

## 1924'TEN 1982'YE ANAYASAL SENDİKAL HAKLAR VE ULUSALÜSTÜ KURALLARLA UYUMLU 'YENİ' ANAYASA İÇİN ÖNERİLER\*

*Mesut Gülmez*

Sendikal haklarda ulusalüstü sözleşmelere uyum(suzluk) sorununun “hukuksal” düzlemde tartışılmasında, kurallar sıradüzeninin ilk basamağında yer alması nedeniyle Anayasa'nın önceliği bulunduğu kuşku yoktur. Anayasa(lar), ulusalüstü kurallara uygunluğunun yanı sıra, ulusal yasal düzenlemelerin uygunluğu sorunu yönünden de önem taşır.

Uyumdan çok uyumsuzluk sorunu, özellikle 1982 Anayasası'nın hazırlık sürecinden başlayarak UÇÖ denetim organları gündeminde yer aldı. Aykırılıklar, eksik de olsa ilk raporlardan başlayarak saptandı. İlk bakışta, 1982 Anayasası ve 1983 sendikal yasaları temelinde uyum sorununu tartışmanın, neredeyse her şey yazıldığı ve konuşulduğu için, güncellik ve yenilik yönlerinden herhangi bir yararının ve özgün bir katkı sağlama olasılığının bulunmadığı düşünülebilir.

Yine de, Anayasa(lar) düzeyinde 1961 ve hatta 1924 Anayasalarını da kapsayan geçmişe yönelik eleştirel, karşılaştırmalı ve insan haklarının evrensel ilkeleri ışığında yeniden düşünüp kapsamlı bir değerlendirmeye girişmenin, tüm değişiklikleri göz önüne alarak anayasal sendikal kuralların yaklaşım ve içerik yönlerinden ulusalüstü sözleşmelere ve yerleşik içtihatlarla uygunluğunu sendikal hakların her biri özelinde topluca tartışıp genel bir dökümünü yapmanın yararlı olacağı kanısındayım.

\* Sempozyum Kitabında Programdan farklı olarak yer alan bu bildiriye; bir yandan, 6356 ve 4688 sayılı sendikal yasaları –değişik ve değiştirilen –yeni metinleriyle “uluslararası normlar” temelinde inceleyip değerlendirmeyi üstlenen *Pir Ali Kaya* ve *Metin Kutal* Hocaların bildirileriyle bütünlük sağlayacağı ve öte yandan da, sendikal haklar alanındaki “kronik uyum(suzluk) sorunu”nun Anayasalardan başlayarak ele alınıp tartışılmasının yararlı olacağı kanısıyla kaleme aldım.

Ayrıca düşündüm ki, sosyal ve sendikal haklara ilişkin üzerinde uzlaşıldığı söylenen içeriğini –izlediğim kadarıyla– sendikaların hala bilmediği gibi bilgilenme çabası da göstermediği “yeni Anayasa” yapma çalışmalarının Eylül 2013 sonlarında siyasal gündemdeki yerini –usandırıcı siyasal suçlamalarla– koruyup sürdürmesi karşısında; ana teması sendikal hak ve özgürlükler olan uluslararası bir toplantıda, sendikal haklarda uyum sorununun ulusalüstü kurallar ve Türkiye'nin üstlendiği hukuksal yükümlülükler ışığında eleştirel gözle incelenip değerlendirilmesinde Anayasaların önceliği vardır.

Dolayısıyla, Programda da görüldüğü gibi, Önsöz'de açıkladığım için yinelemek istemediğim nedenlerle, meslektaşlarımın –ama aynı zamanda *Matti Mikkola* ile *Colm O'Ciinneide*'in– bildirileriyle de çakışmamasına özen göstererek, “*Evrensel ve Bölgesel Ölçekli Ulusalüstü Kurallarıyla Sendikal Hak ve Özgürlükler ve Türkiye Sorunu*” konusunda tarihsel ve genel nitelikli saptamalar içeren bir sunumun uygun olacağını düşündüm.

Dolayısıyla, 1924 Anayasası'nı da bu açıdan değerlendirmeye yönelik bazı saptamalardan sonra, önce 1961 Anayasası'nı, 1971 değişikliğini de unutmaksızın hem kabul edildiği tarih ve hem de 2013 Sonbaharı itibarıyla ulusalüstü sözleşmeler açısından değerlendireceğim. Ardından da, uyum(suzluk) sorununun doruğa ulaştığı 1982 Anayasası'nı, ilk metninin yanı sıra sendikal haklar alanında 1995, 2001 ve son olarak 2010 yıllarında gördüğü değişiklikleri de göz önünde bulundurarak yine 2013 Sonbaharında yürürlükte olan sendikal kuralları temelinde inceleyip her biri için varlığını sürdüren aykırı kuralları sıralayacağım.

Kuşkusuz anayasal uyum(suzluk) sorununu tartışırken, 1961'in 65. maddesi ile 1982'nin ilk ve 2004'te eklenen üçüncü cümlesini kapsayan 90. maddesinin son fıkralarında öngörülen usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası antlaşmaların iç hukuk alanındaki etkisine ilişkin kuralları da, daha önce birçok kez açıkladığım görüşlerimi (Gülmez, 2004b; 2005c; 2005d; 2013d; 2013e) yinelemeksizin göz önünde tutacağım.

Son olarak da, Ekim 2011'den beri ülkemiz gündeminden düş(ürül)meyen "yeni Anayasa yapma" sorunu özelinde, sendikal haklarda ulusalüstü kurallara uygun bir anayasal çerçevenin asgari temel ilkelerine ilişkin önerilerimi sunacağım.

Sonucu, tek cümleyle başından belirteyim: Yeni Anayasa'nın sendikal haklara ilişkin kurallarının ulusalüstü sözleşmelere uygun olması, yürürlükteki sendikal yasalara aykırı olmasına bağlıdır!

## I. 1924 ANAYASASI VE ULUSLARARASI SÖZLEŞMELER

Anımsanacağı gibi 1924 Anayasası, "Türklerin Kamu Hakları" kenar başlıklı bölümünde, doğrudan ve açık bir anlatımla sendikal hakların hiçbirinden söz etmiş değildi. Birinci kuşak insan haklarından bazılarını "doğal hak" yaklaşımıyla tanıdığı ve sosyal haklardan yalnızca "bağıt" ve "çalışma" haklarından söz ettiği 70. maddesinde, "toplanma, dernek kurma, (...) hakları ve hürriyetleri(nin de) Türklerin tabii haklarından" olduğunu öngörmekle yetindi. 79. maddesinde de, bu hakların "serbestlik sınırı(nın) kanunlarla çizil(eceğini)" belirtti.

Bu kurallarıyla, Türkiye'nin önce 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Sözleşmesi'ni ve sonra da İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'ni (İHAS) onayladığı –ama 87 sayılı sözleşmeyle "üye devlet" sıfatıyla bağlı olduğu– 1951-1960 yılları arasında da yürürlükte olan 1924 Anayasası, ILO denetim organlarının Türkiye'ye ilişkin tüm rapor ve kararları konusunda yaptığım incelemeler çerçevesinde, yalnızca bir kez, o da hükümet tarafından gündeme getirildi.

Hükümet, 1958 yılındaki 42. Genel Konferans döneminde, Uygulama Komisyonu'nda sunduğu yazılı açıklamada, 1924 Anayasası'nın örgütlenme / dernek hakkına ilişkin bu düzenlemesine de değindi. Bu açıklamaya göre, "Türk Anayasası uyarınca örgütlenme (dernek) hakkı, Türk yurttaşlarının doğal hak ve özgürlüklerinden biridir. Bu hakkın kullanılma biçimi özel yasalarla belirlenmiştir. Dolayısıyla, yurttaşların sendikalarda yada dernekler-

de örgütlenmeyi dileyip dilememeleri, tümüyle kendi takdirlerine bırakılmıştır” (BIT, 1958a: 727; Gülmez, 1990d: 25).

Hükümetin, örgütlenme özgürlüğü alanında son derece liberal bir anayasal düzenleme ve uygulama bulunduğunu (?) ileri süren -hayranlık uyandırıcı (!)- bu kısa yazılı açıklaması, anayasal düzenlemelerin yinelenmesi dışında farklı bir görüş yada yorum içermiyordu. Uygulama Komisyonu’nda da, hükümetin ne bu, ne de önceki yıllarda Uzmanlar Komisyonu’na eleştirildiği öteki konulara ilişkin açıklamaları herhangi bir tartışmaya konu edilmedi.

Kabul edildiği tarihte, Uluslararası Çalışma Örgütü’nün (UÇÖ) 3 yıl önce 1921’de kabul edilen ancak henüz yürürlüğe girmeyen 11 sayılı sözleşmesinin dışında, yalnızca 98’in ve İHAS’ın değil hiçbir insan hakları sözleşmesinin hukuk dünyasında bulunmadığı, sosyal haklarda anayasallaşma sürecinin birkaç örnekle sınırlı kaldığı anımsandığında (Gülmez, 2013: 22-25), 1924 Anayasası’nın bu sözleşmelerden esinlenmesinin beklenemeyeceği açıktır. Ne var ki, bu sözleşmelerin onaylanmasından sonra, 1924’ün anılan kurallarının yeterli ve uyumlu olmadığı da ortadadır. Gerçekten de 1924 Anayasası’nın; Türkiye’nin Anayasası’nda “sendika özgürlüğü” ilkesi bulunan ILO üyesi olduğu 1932’den, 24 Ekim 1945’te üye olduğu Birleşmiş Milletler’in 10 Aralık 1948’de kabul ettiği sendika hakkını da içeren İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’ni imzalayıp Resmi Gazete’de yayımladığı 1949’dan ve özellikle de bu iki sözleşmeyi onayladığı 1950’li yılların başlarından itibaren, adım adım, genel olarak insan hakları ve özel olarak da sendikal haklar yönlerinden sözleşmelerle uyumsuzluk içine düşmeye başladığı unutulmamalıdır. Buna karşın Demokrat Parti döneminde, Anayasa düzeyinde uyum sağlamaya yönelik herhangi bir değişiklik girişi olmadı.

Öte yandan 1924 Anayasası’nda, Büyük Millet Meclisi’ne tanınan yetkiler arasında “Devletlerle sözleşme, andlaşma ... yapmak” (m. 26) dışında, uluslararası sözleşmelerin onaylanması ve bunun iç hukuk üzerindeki etkisi konularında, doğal olarak herhangi bir düzenleme de yapılmamıştı.

Ne var ki 1924 Anayasası’nın, ILO’nun sendikal haklara yönelik ihlal ve saldırı savlarını incelemeye yönelik özel denetim mekanizmasının kurulup işlemeye başladığı son on yılında, 1951/1952 ve 1957’de olmak üzere, uluslararası sendikal örgütlerce iki yakınmada bulunulmuştu. Anayasa’yı kapsamayan 50 ve 169 sayılı bu yakınmalarda, yürürlükte olan 1936 tarihli İş Yasası ile 1947 tarihli sendikalar yasasının sendika özgürlüğü ilkesiyle bağdaşmadığı ileri sürülmüştü (BIT, 1953: 381-391; BIT, 1958b: 308-319; Gülmez, 1988a: 427-428).

Sonuç olarak, sendikal haklar alanında 1950’li yıllardaki uyum sorununun kaynağı, özel düzenlemeler içermeyen Anayasa değil, tanıdığı yetkiye

dayanılarak yapılan yasal düzenlemelerdi. 3008 ve 5018 sayılı yasalardaki kimi aykırılıklar da, belirttiğim gibi bu dönemde Sendika Özgürlüğü Komitesi'ne (SÖK) taşınmıştı.

## II. 1961 ANAYASASI VE ULUSALÜSTÜ KURALLAR

1961 Anayasası'nın sendikal haklara ilişkin iki maddesinin yaklaşım ve içerik yönlerinden ulusalüstü kurallara uyum ve uyumsuzluğunun değerlendirilmesi söz konusu olduğunda, öncelikle iki nokta üzerinde anımsatmada bulunmak gerekiyor.

İlki, 1961-1980 arasında, Türkiye'nin iç hukukunun parçasına dönüştürüp kurallarına hukuksal uyum yükümlülüğü üstlendiği uluslararası sözleşmelerin hangileri olduğunun saptanmasıdır. İkinci nokta ise, belirttiğim gibi, onaylanan sözleşmelerin iç hukuk alanındaki etki ve değerini ilk kez düzenleyen bir anayasa kuralının varlığıdır.

Birinci nokta konusunda; Türkiye'nin -1924 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönemde- *onayladığı* sözleşmelerden yalnızca ikisinin sendikal haklara ilişkin düzenlemeler yaptığı biliniyor: 98 sayılı sözleşme ile İHAS. Tersine bir anlatımla, 1961 Anayasası'nın kabul edildiği tarih itibarıyla, bu iki sözleşme dışında *evrensel* ölçekte kabul edilen ve yürürlüğe giren tek uluslararası sözleşme vardı ve Türkiye onaylamış değildi: 98'in ikizi olan ve ondan bir yıl önce kabul edilen 87 sayılı sözleşme. Ancak altını çizerek hemen belirtmek isterim ki 87 sayılı sözleşme, 98 gibi "taraf" değil "üye" devlet olarak Türkiye'yi bağlıyordu (Gülmez, 1989: 11-15). Sendika Özgürlüğü Komitesi de, o dönem (Menderes) hükümet(ler)inin karşı çıkmasına karşın 87 ile bağlı olduğunu açıkça belirtmiş ve bu görüşünü izleyen yıllarda birçok kez yinelemiştir (Gülmez, 1988a: 427-428). Bu nedenle de 87'nin, anayasal ve yasal her tür ve her düzeyde yapılan hukuksal düzenlemelerde göz önüne alınması gerekiyordu.<sup>1</sup>

İçerdiği haklar arasında sendika hakkının da bulunduğu İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, 1961 Anayasa koyucusunun temel aldığı belirttiği uluslararası kaynaklardan biriydi. 1961 Anayasası'ndan 5 yıl sonra 1966'da kabul edilen Birleşmiş Milletler (BM) ikiz sözleşmeleri (ESKHUS ile KSHUS) ise, 1976'da yürürlüğe girmiş, ancak onaylanmış değildi. Ayrıca, şu eklemeyi yapmakta da yarar görüyorum: Bu dönemde, Birleşmiş Milletler bağlamında insan haklarının uluslararası korunması sisteminde "üye devlet" temeline dayalı "sözleşme-dışı" olarak nitelenen sistem(ler) (Gülmez, 2004a: 164-168, 407-436) henüz işlerlik kazanmış değildi.

