



Namık Kemal University

Institute of Social Sciences

No: 03 / 2012

Kamuda Grevsiz Toplu Sözleşmenin ILO Normlarına Uyumu Ve Grev Hakkı Kapsamında Asgari Hizmetler Yaklaşımı

Ayhan GÖRMÜŞ



Sosyal Bilimler Metinleri
Papers on Social Science

Ayhan GÖRMÜŞ

**Kamuda Grevsiz Toplu Sözleşmenin ILO Normlarına Uyumu Ve Grev Hakkı
Kapsamında Asgari Hizmetler Yaklaşımı**

Sosyal Bilimler Metinleri 03 / 2012

Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tekirdağ
Namık Kemal University, Institute of Social Sciences, Tekirdağ

Sosyal Bilimler Metinleri
ISSN 1308-4453 (Print)
ISSN 1308-4895 (Internet)

Sosyal Bilimler Metinleri Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü tarafından online ve basılı olarak sosyal bilimlerin farklı alanlarında yapılan çalışmaların duyurulması ve kamu oyu ile paylaşarak tartışmaya açılmasına yönelik olarak yayınlanan, uluslararası endekslerde taranan **akademik hakemli ve süreli** bir yayındır. Çalışmada öne sürülen görüş ve düşünceler yazara ait olup Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünü bağlamaz.

İndirme Adresi:

<http://sosyalbe.nku.edu.tr/>

Namık Kemal Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Değirmenaltı Yerleşkesi
TR-59030 Tekirdağ
Tel: +90-282-293 38 74
Faks: +90-282-293 38 78
E-Posta: sosyalbilimler@nku.edu.tr

Kamuda Grevsiz Toplu Sözleşmenin ILO Normlarına Uyumu Ve Grev Hakkı Kapsamında Asgari Hizmetler Yaklaşımı

ÖZET

İşçi sendikalarına göre daha geç başlayan kamu sendikacılığı İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki yıllarda dünya genelinde hukuki ve anayasal anlamda güvenceye kavuşmuş ve özellikle 1960'lı yıllardan sonra dünya geneline yayılmıştır. Ülkemizde ilk olarak, memurlara 1961 Anayasası'nda işçilerle birlikte tanınan sendikal haklar, bir dönem kesintiye uğramıştır. 1990 yılından sonra kamu sendikaları, ILO'nun 89 ve 151 sayılı sözleşmelerinin onaylanmasıyla yeniden gün yüzüne çıkmıştır. 1995 Anayasa değişikliğinin ardından 2001 yılında 4688 sayılı Kanunu ile yasal statüye kavuşan kamu görevlileri sendikaları, 10 yıl boyunca hükümetle toplu görüşmeler yaptılar. 12 Eylül 2010 referandumuyla yapılan Anayasa değişikliği ve 4688 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle kamu görevlilerine grevsiz toplu sözleşme hakkı tanınmıştır. Ancak grev hakkını içermeyen toplu sözleşme ILO normlarına uymamakta ve toplu sözleşme hakkını kısıtlayarak geri götürmektedir.

Keywords: Kamu Görevlileri Sendikaları, ILO Sözleşmeleri, Toplu Sözleşme Hakkı, Grev Hakkı, Asgari Hizmetler Yaklaşımı

Matching With ILO Norms Of Collective Agreement Without Strike In Public Sector And Minimum Services Approach Into Scope Of Strike Right

ABSTRACT

Public unionism which has started later than labour unions, provided to constitutional and legal guarantees around the world in later years of the Second World War and especially has spread to the world wide after 1960s. In our country, firstly union rights, which public servants were guaranteed with together laborers in 1961 Constitution, interrupted a period. Then, public unions have emerged once more by the ratification of ILO conventions No. 89 and 151 after 1990. After 1995 Constitution amendment, public unions which provided to legal statu with Law No. 4688 in 2001, have negotiated to colective consultations with government through 10 years. Puclic servants were guaranteed colective agreement right without strike by Constitutional amendment referendum September 12, 2010 and amendment to Law No. 4688. However, collective agreement which not include strike right don't match with ILO norms and takes it back, by restricting to collective agreement right.

Key words: Public Unions, ILO conventions, Collective Agreement Right, Strike Right, Minimum Services Approach

İçindekiler

1. Giriş.....	3
2. Türkiye’de Kamu Personeli Sendikacılığının Gelişimi	4
2.1. 1960-1980 Arası Kamu Görevlileri Sendikacılığı	4
2.2. 1980-2001 Arası Kamu Görevlileri Sendikacılığı	5
2.3. 2001 Sonrası Kamu Görevlileri Sendikacılığı Ve Kamu Çalışma İlişkileri	6
3. 12 Eylül 2010 Referandumuyla Yapılan Anayasa Değişikliğinin Kamu Çalışma İlişkilerine Etkileri	9
4. Grevsiz Toplu Sözleşmeli Kamu Çalışma İlişkilerinin ILO Normlarına Uyumu.....	10
4.1. Bireysel Sendikal Haklar Kapsamının ILO Normlarına Uyumu	11
4.2. Kamu Görevlileri İçin Sosyal Diyalog Mekanizması	14
4.3. Toplu Sözleşme Hakkının ILO Normlarına Uyumu	15
4.4. Grev Yoksunluğunun ILO Normlarına Uyumu	17
5. Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı Kapsamında Asgari Hizmetler Yaklaşımı.....	21
6. Sonuç	24
Kaynakça:	26

1. GİRİŞ

Çalışma ilişkilerinin en temel aktörü olan sendikalar ilk olarak, Avrupa'da işçiler tarafından ekonomik ve siyasal anlamda daha güçlü olan işverene ve hükümete karşı kendi hak ve çıkarlarını korumak için kurulmuşlardır. Bu uzun ve zorlu sürecin ardından sendikalar, Avrupa'da demokrasinin yerleşmesi ve sanayileşme süreciyle birlikte işçi sınıfının ekonomik ve sosyal haklarının geliştirilmesinde ve çalışma koşullarının iyileştirilmesinde etkin ve aktif bir rol oynamıştır. Özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa'da yeniden yapılanma süreci içinde sendikalar, Keynezyen refah politikalarıyla birlikte gerek örgütlenme, gerekse toplu pazarlık ve grev haklarının gelişimi ile siyasal ve ekonomik alanda işçi, işveren ve devlet işbirliğine dayanan neokorporatist sistemlerin en vazgeçilmez aktörleri olmuşlardır. (Yıldırım, 2008, s.200) Özellikle 1980'den sonra, küreselleşmenin etkisiyle sendikaların gücünde ve etkisinde gerilemeler olsa da, günümüzde sendikalar artık, siyasal rejimi ne olursa olsun hemen hemen bütün ülkelerin ekonomik, sosyal ve hukuk sistemlerinde yer bulmuştur. Bu süreçte, kamu sendikaları işçi sendikalarının gerisinde kalmış ve daha geç başlamıştır. Çünkü kamu görevlilerinin örgütlenmeleri, devletin karşısına birtakım taleplerle çıkmaları, işçiler gibi toplu sözleşme, grev gibi hakları kullanmaları her zaman endişe konusu olmuştur. Bunun en temel sebebi, kamu hizmetlerini yürüten kamu görevlilerine verilecek örgütlenme hakkının ve çalışma ilişkilerinin doğasında var olan uyumsuzluk mücadelelerinin kamu hizmetlerinde aksamlara yol açacağı iddiasıdır. Ayrıca kamu görevlilerinin ekonomik ve sosyal hakları, devletin ve kanunların himayesi altında olduğu için, onların bu hakları için işçiler gibi mücadele etmelerine gerek olmadığı ileri sürülmektedir. (Mutlu, 2001, s.20) Çünkü memurluk işçiler gibi sözleşmeye dayalı özel bir istihdam biçimi değil, statü hukukuna dayalı devlete karşı sadakat yükümlülüğü olan bir istihdam biçimidir. (Bilgin, 2010, s.106-107) Bütün bu yaklaşımların hepsi kamu sendikalarının ortaya çıkışını geciktirmiştir. (Kutal, 2003, s.143-144)

Dünyada ilk kamu görevlileri örgütlenmesi, 1890 yılında ABD'de posta işletmelerinde kurulmuş ve 1917 yılında da Amerikan Kongresi tarafından kabul edilmiştir. ABD kamu görevlilerinin grev yapması 1947'de çıkarılan Taft Hartley Kanunu ile yasaklanmıştır. Avrupa'da ise, kamu görevlilerinin ilk örgütlenmesi 1908 yılında İngiltere'de başlamış, 1916 yılında "Whitley Meclisleri" olarak adlandırılan kurullar oluşturulmuştur. Kamu sendikacılığının dünya genelinde hukuki ve anayasal anlamda güvenceye kavuşturulması, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki yıllarda başlamış, özellikle 1960'lı yıllardan sonra dünya geneline yayılmıştır. (Nortop, 1971, s.169'dan Aktaran; Mutlu, 2001, s.24)

Bu makalede, öncelikle ülkemizde kamu sendikacılığının gelişim seyri kronolojik olarak ele alınacak ve kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanıyan 12 Eylül 2010 referandumu sonrası dönem ve 6289 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonrası 4688 sayılı kanunla çerçevesi çizilen yeni kamu çalışma ilişkilerinin Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmelerine uygunluğu incelenecektir. Ayrıca ülkemizde kamu görevlilerine grev hakkının tanınması kapsamında örnek oluşturması için asgari hizmetler yaklaşımı, ILO normları ve dünya ülke uygulamaları yönüyle değerlendirilecektir.

2. TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞININ GELİŞİMİ

Ülkemizde işçi sendikalarının aydınlar, askerler ve bürokratların daha çağdaş ve demokrat bir topluma ulaşma isteği doğrultusunda güçlü taban talebi olmadan, yukarıdan verilen haklarla kurulduğu bir gerçektir. Bu açıdan, Türkiye'de sendikalar demokrasiyi besleyen örgütler olamamış, daha çok demokrasiden beslenen örgütler olmuşlardır. Teorik olarak sendikalar siyaseti şekillendiren örgütler olmasına karşın, ülkemizde siyaset sendikaları şekillendirmiş ve bundan dolayı sendikalar etkileyen değil, etkilenen örgütler olmuşlardır. (Yorgun, 2011, s.160) Ülkemizdeki kamu görevlileri sendikalarının ilk yapılanması da aynı şekil ve gerekçelerle oluşturulmuş ancak, 1971 sonrasında kesintiye uğrayan kamu görevlileri sendikacılığı, 1980 sonrası dönemde tabandan gelen güçle yeniden gün yüzüne çıkmıştır. Ülkemizdeki kamu görevlileri sendikalarının gelişiminin inceleneceği bu bölümde kamu görevlileri sendikacılığı üç dönem olarak incelenecektir.

2.1 1960-1980 Arası Kamu Görevlileri¹ Sendikacılığı

Ülkemizde kamu görevlilerine sendikal örgütlenme hakkı, 1961 Anayasası'nda "çalışanlara" sendika kurma hakkının tanınması ile ilk kez Anayasal bir hak olarak, ortaya çıkmıştır. 1961 Anayasası'nın 46. maddesi gereğince, 1965'te kabul edilen 624 Sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ile kamu görevlilerinin sendikal haklarının genel çerçevesi çizilmiştir. Toplam 25 maddeden oluşan 624 sayılı Kanun, özü itibarıyla ILO normlarıyla uyum kaygısı duyulmadan hazırlanmış, yasak ve kısıtlamalarla dolu, adeta bir geçiş yasası niteliğindedir. Bir bakıma, 624 sayılı Kanun, temelde anayasal bir yükümlülüğü yerine getirmek, yasak savmak amacıyla çıkarılmıştır. (Gülmez, 1994, s.39'dan Aktaran Mahiroğulları, 2009, s.18) Ayrıca, 624 sayılı Kanun'da, kamu görevlileri sendikaları birer meslek birliği gibi değerlendirilerek, sendikalar yönetime yardım eden kuruluşlar olarak görülmüştür. 624 sayılı Kanun'da kamu görevlilerine sendikal örgütlenme hakkı tanınmasına rağmen, grev ve toplu sözleşme, protesto ve gösteri yürüyüşü, sendika yönetici güvencesi haklarının olmaması ve sendikal faaliyetlerin kısıtlanması örgütlü mücadeleyi engellemiştir. Birçok yönü ile eksik olan 624 sayılı Kanun, ancak altı yıl yürürlükte kalabilmiştir. 1971'de 1488 sayılı Kanun ile 1961 Anayasası'nın 46. ve 119. maddelerinde değişiklikler yapılarak, kamu görevlilerinin sendikal hakları anayasal hak olmaktan çıkarılmış ve kamu görevlileri sendikaları tümüyle yasaklanmıştır. Bütün bu olumsuz gelişmelere rağmen, o dönemde kamu görevlileri sendikalaşmaya büyük ilgi göstermişler ve hızlı bir şekilde örgütlenmişlerdir. Fakat bu dönemde gelişen ve değişen siyasal ortam 1971 yılında yeni düzenlemeleri beraberinde getirmiştir. Kamu görevlileri sendikalarının yasaklanmasının ardından kamu görevlileri sendikaları dernek statüsünde örgütlenerek, örgütsel mücadelesine devam etmiştir. (Benli, 2003, s.89-128)

¹ "Memur" kavramına 1961 Anayasası'nda yer verilirken, 1982 Anayasası'nda hem memur hem de "Kamu görevlisi" kavramlarına yer verilmiştir. Ancak makalede anlatım bütünlüğünün sağlanması bakımından memur kavramı yerine kamu görevlisi kavramı kullanılacaktır.

