

Prof. Dr. Toker DERELİ

Işık Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Perspektifiyle Türkiye’de Sendika Özgürlükleri ve Yeni Yasa Taslaklarının Değerlendirilmesi*

1. KONU VE ÖNEMİ

Uluslararası Çalışma Örgütü’nün (UÇÖ, ILO) sendikal özgürlüklere ilişkin temel sözleşmeleri son birkaç yıldır siyasal kriterler arasında değerlendirilmek suretiyle Türkiye’nin AB üyeliği süreci bakımından da özel bir önem kazanmış bulunmaktadır. Bilindiği gibi, Türkiye çalışma mevzuatı sendika özgürlüklerini ve toplu pazarlık haklarını kısıtlayıcı hükümler taşıdığı gerekçesiyle Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından 1980’li yıllardan bu yana sürekli olarak eleştirilmiştir. Geçmişte mevzuatımızda yapılan çeşitli yasal ve Anayasal değişiklikler sayesinde bu eleştirilerin bir kısmı çözüme kavuşturulmuştur. Ancak, temel bazı noktalarda UÇÖ Uzmanlar Komitesi’nin eleştirileri devam etmektedir. Nitekim Uzmanlar Komitesi’nin bu yıla ilişkin raporunda geçmişteki bazı eleştiriler tekrarlandığı gibi yeni birkaç gözleme de yer verilmiş, ayrıca Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığımızın hazırladığı son taslakların da değerlendirilmesi yapılmıştır. UÇÖ Sözleşmeleri Avrupa Birliği’ne üye devletlerde toplu çalışma ilişkilerinin asgari paydasını oluşturduğuna göre bu eleştirileri olanaklar ol-

çüsünde bertaraf etmeye yönelik yasa değişikliklerini gerçekleştirmek, hem ülkemizin UÇÖ normlarına ve AB müktesebatına uyumu, hem de endüstri ilişkileri sistemimizin çağdaşlaşması açısından önemlidir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının hazırladığı ve sosyal tarafların görüşüne sunduğu yeni yasa taslakları daha öncekiler gibi bir yandan UÇÖ’nün bazı eleştirilerini dikkate alırken, aynı zamanda uygulamada karşılaşılan sorunları gidermeyi amaçlayan düzenlemeler getirmeye çalışmıştır. 2821 sayılı “Sendikalar Kanunu” ile 2822 sayılı “Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu”nda değişiklikler öngören bu taslaklar daha önce hazırlanan taslaklardan belirli noktalarda farklılıklar göstermektedir. Uzmanlar Komitesi’nin bu yıl Haziran ayında toplanacak oturumundaki görüşmelere temel olacak 2007 raporunda ülkemize 87 ve 98 sayılı Sözleşmeler bağlamında yine yer verildiğine göre, söz konusu taslakların değerlendirilerek gecikmeden yasalaştırılması, ülkemiz çıkarları açısından çeşitli yararlar sağlayacaktır.

Bu kısa değerlendirmede, önce UÇÖ Sözleşmeleri’nin uygulanmasını denetlemekle görevli Apli-

kasyon Komitesi'nin geçtiğimiz yıllarda Türkiye ile ilgili çeşitli eleştirilerini sıralayacak, bunu izleyen bölümde ise, söz konusu taslakları bu eleştiriler açısından değerlendireceğiz.

Türkiye, UÇÖ Aplikasyon Komitesi'nde en çok 98 sayılı Sözleşme bağlamında tartışılmış, bu yılki Uzmanlar Komitesi raporunda da 87 ve 98 sayılı Sözleşmeler açısından eleştirilmiştir. Bu nedenle ülkemizin bu yıl bu sözleşmelerden en az biri üzerinde sorgulanma olasılığı vardır. Uzmanlar Komitesi, memurlarla ilgili eleştirilerini de 87, 98 ve kısım 151 sayılı Sözleşmelerdeki ilkelere dayandırmıştır. 4688 sayılı "Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası"na ilişkin olarak Bakanlık ve ilgili sosyal taraflarca bir değişiklik taslağı hazırlanmış olmakla birlikte, bu yazımızda değerlendirmelerimizi esas itibarıyla 2821 ve 2822 sayılı Yasalar'da değişiklik önerileri getiren taslaklar üzerinde yapacak, kamu görevlilerinin sendikal haklarıyla ilgili önemli bazı gözlemlere ise sınırlı bir çerçevede yer vereceğiz.

II. 87 ve 98 SAYILI ILO SÖZLEŞMELERİ'NİN TEMEL İLKELERİ

Türkiye tarafından 1993 yılında onaylanan "Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı ILO Sözleşmesi"nin içerdiği hak ve ilkeler özetle şunlardır:

1) İşçilerin ve işverenlerin, hiçbir ayırıma tâbi olmaksızın ve önceden izin almaksızın sendika kurma ve sadece bu kuruluşların kurallarıyla bağlı olarak istedikleri sendikalara üye olma hakkı;

2) İşçi ve işveren sendikalarının federasyon ve konfederasyon kurma ve bu kuruluşlara üye olma hakkı; bunun gibi, sendika, federasyon ve konfederasyonların uluslararası işçi ve işveren kuruluşlarına üye olma hakkı;

3) İşçi ve işveren sendikalarının ve bunların üst kuruluşlarının, kamu makamlarının hakkın yasaya uygun kullanımını engelleyen veya kısıtlayan her türlü müdahalesinden uzak biçimde, kendi tüzük ve yönetmeliklerini düzenleme, temsilcilerini tam bir serbestlikle seçme, yönetimlerini ve faaliyetlerini düzenleme ve programlarını belirleme hakkı;

4) Sendika, federasyon ve konfederasyonların tüzel kişilik kazanmalarının yukarıda belirtilen hakların kullanımını kısıtlayacak nitelikte koşullara bağlı tutulmaması;

5) İdarî makamlara işçi ve işveren sendikalarını ve bunların üst kuruluşlarını kapatma ya da durdurma yetkisi tanınmaması;

6) İşçilerin ve işverenlerin örgütlenme haklarını serbestçe kullanmalarını sağlamak amacıyla gerekli ve uygun tüm önlemlerin alınması.

87 sayılı Sözleşme'de "işçi" sözcüğü, kamu görevlilerini de içerecek ve tüm çalışanları kapsayacak bir anlamda kullanılmıştır. Sözleşme ile sağlanan güvencelerin silahlı kuvvetlere ve güvenlik mensuplarına (polise) ne ölçüde uygulanacağı ise, ulusal mevzuata bırakılmıştır. Öte yandan, 87 sayılı Sözleşme, grev hakkına değinmemekle birlikte, Sendika Özgürlükleri Komitesi, yorum ve içtihatlarıyla bu hakkın "işçi sendikalarının faaliyetlerini tam bir serbestlikle düzenleme hakkı" içinde düşünülmesi gerektiğini kabul etmiştir.

Ülkemiz tarafından 1951 yılında onaylanan "Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkının Uygulanmasına İlişkin 98 sayılı ILO Sözleşmesi"nin içerdiği hak ve ilkeler ise özetle şunlardır:

1) Çalışanların istihdamlarında -işe alınmaları, çalıştırılmaları ve iş ilişkisine son verilmesi açısından- sendika karşıtı ayırıcı eylemlere karşı yeterli bir korumadan yararlanmaları hakkı;

2) Bu korumanın özellikle bir işçinin istihdamını bir sendikaya üye olmama veya üyelikten ayrılma koşuluna bağlayan, sendika üyeliği nedeniyle veya çalışma saatleri dışında ya da işverenin izniyle çalışma saatleri içinde sendika faaliyetlerine katılması nedeniyle işten çıkarılmasına veya başka bir biçimde zarara uğramasına yol açan eylemleri kapsamaması;

3) İşçi ve işveren kuruluşlarının gerek doğrudan, gerekse temsilcileri veya üyeleri aracılığıyla birbirlerinin kuruluşları, işleyişleri ve yönetimlerine yönelik müdahalelerine karşı yeterli korumadan yararlanmalarının sağlanması;

4) İşverenler veya işveren sendikaları ile işçi sendikaları arasında işçilerin çalışma koşullarının toplu sözleşmelerde düzenlenmesi amacıyla gönüllü pazarlık yönteminden yararlanılmasını ve bu yöntemin tam anlamıyla geliştirilmesini teşvik etmek ve geliştirmek için gerektiğinde ulusal koşullara uygun önlemlerin alınması;

5) Örgütlenme hakkına saygıyı sağlamak amacıyla, gerektiğinde ulusal koşullara uygun bir mekanizmanın oluşturulması.

98 sayılı Sözleşme'nin kapsamına girmeyen gruplar ise, yine 87 sayılı Sözleşme'de olduğu gibi, silahlı kuvvetler ve polis ile Sözleşme'nin VI. fıkrası uyarınca devlet yönetiminde görev alan (kamu erkini kullanan) kamu görevlileridir. Diğer bir deyişle, UÇÖ devlet yönetiminde doğrudan görev almayan, yani kamu gücü ve erkini kullanmayan memurların 98 sayılı Sözleşme kapsamında olduklarını, dolayısıyla memur statüsüne sokulmuş olsalar dahi, örneğin ulaşım sektöründe, resmi eğitim kurumlarında, KİT'lerde, yerel yönetimlerde çalıştırılan kamu görevlilerinin işçilerle aynı sendikal özgürlüklerden, toplu pazarlık ve grev hakkından yararlanmaları gerektiğini öne sürmektedir. Oysa ülkemize 98 sayılı Sözleşme'ye ilişkin hemen her oturumda yöneltilen önemli bir eleştiri, Türkiye'de çok sayıda kamu çalışanın yapay biçimde memur statüsüne geçirilmiş olduğu, ancak bunların dar anlamda memurlara ilişkin 151 sayılı ILO Sözleşmesi kapsamında düşünülmeceği, 98 sayılı Sözleşme'nin VI. fıkrası bağlamında değerlendirilerek işçilerle aynı sendikal haklardan yararlandırılmaları gerektiği iddiasıdır. Uzmanlar Komitesi'nin 87 ve 98 ve 151 sayılı Sözleşmeler bağlamında yaptığı bu değerlendirmeler Komite'nin bu yıla ait 2007 Raporu'nda da dile getirilmiştir. Ancak kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin ve özellikle 4688 sayılı Yasa bağlamındaki değerlendirmeler bu makalenin kapsamı dışında bırakıldığından, konunun bu boyutunun ayrıntılı biçimde başka bir incelemede ele alınması gerekir.

87 ve 98 sayılı Sözleşmelerin içerdiği uluslararası çalışma normları, kabul edildikleri 1948 ve 1949 yıllarından bu yana, başta Sendika Özgürlüğü Komitesi olmak üzere, UÇÖ'nün denetim organlarıca sürekli olarak yorumlanıp geliştirilmişlerdir. Bu yorumlar, uluslararası toplumda genel kabul gören bir çeşit içtihat hukuku niteliği kazanmıştır. Ne var ki, bu standartlar, evrensel bir uygulanabilirlik sağlamak amacıyla oldukça esnek asgari normlar şeklinde ifade edilmiş olmaları ve gerektiğinde üye devletlere "ulusal koşullara uygun" düzenlemeler yapma olanağının açık tutulmuş olması karşısında, bazı yorum ve değerlendirmeler zaman içinde kesinlik kazanamamış bulunmaktadır. Örneğin, 87 sayılı Sözleşme'nin özellikle memurlar için grev hakkını içerip içermediği konusunda denetim organlarının işçi ve işveren kanatları arasındaki görüş ayrılığı sürmektedir.

III. ILO DENETİM ORGANLARINCA 87 ve 98 SAYILI SÖZLEŞMELER BAKIMINDAN TÜRKİYE MEVZUAT VE UYGULAMALARINA YÖNELTİLEN BAŞLICA ELEŞTİRİLER

Bu eleştiriler, 2821 ve 2822 sayılı Sendikalar ve Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Yasalarının konularına göre aşağıdaki biçimde özetlenebilir. Hemen belirtmeliyiz ki, ilgili Sözleşmelerin temel ilkelerine dayanan eleştirileri cevaplamakta Türkiye daha çok zorlanmakta, öte yandan daha yumuşak ve ulusal koşullara uygunluk kriterinin kullanılabilirdiği ya da farklı yorumlara açık ilkeler söz konusu olduğunda savunma yapmak daha az sorunlu olmaktadır.