Buna karşılık *bölgesel* ölçekte, uzun süren hazırlık ve oluşum süreci 1950'li yılların ilk yarısında başlayan (Gülmez, 1990b: 91-100; 1994: 15-36) Avrupa Sosyal Şartı'nın Torino'da imzalanması için 18 Ekim 1961'i bekle-

<sup>1</sup> Ne var ki 87'nin "üye devlet" temelli bağlayıcılığına, bundan neredeyse 30 yıl sonra 1980'li yılların ikinci yarısında ve onaylandığı 1993 öncesinde, 2821 ve 2822 sayılı yasaların ILO sözleşmelerine uygunluğunu işverenler (TİSK) adına savunan bazı iş hukukçuları da (Oğuzman, 1986a ve 1986b; Ekonomi, 1985 ve 1986) karşı çıkmış, bu rapora ilk yanıt Alpaslan Işıklı'dan gelmişti (1986).

mek gerekiyordu.<sup>2</sup> Gerçekten, 27 Mayıs 1961’de Kurucu Meclis’çe ve 9 Temmuz 1961’de halkoylamasıyla kabul edilen 1961 Anayasası, 20 Temmuz 1961’de Resmi Gazete’de yayımlanmıştı (Tanör, 1997: 364 vd).<sup>3</sup> Dolayısıyla 1961 Anayasası, yürürlüğe giriş tarihi temel alındığında, henüz kabul edilmiş olmayan **ASS’den üç ay on gün büyüktü** (Gülmez, 2012a: 126)! ASS’nin yürürlüğe girmesi içinse, 26 Şubat 1965 tarihini beklemek gerekiyordu. 1971 değişikliklerinin yapıldığı tarihte de, Türkiye ASS’yi (ve kuşkusuz 87 sayılı sözleşmeyi) onaylamış değildi. Kısacası ASS ve sendikal haklarla ilgili 5. ve 6. maddeleri, gerekçelerindeki suskunluktan da anlaşıldığı gibi, 1961 Anayasası’na doğrudan esin kaynağı olamamıştı. Daha önce kabul edilmiş olması durumunda, genel olarak sosyal haklar ve özel olarak sendikal haklar için temel alınmasını ve 46. ve 47. maddelerin aşağıda değineceğim aykırılıklardan arındırılmasını beklemek, kanımca iyimserlik olur.

İkinci noktaya gelince, 1961 Anayasası ilk kez, usulüne göre yürürlüğe konulan uluslararası antlaşmaların iç hukuktaki etki ve değeriyle ilgili olmak üzere –1982 Anayasası’nın aynen aldığı– iki cümlelik bir düzenlemeye yer verdi. Onayla ilgili ayrıntılı yasal düzenleme de, 1963 yılında gerçekleştirildi. Onaylanan sözleşmelerin, insan haklarına / temel hak ve özgürlüklere ilişkin olup olmadığı konusunda herhangi bir ayırım gözetilmeksizin “genel” bir dille yapılan bu düzenleme, Anayasa ve özellikle yasalarla çatışma sorunu konusunda doğrudan bir çözüm getirmedi; “kanun hükmünde” olduklarını ve Anayasa’ya aykırılık saviyle Anayasa Mahkemesi’ne götürülemeyeceklerini belirtmekle yetindi (m. 65/son). Kanımca bu düzenleme, kabul edildiği tarih itibarıyla değerlendirildiğinde, öncelikle onaylanan sözleşmelerin iç hukukla kendiliğinden bütünleşmesini öngörmüş olması nedeniyle önemlidir. Bu kuralın, genelde benimsenen bir görüş olmadığını bilmekle birlikte, özellikle “insan haklarına dayalı devlet” ilkesiyle birlikte okunup yorumlandığında, özellikle onaylanan insan hakları sözleşmelerinin iç hukuktaki etkisi ve değeri açısından özel bir anlam kazandığı kanısındayım. Bu görüşü, 1980’li yılların sonlarından başlayarak savundum (Gülmez, 2010b).

Bu ön anımsatmalar ışığında, 1961’i öncelikle *yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla* 98’e ve İHAS’a uygunluk yönünden değerlendirmek gerekirse de, bunu tartışmanın çok anlamlı olmadığını belirtmek isterim. Çünkü ne 98 sayılı

<sup>2</sup> ASS’nin altında, ülkemizde sosyal politika biliminin birinci kuşak öncüsü olan Cahit Talas’ın imzası vardır ve Talas, 98 sayılı UÇÖ sözleşmesinin onaylanmasını sağlayan katkısının ardından, Çalışma Bakanı olarak ASS’yi de Torino’da imzalamıştı (Mesut Gülmez, “Kırkıncı Yılında, 98 Sayılı ILO Sözleşmesi Üzerine Prof. Dr. Cahit Talas ile Bir Söyleşi”, *Cahit Talas’a Armağan*, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayını, 1990: 59-68).

<sup>3</sup> 1961 Anayasası’nın ortaya çıkış ve hazırlanış süreci konusunda bkz.: Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, İstanbul: YKY Yayını, 1997: 364 vd.

sözleşmenin pozitif kuralları, yürürlüğe girmesini izleyen 9 yıllık dönemde denetim organlarının yerleşik kararlarıyla yeterince açıklık kazanmıştı; ne de İHAS'ın 11. maddesinin anlam ve içeriği konusunda, 1957'de çalışmaya başlayan İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin (İHAM) konuyla doğrudan ilgili bir kararı vardı. Dolayısıyla uyum sorununa ilişkin değerlendirmeyi, *tarihsel bir saptama* amacıyla, yürürlüğe girdiği tarihle ve yürürlükte kaldığı dönemle sınırlı olmaksızın, 1971 değişikliğini de göz önünde bulundurarak –1982 Anayasası gibi– 2013 sonu itibarıyla yapmak uygun olacaktır.

### 1. Sendika Hakkı ve Ulusalüstü Sözleşmeler

Geçirdiği 7 değişiklikten 1'i sendika hakkına ilişkin olan 1961 Anayasası, sendika, toplu iş sözleşmesi ve grev haklarını, madde başlık ve sayılarını da kapsamak üzere yalnızca 83 sözcükle düzenleyip güvenceye almıştı. Sendika hakkının özneleri, “çalışanlar” idi. Ama bu, istisnası olan bir kuraldı. Buna karşılık, toplu iş sözleşmesinin özneleri ve amacı konusunda aynı yaklaşım benimsenmedi ve ayırım gözetildi: Hakkın özneleri “işçiler”, amacı da “iktisadi ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek” olarak tanımlandı (Gülmez, 2013a: 32-34).<sup>4</sup>

Sendika hakkına ilişkin düzenlemenin ulusalüstü sözleşmelere uygunluğu konusunda, kanımca şu saptamalar yapılabilir: Hakkın özneleri açısından temel uyum(suzluk) sorunu, “işçi niteliği taşımayan *kamu hizmeti görevlilerine*” ilişkindir. Çünkü 87 sayılı sözleşme, sendika hakkı yönünden “çalışanlar” arasında “statü” temeline dayalı ayırım yapılmasına olanak vermez. Ortak sendikal örgütlenmenin önünü açıkça kapatan 1961 Anayasası'ndaki açılımın ne denli sınırlı ve ihtiyatlı olduğu, 46. maddenin gerekçesinde ve Anayasa Komisyonu sözcüsü *Muammer Aksoy*'un bu düzenlemeyi eleştirenlere verdiği yanıtta açıkça ortaya konuyordu. Gerekçede, “kamu hizmeti görenlerin sendika kurma hakları şüphesiz ki *işçilerinki gibi kayıtsız olamaz*” denilerek, işçi sendikacılığından daha kısıtlı bir sendika hakkı öngörüldüğünün açıkça belirtilmesinden kaçınılmamıştı. Elçi, hâkim, vali ve subay gibi kamu görevlilerinin “tam bir sendika hürriyeti içinde hareket etmeleri doğru olamaz” diyen Aksoy da, bu görüşünü 87 sayılı sözleşme ile ASS'nin

<sup>4</sup> 46 ve 47. maddelerin ilk metinleri şöyle idi:

“Çalışanlar ve işverenler, önceden izin almaksızın, *sendikalar ve sendika birlikleri* kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler.

İşçi niteliği taşımayan *kamu hizmeti görevlilerinin* bu alandaki hakları kanunla düzenlenir.

Sendika ve sendika birliklerinin tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz” (m. 46).

“İşçiler, işverenlerle olan münasebetlerinde, iktisadi ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla toplu sözleşme ve grev haklarına sahiptirler.

Grev hakkının kullanılması ve istisnaları ve işverenlerin hakları kanunla düzenlenir” (m. 47).

silahlı kuvvetler ve polis (emniyet) görevlileri için öngördüğü istisna kuralına dayandırmıyordu (Gülmez, 1985: 91; 2002a: 10-14). Ne var ki anılan kişiler için sendika hakkının yasaklanabileceğinin ilk ipuçlarını verir nitelikteki – kaynağının Cahit Talas’ın *İçtimai İktisat* kitabı olduğu anlaşılan– bu açıklamalar, 87 sayılı sözleşme açısından –en azından subaylar dışında– gerçeği yansıtmıyordu.

1961 Anayasası’nın sendika hakkının “amaç” ögesi konusunda hiçbir tanım / belirleme yapmamış olmasını, ilk bakışta yasa koyucunun “karşıt kavram” yorumuyla öngöreceği olası sınırlamalara, özellikle 1960 öncesinde öngörülen siyasal etkinlik yasağına hukuksal dayanak sağlanmaması yönünden olumlu bir gözle değerlendirmek olanaklıdır. Ne var ki yasama, yürütme ve yargı organlarına egemen olan geleneksel “mevzuatçı” yaklaşım anımsandığında, amaç belirsizliğinin doğurduğu takdir yetkisinin 1961 Anayasa koyucusunun genel olarak benimsediği özgürlük değil sınırlama yaklaşımıyla kullanılması tehlikesinin bulunduğu da unutulmamalıdır.

46. madde, sendikal örgütlenme düzeyi yönünden hiçbir sınırlama getirmedir. Sendika özgürlüğünün 87’deki evrensel ilkelerine koşut bir yaklaşımla, hak öznelerinin “özgür iradesi”ne üstünlük tanıdı. Sendika çokluğu, hem tür ve hem de düzey olarak anayasal güvenceye alındı. Daha açık bir anlatımla, çalışanlara alt düzeyde işyeri, işkolu, meslek vb temellere dayalı sendikalar kurma ve üst düzeyde de yerel, bölgesel ve ulusal ölçekte birlikler oluşturma hakları tanıdı.

Anayasal sendika hakkının eylemli olarak kullanılması ve ulusalüstü sözleşmelere uygunluk yönlerinden vurgu gerektiren bir nokta da şudur: 46. maddedeki ilk düzenleme, “işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlileri” dışında, ilkece “yasa koşulu” öngörmedi. Dolayısıyla da, iç hukukta özel yasal düzenleme yapılmaksızın hakkın “doğrudan” kullanılmasına olanak tanıdı. Sendikalar da, yasal düzenlemenin gecik(tiril)mesi üzerine, Anayasa’nın yürürlüğe girmesinden 5 ay ve 11 gün sonra, 1961’in son günü, İstanbul İşçi Sendikaları Birliği’nin düzenlediği “Saraçhane Mitingi”nde bu olanağı kullanmakta gecikmemiştir.

46. maddede 20 Eylül 1971 tarihli ve 1488 sayılı yasayla yapılan değişiklikle, sendika hakkının öznelerinin daraltılmasıyla yetinilmedi. Aynı zamanda içerik ve sendikal etkinlik olarak da kısıtlanmasına olanak veren *özel sınırlama nedenleri* getirildi. Ayrıca, sendika hakkının kullanılması da, “yasa kaydı”na bağlandı. Böylece de, Anayasa düzeyinde sendika özgürlüğünün evrensel ilkelerinden saparak 87 sayılı sözleşmeye aykırı anayasal düzenlemeler yapma geleneği başladı. 119. madde değiştirilerek, sendika kurması açıkça yasaklanan kamu görevlilerine “kuruluşlar” kurma hakkı tanımakla yetinildi.<sup>5</sup> “Çok masum” memur sendikacılığını (Gülmez, 2002a: 39 vd) so-

<sup>5</sup> 46. ve 119. maddelerin değiştirilen metinleri şöyle oldu:

“İşçiler ve işverenler, önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler. Bu

na erdiren bu düzenlemenin öngördüğü özel yasa bile çıkarılmadı. Anayasal buyruğa karşı yasa koyucunun “eylemsiz” kalmasıyla, toplu sözleşmesiz ve grevsiz sendika anlamında “kuruluşlar” dönemine geçilmesine olanak verilmedi.

Sendika hakkı konusundaki 1971 değişikliklerinin **87 sayılı sözleşmeye uygunluğu** açısından, kısaca şu temel saptamalar yapılabilir: Anayasal güvencenin özne olarak “işçiler” ile sınırlandırılmış, genel bir anlatımla “işçi niteliği taşımayan kamu hizmetlileri” olarak geniş anlamda tanımlanan memurların sendikalara üye olmasının yasaklanmış ve üstelik her iki özne grubu için “yasa kaydı”na bağlanmış olması, kuşkusuz 87 sayılı sözleşmeye aykırıdır. Yasa koyucuya özel nedenlerle hakkı sınırlama olanağı tanınmış olması ile amaç ögesi için “mesleki menfaatleri koruma ve geliştirme” sınırlaması getirilmiş olması da, içerdiği takdir yetkisinin genişletilmeye elverişli olması nedeniyle sözleşmeye bağdaşmaz.

1961 Anayasası’nın yürürlükte olduğu dönemde, 46. maddede yapılan değişiklik, Uzmanlar Komisyonu’nun 98 sayılı sözleşme bağlamında yaptığı denetim sistemi çerçevesinde, iki kez değerlendirildi ve 1971’de getirilen sendika yasağının sözleşmeye aykırı olduğu vurgulandı. Komisyon, 63. Genel Konferans dönemi (1977) için hazırladığı raporda; hükümetin onaylanan 98 sayılı sözleşmeye ilişkin raporu göndermediğini; daha önce de belirttiği “doğrudan istemleri”nde, değiştirilen 119. maddenin 98 kapsamına giren kamu iktisadi teşebbüslerindeki yada kamu yararına çalışan derneklerdeki kimi çalışan kategorilerin sendikalara üye olmasını yasakladığını not ettiğini” belirtti (BIT, 1977a: 199; Gülmez, 1990d: 27). Türkiye bu dönemde, onayladığı 5 sözleşmeye ilişkin raporu göndermediği –anayasal yükümlülüğünü yerine getirmediği– için “özel liste”ye alınmıştı (BIT, 1977b: 601; Gülmez, 1990d: 28).

Bu sorun, Uzmanlar Komisyonu’nun Haziran 1980’de toplanan 66. Genel Konferans’a sunduğu 12 Eylül öncesine ilişkin son raporunda, çok gecikmeli olarak değerlendirildi ve değişik 119. maddenin, 98 sayılı sözleşmenin 6. maddesine aykırı olduğu vurgulandı. Hükümetin gönderdiği raporda yer alan yanıltıcı açıklamalardaki görüşe katılmayan Uzmanlar Komisyonu, 98 sayılı sözleşmenin kişiler yönünden uygulama alanı konusunda 6. mad-

---

hakların kullanılmasında uygulanacak şekil ve usuller *kanunda* gösterilir. Kanun, *Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün, millî güvenliğinin, kamu düzeninin ve genel ahlâkın korunması* maksadıyla sınırlar koyabilir.

Sendikalar ve sendika birliklerinin tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz” (m. 46).

