

**KAMU GÖREVLİLERİNİN  
ÖRGÜTLENME VE TOPLU PAZARLIK HAKLARI**  
*(Uluslararası Normlar, Yorumlar ve Türk Mevzuatında Durum)*

**Prof. Dr. Metin Kutal**

*Gedik Üniversitesi*

**GİRİŞ**

Son elli yıl içinde dünyada kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme ve toplu pazarlık haklarında ciddi değişimler ve gelişmeler dikkatleri çekmektedir. Gerçekten 1960'lı yıllara kadar bir kısım Avrupa ülkesinde bile sendikacılık denildiğinde sadece işçi örgütleri hatıra gelmekte idi. Günümüzde ise kamu görevlilerinin sendikalaşma oranı işçi örgütlerinin çok ilerisinde bulunmaktadır. Örneğin Birleşik Krallıkta kamuda sendikalaşma oranı %56 iken, özel kesimde %14'tür. Aynı ülkede tüm kamu görevlilerinin %64,5'i toplu sözleşme kapsamında bulunmaktadır. A.B.D.'de ise kamu kesiminde sendikal örgütlenme %37 iken, özel kesimde %6,9'u geçmemektedir. Böylece kamudaki örgütlenme özel kesimdeki beş katına ulaştığı görülmektedir. Genellikle kuzey ülkelerinde, Arjantin, Brezilya, Küba'da da kamu görevlilerinin çok yüksek oranlarda örgütlendikleri gözlemlenmektedir (BIT, 2013: 171). Aynı durumu Türkiye açısından da ifade etmek mümkündür. Resmi istatistiklere göre ülkemizde işçi sendikalarının örgütledikleri işçiler, toplam işçilerin %10'un altında iken, kamu görevlilerinde bu oran %68'i aşmıştır (ÇSGB, 2012: 44).

Kamu sendikacılık hareketlerindeki bu hızlı gelişmenin kuşkusuz birçok nedeni vardır. Bunların başında kamu görevlilerinin, birçok ülkede uzun sürelerden beri statü hukukuna bağlı iken; son yıllarda, teknolojik ve ekonomik nedenlerle daha çok iş hukuku alanına girmeleri gelmektedir. Gerçekten tıpkı özel kesimde olduğu gibi kamuda da işe alınma, iş ilişkisine son verme, giderek özel hukuk alanına kaymakta; hayat boyu istihdam yerine belirli veya kısmi süreli çalıştırmalar, özel emeklilik ve yasal korumalar yerine kamu görevlilerinin de genel hükümlere bağlı olmalarına doğru bir süreç yaşanmakta ve bu süreç giderek yaygınlaşmaktadır (BIT, 2013: 75-77). Doğal olarak kamuda örgütlenme önündeki engellerin hemen hiç bulunmaması gibi başka nedenler de bu gelişmede rol oynamaktadır.

Konumuz bakımından önemli olan husus bu koşullarda kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme ve toplu pazarlık haklarında da işçilere benzer düzenlemelerin yapılması zorunluluğunun ortaya çıkmış olmasıdır. Nitekim Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) daha 1948 yılında (87 sayılı sözleşme) örgütlenme hakkı çerçevesinde "işçi" deyimini yerine "çalışan" kavramını benimsemiş ve kamu görevlilerinin de bu kapsama girdiğini kabul etmiştir. 1949 yılında 98 sayılı sözleşmede de aynı ilke benimsenmiştir. Kamu görevlilerinin örgütlenme ve toplu pazarlık haklarındaki gelişmeler nedeniyle

1978'de UÇÖ, 151 sayılı sözleşmeyi kabul etmiştir. Toplu pazarlıkla doğrudan ilgili 154 sayılı sözleşme (1981) ise özel kesim yanında kamu görevlilerini de kapsamıştır. Sözü geçen sözleşmelere ek olarak 159 ve 163 sayılı tavsiyeler de uygulama açısından ayrıntılı düzenlemeler getirmiştir.

Türk yasa koyucusu ise son elli yıl içinde dünyadaki gelişmelerden yeterince yararlanamamış, uzun süre tam tersine bir politika izlemiştir. Osmanlıdan beri kamu kesiminde çalışanların statü hukukuna tabi tutulması ilke olarak Cumhuriyet döneminde de benimsenmiş, ancak Fransa ve Almanya'da olduğu gibi, işçi, müstahdem, memur ayrımı Türk mevzuat ve uygulamasında belirsizliğini hep korumuştur. Özellikle 1963'ten sonra işçilere tanınan örgütlenme ve toplu pazarlık hakları kamu görevlilerine tanınmamış, aksine kamu iktisadi teşekküllerinde çalışanlar bile memur kadrolarına veya sözleşmeli personel statüsüne geçirilmek suretiyle uzun süre örgütlenme ve toplu pazarlık haklarından yoksun bırakılmışlardır.

Gerçi 1961 Anayasasının etkisi ile 1965-71 yılları arasında kamu görevlilerinin de sendikalaşması bir yasa (No: 624) ile sağlanmış, ancak bunlara toplu pazarlık hakkı verilmemiş, grev ise hep yasaklanmıştır. Esasen örgütlenme hakkı da 1971'deki müdahale döneminde Anayasada yapılan bir değişikliklerle ortadan kaldırılmış, mevcut memur sendikaları da kapatılmıştır.

1980'den sonra kamu görevlileri yeni Anayasadaki (1982) bir boşluktan yararlanarak örgütlenmeye çalışmışlar ancak 1993'te Türkiye Cumhuriyeti'nin 87 sayılı sözleşmeyi onaylamasından sonra siyasal iktidarlar, bilim çevreleri ile işbirliği yaparak bu konuda yeni bir yasanın hazırlığına başlamışlardır.

1982 Anayasasında değişiklik yapılarak (1995) "işçiler" deyiimi yerine "çalışanlar" ibaresinin yeniden benimsenmesi ve kamu görevlilerine "toplular görüşme" hakkının tanınması beklenen gelişmeye cevap verememiştir. Zira toplular görüşme sonunda taraflar ister anlaşmış olsunlar, ister uyuşmazlık tutanağı düzenlesinler nihai kararı Bakanlar Kurulu verme yetkisine sahip bulunmakta idi. 2001 yılında kabul edilen 4688 sayılı yasa, gerek örgütlenme, gerek toplular görüşmelerle ilgili olarak UÇÖ yetkili organlarında ağır eleştirilere uğramıştır. Bu yasada sonraki yıllarda yapılan değişiklikler de çağdaş bir kamu sendikacılığına ve toplular pazarlık düzenine olanak sağlayamamıştır.

Anayasada 2010 yılında yapılan değişiklik ile kamu görevlileri sendikalarına toplular sözleşme hakkı tanınması kuşkusuz önemli bir gelişmedir. Nitekim UÇÖ kaynaklarında da bu değişiklik olumlu karşılanmış ve önemle not edilmiştir (BIT, 2013: 89).

4688 sayılı yasanın Anayasadaki değişikliğe uygun hale getirilmesi amacıyla adı geçen yasada 2012 yılında yeni düzenlemeler yapılmış, toplular görüşme yerine toplular pazarlık süreci benimsenmiş, yasanın adı da "Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu" olarak değiştirilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti henüz 154 sayılı sözleşmeyi onaylamamıştır. Ancak insan hakları ile ilgili tüm ILO sözleşmeleri Türkiye Cumhuriyeti tarafından onaylanmıştır. Bilindiği gibi Türkiye Cumhuriyeti 151 sayılı sözleşmeyi onaylayan 48 ülkeden biridir.

Ancak Türk mevzuatındaki bu olumlu gelişmeler ne dereceye kadar UÇÖ normlarına uygun düşmektedir? Bu sorunun yanıtını önce örgütlenme hakkı açısından, daha sonra da toplu pazarlık ve toplu iş uyuşmazlıkları açısından ele alarak incelemeye çalışacağız.

## **I. KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL ÖRGÜTLENMESİ**

Yukarıda UÇÖ (ILO)nün 1948'den beri kamu görevlilerinin örgütlenme haklarına özel bir önem verdiğinde işaret etmiştik. Sözü geçen sözleşme hükümlerinin üye ülkeler açısından nasıl anlaşılması gerektiği uygulamada büyük bir önem taşımaktadır. Bu bakımdan UÇÖ'nün yetkili organlarının yaptıkları yayınlar veya verdikleri kararlar özel bir önem taşımaktadır. UÇÖ'nün 1952'den beri faaliyette bulunan yetkili organlarından biri Sendika Özgürlüğü Komitesidir. İşçi-işveren ve hükümet kanatlarının temsil edildiği bu Komite sendika özgürlüğü konusunda Yönetim Kuruluna görüş bildirmektedir. İkincisi tanınmış iş hukukçularından oluşan Uzmanlar Komisyonudur. Her yıl üye devletlerin verdikleri raporları ve şikâyetleri inceleyerek üye ülkeler hakkında UÇÖ Konferansına ayrıntılı bir rapor sunmaktadır. Üçüncüsü, her yıl toplanan konferansta üye devletlerin onayladıkları sözleşmelere ne derecede uyduklarını denetleyen komisyondur. Her yıl belirli sayıda ülke, durumu incelenmek üzere, gündeme alınmakta ve sonuçta şikâyetlerle ilgili kararlar komisyonca kabul edilmektedir. Bilindiği gibi Türkiye Cumhuriyeti 1980 sonrası dönemde en çok gündeme alınan ülkelerden biri olmuştur.

İşte bu denetim organlarının yorumları, tavsiyeleri ve kararları UÇÖ'nün sözleşmelerinin uygulanmasında üye devletler açısından özel bir önem taşımaktadır. Biz de kamu görevlilerinin örgütlenme ve toplu pazarlık hakları konusunda bu organların yayımlanmış belgelerdeki yorum ve kararlarına işaret edecek, Türk mevzuatının UÇÖ normları açısından objektif bir değerlendirmesi için bu kaynaklara sık sık yollamalar yapacağız.