A. Sendikalar Kanunu Bakımından

1. Meslek ve İşyeri Esasına Dayalı Sendika Kurulamaması

UÇÖ denetim organları, 2821 sayılı Kanun'un 3. maddesindeki meslek ve işyeri esasına göre sendika kurulamayacağını öngören hükmü, 87 sayılı Sözleşme'nin 2. maddesine aykırı bulmakta ve eleştirmektedir. Bilindiği gibi, 2821 sayılı Kanun'a yön veren amaçlardan biri, 1980 öncesi dönemde sayısı çeşitli düzeylerde kurulu bin civarında sendikadan oluşan yapıyı sadeleştirmek, sendika sayısını azaltarak daha merkezi birimlere dayalı "güçlü" sendikacılığın yolunu açmaktır. Hükümet, bu eleştiriye karşı, söz konusu "güçlü sendikacılık" savını kullanmakta, faaliyet alanı sadece bir işyeri ya da işletme olan bir sendikanın, işverene karşı bağımsız olamayıp "sarı sendika" kimliğine bürünebileceğini, varlığı o işyerine ve dolayısıyla belli bir işverenin devamlılığına bağlı kalacağı için yaşama ve gelişme olanaklarının sınırlı kalabileceğini öne sürmektedir.

Örgütlenme hakkı nihayet işyerinden başlayıp kullanılacağı için, bir işyerinde yeterli sayıda çalışanın sendika kurabileceği, ancak sendikal hakları etkin olarak kullanabilmek için bu örgütün bir işyerine bağımlı olmaktan çıkmasının amaçlandığı ileri sürülmektedir. Nitekim, bu nitelikte bir sendi-

“Meslek esasına dayalı sendika kurma” yasağına yöneltilen eleştiri UÇÖ denetim organındaki tartışmalarda herhangi bir ciddi sorun yaratmamıştır.

kaya yargı kararı ile toplu sözleşme ehliyeti tanımayan (Almanya) ya da işletme sendikasını sendika özerkliği açısından sakıncalı bulan (ABD örneği) ülkeler mevcuttur. Belirtmek gerekir ki, bu konudaki UÇÖ eleştirileri önemli bir boyuta ulaşmamıştır. Ne var ki bu sınırlama, sendikanın toplu sözleşme yetkisi kazanabilmesi için işkolunda aranan yüzde 10 temsil barajı ile birarada düşünüldüğünde, eleştirinin haklılık ve geçerliliği kuvvetlenmektedir. Esasen, işyerinde sendika kurma yasağına yöneltilen eleştiri çoğunlukla yüzde 10 barajı sınırlaması ile birarada gündeme getirilmektedir.

Öte yandan, 3. maddedeki “meslek esasına göre sendika kurulamaması” ilkesine yöneltilen eleştiriye karşı, kanun koyucunun “işkolu esasına göre, Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacı ile kurulan sendika” tipine dayalı bir model oluşturmayı amaçladığı, bunun esasen Türkiye gibi sanayileşmeye geç başlayan ülkelerde egemen model olduğu, söz konusu yasağın mevcut olmadığı dönemlerde dahi meslek ve zanaat esasına dayalı bir sendikacılığın Türkiye’de gelişmemiş olduğu gerçeğine işaret edilmektedir. “Meslek esasına dayalı sendika kurma” yasağına yöneltilen eleştiri de UÇÖ denetim organındaki tartışmalarda herhangi bir ciddi sorun yaratmamıştır.

2. Federasyon Kurma Yasağı

Anayasa’nın 51. maddesinde sendika kurma özgürlüğü düzenlenirken “sendika ve üst kuruluşlar” deyimi kullanılmakla beraber, 2821 sayılı Kanun’da yalnızca sendika ve konfederasyon kuruluşunun düzenlenmiş olması eleştirilmektedir. Oysa, 87 sayılı Sözleşme’nin 5. maddesi, federasyon kurma hakkını da açıkça tanımıştır. Bu eleştiriye cevaben, sendikacılığımızın örgüt yapısında benimsenen “işkolu esasına göre Türkiye çapında faaliyette bulunma amacı ile kurulan milli sendika” tipinin, esasen federasyonlardan beklenen işlevleri gördüğü, 1980 öncesi dönemde mevcut olan ve aynı işkolunda kurulu işyeri

sendikalarının üyeliği ile oluşturulan federasyonların işkolu düzeyinde toplu sözleşme ehliyetine sahip oldukları, oysa 2822 sayılı Kanun işkolu düzeyinde toplu sözleşmelere yer vermediği için mevcut sistemde federasyonların işlevine gerek kalmadığı ileri sürülmektedir.

Mevcut modelde, işkolu düzeyinde kurulan milli sendikalar, işyeri, işyerleri ve işletmeler düzeyinde olduğu kadar, bir işkolunun önemli bölümlerini, hatta bazen tümünü kapsayan çok-işverenli (grup) sözleşmeleri yapabilmektedir. Öte yandan, federasyon ve konfederasyon gibi sözcükler yine bazı ülkelerde farklı anlamlarda ya da bunların yerine değişik terminoloji ile ifade edilebilmektedir (örneğin, ABD’de konfederasyon yapısındaki tepe örgüt için American Federation of Labour - Congress of Industrial Organizations, işkolundaki federatif yapılar için international unions gibi). Belirtilen gerekçelerle yapılan savunmalar UÇÖ Aplikasyon Komitesi’nde geçmişte ikna edici olmuştur. Bu nedenle taslaklar mevcut sendikal yapıda bir değişiklik öngörmemiştir. Ancak, ILO’nun bu konularda fazla ısrarlı görünmemesi aynı eleştirilerin önümüzdeki yıllarda tekrar gündeme getirilmeyeceği anlamına gelmemektedir.

3. İşçinin Aynı Zamanda Birden Çok Sendikaya Üye Olamaması

Anayasa’nın 51. ve Sendikalar Kanunu’nun 22. maddesine dayanan bu sınırlama, bilindiği gibi 1980 öncesi dönemde ortaya çıkan ve toplu sözleşme yetkisinin saptanmasında çeşitli güçlüklerle neden olan teknik bazı sorunları çözmek amacıyla getirilmiştir. Ancak, bu sınırlama eleştirilmektedir. Aynı amaçla getirilen üyelik ve istifanın noter onayı ile gerçekleştirilmesi kuralı da, sendika özgürlüğünü kısıtlayacağı gerekçesiyle denetim organınca eleştirilmektedir. Her iki eleştiri de son tahlilde işçinin sendikaya üye olma ve sendika üyeliğinden çekilme özgürlüğünün var olduğu savıyla cevaplanmaya çalışılmıştır. Ancak, geçmişteki teknik güçlükler ve usûlsüzlük gerekçeleri yeterli olmamakta, dolayısıyla bu konular Sendika Özgürlükleri Komitesi’nin gündeminde kalmaktadır.

4. Bazı Çalışan Kategorilerine Sendika Kurma ya da Sendikaya Üye Olma Haklarının Tanınmaması

Özel kanunlardaki yasaklardan örneğin çırakların (3308 sayılı Kanun, md. 1) ve özel okul öğ-

retmenlerinin sendika üyeliği üzerindeki yasaklar devam etmektedir. Bunun gibi, sözleşmeli personelin ve evde çalışanların sendika üyeliğine ilişkin yasaklar UÇÖ tarafından sorgulanmaktadır. Özel kanunlardaki yasakların biran önce kaldırılması, kuşkusuz zorunlu ve acil bir konu haline gelmiştir. Nitekim, UÇÖ'ye özel kanunlarda var olan bu yasakların gecikmeksizin kaldırılacağı ifade edilmiştir.

1980'li yıllarda KİT'ler için öngörülen sözleşmeli personel statüsünün çeşitli boyutları yanı sıra, sendika özgürlüğüne getirdiği kısıtlamalar, bilindiği gibi ciddi tartışma ve uyuşmazlıklara yol açmıştı. Bugün gelinen noktada 4688 sayılı "Kamu Görevlileri Kanunu" kamuda işçiler dışındaki tüm çalışanları kapsadığı için, sözleşmeli personelin memur sendikalarına üye olmaları kabul edilmektedir. Ancak, yukarıda değinildiği gibi, UÇÖ 98 sayılı Sözleşme'nin VI. fıkrası gereği, kamuda devlet yönetiminde doğrudan görevli olanlar dışında tüm kamu görevlilerinin sendika ve toplu pazarlık - grev hakkından yararlanmaları gerektiğini öne sürdüğüne göre, sözleşmeli personelin 4866 sayılı Memur Sendikaları Kanunu kapsamında düşünülmesinden tatmin olmayacaktır.

Bu alanda köklü bir çözüm, kapsamlı bir personel reformu ile kamu erkini doğrudan kullanan ve kullanmayanlar arasında kesin bir ayırım yaparak, 98/VI bağlamındaki kamu çalışanlarına toplu sözleşme ve grev haklarını tanımaktan geçecektir. Kaldı ki, UÇÖ Uzmanlar Komitesi, kamu erkini kullanan dar anlamdaki memurlar için dahi 4688 sayılı Kanun'un öngördüğü toplu görüşme ve uzlaştırma süreçleri ile yetinilemeyeceğini ileri sürmekte, bunlar için de 151 sayılı Sözleşme çerçevesinde toplu sözleşme hakkı tanınmasını ve arabuluculuk, uzlaştırma veya tahkim gibi bağımsız ve tarafsız bir "çalışma koşullarını belirleme mekanizması" oluşturulmasını talep etmektedir. Çıraklar ve evde çalışanlar için ise, şimdilik getirilebilecek bir çözüm mevcut değildir. Esasen, gerek UÇÖ, gerek

Özel kanunlardaki yasakların bir an önce kaldırılması, kuşkusuz zorunlu ve acil bir konu haline gelmiştir.

Avrupa Birliği son birkaç yıldır bunların ve enformel sektördeki tüm çalışanların çalışma mevzuatı kapsamına alınması gereğine işaret etmektedir. Salt istekten öte, başka birçok teknik tanım ve uygulama sorununu da beraberinde getireceğinden, bu yöndeki eleştirilerin kısa dönemde cevaplanabilmesi olasılığı görünmemektedir.

5. Sendika ve Konfederasyonların Zorunlu Organlarına Seçilecek Kişilerde Aranacak On Yıl Bilfiil Çalışmış Olma Koşulu

Anayasa'nın 51. maddesi ile 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 14. maddesinde öngörülen bu koşulun, sendikaların temsilcilerini serbestçe seçmeleri hakkını ihlâl etmesi nedeniyle 87 sayılı Sözleşme'ye aykırı olduğu belirtilmekte ve derhal kaldırılması istenmektedir. 1982 Anayasası'nın 51. maddesindeki bu koşul, 03.10.2001 tarihinde yapılan değişikliklerle kaldırılmıştır. Aynı koşul 2821 sayılı Kanun'da 01.06.2007 tarihinde yapılan değişikliklerle kaldırılmıştır.

6. İşçilerin İşten Çıkarmalar Dahil Sendika Karşıtı Eylemlere Karşı Korunmalarının Yetersiz Oluşu

Uzmanlar Komitesi, sendika temsilcisi dışındaki sendika görevlileri ve üyelerinin de sendikal nedenlerle işten çıkarmalara karşı etkili biçimde korunmasını istemiş, Hükümetin, Sendikalar Kanunu 31. maddedeki tazminat yaptırımına dayalı cevabını yetersiz bularak, en azından bu yaptırımın uygulamadaki kanıtlarını talep etmiştir. Hükümetin izleyen yılda söz konusu yaptırımları kanıtlayan çeşitli mahkeme kararlarını sunması ve iş güvencesinin 4773 sayılı Kanun'la yasallaşmasının ardından, bu eleştiri önemini kaybetmiştir. Ancak, UÇÖ sendika temsilcilerine tanınan ayrıcalıklı korumanın, işyerinde işçilik niteliği devam eden (amatör) sendika görevlilerine de sağlanması gerektiğini belirtmektedir. Makul ve yerine getirilmesi güç olmayan bu korumanın bir yasa değişikliği ile gerçekleştirilmesi uygun olacaktır. Nitekim mevcut taslaklar bu konulardaki güvenceleri pekiştirmiş ve daha açık hale getirmiştir.

7. Sendika Üyelik Aidatları Üzerindeki Sınır

Üyenin, sendikaya ödeyeceği aylık üyelik aidatını, işçinin bir aylık çıplak ücreti ile sınırlayan

Sendikalar Kanunu'nun 23. maddesi eleştirilmekte, bunun yine 87 sayılı Sözleşme gereği ilgili sendikanın kararına bırakılması istenmektedir.

8. Yerel ve Genel Seçimlerde Aday Olan Sendika Yöneticilerinin Sendikadaki Yönetim Görevlerinin Adaylık Süresince Askıda Kalması, Seçildikleri Takdirde Sona Ermesi

Uzmanlar Komitesi, 2821 sayılı Kanun'un 37. maddesindeki bu sınırlamanın, 87 sayılı Sözleşme'deki "sendikaların yöneticilerini tam bir serbesti içinde seçmeleri" ilkesine aykırılık teşkil etmesi nedeniyle kaldırılmasını istemektedir. Hükümet, verdiği cevapta, söz konusu hükmün sendikaların yöneticilerini serbestçe seçmek hakkını ihlâl etmediğini, ancak burada seçimlerde aday olan yöneticinin seçildiği takdirde sendikadaki yönetim görevini bırakıp mesaisini yeni siyasi görevine hasretmesinin amaçlandığını ifade etmiştir. Ayrıca, yöneticinin sendikadaki görevleri ile seçime girdiği siyasi partinin program ve faaliyetleri arasında çelişkiler olabileceği, görüş ve çıkar çatışmalarının hem sendikasına, hem de partiye ve yasama faaliyetine zarar verebileceği belirtilmiştir. Nitekim, 1980 öncesinde bu engelin olmayışı nedeniyle sendika yöneticiliği ile yasama organındaki görevlerini birarada yürüten bazı sendikacılar için bu çeşit sakıncaların doğduğunu, bu arada sendikalar üzerindeki diğer siyasi yasakların kaldırılmış olduğunu öne sürmektedir.

