

Prof. Dr. Metin KUTAL

Kadir Has Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

ILO Uzmanlar Komitesi Raporu'nda (2005) Türk Mevzuatının 87 ve 98 Sayılı Sözleşmeler Karşısındaki Durumu

1980'den beri Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) arasında bunalımlı bir dönemin yaşandığı bilinmektedir. Basta 1982 Anayasası olmak üzere 1983 yılında Milli Güvenlik Konseyi tarafından kabul edilen 2821 ve 2822 sayılı Yasaların sendika özgürlüğünü kısıtlayıcı hükümleri, 1983-2005 yılları arasında Çalışma Konferansı'nda Türkiye'nin sık sık gündeme alınmasına neden olmuştur. Konferansta her yıl kurulan "Uygulamaları İzleme ve Denetleme Komisyonu"nda Türkiye ile ilgili sert tartışmalar yapılmış, hatta bazı yıllar ülkemiz özel paragrafa alınmıştır.

Sendika özgürlüğünün temel ilkelerini yaklaşık altmış yıl önce (1947) yasalarına geçirmiş, 1963'ten itibaren anayasasında sendika kurma, toplu pazarlık ve grev haklarını düzenlemiş bir ülke için bu durumu kabullenmek güçtür. Kaldı ki yarım yüzyıldan beri batılı örgütlerin ve ittifakların içinde yer alan, çoğulcu demokrasiyi benimseyen, son kırk yıldan beri Avrupa Birliği'ne tam üyelik için mücadele veren bir ülkenin insan hakları çerçevesinde ele alınan sendika özgürlükleri konusunda sorgulanması, Türkiye Cumhuriyeti'nin imajını zedelemekte, işini güçleştirmektedir.

Öte yandan sorunun Türkiye açısından son yıllarda öneminin artmasının kanımızca üç nedeni

vardır: Bunlardan birincisi T.C.'nin 1993 yılında sendika özgürlüğüne ilişkin 87 sayılı Sözleşme'yi onaylamış olmasıdır. Gerçi ILO, T.C.'nin 1951'de onayladığı 98 sayılı Sözleşme'ye dayanarak daha önceki yıllarda da ülkemizi birçok kez gündeme almıştır. Ancak 87 sayılı Sözleşme'nin onaylanması ülkemize daha ağır yükümlülükler getirmiştir. Kuşkusuz en çok onaylanan sözleşmelerden biri olan bu sözleşmeyi onaylamamanın da olumsuz etkileri vardır: Sayıları giderek azalan bu gibi ülkelerde sendika özgürlüğünün, hatta çoğulcu demokrasi-nin olup olmadığı kuşku yaratmaktadır. Bu bakımdan T.C.'nin 45 yıllık bir gecikme ile 87 sayılı Sözleşme'yi onaylaması çok isabetli olmuştur. Bu konudaki gecikmenin ana nedeni ise bilindiği gibi ülkemizde kamu görevlilerine sendikalaşma hakkının verilmesinde yaşanan tereddütlerdir. Zira 87 sayılı Sözleşme bu hakkı sadece işçilere değil tüm çalışanlara tanımaktadır. Sonuçta 87 sayılı Sözleşme'nin onaylanması (1993), Anayasa'da gerekli düzenlemelerin yapılması (1995) ve bu konuda özel bir yasanın yürürlüğe girmesi (2001) Türk mevzuatının hızla gelişmesine fırsat verirken, T.C.'nin yükümlülüklerini de artırmıştır.

İkinci önemli neden Anayasa'nın 90. maddesinde yapılan (2004) bir değişikliktir. Buna göre usu-

lüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası sözleşmelerle ulusal yasaların çatışması halinde sözleşme hükümleri esas alınacaktır. Böylece doktrinde ve yüksek yargı kararlarındaki farklı yorumlar geçerliliklerini kaybetmiştir. Konumuz bakımından ILO'nun insan haklarına ilişkin 87 ve 98 sayılı Sözleşmeleri'nin Türk mevzuatı ile çatışması halinde (örneğin, 2821, 2822, 4698 sayılı Yasalar) sözleşme hükümleri üstün hukuk kuralları olarak esas alınacaktır. Böylece T.C.'nin, ulusal mevzuatını ILO sözleşmelerine uyumlu hale getirme yükümlülüğü daha da artmış bulunmaktadır.

Üçüncü neden kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme haklarına ilişkin yasal düzenlemelerdeki yetersizliklerdir. Gerçekten 1995 yılında Anayasa'nın 53. maddesine eklenen bir fıkra ile kamu görevlilerine örgütlenme ve toplu görüşme hakkı tanınmıştır. Ancak bu düzenleme hem uluslararası normlar açısından yetersiz kalmış, hem de kendi içinde çelişkili hükümler getirmiştir. 2001 yılında yürürlüğe giren 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikalar Kanunu'nun ILO normları bakımından (87 ve 151 sayılı Sözleşmeler) tartışmalı birçok hüküm içerdiği anlaşılmıştır. Böylece ülkemizde kamu görevlilerine sağlanan haklar hem çok gecikmiş, hem de yapılan yasal düzenlemeler ILO Uzmanlar Komitesi'nin ısrarlı eleştirilerine neden olmuştur.