### **1. UÇÖ'nün Örgütlenme Açısından Yasama Faaliyeti ve Yetkili Organların Yorumları**

#### **a. Serbestçe Örgütlenme Hakkı ve Sınırları**

Bilindiği gibi örgütlenme hakkı insan hakları arasında yer almaktadır. Nitekim 1948 yılında Birleşmiş Milletler, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesini ilan etmeye hazırlandığı sırada UÇÖ Genel Konferansı 87 sayılı sözleşmeyi kabul etmiştir. Kuşkusuz bu bir rastlantı değildir. Esasen 87 sayılı sözleşmenin başlangıç bölümünde buna açıkça işaret edilmiştir.

87 sayılı sözleşmenin 2. Maddesinde “çalışanların” ve işverenlerin herhangi bir ayırım yapılmaksızın, önceden izin almaksızın istedikleri kuruluşları kurmak ve yalnız bu kuruluşların tüzüklerine uymak koşulu ile bunlara serbestçe üye olmak hakkına sahip oldukları ifade edilmiştir.

Madde metninde geçen “çalışanlar” deyiminin işçilerle sınırlı olmadığı, her türlü çalışanı, bu arada kamu görevlilerini de kapsadığı UÇÖ yetkili organlarının çok sayıdaki karar ve yorumları ile tartışmasız duruma gelmiş-

tir (BIT, 2006: 47-59). Şu halde sendika üyeliğinde çalışanın statüsü, cinsiyeti, rengi, ırkı, inançları, milliyeti, siyasal görüşleri vs. dikkate alınmayacaktır. Doğal olarak çalışanın özel veya kamu kesiminde çalışması da 87 sayılı Sözleşme açısından önem taşımamaktadır.

Bu temel kuralın tek istisnası 87 sayılı Sözleşmede sadece silahlı güçler ve polis mensupları olduğu belirtilmiştir (m. 9/1). Bu kişilere Sözleşmede öngörülen güvencelerin ne ölçüde uygulanacağı ulusal mevzuatla belirlenebilecektir.

151 sayılı Sözleşme ise (m. 1/2) polis ve silahlı güçlere ek olarak “görevleri izlenecek politikaları belirleme ve yönetim işlevleri kabul edilen üst düzey görevlileri ile çok gizli nitelikte görevler ifa edenler”i de istisnalara dâhil etmiş; bunların örgütlenme haklarını ulusal yasalara bırakmıştır.

87 ve 151 sayılı sözleşmelerle kapsam dışı bırakılacaklara UÇÖ yetkili organlarının gözlem, yorum ve kararları açıklık getirmiştir. Bunlardan bazıları şöyledir:

Örneğin bazı ülkeler, sözü edilen çalışanlara da örgütlenme hakkını tanımışlardır. Güney Afrika, Belçika, Brezilya, Yeni Zelanda ve A.B.D’ nin bazı eyaletleri gibi (BIT, 2013: 19). Ayrıca bu sınırlama silahlı güçlerde ve poliste çalışan sivil personeli kesinlikle kapsamamaktadır. Örneğin Pakistan’da demiryollarında çalışanlar silahlı güç mensubu sayıldığından bunlara örgütlenme yasağı getirilmiştir. UÇÖ Uzmanlar Komisyonu bunun UÇÖ normlarına uymadığı yorumunu yapmıştır. Adı geçen örgüt bunun gibi, ceza ve infaz kurumlarında çalışanların tümünün bu yasak kapsamına alınamayacağı kanısındadır.

151 sayılı sözleşmede açıkça belirtildiği gibi (m. 1/2) sadece “görevleri izlenecek politikaları belirleme ve yönetim işlevleri kabul edilen üst düzey görevliler ile çok gizli nitelikte görevler ifa edenler” sözleşmenin kapsamı dışında tutulmuşlardır.

### **b. Sendikal Ayrımcılığın Önlenmesi**

87 (m. 3/2), 98 (m. 1/1, 2) ve 151 (m. 4/1, 2) sayılı sözleşmelerde sendika üyeliği ya da sendikal faaliyet nedeniyle kişinin zarar görmesini engelleyen hükümlere yer verilmiştir.

UÇÖ yetkili organları kamu görevlileri bakımından bu hükümleri yorumlarken şu noktalar üzerinde durmaktadır:

- İşveren devlet ise kişinin sendikal ayrımcılık nedeniyle zarara uğrama olasılığı azalmaktadır. Ancak ulusal yasalarda çalışanlar işe alınmada, çalıştırıldığı sırada ve işe son verme aşamalarında kesinlikle ayrımcılığa karşı korunmalıdırlar.
- İşe alınmada ayrımcılık yapılması, örneğin kara liste düzenlenmesi halinde; bağımsız ve tarafsız bir yargı organına başvuru hakkının tanınması gerekmektedir.
- Çalıştırma devam ederken kamu görevlisinin sendikal nedenle terfi ettirilmemesi, başka bir yere atanması, çalışma koşullarından yararlandırılmaması veya mesleki eğitimden yoksun bırakılması gibi hallerde kesinlikle bağımsız yargıya başvuru hakkı bulunmalıdır.

- İşten çıkarma ise bu konuda en ağır sonuçtur. Birçok ülke mevzuatında yargı yoluyla işe iade, çalışmadığı sürelerin ücretinin ödenmesi, ayrıca caydırıcı derecede yüksek bir tazminat, ispat yükünün işverene yüklenmesi gibi önlemler alınmıştır.

### **c. Sendikaların Kamu Otoriteleri Karşısında Bağımsızlığı (Müdahalelere Karşı Korunması)**

151 sayılı sözleşmenin 5. maddesine göre "kamu görevlileri sendikaları kamu makamlarından tamamen bağımsız olacaklardır." Bunlar kuruluş, işleyiş ve yönetimlerinde kamu makamlarının müdahalelerine karşı korunacak (m. 5/2); kamu makamının tahakkümü, kontrolü amacı ile mali ve diğer biçimlerde desteklemeler müdahaleci faaliyet olarak kabul edilecektir (m. 5/3).

UÇÖ yetkili organları bazı ülke mevzuatında 151 sayılı sözleşme hükümlerinin esas alındığını, bazı ülkelerde ise somut müdahale türlerinin sayıldığı gözlemine yer vermektedir. Kuşkusuz **151 sayılı sözleşme hükmünün amacı, kamu görevlileri sendikalarının üyelerinin mesleki menfaatlerini etkili biçimde koruyabilecek bir bağımsızlığa sahip olabilmesidir.**

UÇÖ belgelerinde bu vesile ile kamu görevlileri sendikalarının siyasal partilerle ilişkilerine de değinilmektedir. Bu konuda Uluslararası Çalışma Konferansının 1952 yılındaki toplantısında kabul edilen karar tasarısına yolama yapılmaktadır. Buna göre bir ülkede sendikal hareketin özgür ve bağımsız olması, üyelerin hak ve menfaatinin korunması esas olmalıdır. Bu açıdan **siyasal partiler karşısında da sendikaların bağımsızlığı asıldır.** Ancak aynı karar tasarısında da belirtildiği gibi sendikalar, üyelerinin de isteklerini dikkate alarak, siyasal partilerle ilişkiler kurabilirler. Siyasal parti ilişkilerinin sendikal hareketin sürekliliğini, sendikaların ekonomik ve sosyal görevlerini tehlikeye sokacak nitelikte olmaması gerekir. Öte yandan UÇÖ Uzmanlar Komisyonu, kamu görevlileri sendikalarının genel bir siyasal yasak kapsamına alınmasını hem sendika özgürlüğüne aykırı bulmuş, hem de bunun pratik olarak mümkün olmadığını ifade etmiştir. Aynı komisyon kamu görevlileri sendikalarının üyelerinin çıkarlarını ilgilendiren genel ekonomik ve sosyal konulara ilişkin görüşlerini serbestçe açıklayabileceklerini kabul etmiştir (BIT, 2013: 22-23).

### **d. Kamu Görevlilerinin Kişisel ve Siyasal Hakları**

151 sayılı sözleşmenin 9. maddesinde "kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğünün normal olarak uygulanması için gerekli kişisel ve siyasal haklardan yararlanacakları açıklanmıştır.

UÇÖ' ne göre bu haklar 1944 Filadelfiya Bildirgesinde (m. 3/6) yer alan ve 1970 UÇÖ genel konferansında kabul edilen aşağıdaki hakların bütünüdür:

- Keyfi tutuklamalara ve alıkonulmaya karşı korunma, kişisel kanaatlerin serbestçe açıklanması, yayımlanması, toplanma özgürlüğü, tarafsız ve

bağımsız mahkemelerde adil bir yargılama hakkı ve sendika mallarının korunması.

UÇÖ' ne göre bir sendikal hareketin gerçekten serbest ve özgür olabilmesi ve gelişebilmesi için üyelerin ve yöneticilerin her türlü tehdide karşı korunmaları gerekmektedir. Bu haklar tanınmadan toplu pazarlık hakkının anlamlı bir biçimde uygulama alanı bulması mümkün değildir.

UÇÖ Sendika Özgürlüğü Komitesi ise birçok ülkede sendika üyelerinin ya da yöneticilerinin bu haklarından yoksun bırakıldıklarını, şiddete maruz kaldıklarını, hatta öldürüldüklerini belirtmektedir. Kuşkusuz bunlar arasında kamu görevlileri de vardır.