2.2 1980-2001 Dönemi Kamu Görevlileri Sendikacılığı

12 Eylül 1980 sonrasında, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, 1982 Anayasası'nın 128. maddesi, kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle gördürülmesini esas almıştır. 657 sayılı Kanun'da memur, "devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini yerine getirmekle görevlendirilenler" olarak tanımlanmıştır. 657 sayılı Kanun'un 4. maddesinde belirtilen ve memurlar hariç sözleşmeli personeller, geçici personeller ve işçiler, Anayasa'nın 128. maddesinde diğer kamu görevlileri olarak belirtilmiştir. Bu maddeden kamu görevlilerinin ekonomik, sosyal ve özlük olarak devlet memurlarından daha farklı değerlendirildiği ve ayrı tutulduğu açıkça görülmektedir. Anayasa'nın kamu hizmetinin görülmesinde memurlar ve kamu görevlileri ayrımı yapmasının aslında, Anayasa'nın eşitlik ilkesine açıkça ters düştüğünü söyleyebiliriz. Anayasa'nın eşitlik ilkesine aykırı olan bu madde, Anayasa'nın kendi içinde yaşadığı çelişkilerinden birini göstermektedir. Bu madde daha sonra kamu hizmetlerinde aynı işyerinde, aynı unvanla, aynı işi yapan fakat farklı ekonomik, sosyal ve özlük haklara sahip tabakalı kamu personeli anlayışının doğmasına yol açmıştır.

12 Eylül ara döneminin de suskunluğuyla kamu görevlileri bir süre kendilerine örgütlenme hakkının verilmesi için yüksek sesle talepte bulunmamışlardır. Ancak, akademisyenler tarafından 1985'te düzenlenen "Kamu Çalışanları Sorunları Sempozyumu" ve 1990'da düzenlenen "Memur Sendikacılığı Uluslararası Sempozyumları" gibi çalışmalarda, Anayasa'da memurların örgütlenmesini yasaklayan açık bir hüküm olmadığı ortaya konularak, kamu görevlilerinin örgütlenmesi sürecinde yeni bir umut ışığı doğmuştur. (Mahiroğulları, 2009, s.18-19; Mahiroğulları, 2011, s.72-73) Bu ışıkla meydanlara çıkan kamu görevlileri, özellikle öğretmenler, Türkiye'de alışılmıştın tersine, tabandan gelen güç ve belgelere dayanarak, ulusal yasalardan beslenen değil, ulusal yasaları şekillendirmeyi esas alan bir anlayışla sendikal hak taleplerini dile getirmişlerdir. (Yorgun, 2011, s.149)

Kamu görevlilerinin sendikal hakları, 1991 sonlarında iktidarı oluşturan hükümetin programına da girmesi ile, kamu görevlilerinin sendikalaşması idealinde, geri dönüşü olmayan bir yola girmiştir. Bu arada, kamu görevlilerinin sendikalaşmasıyla ilgili hükümet Danıştay'a başvurarak; "Anayasa'nın 51. maddesinin kamu görevlilerini de kapsayacak şekilde yorumlanıp yorumlanamayacağı" konusunda görüş istemiş ve Danıştay I. Dairesi'nin, 22 Nisan 1992 tarihli oybirliğiyle verdiği kararda², Anayasa'nın 51. maddesinin kamu görevlilerinin örgütlenmesine engel teşkil etmeyeceğini belirtilmiştir. (Mahiroğulları, 2009, s.22; Mahiroğulları, 2011, s.73; Mutlu, 2001, s.29-30) Bu tartışmalar, 1992 yılında ILO'nun 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması ve 151 sayılı Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması Ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin Sözleşmelerin onaylanması ve kamu

² Danıştay Birinci Dairesinin 22.4.1992 gün ve E:1992/136, K:1992/147 sayılı istişare görüşü

çalışanlarının mücadelesi sonrasında, 1995 yılında Anayasa'da yapılan bazı değişikliklerle sona ermiştir. Sonunda 1995'de Anayasa'nın 53. maddesinde yapılan değişiklikle kamu görevlilerine sendikal örgütlenme ve toplu görüşme hakkı Anayasal güvenceye kavuşmuştur.

Bu arada, bugün bütün hizmet kollarında bütün Türkiye'de örgütlenen ve kamu görevlilerinin temsil eden, üç büyük memur konfederasyonundan Türkiye Kamu Sendikaları Konfederasyonu (Kamu-Sen) 1992'de, Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK) ve Memur Sendikaları Konfederasyonu (Memur-Sen) ise, 1995'te, kurularak, Türk sendikacılık hareketindeki yerlerini almışlardır.

Kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme ve toplu görüşme hakkı Anayasal güvenceye kavuşmasına rağmen, kamu görevlileri sendikaları ile ilgili bir yasal düzenleme olmadığı için kamu görevlilerinin sendikal haklarının çözümüne ilişkin genelgeler dönemi başlamıştır. Bu çerçevede, dönemin başbakan yardımcısı Erdal İnönü tarafından yayınlanan 1993/15 sayılı, dönemin Başbakanı Mesut Yılmaz tarafından yayınlanan 1997/70 sayılı ve dönemin Başbakanı Bülent Ecevit tarafından yayınlanan 1999/44 sayılı genelgelerde Anayasa'da kamu görevlileri sendikalarının kurulmasına imkan tanındığı belirtilerek, ilgili sendika üyeleri ile yöneticilerine gereken titizlik, duyarlılık ve kolaylığın gösterilmesi gerektiği vurgulanmıştır. (Benli, 2003, s.89-128)

2.3 2001 Sonrası Kamu Görevlileri Sendikacılığı Ve Kamu Çalışma İlişkileri

Ülkemizde kamu görevlileri sendikacılığının yasal zeminini oluşturan 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası, Anayasa değişikliğinden 6 yıl sonra, 2001 tarihinde kabul edilmiştir. Böylece, kamu görevlileri sendikacılığı 1965 yılında kabul edilen ve 1971'e kadar uygulanan 624 sayılı Kanun'dan sonra, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası ile bir kez daha yasal çerçeveye kavuşmuştur.

Toplam 7 kısım, 46 madde ile 8 geçici maddeden oluşan 4688 sayılı kanunda, bireysel sendikal hakların yanı sıra, sendika kurma, toplu görüşme ve çıkar uyuşmazlıklarının barışçı çözüm yolları düzenlenmiştir. Ancak toplu sözleşme ve grev hakkını içeren kolektif sendikal haklara hiç yer verilmemiştir.

Toplu görüşmeyi esas alan grev hakkına hiç değinmeyen bir çalışma ilişkileri sistemini düzenleyen 4688 sayılı Kanun'un 1. maddesinde, kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için kamu görevlilerinin sendika ve konfederasyonlar kurabileceği ve kurulan sendika ve konfederasyonların Kamu İşveren Kurulu ile toplu görüşmeler yapabileceği belirtilmiştir. Kanun, kurulacak örgütlerin temel amaçlarının kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi diyerek sendika tanımına uygun bir örgütlenmeyi temel almasına rağmen, sendikaların bu amaçlarını gerçekleştirmesinin yolunun yürütülecek toplu görüşmelerden geçtiği belirtilmiştir.

Yasa koyucu, 2821 sayılı Kanun'daki gibi güçlü bir kamu görevlileri sendikacılığın oluşması amacıyla, hizmet kolu esasına göre örgütlenmeyi benimseyerek, 4866 Sayılı Kanun'un 5. maddesinde, sendikaların Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacıyla 11 hizmet kolunda kurulacağı ve meslek veya işyeri esasına göre sendika kurulamayacağını hükme bağlanmıştır.

Kanun'un 15. maddesinde sendika üyesi olamayacaklar ve sendika kuramayacaklar listesi öylesine uzun tutulmuş ki, önemli miktarda memuru pozitif sendika özgürlüğünden yararlandırmamış, kapsam dışında tutmuştur. Bunların içinde yer alan TBMM Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlilerinin, 100 veya daha fazla kamu görevlisinin çalıştığı işyerlerinin en üst amirleri ile yardımcılarının, Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında çalışan sivil memurlar ile kamu görevlilerinin ve ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlilerinin pozitif sendika özgürlükleri engellenmiştir. Diğer taraftan, Kanun'da kamu görevlisi tanımındaki adaylık ve deneme süresini tamamlamış olma koşulu ile bu durumdaki kamu görevlisinin en az bir, en çok 2 yıl sendikalara üyeliği engellenmiştir. Bu husus, ILO Uzmanlar Komitesi raporlarında da eleştirilmiştir. (Tuncay, 2007, s.166; Mahiroğulları, 2009, s.24)

Kanunda hem bireysel hem de kolektif sendika özgürlüğü hemen hemen tüm unsurlarıyla düzenlenmiş olmasına rağmen, sendika özgürlüğünün çalışma ilişkilerinde toplu mücadeleye dönüşmesi, sonu mutabakat metni ile sonuçlanan bir toplu görüşme süreci ile engellenmiştir. (Kaya, 2002, s.24) Anayasa'nın 53. maddesinde belirtilen toplu görüşme hakkının nasıl kullanılacağı, 4688 sayılı Kanun'da belirlenmiştir. 4688 sayılı Kanun'un 29. maddesinde hem kamu görevlileri sendikaları, hem de konfederasyonları üyeleri adına yapılacak toplu görüşmede taraf olmaya yetkili olarak düzenlenmiştir. Kanun'un 30. maddesine göre, tarafların her yıl 15 Mayıs'taki üye sayıları üzerinden tespit edilen yetkili sendika ve konfederasyonu ile bir devlet bakanının başkanlığında kamu görevlilerinden oluşan Kamu İşveren Kurulu, her yıl ağustos ayının 15. günü toplanarak, toplu görüşmeye esas önerilerini müzakere etmektedir. Önerilerin müzakere edildiği toplu görüşmeler en geç 15 gün içinde sonuçlandırılmaktadır. Bu süre içinde tarafların anlaşması halinde, düzenlenen mutabakat metni karşılıklı olarak imzalanmakta ve Bakanlar Kurulu'nun onayına sunulmaktadır. Öngörülen süre içinde taraflar anlaşamazlarsa, taraflardan birinin başvurusu ile anlaşmazlık Uzlaştırma Kurulu'na götürülmektedir. Uzlaştırma Kurulu'nun kararına tarafların katılması halinde bu karar mutabakat metni olarak, tarafların Uzlaştırma Kurulu kararına katılmaması durumunda ise, anlaşma ve anlaşmazlık konularının tümü tutanak altına alınarak, Bakanlar Kurulu'na sunulmaktadır. (4688 sayılı Kanun'un 32., 33., 34. ve 35. maddeleri) Taraflarca yürütülen toplu görüşmeler sonucunda imzalanan metne mutabakat metni denilmesi, bu metnin bir öneri metninden ibaret olduğunu, Uzlaştırma Kurulu aldığı kararların taraflarca kabul edilsin edilmesin Bakanlar Kurulu'na sunulması da, bu kurulun aslında bir tür danışma organı olduğunu açıkça göstermektedir. Tarafların toplu pazarlık özerkliğine bile sahip olmadığı açıkça belli olan bu prosedürde greve hiç yer verilmezken, barışçı bir çözüm yolu olarak getirilen

uzlaştırma prosedürünün de bu sürece ne derece etkisi olduğu da ayrı bir tartışma konusudur. (Tuncay, 2007, s.170-173)

Yasa koyucu kamu sendikalarının temel faaliyet alanını mutabakat metni ile sınırlandırarak, kamu görevlileri sendikalarını birer sendikal örgütten ziyade kendine özgü özellikleri ile bir çeşit dernek statüsünde düzenlemiştir. Bu düzenleme sendikaların varlık nedeni olan çalışma ilişkilerinin tarafı olma, üyeleri adına mücadele etme ve toplu sözleşme bağitleme gibi koalisyon özgürlüğü ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Yasanın kamu görevlileri sendikalarına biçtiği rol sendika ile dernek arasında bir yerde olmaktır. Ne bir dernek, ne de tam bir sendikal alan söz konusudur. (Kaya, 2002, s.31-33) Toplu görüşme, işçi sendikacılığında olduğu gibi sosyal tarafların, imzasıyla hukuki olarak bağlayıcı bir nitelik kazanan bir toplu sözleşme ile sonuçlanmamaktadır. Uzlaşmaya varılarak imzalanan mutabakat metni, ancak yasamanın yada yürütmenin yapacağı düzenlemeyle kesinleşip bağlayıcılık kazanmaktadır. Bu yapı, işçi-işveren ilişkilerinde gördüğümüz serbest toplu pazarlık rejimiyle uzaktan yakından bağdaşmamaktadır. (Gülmez, 2005, s.18; Tuncay, 2007, s.168)

