

Prof. Dr. Metin KUTAL

Kadir Has Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

# 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasa Teklifi Hakkında Bir İnceleme\*

## GİRİŞ:

12 Eylül 1980 müdahalesi döneminde sendikal mevzuatın değiştirilmesi için 1981 yılından itibaren çalışmalar başlatılmış, yeni Anayasa'nın (1982) kabulünden sonra hazırlıklar hızlandırılmış ve 5.5.1983 tarihinde 2821 ve 2822 sayılı Yasalar Milli Güvenlik Konseyi'nde kabul edilmiştir. Her ne kadar o tarihlerde yasama erkini kısmen paylaşan Danışma Meclisi faaliyet halinde ise de söz konusu iki yasa Milli Güvenlik Konseyi'nin özel gündeminde yer aldığı için bu Meclis'te müzakere edilmemiş ve doğrudan doğruya Milli Güvenlik Konseyi tarafından kabul edilmiştir.

Tıpkı 1982 Anayasası gibi 2821 ve 2822 sayılı Yasaların da 1980 öncesi yaşananlara bir tepki özelliği taşıdığı kuşkusuzdur. Esasen 1982 Anayasası'nın ayrıntılı düzenlemelerinin bir amacı da yasa koyucunun ileriki yıllarda da bazı konularda

değişiklik yapmasını önlemektir. Bu nedenle Milli Güvenlik Konseyi'nde kabul edilen ve Türk endüstri ilişkileri sisteminde ciddi kısıtlamalar getiren yeni düzenlemelerin bir kısmının kaynağının doğrudan doğruya 1982 T.C. Anayasası olduğu söylenebilir.

Kasım 1983'te Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde Başkanlık Divanının teşkili ile parlamenter rejime, ciddi kısıtlamalarla, dönüldü. 1963 tarihli 274 ve 275 sayılı Yasaların yerini alan 2821 ve 2822 sayılı Yasalar fiilen ve hukuken uygulanmaya başladı. Ancak, sanılanın aksine, bu yasaların sağlıklı bir sendikacılık ve toplu pazarlık düzenine olanak vermediği, kısa sürede anlaşıldı.

Nitekim ILO'nun yıllık konferanslarında Türkiye Cumhuriyeti'nin sık sık gündeme alınarak ağır eleştirilere maruz bırakılması, hatta zaman zaman özel paragrafa alınması bu yasaların özgür bir sen-

dikacılık bakımından çok yetersiz kaldığını açıkça gösterdi.

Türk yasa koyucusunun bu tepkilere duyarsız kalmadığı ise bir gerçektir. Nitekim 1983'ten 2005 yılına kadar 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nda 11 kez değişiklik yapan yasalar çıkarılmıştır. Yeni düzenlemeler sırasında ILO normları da dikkate alınmaya çalışılmış; Ayrıca sendika özgürlüğünün temel sözleşmesi olan ILO'nun 87 sayılı Sözleşmesi (1948) çok gecikmeli de olsa, 1993 yılında T.C. tarafından onaylanmıştır. Bu durum ülkemizde işçi ve işverenlerin yanında kamu görevlilerine de sendika hakkı verilmesini zorunlu kılmıştır. Zira bu sözleşmede sadece işçilere değil, tüm çalışanlara örgütlenme hakkı tanınmıştır. Uzun bir bekleyişten sonra 2001 yılında 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu kabul edilmiş, ancak gerek 2821 ve 2822 sayılı Yasalarda yapılan değişiklikler, gerekse 4688 sayılı Yasa hükümleri uluslararası normlar açısından hiçbir zaman tatminkar olamamıştır.

Öte yandan Türkiye Cumhuriyeti'nin Avrupa Birliği'ne üyelik başvuru sürecinde geçiş döneminin başlaması sendikal hak ve özgürlüklerde de yeni açılımları zorunlu kılmıştır. ILO normlarının gereklerine dahi yanıt vermeyen sendikal bir mevzuatla AB müktesebatına uyum sağlanmasının mümkün olamayacağı açıktır. Yapılması gereken başta 1982 Anayasası'nın ilgili hükümleri olmak üzere 2821, 2822 ve 4688 sayılı Yasalardaki değişiklikleri bir an önce gerçekleştirmektir.

Anayasada, 2001 ve 2005 yıllarında değişiklik yapılması, 2821 ve 2822 sayılı Yasalarda çeşitli değişiklikleri öngören ve üç kişilik bir bilim kurulu tarafından hazırlanan yasa tasarıları, ILO çevrelerinde olumlu, ancak yetersiz bulduktan sonra Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nda ve Ekonomik ve Sosyal Konsey'de bu konuda görüşmeler, hazırlıklar yapılmış ve üçlü yapılanma çerçevesinde bazı ortak görüşler saptanmıştır.

Geçtiğimiz aylarda bu hususta iktidar partisine mensup yedi milletvekili tarafından hazırlanan kanun teklifi TBMM, Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu'nda görüşülmüştür. 2821 ve 2822 sayılı Yasalarda önemli değişiklikleri öngören bu kanun teklifinin bir değerlendirmesini yapmak bu incelemenin asıl amacını teşkil etmektedir.

## 1- KANUN TEKLİFİNİN BİÇİM YÖNÜNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

### 1- Teklifin başlığı içeriği yeterince yansıtmamaktadır

Kanun teklifi 2821 ve 2822 sayılı Yasalarda değişiklik yapmayı amaçlamıştır. Teklif metninde ise bu Yasalar yanında 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 9. maddesine bir fıkra eklenmiş; ayrıca aynı Yasa'nın 102. maddesinde değişiklik yapılmış ve aynı maddeye (j) fıkrası eklenmiştir. Bu durumda teklifin başlığında da 5510 sayılı Yasa'ya yollama yapılması gerekmektedir.

### 2- Sendikaların yönetim kurullarının oluşum biçimine ilişkin 15. maddenin yasa metninde muhafaza edilmesi

ILO Uzmanlar Kurulu sendikaların organlarının yasa ile, oluşum biçimlerine kadar, düzenlenmesini 87 sayılı Sözleşme'ye aykırı bulmakta ve bu gibi ayrıntıların sendika tüzüklerine bırakılmasını önermektedir.

Nitekim kanun teklifinde de (m.7) bu organların oluşum biçimi sendika tüzüklerine terk edilmiştir. Bu maksatla yasanın 7. maddesinin 16. bendinden sonra gelmek üzere 17. bent eklenmiştir. Ayrıca isabetli olarak "disiplin kurullarını düzenleyen 18. madde ile denetleme kurullarını veya denetçileri" düzenleyen 19. madde yürürlükten kaldırılmıştır. Buna karşılık yönetim kurullarının oluşumunu düzenleyen 15. madde yürürlükten kaldırılmamıştır (m.63-1). Bu maddenin özellikle korunduğu ileri sürülebilir. Zira bazı sendikaların yönetim kurulu üye sayısını artırmak suretiyle genel kurullardaki çoğunluğu elde etme gibi bir amaç izleyebileceği düşünülebilir. Bu takdirde 7 maddeye eklenen 17. bentte "yönetim kurulları" ibaresine yer vermemek gerekir.

Öte yandan konfederasyonların yönetim kurullarının en çok yirmi dokuz üyeden oluşacağına ilişkin hükmün de gözden geçirilmesi icap eder. Zira yeni teklifte işkolu sayısı 19'a indirildiğine göre buradaki en çok üye sayısı da 20 olarak belirlenmek gerekir.

### 3- Üyeliğin kazanılması ile ilgili yollama yapılan madde hatalıdır

Teklifin 15. maddesinde üyeliğin sona ermesi ile ilgili 25. maddenin iki fıkrası değiştirildikten sonra üyeliğin kazanılmasına ve üyeliğin sona ermesine ilişkin bir yönetmeliğin çıkarılacağı öngörülmektedir. (Ek fıkra) Ancak üyeliğin kazanılması ile 17. maddenin hiçbir ilgisi yoktur. Bilindiği gibi 17. madde yönetim kurulunun toplantıları ile ilgilidir. Üyeliğin kazanılmasına ilişkin madde ise 22. maddedir. Dolayısı ile atıf yapılması gereken madde 22. madde olması gerekir.

### 4- İşyeri sendika temsilcilerinin görev alanı ile ilgili cezai yaptırım

Teklif Tasarısında işyeri sendika temsilcilerinin tayini ve nitelikleri (m.34) ile bu temsilcilerin görev alanı ile ilgili düzenlemeler (m.35) aynı madde içinde toplanmakta ve böylece 35. madde yürürlükten kaldırılmaktadır (m.65). Ancak "ceza hükümleri" başlıklı 59. maddenin 3. bendinde 35. maddenin ikinci fıkra hükmüne yollama yapılmakta ve idari para cezası öngörülmektedir. Halbuki 35. maddede II. fıkra olmadığı gibi, bu madde tümüyle yürürlükten kaldırılmıştır. Kanımızca ortada maddi hata vardır ve yollama yapılması gereken maddenin 34/II olması gerekmektedir.

### 5- Sendika üyesi olamayacaklara ilişkin 21. madde tümüyle yasadan çıkarılabilir

2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun ilk şeklinde çok sayıda işçi ve işverenlere sendikalara üye olma yasağı konulmuştu (m.21). Bu yasakların 87 sayılı Sözleşme ile bağdaşması mümkün değildir. Zira adı geçen sözleşmede üye devletlere bu hususta tanınan yetki sadece silahlı kuvvetler ve polisle sınırlı bulunmaktadır. Halbuki 21. madde kapsamında öğrencilere bile sendikaya üye olma yasağı getirilmişti.

21. maddede 1988 (Yasa No:3449) ve 1995 (Yasa No: 4101) tarihlerinde yapılan değişikliklerle bu husustaki birçok yasak kaldırıldı, sadece maddenin birinci bendindeki "askeri şahıslar" kaldı. Askeri işyerlerinde işçi olarak çalışanlar bu yasağın kapsamı dışında tutulduğundan geriye mesleği as-

kerlik olanlar kalmaktadır. Bu gruba giren askeri şahıslar ise Türk mevzuatında kamu görevlisi statüsündedirler. Bu nedenle 21. maddeyi tümüyle yasadan çıkarmak mümkündür ve ILO karşısında bu değişiklik ülkemiz için bir avantaj niteliğindedir.

### 6- Sendika kurucularında aranacak nitelikler (m.5) bakımından eski Türk Ceza Kanunu'na yapılan yollamalar aynen muhafaza edilmiştir

Sendika kurucularında aranacak nitelikler açısından 5. maddeden sadece "Türk vatandaşı" ibaresi çıkarılmıştır. Bu değişikliğin AB normları açısından isabetli olduğu kuşkusuzdur. Ancak kuruculara daha başka çok sayıda nitelik aranmakta ve bunlar madde metninde tek tek sayılmakta, yürürlükten kaldırılan eski Türk Ceza Kanunu'nun birçok maddesine yollamalar yapılmaktadır.

5. maddenin içeriğinde bazı değişiklikler yapma gereği bir yana, ceza yasasına yapılan yollamalar en azından yeni yasa dikkate alınarak yapılmalıdır.

### 7- Kanun teklifinde terminoloji birliği sağlanamamıştır

Yasanın eski hükümleri ile yeni düzenlemeler arasında terminoloji birliğine yeterli özen gösterilmemiştir. Örneğin 2821 sayılı Yasa'nın 2. maddesinde işçi tanımı 4857'ye göre yapıldıktan sonra "bu kanun bakımından" işçi sayılanlar 274 sayılı Yasadaki esaslara göre düzenlenmiş ve "adi şirket mukavelesi" ibaresi aynen muhafaza edilmiş iken, aynı maddenin V. fıkrasında "adi ortaklık" deyimini kullanılmıştır.

B biçim açısından sakıncalı bulduğumuz diğer değişiklik ya da yanlışlıklar, ilgili maddelerin yorumlanması sırasında, açıklanmaya çalışılmıştır.

## II- 2821 SAYILI SENDİKALAR KANUNU'NDA KANUN TEKLİFİNİN ÖNGÖRDÜĞÜ DEĞİŞİKLİKLER

Öncelikle belirtmeliyiz ki, yapılması düşünülen değişiklikler mevcut kanunun birçok madde-

## İşveren vekili kavramında işletmenin bütününe sevk ve idareye yetkili olma durumu mevcut yasada tüm işveren vekilleri için zorunlu olan bir öge iken, Teklif bunu sadece tüzel kişiliği olmayan kamu kuruluşlarında zorunlu saymıştır.

sini ilgilendirmekte ve oldukça önemli bir içeriğe sahip bulunmaktadır. Bunlardan başlıcaları şunlardır:

### 1- “Tanımlar” başlıklı 2. maddede yapılan değişiklikler

2821 sayılı Yasa'nın 2. maddesinde yapılan en önemli iki değişiklikten biri işveren vekilleri tanımında yapılmıştır. Diğeri ise işyeri kavramının 4857 sayılı İş Kanunu paralelinde düzenlenmesidir.

#### a- İşveren vekilinin tanımı:

Teklif göre “İşveren adına hareket eden ve işin, işyerinin ve işletmenin yönetiminde görev alan kimselerle tüzel kişiliği olmayan kamu kuruluşları adına işletmenin bütününe sevk ve idareye yetkili olanlara işveren vekili” denir.

Kanımızca bu tanım mevcut işveren vekili kavramında ciddi değişiklikler yapmaktadır. Zira işletmenin bütününe sevk ve idareye yetkili olma durumu mevcut yasada tüm işveren vekilleri için zorunlu olan bir öge iken, Teklif bunu sadece tüzel kişiliği olmayan kamu kuruluşlarında zorunlu saymıştır. En azından Teklif metni böyle bir yoruma açık bulunmaktadır.

Hatırlanacağı gibi 274 sayılı Yasa döneminden beri İş Yasası'ndaki işveren vekili tanımı ile Sendikalar Yasası'ndaki tanım arasında işveren vekili kavramının farklı olması gerektiği kabul edilmiştir. Zira burada işverenlerle birlikte örgütlenmesi uygun görülen üst kademe (tepe) yöneticiler söz konusudur. Aksi halde iş yasalarındaki işveren vekili kavramı ustabaşlarına kadar inebildiğine göre bunların işveren sendikaları içinde örgütlenmesi gibi bir durumla karşılaşmamız mümkündür. Bu

nedenle uzun yıllar işyerini asıl işveren adına bütünü ile yönetenlerin bile Sendikalar Kanunu anlamında işveren vekili sayılamayacakları, sadece işletmenin bütününe yönetim erkine sahip olanların işveren vekili sıfatıyla işveren sendikalarına üye olabilecekleri kabul edilmiş ve yasal düzenlemeler bu doğrultuda yapılmıştır.