9. Sendikaların Televizyon ve Radyo İstasyonları Kurma Yasağı

13.04.1994 tarih ve 3984 sayılı Kanun'da öngörülen sendikaların televizyon ve radyo istasyonları kurma yasağının kaldırılması istenmektedir.

10. Sendikaların Yabancı Kişileri Türkiye'ye Davet Edebilmesinin ve Yabancı Kuruluşların Daveti Üzerine Bir Sendika Temsilcisinin Yurtdışına Gönderilmesinin İçişleri Bakanlığı'nın İznine Bağlı Olması

Komite, 2908 sayılı Dernekler Kanunu'nda öngörülen bu sınırlamanın, sendikaların uluslararası işçi ve işveren kuruluşlarıyla ilişkilerini olumsuz yönde etkileyebileceği için kaldırılmasını istemektedir. Komite'ye göre, bu konuda yalnızca usûle

ilişkin giriş vizeleri gibi zorunluluklar yerine getirilmelidir. Ayrıca, sendikaların uluslararası işçi ve işveren kuruluşlarına üyeliğini düzenleyen Sendikalar Kanunu 28. maddesinin üyeliğe ilişkin belli bir serbesti tanımakla beraber, bu serbestiyi aşırı koşullara bağlamış olmasını UÇÖ eleştirmiştir. Bunun gibi, Komite 2821 sayılı Kanun'da hüküm bulunmaması halinde, 63. maddeye göre "Dernekler Kanunu" hükümlerinin uygulanacağını belirtilmiş olması karşısında, sendikaların hangi durumlarda Dernekler Kanunu'na tâbi olduklarını ve uygulamada bu hükümlerin sendikalar üzerindeki etkilerini sormaktadır.

11. Yönetim Kurulu'na İşten El Çektirmede Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Mahkemeye Başvurması

Uzmanlar Komitesi, Sendikalar Kanunu'nun 53. maddesi ile 12. maddeye aykırı hareket eden konfederasyon, sendika ve sendika yönetim kuruluna işten el çektirme yaptırımının harekete geçirilmesinde Bakanlığa da inisiyatif tanınmasını eleştirmekte, bu hakkın sadece kuruluşun üyeleri tarafından kullanılması gerektiğini ifade etmektedir. Bildiği gibi, ülkemizde işten el çektirme yaptırımı ancak mahkeme kararı ile mümkün olabilir. 12. madde, sendika genel kurullarının toplantı zamanı ve usûlleriyle ilgilidir. Hükümet, işten el çektirme yaptırımının ancak mahkeme kararı ile olabileceğini, mahkemeye başvurma hakkının üyeler kadar Bakanlığa da tanınmasının ise kamu düzeni ve yararı için doğal ve gerekli olduğunu belirtmiştir. Nitekim, benzer prosedürler, tüzük ve belgelerde Kanuna aykırılık (md. 54), faaliyetin durdurulması (md. 56) gibi konular için de söz konusudur.

12. Sendika Tüzüklerinde Bulunması Gereken Maddelerin Yasayla Belirlenmesi

Yasa'nın, sendika tüzüklerinde bulunması gereken konu başlıklarını göstermesi UÇÖ tarafından eleştirilmiş, tüzüklerin yapımının tamamen bu kuruluşların kendi kararına bırakılması istenmiştir. Hükümet ise, bu ayrıntıların sadece yol gösterici kriterler olarak düşünülmesi gerektiğini, konu başlıkları altındaki içeriğin tamamen sendikanın yetkili organının kararı ile doldurulmasının doğal olduğunu belirtmiştir.

B. Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu Bakımından

1. Bir İşçi Sendikasının İşyeri veya İşletme Düzeyinde Toplu Sözleşme Yetkisi Alabilmesi İçin Öncelikle Kurulu Bulunduğu İşkolunda İşçilerin En Az Yüzde 10'unu, Bunu Takiben de İşyeri veya İşletme Düzeyinde Çalışan İşçilerin Yarıdan Bir Fazlasını Temsil Etmesi (Çift Baraj) Koşulu

Bilindiği gibi, bu koşul denetim organlarında 2822 sayılı Kanun'un kabulünden bu yana en çok eleştirilen, hemen her yıl Aplikasyon Komitesi gündeminde tartışılan konuyu teşkil etmiştir. UÇÖ "çift kriter" diye adlandırdığı bu sınırlamayı 98 sayılı Sözleşme'ye aykırı bularak şiddetle eleştirmekte ve özellikle yüzde 10 işkolu barajının tamamen kaldırılmasını istemektedir. UÇÖ yıllar içinde çeşitli ülkelerdeki uygulamalara ilişkin olarak yaptığı yorumlarda, işçilerin işyeri ve bunun üstündeki düzeylerde toplu pazarlık haklarının işkolu ve ulusal düzeyde birtakım sayısal temsil koşullarına bağlanmasının 98 sayılı Sözleşme'nin öngördüğü toplu pazarlık özgürlüğüne aykırı olduğunu belirtmektedir.

Yüzde 10 temsil barajı ile ilgili şikayet, UÇÖ gündemine 1980'li yılların ikinci yarısında Türk-İş tarafından getirilmiş, hükümet eleştirilere bu kriterle güçlü sendikacılığın amaçlandığı savı ile cevap vermiştir. Nitekim, 1980 öncesi dönemde miktarı bini bulan işçi sendikaları sayısı, diğer bazı hükümlerin yanı sıra, esas itibarıyla bu kriter sayesinde 100 civarına indirilmiştir. Bu arada, 1980 öncesi dönemdeki çok sayıda ve parçalanmış sendikal yapının, yetki tespitinden siyasi ve ideolojik çatışmalara kadar birçok alanda yarattığı sorunlara değinilmiştir. Sorunun hemen her konferans döneminde Aplikasyon Komitesi'ne getirilmesi sonucunda, 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren, hükümet yüzde 10 temsil barajını kaldırmayı düşündüğünü ifade etmiş, ancak bunun için sosyal tarafların mutabakatının sağlanması gerektiğini belirtmiştir.

Konferans Komitesi'ndeki işçi sözcüleri ise, 98 sayılı Sözleşme'yi onaylayan ülkeleri bağlayıcı niteliğinden dolayı bu sosyal mutabakata gerek ol-

madığını, nihayet Türkiye'nin her yasama konusunda mutabakat sağlama yoluna gitmediğine göre, hükümetin siyasi iradesini kullanarak çift kriteri kaldırmasını beklediklerini ifade etmektedir.

Öte yandan, Uzmanlar Komitesi işyeri düzeyinde yarından fazla temsili sağlayamayan diğer sendikalara, hatta hiçbir sendikanın bu oranı bulamaması halinde mevcut sendikalara en azından üyeleri adına pazarlık yetkisi tanınması gerektiğini belirtmekte, "hükümetin Sözleşme'ye uyum sağlamak için gerekeni yapacağını umduğunu" ifade etmektedir. Uzmanlar Komitesi'nin bu eleştirileri kabul edildiği takdirde, işyerinde ve işletmede yarından fazla çoğunluğu sağlayamayan diğer sendikaların da üyeleri adına toplu sözleşmeler yapmaları sonucunda aynı işyeri için akdedilmiş birden çok toplu sözleşme ortaya çıkacak, bu durum ise Anayasa'nın 53. maddesindeki "aynı işyerinde aynı dönem için birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaz ve uygulanamaz" ilkesi ile çelişecektir. Dolayısıyla bu yönde bir düzenleme Anayasa'ya aykırı olacağı gibi, Türkiye'de -ve başka birçok ülkede- benimsenen topluluk pazarlık yapısına ters düşecek, işyerinde çalışma barışına zarar verebilecektir. Gerçi, örneğin ABD'de olduğu gibi, işyerinde işverenin birden çok toplu sözleşmeye muhatap olduğu ülkeler mevcuttur; fakat, bu sistemlerde dahi toplu sözleşme yetkisi, sınırları yalın ve açık bir biçimde belirlenen "pazarlık ünitesi" temelinde, yalnızca belli bir sendikaya tanınmaktadır. İşyerinde hiçbir sendikanın çoğunluk sağlayamaması durumunda, her sendikaya üyeleri adına toplu sözleşme yapma yetkisi tanımak, yukarıdaki sakıncaların yanı sıra karmaşaya ve başka belirsizliklere neden olabilecektir.

Esasen UÇÖ'nün 275 sayılı Kanun döneminde geçerli olan "işyerinde yarından bir fazla" temsil koşuluna bir itirazı olmamış, eleştirileri işkolu barajı ile çift kriterin benimsenmesinden sonra başlamıştır. Bu nedenle, yüzde 10 temsil barajının kaldırılması, Türk sisteminin 98 sayılı Sözleşme'ye uyumunu sağlayacak ve ülkenin hemen her Konferans döneminde maruz kaldığı bu eleştiriyle yıpratılmasına son verecektir.

2. İşkolu Düzeyinde Toplu Sözleşme Yapma Olanığının 2822 Sayılı Yasa ile Tanınmaması

Bu eleştiriye de zaman zaman denetim organla-

rının raporlarında rastlanmakta, toplantı gündemine getirilmesi halinde konu Aplikasyon Komitesi'nde tartışılmaktadır. UÇÖ pazarlık düzeyinin yasa ile düzenlenmeyip tarafların serbest iradesine bırakılması gerektiğini, taraflar istiyorsa çok-katmanlı toplu pazarlığın teşvik edilmesini savunmakta, hükümet ise cevabında geçmişte 275 sayılı Kanun'un sisteminde öngörüldüğü halde gerçek anlamda işkolu düzeyinde toplu sözleşmeler yapılmadığını nedenleriyle açıklamaktadır. Endüstri ilişkilerinde Türkiye'ye göre çok daha uzun bir geçmiş olan ülkelerde çok-katmanlı toplu pazarlık yapısının sosyal tarafların çeşitli deneyimleri ile organik olarak geliştirildiği, ülkemizde böyle bir altyapı oluşmadığı için konuyu yasa ile düzenleme gereği vurgulanmaktadır. Öte yandan, geçmişte işkolu-işyeri sözleşmelerinden doğan ikilemlerin, örneğin mükerrer toplu iş sözleşmeleri arasındaki çelişkiler, işyerinin birbiri peşisıra grevlere maruz kalması, toplu sözleşmelerin farklı içeriklerinin açıklığa kavuşturulamaması gibi sorunların çeşitli çabalara rağmen çözülemediği ifade edilmektedir. Hükümetin bu konuda bir başka savunması da, Türkiye'de çok-işverenli ve geniş kapsamlı grup ve işletme sözleşmelerinin, esasen işkolu toplu sözleşmelerinin işlevlerini gördüğü görüşüne dayandırılmıştır.

1980 öncesinde karşılaşılan bu sorunlardan ötürü, 1982 Anayasası 53. maddesinde, "aynı işyerinde, aynı dönem için birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaz ve uygulanamaz" kuralını getirmiş, 2822 sayılı Kanun ise, tercihini işyeri (ve işyerleri) sözleşmesinden yana koymuştur. Bir yasa değişikliği ile sadece "işkolu toplu iş sözleşmesi" kuralı benimsenebilir; ancak, bu yolla da çok-katmanlı sözleşme tekniği gerçekleşmiş olmayacak, bunun gibi toplu pazarlığa küresel rekabetin getirdiği işyeri düzeyine odaklanma eğiliminin önüne geçilmiş olacaktır.

Hükümet, bu cevapları ile UÇÖ gündeminde esasen baş sıralarda yer almayan bu konuda Aplikasyon Komitesi'ni şimdilik tatmin etmiş görünmektedir. Ancak, Avrupa Birliği çevrelerinde de etkin bir sosyal diyalogun, ancak işkolu toplu sözleşmelerine yer veren çok-katmanlı bir toplu pazarlık sisteminin varlığına bağlı olduğu görüşü gözönünde bulundurulursa, konunun ülkemizle ilgili tartışmalarda gündemdeki yerini koruyacağı söylenebilir.