4688 sayılı Kanun ile getirilen toplu görüşme sistemine, çalışma ilişkileri temelinden bakıldığında, her ne kadar yasa kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonlarını taraf olarak tanımlasa da, aslında sendika ve konfederasyonların bu sistem içinde bir taraf değil, danışılan veya görüşü alınan sivil toplum örgütleri olarak rol aldığı açıkça görülmektedir. Dahası çalışma ilişkileri sistemi bir güç dengesine dayanır. Ancak toplu görüşme sisteminde, kamu gücünü kullanan Kamu İşveren Kurulu'nun karşısında, grev veya eylem gibi herhangi bir gücü ya da yaptırımını bulunmayan kamu görevlileri sendika ve konfederasyonları bulunmaktadır. Bu durumda, toplu görüşme sistemi bir diyalog, uzlaşma ve sosyal barış sistemi değil, gücünün güçsüze tahakkümü ile görüşlerini kabul ettirdiği bir sistemdir. Diğer bir konu, toplu görüşmenin sonucunda taraflar aralarında anlaşsa ve mutabakat metni imzalasalar dahi bu metnin uygulanması Bakanlar Kurulu'nun onayına muhtaçtır. Mutabakat metninin Bakanlar Kurulu tarafından ayrıca onaylanması ve mutabakat metninde ortaya çıkacak hak uyuşmazlıkları için eda ve yorum davası açılmaması da kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonlarının toplu görüşme sistemi içerisinde taraf olmadığını açıkça göstermektedir. Anayasa'da memurlara grev hakkı tanınmadığı ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Ceza Kanundaki grev yasağını değiştiren bir düzenleme yapmadığı için, yasa, çıkar uyuşmazlıklarının çözümünde, barışçıl bir ara yol olan ve kararı bağlayıcı olmayan Uzlaştırma Kurulu'nu görevlendirmiştir. İsteğe bağlı uzlaştırma sürecinin denenmesinden sonra da, ister olumlu ister olumsuz sonuçlansın son kararı, hakkı saklı tutulan yasama ve yürütme organlarının vereceği açıkça kurula bağlamıştır. (Gülmez, 2005, s.18) Böylece kamu görevlileri sendika ve konfederasyonlarının hak ve çıkar uyuşmazlıklarından doğan haklarını aramaları için bütün yollar kapatılmıştır. ILO'nun Sendika Özgürlüğüne Ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 89 nolu Sözleşmesinin 3. maddesi, çalışan ve işveren örgütlerinin etkinliklerini düzenleme ve iş programlarını belirleme hakkını içermektedir. Bu hak, 4688 sayılı Kanunun amacında da belirtildiği gibi sendikaların kamu görevlilerinin ekonomik, sosyal ve mesleki çıkarlarını korumak amacıyla,

sendikal faaliyetlerini tam bir serbestlik içerisinde sürdürebilmelerini kapsamaktadır. Sendikaların üyeleri yararına bir etkinlik düzenlemesi, eğitim programları yapması, kamu yararına bir çıkarı desteklemek için gösteri yapması, üyeleri yararına protesto eyleminde bulunması veya grev hakkını kullanması bu hak kapsamında değerlendirilmektedir. (Kaya, 2002, s.27) Kamu çalışma ilişkilerinin çerçevesini çizen 4688 sayılı Kanun, kolektif sendika özgürlüğünü çerçevesinde temel sendikal faaliyet alanlarını tıkadığı için, sendikalar üyelerinin hak ve çıkarlarını ya İdare Mahkemeleri ve Danıştay'da aramakta ya da ideolojik bağı bulunan siyasi partilerle yakın ilişkiler kurmaktadır. Bunun bir sonucu olarak, sendikaların bağımsızlığı ilkesi önemli ölçüde zedelenmiştir. Genel gelişimin aksine 1980 sonrasında taban hareketi olarak doğan memur sendikaları, bu kısır döngüyü kırma potansiyeline sahipken, hükümetlerin ve siyasetin şekillendirdiği bir sürece girmiştir. (Yorgun, 2011, s.160)

3. 12 EYLÜL 2010 REFERANDUMUYLA YAPILAN ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN KAMU ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNE ETKİLERİ

4688 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı istatistiklerine göre, 2011 Mayıs ayı itibari ile toplam 1.874.543 kamu görevlisinin 1.195.102'sini örgütleyerek, geçen 11 yıllık süreç içerisinde, %63,75'lik sendikalaşma oranına ulaşan kamu sendikacılığı, önemli bir yol kat ederek, örgütlenme özgürlüğünü içselleştirilmiş ve içine sindirmiştir. Bundan sonraki süreçte, sendikalar en temel faaliyet alanı olan, toplu sözleşme ve grev hakkı için taleplerini daha yüksek bir sesle dile getirmeye başlamışlardır. 12 Eylül 2010'da referandumla kabul edilen Anayasa değişikliği ile, Anayasa'nın 53. maddesinin başlığı Toplu İş Sözleşmesi ve Toplu Sözleşme Hakkı olarak değiştirilerek, memurlar ve diğer kamu görevlilerine, toplu sözleşme yapma hakkı getirilmiş ve toplu sözleşme yapılması sırasında çıkacak uyuşmazlıkların da, kararları kesin ve toplu sözleşme hükmünde olan, Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna götürülmesi imkanı verilmiştir. Bu hakkın kullanılması için toplu sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapıma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

12 Eylül referandumu ile gerçekleştirilen Anayasa değişikliği sonrasında anayasal bir hak haline gelen toplu sözleşme hakkı ile kamu çalışma ilişkilerinde toplu görüşme düzeninden toplu pazarlık düzenine, mutabakat metninden, toplu sözleşmeye bir dönüşüm yaşanmıştır. Yeni dönemde kamu görevlileri sendikaları ile kamu işveren kurulu arasında imzalanan ve tarafların birbirlerine karşı hak ve yükümlülüklerini belirli bir süre için düzenleyecek olan toplu sözleşme, sendikaların en temel iktisadi faaliyet alanı olarak, çalışma hayatının değişkenliğine tarafların hızlı bir şekilde uyum sağlamaları amacını taşımaktadır. Anayasa değişikliği öncesinde kamu görevlilerinin hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenmekte ve kamu görevlilerinin bütün ekonomik ve sosyal hakları Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmekteydi. Bu süreçte, kamu görevlileri sendikaları toplu görüşme düzeninde sadece hükümete danışmanlık

niteliğinde toplu görüşme mutabakat metni imzalayabilmekteydi. Toplu sözleşmeli yeni dönemle birlikte, Anayasa'nın 128. maddesinin 2. fıkrasına eklenen "Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır." hükmünden, artık memurların bütün ekonomik ve sosyal hakları yetkili sendika ve konfederasyonlar ile kamu işveren kurulunun imzalayacakları toplu sözleşme ile belirleneceği açıkça anlaşılmaktadır. Yani, bu yeni dönemde memurların ekonomik ve sosyal hakları ile ilgili konularda memur sendikaları danışılan veya görüşü alınan değil, imzalanacak toplu sözleşmenin tarafı olma sıfatına erişmiş olacaktır. Ayrıca Anayasa değişikliği öncesinde toplu görüşme mutabakat metnin hiçbir hukuki bağlayıcılığı yokken, yeni dönemde toplu sözleşme metninde yer alan hükümlere aykırı hizmet sözleşmeleri yapılamayacak ve kamu görevlileri sendikaları toplu sözleşmeden gelen hak uyuşmazlıkları için yargıda eda ve yorum davası açma hakkına kavuşacaktır. Ancak ülkemizde kamu çalışma ilişkilerinde yaşanan bu değişimler, kamu görevlileri sendikalarını da bu yeni döneme ayak uydurmak zorunda bırakacaktır. Bu yeni döneme her şeyden önce kamu görevlileri sendikalarının üyelerine söz geçirebilecek derecede temsil gücüne sahip olmaları gerekecektir. Ayrıca sendikaların idari yapıları, örgüt-içi demokrasileri ve disiplinleri, haberleşme olanakları, teknik bilgi düzeyleri, yetişmiş vasıflı uzmanları ve maddi kaynakları sendikaların başarısını önemli ölçüde etkileyecektir.

Bütün bu olumlu gelişmelere rağmen, grevden yoksun bir toplu sözleşme hakkı ILO'nun 87, 98 ve 151 sayılı sözleşmelerinde yerini bulan kolektif sendika özgürlüğü ile bağdaşmamaktadır. Bu nedenle, sendika hakkı ile toplu sözleşme ve grev haklarının birbirinden ayrılması ya da birbirinin içerdiğinden yoksun bırakılması, sendikal özgürlüklerin etkinliğini büyük ölçüde yitirmesine neden olmuştur. Kamu görevlilerinin sendikal haklarının tam olarak sağlanması için, sendika kurma hakkından sonra toplu sözleşme hakkına ilişkin bu değişikliğin grev hakkı (Turan, 2000) ve memurların siyaset yasağının kaldırılması ile de bütünleştirilmesi gerekmektedir.

4. GREVSİZ TOPLU SÖZLEŞMELİ KAMU ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNİN ILO NORMLARINA UYUMU

Kamu görevlilerinin örgütlenmesinin ve sendikal haklarının tarihsel gelişimi, kapsamı, içeriği ve gerekliliğine bakıldığında uluslararası kaynakların rolü oldukça büyüktür. Kamu görevlilerinin sendikal haklarının uluslararası dayanakları deyince, akla ilk önce ILO'nun 87, 98 ve 151 sayılı sözleşmeleri gelmektedir. (Benli, 2003, s.89-128) Sendika Özgürlüğü Ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı sözleşme sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkını, "çalışanlara" ve "işverenlere" tanıyarak, sendika hakkının kullanımını devlete ve kamu yetkililerine karşı koruyup, güvence altına almanın yanı sıra, gerek bireysel, gerekse kolektif sendikal hakların da korunmasını kapsamaktadır. 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi, örgütlenme (sendika) özgürlüğünün "işverenlere ve işveren örgütlerine" karşı korunmasını ve böylece 87 sayılı sözleşmenin tamamlamasını amaçlamıştır. Gerçek manada, sendika özgürlüğü devletten ve işverenlerden gelebilecek engelleme, ayırım, gözetme, karışma vb. eylem ve işlemlere karşı güvenceye alındığı zaman etkili biçimde kullanılabilir. 87 ve 98 sayılı sözleşmeler, bu

anlamda birbirinin ayrılmaz parçası ve adeta ikizidir. 151 sayılı Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması Ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin Sözleşme ise, 98 sayılı sözleşme kurallarının devlet memurlarına uygulanması konusunda ortaya çıkan yorum güçlüklerinden ve birçok hükümetin bu kuralları, kamu görevlilerinin büyük bir bölümünü sözleşmenin uygulama alanı dışında bırakacak biçimde uygulamış olmasından doğan sorunlara çözüm getirmek için kabul edilmiştir. (Gülmez, 2005 s.145-154)

Ülkemizde kamu görevlileri sendikaları alanının ILO nezdinde önemli hak ihlalleri ile dolu olduğunu biliyoruz. Bu hak ihlallerinin aza indirilmesi ve sendikal faaliyet alanının genişletilmesi açısından yakın dönemde yapılan Anayasa ve yasa değişikliği büyük önem arz etmektedir. Ancak yapılan değişikliklere rağmen kamu görevlileri sendikalarına yasalarla çizilen rolün, hala istenen düzeyde olmadığını ve ILO sözleşmelerinde belirlenen sendikal hakları kısıtladığı ve yasakladığını görmekteyiz. 12 Eylül 2010'da halkoyuna sunulmuş, Anayasa'nın 53. maddesinde yapılan değişiklikle kamu görevlilerine grevsiz toplu sözleşme hakkı tanınmış ve bu hakkın nasıl kullanılacağına yasayla belirleneceği belirtilmiştir. 12 Eylül 2010 tarihinden itibaren bu toplu sözleşme hakkının kullanılmasına ilişkin yasanın çıkmasıyla ilgili beklenti içine giren kamu görevlilerinin bekleşi, 04.04.2012 tarihinde 6289 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile nihayete ermiştir. 4688 yasanın adı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu olarak değiştiren yasada genel olarak, toplu pazarlığın tarafları ve kapsamı, kamu görevlilerine tanınan toplu sözleşme hakkının ve toplu sözleşme görüşmesi esnasında çıkacak uyuşmazlıkların zorunlu tahkim yoluyla çözüme kavuşturulmasının çerçevesi ile Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun teşkili ve çalışma esasları belirlenmiştir. Makalenin bu bölümde yasa değişikliği ile getirilen grevsiz toplu sözleşmeli yeni kamu çalışma ilişkilerini ve ILO normlarına uyumunu değerlendirmeye çalışacağız. Bu çerçevede, 6289 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerin, bireysel sendikal haklar kapsamı, toplu sözleşme ve grev hakkı yönünden ILO normlarına uygunluğunu ele almaya çalışacağız.

