

TÜRK KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL HAKLARI ILO GÜNDEMİNDE

Mesut GÜLMEZ*

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (UÇÖ/ILO) 7-28 Haziran 1989'da Cenevre'de toplanan 76. Genel Konferansı Türk kamu görevlilerinin sendikal hakları yönünden öncekilere oranla son derece önemli bir özellik taşıyor. Gerçi bu sorunun önceki yıllarda da (özellikle 1987 ve 1988 Genel Konferans dönemlerinde)- Anayasa ile 2821 ve 2822 sayılı sendikal yasalardaki uluslararası normlara ve ilkelere aykırı kurallar yanısıra ILO denetim organları önünde "geçerken" dile getirilip tartışma konusu yapılması sağlanmıştır. Ancak genel Konferans'ın 76. toplantı dönemi, Türk kamu görevlilerinin "sendikalaşma ve çalışma koşullarını gönüllü toplu pazarlık yoluyla belirleme" haklarından yararlanıp yararlanmadıkları sorununun, sonunda T.C. hükümetinin sorgulandığı konular arasında resmen ve açık bir biçimde yer almış olması yönünden önem taşır. Böylece memurların sendikal hakları, kimi kamu görevlisi kümelerinin (özellikle öğretmenlerin, sağlık personelinin ve teknik elemanların) bir süredir başlatıp sürdürdüğü sendikalaşma girişimleriyle hem "**ulusal gündem**"e girmiş, hem de Türkiye'nin onaylayarak iç hukukuyla bütünleştirdiği ve Anayasa uyarınca da hukuksal yönden bağlı olduğu bir uluslararası Sözleşme bağlamında olmak üzere "**uluslararası gündem**"de yer almıştır. Kanımca bu gelişmeler, yasama organınca kamu görevlilerinin sendikal haklarını uluslararası kurallar doğrultusunda düzenleyen somut adımlar atılmasını zorunlu kılması yönünden de önem taşımaktadır.

Bu yazıda memurların sendikal hakları sorununu ulusal hukukumuzdaki boyutuyla değil, (1) ILO denetim organlarının raporları ve bu organlar önünde yapılan tartışmalar çerçevesinde ele alacağım.

12 EYLÜL ÖNCESİ

12 Eylül'ün uluslararası ilke ve ölçülere aykırı düzenlemeler ve uygulamalar yönünden kesin bir dönemeç oluşturduğu ve ülkemizin ILO denetim organları raporlarında sürekli biçimde eleştirildiği bir dönüm noktasını simgelediği açıktır. Buna karşılık, 1961 Anayasası ile 274 ve 275 sayılı yasalarla kurulan ve 1980 yılına değin işleyen toplu pazarlık dönemiye, Türkiye'nin onayladığı Sözleşmelere uyması yönünden görece olarak en az soru-

* Prof. Dr. Mesut Gülmez, TODAİE Öğretim Üyesidir.

(1) Memurların sendika hakkı konusunda iç hukuktaki durum için bkz: Mesut GÜLMEZ, "Uluslararası Sözleşmeler ve Memurların Sendika Hakkı", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Şubat 1988, Sayı 92, s. 24 vd.

nun yaşandığı, daha doğru bir anlatımla uluslararası normlara aykırılık sorunlarının ILO'ya en düşük düzeyde yansıdığı ya da yansıtıldığı bir kesittir.

Bununla birlikte Türk kamu görevlilerinin sendikal hakları sorununun ilk kez ILO gündemine girmesi, 12 Eylül öncesine rastlar. Türkiye, 1951 yılında onayladığı ve 1952'den başlayarak ILO'ya yıllık raporlar sunma yükümlülüğü altına girdiği 98 sayılı **Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi** çerçevesinde, 1961-1980 arasında dört kez Uzmanlar Komisyonu'nun gözlemlerine konu olmuştur. Temelde onaylanmış Sözleşmelere uyulmasını denetlemekle görevli Uzmanlar Komisyonu'nun 1977, 1978 ve 1980 yılı raporlarında yer alan bu dört gözlemin üçü, kamu görevlilerinin sendika hakkına ilişkindir. Daha açık bir anlatımla Anayasa'da 1971 yılında yapılan değişikliklerle memurların sendikalara üye olmasının yasaklanması ve çıkarılacak bir yasayla "kuruluşlar" kurma olanağı tanınması (2), çok gecikmeli biçimde Uzmanlar Komisyonu raporlarında değerlendirilmiştir.

63. GENEL KONFERANS DÖNEMİ (1977)

Uluslararası Çalışma Konferansı'nın (UÇK) 63. toplantı dönemi, Türkiye'nin onayladığı 98 sayılı Sözleşme'ye ilişkin yıllık raporunu gönderme yükümlülüğünü birçok yıldan beri yerine getirmemiş olması nedeniyle memurların sendikal hakları yönünden ilk kez denetim organlarının gündemine alındığı bir dönemdir.

Uzmanlar Komisyonu Raporu

Uzmanlar Komisyonu, 1977 yılı raporunda yer alan 98 sayılı Sözleşme'nin uygulanmasıyla ilgili gözleminde, "bir kez daha" hükümet raporunu almadığını üzülenek belirtmiştir. Açıkça görüldüğü gibi hükümet, ILO Anayasası uyarınca her yıl Uluslararası Çalışma Bürosu'na göndermek zorunda olduğu raporunu birkaç yıldan beri iletmemiştir.

Komisyon'un 98 sayılı Sözleşme'ye ilişkin bu gözleminden anlaşıldığına göre, Komisyon yanıtlanması için önceki yıllarda hükümete gönderdiği "**doğrudan istemler**" de,

(2) Anımsanacağı gibi 1971'de Anayasa'nın 46. maddesindeki "**çalışanlar**" terimi "**işçiler**" olarak değiştirilmiş, bu maddenin 2. fıkrasındaki "işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir" yolundaki kural da metinden çıkarılmıştır. Öte yandan, 119. maddede yapılan değişikliklerle, "memurlar(ın) ve kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim ve denetim işlerinde çalışanlar(ın) ve kamu yararına çalışan demeklerden özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış olanların merkez kurullarında görev alanlar(ın) (...) sendikalara üye ol(ması)" yasaklanmış; 46. maddenin metinden çıkarılan 2. fıkrası da, "işçi niteliği taşımayan kamu hizmetlilerinin mesleki menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacını güden kuruluşların bağlı olacakları hükümler kanunla düzenlenir" biçimine dönüştürülerek 119. maddeye 3. fıkra olarak eklenmiştir. Anayasa'nın geçici 16. maddesi, 624 sayılı yasanın bu kuruluşlara intikalini düzenleyecek özel yasanın anayasa değişikliklerinin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içinde çıkarılmasını öngörmüştür. Ancak bu yasa 12 Eylül 1980'e değin çıkarılmamış ve dolayısıyla memurların "kuruluşlar" biçiminde örgütlenmesine bile olanak sağlanmamıştır. (Bkz: Mesut GÜLMEZ: "İşçi ve Memur Statüleri Arasındaki Yakınlaşma Olgusu: Dünyadaki Gelişmeler ve Ülkemizdeki Durum", Prof. Dr. İbrahim YASA'ya Armağan, AÜSBF Yayını Ankara, 1983, s. 253 vd.).

Anayasa'da yapılan değişikliklere değinerek, "Anayasa'nın 20 Eylül 1971 tarihli ve 1488 sayılı yasayla değıştırilen 119. maddesinin, 98 sayılı Sözleşme kapsamına giren kamu iktisadi teşebbüslerindeki ya da kamu yararına çalışan derneklerdeki kimi çalışan kategorilerin sendikalara üye olmasını yasakladığını not etmiştir." (3). Burada hemen altı çizilmesi gerek nokta, Anayasa'nın sendikalara üye olmalarını yasaklamadığı kimi kamu görevlilerinin 98 sayılı Sözleşme kapsamında olması, dolayısıyla bu Sözleşme'nin güvenceye aldığı haklardan yararlanması gerektiğidir. Ancak Komisyon'un bu saptamasının da eksik ve yüzeysel olduğunu belirtmem gerekiyor. Buna aşağıda değineceğim.

Uzmanlar Komisyonu'nun 1977 gözleminde anlaşılan bir başka nokta, hükümetin sunduğu bilgilerde, "624 sayılı ve 8 Haziran 1965 tarihli Devlet Personel Sendikaları Yasası'nın yerini almak üzere bir yasa tasarısının hazırlanmakta olduğunu ve mevzuatın, sözü edilen çalışan kategorilerin mesleki çıkarlarını korumayı ve geliştirmeyi amaçlayan kuruluşların bağlı olacağı koşulları belirleyip düzenleyeceğini" bildirmiş olmasıdır. Komisyon, hükümete ilettiği ancak yanıtını alamadığı bu noktaya da doğrudan istemlerinde değinmiştir.

Uzmanlar Komisyonu gözlemini, hükümetin gelecek yıl sunacağı raporunda, anımsattığı bu sorunlara ilişkin bilgileri eksiksiz biçimde sağlayacağı ve yeni kurallar içeren metni (tasarıyı) kabul edilir edilmez kendisine ileticeği umudu taşıdığını belirterek noktalamıştır.

Görüldüğü gibi hükümet (31. 3. 1975 ile 21. 6. 1977 tarihleri arasında görev yapan IV. Demirel hükümeti), onaylanan bir Sözleşme'ye ilişkin yıllık rapor gönderme konusundaki anayasal yükümlülüğünü birkaç yıldır yerine getirmediği gibi, içeriği konusunda da denetim organlarına hiçbir bilgi vermeksizin salt 624 sayılı yasa yerine geçecek bir tasarının hazırlandığından söz ederek, böylece de kamu görevlilerinin örgütlenme hakkı konusunda kimi vaatlerde bulunarak sorunu ertelemeye ve zaman kazanmaya yönelik bir tutum içindedir. Uzmanlar Komisyonu'nun 1978 yılı raporunda yer alan gözlemi bunu ortaya koymaktadır.

Eklemede yarar var ki T.C. hükümetlerinin onaylanan Sözleşmelere ilişkin yıllık rapor gönderme ve Uzmanlar Komisyonu'nun "doğrudan istemler" yoluyla iletilmesini istediği bilgileri sunma yükümlülüğünü yerine getirmemesi salt 98 sayılı Sözleşme'ye özgü bir tutum değildir. Örneğin 1966 yılında onaylanan iş ve meslek alanında ayrımcılıkla ilgili 111 sayılı Sözleşme'ye ilişkin yıllık raporlar da (1975 öncesinden) üstüste üç yıl gönderilmemiştir. Hükümetin bu tutumu da 1975 yılında Uygulama Komisyonu'nda eleştirilmiştir.

