

**TÜRKİYE'DE SENDİKAL YAŞAM  
TÜRKİYE'NİN ONAYLAMIS BULUNDUĞU 87 VE 151 SAYILI  
SÖZLEŞMELER KARŞISINDAKİ DURUMU\***

Yrd. Doç. Dr. Şükran ERTÜRK\*\*

**I. GENEL OLARAK**

Emek-sermaye ilişkisi hizmet akdi ile gerçekleştirilmektedir. Bu ilişkide taraflar şekli açıdan eşittirler. Oysa işveren, işçiden daha geniş hareket alanına sahip olup, sermayesi ile iş piyasasını etkileyebilecek güçtedir. İşçi hizmet akdiyle işgücünü satar. İşgücü ise işçinin kişiliğine bağlıdır. Bu durum işçiyi pasif ve güvensiz kılar. İşçinin bu güçsüzlüğü, işverenin hizmet akdinin her aşamasında belirleyici rol oynamasını sağlar. Bu nedenle işçilerin işveren ile dengeli düzeye getirilmeleri, onları aktif kılacaktır.

Pazarlık gücündeki dengesizlik nedeniyle, iş piyasasında işveren her zaman üstündür. İşçi, birey olarak iş piyasası koşullarını lehine değiştirip geliştiremez. İşçiler ancak kendi aralarında birleşerek iş koşullarını iyileştirebilirler. Birlikte hareket eden işçiler, aralarındaki dayanışma ile ücret-hak kaybını en aza indirebileceklerdir. Bu durum işçi örgütlerinin oluşmasını sağlamıştır. İşçilerin ücret ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi sendikaların temel görevidir. İşçilerin örgütlenmesi işverenlerin de örgütlenmesini sağlamıştır.

**II. TÜRKİYE'DE SENDİKALARIN TARİHSEL VE  
YASAL GELİŞİMİ**

Ahilik kurumu dışında Osmanlı İmparatorluğu devrinde ülkemiz Avrupa'daki sanayi gelişmesinin çok gerilerinde kalmıştır. Osmanlı İmparatorluğu devrinde örgütlenme hareketlerinin başlangıcı olarak 1871 yılında kurulan Ameleperver Cemiyeti gösterilebilir<sup>1</sup>. Adından da anlaşılacağı üzere bu örgüt, bir sendika değildir. Amacı da

\* Bu makale 17-19 Kasım 1999 tarihinde Ankara'da düzenlenen 6.Ulusal Sosyal Bilimler Kongresinde tebliği olarak sunulmuştur.

\*\* Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Öğretim Üyesi

<sup>1</sup> Sencer'e göre "cemiyetten ilk kez söz eden L. Erişçi, kesin bir ifade kullanmamıştır. Ancak daha sonra bu kaynaktan yararlanan araştırmacılar, bu ifadeyi kesin kabul edip, yanlış yorumlarda bulunmuşlardır" (SENCER, O., Türkiye'de İşçi Sınıfı, Doğuşu ve Yapısı, İstanbul 1969, s.155 vd.)

işçilere yardım sağlamaktır. II. Meşrutiyet'in açıklanmasından sonra ülkede bir grev dalgası yaşanmış, bunun sonucunda çıkarılan Tatili Eşgal Kanunu (1909) kamu hizmeti yürüten işletmelerde sendika kurulmasını yasaklamıştır. Yine aynı yıl çıkarılan Cemiyetler Kanunu, dernek kurma hak ve özgürlüğünü düzenlemekten başka, kamu kesimi dışında kalan örgütlenme özgürlüğünün de sınırlarını çizmiştir<sup>2</sup>.

Cumhuriyet döneminde ise, 1924 Anayasası toplanma ve dernek kurma haklarına yer vermiş, ancak sendika ve toplu pazarlık haklarına ilişkin bir düzenlemeyi içermemiştir. Buna karşılık 1925 tarihli Takriri Sükun Kanunu, 1926 tarihli Türk Ceza Kanunu örgütlenme ve toplu pazarlık hakkını sınırlayan pek çok hükmü içeriyorlardı. Bu alanda 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu konumuz açısından öneme sahiptir. Çünkü bu Kanun aile, cemaat, ırk, cins ve sınıf esasına dayalı cemiyet kurulamayacağı esasını getirerek, sendikalaşmayı kesin biçimde yasaklamış bulunuyordu. İkinci Dünya Savaşı takip eden dönemde, Dünyada hakim olan demokratikleşme ve özgürlük rüzgarları ülkemizi de etkilemiş ve cemiyet kurma yasağı 1946 yılında kaldırılarak, 1947 yılında 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Ülkemizin ilk Sendikalar Kanunu olma özelliğini taşıyan bu Kanun sendika özgürlüğünü tanımakla birlikte, faaliyetlerine önemli ölçüde sınırlamalar getirmekteydi. 1961 Anayasası ise sendika özgürlüğü yanında, toplu sözleşme ve grev hakkını da açıkça kabul etmiştir. 1963 yılında çıkarılan 274 sayılı Sendikalar Kanunu'nu 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu takip etmiş ve lokavt da işverenin yasal hakkı olarak bu yasadaki yerini almıştır. 1961 Anayasası başlangıçta sadece işçilere değil tüm çalışanlara, dolayısıyla memurlara da sendika hakkını tanımıştı. Ancak bu hak 1971 yılında yapılan değişiklikle kaldırılmış ve 624 sayılı Kanunla kurulmuş olan memur sendikaları kapatılmıştır. 1980 askeri müdahalesi sonunda çıkarılan 1982 Anayasası yasakçı bir anlayışı benimsemiş bulunduğu için memurların sendikalaşma hakkını açıkça tanımamış, ama işçilerin sendika, toplu sözleşme ve grev hakları ile işverenin lokavt hakkına yer vermiştir. Bu Anayasanın bir gereği olarak 274 s. Kanunun yerine 2821 s. Sendikalar Kanunu, 275 s. Kanunun yerine de 2822 s. TSGLK çıkarılmıştır. 1995 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği sonucunda memur sendikalarının kurulmasına izin verilmiş ve idare ile toplu görüşmede bulunma hakları kabul edilmiştir.

<sup>2</sup> Karş. GÜLMEZ, M., 1936 Öncesinde İşçi Hakları, Türkiye'de İşçi Hakları, Yol İş Sendikası, Ankara 1986, s.31 vd.; EYRENCİ, Ö., Sendikalar Hukuku, İstanbul 1984, s.24; AKTAY, N., Sendika Hakkı, Uluslararası Dayanakları Bakımından Eleştirel Bir Yaklaşımla Türk Hukukunda Sendika Hakkı ve İlgili Belgeler, Kamu-İş, Ankara 1993, s.15 vd.

### III. SENDİKA HAKKININ KAYNAKLARI

#### 1. Ulusal Kaynaklar

Sendika Hakkının en üst kaynağı Anayasadır. 51. maddenin başlığı “*sendika kurma hakkı*”dır. 51/1 fıkrasına göre: “*İşçiler ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma hakkına sahiptirler*”. 52. madde “*sendikal faaliyetleri*” düzenlemekteydi. Ancak bu madde 23.7.1995 tarih ve 4121 sayılı Yasa ile yürürlükten kaldırılmıştır. Aynı yasa ile toplu sözleşme hakkını düzenleyen Anayasanın 53. maddesinde değişiklik yapılarak, kamu görevlilerine de sendika kurma hakkı tanınmıştır.

Anayasadan sonra, sendikalar hukukunun diğer ulusal kaynağı 2821 sayılı Sendikalar Kanunu’dur. Bu Kanunun 63. maddesine göre “*bu kanunda hüküm bulunmayan hallerde Medeni Kanun ve Dernekler Kanunu’nun bu kanuna aykırı olmayan hükümleri uygulanır*” dediği için Medeni Kanun ve Dernekler Kanunu da bu anlamda Sendikalar hukukunun ulusal kaynaklarını oluşturmaktadırlar.

