



Original article

Uluslararası Çalışma Örgütü Belgelerinde Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları

Union Rights of the Public Officials in International Labor Organization Contracts

Haydar Okan Yıldırım *

Department of Labor Economics, Social Sciences Institute, Kocaeli University, Kocaeli, Turkey

Özet

Kamu görevlilerinin sendikal hakları; sendikal örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakkı olmak üzere üç temel hakkı içermektedir. Bu hakların her biri temel hak ve özgürlük olarak kabul edilmekte olup, uluslararası belgelerde koruma altına alınmıştır.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 87, 98, 151 ve 154 sayılı sözleşmeleri kamu görevlilerinin sendikal hakları bakımından önemli düzenlemeler getirmektedir. "Sendikal örgütlenme hakkı" 87, 98 ve 151 sayılı ILO Sözleşmelerinde; "toplu pazarlık hakkı" 98, 151 ve 154 sayılı ILO Sözleşmeleri ile 159 ve 163 sayılı ILO Tavsiyelerinde; "grev hakkı" ise, ILO sözleşmelerinde açıkça düzenlenmemiş olsa da, ILO Denetim organları, çalışanların ekonomik ve sosyal menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla kanuni bir grev hakkının olduğunu belirtmişlerdir. ILO Denetim organları 87 sayılı Sözleşme'nin üç ayrı maddesine dayanarak grevin çalışanlar için kanuni bir hak olduğu sonucuna varmışlardır. 87 sayılı Sözleşme'nin 3., 8. ve 10. maddelerinden hareketle çalışanların grev hakkına sahip olduğu sonucuna varan ILO Denetim organları, grev hakkına getirilecek genel bir sınırlamanın sendika özgürlüğü ile bağdaşmayacağını ileri sürmüşler ve yalnızca kamu görevlerindeki ve temel hizmetlerdeki grevlerin sınırlanabileceğini belirtmişlerdir.

Anahtar Kelimeler: Kamu görevlileri, sendikal haklar, sendikal örgütlenme, toplu pazarlık, grev hakkı.

Abstract

The union rights of the public officials can be categorized into three main parts: unionisation, labor negotiations and right to strike. All these rights are considered to be the basic rights and liberties which are protected via international certifications.

The items 87, 98, 151 and 154 regulate the "right of syndical organization" whereas the items 98, 151 and 154 regulate the "right of labor negotiations". As for the "right to strike", although it is not explicitly regulated by the ILO contracts, the Audit Branches of the ILO have declared that there is that there is a legal right of strike for the sake of preserving the economical and social benefits of the concluded that the right of strike is indeed a legal right. Specifically, based on the subclauses 3, 8 and 10 of the contract 87 of ILO, the audit branches of ilo decided that the right of strike is a legal right of the workers and moreover, they argued that any limitation that will be imposed on this right would violate the freedom of syndication and thus, they concluded that only the strikes of the public offices and basic services can be restricted by the governing bodies.

Keywords: Public officials, union rights, unionisation, collective bargaining, right of strike.

Received: 12 January 2020 * **Accepted:** 10 February 2020 * **DOI:** <https://doi.org/10.29329/ijiasos.2019.229.3>

* **Corresponding author:**

Haydar Okan Yıldırım, Department of Labor Economics, Social Sciences Institute, Kocaeli University, Kocaeli, Turkey
Email: okan7582@hotmail.com

GİRİŞ

Toplu çalışma ilişkilerinde sendikal haklar üç temel hakkı bünyesinde barındırır. Bunlar; sendikal örgütlenme, toplu pazarlık ve grev haklarıdır. Bu üç hak birbirini tamamlayıcı bir niteliğe sahiptir ve bunlardan birinin varlık kazanamaması durumunda, diğer hakların da işlevselleşemeyeceği yönünde görüşler egemendir (Makal, 2011, s. 267). Görüldüğü gibi sendikal haklar, yalnızca sendika hakkıyla sınırlı olmayıp, toplu iş sözleşmesi ve grev haklarını da kapsamaktadır (Kağnıcıoğlu, 2013, s. 31).

Çalışanların sendikal hakları, temel hak ve özgürlükler kapsamı içindedir (Uçkan, 2013, s. 23). Bu nedenle söz konusu haklar, insan hakları ile ilgili bütün uluslararası belgelerde yer almaktadır (Kağnıcıoğlu, 2013, s. 31). Uluslararası çalışma hukukunun temellerini oluşturan bu uluslararası sözleşme ve belgelerde sendikal örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakları ayrılmaz bir bütün olarak ele alınmaktadır (Uçkan, 2013, s. 23).

Sendikalaşma, toplu sözleşme ve grev haklarına ilişkin değerlendirmenin ILO sözleşmeleri, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi (İHAS), Avrupa Sosyal Şartı (ASS) göz önüne alınarak yapılması gerektiği vurgulanmaktadır (Çelik, 2014, s. 175).

Sendika özgürlüğü ilkesi ilk kez 1919 yılında ILO Anayasası'na girerken, toplu pazarlık ilkesi de Philadelphia Bildirgesiyle tanınmış ve Anayasa'ya eklenmesi ile anayasal hak niteliği kazanmıştır. Bu anayasal kurallar, ILO'nun sendikal haklarla doğrudan ilgili kabul ettiği dört sözleşmenin de dayanağını oluşturmuştur. Bu sözleşmeler; ILO'nun 87, 98, 151 ve 154 sayılı sözleşmeleridir (Kağnıcıoğlu, 2013, s. 32-33). Ayrıca, 159 ve 163 sayılı Tavsiyeleri kamu görevlilerini doğrudan veya dolaylı bir şekilde ilgilendirmektedir. Ülkemiz 87, 98 ve 151 sayılı sözleşmeleri onaylamıştır (Kutal, 2013, s. 167). 87 sayılı Sözleşme Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesi, 98 sayılı Sözleşme Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi ve 151 sayılı Sözleşme Kamu Hizmetlerinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin Sözleşmedir (Tosun, 2011, s. 76).

Kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme ve toplu pazarlık haklarında 1960'lı yıllardan itibaren değişme ve gelişme olduğunu görmekteyiz. Gerçekten 1960'lı yıllara kadar bir kısım Avrupa ülkesinde bile sendikacılık denildiğinde yalnızca işçi örgütleri akla gelmekteydi. Günümüzde ise bu durum tersine dönmüş ve kamu görevlileri sendikacılığı, işçi sendikacılığının çok ötesine geçmiştir (Kutal, 2013, s. 157).

KAVRAMSAL OLARAK SENDİKAL HAKLAR

Sendikal Örgütlenme Kavramı

Sendika özgürlüğü, tek olarak ekonomik yönden güçsüz olan çalışanların ortak ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarını işverenlere karşı işverenlere karşı korumak ve geliştirmek amacıyla serbestçe

örgütlenmelerini, bunlara üye olabilmelerini, diledikleri zaman herhangi bir sınırlama olmaksızın sendikalardan çıkabilmelerini; işverenler yönünden ise serbestçe işveren sendikası kurabilmelerini, bu sendikalara serbestçe üye olabilmelerini, istedikleri anda sendikadan çıkabilmelerini ifade etmektedir (Tuncay, 2016, s. 28).

Sendika özgürlüğü, “bireysel” ve “kolektif” sendika özgürlüğünü kapsamaktadır ve bu nedenle “çift temel hak” olarak da ifade edilmektedir. “Bireysel sendika özgürlüğü”, bireye özgü bir hak olup, olumlu (pozitif) ve olumsuz (negatif) sendika özgürlüğü olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Olumlu sendika özgürlüğü, çalışanların ve işverenlerin önceden izin almaksızın serbestçe sendika kurmaları, kurulmuş bir sendikaya üye olmaları, diledikleri sendikayı seçmeleri ve serbestçe sendika faaliyetlerine katılmaları olarak tanımlanabilir (Tokol, 2017, s. 34-35). Olumsuz sendika özgürlüğü ise sendikasız kalabilme ve sendikaya üye olmaksızın işyerinde çalışmaya devam edebilme özgürlüğüdür. Diğer bir deyimle olumsuz sendika özgürlüğü, hiç kimsenin bir sendikaya üye olmaya veya üye kalmaya zorlanmamasıdır (Aktay, 2013, s. 309). “Kolektif sendika özgürlüğü”, bireyler tarafından yaratılan, fakat onlardan ayrı kişiliğe sahip sendikanın kendi varlığını koruma ve kendine özgü faaliyetlerde bulunma hakkını ifade eder (Tuncay, 2016, s. 34).

20. yüzyılın ortalarından itibaren özgür sendikacılık demokratik yaşamın temel bir unsuru ve çalışanın temel hakkı olarak kabul edilmektedir. Uluslararası belgelerde de örgütlenme özgürlüğü insan hakları arasında yerini almış ve güçlü denetim mekanizmalarıyla güvence altına alınmıştır (Sur, 2015, s. 11).

Toplu Pazarlık Kavramı

Toplu pazarlık kavramı dar ve geniş anlamda tanımlanabilmektedir. Doğrudan ve dolaylı şekilde çalışanları ilgilendiren endüstri ilişkileri ve istihdamla ilgili iki taraflı ya da hükümetlerin katılımıyla üç taraflı olarak yapılan görüşmelerin tümü geniş anlamda pazarlık olarak adlandırılmaktadır. Çalışan sendikası ile işveren veya işveren sendikası arasında yapılan işyeri ya da işkolu düzeyinde ücret ve çalışma koşullarını belirleyen sözleşmeye ya da pazarlık sürecine ise dar anlamda pazarlık denilmektedir (Tokol, 2017, s. 87-88).

Toplu pazarlık sonucunda, toplu iş ilişkisine taraf olanların, kendileri dışında başkalarını da bağlayacak şekilde, kanun hükümlerinden ayrı ancak onlarla aynı nitelikte olan genel, soyut ve emredici nitelikte kurallar koyabilmeleri “toplu iş sözleşmesi özerkliği” olarak adlandırılmaktadır (Narmanlıoğlu, 2016, s. 21). Toplu iş sözleşmesi özerkliği, sosyal tarafların karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumları ile çalışma koşullarını kolektif düzeyde serbestçe düzenlemek hak ve yetkisi olarak anılmaktadır (Tuncay, 2016, s. 163).

Toplu pazarlık kavramı genellikle toplu sözleşme kavramı ile karıştırılmakta, her iki kavramın da birbiri yerine kullanıldığı görülmektedir. Oysa toplu sözleşme, bir toplu pazarlık sonunda tarafların karşılıklı hak ve borçlarını düzenleyen yazılı belgedir (Tokol, 2017, s. 88).

Grev Kavramı

Sendikal hakların bir diğer önemli bileşeni grevdir. 19. yüzyıla kadar bugünkü anlamından farklı olarak kullanılan grev sözcüğü, 19. yüzyılın başlarından itibaren çalışanların çeşitli yararlar sağlamak amacıyla toplu ve iradi olarak işe ara vermeleri anlamında kullanılmıştır (Sur, 1987, s. 7). İçinde buldukları sefalet koşullarını protesto etmek amacıyla çalışanların gerçekleştirdiği iş bırakma eylemleri grev kelimesiyle ifade edilmeye başlanmıştır. Uzun çalışma süreleri, sefalet ücretleri, iş kazaları, yaygın çocuk ve kadın istihdamının yol açtığı sosyal patlama kendini önceleri makine kırma eylemleri şeklinde göstermiştir. Bu eylemler, üretim araçlarına yönelik olarak ve bilinçsiz olarak yapılmıştır. Giderek bilinçlenen ve örgütlenen çalışanlar, üretim araçlarına yönelik eylemleri terk edip isteklerini kabul ettirmek amacıyla işverene karşı grevlere yönelmişlerdir (Balcı Gökçeoğlu, 1996, s. 488-489).

