

TÜRKİYE’DE VE DÜNYADA MEMUR SENDİKACILIĞININ GELİŞİMİNE PANORAMİK BAKIŞ

Prof. Dr. A. Mehmet KOCAOĞLU*

GİRİŞ

Herkesin de bildiği gibi, devletlerin anayasaları ülkelerinde istikrarı sağlamak, kargaşa ve çalkantıları önlemek amacıyla getirilmiş olan temel hukuk normlarından oluşur.

Bu nedenle keyfi ve subjektif yorumlara açık olmayacakları gibi, kesin ve emredici kurallar taşımaları da esastır.

Nitekim, Anayasamızın 11. Maddesi, Anayasa hükümlerinin yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kuralları olduğunu açıkça belirtmiştir.

Bu belirleme ve bağışlayıcılık karşısında sendikal hak ve özgürlükler, bu hak ve özgürlükler çerçevesinde yürütülen faaliyetlerini de Anayasal çerçevede düşünülmesi gerekir.

Evrensel gelişmelerin ve tüm dünyadaki uygulamaların göstermiş olduğu gibi, sendikal hak ve özgürlükler ve bu özgürlüklerin kapsadığı faaliyetleri tanıyan, sınırlarını çizen de anayasa ve yasalardır.

Özgürlük, kişi ve kuruluşlara insan olduğu için veya insanlar tarafından yönetildiği için tanınan ve böylece sahip olunan serbest hareket etme güç ve iradesidir.

Haklar ise, yazılı hukuk belgeleriyle yani anayasa, yasalar ve uluslararası sözleşmelerle özgürlükleri kullanmak için kişi, topluluk ve kurumlara tanınan yetkidir.

Çağımızda sendikal hak ve özgürlükler, işverenler karşısında sosyal ve ekonomik bakımdan çalışanların daha fazla pay almasının bir aracı olmaktan çok daha ileri boyutlarda nitelik kazanmıştır.

Artık, sendikacılık geçmiş yüzyılların işveren karşısında ekonomik ve sosyal bakımdan zayıf olan işçilerini korumaktan çıkarak milyonlarca üyeyi ve geniş mali imkanları karşısında işverenlerin de güçlü işçi sendikalarına karşı korunması gerektiği noktasına gelmiştir.

* Kırıkkale Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı

Sendikacılık, yine geçmiş dönemlerin sadece salt işçi eylemleri ve emeğin güçlü özel kesim işverenleri karşısında korunması düşüncesinden çıkarak demokrasi kültürünün bir uygulama aracı haline gelmiştir.

Bu durumda ve her düzeyde bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması ve elde edilmesi vasıtası haline gelmiştir. Yine bireylerin yönetime katılması, serbest katılım ile temel hak ve özgürlüklerin sosyal eşitlik içinde uygulanmasını kolaylaştırmıştır.

Yine sendikacılığın önemini Anayasamız bakımından ifade edecek olursak, sendikal hak ve özgürlüğün uzantısı olan toplu pazarlık sistemi ve bu pazarlık sistemi içindeki toplu iş sözleşmesi yapmak, uyuşmazlıkları barışçı yöntemlerle çözmek ve çözümsüzlük halinde mücadeleye yolları (Grev ve lokavt gibi) kullanmak, Anayasa'nın 2 nci maddesinde ifadesini bulan "sosyal devlet" niteliğinin gerçek hayatta somutlaşmasına yardımcı olan bir araçtır. (Kocaoğlu, Hukuksal Çerçeve, 1997, 1-12).

Demokrasi ve sendikacılık, atbaşı beraber giden bir gelişimdir. Demokrasinin geliştiği yerde sendikal hak ve özgürlükler de gelişmiştir. Sendikal faaliyetlerin geliştiği ülkelerde, demokrasi de en güçlü koruyucusunu bulmuştur.

Türkiye'de işçiler ilk defa 1947 tarihli ve 5018 sayılı "İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Kanunu" ile sendikal haklara kavuştu. Ancak bu düzenleme çağdaş anlamda toplu pazarlık haklarını içermiyordu.

Ancak, günümüz sendikacılığı sadece iradenin rol oynadığı sözleşme hukukuna dayanan çalışanları yani işçileri değil, statü hukukuna uygun biçimde tek yanlı ve objektif kurallar çerçevesinde çalışan kamu hizmetlilerini yani memurları da kapsamaktadır.

Türkiye'de çalışanların örgütlenme hakkı çeşitli aşamalardan geçerek sürdürülmektedir. İşçi ve memurların sendika kurma hakkı ile işçilerin serbest toplu pazarlık (toplu iş sözleşmesi yapmak uyuşmazlıkları barışçı yoldan çözüme ve mücadeleye grev ve lokavt hakkı çağdaş bir nitelik taşıyan 1961 Anayasası ile ilk defa güvence altına alınmıştır.

1961 Anayasasının 46. maddesi, ilk defa ülkemizde kamu personeline yani memurlara sendika kurma hakkı tanımıştır.

Bu anayasal hakkı uygulama alanına geçirebilmek için 08.06.1965 tarihli ve 624 sayılı "Devlet Personel Sendikaları Kanunu" çıkarılmıştır.

Ancak, 1971'de Anayasada yapılan değişiklikle devlet personelinin sendikalaşma hakkı yasaklandı. 1999 biterken, Türkiye'de Devlet Memurları hala sendikalaşma mücadelesi vermektedir.

Bu incelememizde Türk memur sendikacılığının gelişmesini ve bu yolda verilen mücadeleleri ile ulusal ve uluslararası hukuksal gelişmeleri panoramik şekilde inceleyeceğiz.

I. SÖZLEŞME VE STATÜ HUKUKUNA GÖRE ÇALIŞANLAR ARASINDAKİ HUKUKSAL KAZANIM FARKLARI AZALMAKTADIR

Emeğini ücret karşılığı başkasına satarak geçimini sağlayan bağımlı çalışanlar başlıca iki kümeye ayrılır.

Birincisi statü hukukuna uygun olarak çalışan kamu personelidir. İkincisi ise, karşılıklı iradelerin uyuşması ile oluşan sözleşme hukukuna uygun biçimde çalışan işçilerdir.

Devlet de işveren olarak özgür iradeye dayanan sözleşme sistemi çerçevesinde işçi çalıştırmaktadır. Ancak, devlete bağımlı çalışan memurların işveren olan devletle ilişkilerini tek yanlı ve objektif hukuk kuralları belirler.

Dolayısıyla, devlet memurluğu işçi hukuku karşısında özel bir alanda ve statü çerçevesinde özerk bir konumu anlatır. Bu anlatım aynı zamanda otoriter ve hiyerarşik bir düzeninde ifadesidir.

Memurların bağlı olduğu otoriter ve hiyerarşik düzeni kamu gücünü kullanan organlar, özellikle yasama ve kısmen yürütme tek yanlı olarak belirler. Bu durum, yani memur statüsünün tek yanlı oluşu, onu özel hukuk ilişkisi olan toplu pazarlık sisteminden ayırır.

Devlet memurluğunu özel hukuk ilişkisi olan işçilerden ayıran temel özelliklerden biri de, memurluk sisteminin kariyer ilkesine bağlı bulunmasıdır (Gülmez, 1996/6).

Yani memurluk, çalışanlara işçilerden farklı olarak daha fazla güvenceler sağlamakla kalmaz. Aynı zamanda işin sürekliliği de vardır. Bu güvenceler ve süreklilik, dayanağını soyut, genel, kişilik dışı olan yasa kurallarından alır.

Özetle, “kendine özgü” bir dünya sayılan memurluk yine “kendine özgü kurallarla” düzenlenmiştir (Gülmez, 1996/8).

Yasalar, memurların hak ve yetkilerini, görev ve sorumluluklarını kariyer ve terfilerini belirlerken, tek yanlı olarak hareket ederek, son sözü yasa koyucu veya statü belirleyici söylemektedir.

Sonuçta kamu gücünü kullanan makamlar, memur statüsünün belirlenmesinde, memurlara görüş ve öneri sunma fırsatı ve imkanı vermemektedir.

Ancak, bu işlem yapılırken, hiyerarşik otoritenin kurulması sağlanırken, memurlara tanınan hak, yetki ve güvenceler ile göreve, sorumluluklar arasında da bir denge oluşturulması hiçbir zaman gözardı edilmemektedir.

Buna karşılık toplu pazarlık ve sözleşme sistemi iki yanlı, taraf iradelerinin ön plana çıktığı demokratik bir sistemdir.

20. yüzyılın başından itibaren başlayan refah devleti anlayışı, devletlerin artık sadece ülke içinde düzeni sağlayan ve ülke dışına karşı da güvenliği sağlayan jandarma devleti uygulamalarından uzaklaşmasını zorunlu kılmıştır.

Devlet artık, özellikle 2. Dünya savaşı sonrası ekonomik ve sosyal hayatı kişi ve toplum yararına yönlendiren bir sosyal devlet anlayışına yönelmiştir (Bkz. Kocaoğlu, Sosyal Devlet, 1997/43-103).

Sosyal devlet, her şeyden önce ekonomik ve sosyal hayatı yönlendirirken, kalkınmayı plana dayandırır. Toplumsal dengeyi sağlar, Kişilerin devletten isteme hakları doğmuştur. Mülkiyet, toplum zararına olarak kullanılmaz.

Sosyal devlet, sosyal adalet sağlamakla yükümlüdür. Bunun için çalışan herkesin refahtan adil bir pay ve adil ücret almasını sağlar.

Herkesin adil bir pay alması için, devlet herkesten kazancına göre vergi alır. Devlet gelir dağılımında adaleti sağlamakla yükümlüdür.

Bunun için, toplumda sosyal güvenliği sağlayacak mekanizmaları kurar. Sosyal sigorta sistemi ile vatandaşların geleceğini güvence altına alır. Bu güvence sadece çalışanlar için değil, kimsesizler, dullar, yetimler, gaziler, sakat ve yaşlıları da kapsar.

İşte, devletin sosyal nitelik kazanması sonucu, Sanayii Devriminin ortaya çıkardığı işçi sendikacılığı ve sendikal faaliyetler sonucu çalışan işçiler için getirilen haklar ile, statü hukuku çerçevesinde memurlara sağlanan hak ve güvenceler karşılıklı olarak etkileşim ve gelişim sürecine girdiler (Gülmez, 1996/11).

Bu etkileşim ve gelişim sonucu, memurlara tanınan iş güvencesi ve emeklilik gibi avantajlar, sendikal mücadeleler sonucu işçilerin kazanmış oldukları toplu pazarlık sistemi içindeki toplu iş sözleşmesi yapma, uyuşmazlıkları barışçıl yollardan çözme ve son olarak mücadeleciler yolları (grev-lokavt) deneme vasıtaları, karşılıklı olarak birbirlerine aktarılmaya başlandı.

Dolayısıyla, işçiler, iş güvencesi ve emeklilik gibi daha çok memurlar için getirilmiş olan hakları elde ederken; devlet bağımlı olarak çalışan memurların da genel olarak sendikal hakları elde ederek, toplu pazarlık sistemi içinde kendi durumlarını ve haklarını belirleme talepleri de bir toplumsal olgu olarak kabul edilmeye başlandı.

Özellikle 1970'lerden sonra, tüm dünyada daha demokratik bir rüzgar eserek, kamu görevlilerinin de çalışma koşullarının belirlenmesine katılarak, kararların alınmasında sorumluluk üstlenmeleri ve işçi kesiminin son yüzyıl içinde elde ettiği kazanımların memurlara da uygulanması ulusal ve uluslararası düzeyde benimsenmeye başlandı.