#### 2. Uluslararası Kaynaklar

Sendika hakkı ve özgürlüğünün uluslararası alanda güvenceye alınmasına ilişkin faaliyetler II. Dünya Savaşından sonra hız kazanmıştır. Türkiye uluslararası topluluğun bir üyesi olarak, 1932 yılında Uluslararası Çalışma Örgütüne üye olduktan sonra birçok sözleşmeyi imzalamış ve iç hukukunu imzaladığı sözleşmelere uydurma yükümlülüğü altına girmiştir. Türkiye’nin 1949 yılında Avrupa Konseyi üyeliğine kabulü ve 1948 yılında Birleşmiş Milletler Teşkilatı üyesi olarak İnsan Hakları Evrensel Bildirgesini imzalamasından sonra, bu üyeliklerinden kaynaklanan pek çok uluslararası sözleşmeyi de imzalamıştır<sup>3</sup>. Ancak biz bu çalışmamızda Türkiye’nin onaylamış bulunduğu “*Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı Sözleşme*” ile “*Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 sayılı Sözleşme*”lerin Türk hukukunda yarattığı durumu belirlemeye çalışacağız.

<sup>3</sup> Bu sözleşmeler hakkında ve daha fazla bilgi için bkz. EYRENCİ, Sendikalar, s.35 vd.; TAŞKENT, S., İnsan Haklarının Uluslararası Dayanakları, B.3., Basisen Yayını, İstanbul 1995; AKTAY, Sendika, s.63 vd.; TUĞ, A., Sendikalar Hukuku, Ankara 1992, s.16 vd.; SUR, M., İş Hukukunun Uluslararası Kaynakları, Avrupa Konseyi Çerçevesinde Kabul Edilen Belgeler, İzmir 1995; ÇAVUŞOĞLU, N., İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Avrupa Topluluk Hukukunda Temel Hak ve Hürriyetler Üzerine, Ankara 1994; TUNCAY, C., Toplu İş Hukuku, İstanbul 1999, s.9 vd.; ERTÜRK, Ş., İş Mücadelesinde Denge İlkesi, İzmir 1999, s.193 vd.

**A) ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ'NÜN 87 SAYILI SÖZLEŞMESİ****a) Genel Olarak**

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 31. Konferansında 17.6.1948 tarihinde kabul edilen "Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı Sözleşme", Türkiye tarafından ancak 45 yıllık bir gecikme ile Anayasanın 90 m. uyarınca bir yasa ile (25.11.1992 tarih ve 3847 s. Yasa, RG 11.12.1992, No:21432 Mükerrer)<sup>4</sup> ile kabul edilmiş, Bakanlar Kurulu'nun 3.1.1993 tarih ve 93/3967 sayılı kararname ile (RG. 25.2.1993, No:21507) onaylanmıştır.

**b) Sözleşmenin İçeriği ve Özelliği**

Sözleşmenin temel özelliği temel insan hakları kapsamında olmasıdır. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinden sonra, 87 sayılı sözleşme sendika hak ve özgürlüğünü sözleşme kapsamında uluslararası alanda ele alan ilk ve en önemli belgedir<sup>5</sup>.

Sözleşme, sendika kurma ve sendika üyeliği açısından hiçbir ayırım gözetilmemesi, önceden izin alınmaması ve istenilen örgütün kurulması ve bunlara üye olunmasına ilişkin güvenceleri kapsamaktadır (Sözleşme m.2-10).

Bu sözleşmenin diğer önemli bir özelliği, örgütlenme hakkının sadece işçi ve işverenlere değil, kamu görevlileri de dahil olmak üzere *tüm çalışanlara* tanınmış olmasıdır<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Türkiye UÇÖ'nün kabul ettiği sözleşmeleri çok gecikmeli olarak onaylamasına rağmen 98 sayılı "Örgütlenme ve Toplu Görüşme Hakkı İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin Sözleşme" bu konuda bir istisna oluşturmaktadır. Çünkü Sözleşmenin henüz yürürlüğe girdiği 18.7.1951 tarihinden önce, Sözleşmenin onaylanmasına ilişkin yasa tasarısı 11.4.1951 tarihinde TBMM'ne sunuluyor ve 5834 sayılı Onay Yasası da 8.8.1951 tarihinde kabul ediliyordu. Türkiye'nin 87 sayılı Sözleşmeyi onaylamakta bu kadar gecikmesinin nedeni, ülkemizin uluslararası sözleşmenin konusunun daha önce yasa ile düzenlenmiş olması koşulunu aramasından kaynaklanmaktadır (ERTÜRK, s.196). Hatta konu ile ilgili ulusal yasal düzenleme bulunması yeterli kabul edilmemiş, ayrıca sözleşmenin onaylanması için ulusal yasalarda daha ileri ve olumlu düzenlemelerin yapılmasının gerekli olmaması koşulu da aranmıştır (GÜLMEZ, M., Kırkıncı Yılında 98 sayılı ILO Sözleşmesi Üzerine Prof.Dr. Cahit Talas ile Bir Söyleşi, Cahit Talas'a Armağan, Mülkiyeliler Birliği Yayın No:9, Ankara 1990, s.63). Ancak bu koşulu yerine getirmekten vazgeçen Türkiye, 87 sayılı Sözleşmenin gerektirdiği ulusal düzeydeki yasal değişiklikleri yapmadan, yapılan eleştiriler sonucunda Sözleşmeyi imzalamış ve gerekli değişiklikleri daha sonra yapmayı uygun görmüştür. Çünkü ülkemiz 87 sayılı Sözleşmeyi imzalamamasının nedeni olarak, mevzuatımızda kamu görevlilerine örgütlenme hakkının tanınmamış olmasını gerekçe olarak göstermekteydi (KUTAL, M., 87 sayılı Uluslararası Sözleşme ve 1982 TC Anayasasında Sendikal Haklar, Basisen, Kasım 1994, S.53, s.31).

<sup>5</sup> GÜLMEZ, M., Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye, Ankara 1988, s.34.

<sup>6</sup> GÜLMEZ, Sendikal Haklar, s.35, s.155 vd; TALAS, C., Değiştirilen Sendikalar Kanunu, Uluslararası Bağlantılarımız ve Anayasamız, AÜSBFD Aralık 1970, C.XXV, s.170; TUNCAY, C., Türkiye'nin Onayladığı Sendika Özgürlüğüne İlişkin Son Sözleşmeler ve Bunlara Uyumu, Halid K. Elbir'e Armağan, İstanbul 1996, s.505 vd.

Sözleşme iki bölüme ayrılmıştır. Birinci bölümde örgütlenme özgürlüğü, ikinci bölümde de örgütlenme hakkının korunmasına yer verilmiştir. Sözleşmenin birinci bölümünde tanınan haklar ise kısaca şunlardır: Çalışanlar ve işveren örgütleri tüzük ve yönetmeliklerini düzenleme, temsilcilerini serbestçe seçme, faaliyetlerini belirlemek ve düzenlemek hakkına sahiptirler (m.3). Çalışan ve işverenlerin örgütleri federasyon ve konfederasyon gibi üst örgütler kurabilirler; bunlara serbestçe üye olabilirler ve ayrıca uluslararası üst örgütlere de katılabilirler (m.5).

Sözleşmede sendika ve üst kuruluşların bu Sözleşme ile kendilerine tanınan hakları kullanırken diğer kişi ve örgütler gibi yasalara uymak zorunda oldukları belirtilmiştir (m.8/1). 8. m. 2. fıkrasında, da ayrıca yasaların bu sözleşme ile öngörülen güvencelere zarar verici nitelikte olamayacakları vurgulanmıştır.

İkinci bölümde, bu sözleşmeyi onaylayan her UÇÖ üyesinin, çalışanların ve işverenlerin örgütlenme hakkını serbestçe kullanabilmeleri için gerekli önlemleri almakla yükümlü olduğu belirtilmiştir (m.11).

Sözleşme kamu organlarının , sözleşmede yer alan hakları sınırlayacak ve yasalarda uygulanmasını engelleyecek nitelikte hükümler koymak suretiyle müdahale etmekten kaçınması gerektiğini açıkça belirtilmektedir (m.3/2). Bu nedenle sözleşmede yer alan sendika hakkının **devlete karşı korunmasını** amaçladığı, buna karşılık 98 sayılı sözleşmenin sendika ve orada düzenlenen toplu görüşme hakkını **işverenlere** karşı korumayı amaçladığı söylenebilir<sup>7</sup>.

Sözleşme açısından vurgulanması gereken önemli noktalardan birisi de, örgütlenme hakkının sendikalaşma hakkından daha geniş anlamda kullanıldığıdır<sup>8</sup> (m.2 ve 10).

### c) Türk Mevzuatının Sözleşmeye Uyumu

#### aa) 87 sayılı Sözleşmenin Bağlayıcılığı

Anayasanın 90/son.maddesine göre, “*usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir*”.87 sayılı Sözleşme de Türkiye tarafından usulüne uygun şekilde onaylandığına göre, ülkemiz sözleşme ile bağlıdır<sup>9</sup>. Buna bağlı olarak Türkiye iç hukukunu sözleşmeye uygun hale getirme yükümlülüğü altına girmiştir.

