

Dr. Ali Kemal SAYIN

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürü

## Toplu İş İlişkileri Kanunu Tasarısı'nın Getirdikleri

### GİRİŞ

İşçi-işveren ilişkilerini düzenleyen yasal düzenlemeler, hazırlandıkları dönemin ekonomik, sosyal ve siyasal koşullarından etkilenmişlerdir. Türk çalışma mevzuatı da, ilgili oldukları dönemlerin koşullarını taşıyan bir gelişme seyri izlemiştir. Bu kapsamda; devletçi bir dönemin ruhunu taşıyan 1936 tarihli ve 3008 sayılı ilk İş Kanunu, temelde bireysel iş ilişkilerini düzenlemekle birlikte toplu iş ilişkileriyle ilgili olmak üzere bazı hükümlere de yer vermiştir. 3008 sayılı Kanun, ilke olarak "grev ve lokavt" yasağını benimsemekle beraber toplu iş uyuşmazlıklarının çözümü, işçi temsilciliklerinin seçimi ve tahkime ilişkin düzenlemelere de yer vermiştir. Nitekim, Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra "İş İhtilaflarını Uzlaştırma ve Tahkim Nizamnamesi" çıkarılarak, toplu iş uyuşmazlıkları zorunlu tahkim sistemine bağlanmış ve henüz sendikaların mevcut olmadığı bir ortamda toplu iş ilişkileri devletin denetimi altına alınmıştır. Ayrıca, 1938 yılında Cemiyetler Kanunu'nda

yapılan değişiklikle, derneklerin kuruluşu izin sistemine bağlanmış, faaliyetleri kontrol altına alınmış ve sosyal sınıf esasına göre cemiyet kurulamayacağı açıkça hükme bağlanmıştır. Bu değişiklikler sendikal örgütlenmeyi de olumsuz olarak etkilemiştir.

II. Dünya Savaşı sonrasında dünyada yaşanan demokratikleşme hareketi ülkemizi de etkilemiş ve çoğulcu demokrasiye geçme çabası içine girilmiştir. 1932 yılından beri üyesi olduğumuz Uluslararası Çalışma Örgütü'ne (ILO) tam delegasyonla katılmaya başlanmış ve birçok ILO sözleşmesi onaylanmıştır. 1946 yılında çeşitli isimler altında işçi örgütleri kurulmaya başlayınca toplu iş ilişkileri alanında düzenleme yapma ihtiyacı doğmuş, 1947 yılında devletçi refleks korunmak suretiyle 5018 sayılı Sendikalar Kanunu kabul edilmiştir.

5018 sayılı Sendikalar Kanunu, işçi ve işveren sendikalarının kurulması, olumlu ve olumsuz sendika özgürlüğü ve rekabete dayalı sendikacılık ilkesi gibi örgütlenme özgürlüğünün çeşitli unsurlarına yer vermesine rağmen ger-

## Uluslararası baskıyı azaltmak ve Avrupa Birliği (AB) üyelik sürecinde ilerleme sağlamak amacıyla 2821 ve 2822 sayılı Kanunlar ile Anayasa'da kısmi değişiklikler yapılmıştır.

çek anlamda sendikal hak ve özgürlükleri teminat altına alan bir kanun olmamıştır. Bu Kanun, 3008 sayılı Kanun'da olduğu gibi sadece bedenen çalışanları kapsama almış, sendikaların milli kuruluşlar olduğu ifade edilmiş, resmi makamlarca denetimi öngörülmuş, uluslararası kuruluşlara üyelik hakkı Bakanlar Kurulu'nun iznine bağlandığı gibi "grev hakkı ve lokavt" yasaklanmıştır. Kanun, toplu iş uyuşmazlıklarını zorunlu tahkime bağlamış, sendikal hak ve özgürlükleri sıkı denetim altına almıştır.