Bu anlayış sonucu, işçi kesimi ile memur kesimi çalışanları arasında ayrım yapılmasının haksızlığı vurgulanmaya başlandı. Sonuçta bir çok ülkede, kamu görevlilerine sendikal hak ve özgürlükleri tanımak zorunda kaldı.

1990'lara gelindiğinde birçok demokratik ülkede toplu pazarlık sistemi ve memur statüsü ile kazanılan haklar, işçi ve memur farkını kaldıracak biçimde iki grup çalışanların yararına olarak uygulanmaya başlanmıştır. Bu uygulamalar sonucu,

sözleşme ve statü hukukuna göre çalışanlar arasındaki hukuksal kazanım farkları azalmıştır. Daha doğru bir ifade ile, bu kazanımlar birbirlerine yaklaştırılmıştır.

II. ULUSLARARASI SÖZLEŞMELERDE MEMURLARIN SENDİKAL HAK VE ÖZGÜRLÜKLERİ

1. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi

10 Aralık 1948'de Birleşmiş Milletlerce (BM) kabul edilen beyannamenin amaçlarından birisi, hiçbir ayırım gözetmeksizin herkesin insan hak ve özgürlüklerine karşı saygıyı geliştirip özendirme konusunda uluslararası işbirliğini gerçekleştirmektedir.

Beyanname, herkese toplantı ve dernek kurma hakkını tanımıştır (m. 20). Eşit işe, eşit ve adil ücret ilkesini getiren, Beyanname, herkesin çıkarlarını savunmak için sendika kurabileceğini ve sendikalara üye olabileceğini hükme bağlamıştır (m. 23).

Beyannameye açıklanan hak ve özgürlüklerin kötüye kullanılmayacağı, özgürlüklerin başka özgürlükleri yok etmek için kullanılmayacağı, demokratik toplum gereklerine uygun olarak özgürlüklere sınırlamalar getirilebileceği vurgulanmıştır (m. 29-30)

2. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar BM Sözleşmesi

16.12.1966 da kabul edilen ve 03.01.1976 da yürürlüğe giren sözleşme, BM Evrensel bildirisinde olduğu gibi sendikal hakları herkese yani tüm çalışanlara tanımıştır. Çalışanlara sendika seçme özgürlüğü de açıkça düzenlenmiştir (m. 8).

Adı geçen BM sözleşmesi, grev hakkını her ülkenin yasalarına uygun biçimde kullanılmasını hükme bağlamıştır. Ayrıca, sendika ve grev hakkı bakımından silahlı kuvvetler, polis veya kamu hizmeti görevlilerine kısıtlama getirilebileceğini de vurgulamıştır (m. 8/2).

Ayrıca sözleşme, Uluslararası Çalışma Örgütüncü kabul edilen (UÇÖ) 87 sayılı sözleşmeye de aynı zamanda taraf olan devletlerin 87'den doğan yükümlülüklerinden kurtulamayacağını da açıkça belirtmiştir (m. 22/3). Türkiye, bu sözleşmeyi henüz onaylamamıştır.

3. Kişisel ve Siyasal Haklar BM Sözleşmesi

16.12.1966 da kabul edilen 23.03.1976 da yürürlüğe giren sözleşme, herkese sendika ve dernek kurma hakkını tanımıştır (m. 22).

Adı geçen sözleşme, sendikal hakları tanımakla birlikte, silahlı kuvvetler ve polis mensuplarına kısıtlama getirilebileceğini hükme bağlamıştır. Dolayısıyla bu sözleşmenin kısıtlama kapsamı, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesinden daha dardır.

Çünkü, polis ve silahlı kuvvetler personeli dışında kalan kamu personeli yani diğer memurlar için benzer kısıtlamalar getirilmesine imkan tanımıştır.

Ancak, Kişisel ve Siyasal Haklar BM Sözleşmesi, ulusal güvenlik, kamu düzeni, başkalarının hak ve özgürlüklerini korumak yanında kamu güvenliği, genel sağlık ve genel ahlakı korumak gibi sebeplerle demokratik toplumda zorunlu olan kısıtlamaları yasayla getirerek sendikal hakların kullanılmasının alanı önceki sözleşmeden daha çok oranda daraltılabileme imkanı vermiştir (Gülmez., 1996-140).

4. Öğretim Personeline İlişkin Tavsiye Kararı

Adı geçen Tavsiye kararı UÇÖ ile UNESCO'nun ortaklaşa yürüttükleri uzun çalışmalar sonucunda 1966'da oybirliği ile kabul edilmiştir (Bkz. M. Gülmez, Öğretmenlerin Statüsü Tavsiyesi, Ankara, 1991).

Bahsi geçen Tavsiye, tüm ortaöğretim ve alt düzeydeki okulların eğitim, öğretim ve yönetimiyle ilgili kişileri kapsar. Kamu ve özel, genel, teknik, mesleki veya sanatsal nitelikli bütün öğretmenlere uygulanır (m. 2).

Tavsiye, öğretmenlerin öğretim programlarının hazırlanmasına, eğitimin niteliğinin yükseltilmesi çabalarına ve pedagojik araştırmalara öğretmen örgütleriyle katılmasını öngörmekle kalmamış, ücret ve çalışma koşullarının kamu veya özel okul farkı gözetmeksizin işverenlerle öğretmen sendikaları arasında toplu pazarlık yoluyla halledilmesi gerektiğini vurgulamıştır (m. 9, 82).

Tavsiye toplu pazarlıkta çıkan uyuşmazlıkların iki taraftan oluşan organlar vasıtasıyla ve barış yoluyla çözümlenmesini de öngörmüştür.

Tavsiye, bununla da kalmayarak, uyuşmazlıkların barış yolu ile çözümlenmesi durumunda öteki çalışanlar (işçiler) gibi mücadele yolu olan greve başvurma hakkının varlığını da kabul etmiştir.

Ancak, adı geçen tavsiye yukarıda tanınan sendikal hak ve fonksiyonları yüksek öğretim personeli için düzenlenmemiştir.

5. Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) Sözleşmeleri

UÇÖ/ILO 1919 da Versay Barış Antlaşması ile kurulmuştur. Sendikal hak ve faaliyetlerin evrensel düzeyde gelişmesine UÇÖ'nün katkısı inkar edilmez biçimde ilk sıradadır.

Kamu görevlilerini de kapsayan 87, 135 ve 151 sayılı sözleşmeler, 1993 yılında Türkiye tarafından da onaylanarak bağlayıcı bir nitelik kazanmıştır.

a) 87 Sayılı Sendika (Örgütlenme) Özgürlüğü ve Hakkının Korunması Sözleşmesi

9.7.1948'de San Francisco'da kabul edilen 87 Sayılı Sözleşme, sendikal hak ve özgürlükler ile sendikal faaliyetleri devletten gelebilecek saldırı ve kısıtlamalara karşı güvence altına almak için düzenlenmiştir.

87 sayılı sözleşme, tüm çalışanlara hiçbir ayırım gözetmeden ve önceden izin almadan diledikleri sendikayı kurabilme ve diledikleri sendikalara üye olabilme hak ve yetkisini tanımıştır.

87 sayılı sözleşme, sendika kurma ve sendikalara üye olmak bakımından işçi, memur hizmetli yada sözleşmeli personel ayırımı yapmadan tüm çalışanlara ve işverenlere sendikal haklar tanıdığı için, Sendika Özgürlüğü Komitesinin bir çok kararında açıkça vurgulamış olduğu gibi, 87 sayılı sözleşme kapsamına tüm devlet personeli yani memurlar da girer.

87 sayılı sözleşme, yerel yönetimde çalışanların da sendikal haklar olduğunu kapsamında hiç bir ayırım yapmayarak belirlemiştir.

Yalnız 87 sayılı sözleşme, sözleşmede öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetler personeli ile polisler hakkına hangi ölçülerle uygulanacağını ulusal mevzuatla belirleneceğini tespit etmiştir (m. 9). Sonuçta 87 sayılı sözleşme, sözleşmede öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetler personeli ile polise hangi ölçülerle uygulanacağını belirlenmesini devletlerin kendi ulusal mevzuatına bırakmıştır.

87 Sayılı Sözleşme grev hakkına ilişkin bir kural içermez. Ancak UÇÖ, grev hakkına getirilecek genel bir yasaklamanın, sendikal hakların ve sendikal faaliyetlerin evrensel nitelikleri ve sendikal özgürlüklerin temel ilkeleriyle bağdaşmaz kabul etmektedir.

UÇÖ, kurulduğu günden beri süre gelen yorumlarından kesintiye uğraması, halkın tümünün ya da bir bölümünün yaşamını, güvenliğini veya sağlığını açık ve yakın tehlikeye sokabilen kamu görevlerini “*temel hizmetler*” olarak kabul etmektedir.

Temel hizmetleri mümkün olduğu kadar da dar çerçevede yorumlayan UÇÖ, grev hakkını bazı koşullarda bu temel hizmetlerde kısıtlanabilir ve hatta tamamen yasaklanabilir olarak kabul etmektedir (Gülmez, 1996/148 vd).

Ancak, bu yasaklama ve sınırlamalar, kamu gücü ve yetkisi kullanan ve devlet adına otorite ve işlevini yerine getiren memurlarla; aksaması halkın tümünün yada bir bölümünün yaşamını, güvenliğini veya sağlığını tehlikeye sokacak hizmetlerle sınırlı tutulması gerektiği UÇÖ’nün Sendika Özgürlüğü Komitesince çeşitli biçimlerde vurgulanmıştır.

b) 98 Sayılı Örgütlenme Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi

18 Temmuz 1951’de yürürlüğe giren 98 sayılı sözleşme 08.08.1951’de TBMM’de onaylanarak Türkiye için yürürlük kazanmıştır (RG. 14.08.1951).

98 Sayılı Sözleşme hakkında şikayetleri inceleyen Sendika Özgürlüğü Komitesi, devletin asli ve sürekli görevlerini yürüten tüm kamu görevlilerinin toplu pazarlık hakkından yararlanması ve kamu kesiminde istihdam koşul ve biçimlerinin belirlenmesi konusunda çıkan uyuşmazlıkları çözme aracı olarak toplu pazarlık sisteminden yararlanması gerektiğini vurgulamıştır.

98 Sayılı Sözleşme Kapsamında olduğu sonucuna vardığı kamu görevlileri şunlardır. Radyo ve televizyon ulusal enstitüsü personeli, ulusal eğitim yönetim personeli, öğretmenler, posta ve telekomünikasyon hizmet görevlileri ve sözleşmeli personel gibi kamu gücünü kullanmayan tüm memurların toplu pazarlık hakkından yararlanması gerektiği tespiti Sendika Özgürlüğü Komitesince belirlenmiştir (Gülmez, 1996/156).

Bu çerçevede düşünüldüğünde, Türkiye’de kamu gücü kullanan yani Anayasanın deyimi ile Devletin asli ve sürekli görevlerini yürüten memurlar dışında kalan memurlarla KİT’lerdeki sözleşmeli personel, 98 sayılı Sözleşmede öngörülen sendikal ve toplu sözleşme haklarından yararlanması gerekir.

