

1961 VE 1982 ANAYASALARININ ÇALIŞMA YAŞAMINA İLİŞKİN HÜKÜMLERİ ÇERÇEVESİNDE AKP'NİN YENİ TEKLİFİ

16 Mayıs Dergisi, Mart-Nisan 2010

Yıldırım Koç

AKP, 2010 yılı Mart ayında 1982 Anayasası'nda bazı değişiklikleri gündeme getirdi. Hazırlanan kanun teklifinde yer alan değişiklikler içinde, kamu çalışanlarının toplu görüşme hakkına ilişkin bir düzenleme de bulunmaktadır. AKP'nin 1982 Anayasası'nda gündeme getirdiği değişiklikler, 1961 ve 1982 Anayasalarının çalışma yaşamına ilişkin düzenlemeleri çerçevesinde ele alınmalıdır. Bu yazının amacı, bu düzenlemeleri ve bu düzenlemelere ilişkin değişiklik teklif ve tasarılarını hatırlatmaktır. Yazıda, bu hakların düzeyi ve Türkiye tarafından onaylanmış uluslararası sözleşmeler açısından doğan ihlaller incelenmeyecektir.

1961 Anayasası'ndaki Düzenlemeler

1961 Anayasası, sendikalaşma, toplu pazarlık ve grev haklarını 46. ve 47. maddelerde düzenledi:

Madde 46: "Çalışanlar ve işverenler, önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler.

"İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir.

"Sendika ve sendika birliklerinin tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz."

Madde 47: "İşçiler, işverenlerle olan münasebetlerinde, iktisadi ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla toplu sözleşme ve grev hakkına sahiptirler.

"Grev hakkının kullanılması ve istisnaları ve işverenlerin hakları kanunla düzenlenir."

1961 Anayasası, hiçbir kısıtlama belirlemeksizin sendikalaşma, toplu pazarlık ve grev haklarını tanıırken, işverenlere lokavt yetkisi verilmesinden söz etmemişti.

Bu iki madde, hem 1947 yılında kabul edilmiş olan 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendikal Birlikleri Hakkında Kanun'a dayanarak zaten faaliyetlerini sürdüren işçi sendikalarına geniş olanaklar sağladı; hem de 1965 yılında kabul edilen 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ile memur sendikacılığının gelişebileceği zemini yarattı.

Ancak 12 Mart 1971 darbesinden sonra işçi sendikalarına yönelik baskılar sınırlı kalırken, kamu çalışanları sendikalarının faaliyetlerini yasaklayıcı düzenlemeler getirildi.

20.9.1971 gün ve 1488 sayılı Kanunla Anayasanın 46. maddesi şu şekli aldı:

"İşçiler ve işverenler, önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler. Bu hakların kullanılmasında uygulanacak şekil ve usuller kanunda gösteriler. Kanun, Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün, milli güvenliğinin, kamu düzeninin ve genel ahlakın korunması maksadıyla sınırlar koyabilir.

"Sendikalar ve sendika birliklerinin tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz."

1488 sayılı Yasayla Anayasanın 119. maddesinde de değişiklik yapılarak, memurların sendikalara üye olmaları yasaklandı. Maddeye, "işçi niteliği taşımayan kamu hizmetlilerinin mesleki menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla güden kuruluşların bağlı olacakları hükümler kanunla düzenlenir" hükmü eklendi. Ancak bu kuruluşlara ilişkin bir yasa çıkarılmadı.

1982 Anayasası'ndaki Düzenlemeler

12 Eylül darbesi sonrasında hazırlanan 1982 Anayasası, çalışma yaşamına ilişkin çok ciddi kısıtlamalar ve yasaklamalar getirdi. Sendikal haklar, Anayasa'nın 51., 52., 53. ve 54. maddelerinde düzenlendi. Anayasa'nın 82. maddesinde de bir kısıtlama getirildi.

Madde 51: "İşçiler ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma hakkına sahiptirler.

