

Prof. Dr. Metin KUTAL

Kadir Has Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

## Uluslararası Çalışma Normları Karşısında 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu

Türkiye’de yasama ve yürütme organları her dönemde kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme haklarına hep kuşku ile yaklaşmışlardır. Bu durum, ister istemez, Türk memur sendikacılığının ülkemizde geç başlamasına, güç koşullar nedeniyle kesintiye uğramasına ve uluslararası çalışma normlarının gerisinde kalmasına neden olmuştur.

Ortaya çıkan bu sonucun nedenlerini özetlersek, kamu görevlilerinin devlete karşı bağlılık borcu altında oldukları gibi ilkel düşüncelerden, Anayasada ifadesini bulan kamu personel rejimine; kamu hizmetlerinin aksama endişelerinden, en büyük işveren olan devletin personel yönetiminde sorun yaşanmaması isteğine kadar bir çok nedeninin iç içe girdiği görülmektedir.

### 1) Kamu Personelinin Örgütlenmesinde İlk Önemli Adım: 1961 Anayasası

Sosyal içerikli birçok hak gibi kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin ilk ve en önemli hüküm 1961 Anayasası’nda yer almıştır. Tüm çalışanlara örgütlenme hakları tanıyan bu Anayasa, kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme haklarının yasa ile düzenleneceğini hükme bağlamıştı (m. 46). Ancak aynı Anayasada işçilere sağlanan toplu pazarlık

ve grev haklarından (m. 47) memurların da yararlanacağına ilişkin bir hükme yer verilmemiştir. Bu ayırım Türk hukukunda yıllardan beri farklı yorumlara neden olmuştur. Türk yasa koyucusu ve bir kısım bilim adamı Anayasanın kamu görevlilerini toplu pazarlık ve grev haklarının dışında tuttuğunu ileri sürerken, bir kısım bilim çevreleri ise yasa koyucunun bu hakları tüm çalışanlar bakımından düzenlemesine engel bulunmadığını savunmuşlardır. 1965-1971 döneminde yürürlükte kalan 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu çağdaş bir örgütlenme ve etkili bir sendikacılığa olanak vermemiş, bu sendikaları üyelerinin mesleki çıkarlarını koruyabilmek için toplu pazarlık ve grev haklarından yoksun bırakırken mevcut sendikaları, daha çok kamu yönetiminde idareyle işbirliği yapan kuruluşlar olarak düşünmüş ve düzenlemiştir. Örgütlenme alanında da birçok sınırlama getiren bu yasa çerçevesinde çok sayıda kurulan memur sendikaları, yasaların dar çerçevesi nedeniyle sık sık yasa dışı duruma düşmekten kurtulamamışlardır. Memur sendikalarının daha geniş bir faaliyet alanına kavuşturulması beklenirken 12 Mart 1971 döneminde Anayasada yapılan bir değişiklikle kamu personeline tanınan örgütlenme hakkı Anayasadan çıkarılmış, mevcut memur sendikaları da kapatılmıştır.

## II) 1982 Anayasası'ndan Sonraki Gelişmeler

1982 Anayasası'nın sosyal hakları genellikle sınırlayıcı bir özellik taşıdığı bilinmektedir. Nitekim bu Anayasada sendikal örgütlenme hakkı sadece işçi ve işverenler bakımından güvence altına alınmış (m. 51), bu kuruluşların faaliyetlerine önemli kısıtlamalar getirilmiştir (m. 52). Ancak kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmesini yasaklayan bir hükme yer verilmemiştir. 1993 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 87 sayılı Sözleşmesi'nin T.C. tarafından onaylanması, memur sendikacılığının yoğun biçimde tartışılmasına neden olmuştur. Zira bu sözleşmede sendikal örgütlenme sadece işçilere değil, tüm çalışanlara tanınmakta idi. Memur sendikacılığının hukuki durumu kuramsal düzeyde tartışılırken uygulamada ilk kamu görevlisi sendikaları kurulmuş ve eyleme geçmiş bulunuyorlardı. Bu duruma son verebilmek amacı ile önce memur sendikacılığına anayasal bir dayanak hazırlama gereksinimi duyuldu ve 1995 yılında Anayasa'nın 53. maddesine yeni bir fıkra eklenmesi yönüne gidildi. Ancak bu hükümler Türkiye'de memur sendikacılığının sağlıklı bir şekilde doğmasına ve gelişmesine yardımcı olmaktan çok, bu konuda getirdiği sınırlamalarla yeni zorluklara yol açan bir düzenlemeden ileriye geçemedi. Zira kamu görevlilerinin kuracakları sendikalar Anayasadaki toplu pazarlık (m. 53) ve grev haklarından (m. 54) yararlanamayacaklar; toplu görüşmenin sonunda anlaşma olsun ya da olmasın düzenlenen tutanağı Bakanlar Kurulu'nun takdirine sunmakla yetineceklerdir.