98 Sayılı sözleşme, sendikal haklara zarar veren eylemleri, özellikle çalışanların çalışmasını sendikaya girmeye ve bir sendikadan çıkmaya başlayan ayrımcılık ile; sendikal faaliyetlere katılan çalışanları bu hareketleri nedeniyle işten atmayı amaçlayan ayrımcılıkları yasaklamıştır.

98 Sayılı Sözleşme, çalışanların (memurların) kurdukları sendikaları işverenlere karşı koruyucu önlemler de düzenlenmiştir. Bu cümleden olarak, işverenin egemen olduğu memur sendikası kurulmasını ve memur sendikalarının mali bakımdan işverenlerce desteklenmesini de yasaklamıştır.

Sonuçta 98 Sayılı Sözleşme, memurların ücret ve çalışma koşullarının belirlenmesine toplu pazarlık yolu ile katılmasını güvence altına almıştır.

c) 151 Sayılı Kamu Yönetiminde Örgütlenme Hakkının Korunması ve Çalışma Koşullarının Belirlenmesi Sözleşmesi

27.06.1978 de kabul edilen 151 sayılı Sözleşme, kamu yetkili organlarınca çalıştırılan tüm çalışanlara uygulanır. Ancak, 151 sayılı Sözleşme, uluslararası alanda kabul edilmiş daha elverişli kuralları içeren ve kamu görevlileri yararına olan sözleşmelerin öncelikle uygulanmasından sonra uygulama alanı bulan yedek bir sözleşmedir.

151 sayılı Sözleşme, çalışma koşullarının belirlenmesinde tek yol olarak toplu pazarlık sistemini kabul etmemiş, kamu görevlileri temsilcilerinin bu belirlemeye katılmasını sağlayan başka yöntemlere de yer verilmesini öngörmüştür.

Oysa, yukarıda vurgulamış olduğumuz gibi 98 sayılı sözleşme, yalnızca gönüllü ve özgür iradeye dayanan serbest toplu pazarlık sistemi çerçevesinde ücret ve çalışma koşullarının belirlenmesine katılmayı güvence altına almıştır.

Bu nedenle, her iki sözleşmeyi de onaylamış olan Türkiye, 98’den doğmuş kolan toplu pazarlık yapma hakkını yok sayarak, yalnızca ücret ve çalışma koşulları konusunda toplu görüşme yapma (sadece görüş bildirme) biçiminde bir tanıma ile yetinemez. Çünkü, 98 esas, 151 yedek bir sözleşme niteliğindedir.

98 Sayılı sözleşmeyi tamamlamak için kabul edilen 151 sayılı sözleşme, 87 nin tüm çalışanlar için öngördüğü sendikal haklara ve 98’in öngördüğü toplu pazarlık hakkını hiçbir biçimde daraltamaz, kısıtlamaz ve ortadan kaldıramaz.

Dolayısıyla 151 sayılı sözleşme, grevsiz ve toplu iş sözleşmesiz sendikal hakların dayanağı olamaz (Gülmez, Sandalcıya Armağan, 1995). Çünkü, sendikal hakların temelini sendikal faaliyetler oluşturur. Sendikal faaliyetlerin özünde de toplu iş sözleşmesi yapmak, uyuşmazlıkları barışçı yoldan çözmek ve çözüm olmazsa grev gibi mücadelecî vasıtayı kullanmak vardır (Bkz. Kocaoğlu, Hukuksal Çerçeve. 1997).

6. Avrupa İnsan Hakları ve Ana Hürriyetleri Koruma Sözleşmesi (İHAS)

5 Mayıs 1949 da kurulan Avrupa Konseyi (AK), üyeleri arasında siyasal birliği gerçekleştirmek, Avrupa Birliğine giden yolu açabilmek için siyasal ve toplumsal demokrasiyi güvence altına almak ve temel insan hak ve özgürlüklerini yaygınlaştırmak amacıyla kurulduğu günden beri çaba harcamaktadır.

İHAS, bu çabalardan biridir ve 87, 98 ve 151 sayılı sözleşmeler ile beraber kamu görevlilerine sendikal haklar tanıyan uluslararası bir belgedir.

Sözleşme, 04.12.1950 de kabul edilerek, 03.09.1953 te yürürlüğe girmiştir. Türkiye 10.03.1954 te İHAS'ı onaylayarak, 18.05.1954 te onay belgesini AK'ya teslim etmiştir.

İHAS, hiçbir ayırım gözetmeksizin tüm çalışanlara sendikal haklar tanımıştır (m. 11). Sözleşme, herkese sendikal hak tanımının silahlı kuvvetler personeli, polis yada diğer devlet yönetimi personeline haklı nedenlerle kısıtlama konmasına mani olmadığını da açıkça düzenlenmiştir.

Dolayısıyla İHAS, toplantı, dernek ve sendikal hakların kullanılmasında silahlı kuvvetler personeli, polisler ve devlet yönetimi üyelerine haklı olmak koşuluyla ek ve özel sınırlamalar getirilebilme olanağı tanımıştır. Ancak, burada sayılan personele dahi, sözleşmenin getirdiği haklar tümüyle ve sürekli olarak ortadan kaldırılamaz (Sur, 1994/45).

Burada devlet yönetimi terimini merkezi yönetimin başı olan cumhurbaşkanı, bakanlar kurulu üyeleri, müsteşar, genel müdür düzeyindeki üst düzey ve kamu hizmetlerinin yürütümünde asli ve sürekli görev sayılacak hizmet birimlerinin başı ve karar verme yetkisi ile donatılmış kişiler olması gerekir.

Son söz olarak İHAS, kapsamına aldığı sendikal haklar ile ilgili güvenceleri, kamu gücü ayrıcalıklarını ve yetkilerini kullanarak devlet yönetiminde söz sahibi olan memurlar dışında kalan merkez ve yerel yönetimlerde ve diğer kamu kurumlarında memur veya sözleşmeli olarak çalışana tüm kamu görevlilerine tanımıştır.

Tanınan bu hak yani sendikal hak, memur sendikalarına üyeleri için isteklerini hükümetlere sunma, görüşme isteğinde bulunma, üyelerinin çıkarlarını savunmak için devreye girme, isteklerini gerçekleştirmek için toplu eylemlere başvurabilme kapsar.

Hatta İHAS çerçevesinde grev haklı nedenler kısıtlanabilir. Ancak, tümüyle ve kesin biçimde kamu gücü organları olarak hareket edenler dışındaki kamu personeline

yasaklanamaz. Bu nedenle, 657 sayılı Devlet Memurları Yasası'nın öngördüğü genel ve kesin grev yasağı, İHAS'ye aykırı görülmektedir (Gülmez 1996/186).

7. Avrupa Sosyal Şartı (AŞŞ)

AŞŞ, İHAS'ın ekonomik ve sosyal haklar alanındaki karşılığını oluşturur. AŞŞ, 12.10.1961'de imzalandı ve 26.02.1965'de yürürlüğe girdi. Türkiye, 16.06.1989'da onaylanmasını uygun bularak 14.10.1989 da yayımlanmıştır (RG: 14.10.1989, S. 20312).

AŞŞ'ni onaylamak isteyen her devlet, çekirdek olarak kabul edilen 7 maddesinin en az beşini kabul etmek zorundadır. Türkiye, 5 ve 6. Maddelere çekince koymuştur.

AŞŞ, silahlı kuvvetler ve polis personeli hariç tüm kamu görevlilerini de kapsayacak biçimde sendika hak ve özgürlüğünden yararlanma hakkını kabul etmiştir (m.5,6).

AŞŞ, nin 5. Maddesi kabul eden devletler, kamu ve özel kesim sendikalarının sendikal haklarını güvence altına almakla kalmayacaklar, sendikaların toplu pazarlık yapma özgürlüğüne de engel olmayacaklardır.

AŞŞ. İHAS'den farklı olarak sendikal hakları kısıtlanacaklar listesine sadece polis ve silahlı kuvvetler mensuplarını dahil etmiştir. Devlet yönetimi üyeleri, kısıtlama kapsamına alınmamıştır.

Ancak, sözleşme polisin sendikal özgürlüğünü tamamen ortadan kaldırma yetkisini vermezken, silahlı kuvvetlere genel bir sendika yasağı konabileceğini kabul etmiştir (m. 5/2,3).

Türkiye, kamu görevlilerinin sendikal hak, ortak danışma, toplu pazarlık ve grev hakkını içeren 6. Maddeye de çekince koyarak bu haklardan yoksun bırakmak istemiştir.

399 Sayılı KHK'nin sözleşmeli personele koyduğu sendikalaşma ve toplu pazarlık yapmak yasağı, AŞŞ'nin tanındığı sendika ve toplu pazarlık haklarını tüm çalışanlara tanıma yükümlülüğü getiren hükmüne aykırıdır (m. 5).

8. Onaylanmış Uluslararası Sözleşmelerin Bağlayıcılığı

Anayasamızın 90. Maddesi, TBMM'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulacağını ve Cumhurbaşkanınca da onaylanan uluslararası antlaşmaların kanun hükmünde olduğunu ve bunlar hakkında aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine dava açılmayacağını hükme bağlamıştır.

Onaylanan uluslararası sözleşmelerin hukuksal değeri ve bağlayıcılığı konusunda çeşitli görüşler ileri sürülmüşse de, öncelikle onaylanan her uluslararası antlaşma iç hukukun bir parçası haline gelmiştir, kanun gücündedir ve kanunlar gibi uygulanmak zorundadır.

Anayasa Mahkemesi, İHAS’yi yasa hükmünde saymışsa da, on kadar kararında İHAS’yi anayasa kuralı olarak uygulamış ve Anayasa kuralının yorumuna temel almıştır. Dolayısıyla, uluslararası sözleşmeye “*anayasal değer*” tanımıştır (Özdek, 1993/4).

Sonuç olarak ve özetle diyebiliriz ki, demokratik sosyal devlet düzenini Anayasanın değişmez ilkesi olarak kabul eden Türkiye Cumhuriyeti, yukarıda özetlemeye çalıştığım ve bir çoğunu onaylayarak kabul ettiği uluslararası sözleşmeler çerçevesinde kamu personeline evrensel ölçülere uygun olarak sendikal haklar ve toplu pazarlık sistemini tanımak zorundadır.

Çünkü, sendikal haklar ve onun uzantısı olan toplu pazarlık sistemi çağdaş insan haklarının vazgeçilmez unsurlarıdır. Antlaşmaların uygulanmasını sağlamak, anayasal görev olduğu kadar, ahde vefa ilkesinin bir sonucudur.

Türkiye’nin imzalamış olduğu ve onaylayarak yürürlüğe koyduğu uluslararası antlaşmalar çerçevesinde memurların sendikal hakları da tüm temel insan hakları gibi uluslararası denetim ve koruma mekanizmalarının güvencesi altındadır. (Bkz. Gözübüyük, İH. Yılığ. C. 10-11/s. 3-15).

Ancak, adı geçen güvencelerin hayata geçirilmesi memurların sendikal haklarıyla ilgili yasal düzenlemelerin yapılmasıyla mümkün olacaktır.

Böyle bir düzenleme yapılmaksızın sendikal hakların kendiliğinden kullanılabilmesi mümkün müdür? Kanaatimize göre, sendikal haklar ve onun uzantısı olan toplu sözleşme ve grev hakları, geleneksel kişisel haklar gibi, devletin olumlu bir katkısını (edimini) gerektirmeyen sosyal haklardandır (Bkz. Kocaoğlu, 1998/262).

