

KAMU KESİMİNDE GREV HAKKI (*)

Antone ve Grace Aboud

A.B.D. endüstri ilişkilerinde son on yılın en önemli gelişmesi, herhalde kamu kesimi sendikacılığında ve toplu pazarlık faaliyetlerinde görülen hızlı artış olmuştur. Uzun bir süre «siyasî patronaj» ya da devlet memurluğu (personel rejimi) kurallarına göre yönetilen kamu personeli, sendika hareketine artan bir tempoyla katılmak suretiyle istihdam koşullarıyla ilgili kararları giderek daha çok etkilemeye başlamışlardır. Bunun doğal sonucu olarak da kamu kesiminde toplu pazarlık süreci ve bu süreçle ilgili talepler bu kesimde daha önce rastlanmayan sayıda birtakım grevlere yol açmıştır.

Amerikan işçi-işveren ilişkileri tarihî incelenirse, mahkemelerin, yasa koyucuların, yürütme organlarının ve hattâ bizzat kamu görevlilerinin kendilerinin yakın zamanlara kadar devlete karşı grev konusunda olumsuz bir tavır takınmış oldukları görülür. Bu çeşit grevlere karşı öne sürülen başlıca iddia, «devletin üstünlüğü» ilkesine yer veren klâsik İngiliz doktrinine dayandırılmıştır.

(*) Aşağıdaki iki inceleme, kamu görevlilerinin toplu pazarlık ve grev hakkını önce A.B.D. için, sonra da diğer bazı demokratik ülkeler açısından özet olarak açıklamaya çalışmaktadır. Ayrıca kamu görevlileri için grev hakkını yasaklayan New York eyaletinde toplu pazarlık ve uyuşmazlık çözümü yöntemlerini düzenleyen Taylor Yasası ile ilgili kısa bir açıklamaya da yer verilmiştir. İşçi-memur ayrımı ve memurlara da sendikalaşma ve toplu pazarlık haklarının tanınması taleplerinin güncel bir konu haline geldiği memleketimizde bu yazların bazı kavramlara ışık tutabileceği düşüncesiyle Türkçeye çevrilmesini uygun gördük. (Çevirenin notu).

Bu doktrine göre tüm kamu görevlileri, dar anlamda devlet memurları gibi yurtdaşların isteklerini yerine getirmekle yükümlü organlar olarak görülmekteydiler.

Bu görüşe göre, yasa koyucu belirli politikaları benimsemekle gerçekte yurtdaşların isteklerini yansıtmaktadır ve kamu görevlileri de bu politikaları yurtdaşlar adına yürütmekle görevlidirler. Bu nedenle kamu görevlilerinin yapacağı herhangi bir grev açıkça vatandaşların istek ve iradesine karşı girişilmiş bir eylem niteliğini taşıyacak ve devletin fonksiyonlarını yerine getirmesini engelleyecektir.

New York valisi Thomas E. Dewey 1947'de şu sözleri söylerken esas itibarıyla bu görüşü yansıtıyordu: «Hükümete karşı bir grev ancak hükümeti felce uğrattığı takdirde başarılı olabilir. Varlığını sürdürmek isteyen hiçbir halk buna izin veremez.»

Daha yakın yıllarda ise, çeşitli yazarlar bu geleneksel «devletin üstünlüğü» görüşünü yeniden gözden geçirmek gereğini duymuşlardır. Örneğin Harry H. Wellington ve Ralph K. Winter «devletin üstünlüğü» ilkesinin, devletin yasalarıyla «normal» Amerikan siyasî süreçlerinin devamını sağlamak hakkı olduğunu belirtmişlerdir. Bu düşünürlere göre grevin yasalaştırılması birçok siyasî yetki alanlarında kamu görevlilerinin eline devleti tüm olarak kontrol altına almalarını sağlayacak bir silâh vermek anlamına gelecektir. Geleneksel Amerikan «plüralizm - çoğulculuk» ilkesi açısından böyle bir durum «normal Amerikan siyasî süreçlerini» geniş ölçüde tehdit edecektir.