Anayasal çerçeve dikkate alınarak hazırlanan 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu (2001) Türkiye Cumhuriyeti'nin onaylandığı uluslararası sözleşmelere ters düşmekten kurtulamamış, bu yönü ile ILO Konferansı'nda sürekli eleştirilere uğramıştır.

Biz bu yazımızda adı geçen yasayı uluslararası çalışma normları açısından incelemek ve bazı çözümler önerilerinde bulunmakla yetineceğiz.

## III) 4688 Sayılı Yasa'nın 87 Sayılı Sendika Özgürlüğüne İlişkin Sözleşme Bakımından Durumu

Bilindiği gibi sendika özgürlüğü içeriğinde birden fazla özgürlüğü bulduran bir kavramdır.

Sendikanın idarenin müdahalesi dışında kurulması (tüzel kişilik kazanması) tüm çalışanların ve işverenlerin özgür iradeleri ile bu örgütlere üye olması, olmaması ve çekilme haklarına sahip olmaları; sendikaların ulusal ve uluslararası düzeyde üst örgütleri serbestçe oluşturabilmeleri ve bunlara üye olabilmeleri, her düzeyde sendikaların iç işlerini ve faaliyet programlarını serbestçe düzenleyebilmeleri bu özgürlüğü oluşturan temel öğelerdir.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün denetim organlarından olan Sendika Özgürlüğü Komitesi ve Sözleşmeleri İzleme ve Denetleme Komisyonu 4688 sayılı Yasa'nın bir kısım hükümlerini 87 sayılı Sözleşme'ye aykırı bulmaktadır. Bunlardan en önemlileri şunlardır:

### 1) Çalışanların ve İşverenlerin Hiçbir Ayırım Yapılmaksızın Diledikleri Sendikaya Üye Olma Hakları Bakımından (Sözleşme, m. 2.)

87 sayılı Sözleşme'nin 2. maddesinde "çalışanların ve işverenlerin herhangi bir ayırım yapılmaksızın önceden izin almadan diledikleri kuruluşları kurma ve yalnız bu kuruluşların tüzüklerine uyma koşulu ile bunlara üye olma hakkına sahip" oldukları ifade edilmiştir. Adı geçen Sözleşmenin 9. maddesinde ise sendikal örgütlenme hakkından silahlı kuvvetlerin ve polislerin ne ölçüde yararlanacağı hususunun ulusal mevzuat tarafından belirleneceği hükme bağlanmıştır. Şu halde 87 sayılı Sözleşme'yi onaylayan bir üye devlet sendika özgürlüğüne ilişkin hakları hiçbir ayırım yapmaksızın tüm çalışanlara ve işverenlere tanıyacak; sadece silahlı kuvvetler ve polislerin bu haktan yararlanıp yararlanamayacağına serbestçe karar verebileceklerdir. Başka bir deyimle bu iki grup dışında kalanlar bu haktan kesin olarak yararlanacaktır.

#### a) Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin Yorum ve Kararları

87 sayılı Sözleşme'nin 2. maddesinin ILO'nun denetim organları tarafından elli yılı aşkın bir süreden beri nasıl yorumlandığına da değinmekte yarar vardır. Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin 2. maddesi ile ilgili bazı kararları şunlardır:

#### aa- Kamu Görevlilerine İlişkin Kararlar

Komiteye göre "tüm çalışanlar" ibaresi kamu görevlilerini de kapsamaktadır. Nitekim 2. madde-

de “herhangi bir ayırım yapılmaksızın” deyimini bulunmaktadır. Bunun tek istisnası silahlı kuvvetler ve polistir. Öte yandan kamu kesiminde çalışanlarla özel sektör çalışanları arasında ayırım yapmak da 2. maddeye tamamen aykırı düşmektedir<sup>1</sup>.