“*Memurlar ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yönetim ve denetim işlerinde çalışanlar ve kamu yararına çalışan derneklerden özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış olanların merkez kurullarında görev alanlar, siyasi partilere ve sendikalara üye olamazlar.* (...)”

İşçi niteliği taşımayan, kamu hizmetlilerinin mesleki menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacını güden *kuruluşların* bağlı olacakları hükümler *kanunla düzenlenir*” (m. 119).



denin İngilizce orijinalini temel alarak oluşturduğu yerleşik görüşünü aynen şöyle yineledi:

“Devlet yada kamu kesimince çalıştırılan ancak *kamu görevinin organları olarak hareket etmeyen* kişilerin sözleşmenin uygulama alanı dışında tutulması, sözleşmenin anlamına (özüne) aykırıdır. Hatta bu kişilere, sözleşmenin 6. maddesinin İngilizce metnine göre, etkinlikleri devlet yönetimine özgü olan devlet memurlarınıninkine özdeş bir statü tanınsa bile, söz konusu aykırılık ortadan kalkmaz. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yönetim ve denetim işlerinde çalışanların ve kamu yararına çalışan derneklerden özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış olanların merkez kurullarında görev alanların, çalışmalarını *devlet yönetimine özgü devlet memurları* olarak göz önüne alınmaması ve bunların sözleşmede öngörülen güvencelerden yararlanması gerekir.”

Böylece Uzmanlar Komisyonu Mart 1980’de yayınlanıp Haziranda Konferans’a sunulan raporunda, 1971 değişikliğinden ancak 9 yıl sonra, 119. maddede öngörülen sendika yasağını 98’e aykırı buldu! 12 Eylül’e 6 ay kala yapılmış olsa da, 98 sayılı sözleşme güvencelerinin kamu görevlileri açısından kapsamını gösteren yerleşik görüşünü Türkiye için de yinelemiş olmasının, gelecekte yapılacak anayasal ve yasal düzenleme ve değişiklikler yönünden taşıdığı önem tartışmasızdır. Tartışmasızdır ama, yürürlükteki yasaların bu yerleşik içtihadı aykırı düzenlemelerinin uygulanması sürdürüldü ve hala da sürüyor!

1961 Anayasası’nın yürürlükte olduğu dönemde, sendika özgürlüğünün ihlali konusunda Türkiye’ye yöneltilen toplam 7 yakınmada, anayasal kurallar konusunda bir sav ileri sürülmedi ve değerlendirme yapılmadı (Gülmez, 1988a: 428-432).

Kuşkusuz, 87 ve 98 sayılı sözleşmelere aykırılıklar, İHAS’ın 11. maddesi açısından da geçerlidir. Öncelikle, 1971’de sendika hakkının öznelinde anayasal güvenceyi daraltan ve memurlara genel olarak sendikalara üye olma yasağı getiren değişiklikler İHAS’a aykırıdır. Yine, sendika hakkının sınırlandırılmasında yasa koyucuya tanınan yetki de, sayılan nedenler göz önüne alınıp karşılaştırıldığında 11. maddeden aktarıldığı düşünülse bile, bir yandan İHAS’ta “Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğü” nedeninin bulunmaması, öte yandan da bu nedenlere dayanarak yasayla getirilecek herhangi bir sınırlamanın ancak “*demokratik bir toplum için zorunlu önlemler*” niteliği taşıması durumunda geçerli olması nedeniyle İHAS’la bağdaşmaz.

## **2. Toplu Sözleşme ve Grev Hakları ve Ulusalüstü Sözleşmeler**

47. maddenin değişiklik görmeyen düzenlemesinin, 87 ve 98 sayılı sözleşmeler ile denetim organlarının yerleşik kararları yönünden değerlendirilmesinde, kanımca öncelikle hak özneline ilişkin uyumsuzluğun altı çizilmedir. Kuşkusuz belirteceğim aykırılıklar, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi’nin (İHAM) özellikle Türkiye’ye yönelik kararlarında benimsediği ILO denetim organlarının kararlarına koşut yaklaşım göz önüne alındığında (Gülmez, 2006; 2010a), İHAS açısından da söz konusudur.

Gerçekten, gerek toplu iş sözleşmesi ve gerekse grev haklarının öznelere, 1961'den beri "işçiler" ile sınırlı tutuldu. Bu tanımlama kapsamı dışında kalan çalışanlar ve özellikle tüm memurlar, anayasal güvenceden yoksun bırakıldı.

Toplu iş sözleşmesi hakkının yalnızca "işçiler" için güvenceye alınmasının temel nedeni, kanımca kamu görevlilerinin 1924 Anayasası'ndan beri bağlı oldukları tek yanlı karar erkine dayalı statü rejimi ile iki yanlı karar erkinin geçerli olduğu toplu iş sözleşmesi sisteminin bağdaşmadığının düşünülmesi idi. Ayrıca, onaylanan 98 sayılı sözleşmenin Türkçe çevirisinde de "çalışanlar" değil "işçiler" terimi kullanılmasının etkili olduğu düşünülebilir.

Aksoy, grev hakkının anayasal öznelere de "işçiler" olmasını, yasaklama anlamına gelmediğini "memurlar için de grev hakkını Anayasa teminatı altına almak adını henüz atamadık" diyerek açıklamıştı. Anayasa koyucunun atabileceği adımın sınırlarını gösteren şu soyut gerekçeyi de içtenlikle eklemekten geri kalmamıştı: "Şartlarımızın henüz buna elverişli olduğuna kani değiliz" (Gülmez, 1985: 96; 2002a: 16). Bununla birlikte Aksoy'un, 1961'de yaptığı "kuşkulu durumlarda özgürlük yararına" yorum ilkesine uygun açıklamasının, "işçiler" teriminden grev yasağı çıkarılmayacağını ortaya koyması yönünden doğru ve önemli olduğunu vurgulamak isterim.

1961 Anayasası, her iki hakkın ve özellikle grev hakkının amacını, "iktisadi ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek" ile sınırlandırdı. Yasa koyucu için, grev hakkının kullanılmayacağı anlamında "istisnalar" getirme olanağının anayasal kural olarak öngörülmesi, ilkece ulusalüstü sendikal haklar hukukuyla bağdaşmaz. Ne var ki 1961'in özellikle ilk metninin insan hakları konusunda "özgürlüğü" kural ve "sınırlamayı" istisna olarak gören yaklaşımı, aslında 47. maddenin öngördüğü istisnaların genişletilmesine olanak vermez.

### III. 1982 ANAYASASI VE ULUSALÜSTÜ KURALLAR

1982 Anayasası, Türkiye'nin 1961 Sosyal Şartı'nı 1989'da onaylamasından 7 yıl önce kabul edildi. Kabul tarihi itibarıyla 1961 Anayasası'yla karşılaştırıldığında, sendikal haklar alanında Türkiye'yi "taraf devlet" olarak bağlayan sözleşmeler yönünden herhangi bir değişiklik yoktu. Ne 87 ve 151 sayılı sözleşmeler, ne de 1976'da yürürlüğe giren BM ikiz sözleşmeleri onaylanmıştı. Dolayısıyla Türkiye, kuramsal ve hukuksal olarak, 1961'de olduğu gibi, bu anlamda 98 sayılı sözleşme ve İHAS ile bağlı idi. Bununla birlikte, sendikal haklar uluslararası ortak hukuku alanında, UÇÖ denetim organlarının ve özellikle SÖK'ün kararlarıyla, 87 ve 98 sayılı sözleşmelerin pozitif metinlerini açıklama yönünden önemli bir birikim oluşmuştu. Kaldı ki yukarıda da vurguladığım gibi, 87 sayılı sözleşmenin "üye devlet" olarak Türkiye'yi bağlaması nedeniyle, 1980 öncesindeki birçok yakınma dışında, 12 Eylül 1980'den başlayarak Türkiye'ye yöneltilen yakınmalar dolayısıyla (Gülmez, 1990a), uygulamada karşılaşılan yoğun sendikal hak ihlallerinin 87'ye uygun olmadığı birçok kez yinelenmişti.

1982 Anayasası'nın ilk metni, hem genel olarak insan hakları ve hem de özel olarak sendikal haklar konusunda tepkici ve ayrıntıcı yaklaşımının sonucu olarak, sendikal hakları madde başlık ve sayılarını da kapsamak üzere toplam 443 sözcükle düzenledi. Hak ve özgürlükleri değil yasak ve kısıtlamaları, geniş anlamda “örgütlenme özgürsüzlüğü”nü anayasal güvenceye bağladı! Bu sayı, tüm değişikliklerden sonra, 91 sözcük eksilerek 352'ye düştü. Sanırım bu sayı da, ayrıntıcılığın önemli düzeyde sürdüğünü göstermeye yeter!

Sonuncusu 2010'da gerçekleştirilen toplam 19 değişiklikten 5'i, genel olarak “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler”e ilişkindir. 1995, 2001 ve 2010 yıllarında gerçekleştirilen 3'ü de sendikal haklarla ilgilidir. 51. madde<sup>6</sup> ile 53. madde 2'şer kez değiştirilirken, 52. madde tümüyle yürürlükten kaldırıldı.<sup>7</sup> 2010'da da, “referandum bonbonu” 3 fıkra metinden çıkarıldı (Gül-

<sup>6</sup> 51. maddenin, ilk metni şöyle idi:

“İşçiler ve İşverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma hakkına sahiptirler.

Sendikalar veya üst kuruluşlarını kurabilmek için kanunun gösterdiği bilgi ve belgelerin, kanunda belirtilen yetkili mercie verilmesi yeterlidir. Bu bilgi ve belgelerin kanuna aykırılığının tespiti halinde yetkili merci, sendika veya üst kuruluşun faaliyetinin durdurulması veya kapatılması için mahkemeye başvurur.

Sendikalara üye olmak ve üyelikten ayrılmak serbesttir.

Hiç kimse sendikaya üye olmaya, üye kalmaya, üyelikten ayrılmaya zorlanamaz.

*İşçiler ve işverenler aynı zamanda birden fazla sendikaya üye olamazlar.*

Herhangi bir iş yerinde çalışabilmek, işçi sendikasına üye olmak veya olmamak şartına bağlanamaz.

*İşçi sendika ve üst kuruluşlarında yönetici olabilmek için, en az on yıl bilfiil işçi olarak çalışmış olma şartı aranır.*

Sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri, Anayasada belirlenen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı olamaz.”

<sup>7</sup> Aykırılıkların 1982'de ulaştığı boyutları ve “buram buram” kokan “12 Eylül ruhu”nun çok önemli bir bölümünü anımsatmak için, 23 Temmuz 1995 tarihli ve 4121 sayılı yasayla yürürlükten kaldırılan 52. maddenin 87 sayılı sözleşmeye aykırı kurallarını sıralamakta yarar görüyorum:

- Sendikaların *siyasi amaç gütmesi ve siyasi faaliyette bulunması*, siyasi partilerden destek görmesi ve onlara destek olması yasaktı;
- Sendikaların, dernekler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve vakıflar ile bu amaçlarla *ortak hareket etmeleri* yasaktı;
- İşyerinde sendikal faaliyette bulunma, o işyerinde çalışmamayı haklı göstermiyordu;
- Sendikalar üzerinde *devletin idari ve mali denetimi* öngörülüyordu;
- Sendikaların gelir ve giderlerinin, üye aidatının sendikaya ödenme şeklinin kanunla düzenlenmesi öngörülüyordu;
- Sendikaların gelirlerini amaçları dışında kullanamamalarını ve tüm gelirlerini devlet bankalarında muhafaza etmeleri öngörülüyordu.

mez, 2013a: 47-52). Çok sayıda yasak ve kısıtlama içeren “sendikal faaliyet” kenar başlıklı 52. maddenin tüm fıkralarıyla yürürlükten kaldırılması (Gülmez, 1999: 15-16), 87 ve 151 sayılı sözleşmelerin onaylanmasından sonra gerçekleştirilen 1995 değişikliklerinin en önemlisidir.

Özetle, sosyal haklar arasında görece en çok değişiklik, mali kaynaklarla doğrudan bağlantısı olmayan sendikal haklarda, sendikal haklar arasında da sendika hakkında gerçekleştirildi. Grev hakkına ilişkin 54. maddeye, 2010 yılına değin dokunulamadı. 2010’daki değişikliklerde ise, bazı grev ve toplu eylem yasakları önce Anayasa’dan ve 2 yıl sonra da 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’ndan çıkarılmış olsa da, “yasal hak” olarak hukuksal temellere kavuşturulmasını sağlayan bir değişiklikle sonuçlanmadı (Gülmez, 2013c).

1982 Anayasası, sendikal hakları düzenlerken, olumlu edim gerektiren öbür sosyal hakların yaptırımı ve gerçekleştiricisi işlevi görebilecek bir içerik ve nitelik taşımaktan tümüyle uzak bir yaklaşım benimsedi. Yaptığı düzenlemeyle, geniş anlamda sendika / örgütlenme özgürlüğünü “özgürsüzlüğe” dönüştürdü (Gülmez, 2013b). Dolayısıyla da, birçok yönüyle uluslararası sözleşmelere (98 sayılı sözleşmeye, İHAS’a ve ayrıca -1993’e değin- “üye devlet” olarak bağlı olduğumuz 87 sayılı sözleşme ile -1989’a değin- Avrupa Sosyal Şartı’nın birinci bölümüne) aykırı idi. Aykırılıklar, 51. maddenin ilk sözcüğü “işçiler”den başlayıp izleyen fıkralarında sürüyordu. 1995, 2001 ve 2010 yıllarında “parça parça” yapılan değişiklikler, temel amacı gerçekten tam uyum sağlamak olmadığından, aykırılıkları ancak “kısmen” giderdi.<sup>8</sup> (Gülmez, 2002a: 147-192; 2012b: 82-91). Siyasal iktidarların ve hükümetlerin sığındıkları ve UÇÖ denetim organlarında sıklıkla dile getirdikleri gerekçelerden biri, sosyal tarafların yapılması gereken değişiklikler üzerinde anlaşmamış olmalarıydı. Oysa sendikal hakları da kapsayan insan hakları söz konusu olduğunda, bu gerekçenin geçersiz olduğu vurgulanıp birçok kez yinelenmişti!