3. Konfederasyonlara Toplu Sözleşme Yapmak Olanığının Tanınmaması

Bu konu da Aplikasyon Komitesi'nde tartışmalara neden olmuştur. UÇÖ 87 sayılı Sözleşme'nin 6. maddesinde, sendikalara tanınan tüm hakların federasyon ve konfederasyonlara da tanınmış olduğunu belirtmekte, buna karşın hükümet, konfederasyonların çeşitli işkollarını kapsayan yatay ve heterojen yapıları ile toplu pazarlığa elverişli olduklarını, benzer nedenle birçok ülkede tepe işçi ve işveren örgütlerinin de toplu sözleşme yaptıklarını, ayrıca bu serbestliğin tanınabilmesi için Anayasa'nın yukarıda belirtilen 53. maddesi son fıkrasının değiştirilmesi zorunluluğunun doğabileceğini belirtmektedir. Geçmişte yapılan bazı yasa tadili çalışmalarında, konfederasyonların çerçeve sözleşmeleri yapmalarını sağlayacak bir model üzerinde çalışılmışsa da, işyerlerini kapsayan toplu sözleşmelerle konfederasyonlarca yapılan çerçeve sözleşmesinin aynı dönemde üstüste gelmesi belirtilen Anayasa hükmünün ihlâli anlamına geleceği için, bu girişimden vazgeçilmiştir. UÇÖ denetim organları ise, toplu pazarlığın hangi düzeyde yapılacağına tarafların karar vermesi görüşünde ısrar etmektedir. Ancak, Aplikasyon Komitesi'ndeki tartışmalarda, işveren sözcüsü, hükümetin bu konudaki savunmasında verdiği cevapları tatmin edici olarak değerlendirmişti.

4. Bazı Ödemeler Üzerine Konan Tavanlar

Uzmanlar Komitesi'nin birkaç kez gündeme getirdiği bir eleştiri, bazı ödemeler üzerine konan sınırlamalar olmuş, ancak somut örnekler vermediği için konu Aplikasyon Komitesi'nde açıklığa kavuşmamıştır. Hükümet cevabında, kıdem tazminatı ve yıllık ikramiye sayısı üzerindeki tavanlar dışında Türk uygulamasında mutlak emredici nitelikte başkaca bir tavan olmadığını belirtmiş, ayrıca bu sınırlamaların nedenlerini gerekçeleriyle açıklamıştır.

5. Hükümetin Grev Ertelemesi Yetkisinin Zorunlu Tahkimle Sonuçlanan Bir Grev Yasasına Dönüşmesi

1990'lar boyunca, Türkiye'ye en sık yöneltilen bir eleştiri de bu düzenleme olmuştur. 2822 sayılı Kanun'un 33. maddesine göre, Bakanlar Kurulunun bir grev veya lokavtı, genel sağlığı veya milli güvenliği bozucu nitelikte ise Kararname'yle alt-

miş gün süreyle erteleyebilmesi, özellikle erteleme süresi sona erdiğinde taraflar anlaşmamışsa veya uyuşmazlık özel hakeme de intikal ettirilmemişse, uyuşmazlığın Yüksek Hakem Kurulu'nca çözümünü öngören düzenleme, sonuçta mutlak bir grev yasağına dönüştüğü gerekçesiyle UÇÖ tarafından eleştirilmektedir.

UÇÖ'ye göre, grev veya lokavtın genel sağlığı veya milli güvenliği bozucu nitelikte olduğuna karar verebilmek güçtür. Bu karar, çeşitli keyfi ve subjektif etkilere açıktır. Öte yandan, burada bir hakkın ertelenmesi söz konusu olduğuna göre, hakkın askıya alınması ve en azından süre sona erince, 275 sayılı Kanun döneminde olduğu gibi, tekrar kullanılabilmesi gerekir.

Hükümet, bu yöndeki eleştirileri genellikle şu gerekçelere dayanarak cevaplamaya çalışmıştır:

1) Bakanlar Kuruluna tanınan bu yetki kesin olmayıp, idarenin her işleminde olduğu gibi, burada da ilgili tarafın yargıya başvurma hakkı mevcuttur. Erteleme kararına karşı Danıştay'da iptal davası açılabilir ve yürütmenin durdurulmasına karar verilmesi istenebilir. Nitekim, çeşitli örneklerinde görüldüğü gibi, bu konuda Danıştay'ın verdiği birçok yürütmeyi durdurma kararı vardır.

2) Taraflar, çoğu hallerde erteleme süresi içinde anlaşmaya varmakta ve uyuşmazlığı Yüksek Hakem Kurulu'na götürmeye gerek kalmadan toplu sözleşmeyi bağtılamaktadırlar. Bazen de, hükümet, erteleme süresi içinde bu kararını kaldırmaktadır.

3) Bakanlar Kurulu, erteleme yetkisini sınırlı hallerde ve az sayıda olayda kullanmıştır. Bu konuda geçen yılların erteleme sayılarından örnekler verilmektedir.

4) Bakanlar Kurulu'na tanınan erteleme yetkisi ve erteleme süresi sonunda uyuşmazlığın zorunlu tahkime götürülmesi, Anayasa'da öngörüldüğü için, değiştirilmesi Anayasa'nın tadiline bağlıdır; bu ise yasa değişikliklerine göre oldukça güçtür.

5) UÇÖ 1990'larda ardı ardına birçok yıl, Türkiye'yi grev yasakları olan işyerleri ve hallerin çokluğundan dolayı değil de, şaşırtıcı biçimde Bakanlar Kuruluna tanınan erteleme yetkisinden dolayı şiddetle eleştirmiştir. Son birkaç yıldır ise, Uzmanlar Komitesi'nin bu konudan çok genel anlamdaki grev-lokavt yasakları üzerinde yoğunlaşması dikkat çekmektedir.

6. Grev Hakkının Kullanımına İlişkin Kısıtlamalar ve Yaşamsal Hizmet Kapsamına Girmeyen İşler ve Yerlerde Grev Yasağının Bulunması

Uzmanlar Komitesi, 2822 sayılı Kanun'un 29. ve 30. maddelerindeki grev ve lokavt yapılamayacak işler ile yerlerin çok geniş tutulduğu, zorunlu tahkimin yalnızca yaşamsal hizmetlerde, yani kesintiye uğraması halinde toplumun ciddi ölçüde zarar göreceği temel hizmetlerde uygulanabileceğini vurgulamaktadır. Sendika Özgürlükleri Komitesi, zaman içinde yaptığı yorumlar ve geliştirdiği içtihatlarla, "temel hizmet" ve "asgari hizmet" kavramlarına açıklık getirmeye çalışmıştır. Komite'ye göre, temel hizmetler sınırlı biçimde tanımlanmalı, kesintisi halinde toplumun tümünün veya önemli kısmının hayatının, kişisel güvenliğinin ya da sağlığının tehlikeye girmesi söz konusu olmalıdır.

Hizmetin kamu ya da özel sektör eliyle yürütülmesine bakmaksızın, bu çeşit temel hizmet sayılabilecek alanlarda grev hakkının sınırlandırılması ya da tamamen yasaklanması mümkündür. Öte yandan, grevin önemli ölçüde sınırlandırılmasının ya da tamamen yasaklanmasının haklı görülemeyeceği hallerde, işçilerin çoğunluğunun grev hakkına hanel getirmeksizin hizmetin gerekli asgari düzeyde kesintisiz verilmesi olanakları sağlanmalıdır. Sınırlamaya tâbi tutulan gruplar için de arabuluculuk, uzlaştırma, tahkim gibi alternatif telafi edici mekanizmalar mevcut olmalıdır.

Bu açıdan bakıldığında, Uzmanlar Komitesi, 29. maddede öngörülen banka ve noterlik hizmetlerini, kamu kuruluşlarınca yürütülen şehiriçi ulaşım hizmetlerini, petrol ve petrokimya vb. içeren grev yasaklarını temel ve yaşamsal hizmetler olarak görmekte ve eleştirmektedir. Bunun gibi (27. ve 37. maddeler gibi) grev hakkının kullanımını üzerindeki sürelerle ilişkin kısıtlayıcı hükümler de eleştiri konusu yapılmaktadır. Türkiye'de zaman içinde gerçekleştirilen yasa tadilleriyle bazı grev yasakları kaldırılmışsa da, UÇÖ 1988 tarihli ve 3451 sayılı tadilden sonraki durumda süregelen halihazır yasakları da kendi kriterleri açısından geniş bulmakta ve eleştirmektedir.

7. Siyasî Amaçlı Grev, Genel Grev ve Dayanışma Grevi Yasağı ve Grev Gözcülüğü Üzerindeki Kısıtlamalar ile Grev Yasağına Aykırı Fiillere Uygulanan Cezalar

1982 Anayasası'nın 54. maddesi ile 2822 sayılı

Kanun'un 25, 48, 70, 72, 73 ve 79. maddelerinde öngörülen grev hakkı üzerindeki kısıtlamaların UÇÖ normlarının ihlâli niteliğinde olduğu ve bu kısıtlamaların grevin ancak toplumsal barışı tehlikeye sokması halinde haklı görülebileceği zaman zaman dile getirilmektedir. UÇÖ'nün greve ilişkin genel ilkelerine göre, tamamen siyasal amaçlı grevler sendika özgürlükleri kapsamına girmemekte, ancak bir grevin sadece toplu pazarlıkla ilgili konularla sınırlandırılması da benimsenmemektedir.

ILO, hükümetlerin ekonomik ve sosyal politikalarına yönelik genel grevleri, desteklenen grevin yasal olması koşulu ile dayanışma grevlerini, barışçıl nitelikteki iş yavaşlatma, verim düşürme ve oturma grevi gibi direnişleri grev hakkı içinde değerlendirmektedir.

Yukarıda belirtildiği gibi, UÇÖ'ye göre grev yasağı yalnızca Devlet adına kamu erki kullanan kamu görevlileri ile, kelimenin tam anlamıyla yani kesilmesi halinde halkın tamamının veya bir kısmının yaşamının, kişi güvenliğinin veya sağlığının tehlikeye girebileceği hizmetlerde çalışanlar için konabilir. Bunun gibi, grev eyleminin cezalandırılmasının, yalnızca yasaklamaların sendikal özgürlük ilkelerine uygun olması halinde söz konusu olabileceği ve eğer hapis cezası uygulanacak ise, cezanın işlenen suçun ağırlığı ile orantılı olması gerektiği ifade edilmektedir.

Hükümet, bu kategorideki eleştirileri, söz konusu yasakların Anayasa'nın 54. maddesinden kaynaklandığını, bunların toplum düzeniyle ilgili olduklarını, oysa Anayasa'nın ve Yasa'nın yalnızca toplu pazarlığa ilişkin grev hakkına dayalı bir model öngördüğünü ve başka ülkelerde de bu çeşit grevler üzerinde kısıtlamalar olduğunu ileri sürerek cevaplamaya çalışmıştır.

Grev gözcüleri için getirilen sınırlamaların ise, grev hakkının kullanımını güvenceye alan diğer düzenlemelerle birlikte düşünülmesi gerektiği, Kanun'un grev kısıtlamalarını kesin biçimde yasakladığı belirtilmiştir. Hükümetin savunmasında, Yasa'nın grev yapan işçinin hizmet akdinin askıya alınacağını öngördüğü, günümüzde ileri sanayi ülkelerinin çoğunda bile rastlanmayan bu hüküm sayesinde çok sayıda grev gözcüsüne gereksinim kalmadığı, işyerinden ayrılmak zorunluluğu ile işyeri önünde şiddet

olaylarının önüne geçmenin amaçlandığı, vb. bu konuda verilen yanıtlar arasında yer almıştır.

8. Bir Serbest Ticaret Bölgesinin Faaliyete Geçmesinden İtibaren On Yıl Süreyle Grev-Lokavt ve Arabuluculuk Hükümlerinin Uygulanamaması ve Çıkar Uyuşmazlıklarının Yüksek Hakem Kurulu'nca Karara Bağlanması

UÇÖ denetim organları, 06.06.1983 tarih ve 3218 sayılı "Serbest Bölgeler Kanunu"nun Geçici 1. maddesindeki bu grev yasağını sendikal özgürlük ilkelerine aykırı bularak, birçok yıllar eleştirmiştir. Nihayet, söz konusu yasağın bir değişiklikle kaldırılması karşısında, Uzmanlar Komitesi 2003 yılı Raporu'nda bu gelişmeden duyduğu memnuniyeti ifade etmiştir.

9. Çalışma Yasalarının Gereğinden Fazla Ayrıntılı Olması; Toplu Görüşmelerin Başlamasından İtibaren Grev Kararı Alınabilmesi İçin Geçmesi Gereken Bildirim ve Bekleme Sürelerinin Çok Uzun (Yaklaşık Üç Ay) Olması

UÇÖ denetim organlarınınca hemen her Konferans döneminde dile getirilen bu eleştiriye verilen cevaplar şöylece özetlenebilir: Türk endüstri ilişkileri sistemi, tarihsel nedenlerle gelişmiş ülkelerdeki duruma göre geç başlamıştır. Sistem uzunca bir süre içinde oluşmuş ve uygulama ve yargı kararları ile geliştirilmiş ileri sanayi ülkelerindeki geleneklerden yoksundur; dolayısıyla Türkiye'de sistemin kurumlarını ve işlevlerini yasa ile oluşturmak gerekmiştir. Türkiye'nin çağdaşlaşmasında bu eğitim diğer hukuk dalları için de geçerlidir.