Uygulama Komisyonu Raporu

Uzmanlar Komisyonu'nun 1977 raporunda dile getirdiği eleştiriler, T.C. hükümeti

(3) Bureau international du Travail (BIT), *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (Rapport de la Commission d'experts), Rapport général et observations concernant certains pays, Rapport III (Partie 4 A), CIT, 63^e session 1977, Genève, s. 199.*

temsilcisince Uygulama Komisyonu'nda yanıtlanmaya çalışılmıştır. Ancak bu açıklamalar, "Uzmanlar Komisyonu'nun gözlem ve doğrudan istemlerinin tümü ya da çoğu konusunda hükümetce bilgi verilmemiş olması" yolundaki beşinci ölçüt gereğince, Türkiye'nin "özel liste"ye alınmasını önleyememiştir.

Hükümet temsilcisi yıllık rapor sunma ve istenilen bilgileri sağlama yükümlülüğüne aykırı davranış konusunda şu açıklamaları yapmıştır:

"Raporların ve Uzmanlar Komisyonu yorumlarına verilen yanıtların gönderilmesindeki gecikmeler ve bu yükümlülüğe uyulmaması, hükümetin ILO ilkelerine inanmadığı anlamı taşımaz. Türkiye 26 Sözleşme onaylamıştır ve bunların işlerliğe (uygulamaya) konulması iyi niyetini gösterir. Gecikmeler, hükümetin ILO'ya karşı yükümlülüklerine uygun olarak ortadan kaldırmaya kararlı olduğu yönetsel güçlüklerden ileri gelmiştir (4).

Komisyon'un işçi grubu başkanı, hükümet temsilcisinin güçlüklerin varlığını kabul etmiş olmasından mutlu olduklarını açıklamakla birlikte, beş Sözleşme'ye ilişkin yanıtların gönderilmemiş olmasından üzüntü duyduklarını ve "özel liste"nin beşinci ölçütüne başvurulmasını önermek zorunda kaldıklarını belirtmiştir.

Komisyon'un işveren kanadı bu öneriyi desteklemiş ve Komisyon da, açıklamaları ve Türkiye'nin maddi olarak beşinci ölçüte göre "özel liste"ye alınmasını gerektiren durumu kabul etmiş olması nedeniyle hükümet temsilcisine teşekkür etmiştir. Ancak bu teşekkür karşın ülkemiz, ILO'nun hükümet raporlarının incelenmesi temeline dayanan düzenli denetim sisteminin (5) en ağır yaptırımını olan "özel liste"ye alınmıştır. Bu, 1980 öncesinin ilk yaptırımıdır.

Uzmanlar Komisyonu Raporunun Eleştirisi

Uzmanlar Komisyonu'nun 1978 gözlemi kanımca önemli bir eksiklik içermektedir. Gerçekten Komisyon bu gözleminde, salt "kamu iktisadi teşebbüslerinin ya da (ve) kamuya yararlı kuruluşların (derneklerin) kimi çalışan kategorilerine" sendikalara üye olma yasağı getirildiğini kaydetmekle yetinmiştir. Oysa 119. Madde, "memurlar"a da sendikalara üye olma yasağı koymuştur. Komisyon, gözleminde memurlara ilişkin bu genel yasağa değinmemiştir.

Komisyon'un bu tutumunu temelde iki biçimde yorumlamak olanaklıdır. İlki, Uzmanlar Komisyonu'nun memurları 98 sayılı Sözleşme kapsamında görmemiş olmasıyla ilgilidir. İkincisi de, Komisyon'un ve özellikle yıllık hükümet raporları konusunda ön incelemeler yapan ILO uzmanlarının konuyu yeterli bir dikkat ve özenle ele alıp değerlendirmemiş olmalarıyla ilgilidir. Bir üçüncü yorum da şu olabilir: Komisyon "işçi niteliği taşımayan kamu hizmetlilerinin mesleki menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacını güden kuru-

(4) BIT, *Compte rendu des travaux*, CIT, 64^esession 1978, Genève, s. 601.

(5) Bu konuda geniş bilgi için bkz: Mesut GÜLMEZ, *Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye (UÇÖ/ILO Sözleşme ve İlkeleri)*, TODAİE Yayını, Ankara, 1988, s. 378 vd.

luşların bağlı olacakları hükümler(in) kanunla" düzenlenmesi öngörüldüğü için bu konuya değinmemiştir.

Kanımca bu görüşlerden, Komisyon'un yetersiz ve yüzeysel inceleme yapmasına ilişkin olan ikincisi doğrudur. Çünkü Uzmanlar Komisyonu 98 sayılı Sözleşme'nin 6. maddesinin İngilizce orijinalini temel alarak dar anlamda yorumlamış ve anılan maddenin tüm memurları ya da kamu görevlilerini Sözleşme güvencelerinin kapsamı dışında tutmadığı görüşünü çok daha önceden benimsemiştir. Gerçekten Komisyon, 58. Genel Konferans için hazırladığı 1973 tarihli Toplu İncelemesinde günümüzde de sürdürdüğü yerleşik görüşünü yinelemiştir. Sözleşme'nin 6. maddesinin salt "devlet yönetiminde görevli olan memurları" kapsamadığını, "kamu gücünün organları" olarak davranmayan kamu kesimi çalışanlarının ya da devletçe çalıştırılan kişilerin Sözleşme'nin uygulama alanı dışında bırakılmasının Sözleşme'nin özüne aykırı olduğunu açıkça vurgulamıştır (6). Dolayısıyla Komisyon'un, 119. maddedeki memurlara yönelik genel sendika üyeliği yasağını üç yıl önce raporunda yinelediği bu görüş çerçevesinde değerlendirmemiş olması, incelemenin yüzeysel ve özensiz oluşuyla açıklanabilir. Kanımca, aşağıda ele alacağım üçüncü yorum da bununla ilgilidir.

64. GENEL KONFERANS DÖNEMİ (1978)

Türkiye Genel Konferans'ın 64. toplantı döneminde, 98 sayılı Sözleşme'nin uygulanması yönünden Uygulama Komisyonu'nda sorgulanmamış, yalnızca Uzmanlar Komisyonu gözlemine konu olmuştur.

Uzmanlar Komisyonu Raporu

Uzmanlar Komisyonu'nun 64. Genel Konferans için hazırladığı rapordan, önceki yıla ilişkin gözleminde belirttiği istek doğrultusunda ve kanımca ülkemizin "özel liste"ye alınması üzerine, hükümetin 98 sayılı Sözleşme'ye ilişkin yıllık raporunu gönderdiğini öğreniyoruz.

Gerçekten de Komisyon, hükümetce iletilen raporda yer alan bilgilere dayanarak, 624 sayılı yasanın yerine geçmek üzere hazırlanmakta olduğu hükümetce daha önce bildirilen yasa tasarısının henüz hazırlanmadığını, ancak kamu kesimi çalışanlarının 1630 sayılı Dernekler Yasası'na uygun olarak mesleki çıkarlarını korumak için dernekler kurma hakkı bulunduğunu belirttiğine değinmiştir.

Komisyon ise bu konuda, kamu kesimi çalışanlarının, 98 sayılı Sözleşme'nin 1. maddesi uyarınca sendika özgürlüğünü zedeleyen tüm anti-sendikal ayrımcı eylemlere karşı "eksiksiz bir koruma"dan yararlanmaları gerektiğini anımsatmış ve Sözleşme'nin

(6) BIT, *Liberté syndicale et négociation collective* (Etude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations), Rapport III (Partie 4B), CIT, 58^e session 1973, Genève, s. 61.

öngördüğü güvenceleri tam olarak gerçekleştirmek gereğiyle zorunlu olan önlemlere başvurmasını hükümetten bir kez daha rica etmiştir (7).

Görüldüğü gibi hükümet (5. 1. 1978 - 17. 10. 1979 tarihleri arasında görev yapan **III. Ecevit hükümeti**), Anayasa uyarınca 1971 değişikliklerinin yürürlüğe girmesinden başlayarak altı ay içinde çıkarılması gereken "kamu hizmetlileri kuruluşları" ile ilgili yasa tasarısı hazırlamadığını itiraf etmiş ve bu yasayı çıkarmaktan tümüyle vazgeçtiği için de kamu hizmeti görevlilerinin mesleksi (yani ekonomik ve toplumsal) çıkarlarını 22. 11. 1972 tarihli Dernekler Yasası çerçevesinde örgütlenerek koruyabileceklerini öne sürmüştür. Başka bir anlatımla hükümet, kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme hakkı için özel bir yasa çıkarmaya gerek bulunmadığı ve 1630 sayılı yasanın yeterli olduğu görüşünü savunmuştur. Uzmanlar Komisyonu da bu bilgi ve görüşü bir olgu olarak kabul ettiği içindir ki, kamu görevlilerinin işverenden (yani devlet ya da kamu yetkililerinden) gelebilecek sendika özgürlüğünü çiğneyen ayrımcı eylemlere karşı eksiksiz biçimde korunması gerektiğini vurgulamış ve bu amaçla gerekli önlemleri almasını hükümetten istemiştir.

Kanımca hükümetin kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmesiyle doğrudan ilgisi bulunmayan bir yasal düzenlemeden söz ederek kamu görevlilerinin dernekleşme hakkı bulunduğunu ve bu hakkın mesleksi çıkarların savunulmasına yönelik olduğunu belirtmesi, yeni bir oyalama yöntemidir.

Uzmanlar Komisyonu Raporunun Eleştirisi

Uzmanlar Komisyonu'nun 1978 gözlemi iki yönden eleştiriye açıktır ve bu noktaların temelinde de özensiz ve yüzeysel inceleme yatmaktadır.

İlk olarak Komisyon 1977 yılı gözleminde 119. maddedeki değişikliğe "kısmen" değinerek, kamu iktisadi teşebbüsleri ile kamuya yararlı derneklerdeki kimi çalışanlar için öngörülen sendika yasağını 98 sayılı Sözleşme kapsamında görmüş ve dolayısıyla bu belgeye aykırı bularak bu konuda hükümetin eksiksiz bilgi sunmasını istemiş olmasına karşın, 1978 gözleminde bu konuya değinmemiştir. Gerçi Komisyon bu konudaki 1977 gözlemini anımsatmıştır. Ancak anılan kişilerin sözleşme kapsamındaki sendikal haklarına ilişkin eksiksiz bilgi isteğini yinelememiştir. Kanımca bunun nedeni, kamu görevlilerinin Dernekler Yasası çerçevesinde mesleksi çıkarlarını korumak için dernekler kurma hakkı bulunduğu yolunda hükümetce sunulan bilgilerin Komisyon'ca yeterli görülmüş olmasıdır. Oysa Komisyon'un, "kazanç paylaşma dışında belirli ve ortak bir amacı gerçekleştirmek üzere" tanınan dernek hakkı ile ekonomik ve toplumsal hak ve çıkarların korunması ve iyileştirilmesi için tanınan sendika hakkı arasında amaç ögesi yönünden varolan ayrımı gözönüne alarak, 119. maddedeki sendika yasağını yukarıda değindiğim yerleşik görüşü yönünden değerlendirmesi gerekirdi. Komisyon'un 1630 sayılı yasayı kamu görevlilerinin mesleksi çıkarlarını korumak için kuracakları derneklerin kaynağı olarak gösteren hükümet raporunu yeterli sayması ve anılan kişilerin Sözleşme'nin 1. maddesinin sağladığı güvenceden yararlan-

(7) BIT, *Rapport de la Commission d'experts...*, CIT, 64^e session 1978, Genève, s. 176.

maları gerektiğini anımsatmakla yetinmesi yüzeysel bir değerlendirmedir. Kanımca bunun temel nedeni de, 1630 sayılı yasa çerçevesinde örgütlenmeyi sendikal örgütlenme ile bir tutması, sendika hakkının ülkemizde dernek hakkından ayrı özel bir yasal düzenlemeye bağlanmış olmasını gözönünde bulundurmamasıdır. Kuşkusuz, eksik ve tek yanlı bilgilerle donatılan bir denetim organından böylesine ayrıntılı değerlendirmeler beklemenin gerekliliği de tartışma götürür.

