
TOPLUPAZARLIK ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNE ERTELENEMEZ

Yaklaşık 5 yıl önce sendikalarını kurmaya başlayan kamu emekçileri (memurlar), nice siyasal, yönetsel ve yargısal engelleri aşarak bugünlere geldiler. Onlar sendikalarını kendi öz güçleriyle ve savaşmaları sonucunda kurdular. Ancak Anayasa'nın ve yasaların “memurlara sendika yasağı” içermemesinin sağladığı bir olanağı da değerlendirdiler. Yine yasal bir dayanak olarak, TBMM'nce onaylanmış iki uluslararası sözleşmeyi (İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi / İHAS ve Uluslararası Çalışma Örgütü / İLO) gösterdiler.

Ne var ki hükümetler ve Parlamento'daki siyasal partiler, bu sözleşmelerin “memurlara sendika hakkı” içermediğini savladılar.¹ En azından, ortada “memur sendikaları” dururken, “memurlara sendika hakkı tanınmalıdır” diyerek, kamu emekçileri sendikalarının engellenmesine örtük bir biçimde yeşil ışık yaktılar.

Kamu emekçileri sendikaları bu engelleri zorlu bir savaşım sürecinden geçerek aştılar; giderek, İLO'nun 87 ve 151 No'lu sözleşmelerinin

¹ Özellikle İçişleri Bakanlığı'nın, böyle bir gerekçeyi de kapsayan ve valiliklerden “memur sendikaları”nın kapatılmasını, “memur”larca yapılacak sendika girişimlerinin engellenmesini isteyen 28.02.1991 günlü Genelge'si anımsanabilir.

TBMM'nce onaylanmasında (25.11.1992'de) etkin rol oynadılar. Böylelikle, uluslararası belgelerde “memur”lara sendika hakkı bulunmadığı yolundaki savlar daha da kesin bir biçimde boşlukta bırakılmış oldu.

Ancak bu kez 2 Mart 1995 günlü Cumhuriyet'te yayımlanan “Kamu Görevlilerinin Onurlu Savaşımı” başlıklı yazısıyla Anayasa Mahkemesi Raportörü Sayın Bülent Serim, iyi niyetle de olsa yeni bir sav gündeme getirmiş oldu. Toplupazarlık hakkını engelleyemeseler bile yozlaştırmayı, o da olmazsa ertelemeyi planlayanların “yararlı” bulabilecekleri türden bir sav bu.

Sayın Serim'in, Anayasa'nın 90. maddesine göre onaylanmış uluslararası sözleşmelerin iç hukukta kendiliğinden yasa hükmü kazandığına, bağlayıcılığına ve uygulanabilir kurallar içeriyorsa hemen uygulanacağına, değilse yasama organının “*derhal*” yasal düzenlemelere gitmesi gerektiğine ilişkin görüşleri yasama, yürütme, yargı organları için uyarıcı olması bakımından kuşkusuz ki olumlu ve önemlidir.

Ancak aynı yazıda, aynı şeyin Anayasa'ya aykırı sözleşmeler için söz konusu olamayacağı da savlanabilmektedir.

Şöyle denilmektedir: “*Toplusözleşme hakkı yönünden konuyu biraz farklı düşünüyoruz. Anayasa'nın 128'nci maddesi kanımızca bu hakka ayakbağı oluşturmaktadır. Maddede kamu görevlilerinin akçalı, sosyal, hukuksal tüm statüsünün yasayla düzenlenmesi buyruklanmıştır.*”

Ve eklenmektedir: “*Anayasa'ya aykırı sözleşmelerin onaylanması, ancak Anayasa'da sözleşmelerin üstünlüğüne ve Anayasa'ya karşın uygulanacağına ilişkin bir düzenlemenin bulunmasına bağlıdır.*”