Öte yandan, kurumları ayrıntılı yasalarla oluşturmak geleneği, sendikacılık ve toplu pazarlık kurumları için özellikle söz konusu olmuştur. Ayrıntılı kurallar getirmenin bir başka nedeni de, önceki dönemlerin uygulamalarında karşılaşılan sorunlara çözümler getirmek gereği olmuştur. Toplu sözleşmeye ulaşmada uzun bir sürenin gerektiği eleştirisi, kuşkusuz haklıdır. Ancak, getirilen sürelerin ve prosedürlerin altında yatan bir gerekçe de, kendi doğasına bırakıldığında -1980 öncesinde görüldüğü gibi- çeşitli kötüye kullanımlara ve birçok hallerde çok uzun bir toplu pazarlık sürecine yol açan sistemi, sürelerle azamî sınırlar getirmek suretiyle hızlandırmaktır.

IV. UÇÖ ELEŞTİRİLERİ VE YENİ YASA TASLAKLARI

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı daha önceki değişiklik taslaklarında öngörülen bazı düzenlemeleri ve bunlara yapılan eleştirileri de dikkate alarak 2821 ve 2822 sayılı Kanunlar'da değişiklikler öngören son taslaklarını hazırlamış ve bunları sosyal tarafların görüşüne sunmuştur. Bakanlık bu taslaklarda bir yandan uygulamada karşılaşılan bazı sorunlara çözümler getirmeye çalışırken aynı zamanda UÇÖ'nün yukarıda değinilen eleştirilerinin bir kısmını karşılamayı amaçlamıştır. Taslak, ayrıca 4857 sayılı yeni "İş Kanunu"na uyumlu bir terminoloji kullanmaya, bu arada bazı maddelerde de Avrupa Birliği normlarına uygun düzenlemeler getirmeye çalışmıştır. Taslaklar UÇÖ'ye iletilmiş ve önerilerden birçoğu hakkında Uzmanlar Komitesi 2007 Raporu'nda değerlendirmeler yapmıştır. Burada taslakların sadece UÇÖ eleştirilerine çözüm getirmeye çalışan boyutları açıklanacaktır.

A. 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu'nda Yapılması Öngörülen Değişiklikler

1) Kurucularda aranan nitelikleri düzenleyen 5. maddenin 1. fıkrasındaki "Türk vatandaşı olmak" ve "Türkçe okur-yazar olmak" koşulları, taslakta yapılan değişiklikle çıkarılmıştır. Böylece, Avrupa Sosyal Şartı'na ve Avrupa Birliği'nin temel ilkeleri arasında yer alan "emeğin serbest dolaşımı ilkesine" uyum sağlanmış olmaktadır. Ayrıca, Uzmanlar Komitesi'nin 2004 yılı Raporu'nda değinilen ve bazı DİSK yöneticileri için Türkçe okur-yazar olmadıkları gerekçesiyle açılmış davanın gerekçelerinden biri ortadan kaldırılmaktadır. Taslakta TCK'nın 536. ve 537. maddelerine göre mahkûm olmayı sendika kuruculuğuna engel sayan hükümler Dernekler Kanunu ve Siyasi Partiler Kanunu'ndaki düzenlemelere paralel olarak metinden çıkarılmaktadır. 5. maddenin düzenlenmesinde Medeni Kanun ve Dernekler Kanunu'nda kurucularda aranan koşullara ilişkin hükümlerden yararlanılmıştır. Madde Avrupa Sosyal Şartı'na ve AB normlarına uygun biçimde oldukça liberal bir dille kaleme alınmıştır. Ancak TÜRK-İŞ, HAK-İŞ ve TİSK doğabilecek iletişim güçlüklerini engellemek amacıyla "Türkçe okur-yazar olmak" koşulunun muhafaza edilmesini istemektedir.

2) Taslağın Seçimler başlığını taşıyan 13. maddesinde Sendikalar Kanunu'nun 14. maddesinin 1. fıkrası (genel kurullara hükümet komiserinin katılımı) ile 16. fıkrası (yönetici olabilmek için on yıl bilfiil işçi olarak çalışmış olmak) hükümlerinin kaldırılması önerilmektedir. On yıl koşulu Anayasa'nın 51. maddesinden çıkarıldıktan sonra, 2821 sayılı Kanun'daki koşul esasen anayasal temelden yoksun kalmıştı. Bu şekilde bu koşula uyulmadığı için DİSK aleyhine açılmış davanın bir diğer dayanağı kalmamaktadır. Bu yöndeki gelişmelerin, UÇÖ denetim organları üzerinde olumlu etkiler yaratacağı açıktır.

3) Taslakta Kanun'un 10. maddesinde bir değişiklik yapılarak, şube genel kurullarının oluşması için yapılacak delege seçimlerinde yargı yoluna başvurma olanağı getirilmiştir. Sendika-içi demokrasinin işlemesi bakımından bu öneri kuşkusuz yerindedir. Ancak, taslağın 10. maddesinde Kanun'un 11. maddesinde bir değişiklik önerilerek, "ilgili makamların" sendika tüzüklerinin incelenmesi sonucunda yasaya aykırılığı tespit edilen ve düzeltilmesi istenen tüzük değişikliklerinde genel kurulun tüzük değişikliğini gerçekleştirmek amacıyla yönetim kuruluna yetki vermesi öngörülmektedir. Mevcut durumda idari makamın yetkisi sadece mahkemeye başvurmakla sınırlıdır. Değişiklik önerisinde, genel kurullar arası dönemlerde idareye verilen tespit ve düzeltme isteme yetkisinin, UÇÖ denetim organlarınınca 87 sayılı Sözleşme'ye aykırı bulunması olasılığı vardır. İdarenin bu konuda mahkemeye başvurmasını bile sakıncalı bulan Uzmanlar Komitesi, kuşkusuz burada da rahatsızlık duyacaktır.

4) Taslağın 17. maddesi ile 2821 sayılı Kanun'un 23. maddesi değiştirilmiş ve üyelerin sendikalara ödeyecekleri aidatlara getirilen sınırlama kaldırılarak konu sendika tüzüklerine bırakılmıştır. Bu yolla, UÇÖ'nün bu konuda 87 sayılı Sözleşme'ye aykırılık iddialarının ortadan kaldırılması amaçlanmıştır. Öneri kuşkusuz yerindedir.

5) Taslağın 45. maddesinde 625 sayılı "Özel Öğretim Kurumları Kanunu"na bağlı okullarda çalışan öğretmenlerin sendika kurabilmelerine ve sendikalara üye olabilmelerine ilişkin yasaklayıcı hükmün kaldırılması önerilmektedir. Yine, 26 Haziran 2004 tarih ve 5188 sayılı Kanun'a göre çalışan özel güvenlik görevlilerine sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkı tanınmaktadır. Ancak bu görevlile-

Taslak, üyeliğin kazanılmasında noter onayı koşulunu kaldırmakta, üyelikten ayrılmada ise noter koşulunu muhafaza etmektedir.

rin grev hakkı üzerindeki yasak devam etmektedir. Bu durumda üyelik önündeki tüm engeller kaldırıldığı ve askeri şahıslar esas itibarıyla memur statüsünde ve kendi özel yasalarına tâbi oldukları için, artık bir hükmü kalmamış bulunan 21. madde tümüyle kaldırılmaktadır. Bu düzenlemelerin, özellikle öğretmenler açısından denetim organları tarafından olumlu karşılanacağı kuşkusuzdur.

6) Taslak 16. maddesinde işçi ve işverenlerin aynı zamanda ve aynı işkolunda birden çok sendikaya üyeliği üzerindeki yasak ile üyelikten ayrılmada noter onayını ise muhafaza etmektedir. Taslak üyeliğin kazanılmasında noter onayı koşulunu kaldırmakta, üyelikten ayrılmada ise noter koşulunu muhafaza etmektedir. Üyelikten ayrılmada noter onayının muhafaza edilmesi gerekçede yetki işlemlerinde karışıklık ve sahteciliklerin önlenmesi nedenine dayandırılmıştır. Bilindiği gibi, üyelikten ayrılmada noter koşulu 1970 tarihli 1317 sayılı Kanun'la getirilmiş, ancak bunun yetki kazanmada sahtecilik ve karmaşayı önleyemediği görüldüğünden 2821 sayılı Yasa üyeliğin kazanılmasında da noter koşulunu öngörmüştür. UÇÖ daha çok 12 Eylül 1980 döneminin kısıtlayıcı zihniyetinin ürünü olarak gördüğü için üyeliğin kazanılmasında noter onayını eleştirir görünmektedir. Ne var ki, istifada aranan noter koşulunu da 87 sayılı Sözleşme'ye aykırı bulduğu için eleştirmektedir. Taslakta üyelikten ayrılmada noter işleminin işçi için bir yük oluşturulmaması düşünülerek, noter ücretinde yüzde yetmişbeş indirimli bir tarifenin uygulanması öngörülmüştür. Üyeliğin kazanılmasında noter onayının kaldırılmasını Uzmanlar Komitesi'nin 2007 Raporu olumlu olarak değerlendirmiştir. Ancak istifada noter ücretindeki indirim olumlu bir adım olarak düşünülse de, üyelikten ayrılmayı noter onayına bağlayan koşul 87 sayılı Sözleşme'ye aykırı niteliğiyle yine eleştirilecektir. Öte yandan, istifanın noter onayından bir ay sonra geçerli olması koşulu, denetim organlarıncaya eleştiriye konu olmamıştır. Çe-

kilmelerde bu çeşit bekleme sürelerinin belli haklı gerekçelere dayanması ve başka bazı ülke uygulamalarında da görülmesi, bu konuda bir sorun doğurmamaktadır.

7) Taslağın 23. maddesinde Sendikalar Kanunu'nun 29. maddesi yeniden düzenlenerek, sendika ve konfederasyonların yönetim kurulu üyeliğinde ve başkanlığında görev alan (profesyonel) sendika yöneticilerinin eski işyerlerine dönebilmeleriyle ilgili geçmişte doğmuş bulunan sorunların ve hukuki belirsizliğin çözümlenmesi amaçlanmıştır. "Bu kişiler süresi içinde işe başlatılmadığı takdirde iş sözleşmeleri işverence feshedilmiş sayılacak ve ödenecek tazminatların hesabında işyerinde çalışmış oldukları süreler, fesih anında emsalleri için geçerli olan ücret ve diğer hakları esas alınacaktır." Bu düzenleme ile yöneticilerin iş sözleşmelerinin yöneticilik süresince askıya alınması, böylece kıdem haklarının korunması sağlanmaktadır. Ancak, getirilen düzenlemeye rağmen, uygulamada bu konuda yine de bazı hukuki tartışmaların doğması olasılığı vardır. Ne var ki bu değişiklik uygulamada karşılaşılan bazı sorunlara çözüm getirmeye çalışması yönüyle kuşkusuz olumludur. Kaldı ki, denetim organlarının geçmiş yıllarda bu konuda herhangi bir gözlem veya eleştirisi söz konusu olmamıştır.

UÇÖ'nün yöneticilerle ilgili bir eleştirisi ise, yöneticilik süresince işverenle iş sözleşmesi devam eden (amatör) sendika yöneticilerine etkin bir koruma sağlanmamış olmasıdır. UÇÖ denetim organları, sendika işyeri temsilcileri için öngörülen güçlü korumanın, amatör sendika yöneticilerine de sağlanmasını istemiştir. Nihayet, amatör yöneticiler de işyerinde sendikal faaliyetlerinden ötürü işverenin haksız işlemlerine maruz kalabilirler. Taslak bu konuda bir düzenleme yapmış ve 24. maddesinde bu yöneticilerin de işyeri sendika temsilcileri için öngörülen güvenceden yararlanmalarını sağlamıştır.

8) Bilindiği gibi 4773 sayılı İş Güvencesi Kanunu, sendika işyeri temsilcisinin korunmasını işçiler için öngörülen genel güvence kapsamına alarak eski duruma göre nispeten zayıflatmıştı. Taslak ise sendika temsilcilerinin işten çıkarılmalarında "geçerli neden" kavramına yer vermeyerek, temsilcilerin önceki metinde olduğu gibi ancak "haklı nedenlerle" işten çıkarılabilecekleri hükmünü yeniden getirmektedir. Öte yandan, İş Kanunu'nun iş güvencesi için öngördüğü "otuz işçi" ve "altı aylık

kıdem” kriterlerini içeren 18. maddesi ile herhangi bir bağlantı kurulmayarak tüm sendika temsilcileri için kesin bir güvence getirilmektedir. Maddenin eski şeklinde iş mahkemesinin vereceği karar kesin nitelikte olup, temyiz olanağı yoktu. Taslak mahkeme kararına karşı Yargıtay yolunu açık tutmuştur. Ayrıca, temsilcinin işyerinin değiştirilmesinin ya da işinde esaslı tarzda değişiklik yapılmasının kendisinin yazılı rızasına bağlı olacağı öngörülerek, temsilcilik sıfatının ve dolayısıyla güvencesinin kaldırılabilmesi yolu kapatılmıştır.

