

60. SOSYAL SİYASET KONFERANSLARI

ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ VE ÇALIŞMA YAŞAMINA YANSIMALARI

AÇILIŞ KONFERANSI :

“ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİNİN ÇALIŞMA YAŞAMI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ”

PROF. DR. METİN KUTAL

(KADİR HAS ÜNİVERSİTESİ HUKUK FAKÜLTESİ)

Sosyal Siyaset Konferanslarında bizleri bir araya getiren Üniversite üyesi, yöneticisi ve temsilcisi arkadaşlarımıza özellikle teşekkür ediyorum. Gerçekten sosyal siyaset konferansları bizim meslek hayatımızı da aşan eski ve köklü bir maziye sahiptir. Sayın dekan gayet güzel açıkladı. Kürsümüzün kurucusu, büyük insan, Prof. Kessler tarafından 1947 - 1948 de başlatılan ve ilk cildi 1948 de yayınlanan sosyal siyaset konferansları günümüze kadar ulaşmış bulunuyor; bu, ilgililerin gayretleri sayesinde. Tabi çok sayıda hatıramız var ama zamanımız kıt. Şu kadarını söyleyeyim ki, 1960'tan itibaren katıldığım sosyal siyaset kürsüsünde sosyal siyaset konferansları geleneksel olarak sadece üniversitemizde veya dersanelerimizde değil doğrudan doğruya fabrikalarda yapılırdı; yani kısmen fabrikalarda kısmen üniversitede. Konferansçı olarak katılımcıların büyük bir kısmı uygulamadan gelirdi: Sendikacılar veya önemli birtakım işveren kuruluşlarının temsilcileri, bu arada sosyal siyaset konferanslarından gelmiştir ve geçmiştir. Bunlar tek tek kitaplarda yazılmıştır. Sosyal Siyaset Konferansları sadece

İstanbul'da değil Zonguldak'ta, Bursa'da veya başka illerde de yapılmıştır ve çok önemli sonuçlar elde edilmiştir. Sayın Dekan bunlara da değindi.

Tabi bu arada siyasi iktidarların sosyal siyaset konferanslarına biraz şüphe ile baktığı yıllar da olmuştur. Özellikle 1950'li yıllarda rahmetli hocamız Prof. Dr. Orhan Tuna hakkında, “bu adam daha ilkokul mezunu dahi olmayan birtakım sendika başkanlarını üniversite kürsülerine çıkartıyor ve onlara bir takım kötü ideolojiler aşıyor” gibi iddialarla karşı karşıya gelmiştir. T.B.M.M.'de, o zamanki Çalışma Bakanının teşvikiyle, Orhan Tuna ile ilgili görüşmeler yapılmıştır. Yani öyle bir gelenekten geliyor ki sosyal siyaset konferansları, zaman zaman çok büyük güçlükleri de göğüslemek mecburiyetinde kalmışlardır. Tabi böyle bir hareketin bugün 60. yılı olduğunu söylediler arkadaşlarımız veya 62. yılı; bunun bu sene için başlatılması hepimizi heyecanlandırıyor.

Bugünkü konuşmamın konusu herkesçe bilindiği üzere, kısa bir süre önce 1982 anayasasında yapılan değişikliklerin toplu iş hukuku üzerindeki etkileridir. Evvela konumuzu sınırlamak mecburiyetindeyiz. Konumuzu sınırlamak için kısaca anayasamızın 51, 53 ve 54. maddelerinde yapılan değişiklikler benim konferansımın konusunu teşkil edecek. Konunun önemini de belirterek daha sonra maddelerle ilgili açıklamaları yapacağım.

Biliyoruz ki anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkesi vardır. Nitekim bizim şu anda yürürlükte bulunan anayasamızın 11. maddesinde bu husus açıkça ifade edilmiştir. Böyle olunca basit vatandaşın Türkiye Büyük Millet Meclisine kadar bütün kişi, kurum ve kuruluşlar anayasaya uymak mecburiyetindedirler. Tabi yargı da buna dâhil. Türkiye Büyük Millet Meclisi de buna dâhil. Dolayısıyla, Anayasada hangi konuda olursa olsun, bunların içinde sosyal haklarla ilgili olan konular da dâhil olmak üzere, anayasada yapılacak düzenlemeler, elbette başta yasama organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisi olmak üzere herkesi bağlayacaktır. Bu bakımdan yapılan değişiklikler önemlidir. Böyle olunca, anayasada yapılacak olan bu değişikliklerin demokrasinin genişlemesine yol açabileceği gibi anayasada yapılacak aleyhte bir takım değişikliklerin sadece çalışma hayatını değil fakat tüm demokratik kurum ve kuruluşları etkilemesi kaçınılmazdır.