Türkiye’nin, sendikal haklar alanındaki uyum(suzluk) sorunu, özellikle Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu’nun (TİSK) isteklerine göre oluşturulan (Gülmez, 1986b: 61-62; 2005a: 3-6) -bu yüzden sendikal haklar yönüyle “TİSK Anayasası” olarak nitelediğim- 1982 Anayasası ve 1983 yasaları ile geçmişte görülmemiş çok ağır bir boyut kazandı (Gülmez, 1990a: 247 vd). 12 Eylül 1980’den başlayarak doruğa ulaşan uygulamadaki ihlallerle, uyumsuzluk tablosu daha da ağırlaştı. Anayasal ve yasal aykırılıklara, 2001’de kabul edilen 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu da

<sup>8</sup> Sendikal haklara ilişkin anayasal kurallardaki değişikliklerin her birini, yapıldıkları tarihlerden beri, yasama organlarında yapılan tartışmaları da göz önüne alarak değerlendirip eleştirdim. Uyum(suzluk) sorununu, başta Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) olmak üzere Birleşmiş Milletler (BM) ile Avrupa Konseyi’nin (AK) sözleşme ve başka belgeleri ile denetim organlarının yerleşik kararlarının yanı sıra, Avrupa Birliği belgelerini de kapsayan inceleme, değerlendirme ve eleştirilerim için, onların aynen tekrarı yada özeti olmadığını düşündüğüm bu makale ile karşılaştırabilmek amacıyla, örneğin şu kitap, makale ve yazılarıma bakılabilir: Gülmez, 2005a: 65-78; 2010c: 6; 2010d: 8; 2010e: 7; 2012a: 144-149; 2012b: 82-88; 2013a: 255-268).

eklendi. Zaten 1988'den beri UÇÖ gündeminde olan kamu görevlilerinin sendikal hakları sorunu (Gülmez, 1990d: 21-28), bu yasanın da UÇÖ denetim organlarının gündeminde yer almaya başlamasıyla, bu tarihten beri gündemden düşmedi. Ülkemiz, UÇÖ denetim organlarının her toplantı döneminde gündeminde kalmayı, anayasal ve yasal aykırılıkların yanı sıra, sendikalar ile sendika yönetici ve üyelerine yönelik bir yandan kişi (birinci kuşak insan) hakları ve öte yandan sendikal hak ihlalleri nedeniyle eleştirilere de konu olmayı sürdürdü ve sürdürüyor (Gülmez, 1990d; 1990e; 2005a: 31-54; 2013b: 255-262). Yapılan bazı "kısmi" değişikliklere karşın, Anayasa'da -ve kuşkusuz, gerek 2821 ile 2822 yerine 18 Ekim 2012'de kabul edilen 6356 sayılı yasada ve gerekse 2010 Anayasa değişikliğinden sonra 4 Nisan 2012'de bazı uyum değişiklikleri yapılan 4688 sayılı yasada- 87 ve 98 sayılı sözleşmelere ve denetim organlarının yerleşik kararlarına aykırı çok sayıda kural hala yürürlükte (Gülmez, 1988; 1990b; 2005a: 65-78; 2013b: 262-268).

1995 ve 2001 ile 2010 yıllarında yapılan değişikliklerden sonra, Anayasa'nın -her birini ayrıca ele alacağım- sendika, toplu sözleşme ve grev haklarına ilişkin sözleşmelere aykırı birçok kuralı yürürlükte (Gülmez, 2011b: 82-95; 2012a: 144-149; Gülmez, 2012c: 61-61 ve 80-81; Çelik, 2010: 318-320).

### **1. Sendika Kurma ve Üye Olma Hakkı ve Ulusalüstü Sözleşmelere Aykırılıklar**

"Sendika kurma hakkı" kenar başlıklı 51. maddede 2001 ve 2010 yıllarında iki kez değişiklik yapıldı ve bazı fıkralar kaldırıldı. Ancak, sendika hakkının öznelerine ilişkin değişiklikler söz konusu olduğunda, kuşkusuz 1995 değişikliklerine de değinmek gerekir. Dolayısıyla sendika hakkı üç kez değişiklik gördü.

Gerçekten de, sendika hakkının anayasal öznelerinde ilk genişleme **1995'te** yapıldı. Değişiklik, 51. maddede yapılması gerekirken 53. maddede gerçekleştirildi. Çünkü amaç, sendika ve toplu görüşme hakları ile örtük grev yaşağını tek bir cümleye "kerhen" sıkıştırmaktı (Gülmez, 1995; 1999).

Bu değişiklikle, özneler yönünden gönderme yapılan "*128. maddenin ilk fıkrası kapsamına giren kamu görevlileri*"ne sendikalar ve üst kuruluşlar kurma hakkı tanındı. Ne var ki bu hak, söz konusu kamu görevlilerinin ancak "*kendi aralarında*" oluşturacakları sendikalar ve üst kuruluşlar için tanındı. Ayrıca, kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşlarının, anlamına aşağıda değineceğim "54 üncü madde hükümlerine tabi olma(dıkları)" yolunda bir ibare de sıkıştırıldı. Böylece, aşağıda daha ayrıntılı olarak değineceğim gibi, 1926'dan beri tek yanlılık ve katılımsızlık üzerine kurulu geleneksel statü sisteminde küçük bir "gedik" açan kuralla (Gülmez, 2002a: 180-186), "İdareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme" yapma olanağı sağlanan kamu görevlileri, toplu sözleşmesiz ve grevsiz sendika hakkına kavuştu!<sup>9</sup> Bu anaya-

<sup>9</sup> 23 Temmuz 1995 tarihli ve 4121 sayılı yasayla 53. maddeye eklenen 3. fıkra şöyleydi:

"128 inci maddenin ilk fıkrası kapsamına giren kamu görevlilerinin kanunla kendi aralarında kurmalarına cevaz verilecek olan ve bu maddenin birinci ve ikinci fıkraları ile 54 üncü madde hükümlerine tabi olmayan sendikalar ve üst kuruluşları, üyeleri adına yargı mercilerine başvurabilir ve İdareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilirler. Toplu görüşme sonunda anlaşmaya

sal değişikliğe de, ancak altı yıl sonra 2001’de “aykırılıklarla dolu” bir içerikle çıkarılan (Gülmez, 2001b) ve “matruşkası” olarak nitelediğim 2821 sayılı Sendikalar Yasası’na egemen olan yaklaşım ve kuruluş ilkelerini temel alan, çok sayıda kamu görevlisine sendika yasağı getiren 4688 sayılı yasayla uygulanabilirlik kazandırıldı. 4688 de 2821 gibi, Anayasa’da kamu görevlilerinin sendika hakkı konusunda tür, düzey ve nitelik kısıtlaması bulunmadığı halde, alt ve üst düzeylerde sendika çokluğu ilkesiyle bağdaşmayan “tür tekeli” dayattı. Ne yazık ki Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, Anayasa’ya ve ulusalüstü sözleşmelere aykırılığı tartışmasız olan bu yasaklardan birini (meslek temeline dayalı sendika kurma yasağını) ve Yargı-Sen’in kapatılması kararını onamaktan geri kalmadı (Gülmez, 2013e).

**2001’de yapılan değişiklikte** ise (Gülmez, 2002a: 186-192), sendika hakkının –aslında 1995’te genişletilen– anayasal özneleri, bu kez terim değişikliği yapılarak yineleni. Ayrıca, aynı zamanda sendika hakkı üzerinde de etkileri olan genel sınırlama nedenlerine ilişkin 13. madde kaldırıldı. Sendika hakkının 51. maddede –1971 değişikliğinden beri– “işçiler” olarak tanımlanan anayasal özneleri, 1961’den 40 yıl sonra yeniden “*çalışanlar*” olarak değiştirilip genişletildi. Ama aynı zamanda, 40 yıl önce 1961’de olduğu gibi, “*işçi niteliği taşımayan kamu görevlileri*”nin sendika ve üst kuruluşlar kurma alanındaki hakkının *yasayla* düzenlenmesi de öngörüldü. Yasa koyucunun, bu yeni (?) anayasal öznelerin sendika hakkının “kapsam, istisna ve sınırları(nı), gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak” düzenleyeceği de eklendi. Böylece, aslında 6 yıl önce 1995 değişikliğiyle Anayasa’ya girmiş olan hak bir kez daha tanınmış oldu! Dolayısıyla, 1995’te 51. maddeye dokunmaksızın 53. maddede sendika ve toplu görüşme hakları ile dolaylı grev yasağının dolambaçlı bir dille ve tek cümleyle işçilerin toplu iş sözleşmesi hakkını düzenleyen 53. maddeye sokuşturma çabasından olsa gerek, unutulmuş biçimsel uyumun sağlanması gerçekleşmiş oldu! İşçi niteliği taşımayan kamu görevlileri için bir yenilik söz konusu değilse de, sendika hakkının “özel bir neden”le, yani “hizmetin niteliği”ne dayanarak sınırlandırılmasına olanak tanınmış olmasını vurgulamak gerekir.

2001’de yapılan ikinci değişiklik, yeri Anayasa –ve hatta yasa da– olmaması gereken kimi “tepkisel” kurallara ilişkindi: “Aynı zamanda birden fazla sendikaya üye olma” yasağına, “*aynı işkolunda*” eklemesi yapılarak, üyelik özgürlüğünde sınırlı bir iyileşme sağlandı. 51. maddenin, “herhangi bir işyerinde çalışabilmek, işçi sendikasına üye olmak veya olmamak şartına bağlanamaz” diyen 6. fıkrası ile “işçi sendika ve üst kuruluşlarında yönetici olabilmek için, en az on yıl bilfiil işçi olarak çalışmış olma şartı aranır” diyen 7. fıkrası kaldırılarak, hem ayrıntıların küçük bir bölümü ayıklandı, hem de sendika kurma özgürlüğünde kısmen uyum sağlandı.

---

varılırsa düzenlenecek mutabakat metni taraflarca imzalanır. Bu mutabakat metni, uygun idarî veya kanunî düzenlemenin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Toplu görüşme sonunda mutabakat metni imzalanmamışsa anlaşma ve anlaşmazlık noktaları da taraflarca imzalanacak bir tutanakla Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usuller kanunla düzenlenir.”

2001’de, sendika hakkını da ilgilendirdiğini belirttiğim bir başka değişiklik, “özgürlüğü istisnaya” dönüştüren kurallardan birini oluşturan ve “**kü-mülâtif / yığışmalı özgürsüzlük**” anlayışının ürünü bir düzenleme olan 13. maddedeki genel sınırlama rejimine son verilmiş olmasıdır (Gülmez, 2013a: 49-51). Bu değişiklik, ilgili maddelerde öngörülen özel sınırlama nedenlerine göndermede bulunuldu ve sınırlama rejiminde yeni koşullar / ölçütler getirildi. 51. maddenin ilk metninde, hiçbir “özel” sınırlama nedeninden söz edilmemişti. 2001 değişikliğinde ise, 13. maddeden çıkarılan genel sınırlama nedenlerinden 4’ünün ve sınırlı biçimde sayılan toplam 6 nedenin yer aldığı şu fıkra eklendi: “*Sendika kurma hakkı ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir.*”

Bu fıkra konusunda iki noktaya değinmekte yarar var: İlki, kaynağı İHAS’ın eksik biçimde aktarılan 11. maddesinin 2. fıkrası olan bu fıkranın, aslında metinden çıkarılan ve eklenen nedenler dışında, 1971 değişikliğinde 1961’in 46. maddesine eklenenden pek farklı olmamasıdır. Bu kez de, İHAS’ın öngördüğü sınırlama koşullarından üçüncüsü olan “demokratik bir toplumda zorunlu önlemler” niteliği taşıma koşuluna yer verilmemişti. Ancak bu koşul, “demokratik toplum düzeni”ne aykırı olmama biçiminde 13. maddede yer alıyordu. İkinci nokta ise, “özel nedenli” bu sınırlama rejiminin, yalnızca sendika hakkı için geçerli olup 53. ve 54. maddeleri kapsamamasıdır. Kanımca, sendika kurma hakkı için öngörülen nedenler, sendika özgürlüğünden yararlanmayı zorlaştırmış, yasa koyucuya geniş bir takdir alanı bırakmış, sonuç olarak sınırlama rejimindeki görece iyileşmenin faturasını sendika hakkına çıkarmıştır! Sendikal hakların, bölünmezlik ve bütünsellik ilkelerine uygun olarak etkili biçimde ve özgürce kullanılmasının ilk adımını ve önkoşulunu oluşturan sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkı için yasa koyucunun takdir alanını olumsuz yönde genişletmiş olması, ulusalüstü sözleşme ve yerleşik kararlara uygun değildir.

Sendika hakkı konusunda üçüncü değişiklik **2010**’da yapıldı.<sup>10</sup> Değişiklik paketine “bonbon” olarak eklenip yürürlükten kaldırılan fıkralardan biri de, 51. maddenin “aynı zamanda ve aynı işkolunda birden fazla sendikaya üye olunamaz” diyen 4. fıkrası idi. Ne var ki 6356 sayılı yasa, 2010 öncesinde “anayasal olan” olan bu yasağı 2012’de “yasalaştırarak” sürdürdü! Dolayısıyla, anayasal dayanağı olmamakla birlikte, yasa koyucu takdir yetkisini –bir istisna getirip “farklı işverenlere ait işyerlerinde çalışan işçiler” için birden çok sendikaya üye olma olanağı tanımakla birlikte– yasaktan yana kullandı!<sup>11</sup> Kısacası, gerçekleştirilen “anayasal uyum”, “yasal uyumsuzluk” olarak

<sup>10</sup> Bu değişiklikler konusunda iş hukuku öğretisinden bazı görüşler için bkz.: Aktay, 2010; Demir, 2010; Dereli, 2010; Kutal, 2010; Tuncay, 2010). Bu görüşlere ilişkin eleştirel değerlendirmelerim konusunda bkz.: Gülmez, 2013a: 92-95.

<sup>11</sup> Bunun gerekçesi şöyle açıklandı:

“Üyelik ilişkisinin kurulmasında uluslararası normlara uygun olarak liberal bir anlayış benimsenmiştir. Üye olmak veya olmamak serbestisi tanınmıştır. Aynı işkolunda farklı işverenlere ait işyerlerinde ikinci bir işverene bağımlı olarak çalışan

korundu! Bu da, “yetmez ama evet”in bir başka “bonbon”u olduğunu doğruladı.

1995, 2001 ve 2010 yıllarında yapılan sendika hakkıyla ilgili değişiklikler konusundaki bu eleştirel açıklamalardan sonra, bu hakkın öznelere ve maddi içeriği konularında ulusalüstü sözleşmelere **aykırılığı süren** Anayasa kuralları vardır ve bazıları şunlardır:

- Sendika hakkının öznelere “işçiler” yerine “*çalışanlar*” olarak değiştirilmesi, kuşkusuz öznelere yönelik anayasal güvenceyi ve ulusalüstü sözleşmelere uyumun kapsamını genişletti.

Ama bu genişlemenin de önemli bir eksiği vardır: “*Emeğe bağlı, emekle kazanılan hakları kullanan kişiler*”in sendika hakkını anayasal güvenceden yoksun bırakması (m. 51/1). “Emekliler”, bunun en çarpıcı örneğidir. Ne var ki bu anayasal güvence boşluğunun, Sosyal Haklar Avrupa Komitesi’nin Sosyal Şart bağlamında sendikal haklarının güvenceye alındığını vurguladığı (Gülmez, 2005a: 196-197) bu hak öznelere için yasaklama anlamına gelmediğini yinelemekte yarar var.

- Sendika hakkının “*çalışanlar*” kapsamındaki anayasal öznelere “*işçi niteliği taşımayan kamu görevlileri*”nin sendika hakkı konusunda; hakkın “kapsam, istisna ve sınırları(nın) gördükleri *hizmetin niteliğine* uygun olarak kanunla düzenlen(mesi)” öngörüldü.