1961 Anayasası, sendika özgürlüğü ve serbest toplu pazarlık düzeni açısından yeni bir dönem başlatmıştır. "Sosyal devlet" ilkesi ilk kez Türkiye Cumhuriyeti'nin temel nitelikleri arasında sayılmış ve "sendika kurma özgürlüğü", "toplular sözleşme yapabilme özerkliği" ve "grev hakkı", iktisadi ve sosyal haklar bölümünde açıkça düzenlenmiştir. Sendikal hakların açıkça Anayasa'da yer alması yeni bir sendikalar kanununun çıkarılmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu amaçla 1963 yılında 274 sayılı Sendikalar Kanunu ile 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu kabul edilmiştir. 274 sayılı Kanun, işçi sendikalarının kurulmasında işyeri ve işkolu ilkesini benimsemiş, sendikaların kurulmasında ve üyelikte "serbestlik ve ihtiyarlık" ilkesini, sendika çokluk ve saflık ilkelere güvence altına almıştır. 274 sayılı Kanun ile getirilen sendikal hak ve özgürlükler, 275 sayılı Kanun'la toplu iş sözleşmesi, grev ve lokavt hakları ve iş uyuşmazlıklarının çözüm yolları ile tamamlanmıştır. Böylece ilk kez endüstri ilişkileri sisteminin tüm unsurları kanunla düzenlenmiştir. 274 ve 275 sayılı Kanunlar, Türk sendikacılığının güç kazanmasında önemli bir rol oynamış, sendikaların üye sayılarındaki artış ve çalışma hayatında etkili bir baskı grubuna dönüşmeleri bu sayede olmuştur.

Örgütlenme ve toplu pazarlık hakkına ilişkin "hakların" taleplerin önünde gerçekleştiği

bu dönem Türk sendikacılığın gelişimi açısından maalesef iyi değerlendirilememiştir. Üyelerinin ekonomik hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacının dışında, sendika adı altında ideolojik marjinal grupların etkisiyle yapılan bazı örgütlenmeler "sendikal algıda" farklı çağrışımlar yaratmıştır. Nitekim 1980 müdahalesi ile bir kısım sendikalar kapatılmış, tüm işyerlerindeki grev ve lokavtlar ertelenmiş, grev ve lokavt ertelemelerinin yaşandığı işyerlerinde "ahlak ve iyi niyet kuralları ile sağlık nedenleri" dışında işçi çıkarılması yasaklanmıştır. Bu dönemde endüstri ilişkilerini denetim altına almak amacıyla 2316 sayılı "Faaliyetleri Durdurulan Sendika Federasyon ve Konfederasyonlara Kayyım Tayini Hakkında Kanun", 2324 sayılı "Anayasa Düzeni Hakkında Kanun" ve 2364 sayılı "Süresi Sona Eren Toplu İş Sözleşmelerinin Sosyal Zorunluluk Hallerinde Yeniden Yürürlüğe Konulması Hakkında Kanun" çıkarılmıştır.

1981 yılında 2485 sayılı Kanun'la oluşturulan Kurucu Meclisin hazırlamış olduğu Anayasa Tasarısı, Milli Güvenlik Konseyi'nce bazı değişiklikler yapıldıktan sonra 1982 yılında halk oylamasına sunulmuş kabul edilmiştir. 1982 Anayasası'nın buyurgan tutumu, 1983 yılında yürürlüğe giren 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'na yansımış, endüstri ilişkileri sisteminin işleyişi denetim altına alınmıştır. 2821 ve 2822 sayılı Kanunların Milli Güvenlik Konseyi tarafından hazırlanan gerekçesinde, 274 ve 275 sayılı Kanunlarla verilen hakların, daha önce yerleşmiş "örf ve adet kuralları bulunmadığından" bu hakların uygulamada maksadı aşacak şekilde kullanıldığı, işyeri sendikacılığının sendikal kaosa neden olduğu, sendika üyeliklerinde mükerrer durumlar söz konusu olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca devletin, işçi-işveren ilişkilerinde dengeleyici bir unsur olarak çalışma barışını koruyacak tedbirler alması gerektiği belirtilmiştir.