Ancak, haklar yasaların kişilere verdiği yetki ve imtiyazlardır. Devletin olumlu bir edimini gerektirmese de, mutlaka çerçevesinin yasal olarak çizilmesi gerektiği kanaatindeyim. Aksi bir uygulama kargaşa ve kaosa, bir çok olumsuz sonuçların doğmasına sebep olabilir.

III. MEMUR SENDİKACILIĞINDA DÜNYADAKİ UYGULAMADAN ÖRNEKLER

1. İsveçte Memur Sendikacılığı

Sendikal haklar, her şeyden önce bir insan hakkıdır ve demokratik yönetim biçiminin ürünüdür.

Demokrasi ise, hak ve sorumlulukların birlikte düşünüldüğü bilinçli ve duyarlı insan topluluklarının karşılıklı saygıya dayanan bir özgürlükler ve sorumluluklar rejimidir.

Demokrasi her şeyden önce örgütlü toplumların, örgütlenme yollarını açık tuttuğu ve özgür iradelerin geçerli olduğu çağdaş rejimin adıdır. Demokrasi herşeyden önce

toplumun tüm bireylerinin örgütlenerek kendilerini güvence altına aldığı uygulamanın adıdır.

Demokratik hukuk devleti, başta örgütlenme hakkı olmak üzere çağdaş insan haklarını koruyan devlettir.

İşveç'te yasaların getirdiği düzenlemelerden çok, işçi ve işveren konfederasyonlarının (LO-SAF) 1938 yılında ulusal seviyede yaptıkları temel anlaşma (Basic Agreement), çalışma ilişkilerini ve bu ilişkilerden doğan uyuşmazlıkların çözümünü devlet müdahalesi olmadan tarafların kendi aralarında özgür iradeyle çözümlenmeye başlamıştır (Bkz. Kocaoğlu, Arabuluculuk, 1999/184 vd).

1938 Temel Anlaşması, 956 dan beri, bölgesel ve yerel anlaşmalar için model ve tip anlaşma rolünü oynamaktadır.

Böylece, temel anlaşmaya dayanan uygulama anlaşmaları, taraflar arasında karşılıklı saygı ve işbirliğine dayanan bir barış ortamı içinde ekonomik gelişmeyi hızlandırırken hükümetlerin hoşgörülü tutumu da toplu pazarlık sisteminin en iyi biçimde gelişmesini ve sürdürülmesini sağlamaktadır. (Kocaoğlu, 1999/190).

Ancak, tüm sendikal hakların geliştiği ülkelerde olduğu gibi, İşveç'te de sendikal gelişmeler bizzat çalışanların mücadelesi sonucu elde edilmiştir. Hiçbir ülkede sendikal hak ve özgürlükler, kendiliğinden elde edilmemiş, uzun yıllar süren mücadelelerin sonucu elde edilmiştir.

İşveç'te sendikal hareket ve örgütlenmeler, sanayileşmeye paralel biçimde gelişmiştir. Bu mücadele içinde çalışanlar ekonomik, sosyal gelişmelerde yeni adımlar attılar ve yeni haklar elde ettiler.

Çok geçmeden sendikal hareketlerin tüm çalışanların ekonomik ve sosyal çıkarlarını koruduğu anlaşıldı. Sendikal hareketlerde ve bu konudaki özgürlük mücadelesinde çalışan kesimin işçi sınıfı başı çekti.

İşveç'te memurlarda bu gelişmeye gecikmeden katıldılar. Özellikle 1920 li yıllardan itibaren çalışma hayatında ve toplumda seslerini duyurmaya başladılar. İşveç'teki memur sendikalarının hepsinin kuruluşu 1900 lü yıllarda olmuştur (Erol, 1995/75).

İşveç'te devlet memurlarının sendikal hakları elde etmeleri kolay olmadı ve birçok aşamalardan geçerek gelişti. Önce dernekleşme, sonra toplu iş sözleşmesi ve grevsiz bir sendikalaşma aşaması oluştu.

İki Dünya savaşı arasındaki yıllarda enflasyondaki sürekli artış, savaşların getirdiği ekonomik çöküntü, memurların da örgütlenmesini hızlandırdı.

1936'da çıkartılan bir yasada bir defa "çalışanlar" deyimini kullanıldı. Böylece, tıpkı 1961 Anayasamızdaki gibi, tüm çalışanlara sendikalaşma hakkı tanınıyordu.

Ancak, 1936 yasası, yalnızca özel sektörde çalışan memurlara sendikalaşma hakkı veriyordu. Kamu sektöründe çalışanlara sendikalaşma hakkı tanınırken, sözleşme yapma ve grev hakkından yoksundular.

1937 yılında devlet memurlarına toplu sözleşme yapabilme hakkı tanındı ve 1966 da bu yasa genişletilerek memurlara “grev” hakkı da verildi. Böylece, devlet memurları özel sektör memurlarından 30 yıl sonra sendikalaşma, toplu sözleşme yapma ve grev haklarını elde ettiler.

Yine 1966 da polis ve silahlı kuvvetler mensupları da İsveç’te sendikal hak ve özgürlüklere kavuştular. Sonuçta tüm memurlar, grevli, toplu sözleşmeli sendikal haklara sahip oldular.

İsveç’te iki büyük konfederasyon vardır. Biri 2.300.000 üyelik İşçi Sendikaları Konfederasyonu (LO), diğeri 1.300.000 üyeli Memur Sendikaları Konfederasyonu (TCO) dur. TCO’ya üye 20 sendika vardır. İsveç’te tüm devlet memurları sendikalıdır.

İsveç’te resmi kurumlar siyasi örgütler ile sendikalar diyalogu İsveç’in gelişmesinde köşe taşlarını oluşturmaktadır ve kamu ile özel kesiminde %80-90 arasında bir örgütlenme vardır.

Güçlü sendikacılık Pazar ve sermaye dengesini en iyi biçimde sağlayan örgütlerdir. Böylece tüm kazançlarını adil ve eşit dağılımı, sosyal refah ve demokrasinin yerleştirilmesi için en iyi temel taşlar atılmış olmaktadır.

Kamu çalışanlarının örgütlü olması yalnızca ücret ve işe alınma koşullarını değil, çalışanların sağlığı, eğitimi ve iş verimi gibi konular üzerinde de sonuç alıcı çalışmaların nasıl gerçekleştirileceği konusunda da çözüm üretmektedir.

1985 te İsveç hükümeti 85.000 devlet memuruna lokavt ilan etti. 1989 da toplu görüşmeler uyuşmazlıkla sonuçlandı. Polisler ile öğretmenler, greve gittiler.

İsveç’te memurların grev hakkı da vardır. Yalnız, sendika üyesi olmalarına rağmen yüksek düzeydeki memurlar grev yapamazlar. Bu memurlar için ayrı sözleşme yapılmaktadır.

İsveç’te memur denildiği zaman özel sektörde çalışan büro personeli anlaşılır. İsveç’te Belediye Memurlar Sendikasının (SKTF) 185.000 üyesi İsveç Polis Sendikasının (SPE) 31.000 üyesi (1903’te kurulmuştur). İsveç Sağlık Memurları Sendikası (SHSTF) 88.000 üyesi, İsveç Öğretmen Sendikası 202.000 üyesi, İsveç Subay Sendikası (ORF) nın 14.000 üyesi vardır.

Emekli subaylarda tıpkı emekli polisler gibi sendikalarına üye olabilirler. İsveç’te, ikinci subay sendikası da subay akademisyenler sendikasıdır.

İsveç’te sanayii memurlarının, banka memurlarının, gazetecilerin, yazarların, hukukçuların, toplum bilimci ve iktisatçıların özetle tüm meslek mensuplarının sendikası vardır. (Bkz. Erol, 1995/121 vd).

İsveç toplumu, sendikal hak ve faaliyetleri tüm çalışanların temel insan hak ve özgürlüklerinin elde edilmesinde demokratik bir araç olarak kabul etmektedirler.

Sendikaların hiçbir siyasi parti ile organik bağları yoktur. Fakat ülke sorunlarına tarafsız ve sessiz kaldığı anlamına gelmez. Politik kararların alınmasında, sorunların çözümünde etkin rol oynamak, tüm İsveç sendikalarının vazgeçilmez demokratik katılım talepleri olarak işlemektedir.

2. Fransa'da Memur Sendikacılığı

1946'da kabul edilen Genel Memur Statüsü memurlara ilk kez sendikal hakkı yasal olarak tanımıştır. 27 Ekim 1946 anayasası ile de sendika ve grev hakları anayasal güvenceye alınmıştır.

1946 statüsü, memur sendikalarını hizmetin yürütülmesine ve personel yönetimine sıkı biçimde katmıştır. Bu nedenle, memurların sendikaları aracılığı ile yönetime katılmalarını sağlayan ortak ikili birimler kurulması öngörülmüştür.

Teknik komiteler, ortak Yönetmelik Kurulları Devlet memurluğu Yüksek kurulu bunların başlıcasıdır. 1946 statüsü, verimlilik primleri ve asgari geçim ücreti gibi, ücreti yakından ilgilendiren düzenlemeler de getirmişti (Gülmez, 1996).

4 Şubat 1959 Genel memur Statüsü, geleneksel devlet memurluğu anlayışına geri dönerek, memur hukuku ile iş hukuku arasındaki yakınlığı durdurmuştur. Verimlilik primi kaldırılmış ve en düşük memur aylığının en az geçim ücretine göre hesaplanmaktan vazgeçilmiştir.

1981 de Sosyalist Partinin iktidara gelmesiyle memurlar için olumlu yeni düzenlemeler yapılmış 28.05.1982 tarih ve 82-447 sayılı kararname ile sendikal hakların devlet yönetiminde ve kamu kuruluşlarında kullanımı düzenlenmiştir.

13.07.1983 tarihli ve 83-634 sayılı memurları ve yükümlülüklerine ilişkin yasayla, memurların düşünce özgürlüğü, sendika, toplu pazarlık ve grev hakları güvence altına alınmıştır (Gülmez, 1996/22.)

Memurlara özgürce sendika kurma ve bunlara üye olma hakkı tanıyan yasa, sendikalara memurların statüsü ile ilgili düzenlemeler ile ortak çıkarlarına zarar veren kararlara karşı yargı yoluna başvurma yetkisi de vermiştir.

Böylece 1968 sonrası uygulamalarından doğan toplu görüşme yasal dayanağa kavuşturulmuştur. Dolayısıyla sendikaların ücretlerin belirlenmesinden önce ulusal düzeyde hükümetle toplu görüşmelerin yürütme yetkisi vardır.

Ancak, 1983 yasası, toplu görüşme sonucu ortaya çıkacak belgenin hukuksal bağlayıcılığı konusunda açık bir düzenleme getirmiştir.

Tüm bu gelişmeler, yani 1946 statüsü ile getirilen memurlara sendikal hakların tanınması, ikili birimlerin öngörülmesi, verimlilik primleri ile en düşük memur aylığının hesaplanmasında asgari ücretin baz alınması gibi düzenlemeler, işçi hukuku ile memur hukuku arasında karşılıklı yakınlıklar sağlamıştır.

En azından iş hukuku ile memur hukuku arasında temel ilkelerde bir denge kurulmaya başlanmıştır. Dolayısıyla ekonomik gelişme ve sosyal düzenlemelerin

işçiye oranla geri bıraktığı memurlar, özellikle çalışma rejimi, izinler, ücretler ve sosyal yardım konularında işçilere yakın haklar elde etmeye başlamışlardır.