#### bb) 87 sayılı Sözleşmenin İç Hukuktaki Etkisi

Sözleşmenin iç hukuktaki etkisi sorunu, sözleşmenin iç hukuk normu haline gelmesinin gerekli olup olmadığı ile ilgilidir. Bu konuda monist (tekçi) okul, sözleşme ülkenin yetkili organlarınca kabul edilmekle, başka bir işleme gerek

<sup>7</sup> GÜLMEZ, Sendikal Haklar, s.35.

<sup>8</sup> AKTAY, Sendika Hakkı, s.83.

<sup>9</sup> Sözleşmenin henüz Türkiye tarafından onaylanmadığı dönemde, bağlayıcılık niteliğine sahip olup olmadığı konusunda yapılan tartışmalar için bkz. GÜLMEZ, Sendikal Haklar, s.463; TALAS, Değiştirilen Sendikalar Kanunu, s.172; TUNCAY, 87 Sayılı İLO Sözleşmesi ve Türkiye'nin Uyumu, ILO Normları ve Türk İş Hukuku, Kamu-İş, Ankara 1997, s.80.

olmaksızın iç hukuk normu haline geleceğini kabul eder. Buna karşılık, dualist (ikinci) okul anlayışı, sözleşmenin onaylanmasını iç hukuk normu haline gelmesi için yeterli görmez. Sözleşmede yer alan hükümlerin Anayasa ya da Yasada yer alması zorunluluğunu da arar<sup>10</sup>.

Anayasanın 90. maddesi gereği Türkiye'nin monist sistemi benimsediğini söyleyebiliriz. Ancak iç hukuk normu haline gelmiş uluslararası bir sözleşmenin doğrudan uygulanıp uygulanamayacağı konusu da tartışılmaktadır. Çünkü onaylanan sözleşmenin hem şekil hem de içerik itibarıyla iç hukuktaki diğer mevzuat hükümleri ile çatışması mümkündür<sup>11</sup>.

Kural olarak UÇÖ sözleşmeleri ulusal yasa koyucuya bir ödev yükleyici niteliktedirler. Bu ödev, ulusal hukukun oluşturulmasına ilişkindir. Alman hukuk doktrinde de 87 sayılı sözleşmenin, devlete yönelik yükümlülükler içerdiği kabul edilmekte-dir<sup>12</sup>. Bir norm, kendisinden doğrudan doğruya hukuki sonuç çıkarılabiliyorsa, bireysel subjektif bir hak bahşediyor demektir. Burada belirleyici olan nokta, normun daha önceden uygun bir uygulama alanı oluşturmadan uygulanabilmesidir<sup>13</sup>.

Türk hukuk uygulamasında, 87 sayılı sözleşmenin doğrudan doğruya uygulanabilecek nitelikte hükümleri bulunmasına rağmen<sup>14</sup>, Anayasa Mahkemesi ve diğer mahkemeler düzeyinde, Sözleşme hükümleri "ölçü norm" olarak kullanılmamış, Anayasa ya da yasa hükümlerinin yorumlanmasında "destek norm" olarak kullanılmışlardır<sup>15</sup>.

#### cc) 87 sayılı Sözleşmenin Kurallar Hiyerarşisindeki Yeri

Bu konu iç hukuka aktarılan bir sözleşmenin, iş hukukta yer alan diğer mevzuat hükümleri ile çatışması durumunda, hangi hukuk normunun uygulanacağı ile ilgilidir. Bu konuda iki görüş birbiri ile çatışmaktadır. Birinci görüş, uluslararası bir norm ile iç hukuk normunun çatışması durumunda, uluslararası hukuk normuna üstünlük

<sup>10</sup> Uluslararası sözleşmelerin bağlayıcılığı ile ilgili olarak daha fazla bilgi için bkz. **MERAY, S.**, Devletler Hukukuna Giriş, C.1, Ankara 1968, s.120 vd; **TOLUNER, S.**, Milletlerarası Hukuk ile İç Hukuk Arasındaki İlişkiler, İstanbul 1973, s.401vd.; **YÜZBAŞIOĞLU, N.**, Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloku, İstanbul 1993, s.15 vd; **BATUM, S.**, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloku, İstanbul 1993, s.37 vd.; **SUR, S.**, s.50 vd.

<sup>11</sup> **BATUM, S.**, s.41 vd.

<sup>12</sup> Bkz. **ERTÜRK, dn.893** de belirtilen yazar

<sup>13</sup> **ERTÜRK, dn.895** de yer alan yazar

<sup>14</sup> Örneğin, Sözleşmenin 3/1 maddesi : "Çalışanların ve işverenlerin örgütleri, tüzük ve yönetmelikler hazırlama, temsilcilerini özgürce seçme, yönetim ve faaliyetlerini örgütleme ve faaliyet programlarını oluşturma hakkına sahiptirler" demektir. 3. madde işçi ve işveren organizasyonlarına kesin bir hukuki durum garantilemektedir (hakları vardır ifadesi kullanılmaktadır) Bu hüküm, doğrudan doğruya uygulanabilen bir norm olarak, sendikalar faaliyetleri garantilemektedir (**ERTÜRK, s.201**).

<sup>15</sup> **YÜZBAŞIOĞLU, s.61** vd; Anayasa Mahkemesi kararları için bkz. An. Mah. 26-27.9.1967, E.63/336, K.67/29, AMKD 1969, S.6, s.40 vd.).

tanımaktadır. İkinci görüş ise, uluslararası sözleşme hükümlerini, iç hukukta yasa hükümleri ile eşdeğer kabul etmektedir<sup>16</sup>.

Türk hukukunda Anayasanın 90.maddesi gereği, uluslararası sözleşme hükümlerinin iç hukuktaki yasalarla eşdeğer nitelikte olduğu söylenebilir. Ancak 90. maddenin son fıkrasının son cümlesi bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiasında bulunulamayacağını belirtince, bu ifade tarzı Doktrinde iki ayrı görüşün ortaya çıkmasına yol açmıştır<sup>17</sup>. Bazıları uluslararası sözleşme hükümlerini bu ifade tarzı karşısında yasadan üstün görürken, diğerleri bu ifadenin uluslararası sözleşme hükümlerinin üstünlüğü açısından olmayıp, sadece devletin uluslararası alandaki bir sorumluluğunu ifade ettiğini belirtmektedirler. Dolayısıyla Anayasa koyucu sadece uluslararası bir irade ürünü olan sözleşme hükmünün, bir iç hukuk organı tarafından iptal edilmesine olanak tanımak istememiştir görüşü kabul edilmelidir.

87 sayılı Sözleşme insan haklarını ilgilendiren bir içeriğe sahiptir. Doktrinde insan haklarını ilgilendiren sözleşme hükümlerini yasalar üstünde yer aldıklarına ilişkin görüş her gün daha fazla taraftar bulmaktadır<sup>18</sup>. Ancak hükümler arası bir çatışmanın yaratılmaması için, Anayasa hükümlerinin insan haklarını ilgilendiren sözleşmelerdeki hükümlere uyacak şekilde yorumlayarak, sorunu gidermek daha doğru olacaktır<sup>19</sup>.

#### *aaa) Anayasa Hükümlerinin 87 sayılı Sözleşmeye Uyumu*

Anayasanın 51. maddesi sendika hakkını sadece işçi ve işverenlere tanımış iken, Sözleşme bu hakkı tüm çalışanlara tanımış bulunmaktadır. Dolayısıyla memurlar da sendikalaşma hakkına Sözleşme gereği sahiptirler. Türkiye'de memurların sendikalaşma hakkının tarihsel gelişimine kısaca göz atacak olursak, 1961 Anayasası'nın 119. maddesi ve 624 sayılı Devlet Personeli Sendikalar Kanunu'na göre sendikalaşma hakkı tanınmış ise de, 119. madde 20.9.1971 tarihinde değiştirilerek, memurların sendikalara üyelikleri ve sendikaların faaliyetleri yasaklanmıştır. Buna karşılık 1982 Anayasasında 23.7.1995 tarihinde yapılan değişikliğe kadar kamu görevlilerinin sendikalaşması ile ilgili bir hüküm Anayasada yer almamıştır. Bu boşluktan dolayı doktrinde bir kısım yazarlar, Anayasada memur sendikalarına ilişkin bir yasağın bulunmadığından hareketle, yasa koyucunun bu yönde yapacağı bir düzenlemenin Anayasaya aykırı olmayacağını vurgulamışlardır<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> BATUM, s.47; YÜZBAŞIOĞLU, s.46 vd.