Öte yandan bilindiği gibi dünyanın çeşitli bölgelerinden seçilen ve iş hukuku alanında bilgi ve deneyimi ile temayüz etmiş 20 hukukçudan oluşan Uzmanlar Komitesi, üye ülkelerden gelen raporları ve diğer belgeleri incelemek suretiyle gözlemlerini her üye devlet açısından ayrı ayrı bir raporda toplamakta ve bu raporu her yıl Mart ayında İdare Konseyi'ne sunmaktadır. Biz bu raporların sadece 2005 yılında yayımlanmış olanını ele alacağız. Ayrıca incelememizi T.C.'nin onayladığı tüm sözleşmeler açısından değil, 87 ve 98 sayılı Sözleşmeler bakımından yapacağız. Bu incelememiz sırasında son yıllarda 2821 ve 2822 sayılı Yasalarda değişiklikler öngören yasa tasarılarındaki yeni düzenlemelere de değinmeye çalışacağız. Nitekim Uzmanlar Komitesi raporunda da bu tasarıları yollama yapıldığı görülmektedir. Ayrıca örgütün her yıl toplanan konferansında teşkil edilen Sözleşmeleri İzleme ve Denetleme Komisyonu'nun ülkelerle ilgili olarak yaptığı yorumlar yanında 1952'den itiba-

ren faaliyete geçmiş olan "Sendika Özgürlükleri Komitesi"nin verdiği kararlar da günümüzde sendika özgürlüğü kavramının içeriğini açıklığa kavuşturmuş bulunmaktadır.

I- Çalışanların ve İşverenlerin Serbestçe Örgütlenme Hakları Bakımından

87 sayılı Sözleşme'nin 2. maddesinde "Çalışanlar ve işverenler, herhangi bir ayırım yapılmaksızın önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurmak ve yalnız bu kuruluşların tüzüklerine uymak koşulu ile bunlara üye olmak hakkına sahiptirler." denilmiştir. Bu hususta üye devletler sadece silahlı kuvvetler ve polis mensupları hakkında farklı yasal düzenlemeler yapabileceklerdir.

98 sayılı Sözleşme'nin 1. maddesinde ise sendika özgürlüğüne zarar verici her türlü ayırıcılığa karşı işçilerin tam bir korumadan yararlanabilecekleri hükme bağlanmaktadır.

T.C. Anayasası'nın 51. maddesinde de 2001 yılında yapılan değişiklikten sonra tüm çalışanlara ve işverenlere önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, buralara serbestçe üye olma hakkı tanınmıştır.

ILO Uzmanlar Komitesi bu çerçevede 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun bazı hükümlerinin 87 ve 98 sayılı Sözleşmeler'le uyumlu olmadığını 2005 raporunda açıklamaktadır. Bu konuda ileri sürülen eleştiriler şunlardır:

1. Sendikal Örgütlenmenin Zorunlu Olarak İşkolu Düzeyinde Olması ve Bir İşyerinin Hangi İşkoluna Gireceğinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca Belirlenmesi (2821/m 3, 4)

Uzmanlar Komitesi Raporu'nda 87 sayılı Sözleşme'nin 2. maddesi uyarınca çalışanların ve işverenlerin "önceden izin almadan istedikleri sendikaları kurabileceklerine" işaret edilmekte ve 2821 sayılı Yasa'nın 4. maddesindeki hüküm bu ilkeye aykırı bulunmaktadır. Bunun nedeni bilindiği gibi 4. maddeye göre sendikaların ancak "işkolu esasına göre bir işkolunda ve Türkiye çapında faaliyette

bulunmak amacı ile" kurulabileceğidir. Sözü geçen Yasa'da bununla da yetinilmemiş, "meslek veya işyeri esasına göre işçi sendikası kurulamaz" hükmü getirilmiştir (m. 4/IV).

İlk bakışta Türk mevzuatındaki bu hükmün Sözleşme'ye aykırı olduğu sonucuna kolayca varılabilir. Ancak 1980 öncesi dönemde Türk sendikacılığında izlenen dağınıklık, yaşanan sendika enflasyonu, sayıları bine yaklaşan sendikaların ne kadarının gerçekten bağımsız olduğu düşünüldüğünde 1983'te yasa koyucusunun niçin böyle bir sınırlamaya gittiği anlaşılmaktadır.

Esasen dünyada da güçlü sendikacılığın işkolu esasına göre örgütlenme ile yakın bir ilişkisi olduğu görülmektedir. Nitekim yasal bir zorunluluğun bulunmadığı yıllarda da Türk sendikacılık hareketinin işkolu sendikacılığına yöneldiği bilinmektedir. Örneğin Türk-İş, 1965 yılında Genel Kurulu'nda bu modeli benimsemiştir.

Dünyada güçlü sendikacılığın işkolu esasına göre örgütlenme ile yakın bir ilişkisi olduğu görülmektedir.

Son olarak belirtelim ki işyeri düzeyinde kurulan küçük sendikalar hem işçi hareketini parçalamakta, hem de toplu pazarlıkta gerçekten güçlü ve özgür bir taraf olup olmadıkları kuşku kalmaktadır. Nitekim Almanya'da Federal İş Mahkemesi, işyeri sendikalarının yeterince bağımsız olmadıkları gerekçesi ile toplu pazarlıkta taraf teşkil edemeyeceklerine karar vermiştir.

Ülkemize özgü ve kanımızca haklı bu gerekçelere karşın sendikal örgütlenmede 3. maddedeki sınırların kaldırılması kanımızca mümkündür. Zira Türk sendikacılığında en önemli amaç, toplu pazarlık yolu ile üyelerinin hak ve çıkarlarını korumaktır. Şayet sendikanın toplu pazarlıkta taraf olabilmesi için bazı niteliklere sahip olması gerektiği kabul edilirse sendikaların örgüt yapısı da bu ölçütlere göre kendiliğinden biçimlenmektedir. Nitekim 1983'ten sonraki dönemde sendika sayısındaki azalmanın nedeni işyeri ya da meslek esasına göre sendikaların kurulma yasağından çok, sendikaların yetkili olabilmesi için işkolu düzeyinde en az %10 temsil gücüne sahip olmaları gerektiğine ilişkin hükümdür (2822/m.12). Kuşkusuz bu son hüküm de ILO tarafından yıllardan beri eleştirilmektedir. Aşağıda bu konu ayrıca ele alı-

nacaktır. Şu halde yetkili sendikanın belirlenmesinde temsil bakımından getirilecek bazı ölçütler sendikaların işyeri düzeyinde kurulmasını önemli ölçüde engelleyebilecektir.