Böylece, Fransa’da memurun durumunun tümüyle artık statü hukuku niteliği taşıdığını ileri sürmek mümkün değildir. Bir taraftan memur sendikaları ile hükümet arasında yapılan toplu görüşmeler, çalışma ilişkilerinin belirlenmesinde neredeyse toplu iş sözleşmesi gibi rol oynarken; öte yandan memurlara tanınan emeklilik ve iş güvencesi gibi haklar, işçilere tanınarak işçi ve memur kesimlerinin hakları arasında bir yakınlaşma sağlamıştır (Gülmez, 1996/24-30).

Sonuçta, C. Talas’ın da belirttiği gibi, demokratik ülkelerde artık devlet, devlet memur ilişkilerini tek yanlı saptayan bir ayrıcalığı arkada bırakma aşamasına gelmiştir (Yıllık, 1974/1976/2).

Çalıştırdığı insanlara giderek her alanda ve her kademede daha büyük boyutlara ulaşan bir diyalog ve işbirliği yapma eğilimine girmiştir. Demokratik bir çok ülkede devlet, çalıştırdığı ve kamu hizmeti gören insanlar karşısında temel insan hak ve özgürlüklerinin sınırlarını belirlerken, tek yanlı karar verme gücünü giderek yitirmektedir (Talas, 1974/1976-8)

1999’lar biterken Türkiye’de Devlet hala memurunu “*Kapıkulu görme alışkanlığını sürdürmektedir*” ve herşey devletin yetkisine ve kararına bırakılmıştır (Talas, Yıllık/9).

3. Dünyadaki Memur Sendikalaşmasına Genel Bakış

Memur sendikalarının yasal ve anayasal düzeyde güvenceye kavuşturulması, İkinci Dünya Savaşından sonraki yıllarda başladı. 1990’lardan sonra kamu görevlilerinin de sendikal haklara kavuşması, dünyada genel bir eğilim olarak belirmeye başladı.

1960’lı yıllarda başlayan memur sendikacılığı 1970’li yılların sonlarında hemen tüm Avrupa ülkelerinde yüksek bir artış eğilimi gösterdi. Özel kesime oranla kamu kesiminde daha kolay örgütlenme olduğu için, memur sendikacılığı da hızla yayıldı.

Memurlar, F. Almanya, Avusturya, Hollanda ve İsviçre gibi ülkelerde sendikalaşma düzeyi en yüksek olan çalışan kesimi oluşturmuştur.

UÇÖ Uzman Komisyonu 1983-1994 yılları arasında hazırladığı bir toplu incelemede sendika hakkı yönünden ülkeleri a. Sendika hakkı tanıyanlar b. Sendika hakkı tanımayanlar c. İstisna ve kısıtlama koyan ülkeler olarak üç başlık altında toplamıştır (Gülmez, 1996/50-59).

a) Sendikal Hakları Tanıyan Ülkeler

Dünyadaki ülkelerin çoğu kamu görevlilerine sendika hakkı tanımıştır. Bu ülkelerden bazıları kamu görevlilerine sendikalaşma hakkını genel sendika yasaları ile tanımıştır ve işçi kesimi ile ortak düzenleme yapılmıştır.

Arjantin, Avusturya, Beyaz Rusya, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Almanya, Filipinler, Finlandiya, Fransa, Hindistan, Hollanda, Honduras, İrlanda, İngiltere, İsrail, İsveç, İtalya, İzlanda, Kenya, Kıbrıs, Kolombiya, Kosta Riko, Küba, Macaristan, Mısır, Norveç, Polonya, Portekiz, Rusya Federasyonu, Tunus Ukrayna, Uruguay, Yugoslavya gibi ülkeler, işçilerle memurlar arasında ayırım gözetmeyen ülkelerdir.

ABD, Belçika, Benin, Danimarka, Fas, Fransa (Özel yasa çıkardı) Gabon, İspanya, İsviçre, Japonya, Kamerun, Kanada, Lüksemburg, Mali, Meksika, Peru, Trinidad, Tobago, Uruguay, Venezüella, Yeni Zelanda gibi ülkeler ise sendika hakkını ayrı ve özel bir yasa ile memurlara tanıdılar.

b) Sendikal Hakları Yasaklayan Ülkeler

Malezya ve Singapur gibi ülkeler, temelde memurların sendikal haklarını yasaklamıştır. Ancak, Malezya hükümeti bazı meslek memurlarına bazı koşullarda sendika kurma hakkı vermektedir. Singapur hükümeti de silahlı kuvvetler ve polis dışındaki memurlarına sendikalara üye olma imkanı tanıdığı UÇÖ'ye bildirmiştir.

UÇÖ uzmanlar Komisyonunun 1994 raporunda sendika hakkını yasaklayan ülkeler olarak Bolivya, Çad, Ekvator ve Liberya geçmektedir.

Bilindiği gibi 87 sayılı ILO sözleşmesi, Silahlı Kuvvetlerle Polisi ulusal mevzuatla 87 nin getirdiği güvencelerden yararlanma ölçüsünü belirleme yetkisini tanımıştır.

Bu nedenle silahlı kuvvetler personeli yaygın biçimde polis de kısmi sendikal haklardan yoksun bırakılmıştır. Ancak, Almanya, Avusturya, İngiltere, Danimarka, Finlandiya, İsveç, Lüksemburg, ve Norveç gibi ülkeler bazı özel kısıtlamalar getirmekle birlikte mesleki çıkarlarını korumaları için silahlı kuvvetler sendikal haklar tanımışlardır. Ancak Polis sendikalaşma hakkından silahlı kuvvetlerden daha çok yararlanmaktadır (Gülmez, 1996/57).

Örnek olarak ABD, Almanya, Avusturalya, Avusturya, Belçika, Danimarka, Fildişi Sahili, Finlandiya, Fransa, Gine, Hollanda, İrlanda, İspanya, İsveç, İzlanda, Lüksemburg, Norveç, Portekiz, Senegal, Tunus, Yeni Zelanda Polise sendikal hak tanımıştır.

Bazı ülkeler itfaiye personeline (Japonya), bazıları cezaevi personeline (Pakistan, Polonya, Malezya, Meksika gibi) kimi ülkelerde yönetimin üst kademelerinde çalışanlara (Meksika, Mısır, Peru), bazı ülkeler yargıçlara (Gabon) sendikalaşma yasağı koymuştur.

Ancak, UÇÖ Sendika Özgürlüğü Komitesi bazı memurlara getirilen bu tip kısıtlamaların sınırı olmasını istemektedir.

4. Memurlar ve Toplu Pazarlık Yapma Hakkı

Sendikal hakların ve faaliyetlerin temelinde ekonomik ve sosyal hakların karşılıklı olarak tespit edilmesi yatar. Toplu sözleşme yaparak işçiler gibi çalışma ilişkilerinden doğan ekonomik, sosyal ve çalışma şartlarını düzenlemekte etkili ve yetkili olmayan bir sendikacılık, kuruluş amacını gerçekleştirmez ve kendi kendine yardım ilkesinden yararlanamaz (Bkz. Kocaoğlu 1997).

Memur sendikalarının devletle toplu pazarlığa durması demek, artık devletin memurların hak ve yetkilerini, statülerini, özlük hakların, kariyerlerini belirlerken üstün iradesini ve tek yanlı karar alabilme üstünlüğünü bırakması demektir.

Bu nedenle işçi-işveren ilişkilerinde görülen toplu iş sözleşmeleri ve karşılıklı iradelerin eşitliği ilkesi henüz yaygınlaşmamıştır. Çünkü, kamu hizmetlerindeki çalışma ilişkilerini düzenlerken devlet hem işveren konumundadır. Hem de kuralları koyan üstün güç durumunda bulunmaktadır.

Buna rağmen bugün ABD, Avusturya, Belçika, Birleşik Krallık, Danimarka, Finlandiya, Fransa, İtalya, İspanya, İsveç, Kanada, Norveç ve Yeni Zelanda, Venezüella gibi ülkeler, kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesinde toplu pazarlık sistemini yasayla kendi memurlarına tanımışlardır.

Almanya’da memur statüsünden yararlanan tüm görevliler (Beamte), toplu pazarlık kapsamı dışındadır. Çünkü memurlar kamu gücünü temsil ederler ve devletle özel bir çalışma ilişkisi içindedirler. Özetle, memurlar statü hukukuna bağlıdır.

Bu nedenle özel kesimde uygulanan toplu pazarlık sisteminin memurlara uygulanması, statüleri geri mümkün gözükmez. Memur statüsünden yararlanmayan kamu görevlilerinin 1949 ve 1953 tarihli devlet memurluğuna ilişkin yasaların hükümleri gereğince toplu pazarlık yapma hakları vardır.

Fransa toplu pazarlığı mali etkisi olan sorunların (ücretlerin) çözümünde uygulanmaktadır. 1983 yasası, ulusal düzeyde toplu pazarlığın ücretleri konu alacağını belirtmektedir.

Sendikal faaliyetlerin en son aşaması, toplu sözleşmede pazarlık olmazsa mücadeleciler yol olan grevle hakkı elde etmeye çalışmaktadır.

Grev hakkını kamu görevlilerine yasayla tanıyan ülkelerin sayısı 25’i bulmaktadır (Gülmez, 1996/115). ABD’de 8 Federe Devlet, Finlandiya, Fransa, İspanya, İsveç, İtalya, Kanada, Meksika, Norveç, Polonya, Portekiz, Yunanistan bunlardan bazılarıdır.

Arjantin, Fransa, İtalya, Portekiz, Romanya grev hakkını anayasa ile memurlara tanımıştır. İsveç ve İtalya’da kamu görevlileri genel kurallara uyarak greve gidebilirler.

Bazı ülkeler grev hakkına kısıtlama getirirken, bazı ülkeler açıkça yasaklamışlardır. Disiplin cezaları ve özel suç sayarak cezalandırmışlardır.

Tüm bu gelişmeler, Türk memur sendikacılığını belirli bir yere getirememiştir. 23.07.1995 tarihli Anayasa değişikliği ile memurlara sendika kurma ve toplu görüşme yapabilme hakkı tanınmışsa da 1999 biterken uyum yasaları henüz çıkartılmamıştır.

IV. TÜRKİYE’DE MEMUR SENDİKACILIĞI

1. Cumhuriyetten Sonra Memur Sendikacılığındaki Hukuki Gelişmeler

Türkiye Cumhuriyeti demokratik, laik, sosyal bir hukuk devletidir (Any. M. 2). Demokratik, sosyal hukuk devleti olmanın en önemli ilkelerinden biri de örgütlenme özgürlüğüdür.

Temel insan haklarından sayılan bu özgürlüğün sendikal hak olarak birlikte memurlara da tanınması gerekir. Özellikle 1961 Anayasası ile çalışan kesimlerden işçiler sendikal hak ve özgürlüklere yasal olarak kavuşmasına rağmen, memurlar bu haklardan 1999 biterken de yoksun durumdadır.

1961 anayasasının 46. Maddesi tüm çalışanlara sendika kurma ve sendikalara üye olma özgürlüğü tanımıştır. Memurların haklarının yasayla düzenleneceği öngörülmüştü.