Uzmanlar Komisyonu'nun 1978 gözlemine yöneltilebilecek ikinci eleştiri, hükümetin "henüz" hazırlanmadığını belirttiği 624 sayılı yasa yerine geçecek tasarı konusunda hiçbir istekte bulunmamış olmasıyla ilgilidir. 1977'ye oranla memurların sendikal hakları yönünden anayasal ve yasal planlarda hiçbir değişiklik bulunmamasına ve 1977 gözleminde hazırlanacağı bildirilen söz konusu yasa tasarısının kabul edilir edilmez metninin gönderilmesini istemiş olmasına karşın, Komisyon 1978 gözleminde bu konuya hiç değinmemiştir. Böylece de gündemdeki bir konuyu, hukuksal durumun aynen sürmesine karşın izlemekten vazgeçmiştir. Kanımca Komisyon'un bu tutumu da yukarıda değindiğim nedenlerle açıklanabilir. Başka deyişle, 1630 sayılı yasayı memurların mesleki çıkarlarını korumak amacıyla kuracakları derneklerin dayanağı olarak gösteren hükümet raporunu yeterli sayması ve iletilen bilgileri bir veri olarak kabul edip bu konuda özel yasal düzenlemeye gerek görmemiş olmasıdır. Oysa bu alanda yasal düzenleme yapılması Anayasa buyruğudur ve 1978 yılına gelindiğinde, Anayasa değişikliğinin yürürlüğe girmesinden başlayarak altı ay içinde kabul edilmesi gereken bu yasanın çıkarılması yedi yıldan beri savsaklanmaktadır.

66. GENEL KONFERANS DÖNEMİ (1980)

98 sayılı Sözleşme kurallarının uygulanması açısından Genel Konferans'ın 65. toplantı döneminde (1979) denetim organları raporlarında yer almayan ülkemiz, izleyen yıl yalnızca Uzmanlar Komisyonu'nun gözlemine konu olmuştur.

Uzmanlar Komisyonu Raporu

Uzmanlar Komisyonu'nun 12 Eylül öncesi döneme ilişkin olan 1980 yılı raporu, 98 sayılı Sözleşme'nin kişi yönünden kapsamı konusundaki yerleşik görüşünü sonunda Anayasa'nın 119. maddesiyle ilgili olarak açıkça yinelemiş ve bu düzenlemeyi Sözleşme'nin 6. maddesine aykırı bulmuş olması nedeniyle son derece önemlidir.

Hükümetin raporunda ilettiği bilgileri not ettikten sonra, Sözleşme kapsamındaki kimi kamu kesimi çalışanlarının hakları konusunda yıllardan beri yorumlar dile getirdiğini anımsatan Komisyon, hükümet raporunda iletilen kimi bilgilere yer vermektedir. Bu bilgilere (yani hükümete) göre, (Türkiye'de) genel olarak kamu kesimi çalışanları (işçileri) özel kesim çalışanları (işçileri) ile aynı haklara sahiptir; sendikalarda örgütlenirler ve toplu iş sözleşmeleri bağlarlar.

Hükümet raporu, Anayasa'nın 119. maddesinin kapsamı ile ilgili olarak da, şu açıklamaya yer vermiştir: "Anayasa'nın 119. maddesi yalnızca devlet memurlarının ve kamu ikti-

sadi teşebbüslerinin ya da kamu yararına çalışan derneklerin (merkezi) yönetim ve denetim organlarında bir görevi olan personelin sendikalara üye olması yasağı içermektedir. Bu personel kategorisi de işçilerden çok yöneticilerden oluşmaktadır."

Komisyon, hükümet raporunda iletilen bu bilgilere dayanarak, 98 sayılı Sözleşme'nin kişi yönünden kapsamı konusunda başka ülkelere ilişkin olarak başlangıçtan beri savunduğu, ancak ülkemize yönelik olarak ilk kez ve kuşkusuz çok gecikmeli biçimde (1971 değişikliğinden dokuz yıl sonra) açıkladığı şu yerleşik görüşü sonunda yinelemiştir:

"Devlet ya da kamu kesimince çalıştırılan ancak kamu görevinin organları olarak hareket etmeyen kişilerin Sözleşme'nin uygulama alanı dışında tutulması, Sözleşme'nin anlamına (özüne) aykırıdır. Hatta bu kişilere, Sözleşme'nin 6. maddesinin İngilizce metnine göre, etkinlikleri devlet yönetimine özgü olan devlet memurlarınıninkine (engaged in the administration of the State) özdeş bir statü tanınsa bile, söz konusu aykırılık ortadan kalkmaz. Kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim ve denetim işlerinde çalışanların ve kamu yararına çalışan derneklerden özel gelir kaynakları ve özel imkanları yasayla sağlanmış olanların merkez kurullarında görev alanların, "çalışmaları devlet yönetimine özgü devlet memurları" olarak gözönüne alınmaması ve bunların Sözleşme'de öngörülen güvencelerden yararlanması gerekir (8).

Ayrıca Komisyon, anılan personel kategorisinin bu konuda (yani 98 sayılı Sözleşme'nin güvenceye bağladığı haklar konusunda) hiçbir yasaca kapsamadığını (korunmadığını) da saptamış ve hükümetin önceki raporlarında birçok kez sözü edilen personelin haklarını düzenleyecek ve bugün yürürlükten kaldırılan 624 sayılı yasanın yerine geçecek bir yasa tasarısına yollamada bulunduğu da değinmiştir.

Uzmanlar Komisyonu gözlemini bu saptamalarının doğal bir sonucu olarak, Sözleşme'nin öngördüğü hakları ve güvenceleri anılan personele nasıl sağlayacağını (tanıyacağını) belirtmesini hükümetten bir kez daha rica ederek noktalamıştır.

Uzmanlar Komisyonu Raporunun Değerlendirilmesi

Uzmanlar Komisyonu'nun 1990 yılı gözlemi, yukarıda da belirttiğim gibi 98 sayılı Sözleşme'nin kişi yönünden uygulama alanı konusunda 1977 ve 1978 yılı gözlemlerindeki eksik ve yüzeysel değerlendirmesini yerleşik görüşü doğrultusunda düzeltmesi yönünden önem taşır. Gerçekten Komisyon 1980 gözleminde, salt KİT ve kamuya yararlı derneklerdeki kimi kamu çalışanlarına ilişkin anayasal sendika yasağına değinmekle yetinmemiştir. Aynı zamanda ve daha önemli olarak memurlara getirilen genel sendika yasağını da Sözleşme açısından değerlendirmiştir.

(8) BIT, *Rapport de la Commission d'experts...*, CIT, 66^e session 1980, Genève, s. 142.

Komisyon'un saptamalarına göre, 98 sayılı Sözleşme memurların tümünü uygulama alanı dışında tutan bir belge değildir. Devletçe çalıştırılan ya da kamu kesiminde çalışan tüm kişiler Sözleşme'nin kapsamı dışında tutulamaz. Bu kişiler, kamu görevlilerine (memurlara) özgü bir statü içinde çalıştırılsa da durum değişmez. Ancak kamu görevinin organları gibi davranan kişiler (memurlar) Sözleşme'nin kapsamı dışında bırakılabilir. 119. maddenin öngördüğü KİT ve kamuya yararlı derneklerdeki görevlilerse bu nitelikte değildir. Dolayısıyla da, gerek bunlara gerekse genel olarak memurlara yönelik sendika yasağı Sözleşme'ye aykırıdır.

Kuşkusuz Uzmanlar Komisyonu'nun bu yasağın yürürlüğe girmesinden ancak dokuz yıl sonra bu saptamayı yapmış olması eleştiriye açık ve üzücüdür. ILO denetim sisteminin yapısı ve işleyiş kuralları ile de ilgili olan bu noktaya ve çok gecikmeli biçimde ulaşılan bu aşamaya, 12 Eylül sonrası dönemde yine çok gecikerek varılması ve dokuz yıl sonra Komisyon'ca aynı saptamanın yapılması ise, hem daha üzücüdür, hem de ILO denetim sisteminin hızlı işleyişi yönünden düşündürücüdür.

12 EYLÜL SONRASI

Genel olarak 12 Eylül sonrası, yalnızca onaylanan uluslararası belgeler, özellikle de 98 ve 111 sayılı Sözleşmeler yönünde değil, onaylanmamış olsa da Türkiye'nin üye devlet olarak bağlı olduğu⁽⁹⁾ 87 sayılı **Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesi**'nin güvenceye bağladığı ilkelere aykırı uygulamalara (yasak ve kısıtlamalara) başvurulmuş olması yönünden de en sorunlu bir dönemdir. Bir yandan Anayasa'da ve 2821 ve 2822 sayılı sendikal yasalarda uluslararası normlara aykırı sayısız kurallara yer verilmesi, öbür yandan da uygulamada bu normlarla bağdaşmayan önlemlere başvurulması ülkemizin ILO denetim organları gündeminde sürekli olarak yer almasına yol açmış aykırılıkları giderici değişiklikler yapmaktan bilinçli olarak kaçınıldığı için de,⁽¹⁰⁾ "kronik müşteri" konumuna düşürülmesine neden olmuştur.

Kamu görevlilerinin sendikal hakları sorunu ise, 1987 yılına gelinceye değin ne hükümetlerce gönderilen yıllık raporların incelenmesine dayanan düzenli denetim sisteminin organlarını oluşturan Uzmanlar Komisyonu'nun gözlemleri ile Konferans Komisyonu'nun eleştirilerine konu olmuş, ne de onay koşuluna bağlı olmaksızın sendika özgürlüğünün zedelenmesiyle ilgili yakınmaları incelenmekle görevli özel denetim mekanizmasının temel organı olan Sendika Özgürlüğü Komitesi (SÖK) raporlarında yer almıştır. Kanımca bunun temel nedenlerinden biri, yasaklayıcı yaklaşımına ve kurallarına karşın 1982 Anayasası'nda memurları sendika hakkından yoksun bırakan bir kuralın bulunmaması, yasalar düzeyinde de bu alanda bir hukuksal boşluk olmasıdır.

Denetim organlarının raporları ve tartışmalara ilişkin ILO tutanakları çerçevesinde yaptığım saptamaya göre, Türk-İş'in de sendikal yasalardaki aykırılıkları Uygulama Komisyonu'nda ilk kez dile getirdiği 1987 yılındadır ki memurların sendikal haklarından da ilk kez söz edilmiştir.