Sendikal örgütlenme bakımından bir işyerinin hangi işkoluna girdiğinin Çalışma Bakanlığı tarafından belirlendiği eleştirisine gelince:

Uzmanlar Komitesi işkollarının objektif ölçülere göre belirlenmesini sözleşmelere aykırı bulmamakta, ancak bir işyerinin hangi işkoluna gireceğini Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın belirlenmesini (2821/m.4) serbest örgütlenme hakkına aykırı görmektedir. Komitenin 4. maddeyi bir bütün halinde incelemeyen bu sonuca vardığı kanısındayız. Denizcilik İşletmeleri'ne ait tersanelerin Milli Savunma Bakanlığı'na devredilmesi üzerine işkolu değişen bu işyerlerindeki sendikanın ILO organlarına şikayette bulunmasının da Uzmanlar Komitesi'nin vardığı sonuç üzerinde etkili olduğu düşün-

lebilir. Ancak kanımızca en önemli eksiklik Hükümetin ILO'ya gönderdiği raporlarda 4. maddenin içeriği konusunda yeterince açıklama yapmamasıdır. Gerçekten bu maddeye göre Bakanlığın bu konuda verdiği karar Resmi Gazete'de yayımlandıktan sonra ilgililer önce iş mahkemesine daha sonra da Yargıtay'a başvurabilme hakkına sahiptirler. Yüksek yargı kararı ile işyerinin hangi işkoluna gireceği kesinleşmektedir. Esasen 274 sayılı Yasa döneminden beri mekanizma bu şekilde işlemektedir. Nitekim yukarıda sözü geçen somut olayda da aynı süreç yaşanmıştır.

2. Bazı Çalışan Grupların Serbestçe Örgütlenme Hakkına Sahip Olmamaları

2821 sayılı Yasa kabul edildiği yıllarda (1983) sendika üyesi olamayacaklar oldukça kapsamlı biçimde 21. maddede düzenlenmiş idi. Bu maddede 1988 ve 1995 yıllarında yapılan değişikliklerle birçok işçi ve işveren grubu yasak kapsamından çıkarılmıştır. Halen 21. maddede sadece askeri şahıslar kalmıştır. Aynı maddede askeri işyerlerinde işçi

Türk sendikacılığında en önemli amaç, toplu pazarlık yolu ile üyelerinin hak ve çıkarlarını korumaktır.

olarak çalışanlara da bu hak verildiğine göre, geriye sadece askerliği meslek edinmiş olan personel kalmaktadır. Bunlar ise ülkemizde kamu görevlisi statüsünde olduklarından 2821 çerçevesinde örgütlenme hakkına esasen sahip değillerdir. Bu nedenle de 21. maddeyi tümü ile yasadan çıkarmak uygun olacaktır. Nitekim hazırlanan yasa taslağında bu yola gidilmiştir (m.22).

Önemli bir yasak da 625 sayılı Özel Öğretim Kurumları Hakkındaki Kanun'da bulunmaktadır. Bu Yasa'nın 32. maddesine göre bu kurumlarda çalışan öğretmenlerin sendika kurma ve bunlara üye olma hakları yoktur. Bu yasağı en kısa zamanda kaldırmak gerekmektedir. Bilim Kurulu tarafından hazırlanan taslakta bu amaçla gerekli düzenleme yapılmıştır.

Uzmanlar Komitesi'nin eleştirilerini yoğunlaştırdığı bir başka yasa da 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası'dır. Bilindiği gibi 87 sayılı Sözleşme'de tüm işçi ve kamu görevlilerini kapsamak üzere çalışanlara ve işverenlere sendikal örgütlenme hakkı tanınmıştır. Bu kuralın tek istisnası polis ve silahlı kuvvetler mensuplarıdır. Üye ülkeler bu iki grup için yasalarında serbestçe düzenlemeler yapabileceklerdir. Halbuki Türk hukukunda özellikle kamu görevlilerinin örgütlenme hakkını düzenleyen 4688 sayılı Yasa'da çok sayıda kısıtlamalar vardır. Uzmanlar Komitesi bu bağlamda sözü geçen Yasa'nın 3/a ve 15. maddeleri üzerinde durmaktadır. Bunlardan 3/a maddesinde adaylık ya da deneme süresini henüz tamamlamamış olanların kamu görevlisi tanımı dışında kalacağı öngörülmüştür. 15. madde ise açıkça "sendika üyesi olamayacakları" kapsamlı bir liste halinde belirlemiş bulunmaktadır.

Uzmanlar Komitesi polis ve silahlı kuvvetler dışında kalanlar için konulan bu yasakları kesinlikle kabul etmemekte, bunlardan kamu erkini kullananların bile dilerlerse diğer kamu görevlilerinden ayrı olarak örgütlenebileceklerini, ancak mesleki menfaatlerini koruma bakımından bu haktan yoksun bırakılmayacaklarını hatırlatmaktadır.

Yine Komite, 98 sayılı Sözleşme'nin 1-3. maddeleri uyarınca çalışanların sendika aleyhtarı ayrımcılığa karşı korunması açısından 4688 sayılı Yasa'nın 18. maddesindeki güvenceleri yetersiz bulmaktadır. Gerçi bu maddede kamu görevlilerinin iş saatleri dışında ya da işverenin izni ile iş saatleri içinde sendikanın faaliyetlerine katılmalarından dolayı farklı bir işleme tabi tutulamayacağını ve görevlerine son verilemeyeceğini hükme bağlamaktadır. Komite, bu güvencelerin 18. maddede bir yaptırım bulunmadığını hatırlatmakta ve bu hususta yeterince caydırıcı yaptırımların bulunması gerektiğine işaret etmektedir.