<sup>17</sup> BATUM, s.50vd. ; YÜZBAŞIOĞLU, s.54 vd. ve orada adı geçen diğer yazarlar.

<sup>18</sup> SUR, s.57 ve orada adı geçen yazarlar.

<sup>19</sup> YÜZBAŞIOĞLU, s.61.

<sup>20</sup> Bunlar arasında bkz. KUTAL, 87 sayılı Sözleşme, s.32; GÜLMEZ, Memurlar ve Sendikal Haklar, Ankara 1990, s.116 vd.; EYRENCİ, Ö., Sendikalar Hukukunun Güncel Sorunları, EYRENCİ, Ö./TAŞKENT, S./SAĞLAM, F./ULUCAN, D, Çalışma Hayatımızın Güncel Sorunları, İstanbul 1987, s.136; Karşı görüşte, AKTAY, s.114; TUNCAY, C., ILO Normları, s.85.

Fakat tartışma “Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 sayılı Sözleşme” ile önemini yitirmiştir. Ayrıca 23.7.1995 tarih ve 4121 sayılı Yasa ile de Anayasanın 53. maddesinde konu ile ilgili değişiklikler yapılmıştır.

Anayasanın diğer hükümlerinin pek çoğu da Sözleşmeye aykırı bulunmuştur. 51/5 m. göre işçi ve işverenler aynı zamanda birden fazla sendikaya üye olamazlar. Bu hüküm Sözleşmenin 2.maddesinde yer alan, çalışanların ve işverenlerin istedikleri sendikaya üye olma serbestisi tanıyan 2.maddesine aykırı bulunmuştur<sup>21</sup>. 51/ 7 m. göre işçi sendika ve üst kuruluşlarında yönetici olabilmek için en az 10 yıl bilfiil işçi olarak çalışma şartının aranması da, sözleşmenin 3.maddesinde yer alan sendika yöneticilerini serbestçe seçilmesi esasına aykırı bulunmuştur<sup>22</sup>. Anayasanın 52 maddesi 1995 tarihinde yapılan değişiklikle ortadan kaldırılıncaya kadar, sendikaların siyasi faaliyette bulunmaları yasağı yer almaktaydı. Dolayısıyla bu tür genel bir siyasi faaliyet yasağının bulunması 87 sayılı Sözleşmenin 3.maddesine aykırı bulunmuştu<sup>23</sup>. 23.7.1995 tarih ve 4121 sayılı Yasa Anayasanın 52. maddesi tamamen ortadan kaldırılınca bu kez 2821 s. Sendikalar Yasasında yapılacak değişiklik büyük önem kazandı. Çünkü Anayasada siyasi faaliyet yasağı kaldırılmış bulunmasına rağmen, Sendikalar Kanunu’nun 37 maddesinde aynı yasak varlığını sürdürmekteydi. Bu doğrultuda 26.06.1997 tarih ve 4277 s.Kanunla Sendikalar Kanunu’nun 37/3 fıkrası kaldırılmış, 37/2 ve 4.fıkraları ise ikinci ve üçüncü fıkra olarak yeniden düzenlenmişlerdir. Yeni düzenleme şekli ile m.37/2 şu hali almıştır: “Sendika ve konfederasyonlar, amaçları dışında faaliyette bulunamazlar. Siyasi partilerin ad, amblem, rumuz ve işaretlerini kullanamazlar”. Siyasi faaliyeti yasaklayan açık ifadeler kaldırılmış olmasına rağmen, sendikaların amaçlarına uygun faaliyet serbestisi getirildiğinden, sendikaların siyasi faaliyetlerinin bu amaçlarına uygun olup olmadığına bakılmalıdır<sup>24</sup>.

**bbb) 2821 sayılı Sendikalar Kanununun 87 sayılı Sözleşmeye Uyumu**

UÇÖ Sendika Özgürlüğü Komitesi’nin 1984 tarihli raporuna göre 2821 s. Sendikalar Kanunu’nun bazı hükümleri de 87 s. sözleşmeye aykırıdır: Sendikalar Kanunu’nun 3.maddesinde sadece işkolu düzeyinde sendikacılığa izin verilmiş olması, sözleşmenin 2.maddesindeki, çalışanların istedikleri örgütlerin kurma serbestisine

<sup>21</sup> KUTAL, 87 sayılı Sözleşme, s.32; GÜLMEZ, Sendikal Haklar, s.447

<sup>22</sup> KUTAL, Uluslararası Çalışma Normları Karşısında Türkiye’de Sendikacılık ve Toplu Pazarlık Hukuku, İkt.ve Mal. Temmuz 1987, s.148; GÜLMEZ, Sendikal Haklar, s.435, EYRENCİ, Güncel Sorunlar, s.147; İŞIKLI, A., 2821 sayılı Sendikalar Yasası ile 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasasının Uluslararası Normlara Aykırılığı, Sadun Eren’e Armağan, Mülkiyeliler Birliği yayını, No:8, Ankara 1989, s.278-279.

<sup>23</sup> KUTAL, 87 sayılı Sözleşme, s.33; AKTAY, s.104 vd.; EYRENCİ, Güncel Sorunlar, s.161-162.

<sup>24</sup> Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. AKYİĞİT, E., Sendikalar Kanununda Yapılan Son Değişiklikler, TÜHİS, Kasım 1997-Şubat 1998, s.9 vd.



aykırı bulunmuş-tur<sup>25</sup>. 2821 s.Yasada sendika dışında federasyon niteliğindeki üst örgütün kurulmasına izin verilmemiş olması da sözleşmenin 5,6 ve 7.maddelerde yer alan "çalışanların ve işverenlerin federasyon ve konfederasyonlar gibi üst kuruluşlar" kurabilecekleri düzenlemesine aykırıdır<sup>26</sup>. Bu konuda verilecek örnekleri çoğaltılması mümkün-dür<sup>27</sup>.Ancak bu konu ayrı çalışmaların konusunu oluşturduğundan burada bunlarla ilgili daha fazla bilgi verilmeyecektir.

**B. KAMU HİZMETİNDE ÖRGÜTLENME HAKKININ KORUNMASINA VE İSTİHDAM KOŞULLARININ BELİRLENMESİ YÖNTEMLERİNE İLİŞKİN 151 SAYILI SÖZLEŞME**

**a) Genel Olarak**

Bu sözleşmenin Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından daha önce kabul edilen 87 ve 98 sayılı sözleşmelerle ilişkisi vardır. Bu nedenle 151 sayılı sözleşmenin giriş bölümünde yukarıda adı geçen sözleşmeler varken, niçin ayrıca bu Sözleşmeye de ihtiyaç duyulduğu açıklanmaktadır: "Birçok ülkede kamu sektöründeki çalışmayla özel sektördeki çalışma arasında mevcut farklılıklar nedeniyle ortaya çıkan sorunları" gidermek. Sözleşmede buna örnek olarak, 98 sayılı sözleşmenin kamu görevlilerine uygulanması konusunda ortaya çıkan yorum güçlükleri gösterilmektedir. Bazı devletler, kamu görevlilerinin büyük bölümünü 98 sayılı Sözleşmenin kapsamı dışında bırakınca, UÇÖ örgütlenme hakkının her türlü kamu görevlisini kapsadığını göstermek ve bu konuda ortaya çıkan yorum farklılıklarını ortadan kaldırmak üzere 151sayılı Sözleşmeyi çıkarma ihtiyacı hissetmiştir<sup>28</sup>

151 sayılı Sözleşme Uluslararası Çalışma Örgütünün 64. Çalışma konferansında 27.6.1978 tarihinde kabul edilmiştir. Türkiye sözleşmenin onaylanmasını 25.10.1992 tarihinde uygun bulmuş ve Bakanlar Kurulu tarafından 3.1.1993 tarihinde uygun bulma işlemi onaylanmıştır. Sözleşme kamu hizmetinde çalışanların örgütlenme hakkına ilişkin bulunduğundan, ülkemizde bu alanda çalışanların örgütlenme haklarına tarihsel açıdan bir göz atmakta yarar bulunmaktadır.

