

KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI, İLE İLGİLİ BAŞLICA GÖRÜŞLER

Doç. Dr. Bengü DERELİ

Bu yazıda kamu görevlilerine sendika ve toplu pazarlık özgürlüklerinin ve grev hakkının tanınmasıyla ilgili başlıca görüşleri ve tartışmaları özetlemeye çalışacağız. Önce, literatürde kamu görevlileri sendikacılığı ile ilgili başlıca görüşler belirli yaklaşımlar halinde gruplandırılmaya çalışılmış ve burada kişisel görüşümüz de belirtilmek istenmiştir. Bunu izleyen başlık altında ise, işveren olarak "Devlet" in, konumuz, yani memur sendikacılığı ve toplu pazarlık faaliyetleri açısından özel kesimden farklı ve kendine özgü başlıca karakteristikleri açıklanmıştır. Son paragraflarda ise kamu görevlileri için özel bir tartışma konusu olan grev hakkı konusundaki görüşlerin değerlendirilmesine çalışılmıştır. Bu kısımdaki açıklamalarda Batı literatüründen yararlanılmış, Türkiye ile ilgili kavram ve görüşlere yer verilmemiştir.

1. KONUYA BAŞLICA YAKLAŞIMLAR

Kamu kesiminde çalışma ilişkilerinin kendine özgü bazı karakteristikleri vardır ve literatürde bunlar üzerinde ayrıntılarıyla durulmuştur. Bu konuda başlıca iki yaklaşımın ağırlık kazandığı görülmektedir. Bunlardan birincisi kamu görevlilerinin çalışma koşullarını ekonomik bir analizle açıklamaya çalışmaktadır. Bu yaklaşım Profesör Hildebrand tarafından şöylece özetlenmiştir: Devletin sağladığı hizmetlerin büyük bir kısmı yurttaşlara parasız olarak sunulmakta, birikmiş bir kapitalle değil, genellikle yasa koyucunun saptadığı cari vergilerle finanse edilmektedir. Bu nedenle, bir grev ya

da lokavt halinde özel kesimde olduğu gibi gelir ya da kâr kaybı sözkonusu olmamaktadır. (Amacı özel kesim girişimcileri gibi kâr etmek olan kamu iktisadi kuruluşlarındaki çalışma ilişkileri, kuşkusuz bu tahlilin geniş ölçüde dışındadır). Grev ya da lokavttan etkilenen hizmet de çoğu kez bir tekelci durumda bir devlet kuruluşunun elindedir ve her zaman hayati ve temel nitelikte değilse de birçok yurttaş tarafından kullanılır. Ya da belki daha doğru bir deyişle, gerekli niteliklere sahip herkesin yararlanmasına açıktır. Bu nedenden ötürü, hizmetlerin durmasından ve buna bağlı diğer maliyetlerden olumsuz yönde etkilenen, tüketici durumunda olan ve vergi ödeyen yurttaşdır. Kamu kesiminde yöneticiler piyasa ve kâr sisteminin kurallarından geniş ölçüde soyutlanmışlardır. Giderleri gelirlere göre dengelemek gereği burada sözkonusu değildir ve yegâne tehlike olan yurttaşların oylarıyla olumsuz tepki göstermeleridir ki bu da, göreve tayinle gelmiş memurları değil, seçilmiş siyasi yöneticileri tehdit eden bir faktördür¹.

İkinci bir yaklaşım ise, piyasa ve kâr motiflerinden değil, devlet yönetiminin özelliklerinden ve hukuki kavramlardan hareket eder. Başlıca varsayımı devletin egemenliği ve üstünlüğü (sovereignty) kavramına dayanır. Buna göre tüm karar güç ve yetkisi nihai durumda devlette toplanır. Bu nedenle, kamu yönetiminde işveren birimleri toplu pazarlıkta ve özellikle toplu pazarlığın finansal konularında karar verme yetkisine genellikle sahip değillerdir. Bu güç ve yetki, yasama organına aittir. "Egemenlik" doktrini, devletin herhangi bir özel çıkarım etkisinde kalabilme olasılığını reddetmekte ve demokrasilerde ancak seçmenlerin çoğunluğunun istemesi halinde bazı pazarlıkların yapılabileceğini kabul etmektedir².

Bununla beraber, kamu kesiminde de bir çeşit işveren-işçi ilişkisinin var olduğu inkâr edilemez. Sorun, bu ilişkiyi tanımlamak ve

-
- 1) George H. Hildebrand, "The Public Sector", John Dunlop ve Neil Chamberlain (ed.) **Frontiers of Collective Bargaining** içinde, New York, Harper and Row, 1967, ss. 126-137.
 - 2) Profesör Kurt L. Hanslowe, bu görüş ve iddiaları bir kitabında ayrıntılı biçimde incelemektedir. Bakınız: Kurt L. Hanslowe, **The Emerging Law of Labor Relations in Public Employment**. NYSSJLR, Cornell University, Ithaca, 1967, Fası 2: "Kral Hata Yapmaz".

sonra da düzenlemektir. Tanım ve düzenleme yapılırken, genellikle özel kesimdeki normlardan yararlanılmaktadır. Ancak bu yola gidildiğinde kamu kesiminde istihdam ilişkisinin ne olduğu değil, daha çok ne olmadığı üzerinde durulmakta ve sonuçta ortaya kamu görevlileri için toplu pazarlığı sınırlandırmaya yönelik çeşitli öneriler çıkmaktadır. Bu öneriler genellikle grevi yasaklamaya, toplu pazarlığın kapsamını daraltmaya, kamu işveren birimlerinin ve memur sendikalarının güçlerini ve yetkilerini parçalamaya yönelik olmaktadır.

Bu yaklaşıma bir cevap ise şu olabilir: Hükümetler belli bir işveren tipini temsil ederlerse de, özel kesimde çok çeşitli işveren tiplerine rastlanması dikkate alındığında, devletin onlardan önemli bir farka, hiç olmazsa konumuz bakımından sahip olmadığı söylenebilir. Özel kesimde de tekel durumunda işverenler vardır. Kamu yönetimlerinin hizmet anlayışı ve piyasa dışında faaliyet gösterme özellikle, kâr amacı gütmeyen özel kuruluşların amaç ve faaliyetlerine benzetilebilir. Bu nedenlerden ötürü, çalışma ilişkileri, sendikacılık ve toplu pazarlık sözkonusu olduğunda, özel kesim uygulamasında denenmiş kurum ve yapıları, yasaları ve müeyyideleri olanaklar ölçüsünde kamu kesiminde de benimsememizde bir sakınca olmasa gerektir. Özel kesimdeki uygulamalar her zaman mükemmel olmamışsa da yine de kamu görevlileri sendikacılık ve toplu pazarlığını düzenlerken el yordamıyla hareket etmeye kıyasla, bizlere daha rasyonel bazı ipuçları sağlayabilirler³. Kamu görevlilerinin sendikaları da isteklerini ve özellikle grev hakkı konusundaki görüşlerini ileri sürerlerken bu varsayımdan hareket etmekte, kendilerine daha çok özel kesim toplu pazarlığını örnek almaya çalışmaktadırlar. İzleyen paragraflarda yukarıdaki çeşitli görüşlerin daha ayrıntılı bir açıklaması yapılmaktadır. Ancak konuyu incelerken bizce belki en gerçekçi yaklaşım, kamu kesiminde memur sendikalarının ve kamu işverenlerinin davranışlarını araştırmak, bu alanda gözlemleyebildiğimiz politik davranışlardan ve yasal düzenlemelerden sonuçlar çıkarmaya çalışarak, bazı genellemelere varmaktır. Kamu görevlilerinin çalışma ilişkileri ekonomik etkilerden ve baskılardan çok, siyasal faktörler sonucunda şekillenmektedir. Özel kesimin uygulama ve kurumları kamu görevlileri sendikacılığına —bazı hallerde— aktarılabildiği gibi, özel kesim çalışma ilişkilerinde de kamu kesiminde geliştirilen bazı kurum ve yöntemlerden, örneğin yaratıcı birtakım

barışçı uyumsuzluk çözüm yöntemlerinden, "verimlilik esasına dayalı toplu pazarlık" (productivity bargaining), vb. tekniklerden yararlanabilir kanısındayız.