4857 sayılı yeni İş Kanunu'nun yasalaşmasından önce yasa tasarısında, yetkili bir işçi sendikasının, dolayısıyla sendika temsilcilerinin mevcut olmadığı işyerlerinde, sendika temsilcilerine benzer işlevler görmek ve özellikle toplu işçi çıkarmalarda işverenlerle danışmalar yapmak üzere işçi temsilcile-

İş Kanunu'nun 18, 19, 20 ve 21. madde hükümleri uygulanır (Diğer bir deyişle işçi iş güvencesi hükümleri uyarınca dava açabilir.). Ancak, İş Kanunu'nun 21. maddesinin birinci fıkrası uyarınca ödenecek tazminat işçinin bir yıllık ücretinden az olmaz.” Önceki yıllarda Türkiye’de sendika karşıtı eylemlere karşı yaptırımların yetersizliğinden yakınan Uzmanlar Komitesi bu düzenleme ile herhalde tatmin olacaktır. Uzmanlar Komitesi bu yılki 2007 Raporu’nda sendika karşıtı eylemlere karşı koruma gereğine özellikle Kamu Görevlileri Sendikaları bağlamında değinmiş, 5237 sayılı yeni Türk Ceza Kanunu'nun 118. ve 135. maddelerinde sendika karşıtı eylemlere karşı getirilen yaptırımlardan memnuniyetini özellikle belirtmiştir.

Öte yandan, İş Kanunu'nun kapsamı dışında çalışanlarla (Deniz İş Kanunu, Basın Mesleğinde Ça-

Taslak sendika temsilcilerinin işten çıkarılmalarında “geçerli neden” kavramına yer vermeyerek, temsilcilerin önceki metinde olduğu gibi ancak “haklı nedenlerle” işten çıkarılabilecekleri hükmünü yeniden getirmektedir.

ri belirlenmesi öngörülmüştü. Ancak, sosyal tarafların karşı çıkması ile bu düzenleme son anda metinden çıkarılmıştır. Bu, kuşkusuz talihsiz bir gelişme olmuştur. Öngörülen düzenleme, Avrupa Birliği normları gereği olduğu gibi, Türkiye'nin onayladığı 135 sayılı UÇÖ Sözleşmesi ile de uyumlu idi. UÇÖ geçmişte bir kez 135 sayılı Sözleşmesi'nin gereklerini Türkiye'ye hatırlatmıştır. Tasarı, bu ön düzenleme ile Avrupa Birliği'nin kabul ettiği “bilgi verme ve danışma” işlevleri görece ve “işyeri konseyleri”nin yolunu açacak bir girişimi de başlatmayı amaçlıyordu. Konunun ülkemizin Avrupa Birliği müktesebatına uyumu sürecinde yeniden gündeme gelme olasılığı yüksektir.

9) Taslak 25. maddesi ile Kanun'un 31. maddesindeki sendika karşıtı eylemlere uygulanacak yaptırımları daha açık ve güçlü hale getirmektedir. Maddenin 6. fıkrasına göre, “İşverenin hizmet akdinin feshi dışında, üçüncü ve beşinci fıkra hükümlerine aykırı hareket etmesi halinde, işçinin bir yıllık ücret tutarından az olmamak üzere tazminata hükmedilir. Sendika üyeliği veya sendikal faaliyetlerden dolayı hizmet akdinin feshi halinde ise,

İşanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanun ve Borçlar Kanunu) ve İş Kanunu'nun uygulama alanı dışındaki işçilerin sendika üyeliği veya sendikal faaliyetlerden dolayı hizmet akdinin feshi iddiası ile açacağı davada, ispat yükümlülüğü işverende olmak üzere 5521 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu'nun genel hükümleri uygulanacak, işçiye ödenecek tazminat miktarı bir yıllık ücretinden az olamayacaktır.

10) Taslakta, Sendikalar Kanunu'nun 45. maddesinde öngörülen “konfederasyonlar ile sendikaların ve şubelerinin yönetim kurulları üyeleri ile başkanlarına verilecek ücret ile her türlü ödenek, yolluk ve tazminatlar genel kurul tarafından tespit olunur” düzenlemesine paralel bir hükme yer verilmemiş, bunun gibi daha önceki taslaklarda getirilen üst sınırlardan bahsedilmemiştir. UÇÖ'nün bazı ödemelere tavanlar getirilmesini eleştirdiği hatırlanırsa, denetim organları bu düzenlemeyi olumlu karşılayacaklardır.

11) Önceki taslak 2821 sayılı Kanun'un 37. maddesinin 3. fıkrasını metinden çıkararak, mahalli idareler ile milletvekili seçimlerinde aday olan sendika

ve konfederasyon yöneticilerinin, adaylıkları süresince ve seçilmeleri halinde yöneticilik görevlerinin devamını sağlamak istemiş, böylece sendikaların siyasete katılmalarının önünü açan Anayasal değişikliklerle uyum sağlamaya çalışmıştı. Oysa mevcut son taslak 28. maddesinin 3. fıkrasında Temel Yasaklar başlığı altında Kanun'un 37. maddesindeki bu düzenlemeyi tekrarlamakta ve söz konusu yöneticilerin sendika ve konfederasyonlardaki görevlerinin adaylıkları süresince askıda kalacağını, seçilmeleri halinde görevlerinin son bulacağını belirtmektedir. Oysa ILO Uzmanlar Komitesi bu yılki raporunda bu kısıtlamanın kaldırılması yönündeki ısrarını hem 2821 sayılı Yasa, hem de 4688 sayılı Yasa bağlamında sürdürmektedir. Hemen belirtelim ki, bu sınırlamaların devam ettirilmesine Anayasamızın 82. maddesindeki kısıt neden olmaktadır. Bu maddede sendika yöneticiliği millilettiği ile bağdaşmayan görevler arasında zikredilmiştir.

12) Taslak 22. maddesinde uluslararası işçi ve işveren kuruluşlarına üyelik başlığı altında Medeni Kanun ve Dernekler Kanunu'ndaki hükümlere uygun olarak bu kuruluşlara üyeliğin usul ve esaslarını ve bu kuruluşlarla işbirliğini oldukça liberal bir biçimde düzenlemiştir. Bu düzenleme ile sendika ve konfederasyonların uluslararası sendikal kuruluşlarla faaliyette ve işbirliğinde bulunabilecekleri, üst kuruluşlar kurabilecekleri, kurulmuş olanlara üye olabilecekleri gibi hükümler getirilmek suretiyle yeni ve liberal Dernekler Kanunumuza uygunluk sağlamıştır. Taslağın bu hükümlerinin hayata geçirilmesine ilişkin olarak bazı sorunlar doğabilecekse de, önerilen düzenlemenin UÇÖ eğilimleri ile yeni mevzuata daha uyumlu olduğu açıktır. Ancak Uzmanlar Komitesi 2007 Raporu'nda valiliğe önceden bildirimde bulunulması koşuluyla derneklerin yabancıları Türkiye'ye davet etmelerini ve üyelerinden birini yurtdışına göndermelerini düzenleyen 2908 sayılı Dernekler Kanunu'nun 43. maddesinin kapsamından sendikaların muaf tutulmasını istemektedir.

13) Öte yandan, Taslak 46. maddesinin 2. fıkrasında 3984 sayılı Yasa'nın özel radyo ve televizyon kuruluşu kurma yasağına ilişkin 29. maddesinin sendika ve konfederasyonlar için uygulanmayacağını belirterek sendika ve konfederasyonların radyo ve televizyon istasyonları kurmalarına olanak sağlamıştır. Uzmanlar Komitesi de bu yıla ait raporunda bu değişiklik önerisini kaydetmiştir.

14) Bilindiği gibi Anayasa'da 1995 ve Sendikalar Kanunu'nda 1997 yılında yapılan değişiklikler sonucunda, sendikaların ve konfederasyonların idari ve mali denetiminde yetki sadece bu kuruluşların denetim kurullarına veya denetçilerine verilmiştir. Taslak sendikaların ve konfederasyonların gelir ve giderlerinin genel kurulca karar verilmesi halinde denetim yetkisine sahip meslek mensubu yeminli mali müşavirlerce denetlenmesini öngörmektedir. Ayrıca üye veya delegelerin beşte birinin yazılı başvurusu ile de yeminli mali müşavir denetimi yapılabileceği öngörülmüştür. Burada amacın sendika fonlarında istismarın önlenmesi olduğu açıktır. Öte yandan, sendikaların sadece mali açıdan denetlenebileceği UÇÖ'ce de kabul gören bir ilkedir. Ayrıca, genel kurul kararı gereğinin varlığı ve denetim uzmanlarının bağımsız kişiler olması gelebilecek olası eleştirileri cevaplamada etkili olabilecektir.

15) Taslağın 30. maddesi sendika ve konfederasyonların gelirlerini düzenlerken 2821 sayılı Kanun hükümlerine paralel hükümler getirmiştir. Ancak yardım ve bağış alınamayacak kuruluşlar arasında dernekler de zikredilmiştir. Oysa Dernekler Kanunu 10. maddesinde derneklerin işçi ve işveren sendikalarından maddi yardım alabileceğini ve bunlara maddi yardımda bulunabileceklerini öngörmüştür.

16) Taslak mevcut yasada yirmisekiz olan sendikaların kurulabileceği işkolu sayısını birbirine yakın ve benzer işkollarını birleştirmek suretiyle onsekize indirmektedir. Daha rasyonel ve güçlü bir sendikal yapı oluşturmayı amaçlayan bu değişikliği Uzmanlar Komitesi 2007 yılı Raporu'nda değerlendirmekte, işkolu sendikalarının nitelik ve kapsamlarını açıklığa kavuşturmak amacıyla işkollarıyla ilgili geniş kapsamlı sınıflandırmalar yapmanın 87 sayılı Sözleşme ile uyumsuz olmadığını hatırlatmakta, ancak bu değişikliklerde keyfi belirlemelerden kaçınma gereğini vurgulayarak, işkolları listesinin değiştirilmesinden etkilenebilecek sendika üyelerinin Sözleşme'nin 2. maddesine uygun olarak istedikleri sendika tarafından temsil edilmesini sağlayacak önlemleri almasını hükümetten talep etmektedir. Çalışma Bakanlığı'nın kararından etkilenen taraflar kuşkusuz karara karşı iş mahkemesinde dava açabilirler ve mahkeme kararına karşı da Yargıtay yolu açıktır. Ne var ki, sendikalar arası gerekebilecek birleşme ve katılmaların gerek

sendika yönetimlerini, gerek üyeleri etkileyerek çeşitli uyuşmazlıklara ve ilerde UÇÖ'nün yeni eleştirilerine yol açma olasılığı vardır.

17) Taslak, UÇÖ eleştirilerinin hiç olmazsa bir kısmına çözümler getirmek amacıyla yaptığı düzenlemelerden başka, uygulamada karşılaşılan sorunları gidermeyi amaçlayan çeşitli başka değişiklikler önermiştir. Örneğin, nakliye mukavelesine göre bedeni hizmet arzı suretiyle veya adi şirket mukavelesine göre çalışanların bu Kanun bakımından işçi sayılmaları hükmünün uygulamada işlerlik kazanmaması dolayısıyla yasa metninden çıkarılması; işyerinin girdiği işkolunun belirlenmesinde çıkan uyuşmazlığın yargı yoluyla daha kısa sürede çözümlenmesi (ki, yasal sistemimizdeki düzenleme UÇÖ tarafından yeterince anlaşılmayıp adeta her durumda bir uyuşmazlık çıktığı yönünde değerlendirmelere konu olmaktadır); yöneticilerin mal bildirimine ilişkin sürecin sadeleştirilmesi; işkolları azaltılması nedeniyle birleşecek ve katılacak sendikalara bir yıllık bir geçiş süresi sağlanması; yetki tespitlerinin daha sağlıklı yapılabilmesi için Bakanlıkça sadece işverenlerden alınan bilgilerle yetinilmeyip T.C. Emekli Sandığı ve Sosyal Sigortalar Kurumundan sağlanacak bilgilerden de yararlanılması vb. bu çeşit usûle ve uygulamaya yönelik değişiklik önerilerinden bazılarıdır.

Kuşkusuz, bu öneriler de bazı hukuki tartışmalara yol açabilecek, belki uygulamada bu düzenlemelerden de birtakım sorunlar doğacaktır. Ancak, önerilerin sistemimizin yirmi yılı aşan deneyimlerine dayanılarak hazırlandıkları şüphe götürmez; yasaştıkları ve amacına uygun biçimde uygulandıkları takdirde, getirilecek hükümlerin aksaklıkları belli ölçüde giderecekleri söylenebilir.

B. Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'nda Yapılması Öngörülen Değişiklikler

2822 sayılı Kanun'un çeşitli maddelerini değiştirmeyi öngören yeni yasa taslağı bir yandan uygulamada sorun ve tartışma yaratmış konularla ilgili yeni düzenlemeler getirmeyi amaçlarken, aynı zamanda yıllardır UÇÖ gündemini işgâl eden bazı sorunları çözmeye çalışmıştır. Aşağıda, taslağın sadece Kanun'un denetim organlarının eleştirilerine konu olan bazı maddelerinde öngördüğü değişiklikleri değerlendireceğiz:

1) Yukarıda belirtildiği gibi, toplu sözleşme yetkisinin kazanılması için 2822 sayılı Yasa'nın aradığı "çift baraj" koşulu Kanun'un çıkmasından bu yana UÇÖ denetim organlarının 98 sayılı Sözleşme'nin 4. fıkrasına aykırı bularak sürekli eleştirdiği bir konu olmuştur. Denetim organları üst düzeyde getirilen sayısal temsil koşulları ile işyerinde serbest toplu pazarlığın kısıtlanmasına karşı çıkmakta, hatta işkolu barajının tamamen kaldırılmasını istemekten de ötede, işyerinde çoğunluğu temsil etmeyen sendikalara da en azından üyelerini temsilen toplu sözleşme yapma yetkisinin tanınmasını gündeme getirmektedir. Bu aşamada ikinci istek belki gözardı edilebilse bile, işkolu barajının muhafaza edilmesi bu alandaki eleştirilerin devamına neden olacaktır. Daha önceki taslak % 10 barajını % 5'e indirmişti. Bu değişiklik yeterli bulunmamış ve Uzmanlar Komitesi gerek 2006, gerek 2007 Raporları'nda eleştirisini tekrarlamıştır.

Belki, işyeri düzeyinde aranan yarıdan bir fazla çoğunluğu temsil koşulu da işkolu barajının düşürülmesi ile birlikte aşağıya çekilebilse, örneğin yüzde 30'a indirilebilse, bir yandan sendika sayısının aşırı artmasından duyulan endişe kısmen göğsülenebilir, diğer yandan da işyeri düzeyinde örgütlenmenin ve toplu pazarlık özgürlüğünün önü açılabileceği için UÇÖ için daha kabul edilebilir bir durum yaratılabilir (Bu takdirde yapılacak düzenlemede, işyeri veya işletmede en az yüzde 30 temsil gücüne sahip sendikalardan şüphesiz sadece en fazla üyesi olan kuruluşa yetki tanınabilir).

Kuşkusuz, denetim organlarını tatmin etmek ve eleştirilere kesin olarak son vermek için yapılması gereken, işkolu barajının tamamen kaldırılmasıdır. Ancak, bu konuda sosyal tarafların onay ve desteğini almak güç görünmektedir. Önceki taslağı hazırlayan Bilim Komisyonu'nun bu doğrultuda çabalar harcamış olduğu, fakat tarafların duyarlılığı karşısında barajı ancak yüzde 5 oranına çekebildiği anlaşılmaktadır.

Bir başka bakışla işkolu barajının kaldırılmasının sendika sayısında aşırı bir artışa neden olacağı endişesi de yersiz görülebilir. Artış eğilimi, sendikacılığın daha cazip ve prestijli, toplu pazarlığın egemen konumda olduğu dönemlerde mümkündü. Bugün ise, küresel rekabet ve sendikaları sınırlayan neo-liberal politikalar dolayısıyla sendikacılık tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de bir dur-

gunluk ve hatta gerileme dönemini yaşamaktadır. Sendikacılığın demokrasi ve özgürlükler adına zayıflamasına da göz yumulamayacağına göre, en azından örgütlenme önündeki engelleri kaldırıp serbest toplu pazarlığı kolaylaştırmak tercih edilecek alternatif olabilir. Öte yandan, sistemimizdeki diğer bazı koşullar, örneğin işkolu esasına göre ulusal çapta örgütlenme modeli, check-off ve temsilci atama olanağının sadece yetkili sendikaya tanınması, işyeri ve meslek esasına dayalı sendika kurulamaması vb. de sendika sayısındaki artışı frenleyen etkiler yapmaya devam edebilir.

Son taslak 5. maddesinde 2822 sayılı Yasa'nın toplu iş sözleşmesi yetkisi kazanmaya ilişkin ve çift kriteri içeren 1. ve 3. fıkralarında önceki taslaklara göre önemli bir değişiklik öngörülmektedir. Buna göre: "Üyesi işçi sendikalarının toplam üye sayıları itibarıyla en fazla temsil gücüne sahip olan üç işçi konfederasyonundan birinin üyesi olan işçi sendikaları örgütlü buldukları işyeri ya da işletmede çalışan işçilerin yarıdan fazlasını temsil etmeleri halinde bu işyeri ya da işletme için toplu sözleşme yapmaya yetkilidirler" ... "İşçi konfederasyonlarının üye sayılarının tespitinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca her yıl Ocak ayında yayımlanacak istatistikler esas alınır. Bu istatistiklerde işkolları itibarıyla sendikalara mensup üye sayıları ile konfederasyonların üyesi sendikalar itibarıyla toplam üye sayıları toplu sözleşme ve diğer işlemler için yeni istatistik yayımlanmaya kadar geçerlidir. Yetki belgesi almak için müracaat eden veya yetki belgesi alan işçi sendikasının yetkisini daha sonra yayımlanacak istatistikler etkilemez."

Görüldüğü gibi, maddede ilk kriter olan yüzde 10 barajı kaldırılmakta, yetki isteyen sendikanın en çok üyesi bulunan üç işçi konfederasyonundan birinin üyesi olması, ikinci olarak da toplu sözleşme yetkisi istediği işyeri veya işletmede yarıdan fazla çoğunluğu temsil etmesi öngörülmektedir. Önerilen sisteme yöneltilebilecek ilk eleştiri, bunun işçi sendikasını toplu sözleşme yetkisi elde etmek amacıyla belirtilen niteliğe sahip bir işçi konfederasyonuna üye olmaya zorlayacağı, bu nedenle de sendika özgürlüğüne aykırı olacağıdır. Öneri mevcut durumda bu özelliğe sahip üç işçi konfederasyonunun durumunu pekiştirecek, aynı güce erişmek görünür gelecekte güç görüneceğinden rakip konfederasyonlar kurma girişimleri de pek söz ko-

nusu olmayacaktır. Ayrıca, geçmişte belli büyüklükte bir konfederasyona üye olma koşulunu arayan bazı ülkelerin ILO'nun eleştirilerine hedef olduğu da burada hatırlanmalıdır. Nitekim Uzmanlar Komitesi bu yılki raporunda öneriyi eleştirmiştir. Öte yandan geçmişte yüzde 5 temsil önerisine sıcak bakan işveren kesimi, yeni taslaktaki öneriyi olumlu bulmayacak ve işkolunda belli bir temsil gücünün varlığında ısrar edecektir.

Bakanlık bu konuda yüzde 10 barajının yıllar içinde kademeli olarak indirilmesini ve 2013 yılında sıfıra düşürülmesini içeren alternatif bir model sunmuştur. Yüzde 10 barajının aniden kaldırılmasının mevcut toplu pazarlık yapısında sebep olabileceği karışıklık ve rahatsızlıkların UÇÖ organlarına anlatılması bu yolda ikna edici olabilir. Ne var ki Uzmanlar Komitesi kendisine iletilen taslağı incelemiş ve 2007 Raporu'nda bu öneriye de birincisi gibi sıcak bakmamıştır.

"Çift kriter" konusu yirmi yıldır UÇÖ'nün kaldırılması için üzerinde sürekli ısrar ettiği, Türkiye'nin de kendisi için tatminkâr bir çözüm üretmediği bir sorun olmuştur. Birkaç yıldır AB de aynı konuda ısrar ettiği içindir ki, sorunun öncelikli olarak bir çözüme ulaştırılması ciddi bir öneme sahip görünmektedir.

2) 1990'lar boyunca UÇÖ denetim organlarıncı Türkiye'ye yöneltilen eleştirilerin en önemlilerinden birini, yukarıda belirtildiği gibi grev ve lokavtların hükümet tarafından 60 gün süreyle ertelenmesi ve erteleme süresi sonunda Yüksek Hakem Kurulu'na başvurma zorunluluğundan dolayı ertelenmenin kesin bir grev yasağına dönüşmesi olmuştur. Bu konuda taslağın 17. maddesi ile Yasa'nın 33. maddesinde yapılan bir değişiklikle, Bakanlar Kurulunun grev ve lokavtı ertelemeyen önce grev veya lokavtın genel sağlığı veya ulusal güvenliği bozucu nitelikte olup olmadığı konusunda içinde sosyal tarafların da temsil edildiği Yüksek Hakem Kurulu'ndan istişarî mütalaa istemesi zorunluluğu getirilmiştir. Sosyal taraflar muhtemelen mevcut Anayasal kısıtı gözönüne alarak taslaktaki bu düzenlemeyi uygun bulmuşlardır. Nihayet erteleme kararına karşı yürütmenin durdurulması istemiyle Danıştay'a başvuru yolu açık bulunmaktadır. Erteleme süresi içinde anlaşma sağlanamamışsa nihai çözümü Yüksek Hakem Kurulu getireceğine göre Kurul'un istişari görüşünün baştan alınması yararlı

görülmüştür. Değişiklik önerisi olumlu olmakla beraber, bu düzenlemenin de UÇÖ'yü tatmin edici olduğu söylenemez. Ne var ki, Kurul'un istişarî mütaalasının birçok hukuka aykırı ertelemeyi önleyebileceği de düşünülebilir. Ancak, süre sonunda erteleme grev yasağına dönüşmesi olgusu muhafaza edildiğine göre, denetim organlarının eleştirisi devam edecek demektir.

Burada en arzu edilir durum, Anayasa'nın 54. maddesindeki hükmün değiştirilmesi, sonra da bir yasal değişiklikle erteleme konusunda 275 sayılı Kanun'un sistemine dönülmesi, yani erteleme grev hakkı yönünden ucu açık bir süreç haline getirilmesidir. ABD sisteminde geçerli olan erteleme de aynı esasa dayanmakta, Cumhurbaşkanı Türkiye'dekine benzer gerekçelerle erteleme kararı verebilmek için önce mahkemeden bu yönde bir karar (injunction) almakta, ancak bu karar üzerine grevi 80 gün süreyle, fakat süre sonunda grevin yeniden başlayabileceği kuralı ihlâl edilmeksizin erteleyebilmektedir.

Çeşitli Anayasa reformu paketlerinde ve son Anayasa değişikliği girişiminde 54. maddede bu yönde bir değişikliğin yapılmamış olması kuşkusuz talihsiz bir gelişme olmuştur.

3) Taslağın 15. maddesi ile 2822 sayılı Kanun'un 29. maddesi değiştirilerek, grev ve lokavt yapılamayacak işlerin kapsamı daraltılmıştır. Bu bağlamda, termik santralleri besleyen linyit üretimi, üretimi nafta veya tabii gazdan başlayan petrokimya işleri, kamu kuruluşlarınca yürütülen şehiriçi deniz, kara ve demiryolu ve diğer raylı toplu yolcu ulaştırma hizmetleri, havagazı ve petrol sondajı işleri grev-lokavt yasakları kapsamında çıkarılmıştır. Ancak bankacılık ve noterlik işleri ve su, elektrik, doğal gaz üretimi, tasfiyesi ve dağıtım işleri, can ve mal kurtarma işleri ve kamu kuruluşlarınca yürütülen itfaiye hizmetlerindeki grev ve lokavt yasakları devam etmektedir. Öneriler yasalaştığı takdirde, Kanun'da Sendika Özgürlükleri Komitesi'nin temel ve yaşamsal hizmetler kriterine uygun görme olasılığı yüksek bulunan sınırlı sayıda grev yasağı kalmaktadır.

Bu durumda, 29. maddede grev ve lokavt yapılamayacak işler can ve mal kurtarma işleri, cenaze ve tekfin işleri, su, elektrik, havagazı doğalgaz üretimi, tasfiyesi ve dağıtım işleri ile kamu kuruluşlarınca yürütülen itfaiye hizmetlerin ve bankacı-

lık ve noterlik hizmetlerinden ibaret olacaktır. Sadece bu yasaklardan bankacılığın birçok ülkede grev hakkı kapsamında işlem gördüğü dikkate alınırsa, bu sektördeki grev-lokavt yasağının muhafaza edilmesini UÇÖ'nün sorgulama olasılığı vardır. Denetim organlarının su ve elektrik üretimi ve dağıtım işlerini ise, yaşamsal ve temel hizmetler kapsamında değerlendirmeleri olasılığı yüksektir.