- Öte yandan genellikle kamu görevlilerinin yaptıkları görev nedeniyle özel yükümlülükler altında buldukları dikkati çekmektedir: tarafsız olmak, sır saklamak, adil olmak, itaat etmek gibi. Bunlara uymayan kamu görevlilerine disiplin cezaları verilebilmektedir. Örneğin Fransa'da kamu görevlileri Anayasa uyarınca kişisel görüş ve inançları nedeniyle görevini kötüye kullanmamak zorundadır. Buna karşılık Kamu Yönetimi de adayın siyasal görüşleri nedeniyle memurluğa girişini reddedemez ve bunu kişisel dosyasına işleyemez. Memurun görevini tarafsız ve düzgün yapma koşulu ile bir siyasal partiye veya bir kültürel kuruluşa üye olma hakkı vardır.

### **e. Kamu Görevlileri Örgütlerine Sağlanacak Kolaylıklar**

151 sayılı sözleşmenin 6. maddesi bu konuyu düzenlemektedir. Maddenin içeriğinde, bu kuruluşların temsilcilerine sağlanacak kolaylıklar yer almaktadır. Temsilcilerin güvencesi ayrı bir sözleşme ile (No:135) düzenlendiğinden 151 sayılı sözleşmede bu konuya değinilmemiştir.

Kamu görevlileri sendikalarının temsilcileri kavramına 154 sayılı tavsiyenin 3. maddesi açıklık getirmiştir. Buna göre sendikalar tarafından belirlenmiş ya da işçiler tarafından seçilmiş tüm temsilciler (m. 3/b) bu kapsama girmektedir. Bunların seçiminde sendikaların aday göstermiş olması ya da doğrudan seçilmeleri önemli değildir.

Bilindiği gibi çalışanlarla işverenler arasındaki işbirliği 1944 Filadelfiya Bildirgesinden beri UÇÖ tarafından hep teşvik edilmiştir. Bu işbirliğinin alanı zamanla genişlemiştir. Örneğin 94 sayılı tavsiyede işletme düzeyinde işbirliği düzenlenmiş iken, 113 sayılı tavsiye ile işkolu, hatta ulusal düzeyde işbirliğinin esasları belirlenmiştir. (Örneğin ilgili mevzuatın ya da kalkınma planlarının hazırlanmasında.) Bu gelişme kamu yönetimi alanını da kapsamaktadır. Nitekim 151 sayılı sözleşme (m. 6) ve 159 sayılı tavsiye bu amaçla hazırlanmıştır.

Sendika temsilcilerine sağlanması gereken kolaylıklara geçmeden önce bunların amaçlarına bakmakta yarar vardır. 151 sayılı sözleşmenin 6 maddesine göre amaç bu **temsilcilerin görevlerini çabuk ve etkin bir biçimde yapabilmelerine olanak vermektir**. Ancak bu kolaylıkların sağlanması kamu yönetiminin ve kamu hizmetinin etkin işleyişini engellemek zorundadır.

Kolaylıklar, yasa ile düzenlenebileceği gibi toplu iş sözleşmesi ya da hakem kararları ile de belirlenebilecektir.

Sağlanacak kolaylıklar genellikle tavsiyelerle (özellikle 143 sayılı tavsiye) belirlenmiştir: Bazı örnekler vermek gerekirse:

- Temsilcilerin, görevlerini yapabilmeleri, toplantılara katılabilmeleri için (konferans, seminer, eğitim gibi) yeterli bir süreye (boş zamana) sahip olmaları,
- Bu etkinliklere katılırken temsilcilerin ücretinden bir kesinti yapılmaması,
- Görevleri gereği işletmeye ya da ilgili bölümlere serbestçe girebilmeleri,
- Sendikanın afiş ve bildirimlerini, işverenle birlikte belirlenmiş yerlere asabilmeleri,
- İşyerinin temizliğini bozmamak şartı ile sendikanın bülten ve broşürlerini dağıtabilmeleri,
- Temsilcilik odasının sağlanması (telefon, fotokopi makinesi, bilgisayar) Bu odanın, üyeleri kabule elverişli olması, gizli toplantılar ve gizli haberleşme olanaklarının sağlanması. Ancak bu toplantıların kamu düzenini bozucu nitelikte olmaması gerekir.
- Haberleşme malzemeleri sağlanmalıdır.
- Temsilci serbest zamanını kullanırken en yakın amirinden izin almalıdır. Zorunlu bir neden olmadıkça bu iznin verilmesinde güçlük çıkartılmamalıdır, vs.

Son olarak belirtelim ki temsilciliğin ya da bunlara sağlanacak kolaylıkların sağlanmasında en fazla temsil gücüne sahip sendika koşulunun aranması gerekmektedir. Bu niteliğe sahip olmayan sendikalar da yönetimle işbirliği sağlayabilmek için temsilci bulundurabilmelidirler.

## **f. Grev Hakkı**

UÇÖ mevzuatında grev hakkını doğrudan düzenleyen bir sözleşmeye rastlanmamaktadır. Bu durum adı geçen örgütün grev hakkını önemsemediği anlamına gelmemektedir. Zira başta Sendika Özgürlüğü Komitesi olmak üzere UÇÖ' nün tüm yetkili organlarının yorum ve kararlarında grev hakkı üzerinde durulmakta ve bunun hukuki dayanağının 87 sayılı sözleşmenin 3. maddesi olduğu kabul edilmektedir. Gerçekten bu maddede çalışanların ve işveren örgütlerinin...yönetim ve etkinliklerini düzenleme hakkına sahip oldukları açıklanmaktadır. Bu etkinliklerin başında kuşkusuz greve karar vermek, bu eylemi başlatmak, devam ettirmek ve son vermek de gelmektedir.

Nitekim Sendika Özgürlüğü Komitesi ve Uzmanlar Komisyonu kararlarında grevin sendika özgürlüğünün vazgeçilmez bir parçası olduğu vurgulanmaktadır (BIT, 2006: 113, 141 § 523, 525). Sözü geçen yetkili organlara göre kamu görevlilerine genel bir grev yasağı koymak 87 sayılı sözleşmeye aykırıdır. Ancak bu gibi görevliler arasında Devlet adına kamu otoritesini kullananlar için grev yasağı konulabilir. Bunun gibi kesintiye uğraması halkın tümünün ya da bir kısmının hayatını, güvenliğini ya da sağlığını tehlikeye sokacak temel hizmetlerde çalışanlara da yasalarla grev yasağı konabi-

lir. Bunun dışında kalanların grev hakkına müdahale sendika özgürlüğü açısından kabul edilemez.

Grev yasağı kapsamına giren kamu görevlilerinin mesleki haklarının nasıl korunacağı, bu hususta devreye girecek olan barışçı organların niteliği son bölümde ayrıca ele alınacaktır.

## **2. Türk Hukukunda Kamu Görevlilerinin Örgütlenme Hakları (Yasa No: 4688)**

Türk yasa koyucusunun kamu görevlilerine uzun süre örgütlenme hakkını tanımadığına, bu yüzden 87 sayılı sözleşmenin 45 yıl gibi uzun bir süre sonra T.C. tarafından onaylandığına yukarıda işaret etmiştik. Acaba 2010 Anayasa değişikliğinden; 4688 sayılı yasanın 2012 yılında yeniden düzenlenmesinden sonra kamu görevlilerinin örgütlenme hakları yukarıda açıklanan uluslararası çalışma normlarına ne dereceye kadar uyumlu hale gelmiştir?

Yukarıda işaret edildiği gibi T.C. bu konuda 154 sayılı sözleşme dışında kalan tüm ILO sözleşmelerini (87, 98, 151) onaylamış ve bunların hükümlerine uyma yükümlüğü altına girmiştir.

### **a. Kamu Görevlilerinin Serbestçe Örgütlenmesi Bakımından 4688 Sayılı Yasa**

Yasanın 14. maddesinde "sendikalara üye olmak serbesttir" maddesinden sonra V. fıkrada "sendika, üyeliği kesinleşen kamu görevlisi başvuru belgesinin bir örneğini üyelik ödentisine esas olmak ve dosyasında saklanmak üzere on beş gün içinde işverene (kamu yönetimine) gönderir." hükmü kanımızca serbestçe örgütlenme açısından sakıncalıdır. Zira birçok batı ülkesinde çalışanların sendikaları, üyelerinin kimliklerini açıklamama hakkına sahiptirler. Üstelik kamu görevlilerinin dosyasına sendika üyelik belgesinin konulması kanımızca UÇÖ normlarına aykırıdır.

UÇÖ yetkili organlarının en çok eleştirilerine uğrayan madde ise "sendika üyesi olamayacaklar" başlıklı 15. maddedir. Gerçi bu eleştirilerin de etkisi ile sözü geçen maddede 2011 ve 2012 yıllarında bazı yeni düzenlemeler yapılmıştır.

Ancak sendika üyesi olamayacaklar, bu yasada genellikle bireysel olarak değil, kurumsal olarak belirlenmiştir. Asıl sorun da buradan kaynaklanmaktadır. Örneğin Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan tüm kamu personeli, görevleri ne olursa olsun, bu yasağın kapsamına girmektedir. Milli İstihbarat Teşkilatı, Ceza ve İnfaz Kurumlarında çalışan kamu görevlileri gibi. Kamu görevindeki mevkii belirlenmiş olanlar arasında da uluslararası çalışma normlarına uymayanlar vardır. Örneğin yükseköğretim müdürleri ve bunların yardımcıları gibi.

Silahlı güçlerde çalışan sivil personelin sendikalaşma yasağı ise ILO normlarına tamamen aykırıdır. Nitekim kısa bir süre önce bu hüküm Anayasa



Mahkemesi tarafından, isabetli olarak, iptal edilmiştir.<sup>1</sup> Anayasa Mahkemesi oybirliği ile aldığı bu kararın gerekçesinde 4688 sayılı yasanın 15. maddesinde yer alan bu yasağın "demokratik toplum düzenine" uymadığı ve Anayasanın 13. ve 51. maddelerine aykırı olduğu belirtilmektedir.