Sırası gelmişken belirtelim ki, tepe yöneticiler dışında işyeri ve işletmelerdeki işveren vekillerini, dilerlerse işçi sendikaları içinde örgütlenmeye yönlendiren Türk mevzuatının yeterli olduğu söylenebilir. Bu yüzden toplu sözleşme uygulamalarında “kapsam dışı personel” ciddi bir sorun haline gelmiştir. Bunun için batılı ülkelerde olduğu gibi bu kategoriye giren yöneticilerin ayrı sendikalar (cadres) içinde örgütlenmelerine olanak vermek gerekmektedir. Sendikaları düzenleyen mevzuatta şimdiye kadar bu alanda hiçbir adım atılmamıştır. Öyle anlaşılıyor ki yeni Kanun Teklifi de bu çözümden uzak kaldığı gibi, işveren vekili kavramında yeni tereddütlere neden olabilecek bir düzenleme getirmektedir. Kanımızca mevcut yasal düzenleme aynen muhafaza edilmelidir.

#### b- Teklifin işyeri tanımı:

4857 sayılı İş Kanunu'ndaki işyeri tanımı aynen benimsenerek Kanun Teklifine geçirilmiştir. İlk bakışta iki ayrı yasada da işyeri kavramının aynı esaslara göre tanımlanması tutarlı ve yararlı bir çözüm olarak görülebilir.

Ancak işveren vekili tanımında olduğu gibi, burada da 2821 sayılı Yasa'nın amacının toplu iş hukuku açısından teknik bir üretim birimi olan işyerini belirlemek olduğu unutulmamalıdır. Gerçekten toplu sözleşme yetkisi bu tanıma göre belirlenecek, grev uygulamaları, oylamaları vs. hep bu tanım çerçevesinde cereyan edecektir. Soruna bu açıdan yaklaşıldığında “aynı yönetim altında örgütlenen” tüm yerleri tek bir işyeri çerçevesinde değerlendirmek, ileride çok ciddi sorunlara neden olabilecektir. Örneğin şirket yönetim merkezinin üretim yapılan yerlerden başka yerlerde kurulu olduğu işletmelerde yetkili sendikanın belirlenmesinde beyaz ve mavi yakalı tüm personel dikkate alınacaktır. Uygulamada beyaz yakalı büro işçilerinin örgütlenme eğilimlerinin daha düşük olması sendikanın çoğunluğu temsil etmesi koşulu açısından ciddi sorunlar doğurabilecektir. Sendikaların yetki sürecinde karşılaşabilecekleri bu sorun Türki-

ye'nin ILO normları açısından da sıkıntılar yaşayabileceğini göstermektedir. Zira 98 sayılı sözleşmenin 4. maddesi uyarınca üye devletler toplu pazarlık uygulamasını kolaylaştırmak ve yaygınlaştırmakla yükümlüdürler. Aşağıda bu konuya dönme fırsatını yeniden bulacağız. Grev oylamalarında da aynı durumla karşılaşılması kaçınılmazdır. Görülüyor ki bireysel iş hukuku açısından isabetli olan bir tanım, toplu iş hukukunda aynı derecede başarılı olamayabilir. Bu nedenle işyeri tanımının, toplu iş hukukunun özellikleri dikkate alınarak yapılmasında yarar vardır.

## 2- “İşkolunun belirlenmesi” başlıklı 4. maddede yapılan değişiklikler

Kanun Teklifinde 4857 sayılı İş Kanunu (m.3) uyarınca işyerini kuran bir işverenin Bölge Müdür-lüğü'ne bir ay içinde yapmak zorunda olduğu bildirime dayalı olarak adı geçen müdürlükçe işkolu tespitinin yapılacağı; buna karşı işçi sendikalarının başvurusu üzerine bu tespitin Bakanlıkça yapılacağı ve sonucun Resmi Gazete'de ilan edileceği; daha sonra da ilgililerin başvurusu üzerine yargı (iş mahkemesi ve Yargıtay) tarafından kesin karara bağlanacağı öngörülmüştür.

Aynı maddeye eklenen bir fıkra ile de işkolu değişikliğinin bağitlanmış toplu sözleşmelerini ya da yetki prosedürünü etkilemeyeceği, yetki işlemlerinde bekletici bir neden sayılamayacağı açıklanmıştır.

Toplu pazarlık sürecini geciktirme amacıyla, genellikle kötü niyetli, itirazları engellemeyi öngören yeni fıkranın isabetli olduğu kuşkusuzdur.

Ancak, ilk fıkrada yer alan ve bölge müdürlüklerince işyerinin gireceği işkolunun belirlenmesi prosedürü konusunda bazı sorunlar doğacağına işaret etmeliyiz.

Bilindiği gibi ILO Uzmanlar Kurulu ve Sendika Özgürlüğü Komitesi bazı sendikaların şikayeti üzerine işyerinin gireceği işkolunun belirlenmesinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın devreye girmesini kuşku ile karşılamaktadır<sup>1</sup>. Konferansta eleştirileri yanıtlayan hükümet temsilcisinin Bakanlığın tespitine karşı yargı yolunun açık bulunduğu cevabı not edilmekle beraber yeterli görülmemektedir. Bu nedenle idari makamların devre dışı bırakılması önerilmektedir.

Kanun teklifinde ise işyerinin gireceği işkolunun belirlenme sürecine Bakanlık dışında bir de bölge müdürlüğü dahil edilmektedir. Süreci uzat-

ması açısından bu çözümün daha yoğun eleştiriye uğraması kaçınılmaz gibi görünmektedir.

## 3- Sendika kurucularında aranacak nitelikler (m.5)

Kanun teklifi 5. maddede sadece “Türk vatan-daşı” olma koşulunu kaldırmakla yetinmiştir. AB müktesebatına uyum açısından bu değişiklik isabetlidir. Ancak yukarıda da işaret edildiği gibi aynı maddede, belirtilen suçlardan hüküm giymemiş olma koşulları hep eski Türk Ceza Kanunu'na göre düzenlenmiştir. Maddenin yeniden gözden geçirilmesinde yarar vardır.

## 4- Sendikanın kuruluşunda uyulacak usul (m.6)

Sendika ve konfederasyonların tüzel kişilik kazanmaları ile ilgili esaslar muhafaza edilmiştir (m.6/IV). Tüzel kişiliğin kazanılmasından sonra tüzüğün yasaya aykırılığı veya kuruluş koşullarının gerçekleşmediği anlaşılırsa valilik sendikadan eksikliklerin bir ay içinde giderilmesini istemesi, aksi halde sendikanın faaliyetinin durdurulması için iş mahkemesine başvurusu yasa teklifinde öngörülmüştür.

Yargı süreci ile ilgili 54. madde hükmü de 6. madde kapsamına alınmıştır. Altıncı maddenin içinde tüzüğün kanuna aykırı ya da bilgilerin eksik olması ile ilgili hükümlere yer verilmesi kanımızca isabetli olmuştur. Böylece 54. ve 55. maddelerin yasadan çıkarılması mümkün olmuştur.

Ancak maddenin başlığı ile içeriği arasında bir uyumsuzluk ortaya çıkmıştır. Zira sendika kurulduktan, hatta bir süre faaliyette bulunduktan sonra tüzüğünü yasaya aykırı hükümlerle değiştirirse yine 6. madde uygulanacaktır. Bu nedenle madde başlığının “Kuruluşta uyulacak usul ve tüzüğün kanuna uygunluğu” biçimine dönüştürülmesinde yarar vardır.

## 5- Sendikaların organlarına ilişkin hükümlerde yapılan değişiklikler (m. 11, 13, 14, 15)

Tüzel kişiliğe sahip sendikaların işleyişi, doğal olarak, organları aracılığı ile gerçekleşmektedir. Öte yandan sendikaların, kuruluşları gibi, işleyişleri de demokratik esaslara aykırı olamaz (Anayasa m.51/son). Sendika içi demokrasiyi gerçekleştirebilmek için yasa koyucu, özellikle 1980 sonrası dö-

nemde, sendika organlarının kuruluş ve işleyişleri konusunda çok ayrıntılı düzenlemeler yapmıştır (2821, m.9-19). Çeşitli kademelerdeki sendikaların genel kurullarının üyelerden ya da delegelerden nasıl oluşacağı, genel kurullarda yapılacak seçimlerde uyulacak esaslar, diğer zorunlu organların üye sayılarından toplantı zamanlarına kadar Sendikalar Kanunu'nda düzenlemeler bulunmaktadır. ILO ise bu ayrıntılı düzenlemeleri sendikaların faaliyetlerini serbestçe yapma özgürlüğüne aykırı bulmakta ve bu ayrıntıların bir yönetmelikle düzenlenmesini veya bu gibi ayrıntıların sendikaların tüzüklerine bırakılmasını istemektedir<sup>2</sup>.

Kanun Teklifi bu eleştirilere yanıt vermek amacıyla ile 2821 sayılı Yasa'nın birinci kısmının ikinci bölümünde önemli bazı değişiklikler yapmıştır. Bunlardan bir kısmı sendikanın işleyişini kolaylaştırmak ve uygulamada karşılaşılan sorunları çözmek amacıyla taşımaktadır. Teklif tasarısı önceki yıllarda çok tartışma konusu olan ve bir süre Anayasa hükmü olduğu için değiştirilemeyen sendika yöneticilerinde aranan on yıllık bilfiil işçilik kademini kaldırmaktadır (m.14/XIV).

Ancak 5. maddedeki koşullardan biri olan sendikanın faaliyet alanına girdiği işkolunda fiilen çalışır olmaya yeni bir düzenleme getirilmektedir. Buna göre, "fiilen çalışma veya çalışmama koşulu sendikal kuruluşların kararlarına" bağlanacak ve bu husus sendikaların tüzüklerinde düzenlenecektir.

Sendika yöneticiliği yapabilecek kişilerin zor bulunduğu geri kalmış ülkelerde böyle bir hükme ihtiyaç duyulması doğaldır. Ancak Türk sendikacılığı bu sıkıntıyı hiçbir zaman yaşamamıştır. Sendika tüzüğüne konulan bir hükümle işçi sıfatına da-

**Teklifle getirilen hükmün sendikaya serbestçe üyelik ilkesine uyum sağlaması açısından yararlı olacağı beklenmektedir. Ancak başarısızlık halinde 1980 öncesi kaos dönemine dönme tehlikesini de beraberinde getireceği unutulmamalıdır.**

hi sahip olmayan bir kişi sendika yönetici olabilecek midir?

Yöneticilik yapacağı işkolunda hiç çalışmamış, başka işkollarında çalıştığından dolayı belirli bir sendikaya üye olamayan bir işçi tüzük hükmü uyarınca sendika yöneticiliğine seçilebilecek midir? Görülüyor ki bu yeni hüküm uygulamada bir çok sorunu gündeme getirebilecektir.

Sendikanın genel kurul dışında kalan diğer organlarının tek bir madde içinde toplanması (m.15) ve bunların faaliyet alanları ile yetki ve üye sayılarının sendika ve konfederasyonların tüzüklerine bırakılması kanımızca isabetli olmuş, ILO normlarına da uygun düşmüştür.

## 6- Sendika üyeliğinin kazanılması ve üyeliğin sona ermesi ile ilgili hükümlerde yapılan değişiklikler (m.22, 25)

İşçinin sendikaya üye olması ya da üyeliğin sona ermesi Türk hukukunda 1963 sonrası dönemde özel bir önem kazanmıştır. Batılı uzmanların anlamakta güçlük çektikleri bu durumun nedeni sendikaların toplu pazarlıkta yetkili olabilmeleri için üye sayılarının dikkate alınmasıdır. Nitekim 1963-80 döneminde kişisel başvuru esasının kabul edilmesi ciddi sorunlara yol açmış, sahte üyelik belgeleri ile yetki alan birçok sendika Türk endüstri ilişkilerinde istenmeyen olayların cereyan etmesine neden olmuştur.

Bu durum karşısında bir yandan yetkili sendikanın belirlenmesinde yeni arayışlar başlamış, öte yandan da üyeliğe giriş ve çıkışın noter kanalı ile düzene sokulması önerilmiştir. Böylece işçilerin gerçek temsilcisi olan sendikaların belirleneceği, sahteciliklerin son bulacağı ve sayıları bine yaklaşan sendikaların yol açtığı enflasyonun da ortadan kalkacağı düşünülmüştür.

Önce sendikadan çekilme noter işlemine bağlanmış (Yasa No:1317; R.G.12.08.1970), ancak asıl sahtecilikler üyelik başvuruları sırasında yapıldığından bu değişiklik sorununun çözümünde yeterli olamamıştır.

1982 Anayasası'nda işçi ve işverenlerin aynı işkolunda ancak bir sendikaya üye olabilecekleri kabul edilmiş (m.51/IV), 1983 yılında çıkarılan 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nda ise üyeliğe kabulde

de üyelikten çekilmede de noter işlemleri zorunlu tutulmuştur.

Toplu sözleşme yetkisi için işkolu barajı yanında sendika üyeliğinin noter koşuluna bağlanması sendika üyeliğinde ve sendika sayısında ciddi bir azalmayı beraberinde getirmiştir. Ancak yetki sorunu sağlıklı esaslara kavuşturulmadığı gibi, işyerlerinde çalıştırılan işçiler ve bunlardan sendikalara üye olanlarla ilgili istatistikler hiçbir zaman gerçek durumu yansıtamamıştır. Üstelik gerek doktrinde, gerek ILO Uzmanlar Komitesi raporlarında noter kanalı ile sendika üyeliği, serbestçe örgütlenme hakkına uymadığı ifade edilmiştir. ILO'nun bu konudaki eleştirilerine karşılık özgür toplu sözleşme hakkı bakımından bu formalitenin zorunlu olduğu ileri sürülmüştür.

Kanun Teklifinde 2821 sayılı Yasa'nın 22. ve 25. maddelerinde değişiklik yapılarak yeniden 1963 yasası dönemine dönülmektedir. Tek fark, üyelik başvurusunda bulunan işçinin 3 nüsha olarak doldurup imzaladığı üye kayıt fişinin bir nüshasının 15 gün içinde posta ile Bakanlığa gönderilmesi, "ayrıca internet üzerinden elektronik olarak" aynı Bakanlığa iletilmesidir.

Kanun Teklifinin 13. maddesinde 22. madde ile ilgili olarak IV. fıkrada üye kayıt fişinin 15 gün içinde Bakanlığa gönderilmesi açıklandıktan sonra son fıkranın son cümlesinde aynı konuda bir hüküm sevk etmenin anlamı bulunmamaktadır.

Kanun Teklifinde üyelikten çekilme de benzer hükümlerle yeniden düzenlenmiştir. Çekilme bildiri üye tarafından doldurulup imzalandıktan sonra en geç 3 işgünü içinde ilgili işverene, sendikaya ve Bakanlığa posta ile ve ayrıca internet üzerinden elektronik olarak gönderilmesi zorunlu tutulmuştur.

Sendikadan çıkarılmaya karşı üye yanında bölge çalışma müdürlüğünün de iş mahkemesine itiraz edebilmesi kaldırılmış, sadece ihraç edilen üyenin dava açabileceği kabul edilmiştir.