**bb- Silahlı Kuvvetler Mensupları ve Polislere İlişkin Kararlar**

Silahlı kuvvetler mensupları ve polislerin açık ve sınırlı biçiminde belirlenmesini kabul eden komite, bunların ulusal mevzuat tarafından 87 sayılı Sözleşme'nin kapsamı dışında bırakabileceğini açıklamaktadır. Sözleşmenin 9. maddesindeki bu istisna dar anlamda yorumlanmak zorundadır. Şu halde çalışanlardan birinin bu kavrama girip girmediği hususunda bir duraksama doğduğunda bu kişinin sendikal örgütlenme hakkına sahip olduğu kabul edilmelidir. Üye devletlere bu konuda tanınan yetki, doğal olarak bu iki grubun örgütlenme hakkından yoksun oldukları anlamına gelmemektedir. Sözleşmeyi onaylayan bir ülke sözü edilen bu iki gruba da sendikal örgütlenme haklarını tanıyabilecektir.

Bu bağlamda Komite silahlı kuvvetlere ait iş yerlerinde çalışan sivil personelin de hiçbir ayırma tabi olmadan bu kanundan yararlanacağını kabul etmektedir<sup>2</sup>.

**cc- Diğer Bazı Çalışan Gruplarına İlişkin Kararlar**

Sendika Özgürlüğü Komitesi, mahalli idarelerde her türlü çalışanın, itfaiye mensuplarının, ceza ve infaz evlerindeki görevlilerin, gümrük memurlarının, iş müfettişlerinin, her kademedeki öğretmenlerin, elçiliklerde çalışan yerel uyrukluların, güvenlik görevlilerinin, deniz ve hava limanlarında çalışanların, hastane personelinin sendikalaşma hakkından yararlanabileceği sonucuna varmıştır.

Aynı Komite işletme yöneticilerinin örgütlenme hakları ile ilgili olarak çok sayıda karar vermiştir. Buna göre işveren adına hareket eden yönetici personelin iki koşul çerçevesinde diğer işçilerden ayrı sendikalar kurabileceklerini ve bunlara serbestçe üye olabileceklerini kabul etmiştir. Bu koşullardan birincisi bu niteliğe sahip personelin kendi mesleki menfaatlerini daha iyi koruyabilmek için bu yolu seçmeleri, ikincisi ise bu örgütlenmenin işyeri ya da işkolunda çalışan işçi sayısını azaltma, diğer örgütlerin üye sayısını tehlikeye sokma durumuna neden olmamalarıdır. Şu halde diğer işçi sendikalarının üye potansiyelini ya da fiili üye sayısını azaltma nedeni olmamalıdır.

Öte yandan Komite, yönetici personelin işçi sendikalarına üye olmalarının yasaklanmasında, bu kişilerin sadece işverenin menfaatlerini fiilen korumakla görevli personel biçiminde yorumlanması gerektiğine karar vermiştir.

Komite, sendika özgürlüğünü sadece bir işverenle iş ilişkisi kurmuş bulunan işçilere özgü olmadığına, tarımda ya da serbest meslekte bağımsız olarak çalışanların da bu haktan yararlanabileceklerine karar vermiştir. Bunun gibi deneme süresi içindekiler mesleki eğitim programlarında (işsizlikle savaş programları dahil) eğitilenler, ev hizmetlerinde çalışanların da bu haktan yararlanabileceklerini kabul etmiştir.

Son olarak komitenin bu alandaki geniş yorumuna örnek olarak işten çıkarılmış ve emekli olmuş işçilerin de kendi mesleki menfaatlerini savunma amacı ile sendikadaki üyelik sıfatlarını devam ettirebileceklerine karar vermiştir. Emekli işçilerin üyeliklerinin devam edip etmeyeceğine sendikaların tüzükleri yanıt verecektir. Zira sendikaların sözleşmenin 3. maddesi uyarınca iç işlerini serbestçe düzenleme hakları vardır<sup>3</sup>.

**b) 4688 Sayılı Yasanın Sendikaya Serbestçe Üye Olma Hakkı Açısından Durumu**

İş sözleşmesi ile çalışanlar (işçi) dışında statü hukukuna bağlı kamu görevlilerine de sendikal örgütlenme hakkı veren 4688 sayılı Yasa kuşkusuz örgütlenme hakkının genişlemesine katkıda bulunmuştur. Esasen uzun yıllar (1948-1993) 87 sayılı Sözleşme'nin Türkiye Cumhuriyeti tarafından onaylanmamasının temel nedeninin de kamu görevlilerine örgütlenme hakkının verilmemesi olduğu bilinmektedir. Bu alanda olumlu bir adım 4688 sayılı Yasa ile atılmıştır.