2. KAMU İŞVERENLERİNİN KENDİNE ÖZGÜ BAZI NİTELİKLERİ

A. Genel Olarak

Hukuk açısından "işveren", işçi sayılan kimseleri ücret karşılığı çalıştıran gerçek ya da tüzel kişidir³. İşverenler işçiler için genel ve özel nitelikte amaçlarla görevleri belirler ve işçilerin çalışmasını doğrudan ya da başkalarına (işveren vekillerine) yetki devretmek suretiyle yönetirler. Bu fonksiyonlar tüm işverenler için ortak olmakla beraber, bunlarla ilgili karar sürecinin içerdiği ortam ve çevre kamu ve özel sektör işverenleri için farklıdır. Kamu kesimi özellikle bütçe ve mali olanaklar, kuvvetlerin ayrılığı ilkesi ve devletin "egemenliği ve üstünlüğü" kavramı gibi yönleriyle özel kesimden farklı özellikler taşır. Bu farklılıklar kamu kesiminde sendikacılık ve toplu pazarlığı belli ölçüde etkilemektedir.

Devlet kesimiyle özel kesim arasında başka belirleyici ekonomik faktörler ve finansal konularda hareket serbestliği bakımından önemli farklar vardır. Özel kesimde piyasa ekonomisi işçilerin daha yüksek ücret ya da daha iyi çalışma koşulları isteklerini sınırladığı bir etki yapar. İşçilik maliyetlerinin artması, ancak emek verimliliğinin yükselmesi, işveren kârlarının düşmesi ya da tüketicilerin ödedikleri fiatların yükseltilmesi ile telâfi edilebilir. İşverenin artan emek maliyetini tüketicilere yansıtabilmesi, tüketicilerin söz konusu mamul ya da hizmeti daha yüksek bir fiatla satınalma konusundaki isteklerine diğer bir deyişle, talep elâstikliğinin sınırlı oluşuna bağlıdır. İşverenler tüketicinin "kullanılabilir geliri"ni (disposable income) paylaşmak için aralarında rekabet ederler; bu rekabet de tüketicinin daha yüksek fiatı ödeme hususundaki istekliliğini belirleyen faktörlerden biridir.

3) Bu görüş için bakınız: Eric Polisar, "Strikes and Solutions", **Public Personnel Administration**, Chicago, 1968.

4) Nitekim 1475 no.lu İş Kanunumuzun 1. ci maddesine göre de "işçi çalıştıran tüzel veya gerçek kişiye işveren denir".

Devlet ise özellikle tekel durumunda olduğu endüstrilerde ve arzettiği birçok kamu hizmetlerinde diğer endüstrilerin rekabetine pek mâruz değildir. Kamu kesimi, özel kesimle rekabet eden iktisadi teşebbüsleri dışında, kamuya arzettiği mal ve hizmetlerin genellikle yegâne üreticisi durumundadır. Bu nedenle devlet, özel sektörün etkisi altında kaldığı piyasa rekabetine aynı ölçüde mâruz değildir. Tüketicilerin devletin arzettiği mal ve hizmetleri satın alıp almama konusunda tercih olanakları yoktur. Kamu hizmetlerinin karşılığını bu hizmetlerden ister yararlansınlar, ister yararlanmasınlar, çoğu kez yasaların düzenlediği vergilerle ödemek zorundadırlar. Maliyet artışları, müşterileri kaybetmek korkusu olmaksızın vergileri yükseltmek suretiyle telâfi edilebilir. Ancak, piyasa rekabeti genellikle mevcut olmamakla beraber, devlet iktisadi faaliyetlerinde tamamen özgür de değildir. Demokratik bir toplumda, devlet vergileri yükseltebilmek için yurttaşların ya da onların temsilcilerinin rızasını almak zorundadır. Bu nedenle, siyasi birtakım belirleyici faktörler, devletin vergileme ya da başka gelir kaynakları bulma gücünü sınırlandırmaktadır.

Bazı kamu kuruluşları, finansman bakımından kamu ve özel kesim işverenleri arasında yer alırlar. Kamu iktisadi teşebbüsleri kâr amacı güderek elde ettikleri geliri finansmana yönelttikleri gibi, bunların —memleketimizde olduğu gibi— zarar ve açıkları genellikle devlet bütçesinden karşılanır. Diğer bazı kamu kuruluşları da fonlarını halka tahvil satmak suretiyle oluştururlar. Yerel yönetimler ise bütçelerini yerel vergileme yetkilerine dayanarak oluştururlar. Kamu kuruluşlarının genellikle kendilerine tahsis edilen bütçelerin sınırları içinde faaliyette bulunmaları gerekir. Birçok devletlerde ve bunlara ait alt siyasal birimlerde harcamaların her bütçe devresinde gelirleri aşmaması zorunludur. Ayrıca yasalar da, toplam bütçe içinde esnekliği ve hareket serbestliğini sınırlandırmış olabilir. Kamu kesiminde fonların projeler ya da departmanlar arasında, bütçe içinde de fasıllar arasında transferi özel kesime kıyasla genellikle çok daha güçtür.

Kamu kesimi işvereni, özel kesim işverenin aksine ne mülkiyet hakkına, ne de kendisini teşvik edip kararlarını yönlendirecek bir kâr motifine sahiptir. Ancak piyasa etmenlerinin zayıf olması, kamu işvereni iktisadi fırsatları değerlendirerek hareket etmek ve

harcamalarında dikkatli olmak gereğinden kurtaramaz. Kamu işverenin başarısı bütçeyi dengeleyebilme ya da yeni gelir kaynakları bulabilme güç ve yetenekleriyle ölçülür. Bununla beraber, kamu kesiminde sözkonusu değerlendirmeler ekonomik olmaktan çok politik açıdan yapılmaktadır. Kamu işverenlerine özgü bütün bu farklılıklar, kamu görevlilerinin sendikalaşma ve toplu pazarlık faaliyetleri bakımından özel kesime kıyasla çok değişik uygulamaların doğmasına yolaçmaktadır.

B. "Kuvvetler Ayrılığı" İlkesi

Kamu görevlileri için sendikacılık ve toplu pazarlık süreçlerini etkileyen faktörlerden biri de, bu kesimde kuvvet ve yetkilerin gerek üniter ve merkezî devletlerde, gerek federal yapılı devletlerde ve çeşitli düzeylerde birbirinden ayrılmış ve dağıtılmış olmasıdır. Özel kesim işletmeciliğinde ise otorite genellikle belli bir merkezde toplanmakta, zaman zaman demokratik katılmaya dayalı bazı yöntemler uygulansa da, kuvvet ve yetkiler örgütün üst düzeyinde yer almaktadır. Devlet kesiminde çalışanların maaş ve ücretleri yasama organının ya da örneğin memurlar için bu amaçla düzenlenmiş bir komisyonun yetki alanına girebilir. Bütçeleri etkileyen faktörler de, toplu pazarlığa taraf olan kamu işverenlerinin kontrolü dışında kalabilir. Memurlar için kurulmuş bir komite, örneğin A.B.D.'de belirli bir eyalete ait "memuriyet komisyonu" (civil service commission) bu eyaletin çeşitli organlarında görevli personelin şikâyet ve disiplin sorunlarını çözmek üzere kendi çalışma prosedürlerini kendisi düzenleyebilir. Gerçekte kamu kesiminde "işveren" her konuda karar verecek tek bir otorite olmayıp, birden çok sayıda kişi ya da organ olarak ortaya çıkmaktadır. Kuşkusuz işveren ve killerinin sayısı ve çeşitliliği çok daha fazla olabilmektedir. Kamu kesimi için önemli bir sorun da, özellikle federal yapılı devletlerde görüldüğü gibi, iktidarın ve yetkilerin aynı yönetim düzeyinde olduğu kadar, değişik düzeyler —örneğin federal devlet, federe devlet ve nihayet bunun altındaki birimler— arasında dağılım biçimidir. Örneğin, A.B.D.'de belediye memurlarının emeklilik plânları, çoğu hallerde, eyalet yasama organının yetki alanına girmektedir. Federal hükümet ise, federal düzeyde desteklenen programlarda çalıştı-

rılan eyalet kamu görevlilerinin çalışma koşullarını düzenleyebilmektedir⁵.