Sayın Dekan 1961 Anayasasından söz etti ve çok doğru olarak bu anayasanın ülkemizde ilk kez devletin nitelikleri arasına sosyal devlet ilkesini getirdiğini, buna bağlı olarak anayasada ilk kez sosyal haklar ve ödevler bölümünü koyduğunu ifade etti. Elbette buna bağlı olarak iki yıl sonra çıkarılan 274 ve 275 sayılı yasalarla gerçek manada Türkiye’de sendikacılık ve toplu pazarlık günleri başladı. Bu aynı zamanda Türk demokrasisi açısından da fevkalade büyük bir önem taşıyor. Ama anayasada 1971 yılında, yani 12 Mart döneminde yapılan olumsuz bir takım değişiklikler de hemen etkilerini gösterdi. Nasıl gösterdi? Söz gelimi 51. maddedeki çalışanlar deyimi çıkarıldı bunun yerine işçiler deyimi kullanıldı. Çok küçük bir deyim farkı, halbuki çok büyük bir netice doğuruyor; çünkü çalışanların içerisine kamu görevlileri, kısa adıyla memurlar da dahil, fakat çalışanlar deyimi işçi deyime dönüştürülünce, kamu görevlilerinin örgütlenme hakkı kalktı. Bu durum, aynı zamanda, anayasanın arkasına konulan bir hükümlerle de perçinlendi. Memurlar sendika kuramazlar denildiğinden, kurulmuş olan memur sendikalarının da kapatılması söz konusu olmuştur. Bu nedenle bunların bir kısmı dernek haline dönüşmüştür.

Görülüyor ki, biz sendikaları, en önemli sivil toplum örgütü olarak, demokrasinin vazgeçilmez bir ögesi kabul ettiğimize göre, memur sendikalarının kapatılmış olması, Türk Demokrasisi açısından çok büyük bir kayıp anlamına geliyor. Şöyle ki yeniden memur sendikalarının kurulması için 30 senenin geçmesi beklenmiştir. Ve bu 30 sene Türk Demokrasisi için bir kayıptır. Kısaca şunu söylemek istiyorum. Anayasalarda yapılan olumlu değişimler sadece işçi ve işverenleri değil ama tümüyle o demokrasinin ve tümüyle o coğrafyada yaşayan insanların yaşamını olumlu yönde etkilediği gibi, olumsuz yönde de etkileyebilir. Tabi örnekleri 12 Eylül döneminden de vermek mümkündür ki Sayın Dekanımız da buna değinmiştir. Şimdi bu girişten sonra tebliğimin birinci bölümünde son dönemde yapılan değişikliklerin kısaca neler olduğuna da değineceğim. İkinci bölümde de acaba bu değişiklikler yeterli midir, yeterli değilse neler eklenmelidir konusuna değineceğim? Sayın rektör yardımcım buna gayet güzel temas ettiler. Üniversiteler daima, başta siyasetler olmak üzere, toplumsal konulara ışık tutmakla yükümlüdür ve bunun birçok örnekleri de bizzat görülmüştür. Bu itibarla sadece şunlar şunlar şunlar yetersiz demekle kalmayacağız, bunlar nasıl telafi edilmelidir, neler eklenmelidir konularına da önem vermeye çalışacağız.

Anayasa yapılan son değişiklikler şunlardır: Az önce de değindiğim gibi üç madde var. 51. maddede, daha önce yapılan bir anayasa değişikliği ile tıpkı 1961 Anayasasında olduğu gibi çalışanlar deyimi kullanılmaya başlanıyor. Böylelikle kamu görevlilerine de örgütlenme hakkı yolu açılmış oluyor. Bundan 2 yıl önce uluslararası çalışma örgütününün 87 sayılı sözleşmesi Türkiye Cumhuriyeti tarafından onaylanıyor –ki bu oldukça geç kalmış bir onaydır. Bu sözleşmeye geç onaylanmasının sebebi de memurlara örgütlenme hakkını vermemek: Eğer 87 sayılı sözleşmeyi onaylayacak olursak, mutlaka, kamu görevlilerine de örgütlenme hakkını vermek zorunda kalkacağız; böyle bir durumla karşılaşmayalım diye, 1948 yılında kabul edilmiş olan bu sözleşme maalesef Türkiye Cumhuriyeti tarafından ancak 1993 yılında onaylanmıştır. 1993’te bu onaylanmış, 1995’te Anayasa değişikliği yapılmış ve böylelikle memurlara örgütlenme yolu açılmıştır. Bu bakımdan herhangi bir değişim yok, son Anayasa değişikliği ile. Peki ne var? Şöyle deniliyor: 51. maddenin sonunda işçi ve işverenler aynı zamanda ve aynı iş kolundan 1’den fazla sendikaya üye olamayacaklarına dair bir yasak var. Bu yasağın kaldırılması Avrupa Birliği ve ILO normları bakımından gerekli görülüyor ve böylelikle bu son fıkra, 51. maddenin son fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.