Ancak adı geçen Yasada kamuda (işçi sıfatı ile çalışanlar dışında kalan) çalışanların tümüne sendikal örgütlenme hakkı tanınmamıştır. Yukarıda bir çok kez açıklandığı gibi 87 sayılı Sözleşme'de üye ülkelere bu konuda tanınan tek hareket serbestisi silahlı kuvvetler mensupları ile polislerdir.

Halbuki, 4688 sayılı Yasa'da bu iki kategori dışında kalan çok sayıda kamu görevlisine sendikalara üye olma hakkı tanınmamıştır:

**aa- Kamu Görevlisi Tanımı ile Getirilen Sınırlama (m. 3/a)**

4688 sayılı Yasa'da işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlilerinin bu yasaya göre örgütlenebile-

ceği (m. 2) açıklandıktan sonra yapılan kamu görevlisinin tanımı özel bir önem taşımaktadır. Bu tanım Yasanın 3. maddesinin (a) bendinde yapılmaktadır. Bu hükme göre “kamu görevlisi kamu kurum ve kuruluşlarında işçi statüsü dışındaki bir kadro veya pozisyonda daimi surette çalışan, adaylık ve deneme süresini tamamlamış” kişilerdir.

ILO Uzmanlar Komitesi raporlarında<sup>4</sup> 3/a maddesinde kamuda işçi statüsü dışında istihdam edilenlerin sendikaya üye olabilmek için bir kadro veya pozisyonda daimi surette çalışmak, adaylık ve deneme süresini tamamlamak koşullarının arandığına dikkat çekilmektedir. Böylece kamuda işçi niteliği dışında sözleşmeli olarak belirli bir süre çalıştırılanlar ile henüz aday memur konumunda olanlar örgütlenme hakkında yoksun kalmaktadırlar.

#### *bb- Üye Olma Yasakları (m. 15)*

Aynı raporlarda 4688 sayılı Yasa'nın 15. maddesine de dikkat çekilerek, “sendika üyesi olamayacaklar”ın silahlı kuvvetler mensupları ve polis dışında bir çok kamu görevlisini de kapsadığı açıklanmaktadır. Bu durumun 87 sayılı Sözleşme'nin 2. maddesine aykırı olduğu Uzmanlar Komitesi raporunda belirtilmekte ve “güvene dayalı kadrolarda” çalışan kamu görevlilerinin diğer çalışanlarla aynı sendika içinde örgütlenme zorunluluğunu 87 sayılı Sözleşme'nin getirmediği, bunların kendi sendikalarını kurarak mesleki menfaatlerini koruyabilecekleri açıklanmaktadır. Bu konuda raporda aranan koşul, kurulacak sendikanın o işkolunda kurulu bulunan diğer sendikaların zayıflamasına yol açmamasıdır. Başka bir ifade ile bu durumdaki kamu görevlilerinin tanımını genişletmemek ve diğer sendikaların mevcut ya da potansiyel üye sayısını azaltmamak gerekmektedir.

Kanımızca Türk mevzuatını uluslararası normlara uygun duruma getirebilmek için 4688'in 15. maddesinde sadece silahlı kuvvet mensupları (m. 15/f) ile emniyet hizmetleri sınıfında polis olarak çalışanları bırakmak; yeni bir madde çerçevesinde güvene dayalı hizmet kadrolarında çalışanlara ise, diğer çalışanların örgütlendiği sendikalardan ayrı olarak kendi sendikalarını kurmalarına ve bunlara üye olmalarına olanak tanımak en sağlıklı çözüm olacaktır.

## 2) Sendikaların Yönetim ve Etkinliklerini Serbestçe Düzenleme Hakları Bakımından (Sözleşme, m. 3)

ILO Uzmanlar Komitesi sendikaların iç işleyişi bakımından da Türk mevzuatına yıllardan beri eleştiriler yöneltmektedir. Konuyu 2821 ve 2822 sayılı Yasaları bir yana bırakarak 4688 sayılı Yasa açısından ele almaya çalışacağız.

Bilindiği gibi Türk hukukunda sendikaların işleyişi (organları) ve sendika-üye ilişkileri ayrıntılı biçimde yasalarla düzenlenmiştir. Bunun nedeni sendikaların işleyişinde demokratik kuralların egemen olması düşüncesidir. Örneğin genel kurulların ne zaman üyelerin, ne zaman delegelerin katılımı ile toplanacağı, delegelerin sayısı, zorunlu organların hangileri olacağı, seçimlerin nasıl yapılacağı, üye aidatının üst sınırı hep yasalarla düzenlenmiştir. Bu durum ILO Uzmanlar Komitesi tarafından eleştirilmekte, bu müdahalelerin devletin sendikanın iç işleyişine karışmasına yol açabileceği hatırlatılmaktadır. Bu konudaki düzenlemelerin yasaların ekinde sendikalara yol gösterici biçimde yapılabileceği ve bunların sendika tüzüklerinde yer almalarının uygun olacağı ifade edilmektedir.