Yukarıda da açıklandığı gibi örgütlenme hakkına sahip olmayan silahlı güç mensupları ile emniyet görevlileri dışında " görevleri izlenecek politikaları belirleme yetkisine sahip olanlarla çok gizli kalması gereken görevlerde çalışanlar" ulusal mevzuat tarafından sendikal örgütlenme dışında tutulabilir. Bu açıdan 15. maddenin yeniden düzenlenmesinde yarar vardır.

Sendika üyeliğinden çekilme tamamen sendika tüzel kişiliği ile üye arasındaki bir ilişki iken, yasanın 16. Maddesinde çekilme bildirimının üye tarafından öncelikle kamu kurumuna verilmesi, kurum görevlisinin "çekilme bildirimini bir suretini" derhal üyeye vermek zorunda olması, bu bildirim bir örneğinin de on beş gün içinde sendikaya gönderilmesi kanımızca sendikadan serbestçe çekilme özgürlüğüne aykırıdır.

### ***b. Kamu Görevlilerinin Sendika Üyeliğinin ve Sendikal Faaliyetlerinin Güvencesi***

UÇÖ yetkili organlarının kişinin kamu yönetimine girişinde, çalıştığı sırada ve kamu görevinin sona ermesinde korunması gereğine ilişkin çok sayıda karar ve yorumlarına yukarıda yer vermiştik.

Türk yasa koyucusu bu konuda sadece kamu görevlisinin sendikanın faaliyetine katılmasından dolayı farklı bir işleme tabi tutulamayacağını ve görevine son verilemeyeceğini kabul etmiştir (m. 18/I).

Kuşkusuz bu düzenleme üyeliğin korunması açısından yeterli değildir. Salt sendika üyesi olduğundan dolayı ayrımcı bir işleme tabi tutulan ya da görevine son verilen kamu görevlisinin güvencesi ne olacaktır?

Dünyadaki uygulamalarda yasalarla ya da toplu iş sözleşmeleri ile kamu görevine girişte, çalıştığı sürede veya görevin sona ermesinde her türlü ayrımcı işleme karşı koruyucu hükümlere değinmiştik. Acaba Türk idare hukukunun bunlara yanıt verebileceği mi düşünülmüştür? Ancak 1984'ten beri hızla yaygınlaşan ve kamu görevlileri sendikalarına üye olabilecekleri kabul edilen on binlerce sözleşmeli personelin durumu ne olacaktır? Kanımızca sendikal güvenceler konusu doğrudan doğruya tüm boyutları ile 4688 sayılı yasada UÇÖ normları doğrultusunda yeniden düzenlenmelidir.

### ***c. Sendika Temsilciliği ve Bunlara Sağlanacak Kolaylıklar***

4688 sayılı yasada sendika temsilciliği ve yönetime katılma konusunda önemli bazı düzenlemelere yer verilmiştir. İşyerinde en çok üyeye sahip sendikanın o işyerinden seçeceği "İşyeri sendika temsilcisi" yanında o işyerinde üyesi bulunan diğer sendikalar tarafından "Sendika işyeri temsilciliğine" yer verilmesi UÇÖ organlarının yorumları ile tam uyum içindedir (m. 3/j, k-m. 18/II).

<sup>1</sup> Anayasa Mahkemesi'nin 10.04.2013 tarihli ve E. No: 2013/21, Karar No: 2013/57 sayılı kararı için bkz. *Resmi Gazete*, 18 Temmuz 2013.

Bunun gibi kamu yönetiminin çalışanların temsil edildiği danışma kurulları arasında işbirliğini amaçlayan hükümler (m. 21, 22) UÇÖ normlarına uygun düzenlemelerdir.

Ancak UÇÖ normlarının yorumlarında, özellikle UÇÖ tavsiyelerinde düzenlenen temsilcilere sağlanacak kolaylıklar kanımızca yeterli görünmemektedir (m. 23/II ve son). Yasada "işyeri sendika temsilcilerine" bu görevlerini yapabilmeleri için haftada dört saat izin hakkı tanınmış, bunlara "**imkânlar ölçüsünde**" kolaylıklar sağlanacağı öngörülmüştür. Yasada açık olmamakla beraber işyeri temsilcilerine verilen izin süresi nedeniyle maaşlarında bir kesinti yapılmayacaktır.

151 sayılı sözleşmede temsilcilerin görevlerini "**çabuk ve etkin biçimde**" yapabilmelerinden söz edilmiştir. Hâlbuki 4688 sayılı yasada bu husus "imkânlar ölçüsünde sağlanacaktır." Sendika temsilcilerinin güvencesi ise sadece işyerlerinin değiştirilmesi açısından düzenlenmiştir. Diğer ayrımcı işlemlerin sonuçları ne olacaktır? Bu hususta hiçbir düzenleme yoktur.

#### **d. Kamu Görevlilerinin Kişisel ve Siyasal Hakları**

151 sayılı sözleşmenin 9. maddesinin, UÇÖ tarafından çok ayrıntılı yorumlara tabi tutulduğunu yukarıda açıklamaya çalıştık.

Bu konuda 4688 sayılı yasada hiçbir düzenlemenin bulunmaması önemli bir eksikliklerdir. Kamu görevlilerinin statülerini belirleyen 1965 tarihli 657 sayılı yasada ise devlet memurlarının siyasal partilere üye olamayacakları, herhangi bir siyasal parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamayacakları...siyasal ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamayacakları ve bunlara katılamayacakları öngörülmüştür (m. 7).

1944 Filedelphiya Bildirgesi, 1948 B. M. İnsan Hakları Bildirgesi ve 1970 UÇÖ genel konferansında belirlenen ifade özgürlüğü, toplanma özgürlüğü, keyfi tutuklanma ve alıkonulmaya karşı korunma, tarafsız ve bağımsız mahkemelerde adil yargılanma gibi insan haklarının kamu görevlileri açısından güvence altına alınması sendikal örgütlenmenin temel kurallarından kabul edilmektedir.

Kamu görevlilerinin yaptıkları görevin niteliği gereği bazı ülkelerde yukarıda bir kısmı sayılan insan hakları açısından sorunlarla karşı karşıya kaldıkları bilinmektedir. İşte 151 sayılı sözleşmenin 9. maddesi bu uygulamaları önlemek amacı ile kabul edilmiştir.

Kişi güvenliği açısından polisin aşırı güç kullanması, süresi çok uzayan tutukluluk halleri, yargının bağımsızlığı konusundaki yaygın duraksamalar ülkemiz açısından 151 sayılı sözleşme hükmünün önemini artırmaktadır. Ulusal mevzuat kamu görevlisinin özel statüsü ile evrensel insan hakları arasında bir uyum sağlamak mecburiyetindedir. Nitekim UÇÖ yorumlarında da bu hususa vurgu yapılmaktadır.

#### **e. Örgütlenme Bakımından Grev Hakkının Yasaklanması**

Grev hakkına ilişkin özel bir ILO sözleşmesi bulunmamasına karşın UÇÖ yetkili organlarının 87 sayılı sözleşmenin 3. maddesine dayanarak bu hak-

kın sendika özgürlüğünün ayrılmaz bir parçası olduğunu birçok kez açıkladıklarına yukarıda değinmiştik.

4688 sayılı yasada ise toplu iş uyuşmazlıklarında zorunlu tahkim sistemi kabul edilmiş, başka bir anlatımla grev bir hak olarak kamu görevlilerine tanınmamıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda ise açıkça grev ya-sağı başlıklı bir maddeye yer verilmiştir. Buna göre devlet memurlarının gre-ve karar vermeleri... bu yolda propaganda yapmaları yasaklanmış, greve te-şebbüs, grevi destekleme ya da teşvik etme de yasaklar arasında sayılmıştır (m. 27/I,II). İlerde bu konuya yeniden döneceğiz. Şimdilik sendikal örgüt-lenme açısından grev hakkının bulunmadığına işaret etmekle yetiniyoruz.

## **II. KAMU GÖREVLİLERİNİN TOPLU PAZARLIK HAKLARI**

Bu bölümde de önce kamu görevlilerinin toplu pazarlık haklarına ilişkin UÇÖ' nün sözleşme ve tavsiyelerine; bunların uluslararası örgütün yetkili organları tarafından yapılan yorumlarına değinecek; daha sonra konuyu Türk Hukuku açısından irdelemeye çalışacağız.

### **1. UÇÖ'nün Toplu Pazarlık Açısından Yasama Faaliyeti ve Yetkili Organlarının Yorumları**

UÇÖ' nün 98, 151 ve 154 sayılı sözleşmeleri ile 159 ve 163 sayılı tavsiyeleri kamu görevlilerinin doğrudan ya da dolaylı biçimde ilgilendiren düzenle-melerdir. T. C. 98 ve 151 sayılı sözleşmeleri onaylamıştır.

Ayrıca UÇÖ' nün resmi organlarının yorumları da bu belgelerin uygulama-sına ışık tutmaktadır.

#### **a. Kamu Yönetiminde Çalışma Koşullarının Belirlenme Yöntemleri**

151 sayılı sözleşmenin 7. maddesine göre kamu görevlilerinin çalışma ko-şullarının belirlenmesi toplu pazarlık ya da diğer usullerle olabilecektir. Şu halde toplu pazarlık tek seçenek değildir.

Diğer usuller denildiğinde genellikle bağımsız kişiler ve uzmanlar ile yet-kili makamlar arasındaki görüşmeler ve anlaşmalar hatıra gelmektedir. Bu-rada çalışanlar tarafında mutlaka bir sendikanın bulunması zorunluluğu yoktur. Toplantılar danışma niteliğindedir. Genellikle bu toplantılara yasa-ma organının üyeleri yanında kadın örgütlerinin, engellilerin, tüketici derneklerinin temsilcileri katılmaktadır.