25. maddenin sonuna eklenen bir fıkra ile üyeliğin kazanılması ve kaybedilmesi ile ilgili usul ve esasları düzenlemek üzere Bakanlıkça bir yönetmelik çıkarılacağı öngörülmüştür.

Kanımızca bu yönetmelik olağanüstü bir önem taşımaktadır. Gerçi sistem bireysel ve yazılı bir başvuruya dayandığından öngörülen yönetmeliğin hareket alanı oldukça sınırlı kalacaktır. Ancak in-

ternet üzerinden elektronik posta ile yapılacak iletişimde sistemi kontrol altına alma çareleri düşünülmeli ve bu konuda yeni teknolojinin olanaklarından yararlanılmalıdır.

Yeni çözümün işçileri ve sendikaları noter külfet ve masrafından kurtarması, sendikaya serbestçe üyelik ilkesine uyum sağlaması açısından yararlı olacağı beklenmektedir. Başarılı olursa 50 yıla yaklaşan bir süreden beri kronikleşen bu sorun, uluslararası normlar ve uygulamalar ışığında çözüme kavuşmuş olacaktır. Ancak başarısızlık halinde 1980 öncesi kaos dönemine dönme tehlikesini de beraberinde getireceği unutulmamalıdır. Tek ümidimiz yukarıda sözünü ettiğimiz yönetmeliğin çözüme yardımcı olmasıdır.

## 7- İşçi sendikası yöneticiliğinin ve temsilciliğinin güvencesinde (m. 29 ve 30) yapılan değişiklikler

Profesyonel sendika yöneticilerinin sendikadaki görevlerinin sona ermesi halinde eski işyerlerine dönebilmelerine olanak vermek, böylece işçileri sendika yönetiminde görev almaya teşvik etmek Türk yasa koyucu tarafından 1963'ten beri benimsenmiş bir ilkedir.

Ancak uygulamada bu yöneticilerin işyerlerine dönmeleri sırasında sorunlar yaşanmaktadır. 2821 sayılı Yasa'daki gibi (m.29) "diğer isteklilere nazaran öncelik vererek", yeniden işe alma nasıl yorumlanacaktır? İşe alınmazsa hukuki yaptırım nedir? Yeni iş sözleşmesinin koşulları nasıl belirlenecektir? Bu olanaktan hangi yöneticiler yararlanabilecektir? Bu soruların cevapları hem yasa koyucu, hem de yargı organlarını meşgul etmiştir.

Kanun Teklifi olabildiğince profesyonel yöneticilerin işçilik haklarını koruyan yeni düzenlemeler getirmiştir. Eski işyerlerine dönmek isteyenlerin taleplerinin işverenlerce kabul edilerek işe başlatılmaları teklifte zorunlu tutulmuş, üç ay içinde başvuruda bulunma koşulu kaldırılmış, yönetici seçilmelerinden dolayı işten ayrılanlara istekleri halinde kıdem tazminatları ile diğer alacaklarının ödeneceği benimsenmiş, sendikanın kararı ile profesyonel yöneticiler amatör yönetici haline getirilirlerse onların da eski işlerine dönebilme yolu açılmıştır.

Önemli bir değişiklik de mevcut yasada yer

alan ve yönetim görevi sırasında bu görevle ilgili fiillerden dolayı suç işlemiş ve hüküm giymiş olanların bu haktan yararlanamayacaklarına ilişkin fıkranın 29. maddeden çıkarılmış olmasıdır.

İşyeri sendika temsilcilerine sağlanan güvencede de (m.30) yeni teklif önemli değişiklikler öngörmektedir. Hatırlanacağı gibi 4857 sayılı Yasa ile Türk mevzuatına ilk kez iş güvencesi getirilince sendika temsilcileri de aynı güvence kapsamına alınmışlar, sadece “temsilcilik faaliyetlerinden dolayı” işten çıkarılanlara yargı kararı ile işe iade edilmeleri halinde işe başlatmama (m.21/I) tazminatı (4 ila 8 aylık ücret tutarı) en az bir yıllık ücret tutarında bir tazminat olarak öngörülmüştür.

İşyeri sendika temsilcilerinin iş güvencesini genel hükümler (m.18-21) çerçevesinde ele almak kanımızca temsilcilerin hak kaybına neden olmuştur. Öncelikle 4857 sayılı İş Kanunu'nda öngörülen “geçerli nedenlerin” haklı nedenlere göre nispeten hafif nedenler olması bu güvenceyi ciddi biçimde tehlikeye sokmuştur.

Bilim Kurulu tarafından hazırlanan Taslakta olduğu gibi yeni Teklifte de bu sakınca giderilmiş ve temsilcilerin iş sözleşmelerinin haklı bir neden olmadıkça feshedilemeyeceği ilkesi kabul edilmiştir. Temsilcinin iş sözleşmesinin belirli ya da belirsiz süreli olması da yeni Teklifte isabetli olarak dikkate alınmamıştır. Ayrıca temsilcinin “işinden çıkarıldığı tarihten başlamak üzere temsilcilik süresinin devamınca ücreti ve diğer bütün haklarının işveren tarafından ödenmesi” sistemine dönülmüştür.

Maddeye eklenen bir fıkra ile de temsilcilere sağlanan bu güvenceden amatör sendika ve sendika şube yöneticilerinin de yararlanması sağlanmıştır. İşverenle iş ilişkisi devam eden amatör yöneticilerin de en az işyeri sendika temsilcileri kadar bu güvenceye ihtiyaçları olduğu düşünülürse yapılan bu yeni düzenlemenin isabetli olduğu kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Hatırlanacağı gibi Bilim Kurulu Taslağında da aynı düzenleme yapılmıştı.

Sendika yönetici ve temsilcilerine daha özel ve ileri güvencelerin sağlanması güçlü ve özgür bir sendikacılık hareketi için mutlaka gereklidir. Teklifin uygulama sorunlarını çözme amacı taşıdığı açıkça görülmektedir.

Sendika işyeri temsilcilerinin görevlerini düzenleyen 35. madde, 34. maddenin ikinci fıkrası olarak

aynen korunmuş ve doğal olarak 35. madde yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak bu arada 34. maddenin ikinci fıkrası kendiliğinden yerini eski 35. maddeye bırakmıştır. Halbuki madde 34/II işyeri sendika temsilcilerinde ve sendika kurucularında aranan nitelikleri aramakta idi. 5. maddedeki bu niteliklerin aranmaması kanımızca bir eksikliklerdir.

## 8- Sendikalara tanınan ve yasaklanan faaliyetlerde (m.32, 33, 37, 39) yapılan değişiklikler

2821 sayılı Yasa sendikaların çalışma hayatına ilişkin faaliyetleri (m. 32) ile sendika ve konfederasyonların sosyal faaliyetlerini (m.37) ayrı ayrı düzenlemiştir. Böylece sendikalara, konfederasyonlara nazaran daha geniş bir faaliyet alanı bırakılmıştır.

Sözü geçen iki madde çerçevesinde sendika ve konfederasyonlara tanınan faaliyetler ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir. Bu ayrıntıların bir kısmı uygulamada sorun yarattığı, sendikaların faaliyet alanında kısıtlamalara neden olduğu ileri sürülmüştür.

Yeni teklif 32. madde çerçevesinde oldukça basit bir düzenleme yapmış, 37. maddeyi yürürlükten kaldırmış ve sendikaların faaliyetlerini tüzük ve çalışma programlarına terk etmiştir. Bu çözümün ILO normlarına daha uygun olduğu kuşkusuzdur.

Yeni düzenlemeler karşısında 32. maddenin başlığı ile birlikte değiştirilmesinin yararlı olacağı kanısındayız. Ayrıca yürürlükten kaldırılan 37. maddenin son fıkrasının da 32. madde içinde yer almasının gerektiğini düşünüyoruz.

Teklif Tasarısının getirdiği en önemli yenilikten biri kanımızca 36. maddeyi tümüyle yürürlükten kaldırılmasıdır. Hatırlanacağı gibi bu madde sendika ve konfederasyonların kendi faaliyetleri ile üyelerine sağladıkları hak ve menfaatlerin üyesi olmayanlara uygulamasını sendikaların yazılı iznine bağlı olmasını öngörmektedir. Bu kuralın tek istisnası 2822 sayılı Yasa hükümleridir. Özellikle taraf sendika üyesi olmayan işçilerin dayanışma aidatı yoluyla toplu sözleşmeden yararlanmalarında (2822, m.9) sendikanın iznine gerek olmadığı yasanın açık hükmüdür. Ancak uygulamada işyerinin toplu sözleşme dışında iş sözleşmesi çerçevesinde sendika üyesi olmayanlara bazı menfaatler sağlayıp sağlayamayacağı tartışmalara neden oluyordu. Kuşkusuz bu uygulamalar sendika üyeliğini cezalandırma amacını taşıyorsa 2821 sayılı Yasa'nın 31.



maddesinin III. bendine göre bir ayırım yapıldığı sonucuna varılacaktır. Ancak işveren tarafından yapılan her düzenlemenin kötü niyet taşıdığı söylenemez. İşletmeciliğin gereği olarak bunların yapılmış olması da olasıdır.

Teklif Tasarısının 65. maddesi uyarınca 36. madde yürürlükten kaldırıldığına göre uygulamada yıllardan beri devam eden tartışmalar son bulacak, sorun sendika özgürlüğü çerçevesinde yargı kararları ile açıklığa kavuşturulacaktır.

Sendikalara yasaklanan faaliyetlere gelince;

“Temel Yasaklar” başlığını taşıyan 37. madde aynen muhafaza edilmektedir. Böylece anayasal düzene, demokratik esaslara aykırı faaliyetler (m.37/I) yanında dar anlamda siyasal faaliyetlerle uğraşma, siyasal partilerin ad, amblem, rumuz ve işaretlerini kullanma yasaklanmaktadır (m.37/II). Sendika yöneticilerinin yerel veya genel seçimlerde adaylıkları sırasında görevleri askıya alınmakta, seçilmeleri halinde sendikadaki görevleri sona ermektedir (m.37/III). Bu son yasakla ilgili düzenleme Anayasanın 82. maddesinde yer aldığından aksine bir değişikliği gerçekleştirmek bugün için mümkün değildir.

Sendikaların ticaretle uğraşması ve gelirlerini üyeleri veya mensupları arasında dağıtması konularındaki yasaklar 39. madde içinden alınıp 37. maddeye eklenmiş ve böylece 39. madde yasadan çıkarılmıştır.

Özetle denilebilir ki sendikaların yasak faaliyetlerinde hiçbir değişiklik yapılmamıştır. Bu durum karşısında 37. maddenin başlığının “Temel Yasaklar” olarak kalmasının bir anlamı kalmamıştır.

## 9- Sendikaların gelir ve giderleri ile ilgili maddelerde yapılan değişiklikler (m.40, 42, 43, 44)

Sendikaların gelir kaynaklarının sınırlanması bu örgütlerin özerklikleri ile ilgilidir. Kaldı ki 12 Eylül döneminde bazı sendikaların gelir ve giderlerini amaçları dışında edindikleri veya harcadıkları ileri sürülmüş ve bu konularda yasalara çok sayıda sınırlayıcı hükümler konulmuştur.

Elimizde bulunan yasa teklifi ise bu alanda önemli yenilikler öngörmektedir: Sendikaların gelir kaynaklarında bir değişiklik yapılmaz iken (m.40/I); bu örgütlere yurt içinden ve dışından

yardım ve bağışta bulunma yeni esaslara bağlanmaktadır (m.40/ III). Ayrıca sendikalara yardım ve bağış yapamayacak kurum, kişi ve kuruluşlarda da ciddi değişiklikler yapılmıştır (m. 40 /II).

Bağış ve maddi yardımların bankalar aracılığı ile yapılması, isabetli olarak, hükme bağlanmıştır (m. 40/I). Buna mukabil sendikalara yardım ve bağış yapamayacak tüm kamu kurumları yasak kapsamından çıkarılmış; sadece siyasal partilerin sendikalara yardım ve bağış yapması yasağı devam ettirilmiştir.

Daha önemlisi sendikalar kendilerinin ya da Türkiye Cumhuriyeti'nin üyesi bulunduğu kuruluşlardan, hatta yurt dışındaki diğer kişi, kurum ve kuruluşlardan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na önceden bildirimde bulunmak şartı ile aynı ve nakdi yardım ve bağış alabilmelerine izin verilmiştir (m. 40 /III). Dış kaynaklı bu gibi yardımların alınması halen yürürlükte olan yasaya göre çok daha sıkı hükümlere bağlıdır, Sendikaların ve Türkiye Cumhuriyeti'nin üyesi bulunduğu uluslararası kuruluşlardan başka kaynaklardan yardım ve bağış alınması Bakanlar Kurulu'nun iznine bağlanmış bulunmaktadır.

En etkili baskı gruplarından biri olan sendikaların amaçları ve faaliyet alanları ile hiçbir ilgisi olmayan kişi, kurum ve kuruluşlardan, Bakanlığa haber vermek suretiyle serbestçe yardım ve bağış alabilmesi kanaatimize göre sakıncalı olabilir. Gerçi ceza hükümleri başlıklı 59. maddeye göre; m. 40/III'e aykırı hareket eden sendika ve konfederasyon sorumlu yetkilileri hakkında hapis ve nakdi para cezası öngörülmüştür. Ancak yurt dışındaki kişi, kurum ve kuruluşlardan alınacak bu yardım ve bağışlarda Bakanlığın izin yetkisinin bulunmadığı hatırlanacak olursa bu cezai yaptırımın fazla bir anlam taşımadığı anlaşılacaktır. Zira bu gibi yardımları alan sendikanın Bakanlığa önceden bildirimde bulunmuş olması halinde bu suçun oluşmayacağı kuşkusuzdur. Kanımızca sendikaların yurt dışından alacakları yardım ve bağışlarda bazı kontrol mekanizmalarının devreye sokulmasında zorunluluk vardır. Sendikaların derneklerden farklı tüzel kişiler oldukları unutulmamalıdır.

Sendika yöneticiliğine seçilen işçilerin üç ay içinde vermek zorunda oldukları mal bildirimini (m.42) ve gelirlerin bankaya yatırılması (m.43) ile ilgili hükümlerde uygulamayı kolaylaştırıcı düzen-

lemeler yapılırken, “Giderler” başlıklı 44. madde yeniden düzenlenmektedir.

Sendikaların giderleri ile ilgili olarak yapılan değişiklikler ise sosyal amaçlı harcamaların nakit gelirlerinin %5'inden %10'una çıkarılması ve sendikaların gelirlerini tüzük hükümleri yanında “çalışma programları” çerçevesinde genel kurulca kabul edilmiş bütçe esaslarına göre kullanabileceklerine ilişkindir.

