

## YASA TASARISINDAKİ TOPLU PAZARLIK DÜZENİ ÜZERİNE DÜŞÜNCELER

Mesut GÜLMEZ\*

Cumhuriyet'le yaşıt olan ve günümüze değin ödünsüz biçimde uygulanagelen statü anlayışının, kaldırılması da yumuşatılacağı bir aşamaya ulaşıldığı anlaşılıyor. Bakanlar Kurulu'nca 15 Nisan 1994 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sunulan "Kamu Görevlileri Sendikaları, Toplu Sözleşme ve Grev Kanunu Tasarısı", içerdiklerinden daha ağır kısıtlamalarla yasalastırıldığının varsayılması durumunda da, kamu personel rejiminin dayandığı geleneksel katı statü anlayışını bir ölçüde yumuşatacaktır. Böylece, devlet-memur ilişkisinin tek yanlılığını etkileme ve çalışma koşullarının belirlenmesi süreçlerine katılma açısından hiçbir sonucu olmayan 1965-1971 sendikacılığı dışında bir deneyimi bulunmayan kamu personel rejiminin katılma kurumlarına ve toplu pazarlık düzenine bütünüyle kapalı olan yetmiş yıllık yapısı değişecektir. Hemen belirtmek gerekir ki, bu değişikliğin tek yanlılığı sona erdiren bir yaklaşım ve içerikle gerçekleştirilmesi söz konusu değildir. Bunu beklemek de aşırı bir iyimserlik olur. Ancak, bir kez daha yinelemek gerekirse, kamu görevlilerinin çalışma ilişkileri düzenine, geçmişte hiçbir zaman uygulama alanı bulamayan yepyeni öğeler girecek, kurumlar eklenecektir. Yasa taslağını bu yönüyle ele alıp değerlendirmek, getirdiği yeni öğe ve kurumların tek yanlılık temeline dayalı devlet-memur ilişkilerini ne ölçüde etkileyeceği, daha doğrusu etkileyip etkilemeyeceği sorunu üzerinde durmak gerekir.

Bunun için önce yasa tasarısının öngördüğü toplu pazarlık düzenini incelemek yararlı olacaktır.

### SENDİKALARLA İLGİLİ KURALLAR

Yasa tasarısında benimsenen örgütlenme biçimi, "hizmet kolu" temeline dayalı bir sendikal örgütlenmedir. Sendikaların, belli bir kurum yada kuruluş yahut bölge ile sınırlı olmaksızın "Türkiye çapında etkinlikte bulunmak amacıyla" kurulması öngörül-

müştür. Taslak, sendikaların kurulabileceği on hizmet kolunu saymış, bu hizmet kollarına giren işyerlerinin belirlenmesini ise çıkarılacak bir yönetmeliğe bırakmıştır. Değişik hizmet kollarından en az üç sendikanın biraraya gelmesiyle de, üst kuruluş olarak konfederasyon oluşturulabileceğini öngörmüştür.

Sendikaların "kuruluş" ilkeleriyle ilgili kısaca özetlenen bu düzenleme çerçevesinde şu genel saptamalar yapılabilir: Hizmet kolu sendikacılığı, kimi memur sendikalarının başlangıçta yönelttikleri eleştirilerde ileri sürdükleri görüşün tersine, "meslek sendikacılığı" demek değildir ve 657 sayılı yasadaki "hizmet sınıfları" ile herhangi bir ilgisi yoktur. "Hizmet kolu" teriminin kullanılmış olmasına karşın, tasarıda öngörülen örgütlenme ilkesi ve biçimi, 2821 sayılı yasadakine eşdeğer "İşkolu Sendikacılığı"dır.

Tasarı, işyeri ya da meslek temeline dayalı sendikaları, 2821 gibi açıkça yasaklayan bir kurala yer vermemiştir. Bunun için nedeninin, 2821'dekine benzer bir yasağın 87 sayılı sözleşme'ye aykırı düşeceğinin bilinmesi olduğunu sanıyorum. Etkinliklerini bir kurum ya da kuruluş (işyeri) ile sınırlı tutan yahut salt belli bir meslek üyelerini örgütlemeyi amaçlayan sendikaların bu yasanın kapsamı dışında kalacağını ve öngördüğü hak, yetki ve güvencelerden yararlanamayacağını düşünüyorum.