Örneğin Finlandiya'da 1988'de kabul edilen bir yasa uyarınca çalışanla-rın temsilcileri ile kamu yönetimi arasında birlikte karar verme ilkelerine göre bu toplantılar yapılmaktadır. Grev hakkına sahip olan güçlü sendikala-rın da katıldığı bu toplantılar toplu pazarlıktan daha etkili sonuçlar verebil-mektedir.

Öte yandan bu yöntemin uygulandığı ülkelerde danışmalar sırasında her iki tarafın iyi niyetli davranışların dışına çıkmamaları önem taşımakta-dır. Şayet uzlaşma kültürü yoksa bu usulün başarı şansı bulunmamaktadır.

Bu nedenle UÇÖ, **kamu görevlilerini çalışma koşullarının belir-lenmesinde toplu pazarlığın esas olduğunu, bunun hem çalışanlar**

**ve kamu yönetimi, hem de tüm toplum için en yararlı bir yöntem olduğu inancındadır.**

Toplu pazarlık sisteminin en belirgin özelliği çalışanlar tarafında, nitelikleri önceden belirlenmiş sendikaların bulunmasıdır. Buna karşılık toplu sözleşmenin ulusal düzeyde ya da işkollarına, kamu kurum ve kuruluşlarına göre ayrı ayrı yapılması mümkündür ve bu durum ülkeden ülkeye değişmektedir. Doğal olarak kamu görevlileri sendikaları da buna göre farklı kademelerde devreye girmektedir. (İlk ya da üst kademe örgütler gibi)

Toplu pazarlıkta taraf sendikanın temsil gücüne sahip olması ilke olarak gereklidir. **Ancak temsil gücü yanında sendikanın bağımsızlığı da gereklidir.** Bu iki koşul taraf sendikanın belirlenmesinde temel koşullar olarak kabul edilmektedir.

Çalışanların çoğunluğunu temsil, bu açıdan önemlidir ve birçok ülke mevzuatında benimsenmiştir. İstisnai olarak daha düşük ya da daha yüksek oranların kabul edildiği ülkeler de vardır. Bu durum UÇÖ normları açısından sakınca yaratmaktadır.

Sendikanın bağımsızlığı koşulu ise hem 163 sayılı tavsiyede hem de Sendika Özgürlüğü Komitesinin kararlarında vurgulanmıştır. Örneğin adı geçen komite toplu sözleşmenin tarafı olan sendikanın işveren ya da işveren sendikaları ya da kamu otoritesi karşısında bağımsız olması gerektiğine karar vermiştir (BIT, 2006: 203 § 966). Ayrıca komite yetkili sendikanın iki önemli niteliğe sahip olması gerektiğini, bunlardan birinin temsil gücü, diğerinin ise bağımsızlık olduğuna işaret etmiştir (BIT, 2006: 203 § 967).

Temsil gücünün bu kriterlere göre nasıl saptanacağı ise 159 sayılı tavsiyede açıklanmıştır. Buna göre temsil gücü objektif ve önceden belirlenmiş esaslara göre belirlenmelidir. Ayrıca bu konuda çıkan uyuşmazlıkların bağımsız, tarafsız ve tarafların güvenini sağlamış, siyasal etkilerden uzak bir organ tarafından çözümleneceği kabul edilmiştir.

Şayet yetki belgesi, çalışanların oyları ile belirlenecek ise sisteme tarafsız bir organın girmesi gerektiği de aynı tavsiyede öngörülmüştür. **Yetkinin makul bir süre içinde verilmesi gerekmektedir.** Örneğin 9 aylık bir süre sonunda verilen yetkiyi Uzmanlar Komisyonu süre açısından aşırı bulmuştur (BIT, 2013: 104).<sup>12</sup> Öte yandan gerekli çoğunluğu, genellikle %50'yi, hiçbir sendikanın sağlayamaması halinde her sendikanın kendi üyeleri için toplu pazarlık yapabilmesinin uygun olacağı görüşü benimsenmiştir (BIT, 2013: 105).

### **b. Toplu Pazarlığın İçeriği**

Uluslararası çalışma sözleşmeleri ve 91 sayılı tavsiye kamu görevlileri toplu pazarlığının içeriğini, tıpkı işçilerde olduğu gibi (154 sayılı sözleşme) üç grupta toplamaktadırlar.

- Çalışanların istihdam koşulları,
- Çalışanlarla işverenler arasındaki diğer ilişkiler,
- Kamu yönetimi ile çalışanların kuruluşları arasındaki ilişkiler.

UÇÖ mevzuatını yorumlayan yetkili organlar ise istihdam koşullarının sadece ücretler ve yan ödemelerle sınırlı olmadığını, örneğin günlük iş süre-

leri, çalışanların başka yerlere nakilleri gibi konuları da içerdiği kanısındadır. Aynı organlara göre **kamu otoriteleri tarafından tek taraflı olarak toplu sözleşmelerin uygulama alanının sınırlanması UÇÖ normlarına aykırıdır.**

Örneğin Sendika Özgürlüğü Komitesine göre, eğitim politikası belirlenirken kamu yönetiminin eğitim elemanları sendikası ile çalışmalar yapması toplu pazarlık kapsamına girmez. Bu husus kamuya ait bir yetkidir. Ancak uygulanan eğitim politikalarının istihdam üzerindeki etkileri toplu pazarlığın konusuna girmektedir.

UÇÖ' ne göre dünyada toplu pazarlıklar geleneksel olarak daha çok iş koşulları üzerinde yoğunlaşmakla beraber, yavaş yavaş personelin işe alınması, çalışanların sağlık ve güvenlikleri, yeniden yapılanmalarda erken emeklilik, ekonomik kriz dönemlerinde personelin azaltılması, ayrımcılığın önlenmesi gibi alanlara yayılmaktadır (BIT, 2013: 119).

### **c. Toplu Pazarlık ve Devlet Bütçesi İlişkisi**

UÇÖ kaynaklarına göre günümüzde Avrupa ve Amerika'nın hemen tüm ülkelerinde, sayıları giderek çoğalan Afrika ülkelerinde ve bazı Asya ve Okyanusya ülkelerinde kamu görevlilerinin ücretleri toplu pazarlık yöntemlerine göre belirlenmektedir (BIT, 2013: 125). Öte yandan tüm ülkelerde devletin gelir ve giderlerini birbirleri ile uyumlaştırmaya çalışan bütçeler hazırlanmakta ve yasama organlarından geçirilmektedir. Hemen tüm ülkelerde devlet bütçesinin hazırlanmasında oldukça karmaşık bir süreç yaşanmaktadır. Devlet, makroekonomik faktörlere göre mevcut kaynakları en rasyonel şekilde bölüştürmek, çıkar gruplarının, bu arada sendikaların talepleri ile toplum yararı arasında bir denge sağlamak zorundadır. Böylece sistemin niteliği gereği kamu toplu pazarlığı ile devlet bütçesi arasında bir ilişki gündeme gelmektedir.

Bu gerçekler karşısında UÇÖ organları kamu toplu pazarlığında iyi niyetin, açıklığın ve esnekliğin gerektiğine işaret etmektedir. Bunun için kamu toplu pazarlığında işveren heyetinde bütçeden sorumlu görevlilerin de bulunması, tarafların bütçe ile ilgili tüm verilere serbestçe ulaşabilmeleri, bütçe görevlilerinin sendikanın isteklerine iyi niyetle yaklaşmaları, uzun süreli ekonomik krizlerin yaşandığı ülkelerde ekonomik göstergelerin tarafsız organlar tarafından sağlanması tavsiye edilmektedir.

UÇÖ' ye göre kamu toplu pazarlığında tarafların uzlaşması ile belirlenen esasların, bütçe kanunu ile yasal bir niteliğe kavuşması uluslararası çalışma normlarına aykırı değildir.

## **2. Türk Hukukunda Kamu Görevlilerinin Toplu Pazarlık Hakları**

Kamu görevlilerinin örgütlenme haklarına bile uzun süre sıcak bakmayan Türk yasa koyucusu bunlara toplu pazarlık hakkını yakın zaman kadar tanımamış, 1995 yılında bir anayasa değişikliği ile bir tür danışma sistemini benimsemiştir (1995-2010). Ancak görüşmelerin anlaşma ile sonuçlanması ya da uyuşmazlık çıkmasına bakılmaksızın nihai kararın tamamen Bakanlar Kurulu takdirine bırakılması bu yöntemin etkili sonuçlar doğurması-

nı engellemiştir (Sağlam, 2011: 3187-3190; Kutal, 1995: 150-158). Bu açıdan bakıldığında 2010 Anayasa değişikliğinin önemi ortaya çıkmaktadır. 2012 yılında 6289 sayılı yasa ile 4688 sayılı yasada değişiklik yapılması ve toplu pazarlık sistemine geçilmesi UÇÖ normları açısından nasıl değerlendirilebilir? Kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesinde toplu pazarlık sisteminin en elverişli yöntem olduğu ve birçok ülke tarafından benimsendiği dikkate alındığında Türk yasa koyucusunun da bu yöntemi kabul etmesinin isabetli olduğu sonucuna ulaşmaktayız.

UÇÖ' nün bu konudaki diğer yorumları bakımından mevcut yasa-yı incelediğimizde aşağıdaki sonuçlar ortaya çıkmaktadır:

#### **a. Toplu Pazarlığın Tarafları**

Kamu yönetimi adına "Kamu İşveren Heyeti", kamu görevlileri adına "Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti'nin" katıldığı toplu pazarlıkta bu heyetlerin oluşum biçimi yasada gösterilmiştir (m. 29). Gerek konfederasyon, gerek hizmet kolu düzeyinde en çok üyeye sahip sendikalara öncelik verilmiştir. Kanımızca temsil gücünde herhangi bir orandan söz edilmemesi UÇÖ normları açısından sorun yaratmamaktadır.