Öte yandan Sendika Özgürlüğü Komitesi grev hakkını, çalışanların ve bunların sendikalarının en temel haklarından biri olduğunu kabul etmekte ve 87 sayılı Sözleşme'nin güvencesi altında olduğuna birçok kararında yer vermektedir<sup>5</sup>.

Adı geçen komite grev haklarının hangi hallerde ve hangi kamu görevlileri bakımından sınırlanacağını, hatta yasaklanabileceğini de belirtmiştir. Örneğin bir grevin temel hizmetlerde ulusal düzeyde vahim zararlara neden olması halinde yasaklanabileceğini, ancak bu durumda telafi edici güvencelerden işçilerin yararlanabilmesinin sağlanması gerektiği kabul edilmiştir. Bunun gibi kamu görevlilerinden devlet adına otorite kullananların grev haklarına sınırlama getirilebileceğini Komite kabul etmektedir<sup>6</sup>.

4688 sayılı Yasa'yı sendikanın iç işleyişi ve grev hakkı bakımından incelediğimizde önemli bazı uyumsuz hükümlerle karşılaşmaktayız. Gerçekten 2821 sayılı Yasa'ya paralel olarak 4688 sayılı Yasa'da da sendikanın organları (m. 8, 9, 10, 11, 12, 13), sendika-üye ilişkileri (m. 14, 15, 16, 25) ayrın-

tılı hükümlerle düzenlenmiştir. Bunların siyasal otoritenin sendikaları etkilemesine yol açabileceği görüşünü benimseyen Uzmanlar Kurulu, örneğin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın sendika yönetim kurullarına işten el çekirme amacı ile iş mahkemesine başvurabilmesini, sendika özgürlüğü açısından tehlikeli bulmaktadır<sup>7</sup>.

Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nda kamu görevlilerinin grev hakkını nasıl kullanacaklarına ilişkin hükümlerin 35. maddede yer almadığına dikkat çeken Uzmanlar Komitesi, hükümetin bu hususta anayasada bir değişiklik yapılması gerektiğine ilişkin açıklamayı not etmekte, ancak 87 sayılı Sözleşme'nin güvencesi altında olan grev hakkının kamu görevlileri bakımından nasıl yorumlanması gerektiğini de belirtmektedir.

Buna göre kamu görevlileri bakımından grev hakkına getirilebilecek sınırlama, ancak devlet adına otorite kullanma yetkisine sahip olanlar hakkında geçerli olacaktır. Bu özellikleri nedeni ile grev hakkından yoksun olan kamu görevlileri ise etkili, hızlı ve tarafsız barışçı çözüm yollarından (arabuluculuk ve tahkim gibi) yararlanacaklardır.

Uluslararası çalışma normlarına ilişkin bu yorumlar karşısında Anayasanın 53. maddesine 1995 yılında eklenen hükümlerin sürekli sorun yaratacağına kuşku yoktur. Zira yasa koyucu, doğal olarak (A.Y. m. 11) yasaları kabul ederken, Anayasa hükmünü üstün hukuk kuralı olarak dikkate alacak, uygulamaya konulan yasalar da uluslararası sözleşme ile çatışma durumuna düşecektir. Bu çelişkiyi ortadan kaldırmanın tek yolu Anayasada yapılacak ilk değişiklik sırasında 53. ve 54. maddelere yeni bir içerik kazandırmaktır.

#### IV) 4688 Sayılı Yasa'nın 98 Sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkına İlişkin Sözleşme Bakımından Durumu

1949 tarihli 98 sayılı Sözleşme bilindiği gibi Türkiye Cumhuriyeti tarafından sadece iki yıl sonra (1951) onaylanmıştır. Bu sözleşme, bir yandan çalışanları, serbestçe örgütlenme hakkı bakımından güvence altına alırken (m. 1), diğer taraftan karşımenfaat gruplarının birbirlerinin iç işlerine karışmalarını, özellikle bir işçi sendikasının bir işveren

veya işveren kuruluşunun denetimi altına alınmasını yasaklamaktadır. Adı geçen sözleşmenin düzenlediği bir başka alan ise iş koşullarının serbest ve gönüllü toplu pazarlık yoluyla belirlenmesidir. Sözleşmeyi onaylayan her üye devlet çalışanlar ve işveren kuruluşları arasında yapılacak olan bu pazarlık usulünü "tam bir surette" geliştirilmesini teşvik etmek için gerekli önlemleri alacaktır.