C. "Devletin Egemenliği ve Üstünlüğü" Kavramı

"Devletin egemenliği" (sovereignty) bağımsız bir devletin yönetiminde üstün ve mutlak bir güce sahip olduğunu belirtmek için kullanılan bir kavramdır⁶. Klâsik demokrasiyle yönetilen ülkelerde "devletin egemenliği" halk iradesinden kaynaklanır. Bu üstün güç-federal yapılı sistemlerde, halk adına federal devlet ve federe devletler tarafından ortaklaşa, üniter sistemlerde ise merkezi devlet tarafından kullanılır. Bu devletler de güçlerinin bir kısmını daha alt yönetim kademelerine, örneğin belediyelere ve benzeri yerel yönetimlere devrederler.

Tutucu bir yaklaşıma göre devletin egemenliği doktrini, devletin sahip olduğu yetkilerin başka bir güce devredilemeyişi ya da başka bir güçle paylaşılmasını anlamına gelir. Ancak, bundan sözkonusu gücün hiç sınırlanmadığı anlamı da çıkarılmamalıdır. Demokratik ülkelerde devlet fonksiyonlarının artışına paralel olarak, üstün ve egemen devletin özellikle yürütme organının mutlak gücünü sınırlandırmak yönünde eğilimler ortaya çıkmıştır. Devletin gücünün giderek bir baskı rejimine dönüşmesini önlemek için de, bu eğilimler doğal karşılanmaktadır.

Kamu görevlilerinin çalışma ilişkileri açısından, bu doktrinin tutucu taraftarları devletin yalnızca ve tek yanlı olarak kamu görevlilerinin çalışma koşullarını belirleyebileceği görüşüne yer verirler. Kamu görevlilerinin kendi örgütlerini kurarak çalışma koşullarının belirlenmesinde söz sahibi olmaları, yani toplu pazarlık yapmaları, bu doktrini savunanlar açısından kuşkusuz olanak dışıdır. Kamu görevlisinin çalışma koşulları, özel kesimdeki işçi için sözkonusu olan ve

5) Bakınız : Michael H. Moscow, J. Joseph Loewenberg, Edward C. Koziara, **Collective Bargaining in Public Employment**, New York : Random House, 1970, s. 16.

6) "Devletin üstünlüğü" doktrininin kamu görevlilerinin örgütleri üzerindeki etkilerini A.B.D. bakımından açıklayan şu çalışmada konu ile ilgili birçok ayrıntılar verilmektedir : Kurt L. Hanslowe, **The Emerging Law of Labor Relations in Public Employment**, op. cit., Bölüm 2.

karşılıklı irade beyanlarıyla oluşan hizmet akdine göre değil, yasa, tüzük, yönetmelik ve kararnamelerle belirlenen statü hukukunun kurallarına göre tek yanlı olarak önceden saptanır. Gerçekte, "devletin üstünlüğü ve egemenliği" doktrinine, kamu görevlilerinin toplu pazarlık haklarını engellemek amacıyla sık sık başvurulmuştur. A.B.D.'de 1960'ların başlarında bazı eyaletlerde kamu görevlilerinin kurdukları örgütlerin toplu pazarlık girişimlerinin kabul edilmemesine gerekçe olarak yine bu görüşten geniş ölçüde yararlanılmıştır. 1960'ların sonlarında sözkonusu doktrin önemini A.B.D.'de ve çoğu diğer ülkelerde genellikle kaybetmiş olmakla birlikte zaman zaman benzer iddialara dayanılmakta olması dikkati çekmektedir⁷. Dayandığı mantık herne olursa olsun, "egemen ve üstün devlet" kavramı devlet kesiminde memurların toplu pazarlık hakkına sahip olmasından çekinen çevrelerce kullanılmaktadır. Gerek Avrupa'da, gerek A.B.D.'de yetkili devlet organları çoğu kez kamu görevlilerinin istihdam koşullarının tek taraflı olarak belirlenmesini istemişler, toplu pazarlığın devlet otoritesini ve devlet faaliyetlerinin etkinliğini zayıflatacağını ileri sürmüşlerdir. Birçok çevreler de kamu görevlilerine toplu pazarlık hakkı tanınması halinde bunun devlete karşı grevler yapılmasını kaçınılmaz hale getireceğinden endişe etmişlerdir.

Öte yandan, kamu görevlileri için sendikacılık ve toplu pazarlık hakkını savunanlar, devletin sahip olduğu açık bazı güç kaynaklarından başka, bu güçleri kullanabilmesini kolaylaştıran zımnî birtakım güçlere de sahip olduğunu belirtmektedirler⁸. Örneğin, dev-

7) Nitekim 1968'de Nevada Başsavcısı bu eyaletteki kamu görevlilerinin, amacı toplu pazarlık olan örgütlere girmesinin yasal olmadığını belirtirken, esas itibarıyla "devletin egemenliği" doktrinine dayanmıştır. Bakınız: *The Bureau of National Affairs, Government Relations Report*, No. 243, Washington, D.C.; Mayıs 6, 1968, ss. D-1-D-6.

8) Moscow, et al., op. cit., s. 18.

A.B.D.'de bazı mahkemeler, yasal yasaklamalar olmadığı sürece, kamu otoritelerinin eğer isterlerse kamu görevlileriyle toplu sözleşmeler yapabileceklerine karar vermişlerdir. Bu ülkede federal devletin ve birçok federe devletin bu konudaki tutumu, ilgili kamu kuruluşlarının kendi iradeleriyle, yani isterlerse, kamu görevlilerinin örgütleriyle toplu pazarlık yapabilecekleri, ancak bu konuda yasal bir zorunluluk yoksa toplu pazarlığa zorlana-

letin birçok ülkede doktor, öğretmen, vb. gibi meslek sahiplerini sözleşmeli personel olarak istihdam etme olanağına sahip olduğu bilinmektedir. Devletin bireysel hizmet sözleşmesi yapabildiği halde aynı gruplarla toplu sözleşme yapamamasını savunmak ise güçtür. Konu bir yerde ülkemizde kamu kesimindeki işçi-memur ayırımının doğurduğu sorunlara benzer niteliktedir; öyle ki, sırf "işçi" statüsünde sayıldıkları için birçok kamu kesimi çalışanları sendika ve toplu pazarlık haklarından yararlandıkları halde, benzer nitelikte işler yapan fakat "statü" hukukuna dahil edilen ve devlet hizmetine girişi "şart tasarruf" sayıldığı için "memurlar" bu haklardan yoksun bırakılmaktadır.

3. KAMU GÖREVLİLERİ İÇİN GREV HAKKI

A. Aleyhteki Görüşler

"Devletin egemenliği" (sovereignty) ilkesi de zamanla değişikliğe uğramıştır. Halen greve karşı olanların çoğunluğu tarafından kabul edilen görüş, devletin ancak kendi isteğiyle egemenlik ve üstünlüğünü sınırlandırabileceği ve kamu refahının sözkonusu olduğu belirli amaçlar için yasalarla ya da mahkemelerce, hükümetin isteklerinin aksine, bazı eylemlere ve bu arada belki greve izin verilebileceğidir⁹.