1965’te kabul edilen 624 sayılı Devlet Personeli Sendikalar kanunu, Türkiye’de ilk defa memurların sendikalaşmasına olanak tanımıştır. Ancak, oldukça yasaklayıcı ve sınırlayıcı bir kanun olan 624 sayılı yasa 12 mart 1971 Askeri Muhtırası ardından 1961 Anayasasında 20.10.1971’de 1488 sayılı kanunla yapılan değişiklikle kamu görevlilerinin sendikalaşmasını yasakladı ve adı geçen kanun da yürürlükten kalktı.

1965 tarihli ve 657 sayılı kanun 22 nci maddesi, Devlet memurlarına özel kanunlarda belirtilen hükümler uyarınca sendika ve meslek bilgileri kurabileceklerini ve bunlara üye olabileceklerini hükme bağlamıştı. Ancak, anayasanın 46. Maddesindeki değişiklikten sonra 23.12.1972 tarihli ve 2 sayılı KHK ile 657’nin 22. Maddesi de yürürlükten kaldırıldı.

1982 Anayasası ise memurlara açıkça sendikal hak tanımadığı gibi, açıkça da yasaklamamıştır. Ancak, anayasalar temel hak ve özgürlükleri belirterek güvenceye bağlar. Anayasa’da yer almış bir temel hak ve özgürlük yasama organı tarafından ortadan kaldırılamaz.

Anayasa’da yer almayan bir özgürlük, ancak yasama organı tarafından konusu, kapsamı ve kullanım biçimi yasa ile belirlenerek bir hak haline getirilebilir. Yani, Yasama organı, Anayasa’da güvence altına alınmamış da olsa, memurlara yasa ile sendikal haklar tanıyabilir.

Nitekim, Danıştay Birinci Dairesi bir kararında (22.04.1992 tarih ve E. 1992/136, K. 1992/147 sayılı), bir hakkın Anayasa’da yer almamış olmasının yasayla tanınmasına engel olmayacağını belirterek, 1961 Anayasasının lokavta ilişkin bir düzenleme içermemesine rağmen TBMM’nin 275 sayılı yasa ile işverenlere lokavt hakkını tanıdığını belirtmiştir.

Yine İçişleri Bakanlığının kamu görevlilerine sendika kurma ve sendikal faaliyetler bulunmasına yasak getiren genelgesinin (28.02.1991 tarih ve 052334 sayılı) iptaline

ilişkin olarak açılan davada Danıştay 10. Dairesi (10.11.1992 tarih ve E. 1991/1962, K. 1992/3911 sayılı) kararında;

anayasamızda kamu personeline sendikal hak tanınmamış olmakla birlikte söz konusu hakkın kullanımını engelleyen bir hüküm olmadığını,

Sendika ve derneklerin kurulması için izin koşulunun bulunmadığını,

Sendikaların kuruluş belgelerini yetkili mercie verilmesiyle tüzel kişilik kazanacağını,

İdarenin sendika tüzel kişiliklerinin kuruluş ve faaliyetlerine müdahale etmesinin esas olduğunu,

Sendikanın kuruluş ve faaliyetlerine idarenin genel kolluk yetkisini kullanarak müdahalesinin mümkün olmadığını açıkça vurgulamıştır.

Yargıtay 9. Hukuk Dairesi (23.11.1990 tarihli, E. 1990/12212, K. 1990/12425) bir kararında memurlar tarafından kurulmuş bulunan örgütlerin 2821 sayılı Sendikalar kanunu anlamında bir sendika sayılmayacağını belirterek, memurların sendika kurma ve sendikal faaliyette bulunmalarını mümkün görmemiştir.

Sayıştay Genel Kurulu, belediyelerde çalışan memurların oluşturduğu sendikalarla belediyeler arasında akdedilen toplu iş sözleşmelerine dayanılarak, belediye memurlarına 657 sayılı kanun ve diğer ilgili mevzuat hükümleri hilafına ödemede bulunulması üzerine 23.06.1994 tarihinde oy birliği ile verdiği kararında (Sayş. Gn. K. 23.06.1994, 94/453) "*Belediyede çalışan ve memur statüsünde bulunan personele kanunlarla sağlanan haklar dışında toplu iş sözleşmeleri akdetmek suretiyle ücret ödenmeyeceğine ve hiçbir yarar sağlanamayacağına*" hükmetmiştir.

1924 anayasasının 93. Maddesi tüm memurların nitelik, hak ve yetki, maaş ve özlük hakları ile memuriyete atanma, azil, terfi ve yükselmelerinin özel kanunla düzenlenmesini öngörmüştü.

Bu hükme istinaden 1926 da 788 sayılı Memurin Kanunu çıkarılmıştı. Ancak, adı geçen Kanunda memurların sendika kurmasını düzenleyen veya yasaklayan bir hüküm getirmemişti.

Ancak, aynı kanun 65. Maddesi, memurların toplu olarak işi bırakmalarını teknik bir deyimle grev yapmalarını yasaklamıştır.

1909-1936 döneminde yürürlükte olan Tatil-i Eşgal Kanunu, genel kamu hizmeti yürütülen tüm kurumlarda sendika kurulmasını yasaklamıştır (m. 8).

28.06.1938 tarihli 35/2 sayılı Cemiyetler Kanunu, memurların dernek kurmasını dahi yasaklamıştır (m. 12). Bilindiği gibi bu hukuksal düzenlemeler 1961 Anayasasının kabulüne kadar sürmüştür. Bundan sonraki gelişmeleri yukarıda özetlemiş bulunuyoruz.

Ancak, 1961 Anayasasında olduğu gibi, 1982 Anayasası da memurların aylık, ödenek ve diğer özlük işlerinin kanunla düzeleceğini hükme bağlamıştır (m. 128).

Özetle 1980 li yıllarda Türkiye Pazar ekonomisinde büyük bir atılım yaparak dışarı açılmada büyük bir gelişme göstermiştir. Bu gelişme çalışma hayatında ve ilişkilerinde de etkisini derhal göstererek kamu çalışanlarının yani devlet memurlarının sendika kurma isteklerinin demokratik bir talep olarak gündeme gelmesine yol açmıştır.

1990 lı yılların başından itibaren Türkiye’de devlet memurları yukarıda özetlediğimiz ve onaylayarak hukukun bir parçası haline getirmiş bulunduğumuz İHEB, ASS, İHAS ve 98 sayılı ILO sözleşmesindeki hükümlere dayanarak sendikalar kurmaya başladılar.

Türkiye’nin 87 ve 151 sayılı ILO sözleşmelerini onaylayarak bu sözleşmelere taraf olmasıyla birlikte, kamu görevlileri sendika ve üst kuruluşlar kurma ve bunlara üye olma yolundaki girişimlerini yoğunlaştırdılar. Bunun üzerine Başbakanlık 15.06.1993 tarihli ve 1993/15 sayılı genelgeyi çıkarmıştır. Başbakanlık adı geçen genelgede uluslararası sözleşmelerin iç hukukumuzun bir parçası olduğunu kabul etmekle beraber, bu sözleşmelerin doğrudan uygulanabilir olmadıklarını diğer bir anlatımla bu sözleşmelerden doğan hakların hasıl kullanılacağına kanunlarla düzenlenmesi gerektiğini de vurgulayarak memurlara çıkarılacak yasaların beklenilmesi gerektiğini tavsiye etmiştir.

Bu durum yargı kararlarına da yansımış, Yargıtay 4. Hukuk Dairesi, memurların kurduğu örgütlerde “*Sendika*” kelimesinin bulunması, onu gerçek anlamda ve yasal olarak memur sendikası haline getirmeyeceğini hükme bağlamıştır (20.12.1993, E. 1993/15009, K. 1993/15023 ve E. 1992/3666, K. 1993/15008).

Bu gelişmeler üzerine 49 ncu Hükümet Programında kamu görevlilerine sendikal hak ve özgürlükleri tanıyacak gerekli yasal ve Anayasal düzenlemelerin yapılacağı, 50 ve 52 nci Hükümet Programında da aynı mealde ifadelerle memurlara sendikal hakların tanınarak ILO standartlarının Türkiye’ye getirileceği ifade edilmiştir (Güleç, 1999/17).

Bilindiği gibi, kamu görevlileri Türkiye Cumhuriyeti Devletinin asli ve sürekli görevlerini yürütmekle görevli kişilerdir.

İşçilerin örgütlü, sendikalı, toplu iş sözleşmeli, grevli yaşamları ile haklarını kazanmaları kamu çalışanları içinde sendikalaşma ihtiyacını doğurmuştur.

Hakların örgütlü mücadele ile alınabileceği inancı giderek tüm kamu çalışanlarında yankı bulmaya başladı. 1989 Bahar eylemleri olarak bilinen işçilerin eylemleri bu süreci hızlandırdı.

1987 den itibaren memurlar arasında örgütlenme komiteleri ve sendika yürütme Komisyonları kurulmaya başladı.

İlk olarak 28 Mayıs 1990 da Eğitim İşkolu Kamu Görevlileri Sendikası (EĞİTİM-İŞ) kuruldu. Arkadan sendika kurmak için kitlesel başvurular başladı (Erdem, 1999/12).

24 Haziran 1993 te Türkiye Kamu-Sen Konfederasyonu kuruldu. Bu Konfederasyona bağlı Türkiye genelinde 962 Şube ve bu şubelere kayıtlı 502.000 civarında üye olduğu belirtilmektedir. (Toprak, 1999/4).

9 Haziran 1995 te on memur sendikası bir araya gelerek Memur-Sen Konfederasyonunu kurmuştur. Teftiş, taltif ve cezalandırılmada keyfilik olmasını istemeyen Memur-Sen Başkanı, özgür bir ortamda yaşamak, toplum içinde saygın ve onurlu bir yer almak istiyoruz, demektir (İnan, 1999/11).

Ülke sorunlarının sadece siyasal iktidardan beklenemeyeceğini belirten Memur-Sen Başkanı, asla siyasal ve ideolojik zemine koymayacaklarını da vurgulayarak, kavgacı olmadıklarını, üyelerine ve kamuoyuna karşı dürüst olmak, yanıltıcı söz ve davranışlardan kaçınmanın sendikacılığın temel ilkelerinden olduğunu da vurgulamaktadır (İnan, 1999/11).

Sayıları hızla artan memur sendikalarının bünyesinde toplandığı konfederasyonlardan biri de Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK) dur. 08 Aralık 1995 te İstanbul'da kuruldu.

KESK'e bağlı 21 sendikaya üye 500.000 kamu görevlisinin olduğu, 21 sendikanın 493 şubesi, 600 il ve ilçe temsilcisi bulunduğu, Türkiye ölçeğinde ve tüm işkollarında örgütlenmiş olduğu belirtilmektedir (Erdem, 1999/12).

KESK Başkanı, sendikal mücadelenin demokrasi ve özgürlük mücadelesinin bir parçası olduğunu belirterek, tüm kamu emekçilerinin ekonomik, siyasal kültürel, mesleki, hukuksal özgürlük hak ve çıkarlarını korumayı ve geliştirmeyi amaçladıklarını vurgulamaktadır (Erdem, 1999/12).

KESK Başkanı ayrıca sınıf bilincinin geliştirilmesini hedef seçtiklerini vurgulayarak, toplu sözleşme ve grev hakkından eksiksiz olarak yararlanmayı, iş güvencesi sağlamayı ve lokavtın kaldırılması için mücadele edeceklerini belirtmektedir.

Sendikal hak ve özgürlükleri yasaklayan kısıtlayan, yasal ve anayasal düzenlemelere karşı mücadele edeceklerini belirten KESK Başkanı, tüm çalışanların ve örgütlerinin siyaset yapma hakkını ve siyasal örgütlenme özgürlüğünü savunarak her düzeyde mücadele etmekten yana olduğunu belirtmektedir (Erdem, 1999/12).