"Sendikalar veya üst kuruluşlarını kurabilmek için kanunun gösterdiği bilgi ve belgelerin, kanunda belirtilen yetkili merci verilmesi yeterlidir. Bu bilgi ve belgelerin kanuna aykırılığının tespiti halinde yetkili merci, sendika veya üst kuruluşun faaliyetinin durdurulması veya kapatılması için mahkemeye başvurur.

"Sendikalara üye olmak ve üyelikten ayrılmak serbesttir.

"Hiç kimse sendikaya üye olmaya, üye kalmaya, üyelikten ayrılmaya zorlanamaz.

"İşçiler ve işverenler aynı zamanda birden fazla sendikaya üye olamazlar.

"Herhangi bir iş yerinde çalışabilmek, işçi sendikasına üye olmak veya olmamak şartına bağlanamaz.

"İşçi sendika ve üst kuruluşlarında yönetici olabilmek için, en az on yıl bilfiil işçi olarak çalışmış olma şartı aranır.

“Sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri, Anayasada belirlenen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı olamaz.”

Madde 52: “Sendikalar, 13’üncü maddede sayılan genel sınırlamalara aykırı hareket edemeyecekleri gibi; Siyasi partilerden destek göremezler ve onlara destek olamazlar; derneklerle, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve vakıflarla bu amaçla ortak hareket edemezler.

“İşyerinde sendikal faaliyette bulunma, o işyerinde çalışmamayı haklı göstermez.

“Sendikalar üzerinde Devletin idari ve mali denetimi ile gelir ve giderleri, üye aidatının sendikaya ödeme şekli kanunla düzenlenir.

“Sendikalar gelirlerini amaçları dışında kullanamazlar; tüm gelirlerini Devlet bankalarında muhafaza ederler.”

Madde 53: “İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler.

“Toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağı kanunla düzenlenir.

“Aynı işyerinde, aynı dönem için, birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaz ve uygulanamaz.”

Madde 54: “Toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında, uyuşmazlık çıkması halinde işçiler grev hakkına sahiptirler. Bu hakkın kullanılmasının ve işverenin lokavta başvurmasının usul ve şartları ile kapsam ve istisnaları kanunla düzenlenir.

“Grev hakkı ve lokavt iyiniyet kurallarına aykırı tarzda, toplum zararına ve milli serveti tahrip edecek şekilde kullanılamaz.

“Grev esnasında greve katılan işçilerin ve sendikanın kasıtlı veya kusurlu hareketleri sonucu, grev uygulanan işyerinde sebep oldukları maddi zarardan sendika sorumludur.

“Grev ve lokavtın yasaklanabileceği veya ertelenebileceği haller ve işyerleri kanunla düzenlenir.

“Grev ve lokavtın yasaklandığı hallerde veya ertelendiği durumlarda erteleme sonunda, uyuşmazlık Yüksek Hakem Kurulunca çözülür. Uyuşmazlığın her safhasında taraflar da anlaşarak Yüksek Hakem Kuruluna başvurabilir. Yüksek Hakem Kurulunun kararları kesindir ve toplu iş sözleşmesi hükmündedir.

“Yüksek hakem kurulunun kuruluş ve görevleri kanunla düzenlenir.

“Siyasi amaçlı grev ve lokavt, dayanışma grev ve lokavtı, genel grev ve lokavt, işyeri işgali, işi yavaşlatma, verimi düşürme ve diğer direnişler yapılamaz.

“Greve katılmayanların işyerinde çalışmaları, greve katılanlar tarafından hiç bir şekilde engellenemez.”

Anayasa’nın 82. maddesi ise, sendika yöneticiliğiyle milletvekilliğini bağdaşmaz görevler kabul ediyordu.

Anayasa’nın 51. maddesi, 3.10.2001 gün ve 4709 sayılı Yasayla aşağıdaki biçimi aldı:

Madde 51: “Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz.

“Sendika kurma hakkı ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlak ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir.

“Sendika kurma hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir.