(9) Mesut GÜLMEZ, "87, Türkiye'yi Üye Devlet Olarak Bağlar", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi* Mart 1989, Sayı: 15, s. 11-15.

(10) 2821 ve 2822 sayılı yasalardaki değişiklikler için bkz: Mesut GÜLMEZ, "Sendikal Yasalardaki Değişiklikler ve Uluslararası Kurallar", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 22, Sayı 1, Mart 1989, s. 77 vd.

74. GENEL KONFERANS DÖNEMİ (1987)

UÇK'nin 74. toplantı döneminde, Türk kamu görevlilerinin sendikal hakları sorunu Uzmanlar Komisyonu raporunda değinilmeksizin salt Uygulama Komisyonu tartışmaları sırasında gündeme getirilmiştir.

Uygulama Komisyonu Tartışmaları

Uygulama Komisyonu'nda işçi kanadı üyesi olarak 12 Eylül sonrasında Türk-İş adına ilk kez konuşan Önder Aker, hükümetin sendikal yasaların uluslararası normlara tam uygunluğun sağlanması konusunda 1986 yılında verdiği sözü tutmadığını ve hiçbir ilerlemenin gerçekleştirilmediğini belirtip aykırılıkları sıraladıktan sonra, bir cümle ile memurlara sendika yasağı konulduğunu söylemiştir:

"... Memurlara, özel okul öğretmenlerine, dinsel kurumlarda çalışan işçilere ve çalışan öğrencilere sendika kurma ve onlara üye olma yasaktır." (11)

Sendikalar yasasının sendika hakkından yoksun bıraktığı işçilerin sıralandığı bu cümlede memurların da yasak kapsamındaki çalışanlar arasında anılmış olması, Uygulama Komisyonu'nda öteki ülkelerin işçi kanadı üyelerince tartışılmamıştır. Ayrıca, Komisyon'un işçi üyelerinin eleştirilerini yanıtlayan hükümet temsilcisince (Bilgecan Korel) yapılan açıklamalarda da bu soruna değinilmemiştir. Tartışmalar, özellikle Çalışma Bakanı Mustafa Kalemlî'nin 30 Nisan 1986 tarihli "taahhüt mektubu" ile verdiği "tam uygunluk sağlama sözü"nü yerine getirilmemiş ve üstelik bunu yadsıyıcı bir açıklama yapmış olması üzerinde yoğunlaşmıştır. Başka bir deyişle, Anayasa ve sendikal yasalardaki sayısız aykırılıklar ile sendika özgürlüğünün uluslararası ilkelerini zedeleyen uygulamalar arasında, "yasaklanmış" olduğundan sözedilse de⁽¹²⁾, salt "geçerken" değinilen memurların sendikal hakları sorunu Uygulama Komisyonu üyelerinin ilgisini fazlaca çekmemiştir. Bunun için 1988'i beklemek gerekmiştir.

75. GENEL KONFERANS DÖNEMİ (1988)

Memurların sendika hakkının "yasaklandığı" biçiminde ikinci kez gündeme getirildiği 75. Genel Konferans dönemi, hükümetin gelecek toplantı dönemi için sunacağı yıllık raporda soruna değinmesi ve bu konunun Türkiye'nin onaylamadığı 87 sayılı Sözleşme'yi ilgilendirdiğini, dolayısıyla Uygulama Komisyonu'nun görevleri dışında kaldığını öne sürmesi açısından önem taşır. Bu dayanaktan yoksun sav, 1987 ve 1988 yılı gözlemlerinde soruna değinmeyen Uzmanlar Komisyonu'nun 1989 yılı gözleminde konuya açıkça yer vermesine neden olmuştur.

(11) BIT, *Compte rendu des travaux*, CIT, 73 session 1987, Genève, s. 24/60.

(12) Gerçekte ise memurların sendika hakkını ulusal hukukta (Anayasa'da ve yasalarda) yasaklayıcı hiçbir kural bulunmadığını yineliyorum. Bu konuda: Mesut GÜLMEZ, "Uluslararası Sözleşmeler ve...", s. 24 vd.

Uygulama Komisyonu Tartışmaları

2821 ve 2822 sayılı yasalarda yapılan Mayıs 1988 değişikliklerinin 98 sayılı Sözleşme kurallarına uygunluğunun 75. Genel Konferans'ca oluşturulan Uygulama Komisyonu'nda incelenmesi sırasında, tartışma konusu olan sorunlar arasında kamu görevlilerinin sendika hakkı da girmiştir. Sorun gündeme yine Uygulama Komisyonu'nun Türkiye işçi kanadı üyesince (Önder Aker) getirilmiştir (13). Bu üye, anılan yasalarda yapılan değişikliklerin, devlet memurları, öğretmenler vb. önemli çalışan kategorilerin örgütlenme hakkı yasağı ile ilgili temel sorunlara çözüm getirmediğini belirterek, konunun yalnızca bir üyece de olsa Uygulama Komisyonu'nda ele alınmasını sağlamıştır.

Gerçekten Komisyon'un Birleşik Krallık işçi kanadı üyesi (Thomas) konuya değinmiş ve yapılan değişikliklere ilişkin olarak, "Türkiye'nin memurlara özgürce sendikalaşma hakkı tanıyıp tanımadığı" nı sormuştur. Türkiye işçi kanadı üyesinin Komisyon'a verdiği bilgiye dayanarak da, bu sorunun yanıtının "olumsuz" olduğunu ve yasal kısıtlamaların yaklaşık 1,8 milyon Türk çalışanını ilgilendirdiğini eklemiştir.

Bu kez de bir işçi üye dışında soruna değinen olmamıştır. Ayrıca ne hükümetce Komisyon'a yazılı olarak sunulan bilgilerde, ne de hükümet temsilcisince (Bilgecan Korel) eleştirilere yanıt olmak üzere yapılan sözlü açıklamalarda konuya değinilmiştir. Ancak sorunun bu çerçevede ikinci kez Uygulama Komisyonu'nda tartışılmış olması, kanımca sorunun Uzmanlar Komisyonu'nun 1989 raporunda ele alınmasının başlangıcı olmuştur. Çünkü hükümet 1988 Uygulama Komisyonu tartışmaları ardından ILO'ya gönderdiği raporda bu soruna değinme gereğini duymuştur.

Hükümetin Ekim 1988 Raporu

Hükümet kamu görevlilerinin sendikalaşma hakkının Konferans Komisyonu'nda gündeme getirilmiş olmasından hiç de hoşnut kalmamıştır. Hükümet yalnızca bu konudaki hoşnutsuzluğunu "hissettirmek"le yetinmemiş, Uygulama Komisyonu'nun bu sorunu ele alıp tartışmaya yetkili olmadığını da ileri sürmüştür.

Gerçekten, Türk hükümetinin Sözleşme ve Tavsiyelerin Uygulanması Uzmanlar Komisyonu'nun gözlemlerini yanıtladığı Ekim 1988 tarihli ek raporun (14) "İncelemekte Olan Konuyu İçermeyen Maddeler İçin 98 Sayılı (ILO) Sözleşmesi Hakkında Uygulama Komitesi'ndeki Tartışmalar Sırasında Yapılan Yorumlara İlişkin Görüşümüz" başlıklı ikinci bölümünde konuya değinilmiştir. Raporda, "Türkiye(nin), 98 sayılı Sözleşme'nin 75. Konferans'ın Uygulama Komisyonu'nda incelenmesi sırasında, yalnızca ilgili Sözleşme'ye ilişkin uygulaması nedeniyle değil, fakat aynı zamanda tartışılan konuyla ilgili olmayan maddeler (noktalar) nedeniyle de eleştirilmiş" olduğu genel bir anlatımla be-

(13) BIT, *Compte rendu provisoire*, Conférence internationale du Travail, 75e session 1988, 28/54 ve 28/55.

(14) Republic of Turkey, *Replies to the Observations of the Committee of Experts on the Application of the ILO Conventions and Recommendations in Member Countries*, Ankara, October 1988 (17 sayfalık daktilo metin).

lirtildikten sonra, eleştirilen nokta ve bunu yanıtlamanın gereksizliği şöyle dile getirilmiştir:

"Daha açık olarak belirtmek gerekirse, 98 sayılı Sözleşme'nin incelenmesi sırasında, Türkiye, henüz onaylamadığı bir Sözleşme olan 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesi ile ilişkili olarak kamu görevlilerine sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkı vermesi (vermemesi) nedeniyle eleştirilmiştir (15). Benimsenmiş (yerleşik) usullere göre incelenmekte olan konu ile ilgili olmayan eleştirilere yanıt vermenin ve (bu konuda) bir görüş bildirmenin oldukça gereksiz olduğu düşüncesindeyiz."

Hükümet raporu, devlet memurlarının sendika hakkına ilişkin eleştirilere Türkiye'nin onaylamadığı bir Sözleşme kapsamında olması nedeniyle yanıtlamayı yersiz bulduğunu belirtmekle yetinmemiş, Uygulama Komisyonu'nda bu konu üzerinde durulmasının ILO İçtüzüğü'ne aykırı olduğunu da savunmuştur:

"Bundan başka, bir yandan, 87 sayılı Sözleşme'ye göndermede bulunmaksızın sendika özgürlüğü hakkına ilişkin konular üzerinde durmanın Sendika Özgürlüğü Komitesi (SÖK)nin yetkisi ve sorumluluğu (disposition) içinde olduğunu kabul etmemize karşın, sanıyoruz ki, bir Sözleşme'ye başvurmaksızın üye devletlerce onaylanan Sözleşme ve Tavsiyelerin uygulanmasını izlemekle görevli olan Uygulama Komisyonu'nda yapılmış olan eleştiriler, ILO İçtüzüğü'nde buyrulan (öngörülen) ilke ve usullerle bağdaşmaz."

Yukarıdaki alıntıdan anlaşılacağı gibi hükümet, 1988 Haziran'ında Uygulama Komisyonu'nda devlet memurlarının sendika hakkı açısından yapılan eleştirilerin, bu Komisyon'da incelenen konu ile ilgili olmadığını öne sürmektedir. Daha açık bir anlatımla, hükümete göre memurların sendika hakkı sorununun, Türkiye'nin onayladığı 98 sayılı Sözleşme'nin uygulanmasıyla bir ilgisi yoktur. Dolayısıyla da, Türkiye'nin henüz (16) onaylamadığı 87 sayılı Sözleşme ile ilgili olan bu konuda, onaylanmış Sözleşmelerin üye devletlerce uygulanmasını incelemekle görevli olan Uygulama Komisyonu'nda yapılan eleştirileri yanıtlamaya gerek bulunmamaktadır.

Öte yandan hükümete göre, devlet memurlarının sendika hakkı üzerinde durulması, SÖK'ün yetkisine giren bir sorundur. Uygulama Komisyonu'nda bu konuya ilişkin olarak yapılan eleştiriler de ILO İçtüzüğü ile bağdaşmamaktadır.