Grev kavramı tanımlanırken, grevin hukuki tanımı ile sosyolojik tanımının aynı olmadığı karşımıza çıkmaktadır (Sur, 2015, s. 394). Grevin sosyolojik anlamı, herhangi bir kamusal veya özel otoriteyle bağımlılık ilişkisi içinde olan bir sosyal grubun, karşı koymak istediği bir durum veya karar karşısında, faaliyetini askıya almak suretiyle direnmesidir (Balcı Gökçeoğlu, 1996, s. 489). Sosyolojik anlamda grev geniş ve belirsizdir. Örneğin işçi, memur, çiftçi, esnaf veya sanayicinin işi bırakması da grev sayılabilir (Sur, 2015, s. 394). Hukuki açıdan grev ise “bir meslek veya işyerinde çalışan oldukça büyük sayıdaki çalışanların mücadele gayesiyle ve bu gayeye ulaştıktan sonra veya iş mücadelesinin nihayete ermesinden sonra tekrar işlerine dönmek arzu ve iradesiyle işlerini hep birlikte ve planlı bir şekilde bırakmalarıdır” (Kutal & Tuna, 1962, s. 26). Diğer bir deyimle hukuki anlamda grev, bağımlı çalışanların, uyuşmazlık konusu olan taleplerini elde edebilmek amacıyla işverene baskı uygulamak için topluca iş bırakmalarıdır (Balcı Gökçeoğlu, 1996, s. 489). Bir başka tanıma göre grev, çalışma koşullarını kendi lehlerine değiştirmek ve yeni haklar ve çıkarlar sağlamak amacıyla çalışanların çoğunun önceden aralarında karar vererek bir işyerinde ya da işkolunda belirli veya belirsiz bir süre için çalışmaya son vermeleridir (Makal, 1987, s. 7).

Pozitif hukuk açısından evrensel bir grev tanımı yapabilmek mümkün değildir. Zira, her ülke, hukuki düzenlemesi içinde grevin sınırlarını belirlemekte ve ona belirli bir işleyiş kazandırmaktadır (Topalhan, 1997, s. 7). Bununla birlikte grevin temel unsurlarının benzerlikler gösterdiğini görmekteyiz. Grevin geçici olması, iş bırakma eylemi olması, toplu bir hareket olması, bağımlı çalışanların yaptıkları bir eylem olması, önceden planlanmış bir hareket olması, üretimi önemli derecede aksatan ya da tamamen durduran bir eylem olması birçok ülke açısından ortak grev unsurlarıdır (Tokol, 2017, s. 115).

ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ BELGELERİNDE KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL

Sendikal Örgütlenme Hakkı

17 Haziran 1948 tarihli 87 sayılı Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunması Sözleşmesi, sendika özgürlüğünü en kapsamlı şekilde düzenleyen uluslararası belgelerin başında gelmektedir (Uçkan, 2013, s. 33). Bilindiği gibi örgütlenme hakkı insan hakları arasında yer almaktadır. Birleşmiş Milletler 1948 yılında İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'ni ilan etmeye hazırlandığı sırada ILO Genel Konferansı 87 sayılı Sözleşme'yi kabul etmiştir. Şüphesiz bu bir rastlantı değildir (Kutal, 2013, s. 159).

87 sayılı Sözleşme'nin 2. maddesine göre, *“Çalışanlar ve işverenler, herhangi bir ayırım yapılmaksızın önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurmak ve yalnız bu kuruluşların tüzüklerine uymak koşuluyla bunlara üye olmak hakkına sahiptirler.”* Bu maddede örgütlenme hakkı *“çalışanlar”* ifadesi kullanılmak suretiyle yalnızca işçilere değil; memur, hizmetli ve sözleşmeli personel gibi diğer bağımlı çalışanlara da tanınmıştır (Gülmez, 1990b, s. 207). Böylece 87 sayılı Sözleşme ile örgütlenme hakkı sadece işçilere değil, tüm çalışanlara tanınmıştır (Kutal, 2002, s. 144).