### 10-Sendikaların denetimi (m.47)

2821 sayılı Yasa'nın ilk biçimi ile sendikalara, iç denetim yanında, çok kapsamlı bir devlet denetimi getirilmişti. Bu düzenlemenin kaynağı kuşkusuz 1982 Anayasası'nın 52. maddesi idi. Devletin sendikalar üzerindeki idari ve mali denetim yetkisi doğal olarak Sendikalar Kanunu'nda ve daha sonra çıkarılan bir tüzükte ayrıntıları ile düzenlenmişti.

Ancak devletin sendikalar üzerindeki özellikle idari denetimi ILO'nun yoğun eleştirilerine uğramıştır. Sendikalar Kanunu'ndaki bu yasağın kaldırılabilmesi için öncelikle Anayasa'nın 52. maddesinde değişiklik yapmak gerekmiş ve nitekim 23.07.1995 tarihli Yasa ile 52. madde tümüyle Anayasa'dan çıkarılmıştır. Daha sonra Sendikalar Kanununda da (m.47) değişiklik yapılmış ve devlet denetimine son verilmiştir (26.06.1997, Yasa No: 4277).

Sendikaların, sendika denetim organları dışında denetlenebilmesi doktrinde ve uluslararası mevzuat ve yorumlarda üzerinde çok durulan bir konudur. ILO Sendika Özgürlükleri Komitesi'nin içtihatlarına göre devletle ilgisi bulunmayan bağımsız uzmanların sendikaları mali açıdan denetlemesi mümkündür. Nitekim Bilim Kurulu tarafından hazırlanan Taslakta (m.16) sendika ve konfederasyonların gelir ve giderlerinin yıllık dönemler halinde yeminli mali müşavirlere denettirileceği hükme bağlanmıştır.

Yeni yasa Teklifinde ise yeminli mali müşavirlerce yapılacak dış denetim ihtiyari hale getirilmiştir. “Denetim esasları işçi ve işveren konfederasyonlarının yazılı görüşleri alınarak hazırlanacak bir tüzükte” gösterilecektir. Tüzüğün çıkarılması Danıştay'ın vizesine bağlı olduğu düşünülürse bu uygulamanın yasa yürürlüğe girdikten sonra hemen başlayamayacağı tahmin edilebilir.

Kuşkusuz dış denetim yanında sendikanın denetim organlarının iç denetimi de devam edecektir.

Öte yandan yasa Teklifi sendikaların her hesap ve bütçe dönemine ait bilanço ve hesapları ile çalışma ve denetleme raporlarını Bakanlığa ve üyesi oldukları konfederasyona göndermelerini öngören 51. maddeyi tümüyle yürürlükten kaldırmıştır (Taslak m.65). Konfederasyona gönderme yükümlülüğüne ilişkin hüküm denetim maddesinin sonuna eklenmiştir (m.47/son). Şu halde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bu hesap ve raporları gönderme yükümlülüğü kaldırılmış olmaktadır. Sendikaların yazılı belgelere dayalı olarak hükümetçe denetlenmesi ILO Uzmanlar Komitesinin eleştirilerini çekiyordu. Kaldı ki bu denetim uzun süreden beri yasalarda yer almasına karşın uygulanması bildiğimiz kadarı ile, hiç olmamıştır. Bu nedenle yasadan çıkarılması kanımızca isabetli olmuştur. Ancak yeminli mali müşavirlerin ne zaman ve hangi durumlarda devreye gireceği yasa tasarısında açık esaslara bağlanmamış, konu çıkarılacak tüzüğe bırakılmıştır. Yukarıda da işaret edildiği gibi tüzük çıkarmak genellikle zaman aldığından ve tüzüğün içeriğinde denetim esaslarının nasıl düzenleneceği bilinmediğinden sendikaların dış denetimindeki boşluğun bir süre daha devam edeceği kanısındayız.

### 11-Sendikaların faaliyetinin durdurulmasına ilişkin değişiklikler (m.56)

Sendikaların yurt dışındaki diğer kişi, kurum ve kuruluşlardan Bakanlığa önceden bildirmeden aynı ve nakdi yardım almaları halinde yeni teklife göre cezai yaptırım (m.59/7) dışında sendikanın faaliyetinin durdurulması yönüne gidilemeyecek, sadece alınan yardım hazineye intikal ettirilecektir. Halbuki halen yürürlükteki yasada (m.56/I) sendikanın faaliyeti yargı kararı ile üç aydan altı aya kadar durdurulabilmektedir.

Ayrıca 5. maddede sayılan suçlardan biriyle mahkum olan birine sendika organlarında görev verilmesi halinde valiliğin, Bakanlığın bu hususu tespiti üzerine bu kişinin görevine son verilmesi istenecektir. Görevine son verilmemesi halinde yine yargı kararı ile sendikanın faaliyeti altı aydan bir yıla kadar durdurulmakta ve yöneticinin görevine son verilmektedir.

Teklif Tasarısında ise göreve son verme işlemi idari makamlarca yapılmaktadır.

Böylece her iki halde de sendikanın faaliyetinin durdurulması yönüne gidilemeyecektir. Maddede gerek biçim yönünden, gerek içerik açısından hatalar olduğu kanaatindeyiz. Öncelikle 56. maddenin başlığında yer alan “faaliyetin durdurulması” ibaresi değişmediğine göre maddenin içeriğine uymamaktadır. İkincisi teklif metninde sendikanın “tekrar faaliyete geçebilmesinden” söz edilmiş, halbuki bu ihtimal yeni teklifte yasadan çıkarılmış bulunuyor.

Ayrıca valilik ve Bakanlığın idari merciler olarak sendikalara bildirimde bulunmaları ve yöneticinin görevine son vermeleri sendikanın iç işlerine idarenin karışması anlamına gelmektedir ve ILO normlarına aykırıdır. Herhalde bir yargı organını devreye sokmak gerekmektedir. 56. maddenin gözden geçirilmesinde kanımızca yarar vardır.

## 12- Sendikaların kapatılmasına ilişkin hükümlerde yapılan değişiklikler (m.58)

Halen yürürlükte olan Sendikalar Kanunu'nun 58. maddesinde T.C. Anayasası'nın birçok maddesinde açıklanan temel ilkelere tek tek değinilmiş ve bunlara aykırı faaliyet gösteren sendikaların Cumhuriyet Savcısının istemi üzerine iş davalarına bakmakla görevli mahkeme kararı ile kapatılacağı hükme bağlanmıştır.

Kanun teklifi bu ayrıntılar yerine sadece “Anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara” aykırı eylemlerden söz etmiştir.

Kanımızca “Cumhuriyetin nitelikleri” ve “demokratik esaslar” ilkeleri çok önemli olmakla beraber bir sendikanın yasa dışı faaliyeti nedeniyle kapatılması için yeterli değildir. Örneğin Anayasanın tıpkı birinci ve ikinci maddeleri gibi değiştirilmesi hatta değiştirilmesinin teklif edilmesinin yasak olduğu “devletin bütünlüğü”, “resmi dili” gibi ilkelere aykırı faaliyetler kapatma nedeni sayılmayacak mı? Kanımızca sendika gibi çok etkili bir sivil toplum örgütüne, özellikle ülkemizde ülkenin bütünlüğünü, milletin bölünmezliği ilkelerine aykırı faaliyette bulunma yetkisini vermek kimsenin aklından geçmemektedir. Bunun gibi resmi dilin Türkçe olmasının tartışmaya açılması mümkün mü-

dür? Birkaç yıl önce bir kamu görevlileri sendikası aleyhine açılan davada yüksek yargı organlarının verdiği kararlar mevcut 58. maddeye dayanılarak verildiği unutulmamalıdır.

Özetle diyebiliriz ki anayasal düzene aykırı faaliyetleri nedeniyle yargı kararı ile sendikaların kapatılabilmesinde sadece Türkiye Cumhuriyeti'nin niteliklerini belirten 2. maddeye ve demokratik esaslara yollama yapılması yeterli değildir. Ulus ve ülke bütünlüğünü tehlikeye sokabilecek eylemleri de yasak kapsamına almakta kesin zorunluluk vardır.

Öte yandan yasa Teklifinde (m. 29) “Kapatma” başlıklı 58. maddede yapılan değişikliklerde biçimsel bir hataya da işaret etmekle yetinelim: Maddenin I. fıkrasında “kurum olarak aykırı faaliyette bulunan” ibaresine yer verdikten sonra, ikinci fıkrayı takiben metne eklenen fıkraya kanımızca ihtiyaç yoktur.

## 13- Ceza hükümlerine ilişkin hükümlerde yapılan değişiklikler (m.59)

Sendikalar Kanunu'nda üyeliğin kazanılması (m.22) gibi önemli değişiklikler, haklı olarak yeni ve ağır cezai yaptırımlara bağlanmıştır. Bunun gibi sendikaların yasaya aykırı kaynaklardan yardım ve bağış almaları da yeni cezai yaptırımlara tabi tutulmuştur.

Ceza hükümlerinde yapılan değişikliklerde maddi hataların bulunduğu yukarıda değinmiştik. Örneğin yollama yapılan 35. maddenin yürürlükten kaldırıldığını hatırlatmıştık. Bir başka maddi hata da “38. maddenin son fıkrası” ibaresinde yapılmıştır. Bu yollamanın 28. maddenin II. fıkrası olması gerektiğini düşünüyoruz.

## 14- İşkolları başlıklı 60.maddede yapılan değişiklikler

Sendikaların işkolu esasına göre kurulacağını (m.3) kabul eden Türk hukukunda, doğal olarak, işkolu kavramı özel bir önem taşımaktadır<sup>3</sup>. Öte yandan çağdaş dünyada benzer iktisadi faaliyetleri bir araya getirmek suretiyle işkollarını azaltma eğilimi devam etmektedir. Halbuki 2821 sayılı Yasa'da bunların sayısı 28'i bulmaktadır. Yeni bir düzenlemeye duyulan ihtiyaç Bilim Kurulu taslağında da yer almış (m.18) ve işkolu sayısı 18'e indirilmiştir.

Benzer bir düzenlemeye yasa Teklifinde de rastlanmaktadır (m.31). Bu düzenlemede gıda işkolu tarım işkolu içine alınmış, buna mukabil gemi yapımı ile metal; basın-yayın ile gazetecilik birbirinden ayrılmıştır.

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) işkollarının yeniden düzenlenmesine prensip olarak itiraz etmemekte, ancak bunun uluslararası meslek standartlarına uygun olmasını ve özellikle hükümetin bazı sendikalar lehine ya da aleyhine sonuç doğurabilecek yetkilere sahip olmamasını istemektedir. Objektif ve güçlü sendikacılık amacı ile yapılan değişiklikler Türk doktrininde de öteden beri tasvip edilmiştir.

Bu ilkelerin ışığı altında yapılan değişikliği (m.60) değerlendirdiğimizde gıda ile tarım, ormancılık, avcılık ve balıkçılık arasında, ilk bakıştaki benzerlik dışında, bir yakınlık olmadığı anlaşılmaktadır. Toprakta bu ürünlerin elde edilmesi ile bunların sanayi teknikleri ile yeni ürünlere dönüştürülmesinin nitelikleri bakımından çok farklı olduğunu düşünüyoruz. Kaldı ki tarım kesimindeki çok değişik çalışma koşulları ile gıda sanayinin hiç bir ilgisi yoktur.

Bunun gibi gazetecilikle iletişimin, gemi yapımı ile metalin birbirinden ayrılmasına da gerek yoktur. Nitekim uluslararası tasniflerde de bu ayırım yapılmamaktadır.

Kanun Teklifinde işkolu istatistiklerinin senede iki kez yerine bir kez yayımlanması ilkesi benimsenmiş ve 2822 sayılı Yasa'da öngörülen değişiklikler paralelinde konfederasyonların üye sayıları da Bakanlıkça Ocak ayında yayımlanacağı hükme bağlanmıştır.

### 15- İşçi konfederasyonlarına üyelik aidatının tahsili bakımından kolaylık sağlanmıştır (m.61)

Üyelik aidatının işçinin ücretinden kesilerek sendikaya gönderilmesi üzerinde çok tartışılan konulardan biridir. Sendikaları sağlam bir gelir kaynağına kavuşturması yanında birçok sakıncayı beraberinde getiren bu uygulama genellikle Avrupa ülkelerinde yasalarla güvence altına alınmamış ya da Fransız hukukunda olduğu gibi yasaklanmıştır.

Türk yasa koyucusu tarafından 1963 yılında

check-off sistemi benimsenmiş ve bir an önce sendikaların güçlendirilmesine çalışılmıştır (274 sayılı Sendikalar Kanunu, m.23). 1317 sayılı Yasa ile (1970) bu sistem federasyon ve konfederasyonları da kapsayacak biçimde genişletilmiştir.

Bu düzenleme o yıllarda doktrinde ciddi eleştirilere uğramıştır. Sendikaların üst kuruluşları, yapıları gereği, az sayıdaki üyelerinden aidat toplama sıkıntısı çekmelerini ve bu sorunu çözebilmek için check-off tan yararlanmak istemelerini sağlıklı bir sendikacılık açısından doğal karşılamak mümkün olmadığı ifade edilmiştir<sup>4</sup>.

Nitekim 2821 sayılı Yasa'da da üst kuruluşlar check-off kapsamı dışında bırakılmış ve şimdiye kadar bu yasada yapılan değişiklikler sırasında bu yönde bir düzenleme yapılmamıştır.

İnceleme konumuz olan yasa Teklifinde de konfederasyonlar 1970 değişikliğinde olduğu gibi check-off kapsamına alınmamış, sadece 61. maddeye eklenen bir fıkra ile "Konfederasyon üyesi sendikaların, üyeleri adına işverenlerden tahsil ettikleri üyelik aidatlarından üst kuruluşuna tüzüğü uyarınca ödemeyi taahhüt ettikleri üyelik aidatlarını en geç onbeş gün içinde konfederasyon hesabına yatırırlar" hükmü getirilmiştir. Ancak Teklifte bu yükümlülüklerini yerine getirmeyen sendikaların ne gibi hukuki ve cezai yaptırımlara tabi tutulacaklarına ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

## III-KANUN TEKLİFİNİN 2822 SAYILI TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ, GREV VE LOKAVT KANUNU'NDA ÖNGÖRDÜĞÜ DEĞİŞİKLİKLER

Kanun Teklifinin 36. maddesinden itibaren 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'nda değişiklik yapan hükümlere yer verilmiştir. Bunlardan başlıcaları şunlardır:

### 1- Toplu iş sözleşmesinin kapsamı ve düzeyine ilişkin yapılan değişiklikler (m.3)

Teklifte 3. maddede yapılan değişiklikler Bilim Kurulu Taslağına aynen uymaktadır. Özetle grup sözleşmesinin tanımı maddeye eklenmekte, işlet-

me sözleşmesine açıklık getirilmekte, işletme veya grup niteliğinin olup olmadığı konusunda çıkan uyuşmazlıklarda görevli mahkeme belirlemekte ve son olarak işverenlerin işletme niteliğini kazanan veya kaybeden işyerlerine ilişkin bilgileri belirli bir süre içinde Bakanlığa bildirme yükümlülüğü getirilmektedir.