Kısacası hükümet, devlet memurlarının sendikalaşma hakkının yalnızca ülkemizce onaylanmayan 87 sayılı Sözleşme'yi ilgilendirdiğini öne sürmüştü, bu nedenle de salt onayla-

(15) Eleştirinin, 87 sayılı Sözleşme'nin "çalışanlar"ın bir kesimini oluşturan devlet memurlarına tanıdığı sendika hakkının ülkemizce tanınmamış olmasına yönelik olduğunu, oysa raporun aktarılan cümlesinin bunu yeterli bir açıklıkla ortaya koymadığını belirtmek gerekir.

(16) Bu sözcüğün altını önemle çiziyorum. Çünkü 87 sayılı Sözleşme'nin "henüz" onaylanmadığının (not yet been ratified) belirtilmiş olmasından, onaylanmasının tasarlandığı sonuca ulaşılması, sanıyorum ki yanlış olmaz!

nan 98 sayılı Sözleşme'nin uygulanmasını denetlemekle görevli olduğunu savunduğu Uygulama Komisyonu'nda bu sorunla ilgili olarak yapılan ve İçtüzüğe aykırı düşen eleştirilere yanıt vermeyi gereksiz görmüştür.

Kuşkusuz bu tutumun altında, kamu görevlilerinin sendika hakkına ilişkin sorunların Uygulama Komisyonu'nda ele alınıp tartışılmasına engel olma ve böylece de oyalama ve zaman kazanma politikasına yeni bir boyut kazandırma düşüncesi yatmaktadır. Kanımca, bir yandan tüm kamu görevlilerinin 98 sayılı Sözleşme kapsamına girmediği yoluyla yanlış bir savdan yola çıkan, öbür yandansa 87 sayılı sözleşme'nin Türkiye'ce onaylanmamış olmasına dayanan hükümet raporunda memurların sendika hakkına ve bu sorunun Konferans Komisyonu'nda tartışılmasına karşı çıkılmakla, ülkemizce onaylanmış uluslararası bir Sözleşme'de tanınmış ve güvenceye bağlanmış olması durumunda bu hakka ve bu konudaki eleştirilere karşı çıkılmayacağı dolaylı ve örtük biçimde kabul edilmiştir. Bu noktanın altını özellikle çizmekte yarar görüyorum.

Hükümet raporunda savunulan görüşler çerçevesinde, konuya açıklık getirmek için birbiriyle yakından ilgili olan iki nokta üzerinde ayrı ayrı durmak gerekiyor. Birincisi, "devlet memurlarının sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkının salt 87 sayılı Sözleşme'yi ilgilendiren bir sorun olup olmadığı" sorusuna verilecek yanıtla ilişkindir.

Konuyu, Uygulama Komisyonu'nun görevleriyle ilgili olan ikinci noktadan başlayarak incelemeye çalışacağım.

Uygulama Komisyonu'nun Görevleri

ILO Genel Konferansı'nca oluşturulan ve Konferans'a bir rapor sunan Sözleşme ve Tavsiyelerin Uygulanması Komisyonu, İçtüzüğü'nün 7. maddesine göre aşağıda sıralanan üç konuda inceleme yapmakla görevli üçlü yapıda bir denetim organıdır:

- a) Taraf oldukları (onayladıkları) sözleşme kurallarını gerçekleştirmek (uygulamak) için Üyelerce alınan önlemleri ve üyelerin sağladığı denetimlerin sonuçlarıyla ilgili bilgileri incelemek;
- b) Anayasa'nın 19. maddesine uygun olarak Üyelerce iletilen Sözleşme ve Tavsiyeler ile ilgili bilgileri ve raporları incelemek;
- c) Anayasa'nın 35. maddesi gereğince Üyelerce alınan önlemleri incelemek.

Uygulama Komisyonu'nun, hükümetin savunduğu gibi Türkiye'nin onaylamadığı 87 sayılı Sözleşme kapsamına gören konulara (dolayısıyla da devlet memurlarına sendika hakkı verilmesine) ilişkin bir görevi bulunup bulunmadığını saptayabilmek için, ülkemizin "üye devlet" olarak Anayasa'nın 19. maddesine göre bu Sözleşme'ye ilişkin bilgi ve raporlar sunmakla yükümlü olup olmadığını ortaya koymak gerekir.

ILO Anayasası'nın üye devletlerin Sözleşmelere ilişkin yükümlülüklerini düzenleyen 19. maddesinin 5. fıkrası, üye devletler için yalnızca kabul edilen bir Sözleşme'yi yasaya

dönüştürmek ya da başka nitelikte önlemler almak amacıyla belli bir süre (bir yıl ya da en geç onsekiz ay) içinde yetkili organa ya da organlara sunma, bu konuda aldığı önlemlerden ILO Genel Müdür'ne bilgi verme ve en önemlisi, onaylanan Sözleşme kurallarını gerçekleştirmek için gerekli önlemlere başvurma yükümlülüğü öngörmüştür. Madde aynı zamanda onaylanmayan Sözleşmeler için de rapor verme yükümlülüğü getirmiştir. Gerçekten anılan fıkranın (e) bendine göre, eğer bir Sözleşme onay konusunda yetkili olan makamın (Türkiye'de TBMM'nin ve Cumhurbaşkanı'nın) onamını (rızasını) elde edemezse, Üyenin başka hiçbir yükümlülüğü olmayacaktır. Ne varki bu Üye, ILO Yönetim Konseyi'nin kararlaştıracağı uygun dönemlerde, Sözleşme'ye konu olan sorunla ilgili mevzuatının durumu ve uygulaması konusunda ILO Genel Müdürü'ne rapor vermek zorunda olacaktır. Üye devlet, Yönetim Konseyi'nin kararlaştıracağı uygun süreler çerçevesinde vereceği bu raporda, Sözleşme konusu olan sorunu ilgilendiren yasal düzenlemelerin ve uygulamasının durumunu ele alacak, özellikle Sözleşme'nin her bir kuralını yasal yolla, yönetsel yolla, toplu sözleşmeler yoluyla ya da başka her yolla hangi ölçüde yerine getirdiğini ya da getirmeyi düşündüğünü belirtecek ve hangi güçlüklerin böyle bir Sözleşme'nin onaylanmasını engellediğini ya da geciktirdiğini açıklayacaktır (17).

ILO Anayasası, onaylanarak hukuksal yükümlülükler doğurması söz konusu olmayan Tavsiyeler için de benzer yükümlülükler getirmiştir (m. 19/6, d).

Demek ki Türkiye'nin üye devlet olarak, onaylamamış olsa da 87 sayılı Sözleşme için uygun aralıklarla Genel Müdür'e belirli açıklamalar içermesi gereken bir rapor vermesi anayasal bir yükümlülüktür. Bu raporun ve bilgilerin incelenmesi de, İktüzüğe göre Uygulama Komisyonu'nun anayasal görevleri arasındadır (m. 7/1, b).

87 sayılı Sözleşme'yi ilişkin olarak sunulacak söz konusu raporun içermesi gereken konuların başında, tüm çalışanlara hiçbir ayırım gözetmeksizin sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkının geldiği kuşku götürmez. Başka bir deyişle, hükümet uygun aralıklarla vermek zorunda olduğu bu raporda, 87 sayılı Sözleşme'nin tüm çalışanlara tanıdığı sendika hakkının devlet memurlarına da tanınıp tanınmadığını, tanımadıysa bunu engelleyen ya da geciktiren güçlüklerin neler olduğunu açıklamak zorundadır. Böylece bir raporun ya da hükümetce sunulan bilgilerin incelenmesi çerçevesinde devlet memurlarının sendika hakkının tanınmaması konusunun Uygulama Komisyonu'nda ele alınması ve hükümetin bu yönden eleştirilmesi, kanımca İktüzük kurallarına tümüyle uygundur. Dolayısıyla Uygulama Komisyonu'nun yetiksi, temelde öyle olsa da, hükümetin öne sürdüğü gibi salt onaylanan Sözleşmelerin uygulanmasını incelemek ve denetlemekle sınırlı değildir. Çünkü İktüzüğün Uygulama Komisyonu'nun görevlerini düzenleyen anılan maddesi, ILO Anayasası'nın 19. maddesine yollamada bulunurken onaylanmış ve onaylanmamış Sözleşmeler için bir ayırım yapmamıştır. 19. madde de, üye devletleri onaylamadıkları Sözleşmeler için rapor sunma yükümlülüğünden tümüyle bağışık tutmamıştır.

(17) Doğrusu bu anayasal yükümlülüğün özellikle 87 ve 151 sayılı Sözleşmeler açısından yerine getirilip getirilmediği ve yerine getirilmiş olması olasılığında da, hangi nedenlerin onaylanmalarını engellediği ya da geciktirdiği, araştırmaya değer bir konudur.

98 Sayılı Sözleşme ve Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları

Kaldı ki devlet memurlarının sendika hakkı, kaynağını salt 87 sayılı Sözleşme'den almaz. Çünkü 98 sayılı Sözleşme'nin 6. maddesinin, Uzmanlar Komisyonu'nun ve SÖK'ün bu maddenin İngilizce metnini gözönüne alarak yaptıkları yorumlar ve aldıkları yerleşik kararlar çerçevesinde, tüm devlet memurlarını değil yalnızca "devlet yönetiminde görevli devlet memurları" nı kapsamı dışında tuttuğu açıktır. Komisyon'un devletce çalıştırılan ya da kamu kesiminde çalışan ancak "kamu görevinin organları" sıfatıyla hareket etmeyen kişilerin, Sözleşme'nin uygulama alanı dışında tutulmalarının, Sözleşme'nin özüne aykırı olduğu yolundaki yerleşik görüşünü (18) ülkemiz için de yinelediğini yukarıda belirtmiştim.

Dolayısıyla Türkiye'nin, Sözleşme'nin 4. maddesinde güvenceye bağlanan gönüllü toplu pazarlığın geliştirilmesini özendirme ve gerçekleştirme konusunda önlemler alma yükümlülüğünü, memur sendikaları ile işveren devlet ya da işveren sendikaları açısından da yerine getirmesi gerekir. Daha açık bir anlatımla hükümet, 98 sayılı Sözleşme'ye ilişkin yıllık raporunda, gönüllü toplu pazarlık yöntemini Sözleşme'nin uygulama alanına giren kamu görevlilerini de sayacak biçimde yaygınlaştırma yükümlülüğünü yerine getirmekten alıkoyan ya da geciktiren güçlük ve nedenleri açıklamak zorundadır. Bu, onaylanan Sözleşme'den doğan ve kaynağını Anayasa'dan alan hukuksal bir yükümlülüktür. Bu yükümlülüğün yerine getirilip getirilmediğinin denetlenmesi ve bu arada devlet memurlarının sendikalaşması ve toplu pazarlık yöntemlerinden yararlanması ile ilgili sorunların gündeme getirilmesi Uygulama Komisyonu'nun yetkisi içindedir.