Başka bazı yazarlar da Wellington ve Winter'in iddiasını desteklemişler, devlet kâr motifine göre çalışmadığına ve ücret artışlarını çoğu kez vergileri arttırarak vergi mükelleflerine yansıtabildiğine göre, kamu görevlilerine grev hakkı tanımasının daima kamu sendikalarının lehine tek-tarafli toplu sözleşmeler yapılmasını teşvik edeceğini belirtmişlerdir. Öte yandan çoğu kamu hizmetleri gerekli ve temel nitelikte oldukları için bu hizmetlerde grevden ötürü herhangi bir kesilme, siyasî liderler üzerinde-

ki maliyeti ne olursa olsun uyuşmazlığı bir karara bağlama yönünde yoğun bir kamu oyu baskısının doğmasına yolaçacaktır. Ayrıca, kamu görevlileri ücretlerini, çalışma sürelerini ve diğer çalışma koşullarını lehlerine değiştirmek amacıyla yasama organları nezdinde baskı, propaganda ve kulis yapmak (lobbying) olanaklarına geçmişte daima sahip olmuşlardır. Kendilerine bir de grev hakkının tanınması güç dengesini kendi lehlerine daha çok değiştirecek ve yalnızca sendikaları destekleyen, tek-yönlü toplu sözleşmelerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Ancak son yıllarda daha çok sayıda düşünür ve yazar bu konuda farklı bir sonuca varmış bulunuyorlar. Bunlara göre, grev hakkına dayanan özgür toplu pazarlık, kamu hizmetlerinde yönetici-işgören ilişkilerini düzenlemede en etkili yoldur. Bu yazarlar aynı zamanda Wellington ve Winter'in ileri sürdüğü kamu kesiminde grevlerin siyasi süreci felce uğratacağı iddiasına da cevap vermişlerdir. Önce, devletin kâr motifine sahip bulunmama ile birlikte, siyasi yöneticilerin vergi haddini istedikleri gibi yükseltmede özgür olmadıklarını belirtmişlerdir. Bu nedenle, vergi haddi, bir grev durumunda bile, toplu sözleşmenin getireceği menfaatlerin ve yeniliklerin hacmini sınırlayan faktörlerden biri olmaktadır. İkinci bir nokta, kamu hizmetlerinin gereklilik ve süreklilik yönleriyle ilgilidir. Bazı yazarlar, örneğin polis ve itfaiye gibi birtakım hizmetlerin zorunluluk ve süreklilik niteliğini kabul etmekle beraber, birçok durum ve haller için, özel kesimin bazı faaliyetlerinde çalışanlar toplu pazarlık ve grev hakkına sahip oldukları halde, benzeri bir faaliyetin yapıldığı bir kamu işyerindeki işgörenler için bu faaliyetin «zorunlu ve temel nitelikte» sayılıp grev hakkının yasaklanmasını eleştirmektedirler. Nihayet kamu kesiminde grev hakkının lehinde olanlar, grev hakkı kamu kesimindeki çalışanlara tanınmadığı takdirde birçok sendikaların siyasi mekanizmalarla ittifak ve işbirliği kurma yoluna gideceklerini ve işçilerin çıkarlarını çoğu kez politik çıkarlara fedâ edebileceklerini ileri sürmüşlerdir.

Kamu görevlilerinin grev hakkı ile ilgili olarak yapılan tartışmaların yoğunluğu, kamu görevlilerinin çoğunun bu haktan

yoksun bulunduğu gerçeğini unutturmamalıdır. Daha önceleri mahkemeler, «devletin üstünlüğü» doktrinine dayanarak kamu kesimi grevlerini «durdurma» kararları veriyorlardı. Daha yakın zamanlarda ise, yasal yoldan yasaklama yönündeki eğilimler kuvvetlenmiştir.

II. Dünya Savaşının bitiminden kısa bir süre sonra yasal yönden sınırlama yönündeki ilk ana eğilim, on eyaletin kamu görevlilerinin grev hakkını yasalar çıkararak yasaklaması şeklinde ortaya çıkmıştır. 1947 tarihli Taft-Hartley yasasının 305'inci maddesi de federal devlet görevlilerinin grev yapmasını yasaklamıştır. 1960'larm ortalarına kadar kamu kesiminde toplu pazarlığı düzenleyen yasalar çıkaran çoğu eyaletler bu kesimdeki grev yasaklarını devam ettirmişlerdir.

Öte yandan, 1967'den bu yana yedi eyalet kamu görevlilerinin tümü ya da bir kısmı için grev hakkını tanıyan toplu pazarlık yasaları çıkarmışlardır. Bu eyaletler Vermont, Montana, Hawaii, Pennsylvania, Alaska, Oregon ve Minnesota'dır. Söz konusu eyaletlerde kamu ve özel kesim arasındaki istihdam koşulları ve muhtemel bir grevi çevreleyen koşullarla ilgili olarak mevcut olan önemli farklar yasalarda da açıkça görülmektedir.