Buradan, “*Anayasa'da uluslararası sözleşmelerin üstünlüğüne ve Anayasa'ya karşın uygulanacağına ilişkin bir hüküm yoksa, onaylanmış uluslararası*

sözleşmelerin Anayasa'ya aykırı hükümleri geçersizdir ve uygulanamaz” yargısına kolaylıkla varılamaz mı? Öte yandan Sayın Serim'in “...bir uluslararası sözleşme onaylanırken Anayasa'ya aykırı kurallarına çekince konulması...” gerektiğine ilişkin savı da benzer bir biçimde, “bir uluslararası sözleşmenin Anayasa'ya aykırı kuralları onay dışı bırakılmamışsa Anayasa'ya karşın uygulanamaz” yargısına açıktır.

Anayasa'nın 128'nci maddesiyle ilgili sözleşme, bilindiği gibi “memur” statüsü sürdürülmek istenen kamu emekçilerini de kapsayacak biçimde toplupazarlık içeren 98 Sayılı İLO Sözleşmesi'dir ve bu içeriğiyle 128'e aykırıdır.

Sayın Serim'in yorumuna bakılırsa, kamu emekçilerinin İLO 98'deki gönüllü toplupazarlık hakkını kullanabilmeleri için bir uygulama yasasından öte ve ondan da önce Anayasa'nın 90'nci maddesine; “onaylanmış uluslararası sözleşmeler üstündür ve Anayasa'ya aykırı olsalar bile uygulanır” biçiminde bir ekleme gerekmektedir. Bu yapılmadıkça, örneğin İLO 98'in “memurlar”a da toplupazarlık hakkı tanıyan hükmü, Anayasa'nın 128'nci maddesine aykırılık savıyla Anayasa Mahkemesi'ne götürülemezse bile “Anayasa hükmünde” sayılamaz ve 128'i geçersiz kılamaz. Giderek, kamu emekçileri sendikaları İLO 98'e dayanarak toplupazarlık masasına oturulması isteminde bulunamazlar.

Sayın Serim'in yorumlarıyla çelişen yargı kararlarına ne demeli?.. Örneğin Danıştay 5'nci Dairesi'nin Esas 1986/1723, Karar 1991/933 Sayılı kararı bunlardan biridir. Bu kararda şu görüşlere yer verilmektedir: “Usulüne uygun olarak onaylanıp yürürlüğe konulmuş uluslararası sözleşmenin, Anayasa'ya aykırı hüküm taşısa bile uygulanmaktan alıkonulmayacağı, kendisinden önce veya sonra çıkmış olan yasalara aykırılığı, ya da sonradan çıkan yasanın sözleşme kurallarını değiştirdiği ileri sürülerek uygulanmasının sarsaklanamayacağı Türk Hukukunda genellikle kabul edilmektedir...”

“...(Anayasa'nın 90'ncı maddesine göre) iç hukukta doğrudan hukuksal sonuçlar yaratan uluslararası sözleşmelerin yukarıda belirtilen niteliği ve bunlara karşı Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamaması ve böylece bu sözleşmelerin sonradan yapılacak ulusal yasal düzenlemelerle etkisiz kılınması yolunun kapatılmış olması bu sözleşmelerin iç hukukta yasalar üstü bir konumda olduğunu, yürütme ve yargı organları için bağlayıcı nitelik taşıdığını apaçık ortaya koymaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesi pek çok kararında, örneğin 274 Sayılı Sendikalar Yasası ile ilgili 26-27.9.1967 günlü, E: 1963/336, K: 1967/29 Sayılı kararında Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 11'nci Maddesi'ni bir Anayasa kuralı olarak değerlendirmiş ve böylece Sözleşme'nin Anayasal değer taşıdığını kabul etmiştir.”