Kuşkusuz 1982 Anayasası ve bu Anayasa çerçevesinde yürürlüğe konulan 2821 ve 2822 sayılı Kanunlar ile sendikaların işleyişine ve faaliyetlerine getirilen sınırlamalar, Türk sendikacılığını ve dolayısıyla Türk endüstri ilişkileri sistemini olumsuz etkilemiştir. Nitekim bu

## Kanunların uygulandığı çeyrek asrı aşkın bir sürede Türkiye’de bağımlı çalışanların sayısındaki ciddi artışa rağmen Türk sendikacılığı beklenen gelişmeyi sağlayamamıştır.

olumsuz süreç ILO-Türkiye ilişkilerinde belirleyici rol oynamıştır. Uluslararası baskıyı azaltmak ve Avrupa Birliği (AB) üyelik sürecinde ilerleme sağlamak amacıyla 2821 ve 2822 sayılı Kanunlar ile Anayasa’da kısmi değişiklikler yapılmıştır. Bu çerçevede ilk değişiklik, ILO’nun denetim mekanizmasının etkisiyle 1988 yılında 3449 sayılı Kanunla yapılmıştır. 1993 yılında Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Hakkında 87 No’lu Sözleşme ile Kamu Hizmetlerinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve Çalışma Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine Hakkında 151 No’lu Sözleşmeyi onaylamıştır. Aynı yıllarda kapatılan sendikaların yeniden faaliyetlerine başlayabilmelerine ilişkin yasaklar kaldırılmıştır. 1995 yılında 4221 sayılı Kanun ile Anayasa’nın 53. maddesine bir fıkra eklenerek kamu görevlilerine sendika kurma, toplu görüşme yapma ve toplu görüşme sonucunda mutabakat metni imzalamaya hakkı ve yine aynı yıl, 4101 sayılı Kanun ile 2821 sayılı Sendikalar Kanunu’nda yapılan değişikliklerle üyelik koşulları, yönetici olma, sendikaların denetimi ve sendikaların faaliyetlerini belirleme gibi konularda olumlu değişiklikler yapılmıştır. Bu tedrici değişiklikler 1997, 2002, 2003, 2005, 2007 yıllarında da devam etmiştir.

Öte yandan 2006 yılında Anayasa’nın 90. maddesinde “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.” şeklinde bir düzenleme yapılmıştır. Böylece temel haklar alanında Türk hukuku ile uluslararası antlaşmalar arasındaki ilişkide uluslararası hukuk düzenlemeleri üst norm olarak kabul edilmiştir. Şüphesiz bu değişiklik, Türkiye’nin onaylamış olduğu ILO’nun sendikal hak ve özgürlüklere ilişkin sözleşme-

leri ile AB’nin ilgili normlarının Türk hukukundaki yorumunda yeni gelişmelere neden olmaktadır.

Ne var ki bütün bu kısmi değişiklik girişimleri Kanunlara hâkim olan buyurgan ruhtan dolayı, sendikal hak ve özgürlüklerin önündeki engelleri ortadan kaldıramamıştır. Dahası bu Kanunların uygulandığı çeyrek asrı aşkın bir sürede Türkiye’de bağımlı çalışanların sayısındaki ciddi artışa rağmen Türk sendikacılığı beklenen gelişmeyi sağlayamamıştır.

Belirtmek gerekir ki, sendikal hak ve özgürlükler işçi topluluğu adına “toplular sözleşmesi”ne dönüşmediği sürece herhangi bir anlam ifade etmemektedir. İşçi sendikalarını derneklerden ayıran en önemli özellik, işçi topluluğu adına toplular sözleşmesi yapabilmeleri ve bu sözleşmenin imzacı taraflardan başka, üyelerini ve üçüncü kişileri bağlayabilmesidir. Toplular sözleşmeleri yoluyla çalışma hayatını düzenlemek, hem yasa koyucunun çalışma ilişkilerine “keyfi” müdahalesini sınırlandırmakta, hem de işverenin çalışma koşullarını “tek taraflı” belirleyebilme yetkisini önlemektedir. Toplular sözleşmesi düzeni, tek başına işveren karşısında zayıf olan işçilere birleşme şansı vererek pazarlık yapma yoluyla işçi-işveren ilişkisinde karşılıklı eşitlik ilişkisinin kurulmasını sağlamaktadır. Bu sayede kurulan güç dengesi, çalışma barışı ve çalışma düzenini sürrekli kılmaktadır.