KESK Başkanının söyledikleri iyice tahlil edilirse, her sendikacı birazda sosyalist olmalıdır ilkesinden hareketle, sanki 19. Yüzyıl ideolojik sendikacılığının günümüz temsilciliğini yapan kişi gibi söylemlerde bulunmaktadır. Halbuki, gerçek demokrasi bir uzlaşma rejimidir. Sadece belirli kesimlerin değil, tüm ülkedeki grupların çıkarlarını bağdaştırma çabalarında ortak uzlaştırıcı müştereklerin yakalayabilmesidir.

Türk Kamu-Sen Genel Başkanının da belirttiği gibi, bugün tüm dünyada önce pastayı, üretimi artırma ve büyütme mücadelesi verilmektedir. Sendikacı da pastayı büyültmeyi ve bu büyüyen pasta içerisinde kamu görevlilerinin hakkı ne ise onu adil bir biçimde almasının mücadelesini vermelidir (Toprak, 1999/5). Sendikal mücadelenin temelinde adil dağılım yatar. Eğer ülkede kaynak yoksa, üretim düşük

seviyede ise, çalışma yoksa, sonuçta ortaya paylaşılacak pasta çıkmıyorsa, sendika kurulsun da toplu sözleşme ve grev hakkı verilse de bir şey elde etmek mümkün olmaz.

Çünkü, olmayan bir şeyi paylaşmak mümkün mü? Sendika neyin kavgasını verecektir. Sendikalar önce işverenle işbirliği içinde çalışmayı, üretmeyi artıracak yöntemleri bulmalıdır. Çalışanlarla çalıştıranlarla, Devletle işbirliği içinde olmalıdır.

Artan pastadan, olan pastadan, üretilen pastadan makul, adil pay alabilmenin mücadelesini de vermelidir.

Sendikacılar kendi görüşlerini ve ideolojisini sendikalarına yansıtmamalıdır. Sendikaların ideolojik görüş ve hedefleri olmamalıdır. Sendikalar, siyasetin alternatifi olmamalıdır. (Akay, 1999/6).

R. Akay’ın da belirtmiş olduğu gibi, sendikaların Devleti zaafa uğratmak, kamu düzenini sarsmak gibi ve 12 Eylül 1980 den önce görülen kötü örneklerle yaşadığı (Tarişi yakmak) gibi görevleri olmamalıdır.

Sendikalar, elbette ülke yönetiminde, pastanın büyütülmesinde ve adil paylaşımında siyasetçilere yol göstermek, onları denetlemek, alınan ve alınacak kararlarda siyaseti yönlendirmek gibi görevleri üstlenmelidirler (Akay, 1999/6).

1990 lardan sonraki tüm bu gelişmeler, çeşitli memur sendika ve konfederasyonlarının kurulmuş olması, kamu grevlilerinin mali ve sosyal haklarının belirlenmesi sürecinde hükümetlerle ilişki kurmanın da ötesine geçerek kamu sendikacılığı ile ilgili gelişmelerin itici gücünü oluşturmuş ve 1995 te Anayasa’da değişiklik yapılarak kamu görevlilerine kağıt üstünde de olsa sendika kurma hakkının verilmesini sağlamıştır.

2. 1982 Anayasasındaki Değişiklik ve Sonrasındaki Gelişmeler

Yukarıda bahsettiğimiz Başbakanlıkça yayımlanan 15.06.1993 tarihli ve 1993/15 sayılı Genelge de 87, 98 ve 151 sayılı sözleşmelerle İAHS; İHEB’ne atıf yapılarak “işçilerden başka kamu görevlilerinin de sendika kurma ve sendikal faaliyetlerde bulunma haklarının olduğu vurgulanarak, sözleşmelerin tanıdığı sendikal hak ve güvencelerin idare makamlarınca uygulanmasının “hukuk devleti” ilkesinin gereğidir” denilerek, kamu görevlilerinin sendikal haklarını bu sözleşmeler çerçevesinde düzenlemeyi amaçlayan hazırlık çalışmalarının hızla sürdürüldüğünü, ancak kamu görevlilerinin bu çalışmaları beklemeksizin sendika kurma, üye olma, sendikal etkinliklerde bulunma yolundaki girişimlerin; faaliyet ve toplantıların kısıtlanıp yasaklanmaması ve kolluk güçlerinin müdahale etmemesi istenmiştir.

Bu gelişmeler hızla devam ederken, memur ve sendikacılığı konusunda Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerin iç hukukumuza uyarlanmasında atılan en önemli adım, 23.07.1995 tarihli ve 45121 sayılı Kanunla anayasa’nın 53. Maddesinde yapılan değişiklik olmuştur.

Anayasa değişikliği ile, memur ve kamu görevlilerinin sendikal ve üst kuruluşlar kurma hakkı en azından Anayasal güvence altına alınmış, Böylece, yönetim ve yargı kararlarındaki tereddütler giderilerek, anayasal temele oturtulmuş oldu.

Anayasanın 53. Maddesine eklenen üçüncü fıkra ile (Ek: 23.07.1995-4121/4 md), kamu görevlilerine;

- a. Sendika ve üst kuruluşlar kurabilme,
- b. Bu kuruluşları, üyeleri adına yargı makamlarına başvurabilme
- c. Bu kuruluşlara idare ile amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilme yetkisi verilmiştir:

Ancak, toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılırsa, düzenlenecek mutabakat metni taraflarca imzalandıktan sonra, uygun idari veya yasal düzenlemenin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulu'nun takdirine sunulur.

Mutabakat metnindeki anlaşma ve anlaşmazlık noktaları da ayrı ayrı tutanakla belirtilerek yine Bakanlar Kurulu'nun takdirine sunulmak zorundadır.

Bu değişiklik uygulanmasına ilişkin yöntemlerin yasayla düzenleneceğini de hükme bağlayan Anayasanın amir hükmünün gereği aradan beş yıl geçmesine rağmen TBMM tarafından yerine getirilememiştir.

Bu duruma, sadece TBMM'nin yavaş davranması değil, bazı memur sendikalarının grevsiz ve toplu sözleşmesiz sendikal hakların verilmesine karşı çıkarak, 55 nci Hükümet döneminde Kamu Görevlileri Sendikalar Kanun tasarısının 20. Yasama döneminde TBMM'de görüşülürken geri çekilmesine sebep oldular.

04 Mart 1998'de Ankara Kızılay'da memur ve bazı sendikalar tarafından gergin ve radikal eylemler yapıldı. Kanun tasarısı ve içeriği hakkında öncelikle KESK ile Türk Kamu-Sen anlaşamamışlardı.

Türk Kamu-Sen, Kanun tasarısını şimdilik yeterli bulurken işe bir yerden başlamanın gerekliliğini vurgulayarak, toplu sözleşme ve grevli hakların ileri de elde edilebileceğini savunmaktaydı. Buna karşılık KESK, tasarısı da toplu sözleşme ve grev hakkı olmadığı için tamamen karşı çıkmıştır.

Koalisyon Hükümeti de tasarısı geri çekmek zorunda kalmıştır.

Tasarının Plan ve Bütçe Komisyonunca kabul edilen 1 nci maddesinde, "*Kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için oluşturdukları sendika ve konfederasyonların kuruluşu, organları, faaliyetleri ve yetkili kamu görevlileri, sendika ve üst kuruluşları ile Kamu İşveren Kurulu arasında yürütülecek görüşmelere ilişkin usul ve esasları düzenlemek*" olduğu belirtilmiştir.

Toplu görüşme, kamu görevlileri için uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, fazla çalışma ücretleri, sair sosyal mali haklar ile bu mahiyetteki etkinlik artırıcı diğer yardımlara ilişkin olarak yetkili kamu

görevlileri sendika ve üst kuruluşları ile Kamu İşveren Kurulu arasında yapılan görüşme olarak tanımlanmıştır (m. 3/h).

Toplu görüşmenin en geç onbeş gün içinde sonuçlandırılacağı, bu sürede anlaşma sağlanırsa hazırlanan mutabakat metninin taraflarca imzalandıktan sonra uygun idari, icrai ve yasal düzenlemelerin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulu’na sunulacağı, BK’nda mutabakat metni ile uygun düzenlemeleri üç ay içinde gerçekleştireceği ve kanun tasarılarının TBMM’ye sunulacağı belirtilmiştir.

Uzlaşma olmaması durumunda, Uzlaşma Kurulu’nun konuyu izleyerek beş gün içinde karar vereceği ve verilen kararı BK’na sunacağı da yasa tasarısında belirtilmişti.

Tasarının yukarıya alınan maddelerinden açık ve net bir biçimde anlaşılacağı gibi, kamu çalışanlarına tasarı ile getirilen toplu görüşmenin, serbest toplu pazarlık sistemi ile hiçbir ilişkisi yoktur.

Tarafların özgür ifadeleri değil, yine yasa koyucunun egemenlik hakkına dayanarak kamu çalışanlarının çalışma ilişkilerini ekonomik, mali ve sosyal haklarını “*yasal düzenleme ilkesine*” dayandırmıştır.

Tasarının getirdiği yöntem, Bakanlar Kurulunun yasa hazırlaması, bunun TBMM’den geçirmesinin güçlüğü dikkate alınacak olursa, gerçek hayatta bunun yürümesinin zorluğu ve hatta imkansızlığı kendiliğinden ortaya çıkar.

Sonuçta şunu söylemek kesin olarak mümkündür; Tasarı geri çekilmiş olmakla birlikte bu anlamda bir kamu sendikacılığında memurların beklentisi olan sonuçları almak hiçbir zaman mümkün olmayacağı gibi, hatta halen yürürlükte olan sistemle her katsayı artışı dönemlerinde memurlara hükümetler arasında yaşanan gerginliklerin dozajı daha da artabilir.

200 yıllık çabaların sonunda oluşan ve gelişin sendikacılık ve demokratik ülke uygulamaları göstermiştir ki, toplu sözleşmesiz, grevsiz sendikal haklar, üyelerinin ekonomik, sosyal ve mali çıkarlarını korumaktan çok uzaktır.

Nitekim, 1982 anayasasının 1995’te değiştirilen 53. maddesine eklenen üçüncü fıkra da kurulacak memur sendikalarına ve üst birliklerine bu mekanizmaları yani toplu iş sözleşme yapma ve greve gidebilme haklarını vermemekte ve açıkça yasaklamaktadır.

Nitekim, “ 128. maddenin ilk fıkrasına giren kamu görevlilerinin, bu maddenin birinci ve ikinci fıkraları ile 54. madde hükümlerine tabi olmayan sendikalar ve üst kuruluşlar” kurabileceklerini hükme bağlamıştır.

Maddenin birinci ve ikinci fıkraları, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkını ve bu hakkın nasıl yapılacağına kanunla düzenleneceğini belirtmektedir.

Yine, 54. Madde toplu sözleşmenin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde grev ve lokavt haklarını düzenlemektedir. Anayasa’da yapılan değişiklik öncelikle memur sendikalarının bu haklara sahip olmadığını “... hükümlerine tabi olmayan”

diyerek, neleri yapamayacağını açıkça vurguladıktan sonra, devam eden cümlelerin de neleri yapabileceklerini ve bunların nasıl sonuca bağlanacağını hükme bağlamıştır.