“Aynı zamanda ve aynı işkolunda birden fazla sendikaya üye olunamaz.

“İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir.

“Sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri, Cumhuriyetin temel niteliklerine ve demokrasi esaslarına aykırı olamaz.”

Anayasa’nın 52. maddesi, 23.7.1995 gün ve 4121 sayılı Yasayla yürürlükten kaldırıldı.

Anayasa’nın 53. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları arasına, 23.7.1995 gün ve 4121 sayılı Yasayla kamu çalışanlarının toplu görüşme hakkına ilişkin bir fıkra eklendi ve madde aşağıdaki biçimi aldı:

Madde 53: “İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler.

“Toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağı kanunla düzenlenir.

“128 inci maddenin ilk fıkrası kapsamına giren kamu görevlilerinin kanunla kendi aralarında kurmalarına cevaz verilecek olan ve bu maddenin birinci ve ikinci fıkraları ile 54 üncü madde hükümlerine tabi olmayan sendikalar ve üst kuruluşları, üyeleri adına yargı mercilerine başvurabilir ve İdareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilirler. Toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılırsa düzenlenecek mutabakat metni taraflarca imzalanır. Bu mutabakat metni, uygun idari veya kanuni düzenlemenin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Toplu görüşme sonunda mutabakat metni imzalanmamışsa anlaşma ve anlaşmazlık noktaları da taraflarca imzalanacak bir tutanakla Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usuller kanunla düzenlenir.

“Aynı iş yerinde, aynı dönem için, birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaz ve uygulanamaz.”

Anayasanın 54. maddesinde ve 82. maddesinde ise 1982 yılından günümüze herhangi bir değişiklik yapılmadı.

Anayasa Değişikliği Taslağı

Anayasa değişikliğinin tartışıldığı günümüzde, 1995 yılında gündeme gelen son derece önemli bir değişiklik tasarısını hatırlamakta yarar vardır.

1995 yılının başlarında Doğru Yol Partisi, Anavatan Partisi ve Sosyaldemokrat Halkçı Parti, Anayasa'da değişiklik yaparak memurlara ve diğer kamu görevlilerine sendikalaşma, toplu pazarlık ve grev haklarını verme konusunda uzlaştı. Hazırlanan kanun teklifi toplam 301 milletvekilinin imzasıyla TBMM Başkanlığı'na sunuldu.

Bu teklifte, diğer bazı maddelerin yanı sıra, Anayasa'nın "sendika hakkı"na ilişkin 51., "toplu iş sözleşmesi"ne ilişkin 53., "grev hakkı"na ilişkin 54., sendika yöneticilerinin milletvekili seçilmeleri halinde durumlarına ilişkin 82. ve kamu hizmeti görevlilerinin durumuna ilişkin 128. maddeleri önemli ölçüde demokratikleştiriliyor ve Anayasa'nın 52. maddesi (sendikalara siyasi faaliyet yasağı) kaldırılıyordu.

DYP, ANAP ve SHP'nin üzerinde uzlaştığı ve 301 milletvekilinin imzasıyla sunulan kanun teklifinde 51. madde şöyle düzenlenmişti:¹

Madde 51: "Çalışanlar ve işverenler, iktisadi ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma hakkına sahiptirler.

"Memurlar ve diğer kamu görevlileri yönünden bu hakların kapsam ve istisnaları kanunla düzenlenir.

"Sendikalara üye olmak ve üyelikten ayrılmak serbesttir.

"Hiç kimse sendikaya üye olmaya, üye kalmaya, üyelikten ayrılmaya zorlanamaz.

"Çalışanlar ve işverenler aynı zamanda birden fazla sendikaya üye olamazlar.

"Herhangi bir işyerinde çalışabilmek, işçi sendikasına üye olmak veya olmamak şartına bağlanamaz.

"Yasa, sendika haklarının kullanılmasında milli savunma ve kamu düzeni amaçlarının zorunlu kıldığı ölçüde sınırlar koyabilir.

"Sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri, demokratik esaslara aykırı olamaz. Sendikalar üzerindeki Devlet gözetimi, sendikaların kuruluş ve faaliyetlerinin yasalara uygunluğunu sağlamak amacıyla ve sendika bağımsızlığı ilkesini zedelemeyecek bir biçimde yasa ile düzenlenir.

"Sendika ve üst kuruluşların, faaliyetlerinin durdurulması veya kapatılması, ancak yasanın açıkça öngördüğü hallerde hakim kararı ile mümkündür."

Anayasanın 52. maddesi, sendikalara katı bir siyasi faaliyet ve siyasal partilerle ilişki yasağı getiriyordu. Kanun teklifi, bu maddenin tümüyle kaldırılması doğrultusunda idi.

Anayasanın 53. maddesi işçi statüsünde çalışanlara toplu iş sözleşmesi hakkı getiriyordu. Kanun teklifindeki düzenleme tüm çalışanları kapsayacak biçimde ele alınmıştı:

Madde 53: "Çalışanlar ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler. Toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağı, istisna ve kapsamı kanunla düzenlenir."

Anayasanın 54. maddesi, işçi statüsünde istihdam edilen ücretlilere, yalnızca toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması durumunda grev hakkı veriyordu. Ancak bu maddede, grev hakkına ilişkin çok kapsamlı kısıtlama ve yasaklamalar vardı. Kanun teklifi ise hem işçiler dışındaki ücretli çalışanlara da grev hakkı getiriyor, hem de bu yasaklama ve kısıtlamaların çok büyük bölümünü Anayasadan çıkarıyordu. Kanun teklifindeki madde metni şöyleydi:

Madde 54: "Çalışanlar, işverenler ile olan ilişkilerinde iktisadi ve sosyal durumlarını korumak ve geliştirmek amacıyla grev hakkına sahiptirler. İşveren lokavta başvurabilir. Grev hakkının kullanılmasının usul ve şartları ile bu hakka milli savunma, kamu düzeni ve genel sağlık bakımından getirilecek zorunlu sınırlamalar kapsam ve istisnalar ile işverenlerin lokavta başvurmalarının usul ve şartları yasayla düzenlenir."

Anayasanın 82. maddesi, sendikalar ve bunların üst kuruluşlarının yöneticilerinin milletvekili seçilmeleri durumunda sendikadaki görevin sona ermesini zorunlu kılıyordu. Kanun teklifinde ise bu kısıtlamanın kaldırılması öngörülmüyordu.

Anayasanın 128. maddesinde, memurların ve diğer kamu görevlilerinin aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği belirtilmektedir. Kanun teklifinde, bu düzenleme kaldırılarak memurların ve diğer kamu görevlilerinin aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin düzenlenmesinde toplu pazarlık yolu açılıyordu.

Bu değişiklikler gerçekten son derece olumluydu.

¹ 7.11.1982 Tarihli ve 2709 Numaralı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Başlangıç Metni ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun Teklifi, 1995, (Çoğaltma). Aynı metin için ayrıca bkz. TBMM Anayasa Komisyonu Raporu (2/1007, 2/1110, 2/1312), s.52-58.

Bu arada bazı başka milletvekillerinin de Anayasa'nın diğer bazı maddelerine ilişkin değişiklik önerileri vardı. Örneğin, Rize Milletvekili A.Mesut Yılmaz'ın kanun teklifinde de sendikal hak ve özgürlüklerin geliştirilmesi öngörülüyordu.²

TBMM Genel Kurulu, 16 Şubat 1995 tarihli birleşiminde, bu kanun değişiklik tekliflerinin tümünü, birleştirilmeleri talebiyle, TBMM Anayasa Komisyonu'na gönderdi.

Anayasa Komisyonu'nda kabul edilen metinde, memurların ve diğer kamu görevlilerinin toplu pazarlık ve grev hakları kaldırıldı; mülki amirlere, hakim kararı olmaksızın, belirli koşullarda sendika kapatma veya sendikaların faaliyetini durdurma yetkisi tanındı.