Konuya ILO açısından yaklaşırsak 87 sayılı sözleşme açısından böyle bir kısıtlamanın kaldırılması şüphesiz uyum bakımından yararlı olmuştur. Ancak içtihatlarına ve uygulamalarına baktığımız zaman şu noktayı da tespit ediyoruz ki, özellikle 1982 Anayasasından sonra, Uluslararası Çalışma Konferansı’nda Türkiye, maalesef çok sık bir biçimde gündeme alınan, çok fazla eleştirilen ülkelerden biri olmuştur ve olmaktadır. Dolayısıyla, 87 sayılı sözleşmeyi de onayladıktan sonra 1993’ten sonra, elbette bu eleştiriler daha da çoğalmıştır. Ancak ilk yıllarda, aynı zamanda ayrı sendikalara birden fazla üye olamayacağına dair hüküm üzerinde ILO denetim organlarının fazla durmadıklarını, ısrar etmediklerini gözlemlemekteyiz. ILO’nun bu açıdan tenkitleri söz konusu olmuştur. Bu tenkitlere karşı Türkiye’yi temsil edenler, bu hükmün sadece yasalara değil, Anayasaya kadar girdiğini orada açıklama fırsatı bulmuş ve yapılan savunma da kanaatimce etkili olmuştur. Durup dururken anayasaya böyle bir hüküm girmez. Girmesi zorunlu muydu böyle bir ayrıntının? Benim kanaatimce hayır. Girme zorunluluğu yoktu. Ama oraya da böyle bir ifadenin konulması da durup dururken olmamıştır. Bunun nedeni, hala tartışma konusu olan

toplu sözleşmede yetkili sendikanın belirlenmesi konusunda çıkan sorunlardır.

Şöyle ki, 80 öncesindeki dönemde bazı işçi sendikaları yetki alabilmek için sahte üyelik fişleri üretmek suretiyle, işçinin de haberi olmadan, dosyalar halinde bir takım belgeleri Bölge Çalışma Müdürlüklerine veya Bakanlığa sunmak suretiyle yetki alma başarısını "göstermişlerdir". Bu elbette ki Türk Endüstri İlişkileri sisteminde büyük huzursuzluklar yaratmıştır. Hangi fiş sahte, hangi fiş sahte değil, bunların belirlenmesi imkânsız olmuştur. Ve bu nedenle, işçinin dahi duymadığı bir sendika, yetki almak suretiyle işvereni toplu görüşmeye çağırmıştır. İtiraz edildiğinde, "ama bana da üye oldu, belgesi burada" denilebiliyor ve böylece sistem kilitleniyordu.

Böyle bir durumda bir daha karşılaşmamak için doğrudan doğruya Anayasa hüküm konulmuştur: "Aynı zamanda aynı iş konuna birden fazla üye olunamaz". Dolayısıyla, şimdi bu yasak kaldırılmış oldu. Tekrar ediyorum, kaldırılması ILO mevzuatı bakımından elbette isabetli olmuştur. Ama, yasal düzenleme sırasında bunun Türk Endüstri İlişkileri bakımından sakıncalı olduğu dikkate alınmak suretiyle eskisine yakın bir takım düzenlemeler de konabileceği gibi, sayın genel müdür aramızda, ki bu konunun bir numaralı sorumlusu konumunda olan kişidir, doğrudan doğruya 2822 sayılı yasada yetki tespitini sağlıklı esaslara bağlamak mümkün olursa, ki biraz evvel de söylediğim gibi sorun buradan çıkıyordu, işçinin birden çok sendikaya bağlanmasında herhangi bir sakınca kalmamaktadır. Nitekim Avrupa ülkelerinde de yetki tespiti konusunda herhangi bir sorun olmadığından dolayı işçinin veya işverenin aynı zamanda birden çok sendika üye olmasında da herhangi bir yasak bulunmamaktadır.

İkinci madde ile ilgili olarak da şunları söyleyebiliriz: Bu madde, toplu iş sözleşmesini düzenleyen 53. maddedir. Buradaki değişiklikler oldukça kapsamlı değişikliklerdir. Sadece bir yasağın kaldırılmasından ibaret değildir. Özellikle belirtmek istediğim üç değişiklik var. Bunlardan birincisi kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkının açıkça belirtilmesi, çünkü eskiden bu bir toplu görüşme niteliğindedi, bu gerçek anlamda bir toplu sözleşme biçimine dönüştürülüyor. İkincisi, yine kamu görevlileriyle ilgili; toplu sözleşme halinde uyuşmazlık çıkması halinde bir zorunlu tahkim mekanizması öngörülüyor. Nihayet üçüncüsü, sadece kamu görevlileri ile ilgili değil, çok düzeyli toplu

pazarlık sisteminin önü açılıyor. Tabi, çalışma ekonomisi bölümü öğrencilerinin bu toplantıda bulunması söylediklerimin daha iyi anlaşıldığı anlamına geliyor. Biliyorsunuz, aynı işletmede ya da işyerinde aynı zamanda birden fazla toplu sözleşmenin bir arada uygulanmasına çok düzeyli toplu pazarlık sistemi denilmektedir ki Batı Avrupa ülkelerinde uygulanan sistemdir. Bu üç noktada ciddi değişiklikler var.

Kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanınması bence son anayasa değişikliğinin reform niteliğinde olduğunu söyleyebileceğimiz bir haldedir. Çünkü, bundan evvel yapılan değişiklikler, 1995 değişikliğinde, ki bundan önce Anayasanın hükmü idi ve 53. maddenin ikinci fıkrası olarak kabul edilmişti. Evet, memurlar örgütlenecekler, toplu sözleşme yapmayacaklar toplu görüşme yapabilecekler; toplu görüşmenin sonucu ister uzlaşma ile sonuçlansın ister uyuşmazlık ile sonuçlansın tutanağı gereğini yapmak üzere başbakanlığa sunacaklardır. Bundan ibaretti. Başbakanlık bütçe kanunu ile dilediğini yapıyor.

Bu arada hatırlıyorum, Doğru Yol - Refah Partisi dönemindeki rahmetli Necati Çelik, arkadaşımız, kendisi o zamanki Çalışma Bakanıydı, toplu görüşmede çözümsüzlük halinde tarafların başvurabilecekleri bir barışçı çözüm yahut yolu var demiştik ve kendisine de "bunu parlamentodan geçirebilir misiniz?" diye sormuştuk; "hay hay, kesin geçiririz demişti". Buna göre, uzlaştırma kurulu diye bir kurum devreye girecekti. Ama uzlaştırma kurulunda da neticede, hükümet - bakanlar kurulu son sözü söyleyecektir. Şimdi bu durum değişiyor. Bundan dolayı bu değişikliğin reform niteliğinde olduğunu söylüyorum.

Ancak, bu konuyla ilgili olarak bir başka noktaya da değinmek istiyorum; o nokta da işçilerin yaptığı toplu iş sözleşmesi ile memurların yaptığı sözleşme arasında bir fark olması için Anayasada bir ayırım yapılmış olmasıdır. İşçilerin yaptıkları toplu iş sözleşmesiyle memurların yaptığı aynı değildir, memurların yaptığı toplu sözleşmedir.

Gerçekten bu bir toplu iş sözleşmesi değildir. Ayrıca bahsedilen bu toplu sözleşmenin hiçbir zaman grev hakkı kullanılarak yapılamayacağı açıkça anlaşılıyor; zira grev hakkı tanınmıyor. 53. maddenin sonunda konulan bir fıkra ile de toplu sözleşme hakkının kapsamında neler

olacağı, hangi konuların toplu pazarlıkta istisna teşkil edilecek gibi bir takım kısıtlamalar da devam etmektedir. Yani hem işçilerin yaptığı toplu sözleşme aynı değildir deniliyor hem grev hakkı yoktur deniliyor. Memur sendikalarının kamu görevlerinin yapacağı toplu sözleşmelerin kapsamında da nelerin olacağını, nelerin olmayacağını yasa belirtecektir diyor. Ama eksik. Yasa belirtse de belirtmese de.

Kamu görevlilerinin toplu sözleşme yaparken uyuşmazlık çıkması halinde son bir fıkra devreye giriyor: 4. Fıkra. Dolayısıyla, 53. maddeye göre bir tahkim mekanizması devreye giriyor. Çünkü bu fıkra zorunlu bir tahkim mekanizması düzenliyor. Elbette grev yasağı söz konusu olduğunda, bunun barışçı bir çözüm yoluyla çözülmesi için gerekli düzenlemelerin de getirilmesi zorunludur. Bu problemler her ne kadar toplu iş sözleşmesi niteliğindedir denilse de bunun elbette ki bir yasa ile düzenlenme ve güçlendirme eğilimi vardır. Bunu eleştirmek mümkün değildir. Siz baştan grev yolunu tıkarsanız, elbette barışçıl çözüm yolunu da kurmak, güçlendirmek mecburiyetinde kalınacaktır.

3. nokta çok düzeyli toplu pazarlığa dairdir. Burada 53. maddede yer alan "aynı işyerinde aynı dönem içerisinde birden fazla toplu sözleşme yapılamaz, uygulanamaz" hükmü anayasadan çıkartılıyor. Niçin böyle bir yasak konulmuştur sorusunu sordüğümüzde; 51. maddedeki 1980 öncesi döneme bir tenkit olduğu ortaya çıkıyor. Gerçekten işverenler bu konuda fevkalade sıkıntılı yıllar geçirmişlerdir. Şöyle ki, bir sendika işyerindeki toplu sözleşmelerin yetkisi olmadan, toplu sözleşmeyi bağladıktan sonra, işyerinde uzun bir süre çalışma barışı beklenirken, aynı sendika veya başka bir sendika bu kez işkolu düzeyinde yetkiyi almak suretiyle, işvereni tekrar toplu pazarlığa çağırarak, pazarlıkta uzlaşma kararına varılmadığı takdirde ve icabında grev kararı verilmektedir. Oysa, işyerinde hali hazırda mevcut bir toplu sözleşme var; bu nedenle karma karışık bir mekanizma ile İşveren karşı karşıya bırakılıyor. Dolayısıyla böyle bir durumla işveren karşılaşmasını diye 12 Eylül döneminde anayasanın 53. maddesinde böyle bir fıkra eklenmiştir. Birçok yerde böylesine toplu pazarlıklar 19. yy. başlarından beri yürütülmektedir. Hatta önce konfederasyonlar daha sonra anlaşma çerçevesi yapılmaktadır. Bunlar çok temel prensipler biçiminde ortaya çıkmaktadır. Daha sonra, akabinde, ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, yeri geldiğinde işkolu düzeyinde yeri geldiğinde bu işkolu içerisindeki irili ufaklı yüzlerce, binlerce işyeri düzeyinde toplu