Anayasa hükümlerinin bağlayıcılığı ve üstünlüğü karşısında (m. 11) ve 53 maddedeki bu yeni fıkra değiştirilmedikçe, evrensel değerlere uygun ve demokratik ülkelerin uygulamalarına paralel düzenlemelerin getirilmesi için Türk kamu görevlileri daha çok beklemek zorundadır.

Gerçi, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun daha önce mülga edilen 22 nci maddesi 4275 sayılı kanunla 12.06.1997'de yeniden düzenlenerek, Devlet memurlarına Anayasa ve özel kanunla belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilecekleri ve bunlara üye olabilecekleri hükme bağlanmışsa da, adı geçen özel kanun 1999 biterken bile çıkartılmamıştır.

Başbakanlık (Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü), 20.11.1997'de (Sayı: B. 02.0.PPXG. 0.12-383/26654) çıkardığı bir genelge ile tüm kamu yetkililerine (**Kamu sendikaları ilgili kanun tasarıları hazırlanıp yasalaştırmaya kadar geçen süre içinde**) aşağıdaki hususları emretmiştir.

- a. Sendika üyesi kamu görevlilerinin yazılı başvuruları halinde üyelik aidatlarının yetkili merciler vasıtasıyla kaynaklarından kesilerek sendika hesabına yatırılması,
- b. Kamu görevlilerinin sendika ve üst kuruluş kurma, sendikalara üye olma, sendikal etkinliklerde bulunma yolundaki başvuru girişimlerinin engellenmemesi,
- c. Sendikaların genel kurul yapma, kendilerini ve çalışanlarını tanıtıcı yayınlar yapma, çeşitli toplantılar düzenleme, sosyal, kültürel ve sanatsal etkinliklerde bulunmalarının kısıtlanıp yasaklanmaması,
- d. Sendika yönetici ve üyelerine sendikal çalışmaları nedeniyle disiplin cezaları uygulanmaması,
- e. Sendikaların kanunlar çerçevesinde etkinliklerine genel kolluk yetkisinin kullanılarak müdahale edilmemesi,
- f. Sendikalarla diyaloga girilerek, işbirliği yapılması, görüş ve önerilerinin alınması,

Konusunda kolaylık gösterilmesi ile kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar ve diğer kamu görevlilerinin sendikal faaliyetlerinin bu Genelge hükümleri doğrultusunda yürütülmesi hususunda her kademedeki yetkililerin gerekli titizlik, duyarlılık ve kolaylığı göstermeleri; toplumsal uzlaşma ve demokrasi kültürünü geliştirme azim ve arzusundaki Hükümetimiz için büyük önem arz etmektedir." Dendikten sonra; 1993/15 sayılı genelgenin yürürlükten kaldırıldığını, bilgilerini ve gereğini Başbakan Mesut YILMAZ önemle rica etmektedir.

Tüm bu olumlu gelişmelere rağmen yakın gelecekte sağlıklı bir memur sendikacılığı kurarak üyelerinin hak ve menfaatlerini gerçekleştirecek tüm düzenlemeleri yapmak pek mümkün görülmemektedir.

Çünkü, TBMM’nin çalışma hızı, koalisyon hükümetlerinin bu konularda anlaşmaları istenen yasaların süratle geçmesini pek mümkün göstermemektedir. Ülkemizde 2 milyona yakın kamu görevlilerinden bir çoğunun memur olmadığı, asli ve sürekli görevler yapmadıkları özetle işçi-memur ayrımı tartışmaları henüz çözümlenememiştir. Öncelikle bu konunun halledilmesi gerekir.

İkincisi 788 tarihli kanundan beri memurların grev yapmaları yasaktır. Bu yasaklar, 3008 sayılı İş, 5018 sayılı Sendikalar, 624 sayılı Devlet Personel yasaları ile 657 sayılı DMK (m. 27) da yasaklanmıştır.

Grev yasaklamakla kalınmayarak “birlikte çekilme” de yasaklanmıştır (DMK. M. 26). Ayrıca, Devlet memurlarının toplu olarak yazılı ve sözlü müracaat ve şikayette bulunmaları da yasaktır. Birlikte göreve gelmemek, Devlet hizmetlerini yavaşlatmak veya bur tür eylemlere katılmak da yasaktır.

Sadece bunlar yasaklanmakla kalınmayarak Türk Ceza Kanununda suç olarak tanımlanmış ve cezalandırılmıştır. Bu eylemler için, hapis ve para cezalarının yanında geçici ve sürekli olarak memuriyetten men (uzaklaştırma) cezalarına çarptırılabilirler (TCK. m. 201, 236).

SONUÇ

18 Nisan 1999 parlamento seçimlerinden sonra TBMM’ye beş siyasi parti temsilci sokabilmiştir. Bunlardan DSP, MHP ve ANAP hükümeti kurarak iktidar ortağı olmuşlardır. FP ile DYP ise muhalefet görevini yürütmektedirler.

Şimdi bu partilerin seçim beyannamelerindeki memur sendikaları ile ilgili taahhütlerini görelim (Bkz. Türk Hukuku, S. 43/14-15).

DSP, işçi ve memurun sosyal haklarındaki kısıntıları kaldırmak, o arada memurlara toplu sözleşme ve grev haklarının tanınması için girişimlerimizi sürdüreceğiz, demektedir.

Kamu görevlilerine de sendika kurma ve yaptırımli toplu sözleşme haklarının tanınacağını belirtmektedir.

MHP, memur almada liyakatin esas alınacağını belirttikten sonra, kayırmacılığın önleneceğini vurgulayarak, ücret ve maaşların kesinlikle gerçekleşen enflasyona karşı korunacağını, GSMH’dan gelen refah payının ücret ve maaşlara yansıtılacağını deklare etmiştir.

Kamu görevlilerinin uluslararası normlara uygun sendikal haklar verileceği seçim beyannamesinde ayrıca taahhüt edilmiştir.

İktidarın üçüncü ortağı ANAP, işçi-memur ayrımının netleştirileceğini, işçi olması gereken memurların 2000 yılına kadar işçi statüsüne geçirilerek sendikal haklara kavuşturulacağını beyannamede halka açıklamıştır.

FP, örgütlenme hakkını demokrasinin “*olmazsa olmaz*” şartı sayarken; DYP, memur statüsünü üst kademe yöneticileri ile güvenlik hizmeti gibi özellik arz eden görev ve hizmetlerle sınırlandırılacağını, işçi-memur kavramı yerine çalışanlar kavramını öne çıkartacağını II. Demokrasi Programında ilan etmiştir (Türk Hukuk/15).

% 8,5 oy olarak parlamentoya giremeyen CHP’de çözüm 2000 de; polis, yargı kolluk gücü, silahlı kuvvetlerin sivil olmayan mensupları, hakim ve savcılar dışındaki kamu çalışanlarına grevli toplu sözleşme hakkı verilebilmesi için gerekli Anayasa değişikliğine öncülük edeceğini halka taahhüt etmiştir.

Türkiye’de memur sendikacılığının en büyük çıkmazlarından biri yükümlü Devletin, KİT ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekte oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürütülenlerin kimler olduğunun açık ve net biçimde belirlenememiş olmasıdır.

Bir çaycının, şoförün, ahçının, boyacının, bekçinin vs. nin yaptıkları için devletin asli ve sürekli görevi olmadığı açıktır. Bu açıklık karşısında kamu çalışanlarını hizmetin niteliğine göre sınıflandırmak, asli ve sürekli görevleri yerine getirenleri memur saymak, bunlar dışındakileri işçi sayarak normal toplu pazarlık düzenine terk etmek gerekir.

Böylece, Devletin asli ve sürekli görevlerini yürüten memurların azalması sonucu, sorunların çözümü ve özellikle tatminkar bir maaş ödemek kolaylaşacaktır. Memur da Devletiyle bütünleşerek tüm enerjisini işine verecektir. Alınacak ek önlemlerle, memurluk üretmeden sadece ise gelip gitmenin karşılığı olan bir çeşit işsizlik sigortası olmadan çıkacaktır.

Temel insan haklarından olan örgütlenme hakkından, bu çerçevede sendikal hak ve faaliyetlerden tüm çalışanlar gibi memurların da yararlanması tartışılmaz.

Ancak, dünyada tıpkı işçiler gibi toplu sözleşme ve grev hakkı tanıyarak özgür iradelerin tamamen rol oynadığı bir ülke de yoktur (Taşkent, ÇSGBD, S. 1748).

Nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer tüm işleri kanunlarla düzenlenen, bazı olağanüstü haller dışında işten çıkarılmaları hemen hemen mümkün olmayan, hakkında ceza kovuşturmasının bile yetkili merciin iznine bağlı tutulan memurların işçiler gibi hak ve iş mücadelesi araçlarına sahip olmaları sistematik ve mantıksal olarak mümkün sayılmamaktadır. (Taşkent, S. 1/48).

Öte yandan işçi-işveren mücadelesinde mücadele vasıtalarının eşitliği ilkesi esastır ve uygulamada böyledir. İşçiler greve giderken işverenler de lokavt yani işten çıkarma hakları vardır. Halbuki böyle bir uygulamayı ne memurlar, ne memur sendikaları kabul eder, ne de 151 sayılı sözleşmede öngörülmüştür. Memur sendikacılığındaki ikinci çıkmaz da budur.

Türk memur sendikacılığında üçüncü bir çıkmaz da, bu sendikaların grev hakkını kullanmasının kamu hizmetlerini ne ölçüde etkileyeceğinin bilinmiyor olmasıdır.

Çünkü, 1965 yılında çıkarılan 624 sayılı yasa ile verilen haklar, 1971 yılına kadar kullanımında sendikaların faaliyetleri çerçevesinde kalmamış, yapılan eylemler Türk toplumunu rahatsız etmiştir. Özellikle olmayan haklar, varmış gibi kullanılmaya kalkışılmış, grevler, işi bırakmalar, işi yavaşlatmalar ve bazı direnişler kanunsuz biçimde sürdürülmüş, özgürlükler adına ideolojik gruplaşmalar ve bölünmeler yansıtılmıştır (Akay, 1999/8).

Tüm bu gelişmeler, Türkiye’de kamu düzenini sarsıcı boyutlara ulaşınca 12 Mart 1971 muhtırası ile bu gibi yıkıcı, bölücü ve kamu düzenini sarsıcı olaylar bahane edilerek 1961 Anayasasının verdiği “Kamu çalışanlarına sendikal hak” 1971 anayasa değişikliği ile ortadan kaldırıldı ve 624 sayılı kanun yürürlükten kalktı.

Ancak, baştan beri vurguladığımız ve 1920 lerden sonraki Türkiye’deki gelişmeler, uluslararası düzeyde kabul edilen sözleşmeler, UÇÖ’nün faaliyetleri gibi evrensel boyut kazanan düzenlemeler, Türk Memur Sendikacılığını da aynen işçi sendikacılığı gibi ergeç ülkemizde de hayata geçirileceğini ortaya koymaktadır.

Ancak, Devleti yönetenler seçim bildirgelerinde memur ve halka verdiği sözünü unutmadan, imzaladığı sözleşmeleri gözardı etmeden yasal düzenlemeleri ülke gerçeklerini gözardı etmeden yapmalıdır. Devletin personel politikası tümüyle gözden geçirilmeli ve sendikalarda sendikal hakların gerektirdiği sorumluluk ve bilinci ile hareket etmelidir. Uzlaşmanın her şeyin temeli olduğu unutulmamalıdır.