Tasarının üyelik ve güvenceler konusunda yaptığı düzenlemeye ilişkin başlıca saptamalarını şunlar: Sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkı kesin biçimde yasaklanan kamu görevlilerinin listesi çok geniş tutulmuştur. Yasakların şube müdürlerini bile kapsayacak denli alt yönetim kademelerine değin indirilmiş olması, yönetimde geniş kapsamlı bir sendikalaşmaya karşı duyulan kuşkuvarın varlığını yansıtmaktadır. Başka bir deyişle, memurun kişiliği ile "devleti somutlaştıran bir varlık olduğu" yolundaki statü rejiminin özüne içkin anlayış, ancak şube müdürlüğü düzeyine değin ve sendika hakkıyla sınırlı olmak üzere yumuşatılabilmektedir. Öte yan-

\* Prof.Dr. Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Öğretim Üyesi.

dan, sendika hakkına yasaklar getirilirken, grev hakkı ile karıştırılmasının, iki hak arasında ayırım gözetilebileceği olgusunun gözönüne alınmamasının da etkisi olduğunu düşünüyorum.

Bu kapsamlı yasaklar listesini, 87 bir yana, 151'e dayanarak da savunmak olanaksızdır. Çünkü 151'in 1. maddesine göre 151, başka uluslararası sözleşmelerde kamu yetkililerince çalıştırılan kişilere (kamu görevlilerine) uygulanan daha elverişli kurallar yoksa uygulanır.

Üyelik güvencesi konusunda ilkece 98 sayılı sözleşmeye uygun bir düzenleme yapan taslak, profesyonel sendikacılık alanında bir adım atarak, sendika ve konfederasyonların zorunlu organlarından yalnızca yönetim kuruluna seçilenler için "aylıksız izinli" sayılma olanağı getirmiştir. Ancak, şube yönetim kurulu üyelerine bu olanak tanınmamıştır.

Yasa tasarısının, sendikaların etkinliklerine ilişkin kuralları konusunda iki temel saptama yapılabilir. Birincisi, toplu pazarlık görüşmelerine katılma ve toplu sözleşme bağlatma, toplu iş uyuşmazlığı çıkarma, grev kararı alma ve uygulama yetkilerinin sendikalar değil, konfederasyonlara tanınmış olmasıdır. Oysa bu yetkiler 2821 ve 2822 sayılı yasalarla konfederasyonlara değil, sendikalara tanınmıştır. Bu noktada, kamu görevlileri için işçilerden ayrı bir toplu pazarlık düzeni kurulduğunu göstermektedir. İkinci saptama, sendika ve konfederasyonlara "siyasi amaçlı etkinlikte bulunma yasağı" getirilmiş olmasıyla ilgilidir. 2821 sayılı yasaya koşut bir düzenleme yapma yaklaşımının ürünü olan bu ve değinmediğim başka birçok yasak, 87 sayılı ILO sözleşmesine aykırıdır. Kanımca, tüzel kişi olarak sendikal örgütlere getirilen genel siyasal etkinlik yasağının Anayasa gereği olduğu ileri sürülemez. Çünkü ilk olarak, Anayasa'nın 68. maddesinde öngörülen yasak "siyasi partilere girme"ye ilişkindir ve "birey" olarak memurları kapsar. İkinci olarak da, 52. maddedeki "sendikal faaliyet" yasağı "işçi sendikaları" için öngörülmüştür. Bu düzenleme çerçevesinde, kamu görevlileri sendikalarının siyasal etkinlikleri açısından Anayasa çerçevesinde "boşluk" vardır. Ancak bu boşluğun yasaklayıcı yönde doldurulmak istendiği anlaşılmaktadır.

#### KATILMA MEKANİZMALARıyla İLGİLİ KURALLAR

Tasarının özelliklerinden biri, sendikal haklar dışında katılma mekanizmalarıyla ilgili kurallar içermesi, iki ayrı düzeyde olmak üzere "yönetmelik kurulları"na yer vermiş olmasıdır.