## 2- İşletme sözleşmesi kapsamındaki bir işyerinin devredilmesi ile ilgili yeni düzenleme (m.8)

2822 sayılı Yasa'nın "Tarafların durumunda değişiklik" başlıklı 8. maddenin ilk fıkrasında toplu sözleşmenin sona ermesini gerektirmeyen haller arasında "işverenin değişmesi" ibaresinden sonra "işkolunun değişmesi" eklenmiştir. Şu halde işyerinin dahil olduğu işkolu 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 4. maddesi uyarınca itiraz üzerine değişmiş ise o işyerinde uygulanmakta olan toplu iş sözleşmesi bu değişiklikten etkilenmeyecektir. Uygulanması az da olsa kanımızca isabetli bir düzenlemedir.

Öte yandan 8. maddeye eklenen yeni bir fıkra önemli bir sorunu çözme amacı taşımaktadır; işletmeye dahil bir işyerinin tamamen veya kısmen başka bir işverene devredildiğinde işçilerin bu işlemede uygulanmakta olan toplu sözleşmeden kaynaklanan hakları ne olacaktır? Burada da kanun Teklifi esas itibarıyla Bilim Kurulu'nun hazırladığı Taslaktaki esasları benimsemiş, ayrıca işçi yararına bazı yeni düzenlemeler yapmıştır.

8. maddeye eklenen II. fıkraya göre böyle bir durumda devralan işverenin aynı işkoluna giren işyeri veya işyerlerinde yürürlükte olan bir toplu iş sözleşmesi olsa dahi, devralınan işyerinde uygulanan toplu sözleşmeden doğan hak ve borçlar yeni işverenle işçi arasında iş sözleşmesi hükmü olarak devam edecektir. Şu halde devredilen işyerinin işçisinin çalışma koşullarında yeni işveren bir değişikliği hemen yapamayacaktır. Ancak bu durum devirden itibaren bir yıl için geçerlidir. Bu süre geçtikten sonra 4857 sayılı İş Kanunu'nun 22. maddesi çerçevesinde taraflar yeni düzenlemeler yapabileceklerdir. Bilindiği gibi sözü geçen İş Yasası hükmü bu konuda işverene bazı yetkiler tanıırken, işçiye de iş güvencesinden yararlanma hakkını vermiştir.

Şayet devralan işveren bu işyerini kapsayan yeni bir toplu sözleşme yapmışsa bir yıllık süreye bakılmaksızın yeni toplu sözleşme hükümleri bu işçilere de uygulanacaktır.

Buraya kadar Bilim Kurulu'nun hazırladığı Taslakla aynı hükümleri benimseyen Teklif Tasarısında yeni bir hüküm dikkati çekmektedir. O da devir alınan işyerinde uygulanmakta olan toplu iş sözleşmesinin (bu işçilere) daha yüksek hak ve menfaatler sağlaması halinde bir yıllık süre, uygulanmayacaktır. Kuşkusuz işçileri korumak amacı ile getirilen bu hüküm uygulamada tereddüt yaratacak gibi görünmektedir. Kanımızca bir işyerini devralan işverenin bir yıllık süre içinde yeni bir toplu sözleşme yapması halinde devirden önceki toplu sözleşme hükümleri işçilere daha yüksek hak ve menfaatler sağlıyorsa bunların uygulaması devam edecektir. Farklı yorumlara yol açmaması için yeni eklenen ibarenin başına "veya" yerine "ve" sözcüğünün konulması gerekecektir. Herhalde yeni işverenin devraldığı işyerindeki çalışma koşullarını bir yıllık sürenin sonunda İş Kanunu'nun 22. maddesi çerçevesinde düzenleme yetkisinin bulunduğu kabul edilmelidir.

## 3- Toplu sözleşmeden taraf sendikanın üyesi olmayanların yararlanmasına ilişkin değişiklikler (m.9)

2822 sayılı Yasa'nın 9. maddesinde yapılan iki değişiklik dikkati çekmektedir. Birincisi taraf sendikanın üyesi olmayan işçinin yararlanma isteğini "ancak toplu sözleşmenin imzalanmasından sonra" yapılabileceğine ilişkindir. 9. madde metninde yeterli açıklık bulunmamasına karşın Yüksek Mahkeme öteden beri toplu sözleşmenin imzalanmasından sonra bu talebin yapılabileceğini kabul etmekte ve doktrinde de bu çözüm genellikle tasvip görmektedir. Şimdi bu çözüm yasa hükmü haline dönüştürülmektedir. Nitekim aynı hüküm Bilim Kurulu Taslağında da yer almış bulunuyordu.

İkinci değişiklik yararlanma karşılığında taraf sendikaya işçinin ödemek zorunda olduğu "dayanışma aidatı"nın miktarı ile ilgilidir. Halen yürürlükte olan hükme göre "dayanışma aidatı miktarı, üyelik aidatının üçte ikisidir". Teklif Tasarısında ise bu miktar "üyelik aidatı" sınırına yükseltilmektedir.

Yapılan değişiklik ilk bakışta çok haklı gibi görünmektedir. Zira taraf sendika üyesi olmayan işçilerin üyelik aidatından daha düşük bir katkı payı ile toplu sözleşmeden yararlanma hakkını elde etmesi haksız bir uygulama gibi görünmektedir. Gerçekte ise bu kısıtlama sendika özgürlüğü ile bağlantılıdır. Dayanışma aidatının yüksek tutulması sendikaya üye olma ya da olmama özgürlüğünü kısıtlamaktadır. Böylece kişinin kendi özgür iradesi ile sendikayı seçme hakkı kısıtlanmış olmaktadır. Bundan dolayıdır ki, Avrupa ülkelerinde imzalanan toplu sözleşmelerden işyeri ya da işkolundaki tüm işçiler, herhangi bir bedel ödemeksizin yararlanırlar. Bunun tek istisnası İsviçre'dir. Türk hukukundaki dayanışma aidatı da oradan alınmıştır.

Ayrıca üyelik aidatı sendikanın üyeye sağladığı tüm hakları kapsar iken, dayanışma aidatı sadece toplu sözleşmeden yararlanma hakkını vermektedir.

Yasa Teklifi bu düşünceleri yeterince dikkate almamış, sadece dayanışma aidatını üyelik aidatı ile sınırlı tutmuş ve bu aidatın miktarını sendika tüzüğüne bırakmıştır. Şayet bu öneri kabul edilecek olursa uygulamada dayanışma aidatının üyelik aidatı düzeyine çıkarılacağı kesindir.

#### 4- Toplu sözleşmelerin teşmiline ilişkin yapılan değişiklikler (m.11)

Batı ülkelerinde sosyal politikanın en önemli araçlarından biri olan teşmil, Türk hukukunda ne yazık ki bir türlü amacına ulaşamamış, başarı ile uygulanamamıştır.

Teşmil, bilindiği gibi, bağitlanan bir toplu iş sözleşmesinin, o işkolunda toplu sözleşme bulunmayan işyerlerini de kapsamak üzere yaygınlaştırılmasıdır. Bu yetki Türk hukukunda Bakanlar Kurulu'na tanınmıştır.

Uygulamanın başlayamaması ya da başarılı olmamasının nedenleri arasında yasa hükmünün (m.11) yetersiz olması da gösterilmiş ve zaman zaman yasalarda değişiklikler yapılmıştır. Örneğin 275 sayılı Yasa (1963) döneminde belirli bir işkolunda çalışan toplam işçilerin çoğunluğunu kapsayan bir toplu sözleşmenin teşmil edilebileceği hükmü bulunmaktaydı. Bu niteliğe sahip bir toplu sözleşme bulunmadığından teşmil uzun yıllar hiç işletilememiştir. 12 Eylül 1980 geçiş döneminin özel yasasına (No:2364) teşmille ilgili olarak konulan

hükümler ilk uygulamaların yapılmasına fırsat vermiş, 2822 sayılı Yasa döneminde de önemli bazı işkollarında teşmil işlemleri yapılmıştır. Ancak bu uygulamalardan işverenler çok şikayetçi olurken, işçi sendikaları da memnun kalmamışlardır.

2822 sayılı Yasa'da 1988 yılında yapılan değişiklikten sonra da beklenen sonuçlar elde edilememiştir.

İnceleme konumuz olan yasa önerisinde de teşmil ile ilgili 11. maddenin I. fıkrası yeniden düzenlenmiş ve maddenin sonuna bir fıkra eklenmiştir. Kanun teklifine göre "teşmil kararnamesinde kararın gerekçesi" açıklanacak ve teşmil kararı kararnamenin Resmi Gazete'de yayımlanmasını müteakip yürürlüğe girecektir. Bakanlar Kurulu'nun görüş için başvurduğu Yüksek Hakem Kurulu görüşünü 15 işgünü içinde bildirecektir. Halen yürürlükte olan maddede bu süre en çok 30 gündür (m.11/II).

Yasa önerisinin biçim hatalarından birine 11. maddede rastlanmaktadır. Yüksek Hakem Kurulu'nun görüş bildirmesi ile ilgili hüküm m.11/I'e alındığına göre Yasanın 11. maddesinin II. fıkrasının yürürlükten kaldırılması gerekmektedir. 65. maddede bu husus dikkate alınmamıştır.

11. maddeye eklenen fıkra ile de teşmil uygulaması yapılan işyeri veya işletmede yeni bir toplu sözleşmenin yapılması halinde teşmil uygulaması kendiliğinden sona erecektir. Aynı düzenlemeye Bilim Kurulu Taslağında da yer verilmiştir.

#### 5- Yetkili sendika kavramında yapılan değişiklikler (m.12)

Bir işçi sendikasının toplu pazarlıkta yetkili olabilmek için ne gibi özelliklere sahip olması gerektiği Türk toplu pazarlık sisteminde en fazla tartışılan konuların başında gelmiştir. Türk sendikalarının faaliyetlerini toplu pazarlık alanında yoğunlaştırmaları yetkili sendika kavramının önemini artırmış, yetki alan sendika gelişme olanağına kavuşurken, yetkiyi alamayan sendikaların üye kaybederek çoğu kez silinip gittikleri görülmüştür. Bu nedenle aynı işkollarında kurulu sendikalar arasında kıyasıya bir rekabet yaşanmış, özellikle 1980 öncesi dönemde üye sayılarını yüksek gösterebilmek için birçok sendikanın sahte üyelik fişlerine başvurdukları gözlenmiştir. Bunu önleyebilmek için yeni yasal düzenlemeler yanında birden çok sendikaya üyeliği yasaklayan Anayasal düzenlemelere kadar gidilmiştir. 1980 öncesi dönemde sayıları bi-

ne yaklaşan sendika sayısındaki enflasyonu önleyebilmek için 2822 sayılı Yasa'ya yetkili sendikada aranacak nitelikler arasına işyeri ya da işletmede çalışan işçilerin çoğunluğunu temsil koşulu yanında, işkolunda da en az %10 temsil gücüne sahip olma koşulu konulmuştur. İşkolu barajı olarak nitelendirilen bu koşulun uygulanması ile işçi sendikalarının sayısı yüz civarına inmiştir. Ancak işkollarında, işyerlerinde ve işletmelerde kaç işçi çalıştığı bunların da ne kadarının hangi sendikaya üye olduğu bir türlü sağlıklı istatistikle belirlenememiştir. Sendikaya üyelik ve üyelikten çekilmenin noter kanalı ile yapılmasının zorunlu tutulması da uygulamada karşılaşılan sorunları tümü ile çözmeye yetmemiştir.

İç hukukta bu sıkıntılar yaşanırken ILO, yetkili sendikanın belirlenmesinde hem çoğunluk, hem %10 işkolu barajının birlikte aranmasını 98 sayılı Sözleşme'ye aykırı olduğu iddiası ile hep eleştirilmiş ve çifte barajın kaldırılmasını istemiştir. Gerçekten her yıl Uluslararası Çalışma Konferansı'na sunulan Uzmanlar Komitesi raporlarında bu hususa değinilmektedir. Sözleşmeleri denetleyen Komisyon'da da Türkiye sık sık bu yüzden gündeme alınmış, sorgulanmış, hatta bazen özel paragrafa konulmuştur. Kuşkusuz bu durum sadece çifte baraj nedeniyle olmamış, Türk hukukundaki başka aykırılıklar da bu konuda etkili olmuştur.

ILO'nun çifte baraja itirazının nedeni T.C. tarafından 1951 yılında onaylanan 98 sayılı Sözleşmenin 4. maddesidir. Bu maddeye göre bu sözleşmeyi onaylayan üye devletler serbest toplu pazarlık hakkını geliştirmek, teşvik etmek ve bunu gerçekleştirmekle yükümlüdürler. Halbuki bir sendikanın yetki belgesi alabilmesi için işyeri (işletme) düzeyinde çoğunluğu temsil etmesi yanında ayrıca işkolunda da %10 barajını aşma zorunluluğu birçok sendikanın toplu pazarlık yapmasını engellemektedir.

ILO'nun itirazlarını önleyebilmek için son yıllarda çözüm bulma çabaları artırılmış, örneğin Bilim Kurulu Taslağı'nda işkolu barajının %5'e çekilmesi önerilmiştir. ILO bu öneriyi memnuniyetle not etmekle beraber yeterli bulmamıştır. %10 işkolu barajının tümüyle kaldırılmasının ise işverenlerin denetimi altında çok sayıda sendikanın kurulacağı, böylece 1980 öncesi döneme dönüleceği endişesini yaratmıştır.

ILO'nun eleştirilerine son yıllarda AB ve uyum süreci nedeniyle AB organları da katılmış ve sendikaların toplu pazarlığa başlayabilmek için yetki prosedürünün basitleştirilmesi istenmiştir.

Konu Ekonomik ve Sosyal Konsey'de de görüşülmüş ve işkolu barajının kaldırılması, buna karşılık sendika enflasyonunu önleyici yeni bir formül bulunması üzerinde mutabakat sağlanmıştır.

İnceleme konumuz olan Kanun Teklifinde yeni bir çözüm biçimi yer almaktadır. Buna göre bir sendikanın yetki alabilmesi için işyeri veya işletme düzeyinde işçilerin çoğunluğunu temsil etme koşulu aranmaya devam edecektir. Bu koşul yanında bu sendikanın Ekonomik ve Sosyal Konsey'de temsil edilen işçi konfederasyonlarından herhangi birine üye olması, kurulu bulunduğu işkolunda ülke çapında faaliyet göstermesi, birden çok işyeri veya işletmede örgütlenmiş bulunması gerekmektedir. İşçi sendikası bu niteliklere sahip değilse yetkili olabilmek için en az 80.000 üyeye sahip bir işçi konfederasyonuna üye olması yeterli sayılacaktır.