pazarlıklar yapılmaktadır. Dolayısıyla, işyerlerinin ya da işletmelerin özelliklerine göre de ayrıca işyeri sözleşmeleri de yapılabilmektedir. Böyle uygulamalarda 1980 öncesi dönemde olduğu gibi hiçbir sorun ortaya çıkmıyor. Neden? Nedeni şu: Toplu iş sözleşmelerinin muhteviyatı birbirinden farklı. Eğer konfederasyonlar arası anlaşmada siz, tüm işyerleri için aynı koşulları koyarsanız elbette ki sorunlar olur. Bundan dolayı hangi düzeyde toplu sözleşme yapılacaksa, bu düzeydeki müzakere edilecek konular daha önce belirlenmiş olmalıdır.

Böylece bir tarafta yasalarla, tüzüklerle, yönetmeliklerle birbirini tamamlayan ve toplu pazarlık süreçlerini rahatlatan, uyuşmazlıkların azalmasını da neden olan bir mekanizma, çoklu düzeyde toplu pazarlık sisteminde gerçekleştirmiş olur. Şimdi bunun artık bir anayasa yasağı olarak kalktığını göz önüne aldığımızda acaba "bunun Türkiye'de uygulanma kabiliyeti nedir?" sorusunu gündeme getirmek gerekmektedir. Sayın Genel Müdürüm aramızda. Biraz evvel yanımda oturuyordu. Bana yeni ve daha önceden hazırlanmış olan ve aşağı yukarı 18 Ekim'de verilmiş olan 5854 sayılı yasanın 21., 22. ve diğer eklentisi bazı maddelerinin değiştirilmekte olduğunu söyledi. Ama acaba bu maddelerdeki değişiklikler acaba nasıl ele alınmıştır? Benim kanaatimce Anayasadan bu yasak kaldırılmış ise de batı ülkelerinden de yararlanmak suretiyle, işkolu sendikalarının işkolu toplu iş sözleşmelerinin içeriğiyle işletme veya işyeri toplu sözleşmelerinin içeriğini belirlemek suretiyle çok düzeyli bir toplu pazarlık sistemine geçmek mümkün olabileceği gibi yasanın bu eski sistemini de devam ettirilmesi de mümkündür. Ama benim kanaatim bir an önce çok düzeyli toplu pazarlığa Türk endüstri ilişkileri sisteminde geçilmesi gerektiğidir.

Bu noktada Anayasa'nın grevi düzenleyen 54. maddesine de kısaca değinmek gerekmektedir. Biliyorsunuz çok sayıda değişiklik yapıldı. Bunların bir kısmında 51. madde ve 53. madde gündeme geldi. Bazıları, 52. maddeden neden hiç bahsedilmediğini merak edebilir. 52. maddeden bahsetmek artık mümkün değildir çünkü 52. madde anayasa mahkemesi tarafından tümüyle iptal edildi. Bu açıdan 51., 52. ve 53. maddelerde önemli değişikliklerin yapıldığı görülmektedir. Fakat ne kadar gariptir ki, 54. maddede, diğer bir deyişle grev ile ilgili maddede, şimdiye kadar hiçbir değişiklik yapılmamış. Şimdi bazı değişiklikler yapılmaktadır. Bu değişiklikler nelerdir? Bu maddenin 3. ve 7. fıkraları

anayasadan çıkarılmıştır. Üçüncü fıkrada, grev nedeniyle işverenin zarara uğraması halinde, ki bu zarar, greve katılan işçilerin de gerçekte kasıtlı veya kusurlu hareketleri sonucunda ise zararlardan sendika sorumludur denilen bir fıkra idi. Bu, Anayasa değişikliği ile kaldırılmış oldu.

7. fıkrada ise bazı grev veya grev benzeri işçi eylemleri, yasak olarak anayasada gösterilmişti: Siyasi grevler, iş yavaşlatma grevleri gibi. Bu fıkra da yürürlükten kaldırılmış, dolayısıyla bu alandaki düzenlemelerde yasa koyucularda serbest bırakılmıştır. Bunun dışındaki diğer maddelere ve dahili fıkralara anayasada değişikliği gelmemiştir. Bu değişiklikleri kısaca değerlendirirsek,

1. Yapılan değişiklikler önemlidir. Biraz evvel de söylediğim, 61 anayasasının en fazla müdafaa edilen niteliklerinden biri ayrıntılarla ilgilidir. Esasen anayasalarda bulunması gerekmeyen bir takım ayrıntılar, anayasada ileride yasama organı bunları yapamasın diye doğrudan doğruya anayasa hükmü olarak daha önce düzenlenmişti.