II- Sendikaların Faaliyet Programlarını Serbestçe Düzenleme, Temsilcilerini Serbestçe Seçme Hakları Bakımından

87 sayılı Sözleşme'nin 3. maddesine göre "Çalışanların ve işverenlerin örgütleri, tüzük ve iç yönetmeliklerini düzenlemek, temsilcilerini serbestçe seçmek, yönetim ve etkinliklerini düzenlemek ve iş programlarını belirlemek hakkına sahiptirler".

Uzmanlar Komitesi bu madde hükmünü üçe ayırarak yorumlamaktadır. Biz de bu sistematığa uyarak ileri sürülen eleştiri ve gözlemleri açıklamaya ve bunları değerlendirmeye çalışacağız.

1- Sendikaların Tüzük ve İç Yönetmeliklerini Düzenleme Hakkı Bakımından

Uzmanlar Komitesi'ne göre gerek işçi ve işveren sendikalarını düzenleyen 2821 sayılı Yasa, gerek kamu görevlileri sendikalarını ilgilendiren 4688 sayılı Yasa sendikaların işleyişi ve organları ile ilgili çok ayrıntılı düzenlemeler öngörmektedir. Gerçekte ise bu düzenlemelerin sendikaların tüzük ya da iç yönetmeliklerinde yer alması gerekmektedir. Komite'ye göre hükümet verdiği cevapta bu hükümlerin sendikaların demokratik işleyişlerini güvence altına almayı amaçladığını, sendikaların bağımsızlığını kısıtlama amacı taşımadığını ifade etmiştir.

Komite, sendikalarla ilgili yasalarda sendikaların işleyişini düzenleyen hükümlerin bulunabileceğini ancak bunların sendikaları zorlayamayacağını;

yol gösterici nitelikte olan bu hükümleri sendikaların tüzük ve iç yönetmelikleri ile kendi koşullarına uydurabilecekleri görüşündedir. Komite bu eleştirilerini 2821, 2822 ve 4688 sayılı Yasalarla ilgili olarak ortaya koyduğu gibi, bu yasalarda değişiklikler öngören taslaklarda da durumda bir değişiklik olmadığı gerekçesi ile tekrarlamaktadır.

Türk mevzuatında sendikaların organları ve işleyişine ilişkin ayrıntılı hükümlere yer verildiği bir gerçektir. Bilindiği gibi 1963-1980 döneminde bu ayrıntıların önemli bir kısmı 274 sayılı Yasa'da bulunmamakta idi. Ancak uygulamada tüzük hükümlerinde yapılan değişikliklerle sendika içi demokrasinin işleyişinde ciddi sorunların yaşandığı anlaşılmıştır. Örneğin genel kurula katılan delegelerin önemli bir kısmının doğal delegelerden oluştuğu, genel kurullarda yapılan seçimlere hile karıştırıldı-

kurullarına ilişkin hükümlerin gözden geçirilebileceğini sanmaktayız.

Uzmanlar Komitesi 4688 sayılı Yasa'nın 10. maddesini de sendika özgürlüğüne aykırı bulmaktadır. Gerçekten bu maddenin özellikle son fıkrasında genel kurulların toplantı zamanı ve karar yeter sayısını düzenleyen hükümlerine aykırı hareket eden yöneticilere yargı kararı ile işten el çektirileceği öngörülmektedir. Yargı mekanizmasının (iş mahkemesi) devreye girebilmesi için aynı maddede üyelere birinin veya durumu tespit eden Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın başvurusuna ihtiyaç vardır. ILO Uzmanlar Komitesi adı geçen Bakanlığın devreye sokulmasını 87 sayılı Sözleşme'nin 3. maddesine aykırı bulmaktadır.

Kanımızca idari makamın buradaki görevi sadece durumu yargı organına yansıtılmaktan ibarettir.

Uzmanlar Komitesi'ne göre işçi ve işveren sendikalarını düzenleyen 2821 sayılı Yasa ve kamu görevlileri sendikalarını ilgilendiren 4688 sayılı Yasa sendikaların işleyişi ve organları ile ilgili çok ayrıntılı düzenlemeler öngörmektedir.

ğı, zorunlu organların yetkilerinin başka organlara bırakıldığı görülmüştür. Bunun üzerine 2821 sayılı Yasa'da sendikaların zorunlu organları belirtilmiş, bu organların nasıl kurulacağı, yetki alanları tek tek açıklanmıştır. Özellikle genel kurulların oluşumu ve bu organda yapılan seçimlerde uygulanacak esaslar ayrıntıları ile düzenlenmiştir (2821/m.14).

Gerçekten sendikaların işleyişinde Türk mevzuatında yer alan bu hükümlerin amacının sendikaların demokratik niteliğinin korunması olduğu açıktır. Anayasa'nın 51. maddesinde (son fıkra) öngörülen "sendikaların yönetim ve işleyişlerinin demokrasi esaslarına aykırı" olamayacağı ilkesi de bu düzenlemeleri haklı kılmaktadır.