Bunun anlamı, “*çalışanlar*”ın ortak örgütlenmesinin anayasal güvenceden yoksun bırakılması, hatta yasaklanmasıdır. Anayasa koyucuların 1961’den beri sürdürdüğü yaklaşımın ürünü olan bu kural, öncelikle, 87 sayılı sözleşmenin ortak örgütlenmeyi de kapsayıp güvenceye alan “*diledikleri / seçtikleri sendikaları kurma özgürlüğü*” ilkesine aykırıdır.

Ayrıca, yasal düzenlemenin “*görülen hizmetin niteliğine*” göre yapılması öngörülerek, yasa koyucunun tanınan geniş takdir yetkisinden yararlanıp sendika hakkının “*istisna ve sınırları*”nı genişletmesine olanak sağlanmıştır ki, bu uluslararası sendikal haklar ortak hukukuyla bağdaşmaz.

- Sendikaların etkinlik alanı, “*üyelerinin çalışma ilişkileri*” biçiminde tanımlanıp sınırlandırıldı (m. 51/1) ve 1982’den beri de değiştirilmedi.

Kanımca burada, kişiler ve alan ile ilgili olmak üzere iki boyutlu bir sınırlama vardır:

Öncelikle, etkinlik alanının, sendika hakkının öznelere olarak tanımlanan “*çalışanlar*” değil yalnızca ilgili yasaların tanımlayacağı “*üyeler*” ile sınırlandırılması, işçi ve kamu görevlisi sendikalarının eylemli olarak “*üye olmayan*” ama sendikalar açısından her koşulda “*potansiyel üye*” olduğuna kuşku bulunmayan çalışanların, yani sendikasız işçiler ile kamu görevlilerinin ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi amacıyla etkinliklerde bulunmasını kısıtlar.

---

işçilerin birden çok sendikaya üye olmasının önü açılmıştır. Düzenleme, esnek zamanlı çalışanlara, aynı işkolunda farklı işverenlerle iş sözleşmesi yapması durumunda birden çok sendikaya üye olma imkânı getirmeyi amaçlamaktadır” (TBMM, 2012, 1/567: 11).



İkinci olarak da, etkinlik alanının “*çalışma ilişkileri*” ile sınırlandırılması, bu kavramın dar yorumlanarak, örneğin sendikaların sendikal özgürlüklerle doğrudan ilgisinin bulunmadığı düşünülen / ileri sürülen siyasal, ekonomik ve sosyal sorunlar konusunda ve ayrıca sendikalar, sendikacılar ve üyelerce kullanılan kişi haklarının ihlal edildiği durumlarda, eleştiri ve değerlendirmelerde bulunmasını, görüş ve önerilerini ortaya koymasını, bu amaçlarla toplu eylem ve etkinliklere başvurmasını kısıtlayıcı niteliktedir.

Denetim organlarının sendika hakkına ilişkin kararlarında, özellikle Uzmanlar Komisyonu’nun 2011, 2012 ve 2013 raporlarında, sendikal yasalara ilişkin eleştiriler bulunmakla birlikte, Anayasa’nın bu konudaki düzenlemelerine ilişkin herhangi bir uyumsuzluk saptamasına rastlanmaz.

Kanımcı bunun nedeni, yeterince titiz ve ayrıntılı / kapsamlı bir inceleme yapılmamış olmasıdır. Bildiğim kadarıyla, sendikalar da bu ve yukarıda değindiğim aykırılıkları UÇÖ denetim organlarına taşımış değildir. Yine, öğretilerde de bu konuda herhangi bir görüşe rastladığımı anımsamıyorum.

## **2. Toplu İş Sözleşmesi ile Toplu Sözleşme Hakları ve Ulusalüstü Sözleşmeler**

1982 Anayasası’nın “işçiler”in –“iş” sözcüğünün yer aldığı– “*toplu iş sözleşmesi*” hakkına ilişkin 53. maddesindeki düzenleme, 1961 Anayasası’nda da olduğu gibi hiçbir değişiklik görmeden yürürlükte kaldı ve kalmayı sürdürüyor. Dolayısıyla, 1961’den beri, toplu iş sözleşmesi hakkı, 2010’da kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanınmasına değin, yalnızca “işçiler” için güvenceye alındı.

Anayasa(lar), yasaların alt düzey sendikal örgütlere özgülediği toplu iş sözleşmesi hakkını, *bireylere* tanıyarak “işçiler” ve “işverenler” için güvenceye aldı. Hakkın “amaç” ögesi için yaptığı tanımlama da, özneleri gibi sınırlayıcı idi. Öznelerin, kuşkusuz işçilerin “ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını” öncelikle var olan maddi içeriği geriye götürmeksizin “koruma” ve özellikle de var olan içeriği yeni hak ve güvencelerle “geliştirme” amaçlarından söz etmedi. Amacın, “düzenlemek” olduğunu belirtti. Böylece de toplu sözleşmenin, gerektiğinde –ekonomik ve sosyal bunalım durumlarında– daha geri içerikle imzalanmasının Anayasa’ya aykırı olduğunun ileri sürülmesine olanak tanımak istemedi. Bu yaklaşım, biçimsel olarak, 98 sayılı sözleşmenin amaç ögesinden “düzenleme” (régler / regulation) olarak söz eden 4. maddesine aykırı değildir. Ancak, öznelerin “işçiler” ile sınırlandırılmış olmasının, sözleşmeye aykırılığı tartışmasıdır. Bu noktada, “işçiler” teriminin karşıt kavramına dayalı bir yorumla, ne yasaların yaptığı “işçi” tanımının kapsamı dışında kalan çalışanlar, ne de memurlar ve diğer kamu görevlileri için Anayasa düzeyinde toplu sözleşme yasağı bulunduğu sonucuna ulaşamayacağını eklemekte yarar vardır.

1982 Anayasası’nda, kamu görevlilerinin çalışma koşullarından kimilerini belirleme yöntemi olarak, önce “toplu görüşme” ve sonra da –“iş” sözcüğünün yer almadığı– “*toplu sözleşme*” hakkı konularında olmak üzere, 1995 ve 2010 yıllarında değişiklikler yapıldı.

87 ve 151 sayılı sözleşmelerin onaylanmasından 2 yıl sonra gerçekleştirilen **1995** değişikliğinde; 128. maddenin ilk fıkrası kapsamına giren –statü rejimine bağlı– kamu görevlilerine, “*İdareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilme*” olanağı tanınmıştı (m. 53/3). Ne var ki Anayasa koyucu, lütfedip “cevaz verdiği” belirttiği sendika hakkı konusunda olduğu gibi toplu görüşmeyi de “hak” olarak tanıtmaktan özenle kaçındı. Kamu işveren tarafını büyük harfle “*İdare*” olarak tanımladığı toplu görüşmenin amaç ögesinin de anayasal belirsizlik içinde kalmasını yeğledi. Yine, kurulmasına “cevaz verdiği” sendikalar ve üst kuruluşlar için de amaç tanımlaması yapmış değildir. Amacı, aynı belirsizlikle “cevaz verilen” sendika hakkından yola çıkarak dolaylı biçimde saptama olanağı da yoktur. Anayasa’nın verdiği “icazet”le kurulan sendikalar ve üst kuruluşlar, toplu görüşmenin çalışan tarafının “örgüt(ler)” olması gerektiği için “kerhen” Anayasa’ya girmiş gibidir!

1982 Anayasası, ne işçiler ve ne de kamu görevlileri için yaptığı sırasıyla toplu iş sözleşmesi hakkı ve toplu görüşme konularına ilişkin düzenlemelerinde barışçı yöntemlere yer verdi. Bu anayasal boşluk, 1961 Anayasası için de geçerliydi. İlk kez, 2010 değişikliğinde ve yalnızca kamu görevlileri için olmak üzere, barışçı süreçlere ilişkin bir düzenleme yapıldı; o da, gönüllü değil grev ve toplu eylemi dışlayan zorunlu barışçı süreçti!

Gerçekten, toplu görüşmeye ilişkin kuralın yürürlükten kaldırıldığı **2010**’da, sözleşmelere “*kısmen uyum*” sağlayan bir başka “bonbon” da, 1995’te öngörülen “toplu görüşme” yerine, adında “iş” geçmeyen ve “toplu sözleşme” olarak nitelenen bir hakkın tanınması oldu. Öznelerin, bireyler olarak “memurlar ve diğer kamu görevlileri” olarak belirlenmesiyle, toplu iş sözleşmesi hakkının anayasal güvenceden yararlanan öznelerinin “*işçiler*” ile sınırlı olan kapsamı genişletilmiş oldu. Ne var ki bu, ulusalüstü sendikal haklar hukuku alanındaki özgür ve özerk toplu sözleşme hakkının tanınması anlamına gelmiyordu. Toplu sözleşme sürecinde Bakanlar Kurulu’nu devre dışı bırakan 2010 değişikliğinde, barışçı süreç olarak “*Kamu Görevlileri Hakem Kurulu*”na (KGHK) “başvurabilme” olanağı tanındı (m. 53/4). Ama bu olanak, gönüllü bir barışçı yol gibi görünse ve gösterilse de, Anayasa değişikliğinin temelde “zorunlu hakem” sistemi getirmiş olması nedeniyle, aşağıda değindiğim gibi tam uyum sağlayıcı bir düzenleme olmaktan uzaktır.

Toplu sözleşme hakkının konusunu “*mali ve sosyal haklar*” olarak tanımlayıp sınırlandıran anayasal değişiklikle, yasa koyucu için sonuçlarını “*emekliler*”e yansıtma yükümlülüğü de öngörüldü. Böylelikle “emeğe bağlı gelirle” yaşamını sürdüren çalışanlar kesiminin en önemli bölümünü oluşturan emekliler için, sendika hakkı doğrudan bir anlatımla anayasal güvenceye alınmamış olsa da, toplu sözleşme sonuçlarından yararlanma güvencesi açıkça sağlandı ve böylece kişiler yönünden uygulama alanı genişletildi. Toplu görüşmenin statü rejimiyle bağdaştırılmasını, daha doğrusu yasa koyucunun anayasal tekelinde olan konulardan bir bölümünün taraflara aktarılmasını sağlamak üzere, “mali ve sosyal haklar”a ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin saklı tutulması öngörüldü (m. 128/2). Başka bir deyişle, kamu görevlilerine ilişkin bazı noktaların “kanunla” düzenlenmesi ilkesine Ana-

yasa düzeyinde “kısmi” bir istisna getirildi. Bu, katı statü rejiminin kısmen esnetilmesi, adı dışında 1995’te aralanandan köklü bir farkı bulunmayan gediğin, Bakanlar Kurulu’nun yetkisinin aktarıldığı gölgesi KGHK aracılığıyla sürdürülmesi demektir.

Gerçekten de, anayasal düzenlemenin ardından toplu sözleşme hakkının daha ilk uygulamasında, süreç, “gölge Bakanlar Kurulu” misyonunu başarıyla (!) yerine getiren Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’nun kesin ve toplu sözleşme hükmünde sayılan son kararıyla noktalandı ve özünde, “tarihe gömülen” toplu görüşme uygulamasından farklı olmadığı ortaya çıktı (Gülmez, 2012c: 17-20). Toplu sözleşme hakkının 2013’teki ikinci uygulaması ise, “gines rekorlar kitabı”na girecek bir hızla imzalanarak sonuçlan(dırıl)dı! Böylece de, Anayasa’ya uyum yasasıyla yapılan düzenlemenin bundan böyle nasıl işleyeceği yoruma gerek kalmaksızın cümle aleme gösterildi! Devlet kesesinden sendikacılığın da ne için ve kimin için olduğunu tüm çıplaklığıyla ortaya koydu.

Ulusalüstü sendikal haklar hukukunda öngörüldüğü gibi hükümetten bağımsızlığı ve yansızlığı anayasal güvenceye alınmayan zorunlu hakem organı KGHK’ye başvuru olanağının ancak “*toplular sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde*” tanınmış olması nedeniyle, anayasallaştırılan grevsiz ve üstelik zorunlu hakemli, Bakanlar Kurulu’nun kendisi yerine “sureti”nin son kararıyla noktalan bir toplu sözleşme hakkı (!) olduğu anlaşıldı!<sup>12</sup> Aynı zamanda ve öncelikle, işçi sendikalarının “yasal” grev hakkını yalnızca “çıkart uyuşmazlıkları”na özgüleyen bu anayasal düzenleme kaldıkça, ne 657 sayılı yasadaki ne de Ceza Yasası’ndaki grev yasaklarına ilişkin kuralları kaldırma olanağı vardır. Bu yasakların ulusalüstü sözleşmelerle bağdaşmadığı açıktır.

2010’da yürürlükten kaldırılan bir kural da, “aynı işyerinde, aynı dönem için, birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaması ve uygulanamaması” idi (m. 53/4).

Bu kısa açıklamaların ardından, işçiler ve kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakları konusunda yürürlükte olan anayasal kurallardan 98 ve 151 sayılı sözleşmelere **aykırı** olanları şunlardır:

- Özneler yönünden; *toplular iş sözleşmesi* hakkının işçilerle sınırlı olması ve *toplular sözleşme* hakkının da, “devlet adına otorite işlevleri yerine getiren” kamu görevleri için özel düzenleme yapılmasına olanak tanımayan genel bir anlatımla “memurlar ve diğer kamu görevlileri”nin tümünü kapsamak üzere tanınmış olması, 98 sayılı sözleşmeyle bağdaşmaz. Ne var ki, Anayasa’nın gözetmediği bu ayrımı, yasa koyucunun dikkate almasına, kanımca anayasal bir engel yoktur.
- “Toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağı” yasa koyucuya bırakılmışken, “toplular sözleşme hakkı” konusunda ayrıntılı düzenleme yapıldı ve kararına uyulması zorunlu bir barışçı sürece yer verilerek, örtük grev yasaklı bir sistem Anayasa düzeyinde güvenceye bağlandı.

<sup>12</sup> *Sağlam*’a göre de 2010’da gerçekleştirilen değişiklik, “özünde ondan (53. maddedeki toplu görüşmeye ilişkin önceki düzenlemeden) çok da farklı ve ileri düzeyde bir düzenleme getirebilmiş değildir (2011: 3190-3191).

- Zorunlu hakem organı olan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na (KGHK) başvuru olanağı, ancak “*toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde*” tanındı. İşçiler için “grev hakkı”nı çıkar uyuşmazlıklarıyla sınırlandırmak amacıyla yapılan ve m. 54/1'deki anayasal düzenlemeden alınan bu kurala, kamu görevlileri için –yasak olan greve değil– KGHK'ye başvuruyu zorunlu kılmak amacıyla yer verildi. Aynı zamanda, “hak uyuşmazlıkları” için de KGHK'ye başvuru olanağı tanınmadı.
- 2010'da yapılan bu düzenlemeyle, memurlar ve diğer kamu görevlileri için taraflar “başvurabilir” denilmiş olsa da, gerçekte gönüllü / isteğe bağlı değil, 98 sayılı sözleşmeye aykırılığı tartışmasız “*zorunlu hakem*” sistemi getirildi. Çünkü yeni düzenlemeye göre; “*KGHK'nin kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir.*” “KGHK kararlarının kesin ve toplu sözleşme hükmünde” olmasının anlamı, işçilerin grevin yasaklandığı işler ve işyerleri için gerek başvurma ve gerekse karara uyma zorunluluğu bulunan “zorunlu hakem” sisteminin kamu görevlileri için de dayatılmış olmasıdır. Öte yandan Anayasa'nın, yalnızca çalışan tarafını belirten “kamu” tarafını tanımlamadığı toplu sözleşme sürecinin uyuşmazlıkla sonuçlanması durumunda, kamu işveren tarafının her durum ve koşulda KGHK'ye başvuracağı tartışmasız olduğundan, “taraflar ... başvurabilir” denilmiş olması yanıltıcıdır ve sürecin zorunlu niteliğini değiştirmez.
- Yasayla yapılması öngörülen düzenlemenin konuları, toplu sözleşme hakkının “istisnaları”nı da kapsayacak biçimde ayrıntılı olarak belirtilmiş, KGHK'nin *bağımsız ve özerk bir organ* kimliğiyle oluşturulması için hiçbir anayasal güvence getirilmemiştir.