Ancak 1983 yılında, 1982 Anayasası paralelinde yürürlüğe konulan 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 sayılı Toplular Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu, endüstri ilişkiler sistemini devletin denetimi altına almıştır. Devlet, dengeleyici bir unsur olarak düşünülmüş ve çağdaş endüstri ilişkiler sistemi ile bağdaşmayan bir toplular sözleşme düzeni, çalışma hayatının aktörlerine dayatılmıştır. Toplular müzakerelerin başlamasından, uyuşmazlıkların sonuçlanmasına kadar her safhada çalışma hayatı aktörlerinin neler yapamayacağı açıkça düzenlenmiştir. Çalışma hayatına ilişkin bu sendikal model ve toplular sözleşme düzeni çeyrek asrı aşkın bu süreçte sendikal örgütlenmeyi zayıflatmıştır. Sendikal faaliyet alanı daraltılmak suretiyle işçi sendikaları ücret sendikacılığına mahkûm edilmiştir. Bu durum, sendika-üye ilişkisini zayıf-

ILO normları, Türkiye'nin AB'ye üyelik perspektifi, çalışma hayatının yapısal sorunları, yargı içtihatları ve doktrindeki eleştiriler Kanunun hazırlık safhasında dikkate alınmıştır.

latmış ve üyelerin sendika üzerindeki denetim gücünü ortadan kaldırmıştır. Bunun sonucunda sendikal örgütlülük, sendikal hak ve özgürlükler mücadelesinde refleksini yitirmiş ve kamuoyunda olumlu çağrışımlar yapmayan bir alana dönüşmüştür.

Gelinen noktada bu Kanunlarla sendikacılığı ve dolayısıyla Türk endüstri ilişkileri sistemini daha ileriye taşımak ve serbest toplu pazarlık ve etkin bir toplu sözleşme düzenini kurmak pek mümkün görünmemektedir. Dahası yapılan kısmi değişiklikler bir bütünlük arz etmediğinden dolayı uygulamada karşılaşılan sorunların çözümünde yeteri kadar başarılı olamamıştır. Çoğu zaman özgürlükçü bir yaklaşımla getirilen bu değişiklikler kanunun bütünlüğü içinde anlamsız hale gelebilmektedir. Dolayısı ile yapılması gereken Türk endüstri ilişkileri sistemini ileri taşıyan, çağın değerlerini yansıtan ve aynı zamanda Türk çalışma hayatının sorunlarına köklü çözüm getiren uzun soluklu bir kanun yapmaktır.

Belirtilen gerekçelerle bu Kanun, Türk çalışma hayatının öteden beri evrensel normlara verdiği tepkiyi dikkate alarak, sendikal hak ve özgürlükleri; özgürlükçü ve demokratik toplum esasları temelinde yeniden düzenlemektedir. Kuşkusuz ILO normları, Türkiye'nin AB'ye üyelik perspektifi, çalışma hayatının yapısal sorunları, yargı içtihatları ve doktrindeki eleştiriler Kanunun hazırlık safhasında dikkate alınmıştır. Ayrıca daha önce hazırlanan tasarı ve tekliflerden de yararlanılmıştır. Bu anlayışla 2821 ve 2822 sayılı Kanunlar tek bir metin halinde birleştirilerek "Toplu İş İlişkileri Kanunu" adı altında düzenlenmiştir. Kanunun metni; kısa, sade ve anlaşılır hale getirilmiş, başta 2010 Anayasa değişikliği olmak üzere ILO ve AB normlarına uygun bir yapıya kavuşturul-

muştur. Yapılan düzenlemeler iki başlık halinde ele alınacaktır.