Yasal düzenlemenin amacına ilişkin bu gözlemlerimize karşın 2821 sayılı Yasa'nın ikinci bölümündeki düzenlemelerle 4688 sayılı Yasa'nın ikinci bölümünde yer alan (m.8-13) hükümlerdeki bir kısım ayrıntının sendika tüzüklerine bırakılmasının mümkün olduğu kanısındayız. Örneğin genel kurul tarafından organlara seçilen üyelerin ilan edilmesi, genel kurulda yapılacak seçimlerle ilgili hükümlerin bir kısmı: yönetim, disiplin ve denetim

Başka bir anlatımla idarenin sendikaların iç işleyişine doğrudan bir müdahalesi yoktur. Üstelik ülkemizde sendika üyelerinin yargıya başvurabilmele-
rindeki zorluklar da gözden uzak tutulmamalıdır.

2- Sendikaların Kendi Temsilcilerini Serbestçe Seçme Hakkı Bakımından

Uzmanlar Komitesi sendika yöneticilerinin genel ya da yerel seçimlerde aday olmaları durumunda sendika organlarındaki görevlerinin askıda kalacağına, seçilmeleri halinde ise görevlerinin sona ereceğine ilişkin hükmü de 87 sayılı Sözleşme'nin 3. maddesine aykırı bulmaktadır. Bilindiği gibi bu düzenleme 2821 sayılı Kanun'un 37. maddesinde yer aldığı gibi, 4688 sayılı Yasa'nın 18. maddesinde de ifade edilmiştir.

Adı geçen Komite, Sendikalar Kanunu'nda yer alan bu hükmün Bilim Kurulu tarafından hazırlanan taslakla yasadaki çıkarıldığına dikkat çekmekte ve 4688 sayılı Yasa'dan da bu hükmün çıkarılması istemektedir.

Bilim Kurulu'nun 2821 sayılı Yasa'nın 37. maddesinde öngördüğü bu değişikliğin Anayasa'nın 82. maddesi ile birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Gerçekten Anayasa'ya göre TBMM üyeliği ile bağdaşmayan işler arasında sendika yöneticiliği de sayılmıştır. Anayasa'nın 82. maddesinde bir değişiklik yapmadıkça 37. maddede yapılacak aksine bir düzenleme Anayasa'ya aykırı olacaktır. Bu nedenle bir an önce 82. maddede değişiklik yapılmasında yarar vardır. Bu değişiklik yapıncaya kadar 2821 ve 4688 sayılı Yasalarda yer alan yasakları sadece genel seçimlerle sınırlı tutmak mahalli idare seçimleri bakımından serbest bırakmak düşünülebilir.

Anayasa'nın 82. maddesindeki sınırlama kaldırıldıktan sonra bu hususun düzenlenmesini tamamen sendikaların tüzüklerine bırakmak isabetli olacaktır.

3- Sendikaların Hükümetin Müdahalesi Dışında Faaliyetlerini Düzenleme ve Programlarını Yapma Bakımından

Uzmanlar Komitesi, Sendika Özgürlükleri Komitesi kararlarından da esinlenerek, grev hakkına konulan yasakları veya sınırlamaları 87 sayılı Sözleşme'nin 3. maddesi çerçevesinde değerlendirmektedir.

Türk hukukunda 2822 sayılı Yasa'da grev hakkının kullanılmasına konulan çeşitli yasaklar ve sınırlamalar yıllardan beri Uzmanlar Komitesi'nin eleştirilerine neden olmaktadır. Öte yandan 4688 sayılı Yasa'da kamu görevlileri sendikalarının toplu görüşme sırasında çıkan uyuşmazlıklarda sadece uzlaştırma yolundan yararlanabilmeleri (greve başvurmamaları) de adı geçen Komite tarafından eleştirilmekte ve 87 sayılı Sözleşme açısından bu yasağın çok sınırlı olarak uygulanabileceği ileri sürülmektedir. Biz de önce sorunu 2822 sayılı Yasa, daha sonra da 4688 sayılı Yasa açısından ele alacağız.

a- 2822 Sayılı Yasa Bakımından Grev Hakkına Konulan Sınırlamalar

aa- Yasal Grev İçin Öngörülen Süreç

Komite yasal bir grevin uygulamaya konulabilmesi için 2822 sayılı Yasa'da çok sayıda formalitelerin öngörüldüğünü ileri sürmektedir. Adı geçen Komite gerek grev kararı alınabilmesi (m./27), ge-

2822 sayılı Yasa'da grev hakkının kullanılmasına konulan çeşitli yasaklar ve sınırlamalar yıllardan beri Uzmanlar Komitesi'nin eleştirilerine neden olmaktadır.

rek resmi arabuluculuk (m./22) ve alınan grev kararının uygulamaya başlamasının abartılı önel ve formalitelere bağlandığı; bu durumun grev hakkının kullanılmasında fiili engeller oluşturduğunu açıklamaktadır. Bu sürecin 87 sayılı Sözleşme'nin 3. maddesine uygun biçimde gözden geçirilmesi istenmektedir.

bb- Grev Yasakları (m/29-30)

Sendika Özgürlükleri Komitesi (SÖK)'nin ve Uzmanlar Komitesi'nin yorumlarına göre grev yasağı, halkın tamamının ya da bir kısmının hayatının, güvenliğinin ya da sağlığının doğrudan tehlikeye sokulması halinde söz konusu olabilir. 2822 sayılı Yasa'nın 29 ve 30. maddelerindeki yasakların tümü bu niteliğe sahip değildir.

Komite, yasakların bir kısmının Bilim Kurulu tarafından hazırlanan taslakta kaldırıldığına işaret etmekte, ancak doğal gaz dağıtımı gibi işlerde bu yasağın devam ettiğini açıklamaktadır.