Öte yandan, grev ve lokavt yasağının bulunduğu yerleri belirten 30. madde muhafaza edilmiştir. Bunlardan "ilaç imal eden işyerleri hariç olmak üzere... sağlıkla ilgili işyerlerinde"ki grev-lokavt yasağının temel ve yaşamsal hizmetler kapsamında değerlendirilme olasılığı yüksektir. Ancak, eğitim ve öğretim kurumlarında ve Milli Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığınca doğrudan işletilen işyerlerindeki grev-lokavt yasağı için aynı şeyi söylemek güçtür.

Yine de UÇÖ'nün, mezarlıklar hariç, bu kategorilerde ve hatta sağlıkla ilgili işyerlerinde minimum hizmet gerekleri sağlandıktan sonra çalışanların çoğunluğunun grev hakkından yararlanmalarını istemesi, gündeme gelebilir. Buna karşılık, noterlik hizmetlerinde minimum hizmet gerekleri sağlanması koşuluyla grev hakkına izin verilmesi düşünülebilir. Ancak bilindiği gibi, sistemimizde 39. maddede öngörülen "greve katılmayacak işçiler" kavramı dışında bu çeşit koşullu bir grev-lokavt düzenlemesi yoktur.

Özetlersek, 29. maddede önemli bazı işlerin grev-lokavt yasağı kapsamından çıkarılmasını UÇÖ memnuniyetle kaydedecek, fakat önümüzdeki yıllarda 30. maddede muhafaza edilen bazı yasakları (örneğin eğitim ve öğretim kurumlarındaki grev yasağını) büyük bir olasılıkla sorgulamaya devam edebilecektir.

4) Ancak taslağın bazı süreçlere ilişkin süreleri kısaltmasına olumlu gözle bakılmayabilir. Gerçi UÇÖ 2822 sayılı Yasa'yı ayrıntılı düzenlemeleri dolayısıyla eleştirmekte, belli süre koşullarına uyulmamasının yetki kaybı ile sonuçlanmasını olumsuz değerlendirmektedir. Ancak yasanın öngördüğü bazı süreler azamî olup tarafların bu süre içinde anlaşmaları beklenmektedir. Bu bağlamda grev ve lokavt kararının 60 gün içinde değil de 30 gün içinde uygulamaya konması koşulunun getirilmesi, toplu görüşme süresinin 60 günden 30 güne (arbulucunun katılması halinde 45 güne) düşürülme-

si eleştirilebilir. Taslak adeta greve hızlı bir şekilde gitmeyi teşvik etmektedir. UÇÖ'nün eleştirisindeki amaç herhalde bu olmasa gerektir. Kaldı ki, toplu pazarlıkta asıl sonuç veren görüşmeler bu süreler içinde gerçekleştirilmektedir.

5) Taslak, UÇÖ eleştirilerine cevap vermeyi amaçlayan yukarıdaki değişikliklerden başka, bazı uygulama sorunlarına çözümler getirmeyi öngören birçok düzenleme yapmıştır. Örneğin, işverenlerin işletme niteliğini kazanan veya kaybeden işyerlerini Bakanlığa bildirme yükümlülüğü; yasa metnine "grup toplu iş sözleşmesi" kavramının eklenmesi; işyerinin ya da bir bölümünün devrinde toplu iş sözleşmesinin yeni işverenle olan ilişkiyi nasıl etkileyeceği; toplu sözleşmeden dayanışma aidatı ödeyerek yararlanmanın ancak sözleşmenin imzasından sonra söz konusu olacağı; faaliyeti durdurulmuş sendikalara dayanışma aidatı ödenmeyeceğine ilişkin hükmün kaldırılması; teşmilin ancak teşmil kararnamesinin yayınlanma tarihinden itibaren ileriye dönük olarak uygulanacağı; toplu görüşmeye çağrının sadece işçi sendikasıyla yapılabileceği; arabuluculuk sisteminin sadeleştirilmesi ve arabulucu seçimi sırasında taraflara daha geniş bir hareket serbestisi sağlanması; çağrı süresinin on güne indirilmesi işletmede grev ve lokavt yasakları kapsamı dışında kalan işyerlerinde tarafların vardığı anlaşma sonucu yapılan toplu sözleşmenin yasak kapsamındaki işyerlerinde de uygulanarak işletme sözleşmesi niteliğini kazanaacağı; uyuşmazlığın çözülmediğini taraflardan birinin görevli makama bildirmesinden sonraki altı iş içinde grev kararı alınabilmesi, böylece grev kararının alınmasının arabuluculuk şartına bağlı tutulmasından vazgeçilmesi vb. bu değişikliklerden bazılarıdır.

Taslak, usûle ilişkin bu değişiklik önerilerinde, örneğin işletmeye dahil işyerinin veya bir bölümünün devrinde toplu sözleşmenin nasıl etkileneceğine ilişkin düzenlemede AB normlarına uygun hükümler getirmeye çalışmış, diğerlerinde de UÇÖ normlarından sapmamaya gayret etmiştir.

Taslak, ayrıca usûle ilişkin bazı basitleştirmeler yapmış, geçerliliği kalmayan birtakım hükümleri metinden çıkarmıştır. İleride başka bazı uygulama sorunlarına ve hukuki tartışmalara yol açma olasılığı bulunsa dahi, bu değişikliklerin endüstri ilişkileri sistemimizin daha sorunsuz işlenmesini sağlayaca-

cağ olumlu düzenlemeler oldukları muhakkaktır. Sosyal taraflar ise taslaklar üzerinde yapmış oldukları incelemeler sonucunda önerilerden bazılarını, kendi açılarından eleştiriler yapmışlardır. Ancak Uzmanlar Komitesi'nin 2007 Raporu'ndan bu önerilerden bazılarını UÇÖ'nün olumlu bulduğu izlenimi edinilmektedir. Fakat, yukarıda da belirtildiği gibi, birçok noktada da eleştirel tutumlar devam etmektedir. Kamu görevlileri sendikalarına ilişkin mevzuatın değiştirilmesi bağlamında Komite "kamu görevlisi" tanımının yalnızca deneme süresini tamamlayan memurları kapsamını ve sendika kurucularında iki yıl çalışmış olma koşulunun aranmasını, bunun gibi bazı üst düzey yöneticilerinin yasanın kapsamı dışında bırakılmasını eleştirmekte, "güven unsuru" içeren görevlerdeki kamu görevlilerine ilişkin olarak bu görevlilerin örgütlenme hakkından tamamen hariç tutulmalarının uygun olmadığını ve kamu görevlileri için grev yasağının yalnızca kamu erkini kullanan memurlar ve kelimenin dar anlamıyla yaşamsal hizmetler için söz konusu olabileceğini, memurlar için grev yasağı olan hallerde de uzlaştırma ve çözümsüzlük durumlarında tarafsızlık ve sürat bakımından yeterli güvence içeren tahkim gibi mekanizmalara yer verilmesi gerektiğini hatırlatmaktadır.

Uzmanlar Komitesi ayrıca kamu görevlileri için yapılacak toplu görüşmelerin kapsamının sadece ekonomik konularla sınırlandırılmış olmasını eleştirmekte, toplu görüşme sonuçlarının onaylanmasının kamu makamının takdir yetkisine bırakılmasının gönüllü pazarlık ilkesine aykırı olduğunu belirterek, bu ve benzeri diğer eleştirilerinin 4688 sayılı Yasa'yı değiştirmesi öngörülen reformda dikkate alınmasını talep etmektedir. Dar ve gerçek anlamda memurlar (devlet yönetiminde kamu erkini kullanan görevliler) için Türkiye'nin 151 sayılı UÇÖ Sözleşmesi'ne tam anlamıyla uyum sağlayabilmesi için ya Anayasa'nın 128. maddesindeki tanım ve belirlemeleri değiştirmek ya da UÇÖ'yü kısmen olsun tatmin edebilmek için malî olmayan (idari) konularda zorunlu tahkimle sonuçlandırılacak bir toplu pazarlık modeli geliştirmek ve herhalde Anayasa'nın 53. maddesi ifadesinde paralel değişiklikler yapmak gerekecektir¹. Bu alanda kamu görevlileri için değişik uyuşmazlık çözme yöntemleri oluşturmuş ülke deneyimlerinden yararlanılabilir².

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Konuya bu incelemenin ama teması olan “UÇÖ normları ve Türkiye” açısından bakıldığında, Bakanlığın karşılaştığı belirli kısıtlara rağmen optimal bazı düzenlemeler getirmede başarılı olduğu söylenebilecektir. söz konusu kısıtlar; (1) Anayasa'nın öngördüğü bağlayıcı sınırlamalar, (2) belli konularda sosyal taraflar arasında mutabakatın sağlanamaması ve (3) ulusal koşullardan kaynaklanan uygulama deneyim ve sorunlarıdır. “Ulusal koşullar” kısıtı için, sendika üyeliğinden çekilmede noter onayı, işyeri ve meslek esasına göre sendika kurulmaması, işkolu düzeyinde toplu sözleşme yapılmaması, konfederasyonların toplu sözleşme ehliyeti olmaması ve bunların benzeri olan ve ön tasarımın üzerlerinde bir değişiklik önerisinde bulunmamayı yeğlediği konular gösterilebilir. Bunlar, Türk sisteminin 1963'ten bu yana karşılaştığı çeşitli uygulama sorunlarına çözüm olarak getirilmiş düzenlemelerdi; bu aşamada yerlerine alternatifler geliştirmek kolay görünmemektedir.

Önerilen düzenlemelerin mevcut halleriyle dahi yasama organından geçmesinin UÇÖ-Türkiye ilişkilerinde yumuşama sağlayacağı kuşkusuzdur. UÇÖ de koyduğu normların hepsine tam bir uyum sağlamanın her durumda kolay olmadığını bilincindedir. İstenen değişikliklerin gerçekleştirilmesi, ülkelerin siyasal ve ekonomik koşullarına yakından bağlıdır. Nitekim, günümüzde daha ileri sistemlere sahip gelişmiş ülkeler de UÇÖ denetim organlarıncaya zaman zaman eleştirilmekte, hükümetler UÇÖ Aplikasyon Komitesi'nde sorgulanmaktadır. Görünür gelecekte, Türkiye için çözümü oldukça çetin bir sorun, 98 sayılı Sözleşme'nin ifadesiyle “devletin yönetiminde görevli olmayan” memurlara da toplu sözleşme ve grev hakkının tanınmasına ilişkin UÇÖ taleplerinin karşılanmasıdır. Anayasa'da 2004 yılındaki değişikliklerle 90. maddede yer alan “usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalar ile kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda, milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınacaktır” hükmü karşısında, UÇÖ sözleşmelerinin bağlayıcılık niteliği daha da kesin bir nitelik kazanmış olmaktadır. Dolayısıyla, kamuda çok sayıda memur

run bu haklara sahip olmalarına ilişkin taleplerin çözümü bakımından gelecek ciddi sorunlara gebe görünmektedir.

DİPNOTLAR

★ Bu yazı, UÇÖ Aplikasyon Komitesi'nde 1989 yılından bu yana hükümet temsilcisi olarak yaptığımız gözlemlere ve edindiğimiz deneyimlere dayanılarak hazırlanmıştır. Bu nedenle, konuya ilişkin kaynaklara ayrıntılı biçimde atıf yapılmamıştır. Konuyla ilgilenenler, UÇÖ'nün yıllık temelde yayınladığı Report of Committee of Experts'e ve Komite'deki tartışmalar için Provisional Record'lara başvurabilirler. Ayrıca, bir bilim kurulu tarafından hazırlanan önceki taslakları yine UÇÖ eleştirileri açısından değerlendiren benzer bir incelememiz için, bakınız: Toker Dereli “Uluslararası Çalışma Normları, Sendika Özgürlükleri ve Türkiye: ILO eleştirileri Açısından Yeni Yasa Taslaklarının Değerlendirilmesi,” AB-Türkiye ve Endüstri İlişkileri, (Alpay Hekimler, editör) İstanbul: BETA, 2004, ss. 167-190.

Uluslararası Çalışma Örgütü, uluslararası çalışma normları ve bu alanda Türkiye'nin durumu hakkında ayrıntılı bilgi ve tahliller için, bakınız: Mesut Gülmez, Sendikal Haklarda Uluslararası Hukuka ve Avrupa Birliği'ne Uyum Sorunu, Ankara, Belediye İş Yayıncısı, 2005.

1 Bu konuda öneriler için, bakınız: Toker Dereli, Labour Law and Industrial Relations in Turkey, International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations, Kluwer, The Netherlands: 2006, pp. 376-377.

2 Bu alanda yeni bir inceleme için, bakınız: Süleyman Başterzi, “Uluslararası Sözleşmeler ve İç Hukuk Kuralları Çerçevesinde Kamu Görevlilerinin Toplu Pazarlık ve Toplu Sözleşme Sorunu”, TİSK AKADEMİ, Cilt 1, sayı 2, 2006/II, ss. 15-49.