Dolayısıyla bu ayrıntıların anayasadan ayıklanması prensipte doğru olmuştur ve tabii ki hepsi değil ama bir kısmı ayıklanmıştır. Kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkının tanınmış olması önemlidir. Çok düzeyli toplu pazarlık hakkının tanınmış olması önemlidir.

Acaba bu değişiklikler yeterli midir? Birçok ve birçok kişi tarafından söylenmiştir katılıyorum önemlidir ancak yetersizdir. Zaten siyasal çevreler de önümüzdeki sene seçimlerden sonra yeni bir anayasanın daha geniş halk kütlelerinin katılımıyla yeni bir anayasanın hazırlanması sırasında mutabık kaldığı görülmektedir. Ve bu aynı zamanda da şanstır. Dolayısıyla yapılan değişikliklerde yetersiz kalan noktalara değinerek tebliğimi bitireceğim.

Bunları 7 noktada toplayacağım:

1. Toplu sözleşme - toplu iş sözleşmesi ayrımıdır. Bir türlü Türk yasa koyucusu, kamu görevlilerine bir türlü sendikal hakları tam olarak verme niyetinde değildir. Gerçekten son düzenlemeye bakıldığında bu durum açıkça görülmektedir. Toplu sözleşme ayrı, toplu iş sözleşmesi ayrı olarak düzenlenmiştir: İllaki arada bir farklılık olması istenmektedir.

2. Kamu görevlileri toplu pazarlık yaparken uyumsuzluğa düşüldüğünde hakem kuruluna başvurulacaktır ve hakem kurulunun verdiği karar toplu iş sözleşmesinin hükmü olarak kalacaktır. Fakat bu kurulun nezdinde mi olacaktır? Buna dair anayasada herhangi bir işaret yok. Burada yasama organına, hükümete bu konuda fevkalade bir görev düşüyor. O da şudur: 151 sayılı sözleşme ki Türkiye Cumhuriyeti'nin onayladığı sözleşmelerden biridir, memur sendikaları ile hükümet arasında yapılan toplu müzakerelerde uyumsuzluk çıkması halinde çeşitli barışçı çözüm yollarına başvurulabilir denilmektedir ki bunlardan birisi de tahkimdir. Ama bu barışçı çözüm organlarında iki özellik aranıyor: Bunlardan bir tanesi tarafların güvenini kazanmış olan bir tahkim olacak, bir uzlaştırma olacak. İkincisi, mutlaka bağımsız, tarafsız olacaktır. Dolayısıyla anayasaya bu ayrıntının girmesi gerekmez, ama yasa düzenlenirken bu organının, bu çözümleyici organın mutlaka bu özelliklere sahip olması gerekir. Bunu özellikle belirtmek istiyorum çünkü bildiğiniz gibi 2822 sayılı yasa da belirtilen yüksek hakem kurulu var ve 1963'ten beridir de var ama işçi tarafı hiçbir zaman işçi kanadı yüksek hakem kuruluna da güven duymamaktadır. Bununla ilgili olarak konfederasyonlarda yüksek hakem kuruluna güven duymadı. Halbuki burada uluslararası sözleşmelerde mutlaka tarafların güvenini kazanmış bir barışçı çözüm yolu öngörülmelidir.
3. Kamu toplu sözleşmelerinde, içeriği belirlenmiş son değişikliklerle anayasada belirlenmiş, bu belirleme de zannediyorum ki eğer yasa koyucu tarafından aynen benimsenerek 4688 sayılı yasayı değiştirmeyecek olursak, ILO ile Türkiye Cumhuriyeti Hükümetiyle arasındaki sürtüşmeler devam edecektir. Çünkü 4688 sayılı yasanın 28. Maddesindeki düzenlemeye göre memurların yapacağı toplu sözleşmelerin içeriğinde ücret ve ikramiye sayılıyor ancak bunların dışında başka bir şeyin düzenlenemediği de görülüyor. ILO uzmanları ise hiçbir yasa ile toplu pazarlık olmasının bu şekilde sınırlamayacağını ifade ediyor. Dolayısıyla böyle bir sınırlama yapıldığında uluslararası sözleşmelere aykırı davranmış olursunuz. Siz bunu yerine getirmek mecburiyetinizdesiniz. Hatırlarsanız uluslararası sözleşmelere açık.

Söz gelimi bir takım organları kurmak, bu organların menfaatine ilişkin toplu sözleşmeye hüküm koyabilir misiniz? Koyamaz mısınız? Çünkü ilgili sözleşme ve maddede belirtilmiş. Bunun için bence toplu sözleşmenin içeriğine ilişkin bir maddenin anayasaya koyulması yanlış olmuştur. Hemen belirtelim, bu hakkın kullanılması yasa ile düzenlenir denilmiştir. Aynı noktaya gelir mi? Gelmez, çünkü, genel bir ifade kullandığınız zaman, buna uygun yaptığınız yasal düzenlemede, eğer uluslar arası sözleşmeye aykırılık varsa, bu aykırı hüküm iptal edilmelidir diyor. Ama anayasada bu derece aykırı bir düzenleme varken, bunu bir ilerle olarak görme şansı kalmaz.