Öte yandan Komite'ye göre Anayasa'nın 54. maddesine paralel biçimde siyasal amaçlı grevler, dayanışma grevleri, işyeri işgali, işi yavaşlatma eylemleri de yasaklanmıştır. Bu gibi yasa dışı eylemler konusunda Komite raporunda herhangi bir yorum yapılmamakta, sadece grev hakkına konulan sınırlamalar sırasında bunlara da değinilmektedir.

cc- Grev Gözcüleri İle İlgili Sınırlamalar (m/48)

Grev gözcülerinin barınma araçlarından, asabilecekleri pankartların yazılarına kadar birçok kısıtlamalara 48. maddede yer verildiği bilinmektedir. Uzmanlar Komitesi'nin daha önceki yıllardaki raporlarında da bu düzenlemeler eleştirilmiştir. 2005 raporunda bu hususa değinilmekle yetinilmiştir.

dd- Yasa Dışı Grevlere Uygulanan Ağır Cezalar (m/70-73-77-79)

2822 sayılı Yasa'da öngörülen grev yasaklarının ya da yasak grevlerin en azından bir kısmı Uzmanlar Komitesi tarafından 87 sayılı Sözleşme'nin 3. maddesine aykırı bulunduğu göre bu gibi grevlere katılan işçilere uygulanması gereken cezalar

da komitenin dikkatini çekmektedir. Örneğin 72. maddede grev yasaklarına uymayarak grev kararı alanlar yanında, böyle bir greve katılanlara da dokuz aydan az olmamak üzere hapis ve ağır para cezası öngörülmüştür. Komite, grev yasağının ancak sendika özgürlüğünü tehdit ettiği hallerde geçerli olabileceğini hatırlatmaktadır.

b- 4688 Sayılı Yasa Bakımından

Uzmanlar Komitesi raporunda kamu görevlileri sendikaları ile hükümet arasındaki toplu görüşmelerde çıkan uyuşmazlıkların hangi hallerde greve varacağına ilişkin 4688 sayılı Yasa'da bir hüküm bulunmadığına işaret edilmektedir. Raporu göre hükümet "memur" tanımını yeniden düzenleme çalışmalarına devam etmektedir. Bu hususu not eden Komite'ye göre grev hakkına konulabilecek kısıtlamalar sadece devlet adına kamu erkini (otoritesini) kullanarak karar verme yetkisine sahip olanlarla, kelimenin dar anlamı ile halkın temel ihtiyaçlarını sağlayan hizmetlerde çalışanlara grev yasağı konulabilir. Bu sınırları aşan her yasak 87 sayılı Sözleşme'nin 3. maddesine aykırı düşecektir.

Grev hakkının sınırlandırıldığı ya da yasaklandığı çok istisnai hallerde kamu görevlileri uzlaştırma, arabulma gibi barışçı çözüm yolları yanında, görüşmelerin çıkmaza girmesi halinde bağımsız ve tarafsız bir tahkim sisteminden yararlanacaklardır.

III-Özgür Toplu Pazarlık Hakkı Bakımından

08.08.1951 tarihinde Türkiye Cumhuriyeti tarafından onaylanan 98 sayılı ILO Sözleşmesi, sendika özgürlüğüne ilişkin 87 sayılı Sözleşme'yi tamamlayan bir belge niteliğindedir. Sözleşme'nin 1-3. maddeleri sendika özgürlüğünü zedeleyici her türlü ayırmacılığı yasaklamakta ve işçi-işveren örgütlerinin birbirlerinin işleyişlerine karışamayacaklarını, özellikle işçi kuruluşlarını bir işverenin ya da bir işveren kuruluşunun denetimine tabi tutamayacaklarını açıkça ortaya koymaktadır.

98 sayılı Sözleşme'nin en önemli hükümlerinden biri de kanımızca 4. maddesinde açıklanmıştır. Buna göre üye devletler çalışma koşullarını işçi kuruluşları ile işverenler ya da işveren kuruluşlarını serbest toplu pazarlık sisteminden yararlanarak toplu iş sözleşmeleri ile düzenleyebileceklerdir. Bu usulün tam bir surette geliştirilmesini üye devletler teşvik edeceklerdir.

Uzmanlar Komitesi özellikle 4. madde kapsamında 2822 ve 4688 sayılı Yasaların bazı hükümleri üzerinde durmuş ve bunların 98 sayılı Sözleşme'ye uyumlu hale getirilmesi için gerekli önlemlerin alınmasını istemiştir.

1- 2822 Sayılı Yasa'da Toplu Sözleşme Yetkisi Bakımından Öngörülen Çift Kriter

Bilindiği gibi yıllardan beri ILO'nun denetim organları, 2822 sayılı Yasa'nın 12. maddesindeki ikili ölçüte itiraz etmekte, bunun özgür ve ihtiyari toplu pazarlık hakkını kısıtladığını ileri sürmektedirler. Örneğin bir işyerinde ya da işletmede çalışanların tümü belirli bir sendika içinde örgütlenmiş olsa bile bu sendika, kurulu bulunduğu işkolunda çalışan işçilerin yüzde onunu temsil edemiyorsa, toplu sözleşme yetkisini alamayacaktır. Başka bir ifade ile yetkiyi alabilmek için işyeri ya da işletme düzeyinde en az %50 +1, işkolu düzeyinde ise en az %10 temsil gücüne sahip olan sendikalar yetkili olabilmekte ve toplu pazarlık yapabilmektedirler.

Uluslararası Çalışma Konferansı'nda birçok kez Türkiye Cumhuriyeti'nin "Sözleşmeleri Denetleme Komisyonu"nun gündemine alınmasına neden olan bu hüküm, 2005 Uzmanlar Komitesi raporunda da yinelenmiştir. Aynı raporda Bilim Komisyonu tarafından hazırlanan taslakta bu kriterlerden biri olan %10 temsil gücünün hafifletilerek %5'e çekilmesinin iyi bir gelişme olarak not edildiği kaydedilmekte, ancak çift sayısal kriterin varlığını sürdürdüğü belirtilmektedir.