Toplu pazarlıkla bağlantısı kurularak oluşturulan **Yüksek Yönetmelik Kurul**, "genel olarak kamu görevlileri ile ilgili mevzuatın hazırlanmasında ve kamu görevlilerinin ödev, hak ve çalışma koşullarını düzenleyici nitelikte kararların alınmasında" dâhil görüş bildirmek ve uygulanmasını izlemekle görevlidir. Yüksek Yönetmelik Kurul, görüşlerini "toplu pazarlık görüşmelerine esas alınmak üzere", toplu pazarlığın işveren devleti temsil eden tarafını oluşturan Kamu İşveren Kurulu'na bildirecektir. Yüksek Yönetmelik Kurul, bu işleyle toplu pazarlık görüşmelerinin ilk ve hazırlık aşamasını oluşturmaktadır.

Kurum düzeyinde olmak üzere öngörülen **Kurum Yönetmelik Kurulları**'nın görevi, kamu görevlilerinin işe alınması, sağlık ve güvenliği, disiplin, lojman ve izin gibi konularda görüş bildirmek ve uygulanmasını izlemektir.

Yüksek Yönetmelik Kurul'a, kamu görevlileri adına, "en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikaları konfederasyonu"nun yetkili kurulunca seçilen temsilcilerin katılması öngörülmüştür. Buna karşılık, Kurum Yönetmelik Kurulları'na, "sendikaca üyeleri arasından belirlenen temsilciler" katılacaktır. Görüldüğü gibi tasarı, Kurum Yönetmelik Kurulları'na temsilci gönderecek sendikaların niteliğini belirtmemiş, en çok ya da yarısından çok üyesi bulunan sendika olup olmadığını açıklığa kavuşturmamıştır.

Yüksek Yönetmelik Kurul'a, kamu görevlileri adına, "en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikaları konfederasyonu"nun yetkili kurulunca seçilen temsilcilerin katılması öngörülmüştür. Buna karşılık, Kurum Yönetmelik Kurulları'na, "sendikaca üyeleri arasından belirlenen temsilciler" katılacaktır. Görüldüğü gibi tasarı, Kurum Yönetmelik Kurulları'na temsilci gönderecek sendikaların niteliğini belirtmemiş, en çok ya da yarısından çok üyesi bulunan sendika olup olmadığını açıklığa kavuşturmamıştır.

#### TOPLU SÖZLEŞMEYELİ İLGİLİ KURUMLAR

Tasarıda öngörülen toplu pazarlık sistemi, 2822 sayılı yasadakinden gerek yapısı, gerekse niteliği yönlerinden büsbütün ayrılan bir sistemdir. Sendikaların taraf olabileceği ve bağitlandığında kendiliğinden hukuksal etkilerini doğuran bir işyeri ya da işyerleri toplu iş sözleşmesi sistemi söz konusu değildir. "Ülke çapında tek toplu sözleşme" yapılması ve sözleşmeden yasa kapsamına giren "tüm kamu görevlileri(nin) yararlanması" öngörülmüştür. Toplu pazarlığın kamu görevlileri (çalışan) tarafını da, sendikalar değil yetkili konfederasyon temsil edecektir. Yetkili konfederasyon ise, "kendi içindeki sendikalarda en çok üyeyi bulunduran konfederasyon"dur.

Bu düzenlemeyle benimsenen toplu pazarlık sisteminin, "tek ajanlı, merkezi ve ulusal düzeyde işleyen" bir sistem olduğu söylenebilir. Bu sisteme yöneltilebilecek en temel eleştiri, hizmet kolu sendikalarının toplu pazarlıktan dışlandığı, tüm kamu görevlilerine kendiliğinden ve bir dayanışma ödenti ödemesiz uygulanmasının öngörüldüğü bir toplu pazarlık sisteminde, olağan çoğunluğu sağlayan bir konfederasyona tek başına taraf olma ayrıcalığının tanınmış olmasıdır. Kendi içindeki sendikalarda en çok üyesi bulunan yetkili konfederasyonun sağladığı çoğunluğun, öteki konfederas-

yonların temsil ettiği çoğunluktan çok düşük olması olasılığı vardır ve böyle bir durumda da, yetkili konfederasyonun öteki konfederasyonların görüşlerini almasının öngörülmüş olmasına karşın, bağitlanan toplu sözleşmenin çoğunluğun istem ve görüşlerini yansıtmaması beklenemez.