4. Yasada kamu görevlileri için açıkça grev yasağı vardır. Çünkü toplu iş sözleşmesi yapması esasında yaptıkları toplu iş sözleşmesi değil toplu sözleşme, kamu görevlilerinin tümü, grev yasağı çerçevesinde alınmıştır. Bunu ILO normları bakımından kabul etmek mümkün değildir.

ILO normları tüm kamu görevlilerine grev hakkını tanımakta mıdır? Hayır. Bu çelişkili gibi görünüyor ama hayır hiç de çelişkili değil. Bunun için Türk hukukundaki personel rejimine bakmak lazım. Türk Hukukunda personel rejimi Osmanlı'dan gelen Türkiye Cumhuriyeti döneminde de devam ettirilmiş olan, Fransız modeline göre biçimlendirilmiş bir kamu personeli rejimidir. Bu personel rejiminde belirli bir kadroya atanmak suretiyle işe alınan kişi kamu görevlisi olarak belirlenmektedir. Uzağa gitmeye gerek yok. İstanbul Üniversitesinde öğrenci lokantasında çalışan aynı işi yapan aynı tezgahın başında çalışanların bir kısmı memur statüsünde, bir kısmı işçi statüsündedir. İşçi statüsünde olanlar sendikaliye üyedirler, toplu pazarlık yapabilmektedir ve ücretleri de buna göre belirlenmektedir. Ama memurlar o haktan yoksundur. Bu da yetmiyormuş gibi 1984 yılında kamu iktisadi teşebbüslerinde yapılan bir düzenlemeyle, sözleşmeli personel denilen bir kamu görevlisi türü ortaya çıktı ve daha sonra yaygınlaştı. İşte 4B, 4C, 4D, 4E gibi. Geçtiğimiz aylarda bu tip bir düzenlemenin ne gibi sorunlara sebep olduğu açıkça görüldü. Bütün bu çalışanlar, sonuçta kamu görevlisi

statüsünde bulunmaları nedeniyle grev yasağı kapsamına girmiş bulunuyorlar. Halbuki ILO'nun yetkili organları, kamu görevlilerinin bütününe hangi türde olursa olsun genel bir grev yasağının getirilmesinin 87 Sayılı sözleşmeye aykırı olduğunu belirtiyor. Bazıları bunun 98 sayılı sözleşmeye aykırı olduğunu söylüyor. Halbuki ILO bunu böyle kabul etmiyor: Böyle bir genel grev yasağını 87 sayılı sözleşmeye aykırı buluyor. Peki memurlar kimdir? Hangi kanun çerçevesine girer? Kimler girmez? Bunu yetkili organlar, içtihatlar belirlemiştir. Bana göre devlet adına devlet otoritesini kullanmak suretiyle grev yapanlar gerçekten memur statüsündedir.

Buna göre devlet adına, devlet ekonomisini kullanmak gerektiğinde grev yapanlar gerçekten memur statüsündedirler. Bunlar Almanya' da ya da Fransa' da çeşitli şekillerle diğerlerinden ayrılmıştır. Diğer çalışanlar da aynıdır. Diğer çalışanlar derken işçileri de buna dahil ediyorum, müstahdem dediğim zümreyi de buna dahil ediyorum. Dolayısı ile kamuda hangi statüde çalışırsa çalışsın, memur dediğimiz devletin anayasanın 129. maddesinde tanınan, ekli 117. madde ile tanımı yapılmış olan devletin asli ve sürekli kamu hizmetlerinde çalışanlar memur olarak kabul edilmedikçe, kısaca devlet personel başkanlığınca işçi, memur, müstahdem gibi zümreler kesinlikle bir personel reformu yapılmak suretiyle birbirinden ayrılmadıkça genel bir memur grev yasağını kabul etmek ve ILO' ya mazur göstermek mümkün değildir. Zaman zaman gazetelerde çıkan bazı haberler var. Örneğin, 657 Sayılı yasada değişiklikler yapılacak, çocuğu olan memura şu kadar daha fazla hibe verilecek. Bunlar bizim dediğimiz ve beklediğimiz reform değildir. Bizim beklediğimiz reform bugün sayıları iki milyonun üzerine çıkmış olan, hepsi kamu görevlisi kapsamına girmiş olan bu kişilerin arasında ayrımı yapmak ve gerçekten devlet otoritesini kullanma yetkisine sahip olan memurları grev yasağı çerçevesinde ele alarak bunun dışındakilerde grev hakkını sağlamaktır.