Söz konusu yedi yasadaki dışında altısı, kamu görevlilerine ait bir sendikanın greve gidebilmeden önce, işçi ve işveren taraflarının bir dizi uyuşmazlık çözüm prosedürünü denemiş olmasını şart koşturmaktadır. Bu prosedürler içinde, mümkün olan hallerde grevi önleyebilmek amacıyla arabuluculuk ve uyuşmazlıkla ilgili veri ve bilgilerin toplanması (fact-finding) da mevcuttur. Oysa özel kesim işçilerinin büyük çoğunluğu için bu çeşit engelleri aşmak zorunluluğu yoktur.

Ayrıca, söz konusu yedi yasanın hepsi de, tarafların zorunlu kılınan bütün uyuşmazlık çözümü prosedürlerini denemesinden sonra meydana gelen bir grevin gerektiğinde durdurulmasını emreden mahkeme kararları (injunctions) için gerekli kriterleri belirtmişlerdir. Yasa koyucular bu kriterlerden bahsederken zaru-

reten «kamu sağlığı ve güvenliği» ya da «kamu sağlığı, güvenliği ve refahı» gibi oldukça belirsiz ifadeler kullanmışlardır.

Ancak söz konusu yasalar bu bakımdan aynı derecede «belirsiz» de değildir. Örneğin, Hawaii'nin kullandığı «sağlık ve güvenlik» ifadesi, Montana dışında diğer eyaletlerin «sağlık ve güvenlik» ifadesine eklemiş oldukları «refah» standardına kıyasla daha az belirsizdir. Alaska yasası ise, sağlanan hizmetin gereklilik derecesine göre üç kamu görevlisi grubu arasında bir ayırım yapmaktadır. Alaska'da mahkemenin «en gerekli» sayılan hizmet kolundaki kamu görevlilerinin grevini durdurması ve «en az gerekli» sayılan gruptaki görevlilerin grevini durduramaması kabul edilmiş olduğuna göre, bu eyalet «grev durdurma» kararlariyle ilgili belirsiz standartların uygulanacağı kamu görevlisi gruplarını sınırladımış demektir. Nihayet Montana kamu sağlık kuruluşlarındaki hastabakıcıların grevlerine karşı mahkemelerin verebilecekleri durdurma kararlariyle ilgili tamamen amprik kriterler geliştirmiştir: Buna göre işçiler greve gitme kararlarnı otuz gün önceden yazılı olarak bildirirlerse ve 150 millik bir çevre içindeki başka herhangi bir sağlık kuruluşunda grev yoksa, söz konusu bildiri neline riayet eden görevlilerin grevi durduramaz.

Eyaletlerin çoğunda yasal yoldan grevi yasaklama ve yargı organlarının grevleri durdurma kararlarnı devam etmekle birlikte, birçok eyaletler ve federal hkmet artık kamu görevlilerinin sendika kurmasına ve toplu pazarlık yapmasına izin vermektedir. Öte yandan, devletin hemen her kademesinde grevi yasaklayan yasaların varlığına rağmen, kamu görevlileri sık sık greve gitmişlerdir. Grevin daha çok sayıda eyalette yasalaştırılması yoluna gidilip gidilmeyeceği ise henüz ağık değildir.

Ancak ağık olan gerçek, kamu görevlilerinin sendikalaşma ve toplu pazarlık hakları karşısında takınılan tavırlarnı, Thomas Dewey'in kamu kesiminde grevleri zgr devletin temellerini tehdit eden bir tehlike olarak gördüğü günlerden bu yana geniş ölçüde değişmiş olduğudur.

NEW YORK EYALETİ TAYLOR YASASI, KAMU-İŞVEREN İLİŞKİLERİ KURULU VE TOPLU PAZARLIK BÜROSU

New York eyaletinde kamu görevlilerinin grev hakkı 1947'den bu yana Condon-Wadlin yasasıyla, 1967'den bu yana da genellikle Taylor yasası olarak bilinen Kamu Görevlileri İstihdam Yasası ile yasaklanmış bulunmaktadır.