**b) Türkiye'de Kamu Çalışanlarının Örgütlenme Hakkı**

**aa) 1961 Anayasası Dönemi**

<sup>25</sup> Aynı görüşte GÜLMEZ, Sendikal Haklar, s.437; İŞIKLI, A., s.278-279; Karşı görüşte OĞUZMAN, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu Hükümlerinin Uluslararası Normlara Uygunluğu, TİSK Yayını, Ankara 1986, s.15 ; EYRENCİ, Güncel Sorunlar, s.125 vd.; AKTAY, s.101; ÇELİK, İş Hukuku, B.14, s.343-346.

<sup>26</sup> GÜLMEZ, Sendikal Haklar, s.448; AKTAY, Sendika Hakkı, s.101.

<sup>27</sup> Bunlar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. KUTAL, Uluslararası Normlar, s.148-149; GÜLMEZ, Sendikal Haklar, s.438,451; EYRENCİ, Güncel Sorunlar, s.132 vd.; TUNCAY, ILO Normları, s.90 vd.

<sup>28</sup> KUTAL, M., 151 sayılı ILO Sözleşmesi ve Türkiye'nin Uyumu, ILO Normları ve Türk İş Hukuku, Kamu-İş, Ankara 1997, s.126-127.

Türkiye’de kamu çalışanlarına örgütlenme hakkı verilmesi bu Anayasa döneminde olmuştur. 46/1 maddesine göre: “Çalışanlar ve işverenler önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma haklarına sahiptir”ler. Böylelikle sendika hakkı tüm çalışanlara tanınmış olmasına rağmen, 46/2 maddesine göre, işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki haklarının kanunla düzenleneceği hükmü de yer almıştır. Yani ayrı bir yasa ile, kamu görevlileri için işçi sendikalarından farklı bir sendikalaşma öngörülmüştür. Bu hükmün gereğini yerine getirmek üzere 1965 yılında 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu çıkarılmıştır. Ayrıca bu Yasadan sonra yine 1965 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kabul edilmiş, devlet memurlarının sendika kurabilecekleri ve bu sendikalara üye olabilecekleri belirtilmiştir<sup>29</sup>. Ancak kamu çalışanlarına sendikalaşma hakkı sağlayan 1961 Anayasası’nın 46. maddesi 12 mart 1971 Muhtırasının sonucunda değiştirilmiş ve maddedeki *çalışanlar* ifadesi *işçiler* şeklini almıştır. Maddenin 2.fıkrası da kaldırılarak, 119. maddede memurların sendikalara üye olamayacaklarına ilişkin açık bir yasak yer almıştır. Bu değişikliğe bağlı olarak 624 s. Devlet Personeli Sendikalar Kanunu ve 657 s. Devlet Memurları Kanununun memurlara sendika kurma ve üye olma hakkını tanıyan maddeleri de yürürlükten kaldırılmıştır.

#### *bb) 1982 Anayasası Dönemi*

1982 Anayasası’nın 51.maddesinde sadece işçilere sendika kurma hakkı sağlanmış, kamu görevlilerinin sendika kurma hakkından açıkça söz edilmemiştir. 1961 Anayasası’na 1971 yılında yapılan değişiklikle memurlara konan sendikaya üye olamayacaklarına ilişkin yasağa, kamu hizmeti görevlilerini ilgilendiren düzenlemelerde ( m.128, 129) yer verilmemiştir. Kamu görevlileri ile ilgili açık yasaklayıcı bir düzenlemenin bulunmaması, bunlar açısından sendikalaşma hakkının yasa ile düzenlenmesinin Anayasaya aykırılık oluşturmayacağı görüşünün ortaya atılmasına neden olmuştur<sup>30</sup>. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu da memurların sendika kurma hakkına ilişkin bir yasak içermemektedir. Çünkü sendika kurma ile ilgili 22.madde daha önce kaldırılmıştı. Ama aynı Yasanın 26. maddesinde toplu eylem ve hareketlerde bulunma yasağı ile 27.maddede grev yasağı yürürlüktedir<sup>31</sup>.

#### *c) Türkiye’nin 151 sayılı Sözleşmeyi İmzalamasından Sonraki Durum*

##### *aa)151 sayılı Sözleşmenin İçeriği*

Sözleşme kamu hizmetinde çalışanların örgütlenme haklarının korunması ve bunların istihdam koşullarının belirlenmesi yöntemlerini düzenlemektedir.

Sözleşme kural olarak “*kamu makamlarınca çalıştırılan herkesi kapsamaktadır*” (m.1/1). Ancak bazı kamu görevlilerinin bu yasa hükümlerinden yararlandırılıp

<sup>29</sup> GÜLMEZ, M., Türkiye’de Memurlar ve Sendikal Haklar, TODAİE Yayını, Ankara 1994, s.41-75.

<sup>30</sup> Bkz. dn. 19’daki yazarlar.

<sup>31</sup> Anayasa’da 1995 yılında yapılan değişiklikle ilgili olarak bkz. ileride III B c cc

yararlandırılmayacağı konusunda, ulusal yasa koyucunun belirleme yetkisinin de bulunduğu kabul edilmiştir. Bu çerçevede “görevleri, izlenecek politikaları belirleme ve yönetim işlevleri kabul edilen üst düzey görevlileri; çok gizli nitelikte görevleri yerine getirenler (m.1/2); silahlı kuvvetler mensupları ve polisler” (m.1/3) açısından ayrı düzenlemeler getirilebilir.

Bu Sözleşme anlamında *kamu görevlisi* ve *kamu görevlisi örgütü* kavramlarının ayrı bir önemi bulunmaktadır. Sözleşmenin kapsamına giren, yani kamu makamlarınca çalıştırılan herkes kamu görevlisi olarak kabul edilmektedir (m.2). “Oluşumu ne olursa olsun, amacı kamu görevlilerinin çıkarlarını savunmak ve geliştirmek olan her örgüt” *kamu görevlisi örgütü* olarak kabul edilmektedir. Örgütün sendika biçiminde olması zorunluluğu bulunmayıp, önemli olan amacıdır.

Bundan başka sözleşmede kamu görevlilerinin örgütlerini kurarken yararlanacakları kolaylıklar (m.6), çalışma koşullarının belirlenmesi yöntemleri (m.7), uyuşmazlıkların çözümü (m.8), kişisel ve siyasi haklar konusunda düzenlemeler de içermektedir.

#### bb) Kamu Görevlisi Kavramı

Türkiye’de kamu görevlisi kimdir? Anayasanın 128 maddesi “*memur ve diğer kamu görevlilerinden*” bahsetmektedir. Devlet Memurları Kanunu ise kamu görevlilerini dört grupta toplamıştır: 1.Memurlar, 2.Sözleşmeli personel, 3.Geçici görevliler, 4.İşçiler.

**Memurlar** *asli ve sürekli* kamu hizmetlerini yürüten kimselerdir. **Sözleşmeli personel** ise, meslek bilgisine ve uzmanlığa gerek görülen, zorunlu ve istisnai hallerde çalıştırılan görevlilerdir. Ancak burada 657 sayılı Kanuna göre sözleşmeli personel ile 1984 de çıkarılan 233 No’lu Kanun Gücünde Kararname ile KİT’lerde önemli yer tutan bir istihdam türü olarak yer alan sözleşmeli personeli birbirinden ayırmak gerekmektedir. Ancak sözleşmeli personelin hukuki statüsünü düzenleyen bu Kanun Gücünde Kararnamelerle ilgili Anayasa Mahkemesine iptal için başvurulmuş olduğundan, sözleşmeli personel günümüzde 5.2.1992 tarihinde 3771 sayılı Yasa ile değiştirilen 233 ve 399 sayılı Kanun Gücünde Kararnamelerle varlığını sürdürmektedir<sup>32</sup>.399 sayılı KHK göre, KİT’ de ve bağlı ortaklıklarda çalıştırılacak sözleşmeli personel, statü hukukuna bağlı bir personel kategorisi olup, Anayasanın 128.maddesi kapsamı dışında kalmaktadır<sup>33</sup>. **Geçici görevliler**, bir yıldan daha az süren işlerle, mevsimlik hizmetlerde, sözleşme ile çalıştırılan ama işçi de sayılmayan görevlilerdir. Son olarak da kamu kesiminde, **kamu hizmeti gören işçiler**, kendilerine 657 sayılı Kanun uygulanmayan, özel hukuk hükümlerine tabi olan kimselerdir<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Bu konuda daha fazla bilgi için bkz. KUTAL, M., Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Sözleşmeli Personel Statüsü, Cahit Talas’a Armağan, Ankara 1990, s.377-395.