5. Hala anayasada da hükmü devam eden 2. fıkra ile ilgili görüşlerim de şu şekildedir. Grev hakkının iyi niyet kurallarına aykırı, toplum zararına, milli temeli tahrip edecek şekilde

kullanılması yasaktır. Bu da anayasanın bir ayrıntısı, bir defa oldukça soyut kavramlar. Toplum zararı, iyi niyete aykırı, milli servet o kadar sınırlı ve gereksiz kavramlardır ki, bunların hamiyete hiç ihtiyacı yoktur. Nasıl bazı grev türleri yasaktan çıkarılmışsa, öncelikle 2. fıkranın da anayasadan çıkartılması gerekir. Elbette ki hukuk sisteminde iyi niyet kurallarına uymamak kabul edilemez. Roma hukukundan gelen, hukukun temel niteliği, dolayısı ile eğer bir grev sırasında kullanılmışsa elbette ki iyi niyet kurallarına uymayan bir durumdur. Gerçekten geçmişte işveren bütün istekleri kabul etse de, "hayır, biz sizi silip süpüreceğiz" diyen sendikacılara rastlanmıştır. Bunu kabul etmek elbette mümkün değildir. Ama bunun için anayasaya da hüküm koymaya da ihtiyaç yoktur. Bu, yasal çerçevede düzenlenebilir ve belki bu kavramlar biraz daha açıklığa kavuşturulmak sureti ile de yargı organlarına da yardımcı olunmuş olur.

6. Yine anayasal düzenlemede eksik kalan altıncı bir nokta grev ertelemeleri ile ilgilidir. Bu da Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri'ne ILO' da çok sıkıntı yaşatmış bir maddedir. Doğrudan doğruya anayasada grev yasakları arasında grev ertelemeleri de gündeme getirilmiştir. Buna göre, hükümete tanınan böylesi bir yetki olabilir, zaten bu yetkiyi tanıyan yasalar 275 sayılı yasalar -1963 yılında da vardı, ABD taslak ve yasasından geliyor. Orada başkan, -bizim burada cumhurbaşkanı-, tıpkı bizde olduğu gibi milli güvenliği veya genel sağlığı tehlikeye sokacak bir grevi, başlamış olsun veya karar aşamasında olsun, durdurabilmektedir. Ama orada bir yetki daha var, başkanın bu yetkisini kullanabilmesi için mutlaka yüksek mahkemeden karar çıkartması lazım. Ancak kararı çıkartarak bu grevi erteleyebiliyor. Bizde öyle bir şey yok, Bakanlar Kurulu bir grevi erteliyor, ondan sonra Danıştay' a git, eğer öyle bir durum yoksa, tebliğ al, durdur veya iptal et, zaten iş iptal etme durumuna geldiğinde iş işten çoktan geçmiş oluyor çünkü onun süresi dolmuş oluyor.

Dolayısı ile ILO yetkilileri şunu söylüyorlar: "sizin mevzuatınızda grev yasakları ile grev ertelemeleri arasında bir fark kalmıyor". Ertelemenin sonunda Çalışma Bakanı bunu

yüksek hakem kuruluna götürüyor ve yüksek hakem kurulunun verdiği karar toplu sözleşme hükmünü ve niteliğini kazanıyor. Nitekim bu eleştirilere cevap verebilmek için doktrinde çeşitli formüller üretilmiştir. Örneğin, Bakanlar Kurulu, Danıştay'dan istişari mütalaa alsın ancak ondan sonra grevi erteleyebilsin ki hiç olmazsa ILO'da "bakın bizde de önce yargı organına gidiliyor, yargı organından görüş alınıyor veya karar alınıyor, ondan sonra erteleniyor" diye bir dayanak noktası olsun.

Bunun Anayasa'ya ne dereceye kadar uyup uymadığı daima şüpheli kalmıştır. Demek ki yasama organı istese dahi anayasada böyle bir yasak olduğu sürece bir şey yapılamamaktadır. Bunun için kanaatimce bu grev ertelemeleri hükmünün tümüyle anayasadan çıkartılmasına ihtiyaç vardır; yasada bu yönde bir düzenleme yapmak gerekmektedir.

Sonuç olarak, anayasada yapılan değişiklikler önemli olmakla beraber yetersizdir. Tekrar ediyorum, seçimlerden sonra yeni bir anayasanın hazırlanması konusunda siyasi çevrelerin uzlaşma halinde olmaları Türkiye için bir şanstır ve geniş bir toplumsal uzlaşma ile bu eksiklikler kanaatimce tamamlanmalıdır. Anayasada ki ayrıntılar elendikçe, hükümetin ve dolayısı ile yasama organının yetki ve sorumluluk alanı genişletilmektedir. Sonuç olarak kanaatimce bu önemlidir; çünkü eskiden anayasanın hükmü olduğu için bu gibi bir durumda hükümetin eli kolu bağlı ve parlamentonun da eli kolu bağlıydı. Anayasadan bu ayrıntıları ve yasakları ne kadar kaldırırırsanız, hükümetlerin de, yasama organının da özgürlüğe doğru giden yolunu açmış olursunuz. Tabi biraz evvel çok doğru olarak söylendi: Türk Mevzuatının ILO' ya uymasını sürekli olarak idealize ettiğimizden ya da gözümüzde büyüttüğümüzden bunları istemiyoruz; ama Türkiye' deki demokrasinin kalitesini yükseltme açısından çok yararlı olduğuna, bizim için çok yararlı olduğuna inanıyoruz ve bunların yapılmasının bu açıdan yararlı olacağını düşünüyoruz.

Tebliğimi burada noktalıyorum. Hepinize saygılar sunuyorum.