Çalışanlar ifadesinin kullanılması ile 87 sayılı Sözleşme kamu görevlilerinin sendikalaşması için ciddi bir dayanak oluşturmuş ve ülkemizde de adı geçen sözleşmenin onaylanması ile kamu görevlilerinin sendikalaşması için yasal düzenlemelere başlanmıştır (Tosun, 2011, s. 77). Bununla birlikte, 87 sayılı Sözleşme 9/1. maddesinde, kişiler yönünden sendikal haklara ilişkin tek sınırlamayı *“sözleşmede öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetler mensuplarına veya polisler hangisi ölçüde uygulanacağı ulusal mevzuatla belirlenecektir”* demek suretiyle *“silahlı kuvvetler mensupları”* ve *“polisler”* için getirmiştir. Söz konusu düzenleme ile üye ülkelere, Avrupa Sosyal Şartı'nda olduğu gibi silahlı kuvvetler mensuplarına ve polisler sendikal hakkın tanınması kararı değil, yalnızca sendikal hakkın ölçüsünün belirlenmesi kararı bırakılmıştır (Uçkan, 2013, s. 34). Dolayısıyla, silahlı kuvvetler mensupları ile polisler Sözleşme'de öngörülen güvencelerin ne ölçüde uygulanacağı ulusal mevzuatla belirlenecektir (Kutal, 2013, s. 160). Ancak, uygulama ölçüsünü belirleme yetkisinin bu iki personel için tümüyle ortadan kaldırarak şekilde uygulanması, diğer bir deyişle ölçüyü sifira indirecek düzeyde geniş tutulması, hem 9. maddenin özüne hem de 87 sayılı Sözleşme'nin amacına ve özüne aykırı olacaktır (Gülmez, 1990a). 98 sayılı Sözleşme 5. maddesi ile 87 sayılı Sözleşme'deki istisna koşulunu yinelemiş (Gülmez, 1990a, s. 15) ancak 87 sayılı Sözleşme'den farklı olarak 98 sayılı Sözleşme'nin devlet memurlarının durumu ile ilgili olmadığı ve hiçbir şekilde onların hak ve statülerini menfi yönde etkilemeyeceği ifade edilmiştir (Uçkan, 2013, s. 37). 151 sayılı Sözleşme ise 1. maddesinin 2. fıkrasında, *“Bu Sözleşme’ce öngörülen güvencelerin, işlevlerinin normal olarak izlenecek politikaların formülasyonuna ya da yönetim görevlerine ilişkin olduğu düşünülen üst düzey görevlilerine ya da sorumluluklarının son derece gizli bir niteliği bulunan görevlilere uygulanma ölçüsü, ulusal mevzuatça*

belirlenecektir” denilerek, polis ve silahlı kuvvetlere ek olarak görevleri izlenecek politikaları belirleme ve yönetim işlevleri kabul edilen üst düzey görevlileri ile çok gizli nitelikte görevler ifa edenleri de istisnalara dâhil etmiş; 87 sayılı Sözleşme’de olduğu gibi bu Sözleşme’de de söz konusu kişilerin örgütlenme hakkı ulusal yasalara bırakılmıştır (Kutal, 2013, s. 160).

87 sayılı ILO Sözleşmesi’nin 2. maddesi geniş anlamda düşünüldüğünde, merkezi, bölgesel veya yerel devlet yönetiminde görevli olup olmadıklarına, önemli kamu hizmetlerinde görevli olup olmadıklarına ya da devlete ait ekonomik girişimlerde istihdam edilip edilmediklerine bakılmaksızın tüm kamu görevlileri ve yetkilileri mesleki örgütler kurma hakkına sahip olmalıdır (Koç, 1999, s. 23).

Kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme hakkı açısından ele alınacak bir diğer konu “*sendikal ayrımcılığın önlenmesi*”dir. 87 sayılı Sözleşme’nin 3. maddesinin 2. fıkrası, 98 sayılı Sözleşme’nin 1. maddesinin 1. ve 2. fıkraları ve 151 sayılı Sözleşme’nin 4. maddesinin 1. ve 2. fıkraları sendika üyeliği ve sendikal faaliyet nedeniyle zarar görülmesini engelleyen hükümlere yer vermektedir (Kutal, 2013, s. 160).

87 sayılı Sözleşme’nin 3/2. maddesine göre, “*Kamu makamları, bu hakkı sınırlayacak veya bu hakkın yasaya uygun şekilde kullanılmasına engel olacak nitelikte her türlü müdahaleden sakınmalıdırlar*”. 87 sayılı Sözleşme’nin bu hükmü ile kamu makamlarının sendika hakkını sınırlayacak ve söz konusu hakkın yasalara uygun olarak kullanılmasına engel olacak nitelikte müdahalelerden kaçınması gerektiği belirtilmiştir (Kağnıcıoğlu, 2013, s. 36).

98 sayılı Sözleşme’nin 1/1 – 2. maddesine göre, “*Çalışanlar çalışma hususunda sendika özgürlüğüne zarar verecek her türlü fark gözetici harekete karşı tam bir korumadan faydalanacaktır.*

Bir çalışanın çalıştırılmasını, bir sendikaya girmemesi veya bir sendikadan çıkması şartına tabi kılmak; bir sendikaya üye olması yahut çalışma saatleri dışında veya işverenin rızası ile çalışma saatlerinde sendika faaliyetlerine katılmasından dolayı bir işçiyi işinden çıkarmak veya başka suretle onu ızzar etmek; maksatları güden hareketlere yönelik hususlarda uygulanacaktır.” 98 sayılı Sözleşme’nin bu maddesi sendikal ayrımcılığa karşı bir çalışanın korunmasını düzenlemektedir. Buna göre, bir sendikaya üye olması ya da çalışma saatleri dışında veya işverenin rızasıyla çalışma saatleri içinde sendikal etkinliklere katılmasından dolayı işten çıkarma veya başka yollarla ona zarar verme amacı güden eylemlere karşı çalışanın korunmasını hedefler (Gülmez, 1990b, s. 218-219).

151 sayılı Sözleşme’nin 4/1 – 2. maddesine göre, “*Kamu görevlileri, çalıştırılmaları konusunda sendikalaşma özgürlüğüne zarar verecek her türlü ayrımcılığa karşı yeterli korumadan yararlanacaklardır.*

Böyle bir koruma, özellikle şu amaçlara yönelik tasarruflara karşı uygulanacaktır: Kamu görevlilerinin çalıştırılmalarını, bir kamu görevlileri örgütüne katılmama veya üyeliğinden ayrılma koşuluna bağlamak, bir kamu görevlisini, bir kamu görevlileri örgütüne üyeliği veya böyle bir örgütün

normal faaliyetlerine katılması nedenleriyle işten çıkarmak veya ona zarar vermek.” Görüldüğü üzere 151 sayılı Sözleşme de, 98 sayılı Sözleşme’nin 1/1 – 2. maddesini tekrarlar niteliktedir. Gerçekten, 98 sayılı Sözleşme’de olduğu gibi 151 sayılı Sözleşme de bu hükmü ile kamu görevlilerini ve oluşturdukları örgütleri işveren konumundaki devlete karşı korumayı öngörmüştür. Ayrıca bu koruma bir kamu görevlisinin çalıştırılmasının bir kamu örgütüne katılma veya katılmama koşuluna bağlanamaz (Kağnıcıoğlu, 2013, s. 38).

Kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme hakkı açısından ele alınacak konulardan bir diğeri “*sendikaların kamu makamlarının müdahalelerine karşı korunması*” ile ilgilidir. 87 sayılı Sözleşme’nin 3 maddesinin 1. fıkrası ile 151 sayılı Sözleşme’nin 5. maddesinin 2. ve 3. fıkraları bu konuya dikkat çekmektedir.

87 sayılı Sözleşme’nin 3/1. maddesine göre, “*Çalışanların ve işverenlerin örgütleri, tüzük ve iç yönetmeliklerini düzenlemek, temsilcilerini serbestçe seçmek, yönetim ve etkinliklerini düzenlemek ve iş programlarını belirlemek hakkına sahiptirler.*” 87 sayılı Sözleşme’nin bu hükmü ile sendika özgürlüğünün kolektif yönü üzerinde durulmuş, sendikaların devlet ve idareye karşı bağımsızlığı gözetilmek istenmiştir (Sur, 2015, s. 40). 151 sayılı Sözleşme’nin 5/2. maddesine göre, “*Kamu görevlileri örgütleri kuruluş, işleyiş veya yönetimlerinde kamu makamlarının her türlü müdahalesine karşı yeterli korumadan yararlanacaklardır.*” 151 sayılı Sözleşme’nin 5/3. maddesine göre ise “*Bir kamu makamının tahakkümü altında kamu görevlileri örgütlerinin kuruluşunu geliştirmeye veya kamu görevlileri örgütlerini bir kamu makamının kontrolü altında tutmak amacı ile mali veya diğer biçimlerde desteklemeye yönelik önlemler bu madde bakımından müdahaleci faaliyetler olarak kabul edilecektir.*” 151 sayılı Sözleşme’nin 5. maddesi de görüldüğü üzere kolektif sendika özgürlüğüne yöneliktir. Kamu görevlileri sendikalarının kamu makamlarından tamamen bağımsız olacağı; kuruluş, işleyiş ve yönetimlerinde kamu makamlarının her türlü müdahalesine karşı yeterli korumadan yararlanacakları belirtilerek, kamu makamlarının kontrolü altında kamu görevlileri sendikalarının kuruluşunu geliştirmeye veya sendikaları bir kamu makamının kontrolü altında tutmak amacıyla mali veya diğer şekillerde desteklemeye yönelik önlemlerin bu sözleşmeye göre sendikalara müdahale anlamına geleceği vurgulanmıştır (Uçkan, 2013, s. 40).

Son olarak, kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme hakkı açısından ele alınacak konulardan biri de, 151 sayılı Sözleşme’nin 9. maddesinde yer alan “*kamu görevlilerinin kişisel ve siyasal hakları*”dır. Adı geçen maddede, “*Kamu görevlileri diğer çalışanlar gibi yalnızca görevlerinin niteliğinden kaynaklanan yükümlülüklerine bağlı olarak örgütlenme özgürlüğünün normal olarak uygulanması için gerekli kişisel ve siyasi haklardan yararlanacaktır. Ancak, salt statülerine ve yerine getirdikleri işlevlerin niteliğine bağlı olan yükümlülükler saklıdır*” denilmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, kişisel ve siyasal haklar ile sendikal haklar arasında bağlantının kurulduğudur (Gülmez, 2005, s. 156).

Toplu Pazarlık Hakları

ILO'nun 98, 151 ve 154 sayılı Sözleşmeleri ile 159 ve 163 sayılı tavsiyeleri kamu görevlilerinin toplu pazarlık haklarını doğrudan veya dolaylı olarak ilgilendiren düzenlemelerdir.

151 sayılı Sözleşme'nin "*Çalışma Koşullarının Belirlenmesi Yöntemleri*" kenar başlıklı 7. maddesi, "*Kamu görevlileri ve kamu makamları arasında çalışma koşullarının görüşülmesine olanak veren yöntemlerin ve kamu görevlileri temsilcilerinin anılan koşulların belirlenmesine katılmalarını sağlayan başka her türlü yöntemin en geniş biçimde geliştirilmesi ve kullanılmasını teşvik için gerektiğinde ulusal koşullara uygun önlemler alınacaktır*" şeklindedir. Adı geçen madde ile kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesi toplu pazarlık ya da diğer yöntemlerle olabilecektir. Diğer usuller ile genellikle bağımsız kişiler ve uzmanlar ile yetkili makamlar arasındaki görüşmeler ve anlaşmalar ifade edilmektedir. Burada çalışanları mutlaka bir sendikanın temsil etmesi gerekmemektedir. Toplantılar danışma niteliğinde olup, genellikle yasama organı üyelerinin, kadın örgütlerinin, engellilerin ve tüketici derneklerinin temsilcileri de katılmaktadır. Ancak, uzlaşma kültürü yoksa bu usulün başarı şansı da bulunmamaktadır. Bu yüzden ILO, kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesinde toplu pazarlığın esas olduğunu ve bunun taraflar açısından en yararlı yöntem olduğunu ifade etmektedir (Kutal, 2013, s. 167-168).