<sup>33</sup> Anayasa Mahkemesi’nin 8.2.1989 tarih ve E.1988/38, K.1988/7 sayılı kararı.

<sup>34</sup> GÖZÜBÜYÜK, A.Ş./AKILLIOĞLU, T., Yönetim Hukuku, Ankara 1993, s.144-145.

cc) 151 sayılı Sözleşmenin İmzalanmasından Sonra Mevzuatımızda Yapılan Değişiklikler

1982 Anayasası ve 151 sayılı sözleşmenin imzalanmasından sonra mevzuatımızda yaşanan gelişmelere gelince: Anayasanın 53. maddesinde 23.7.1995 tarihinde yapılan değişikliğin büyük önemi bulunduğunu belirtmeliyiz. Kamu görevlilerine örgütlenme hakkını tanıyan değişikliğin 51. madde yerine 53.maddede yapılmış olması eleştirilebilir. Çünkü işçi ve işverenlerin sendika kurma hakları 51.maddede düzenlenmiş olup, 53.madde toplu sözleşme hakkı ile ilgilidir. Şimdi hangi kamu görevlilerinin sendika kurabilecekleri 53.maddede düzenlenmiştir. Buna göre, Anayasanın 128. maddesi ilk fıkrasına giren “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri”ni yerine getirenler sendika kurabilirler. Önemli olan, bu gibi kamu kurumlarının genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü buldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerinin, bu kişiler tarafından yerine getirilmesidir. Bu tanımın dışında kalanlar, kamu kurumunda, kamu hizmetinde bulunsalar bile, kamu görevlisi kavramına dahil olmayacaklardır<sup>35</sup>. Bu Anayasa hükmünün yasa koyucu tarafından düzenleme konusu yapılırken, önceki dönemlerde yaşanan tartışmalara yer vermemek için, kamu görevlisi kavramının sınırlarının iyi belirlenmesi zorunluluğu vardır. Bugün 128. maddedeki tanımın dışında kalanların statü ilişkisi ile değil, hizmet sözleşmesi ile çalıştırılarak, işçilere tanınan hak ve yükümlülüklerden yararlandırılması gerekecektir. Aksine bu ayırım yapılmadan atama sureti ile kamuda kamu hizmeti görmeye başlayan ve devam edenler, yeni kurulacak olan sendikalarda örgütlenmeye başlarsa, bu Anayasanın 53. maddesine aykırı olacağı gibi, geçmişte yaşanan sorunların tekrar yaşanması sonucunu yaratacaktır<sup>36</sup>.

53. maddede gerçekleştirilen değişiklikle 151 sayılı sözleşmede örgüt kavramı kullanılmış olmasına rağmen, kurulabilecek örgüt türünü sendika ve üst kuruluşlar olarak belirlemiş bulunmaktadır. Bu ise sözleşmeye aykırıdır.

Maddenin en önemli özelliklerinden birisi ise kamu görevlilerinin kuracakları sendika ve üst kuruluşların idare ile amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilme haklarıdır. Bu görüşme sonucunda anlaşmaya varılırsa, mutabakat metni hazırlanacak ve taraflarca imzalanacaktır. Ancak bu mutabakat metni uygun idari veya kanuni düzenlemenin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulu'nun takdirine sunulacaktır. Anlaşmaya varılamaması halinde de, anlaşmazlık noktaları taraflarca imzalanacak bir tutanakla yine Bakanlar Kurulu'nun takdirine sunulacaktır. Son olarak da bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usullerin kanunla düzenleneceği belirtilmektedir.

<sup>35</sup> KUTAL, M., 151 sayılı Sözleşme,s.130

<sup>36</sup> KUTAL, 151 sayılı Sözleşme, s.135; Aynı görüşte ayrıca bkz. DEMREN, H., Kamu Çalışanlarının Sendika Hakkı ve Kamu Görevlileri Sendikaları Kanun Tasarısı, Kamu-İş 1999, C.IV,S.4, s.290; AKTAY, N., Bilgi Çağında Sendikacılık, Kamu-İş 1999, C.IV, S.4, s.50; TURAN, K., Dünya’da ve Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikalarının Hukuki Gelişimi, Kamu-İş 1999, C.IV, S.4, s.13.

Bu konuda iki önemli nokta üzerinde durmamız yararlı olacaktır: Birincisi, toplu görüşme sonucunda imzalanacak metin, bir toplu sözleşme değil, mutabakat metnidir. Toplu sözleşme olarak değerlendirilmesi mümkün değildir. Zira sonuçta mutabakat metni bulursa bile, bu metin de Bakanlar Kurulu’nun takdirine bağlıdır. Anayasada yer alan bu düzenleme kanımızca sözleşmenin 7.maddesine aykırıdır. 7.madde: “Kamu görevlileri örgütleri ve kamu makamları arasında çalışma koşullarının görüşülmesine olanak veren yöntemlerin ve kamu görevlileri temsilcilerinin anılan koşulların belirlenmesine katılmalarını sağlayan başka her türlü yöntemin en geniş biçimde geliştirilmesi ve kullanılmasını teşvik için gerektiğinde ulusal koşullara uygun önlem alınacaktır” demek sureti ile ulusal yasa koyucuya ulusal koşullara uygun önlemler alma hakkını tanımış olmasına rağmen, 7.maddedeki diğer hususları göz ardı etme hakkını tanımamıştır<sup>37</sup>.

İkinci husus kamu görevlilerinin örgütlenme hakkını düzenleyen yasanın çıkarılmasıdır. Bir görüş, 151 sayılı sözleşmenin imzalanması ile kamu görevlileri sendikalarının kurulmasına olanak tanınmış olduğunu kabul etmektedir. Diğer görüş ise, 151 sayılı Sözleşmenin imzalanmasından sonra iç hukukta buna uygun düzenlemelerin yapılması gereğine işaret etmektedir<sup>38</sup>. Nitekim siyasi otorite de bu görüşü tercih ederek 1995 yılındaki anayasal değişikliği gerçekleştirmiş bulunmaktadır. Bu arada 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun mülga 22.maddesi 12.6.1997 tarih ve 4275 sayılı Kanun ile ihya edilerek “Devlet memurları Anayasa ve özel kanunlarda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilir ve bunlara üye olabilirler” şekline getirilmiştir.

Hem Anayasanın 53. maddesinin 2.fıkrasının son cümlesinde, hem de 657 sayılı Yasanın 22. maddesinde belirtildiği gibi, kamu görevlilerinin örgütlenmesini düzenleyen özel bir yasa çıkarılması kadar, mevcut yasalardaki kamu görevlilerinin örgütlenmesine ilişkin yasaların da ortadan kaldırılması gerekmektedir<sup>39</sup>.

Bu amaçla 1995 Anayasa değişikliğinden sonra değişik yasa tasarısı çalışmaları yapılmış ve son olarak aşağıda genel hatlarını vereceğimiz tasarı gündeme gelmiştir<sup>40</sup>: Tasarı, “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanun Tasarısıdır”. İsminden de anlaşılacağı üzere, Kanun tasarısı kamu görevlilerine ilişkindir? Hangi kamu görevlilerini ilgilendirdiği sorusuna yanıt ise 2.maddede bulunmaktadır: “Bu kanunun...işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlilerine uygulanacağı” belirtilmiştir. 3.maddedeki kamu

<sup>37</sup> KUTAL, 151 sayılı Sözleşme, s.138.

<sup>38</sup> Yargıtay, Sözleşmenin kabul edilmesinden sonra, bu konuda özel yasa kabul edilip yürürlüğe konulmadığı için, kurulmuş olan kamu çalışanları sendikalarının tüzel kişilikleri bulunmadığı sonucuna ulaşmıştır (Bu konuda bkz. Yarg. HGK, 24.5.1995, E.1995/4-367 K.1995/550, YKD, Temmuz 1995, s.1013-1027).

<sup>39</sup> KUTAL, 151 sayılı Sözleşme, s.137.