ILO'nun en çok onay alan sözleşmelerinden biri olan 98 sayılı Sözleşme açısından da Türk mevzuatının sorunları vardır. Özellikle 1980 sonrası dönemde kabul edilen Anayasa (1982) ve 2821 ve 2822 sayılı Yasaların (1983) birçok hükmünün 98 sayılı Sözleşme'ye aykırı olduğu ileri sürülmüş, Türk hükümetleri birçok kez bu nedenle izleme ve denetleme komisyonunun gündemine alınmış, hatta bazı yıllar özel paragrafa tabi tutulmuştur.

Biz bu yazımızda soruna sadece 4688 sayılı Yasa açısından yaklaşmaya çalışacağız.

Konferansa sunulan Uzmanlar Komitesi Raporunda 98 sayılı Sözleşme açısından 4688 sayılı Yasa'ya yöneltilen başlıca eleştiriler şunlardır:

#### 1) Çalışanların Sendikal Nedenlere Dayalı Ayrımcılığa Karşı Korunması (Sözleşme, m. 1, 3)

Uzmanlar Komitesi adı geçen Yasanın 18. maddesinde, genel olarak kamu görevlilerinin sendikalara üye olmaları, olmamaları ya da sendikal faaliyetlere katılmaları nedeniyle farklı bir işleme tabi tutulmayacaklarının öngörüldüğünü, ancak ayırım yapılması halinde uygulanacak yaptırımlardan söz edilmediğini ileri sürmektedir.

Hükümet bu iddiaya karşı ayrımcılık yapan kamu yöneticisi hakkında disiplin cezası hükümlerinin uygulanacağını, ayrıca yeni Türk Ceza Yasası'nda da sendikal ayrımcılığı cezai yaptırımlara bağlayan hükümler (m. 118) bulunduğunu bildirmiştir. Komisyon verilen bu bilgiyi ilgi ile not etmiştir.

Kamu görevlileri sendikalarının üyeleri ve yöneticileri açısından yasada (m. 18) öngörülen güvencenin yetersizliği yanında, işyeri sendika temsilcileri de özel olarak korunmuş değillerdir (m. 23). Yasa koyucu muhtemelen üyelerle ilgili güvenceyi temsilciler bakımından da yeterli bulmuştur. Halbuki Türkiye Cumhuriyeti'nin de onayladığı

ğı 135 sayılı ILO Sözleşmesi, işçi temsilcilerinin özel olarak korunmalarını öngörmüştür. Bu sözleşmenin 1. maddesinde temsilcilerin “işten çıkarma dahil kendilerine zarar verebilecek ve işçi temsilcisi sıfatını taşımalarından veya bu sıfatla faaliyetlerde bulunmalarından ileri gelecek her nevi işleme karşı etkili bir korumadan” yararlanacakları hükme bağlanmıştır.

## 2) Kamuda Toplu Pazarlık ve Grev Hakkı (Sözleşme m. 4)

98 sayılı Sözleşme’yi onaylayan her üye ülke “çalışma koşullarını toplu sözleşmelerle düzenlemek üzere serbest pazarlık usulünü geliştirme ve gerçekleştirme” (m .4) yükümlülüğü altındadırlar.

ILO Uzmanlar Komitesi raporunda 4688 sayılı Yasa’daki toplu görüşme sisteminin tarafları, görüşmelerin içeriği ve hükümete tanınan sonucu belirleme yetkisi eleştirilmektedir.

Uzmanlar Komitesi 4688 sayılı Yasa’nın 3/h ve 28. maddelerini de Sözleşme’nin 4. maddesine aykırı bulmaktadır. Gerçekten “toplular görüşme”yi tanımlayan 3/h maddesine toplu görüşme sırasında ele alınacak konular sayılmaktadır. Buna göre “kamu görevlileri için uygulanacak katsayı ve göstergeler her türlü zam ve tazminatlar, fazla çalışma ücretleri, harcırah, ikramiye, lojman tazminatı...” gibi mali haklar yetkili kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşları ile kamu işveren kurulu arasında görüşülecektir.