Teklifin öngördüğü yeni düzenleme "yetki" başlıklı 12. maddenin I. fıkrasında yer almaktadır. Yüzde on işkolu barajını kaldırmasının ILO'nun eleştirilerini önleme amacı taşıdığı görülmektedir. Ancak yukarıda sözünü ettiğimiz 98 sayılı sözleşme (m.4) bakımından sorunun çözüldüğünü söylemek güçtür. Zira yetkili sendikayı belirleyen yeni hükümde de çok sayıda özellik dikkati çekmektedir. Birinci olasılık bu sendikanın üç özelliği birden taşımasıdır. Yani Ekonomik ve Sosyal Konsey'de temsil edilen işçi konfederasyonlarından birine üye olmak, kurulu bulunduğu işkolunda ülke çapında faaliyet göstermek ve birden çok işyeri veya işletmede örgütlenmiş bulunmak. Bu özelliklerin bir veya birkaçına sendika sahip değilse ikinci olasılık karşımıza çıkmaktadır; en az 80.000 üyeye sahip bir işçi konfederasyonuna üye olmak.

Doğal olarak bu iki olasılıktaki koşullar yanında toplu sözleşme kapsamına girecek işyeri, işyerleri veya işletmede çalışan işçilerin yarıdan bir fazlasını temsil etme koşulu da aranacaktır.

Üstelik çoğunluk dışındaki koşullar serbestçe örgütlenme özgürlüğü açısından sorun yaratabilecek niteliktedir. Sendikanın Ekonomik ve Sosyal Konsey üyesi olan bir konfederasyona üye olma

koşulu, özellikle “kurulu bulunduğu işkolunda ülke çapında faaliyet gösterme” kavramı çok farklı yorumlara açık görünmektedir. Sendikanın kuruluşunda ülke çapında faaliyet gösterme amacının burada yetmeyeceği açıktır. Durum böyle iken sendikanın fiilen ülke çapında faaliyet gösterip göstermediği hangi esaslara göre belirlenecektir?

Bunun gibi yetki almak isteyen bir sendikanın en az 80.000 üyeye sahip bir konfederasyona üye olma zorunluluğunu 87 sayılı Sözleşme'nin 2. ve 3. maddeleri ile bağdaştırmak mümkün olabilecek midir? Bir konfederasyonun 80.000 üyeye sahip olmasının sağlıklı istatistikle tespitinde sorunlar yaşanmayacak mıdır? Türkiye için 80.000 üye gerçekçi midir?

Bütün bu sorular Kanun Teklifi yasalaşmadan yeniden gözden geçirilmeli ve 98 sayılı Sözleşme'nin 4. maddesi dikkate alınarak yeni bir düzenleme yapılmalıdır. Aksi halde ILO'nun eleştirileri daha da yoğunlaşarak devam edecektir.

Kanun Teklifinin 40. maddesindeki biçimsel bir hataya da bu vesile ile değinmekte yarar vardır. Yasanın 12. maddesinin I. fıkrasında işyeri ve işletmelerde işçilerin çoğunluğunu temsil koşulu açıklandıktan sonra yeni bir fıkra ile aynı esasların tekrarına gerek yoktur. Teklif metninden bu fıkra çıkarılmalıdır.

Noter kanalıyla üyelik sıfatının kazanılması ve kaybedilmesi uygulamasına son verildiğinden “işçi sendika ve konfederasyonlarının üye sayılarının tespitinde” Bakanlığa gönderilen (elektronik posta ve posta ile) üyelikle ilgili bilgi ve belgeler ile sosyal güvenlik kurumuna yapılan bildirimler esas alınacaktır.

Bakanlıkça senede bir kez, Ocak ayında, bu istatistikler yayımlanacak ve bunlar yeni istatistikler yayımlanıncaya kadar geçerli olacaktır. Yetki belgesini almak üzere başvuruda bulunan veya yetki belgesini alan işçi sendikasının yetkisini daha sonra yayımlanacak istatistikler etkilemeyecektir. Bu düzenlemeler bilindiği gibi şimdiki Yasanın 12. maddesinde de mevcuttur.

III. fıkraya eklenen bir hükme göre toplu sözleşme süresinin bitmesinden önceki altmış gün içinde, yeni sözleşme için yetki işlemlerine başlanabilecek, ancak Anayasanın 53. maddesi uyarınca “yapılacak toplu iş sözleşmesi, önceki sözleşme sona ermedikçe, yürürlüğe giremeyecektir.” Yürürlükteki Yasanın 7. maddenin son fıkrasında yer

alan bu hüküm böylece 12. madde içine alınmakta ve 120 günlük süre 60 güne indirilmektedir. Kanımızca bu son düzenlemeler isabetlidir.

## 6- Yetkili sendikanın belirlenmesi, toplu pazarlık süresi ve uyuşmazlığın tespitine ilişkin değişiklikler (m.13, 18 ve 21)

12. maddede yapılan değişiklikler nedeniyle Bakanlığın yetkili sendikayı belirleme esasları (m.13) da yeniden düzenlenmiştir. Bakanlık, toplu iş sözleşmesi yapmak isteyen sendikanın 12. maddedeki niteliklere sahip olması halinde başvuruyu temsil gücüne sahip konfederasyonlara üye olan işkolu sendikaları ile taraf işveren sendikasına ve sendika üyesi olmayan işverene bildirecektir. Uygulamada olumlu tespit yazısı denilen bu bildiriye mevcut yasa göre 6 işgünü içinde yapması gerekmektedir. Yasa Teklifinde bu süre kaldırılmıştır. Başvuruyu yapan sendika “çoğunluğu haiz olmadığına tespiti halinde bu bilgiler sadece başvuran sendikaya” bildirilecektir (Olumsuz tespit yazısı). Eski 13. maddeden alınan bu son hüküm 12. maddedeki yeni düzenlemeler karşısında, doğal olarak, yetersiz kalmaktadır. Zira Bakanlık başvuruda bulunan sendikanın sadece çoğunluğa sahip olup olmadığına değil, yetki için aranan diğer nitelikleri de haiz olup olmadığına bakacaktır. Bu açıdan 13. maddenin son cümlesinin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

13. maddenin son fıkrasında “yetkili sendikanın tespiti ile ilgili usul ve esasları” düzenlemek üzere çıkarılacak yönetmelikte bu gibi ayrıntıların gösterileceğini tahmin etmekteyiz.

2822 sayılı Yasa'nın “yetki itirazı” (m.15), “yetki belgesi” (m.16), “toplu görüşmeye çağrı” (m.17) maddelerinde herhangi bir değişiklik öngörülmemiştir.

“Görevli Makam” başlıklı 18. maddede ufak bir yenilik getirilmiş ve “birden fazla bölge müdürlüğünün” yetki alanına giren sözleşmeler, grup toplu iş sözleşmesi olarak açıklığa kavuşturulmuştur.

Toplu iş uyuşmazlığının tespiti ile ilgili 21. madde de yeniden düzenlenmiş, iki fıkradan oluşan madde tek fıkraya indirilmiş; en önemli değişiklik toplu pazarlık süresi 60 günden 30 güne indirilmiştir. Grup toplu iş sözleşmelerinin daha fazla süre gerektireceği dikkate alınarak pazarlık süresi, bu-



rada 45 gün olarak belirlenmiştir. Bu süreler içinde anlaşma sağlanamazsa taraflardan biri durumu görevli makama 6 işgünü içinde bildirecek, böylece toplu iş uyuşmazlığı tespit edilmiş olacaktır.

## 7- Barışçı çözüm yollarından arabuluculuk konusunda önerilen yeni bir model (m. 22)

Toplu iş uyuşmazlıklarında taraflar mücadele silahlarına (grev ve lokavt) başvurmadan önce barışçı bir süreçten geçmeleri birçok ülkenin yasasında yer alan bir uygulamadır. Ancak bu süreç mücadele silahlarının yerini almamalı, başka bir ifade ile tarafları bağlayıcı bir güce sahip olmamalıdır.

Türk yasa koyucu da, grev hakkını tanıdığı ve yasa ile düzenlediği 1963'ten beri barışçı bir çözümlü devreye sokmakta yarar görmüştür. 1963-80 döneminde "uzlaştırma" sistemine yer vermiş, ancak uygulamanın yeterince etkili olamaması ve karşılaşılan diğer sorunlar nedeniyle 1983'te resmi arabuluculuk modeline geçilmiştir.

Uyuşmazlık halindeki tarafların güvenini kazanmış bir barışçı çözüm sistemine maalesef 2822 sayılı Yasa döneminde de ulaşılamamıştır. Kuşkusuz bu sistem tümü ile işe yaramaz bir kurum konumuna düşmemiştir. Ancak birçok uyuşmazlıkta geçilmesi zorunlu bir aşama olarak işçi sendikalarınca değerlendirilmiş, gereksiz harcamalara neden olan, grev haklarının kullanılmasını geciktirmekten başka bir işe yaramayan bir kurum olarak görülmüştür. Sistemi iyileştirebilmek için yasa koyucunun çabaları da yeterince etkili olamamıştır. Örneğin 2822 sayılı Yasa'nın 22. maddesinde 1986 ve 1989 değişiklikleri arabuluculuk kurumunun sorunlarını çözmeğe yetmemiştir.

Öte yandan doktrinde uyuşmazlığın bu aşamasında barışçı bir çözümün devreye girmesinin yararı hep ifade edilmiş, arabuluculuktan tamamen vazgeçilmesi uygun bulunmamıştır.

İnceleme konumuz olan Yasa Teklifinde de arabuluculuk tarafların anlaşmasına bağlı olarak devreye girebilen bir barışçı çözüm olarak muhafaza edilmiştir. Buna mukabil toplu pazarlık süresinde tarafların anlaşmaya varamaması halinde devreye giren "zorunlu arabuluculuk" sistemden çıkarılmıştır.

Yasa Teklifine göre, kural olarak 30 güne indirilen toplu pazarlık sürecinde, taraflar anlaşmak

koşulu ile ilk on beş gün içinde görüşmelere katılmak üzere resmi listeden ya da liste dışından bir kişiyi arabulucu olarak belirleyebileceklerdir. Böylece arabuluculuk hem zorunlu olmaktan çıkarılmış, hem de bu görevi yapacak olanların resmi listeden seçilmesi zorunluluğu kaldırılmıştır. Taraflar anlaşmak suretiyle arabulucuyu, pazarlık aşamasında devreye sokmuşlarsa, bu görev 15 gün sürecektir. Şayet toplu iş uyuşmazlığı bir grup sözleşmesinin pazarlığından çıkmışsa arabulucunun görev süresi tarafların anlaşması ile en çok altı iş günü uzatılabilecektir.

Grev aşamasına daha çabuk geçebilmek açısından yeni düzenlemenin pratik bir yarar taşıdığı kuşkusuzdur. Ancak toplu iş mücadelesine karar vermeden önce barışçı bir çözüme başvurma zorunluluğu ortadan kaldırılmış olmaktadır. Türk endüstri ilişkileri sistemini bu olanaktan yoksun bırakmak, kanaatimizce isabetli değildir. Kuşkusuz mevcut sistemin işleyişini kolaylaştırmak, örneğin taraflara resmi liste dışından da kendi arabulucuları belirleme yetkisini vermek uygun olur diye düşünüyoruz<sup>5</sup>.

Kanun Teklifinde "resmi arabuluculuk teşkilatı" başlıklı 59. maddenin bazı fıkralarında değişiklikler yapılmış. II. ve V. fıkralarda öngörülen "tüzüğün", "yönetmelik" biçiminde düzenlenmesi uygun bulunmuş ve VII. fıkrada da taraflarca serbestçe belirlenen arabulucu ücretinin "ilgiliye ödenmek üzere resmi arabuluculuk hesabına" yatırılacağı açıklanmıştır. Bu değişikliklerin uygulamayı kolaylaştırmak amacı taşıdığını düşünüyoruz ve isabetli buluyoruz.

## 8- Yasal grev kararı ve grev yasakları konularında yapılan değişiklikler (m. 27, 29, 30, 32)

Arbuluculuk sisteminde yapılan değişiklikler nedeniyle sendikanın yasal bir grev kararı vermesi ile ilgili 27. maddenin ilk fıkrasında da yasa teklifi değişiklik yapmıştır.

Buna göre 21. madde uyarınca taraflardan birinin toplu iş uyuşmazlığını tespit amacıyla durumu görevli makama bildirmesi ya da tarafların anlaşmak suretiyle bir arabulucuyu devreye sokmaları ile arabulucu raporunun görevli makamca taraflara tebliğinden itibaren ilk altı işgünü içinde işçi sen-

dikası grev kararı alamayacaktır. Literatürde soğutma süresi adı verilen bu süre geçtikten sonra sendika yetkili organı ikinci 6 işgünü içinde grev kararını alabilecektir (m.27/II).

Kanun Teklifi 27. maddenin sadece ilk fıkrasında yeni bir düzenleme yapmış, sözü geçen maddenin diğer hükümlerine dokunmamıştır.

Yasal bir greve sendikanın bir an önce karar verebilmesini ve bu eyleme başlayabilmesini ILO Uzmanlar Komitesi yıllardan beri önermektedir. Bu açıdan 27/I'de yapılan değişiklik isabetlidir. Ancak ILO'nun eleştirileri, grev bakımından sadece bundan ibaret değildir. Örneğin ikinci altı işgünü içinde grev kararı alma zorunluluğu, aksi halde "yetki belgesinin" hükmünün kalmaması, alınmış grev kararının belirli bir süre içinde kullanılma zorunluluğu (m.37) gibi grev hakkının kullanılmasını zorlaştıran hükümler olarak aynen devam etmektedir.

Grevin yasak olduğu işler (m.29), bu yasağın bulunduğu yerler (m.30) ve yasaklar nedeni ile Yüksek Hakem Kuruluna başvurma (m.32) hükümlerinde Kanun Teklifi bazı değişiklikler ve yenilikler getirmiştir. Bilindiği gibi grev hakkına konulan yasaklar ILO tarafından 87 sayılı Sözleşme çerçevesinde değerlendirilmekte ve 2822 sayılı Yasa'daki yasakların büyük bir kısmının Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin veya Uzmanlar Komitesi'nin içtihatlarına aykırı olduğu hatırlatılmaktadır. Konunun ayrıntılarına girmeksizin diyebiliriz ki "temel hizmetler" kavramını ILO içtihatları sınırlamakta ve halkın tamamının veya bir kısmının bu hizmetlerin kesintiye uğramasından dolayı kişilerin sağlığının, güvenliğinin veya hayatının tehlikeye girmesi halinde grev hakkına kısıtlamalar getirilebileceğini kabul etmektedir.

2822 sayılı Yasa'nın 29, 30 ve 31. maddelerin ilk biçimindeki yasakların bu ölçüte uymadığı açıktır. Bu nedenle özellikle 29. maddede yapılan değişikliklerle bu yasaklar azaltılmıştır. Ancak sözü edilen maddede örneğin bankalarda ve 30. maddedeki eğitim ve öğretim kurumlarında çalışanların grev hakkı bulunmamaktadır.