4.1 Bireysel Sendikal Haklar Kapsamının ILO Normlarına Uyumu

Yasanın birinci kısımda kanunun amacı ve kapsamı belirtildikten sonra, ikinci kısımda sendikaların kuruluşu, hizmet kolları, zorunlu organlar ve seçim esasları ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Üçüncü kısımda sendika üyeliğinin kazanılmasıyla ilgili hükümlerden sonra 15. maddede sendikaya üye olamayacaklar ve sendika kuramayacaklar uzun bir liste halinde sayılmıştır. 6289 sayılı Kanunla yapılan değişiklik ile 4688 sayılı Kanunun 3. maddesinden kamu görevlilerinin sendikaya üye olabilmesi için adaylık ve deneme süresini tamamlama şartı ve 6. maddesinden sendika kurucusu olmak için iki yıldan beri kamu görevlisi olma şartı kaldırılmış, 15. maddenin c bendinden "100 ve daha fazla kamu görevlisinin çalıştığı işyerlerinin amir ve yardımcıları", j bendinden de "kamu kurum ve kuruluşlarının özel güvenlik" personeli çıkarılmış ve bu kadrolarda çalışan kamu görevlilerinin sendika üyesi olabilmesine olanak sağlanarak, kanunun kapsamı sözde genişletilmiştir.

ILO'nun 87 sayılı Sözleşmesinin 2. maddesine göre, “çalışanlar ve işverenler herhangi bir ayırım yapılmaksızın önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurmak... ve... üye olmak hakkına sahiptirler.” Örgütlenme Özgürlüğü Komite raporlarından sözleşmenin bu maddesinin, hiçbir şüpheye yer vermeksizin, örgütlenme özgürlüğünü yalnızca işçi ve işverenlere garanti etmediğini, aynı zamanda, hiçbir meslek, cinsiyet, renk, ırk, inanç, milliyet ya da politik görüş ayırım ya da ayrımcılığı yapmaksızın kamu çalışanlarına da garanti ettiği anlaşılmaktadır. Çünkü ILO tarafından hazırlanan raporlarda “örgütlenme hakkı garantisi kamulaştırılan sektörlerdeki işçiler ile kamu görevlileri ve yetkilileri de dâhil olmak üzere tüm kamu veya özel işçi ve işverenlere uygulanmalıdır.” denilmektedir. (Gernigon, 2007, p.4) Ancak sözleşmenin 9. maddesinde örgütlenme özgürlüğünün silahlı kuvvetler ve polis mensuplarına ne ölçüde uygulanacağı ulusal mevzuatlara bırakılmıştır. Konuyu daha özel bir şekilde inceleyen ILO Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi, işleri silahlı kuvvetler veya polisin görevleriyle benzeşen silahlı kuvvetlerdeki sivil personelin, itfaiye, cezaevi ve gümrük personellerinin örgütlenme hakkının olduğu görüşündedir. Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi'nin üst düzey yönetim ve politika yapma sorumluluğu olan kamu personelleri ile ilgili görüşü ise, bu kamu görevlilerinin diğer çalışanları temsil eden sendikalara katılmalarının yasaklanması durumunda, onlara kendi örgütlerini kurma hakkının verilmesi yönündedir. (Gernigon, 2007, p.6-7)

Görüldüğü gibi, ILO'nun denetim organları kararlarında özellikle 87 ve 98 sayılı sözleşmelerin pozitif kurallarında, hak ve özgürlükler kural, sınırlama ve yasaklar ise istisna olarak ortaya konulmuştur. Ancak 4688 sayılı Kanun'un 15. maddesi devlet idaresinde görev yapan kamu görevlilerinin kapsamını çok geniş tutarak, sendikal hakların kullanımını ILO normlarına göre oldukça sınırlamış ve geriye götürmüştür. ILO'nun 98 sayılı sözleşmesinin 5. maddesinde silahlı kuvvetler ve polisin toplu pazarlık hakkının ulusal kanunlar ve düzenlemelerle belirlenebileceği belirtilirken, sözleşmenin 6. maddesinde “bu sözleşmenin devlet idaresinde görev yapan kamu görevlilerinin pozisyonu ile ilgili olmadığı ve bu durumun onların haklarına ve statülerine hiçbir sakınca getirmeyecek şekilde yorumlanacağı” belirtilmiştir. Bu maddeyle ilgili Konferans, kamu görevlileri toplu pazarlığının birçok ülkede çeşitli derecelerde bulunan özel karakteristikleri olduğunu kabul etmektedir. Çünkü devletin bu alanda hem işveren hem de yasama otoritesi olarak çift taraflı bir sorumluluğun olması, bazen devletin bu iki rolü arasında ayırım yapmasını zorlaştırmakta ve bu iki rol arasındaki çelişkiler bazen sorunlara yol açabilmektedir. Sonuç olarak, belirli yasa ve hatta sosyo-kültürel geleneklere göre, kamu görevlilerinin bu durumu toplu pazarlık konsepti ile uyumlu değildir. ILO Uzmanlar Komitesi 98 sayılı sözleşmenin 6. maddesi ile ilgili kamu görevlisi kavramının çeşitli ulusal yasal sitemlere göre değiştiğinden ötürü, uygulamada bazı sorunların olduğunu kabul etmektedir. Komite İngilizce metindeki “public servants engaged in the administration of the State” ifadesine dayanarak, bu istisna ile ilgili daha kısıtlayıcı bir yaklaşımı kabul etmektedir. Ancak Uzmanlar Komitesi sadece devletin belirli idari görevlerini yürüten kamu görevlileri ile resmi olarak aynı düzeyde bulunduğu gerekçesiyle, devlet tarafından istihdam edilen geniş kategorideki görevlilerin sözleşmenin bu ifadesinden hariç tutulmasına izin vermemektedir. Bu nedenle, bir yanda direkt olarak devletin yönetim kademesinde istihdam edilen ve bu sözleşme

kapsamından hariç tutulabilen kamu görevlileri (örneğin bakanlıklarda ve diğer benzer kuruluşlarda çalışan sivil memurların yanı sıra yardımcı personeller) ile diğer yanda hükümet, kamu işverenleri veya özerk kamu kurumları tarafından istihdam edilen ve sözleşmenin sağladığı garantilerden yararlandırılması gereken diğer personeller arasındaki ayırım çok iyi çizilmelidir. Bu bağlamda, aslında Uzmanlar Komitesi devlet idaresini yürüten çalışan olarak, kalifikasyonları kendi içinde kesin olmayan beyaz yakalı kamu görevlilerine vurgu yapmaktadır. Eğer tam tersi olsaydı, çoğu kamu görevlisi 98 no.lu sözleşmenin kapsamından yoksun kalabilirdi. (Gernigon, 2007, p.7-8) Bu açıdan yapılan değişiklik ile, 4688 sayılı Kanunun 15. maddesinde sayılan 100 ve daha fazla kamu görevlisinin çalıştığı işyerlerinin amir ve yardımcıları ile kamu kurum ve kuruluşlarının özel güvenlik görevlilerinin maddeden çıkarılması olumlu olmasına rağmen, hala TBMM idari teşkilatı, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli Savunma Bakanlığı ve Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında çalışan sivil memurlar ve kamu görevlilerinin 4688 sayılı Kanunun 15. maddesi kapsamında yer alması, ILO sözleşmelerinin sınırlayıcı ve yasaklayıcı bir şekilde yorumlandığını açıkça göstermektedir.

ILO'nun 151 sayılı sözleşmesinin 1. maddesinde "bu sözleşmede öngörülen güvencelerin, görevleri izlenecek politikaları belirleme ve yönetim işleri kabul edilen üst düzey görevlilere veya çok gizli nitelikte görevler ifa edenlere hangi ölçüde uygulanacağı ulusal yasalarla belirlenecektir." hükmü yer almaktadır. Her şeyden önce 151 sayılı sözleşme 98 sayılı sözleşmenin eksiklerini telafi etmek amacıyla kabul edilmiştir. Uluslararası Çalışma Konferansı 151 sayılı sözleşme ile, kamu görevlilerine 98 sayılı sözleşmede tanınan toplu pazarlık ile istihdam koşullarının ve sürelerinin belirlenmesine katılma haklarını genişletmeyi mümkün kılmıştır. Bu çerçevede, 151 sayılı sözleşmenin temel amacı, iyi niyetle bu sözleşmeyi onaylayan hükümetlere 98 sayılı sözleşmenin haklarından faydalanamayan kamu görevlilerine haklarını verme anlayışını kolaylaştırmaktır. Ulusal kanunlar ve düzenlemeler ile bu sözleşmenin kapsamından hariç tutulabilen kamu görevlileri kategorisi, fonksiyonları normal olarak politika üretme ya da yönetim olarak kabul edilen yüksek seviyeli çalışanlar veya görevleri gizli nitelikte olan çalışanlardır. Uzmanlar Komitesi bu madde uyarınca hariç tutulan yetkilileri nispeten kısıtlayıcı bir şekilde kabul etmektedir. (Gernigon, 2007, p.9-10) ILO Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi ise, ILO sözleşmeleri arasındaki ilişkiyi ele alırken, 98 sayılı sözleşmenin tamamlayıcısı olarak kabul edilen 151 sayılı sözleşmenin, 87 sayılı sözleşme gereği tüm çalışanlara tanınan temel örgütlenme hakkını sulandırmadığı veya hiçbir şekilde çelişmediğini hatırlatmaktadır. Daha özel olarak komite, devletin idari görevlerini yürüten kamu görevlilerinin özel fonksiyonları gereği ve özellikle de onların istihdam koşulları ve sürelerinin 98 sayılı sözleşme ile tanınan özgür bir toplu pazarlık süreci yoksa belirlenebileceğini kabul etmektedir. 151 sayılı sözleşmenin kamu görevlilerinin belirli bir kategorisine tanınan 98 sayılı sözleşme kapsamından hariç tutulan kamu görevlileri için daha özel bir hüküm koyma amacı güttüğü kabul edilmektedir. Ancak, Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi görüşüne göre, 98 ve 151 sayılı sözleşmelerde belirli çalışan kategorilerinin hariç tutulması 87 sayılı sözleşme tarafından tüm çalışanlara garanti edilen temel örgütlenme hakkının herhangi bir şekilde aza indirilmesi ya da

etkilenmesi olarak yorumlanamaz. Ne 98 sayılı sözleşmedeki ne de 151 sayılı sözleşmedeki hiçbir şey 87 sayılı sözleşmenin kapsamını sınırlama niyetini göstermez. (Gernigon, 2007, p.13)

4.2 Kamu Görevlileri İçin Sosyal Diyalog Mekanizması

6289 sayılı Kanunun ile yapılan değişiklik sonrasında, sosyal diyalog uygulaması kapsamında Yüksek İdari Kurul kaldırılarak, yerine sosyal diyalogun geliştirilmesi, kamu personel mevzuatının ve kamu yönetimi uygulamalarının değerlendirilmesi, yönetimin daha iyi işleyen bir yapıya kavuşturulması için ortak çalışmalar yürütülmesi, kamu görevlilerinin yönetime katılımının sağlanması ve kamu yönetiminin karşılaştığı sorunlara çözümler geliştirilmesi konularında istişareye imkan veren Kamu Personeli Danışma Kurulu getirilmiştir. Bu tip yasayla kurulan sosyal diyalog kurum ve kurulları ülkemizde son yıllarda giderek artmaya başlamıştır. İlk olarak, ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında, toplumsal uzlaşma ve işbirliğini sağlayacak, sürekli ve kalıcı bir barış ortamı yaratarak, istişari mahiyette ortak görüş belirlemek için 2001 yılında 4641 sayılı Kanunla yasal statüde Ekonomik ve Sosyal Konsey kurulmuştur. Kurulma nedeni ve görevleri bakımından Ekonomik ve Sosyal Konsey'e benzer bir şekilde 4857 sayılı İş Kanunu'nun 114. maddesinde, çalışma barışının ve endüstri ilişkilerinin geliştirilmesinde, çalışma hayatıyla ilgili mevzuat çalışmalarının ve uygulamalarının izlenmesi amacıyla, üçlü temsile dayalı istişari mahiyette bir danışma kurulunun oluşturulması hükme bağlanmıştır. Asıl amacı, ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında toplumsal uzlaşma ve işbirliğini sağlamak, sürekli ve kalıcı bir sosyal barış ortamı oluşturmak ve oluşturulacak görüşleri karar organlarına taşımak olan sosyal diyalog mekanizmaları, ülkemizde hükümetin kendi politikalarını anlattığı veya toplum kesimlerinin şikayetlerinin dinlendiği bir kurul olmaktan öteye geçememiştir. Türkiye'de, bu tip sosyal diyalog kurum ve yapılarına, sosyal taraflar arasındaki güç dağılımının çok dengesiz olması nedeniyle, özellikle çalışan kesimi tarafından kendilerinden çok fazla taviz isteneceği endişesi ile kuşku ile bakılmaktadır. Bunun yanı sıra, Türkiye'de işçi ve işverenler arasında bir yönetime katılma geleneğinin ve sisteminin olmaması sosyal diyalogun başarısını engelleyen yapısal bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır. Ayrıca iş mevzuatında endüstri ve ulusal düzeyde konfederasyonlar arası toplu pazarlığı engelleyici hükümlerin bulunması, Türkiye'de sendikalaşma ve toplu iş sözleşmesinden yararlanma oranlarının düşük olması gibi nedenler de kurumsal sosyal diyalogun başarısını engellemekte ve temsiliyet sorunlarına yol açmaktadır. (Görmüş, 2007, s.138) Ülkemizdeki mevcut sosyal diyalog uygulamaları ve kurumlarına bakarak, Kamu Personeli Danışma Kurulu'nun da yasa maddesi olmaktan öteye geçemeyeceği kanaatindeyim. Çünkü bu tip sosyal diyalog mekanizmalarının temelini demokrasi anlayışı ve toplumsal uzlaşma kültürü oluşturmaktadır. Uzlaşma kültürünün ve demokrasinin zayıf olması bu mekanizmalarının işlemlerini önemli ölçüde engellemektedir.