Greve karşı önemli bir iddia da, özel kesimdeki karar mekanizması karşısında kamu kesimindeki karar mekanizmasının niteliğidir. Grevi özel kesimde görece olarak ekonomik gücü belirlediği ve bir anlaşmaya varılmasında nihai etkileyici faktör olduğu için yararlı

mayacakları yönünde gelişmiştir. Gerçekten herhangi bir devlet ya da eyaleti toplu pazarlığa katılmaktan alıkoyan yazılı ya da yazılı olmayan herhangi bir "egemenlik" ya da "üstünlük" yasası mevcut değildir. Hatta bir bakıma, devletin kendi memurlarıyla toplu pazarlık yapması halinde, "üstün" ve "egemen" gücünü bu şekilde kullanmayı tercih ettiği bile söylenebilir.

9) Andrew W.J. Thompson, "Strikes and Strike Penalties in Public Employment", **Public Employee Relations Reports**, no. 2, New York State School of Industrial and Labor Relations, Cornell University, 1967, s. 5.

bir işleve sahiptir. Burada kriter, salt anlamda ekonomiktir. İşveren işçilerin isteklerine karşı çıkacak ve belki de üretimin durmasına katlanarak kârını azamileştirmek mi, yoksa bu isteklere boyun eğip, mamulünde bir maliyet artışına göz yummak mı gerektiğine karar vermek zorundadır. Ancak kamu kesiminde bu kriterler geçerli olmaz. Yukarıda belirttiğimiz gibi, devlet hizmetlerinin genellikle bir piyasa fiatı yoktur; tüketici maliyetin çok yüksek olduğunu belirterek bu hizmetleri satınalmayı reddedemez. Halk bu hizmetleri istese de istemese de, bunların karşılığı olan vergileri, yasalara göre ödemek zorundadır. Hangi hizmetlerin yerine getirileceğini belirleyen kararlar ise, siyasi kararlardır. Bunlar, önceliklerin en iyi dağılımını sağlayacağına inanılan belli bir adaya ya da partiye oy vermek suretiyle belirlenirler. Bu öncelikler sistemine iktisadi güç kullanmak yolu ile yani grevle müdahale etmek ise, temsili hükümet ilkelerini sarsabilir. Öte yandan, bir hükümetin çok düşük ücret ve maaşlar ödeyebileceğini savunmak da yanlış olur. Kamu işverenleri de emek piyasasından yeterince emekçi sağlayabilmek için birbirleriyle rekabet etmek zorundadırlar. Bu rekabet, ücret ve maaşların özel sektördeki düzeyin çok altına düşmesini önleyecektir.

Greve karşı olanların bir başka iddiası da şudur: Kamu görevlilerinin yapacağı grevler, doğrudan hükümete karşı olmaktan çok, kamuya yani halka zarar vermek sonucunu doğurmaktadır. Hükümet ise, esas itibarıyla kâr amacıyla hareket etmediği için, iktisadi açıdan önemli bir zarar görmemektedir. Oysa, temel hizmetler engellendiğinde halk güçlüklerle maruz kalmakta ve zarara uğramaktadır. Örneğin, bir metro grevi işlerine gitmede başka seçenekleri olmayan milyonlarca şehir halkını çok güç bir durumda bırakabilir. Bu halk ise grevle direkt ilişkisi olmayan kişilerden oluşur. Özel kesimde ise, aksine grevin maliyetine tüketicilerden çok grevle doğrudan ilişkili taraflar katlanmak zorundadırlar.

Bunun gibi grev hakkının özel sektörde bile mutlak olmadığına işaret edilmektedir. Örneğin, A.B.D.'de Taft-Hartley Yasası'nın fevkalâde halleri düzenleyen hükümlerine göre ulusal sağlık ve güvenliği tehdit eden grevlere karşı geçici durdurma ve erteleme kararları alınabilir. (Bilindiği gibi, benzer nitelikte grev erteleme hükümlerine Türk yasaları da yer vermiştir). Örneğin —demiryollarında olduğu gibi— Taft-Hartley'in uygulanmadığı hallerde de hükümet temel

hizmetlerde grevleri önlemek amacıyla elindeki güçleri kullanmış, hatta bu amaçla zorunlu tahkime bile başvurmuştur. Elektrik, su, havagazı dağıtımı gibi hizmetler de, özel kesimde bile olsalar, kesilmelerine izin verilmeyecek kadar önemli sayılarak bu kategoriye sokulabilirler. Özel kesim bile grev yasağına tabi tutulduğuna göre, buradaki ayırıcı nitelik, mülkiyetten çok hizmetin gereklilik derecesi olmaktadır. (Türkiye’de ise bu hizmetler kamu tüzel kişileri ya da kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından ifa edildikleri takdirde grev yasakları içinde sayılmış, dolayısıyla bunlarda çıkan uyuşmazlıklar zorunlu tahkime tabi tutulmuştur). Bazı kamu hizmetlerinin kısa dönemde gerekli ve temel nitelikte olmadıkları iddia edilebilir, ancak gerekli olan ve olmayan hizmetleri birbirinden ayıracak kriterleri saptamanın imkânsız olduğu, hizmetlerin büyük çoğunluğunun da hemen her kritere göre gerekli sayılma olasılığından ötürü kamu kesimindeki tüm grevlerin yasaklanması gerektiği bile iddia edilmektedir.

Kamu kesiminde grev hakkına karşı ileri sürülen son bir iddia ise, iki tarafın nispi ekonomik gücünü ilgilendirmektedir. Özel kesimde grev hakkı lokavt hakkının karşıtıdır. Kamu kesiminde ise devlet sırf kendi çalışanları üzerinde ekonomik güç uygulamak amacıyla faaliyetlerini durduramaz. Bir kamu görevlisi, lokavta tabi tutulmak riskine maruz değilse, işverenine yani devlete karşı ekonomik baskı hakkına da sahip olmamalıdır.

B. Lehteki Görüşler

Bu iddialara karşı kamu görevlileri için grev hakkını savunanlar ise, şu görüşleri öne sürüyorlar. Herşeyden önce, kamu kesiminde toplu görüşmelerin başarılı olabilmesi için, isteklerin kabul edilmesini sağlayacak etkili bir baskı mekanizmasına ihtiyaç vardır. Grev hakkı olmaksızın kamu işvereninın sendikayla toplu görüşmeye oturmaya ciddi anlamda yanaşmadığı, çoğu kamu görevlisi sendikaları tarafından ileri sürülmüştür. Öte yandan, devletin egemenliği ve üstünlüğü doktrininin de birçok hal ve yerlerde etkinliğini geniş ölçüde yitirdiği görülmektedir. Hükümetler yargı organları nezdinde dava edilebilir; yine çeşitli devlet kuruluşları işçi-ışveren ilişkileri alanı dışında özel kişilerle ya da şirketlerle bağlayıcı sözleşmeler yapar, hatta işçi-ışveren ilişkileri alanı içinde de bağlayıcı tahkim karar-

larına tabi olurlar. Devlet tüm bu hallerde bağlayıcı ilişkilere girmiş olmaktadır. Bunlar, "devletin üstünlüğü ve egemenliği" doktrininin artık zayıfladığını kanıtlamaktadır.