Bu gelişme karşısında Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonlaşma Kurulu, yasa tasarısının Meclis'te kabul edilmesini önlemek için bir dizi eylem planladı.

Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonlaşma Kurulu dönem sözcülüğünü üstlenen Eğitim-Sen Genel Başkanı Yıldırım Kaya, 25 Mayıs 1995 günü yaptığı açıklamada şunları belirtti:

"Anayasa'nın Başlangıç Metni ile İlgili Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yasa Teklifi'nin TBMM Anayasa Komisyonu'nda görüşülmesi sırasında DYP, ANAP ve RP'li milletvekillerinin, 'Kamu Çalışanlarının Toplu Sözleşme ve Grev Haklarının Engellenmesi' yönündeki gayretlerini üzüntü ile karşıladık. Bunu, Temel İnsan Haklarının anlaşılmasını, kavranamaması olarak değerlendiriyoruz.

"Şunu da iyi biliyoruz ki, Anayasa Altı Komisyonu'ndan geçen bu yasa taslağı TBMM'de aynı ittifakın oylarıyla kabul edilecektir. TBMM Anayasa Komisyonu'nun verdiği karar işçi ve kamu çalışanlarının mevcut örgütlerini hiçe sayan, dışımızla, tırnağımızla kurup geliştirdiğimiz sendikalarımızı kapatmayı hedeflemektedir. Özünde demokratik ve çağdaş bir Anayasa değişikliğine EVET diyen biz çalışanlara, mevcut durumda daha da geri, sözüm ona demokratik Anayasa değişikliği ile toplu sözleşme yerine toplu görüşme (danışma) dayatılmaktadır.

"Ülkemizde mevcut yasalar (87, 151 ve 158 sayılı ILO Sözleşmeleri ve Anayasa'nın 90. maddesi) ile çalışanlara TOPLU SÖZLEŞME VE GREV HAKKI vardır. Kamu çalışanlarının var olan toplu sözleşme ve grev haklarının, iç hukuk düzenlemesi ile yasal güvenceye alınması gerekirken; Parlamento'nun var olan haklarımızın gaspına yönelik Anayasal değişiklikler yapması, demokrasiden ne anladıklarının ifadesidir.

"Bizler; Kamu Çalışanları olarak, hakkımız olan grevli ve toplu sözleşmeli sendikal haklarımızdan ödün vermeyeceğiz. Bu gelişmelere ilk tavır, 26 Mayıs 1995 günü 740 PTT çalışanının yargılandığı Bursa ilinde gösterilecektir. Bunu takiben yapacağımız bölge toplantılarında yapılmak istenen Anayasal değişikliğe ülke genelindeki tepkilerimizin kamuoyuna duyurusu yapılacaktır.

"Bizler, ülkemizin karanlığa, belirsizliğe bürünmesini istemiyoruz. Parlamento bu Anayasa değişikliğinde ısrar ederse doğabilecek tüm olumsuzlukların sorumlusunun Parlamento olacağını bilinmesini istiyoruz."

Bu metinde çok temel bir hata vardı. Kamu çalışanlarının toplu pazarlık ve grev haklarının hukuki dayanağı, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 87 ve 98 sayılı Sözleşmeleriydi. 158 sayılı Sözleşme, iş güvencesine ilişkindi; konuyla ilgili bile değildi. 151 sayılı Sözleşme ise, açıklamada karşı çıkılan toplu görüşmeyi düzenliyordu. Bu yıllarda kamu çalışanları sendikalarının bir türlü anlamadıkları nokta, 151 sayılı Sözleşme'yi hiç gündeme getirmemeleri, 87 ve 98 sayılı Sözleşmelerin uygulanmasını talep etmeleriydi.