## I. TOPLU İŞ İLİŞKİLERİ KANUNU'NDA SENDİKAL HAKLARA İLİŞKİN DÜZENLEMELER

### 1. Bireysel ve toplu iş mevzuatını düzenleyen kanunlar arasında tanım birliği sağlanmıştır.

Kanunun "Tanımlar" başlıklı maddesi ile; işçi, işveren ve işyeri tanımları 4857 sayılı İş Kanunu'ndaki tanımlara uygun hale getirilmiş, çalışma hayatının önemli iki kanunu arasında tanım birliği sağlanmıştır.

### 2. Sendikanın kuruluşu, organların oluşumu ve kuruculuk koşullarındaki sınırlandırmalar kaldırılmıştır.

Kuruculuk koşullarında, kuruculuk usulünde ve organların oluşturulmasında sendikal örgütlenmenin önündeki engeller kaldırılmıştır. Yapılan düzenleme ile sendika kuruculuğu için Türk vatandaşı olma, Türkçe okur-yazar olma ve iş kolunda fiilen çalışır olma koşulları kaldırılmıştır. Böylece, kurucularda aranacak niteliklerin çok ayrıntılı olduğu eleştirileri giderilerek söz konusu konular sendikanın kendi iç tüzüklerine bırakılmıştır. Düzenleme, AB'nin işçilerin "serbest dolaşımı" ilkesi ile ILO normlarına uyum sağlamayı amaçlamaktadır.

Bununla birlikte, sendikaların kuruluş usu-

**Toplu İş İlişkileri Kanunu ile sendikacılığın gelişmesi için ülkenin sanayi koşulları göz önünde bulundurulmuş, işkolları azaltılarak dünya uygulamalarına paralellik sağlanmıştır.**

Sendikalara üyeliğin serbestlik ilkesine bağlı olduğu düşünüldüğünde noter şartının kaldırılarak, işçilerin daha kolay ve basit bir şekilde sendikalara üyelik talebinde bulunması, endüstri ilişkileri sistemimiz açısından büyük önem taşımaktadır.

lü kolaylaştırılarak, kurucuların tüzükle birlikte vermeleri zorunlu belgeler bakımından "kurucu olabilme koşullarına sahip olduklarını ifade eden yazılı beyanları" yeterli görülmüştür. Ayrıca, kuruluş ilanının Bakanlık tarafından internet ortamında yapılması yeterli görülmüş; tüzük ve belgelerde eksiklik ya da kanuna aykırılık olması halinde, valiliğin bir ay içerisinde eksiklikleri gidermesini ya da kanuna aykırı düzenlemelerin giderilmesini istemesine imkân sağlanmıştır.

### 3. İşkolu sayısı dünya uygulamaları ve uluslararası standartlar dikkate alınarak azaltılmıştır.

Ülkemizde işyerleri dünyadaki gelişmeler doğrultusunda işkolu esasına göre sınıflandırılmaktadır. 274 sayılı Kanun'da işkollarının sayısı yönetmelikle belirlenmiş, 36 olarak belirtilen işkolu sayısı, zamanla 33'e indirilmiştir. 2821 sayılı Kanun ile işkolları sayısı açıkça 28 olarak belirlenmiş, bir işyerinde yürütülen asıl işe yardımcı işlerin de asıl işin dahil olduğu işkolundan sayılacağı belirtilmiştir.

Hangi işin hangi işkoluna dâhil olacağına ise, işçi ve işveren konfederasyonlarının görüşü alındıktan sonra uluslararası normlar da göz önünde bulundurularak tüzükte düzenlenmesi öngörülmüştür. Böylece, önceki dönemlerde işkollarının belirlenmesine yönelik ortaya çıkan sorunların giderilmesi amaçlanmıştır.

Toplu İş İlişkileri Kanunu ile sendikacılığın gelişmesi için ülkenin sanayi koşulları göz

önünde bulundurulmuş, işkolları azaltılarak dünya uygulamalarına paralellik sağlanmıştır.

### 4. Aynı işkolunda birden fazla işverene bağlı olarak çalışan işçilerin birden çok sendikaya üye olmaları sağlanmıştır.