4.3 Toplu Sözleşme Hakkının ILO Normlarına Uyumu

6289 sayılı Kanunla yapılan değişiklik ile 4688 sayılı Kanununun 19. maddesinde kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonları, toplu sözleşme görüşmelerinde taraf olmaya yetkili olmuştur. Değişiklik öncesinde kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonlarının toplu görüşme düzeninde sadece görüşü alınarak mutabakat metni imzalamakta ve nihai ve bağlayıcı kararı bütçe kanununda hükümet ve TBMM vermektedir. Ancak Anayasa'nın 128. maddesinde ve değişiklik sonrasındaki yeni kamu çalışma ilişkileri sisteminde, kamu görevlilerinin ekonomik ve sosyal hakları ile ilgili konularda kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonları danışılan veya görüşü alınan değil, hukuki bir sonuç doğuracak olan toplu sözleşmenin tarafı olma konumuna ulaşmıştır. Düzenlemede toplu sözleşmenin tarafları Devlet Personel Başkanlığının bağlı olduğu Bakanın başkanlığında, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve heyet başkanınca uygun görülen bakanlık temsilcileri ile Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığı temsilcilerinden oluşan kamu işveren heyeti ile en fazla üyesi bulunan konfederasyonun heyet başkanı olarak belirleyeceği bir temsilci ile her bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip kamu görevlileri sendikaları tarafından belirlenecek birer temsilci, bağlı sendikaların üye sayıları esas alınmak kaydıyla toplam üye sayıları itibarıyla birinci, ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından belirlenecek birer temsilci olmak üzere 15 üyeden oluşan Kamu görevlileri sendikaları heyetinden oluşmaktadır.

Yeni kamu çalışma ilişkileri sisteminde, tüm kamu görevlilerini ilgilendiren genel düzeyde ve hizmet kollarını ilgilendiren hizmet kolu düzeyinde tek bir toplu sözleşme bağitleme imkanı sağlanmıştır. Düzenlemede toplu sözleşmeyi imzalama yetkisi kamu idaresi adına kamu işveren heyeti başkanı ile kamu görevlileri adına toplu sözleşmenin geneline yönelik bölümü için kamu görevlileri sendikaları heyeti başkanı, hizmet kollarına yönelik bölümleri ise, hizmet kolundaki yetkili sendika temsilcisine verilmiştir. Bu, uluslararası uygulamalara da uygun bir düzenlemedir. Belçika, Almanya, Kanada, İspanya, Fransa, İrlanda, Lüksemburg, Portekiz, Polonya, ve İsviçre'de genellikle tüm merkezi ya da federal yönetimi kapsayan toplu pazarlıklar vardır. Almanya ve Hollanda'da bazı durumlarda sektörel düzeyde müzakereler de uygulanmaktadır. Hollanda, Avustralya ve Yeni Zelanda'da toplu pazarlık, kurumlar ya da iş yerleri düzeyinde de yapılmaktadır. Toplu pazarlık Avusturya, Danimarka, Slovakya ve Yunanistan'da merkezi düzeyde artı profesyonel gruplar tarafından, Belçika, Finlandiya, Macaristan, İzlanda, İtalya, Norveç ve İsveç ise, merkezi düzeyde artı iş yerleri düzeyinde yapılmaktadır. (Cardona, 2006, p.5-6; European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2007, p.26-28) Fakat düzenlemede iki yıllığına, toplu sözleşme ikramiyesi hariç, sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılmaksızın tüm kamu görevlilerine uygulanacak olan toplu sözleşmenin kapsamı "kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve

giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal haklarıyla” sınırlandırılarak, ILO normlarına göre daha geri bir düzenleme yapılmıştır. Toplu sözleşmenin kapsamının yasayla çizilmiş olması, diğer eksiklerin yanı sıra, Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığını ücret sendikacılığına indirgemeyi amaçlamaktadır. Çünkü ILO normlarına göre kamu görevlilerinin istihdam koşulları, çalışma süreleri, ücretleri ve diğer sosyal hakları ile toplu sözleşmeden yararlanmayanların hakları toplu pazarlık süreçlerinde müzakere edilebilmektedir. Ancak 4688 sayılı Kanun’un 19/a maddesinde kamu görevlileri sendikalarının kamu personelinin hak ve ödevleri, çalışma koşulları, yükümlülükleri, iş güvenlikleri ile sağlık koşullarının geliştirilmesi konularında sadece görüş bildirebileceği, belirtilmiştir. Bu madde hükmünde kamu sendikaları, kamu personelinin hak ve ödevleri, çalışma koşulları, yükümlülükleri, iş güvenlikleri ile sağlık koşullarının geliştirilmesi konularında taraf kurum değil, danışman kurum seviyesine indirgenmiştir.

Uluslararası uygulamalarda Avusturya’da temel ücret, çalışma koşulları ve istihdam çerçeveleri merkezi düzeyde müzakere edilirken, yeni yönetim araçlarının tanımlanması alt kurumlara devredilmiştir. Belçika’da grev esnasında asgari hizmetlerin müzakeresi merkeze ayrılmış, gerisi alt kurumlara bırakılmıştır. Finlandiya’da grev esnasında asgari hizmetler ve kamu istihdamının çerçevesi merkezi düzeyde müzakere edilmekte, gerisi alt kademelere devredilmektedir. Hollanda’da çalışma koşullarının müzakeresi merkezde yapılırken, temel ücret ve istihdam koşulları alt kurumlara ve bakanlıklara devredilmiştir. Norveç, Portekiz ve İspanya’da nispi olarak toplu pazarlık merkezi düzeydedir, fakat ödemelerin çeşitli unsurlarını belirleyen müzakereler için manevra alanı sağlayan odalar bulunmaktadır. İngiltere’de grev hakkının genel kuralları ve asgari hizmetlerin kuralları üzerindeki müzakereler merkezi düzeyde, diğer konuların çoğu üzerindeki müzakereler ise, yerel düzeyde yapılmaktadır. ABD’de belirli konular üzerindeki müzakereler bazı departmanlara ve bağımsız kurumlara devredilmiştir. Bunlar da kendi kurumlarının alt birimlerine bazı yetkilerini devredebilmektedirler. Sendikaların temsiliyet seviyesi de oluşturulacak pazarlığın seviyesinde belirlenmektedir. Birçok durumda, bölgesel anlaşmalarla desteklenen ulusal anlaşmalar yapılmaktadır. OECD üyesi ülkelerin büyük bir çoğunluğunda ücret seviyesini belirlemek için hükümet ve sendikalar arasında merkezi düzeyde toplu pazarlık kullanılmaktadır. Bu metot İrlanda, Lüksemburg, Portekiz, İspanya ve Slovakya’da tüm merkezi/ulusal/federal kamu sektöründe kapsamlı müzakere için bir tek yolla kullanılmaktadır. İş kolu ve sektörlerdeki global düzenlemelerle merkezi düzeydeki müzakereler Avusturya ve Belçika’da yer almaktadır. Belçika, Finlandiya, Macaristan, Hollanda ve Norveç’te müzakereler merkezi düzeydedir, ancak yerel seviyede düzenleme yapabilme imkanı da bulunmaktadır.³ (Cardona, 2006, p.6)

151 sayılı ILO sözleşmesinde toplu pazarlık, öngörülen metotlardan biri olarak dikkate alınarak, sözleşme prosedürlerin seçiminde esnek bir yaklaşım sergilenmiştir. Etkin bir katılım için temel olarak geniş bir şekilde tanımlanmış danışma ve müzakere olarak adlandırılan iki tip prosedür bulunmaktadır. Kamu görevlileri temsilcilerinin haklarını, istihdam koşullarının belirlenmesi ile ilgili kendi görüş ve düşüncelerini formüle etmekle sınırlandıran bu prosedürler, danışma prosedürleri

³ Bkz; European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2007, p.29-31

olarak kabul edilmektedir. Kamu görevlileri temsilcileri ve kamu otoriteleri temsilcilerinin bir uzlaşmaya ya da en azından ortak kabul edilebilir bir çözüme ulaşacak görüşleriyle, açık tartışmalarda yürütülen ve sonucunda somutlaşan ve gerçekleştirilen resmi bir anlaşmaya bağlanan ya da bağlanmayan prosedürler ise, müzakere prosedürleri olarak kabul edilmektedir. Müzakere, resmi olmayan tartışmalar ve toplu pazarlıktan ortak karar alma ve kendi kendini yönetmeye kadar değişik prosedürleri içerebilmektedir. (Gernigon, 2007, p.10)

Toplu pazarlık taraflarının özerkliği ilkesi, kamu görevlileri ile ilgili geçerli olarak, kamu hizmetinin özel karakteristiği gereği uygulamada biraz esneklik gerektirdiği kanaatiyle 151 sayılı sözleşme ile getirilen esneklik Uzmanlar Komitesi tarafından teyit ve kabul edilmiştir. Böylece Uzmanlar Komitesi görüşüne göre, parlamento veya ücret müzakerelerinin üst ve alt limitlerini ayarlayan ya da tarafların içinde olduğu genel bir bütçe paketini hazırlayan yetkili bütçe otoritesi, ücret veya standart belirleme (örneğin çalışma saatlerinin azaltılması veya diğer düzenlemeler, hizmet seviyesine göre artan değişken ücret, düzeltme hükümleri için takvim belirleme) maddelerini ya da toplu pazarlıktan yararlanamayanlara bu hakların sağlanmasını müzakere edilebilir. Ancak kamu görevlileri ve örgütlerinin ifade edilen toplu pazarlığın genel çerçevesinin çizilmesinde tam ve anlamlı katılımın sağlanması ve gerçekler temelinde durumu değerlendirmesi için, onlara tüm mali, bütçe ve diğer verilere erişim olanağı sağlanmalıdır. ILO Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi de 151 sayılı sözleşmenin 7. maddesinin, istihdam koşullarının ve sürelerinin belirlenmesinde kullanılan prosedürlerin seçiminde bir dereceye kadar esnekliğe izin verdiğini kabul etmektedir. Ancak bu madde, müzakere mekanizmasının ulusal mevzuatta belirlenmesi durumunda, devletin bu mekanizmanın düzgün bir şekilde işleyişini sağlayacak gerekli önlemleri alması gerektiğini vurgulamaktadır. Ayrıca ILO'nun denetim organları da özel sektörün yanı sıra, kamu sektöründe de iyi niyetle müzakere ihtiyacını vurgulamaktadır. Danışma ve katılma prosedürlerinde, kamu otoritesi ve kamu görevlileri temsilcilerine yapılan referans sözleşme metninde gayet açıktır. Temsilin niteliği ya müzakere sistemine göre, ya da diğer katılım metoduna göre farklılaşabilir. Yani, istişareler ya örgütler ya da seçilmiş temsilcilerle yapılabiliyorken, müzakereler örgütler arasında yapılmalıdır. (Gernigon, 2007, p.10-11)

4.4 Grev Yoksunluğunun ILO Normlarına Uyumu

6289 sayılı Kanunla yapılan değişiklik ile toplu sözleşme görüşmelerinin başlama tarihinden en az bir hafta önce kamu görevlileri temsilcileri toplu sözleşme tekliflerini Kamu İşveren Heyetine sunmaktadır. Ağustos ayının ilk işgünü başlayan toplu sözleşme sürecinin, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararının alınması da dahil olmak üzere en geç ağustos ayının son işgünü tamamlanması öngörülmüştür. Toplu sözleşme süreci sonunda, uzlaşma sağlanırsa, kamu görevlilerinin geneline ve her bir hizmet koluna yönelik mali ve sosyal haklara ilişkin tek metinden oluşan toplu sözleşme veya toplantı tutanağı imzalanarak, Resmi Gazetede yayımlanmaktadır. Resmi Gazete'de yayımlanan toplu sözleşme tüm kamu görevlilerini kapsarken, sadece toplu sözleşme ikramiyesinden sendika üyesi kamu görevlileri yararlanabilmektedir.