Hâlen daha çok taraftar toplayan iddia ise şudur: sınırlı sayıda istisnası dışında, kamu kesimindeki hizmetler özel kesimdeki hizmetlerden, kamu görevlilerinin örgütlerini isteklerini kabul ettirmede en önemli araç olan grev hakkından yoksun bırakacak ölçüde farklı değildir. Örneğin, polislerin, grev yapmaması gerektiği hemen her ülkede kabul edilmektedir. İtfaiye görevlileri de genellikle aynı kategoriye sokulur (bununla beraber, A.B.D.'de itfaiyeciler sendikası tüzüğündeki grevden kaçınma hükmünün kaldırılması olanaklarını incelemek üzere bir komisyon kurmuştur)¹⁰. Ancak, temel ve hayati nitelikteki hizmetlerin "polis" ve "itfaiye"nin faaliyet alanı içinde kaldığını, bunların dışındaki hizmetlerin örneğin, park ya da müze bekçilerinin yaptıkları işlerin bu kategoriye sokulmadığını görmekteyiz. Öte yandan, belediyelerin yürüttüğü kitle taşımacılığı ya da çöplerin toplanması gibi çoğu kez temel nitelikte sayılan hizmetlerin de, bir şehirde kamu kuruluşları tarafından yürütülmesine tanık olduğumuz halde, diğer bir şehirde aynı hizmetlerin özel kesim mülkiyet ve yönetimine bırakılmış olduğunu görebiliriz. Bu takdirde hizmet özel kesim tarafından yürütüldüğünde grev hakkının tanınması, kamu mülkiyet ve yönetiminde ise bu hakkın tanınmaması gibi çelişik durumlarla karşılaşabilmektedir¹¹. Örneğin ülkemizde de yukarıda belirtildiği gibi, elektrik, su, havagazı dağıtım hizmetleri kamu kuruluşlarınca yürütüldüğü takdirde bu alanlarda grev hakkına yer verilmemiştir. Bundan söz konusu hizmetler özel kesimce yürütüldüğü takdirde grev hakkının geçerli olacağı sonucu çıkmakta ve aynı çelişik durum doğmaktadır.

Kamu kesiminde grev hakkını savunanlar, grev yasaklarına ve bu konuda konmuş cezai müeyyidelere rağmen, bu cezaların çoğu kez uygulanmadığını, çünkü söz konusu kamu hizmetindeki kesil-

(10) *İbid.*, s. 7.

(11) Bu nokta ve kamu görevlileri için grev hakkının leh ve aleyhindeki görüşleri değerlendiren farklı bir yaklaşım için, bakınız: Antone ve Grace Aboud, "Kamu Kesiminde Grev Hakkı", (Çeviren: Bengü Dereli), *Sosyal Siyaset Kongreansları*, 28. ci kitap, İstanbul 1977, ss. 109-121.

menin uzamasından doğacak zarar endişesinin daha ağır bastığını belirtmişlerdir. Güçlü sendikalar, —ki bunlar çoğunlukla en hayati hizmetlerde faaliyette bulunan örgütlerdir—, yasaları herhangi bir cezaya uğramadan ihlâl edebilmektedirler. Zayıf sendikalar ise greve gittikleri takdirde cezaya çarptırılabilen ya da en azından ceza tehdidiyle greve gitmeleri önlenmektedir. Fakat yasaları güçlü ve zayıf sendikalar için değişik biçimlerde uygulamanın hukukî yönden doğuracağı sakıncalar da ortadadır. Bu bakımdan kamu görevlileri için grev hakkını tanımak belki en doğru hareket biçimi olacaktır. Karşıt görüşlerden birine göre ise, grev hakkı tanıdığı takdirde, bunun grevlerde aşırı bir artışa yolaçma olasılığıdır. Grev hakkını savunanlar ise, bu hak kamu görevlilerinin ve bunların sendikalarının uzun süren tatminsizliklerini azaltacağı için moral yükselişine yolaçacağını ve bu yolla gerektiğinde baskı, gerektiğinde de kendi kendini sınırlama olanağı yaratmak suretiyle kamu işverenlerini gerçek anlamda toplu pazarlığa yöneltme olanağını doğuracağını belirtmektedirler. Hiçbir kamu görevlisi sendikası yalnızca grev yapmak için greve gitmez; bu sendikalar kamuya karşı olan görev ve sorumluluklarının bilincine genellikle sahiptirler.

Nihayet, özellikle A.B.D.'de grev hakkı lehine ileri sürülen son bir iddia da, birçok ülkede, hatta hukuk sistemleri A.B.D.'ye çok yakın olan Kanada ve İngiltere'de de kamu görevlilerinin grevlerine artık izin verilmekte olduğudur. Grev hakkının yasallaştırılmış olduğu hiçbir ülkede kamu hizmetleri uzunca bir süre kesintiye uğramamış ve grev silâhı kötüye kullanılmamıştır.

C. Uzlaştırıcı Bir Yaklaşım

Bu karşılıklı iddialardan anlaşılacağı gibi, her iki tarafın görüşleri arasında potansiyel bir uzlaşma alanı vardır ve bu alan "hizmetin gerekliliği" kavramına dayanmaktadır. Buna göre, bazı kamu görevlileri grev yapabilecek, fakat diğerlerinin grevine izin verilmeyecektir. Ancak, grev hakkına karşı olanların belirttiği gibi, bu iki kategoriyi birbirinden ayırdetmeye yarayacak kabul edilebilir bir ölçü henüz geliştirilmemiştir. Bu konuda bir girişim, devletin yönetsel "governmental" fonksiyonları ile müteşebbis olarak yerine getireceği ekonomik fonksiyonlar arasında yapılmıştır. İkinci kategorideki fonksiyonlar fiatlanabilen ve devletin merkezi fonksiyonlarını

ihlâl etmeksizin özel kuruluşlar tarafından da ifa edilebilen hizmetleri ifade etmektedir. Ancak, belediyelerin şehir ulaşımı ve çöplerin temizlenmesi gibi bazı "müteşebbis" tipi fonksiyonları da kamu yararları bakımından geniş ölçüde gerekli ve hayati bir önem taşırlar ve henüz hiçbir yasama organı bu iki kategoriyi ayıran sınırı belirleyememiştir. Her hal ve durumda kamu kesiminde grev konusunda endişe doğuran husus, gerekli ve hayati öneme sahip bulunmayan kamu hizmetlerinde çalışan görevliler değildir; çünkü, bunların greve gitmek suretiyle yaratabildikleri iktisadi güç nisbeten düşüktür. Ancak temel nitelikteki hizmetler kesilince, sendikanın gücü geniş ölçüde artar. Ne var ki, temel nitelik taşımayan kamu hizmetlerinde çalışanların grev yapmalarına izin verildiği takdirde, temel ve hayati nitelikteki hizmetlerde çalışan işçilerin isteklerinin de o ölçüde artması için bir ortam hazırlanmış olmaktadır.

Bazı hallerde temel nitelikte olan ve olmayan hizmetler arasındaki sınırı çizmek ilk bakışta kolay gibi görünmektedir. Örneğin polis ve itfaiyenin eğitim hizmetlerine nazaran daha hayati ve temel bir özellik taşıdığı tereddütsüz kabul edilir. Ancak uzun dönemde toplum için gerekliliği dikkate alındığında öğretmenlerin arzettiği hizmetin de bunlardan daha az önemli olmadığı pekâlâ iddia edilebilir. Öğrencilerin bir hafta için bile okuldan uzak kalmalarının çok ciddi olumsuz sonuçlar doğurabileceği öne sürülebilir. Ancak kabul etmek gerekir ki, öğretim yılındaki bir haftalık kayıp çeşitli önlemlerle telâfi edilebildiği halde, itfaiye ya da güvenlik hizmetleri ihtiyaç anında karşılanmalıdır. Bu nedenle yasa koyucular da bu ve benzeri hizmetleri kesin olarak grev yasaklarına tâbi tutmak gereğini duymuşlardır.