Ancak sendika ve konfederasyonların üye sayılarının belirlenmesinde kanımızca sorun yaratabilecek düzenlemeler vardır. Örneğin kurumlarca yapılacak tespit "kurumun işveren vekili ile tahakkuk memuru veya mali hizmetler birimi yetkilisi" toplantıya katılmaktadır. Kuşkusuz bu durum üyelik kayıtlarının kamu yönetimine bildirilmesinin doğal bir sonucudur. Ancak sendikaların bağımsızlık ilkesine kanımızca aykırıdır. Nitekim UÇÖ' nün işçiler bakımından da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının devreye girmesini eleştirmektedir. Sorunun çözümünün, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının bünyesinde işçi ve işverenlerin eşit sayı veya yetkililerle temsil edildiği bağımsız bir kuruma vermekten geçtiği kanısındayız.

#### **b. Toplu Sözleşmenin İçeriği (m. 28)**

Anayasada yeniden düzenlenen 53. madde hükmüne göre toplu sözleşmenin kapsamı **kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenlemekle sınırlıdır**. Hâlbuki Türkiye Cumhuriyetinin onayladığı 98 ve 151 sayılı sözleşmelerde toplu sözleşmenin içeriği tüm istihdam koşulları yanında taraflar arasındaki ilişkileri de kapsamaktadır. Böylece **Türk mevzuatında başta Anayasa hükümleri olmak üzere toplu pazarlığın uygulama alanına çok ciddi bir sınırlama getirildiği söylenebilecektir**.

Yukarıda açıklandığı gibi UÇÖ yetkili organlarının yorumlarında sadece kamu düzenine ve kamunun yönetim hakkına ilişkin konular pazarlık dışı tutulmuştur. Söz gelimi kamu görevlilerinin günlük iş süreleri, başka görevlere nakilleri, çalışanların sağlık ve güvenlikleri, yeniden yapılanmada emeklilik, ayrımcılığın önlenmesi gibi daha birçok konunun mevcut mevzuat çerçevesinde toplu pazarlık konusu yapılamayacağı anlaşılmaktadır.

Bunun gibi taraf sendika ile kamu yönetimi arasında örneğin toplu sözleşmenin uygulanması sırasında çıkan toplu iş uyuşmazlıklarının nasıl ve hangi yöntemlere göre çözümleneceğine ilişkin hükümlere de toplu iş sözleşmesinde yer verilemeyecektir. Bunun önemli bir eksiklik olduğu kadar 151 sayılı sözleşmeye de aykırı bir durum olduğu kanısındayız. Üstelik bu sınırlamanın doğrudan doğruya Anayasadan kaynaklanması üzerinde ayrıca düşünülmesi gereken bir husus olduğu inancındayız.

### **c. Toplu Pazarlığın Devlet Bütçesi İle İlişkisi**

4688 sayılı yasada bu konuya ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak yetkili sendikal kuruluşun belirlenmesi, toplu pazarlık sürecinin takvimi, bütçe kanununun parlamentoda görüşülme ve kabulü dikkate alınarak yasal düzenlemenin yapıldığı açıkça görülmektedir.

Bu husus Türk hukukunda da kamu kesiminde bağitlanan bir toplu sözleşme ile devlet bütçesi arasında bir ilişki kurulduğunu, sözleşmenin yasal bir prosedür ile tamamlandığını göstermektedir.

Yukarıda UÇÖ normları açısından soruna yaklaştığımızda bu sürecin sözleşme ve tavsiyelerle belirlenen uluslararası çalima normlarına aykırı olmadığına işaret etmiştik. Diğer birçok ülkede olduğu gibi bizde de devlet, makroekonomik dengeleri, çeşitli menfaat gruplarının taleplerini dikkate alarak, mevcut kaynakları, olanakların elverdiği ölçüde adil dağıtımına bütçe kanunu ile cevap vermeye çalışacaktır. Önemli olan kamu yönetiminin sendikaların istekleri pazarlık edilirken iyi niyetli bir tutum içinde olması ve bütçe tasarısına esas olan kaynaklar konusunda objektif biçimde sendikalara bilgi verebilmesidir.

## **III. KAMU YÖNETİMİNDE TOPLU İŞ UYUŞMAZLIKLARI, BARIŞÇI ÇÖZÜM YOLLARI VE GREV HAKKI**

Toplu pazarlık, emek/sermaye ilişkilerinde çıkar ilişkilerinin yoğun olarak yaşandığı bir süreçtir. Bu nedenle ister kamuda, ister özel kesimde olsun pazarlık aşamasında uyuşmazlıkların çıkma olasılığı her zaman vardır.

Öte yandan tarafların grev veya lokavt gibi mücadele araçlarına hemen başvurmalarının hem kendileri, hem toplum ve genel ekonomi açısından olumsuz sonuçlar doğurması olasılığı vardır. Bu nedenle hemen her ülke mevzuatında toplu iş uyuşmazlıklarının çözümünde bazı barışçı çözüm yolları sisteme dâhil edilmiştir. Önemli olan bu yolların özgür pazarlık haklarını engellememesi, onlara yardımcı olmasıdır. Kuşkusuz ulusal mevzuatın grev hakkını tanıyıp tanımaması ya da grev yasaklarının sınırları barışçı yolların devreye girmesinde hayati bir önem taşımaktadır.

Diğer bölümlerde olduğu gibi bu bölümde de önce UÇÖ'nün sözleşme ve tavsiyelerindeki düzenlemelerine ve yetkili organların bu konudaki yorumlarına değinecek daha sonra Türk mevzuatındaki durumu incelemeye çalışacağız.

## **1. ILO Mevzuatında Kamu Yönetiminde**

### **Toplu İş Uyuşmazlıkları, Barışçı Çözüm Yolları ve Grev Hakkı**

UÇÖ' nün kamu yönetimini de kapsamak üzere çıkardığı 154 sayılı (1981) sözleşmenin 5. ve 6. maddeleri ile kamu kesimini doğrudan ilgilendiren 151 sayılı (1978) sözleşmenin 8. maddesi ve 163 sayılı (1981) tavsiyenin 8. paragrafı toplu iş uyuşmazlıklarını ve barışçı çözüm yollarını düzenlemektedir.

Daha önce de işaret edildiği gibi Türkiye Cumhuriyeti 154 sayılı sözleşmeyi henüz onaylamamıştır. 151 sayılı sözleşme ise Türkiye Cumhuriyeti tarafından 1993'te onaylanmıştır ve uzun süreden beri yürürlükte-dir. UÇÖ mevzuatının bu konudaki düzenlemelerinde aşağıdaki hususlar ön plana çıkmaktadır:

#### **a. Toplu İş Uyuşmazlığının Türü**

UÇÖ' ne göre birçok ülke mevzuatında toplu pazarlığın yapıldığı sırada ortaya çıkan menfaat uyuşmazlığı ile toplu sözleşmenin uygulandığı dönemde patlak veren hak ya da yorum uyuşmazlığı ayrımı yapılmaktadır.

Toplu sözleşme yürürlükte iken tarafların sosyal barışı koruma yükümlülükleri de vardır. Bu yüzden birçok ülke mevzuatında yorum uyuşmazlıklarının toplu sözleşme çerçevesinde ya da bağımsız ve tarafsız organlar tarafından çözümlenmesi öngörülmüştür. Bu aşamada UÇÖ' ne göre üye ülke mevzuatında grevin yasaklanması, yargı organlarının devreye girmesi, sendika özgürlüğünün ihlal edildiği anlamına gelmemektedir (BIT, 2013: 178).

Çıkar uyuşmazlıklarında ise durum çok farklıdır. Bu uyuşmazlıklar kural olarak taraflar arasındaki görüşmelerle çözümlenmelidir. Buradan bir sonuç alınamaması halinde arabuluculuk, uzlaştırma ve tahkim yollarının devreye girmesi gerekmektedir. Ancak bu barışçı yolların bazı özellikler taşıma zorunluluğu vardır.

#### **b. Barışçı Çözüm Yollarında Aranılan Özellikler**

151 sayılı sözleşmenin 8. maddesine göre uzlaştırma, arabulma ve tahkim başlıca barışçı çözüm yollarıdır. Ancak bu barışçı yolların ortak özelliği bağımsız, tarafsız ve tarafların güvenini sağlayacak niteliklere sahip olmasıdır. Öte yandan barışçı yolların, özellikle tahkimin devreye girmesinde tarafların özgür iradeleri mevcut ise sorun yoktur. Aksine taraflardan sadece birinin ya da idari makamın başvurusu üzerine devreye giren bir tahkim özgür toplu pazarlık ilkesine aykırıdır.

UÇÖ Uzmanlar Komisyonu bu durumu sendika özgürlüğüne bir müdahale olarak kabul etmekte ve ancak çok istisnai durumlarda bu yöntemle başvurulabileceğini kabul etmektedir (BIT, 2013: 190). Genellikle grev yasağı ile birlikte devreye giren zorunlu tahkim, aşağıda da değinileceği gibi bu anlamda temel hizmetlerde, savaş, büyük doğal afetler, iç savaş gibi olağanüstü hallerde ve kamu görevlileri bakımından devletin yönetim erkini kullananlar hakkında söz konusu olabilir.

Barışçı organların tarafların güvenini sağlaması ise öncelikle bu organların yapısı ile ilgilidir. Uyuşmazlık halindeki taraflar da bu organlarda temsil



ediliyor iseler eşit yetki ve sayıda olmaları gerekir. Diğer kişilerin tarafsız kişilikleri ile tarafların saygısını kazanmış olmaları aranmaktadır.