Toplu sözleşme süreci sonunda uyuşmazlık çıkar ve toplu sözleşme imzalanamazsa, tarafların üzerinde uzlaştığı ve uzlaşmadığı konuları içeren toplantı tutanağının imzalanmasından itibaren, toplu sözleşme kapsamına giren konulara ilişkin, üç işgünü içerisinde sözleşmenin ilgili bölümlerini imzalamaya yetkili olanlar taraflar genel ve hizmet kolu düzeyinde ayrı ayrı Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulabilmektedir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, tarafların başvuru tarihinden itibaren beş gün içinde kesin ve toplu sözleşme hükmündeki kararını, toplantıya katılanların çoğunluğu ile alarak, üç gün içerisinde taraflara yazılı olarak bildirilmekte ve Resmi Gazetede yayımlanmaktadır. Bunun dışında, toplu sözleşme görüşmelerine yetkili hiçbir konfederasyon temsilcisinin katılmaması veya toplu sözleşme görüşmelerinin uzlaşmazlıkla sonuçlanmasına rağmen, tarafların Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurmaması halinde ise, kamu görevlilerine iki yıl boyunca uygulanacak mali ve sosyal haklar genel hükümlere göre belirlenecektir.

Değişiklik sonrası kamu görevlilerine Anayasal bir hak olarak tanınan toplu sözleşme hakkının uyuşmazlık ile sonuçlanması durumunda, yasa koyucu uyuşmazlığın barışçıl çözüm yollarından biri olan, zorunlu tahkim ile çözümlemesini esas almıştır. Kamu görevlileri için toplu sözleşme sürecinin uyuşmazlık ile sonuçlanması durumunda barışçıl çözüm yollarına başvurulması ILO'nun 151 sayılı sözleşmesinin 8. maddesinde yerini bulan "...uyuşmazlıkların çözümünde... arabuluculuk, uzlaştırma veya tahkim gibi mekanizmalardan yararlanılması..." hükmü çerçevesinde ILO normlarına uygun gibi görünse de yine, bu hüküm sendikal hakların sınırlanması ve yasaklanması şeklinde yorumlanarak, grev hakkına ne Anayasa'da ne de yasa da hiç yer verilmemiştir. Aksine, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 27. maddesinde devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplenmeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılmaları, grevi desteklemeleri veya teşvik etmeleri yasaklanmış ve 125. maddede... boykot, işgal, kamu hizmetlerinin yürütülmesini engelleme, işi yavaşlatma ve grev gibi eylemlere katılmak veya bu amaçlarla toplu olarak göreve gelmemek, bunları tahrik ve teşvik etmek veya yardımda bulunmak, bir daha devlet memurluğuna atanmamak üzere memurluktan çıkarma cezasını gerektiren fiil ve haller arasında sayılmıştır.

ILO'nun 151 sayılı sözleşmesi ILO'nun 87 ve 98 sayılı sözleşmenin haklarından faydalanamayan kamu görevlilerinin haklarını garanti altına almak ve söz konusu sözleşmelerin eksiklerini telafi etmek amacıyla çıkarılmıştır. ILO'nun 151 sayılı sözleşmesi yedek bir sözleşme olduğundan, kamu görevlilerinin bireysel ve kolektif sendikal hakları ile ilgili yapılacak bir yasal düzenlemede öncelikle 87 ve 98 sayılı sözleşmelerin göz önüne alınması gerekmektedir. Yani, bu madde yorumlanmadan önce daha ileri haklar sağlayan ILO'nun 87 ve 98 sayılı sözleşmelerine bakılması, bu sözleşmelerin sağladığı haklardan yararlanamayanlar için de 151 sayılı sözleşmenin hükümlerinin uygulanması gerekmektedir. Çalışanların eylemlerini organize eden sendikaların kolektif sendikal hakları açıkça ortaya koyan 87 sayılı sözleşmenin 3. maddesinde "Çalışanların ve işverenlerin örgütleri... yönetim ve etkinliklerini düzenlemek ve iş programlarını belirlemek hakkına sahiptirler." denilmektedir. ILO Uzmanlar Komitesi bu maddenin tüm çalışanlar için toplu pazarlık ve grev

hakkını da içerdiğini kabul etmektedir. (Gernigon, 2007, p.7) Bu hak kamu görevlileri sendikalarının hukuka bağlı kalmak şartıyla, tam bir özgürlük içerisinde sendikal aktivitelerini ve programlarını belirleyebilmelerini kapsamaktadır. Bu hak kapsamında, kamu görevlileri sendikaları üyelerinin mesleki çıkarlarını korumak amacıyla ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi faaliyetlerini tam bir serbestlik içerisinde sürdürmelerine olanak verilmektedir. Ayrıca üyelerinin yararına etkinlik düzenlemek, eğitim vermek, kamu yararına veya üyeleri yarına protesto ya da grev yapmak bu hak kapsamında değerlendirilmelidir. (Kaya, 2002, s.27) Ancak sendikal faaliyetlerin sayıldığı 19. maddede yasa koyucu, kamu görevlileri sendikalarına toplu sözleşme görüşmelerinde taraf olma yetkisi verilirken, uyuşmazlıklarının çözümü noktasında, bu hakkın devamı niteliğinde bulunan, grev hakkından hiç söz etmeyerek ve uyuşmazlıkları kararı bağlayıcı olan zorunlu tahkimle çözmeyi öngörmüştür. Bu düzenleme şüphesiz ILO'nun 87 sayılı sözleşmesinde yerini bulan iş programlarını tam bir serbestlik içerisinde düzenleyebilme hakkı ortadan kaldırmıştır. Grev hakkı kamu görevlileri sendikalarının toplu pazarlığın toplu iş sözleşmesi ile sonuçlandırılması sürecinde kullanabileceği tek ve yegâne baskı aracıdır. Grev hakkı olmadan toplu pazarlık hakkının tanınması esasında tam manasıyla Anayasa'da ve yasada kamu görevlilerine tanınan toplu sözleşme hakkını da anlamsızlaştırmakta ve bu hakkın içeriğini boşaltmaktadır.

Gerek sendika hakkının, gerek toplu pazarlık hakkının ve gerekse grev hakkını da kapsayan toplu eylem hakkının kişiler yönünden uygulama alanının belirlenmesinde, "özgürlüğün kural, sınırlamanın ise istisna" olduğu ilkesi geçerlidir. Daha açık bir ifade ile 87, 98 ve 151 sayılı sözleşmelerde öngörülen istisnaların çerçevesi, ancak bu ilkeye uyularak belirlenebilir. Sendikal hakların bazı koşullarda sınır ve yasaklarının kurullarla genişletilmesi, hak ve özgürlükleri temel alan sözleşmelerin geriye götürülmesi sonucunu doğurmaktadır. (Gülmez, 2005, s.143)

Kamu sektörünün özel karakteristikleri, önemi ve toplum için sağlanan hizmetlerin temel doğası ışığında, çalışma koşullarının birlikte belirlenmesini başarılı prosedürlerle sonuçlanmasını kolaylaştıran üç parçalı müdahaleyi öngören ortaklıklar giderek artmaktadır. Bu prosedürler Finlandiya, Norveç ve İsveç'te genellikle daha çok danışma mekanizmasından oluşmakta, Kanada ve ABD'de ise, bazen direkt arabuluculuk ile yerine getirilmekte veya desteklenmektedir. Bunun aksine, belirli sistemlerde danışma ve arabuluculuk aşamalarını takip eden müzakerelerin başarısızlıkla sonuçlanması durumunda, grevin direkt (ABD) veya endirekt olarak yasaklanması durumunda, iki tarafı da bağlayan tahkim hükümlerinin sistematik kaynağı bulunmaktadır. (Gernigon, 2007, p.92)

Kamu sektöründe toplu uyuşmazlıkların çözümünde grevin yasaklanması ya da sınırlandırılmasına göre değişen farklı sistemler bulunmaktadır. İlk kategori, özellikle çoğu kamu görevlilerinin grev hakkından yararlandığı Fransa, İspanya ve İtalya gibi Avrupa ülkelerini içermektedir. Kamu hizmetlerinde genel grev yasağı, kamu çalışma ilişkilerinde egemen olarak devletin güçlü yapısını koruyan ülkelerde bulunmaktadır. Örneğin, ABD'de federal seviyede ve eyaletlerin birçoğunda, Japonya'da, Kore'de Hindistan'da ve birçok Latin Amerika ülkesinde grev yasağı bulunmaktadır.

Bazı Avrupa ülkelerinde de çok geniş yasaklar vardır. Bulgaristan'da sivil memurların grev hakkı kamu hizmeti vermeye devam ederken memurların işaret ve semboller, kol bandı ve poster taşıma hakları sınırlandırılmıştır. Danimarka'da devlet memurları yasasına tabi hiçbir çalışanın grev hakkı yoktur. Estonya'da grev neredeyse tüm kamu çalışanları için yasaklanmıştır. Almanya'da yasak, grev hakkı olmayan "Beamte" olarak adlandırılan ve özellikle posta hizmetleri ve demiryolları gibi özelleştirilmiş girişimlerde istihdam edilen kamu çalışanları için tam anlamıyla geçerlidir. Ancak "Angestellte" olarak adlandırılan kamu çalışanları ve kamu sektöründeki işçilerin grev hakkı vardır. İsviçre'de federal çalışanların tümü için grev hakkı yoktur. Avustralya'da kamu hizmetlerinin görülmesinde büyük ve önemli etkileri olan yerlerde çalışanlara grev yasaklanmıştır. Polonya'da kamu hizmetinin işleyişini karıştıracığı gerekçesiyle kamu çalışanlarının grev ve protesto eylemlerine katılması çok geniş bir şekilde yasaklanmıştır. Grev yasağını bazı durumlarda belirli çalışan kategorileri ile sınırlandıran ülkeler de bulunmaktadır. Örneğin Litvanya'da, kurumların alt düzey yöneticileri ve üst düzey yetkilileri için grev yasaklanmıştır. Slovakya'da grev yasağı yargıçlar, kamu avukatları, silahlı kuvvetler mensupları, itfaiyeciler ve hava trafik kontrolörlerini kapsamaktadır. Güney Afrika ve İspanya gibi bazı ülkelerde grev yasağı yerine, kamu hizmetlerinin yeterli bir oranda yürümesini sağlayacak asgari hizmetlerin yürütülmesi koşulu bulunmaktadır. Kanada ve Norveç gibi ülkelerde bazen, kamu sektöründe greve son vermek için çalışma hukukuna girmiş zorunlu tahkime başvurulmaktadır. (Gernigon, 2007, p.92-94)

Değişiklik sonrası, toplu sözleşme sürecinin uyuşmazlıkla sonuçlanması durumunda, kararı kesin ve toplu sözleşme hükmünde olan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun oluşumunda da ciddi sorunlar bulunmaktadır. Kanun'un 34. maddesine göre, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu; Yargıtay, Danıştay veya Sayıştay arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek bir üyenin başkanlığında, Kamu İşveren Heyetinin belirleyeceği dört, Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetinin belirleyeceği dört, Bakanlar Kurulu'nun belirleyeceği bir öğretim üyesi ile Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetinin göstereceği 7 öğretim üyesi arasından yine Bakanlar Kurulu'nca belirlenecek bir öğretim üyesi olmak üzere 11 kişiden oluşacaktır. ILO'nun 151 sayılı sözleşmesi, istihdam ve şartların tespitine ilişkin uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin 8. maddede, taraflar arasında müzakere ya da ilgili tarafların güvenini sağlayacak şekilde kurulan arabuluculuk, uzlaştırma veya tahkim gibi bağımsız ve tarafsız mekanizmaları teşvik etmektedir. Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi bu maddenin, uyuşmazlıkların çözümünde müzakere ile arabuluculuk, uzlaştırma ve tahkim gibi diğer barışçı prosedürler arasında bir seçim yapmaya izin verdiği şeklinde yorumlanması gerektiğini vurgulamaktadır. (Gernigon, 2007, p.12) Ancak sözleşmede bu barışçı çözüm mekanizmalarında "tarafların güvenini kazanmış" ve "bağımsız ve tarafsız olma" gibi iki temel özellik aranmaktadır. Yasa ile oluşturulacak 11 üyeden oluşan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nda ilk göze çarpan Kurulun başkanının, bir öğretim üyesinin ve Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti'nin göstereceği 7 öğretim üyesi arasından seçilecek 1 öğretim üyesinin Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmesidir. Yani kurulun 3 üyesi Bakanlar Kurulu tarafından, 4 üyesi kamu işveren heyeti tarafından ve son 4 üyesi ise, kamu görevlileri sendikaları heyeti tarafından belirlenecektir. Şimdi kurulun genel yapısına bakıldığında 11 üyenin 7'si Bakanlar Kurulu ve kamu işverenleri kurulu tarafından

belirlenmektedir. Kurulun bu haliyle sözleşmede belirtilen şekliyle tarafların güvenini kazanması, bağımsız ve tarafsız olmasını beklemek oldukça zor gözükmektedir. Üstelik ülkemizde bu kurula benzer 2822 sayılı yasada belirtilen Yüksek Hakem Kurulu bulunmaktadır. 1963'ten beridir var olan bu kurula işçi tarafı hiçbir zaman güven duymamıştır.(Kutal, 2011, s.492)