Kaldı ki Sözleşme'nin 4. maddesi Sözleşme'nin uygulama alanına giren memurların, yani çalışmalarını devlet yönetimine özgü olmayan, "kamu erkinin görevlileri" olarak davranmayan memurların sendikalaşma hakkını da kanımca tanımış ve güvenceye almıştır. Çünkü Sözleşme kapsamında olan bu memurları, 4. maddesinin öngördüğü özgür ve gönüllü toplu pazarlık yönteminden yararlanması ancak sendikalaşmasıyla ya da daha genel bir anlatımla örgütlenmesiyle olanaklıdır ve söz konusu madde de, bu yöntemin çalışan tarafının "bireyler" değil "çalışan örgütleri" olduğunu açıkça belirtmiştir.

Öte yandan, bir noktanın daha altını önemle çizmek gerekiyor. O da, 6. maddenin alınacak önlemlerin "ulusal koşullara uygun" olmasından söz etmiş olmakla, hiçbir biçimde Sözleşme'nin güvenceye aldığı gönüllü toplu pazarlığı geliştirme ve yaygınlaştırma ilkesinin kamu görevlilerinin tümünü kapsayacak biçimde genel olarak yasaklanmasına ya da kısıtlanmasına olanak vermemiş olmasıdır.

76. GENEL KONFERANS DÖNEMİ (1989)

UÇK'nin 76. toplantı dönemi, Türk kamu görevlilerinin sendikal hakları sorununun, hükümet raporlarının incelenmesine dayalı düzenli denetim sisteminin her iki organınca ele alındığı, dokuz yıllık bir aradan sonra 98 sayılı Sözleşme kapsamında tartışılmasına bir en-

(18) Mesut GÜLMEZ a. g. y., s. 334 vd, özellikle s. 339 - 342.

gel bulunmadığının ikinci kez belirtildiği bir dönemdir. Bu gecikmeli gelişme, kamu görevlilerinin sendikalaşma isteklerinin yükseldiği bir zamana rastladığı için de ayrıca önem taşır.

Uzmanlar Komisyonu Raporu ve Değerlendirilmesi

Uzmanlar Komisyonu'nun 22 Mart 1989 tarihli raporu, 98 sayılı Sözleşme'nin ülkemizde uygulanmasına ilişkin gözlemlerinde, kamu görevlilerinin sendikal hakları sorununa açıkca yer verdi. Böylece Uygulama Komisyonu'nda 1987 ve 1988 yıllarında yapılan tartışmalar, özellikle de hükümetin yukarıda anılan raporunda dile getirdiği görüşler, "Türk kamu görevlilerinin sendikalaşma ve çalışma koşullarını gönüllü toplu pazarlık yöntemiyle belirleme hakları" sorununun, ILO'nun düzenli denetim organları gündeminde yeni bir madde olarak resmen de yer almasıyla noktalanmıştır. Bundan böyle T.C. hükümetleri bu soruna ilişkin olarak onayladığımız 98 sayılı Sözleşme gereği ILO'ya bilgi sunacak ve gerektiğinde sorgulanacaktır.

Uzmanlar Komisyonu, anılan raporunda 2822 sayılı yasanın toplu iş sözleşmesi bağtlama yetkisi için işkolu ve işyeri düzeylerinde aradığı çifte çoğunluk koşuluna, yasağa eşdeğer grev ertelemesine ve zorunlu hakeme ilişkin kurallarını 98 sayılı Sözleşme'nin güvenceye aldığı gönüllü toplu pazarlığı geliştirme ve toplu pazarlık yanlarının özerkliği ilkelerine aykırı bulduğunu bir kez daha yineledikten sonra, bu Sözleşme'nin kamu görevlileri yönünden uygulama alanıyla ilgili olarak yıllardır yinelediği yerleşik görüşünü şöyle ortaya koymuştur:

"Bu konudaki belirsizliğin sürüp gitmesi nedeniyle, Komisyon, (98 sayılı) Sözleşme bağlamında, Sözleşme'nin kapsadığı kamu görevlilerinin yani devlet yönetiminin görevlileri olmayan kamu görevlilerinin sendikalaşma ve çalışma koşullarını özgürce görüşme hakkından yararlanıp yararlanmadıklarını belirtmesini ve gelecek raporunda buna ilişkin yasa ve yönetmelik metinlerini göndermesini hükümetten ister" (19).

Kanımca bu özlü satırlar, Uzmanlar Komisyonu'nun dört noktanın altını çizdiğini ortaya koymaktadır.

Herşeyden önce Komisyon, kamu görevlilerinin tümünün 98 sayılı Sözleşme'nin kapsamı dışında kalmadığını açıkça belirtmiştir. Komisyon, öteden beri benimsediği yerleşik kararını Türk kamu görevlileri için ve üstelik ikinci kez olmak üzere yinelemiştir. Bu görüşe göre, yalnızca "kamu gücünün organları" olarak hareket eden memurlar Sözleşme'nin tanıdığı güvencelerden yararlanamaz. Rapor bunları "devlet yönetiminin görevlileri olmayan kamu görevlileri" biçiminde nitelemiştir. O halde sayıca çok sınırlı olan bu nitelikteki memurlar dışında kalan tüm kamu görevlileri Sözleşme kapsamındadır.

İkinci olarak Uzmanlar Komisyonu, Sözleşme'nin uygulama alanına giren Türk kamu görevlilerinin hem sendikalaşma yani sendikalar kurma ve sendikalara üye olma, hem de

(19) BIT, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations* (Rapport III, partie 4 A), CIT, 76^e session 1989, Genève, s. 318.

çalışma koşullarını özgürce görüşme yani işveren-devlet ile toplu pazarlık yapma haklarından yararlanıp yararlanmadıklarını hükümetten sormuştur. Bunun nedeni de, Komisyon'a göre bu alanda bir belirsizliğin sürüp gitmesi, Komisyon'un bu konuda yeterli bilgiden yoksun olmasıdır.

Üçüncü önemli nokta, Uzmanlar Komisyonu'nun bu konuyu, yani Sözleşme kapsamındaki kamu görevlilerinin anılan haklardan yararlanıp yararlanmadıkları sorununu "98 sayılı Sözleşme bağlamında" ele almış olmasıdır. Daha açık bir deyişle Komisyon, Türkiye'nin onayladığı bu Sözleşme'nin, "kamu gücünün organları" olarak davranmayan tüm kamu görevlileri için sendikalaşma ve gönüllü toplu pazarlık haklarını güvenceye bağlamış olmasına dayanarak, durumu Türk kamu görevlileri yönünden de açıklığa kavuşturmak için hükümetten bilgi istemiştir. Kısacası Uzmanlar Komisyonu, hükümet raporunda savunulan görüşün tersine 98 sayılı Sözleşme'yi ilgilendirmesi nedeniyle kamu görevlilerinin sendikal hakları sorununu gündemine almıştır. Bunun anlamı, hükümetin öne sürdüğü dayanaksız görüşün Komisyon'ca benimsenmemiş olmasıdır.

Dördüncü ve son nokta, Uzmanlar Komisyonu'nun salt kamu görevlilerinin sendikal hakları konusunda hükümetten izleyen raporunda "bilgiler" vermesini istemekle kalmamış olmasıdır. Komisyon aynı zamanda bu haklara ilişkin "yasal ve başka düzenleyici metinlerin"de kendisine iletilmesini istemiştir. Kanımca bunun anlamı, Komisyon'un bu konuda hükümetin sunacağı bilgilerle yetinmek yoluna gitmemesi, tersine ilgili mevzuatı bizzat inceleyerek bu alanda sürüp giden belirsizliği gidermek ve durumu 98 sayılı sözleşme'nin uygulanması açısından değerlendirmeyi düşünmesidir.

Kimi kamu görevlilerinin sendikalaşma çabalarının giderek arttığı ve bu girişimlerin muhalefet partilerince de desteklendiği bir sırada, Uzmanlar Komisyonu raporunun Türk kamu görevlilerinin sendikal hakları sorununu Türkiye'nin onayladığı 98 sayılı Sözleşme çerçevesinde ve bu Sözleşme ile ilgili bularak yeniden ele almış olması son derece önemlidir. Bunun da ötesinde sorunun bu bağlamda ILO gündeminde de yer alması, Türk kamu görevlilerinin sendikal haklarını onayladığımız iki uluslararası Sözleşmeden (98 ile İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nden) doğan "yasal bir hak" olduğu görüşünün⁽²⁰⁾ açıkça benimsenip desteklenmiş, kısacası uluslararası bir destek kazanmış olması yönünden anlamlıdır.

Uygulama Komisyonu Tartışmaları ve Kararı

Uygulama Komisyonu'nun 2822 sayılı yasanın 98 sayılı Sözleşme kurallarına uygunluğunun tartışıldığı 21 Haziran 1989 tarihli 21. oturumunda Uzmanlar Komisyonu raporunda açıkça yer alan kamu görevlilerinin sendikal hakları sorunu da ele alınmış, hükümet temsilcisinin yaptığı açıklamalar işçi kanadı üyelerince eleştirilmiştir.

Komisyon'da ilk konuşmayı yapan hükümet temsilcisi (**Bilgecan Korel**), Uzmanlar Komisyonu'nca öteden beri 98'e aykırı bulunarak eleştirilen toplu iş sözleşmesi bağlatmak

(20) Mesut GÜLMEZ, "Uluslararası Sözleşmeler ve...", s. 24 vd.; Mesut Gülmez, "Memurların Sendikal Hakları", *Milliyet*, 14 Haziran 1989, s. 11.

için gerekli olan çifte çoğunluk koşulu ile grev ertelemesinde ve yasaklarında kesin karar yetkisiyle donatılan Yüksek Hakem Kurulu konusunda önceki yıllarda da dile getirdiği görüşleri yineledikten sonra, kamu görevlilerinin toplu pazarlık hakkıyla ilgili üçüncü noktaya değinmiş ve şu açıklamaları yapmıştır:

"Türk hükümeti 151 sayılı ve 1978 tarihli Kamu Yönetiminde (Görevinde) Çalışma İlişkileri Sözleşmesi'ni henüz onaylamamıştır. Bundan başka 98 sayılı Sözleşme'nin 6. maddesi, devlet memurlarının durumunu ilgilendirmediğini, hiçbir biçimde onların haklarını ya da statülerini zedelediği yolunda yorumlanamayacağını öngörmüştür. Bu madde gereğince, 98 sayılı Sözleşme'nin uygulama alanına girmeyen kamu görevlileri, 657 sayılı Devlet Memurları Yasası'yla tanımlanmıştır. Bu yüzden Uzmanlar Komisyonu'nun raporu, açık biçimde statüleri gerçekte 233 sayılı (kanun hükmünde) karnama ile düzenlenen başka bir kamu hizmeti görevlileri kategorisine (sözleşmeli personele) yollamada bulunmuştur (değirmiştir). Bu alanda yakınlarda bir gelişme olmuştur: 18 Ocak 1988 tarihli ve 308 sayılı (kanun hükmünde) kararnamenin kamu iktisadi teşebbüslerinde çalıştırılan (sözleşmeli) personelin toplu iş sözleşmesi imzalanmasını ve toplu sözleşmelerden yararlanmasını yasaklayan 3. maddesinin ve öteki bölümlerinin Anayasa Mahkemesi'nce Anayasa'ya aykırı olduğu açıklanmıştır. O halde bu görevliler çok yakında toplu pazarlık hakkında yeniden yararlanacaklardır. Hükümet Uzmanlar Komisyonu'nun gözlemlerini not etmiştir ve ileri bir tarihte Komisyon'a daha ayrıntılı bilgiler sağlamaktan geri kalmayacaktır" (21).