Kanun Teklifi bu yasakların bir kısmını kaldırmaktadır. Örneğin "su, elektrik, doğal gaz ve petrol sondajı, üretimi, tasfiyesi ve dağıtımı" işlerinde grev yasağı devam ederken, "üretimi nafta veya tabii gazdan başlayan petrokimya işlerindeki" grev yasağı kaldırılmaktadır. Bunun gibi kamu kuruluş-

larınca yürütülen şehir içi deniz, kara ve demiryolu ve diğer raylı toplu yolcu ulaştırma hizmetleri ile bankacılık işkolundaki grev yasakları kaldırılmaktadır. 30. maddedeki "eğitim ve öğretim kurumları" da bu yasak kapsamından çıkarılmakta, buna karşılık aşı ve serum üreten işyerlerine "kan ürünleri" de eklenmektedir.

Bu değişikliklerin Türk mevzuatını ILO normlarına yaklaştırma bakımından önemli bir adım olduğu kuşkusuzdur. Ancak 29. maddenin sonuna "bankacılık sektörü" ile ilgili olarak eklenen yeni fıkrayı anlamak mümkün değildir. Bu hükme göre "Bankacılık sektöründe sözleşmeleri gereği taahhüt edilen hizmetlerin grev ve lokavt uygulaması sırasında verilmesine devam" edilecektir.

Bırakınız Avrupa ülkelerini hiçbir çağdaş ülkede bulunmayan bankacılık sektöründeki grev yasağının 2822 sayılı Yasa'dan çıkarılıp çıkarılmadığı bu fıkra nedeni ile anlaşılammaktadır. Pek açık olmamakla beraber banka çalışanları iş sözleşmeleri çerçevesinde yapmayı taahhüt ettikleri hizmetleri grev uygulaması sırasında da vermeğe devam edeceklerdir. Böyle bir grev türü, bildiğimiz kadarı ile, dünyada mevcut değildir. Kamu bankacılığının halen kısmen devam ettiği, çok sayıda sermaye gruplarına ait bankaların faaliyet gösterdiği ülkemizde, grev eğiliminin esasen düşük olduğu bankacılık sektöründe grev yasağının tümüyle kaldırılması zamanı çoktan gelmiştir. Göstermelik bir yasa değişikliğinin sorunun çözümüne bir yarar sağlamayacağı dikkate alınmalı ve buna göre yasa metni yeniden düzenlenmelidir.

Öte yandan grev yasağı olan işler ve işyerlerinde toplu iş uyuşmazlığının Yüksek Hakem Kurulu tarafından çözüme bağlanarak toplu iş sözleşmesinin oluşmasını düzenleyen 32. maddede de Kanun Teklifi yeni bir düzenleme getirmektedir. Uygulamada özellikle işletme toplu sözleşmelerinde ortaya çıkan bu sorun doktrinde ve yüksek yargı kararlarında uzun süreden beri tartışmalara neden olmaktadır: Bir işletmeye ait işyerlerinden bazılarında grev yasağı bulunurken bazılarında böyle bir yasak bulunamayabilmektedir. İşletme toplu sözleşmesi aynı işverene ait aynı işkolundaki işyerlerini kapsayan tek bir sözleşme (m. 3/II) olmak zorunda olduğuna göre bu sözleşme tüm işyerleri için Yüksek Hakem Kurulu'nun verdiği karara göre mi oluşacak, yoksa grev yasağı bulun-

mayan işyerlerinde tarafların anlaşması sonucu mu oluşacaktır? Anayasal bir hak olan grev hakkının işletmeye ait bir kısım işyerinde uygulanmasının engellenmesi düşünülemez. Nitekim Bilim Kurulu Taslağında da bu durumda Yüksek Hakem Kuruluna başvurulamayacağı öngörülmüş idi.

Kanun Teklifinde de grev hakkı ön plana çıkarılmış, ancak madde metni kanaatimizce iyi düzenlenmemiştir. Zira uyumsuzluğun tespiti (m.21) veya arabuluculuğun başarısız kalmasından (m.23) itibaren 6 işgünü içinde Yüksek Hakem Kurulu'na başvurulabileceği öngörülmektedir. Şayet "aynı süre içerisinde işletme içinde yer alıp grev ve lokavt yasağına tabi olmayan işyerleri için grev kararı alınmışsa başvuru hükümsüzdür". Halbuki 27. maddenin ilk fıkrasına göre ilk 6 işgünlük sürede grev kararı alma yasağı vardır. Dolayısıyla sendikanın grev yasağı olmayan işyerleri için grev kararını "bu süre içinde" alması hukuken mümkün değildir. Madde yeniden kaleme alınmalı ve "aynı süre içinde" ibaresi yerine "27. maddenin II. fıkrası uyarınca sendikanın işletme içinde yer alıp grev ve lokavt yasağına tabi olmayan işyerleri için grev kararı alınmışsa başvuru hükümsüzdür." ibaresinin konulması gereklidir. Bu süre içinde sendikanın grev kararı almaması durumunda uyumsuzluk bütünü ile Yüksek Hakem Kurulu'nda çözüme bağlanacak, grev kararı alınmışsa grev sonucu imzalanacak toplu sözleşme işletme sözleşmesi olarak tüm işyerlerinde uygulanacaktır.

Herhalde maddenin yeniden düzenlenmesinde yarar vardır. Aksi halde mevcut sorunun çözümü bir yana, daha karmaşık bir durum ortaya çıkacaktır.

### 9- Grevin ertelenmesi ve başlamasına ilişkin değişiklikler (m.33, 37)

Bazı koşullarla Bakanlar Kuruluna tanınan yasal bir grev veya lokavtı 60 gün süre ile erteleme yetkisi ILO'nun Türk mevzuatına yönelttiği başlıca eleştirilerden birinin konusudur. Özellikle 1982 Anayasası'nın (m.54/V) erteleme sonuna uyumsuzluğun Yüksek Hakem Kurulu'nca çözüleceğine ilişkin hükmü eleştirilerin asıl nedenini teşkil etmekte, sonuçta grevin yasaklanması ile ertelenmesi arasında bir fark kalmadığı ileri sürülmektedir. Üstelik bu uygulamanın oldukça sık yapılma-

sı uluslararası çevrelerde tedirginlik yaratmaktadır.

Sorunun çözümü için Anayasa'da değişiklik yapılması en sağlıklı yoldur. Ancak bu süreç kolay işletilememektedir. Bu yüzden mevcut Anayasa hükmü çerçevesinde bir çözüm bulma çalışmaları yapılmıştır. Bilim Kurulu Taslağında hükümetin Danıştay'dan görüş almak suretiyle erteleme kararını vermesi uygun bulunmuştur.

Kanun Teklifinde ise hükümetin, Yüksek Hakem Kurulu'nun istişari mütalaasını aldıktan sonra grev erteleme kararını vermesi kabul edilmiştir.

1963 yılından beri Türk iş hukukunda yer alan ve genel sağlık ve ulusal güvenlik nedenleri ile hükümete tanınan bu yetki Amerika Birleşik Devleti'nde Başkan'a tanınmıştır. Ancak Başkan bu yetkisini Yüksek Mahkeme'den aldığı bir karara dayandırmak zorundadır. (Taft-Hartley Kanunu-1946). Bizim hukukumuzda Bakanlar Kurulu'nun erteleme kararına karşı yargı yolu (Danıştay) açılmıştır. Ancak önemli olan bir başka husus, erteleme sonrası dönemde bu grevin yeniden başlayabilip, başlayamayacağıdır. Anayasamız bu sorunu çözmüş, ancak bu çözüm uluslararası çalışma normlarına uymamıştır. Bu konuda Hükümetin öncelikle bir yargı kararına dayanması kanımızca daha isabetli olur. Yüksek Hakem Kurulu ise bir yargı organı değildir ve yapısı nedeniyle işçi sendikaları tarafından çok eleştirilmektedir. Kanun teklifinde ise bu Kurulun yapısında ciddi bir değişikliğe gidilmemiştir.

Sendika tarafından yasaya uygun olarak alınan grev kararının (m.27) uygulamaya konulması, yani grevin başlaması da bilindiği gibi 2822 sayılı Yasa'da ayrıntıları ile düzenlenmiştir (m.37). Grevin işletmeler üzerindeki etkisini azaltmak, sürpriz grevlere olanak vermemek için 37. maddede grev kararının karşı tarafa tebliğinden itibaren altmış gün içinde ve noter kanalı ile 6 işgünü önce bildirilecek tarihte grevin uygulamaya konulacağı öngörülmüştür (m.37/D).

Kanun Teklifinde bu altmış günlük sürenin hangi tarihte başlayacağına ilişkin bir hüküm getirilmekle yetinilmiştir. 37. maddenin III. fıkrasında esasen "grev oylaması yapılan hallerde 60 günlük sürenin oylamanın kesinleşmesinden itibaren başlayacağı" hükmü bulunmaktadır. Teklifte maddeye eklenen bir ibare ile "oylama yapılmayan hallerde oylama talebinin yapılabileceği altı günlük

(m.35/I) sürenin dolmasından itibaren işlemeye başlayacağı” sağlanmıştır.

Grevin mutlaka 60 gün içinde başlama zorunluluğu (aksi halde yetki belgesinin hükmü kalmaz) ILO tarafından Türk mevzuatına yöneltilen eleştiriler arasındadır. Bu bakımdan 37. maddenin III. fıkrasına eklenen ibare asıl sorunu çözmekle beraber, uygulamada grev kararı almış olan sendikaya yardımcı olacak niteliktedir.

### 10-Yasal grev veya lokavta katılmayacak işçiler (m.39)

“Niteliği bakımından sürekli olmasında teknik zorunluluk bulunan işlerde faaliyetin devamlılığını, işyeri güvenliğini sağlayacak sayıda bir işçi kadrosunun grev ve lokavt sırasında çalışmaya, işveren de bunları çalıştırmaya mecburdur” (m.39/II). Bu maddenin amacı işyerinin (işletme) varlığını güvence altına almaktır. Ancak bu amaç “hiçbir surette üretim veya satışa yönelik” olamayacaktır.

Kanun Teklifinde grev sırasında çalışmak zorunlu olan işçilerle ilgili 39. maddenin III. fıkrasına yeni bir cümle eklenmektedir. Bu fıkra bu greve katılmayacak işçi kadrosunun nasıl belirleneceğini göstermektedir. Mevcut yasa hükmüne göre 39. maddenin II. fıkrası uyarınca bu işçi kadrosu her ne sebeple olursa olsun, tespit edilmemiş ise taraflar bu tespitin Bölge Müdürlüğü’nce yapılmasını isteyebileceklerdir. Hatta bunun hiçbir talep olmasa bile Bölge Müdürlüğü’nce resen yapılmasına da III. fıkra izin vermiştir. Buna karşı yargı yolu da açık tutulmuştur.

Yeni Teklife göre; “Toplu görüşmeler sırasında veya Bölge Müdürlüğü’nce resen yapılan tespitten sonra, bir defaya mahsus olmak üzere taraflar ilave tespit isteyebilirler. İstemin haklı nedene dayandığının tespiti halinde bu talep görevli makamca yerine getirilir. Olabilecek başka talepler yargı organlarınca verilecek karara bağlıdır”.

Kanımızca Bölge Müdürlüğü’ne yeni bir tespit yetkisi verilmesi yerine, gerektiğinde tarafların yargıya başvurabileceklerine dair kısa bir hükmün getirilmesi daha isabetlidir. Zira III. fıkraya eklenen hükme göre Bölge Müdürlüğü’nce tanınan ilave tespiti karşı yargı yolunun açık olup olmadığı anlaşılabilir. Son cümlede “olabilecek başka talepler” den söz edilmesi bu kuşkuya neden olmaktadır.

### 11-Grev gözcüleri, mülki amirlerin yetkileri ve grev ve lokavtın sona erdirilmesi (m.48, 50 ,79)

1980 öncesi dönemde grev gözcülerinin yasada belirlenen görev sınırlarını aşmaları, grev yapılan işyerleri etrafında grevin amacını aşan döviz, pankart vs.’yi asmaları 1980 yasa koyucusunun tepkisine neden olmuştur. 2822 sayılı Yasa’nın 48. maddesine yasaklayıcı ayrıntılı hükümler konulmuştur. Bu durum uygulamada sorun yarattığı gibi, ILO’nun eleştirilerine hedef olmuştur. 48. maddenin IV. fıkrasında 1988 yılında yapılan değişikliğe karşı madde metninde “İşyeri ve çevresinde grevciler veya grev gözcüleri için işçiler veya işçi sendikaları tarafından kulübe, baraka ve çadır gibi barınma vasıtaları kurulamaz” hükmü kalmıştır. Ancak bu yasaklama uygulanacak hapis ve para cezası 79. maddede yapılan değişiklikle idari para cezasına çevrilmiştir.

Yeni Teklif bunları kaldırmakta ve IV. fıkranın son cümlesini korumaktadır. Buna göre “grev gözcülerinin zorunlu ihtiyaçlarının nasıl karşılanacağı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca çıkarılacak bir yönetmelikle” belirlenecektir.

Kanımızca bu düzenleme isabetlidir.

Grev ve lokavt halinde mülki amirin yetkilerini düzenleyen 50. maddede de Kanun Teklifi bir değişiklik yapmaktadır. Bu maddenin II. fıkrasında öngörülen “tüzük” yerine bir “yönetmeliğin” çıkarılması uygun bulunmuş ve bu yönetmeliğin İçişleri Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından ortaklaşa hazırlanacağı ifade edilmiştir. Yürürlüğe konulması daha kolay olan ve alınacak idari önlemleri belirtecek bu yönetmelik, yasal bir grev veya lokavtın uygulanmasına engel olan bir nitelik taşımayacaktır (m.50/III).

Yasal bir grev ve lokavtı sona erdirmeye ilişkin 51. maddede de pratik amaç taşıyan bir değişiklik yapılmıştır. Tarafların toplu iş mücadelesini sona erdirmeye hususunda aldıkları kararlar en geç ertesi işgünü sonuna kadar yazı ile karşı tarafa ve Bölge Müdürlüğü’ne bildirilecek ve “uygun vasıtalarla ilan edilecektir”. Mevcut yasada yer alan gazete ile ilan işlemi kaldırılmaktadır. Sendikaları gereksiz bir formaliteden kurtaran yeni düzenlemeyi uygun bulmaktayız.

## 12-Yüksek Hakem Kurulu ile ilgili değişiklikler (m.52, 53, 56)

2822 sayılı Yasa'da, esas itibariyle zorunlu tahkim organı olarak öngörülen Yüksek Hakem Kurulu'na başvuru yolları (m.52), bu Kurulun kuruluş biçimi (m.57), uyuşmazlık halindeki taraflar adına bu kurula katılacak üyelere aranacak niteliklerle ilgili (m.56) maddelerde yeni teklif bazı değişiklikler yapmıştır.