D. Grev Yasaklarının Müeyyideleri ve Cezalar

Kamu görevlilerinin grev yasaklarını ihlâl etmeleri halinde değişik hukuk sistemlerinde uygulanabilecek cezai müeyyideler dört ana kategoride toplanabilir:

1. İşveren durumundaki yöneticilerin grev yapan kamu görevlileri üzerinde bireysel olarak uygulayabileceği cezalar. Bunlar işlenen fiilin ağırlığına göre ihtar, para cezası, rütbe tenzili, tart, hâlen tanınmış bir statünün iptali ya da azil ola-

bilir. Avukat, doktor gibi meslek sahibi kamu görevlileri de, mesleki imtiyazları iptal edilerek cezalandırılabilirler.

2. Yargı organlarının grevi durdurma ve cezai müeyyideler uygulama güçleri de harekete geçirilebilir. Kamu görevlilerinin grev hakkının, yasalarla tanınmamış olduğu hallerde, mahkemeler grevi durdurup, grev kararı alan örgüte, örgütle birlikte greve katılan bireylere, ya da yalnızca bireylere belirli cezalar uygulayabilirler.
3. Yasal yoldan çeşitli cezalar da düzenlenebilir. Bunlar da, ya görevden çıkarma ve tekrar göreve alma için ağır koşullar koyma gibi müeyyidelerle bireylere karşı, ya da belirli imtiyazların kaldırılması gibi müeyyidelerle örgütlere karşı uygulanan ve yasayla belirtilmiş cezalar olabilir.
4. Yargı organı kanaliyle cezai müeyyideler uygulanması, A.B. D. için önem taşıyan bir yöntemdir. Bunu, ancak federal hükümet uygulamaya yetkilidir. Bu kategoride bütün kamu görevlilerine, devlete karşı grev eylemini kullanan herhangi bir örgüte üye olmayacaklarına ve her ne şekilde olursa olsun greve katılmayacaklarına dair yeminli bir ifade imzalatılmaktadır. Bu kuralın ihlâli suç teşkil etmekte ve bin dolar para cezasına ya da bir yıl ve bir gün hapis cezasına, ya da her ikisine birden hükmedilmesini gerektirmektedir.

Cezai müeyyideler konusu, haliyle kamu görevlileri kesiminde grevi oluşturan unsurların neler olduğu sorununu ortaya çıkarmaktadır. Kamu kesiminde hizmetin kesilmesi, işçilerin topluca işi bırakmaları anlamındaki geleneksel grev kavramının varlığını gerektirmez. Kamu görevlilerinin örgütleri kamu işvereni üzerinde baskı amacıyla daha ileri ve karmaşık teknikler geliştirmişlerdir. Örneğin, bunlardan birisi, öğretmenlerin sözleşme döneminin sonunda belirli bir tarihte toplu olarak istifa yoluna gitmeleridir. İstifa hakkı saklı olduğuna göre de bu eylem genellikle hukuki sayılmaktadır. Kuşkusuz, işgörenler işlerine dönmek niyetinde değillerse, bu eylemi grev olarak nitelendirmek zordur. Ancak uygulamada böyle bir isteğe hiç rastlanmamıştır. Çok sayıda öğretmenin hemen iş bulabileceği zaten düşünülemez; çalışma koşulları daha iyiye götürüldüğünde

işlerine dönme isteği varolduğuna göre, girilen eylemin yalnızca bir toplu pazarlık tekniği olduğu açıktır. Toplu iş bırakmayı örtülü biçimde yapmanın bir başka yolu da topluca hastalık izni alma yoluna gitmektir. Özellikle grip, vb. salgınların olduğu zamanlarda bu yöneme kolaylıkla başvurulabildiği görülmüştür. Bir başka yol, çoğunlukla başvuru ve verimi normal düzeyin bir hayli altına düşürmede etkili olan "iş yavaşlatma" dır. Diğer bir yöntem ise, bürokratik kuralları harfiyen uygulayarak yönetimi güç durumda bırakmaktır. Bu yöntemin çalışanlar için üstün bir yönü de, görünüşte tamamen yasal ve meşru olmasıdır. Öyle ki, burada kamu görevlileri iş emniyeti ve sözleşme kurallarına harfiyen riayet etmek suretiyle verimin düşmesine yolaçarlar. Oysa, normal zamanlarda, yönetim ve çalışanlar aralarında zımnen anlaşmak suretiyle zaman alıcı ve ayrıntılı bazı işlemlerden sarfınazar etmekte ve etkinliği arttırabilmektedirler.

Bütün bu eylemlerin niteliğini tayinde, eyleme katılanların davranış güdüsü belirleyici faktör olabilir. Amaç baskı yapmak suretiyle yönetimden ödünler koparmak ise, mahkemeler bu eylemi muhtemelen bir grev sayacaklardır. Grevin yasal ya da yasa dışı olması kuşkusuz ayrı bir sorundur. A.B.D.'de bazı eyaletler grevi çok geniş bir açıdan tanımlamak suretiyle yukarıda değindiğimiz yöntemleri grev yasakları kapsamına almaya ve böylece bunları da önlemeye çalışmışlardır.

Kamu görevlilerinin grevlerini cezai müeyyidelere bağlayarak yasaklamak güç değildir, ancak bu cezaları etkin biçimde uygulamanın son derece güç bir iş olduğu deneylerle anlaşılmıştır. Çoğu hallerde anlaşma olup grev sona erince, cezaları uygulamaktan vazgeçilmektedir. Daha sonraki bir tarihte grevcilere karşı cezai takibata geçmek olanağı varsa da, olayların büyük çoğunluğunda bu yola gidilmemiştir. Ayrıca, özel kesimde olduğu gibi bir grev tehdidinin işverenlerden tâviz koparmada fiili bir grev kadar etkili olabildiği bilinmektedir.

Cezai müeyyideleri uygulamadaki zorluk ekonomik bakımdan güçlü sendikaların bu müeyyideleri bertaraf edebilmelerinden ve kamu hizmetini tekrar başlatma ihtiyacının grevcileri cezalandırmak ihtiyacına kıyasla daha şiddetle duyulacağı gerçeğinin bilinmesinden ileri gelmektedir. Bunun en tipik örnekerinden birine, New

York belediyesi taşıma işçilerinin Ocak 1966'da yaptıkları grevde rastlanmıştır. Grevi durduran mahkeme emrine uymadıkları gerekçesiyle bazı sendika liderleri hapis cezasına çarptırılmışsa da, belediye Condon-Wadlin Yasası'ndaki cezaları uygulamamıştır. Diğer bazı cezalardan da grevin sona erdirilmesi ödünü karşılığında vazgeçilmiştir. Grevin sona ermesinden sonra Condon-Wadlin Yasası'ndaki cezaların uygulanmasını sağlamak için bir yurttaş tarafından açılan dava ise, yeni bir grev tehdidi altında New York eyaleti yasama organı tarafından çıkarılan özel bir yasa ile hükümsüz kılınmıştır. Bu olay, zayıf sendikalar grev yasakları karşısında çaresiz kalırken, güçlü sendikaların cezai müeyyideleri bertaraf edip isteklerini kabul ettirebildiklerini gösteren örneklerden yalnızca birisidir. Kuşkusuz, değişik ülkelerdeki farklı hukuk sistemlerine göre kamu görevlilerinin grev hakkına yaklaşımlar da çeşitli olmaktadır. Ancak, şu gerçek de evrensel olarak her yerde gözlemlenmektedir: grevleri çeşitli cezalar koyarak yasaklayan yasalar bu eylemleri kısa dönemde önleyebilmekte ise de, grev bir kez başlayınca sözkonusu cezalar grevi sona erdirmeye etkili olamamakta, hatta bu konuda cezaların kendileri başlıca engellerden biri haline gelmektedir. Greve katılanları bu nedenle işten çıkarmak, grevin etkilerini bir bakıma devam ettirmek anlamına gelir. Öte yandan, mahkeme kararlarına uymadıkları gerekçesiyle sendika liderleri hapisle cezalandırılırlarsa, grevciler arasındaki dayanışma zayıflayacağı yerde kuvvetlenmekte ve kamu otoritesi grevi sona erdirmeye çabalarında karşısında herhangi bir yetkili bulamamaktadır. Bundan ötürüdür ki, yasa koyucular bu hallerde sendikanın yetkisinin düşürülmesinin yasalara konması önerisini genellikle benimsememişlerdir. A.B.D.'de bu önerinin biraz değişik bir şekli, sendikanın toplu pazarlık haklarının iptalini izleyen iki yıl içinde yeni bir yetki prosedürünün işletilmemesini öngörmekteydi. Connecticut, eyalet "çalışma ilişkileri kurulu"nun kararıyla sendikanın yetkisinin kaldırılmasına olanak sağlayan yegâne eyalettir; ancak söz konusu hüküm, bu eyalette de hiçbir zaman uygulanmamıştır.