Kanımcı, ulusal düzeyde bağitlanması ve tüm kamu görevlilerine uygulanması öngörülen bir toplu sözleşmeye, kendisine bağlı sendikaların toplam üye sayıları oranında tüm konfederasyonların ilkece taraf olabilmesi gerekir. Olağan çoğunluğu sağlayan konfederasyona toplu pazarlığa taraf olma ayrıcalığının tanındığı bir sistemin, siyasi ve yönetsel karışmalara açık olma riski yüksektir. Yetkili konfederasyonu belirleme yetkisinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na tanınmış olması, bu riski artıracaktır.

Tasarının toplu sözleşmenin bağlayıcılığı ve hukuksal etkileri ile ilgili düzenlemesi özetle şöyledir: Bir yıllık süre için ve ilgili mali yıl gözönüne alınarak yapılan toplu sözleşmeler, tarafların anlaşması üzerine bağitlandıktan sonra, "Bütçe Kanunu ile birlikte TBMM'ne sunulur" ve "TBMM'nde görüşüldükten sonra Resmi Gazete'de yayımlanır". Bunun anlamı nedir? TBMM, kendisine sunulan toplu sözleşmeyi olduğu gibi onaylayacak mıdır? Yoksa, olumlu ya da olumsuz yönde değişiklikler yapabilecek midir?

Kanımcı, toplu sözleşmenin (ve taraflarca kabul edildiği ya da Bakanlar Kurulu'nca kararlaştırıldığı için toplu sözleşme hükmünde sayılan Uzlaştırma Kurulu kararının) Bütçe Yasası'yla birlikte TBMM'ne sunulup görüşülmesinin öngörülmüş olması, her şeyden önce bağitlandıktan sonra düzenlediği konularda kendiliğinden yürürlüğe girip uygulanabilen ve hukuksal etkilerini doğuran bir toplu sözleşmenin söz konusu olmadığını gösterir. Toplu sözleşmenin başlayıcılık kazanması ve yürürlüğe girmesi, parlamentoda görüşülüp, kabul edilmesine bağlıdır. Çünkü toplu sözleşme bütçe yasasıyla birlikte (eş zamanlı olarak) TBMM'ne sunulduğuna göre; TBMM toplu sözleşmeyi de görüşüp kabul edecek ve böylece toplu sözleşme, ancak bir yasaya dönüştükten sonra bağlayıcılık kazanacaktır.

Sarıyorum, toplu sözleşmenin Bütçe Yasası'yla birlikte parlamentoya sunulup görüşülmesinin ve tasarıda açıkça belirtilmemiş olsa da parlamentonun sözleşmeyi yasa olarak kabul etmesinin öngörülmesi, Anayasa'nın 128 ve 161. maddeleriyle bağdaşan bir toplu pazarlık düzeni oluşturma kaygısından doğmuştur. Madde 128/2'de, memurlara ve diğer kamu görevlilerine ilişkin birçok konunun (nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hak ve yükümlülük-

leri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri) kanunla düzenlenmesinin ve madde 161/1'de de, "devletin ve kamu iktisadi teşebbüleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları(nın), yıllık bütçelerle yapıl(masının)" öngörülmesi, toplu sözleşmenin yasama organından geçirilerek yasalaştırılmasına yer veren bir sistem oluşturulmasına götürmüştür.

### GREVLE İLGİLİ KURALLAR

Tasarıya 13 Ocak toplama eyleminin ardından ve yerel seçimlere yönelik siyasi yatırım kaygısıyla giren grev konusundaki kurallar, grevin "göstermelik" bir hak olmaktan öteye geçmediğini ortaya koymaktadır.