12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halkoylaması sonucunda yürürlüğe giren Anayasa değişikliği ile çalışma hayatına ilişkin bazı maddelerde köklü değişiklikler yapılmıştır. Esnek çalışma modellerinin hızla yaygınlaştığı, aynı işkolunda birden fazla işyerinde çalışmanın mümkün olduğu durumlar göz önünde bulundurularak, "Aynı zamanda ve aynı işkolunda birden fazla sendikaya üye olunamaz." hükmü yürürlükten kaldırılmış, böylece işçinin çalıştığı ikinci işyerinde sendikaya üye olabilmesinin önü açılmıştır.

### 5. Yetki işlemleri sırasında açılan işkolu tespit davaları bekletici neden olmaktan çıkartılmıştır.

Toplu pazarlığın olabildiğince erken başlaması işyeri barışının korunması bakımından büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle işkolu tespit talebine ilişkin açılan davalar, yetki işlemlerinde bekletici neden olmaktan çıkarılmıştır. Böylece, uygulamadan kaynaklanan sıkıntılar giderilmiş, sendikalara yıllarca süren davaların sonucunu beklemeden toplu iş sözleşmesi yapma imkânı getirilmiştir.

### 6. İşçilerin sendikaya ödeyeceği üyelik aidatı için gerekli olan üst sınır kaldırılarak, aidat miktarı kuruluşların tüzüklerine bırakılmıştır.

Aidat, kolektif sendika özgürlüğü kapsamında sendikaların belirlemesi gereken bir konu olup kanunla müdahale edilmesi ILO tarafından eleştirilmektedir. Üyenin iradesi dışında aidat şartı konulan yasal hükümler örgütlenme özgürlüğü ilkeleriyle bağdaşmamakla birlikte, sendikaya üye olan işçinin, üyelik aidatını

onayı olmadan ücretinden kesmek ve işverene bildirmek suretiyle sendikanın hesabına yatırılması (check-off) ülke gerçekleri de göz önünde bulundurularak korunmuştur. Ancak sendikaların alacakları aidatlara kanunla bir üst sınır konulması sendikaların iç işlerine müdahale olarak görülmekte ve bu konunun kendi tüzüklerinde düzenlenmesi gerektiği belirtilmektedir. Bu gerekçelerle ILO normlarına uygun olarak düzenleme yapılmıştır.

### 7. Üyelik ve üyelikten çekilmede noter koşulu kaldırılmıştır.

Sendikaya üyelik ve üyelikten çekilme işlemleri basitleştirilmiş, notere başvurma şartı kaldırılmıştır. Sendikalara üyeliğin serbestlik ilkesine bağlı olduğu düşünüldüğünde noter şartının kaldırılarak, işçilerin daha kolay ve basit bir şekilde sendikalara üyelik talebinde bulunması, endüstri ilişkileri sistemimiz açısından büyük önem taşımaktadır.

Kanuna göre üyelik ve üyelikten çekilme, Bakanlıkça sağlanacak elektronik başvuru sistemi ile e-Devlet kapısı üzerinden gerçekleştirilecek, sistemin işleyişi çıkarılacak yönetmelikle belirlenecektir.

### 8. Sendikal güvenceler, 135 sayılı "İşçi Temsilcileri Sözleşmesi" ile 158 sayılı "Hizmet İlişkisine Son Verilmesi Sözleşmesi"ne uygun olarak düzenlenmiştir.

#### a) Sendika özgürlüğünün güvencesi:

Toplu iş ilişkilerini ve örgütlenme hakkını düzenleyen bir Kanunda en önemli hususlardan birisi bu hakkın yeterince güvence altına alınmasıdır. Bir sendikaya üye olurken veya sendikal faaliyette bulunurken kendilerini yeterince güvence altında görmeyen işçilerin gerçek anlamda toplu iş sözleşmesi yapması ve grev hakkından söz edilmesi mümkün değildir. Bu anlamda Kanundaki diğer düzenlemelerin anlam ifade edebilmesi öncelikle sendikal güvencelerin güçlü bir biçimde sağlanmış olmasına bağlıdır.

Kanun, sendika özgürlüğünü, işe girişte, iş

ilişkisinin devamı sırasında ve iş ilişkisinin sona ermesi aşamaları için güvence altına almaktadır.