E. Kamu Görevlileri İçin Sınırlı Bir Grev Hakkı

Bazı yazarlar belirli gerekçelere dayanarak kamu görevlileri için grevin yasaklanmasına karşı çıkmakta, ancak memurlar için sınırlı bir grevin hakkını savunmaktadırlar. Örneğin Kilberg, daha çok be-

lediye hizmetlerinden örnekler vererek bu görüşü savunmaktadır. Yazara göre, kamu görevlilerinin sendikaları özellikle şehir düzeyinde grev silâhının üyelerine ne çeşit menfaatler getirebildiğini birçok örneklerle görüp öğrenmişlerdir. Memur sendikalarının çoğu ileri bir politik güce sahiptir ve hem stratejik, hem de taktik alanda grevden yararlanmak ister¹². Kamu otoriteleri, çeşitli bürokratik engellerden ötürü, özel kesim işverenlerine kıyasla daha yavaş hareket etmek zorundadırlar. Seçimle ya da tayinle işbaşına gelen yöneticileri harekete geçirmek için grev hakkı gerekli ve uygun bir araçtır. Oysa grev yasakları, kanunsuz grevleri tahrik eden bir etki yapmaktadır. Grev yasaklarını pekiştirmek amacıyla müeyyideler konmasını savunmak ise oldukça nazik bir konudur. Örneğin bir sendikanın grev yapan tüm işçilerine hapis cezası verip, kamu hizmetlerinin yine de yerine getirilmesini beklemek anlamsızdır. Öte yandan, müeyyideler çok yumuşak olduğu takdirde, bunların grevi önleyici etkisi kalmaz. Kilberg'e göre, sorunun çözümü, grevleri tamamen yasaklamakla değil, memur sendikalarına toplumun işleyişini tehlikeye düşürmeden uyuşmazlıklarını kamuoyuna duyuracak ve çözümüne yardımcı olacak araçlar sağlamakla mümkün olabilir. Yazar, kamu görevlileri için yaygın biçimde uygulanan zorunlu tahkime karşıdır. Ona göre, kamu yönetimi üzerinde bağlayıcı bir karar empoze eden herhangi bir mekanizmanın meşrûlüğünden şüphe edilmelidir. Taraflar üçüncü bir tarafın aralarındaki uyuşmazlığı kendileri için karara bağlayacağını önceden bildikleri takdirde "iyiniyetle" toplu pazarlığa oturmayacaklardır. Ancak toplu uyuşmazlıkların çözümü için mevcut prosedürler de yeterli değildir. Özel kesimdeki kâr motifi, örneğin belediye örgütünde mevcut olmadığı için, kamu kesimi işverenlerinde, özel kesim işverenlerinin sahip olduğu disiplin mevcut değildir. Bunun için kamu kesimindeki işverenleri anlaşmaya ikna edebilmek için memur sendikalarının elinde yasal bazı silâhlar olmalıdır. Bunun gibi, kamu kesiminde özel kesimde sözkonusu olmayan siyasal birta-

12) William J. Kilberg, "A Limited Right to Strike for Public Employees", *Collective Bargaining in Government*, J. Joseph Loewenberg ve Michael H. Moscow, ed. içinde, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1972, s. 3-4. "Yarım grev" (semi-strike) ve benzeri görüşler için, bakınız: Howard D. Marshall ve Natalie J. Marshall, *Collective Bargaining*, New York: Random House, 1971, ss. 284-286.

kim taktikler kullanmak da gerekmektedir. Ayrıca özel kesim işçi-işveren ilişkilerinde halkın oy potansiyeli pek önem taşımadığı halde kamu kesiminde bu faktör de etkili olabilmektedir.

Sendikanın ileri bir grev hakkıyla donatılması ise, halkın sağlık ve güvenliğini tehlikeye düşürebileceği gibi, bunun kamu otoritelerinin sert tepkilerine yolaçabileceğini unutmamak gerekir. Kilberg bu nedenle her bir kamu yönetimi ünitesinde hükümet, sendika ve halk temsilcilerinden oluşan bir komitenin saptayacağı "hayati nitelikteki alanlarda" grevlere izin verilmemesini savunmaktadır. P'olis ve itfaiye bu kategoriye giren alanların başında yer almaktadır. Burada önemli olan, hayati nitelikte olan ve olmayan alanlar arasında çizgiyi doğru saptamaktır. Temel ve hayati nitelikte sayılmayan alanlarda ise sınırlı bir grev hakkına yer verilmelidir. Buna göre, toplu görüşmeler anlaşmaya varılmadan geçmişse ve arabulma-uzlaştırma gibi aşamalardan bir sonuç alınmamışsa, sendikaya belirli bir süre için grev yapma hakkı tanınmalıdır. Yukarıda zikredilen bağımsız komite, örneğin haftada, zaman ve şekli sendikaca belirlenecek dört saat için grev yapılabilmesini kararlaştırabilir. Bu şekilde, belediye ulaştırma işçileri cuma akşamı saat 3 ilâ 7 arasında grev yapmayı kararlaştırabilirler. Bu eylem halkın ulaştırma ihtiyacını belli oranda aksatarak sendikaya belediye üzerinde yapmak istediği, politik baskıyı gerçekleştirmek olanağını verir, fakat toplum yaşantısını da tamamen felce uğratmamış olur. Burada "hayati" nitelikte hizmetlerin tanımı da önemli bir sorun teşkil etmeyecektir. Toplumun çok kısa bir süre için dahi kesilmesine müsamaha edemeyeceği hizmetler temel nitelikte ya da hayati önemde kabul edilecek ve bunlarda greve gidilmesine müsaade edilmeyecektir. Dört saatlik bir grev yeterli etkiyi yaratmadığı takdirde, sözkonusu bağımsız komisyon, daha uzunca bir greve müsaade edebilecektir. Ancak buna muhtemelen gerek duyulmayacaktır. Sınırlı grevde amaç, sendikanın kamu üzerinde istek ve şikâyetlerini ittirecek yeterlikte bir rahatsızlık yaratmasıdır. Kitle haberleşme araçları, grevin uzunluğu üzerinde durmaksızın konunun daha çok duygusal yönlerine önem verirler. Kısa bir grev de kendinden beklenen etkiyi yaratabilir, yeter ki kamu ve işveren üzerinde belli bir rahatsızlık doğurabilsin. Kamu görevlilerinin toplu pazarlığı esas itibarıyla güç kullanılmamasını da içeren siyasal bir mücadeledir. Ancak genellikle itiraza uğrayan, grevde güç kullanımı değil, grevin kamu hizmetlerini tahrip

edici yönüdü. İşte, "sınırlı grev" bu olumsuz etkiyi bertaraf etme yollarından biridir. Kilberg'e göre, sınırlı grev kamu hizmetlerini önemli ölçüde aksatmadan toplu görüşmelerin devamına imkân verdiği için özellikle yerel yönetimler tarafından kabul edilebilecek bir yöntemdir. Sendika için de, para ve hapis cezaları tehlikesi olmaksızın uyumsuzluğu kamuya yansıtmak olanağını sağladığından, önemi küçümsenemeyecek bir toplu pazarlık aracı niteliğini taşımaktadır. Sendika bir toplu pazarlık aracı niteliğini taşımaktadır. Sendika sınırlı grev hakkını kötüye kullandığı takdirde, kuvvetli müeyyideler uygulanacak, örneğin sendikanın toplu sözleşme yetkisi askıya alınabilecektir¹³. Bunun gibi, özel sektördeki sendikalar grev hakkının kullanılmasıyla ilgili kurallara ne ölçüde uyuyorlarsa, kamu görevlilerinin sendikaları da bu sınırlamalara mâkul ölçüde uyacaklardır.