UÇÖ yetkili organları 8. madde metninde yer alan "ulusal koşullara uygun" ibaresinin de sözleşmenin tüm hükümleri ve benimsenen temel ilkeler ışığında yorumlanması gerektiğini kabul etmektedirler. Başka bir deyimle üye ülkelere bu konuda serbestçe hareket etme yetkisi tanınmamıştır (BIT, 2013: 175).

### **c. Grev Hakkı**

Grev hakkına ilişkin bir sözleşme olmamasına karşın UÇÖ yetkili organlarının bu hakkın sendika özgürlüğünün ayrılmaz bir parçası olduğunu kabul ettiklerine, 87 sayılı sözleşmenin 3. maddesini yasal dayanak olarak gösterdiklerine yukarıda işaret etmiştik.

UÇÖ yetkili organları kamu hizmetlerinde bazı koşullarda grev hakkına sınırlama getirilebileceği, hatta yasak konulabileceği kanısındadırlar (BIT, 2013: 122). Devlet adına kamu otoritesini kullanan memurların grev hakkına sınırlama veya yasak getirilebileceği ya da dar anlamda temel hizmetlerde bu sınırlamanın uygulanabileceği açıklanmaktadır. Dar anlamda temel hizmet kavramı ise UÇÖ' ne göre kesintiye uğraması halkın tümünün ya da bir kısmının sağlığını, güvenliğini ya da hayatını tehlikeye sokan hizmetler biçiminde açıklanmaktadır. Bunun gibi savaş, büyük yıkımlara sebep olan doğal afetler, iç savaş gibi hallerle grev hakkı sınırlanabilecektir.

## **2. Türk Mevzuatında Grev Yasağı ve Toplu İş Uyuşmazlığında Barışçı Çözüm Yolları**

### **a. Türk Mevzuatında Grev Yasağı**

Türk mevzuatında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda, greve teşebbüs bile yasaklanmıştır. UÇÖ' nün kamu görevlileri bakımında hangi durumlarda grev hakkına sınırlama ya da yasak getirilebileceğine ilişkin düzenlemelerini Türk yasa koyucusunun dikkate almadığı anlaşılmaktadır. Bu yasağın yaptırımı da 657 sayılı yasanın disiplin cezaları maddesinde (m. 125) açıklanmıştır. Buna göre "... işi yavaşlatmak ve grev gibi eylemlere katılmak veya bu amaçla toplu olarak göreve gelmemek, bunları tahrik ve teşvik etmek veya yardımda bulunmak" "bir daha atanmamak üzere" "devlet memurluğundan çıkarma" cezasını gerektirmektedir.

Şu halde Türk mevzuatının toplu pazarlık devam ederken çıkan uyuşmazlıklar nedeniyle genel bir grev yasağını benimsemesi UÇÖ normlarına uymamaktadır.

Zorunlu tahkim sistemini benimseyen 4688 sayılı yasa ve grevi kamu görevlilerine açıkça yasaklayan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerinin çok geniş bir çalışan zümreyi kapsadığı kuşkusuzdur. Gerçekten kamu personel rejiminin karmaşık yapısında işçiler dışında kamuda çalışanlar çok farklı statülerde istihdam edilmekte ve bunların tümü bu yasağın kapsamına girmektedir. Resmi istatistiklere göre çeşitli nitelikteki sözleşmeli personelle birlikte statü hukukuna tabi olan kamu çalışanlarının sayısı günümüzde 3

milyonu geçmektedir (ÇSGB, 2012: 44). Şu halde Türkiye'de işçiler dışında kalan çok kalabalık bir çalışan grup grev hakkından yoksun durumdadır.

### ***b. Türk Mevzuatında Toplu İş Uyuşmazlığı***

4688 sayılı yasada yapılan son değişikliklerden sonra (4.04.2012 tarih ve 6289 sayılı yasa) kamu yönetimi ile yetkili kamu görevlileri sendikaları arasında çıkan toplu iş uyuşmazlıkları yasının üçüncü bölümünde ele alınarak düzenlenmiştir.

Ağustos ayının ilk işgünü başlayan ve en geç Ağustos ayının son işgünü tamamlanacak olan toplu sözleşme görüşmelerinde anlaşma sağlanamamış ise Devlet Personel Başkanlığı tarafından "görüşmelerin uzlaşmazlıkla sonuçlanacağına dair tespit tutanağı" tutulacaktır (m. 33/II). Bu tutanak ile uyuşmazlığın belirlenmesinden itibaren yetkili taraflardan herhangi biri üç işgünü içinde Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabilecektir (m. 33/III). Toplu pazarlık süresi en çok bir aylık süre ile sınırlandırıldığından, pazarlık devam ederken İngiltere'de olduğu gibi tarafsız ve uzman kişilerden oluşan bir heyetin devreye girmesi; uzlaştırma, arabulma gibi barışçı yollara Türk hukukunda yer verilmemiştir.

Üstelik yasaya göre "toplu sözleşme kapsamına girmeyen konulara ilişkin olarak" hakeme başvurma yolu da kapatılmıştır (m. 33/son).

Şu halde Türk hukukunda sadece taraflardan birinin başvurusu üzerine tahkim sistemi işlemeye başlamaktadır. Bunun UÇÖ normlarına uymadığına yukarıda işaret etmiştik. "Kurul kararının kesin ve toplu sözleşme hükmünde" olduğu yasada, doğal olarak, ifade edilmiştir (m. 34/V). Zorunlu tahkim organının kararlarının Resmi Gazetede yayımlanacağı da yasada belirtilmiştir. Bu sistem içinde grev hakkının bulunması elbette mümkün değildir.

### ***c. Türk Mevzuatında Zorunlu Tahkim Organı Olan Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun Oluşum Biçimi***

4688 sayılı yasaya göre Kamu Görevlileri Hakem Kurulu sürekli bir organ değildir; her toplu sözleşme dönemi (2 yılda bir) için ayrı ayrı kurulacaktır. Sekreteryaya hizmetleri Devlet Personel Başkanlığınca yürütülen bu Kurul on bir üyeden oluşmaktadır. Başkanı, yüksek yargı organlarının (Yargıtay, Danıştay, Sayıştay) başkanı, başkan vekili, başkan yardımcısı veya Daire Başkanları arasından Bakanlar Kurulunca seçilmektedir. Böylece hükümete oldukça geniş bir grup arasından bu kişiyi (başkanı) belirleme olanağı sağlanmıştır. Uyuşmazlığın çözümü amacıyla teşkil edilecek kurula kamu yönetimi (işveren) tarafından toplam dört üye; çalışanların sendikaları tarafından da yine toplam dört üye katılmaktadır. Üniversitelerin kamu yönetimi, iş hukuku, kamu maliyesi, çalışma ekonomisi, iktisat ve işletme bilim dallarında en az doçent unvanını taşıyanlar arasından yine Bakanlar Kurulunca belirlenen bir üye de Kurulun üyeleri arasındadır. Son olarak taraf sendikalarca belirlenen ve en az doçent unvanına sahip olan toplam yedi akademisyen arasından yine Bakanlar Kurulu bir üyeyi seçmekte böylece hakem kurulu tamamlanmış olmaktadır.

Bu oluşumda dikkati çeken husus şudur: Çalışanların sendikaları tarafından belirlene dört üye dışındaki tüm üyeler hükümet tarafından seçilmektedir. Kurulun başkanı da yine yukarda açıklandığı gibi Bakanlar Kurulunca belirlenmektedir.

Hakem Kurulu, başkanın çağrısı üzerine başkan dâhil en az sekiz üyenin katılımı ile toplanmakta ve asil üyelerin mazeretleri halinde yedek üyeler toplantıya katılmaktadır. Kurul, toplantıya katılacakların çoğunluğu ile karar vermekte ve üyeler çekimser oy kullanamamaktadırlar. Kurul, başvuru tarihinden itibaren beş gün içinde kararını verecektir.

Zorunlu tahkimin doğal bir sonucu olarak Kurul tarafından verilen karar kesin ve toplu sözleşme hükmünde olacak, Resmi Gazetede yayımlanacaktır. Kurul üyelerinin bağımsız ve tarafsız olacaklarına ilişkin 34. maddede hiç bir hüküm bulunmamaktadır.

Şu halde Hakem Kurulunun büyük ölçüde Hükümetin kontrolünde olan bir organ olduğu hemen anlaşılmaktadır.

UÇÖ' nün gerek sözleşmelerinde gerek içtihatlarında ısrarla belirttiği bağımsızlık, tarafsızlık ve tarafların güvenini sağlama ölçütlerine Türk hukukundaki zorunlu tahkim organının uymadığı açıkça görülmektedir. 6356 sayılı Sendika ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun 54. maddesi ile düzenlenen Yüksek Hakem Kurulunun bile Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna göre daha fazla güven verici bir organ olduğu söylenebilecektir. Kaldı ki işçi sendikaları bu kurulun oluşum biçimini güven verici olarak nitelendirmemektirler.

Öte yandan UÇÖ yorumlarında da belirtildiği gibi grev yasağının bulunduğu ülkelerde zorunlu tahkim organları çok daha fazla önem taşımaktadırlar. Bunların bağımsızlığı, tarafsızlığı ve güven verici nitelikleri grev yasağını telafi edici, dengeleyici olma zorunluluğu vardır. Türk Hukukunda bunu tespit etmek maalesef mümkün olamamaktadır.