98 sayılı Sözleşme'nin 4. maddesi ile çalışma koşullarını belirlemek üzere işverenler veya işveren örgütleriyle çalışan örgütleri arasında gönüllü toplu pazarlık yönteminden yararlanılması ve bu yöntemin geliştirilmesi için ulusal koşullara uygun önlemler alınması gerektiği belirtilmiştir (Uçkan, 2013, s. 37). Gönüllü toplu pazarlık ilkesi, işverenlerin çalışan örgütleriyle toplu pazarlığa girişmekten sistemli biçimde kaçınmasını ve sendikal hareketleri sakatlamayı önlemeyi amaçlar (Gülmez, 1990b, s. 219). Devletler gerekli önlemleri alırken toplu sözleşme bağitleme özerkliğine zarar vermemeli, toplu pazarlığı kolaylaştırmalı ve özendirilmelidir (Tosun, 2011, s. 81).

151 sayılı Sözleşme, gönüllü toplu pazarlık ilkesi yerine salt karar sürecine katılma ile yetinilmesine ve katılmanın danişsal nitelikte görüş almakla sınırlı olmasına imkân tanımaktayken; 98 sayılı Sözleşme, gönüllü toplu pazarlık yoluyla ücret ve çalışma koşullarının belirlenmesine imkân tanımaktadır (Gülmez, 1990b, s. 213).

154 sayılı Sözleşme'nin "Toplu Pazarlığın Özendirilmesi" başlığını taşıyan Üçüncü Bölümü'nde toplu pazarlığı özendirmek için ulusal koşullara uygun önlemler alınacağı ifade edilmiştir. Adı geçen Sözleşme'nin 5/2. maddesi söz konusu önlemlerin amacını şu şekilde açıklamaktadır (Kağnıcıoğlu, 2013, s. 40):

- *Toplu pazarlık, bu Sözleşme'nin kapsadığı faaliyet alanlarındaki tüm çalışan ve işveren grupları için geçerli olmalıdır.*

- *Toplu pazarlık giderek bu Sözleşme'nin 2. maddesindeki tüm konuları kapsayacak şekilde genişlemelidir.*
- *Çalışan ve işveren örgütleri arasında prosedür kuralları oluşturulması cesaretlendirilmelidir.*
- *Toplu pazarlık, prosedür kuralları bulunmaması veya yetersiz olması yahutta uygunsuz olması sebebiyle engellenmelidir.*
- *İş uyuşmazlıklarının çözümlenmesi için kurulan organlar ve kullanılan yöntemler toplu pazarlığın özendirilmesine katkıda bulunacak şekilde anlaşılmalıdır.*

Diğer taraftan Sözleşme'nin 8. maddesi toplu pazarlığın özendirilmesi için alınacak önlemlerin, toplu pazarlık yapma özgürlüğünü engelleyecek şekilde uygulanmayacağını belirtmiştir (Petrol - İş, 2002, s. 85).

151 sayılı Sözleşme'nin 8. maddesinde çalışma koşullarının belirlenmesi sırasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların, toplu görüşme veya tarafların güvenini uyandıracak şekilde oluşturulmuş arabuluculuk, uzlaştırma veya hakemlik gibi barışçı yollardan çözümlenmesi öngörülmektedir (Uçkan, 2013, s. 40).

Toplu pazarlıkta taraf sendikanın temsil gücüne sahip olması gerekmektedir. Bununla birlikte temsil gücü yanında sendikanın bağımsızlığı da gerekmektedir. Bu iki koşul taraf sendikanın belirlenmesinde temel koşullar olarak kabul edilmektedir. Çalışanların çoğunluğunu temsil, birçok ülke mevzuatında benimsenmiştir. Sendikanın bağımsızlığı koşulu ise bir taraftan 163 sayılı Tavsiye'de, diğer taraftan da Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin (SÖK) kararlarında vurgulanmıştır.

Temsil gücünün nasıl saptanacağı ise 159 sayılı Tavsiye'de açıklanmıştır. Buna göre temsil gücü objektif ve önceden belirlenmiş esaslara göre belirlenmelidir. Bu konuda çıkan uyuşmazlıkların bağımsız, siyasi etkilerden uzak, tarafsız ve tarafların güvenini sağlamış bir organ tarafından çözümleneceği kabul edilmiştir. Yetki belgesi, çalışanların oyları ile belirlenecekse sisteme tarafsız bir organın girmesi gerektiği belirtilmiştir. Diğer yandan, gerekli çoğunluğu hiçbir sendikanın sağlayamaması halinde, her sendikanın kendi üyeleri için toplu pazarlık yapabilmesinin uygun olacağı belirtilmiştir (Kutal, 2013, s. 168).

ILO Sözleşmeleri ve 91 sayılı Tavsiye, kamu görevlileri toplu pazarlığının içeriğini üç grupta toplamaktadırlar. Bunlar; çalışanların istihdam koşulları, çalışanlarla işverenler arasındaki diğer ilişkiler ve kamu yönetimi ile çalışanların kuruluşları arasındaki ilişkilerdir. ILO'ya göre, dünyada toplu pazarlıklar daha çok iş koşulları üzerinde yoğunlaşmakla birlikte, personelin işe alınması, çalışanların sağlık ve güvenlikleri, yeniden yapılanmalarda erken emeklilik, ekonomik kriz dönemlerinde personelin azaltılması, ayrımcılığın önlenmesi gibi alanlarda yapılmaktadır (Kutal, 2013, s. 167-168).