Kilberg'in "sınırlı bir grev hakkı" kavramı ile geliştirmeye çalıştığı çerçeve, görüldüğü gibi, sendikaya "hayati" nitelikte sayılmayan alanlarda belirli ve sınırlı süreler için grev yapmak olanağının sağlanması görüşüne dayanmaktadır. Yazarın görüşleriyle ilgili olarak kısa bir değerlendirme yapmak istersek, şunları söyleyebiliriz. Önce, getirilmek istenen kriterlere rağmen, hangi hizmet ve faaliyetlerin "hayati" nitelikte olduklarının, hangilerinin bu niteliği taşımadıklarının saptanması sübjektif değerlendirmelerin etkisinde kalacaktır. Söz konusu "bağımsız" ve karma komisyon, yapısı gereği kendi içinde çeşitli politik baskı ve manevralara sahne olabilecektir. Nihayet, "hayati" nitelikte sayılan alanlarda örneğin polis ve itfaiye hizmetlerinde, son çözüm şekli olarak haliyle yine zorunlu tahkime başurmak gerekecektir. Kilberg, zorunlu tahkim kurulunun verdiği kararlar herhangi bir kamu otoritesini bağlamasının hukuken mümkün olamayacağını imâ etmektedir. Ancak yargısal bir nitelik taşıyan tahkim rejiminin, ister zorunlu, ister ihtiyari şekliyle, özel ya da kamu sektöründe, diğer yargı organları gibi tarafları bağlayıcı kararlar verebilmesi, adetâ evrensel bir kural haline gelmiştir. Nitekim, A.B.D.'de memurlar için grev hakkının söz konusu olmadığı birçok eyalette de —ve Kilberg'in örnek olarak gösterdiği polis ve itfaiye mensupları için, Pennsylvania dışında, hemen her eyalette— zorunlu tahkim mekanizmaları işlemektedir.

13) *Ibid.*, s. 308.

Öte yandan, memurların haftanın belirli günleri belirli süreler için grev yapmalarını ve bu kuralın dışına çıkılmamasını sağlamada sendikamızın karşılaşıcağı pratik güçlükler de dikkate alınmalıdır. Ancak bütün bu eleştirilere rağmen, Kilberg'in görüşlerinin kamu görevlileri için grev hakkının düzenlenmesinde kamu hizmetinin nitelik ve özelliklerine uygun bazı önerileri içerdiği söylenebilir.

F. Kamu Görevlilerinin Grev Hakkıyla İlgili Genel Bir Değerlendirme

Yukarıdaki açıklamalardan özetle şu sonuçlar çıkarılabilir. Güçlü ve kararlı sendikalar karşısında kamu kesiminde grevleri tamamen önlemek olanağı yoktur. A.B.D. ve Batı Avrupa'da halen ulaşılmış bulunan nispi tam istihdam durumu ve vergilerdeki artışlara kamuoyunun gösterdiği tepkiler dikkate alındığı takdirde, kamu görevlilerinin grev eğiliminin artması yönünde çok elverişli bir ortamın var olduğu kolayca anlaşılır. Kamu otoriteleri de memurlara sağladıkları imkânların yetersiz olduğunu genellikle kabul etmekle beraber, ellerindeki mali kaynakların astları için daha iyi çalışma koşullarını gerçekleştirilmeye olanak vermediğini belirterek kendilerini mâzur göstermeye çalışırlar. A.B.D.'de çeşitli memur örgütleri 1960'ların sonlarında kendilerinin gerekli gördükleri hal ve zamanlarda grev yasaklarına uymayacaklarını ilân etmişlerdir. Ancak kamu işverenlerinin de yeterli mali kaynaklara sahip oldukları takdirde sendikamızın isteklerini derhal kabul edip, grev tehdidini savuşturmak yoluna gitmeleri yanlış bir tutum olur. Bu yola gitmek, politik mevkilerdeki yetkililer için mali bakımdan sorumsuzca hareket ve siyasî açıdan tehlikeli olması yanı sıra, işgörenlerin çıkarlarını en etkin biçimde yasa dışı yollardan koruyabilecekleri inancının yaygınlaşmasına yolaçabilir. Uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin geliştirilmiş olması da soruna tam bir cevap teşkil etmez. Bu çeşit barışçı çözüm yöntemlerinin anlaşmaya varmada değerli katkıları olur, ancak taraflar arasında büyük görüş farkları varsa, bunları yalnızca arabulma-uzlaştırma vb. yöntemlerle ortadan kaldırmak olanağı yoktur. Hatta Avustralya deneyinin de gösterdiği gibi, zorunlu tahkim bile grevleri tamamen önleyememektedir.

Hâlen A.B.D.'de ve birçok başka batı ülkesinde grev yapan kamu görevlilerine gerekli cezalar uygulanmamaktadır. İnisiyatifi iş-

yeri düzeyinde işverenden alan yeni bazı ceza prosedürleri, müeyyidelerin uygulanmasını siyasal bakımdan kolaylaştırabilir. Ancak cezaların uygulanmaması alışkanlığı devam ettiği takdirde, grev yasaklarını tümüyle kaldırmak itibarını kaybetmiş bir yasayı muhafaza etmeye kıyasla, belki de daha yerinde bir davranış olacaktır.

Bu konuda ideal bir sistem yaratmak olanağı belki yoktur, ancak yine de çatışan çıkarlar arasında mâkul bir denge kurulabilir. Kamu görevlileri A.B.D.'de ve diğer birçok ülkede yakın geçmişte yeni haklar elde etmişlerdir. Ancak bu hakların beraberlerinde sorumluluklar da getirdiği unutulmamalıdır. Dengenin son aşamada yalnızca kamu görevlilerinin sağduyusuna dayanmadığı, kamu kesiminde barışın sağlanmasında kamu işverenlerinin ve yetkililerinin, yasa koyucuların ve hatta oy sahibi vatandaşların da rolü olduğu hatırlanmalıdır.

Kuşkusuz, grev hakkı kamu görevlilerinin toplu pazarlık düzeyinde sendikaların elindeki yegâne baskı aracı değildir. Aynı işlevi göremese de arabulma, uzlaştırma, gönüllü tahkim gibi iş mücadelelerini önlemeye yönelik barışçı çözüm yöntemleri; ve grevin alternatif olarak "zorunlu tahkim" gibi özel kesime özgü uyumsuzluk çözümü mekanizmaları, bazı değişikliklerle kamu görevlilerinin çalışma ilişkilerinde de uygulanma olanağı bulmaktadır. Siyasal yönden baskı, kulis ve propaganda faaliyetleri de bu alanda sık başvurulan yöntemlerden biridir. Nihayet, çeşitli ülkeleri incelediğimiz de açıkça göreceğimiz gibi, kamu görevlilerine grev hakkının tanındığı hallerde bile, bu hak çoğu özel kesimdekinden daha farklı bir düzenlemeyle ve belirli sınırlar içinde kullanılabilir. Kamu görevlileri için grev hakkını düzenlerken, Kilberg'in "sınırlı grev" hakkıyla ilgili görüş ve önerilerinden de belli ölçüde yararlanmak olanakları vardır.