Eğitim-Sen Genel Basın Yayın Sekreteri Başyürek Altun de bu açıklamadan birkaç gün sonra, "Haziran ayında işverenimiz devlet ile hesaplaşma yaşayacağız; Anayasa Komisyonu'nun kararı bizim için ölüm fermanı; Bu kararın çıkmasına izin vermeyeceğiz; bu, sonuç alıcı bir eylem olacak," dedi. Aynı günlerde Tüm Haber-Sen'in kapatılmasına ilişkin Yargıtay Kararı da verildi.³ Böylece, kamu çalışanları sendikacılık hareketi gerçekten bir ölüm kalım noktasına getirildi.

Bu süreçte herhalde devlet içindeki belirli çevrelerin müdahaleleri başladı ki, 3 siyasal partinin üzerinde anlaştığı ve 301 milletvekilinin imzasıyla verdiği kanun teklifi temelden değiştirildi; geniş özgürlükleri anayasal güvence altına alacak bir kanun teklifi, sendikal hak ve özgürlükleri daha da kısıtlayan bir biçime dönüştürüldü.

Anayasa Komisyonu'nun 23 Mayıs 1995 tarihinde verdiği rapora göre, yeni düzenlemeler şu şekildeydi:

51. maddede öngörülen değişiklik, emeklilere de sendikalaşma hakkı tanıyor, işsiz kalan işçilerin sendika üyeliğinin sona ermeyeceğini belirtiyordu. Buna karşılık, sendikaların ve üst kuruluşların bazı durumlarda hakim kararı olmadan da kapatılabilmesine olanak tanıyor; memurlar ile diğer kamu görevlilerinin toplu görüşme yapmalarına izin veriyor; memurlar ile diğer kamu görevlilerini toplu pazarlık ve grev haklarının kapsamı dışında tutuyordu.

TBMM Anayasa Komisyonu'nda kabul edilen 51. madde metni şu şekildeydi:

"Sendika hakkı. Madde 51

"Çalışanlar ile emeklileri ve işverenler, iktisadi ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla önceden izin almaksızın kendi sendikalarını ve bunlar da üst kuruluşlarını kurma hakkına sahiptirler.

"Sendikalara üye olmak ve üyelikten ayrılmak serbesttir. İşini kaybetmekten dolayı çalışanların sendika üyeliği son bulmaz.

"Hiç kimse sendikaya üye olmaya, üye kalmaya, üyelikten ayrılmaya zorlanamaz.

² A.Mesut Yılmaz'ın 7.11.1982 Tarihli ve 2709 Numaralı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Başlangıç Metni ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun Teklifi, 1995, (Çoğaltma), 11 s.

³ Cumhuriyet Gazetesi, 1.6.1995.

“Çalışanlar ile emeklileri ve işverenler aynı zamandan birden fazla sendikaya üye olamazlar.

“Herhangi bir işyerinde çalışabilmek, işçi sendikasına üye olmak veya olmamak şartına bağlanamaz.

“Sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri, demokratik esaslara aykırı olamaz.

“Sendikalar üzerindeki Devletin idari ve mali denetimi, sendikaların kuruluş ve faaliyetlerinin kanunlara uygunluğunu sağlamak amacıyla ve sendika bağımsızlığı ilkesini zedelemeyecek biçimde kanunla düzenlenir.

“Sendikalar ve üst kuruluşları, kanunun öngördüğü hallerde hakim kararıyla kapatılabilir veya faaliyetten alıkonabilir. Ancak, milli güvenliğin, kamu düzeninin, suç işlenmesini veya suçun devamını önlemenin yahut yakalamanın gerektirdiği hallerde gecikmede sakınca varsa, kanunun yetkili kıldığı merci, sendikayı faaliyetten men edebilir. Bu merciin kararı, yirmidört saat içerisinde görevli hakimın onayına sunulur. Hakim kararını yedi gün içinde açıklar; aksi halde, bu idari karar kendiliğinden yürürlükten kalkar.