Toplu İş İlişkileri Kanunu, özellikle iş sözleşmesinin sendikal nedenle feshine yönelik önemli değişiklikler getirmiş ve üyelik güvencesini sendikal nedenle fesihlere karşı güçlendirmiştir. Buna göre, iş sözleşmesinin sendikal nedenle feshedildiği iddiası ile açılacak davada, feshin nedenini ispat yükümlülüğü işverene ait olacaktır. Ancak, feshin işverenin ileri sürdüğü bu nedene dayanmadığını, iş sözleşmesinin sendikal bir nedenle feshedildiğini ileri süren işçi ise bu iddiasını ispatlamak zorunda kalacaktır. İşveren, iş sözleşmesini sendikal nedenle feshettiği ve mahkeme kararından sonra işe başlattığı işçisine de sendikal tazminat ödemekle yükümlü olacaktır. Ancak işçinin işe başlatılmaması hâlinde, ayrıca 4857 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasında belirtilen tazminata hükmedilemeyecektir. Başka bir ifade ile işe başlatılmayan işçi sendikal tazminat dışında ayrıca iş güvencesi tazminatına hak kazanamayacaktır.

Toplu İş İlişkileri Kanunu, sendikal nedenin işçi tarafından ispatlanmasının güçlüğünü dikkate alarak işverenin sendikal nedenle ayırım yaptığı iddiasının ispatına yönelik olarak yeni bir düzenleme getirmektedir. Buna göre, işçi sendikal ayrımcılık yapıldığını güçlü biçimde gösteren bir durumu ortaya koyduğunda, işveren davranışının nedenini ispat etmekle yükümlü olacaktır.

#### b) İşyeri sendika temsilciliğinin ve yöneticiliğinin güvencesi:

İşyeri sendika temsilciliği, sendikaların işyerlerindeki faaliyetleri açısından önemli olmakla birlikte, bu görevi üstlenen işçi açısından bazı riskleri de beraberinde getirmektedir. İşyeri sendika temsilcileri işverenlerin ayrımcılık teşkil eden davranışları ya da iş sözleşmelerinin bu sıfatlarından ötürü feshedilme tehdidi ile karşı karşıya kalabilmektedirler. Bu nedenle işyeri sendika temsilcileri, bir işçinin sahip olduğu güvenceden fazlasına sahip olmalıdır. Toplu İş İlişkileri Kanunu, işyeri sendika tem-

Çerçeve sözleşmeler; kendi üyeleri için, ihtiyari olarak, ücrete ilişkin haklar dışında, mesleki eğitim, iş sağlığı ve güvenliği, sosyal sorumluluk ve istihdam politikalarına ilişkin düzenlemeleri içerebilecektir.

silcilerinin güvencesini bu amaçla daha güçlü hale getirmiştir.

Bu kapsamda, sendikal nedenle fesih halinde işçinin işe iadesi iş güvencesi koşullarına bağlı olmaktan çıkarılmış, işçi kuruluştaki yöneticisi seçildiği için işinden ayrılan işçinin iş sözleşmesinin askıda kalacağı hüküm altına alınmış ve yönetici seçilen işçiye iş sözleşmesini feshetme ve kıdem tazminatı alma hakkı tanınmıştır. Ayrıca, sendika içi demokrasinin sağlanması amacıyla, sendika tüzüğünde işyeri sendika temsilcisinin seçimle belirlenmesine ilişkin hüküm bulunması hâlinde, seçilen üyeye temsilci olarak atanacağına ilişkin hükme yer verilmiş; işçi kuruluştaki yöneticisi olmasına rağmen işyerinde çalışmaya devam eden amatör sendika yöneticilerinin de temsilcilik güvencesine ilişkin hükümlerden yararlanmaları sağlanmıştır.

### 9. Sendika üyeliğinin geçici işsizlik süresince devamı sağlanmıştır.

Yargıtay Hukuk Genel Kurulu kararlarına uygunluk sağlanarak, işçi sendikası üyesi işçinin geçici olarak işsiz kalması bir yıllık süreyle sınırlı tutulmuş, bu sürenin sonunda işsizliğin devam etmesi halinde üyeliğinin sona erdirilmesi düzenlenmiştir.