<sup>40</sup> Bu tasarı için bkz. ÇAĞAN, N., 2000’e Doğru Kamu Çalışanları Sendikacılığına Bakış Paneli, Bilgi Çağında Eğitim Dergisi, Ocak-Şubat-Mart 1998, s.10; ŞAGAR, A., 2000’e Doğru Kamu Çalışanları Paneli, Bilgi Çağında Eğitim Dergisi, Ocak-Şubat-Mart 1998, s.14.

görevlisi tanımında ise, “*kamu kurum ve kuruluşlarının işçi statüsü dışındaki bir kadro veya pozisyonunda daimi surette çalışan...*” kimselerden söz edilerek, geçici görevle ve sözleşmeli personel olarak çalışanlar kapsam dışında bırakılmışlardır. Çünkü maddede sadece daimi surette bu işleri ifa edenler kapsama alınmış, geçici nitelikte kamu hizmeti gören geçici ve istisnai nitelikte hizmet gören 657 sayılı yasa kapsamındaki sözleşmeli personel kapsam dışı bırakılmıştır. Buna karşılık KİT’lerde çalışan sözleşmeli personelin sürekli nitelikte görev ifa ettiği kabul edilmektedir. 399 sayılı KHK de sözü geçen sözleşmeli personel Anayasanın 128 maddesi kapsamı dışında kalmaktadır<sup>41</sup>. Yasa tasarısında kamu görevlisi kavramına açıklık kazandırılması yerinde bir davranış ise de, yapılması gereken fiili durumun düzeltilmesi olduğu için, bu anlamda Yasa tasarısı bir yenilik getirmemektedir. Çünkü bugün aslında işçi statüsünde hizmet akdi ile çalışması gereken binlerce kamu görevlisi, atama usulü ile çalıştırılmakta ve bir işçinin yerine getirdiği işleri yapmaktadır. Önemli olan bunların gerçek kamu görevlileri arasından ayıklanmasıdır. Ayrıca sayıları binleri bulan 657 s. Yasaya tabi sözleşmeli personel de Yasa tasarısı dışında kalmaktadır. Bunların statülerini düzenleyen yasa buldukça, bunlara uygun değişikliklerin de belirtilen alanda yapılması zorunluluk göstermektedir.

Tasarının en çok tartışılan yönlerinden birisi de toplu sözleşme ve grev hakkına yer vermemesidir<sup>42</sup>. Tasarıda toplu sözleşme ve grev hakkının tanınmamış olması Anayasaya aykırı değildir. Çünkü esasen Anayasanın 53.maddesi toplu sözleşme hakkını tanımış değildir. Ancak toplu sözleşme hakkının tanınmamış olması 151 sayılı Sözleşmeye aykırıdır. Ayrıca Türkiye 87 sayılı sözleşmeyi onayladığı için ve orada belirtilen haklar sadece işçileri değil, tüm çalışanları ilgilendirdiği için, kamu görevlileri bakımından da dikkate alınması gerekmektedir. Bu Sözleşme açısından 1951 yılında UÇÖ nün İdare Kurulu tarafından görevlendirilen bir komisyon, 87 sayılı Sözleşmenin grev hakkını da kapsadığını ifade etmiştir<sup>43</sup>. Bu sözleşmenin 3.ve 8.maddeleri konumuz bakımından önemlidir. 3.madde: “*Çalışanların ve işverenlerin örgütleri, tüzük ve yönetmelikleri hazırlama, temsilcilerini özgürce seçme, yönetim ve faaliyetlerini örgütleme ve faaliyet programlarını oluşturma hakkına sahiptirler*”. Buna karşılık kamu makamları bu hakkı sınırlayıcı her türlü müdahaleden kaçınmak zorundadırlar (m.3/2) .8.maddede ise: “*Çalışanlar, işverenler ve bunların kendilerine ait örgütleri, bu Sözleşme ile kendilerine tanınan hakların kullanımında, diğer kişiler*

<sup>41</sup> An.Mah. 22.2.1988 tarih, E.1985/5, K.1988/55, RG, 15.7.1989, sayı 20232, s.48 vd.

<sup>42</sup> Bu konudaki eleştiriler için bkz. **AKTAY**, N., Türk Hukukunda ve Batı Demokrasilerinde Sendika Hakkı (Özellikle Kamu Görevlileri Açısından), Bilgi Çağında Eğitim Dergisi, Ocak-Şubat-Mart 1998, s.19; **TALAS**, C., Kamu Yönetimi, Kamu Çalışanlarının Hakları ve Devlet, Mülkiyeliler Birliği Dergisi 1997, S.204, s.15-17; Toplu sözleşme ve grev hakkı konusunda, memurlara grev hakkının tanınması devlete de lokavt olanağının tanınması anlamına geleceğinden, bu konuda karşılıklı dengelerin hesaba katılması gerektiği konusunda bkz. **CENTEL**, T., İşveren D. , Mart 1995, C.XXXIII, S.6, s.2-3; Ayrıca, **AKYOL**, T., Memur Sendikacılığı, İşveren D., Mart 1995, C.XXXIII, S.6, s.3-5.

<sup>43</sup> **ERTÜRK**, s.199.

ve örgütlü topluluklar gibi, ülke mevzuatına uymak zorundadırlar”. Ancak ülke mevzuatı, bu Sözleşmede öngörülen güvenceleri zedelememeli ve bu yönde kullanılmamalıdır (m.8/2). Ülke mevzuatı açısından, yasa koyucu ulusal politikaya uygunluk gereği bu konuda Sözleşmede tanınan haklara ilişkin sınırlamalar getirebilir. Nitekim Türkiye tarafından da onaylanan “*Örgütlenme ve Toplu Görüşme Hakkı İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin 98 sayılı Sözleşme*” nin 4.maddesinde, “*çalışma koşullarını toplu sözleşmelerle düzenlemek üzere işverenler veya işveren örgütleri ile işçi örgütleri arasında gönüllü müzakere usulünden faydalanılmasını ve bu usulün tam bir surette geliştirilmesini teşvik etmek ve gerçekleştirmek için lüzumu halinde milli şartlara uygun tedbirler alınacaktır*” hükmü getirilmiştir. Yeter ki bu sınırlama Sözleşmeye aykırı olmasın. Grev hakkı açısından, Anayasamızda grev, işçiler açısından anayasal bir hak olarak kabul edilmiş olmasına rağmen, kamu görevlilerinin grev hakkından açıkça söz edilmemektedir. Sadece kamu görevlileri açısından sendika özgürlüğü yer almaktadır. Sendika özgürlüğü ise, sendika faaliyetlerini de kapsamaktadır. Sendikanın en önemli faaliyetleri arasında ise, toplu görüşmelerde bulunmak ve gerektiğinde greve karar verip uygulamaktır. Anayasada kamu görevlileri açısından grev hakkı anayasal temel bir hak olarak yer almadığına göre, yasa koyucu bu hakkı kamu görevlilerine tanıyıp tanımamakta serbesttir. Tasarıda grev hakkına yer verilmemiş olması kanımızca, 87 sayılı Sözleşmeye aykırı değildir. Çünkü böylesi bir durumda ulusal mevzuat, grev hakkına ilişkin genel bir yasak içermemektedir. Sadece ulusal politika açısından yasa koyucu, kamu görevlilerinin grev hakkını kullanmamasından yana bir tercihte bulunmaktadır. Bu tercihin yerinde olup olmadığı tartışılabilir. Böylesi bir durumda, kamu görevlilerine tanınması gerektiği ileri sürülen grev hakkı karşısında lokavt hakkının bir denge unsuru olarak tanınması gerektiği ileri sürülebilecektir<sup>44</sup>.

Tasarının tamamı üzerinde yapılacak inceleme sonucunda elde edilecek bilgiler, başka incelemelerin konusunu oluşturabileceğinden, burada Tasarı’nın tamamı hakkındaki görüşlerimize yer vermeyip, sadece konumuz bakımından önemli olan yukarıdaki temel konular üzerinde durduk.

#### IV. SONUÇ

Uluslararası topluluğun bir üyesi olan Türkiye, imzaladığı uluslararası sözleşmelerle iç hukukunu bunlara uygun hale getirme yükümlülüğü altına girmiş bulunmaktadır. Özellikle çalışma yaşamını düzenleyen uluslararası sözleşmeleri imzalama konusunda ülkemiz çekimser davrandığı gibi, imzaladıktan sonra yapılan eleştirilerden yeteri kadar faydalanma esasını bir türlü benimseyemediği için, iç hukuku uluslararası

<sup>44</sup> Grev ve Lokavt arasındaki denge ilişkisi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. ERTÜRK, Ş., İş Mücadelesinde Denge İlkesi, İzmir 1999.

hukuka uygun hale getireyim derken yeni hatalara ve yeni eleştirilere sebep olmaktadır.