Grev Hakkı

ILO'nun şikâyetlere dayalı özel denetim mekanizmasının temel organı SÖK'tür. SÖK, özellikle 87 ve 98 sayılı Sözleşmeler ile güvence altına alınan sendika özgürlüğünün işlerlik kazanması için çalışmaktadır. "Komite, 87 sayılı Sözleşme'nin lafzında yer almayan grev hakkını çalışanların ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumanın yasal bir aracı olarak kabul etmiştir. Komite, grev hakkının 87 sayılı Sözleşme tarafından korunan örgütlenme hakkının özünde doğal olarak varolduğunu vurgulamaktadır. Komite, bu saptamayı 1954 yılından itibaren yapmaktadır (ILO, 2006, s. 523). Aslında, 87 sayılı Sözleşme ve hatta hiçbir ILO belgesi açıkça ve doğrudan doğruya grev hakkına ilişkin bir kural içermez (Gülmez, 1990b, s. 209). Gerçekten, ILO mevzuatında grev hakkını doğrudan düzenleyen bir sözleşme bulunmamaktadır. Bu durum ILO'nun grev hakkını önemsemediği anlamına gelmemektedir. Zira, başta SÖK olmak üzere ILO'nun tüm yetkili organlarının yorum ve kararlarında grev hakkının üzerinde durulmaktadır (Kutal, 2013, s. 163).

87 sayılı Sözleşme'nin üç ayrı maddesine (3, 8 ve 10. maddeler) dayanılarak grev hakkını içerdiği kabul edilmektedir. Bunlardan birincisi 3. maddedir. Buna göre, sendikalara iş programlarını ve faaliyetlerini belirleme hakkı adı geçen madde ile verilmiştir. İkincisi 8. maddedir. Bu madde, ulusal mevzuatın Sözleşme'de öngörülen güvencelere zarar vermemesini ve zarar verecek biçimde uygulanmamasını öngörmektedir. Üçüncüsü ise 10. maddedir. Bu madde ise, örgüt terimini çalışanların çıkarlarını savunmayı ve geliştirmeyi amaçlayan çalışan örgütleri olarak tanımlamıştır. ILO denetim organları bu üç maddeye dayanarak grevin "çalışanlar" için kanuni bir hak olduğu sonucuna ulaşmışlardır (Tosun, 2011, s. 79). 87 sayılı Sözleşme'de "işçi" deyimini yerine "çalışanlar" kavramı kullanılmıştır. Böylece Sözleşme'nin kapsamı genişletilerek "kamu görevlileri" de kapsama dâhil edilmiştir (Kutal, 2013, s. 157).

Diğer taraftan SÖK, grev hakkının iki durumda sınırlanabileceğini veya yasaklanabileceğini kabul etmektedir (ILO, 2006, s. 576):

- Devlet adına otorite icra eden kamu görevlilerinin çalıştığı kamu hizmetlerinde,
- Durması nüfusun tümünün veya bir bölümünün yaşamını, kişisel güvenliğini veya sağlığını tehlikeye atabilecek, kelimenin dar anlamıyla zorunlu/temel hizmetlerde, grev hakkı sınırlanabilecek veya yasaklanabilecektir.

ILO hastanelerin, su sağlama – elektrik – telefon – itfaiye hizmetlerinin, polis ve silahlı kuvvetlerin, okul çağındaki çocuklara yiyecek sağlama ve temizleme hizmetlerinin, hava trafik kontrol hizmetlerinin zorunlu hizmetler olduğunu kabul etmektedir (Çelik, 2016, s. 349). SÖK, zorunlu temel hizmetlerle ilgili alanlarda çalışanlar için grevin yasaklanabileceği durumları somutlaştırmada, nüfusun tamamının veya bir bölümünün yaşamına, kişisel güvenlik veya sağlığına yönelik açık ve yakın bir tehditin varlığını ölçüt olarak kabul etmektedir (ILO, 2006, s. 581).

Diğer taraftan, ILO'ya göre milli güvenlik ve kamu sağlığı gerekçesiyle bir grevin ertelenmesi sorumluluğu hükümete bırakılamaz; bu kararın tarafların güven duyduğu bağımsız bir organ tarafından alınması gerekir (ILO, 2006, s. 571).

SONUÇ

Kamu görevlilerinin sendikal hakları denildiğinde sendikal örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakları akla gelmektedir. Bu üç bileşenden herhangi birinin olmaması şüphesiz diğer hakların etkinliğini de azaltacaktır.

Sendikal örgütlenme hakkı bireysel ve kolektif örgütlenme hakkını içerir. Bu noktada işçiler gibi kamu görevlileri de sendikal örgütlenme hakkı sayesinde ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için sendika ve üst kuruluşlar kurabilecek ve adı geçen kuruluşlara serbestçe üye olabileceklerdir. Yine serbestçe üyelikten çıkabilme hakkına da sahip olacaklardır.

ILO, uluslararası kurallar koymakta, sözleşme ve tavsiye kararları ile çalışma yaşamına ilişkin düzenlemeler getirmektedir. Sendikal haklara yönelik olarak değişik tarihlerde hükümler getirmiştir. Örgüte üye ülkeler, imzalamış oldukları sözleşmelere, kendi iç mevzuatını uydurmakla yükümlüdürler. Dolayısıyla, ulusal mevzuatın şekillenmesinde söz konusu sözleşme ve tavsiye kararlarının oldukça önemli bir yeri bulunmaktadır.