Adı geçen Yasanın 28. maddesinde de toplu görüşmenin kapsamı tek tek sayılmakta, bunlara “verim artırıcı diğer yardımlar da” eklenmektedir. Görülüyor ki, burada da toplu görüşmenin içeriğinde sadece mali konular yer almaktadır. Uzmanlar Komitesi her iki maddeyi de 98 sayılı Sözleşme’nin 4. maddesi açısından yetersiz bulmaktadır. Zira Sözleşme’nin anılan maddesinde kamu görevlilerinin “çalışma koşullarını düzenleme” amacından söz edilmiştir. Çalışma koşullarının mali konularla sınırlı olmadığı, örneğin iş süreleri, iş sağlığı, disiplin hükümlerinin uygulanması, ortak komiteler aracılığı ile verimi artırma gibi daha birçok konunun da toplu görüşmeler sırasında ele alınabileceği unutulmamalıdır. Yasa ile bu konuların toplu görüşmenin kapsamı dışında bırakılması Uzmanlar Komitesi tarafından eleştirilmektedir.

Ayrıca Anayasa’nın 53. maddesi hükmüne uygun olarak 4688 sayılı Yasa’nın 34. maddesinde toplu görüşmenin tarafların anlaşması ile sonuçlanması halinde hazırlanacak mutabakat metninin Bakanlar Kurulu’na sunulacağını, uyuşmazlık halinde ise sisteme dahil olan Uzlaştırma Kurulu’ndan sonra yine Bakanlar Kurulu’nun uygun idari düzenlemeleri yaparak hazırladığı yasa tasarılarını TBMM’ye sunacağı öngörülmüştür. Böylece taraflar ister toplu görüşmede uzlaşılsınlar, ister uyuşmazlık devam etsin son sözü hükümet söyleyecektir.

Bu hükmün sadece Anayasa’nın 53. maddesinden değil, aynı zamanda 128. maddesinden de etkilendiği kuşkusuzdur. Gerçekten 128. maddenin ikinci fıkrasında “memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri” yanında, “hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödemeleri ve diğer özlük işleri kanunlar düzenlenir” hükmü bulunmaktadır. Toplu görüşmelerin sonunda, tarafların özgür iradeleri ile ortaya çıkan düzenleyici belgenin yasal bir esasa bağlanması anayasal bir zorunluluktur.

Ancak Fransa’da olduğu gibi bu süreç içinde kamu görevlilerinin grev hakkını ilke olarak reddetmemek gerekmektedir. Bunun uluslararası sözleşmelerdeki sınırlaması ise “devlet adına otorite kullanma yetkisine sahip olan” memurlardan ibarettir. Kamu görevlilerinin grev hakkına ilişkin görüş ve yorumlar yukarıda açıklandığı gibi 98 sayılı Sözleşme yerine 87 sayılı Sözleşme’nin 3. maddesine dayandırılmaktadır.

## V) 4688 Sayılı Yasa’nın 151 Sayılı Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin Sözleşme Bakımından Durumu

Türkiye Cumhuriyeti tarafından 1993 yılında onaylanan bu Sözleşme ILO’nun genel konferansında 1978 yılında kabul edilmiştir. Sözleşmenin başlangıç bölümünde kamu yönetimleri ile kamu görevlileri sendikaları arasında daha sağlam çalışma ilişkilerinin gerekliliği üzerinde durulmaktadır.

Böylece bu sözleşme 87 ve 98 sayılı Sözleşmeleri kamu görevlileri açısından tamamlayan bir belge niteliğindedir.

151 sayılı Sözleşme kamu görevlilerinin örgütlenme haklarının korunmasını (m. 4, 5), bu örgütlere sağlanacak kolaylıkları (m. 6), çalışma koşullarının belirlenmesi yöntemlerini (m. 7, 8) düzenlemektedir.

4688 sayılı Yasa açısından önem taşıyan hükümler ise özellikle toplu görüşme (m. 7) ve uyuşmazlıkların çözümü (m. 8)'ne ilişkin maddelerdir.

151 sayılı Sözleşme, kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesinde toplu görüşme sisteminin bulunduğunu kabul etmektedir. Ayrıca kamu görevlileri ile kamu makamları arasındaki görüşmelerin, "en geniş biçimde geliştirilmesi ve kullanılmasının teşvik" edilmesi üye devletin yükümlülükleri arasına girmektedir. Şu halde kamu görevlilerinin tüm çalışma koşullarının idarece tek taraflı olarak belirlenmesi yöntemi 151 sayılı Sözleşme'nin 7. maddesi ile bağdaşmamaktadır. Üstelik sözleşmeyi onaylayan üye devlet bu yöntemin en geniş biçimde geliştirme ve kullanılmasını teşvik etmekle yükümlüdür.