Danıştay 1'nci Dairesi'nin Esas NO: 1992/136, Karar NO: 1992/147 Sayılı kararında ise, uluslararası sözleşmelerin onay yasaları hakkında Anayasa'ya aykırılık savıyla Anayasa Mahkemesi'ne gidilemeyeceğini öngören Anayasa'nın 90'ncü maddesinin “yasama organına, soruna çok yönlü bakma ve diğer kanunlardan farklı olarak daha geniş yetki kullanma olanağı vermekte” olduğu vurgulanmıştır.

Bu ve benzeri yargı kararlarına karşın, onaylanmış uluslararası sözleşmelerin Anayasa hükmünde olamayacağı bir an için kabul edilse bile, yasalardan üstün sayılmaları gerektiği herhalde yadsınamaz. O zaman da örneğin İLO 98, 657 Sayılı Devlet Memurları Yasası'nı, onun toplu sözleşme kapsamına girmesi gereken öğelerini etkisiz kılmayacak mıdır? Giderek, öngördüğü yasanın (657) kimi hükümleri usulüne göre onaylanmış bir uluslararası sözleşme tarafından etkisiz kılınan Anayasa maddesi (md. 128) hükümleri geçersiz ya da etkisiz sayılmış olmayacak mıdır?²

² Öyleyse İLO 87'nin grev hakkını da kapsadığı İLO denetim organlarıncı saptanan ve Anayasal bir tartışma da gerektirmeyen hükümleri, 657 ile Türk Ceza Yasası'ndaki grev yasaklarını daha bir geçersiz kılmalıdır.

Her şey bir yana, kamu emekçileri sendikalarından kimilerinin çoktandır toplu iş sözleşmesi bağitleyageldikleri ve bu sözleşmelerin ilgili uluslararası sözleşmelerle Anayasa'nın 90'ıncı maddesi gereğince yasal olduklarına ilişkin yargı kararları bilinirken,³ Anayasa'nın 90'ıncı maddesine kimbilir ne zaman gerçekleşecek bir ekleme yapılmadıkça kamu emekçileri sendikalarının toplu iş sözleşmesi yapamayacakları nasıl savlanabilmiştir?.. Dahası, ortak protokollerine, “demokratikleşme” söylemlerine karşın kamu emekçilerinin sendikal haklarına ilişkin yasal düzenlemeleri yıllardır sürüncemede bırakan koalisyon Hükümet'i partileri bile, “Kamu Görevlileri Sendikaları Toplusözleşme ve Grev Kanunu Tasarısı” adıyla iyi ya da kötü bir yasa tasarısı hazırlamışken ve TBMM'nin ilgili komisyonlarında bu Tasarı'nın, “grev hakkı” çıkarılarak “Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplusözleşme Kanunu Tasarısı” biçimine dönüştürüldüğü bilinirken, nasıl, söz konusu savla çıkılabilmıştır? Ve bir de İLO 87'nin onay yasası gerekçesinde bile “...98 Sayılı sözleşmeler dolayısıyla, ülkemizde, kamu personeli dahil tüm çalışanlara sendikalaşma ve toplupazarlık hakkının tanınması esasen üstlenilmiş bulunmaktadır” denilebilmişken böyle bir sav nasıl düşünölebilmiştir?

Konunun Hükümet'i oluşturan partilerin tutumlarına ilişkin yanı bu yazının kapsamı dışında olsa da şu kadarı söylenebilir: Hükümet ortağı partiler (DYP-SHP) toplusözleşme ve grev haklarını da içeren bir yasa tasarısı hazırlama noktasına kendiliklerinden değil, on binlerce kamu emekçisini alanlara örgütleyen kamu emekçileri sendikalarının .