Kanımızca bunlardan en önemlisi bu Kurula başvuruyu düzenleyen ve 52. maddeye eklenen fıkradır.

Bilindiği gibi grev ve lokavtın yasak olduğu işlerde ve yerlerde (m.32), hükümetçe grevin ertelendiği hallerde erteleme süresinin sonunda (m.34/III) nihayet grev oylamasının taraf sendika aleyhine çıkması (m.36/III) halinde başvuru üzerine Yüksek Hakem Kurulu devreye girebilmektedir.

Kanun Teklifi bunlara ek olarak yeni bir düzenleme getirmiştir (m.52/II). Buna göre toplu pazarlık sırasında ortaya çıkan herhangi bir uyuşmazlıkta 21. maddeye göre düzenlenen yazının ya da tarafların anlaşması ile arabulucu devreye girmişse arabulucu raporunun taraflara tebliğinden itibaren 6 işgünü içinde taraflardan biri Yüksek Hakem Kurulu'na başvurabilecektir. Böylece zorunlu tahkim mekanizmasının ilgi alanı olağanüstü biçimde genişletilmektedir.

Eklenecek fıkranın son cümlesinde ise "bu işyerleri için alınmış bir grev kararı varsa başvuru geçersiz" olacaktır. Özellikle bu son hükmün uygulamada duraksamalara yol açması kaçınılmaz gibi görünmektedir. Zira ek fıkrada öngörülen altı işgünlük sürede sendikanın grev kararı alması hukuken mümkün değildir (m.27/I). Şu halde işveren tarafının Yüksek Hakem Kuruluna ek fıkra uyarınca altı işgünü içinde yaptığı başvuruyu sendikanın önleyebilmesi için aynı süre içinde grev kararı alması mümkün değildir. Sendikanın daha sonra alacağı bir grev kararının da bu başvuruyu önleyeceği biçimdeki bir yorum madde metninden anlaşılabilir. Amaç herhalde sendikayı grev kararı almaya zorlamak olamaz. Esasen 27. maddenin II. fıkrasına göre sendika ilk altı işgünü geçtikten sonra ikinci altı işgünü içinde grev kararı alma zorunda kalacak, aksi halde yetki belgesinin hükmü kalmayacaktır. Uyuşmazlığın her safhasında tarafların

anlaşarak Yüksek Hakem Kurulu'na başvurmaları ise her zaman mümkündür (m.58/son). Mevcut yasa hükmü bu kadar açık iken grev yasağı bulunmayan işyerleri için de zorunlu tahkim yolunu açmanın hiçbir pratik faydası olmadığı gibi, anayasal bir hak olan grev konusunda da ciddi tartışmalara yol açabileceği kanısındayız. İşveren tarafının 6 işgünü içinde yaptığı başvuruyu sendikanın geçersiz hale getirip getiremeyeceği dahi yeni tartışmalara neden olacaktır.

Kanun Teklifinde Yüksek Hakem Kurulu'nun kuruluş biçimine ilişkin 53. maddede de iki değişiklik bulunmaktadır. Birincisi, Bilim Kurulu Taslağında da yer alan 53. maddenin 2. bendindeki "ekonomi öğretim üyesi" yerine "çalışma ekonomisi öğretim üyesi" ibaresinin konulmasıdır. Kuşkusuz isabetlidir. İkincisi ise 4. bentteki en fazla temsil gücüne sahip konfederasyona tanınan iki üyeden birinin görüşmeye taraf diğer konfederasyona verilmesidir.

En fazla temsil gücüne sahip sendika kavramı ILO literatüründe yerleşmiş bir kavramdır. İşçi konfederasyonları Türk hukukunda hiçbir zaman toplu pazarlıkta taraf olamayacağına göre temel kurala bir istisna getirilmesine niçin ihtiyaç duyulduğu anlaşılabilir.

Kanun Teklifinde bu konu ile ilgili son değişiklik 56. maddenin 4. bendinde yapılmıştır. İşçi ve işverenler adına Yüksek Hakem Kurulu'na katılacak üyelere aranacak niteliklerden biri de bazı suçlardan hüküm giymemiş olmak ve siyasal parti organlarında görevli olmamaktır. Bu kişilerin hükümlü buldukları suçlar yeni Türk Ceza Kanununa uydurulmuş, "ağır hapis veya altı aydan fazla hapis" cezaları yerine "kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis" cezasından mahkumiyet gibi değişiklikler yapılmıştır.

Yüksek Hakem Kurulu'nda işçi veya işverenleri temsil etme gibi çok önemli bir görevi yerine getiren kişilerde bazı özel nitelikler aranması doğaldır. Kanun teklifinde yapılan değişiklikler bu amaca kanımızca aykırı düşmemektedir.

## 13-Kanun Teklifinde yer alan geçici maddeler

Kanun Teklifine üç geçici madde eklenmiştir. Bunlardan ilkinin anlamak gerçekten güçtür. Yolla-

ma yapılan 5 ve 6. maddeler hangi yasaya aittir? 2822 sayılı olması gerekir ancak bu maddelerde esaslı bir değişiklik yapılmamıştır.

2822 sayılı Yasa'nın yetki ile ilgili 12 ve 13. maddelerinin bir yıl süre ile uygulamaya devam etmesi, anlaşılabilir bir düzenlemedir. Bu süre kanunun yürürlüğe girmesine bağlanmıştır. Kanun ise 66. maddede Resmi Gazete'de yayın tarihi olarak belirlenmiştir.

Geçiş hükümlerinin uygulama açısından özel bir öneme sahip olduğu bilinen bir husustur. Karışıklığa yer vermemek için Geçici 1. maddenin gözden geçirilmesi gerektiği kanısındayız.

Geçici 2. maddede çıkarılması öngörülen yönetmeliklerin Kanununun yayım tarihinden itibaren dört ay içinde çıkarılacağını öngörmektedir; geçici 3. madde ise 2822 sayılı Kanun'a göre çıkarılmış olan tüzüklerin, kanun hükümlerine aykırı olmayan hükümlerinin yeni yönetmelikler çıkarılincaya kadar yürürlükte kalacağını düzenlemektedir.

## SONUÇ:

Yedi milletvekili tarafından hazırlanan ve 2821 ve 2822 sayılı Yasalarda çeşitli değişiklikler öngören Kanun Teklifinin incelenmesinden özetle aşağıdaki sonuçlar çıkmaktadır:

- Teklif sözü edilen iki yasada oldukça kapsamlı değişiklik ya da yenilikleri öngörmektedir. Geçtiğimiz yıllarda üç kişilik Bilim Kurulu tarafından hazırlanan taslaklarla karşılaştırıldığında Teklifin daha kapsamlı olduğu anlaşılmaktadır.

- Kanun Teklifinin biçim ve içerik açısından yeniden gözden geçirilmeğe muhtaç olduğu görülmektedir. Bunlardan biçimsel yetersizliklere incelememizin ilk kısmında ve madde aralarında değinme fırsatını bulduk. Sağlıklı bir uygulama açısından biçim yönüne bir kez daha eğilmenin yararlı olduğu kuşkusuzdur.

- Kanun Teklifinin içeriğine gelince: Teklifin iki önemli amacı olduğu söylenebilir. Birincisi yıllardan beri ILO'nun çeşitli organlarında Türk mevzuatına yöneltilen eleştirilerin gereklerini yerine getirmek, ikincisi ise uygulamada karşılaşılan sorunları olabildiğince çözüme kavuşturmak.

Nitekim bu iki amaca ulaşabilmek için sendikal hak ve özgürlüklerle ilgili yasal müdahalelerin ve 2821 ve 2822 sayılı Yasaların ayrıntılı hükümlerinin

bir kısmı kaldırılmış ya da sendika tüzüklerine terk edilmiştir. Örneğin sendikaların kuruluş ve işleyişinde 2821 sayılı Yasa'nın bazı hükümleri tüzük ve yönetmeliklere bırakılırken 87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmelerine uyum sağlayabilmek için üyeliğin kazanılmasında ve kaybedilmesinde noter şartı kaldırılmış, yetkili sendikanın belirlenmesinde işkolu barajına son verilmiş, toplu pazarlık aşamasında yasal süreler kısaltılmış, arabuluculuk sistemi tarafların isteğine bırakılmış, grev yasaklarından bir kısmına son verilmiştir.

Kuşkusuz bu değişiklikler yasalarsa ILO organlarında bu durum memnuniyet yaratacak, ilgi ile not edilecektir.

Ancak Teklifin bütünü incelendiğinde öngörülen değişikliklerin ILO normları açısından yeterli olmadığı, bu nedenle bunlar gerçekleşse bile ILO organlarındaki eleştirilerin devam edeceği anlaşılmaktadır. Bunlardan bazıları şöyledir: Sendika kurucularında aranan niteliklerden sadece T.C. vatan-daşı olma şartı kaldırılmış, diğer koşullara doku-nulmamıştır (2821, m.5), sendika üyesi olamayacaklar maddesine hiç gerek kalmadığı halde muhafaza edilmiştir (m.21). İşyerinin hangi işkoluna gireceğine ilişkin tespit sürecine Bakanlık yanında Bölge Müdürlüğü de eklenmiştir (m.4). Üyelik aidatının üst sınırı ile ilgili 3. madde hükmü muhafaza edilmiştir. Sendika üyesinin işsiz kalma süresinin bir yılı aşması halinde üyeliğinin sona ereceğine ilişkin yeni düzenleme (m.24), işçi sendikası üyeliğinin güvencesi olan ve uygulamada yetersiz kalan 31. maddede hiçbir değişiklik yapılmamıştır. İşveren vekili ve işyeri tanımlarının örgütlenme ve özgür toplu pazarlık hakkı açısından yetersiz kalması (m.2), sendika yöneticilerinin seçimlerde ser-

**ILO'nun eleştirileri son yıllarda daha çok 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu alanında yoğunlaşmaktadır. Adı geçen bu Yasada da benzer bir iyileştirme çalışmalarına başlamadan ILO-Türkiye ilişkilerinde ciddi bir düzelleme beklenmemelidir.**

bestçe aday olabilmelerine seçilmeleri halinde her iki görevi birlikte yürütebilmelerine (m.37) olanak verilmemiştir. Bunlar ILO'nun başlıca eleştirileri olarak devam edecektir. Kuşkusuz bu son eleştirinin Anayasa ile ilgili bir sorun olduğu, aksine bir yasal düzenlemenin Anayasaya aykırı olacağı ileri sürülebilir. Ancak ILO sorunun bu yönü ile fazla ilgilenmemekte, gereğinin yapılmasını istemektedir.

Benzer gözlemleri 2822 sayılı Yasa ile ilgili olarak yapılan değişiklikler açısından da söyleyebiliriz. Örneğin ILO'nun en fazla eleştirdiği çifte barajın kaldırılması isteğinin yerine getirildiği söylenemez. Zira işkolu barajı kaldırılmıştır ama, bunun yerine "Türkiye çapında örgütlenme, belirli bir üye sayısına sahip konfederasyona üye olma, Ekonomik ve Sosyal Konsey'e üye konfederasyona üyelik" gibi çok daha tartışmalı ölçütler çoğunluğu temsil koşuluna eklenmiş bulunmaktadır. Bunların 98 sayılı Sözleşme'nin 4. maddesi ile uyumlu olduğunu söylemek kanımızca gerçekçi bir tutum olmaz.

Bunun gibi grevin yasak olduğu işler ve yerlerde yapılan bazı düzeltmelere rağmen mevcut yasakların önemli bir kısmını ILO içtihatları ile bağdaştırmak zordur. Özellikle bankacılık işkollarında grev yasağını kaldırır gibi görünüp grevde çalışma zorunluluğunu getirmek kanımızca tam bir çelişkidir.

Öte yandan önceleme konumuzun dışında kalmakla beraber belirtelim ki, ILO'nun eleştirileri son yıllarda daha çok 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu alanında yoğunlaşmaktadır. Adı geçen bu yasada da benzer bir iyileştirme çalışmalarına başlamadan ILO-Türkiye ilişkilerinde ciddi bir düzelmeye beklenmemelidir.

Teklif Tasarısının getirdiği bir kısım hüküm ise kanımızca uygulama açısından yeni sorunlar doğurabilecek niteliktedir. Bunlar üzerinde de daha uzman bir grupla tartışmakta yarar vardır.

Örneğin İş Kanunu'ndaki işyeri tanımının aynen benimsenmesi (m.2), sendikaların yargı kararı ile kapatılmalarında devletin ülkesi ve ulusu ile bütünlüğü ilkesinin dikkate alınmaması (m.58), toplu sözleşmeden taraf sendika üyesi olmayanların yararlanabilmeleri için ödemek zorunda oldukları dayanışma aidatının üyelik aidatı sınırına yüksetilmesi (2822/m.9), grev kararından önce tarafların barışçı bir çözümden geçme zorunluluğunun

kaldırılması (2822,/m.22), zorunlu tahkim alanının genişlemesine olanak veren yeni düzenlemeler (2822/m.52) bunlardan sadece bazılarıdır.

Amaç çağdaş, T.C.'nin onayladığı, başta insan haklarına ilişkin sözleşmeler olmak üzere, tüm ILO sözleşmeleri ile uyumlu, özgür ve dengeli bir endüstri ilişkilerine sahip olmak olduğuna göre hazırlanan yasa önerisinin yeniden ve ciddi biçimde yeniden gözden geçirilmeye ihtiyacı olduğu kanısındayız.

## DİPNOTLAR

- ★ Kanun teklifini bana ulaştıran ve bu incelemenin yapılmasına fırsat veren T. Sağlık-İş Sendikası Genel Başkanı Sayın Mustafa Başoğlu'na teşekkür ederim.
- 1 BIT, Application des normes internationales du travail (2007/I), p.181,182; 2008/I, p.193.
- 2 BIT, ibid, p. 182.
- 3 M.Kutal, "Türk Toplu İş Hukukunda İşkolu Kavramı (Önemi, Uygulaması ve Sorunları)", MESS, Sicil Dergisi, Eylül 2006, sayı 3, sh. 118-125.
- 4 C.Talas, "Türkiye'nin Uluslararası Anlaşmalar Karşısında Yüklenmiş Olduğu Görevler ve 274 Sayılı Kanun Tadilatının Getirmekte Olduğu Aykırılıklar" (Tebliğ), İst. 1971, sh.39; M.Kutal, "Sendika Üyelik Ödentisinin İşçinin Ücretinden Kesilmesi", Sosyal Siyaset Konferansları, cilt 28, sh. 46-47, İst.1977; N.Çelilk, İş Hukuku II, Kolektif İş Hukuku, Sendikalar, İst. 1979.
- 5 BIT, Liberté syndicale et négociation collective, Genève, 1994, sh.63-81.