6289 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonrasında Mayıs 2012 başında Memur-Sen 2012 yılı için %16, 2013 yılı için %14, Türkiye Kamu-Sen 2012 yılı için %20, KESK ise, %30 gibi bir birinden oldukça farklı ücret artışı talebiyle toplu sözleşme masasına oturdular. Ancak hükümetin 2012-2014 dönemini kapsayan orta vadeli program ve 2012 yılı bütçesinde öngörülen hedefler doğrultusunda, 14 Mayıs 2012 tarihinde açıkladığı 2012 yılı için 3+3, 2013 yılı için ise, 2+3 artış oranlarını kamu görevleri sendikaları çok cılız bulmuştur. Daha sonra hükümet, önerisini önce 2012 için yüzde 3,5 + 3,5'a çıkardı, ardından 3,5+4 olarak revize etti. 2013 yılı teklifini ise 3+3'e yükseltildi. Kamu görevlileri sendikaları heyet başkanlığını yürüten Memur-Sen ise, teklifini 2012 yılı için 7,5+7,5 olmak üzere %15'e, 2013 yıl için 6,5+6,75 olmak üzere %13,25 olarak revize etti. Sonuç olarak toplu sözleşme masasında uzlaşma sağlanamayarak, kamu görevlileri 1 günlük iş bırakma eylemi yapmışlar ve tepkilerini göstermişlerdir. Kamu görevlileri sendikaları tarafından uyuşmazlık Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na taşınmıştır. Toplu sözleşme süreci, hükmü niteliğinde olan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararıyla 2012 yılı için %4+4 olmak üzere %8, 2013 yıl için 3+3 olmak üzere %6 ücret artışı ile sonuçlanmıştır. Bu toplu sözleşme uygulamasından hareketle, bu haliyle toplu sözleşme hükmündeki bağlayıcı kararını oy çokluğu ile veren Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun ne kadar kamu görevlileri sendikalarının güvenini kazanacağı ne kadar bağımsız ve tarafsız olacağı soru işaretleriyle doludur.

5. KAMU GÖREVLİLERİNİN GREV HAKKI KAPSAMINDA ASGARİ HİZMETLER YAKLAŞIMI

6289 sayılı Kanunla yapılan değişiklikte, toplu sözleşme hakkının ayrılmaz bir parçası olan grev hakkının ne Anayasal ne de yasal bir hak olarak tanınmaması, esasında toplu sözleşme hakkının da kullanımını büyük ölçüde engellemektedir. Çünkü çalışma ilişkileri sisteminin özü, güç dengesine dayanmaktadır. Güç dengesinin bir tarafın lehine olması durumunda özgür toplu pazarlıktan söz edemeyeceğimiz gibi, bu durum güçlünün güçsüze tahakkümüne dönüşmektedir. Mevcut yapı içerisinde bir tarafta devletin otoriter gücünü elinde bulunduran kamu işveren heyeti diğer tarafta, toplu sözleşme müzakere sürecinde hiçbir gücü ya da yaptırımını olmayan kamu görevlileri sendikalarını bulunmaktadır. Grev yasağına bağlı güç dengesizliğinin olduğu, özgür olamayan, kısıtlanmış bir toplu sözleşme sürecinin zorunlu tahkimle kesilmesi toplum kemsileri arasındaki çatışmaların artmasına da yol açabilir. Çünkü grev yasakları grevleri önlemenin yanı sıra, çalışma ilişkilerinde çatışmaları artıran bir etkiye sahiptir. Robert ve Stern 2003 yılında Kanada'nın Ontario eyaletinde ve ABD'nin yerel yönetimlerinde yaptığı araştırma'da tahkimin grevi ve iş bırakma, iş yavaşlatma, yürüyüş ve oturma eylemleri gibi aktiviteleri azaltmağını tespit etmiştir. Dahası tahkimin son adım olarak sunulduğu eyaletlerde iş eylemlerinin seviyesinin ve sendikaların politik eylemlerinin daha yüksek olduğu tespit edilmiştir. Son 20 yıllık dönemde yasalarla grevlerin

yasaklaması veya sınırlandırılması grevlerin faydasını düşürmüştür. Ancak bu düşüş iş eylemleri, başkalarının mağdur edilmesi ya da politik eylemler gibi diğer çatışmaları beraberinde getirmiştir. (Robert, and Stern, 2003, 493–512)

Yapılan araştırmalar grev yasağının, kesimler arası çatışmaları ve toplu iş eylemlerini artırdığını açıkça ortaya koymaktadır. Kamu görevlilerine bu hakkın ILO normları ve uluslararası uygulamalar ışığında kişiler ve hizmetler yönünden kısıtlanarak tanınması, zorunlu kamu hizmetlerinin devam etmesinin yanı sıra, hem güç dengesine dayalı özgür toplu sözleşme hakkının kullanımı, hem de toplumsal gerilimlerin aza indirilmesi açısından önemli roller oynayacaktır. ILO denetim organlarının yerleşik içtihatları, grev hakkının kişiler yönünden silahlı kuvvetler mensupları, polis, devlet adına idari işlevleri yerine getiren kamu görevlileri, valiler ve cezaevi personeli gibi görevleri yerine getiren kamu görevlilerine kısıtlanabileceği yönündedir. Hizmetler yönünden, grev nedeniyle bir hizmet aksadığında ya da kesintiye uğradığında, eğer halkın tümü ya da bir bölümünün yaşamı, güvenliği ve sağlığı yönünden tehditler tehlikeler ortaya çıkıyorsa, bu hizmetler temel hizmetler ya da asgari hizmetler olarak değerlendirilmektedir. Dolayısıyla bu hizmetler için de grev kısıtlaması ya da grev yasağı getirilebilmektedir. (Gülmez, 2010, s.53-54) ILO, kamu görevlilerinin grev hakkı ve sınırlamalarına yönelik asgari hizmetlerle ilgili gerekli koşul ve durumları üç maddede sıralamıştır: İlk olarak askıya alınması durumunda hayatı, güvenliği ve sağlığı tehlikeye sokabilecek temel hizmetler,

İkinci olarak, tam olarak temel hizmet olarak tanımlanmayan fakat süresi ve ölçeği belirli grevlerin normal yaşam koşullarını tehdit edecek şekilde acil durumlara neden olabileceği yerlerdeki asgari hizmetler,

Üçüncü olarak, birincil öneme sahip hizmetler ILO'nun görüşüne göre, asgari hizmetler ve bu hizmetlerin yürütülmesinde gerekli çalışan sayısının kamu sendikaları, işveren ve kamu otoritelerinin de yer aldığı müzakerelerde tespit edilmesi oldukça önemlidir. Asgari hizmetler grevin etkisini nötralize ederek zayıflatmak için tasarlanmamalıdır. Asgari hizmetlerin çok kapsamlı olması veya tek taraflı oluşturulmasından dolayı, kamu görevlileri sendikalarına asgari hizmetlerden dolayı grevin başarısız olduğu izlenimi verilmemesi gereklidir. ILO'nun asgari hizmet yükümlülüğünü garanti altına alınması gerektiğine inandığı feribotlar, liman işletmeleri, metro, yolcu ve yük taşımacılığı, demiryolu ve postane gibi birkaç özel durum bulunmaktadır. Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Almanya, Macaristan, Lüksemburg, Meksika, Hollanda, Portekiz, İspanya ve İsveç gibi birçok ülkede grev esnasında asgari hizmetleri garanti altına alan yasal yükümlülükler bulunmaktadır. (Cardona, 2006, p.3-4)

Birçok OECD ülkesinde kamu görevlilerinin tümü ya da tüme yakın bir kısmında yargı, silahlı kuvvetler veya genel güvenliği içine alan bazı özel tip sivil memurlar hariç greve izin verilmektedir. Avusturya, Lüksemburg, Hollanda (savunma hariç), Portekiz (asker ve polis hariç), İspanya (silahlı kuvvetler, sivil bekçi, polis, hâkim ve savcılar hariç) ve İsviçre'de bu şekildedir. Bazı kuzey

ülkelerinde güvenlik güçleri veya hâkimler için grev yasağına ek olarak, bir de yönetimde üst düzey görevleri yürütenler de bu yasaktan etkilenmektedir. Finlandiya'da kurumlarda veya merkezi düzeyde bir işveren olarak devleti temsil eden üst düzey devlet memurları ve orta düzey müdürlere grev yasaklanmıştır. Norveç'te, üst düzey devlet memurları ve askeri personelin grev hakkı yoktur. İsveç'te grev genel müdürlere yasaklanmıştır. Prensip olarak, Çek Cumhuriyeti kanunlarında kamu hizmetleri için grev hakkı yoktur. Almanya'da kamu görevlilerinin grev hakkı yoktur, fakat kamu çalışanları, toplu müzakereler çerçevesinde kendi taleplerini güçlendirmek için grev yapabilmektedir. Ayrıca grev hakkının çok sınırlı veya tamamen yasak olduğu Macaristan, İrlanda, İtalya, Kore, Japonya, Meksika, Polonya, Türkiye ve ABD gibi ülkelerde bulunmaktadır. Bazen kamu görevlilerinin yasal olarak grev hakkı olmasına rağmen, greve izin verilmeyen durumlar da olabilir. Örneğin, toplu sözleşme müzakereleri esnasında talepleri güçlendirmek için greve izin verilebilirken, toplu sözleşmelerin imzasından sonra (Avustralya, Finlandiya, İrlanda, Norveç, Portekiz ve Slovakya'da olduğu gibi.) veya grevle ilgili özel neden ve gerekçelerle bağlantılı istisnaların olması durumunda, (Finlandiya, İrlanda, Hollanda) grev yasaklanabilmektedir. Yani, çıkar uyumsuzluğunda greve izin verilebilirken, hak uyumsuzluklarında grev yasaklanabilmektedir. (Cardona, 2006, p.4; European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2007, p.35-37)

Sonuca geçmeden önde kamu görevlileri sendikalarıyla ilgili bazı istatistikleri vererek sendikalaşma bakımından Türkiye'nin panoramasını ve dünyadaki yerini tespit etmekte fayda var. Her yıl Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca yayınlanan Kamu Görevlileri Sendikaları ile Konfederasyonların Üye Sayılarına İlişkin 2011 Temmuz İstatistiklerine göre, ülkemizde 8 Konfederasyon ve 11 hizmet kolunda faaliyet gösteren 97 kamu görevlisi sendikası bulunmaktadır. Sendikalaşmanın en fazla olduğu hizmet kolu Eğitim Öğretim ve Bilim Hizmetleri ile Sağlık ve Sosyal Hizmetler koludur. İstatistikten de anlaşılacağı gibi Türkiye'de kamu görevlileri sendikacılığı çok parçalı bir yapıdadır. Parçalanmanın en yoğun olduğu hizmet kolları 23 sendika ile Eğitim Öğretim ve Bilim Hizmetleri kolu ve 17 sendika ile Sağlık ve Sosyal Hizmetler koludur. Sendikalaşma oranının en yüksek olduğu Sağlık ve Sosyal Hizmetler kolunda bu oran, %72,13, Eğitim Öğretim ve Bilim Hizmetleri kolunda %57,68, bütün hizmet kollarında kamu görevlilerinin sendikalaşma oranı ise, %63,75'tir. (ÇSGB, Temmuz 2011 İstatistikleri) Avrupa Birliği ülkelerinde kamuda sendikalaşma oranı Danimarka ve Norveç'te %75'in üzerinde, Avusturya, Finlandiya, İngiltere ve Romanya'da %55-%70 aralığında değişmekte, Almanya, İtalya, Belçika ve Hollanda'da %40-55 aralığında, Portekiz'de %30, Fransa'da ise %15 civarındadır. Estonya, Litvanya, Letonya, Çek Cumhuriyeti, Polonya ve Slovakya'da ise %15'in altındadır. (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2007, p.22) Görüldüğü gibi Türkiye sendikalaşma bakımından dünyanın ileri düzeyde sendikalaşma oranına sahip ülkeleri arasında yer almaktadır. Ancak, ülkemiz kamu görevlilerine tanınan sendikal hak ve özgürlükler bakımından ne yazık ki sendikalaşma bakımından yer aldığı noktadan çok uzak gözükmektedir.

6. SONUÇ

Küresel dünya düzeninde sosyo-ekonomik sorunlar, artık devletlerin tek başına altından kalkamayacağı kadar karmaşık bir hal almıştır. İşte bu karmaşık sorunlar bugün ülkelerin sivil toplum örgütlerine olan ihtiyacını giderek artırmaktadır. Ayrıca bireylerin siyasete katılımının bir oy vermeye kadar indirildiği bu dönemde, bireylerin gönüllü olarak oluşturdukları sivil toplum örgütleri, toplumu siyasal açıdan daha çoğulcu ve katılımcı bir hale getirmenin yanı sıra, oluşturdukları kamuoyu baskısı ile yönetenlere karşı güçlü bir toplumsal muhalefet görevi de görmektedir. Demokratik toplumlarda çalışanlar, sendikalar çatısı altında örgütlenerek, siyasete katıldıkları gibi kendi hak ve çıkarlarını da korumuş olmaktadır. Bu açıdan sendikalar demokratik hakların elde edilmesi ve sosyal kesimler arasındaki dengesizliği ve adaletsizliği gidermeye yönelik en önemli sivil toplum örgütleridir.