**Uzmanlar Komisyonu**'nun 2010'lu yıllardaki (ve önceki) kararlarında, işçilerin toplu iş sözleşmesi hakkına ilişkin *anayasal* kurallarda uyumsuzluk sorunuyla ilgili herhangi bir görüşe rastlanmamaktadır. Buna karşılık, kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkına ilişkin 2010 değişikliği, UK'nin 2011, 2012 ve 2013 raporlarında ele alınıp değerlendirildi.

Komisyon, 151 sayılı sözleşme değil 98 sayılı sözleşme (m. 4) bağlamında ve “Devlet memurluğunda toplu pazarlık” başlığı altında uzun süreden beri ilgilendiği bu soruna ilişkin gözlemlerini, yürürlüğe giren 2010 değişiklikleri dolayısıyla 2011, 2012 ve 2013 yıllarındaki raporlarında belirtti.

**2011 raporunda** bu değişikliği “memnuniyet” ile not eden Komisyon, konuyla ilgili üç değişikliği sıraladıktan sonra, gözlemlerini ortaya koydu. Değişikliklerin, 4688 sayılı yasa konusunda dile getirdiği kimi sorunlara, özellikle *de toplu pazarlığın (doğrusu, görüşmenin) konusunu mali sorunlarla sınırlı tutan kuralı (m. 28)* ile tarafların imzaladığı toplu sözleşmenin (doğrusu, mutabakat metninin) kamu yetkililerince (yani Bakanlar Kurulunca) değiştirilmesine olanak veren kuralı (m. 34) konusundaki sorunlara *yanıt veriyor görüldüğü* kanısında olduğunu belirtti. Özellikle de, 4688'in yakın zamanda, kamu görevlilerinin, halen olduğu gibi *yalnızca “toplu görüşmeler” yapma değil, toplu pazarlık (sözleşme) hakkından tam olarak yararlanmalarını sağlayacak biçimde değiştirileceğine inanmak istediğini*

*vurguladı*. Değiştirilecek yasal düzenlemenin, toplu pazarlığın kişi ve konu yönlerindem kapsamı ile Bakanları Kurulu'nun sürece karışmaması ve toplu pazarlık süresinin daha uzun olması ile ilgili sorunlara yanıt vermesi gerektiğini de ekledi (BIT, 2011: 205; Gülmez, 2012b: 101-104).

Komisyon **2012 raporunda**; 2011 raporundaki gözlemlerini ve hükümetin, (2010 UÇK Komisyonu'nda) Anayasa değişikliklerinin ardından (yasal) değişiklikler yapılacağı konusunda bilgi verdiğini anımsattı. 4688 sayılı yasanın da, memurların, şimdi olduğu gibi yalnızca "toplu görüşme" yapma hakkından değil, tam olarak toplu pazarlık / sözleşme yapma hakkından yararlanmasını sağlayacak biçimde kısa sürede değiştirileceği umudu taşıdığını anımsattı. Özellikle, daha önce de belirttiği dört noktaya değinerek, 4688'in değiştirilen Anayasa ve sözleşme ile bağdaşacak biçimde kısa sürede değiştirileceğine inanmak istediğini vurguladı (BIT, 2012: 205; Gülmez, 2013b: 261-262).

**2013 raporunda**; 4 Nisan 2012 tarihli yasayla 4688'de yapılan değişikliklerden birçoğunun daha önce değindiği sorunlara ilişkin olmasını "memnuniyet" ile not etti. Ancak, kanımca Anayasa'daki engellerden kaynaklanmayan uyumsuzluklara ilişkin bazı konulardaki gözlemlerinin de göz önünde tutulmadığını vurguladı (BIT, 2013: 210-211).

### **3. Grev Hakkı, Toplu Eylemler, Zorunlu Hakem ve Ulusalüstü Sözleşmeler**

Anayasal güvenceye alınan grev hakkı ile güvence kapsamı dışında tutulup yasaklanan bazı grev ve toplu eylem biçimlerinin düzenlendiği 54. maddede, 1982'den 2010'a değin 28 yıl boyunca hiç dokunulmadı. 1995 ve 2001 yıllarındaki değişikliklerde ele alınmayan 54. maddenin 2010 değişiklik paketinin "bonbon"ları arasında bulunan iki fıkrasının 2010'da yürürlükten kaldırılmasıyla biçimsel olarak "kısmi uyum" sağlanabildi. Her ikisi 6356 sayılı yasaya konulmayan bu kurallardan birinde; "grev esnasında greve katılan işçilerin ve sendikanın kasıtlı veya kusurlu hareketleri sonucu, grev uygulanan işyerinde sebep oldukları maddî zarardan sendika sorumlu" tutuluyordu. İkincisinde ise; "siyasî amaçlı grev ve lokavt, dayanışma grev ve lokavtı, genel grev ve lokavt, işyeri işgali, işi yavaşlatma, verim düşürme ve diğer direnişler yapılamaz" deniliyordu.

Aslında, 7. fıkra da yer alan bu yasağı Anayasa'ya yazmak, iki temel nedenle gereksizdi. Çünkü öncelikle 1. fıkra, grev hakkının toplu pazarlık sürecinin anayasal olarak hangi aşamada kullanılabileceğini açıkça belirtip sınırlandırmıştı. 54. maddenin iki yönlü bu sınırlaması, bir yandan uyumsuzlukların niteliğine ilişkindi. Öte yandan da, grev hakkının toplu pazarlık sürecinin toplu iş sözleşmesinin "yapılmasından sonraki" aşamasında kullanılmayacağını öngörüyordu. Kaldı ki 53. madde de, toplu iş sözleşmesi yapma hakkının amaç ögesini, "ekonomik ve sosyal durumlar" ile "çalışma şartları"nın düzenlenmesi olarak tanımlayıp sınırlandırmakla, 7. fıkra da doğrudan yasaklanan grev ve toplu eylemleri anayasal koruma dışında tutmuştu. 1982 Anayasa koyucusu, yasakları pekiştirip görünürleştirmenin ve olası

başka özgürlükçü yorumlara tüm kapıları kapamanın yolunu, bu fıkrayı yazmakta buldu.

54. maddenin 1. fıkrasındaki sınırlamaya dokunmaksızın yalnızca 7. fıkranın kaldırılmasıyla grev, toplu eylem ve direnişler konusunda 2010'da Anayasa -ve 2012'de de bu kuralın 6356 sayılı yasaya konulmamasıyla yasa-düzen(ler)inde doğan hukuksal boşluklar, hiç değilse bir "özgürlük rejimi" yaratmadı. Yasanın 58. maddesinin gerekçesinde de, belirttiğim iki temel nedenden birine değinerek, "ne olur olmaz" kaygısıyla, bu grev ve toplu eylemlerin "hukuksal dayanağının bulunmadığı" özenle açıklandı (Gülmez, 2013b).<sup>13</sup> Böylece, 1982'den 30 yıl sonra, sendikal haklar konusunda "12 Eylül ruhu"na bağlı kalan AKP iktidarı özgür, gönüllü ve özerk toplu pazarlık konusundaki yasak ve kısıtlamaları "kaldırıyorum" diyerek sürdürdü.

1982 Anayasası'nın tepkici ve ayrıntıcı yaklaşımını, 51. ve 52. maddelerinin yanı sıra ilk fıkrasından başlayarak anayasallaştıran 54. madde, 87 ve 98 sayılı ulusalüstü sözleşmelere **aykırı** aşağıdaki kurallarıyla yürürlükte kalmayı sürdürmektedir:

- Grev hakkının, yalnızca "*işçiler*" için anayasal güvenceye alınmış olması (m. 54/1);
- Grev hakkının, ancak "toplular iş sözleşmesinin *yapılması sırasında*, uyuşmazlık çıkması halinde", yani salt "çıkarm uyuşmazlıkları" için tanınmış olması (m. 54/1);

Bu düzenleme, Türk-İş'in sandığı ve Anayasa önerisinde savunduğu gibi (Gülmez, 2013a: 117-121), "hak grevinin *yasaklanması*" anlamına gelmez. Bu kuralla, yalnızca çıkar grevi anayasal güvenceye bağlanmıştır; hak grevini ise, yasa koyucu isterse tanıır, isterse yasaklar.

Ayrıca, -2822 gibi 6356 sayılı yasada da yinelenen- bu düzenleme / koşul nedeniyle, "anayasal -ve yasal- görünürlüğü"ne son verilen söz konusu grev ve toplu eylemlerin Anayasa'ya aykırılığı / hukuk dışılığı sürmektedir.

- Grev hakkını "*iyiniyet kurallarına aykırı tarzda, toplum zararına ve milli serveti tahrip edecek şekilde*" kullanma yasağının sürmesi (m. 54/2);
- İşçiler ve işverenler için "grev ve lokavtın yasaklandığı hallerde veya ertelendiği durumlarda ertelemenin sonunda, uyuşmazlı(ğın) *Yüksek Hakem Kurulu'nca çözül(mesi)*"; "uyuşmazlığın her safhasında taraflar(ın) da anlaşarak Yüksek Hakem Kurulu'na başvurabil(mesi)"; Yüksek Hakem

<sup>13</sup> 6356 sayılı yasanın yasal grevin tanım ve koşullarıyla ilgili **58. madde gerekçesi** şöyledir:

"(...) Genel grev, siyasi amaçlı grev ve dayanışma grevi ile işyeri işgali, işi yavaşlatma, verimi düşürme ve diğer direnişlerin Kanunda belirtilmemiş olması bunları *kanuna uygun hale getirmez. Belirtilen eylem ve direnişleri yapma hakkını veren veya hukuka uygun hale getiren hukuki bir dayanak da yoktur.* Aksine Anayasada, toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde işçilerin grev hakkına sahip olacakları belirtilmiş, bu hakkın kullanılmasının usul ve şartlarının kanun ile düzenleneceği hükme bağlanmıştır" (TBMM, 2012, 1/567: 21).

Kurulu kararlarının “kesin ve toplu iş sözleşmesi hükmünde” olması (m. 54/4; eski fıkra 5).

Zorunlu hakem organına ilişkin bu düzenleme, birçok aykırılığı barındırmaktadır. Öncelikle, Anayasa’dan kaynaklananların yanı sıra yasa koyucunun da ulusalüstü sözleşme ve kararlarla niteliği belirlenen hizmetler ve kişiler ile sınırlı kalmaksızın bunlara ekleyeceği yasaklar –ve hakkın kullanılmasını güçleştiren koşullar– da, ulusalüstü sözleşmelere aykırı düşecektir.

Ancak bu fıkradaki en açık ve çarpıcı aykırılık, tüm yasal koşulları yerine getirdikten sonra yapılan grevlerin “ertelendiği durumlarda ertelemenin sonunda”, çözüme bağlanamayan uyuşmazlığın zorunlu hakem organına sunulup kesin kararla çözülmesi, artık grev hakkına geri dönme olanağının kalmamasıdır. Bu, tek sözcükle, grev hakkının erteleme yoluyla “anayasal gasbı”dır; ne özgür sendikacılık, ne devletin / hükümetin çalışma ilişkilerine karışmaması ve ne de gönüllü toplu pazarlık ilkeleriyle bağdaşır. Nitekim UÇÖ denetim organları da, bu kuralın aykırılığını usanmaksızın yinelemiştir.

Zorunlu hakemin, aynı yaklaşımla, kamu görevlileri için de düzenlendiğine yukarıda değinmişim.

Uzmanlar Komisyonu’nun **2009 raporunda** belirtildiği üzere hükümet; 2821 ve 2822 sayılı yasalarda değişiklik öngören yasa tasarısında, 2822’nin Anayasa kaynaklı (m. 54/7) siyasal ve genel grevlerle dayanışma grevlerini, işyeri işgali, işi yavaşlatma ve verimi düşürme eylemlerini yasaklayan kuralı (m. 25) konusunda, öncelikle Anayasa’nın değiştirilmesi gerektiğini, bu nedenle tasarıda yer almadığını bildirmiştir. Buna karşı Komisyon, –87’nin güvenceye aldığı– sendikaların üyelerinin ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarını savunmak amacıyla eylemlerini örgütleyebilecek durumda olmaları gerektiğini bir kez daha anımsatmış, sendikalara bu eylemlere başvurabilme olanağı tanımak için almayı tasarladığı önlemleri bildirmesini rica etmiştir. Kamu görevlilerinin grev hakkı konusunda da aynı yaklaşımı benimseyen hükümet, kısıtlamaların gözden geçirilmesi için anayasa değişikliğinin zorunlu olduğunu savunmuş, dar anlamda memur tanımının yapılacağı kamu kesiminde personel reformu öngördüğünü eklemiştir. Oysa bu konuda, Anayasa’dan kaynaklanan hiçbir engel yoktur. Bu noktaya değinmeyen Komisyon, kamu görevinde / hizmetinde grev hakkına yönelik kısıtlamalar konusundaki yerleşik görüşünü bir kez daha yinelemekle yetinmiş; grev kısıtlamalarının, ancak devlet adına otorite görevleri gören kamu görevlileri ve dar anlamda temel hizmetlerle sınırlı tutulabileceğini, ayrıca hızlı işleyen ve yansız barışçı yöntemler (örneğin uzlaştırma ve arabuluculuk) öngören güvenceler sağlanması gerektiğini de anımsatmıştır (BIT, 2009: 201-202 ve 204).

**2010 raporunda** belirtildiğine göre de hükümet, Anayasa’nın 54. ve 2822’nin 25. maddelerindeki söz konusu grev ve toplu eylem yasakları konusunda, anayasal değişiklik yapılmasının zorunlu olduğu gerekçesiyle yer verilmediğini ileri sürmüştür. Komisyon ise, bu konuda sözleşmenin eksiksiz uygulanması için zorunlu olan anayasal ve hukuksal reformları yapması-

nı hükümetten istemiş, 2822'nin aykırı kurallarını sıralamıştır (BIT, 2010: 227).