Çok büyük gecikmelerden sonra imzalanan 87 ve 151 sayılı sözleşmelerde de bu kural bozulmamıştır. Bu Sözleşmelerin onaylanmasından sonra 1995 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile kamu görevlilerine tanınan örgütlenme hakkının sendikalar ve üst örgütleri ile sınırlandırılması 87 sayılı sözleşmeye aykırıdır. 53.maddede düzenlenen toplu görüşme hakkı neticesinde imzalanacak metnin toplu sözleşme niteliğinde kabul edilmemesi de sözleşmeye aykırıdır.

Buna karşılık 151 sayılı sözleşmenin imzalanmasından sonra, kamu görevlilerinin de sendikalaşma hakkından yararlandırılması için 53.maddede yapılan değişiklik uygun ise de, bu değişikliğin toplu sözleşmeyi düzenleyen 53.maddede değil, sendika kurma hakkını düzenleyen 51.maddede yapılması gerekirdi. Ama bu konuda asıl önemli olan husus Anayasanın 128. maddesinde sözü edilen kamu görevlilerinin fiili durumlarında yapılacak değişikliklerdir. Devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ile diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü buldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ancak memurlar ve kamu görevlileri tarafından yerine getirilebilir. Bu nitelikteki görevleri yerine getirmeyenler, kamu sektöründe çalışsalar bile gerçek anlamda kamu görevlisi kabul edilmeleri mümkün değildir. Bu nedenle bunların yerine getirdikleri hizmete göre gerekirse hizmet sözleşmesi ile çalıştırılmaları ve işçilerin hukuki durumundan yararlandırılmaları gerekecektir. Ancak bu şekilde bugün kamuda çalışan ama kamu görevlisi olmayan kimselerin, kamu görevlilerinin kuracakları sendikalarda örgütlenmesi engellenebilecektir. Aksi takdirde kamu görevlileri sendikaları gerçek sahiplerinin haklarını gerektiği gibi savunamama durumu ile karşı karşıya kalacaklardır.



**YARARLANILAN KAYNAKLAR\***

- AKYOL, T.:** Memur Sendikacılığı, İşveren D., Mart 1995, C.XXXIII, S.6
- AKTAY, N.:** Sendika Hakkı, Uluslararası Dayanakları Bakımından Eleştirel Bir Yaklaşımla Türk Hukukunda Sendika Hakkı ve İlgili Belgeler, Kamu-İş, Ankara 1993. (Sendika Hakkı)
- AKTAY, N.:** Türk Hukukunda ve Batı Demokrasilerinde Sendika Hakkı (Özellikle Kamu Görevlileri Açısından), Bilgi Çağında Eğitim Dergisi, Ocak-Şubat-Mart 1998
- AKTAY, N.:** Bilgi Çağında Sendikacılık, Kamu-İş 1999, C.IV, S.4
- AKYİĞİT, E.:** Sendikalar Kanunda Yapılan Son Değişiklikler, TÜHİS, Kasım 1997-Şubat 1998
- BATUM, S.:** Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloku, İstanbul 1993
- CENTEL, T.:** İşveren D., Mart 1995, C.XXXIII, S.204
- ÇAĞAN, N.:** 2000'e Doğru Kamu Çalışanları Sendikacılığına Bakış Paneli, Bilgi Çağında Eğitim Dergisi, Ocak-Şubat-Mart 1998
- ÇAVUŞOĞLU, N.:** İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Avrupa Topluluk Hukukunda Temel Hak ve Hürriyetler Üzerine, Ankara 1994
- DEMREN, H.:** Kamu Çalışanlarının Sendika Hakkı ve Kamu Görevlileri Sendikaları Kanun Tasarısı, Kamu-İş 1999, C.IV, S.4
- ERTÜRK, Ş.:** İş Mücadelesinde Denge İlkesi, İzmir 1999
- EYRENCİ, Ö.:** Sendikalar Hukuku, İstanbul 1984 (Sendikalar)
- EYRENCİ, Ö.:** Sendikalar Hukukunun Güncel Sorunları, **EYRENCİ, Ö./ TAŞKENT, S./SAĞLAM, F./ULUCAN, D.,** Çalışma Hayatımızın Güncel Sorunları, İstanbul 1987 (Güncel Sorunlar)
- GÖZÜBÜYÜK, A.Ş/AKILLIOĞLU, T.:** Yönetim Hukuku, Ankara 1993
- GÜLMEZ, M.:** 1936 Öncesinde İşçi Hakları, Türkiye'de İşçi Hakları, Yol-İş Sendikası, Ankara 1986
- GÜLMEZ, M.:** Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye, Ankara 1988 (Sendikal Haklar)
- GÜLMEZ, M.:** Memurlar ve Sendikal Haklar, Ankara 1990
- GÜLMEZ, M.:** Kırkıncı Yılında 98 sayılı ILO Sözleşmesi Üzerine Prof.Dr.Cahit Talas ile Bir Söyleşi, Cahit Talas'a Armağan, Mülkiyeliler Birliği Yayın No:9, Ankara 1990
- GÜLMEZ, M.:** Türkiye'de Memurlar ve Sendikal Haklar, TODAİE Yayını, Ankara 1994
- İŞIKLI, A.:** 2821 sayılı Sendikalar Yasası ile 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasasının Uluslararası Normlara Aykırılığı, Sadun Aren'e Armağan, Mülkiyeliler Birliği Yayını No:8, Ankara 1989
- KUTAL, M.:** Uluslararası Çalışma Normları Karşısında Türkiye'de Sendikacılık ve Toplu Pazarlık Hukuku, İkt.ve Mal.D., Temmuz 1987 (Uluslararası Normlar)

\* Bir yazarın birden çok eserinden yararlanılması durumunda, kendisine birden çok kez atf yapılan eserin kısaltılmış şekli parantez içinde gösterilmiştir.

- KUTAL, M.:** Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Sözleşmeli Personel Statüsü, Cahit Talas'a Armağan, Ankara 1990
- KUTAL, M.:** 87 sayılı Uluslararası Sözleşme ve 1982 T.C. Anayasasında Sendikal Haklar, Basisen, Kasım 1998, S.53 (87 sayılı Sözleşme)
- KUTAL, M.:** 151 sayılı Sözleşme ve Türkiye'nin Uyumu, ILO Normları ve Türk İş Hukuku, Kamu-İş, Ankara 1997 (151 sayılı Sözleşme)
- MERAY, S.:** Devletler Hukukuna Giriş, C.I, Ankara 1968
- OĞUZMAN, K.:** 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu Hükümlerinin Uluslararası Normlara Uygunluğu, TİSK Yayını, Ankara 1986
- SUR, M.:** İş Hukukunun Uluslararası Kaynakları, Avrupa Konseyi Çerçevesinde Kabul Edilen Belgeler, İzmir 1995
- ŞAGAR, A.:** 2000'e Doğru Kamu Çalışanları Sendikacılığına Bakış Paneli, Bilgi Çağında Eğitim Dergisi, Ocak-Şubat-Mart 1998
- TALAS, C.:** Değiştirilen Sendikalar Kanunu, Uluslararası Bağlantılarımız ve Anayasamız, AÜSBFD, Aralık 1970, C.XXV (Değiştirilen Sendikalar Kanunu)
- TALAS, C.:** Kamu Yönetimi, Kamu Çalışanlarının Hakları ve Devlet, Mülkiyeliler Birliği Dergisi 1997, S.204
- TAŞKENT, S.:** İnsan Haklarının Uluslararası Dayanakları, B.3, Basisen Yayını, İstanbul 1995
- TOLUNER, S.:** Milletlerarası Hukuk ile İç Hukuk Arasındaki İlişkiler, İstanbul 1975
- TUĞ, A.:** Sendika Hukuku, Ankara 1992
- TUNCAY, C.:** Türkiye'nin Onayladığı Sendika Özgürlüğüne İlişkin Son Sözleşmeler ve Bunlara Uyumu, Halid K.Elbir'e Armağan, İstanbul 1996
- TUNCAY, C.:** 87 sayılı ILO sözleşmesi ve Türkiye'nin Uyumu, ILO Normları ve Türk İş Hukuku, Kamu-İş, Ankara 1997 (ILO Normları)
- TUNCAY, C.:** Toplu İş Hukuku, İstanbul 1999
- TURAN, K.:** Dünya'da ve Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikalarının Hukuki Gelişimi, Kamu-İş 1999, C.IV, S.4.
- YÜZBAŞIOĞLU, N.:** Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloku, İstanbul 1993