³ Örneğin Gaziantep 2. Asliye Hukuk Mahkemesi bu konuda bir karar vermiş, Yargıtay 4. Hukuk Dairesi'nin bozma kararı üzerine bu kararında direnmiştir (Cumhuriyet, 29 Mart 1995). Yargıtay 4. Hukuk Dairesi daha sonra bozma kararını yinelenmişse de (Cumhuriyet, 17 Nisan 1995) Zonguldak, Mudanya ve Bergama Asliye Hukuk Mahkemeleri, Gaziantep 2. Asliye Hukuk Mahkemesi'ninkine benzer kararlar vermişlerdir. (Cumhuriyet, 21 Nisan 1995).

demokratik baskıları sonucunda gelebilmişlerdir. Ne var ki, Gümrük Birliği'ne beş kala göstermelik grev hakkını bile bu Tasarı'da koruyamayan Hükümet partilerinin Tasarı'sında yer alan Toplusözleşme Hakkı İLO 98'e değil, 151'e dayanılarak, hatta 657'nin 226, 227'nci maddeleri düzeyinde kalınarak düzenlenmiştir ve tarihsel varlık koşullarına uygun bir toplusözleşme hakkı değil, kamu emekçileri sendikalarına danışılması olanağını sağlamaktan öte bir işlevi bulunmayan, üstelik 1997'ye değin kullanılamayacak olan “katılma hakkı”dır. Daha da kötüsü, TBMM onaylamadıkça kullanılması bir işe yaramayan “hak”tır.

TBMM'nce ANAP iktidarı döneminde onaylanan Avrupa Sosyal Şartı (AŞŞ)'nin, kamu emekçilerinin toplusözleşme ve grev haklarını tartışmasız güvenceye bağladığı için onay dışı bırakılan 5'inci ve 6'ncı maddelerini, TBMM'ne gitmeksizin Bakanlar Kurulu kararıyla onay kapsamına alabilecekken yıllardır buna yanaşmayan ve yeni bir koalisyon sürecinde bile bu tutumu sürdüren Hükümet partilerinden kuşkusuz ki daha fazlası beklenemez. Evet, Sayın Serim'in de belirttiği gibi 128'nci madde durdukça ya da aynen işletildikçe kamu emekçilerinin tek yanlı düzenleme sisteminden kurtulmaları ve toplupazarlık sistemine gerçekten geçmeleri oldukça zordur. Bu zoru aşmanın ya da grev hakkını da kapsayan yeni bir gerçekliği yaratmanın yolu, kamu emekçileri sendikalarının öncelikle kendi iç dinamiklerinden, ideolojizme olduğu gibi ekonomizme de düşmeksizin en yüksek sayı gücüne ulaşmalarından geçmektedir. Yanı sıra, işçi sendikaları ve demokratik kitle örgütleriyle bağlaşıklığa, genel kamu oyunun onayına, uluslararasılaşmaya, hele Gümrük Birliği sürecinde Avrupa Birliği ülkeleri emek örgütlerinin etkin desteğine dayanan zorlu bir savaşımdan geçmektedir. Bir başka deyişle, “zorunluluğun egemenliğinden özgürlüğün egemenliğine” uzanan, ama yıllardır durmaksızın körüklenen

kimi toplumsal çelişkiler yoluyla, ulusal ve uluslararası sermayeden yana tezgâhlanan tuzaklarla dolu bir yolda ilerlemeyi başarabilmekten geçmektedir.

Doğal tarihin ürettiği varlıklar arasında kendi öz tarihini üretmeye yetenekli tek varlık olan “insan”a yaraşan da kuşkusuz, dışında ve gerisinde kalamayacağı böyle bir savaşımın gereklerini gecikmelerden, yanlışlardan sakınarak yerine getirmektir.

Kamu emekçileri sendikaları, Gaziosmanpaşa olaylarını izleyen günlere rastlayan eylemlerini ertelemekle, böyle bir başarıyı gösterebileceklerinin yeni bir kanıtını ortaya koymuşlardır. Onların, emeğin özgürlüğü yolundaki yürüyüşlerini bundan böyle de bu anlayış temelinde ve işçi sınıfının bir bölümü olduklarının bilinciyle sürdüreceklerine kuşku yoktur.

Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Mayıs/Haziran 1995.