Uzmanlar Komisyonu raporlarında; genellikle yasalardaki aykırı düzenlemelere değinilmiş, yukarıda değindiğim hükümetin söz ettiği konular dışında Anayasa'nın sözleşmelere aykırı öteki kurallarına ilişkin doğrudan bir gözlem yer almamaktadır. Örneğin, grev hakkını toplu pazarlık sürecinin “toplular iş sözleşmesinin yapılması sırasında çıkan uyuşmazlıklar” ile sınırlandıran ve yerleşik kararlarıyla bağdaşmadığını belirttiği kural konusunda herhangi bir eleştirel gözleme yer vermemiştir.

#### IV. GENEL DEĞERLENDİRME

Anayasal sendikal hakların, 1924'ten başlayıp 1961 ve özellikle 1982 yıllarında güvenceye alınan orijinal ve değiştirilmiş kurallarıyla topluca incele-nip değerlendirilmesi sonrasında, her ikisi –öncelikle 1982– için Türkiye'nin taraf devlet olarak bağlı olduğu sözleşmeler ve denetim organlarının yerleşik kararları çerçevesinde, yinelemelerden olabildiğince uzak kalmaya özen göstererek bazı genel saptamalar yapmak olanaklıdır.

##### 1. 1961 Anayasası

Sendikal hakları, genel olarak insan haklarına egemen olan “özgürlük” yaklaşımından ayrılmaksızın güvenceye alan 1961 Anayasası'nın sendika hakkına ilişkin ilk metni de, sendikal hakların özneleri bağlamında iki yönlü bir ayrım gözetmişti. Bu, bir yandan sendikanın özneleri arasında, öte yandan da sendika hakkı ile toplu iş sözleşmesi ve grev haklarının özneleri arasında, özneleri daraltıcı ve anayasal güvenceden dışlayıcı bir ayrımdı.

Ancak eleştirdiğim kurallarına karşın 1961 Anayasası, yasa koyucunun özellikle –ayrı örgütlenmeleri dayatılmış olmakla birlikte– “işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlileri” açısından, Anayasa koyucunun tarihsel iradesine bağlı kalarak 87 sayılı sözleşmeye aykırılıklarla dolu bir yasal düzenleme yapmasını zorunlu tutmuyordu. Bu tanımlamayı kullanmayıp “memurlar” terimini yeğleyen 117. maddenin, “Memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri *kanunla* düzenlenir” diyen kuralının da, onlara anayasal güvenceye alınmış sendika hakkı tanınmasına engel oluşturduğu savunulamazdı. 1965 yasa koyucusunun sendika hakkını başkalaştırarak çıkardığı 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Yasası'nın getirdiği 87, 98 ve 151 sayılı sözleşmelere aykırı çok sayıda yasak ve kısıtlamanın, kamu hizmeti görevlilerinin “bu alandaki hakları”nın yasayla düzenlenmesinin öngörülmüş olmasına karşın, kanımca hiçbir anayasal dayanağı yoktu. Ancak 1971 değişikliğinden sonra 1980'e değin yürürlükte kalan metin içinse, ulusalüstü sözleşmelere aykırılığı tartışmasız olsa da, Anayasa bağlamında aynı değerlendirmede bulunmak olanaksızdır.

Yine yasa koyucunun, “özgürlük yararına” bir yaklaşım benimseyerek, toplu sözleşme ve grev hakları konusunda sözleşmelere uygun düzenlemeler yapmasına, bir “hayal” olmakla birlikte, anayasal bir engel yoktu. Yasa koyucu, Aksoy'un da açıkça ve kuşkusuz doğru bir yaklaşımla belirttiği gibi,



Anayasa'nın güvenceye almadığı grev hakkını tanıyabilirdi (Gülmez, 1985: 96; 2002a: 16). 47. maddedeki "işçiler"den memurlar / kamu hizmeti görevlileri için yasak çıkarmak, ancak özgürlük karşıtı yanlış ve üstelik temel yorum ilkelerini bilmezlikten gelen bir yorumla olanaklıydı! 117. maddenin yukarıda aktardığım kuralıyla "memurlar" için statü rejimi öngörmüş olması, hiç olmazsa 2001'de 4688 sayılı yasayla yapıldığı gibi, bazı konularda – grevsiz de olsa– bir toplu sözleşme düzeni getirilmesine engel değildi; bu kurala bağdaşması olanaklı bir yasal düzenleme yapılabilirdi. Ne var ki gerekçeler ve tartışmalarda ileri sürülen görüşlere komisyon sözcüsünün verdiği yanıtlar anımsandığında, ne 1961 Anayasa koyucusunun, ne de izleyen yıllardaki hükümetlerin ve yasa koyucuların böyle bir adım atmaya hazır olduğu söylenebilirdi. Nitekim, 1963'te 274 sayılı yasanın hazırlık ve oluşum sürecinde, ortak örgütlenme yolunda başlangıçta atılan adımdan çok kısa bir süre sonra geri dönülmüştü (Gülmez, 2002a: 23-33).

Gerek işçiler ve gerekse kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin yasalar ve yapılan değişiklikler anımsandığında, Anayasa düzeyinde olmasa bile 1963'te "özgürlük" ilkesinin, 1965'te ise "sınırlama" ilkesinin temel alındığı söylenebilir. 1971 değişikliği söz konusu olduğunda ise, kapısı aralanan "sınırlama" yaklaşımının 1982'de doruk noktasına ulaştığı kuşkusuzdur.

## 1. 1982 Anayasası

Yukarıda yaptığım eleştirel değerlendirmeleri yinelemeksizin, 1982 Anayasası'nın ilk metninin, tüm insan haklarına egemen olan ve 1961'inkini tersine çeviren bir yaklaşımla, "sınırlamayı" kural ve "özgürlüğü" ise istisnaya dönüştürmüş olmasını, bunun en ayrıntılı bir düzenlemeyle sendikal haklara yansıtıldığını belirtmek, sanırım yeterli olacaktır. 1995, 2001 ve 2010 değişikliklerinde, aynı zamanda –kimileri örtük– yeni aykırılıklar da içeren kısmen uyum sağlayıcı bazı adımlar atılmış olmakla birlikte, 1982'deki temel yaklaşımdan köklü bir kopma olmadı.

Üstelik, 2004 yılında onaylanmış insan hakları sözleşmelerini yasalara üstün tutan ve doğrudan "esas alınması"ni öngören, kısacası sözleşmelerin ulusalüstülüğünü açıkça düzenleyip tartışmalara son veren bir kuralın 90. maddenin son fıkrasına eklenmiş olmasına karşın, bu eklemeyi Avrupa Birliği'nden müzakere tarihi almak için yapan AKP iktidarı, 12 Eylül'ün anti-sendikal ve anti-özgürlük yaklaşımını değiştirmede. 2010 değişiklik paketine "bonbon" olarak eklenen sendikal haklarla ilgili kurallar (ve kuşkusuz 6356 sayılı yasa), bunun en çarpıcı kanıtı değil midir?

1982 Anayasası'nın bu yaklaşımına ve yansıtıldığı maddi içeriğine karşın, şaşırtıcı gelse de, kanımca "özgürlük yararına yorum" ilkesi temelinde bazı olumlu ama aykırı saptamalar yapmak olanaklıdır.

Bunlardan değindiğim biri, 87 sayılı sözleşmenin güvencesindeki *sendika çokluğu* ilkesini, alt ve üst düzeylerde tür yada nitelik olarak sınırlandıran anayasal bir kural bulunmamasıdır. 1983 yasa koyucusunun getirdiği ve iş hukuku öğretisinin arka çıktığı işkolu sendikacılığı ile "konfederal" örgütlenme zorunluluğu konusundaki kısıtlama ve yasakların, kanımca hiçbir

anayasal dayanağı yoktur. Sınırlamayı temel alan yaklaşımı da, alt ve üst düzeylerde “tür tekeli” dayatan yasal düzenlemelerin geçerli bir gerekçesi olamaz.

Sendika, toplu sözleşme ve grev haklarının anayasal öznelerinin “işçiler” olduğu dönemlerde, Anayasa’da değişiklik yap(ıl)maksızın, bu tanımlamayı aşan yasal düzenlemeler yapma olanağı vardı. Ancak ne “özgürlük yararına yorum” ilkesini görmezlikten / bilmezlikten gelerek “mevzuatçı” yaklaşımı benimseyen öğreti ve ne de öğretinin bu “baskın görüşü”ne itibar eden yargı, bu açılımı yapmaya hazırdı; hazır olması şöyle dursun, suskun kalmayı yeğleyen öğretilerden bazı yazarlar önce Anayasa’daki öznelerde genişletici değişiklik yapılması, yani “işçiler”in “çalışanlar” olarak değiştirilmesi gerektiği görüşünü savunarak doğrudan karşı çıkmıştı. Bu görüşü benimseyen sendikacılar ve sendika uzmanları da yok değildi! 12 Eylül sonrasında oluşan siyasal iktidarlar da (sırasıyla Özal hükümetleri, DYP-SHP ortak hükümeti, vb), bu yaklaşıma geçit verecek yapıda değildi. Hukuku ön-geleyen bir olgu olarak gerçekleştirilen memur sendikacılığının ve sendikacılarının kuruluş öncesi ve sonrası yıllarda karşılaştığı yoğun ve sistematik engeller, baskılar, cezai ve hukuksal yaptırımlar, bunu ortaya koymaya yeter. Memur sendikacılığının 1995’te güdük bir toplu görüşme hakkıyla Anayasa’ya girebilmesinde, KESK’in ilk kez Kızılay’da 2 günlük işgal eylemi gerçekleştirmiş olmasının etkisini ise unutmamak gerekir.

Sonuç olarak, ne muhalefet yıllarında sendikal hakları savunup iktidara gelince unutan partiler, ne içinde Refah Partisi kökenli olanların bulunduğu AKP ve ne de işçi ve memur sendikaları, anayasal sendikal haklar düzeninin ulusalüstü sözleşmelere uygunluğunu sağlayabildiler. UÇÖ denetim organlarının sürekli eleştirileri de, uyumsuzlukları giderici “makyaj değişiklikler” yapılmasından öteye geçmedi.

## V. SONUÇ: ‘YENİ’ ANAYASA İÇİN ÖNERİLER

Sendikal hak ve özgürlüklerin, genel olarak demokrasi ve insan hakları, özel olarak da sosyal haklar yönünden taşıdığı çok boyutlu ayrık önemi vurgulamaya gerek yoktur. 1924’ten başlayarak anayasal sendikal haklarla sınırlı tuttuğum bu incelemeyi, sendikal hakların somut anayasal özneleri ve maddi içerikleri konusunda “madde” biçiminde önerilerde bulunmak yerine, her birinin uluslararası ve ulusalüstü sözleşmelere ve denetim organlarının yerleşik kararlarına uygun bir yaklaşım ve içerikle güvenceye alınmasında göz önünde tutulması gereken temel ilkeler konusundaki görüş ve önerilerimi sunacağım.

Bazılarının, ‘yeni’ Anayasanın genel ve madde gerekçelerinde yer alması gerektiğini düşündüğüm bu “ilkesel öneriler”den öncelik taşıyanlar şunlardır:<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Sendikal hak ve özgürlükler konusundaki bu önerilerin, UÇÖ’nün onaylanan 87 ve 98 sayılı sözleşmelere ve denetim organlarının yerleşik kararlarına dayanması nedeniyle, Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı’nın sendikal haklara ilişkin 5. ve 6. maddelerinin onay kapsamı dışında tutulmuş olmasının, bu alandaki anayasal ve yasal düzenlemeler yönünden pratik bir önem taşımadığı ve

- Sendikal hakların tümü için yasa koyucunun ve kamu yetkililerinin değil, hak öznelerinin bireysel ve toplu iradesinin üstünlüğünü temel alan *özgürlük ilkesi* benimsenmelidir. Anayasal düzenlemeye; bu ilkeyle çelişmeyen, hak öznelerine güven duyan, hakların özgür kullanımını doğrudan yada dolaylı olarak engellemeyen, kamu yetkililerinin açık yada örtük karışmasına olanak vermeyen, her üçü için hak özneleri ve örgütlerinin özgür iradesinin yerine geçmeye hevesli olmayan, sonuç olarak hakların özüne dokunarak başkalaştırma amacı taşımayan bir yaklaşım temel olmalıdır.
- Evrensel ve bölgesel ölçeklerde benimsenen ve uygulanan yerleşik bir ilke olarak, hem insan haklarının ve özellikle bazı kişi haklarının sendikal haklarla ve hem de sendikal hakların kendi içinde ve birbiriyle *bölünmezliği, bütünselliği ve karşılıklı bağımlılığı ilkeleri* benimsenmelidir.
- Hak öznelerinin, gerekli ve yararlı gördüğü her düzeyde, türde / nitelikte sendikal örgütlenmesi sınırlandırılmamalıdır. Sendika özgürlüğünün ayrılmaz parçası olan sendika çokluğu ilkesinin, hak öznesi bireylerin ve örgütlerin özgür iradesi dışında hiçbir sınırı olmamalıdır.
- Özgürlük ilkesi gereği, sendikal hakların içerik ve kullanılması konusunda *ayrıntıcı, tepkici ve karışmacı yaklaşım* bırakılmalı, öznelerin ve örgütlerin *bağımsızlık ve özerkliği* anayasal güvenceye bağlanmalıdır.
- Sendikal hakların özneleri, özellikle küreselleşmenin olumsuz etkilediği yoksullar, işsizler, emekliler gibi dar anlamda “bağımlı çalışanlar” kavramının kapsamında olmadığı düşünülen -ve bu gerekçeyle örgütlenmeleri kamu yetkilileri ve hatta yargı organlarınca engellenen- kişi kesimlerini de kapsayacak biçimde genişletilmelidir. Daha açık bir deyişle, “*emeğe bağlı hakları kullanan yada eylemli olarak kullanmasa da yararlanmayı sürdüren kişiler*” de, sendika ve toplu sözleşme ile grev hakkını da kapsamak üzere barışçı toplu eylem haklarının anayasal özneleri olmalıdır.
- Sendikal eylem ve etkinlikler; ne dar anlamda “çalışma ilişkileri” alanı ve ne de “üyeler” ile sınırlı tutulmalıdır. Sendikalı olup olmadıklarına bakılmaksızın tüm çalışanları, emeğe bağlı hakları kullanan ve / yada doğrudan kullanmaksızın yararlanan kişileri ve örgütlerini doğrudan yada dolaylı etkileyen düzenleme, politika ve uygulamalara karşı kullanılması, gerektiğinde formel yada informal oluşumlarla ortak hareket edilmesi engellenmemelidir.
- Sendika kurma hakkı için -2001’de- öngörülen “özel sınırlama nedenleri” kaldırılmalı; sendika hakkına yasayla getirilecek sınırlamaların Anayasa’ya aykırılık denetimi, toplu sözleşme ve grev haklarını da kapsayan tüm temel hak ve özgürlüklerin bağlı olduğu, koşulları ulusalüstü hukukta belirlenen sınırlama rejimi çerçevesinde yapılmalıdır.
- Toplu iş sözleşmesi hakkı; konu, düzey ve tür yönlerinden *gönüllü ve özgür toplu pazarlık* ilkelerine uygun olarak düzenlenmeli; özneleri yönün-

---

çekincelerin de, önerdiğim yaklaşım ve içerikte bir anayasal düzenlemeye engel olmadığı unutulmamalıdır.

den, “devlet adına otorite işlevleri yerine getiren kamu görevlileri” dışında kalan kamu görevlilerini de kapsamak üzere güvenceye alınmalıdır.