Hükümet temsilcisinden sonra söz alan Türkiye işçi kanadı üyesi (Önder Aker), Komisyon'un bu durumla ilgili olarak herhangi bir gerçek gelişme kaydetmediğini, hükümetin sadece daha önce Uygulama Komisyonu ile Uzmanlar Komisyonu'nun ve Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin sistematik biçimde geri çevirdiği kanıtları yinelemekle yetindiğini belirttikten sonra, sendikal yasalarda yapılan değişikliklerden ILO ilkelerinin uygulanmasında gözlemlenen boşluklara (eksikliklere, temel sorunlara) çözüm getirmeyi amaçlayanlar arasında "kamu görevlilerinin örgütlenme hakkı dışında tutulması"nın da bulunduğunu söyleyerek söz konusu soruna değirmiştir. Devletin sendikaların yönetimine ve etkinliklerine karışması, grev hakkının aşırı kısıtlanması ve toplu pazarlığa ilişkin öteki sorunlar konusunda da sendikal yasalardaki değişikliklerin bir çözüm getirmediğini belirten üye, "bugüne değin, özel ve kamusal kurumlardaki öğretmenlerin, iki milyon dolayındaki kamu görevlisi gibi, örgütlenme hakkından hâlâ yoksun bırakıldığını" da sözlerine eklemiştir (22).

Uygulama Komisyonu'nun geçen yıl da bu soruna değinen Birleşik Krallık işçi üyesi (Thomas), hemen hemen hiçbir şey değirmiştir için önceki yıl söylediklerini sözcüğü sözcüğüne yineleyebileceğini belirttikten sonra, özellikle hükümet temsilcisince savunulan

(21) Conférence internationale du Travail, 76^e session Genève, Juin 1989, Commission de l'application des normes, Vingt et unième Séance, 21 Juin 1989, C. App./PV. 21, s. XXI/5.

(22) a.k., s. XXI/6-7.

151 sayılı Sözleşme'nin onaylanmamış olması nedeniyle hükümetin hiçbir yükümlülüğünün bulunmadığı savına karşı çıkararak bu konudaki görüşünü şöyle dile getirmiştir:

"Kamu görevlilerinin sendikalara üye olma hakkına gelince, hükümet 151 sayılı Sözleşme'yi onaylamadığı için kamu görevlilerine ilişkin hiçbir yükümlülüğü olmadığını ileri sürmüştür. 151 sayılı Sözleşmenin, onu onaylamayan ülkeler için 87 ve 98 sayılı Sözleşmeler üzerinde öncelik hakkı yoktur (onları ortadan kaldırmaz) ve, 151 sayılı Sözleşme'ye taraf olmayan bir ülkenin durumunda ise, bu, kamu görevlilerine örgütlenme hakkı tanıma yükümlülüğünü hiçbir bakımdan etkilemez. Kamu görevlilerine bu hakkı tanımayan bir ülke, Sözleşmelerden doğan yükümlülüklerini yerine getirdiğini ileri süremez" (23).

Hükümetin doyurucu biçimde yerine getirmediği sayısız vaadlerde bulunduğu birçok incelemeye konu olan çok ciddi (ağır) bir durumun söz konusu olduğunu belirterek sözlerine başlayan Hollanda işçi kanadı üyesi (Etty), Türkiye'nin yararlandığı teknik yardımlara ve doğrudan ilişki misyonlarına karşın Uzmanlar Komisyonu'nun henüz çözüme bağlanmadığını belirttiği üç sorundan birinin, "sayılarının çok yüksek olmasına karşın kamu görevlilerinin örgütlenme ya da toplu pazarlık hakkından yoksun bulunmaları" olduğunu anımsatarak soruna değinmiştir.

Uzmanlar Komisyonu'nun kamu görevlilerinin örgütlenme ve toplu pazarlık hakkına ilişkin olarak hükümetten ilgili belge ve bilgileri istediğini belirterek konuya değinen işveren kanadı üyesinden (ve DİSK'in niçin hâlâ kapalı olduğunun açıklanmasını isteyen ancak bu soruna değinmeyen Yunanistan işçi kanadı üyesinden) sonra yeniden söz alan hükümet temsilcisi, ilk konuşmasında dile getirdiği görüşleri yinelemiştir. Hükümetin kendisine yönelik olan üçüncü soruna ilişkin tüm bilgileri derleyerek zamanında ILO denetim organlarına göndereceğini söyleyen temsilci, Türkiye'nin açıklıkla ve özel olarak kamu görevini ilgilendiren 151 sayılı Sözleşme'yi onaylamadığı ve bu belgenin Türk hükümetini bağlamadığı yolundaki ilk düşüncelerini anımsatmıştır. 98 sayılı Sözleşme'nin de memurlara uygulanmadığını ileri süren hükümet temsilcisi, memurların sendikal haklarının tanındığını savunmuştur.

Uygulama Komisyonu, aktarılan bu tartışmalar sonunda, karar niteliği taşıyan ve Genel Konferans'ca da onaylanan aşağıdaki sonuçlara ulaşmıştır:

"Komisyon hükümet temsilcisince sağlanan bilgileri ve yapılan ayrıntılı tartışmaları not eder. Komisyon, Uzmanlar Komisyonu'nun sendikal yasaların kimi yönlerden iyileştirilmiş olmasına karşın değişikliklerin Uzmanlar Komisyonu'nca ortaya atılan noktalar konusunda hiçbir değişiklik getirmediği yolundaki kararını kaygı ile not eder. Komisyon bu konuda Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin sonuçlarını anımsatmak ister. Komisyon hükümetin takındığı tutumu üzülenek not eder ve, yıllardır varlığını sürdüren ağır aykırılıkları gözönünde bulundurarak, hükümetin çok yakın bir gelecekte gerçek üçlü görüşmeler ardından, Uzmanlar Komisyonu'nun

(23) a.k., s. XXI/8.

gözlemlerini (isteklerini) tam olarak yerine getirmek ve Sözleşme'ye hukuksal olarak hem de uygulama yönünden eksiksiz uyum konusunda açık bir iyileştirmeye katkıda bulunmak için gerekli olan tüm önlemleri alacağına ilişkin kesin (sarsılmaz) umudunu dile getirir. Komisyon, bu denli uzun zamandır beklenen ilerlemelerin, denetim organlarındaki tartışmaların sürdürülmesini sağlamak için, hükümetin gelecek raporundan itibaren not edilebileceğini umut eder." (24)

Bu karara tümüyle katılan işçi kanadı, son derece önemli olması nedeniyle Komisyon raporunun "özel bir paragrafı"nda yer almasını önermiş, ancak işveren üyeler bu öneriyle katılmamıştır. Dolayısıyla da Türkiye 98 sayılı Sözleşme'nin uygulanması yönünden "özel paragraf"a alınmamıştır.

Hükümet Temsilcisinin Görüşlerinin Değerlendirilmesi

Hükümet temsilcisi de, hükümetin Ekim 1988 raporunda savunduğu görüş doğrultusunda 98 sayılı Sözleşme'nin kamu görevlilerini kapsamadığını öne sürmüştür.

Bu görüşün dayanaktan yoksun olduğunu birçok kez belirttiğim için üzerinde durmayacağım. Burada altını özellikle çizmek istediğim nokta şudur: Uygulama Komisyonu'nda İngilizce konuşan hükümet temsilcisi, bu görüşünü dayandırdığı 6. maddenin İngilizce metnini nedense aynen almamış (aktarmamış), maddenin İngilizce orijinalinde geçen "**public servants engaged in the administration of the State**" sözcüklerini aktarmak yerine salt "public servants" demekle yetinmiş ve ayrıca içinde Fransızca orijinalde geçen "fonctionnaires publics" sözcüklerini eklemiştir. (25) Bu ekleme, temsilcinin 6. maddenin Fransızca orijinalinden farklı olan İngilizce metni dururken, maddenin Fransızca orijinali temel alınarak çevrilen (26) onay yarasındaki Türkçe metni İngilizceye çevirerek aktardığını düşündürmektedir. Bu, yanlış olmanın dışında kanımca "gülünç" olarak da nitelenebilecek bir yoldur. Hükümetin ve temsilcisinin Uzmanlar Komisyonu'nun 6. madde konusundaki yerleşik görüşünü bilmedikleri düşünölemeyeceğine göre, Komisyon'da İngilizce yapılan bir konuşmada madde metninin eksik aktarılmasının, konuyu saptırarak dayanıksız resmi görüşe temel kazandırmaya çalışmaktan başka amaç taşımadığı açıktır.

Hükümet temsilcisinin dile getirdiği görüşlerden üzerinde durmak istediğim ikincisi, Uzmanlar Komisyonu'nun 1989 gözleminde 233/308 sayılı KHK kapsamındaki sözleşmeli personele yollamada bulunduğu savıdır. Komisyon'un bu konuya ilişkin gözleminde, Sözleşme'nin kişi yönünden uygulama alanına ilişkin yerleşik görüşü ülkemiz için de açıkça dile getirilmiştir. Başka deyişle ve yinelemek pahasına, devlet yönetiminde görevli olmayan (kamu gücünün organları gibi davranmayan) kamu görevlilerinin Sözleşme ka-

(24) a.k., s. XXI/14-15.

(25) International Labour Conference, 76th session, Geneva, June 1989, Committee on the Application of Standards, 21st Sitting, 21 June 1989, C. App./pv. 21, s. XXI/4.

(24) Mesut GÜLMEZ, "Kırkıncı Yılında, 98 Sayılı ILO Sözleşmesi Üzerine Prof. Dr. Cahit TALAS İle Bir Söyleşi", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Temmuz 1989, Sayı 109, s. 34-34.

samına girdiği belirtilmiş ve bunların sendikalaşma ve toplu pazarlık haklarından yararlanıp yararlanmadıklarının bildirilmesi istenmiştir. Bu anlatımdan, zorlama bir yorumla bile KİT'lerdeki sözleşmeli personelin amaçlandığı sonucuna ulaşamayacağı açıktır. Ayrıca temsilcinin, böyle bir görüşü dile getirirken Sözleşme'ye açıkça aykırı düşen bir başka yasal düzenlemeyi ve uygulamayı Komisyon önünde "itiraf" ettiğini de vurgulamak gerekir.

Temsilcinin 151 sayılı Sözleşme'nin Türkiye'ce onaylanmadığı için bağlayıcı nitelik taşımadığı yolundaki görüşü, ILO Anayasası'nın Önsöz'ünden kaynaklanan bağlayıcılık saklı kalmak üzere temelde doğrudur. Ancak kamu kesiminde çalışma ilişkileri konusuna yönelik özel bir belge olan bu Sözleşme'nin onaylanmamış olması, kamu görevlilerinin sendikal hakları sorununun Uygulama Komisyonu'nda tartışılmasına engel değildir. Çünkü Türkiye 98'i onaylamıştır ve 98 devlet memurlarının tümünü kapsamı dışında tutmaz. 151 sayılı Sözleşme'nin onaylanmamış olması nedeniyle Komisyon'un bu sorunu tartışamayaacağı savı dayanaktan yoksun ve yerleşik görüşe aykırıdır.