ILO'nun 1948 yılında 87 sayılı Sözleşmeyi, 1949 yılında da 98 sayılı Sözleşmeyi yürürlüğe koyması ve işçi deyimini yerine "çalışan" ibaresini kullanması ile kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme ve toplu pazarlık haklarında da hızlı bir gelişme dönemi başlamıştır. Zira, işçilere nazaran kamu görevlilerinin söz konusu hakları çok daha yenidir. Grev hakkı ise 87, 98 ve 151 sayılı Sözleşmelerde açıkça belirtilmemişse de; 87 sayılı Sözleşme'nin özellikle 3. maddesinin grev hakkının dayanağını oluşturduğu kabul edilmektedir. ILO Denetim organları 87 sayılı Sözleşme'nin 3., 8. ve 10. maddelerini gerekçe olarak göstermekte ve bu hakka genel bir sınırlama getiremeyeceğini ileri sürmektedir. Denetim organları grev hakkının yalnızca temel hizmetlerdeki ve kamu görevlerindeki grevlerin sınırlanabileceğini belirtmektedirler. Temel hizmetler ise tek tek sayılmıştır. Örneğin, hastane hizmetleriyle su sağlama hizmetleri gibi.

Kamu görevlilerinin sendikal haklarının oluşmasında, 87 sayılı Sözleşme'nin önemi çok büyüktür. Söz konusu Sözleşme, kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmesi, sendikalaşması ve örgütlenme hakkının korunması yönlerinden yadsınamaz bir yere sahiptir. 98 sayılı Sözleşme ise bir taraftan örgütlenme bakımından 87 sayılı Sözleşmeyi desteklemiş, diğer taraftan da toplu pazarlık hakkına yönelik önemli ilkeler getirmiştir. Sözleşme'nin, gönüllü toplu pazarlık yönteminden yararlanılması ve bu yöntemin geliştirilmesi için ulusal koşullara uygun önlemlerin alınması gerektiğini öngörmesi, toplu pazarlık açısından büyük öneme sahiptir. 151 sayılı Sözleşme ise kamu makamlarınca çalıştırılan herkese yönelik olarak 1978 yılında kabul edilmiştir. Sözleşme, kamu hizmetinde örgütlenme

hakkının korunmasını ve istihdam koşullarının belirlenmesini düzenlemektedir. Ancak 151 sayılı Sözleşme'nin yedek bir sözleşme olduğu unutulmamalıdır.

Kamu görevlilerinin sendikal hakları içerisinde en çok tartışma konusu olan grev hakkıdır. Klasik devlet anlayışı içinde devletin egemenlik hakkına müdahale olarak düşünülmesi, grev hakkının tanınmasına sekte vuran en önemli gerekçe olmuştur. Ancak, klasik devlet anlayışından uzaklaşılmasıyla söz konusu hakkın ILO Denetim organlarının kararlarında sık sık zikredilmeye başlandığını görmekteyiz.

KAYNAKÇA

- Aktay, A. Nizamettin, Kadir Arıcı, E. Tuncay Senyen Kaplan, “İş Hukuku”, Gazi Kitabevi, Ankara, 2013
- Balcı Gökçeoğlu, Şebnem, “Grev”, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını, İstanbul, 1996, s. 488-492
- Çelik, Aziz, “Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Türkiye”, Kitap Yayınevi, İstanbul, 2014
- Çelik, Aziz, Ahmet Makal, M. Hakan Koçak, “Sınıf, Sendika, Siyaset - Türkiye Emek Tarihinden Kesitler”, İmge Kitabevi, Ankara, 2016
- Gülmez, Mesut, “Memurlar ve Sendikal Haklar”, İmge Kitabevi, Ankara, 1990
- Gülmez, Mesut, “98 Sayılı Sözleşme Uygulaması ve Türkiye: 1955 – 1980”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 23, Sayı 3, Eylül 1990, s. 13-29
- Gülmez, Mesut, “Sendikal Haklarda Uluslararası Hukuka ve Avrupa Birliğine Uyum Sorunu”, Belediye – İş Yayınları, Ankara, 2005
- ILO, Freedom of Association Digest of Decisions and Principles and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body, Fifth (revised) edition, Geneva, 2006, paragraf, 523.
- Kağnıcıoğlu, Deniz, “Sendikacılık: Sendikal Hakların Uluslararası Çerçevesi”, Anadolu Üniversitesi Yayını, Ankara, 2013
- Koç, Yıldırım, “Türkiye’de Sendika Hakkı ve ILO İlkeleri”, Eğitim – İş Yayınları, Ankara, 1999
- Kutal, Metin, Çevrimiçi, 25.04.2019, www.sosyalhaklar.net/2013/bildiriler/kutal.pdf+%&cd=1&hl=tr&ct=clnk&gl=tr
- Kutal, Metin, Çevrimiçi, 25.04.2019, <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/9585>
- Kutal, Metin, Orhan Tuna, “Grev Hakkı: Başlıca Meseleleri ve Memleketimiz Bakımından Tanzimi”, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul, 1962
- Makal, Ahmet, “Ameleden İşçiye - Erken Cumhuriyet Dönemi Emek Tarihi Çalışmaları”, İletişim Yayınları, İstanbul, 2011
- Makal, Ahmet, “Grev, Kuramlar ve Uluslararası Farklılıklar”, V Yayınları, Ankara, 1987
- Narmanlıoğlu, Ünal, “İş Hukuku II: Toplu İş İlişkileri”, BETA, İstanbul, 2016
- Petrol – İş, “154 Sayılı Toplu Pazarlık Sözleşmesi”, Sendikal Notlar, Sayı 14, Nisan 2002, s. 83-86
- Sur, Melda, “İş Hukuku Toplu İlişkiler”, Turhan Kitabevi, Ankara, 2015

Tokol, Aysen, “Endüstri İlişkileri ve Yeni Gelişmeler”, Dora, Bursa, 2017

Tosun, Sevcan, “87, 98 ve 151 Sayılı ILO Sözleşmelerine Göre Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları”, TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Cilt: 23, Sayı: 5 – 6

Tuncay, A. Can, F. Burcu Savaş Kutsal, “Toplu İş Hukuku”, BETA, İstanbul, 2016

Uçkan, Banu, “Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı - 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Çerçevesinde”, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2013.