Ülkemizde sendikacılık hareketi tabandan gelen bir taleple değil, tamamen aydınlar, askerler ve bürokratların batı medeniyetine uygun bir toplum oluşturma isteği doğrultusunda yukarıdan verilen haklarla oluşturulmuştur. Bu çerçevede ülkemizde kamu sendikacılığı da ilk olarak, tabandan hiçbir talep olmaksızın, yukarıdan verilen bir hak olarak dünyadaki trende uygun bir şekilde işçi sendikacılığının gerisinde başlamıştır. Daha sonra kamu sendikacılığı yukarıda detaylı şekilde anlatılan tarihsel seyri izleyerek, 12 Eylül 2010 referandumuyla yapılan Anayasa değişikliği ve 6289 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonrası 4688 sayılı Kanunla çerçevesi çizilen grevsiz toplu sözleşmeli çalışma ilişkilerine ulaşmıştır. Ancak ulaşılan bu noktada kamu sendikacılığının ve çalışma ilişkilerinin ILO normlarına göre oldukça geri ve sorunlu olduğu açıkça görülmektedir.

Yapılan değişiklikte sendikal haklardan yararlanmayanlarla ilgili sınırlı bir değişiklik yapılarak, devlet idaresinde görev yapan kamu görevlilerinin kapsamını oldukça geniş tutulmuştur. Devletin kamuda hem işveren, hem de yasama otoritesi olarak çift yönlü sorumluluğun olması, devletin bu iki rolü arasında ayırım yapmasını zorlaştırmıştır. Bu noktada, ILO'nun "hak ve özgürlükler kural, sınırlama ve yasaklar ise istisna" kuralıyla hareket edilerek, devletin direkt olarak yönetim kademesinde istihdam edilen ve sendikal haklardan yararlandırılması gereken kamu görevlileri arasındaki ayırım çok iyi yapılmalıdır.

Değişiklikte toplu sözleşmenin kapsamının yasayla çizilmiş olması ve kamu görevlilerinin sadece mali ve sosyal haklarının müzakere edilebilmesi, Türkiye'de kamu görevlileri sendikacılığını ücret sendikacılığına indirgemektedir. Oysa toplu sözleşme ile kamu görevlilerinin istihdam koşulları, çalışma süreleri, ücretleri ve diğer sosyal hakları ile toplu sözleşmeden yararlanmayanların hakları da müzakere edilebilmektedir.

Toplu sözleşme hakkı ile kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonlarına taraf olma yetkisi verilirken, uyuşmazlıklarının çözümü, kararı bağlayıcı olan zorunlu tahkimle bırakılmıştır. Toplu

sözleşme hakkının devamı ve tamamlayıcısı olan grev hakkı, kamu görevlileri sendikalarının toplu pazarlığın toplu sözleşmeyle sonuçlandırılmasını sağlayacak tek ve yegane baskı aracıdır. Grev hakkından yoksun bir toplu sözleşme hakkı, tam manasıyla anayasal bir hakka dönüşen toplu sözleşme hakkını anlamsızlaştırmakta ve bu hakkın içeriğini boşaltarak, kullanımını büyük ölçüde engellemektedir. Kamuda grev yasakları, ABD, Japonya, Kore, Hindistan ve birçok Latin Amerika ülkesinde olduğu gibi, çalışma ilişkilerinde devletin egemen ve güçlü yapısını koruyan ülkelerde bulunmaktadır.

Esasında toplu sözleşme hakkı ile grev hakkı birbirinin ayrılmaz parçalarıdır. Grev hakkının olmadığı bir çalışma ilişkileri sisteminde toplu sözleşme sürecinin hakem kurulu kararı ile sonuçlanması ve hakem kurulunun mevcut yapısı ile hükümetin teklifine yakın bir karar vermesi şüphesiz kurulun bağımsızlığının ve tarafsızlığının sorgulanmasına yol açmıştır. Ayrıca Kamu Görevlileri Hakem Kurulu verdiği bu karar ile kamu görevlilerinin güvenini sarsmıştır. Değişiklik sonrası kamu çalışma ilişkilerinde, tarafların özgür iradeleriyle uzlaşarak toplu sözleşme imzalanması mümkün gözükmemektedir. Görünen o ki ilerleyen yıllarda kamuda Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun bağittirdiği sözleşmeler yürürlüğe girecektir. Kanun bu haliyle toplu sözleşme değil, tek taraflı sözleşme kanunudur.

Ülkemizdeki grev yasağı anlayışı devletin toplum kesimlerinin kendisine tehdit oluşturduğu anlayışının bir tezahürüdür. 2023 modern Türkiye hedefine öncelikle, devletin milletini tehdit olarak görmesi anlayışından sıyrılarak ulaşılabilir. Bu çerçevede, kamu görevlilerinin devlet için tehdit oluşturacağı anlayışı bir kenara bırakılarak, birbiriyle adeta et ve tırnak gibi olan eksik toplu sözleşme hakkının grev hakkıyla tamamlanması gerekmektedir. Yapılan araştırmalar grev yasağının, kesimler arası çatışmaları ve toplu iş eylemlerini azaltmadığı tam tersine artırdığını ortaya koymaktadır. Ülkemizde, ILO normları ve uluslararası uygulamalar çerçevesinde, kamu sendikaları ile yapılacak müzakere sonrası, asgari hizmetler ve bu hizmetlerin yürütülmesinde gerekli çalışan sayısı belirlenerek, kamu görevlilerine asgari hizmetler yaklaşımı çerçevesinde grev hakkının tanınması, hem toplu sözleşme hakkının kullanımını ve toplumsal gerilimlerin azaltılması, hem de kamu hizmetlerinde mağduriyetlerin yaşanmaması açısından önemli bir rol oynayacaktır. Grevli toplu sözleşme hakkının tanındığı bir çalışma ilişkileri sisteminde, kamu görevlileri sendikalarının üyelerine söz geçirebilecek derecede temsil gücüne sahip olmaları gerekecektir. Ayrıca sendikaların idari yapıları, örgüt-içi demokrasileri ve disiplinleri, haberleşme olanakları, teknik bilgi düzeyleri, yetişmiş vasıflı uzmanları ve maddi kaynakları sendikaların başarısını önemli ölçüde etkileyecektir.

KAYNAKÇA

Benli, A., (2003) “*Kamu Çalışanlarının Sendikalaşma Çabaları*”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı: 46, s.89-128

Bilgin, K. U., (2010) “*Ülkemizde Kamu Görevlilerinin Grev ve Toplu Sözleşme Haklarının Hukuki Boyutu ve Uygulamaları Paneli*”, **DPT Kamu Görevlilerinin Sendikal Ve Demokratik Hakları Çalıştayı**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, s.83-139

Cardona, F., (2006) “*Collective Relations In The Civil Service*”, **Seminar on “Social Rights and Pensions For Civil Servants In Some EU Member States**”, Vilnius, p.1-8

Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2011) **Kamu Görevlileri Sendikaları ile Konfederasyonların Üye Sayılarına İlişkin 2011 Temmuz İstatistikleri**

European Foundation For The Improvement Of Living and Working Conditions, (2007) **Industrial Relations In The Public Sector Report**, Dublin

Gernigon, B., (2007) **Labour Relations In The Public And Para-Public Sector**, International Labour Office, Working Paper No:2, Geneva

Görmüş, A., (2007) “*Türkiye’de Sosyal Diyalogun Gelişimi*”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:14, s.115-140

Gülmez, M., (2005) **Sendikal Haklarda Uluslararası Hukuka ve Avrupa Birliğine Uyum Sorunu**, Belediye İş Yayınları, Ankara

Gülmez, M., (2010) “*Kamu Görevlilerinin Grev ve Toplu Sözleşme Haklarının Ulusal ve Uluslararası Hukuki Boyutu ve Uygulamaları Paneli*”, **Kamu Görevlilerinin Sendikal Ve Demokratik Hakları Çalıştayı**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, s.17-83

Kaya, P. A., (2002) “*Sendika Özgürlüğü Açısından 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasasının Değerlendirilmesi*”, **Çimento İşveren Dergisi**, Sayı:3, Cilt:16, s.24-34

Kutal, M., (2003) “*Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Sendikal Örgütlenme Hakları*”, **Sosyal Siyaset Konferansları**, Sayı: 45, s.141-154

Kutal, M., (2011)“*Anayasa Değişikliklerinin Çalışma Yaşamı Üzerindeki Etkileri*”, **Sosyal Siyaset Konferansları**, Sayı: 60, s.483-496

Mahiroğulları, A., (2009)“1965’ten Günümüze Türkiye’de Memur Sendikacılığı ve ILO Normları”, **Kamuda Sosyal Politika**, Sayı:10, s.17-31

Mahiroğulları, A., (2011)“1965’ten 12 Eylül 2010 Halk Oylamasına Yasa koyucunun Memur Sendikacılığına Bakış Açısı Ve ILO Normları”, **Sosyal Siyaset Konferansları**, Sayı: 60, s.61-87

Mutlu, L., (2001) “Memurların Sendikalaşması Ve Ekonomik - Sosyal Haklara Etkisi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:42, s.20-36

Robert, H, and Stern, R., (2003) “Do Public Sector Strike Bans Really Prevent Conflict?” **Industrial Relations**, p.493-512

Tuncay, A. C., (2007) “Kamu Görevlilerinin Sendikalaşması ve Toplu Pazarlık Hakkı” **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 9, Özel Sayı, s.157-175

Turan, G., (2000) “Türkiye’de Kamu Sendikacılığı”, **Kamu-İş Dergisi**, Cilt: 6 Sayı: 1

Yıldırım E., (2008) “Sendikalar ve Kriz”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:18, s.199-206

Yorgun, S., (2011) “Grevsiz Toplu Pazarlık Hakkı Ve Aidat Bağımlılığı Kışkacında Memur Sendikaları”, **Sosyal Siyaset Konferansları**, Sayı:60, s.145-168

1979'da Ordu, Akkuş'ta doğdu. 2003 yılında Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkiler Bölümü'nden mezun oldu. 2006'da Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkiler Yüksek Lisans programından "Avrupa Birliği'nde Sosyal Diyalog ve Türkiye'nin Uyumu" konulu tezi ile mezun oldu. 2011 yılında Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi Doktora Programından "Sağlık Sistemindeki Neoliberal Dönüşümün Sağlık İnsan Gücü Üzerindeki Etkileri" konulu tezi ile mezun oldu. 2002-2008 yılları arasında Kocaeli Devlet Hastanesinde, 2008-2012 yılları arasında Kocaeli İl Sağlık Müdürlüğünde görev yaptı. 2012 yılından beri Namık Kemal Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkiler Bölümünde öğretim üyesi olarak görev yapmaktadır. Evli ve bir çocuk babasıdır.

Namik Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Metinleri

Namik Kemal University Papers on Social Science

No:06/2011

Does Central Bank of Republic of TURKEY React to Asset Pices?

Ertuğrul Üstün Geyik

No:06/2011

Emlak Yönetiminde Gayrimenkul Değerlerine Etki Eden Faktörlerin Analizi

Harun Hurma – Ahmet Kubaş – İ. Hakkı İnan

No:06/2011

Küresel Finansal Krizin Kökenleri Üzerine Bir Değerlendirme

Oktay Salih Akbay

No:05/2011

An Empirical Study to Model Corporate Failures in Turkey: (MARS)

Mehmet Sabri Topak

No:04/2011

Türkiye Ekonomisinde İşsizlik Histerisi (1992-2009)

Sara Onur

No:03/2011

An Analysis on Relationship Between Board Size and Firm Performance for Istanbul Stock Exchange (ISE) National Manufacturing Index Firms

S. Ahmet Mentеш

No:02/2011

Uluslararası Otel İşletmelerinin Finansmanı: Martı Otel İşletmeleri AŞ Örneği

K. Derman Küçükaltan - A. Faruk Açıkğöz

No:01/2011

Avusturya'da Üniversiteler ve Üniversite Hukuku

Günther Löschnigg – Beatrix Karl

No:06/2010

Türkiye'de Çalışan Çocukların Hukuki ve Sosyal Konumu

Teoman Akpınar

No:05/2010

Küreselleşme Sürecinde Tehdit Altında Olan İkiz Kardeşler: Geleceği Tartışılan Ulus Devletin Sosyal Devlet Üzerindeki Etkisi

Oktay Hekimler

No:04/2010

Smart Economy or Changing Structures – Reasoning for Taking Responsibility in Policy Making

Peter Herrmann

No:03/2010

Kıbrıs Uyuşmazlığı: Avrupa Birliği - Türkiye İlişkileri Üzerine Yansımaları

Ahmet Zeki Bulunç

No:02/2010

Yetkin Personelin Şirkette Tutulması

Salih Ertör – Pınar Ertör Akyazı