Son nokta olarak, Komisyon tutanağının Fransızca metninde bulunan ancak İngilizce metninde yer almayan bir cümleye, "konuşmacının (hükümet temsilcisinin) memurların sendikal haklarının tanınmış olduğunu yinelediği" konusuna değinmek istiyorum. (27) Kısa- ca belirteyim ki, memurların sendikal haklarını açıkça tanıyan bir iç hukuk belgesi yoktur. Bu haklar, görüşüme göre dayanağını uluslararası hukuktan (İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ile 98 sayılı Sözleşme'den) almaktadır. Hükümet ve adına konuşan temsilci 98'in kamu görevlilerini kapsamadığını savduklarına göre bu görüşe katılmaları kuşkusuz beklenemez. Hükümetin, hangi yasal düzenlemenin bu hakları memurlara "tanıdığını" sunacağı yıllık raporda belirtmesi gerekir.

Uygulama Komisyonu Kararının Değerlendirilmesi

Herşeyden önce Uygulama Komisyonu'nun 98 sayılı Sözleşme kurallarının uygulanması yönünden Türkiye'yi "özel paragraf"a almamış olması, eleştiriye açık ilk önemli noktadadır. Çünkü Komisyon'un bu yaptırım için uyguladığı ölçüt, "daha önce tartıştığı Sözleşmelerin uygulanmasındaki aykırılıkların birçok yıldan beri sürekli biçimde ortadan kaldırılmamasıdır." Uzmanlar Komisyonu'nca saptanan ve bu yazıda ele alınmayan iki aykırılık (çoğunluk koşulları ve zorunlu hakem organına tanınan geniş yetkiler) 2822 sayılı yasanın çıkarıldığı tarihten beri süren ve Uygulama Komisyonu'nda da tartışıla gelen bir sorundur. Denetim organlarının isteklerine karşın bu aykırılıkların giderilmemiş olması kanımca, özel paragrafa alınmanın öze ilişkin yukarıdaki ölçütünün uygulanmasını gerektirirdi. Nitekim Komisyon kararında da, Uzmanlar Komisyonu'nca belirtilen konularda "hiç-

(27) Komisyon tartışmalarının Fransızca tutanağında bu cümle şöyledir: "... l'orateur a répété que les droits syndicaux des fonctionnaires étaient reconnus (s. XXI/14). Buna karşılık İngilizce tutanakta şu cümle yer almaktadır: "... the speaker reiterated its previous comments on the trade union rights of public servants" (s. XXI/12). İki cümle arasında anlam yönünden önemli bir fark olduğu ortadadır. Bu farkın Komisyon'daki görüşmelerin çevrilerek özetlenmesiyle ilgili olduğu düşünülebilir. Yukarıda öne sürdüğüm görüşün bu çerçevede değerlendirilmesi gerektiği açıktır. Ayrıca hükümet temsilcisinin ilk konuşmasında böyle bir görüş dile getirmediğini, her iki tutanakta böyle bir savın yer almadığını da eklemeliyim.

bir değişiklik yapılmadığı" açıkça vurgulanmıştır .Komisyon'un işveren kanadının geleneklere aykırı biçimde işçi üyelerin önerisini desteklememesi, bu yaptırımın uygulanmasını engellemiştir. (28)

Komisyon kararında, diplomatik ancak açık ve kesin bir anlatımla, hükümetten Uzmanlar Komisyonu raporunda belirtilen konularda iyileştirmeler yapmasını istemiştir .Bu iyileştirmeler "çok yakın bir gelecekte", yani hükümetce sunulacak yıllık rapordan başlayarak gerçekleştirilecektir. İyileştirmeler, Uzmanlar Komisyonu gözlemlerini "tam olarak" yerine getirecek ve 98 sayılı Sözleşme'ye "tam uyum" sağlayacaktır. Söz konusu tam uyum ya da eksiksiz uygunluk, hem hukuksal planda hem de uygulamada gerçekleştirilecektir.

Gerçekte geçmiş yıllardaki Uygulama Komisyonu kararlarında da benzer anlatımla yer alan söz konusu isteklerin, bu yazıda incelenen kamu görevlilerinin sendikal hakları yönünden taşıdığı anlama ve bu alanda neler yapılması gerektiğine aşağıda değineceğim.

SONUÇ: YASAL DÜZENLEME İVEDİ BİR GÖREVDİR

Bu yazıda 98 sayılı Sözleşme kurallarının uygulanması bağlamında salt Türk kamu görevlilerinin sendikal hakları sorununu ILO denetim organlarına yanısıyan yönüyle inceledim. Dolayısıyla da, sonuç ereğiyle yapacağım saptamalar, Komisyon ve hükümet raporlarına ilişkin görüşlerimi daha önce açıkladığım için, ele aldığım sorunla sınırlı olacaktır.

Önce, biri ILO denetim sistemine yönelik olan, öbürü de ülkemizi ve özellikle de üst sendikal örgütleri ilgilendiren iki noktaya değinmek istiyorum.

Onaylanmış sözleşmelere ilişkin yıllık raporları (ve onaylanmamış Sözleşme ve Tavsiyelere ilişkin uygun aralıklarla gönderilecek raporları) incelemekle görevli denetim organları, Sözleşme'ye aykırı gelişmeleri çok gecikmeli olarak ve yeterli özenden uzak biçimde değerlendirmiştir. Bunun bir nedeni, bu denetim sürecinin temelde hükümetlerin yıllık raporlarında sunulan tek yanlı bilgilere dayanmasından ileri gelen işleyiş özelliği ise, öteki ve kanımca daha önemli olanı, gerek yasal planda gerekse uygulamada ortaya çıkan aykırılıkların ayrıntılı ve dayanaklı raporlarla gecikmeksizin denetim organlarına iletilmemiş olmasıdır. Gerçekten, Türk-İş ve özellikle de 1317 sayılı yasayla 1970 yılında Sendikalar Yasası'nda yapılan değişiklikleri bir yakınma ile anında ILO'ya (SÖK'e) ileten DİSK, Anayasa'nın 46. ve 119. maddelerinde ILO ilkelerine ve 98 sayılı Sözleşme'ye aykırı biçimde yapılan değişiklikler konusunda herhangi bir yakınmada bulunmamışlardır. Oysa zamanında yapılacak böyle bir yakınma, yıllık raporların incelenmesine dayalı denetim sistemi dışında, ILO Anayasası'nın doğruladığı sendika özgürlüğü ilkesine yönelik saldırıları incelemek amacıyla oluşturulan özel denetim mekanizmasının ve bunun temel organı olan SÖK'ün de devreye girerek 1971 Anayasa değişikliklerini incelemesini ve yakınmanın hukuksal boyutu konusunda Uzmanlar Komisyonu'nun dikkatini çekerek sorunun daha özenli ve derinlemesine değerlendirilmesini sağlayabilirdi. Ulusal sendikal konfederasyonlarca

(28) Bu konuda bkz: "Türk-İş, 98 Sayılı Sözleşme Açısından Türkiye'yi Özel Paragrafa Aldıramadı", İşveren, Cilt XXVII, Sayı 10, Temmuz 1989, s. 3 vd.

savsaklanan bu yakınma, onlar aracılığıyla uluslararası sendikal kuruluşlarca da yerine getirilebilir. T.C. hükümetlerinin ILO Anayasası'na aykırı olarak yıllık raporlarına sunmadığı ve Uzmanlar Komisyonu'nun "doğrudan istem"lerini yanıtlamadığı bir ortamda, SÖK'ü devreye sokacak bir yakınma, Uzmanlar Komisyonu'nun hem yanlış resmi bilgilere dayanarak eksik ve yüzeysel gözlemlerde bulunmasını engelleyebilir, hem de daha kısa bir süre içinde doğru ve sağlıklı bir değerlendirme yapmasını sağlayabilirdi.

Üzerinde duracağım üçüncü nokta, T.C. hükümetlerinin izlediği oyalama ve zaman kazanma politikasıyla ilgilidir. Anayasal yükümlülüklerini savsaklayıcı bir tutum izleyen T.C. hükümetleri, genel olarak sendikal haklar konusunda ILO denetim organlarına karşı izledikleri "geleneksel" oyalama ve zaman kazanma politikasını, yasa tasarısı hazırlandığından söz etme, yanlış yasal dayanak gösterme ve yerleşik uluslararası ilke kararlarını yadsıma ya da görmezlikten gelme gibi ülkemizin uluslararası saygınlığına gölge düşüren yollara başvurarak memurların sendikal hakları konusunda da yürütmüşlerdir. Bu politika, denetim organlarının yetersiz ve yanlış bilgilerle yetinmek zorunda kalmaları, ulusal sendikal örgütlerin soruna karşı ilgisizlikleri ya da çok geç devreye girmesi gibi nedenlerle kendi açısından uzun sayılabilecek geçici bir süre için başarılı olmuştur. Ancak 1989'a gelindiğinde "denizin tükendiği" sonunda ortaya çıkmış, ILO denetim organları gecikerek de olsa doğru değerlendirmeye ulaşmış ve Türk kamu görevlilerinin sendikalaşma ve toplu pazarlık haklarının Türkiye'nin 1952 yılında onayladığı 98 sayılı Sözleşme'den doğduğunu saptamıştır.

Kanımca bu saptamanın anlamı açıktır ve yapılması gerekenler de bellidir: Türkiye memurların anılan sendikal hakları yönünden 98 sayılı Sözleşme kurallarını yasal, yönetsel, yargısal yollardan ya da toplu iş sözleşmeleri aracılığıyla uygulamaya aktarmak, Sözleşme güvencelerini ulusal çalışma yaşamına geçirmek, kısacası Sözleşme'yi tüm kurallarıyla yürürlüğe koymak için önlemler almak zorundadır. Varlığı 98 sayılı Sözleşme bağlamında Uzmanlar Komisyonu'nun 1989 raporuyla artık açıkça onaylanan kamu görevlilerinin sendikal haklarının 98 kurallarına ve bu kuralların uygulanmasına ilişkin denetim organlarının yerleşik ilke kararlarına tam uygunluk sağlayacak biçimde düzenlenmesi, kanımca ivedi bir görev ve anayasal yükümlülüktür. Türkiye'nin Sözleşme kurallarını ulusal yasalara yansıtma konusunda yıllardır savsakladığı önlemleri almamakta direnmesi, yalnızca 1989 Haziran'ında kurtulduğu "özel paragraf" yaptırımıyla karşılaşmasına değil, kanımca bundan daha ağır olmak üzere uluslararası saygınlığımızın zedelenmesine neden olacak ve ayrıca AT ile bütünleşme istek ve politikasındaki içtensizliğini de gösterecektir.