Komite'ye göre çift kriterin özgür toplu pazarlık sistemi ile bağdaşması mümkün değildir. Bunun için Komite'ye göre örneğin bir işyeri ya da işletmede çoğunluğu temsil edebilecek bir sendika bulunmuyorsa işyerinde faaliyet gösteren her sendikaya kendi üyeleri için ayrı ayrı toplu sözleşme yapma yetkisi tanınmalıdır. Komite için önemli olan hükümetin gerekli önlemleri alarak çalışanların özgür toplu pazarlık sisteminden yararlanmasını sağlamak ve bu sistemin gelişmesini teşvik etmektir.

Türk endüstri ilişkilerinin en tartışmalı alanlarından biri olan ikili kriter sistemi, 1983 yılında kabul edilen 2822 sayılı Yasa ile Türk hukukuna girmiştir.

Yetkili sendikanın belirlenmesinde dikkate alınan işkolunda %10. işyerinde (işletmede) %50+1 sadece toplu pazarlık mekanizmasını değil, sendikal örgütlenme alanını da yakından etkilemektedir. Bunun nedeni Türkiye'de sendikaların faaliyet alanının hemen hemen toplu pazarlıkla sınırlı olmasıdır.

Sendikaların kuruluşunda sağlanan özgürlükler ne kadar geniş olursa olsun bunların yaşayabilmesi yetkiyi alarak toplu pazarlık yapabilme ve toplu iş sözleşmesinde taraf olmalarına bağlıdır. Aksi halde sendikanın ne işyerinde temsilcileri atayabilme ne de üyelerine yeni haklar sağlayabilme olanağı vardır. Başka bir anlatımla Türkiye'de sendikanın yetki alabilmesi adeta bir varlık nedenidir. Nitekim 1983 yasası ile işkolunda %10 temsil koşulu konular konulmaz bine yaklaşan işçi sendikalarının sayısı yüz civarına inmiştir.

Güçlü sendikacılığın aynı zamanda özgür sendikacılık anlamına geldiği düşünülürse %10 barajının Türk sendikacılığında yararlı olduğu söylenebilir. Aksi takdirde işyeri düzeyinde faaliyet gösteren sendikaların işverenlerin etkisi ile kurulmuş olması ya da işçilerin haklarını yeterince savunamaması olasıdır.

Su halde işyeri (işletme) düzeyinde çoğunluğu temsil yanında işkolunda da %10 temsil koşulu hem güçlü kuruluşlar arasında toplu pazarlığın yapılmasına olanak vermekte, hem de sendika enfasyonunu önlemektedir.

Kuşkusuz bu hükmün 98 sayılı Sözleşme karşısında savunmasını yapmak güçtür. Uzmanlar Komitesi raporlarında da sık sık vurgulandığı gibi bir kısım sendika bu iki koşuldan birini sağlayamadığından dolayı çok sayıda işçi toplu pazarlık hakkından yoksun kalmaktadır. Halbuki sözleşmeyi onaylayan her üye devlet toplu pazarlık sistemini sadece uygulamakla değil, bunu teşvik etmekle yükümlüdür.

Bu ikilem bilim çevrelerini olduğu kadar Türk sendikalarını da yıllardan beri meşgul etmekte, farklı işçi konfederasyonları soruna farklı yaklaşımlar içinde bulunmaktadır. Kendilerine göre haklı olan her iki görüşü bağdaştırmanın kolay olmadığı bir gerçektir.

Bilindiği gibi soruna çözüm bulabilmek için şimdiye kadar çeşitli formüller üzerinde durulmuştur. Örneğin Bilim Kurulu işkolunda %10 olan tem-

sil gücünü %5'e çekmiştir. Kanımızca 2822 sayılı Yasa'da yetkili sendikanın belirlenmesinde birbirine alternatif formüllere yer verilmesi de mümkündür. Bu ölçütlerden herhangi birine uyan sendikaya yetki verilebilmelidir.

Önemli olan işçilerin toplu pazarlık hakkından daha fazla yararlanabilmeleri için yeni alternatifler yaratmak, başka bir deyimle toplu pazarlık sisteminin yaygınlaşmasını teşvik etmektir.

Örneğin işyeri (işletme) düzeyinde çoğunluğu temsil eden bir sendikanın işkolundaki temsil gücü %3'e indirilebilir. Bunun yanında işkolunda temsil gücü %3'ün altında kalan sendikalarda da işyeri (işletme) düzeyinde daha yüksek bir temsil gücü aranabilir.

Ancak işyerinde faaliyet gösteren her sendikaya kendi üyeleri için toplu görüşme yapmalarına olanak vermek ya da sendikaların birlikte hareket ederek toplu pazarlığı ortaklaşa yapabilmelerini kabul etmek kanımızca ülkemizin koşullarına uymadığı gibi, yasaların iç dengesi ve tutarlığı ile de bağdaşmamaktadır.

2- 4688 Sayılı Yasa Çerçevesinde Kamu Görevlilerinin Toplu Pazarlık Hakları

Uzmanlar Komitesi, 2005 yılı raporunda 4688 sayılı Yasa'da toplu görüşmeler sırasında görev alacak organların işlevlerinin açık olmadığını ifade etmektedir. Bu nedenle Kurul hükümetten "Kamu İşveren Kurulu" ile idari komisyon niteliğindeki "Yüksek İdari Kurul"un rolleri ve sistemin işleyişi hakkındaki bilgi vermesini istemektedir.