## **GENEL GÖZLEMLER VE SONUÇLAR**

Uluslararası belgeler ışığında kamu görevlilerinin örgütlenme ve toplu pazarlık haklarını ele aldığımız incelememizde aşağıdaki gözlem ve sonuçlar ortaya çıkmaktadır:

### **1. UÇÖ' nün Norm ve Yorumları Açısından**

- Sendikacılık hareketi ancak insan haklarına saygılı, kişi hak ve özgürlüklerini güvence altına alan çoğulcu demokrasilerde gerçek kimliğine kavuşabilmektedir. "Çalışanlar" kavramı içinde yer alan kamu görevlileri açısından da siyasal ve sivil hakları da kapsayan tüm insan hakları yaşamsal bir önem taşımaktadır.
- Dünyada giderek yaygınlaşan kamu personel rejimi işçi statüsü ile kamu görevlisi statüsünü birbirlerine yaklaştırmaktadır. Bu durum kamu görevlilerin sendikal örgütlenmelerinin ve toplu pazarlık yapmalarının gerekliliğini ortaya koymaktadır.

- Serbestçe örgütlenme ve toplu pazarlık hakları sadece çalışanlar için değil, demokratik rejim ve demokratik devlet yönetimi açısından da yararlı sonuçlar doğurmaktadır.
- Tıpkı işçiler gibi kamu görevlileri de sendikal ayrımcılığa karşı etkili önlemlerle Devlet tarafından korunma hakkına sahiptirler.
- Kamu yönetimi ile kamu görevlileri arasında yapılan toplu pazarlık, çalışma koşullarının belirlenmesinde en önemli ve dünyada en yaygın araçtır.
- Kamu görevlileri sendikalarının toplu pazarlıkta taraf teşkil edebilmesi için iki önemli özelliğe aynı zamanda sahip olmaları gerekir: Temsil gücü ve bağımsızlık. Bu özelliklerin objektif esaslara göre önceden belirlenmiş olması gerekmektedir. Bu konuda çıkan uyuşmazlıklar hızlı, tarafsız ve bağımsız, siyasal etkilerden arınmış organlar aracılığı ile çözüme bağlanmalıdır.
- Toplu pazarlığın içeriğinde sadece istihdam koşulları değil, çalışanlarla işveren ve çalışanların sendikaları ile kamu yönetimi arasındaki ilişkiler de yer almalıdır.
- Kamu toplu iş sözleşmeleri ile Devlet bütçesi arasında uyum sağlanmalıdır.
- Kamu görevlileri ile ilgili toplu pazarlıklarda da hak ve çıkar uyuşmazlıklarının ortaya çıkması doğaldır. Hak uyuşmazlıklarında grev yasağı, bağımsız ve tarafsız bir yargı mekanizması ile telafi edilebiliyorsa, uluslararası normlara aykırı değildir. Çıkar uyuşmazlıklarında ise sorunun taraflar arasında görüşmeler yoluyla çözümlenebilmesi ve barışçı çözüm yollarının devreye girmesi gerekmektedir.
- Tahkim gibi sonuçları bağlayıcı bir barışçı yolun tarafların ortak başvurusu üzerine devreye girmesi esas olmalıdır.
- Tüm barışçı çözüm organlarının bağımsız, tarafsız ve tarafların güvenine sahip olmaları gerekmektedir.
- Grev hakkı, sendika özgürlüğünün ayrılmaz bir parçasıdır. Bu hak ancak halkın hayatını, güvenliğini, sağlığını ilgilendiren temel hizmetlerde, savaş ve büyük doğal afetlerde sınırlanabilir. Ayrıca Devlet adına kamu erkini kullanan üst derece bazı kamu görevlileri ile devlet sırrı olarak çok gizli kalması gereken hizmetlerde çalışanların grev hakları sınırlanabilir. Ancak bu sınırlama veya yasaklamanın bağımsız, tarafsız ve tarafların güvenini sağlamış organların vereceği kararlarla telafi edilmesi gerekir.

## 2. Türk Mevzuatındaki Durumla İlgili Gözlem ve Sonuçlar

- Türkiye Cumhuriyeti kamu görevlilerini de ilgilendiren 87, 98 ve özellikle 151 sayılı sözleşmeleri onaylamış bir ülkedir. Bu nedenle bu sözleşmelerin gereklerini yerine getirme yükümlüğü altındadır.
- Türk kamu personel rejimi çok eski tarihlerden beri statü hukukunu benimsemiştir. Bu nedenle uzun süre kamu personeline örgütlenme hakkı tanınmamış, bu yüzden birçok uluslararası sözleşme onaylan-

- mamış ya da çekinceler konulmuştur. Örneğin 87 sayılı sözleşmenin uzun süre (45 yıl) onaylanmamış olmasının nedeni de aynıdır.
- Ayrıca Türk kamu personel rejimi yapılan çok sayıda yasal değişikliklere karşın sağlıklı bir yapıya kavuşturulamamıştır. Örneğin kamuda çalışanlar için, müstahdem ve memur statüleri bilimsel esaslara dayalı olarak uygulamaya geçirilememiştir. Toplu pazarlık ve grev haklarından yoksun bir grup yaratabilmek için on binlerce beden işçisi memur kadrolarına atanmıştır. Üstelik 1984'ten itibaren çeşitli kamu kuruluşlarında veya kamu iktisadi teşebbüslerinde idari sözleşmelerle beden veya fikir işçileri istihdam edilmiştir. Bu karmaşık rejim hala devam etmektedir.
  - Sayıları 3 milyonu bulan bu heterojen kamu görevlilerine 2001 yılında örgütlenme hakkı tanınmıştır. Ancak 4688 sayılı yasanın 15. Maddesinde bazı kamu kurumlarında çalışanların tümü bu kuralın dışında tutulmuş, örgütlenme hakkından yoksun bırakılmıştır.
  - İlgili yasada (4688) kamu görevlilerinin gerek sendikaya üye olmalarında, gerek sendikadan çekilmelerinde kamu makamlarının devreye girmesi kabul edilmiştir. Bu hususun üye ile sendika arasında, tarafların özgür iradeleriyle gerçekleşmesi gerektiği dikkate alınmamıştır.
  - Sendika üyeliğinin güvencesinin kamuda önemli bir sorun olmadığı düşünülmüş ve bu alanda özel düzenlemelere yasada yer verilmemiştir. Bunun gibi kamu personeli sendikalarında üyelerin ve yöneticilerin kişisel ve siyasal hakları, yetersiz genel hükümlere bırakılmış, özel yasayla bu konuda bir düzenlemeye gidilmemiştir.
  - Sendika temsilcilerine sağlanacak kolaylıklar, ücretli boş zaman, **olanaklar ölçüsünde** kolaylıklar ile **başka bir işyerine atanma** ile sınırlı tutulmuştur.
  - 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile toplu pazarlık hakkına kavuşan kamu görevlileri açısından toplu pazarlık mali ve sosyal haklarla sınırlı tutulmuştur. Bu sınırlamanın doğrudan doğruya Anayasada yer alması sorunun boyutlarını genişletmektedir.
  - Toplu pazarlığın taraflarının belirlenmesinde sadece temsil gücü üzerinde durulmuş, sendikanın bağımsızlığı konusunda bir düzenleme yapılmamıştır. Ayrıca sendika üyeliğinde ve yetkili sendikanın belirlenmesinde resmi bir organa, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına yetki tanınmıştır.
  - Toplu pazarlık ve yegâne barışçı çözüm organı olan Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun çalışma süreleri oldukça kısa tutulmuştur.
  - Tahkim mekanizmasının harekete geçmesi için sadece bir tarafın başvurusu yeterli sayılmıştır.
  - Zorunlu tahkim, grev yasağı nedeniyle özel bir önem taşımasına karşın bu organın oluşum biçiminde hükümete çok geniş bir yetki tanınmıştır. Nitekim 11 kişilik bir kurulda sendikalara toplam dört üye belirleme yetkisi tanınırken, geri kalan tüm üyelerin seçiminde Bakanlar Kuruluna yetki verilmiştir. Bu durumun UÇÖ' nün sözleşmelerindeki normlara uymadığı açıktır.

- Sayıları üç milyonu geçen tüm kamu görevlileri için grev hakkının kullanılmasına izin verilmemiştir. 657 sayılı yasada çok kapsamlı bir grev yasağı konulmuş ve disiplin cezalarının en ağırlı olan "devlet memurluğundan bir daha alınmamak üzere çıkarma" cezası öngörölmüştür. UÇÖ' nün grev yasağı kapsamına alınabilecek kamu görevlileri ile ilgili düzenleme ve yorumları dikkate alınmamıştır.

Yukarıda açıklamaya çalıştığımız aksaklıkların giderilmesinin sadece UÇÖ normlarına uyum sağlamaktan ibaret kalacağını düşünmek kanımızca yetersiz bir yaklaşımdır. Türk kamu personel rejimini ve kamu görevlilerinin örgütlenme ve toplu pazarlık haklarını uluslararası sözleşmelere uyumlu hale getirmek, Türk personel rejimini içinde bulunduğru karmaşık yapıdan kurtaracak, kanımızca daha önemlisi Türk demokrasisinin çağdaşlaşmasına katkıda bulunacaktır.

### **KAYNAKÇA**

- Bureau international du Travail (BIT) (2006) *La liberté syndicale*, Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT, Genève: Publications du BIT.
- BIT (2013) *La négociation collective dans la fonction publique*, Etude ensemble relative aux relations de travail et a la négociation colective dans la fonction publique, Rapport III, Genève: Publications du BIT.
- ÇSGB (2012) *4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu*, Ankara: ÇSGB Yayını, Aralık.
- Kutal, Metin (1995) "Anayasa Değişikliği Sonrası İş Mevzuatımız", *MESS*, 21. Yüzyılın yeni ufukları.
- Sağlam, Fazıl (2011) "Sosyal Devlet ve Sosyal Haklar Açısından 2010 Anayasa Değişiklikleri", *Sarper Süzek'e Armağan*, Cilt: III, İstanbul: BETA Yayını.