Taslağın yaptığı düzenleme özetle şöyledir: Grev kararı ancak ve yalnız yetkili konfederasyonca alınabilir. Toplu pazarlığa taraf olmayan tüm konfederasyonlar ve bağlı sendikalar için grev söz konusu değildir. Bu, grev hakkına getirilen en önemli kısıtlamadır. Yetkili konfederasyonun grev kararı alabilmesi için, uzlaştırma kurulu kararının taraflardan birince kabul edilmemiş olması gerekir. Ancak süresi içinde ve bu koşullara uyularak grev kararı alınmış olsa da, hemen uygulanması olanaksızdır. Bu aşamada Bakanlar Kurulu'na çok geniş yetkiler tanınmıştır. İlk olarak, hükümetin grev uygulamasının kapsamını belirleme yetkisi vardır. Bu belirleme, ulusal güvenlik, kamu yararı ve kamu sağlığı gerekçelerine dayanılarak grevin uygulanacağı yer, zaman (tarih) ve hizmet kolları yönlerinden yapılabilecektir. İkinci olarak hükümet, "grevin uygulanıp uygulanmayacağına" karar verebilecektir. Üçüncü olarak, "uygun ve gerekli görürse" tarafların ve özellikle yetkili konfederasyonun kabul etmediği Uzlaştırma Kurulu kararının toplu sözleşme olarak uygulanmasına karar vermeye yetkilidir. Bu, toplu pazarlık sürecinde barışçı bir yol olarak denenen Uzlaştırma Kurulu'nun Yüksek Hakem Kurulu gibi zorunlu hakem organına dönüştürülmesidir. Grev kararının, Bakanlar Kurulu'na tanınan bu yetkilerin kullanılarak bir karara bağlanmasından önce uygulanması olanaksızdır.

Grev hakkına getirilen yasak ve kısıtlamalar bunlarla sınırlı değildir. Yasa tasarısında, greve aşamalı bir geçiş öngörülmüştür. İlk iki toplu sözleşme döneminde, grev kararı, "yalnız Bakanlar Kurulu'nca belirlenecek belediyelerde görev yapan kamu çalışanları için" uygulanabilecektir. Kuşkusuz hükümetin, belediyelerde uygulanacak grevin de yer ve zaman yönünden kapsamını belirleme, yani sınırlandırma yetkisi vardır. Ayrıca yasa tasarısı Bakanlar Kurulu'na, "ikinci toplu sözleşme dönemini takip eden üç ay içerisinde (...), uygulamaların sonuçlarına göre

bu madde hükmünü uzatabilme)" yani grev uygulamasını belediyelerle sınırlandıran kuralın süresini uzatma yetkisi de tanımıştır.

Bakanlar Kurulu'nu bu denli geniş yetkilerle donatan yasa tasarısı, ayrıca grev yapmalarını yasakladığı kamu görevlilerini çok geniş, özellikle tüm sağlık çalışanları ile öğretmenleri kapsayacak biçimde saymıştır. Oysa hükümete tanınan grev uygulamasının hizmet kolları yönünden kapsamını belirleme yetkisi çerçevesinde, grev yapamayacağı öngörülen tüm kamu görevlilerinin çalıştığı hizmet kollarında grevin uygulanmayacağına karar verilmesi olanaklıdır.

Grev yasaklarının genişliği ve değişik kurallarla aynı sonuca yönelik olmak üzere düzenlenmesi, kamu görevlilerinin grev hakkı konusundaki kuşku ve karşı tutumların sürdüğünü, dolayısıyla da kamu personel rejiminde grev hakkını içeren bir toplu pazarlık düzeni oluşturmanın kolay olmayacağını açıkça ortaya koymaktadır.

### SONUÇ YERİNE KİMİ DÜŞÜNCELER

Yasa tasarısı, başta da belirttiğim gibi, kamu görevlilerinin hiçbir düzeyde ve biçimde katılımına yer vermeyen statü rejimine yeni öğeler ve kurumlar getirmeyi öngörmektedir. Taslaktaki biçimiyle, toplu pazarlık düzeninin statü rejiminin yerine geçmesi, tek yanlılık temeline dayalı çalışma ilişkisi ve karar dü-

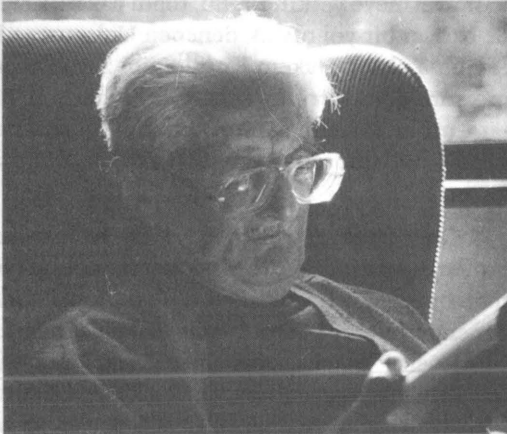
zenini kaldırması söz konusu değildir.