Bilindiği gibi Yüksek İdari Kurul toplu görüşmelerde bulunmamakta sadece "toplular görüşmelere esas olmak üzere Kamu İşveren Kuruluna görüş" bildirmekte ve toplu görüşmelerde belirlenen mutabakat metninin uygulanmasını izlemekle görevli bulunmaktadır. Bu organda kamu işveren temsilcileri yanında kamu görevlileri sendikalarının temsilcileri de eşit sayıda bulunmaktadır. Şu halde toplu görüşme Kamu İşveren Kurulu ile yetkili kamu görevlileri sendikaları arasında yapılmaktadır.

Kanımızca toplu görüşme sürecinde önemli bir işlevi olmayan Yüksek İdari Kurul'un yasadan çıkarılması sistemin işleyişini basitleştirecektir.

Öte yandan ILO Uzmanlar Komitesi 4688 sayılı Yasa'nın 28. maddesini de 98 sayılı Sözleşme'nin 40. maddesine aykırı bulmaktadır. Sözü geçen 28. madde toplu görüşmenin kapsamını, kamu görevlileri için uygulanacak katsayı ve göstergeleri, aylık ve ücretleri, zam ve tazminatları, fazla çalışma ücretleri, harcırah, ikramiye, lojman tazminatı, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, tedavi yardımı ve cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ile sınırlandırmıştır.

Uzmanlar Komitesi özgür toplu görüşmelerin yukarıda sayılan ekonomik koşullarla sınırlanamayacağını, tüm çalışma koşullarına ilişkin sorunları kapsayacağını hatırlatmaktadır.

Son olarak Komite 4688 sayılı Yasa'nın 3/a ve 15. maddeler ile örgütlenme hakkından yoksun bırakılan kamu görevlilerinin toplu görüşme hakkından da yoksun kalmalarından endişe etmektedir. Bu vesile ile Komite toplu görüşmenin kapsamına tüm kamu görevlilerinin dahil olduğunu, çok istisnai hallerde Devletin yönetiminde doğrudan görev alan üst kademedeki memurların kapsam dışı bırakılabileceği görüşünü burada da yinelemektedir.

SONUÇ

Türk sendikalar hukukunun ILO'nun 87 ve 98 sayılı Sözleşmeleri karşısındaki durumunu belirlemeye çalışan bu çalışmada kanımızca aşağıdaki sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

ILO'nun insan haklarına ilişkin tüm sözleşmelerini onaylayan T.C., daha çok sendika özgürlüğüne ilişkin 87 ve 98 sayılı Sözleşmeler açısından sorunlar yaşamaktadır. Özellikle 1982 Anayasası ve buna bağlı olarak kabul edilen 2821, 2822 ve 4688 sayılı Yasaların birçok hükmü ILO'nun yetkili organlarınca sözleşmelere aykırı bulunmaktadır. Bu yüzden T.C. son yirmi yıl içinde birçok kez gündeme alınarak sorgulanmış, hatta bazı seneler özel paragrafa alınmıştır.

Bu durumu sona erdirmek için T.C. son yirmi yıl içinde oldukça yoğun bir yasama faaliyeti içine girmiş, Anayasa'nın 51 ve 53. maddelerinde önemli değişiklikler yaparken 52. maddeyi tümü ile Anayasa'dan çıkarmıştır. Buna karşılık yoğun eleştirilerin bir başka kaynağı olan 54. maddede hiçbir değişiklik yapılmamıştır.

Bu dönemde 2821 ve 2822 sayılı Yasalarda da önemli değişiklikler yapılmıştır. ILO'ya uyum sağ-

layabilmeyi de içeren bu değişiklik çalışmaları halen devam etmektedir. Çalışmalar daha çok 2821 ve 2822 üzerinde yoğunlaşmaktadır. Halbuki ILO'nun en ağır eleştirileri 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'na ilişkindir. Gerçi hükümet ILO'ya gönderdiği raporlarda 4688 üzerinde yapılan çalışmalardan da bilgi vermektedir.

Değişiklik çalışmalarından memnunluk duyduğunu ifade eden ILO organları elde edilen sonuçların yeterli olmadığını belirtmekte ve bunların neler olduğunu tek tek açıklamaktadırlar. Kuşkusuz Uzmanlar Komitesi raporlarında yer alan eleştirilerin hepsinin isabetli olduğu da söylenemez. Zira bunlardan bazılarının şikayette bulunan çevrelerin görüş ve yorumlarına dayalı olarak yapıldığı anlaşılmaktadır.

Öte yandan ILO organlarının T.C. ile ilgili yorumlarının Türk sendikalar hukukunun çağdaşlaşmasına ciddi katkılar yaptığına da kuşku yoktur. Bundan sonra nelerin yapılması gerektiği de her yıl yayımlanan raporlarla ayrıca ortaya konulmuştur. Yapılması gerekenlerin Türk çalışma hayatınca kabul edilemez şeyler olduğu kanısında değiliz. Anayasa'da ve ilgili yasalarda değişiklik yaparak ILO normları ile çalışma mevzuatımızı bağdaştırmak mümkündür. Özgür sendikacılık ve toplu pazarlık alanında kırk yılı aşkın deneyime sahip olan T.C.'nin mevzuatındaki bazı eksiklerini gidermesi kanımızca zor olmayacaktır. T.C.'nin daha çağdaş bir iş hukukuna sahip olma amacıyla 4857 sayılı İş Kanunu ile attığı adımın sendikal mevzuatında yapacağı değişikliklerle tamamlanmasında sayısız yararlar vardır. Ülkelerin demokrasi alanındaki konumunu belirleyen ölçütlerden biri de özgür sendikacılık ve toplu pazarlık düzeni olduğuna göre Avrupa Birliği'ne üye olma amacını taşıyan bir ülke açısından bu eksiklerin giderilmesi zorunludur.

Kuşkusuz yapılması gerekenler sonuçta Avrupa Birliği'nden çok ülkemizin ve Türk demokrasisinin yararına olacaktır.