Bununla beraber, kamu kesiminde çalışanların grevlerine New York'ta da rastlanmaktadır. Gerçekte, Condon-Wadlin Yasası'nın yeniden gözden geçirilmesine ve bir yıl sonra da kaldırılıp yerine Taylor Yasası'nın kabulüne yolaçan olay, 1966'da New York Belediye Ulaştırma İşçilerinin yaptıkları bir grev olmuştur.

Taylor Yasası'nın ana hükümlerinden biri de bu yasanın yürütülmesini düzenleyen, bağımsız, tarafsız, üç kişiden oluşan bir kurulun ihdasını öngörmektedir. Bu, Kamu İstihdam İlişkileri Kurulu'dur. (Public Employment Relations Board-PERB). Söz konusu Kurul işverenin bütçeyi yasama organına sunduğu tarihten 120 gün öncesine kadar herhangi bir uyuşmazlığı çözüm için ele alabilecektir. Bu halde, Yasa, çözüme varabilmek için birbirini izleyecek üç aşamayı öngörmektedir.

1. **Arbulma.** Kamu İstihdam İlişkileri Kurulu, uyuşmazlıkta tarafların gönüllü olarak anlaşmaya varmalarını sağlamaya çalışmak amacıyla arabulucular tayin edebilir.

2. **Veri ve bilgileri toplama.** Yürürlükteki sözleşmenin bitiminden önceki 80 gün içinde anlaşma sağlanamamışsa, tarafların ya da Kamu İstihdam İlişkileri Kurulu'nun isteğiyle, veri ve bilgi toplama (fact-finding) yöntemine başvurulabilir. Bu takdirde Veri ve Bilgileri Toplama Kurulu'nun hazırlayacağı rapor ve tavsiyeler kamu oyuna yansıtılır. Nâdiren başvuru bir alternatif ise **ihtiyari tahkim**'dir. İki tarafda rızâ gösterirse, veri ve bilgileri toplayan kurulun hazırladığı rapor tahkim için hakem kuruluna havale edilir.

3. **Yasama Organı Nezdinde Tahkikat ve Duruşma.** Taraflardan biri ya da her ikisi toplanan veri ve bilgileri ve bunlara bağlı tavsiyeleri reddettiği takdirde, yasal organ (eyalet ya da şehir düzeyindeki yasama meclisi içinden seçilen bir Komisyon), tarafları ve bilirkişileri dinleyerek ve belgeleri inceleyerek uyuşmazlığı çözmek üzere harekete geçebilir.

Bu uyuşmazlık çözümü mekanizmaları katı birtakım prensiplere bağlı olmayıp çeşitli koşullara göre esnek biçimde uygulanabilirler. Taylor Yasası, geniş şekilde yorumlanmaya müsait maddelerinden birinde, eyalet içindeki mahallî idarelerin eyalet düzeyindeki bu yasayı mahallî ihtiyaçlara uydurabilmeleri için kendi prosedürlerini saptayabileceklerini öngörmüş bulunmaktadır. Buna göre, mahallî idarelerin kendilerine özgü ve daha küçük çapta Kamu İstihdam İlişkileri Kurulları olabilmektedir.

New York şehri belediye düzeyinde bir toplu pazarlık yasasına sahip bu çeşit yetki alanlarından birini oluşturmaktadır. Daha özel bir durum olarak da, 1972'de, şehre ait toplu pazarlık yasasında yapılmış olan değişikliği zikredebiliriz. Bu değişiklikle uyuşmazlıkların nihai aşamada kararları bağlayıcı olan tahkim rejimine tâbi tutulması zorunlu hale getirilmiştir. Bu konularda yönetici ve düzenleyici organ ise, şehre ait Toplu Pazarlık Bürosudur.

Toplu Pazarlık Bürosu Kamu İstihdam İlişkileri Kurulu'ndan bazı yönlerden farklı ise de, yetkisini bu Kurul'dan almakta ve esas itibariyle onunkine benzer fonksiyonları şehir düzeyinde ifa etmektedir. Söz konusu Büro arabuluculuk hizmetleri arz etmekte, bir uyuşmazlık arabuluculuk yöntemiyle çözümlenemezse, bu uyuşmazlığı «veri ve bilgi toplama» ve nihayet zorunlu tahkime havale etme gücüne sahip bulunmaktadır. Büronun yeni bir toplu sözleşme için çıkan uyuşmazlıkta taraflara zorunlu tahkimi empoze edebmesi ve üçlü yapıya sahip bulunması onu Kamu İstihdam İlişkileri Kurulu'ndan ayıran başlıca farklılıklardır.