Söz konusu olan, işveren devletin tek yanlı karar erkinin, danişsal nitelikli kararların alınacağı kalıtma mekanizmaları ile TBMM'nin görüşüp kabul etmesine bağlı toplu sözleşme çerçevesinde yumuşatılmasıdır. Böylece, son sözü kendinde saklı tutan işveren devlet ile memur arasındaki çalışan-çalıştıran ilişkisinde, "monolog"dan "diyalog"a, otoriterlikten demokratikliğe, tek yanlılıktan iki yanlılığa geçiş doğrultusunda bir adım atılacaktır. Bu adımın, kendiliğindenci bir uygulama aşamasından geçmeksizin, dolayısıyla bu alanda bir deneyim ve birikim taşımaksızın atılmasının, geçmişte yaşanmamış güçlük ve sorunları aşmak bakımından, gerek işveren devlete, gerekse memur sendikalarına daha büyük sorumluluklar getireceğini düşünüyorum.

Tasarıdaki yaklaşımın ve her üç hakka ilişkin kuralların büyük bir bölümünün, hukuksal yükümlülük altında olduğumuz 87, 98 ve 151 sayılı ILO sözleşmeleri ile İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'ne aykırı olduğunu bir kez daha vurgulamakta yarar görüyorum. Tasarının, uluslararası ilke ve ölçülere uygun bir içerikle yasalaştırılmasında, kuşkusuz memur sendikalarının tutumu ve gücü etkili olacaktır. Ancak, gerek DYP-SHP hükümetinin yaklaşımı, gerekse parlamentonun yapısı, tasarıdan daha ileri içerikli bir yasanın çıkarılabileceği konusunda iyimser olabilmek için yeterli değildir.

## Cevdet Kudret'e Saygı

İHSAN KUDRET - ALPAY KABACALI



KÜLTÜR BAKANLIĞI

T Ü R K K L A S İ K L E R İ

### S U N U Ş

Kültür ve sanatımıza katkılarıyla unutulmayacak bir aydınlanmacı, kişiliğiyle bir bilge... Çarşamba günleri "çarşambadır çarşamba" demekte direnen, sırtına başkasının kamburunu yükleseler dahi "perşembe" demeyen bir örnek insan...

Sağlığında ve aramızdan ayrılmasından sonra yayımlanmış yazılar toplamına baktığımızda, bir zamanlar "aydın kırımı"na uğratılmış olan Cevdet Kudret'in değerinin -geç de olsa- anlaşıldığını görüyoruz.

Elinizdeki kitap, dergi ve gazetelerde kalmış bu yazıların büyük bir bölümünü bir araya getiriyor. Ayrıca, eserlerinden, konuşma, açıklama ve görüşlerinden seçmelerle yaşam kesitlerini yansıtan fotoğrafları kapsıyor. İlk bölümde sunulan yazılar ise, dost ve yakınları tarafından bu kitap için kaleme alınmıştır. Saygıdeğer eşi İhsan Kudret'in bu bölümdeki buruk, yalın ve derinlikli cümleleri, sarsıcı bir ağıttır.

Bu kitap, Sayın İhsan Kudret ve kızı Sayın Ayşe Kudret'le girdiğimiz dostluk ve anlayışa dayanan, Cevdet Kudret'i yaşatma, gelecek kuşaklara aktarma amacına yönelik işbirliği sonucu hazırlandı. Onun uzun yazarlık yolunda izlediği ilkelere bağlı kalma, aynı titizliği gösterme çabasıyla... Kendisine kültür ve edebiyatımız adına borçlu olduğumuz saygıyı, Cevdet Kudret'in kişiliğine duyduğumuz güven ve sevgiyi ortaya koyan bir kitap hazırlayabilmişsek, görevimizi yerine getirmenin erincini duyacağız.

ALPAY KABACALI  
Ocak 1993