Halbuki 4688 sayılı Yasa daha örgütlenme aşamasında bir kısım kamu görevlisini, yukarıda açıklandığı gibi kapsam dışı bırakmış; toplu görüşme sırasında grev hakkını tanımamış, görüşmelerde anlaşma sağlanmış olsun veya olmasın son sözü hükümete bırakmıştır. Bu yasal sürecin 151 sayılı Sözleşme'nin 7. maddesindeki toplu görüşmenin en geniş biçimde geliştirilmesi ve teşvik edilmesi hükmü ile bağdaşmasına olanak bulunmadığı<sup>8</sup> kanısındayız.

Öte yandan grev hakkının kapsamı dışında kalanlar ya da toplu görüşmeler sırasında ortaya çıkan uyuşmazlıklarda 151 sayılı Sözleşme'nin 8. maddesindeki barışçı çözüm yolları hükmü ile 4688 sayılı Yasa'daki Uzlaştırma Kurulu (m. 35) arasında uyum olduğu söylenemez. Gerçi 35. madde uyarınca devreye giren Uzlaştırma Kurulu bağımsız ve tarafsız bilim adamlarından oluşmaktadır. Bu yönü ile 35. madde sözleşmeye uygundur. Ancak verilen kararların sonuca etkisi olamamaktadır. Yasal çerçeveye buna olanak vermediği gibi uygulamada da hükümet bütçe yasalarına son biçimini verirken bu kurulun kararlarını dikkate alma gereğini duymamaktadır.

## SONUÇ

Türkiye Cumhuriyeti tarafından onaylanmış ve Anayasa'nın 90. maddesi uyarınca üstün ve bağlayıcı hukuk normlarına dönüşmüş olan 87, 98 ve 151 sayılı ILO Sözleşmeleri açısından 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun birçok maddesinin yetersiz ve uluslararası normlara aykırı olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu uyumsuzluklar serbest örgütlenme hakkı açısından olduğu kadar özgür toplu pazarlık bakımından da karşımıza çıkmaktadır.

Kamu personelinin örgütlenme hakkına 1971 yılında getirilen yasağın Türk iş hukukunun bu alanda geri kalmasının başlıca nedeni olduğu kanısına varılmaktadır. Kaybedilen otuz yıllık bir dönem olmasaydı Türk endüstri ilişkileri sisteminde kuşkusuz kamu görevlileri sendikacılığı da daha ileri bir noktada bulunacaktı.

Daha fazla zaman kaybetmemek için ILO'nun çalışma normları ile 4688 sayılı Yasa hükümlerini uyumlu hale getirmekten başka çıkar yol görülmemektedir. Bunun için çağdaş bir kamu personel reformunu sürüncemede bırakmadan gerçekleştirmek, ilk atılması gerekli adımdır. Çağdaş ve ülkemiz gereksinimlerine uygun bir personel reformu örgütlenme ve serbest toplu pazarlık sisteminin de uluslararası normlara uyumlu hale getirilmesini kolaylaştıracaktır. Böylece çok karmaşık bir görüntü veren kamu personel rejimi sağlıklı esaslara bağlanırken, ILO'nun kamu görevlilerinin örgütlenme ve toplu pazarlık haklarına ilişkin eleştirilerine de yanıt verilmiş olacak, Türk iş hukukunun bu alandaki eksikliği giderilmiş olacaktır.

## DİPNOTLAR

- 1 BIT, La Liberté Syndical, cinquieme édition, Geneve, 2006 p.49-50, § 218-222.
- 2 BIT, ibid, p.50-51, § 223-229.
- 3 BIT, ibid, p.51-59, §.230-271.
- 4 BIT, Application des normes internationales du travail, 2007 (I) Rapport de la commission d'expert pour l'application des conventions et recommandations, Geneve 2007, p.181.
- 5 BIT, op.cit, p.113-141, § 520-676.
- 6 BIT, op.cit, p.122, § 572-580.
- 7 BIT, op.cit, p.182.
- 8 M. Kutsal, "151 sayılı ILO Sözleşmesi ve Türkiye'nin Uyumu", ILO Normları ve Türk İş Hukuku, Ankara 1997, s.125-139.