“128inci maddenin ilk fıkrasında yazılı memurlar ile diğer kamu görevlilerinin ve bu görevlerden emekli olanların kendi aralarında sendikalar ve bu sendikaların da kendi aralarında üst kuruluşlar kurabilmeleri kanunla düzenlenir. Kanun, bu sendikaların ve üst kuruluşlarının kurucusu ve üyesi olabilmek için gerekli şartları, bu sendikaların ve üst kuruluşlarının hak ve yükümleri, iç faaliyetleri ve mali kaynakları ile bu haktan faydalanamayacak olan memur ve diğer kamu görevlilerini belirler. Bu sendikalar ve üst kuruluşları, üyeleri adına yargı mercilerine başvurabilir ve İdareyle amaçları doğrultusunda üyeleri adına toplu görüşme yapabilirler. Bu toplu görüşme sonucunda düzenlenen ve taraflarca imzalanan tutanakta, anlaşma ve anlaşmazlık noktaları belirtilir. Bu tutanak, İdare ve Türkiye Büyük Millet Meclisi için hukuki bağlayıcılık taşımaz. Bu fıkra da sözkonusu sendikalar ve üst kuruluşları 53 ve 54 üncü maddeler hükümlerinin kapsamı dışındadır.”

Anayasa Komisyonu’nda kabul edilen metinde de, 52. maddenin yürürlükten kaldırılması kabul ediliyordu. Ancak kamu çalışanları, toplu pazarlığa ilişkin 53. ve grev hakkına ilişkin 54. maddenin kapsamı dışında tutuluyordu. 82. maddede yer alan ve milletvekili seçilmeleri halinde sendika ve üst kuruluşlarında yöneticiliğin sona ermesine ilişkin düzenleme korunuyordu. 128. maddede yer alan ve memurlar ile diğer kamu görevlilerinin aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin kanunlarla düzenlenmesi hükmü de değiştirilmeden tutuluyordu.

TBMM Genel Kurulu, 23 Temmuz 1995 günü kabul edilen 4121 sayılı Yasayla bu konuyu sonuçlandırdı. 52. madde yürürlükten kaldırıldı. 53. maddeye de yukarıda belirtilen ekleme yapıldı. 51., 54., 82. ve 128. maddelerde de bir değişikliğe gidilmedi.

Anayasanın 53. maddesine eklenen fıkra da bulunan “kamu görevlilerinin kanunla kendi aralarında kurmalarına cevaz verilecek olan” ibaresi, bazı sendikalar için sorun yarattı. Ankara Valiliği, Eğitim-Sen’in kapatılması için 30 Ekim 1995 günü dava açtığında, bu ibareye gönderme yaparak, böyle bir yasa çıkarılmadığından, Eğitim-Sen’in yasal dayanağının bulunmadığını ileri sürdü.

AKP’nin 2007 Kasım Taslağı

AKP 2007 yılında yeni bir Anayasa için bir taslak hazırladı. Bu taslakta, sendikal haklar konusundaki kısıtlamalar büyük ölçüde sürdürülüyordu:

Madde 47: “(1) Çalışanlar ve işverenler, önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten çekilme haklarına sahiptir. Aynı zamanda ve aynı iş veya hizmet kolunda birden fazla sendikaya üye olunamaz.

“(2) Sendikaların ve üst kuruluşlarının kuruluş, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz.

“(3) Sendika kurma hakkı, millî güvenlik, kamu düzeni, başkalarının hak ve hürriyetlerinin korunması ile suç işlenmesinin önlenmesi sebepleriyle sınırlanabilir.”

Madde 48: “(1) İşçiler, işverenlerle olan ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal durumlarını düzeltmek amacıyla toplu iş sözleşmesi ve grev haklarına sahiptir. Aynı işyerinde aynı dönem için birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaz. İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin toplu görüşme hakları kanunla düzenlenir.

“(2) Grev hakkının kullanılması ve istisnaları ile işverenlerin hakları ve lokavt kanunla düzenlenir.

“(3) Toplu iş sözleşmesi ve grev hakları, millî güvenliğin, kamu düzeninin, genel sağlığın, başkalarının hak ve hürriyetlerinin korunması veya suç işlenmesinin önlenmesi amaçlarıyla sınırlanabilir.”