- Grev hakkının “yasal” kullanımını, salt toplu iş sözleşmesi imzalanması süreciyle sınırlı tutan kurallar konulmamalı, bu süreç dışında *barışçı* grev ve toplu eylemlere başvurulmasını “hukuk dışı” olmaktan çıkarıp açıkça güvenceye alan düzenleme yapılmalıdır. “Devlet adına otorite işlevleri yerine getiren kamu görevlileri” dışında kalan kamu görevlilerinin grev hakkı açıkça anayasal güvenceye bağlanmalıdır. Erteleme, yasal grev hakkını ortadan kaldıran bir müdahale niteliği taşımaktan ve zorunlu hakem organ(lar)ı da, anayasal kurum(lar) olmaktan çıkarılmalıdır.
- Usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası antlaşmaların iç hukuk alanındaki doğrudan etkisi ve kendiliğinden uygulanması sorunu, hem içerik olarak ve hem de özellikle yargı organlarının anayasal yükümlülüğü yerine getirmekten kaçınmalarına olanak tanımayan bir açıklıkla, özellikle denetim organlarının yerleşik kararlarına yollama yapılarak yeniden düzenlenip çözüme bağlanmalıdır.
- Anayasal bireysel başvuru hakkının kapsamı, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve protokollerinin güvencesindeki haklarla sınırlı tutulmaksızın, tüm anayasal insan haklarını kapsamak üzere genişletilmelidir.
- Ulusalüstü sözleşmelere ve içtihatlarla aykırılığı uluslararası denetim organlarının kararlarıyla kesinleşen yasal ve yönetsel tüm düzenlemelerin değiştirilmesi sağlanmalı ve özellikle kısa süre içinde uyum sağlayan düzenleme yapılması zorunlu tutulmalı; ihlal mağdurlarına ödenen tazminatla uyum sağlama yükümlülüğünün yerine getirilmiş sayılmayacağı belirtilmelidir.

Yukarıdaki ilkeler, aslında ulusalüstü sözleşmelerin güvenceye bağladığı kurallar ile denetim organlarının inceledikleri yasal düzenlemeler ve ihlal yakınmaları dolayısıyla oluşturdukları yerleşik kararlarından yapılan bir özettir. Bu ilkeler gerçekten benimsendiğinde ve sendikal hakların –duruma göre genel yada madde– gerekçeleri olarak ‘yeni’ Anayasa’ya yazıldığında, bunlarla uyumlu maddeleri kaleme almak hiç de zor olmayacaktır.

## KAYNAKÇA

Aktay, Nizamettin (2010) “TBMM’nin Kabul Ettiği Anayasa Değişikliklerinin Çalışma Hayatına Muhtemel Etkileri (2010)”, *Mercek* (Özel Sayı, Anayasa Değişiklikleri), (59).

Bureau international du Travail (BIT) (1953) *Septieme rapport de l’Organisation internationale du travail aux Nations Unis*, Genève: Publications du BIT.

BIT (1958a) *Compte rendu des travaux*, CIT, 42<sup>e</sup> session, Genève: Publications du BIT.

BIT (1958b) *Bulletin officiel*, Vol. XLI, No: 4, Genève: Publications du BIT.

BIT (1977a) Conférence internationale du Travail, 63<sup>e</sup> session 1977, *Rapport de la Commission d’expert pour l’application des conventions et recommandations*, Genève: Publications du BIT.

BIT (1977b) *Compte rendu des travaux*, CIT, 63<sup>e</sup> session, Genève: Publications du BIT.

- BIT (2009) Conférence internationale du Travail, 98e session, 2009, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (articles 19, 22 et 35 de la Constitution)*, Conférence internationale du Travail, 98e session, 2009, Troisième question à l'ordre du jour: Informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1A), Rapport général et observations concernant certains pays, Genève, Première édition 2009, Genève: Publications du BIT.
- BIT (2010) Conférence internationale du Travail, 99e session, 2010, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (articles 19, 22 et 35 de la Constitution)* Troisième question à l'ordre du jour: Informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1A) Rapport général et observations concernant certains pays, Bureau international du Travail, Genève: Publications du BIT.
- BIT (2011) Conférence internationale du Travail, 100<sup>e</sup> session, 2011, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, Troisième question à l'ordre du jour: Informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1A), Rapport général et observations concernant certains pays, *Première édition*, Genève: Publications du BIT.
- BIT (2012) Conférence internationale du Travail, 102<sup>e</sup> session, 2012, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (articles 19, 22 et 35 de la Constitution)*, Troisième question à l'ordre du jour: Informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1A), Rapport général et observations concernant certains pays, Première édition 2012, Genève: Publications du BIT.
- BIT (2013a) Conférence internationale du Travail, 103<sup>e</sup> session, 2013, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (articles 19, 22 et 35 de la Constitution)*, Troisième question à l'ordre du jour: Informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1A), Rapport général et observations concernant certains pays, Première édition 2013, Genève: Publications du BIT.
- BIT (2013b) *La négociation collective dans la fonction publique: Un chemin à suivre*, Conférence internationale du Travail, 102<sup>e</sup> session, 2013, Etude d'ensemble relative aux relations de travail et à la négociation collective dans la fonction publique, Troisième question à l'ordre du jour: Informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (articles 19, 22 et 35 de la Constitution), Rapport III (Partie 1B), Genève: Publications du BIT.
- Demir, Fevzi (2010) "Anayasa Değişikliklerin Toplu İş Sözleşmesi Düzeni ve Sendikaların Geleceği Açısından Değerlendirilmesi", *Mercek* (Özel Sayı, Anayasa Değişiklikleri), (59).

## V. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu

- Demir, Fevzi (2011) "Anayasa Değişikliklerin Sendikaların Geleceği Açısından Değerlendirilmesi ve Alınması Gereken Önlemler", *Türk-İş*, Dosya: Anayasa ve Emek, (392).
- Dereli, Toker (2010) "Yeni Anayasa Değişiklikleri ve Uluslararası Sendika Özgürlüğü Normları", *Mercek* (Özel Sayı, Anayasa Değişiklikleri), (59).
- Ekonomi, Münir (1985) "2821 ve 2822 Sayılı Kanunların Uluslararası Normlara Uygunluğu", *Gıda İşveren* (Özel Sayı), (185).
- Ekonomi, Münir (1986) "2821 ve 2822 Sayılı Kanunların Uluslararası Normlara Uygunluğu", *2821 Sayılı Sendikalar Kanunu İle 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'nun Uluslararası Normlara Uygunluğu*, Ankara: TİSK Yayını.
- Gülmez, Mesut (1985) "1961 Anayasası'nda Sendikal Hakların Oluşumu", *Amme İdaresi Dergisi*, (18/3).
- Gülmez, Mesut (1986b) "Anayasa Tasarısında Çalışma İlişkileri", *Amme İdaresi Dergisi*, 19 (1).
- Gülmez, Mesut (1988a) *Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye (UÇÖ / ILO Sözleşme ve İlkeleri)*, No: 223, Ankara: TODAİE Yayını.
- Gülmez, Mesut (1988b) "Sözleşmeli Personel, Anayasa ve Uluslararası Kurallar", *Amme İdaresi Dergisi*, 21 (4).
- Gülmez, Mesut (1989) "87, Türkiye'yi Üye Devlet Olarak Bağlar", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, (105).
- Gülmez, Mesut (1990a) "12 Eylül'den Günümüze ILO Denetim Organları Önünde Türkiye (Yasal Boyut)", *Cahit Talas'a Armağan*, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayını.
- Gülmez, Mesut (1990b) "Avrupa Sosyal Şartı'na Genel Bir Bakış ve Türkiye", *İnsan Hakları Yıllığı*, (12).
- Gülmez, Mesut (1990c) "Kırkıncı Yılında, 98 Sayılı ILO Sözleşmesi Üzerine Prof. Dr. Cahit Talas ile Bir Söyleşi", *Cahit Talas'a Armağan*, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayını.
- Gülmez, Mesut (1990d) "98 Sayılı Sözleşme Uygulaması ve Türkiye (1): 1955-1980", *Amme İdaresi Dergisi*, 23 (3).
- Gülmez, Mesut (1990e) "98 Sayılı Sözleşme Uygulaması ve Türkiye (2): 1980-1990", *Amme İdaresi Dergisi*, 23 (4).
- Gülmez, Mesut (1994) "İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin Hazırlık Süreci ve 11. Madde", *İnsan Hakları Yıllığı*, (16).
- Gülmez, Mesut (1995) "Anayasa Değişikliği ve Memur Sendikacılığı", *Amme İdaresi Dergisi*, 28 (4).
- Gülmez, Mesut (1999) "1995 Anayasa Değişiklikleri ve Sendikal Haklar", *Amme İdaresi Dergisi*, 32 (1).
- Gülmez, Mesut (2001a) "Tartışma", *Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, 9-13 Ocak 2001, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını.
- Gülmez, Mesut (2001b) "Aykırılıklarla Dolu Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası", *Amme İdaresi Dergisi*, 34 (3).

- Gülmez, Mesut (2002a) *Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku, 788'den 4688'e, 1926-2001*, No: 309, Ankara: TODAİE Yayını.
- Gülmez, Mesut (2002b) "Uyum Düzenlemelerinin Üvey Evladı: Sendikal Haklar", *Anayasa ve Uyum Yasaları*, Açık Oturum, 13-14 Aralık 2002, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını.
- Gülmez, Mesut (2004a) *Birleşmiş Milletler Sisteminde İnsan Haklarının Korunması*, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, Mayıs.
- Gülmez, Mesut (2004b) "Anayasa Değişikliği Sonrasında, İnsan Hakları Sözleşmelerinin İç Hukuktaki Yeri ve Değeri", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (54).
- Gülmez, Mesut (2005a) *Sendikal Haklarda Uluslararası Hukuka ve Avrupa Birliğine Uyum Sorunu*, "AB'ye Sosyal Uyum Süreci" Dizisi, No: 1, Birinci Baskı, Ankara: Belediye-İş Yayını.
- Gülmez, Mesut (2005c) "Anayasa Değişikliği Karşısında Sendikal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmelerin İç Hukuktaki Bağlayıcılığı", *Ekonomik ve Sosyal Temel Haklar Kapsamında Sendikal Haklar, Sosyal Güvenlik Hakkı ve Sağlık Hakkı Sempozyumu* içinde, Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu, 8-9 Ekim 2004, Dedeman Oteli, No: 49, Ankara: DİSK Yayını, Şubat.
- Gülmez, Mesut (2005d) "İnsan Hakları Uluslararası Sözleşmelerinin İç Hukukta Doğrudan Uygulanması", *İnsan Hakları Uluslararası Sözleşmelerinin İç Hukukta Doğrudan Uygulanması*, (Anayasa md. 90 / son), Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını.
- Gülmez, Mesut (2008) "Sendika Hakkı, Toplu Sözleşme ve Grevi de İçeren Toplu Eylem Haklarını Kapsar mı?", *Çalışma ve Toplum*, (18/3).
- Gülmez, Mesut (2010a) "Sendikal Hakların Bölünmezliği: Toplu Sözleşmesiz ve Grevsiz Sendika Hakkı Özünden Yoksundur", *Çalışma ve Toplum*, (26/3).
- Gülmez, Mesut (2010b) "İş Hukuku Öğretisi ve Madde 90 / Son Fıkra Sorunu", *Prof. Dr. Ali Güzel'e Armağan* (Editör: Talat Canbolat), Cilt I, İstanbul: Beta Yayını.
- Gülmez, Mesut (2012a) "Türkiye'de Sosyal Haklar: Sosyal Şart Açısından Anayasa'da Sosyal Devlet ve Sosyal Haklarda Uyum Sorunu", *Anayasal Sosyal Haklar (Avrupa Sosyal Şartı, Karşılaştırmalı Hukuk ve Türkiye)*, (Editör/Yayıma Hazırlayan: İbrahim Ö. Kaboğlu) içinde, İstanbul: Legal Yayını.
- Gülmez, Mesut (2012b) "Ulusalüstü Hukuk ve Türkiye'de Sendikal Haklar", *Türk-Alman Uluslararası İş Hukuku Sempozyumu (Toplu İş Hukuku, Compliance)*, 23-24 Haziran 2011 içinde, Malatya: İnönü Üniversitesi Yayını.
- Gülmez, Mesut (2013a) *Sosyal Haklısız 'Yeni' Anayasa mı? Eleştirel Gözle Emek ve Sermayenin Önerileri*, Ankara: Hatipoğlu Yayını.
- Gülmez, Mesut (2013b) "Uluslararası Sözleşmelerde Sosyal ve Sendikal Haklar ve Türkiye'nin Uyum(suzluk) Sorunu", *Sendikacılık Akademisi Ders Notları 2*, Ankara: Türk-İş Yayını.
- Gülmez, Mesut (2013c) "Örgütlenme Özgürsüzlüğü Cephesinde Yeni Bir Şey Yok! Olacağı da Yok!", *Çalışma ve Toplum*, (38/2).

V. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu

- Gülmez, Mesut (2013d) “Sözleşmeler ‘Onay Kanunu’ İle Yürürlüğe Girmez, Bağlayıcılık Kazanmaz! Yargıtay 21. Hukuk Dairesi Kararı: Karar İncelemesi”, *Çalışma ve Toplum*, (36/1).
- Gülmez, Mesut (2013e) “Ulusalüstü Sözleşmelerin Doğrudan Uygulanması Sorunu: Çelişen İki Yargıtay Kararı, İş Hukuku Öğretisi ve Bir Öneri”, *Çalışma ve Toplum*, (38/3).
- Işıklı, Alpaslan (1986) *TİSK Raporlarına Yanıt*, Ankara: Türkiye Yol-İş Sendikası Yayını.
- Kutal, Metin (2010) “Toplu Pazarlık Sistemi Açısından Anayasa’da 5982 Sayılı Yasa İle Yapılan Değişiklikler”, *Mercek* (Özel Sayı, Anayasa Değişiklikleri), (59).
- Oğuzman, Kemal (1986a) “2821 Sayılı Sendikalar Kanunu İle 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu Hükümlerinin Milletlerarası Çalışma Teşkilatı (ILO) İlke ve Sözleşmelerine Aykırılığı İddiaları Konusunda Bir İnceleme”, *2821 Sayılı Sendikalar Kanunu İle 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu’nun Uluslararası Normlara Uygunluğu*, Ankara: TİSK Yayını.
- Oğuzman, Kemal (1986b) “2821 Sayılı Sendikalar Kanunu’nun Uluslararası Normlara Uygunluğu”, *İşveren*, (24/8).
- Tanör, Bülent (1997) *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, İstanbul: YKY Yayını.
- Tuncay, Can (2010) “Anayasanın İş Hukukuna İlişkin Bazı Maddelerinde Yapılan Değişikliklerin Değerlendirilmesi”, *Mercek* (Özel Sayı, Anayasa Değişiklikleri), (59).