Bu taslak, TBMM gündemine bile girmedi; bir süre tartışıldıktan sonra rafa kaldırıldı.

AKP’nin 2010 Mart Taslağı

AKP’nin 2010 yılı Mart ayında kamuoyuna açıklanan anayasa değişikliği teklifinde yalnızca 53. ve 128. maddelerde değişiklik yapılması öngörülmektedir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu 25.6.2001 tarihinde kabul edildi. 2002 yılından itibaren de toplu görüşmeler yapıldı. Ancak bu toplu görüşmelerden kamu çalışanları lehinde önemli bir sonuç alınmadı.

AKP’nin yeni anayasa değişikliği teklifinde çalışma yaşamına ilişkin olarak yalnızca 53. maddenin değiştirilmesi ve 128. maddeye bir fıkra eklenmesi öngörülmektedir.

53. maddede, 1995 yılında maddeye eklenen fıkra tümüyle çıkarılmakta ve onun yerine aşağıdaki fıkralar eklenmektedir:

“Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler.

“Toplu sözleşme yapılması sırasında uyumsuzluk çıkması halinde taraflar Uzlaştırma Kuruluna başvurabilir. Uzlaştırma Kurulu kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir.

“Toplu sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğü, Uzlaştırma Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar kanunla düzenlenir.”

128. maddeye ise şu hükmün eklenmesi öngörülmektedir: “Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.”

Yürürlükteki 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu’nda bir uzlaştırma kurulu vardır. Bu kurul, Yüksek Hakem Kurulu başkanının başkanlığında; Üniversitelerarası Kurul tarafından, fakültelerin çalışma ekonomisi, iş hukuku, idare hukuku ve kamu maliyesi bilim dallarından seçilecek birer üye olmak üzere dört öğretim üyesinden oluşmaktadır. Üyeler, iki yıl için seçilmektedir. Uzlaştırma kurulu beş gün içinde karar vermekte ve kararlarını salt çoğunlukla almaktadır. Uzlaştırma kurulunun kararı Bakanlar Kurulu’na sunulmaktadır. Diğer bir deyişle, son karar Bakanlar Kurulu’na aittir.

Getirilmek istenen düzenlemede, Uzlaştırma Kurulu’nun yapısı ve çalışma usul ve esaslarının kanunla düzenleneceği belirtilmektedir. Diğer bir deyişle, 4688 sayılı Yasada yer alan uzlaştırma kurulundan farklı bir yapı ve yetkilendirme söz konusu olacaktır.

Sonuç

Anayasa değişikliğinde öngörülen düzenleme mevcut düzenleme ve uygulamadan daha ileri haklar getirmekten uzaktır.

Ancak sendikaların bu konuyu tartışırken temel almaları gereken anlayış, zaten Anayasa’nın 90. maddesinde 2004 yılında yapılan değişiklik sonrasında kamu çalışanları sendikalarının toplu pazarlık ve grev haklarına sahip olduklarıdır. Hatırlatmak gerekirse; Anayasa’nın 90. maddesinde yapılan değişiklikle, onaylanmış uluslararası sözleşmeler doğrudan uygulanırlık kazanmıştır ve bu sözleşmelerin hükümleriyle iç mevzuatımızın çelişmesi durumunda, iç mevzuatın çelişen hükümleri “YOK” sayılmakta ve uluslararası sözleşme doğrudan uygulanmaktadır. Nitekim, 25 Kasım 2009 tarihinde Türkiye Kamu-Sen, KESK ve Birleşik Kamu-İş’in adını koya koya uyguladıkları grev, yürürlükteki yasalara göre suç sayılmakla birlikte, Anayasa’daki bu düzenleme nedeniyle bu eylemleri düzenleyen örgütler ve bu eylemlere katılan kamu çalışanları hakkında yasal işlem başlatılmamıştır.

Özetle, AKP’nin yeni anayasa değişikliği teklifi, çalışma yaşamı açısından, hiçbir anlam ifade etmemektedir.