ILO ya göre, bu yönde bir düzenlemenin sendikanın kendi kararına bırakılması gerekmektedir. İşçinin isteği dışında, kendiliğinden böyle bir olayın gerçekleşmesi sendika özgürlüğüne de aykırıdır. İşçinin sendikaya üyeliğinin korunması ile işçinin üyelik iradesinin varlığı gözetilecek ve geçici işsizliğin aynı zamanda "örgütsüzlük" anlamına gelen bir sosyal dışlanma süreci olması engellenecektir.

### 10. Sendikaların mali denetiminin bağımsız yeminli mali müşavirlerce yapılacağı düzenlenmiştir.

2821 sayılı Kanun, sendika ve konfederasyonların idari ve mali denetimini iç denetim organlarına bırakmıştır. Bunların kendi denetleme kurulları dışında hiçbir dış denetime tabi bulunmamaları çeşitli suistimallere neden olabilmektedir. ILO, sendika ve konfederasyonların denetimine devletin müdahalesini kabul etmemekte ve bu konunun da sendikaların tüzüklerinde düzenlenmesini istemektedir. Ancak şeffaflığın sağlanması bakımından sendikaların iç denetimi yanında bağımsız ve tarafsız denetçiler tarafından mali konularda denetlenmesi uluslararası normlara uygunluk göstermektedir. Bu kapsamda, sendikaların hesap verebilirliği ve şeffaflığı için devlet organları dışında mali denetim yetkisine sahip yeminli mali müşavirler tarafından en geç iki yılda bir dış denetim yapılması hükme bağlanmıştır.

### 11. Yöneticilerin kişisel sorumluluğu getirilerek, sendika tüzel kişiliği korunmuştur.

Ülkemize yöneltilen eleştiriler arasında, sendika yöneticilerinin işledikleri suçlar nedeniyle sendika tüzel kişiliğinin sorumlu tutulması ve sendikaların kapatılması yer almaktadır. Kanun ile, suçların şahsiliği ilkesine uygun olarak bireysel olarak suç işleyen yönetici sorumlu tutulmakta; sendika tüzel kişiliği korunarak, suç işleyen yöneticinin görevine son verilmektedir.

### 12. Kuruluşların, uluslararası işçi ve işveren kuruluşlarının kurucusu olabileceği, üye ve temsilci gönderebileceği, dış temsilcilik açabileceği düzenlenmiştir.

Kuruluşlar, tüzüklerinde gösterilen amaçlarını gerçekleştirme üzere uluslararası işçi ve

işveren kuruluşlarının kurucusu olabilecek, bu kuruluşlara serbestçe üye olabilecek ve üyelikten çekilebilecektir. Bu kuruluşlarla işbirliğinde bulunabilecek, üye ve temsilci gönderebilecek veya kabul edebilecek ve dış temsilcilik açabilecektir. Uluslararası işçi ve işveren kuruluşları da, Dışişleri Bakanlığı'nın görüşü alınmak kaydıyla İçişleri Bakanlığı'nın izniyle Türkiye'de temsilcilik açabilecek ve üst kuruluşlara üye olabilecektir.

### 13. Sendikaların faaliyet alanı ayrıntılı olarak düzenlenmeyerek kendi tüzüklerine bırakılmaktadır.

Kuruluşların, Kanunda belirtilen sınırlamalara uymak kaydıyla faaliyetlerini kendi tüzüklerinde serbestçe belirlemelerine imkân tanınmıştır.

## II. TOPLU İŞ İLİŞKİLERİ KANUNU'NDA TOPLU PAZARLIK HAKKINA İLİŞKİN DÜZENLEMELER

### 1. Çok düzeyli toplu pazarlığa geçiş için "çerçeve sözleşme" yapma imkânı getirilmiştir.

AB Komisyonu, Temel Haklar Şartı'nın 28. maddesinde belirtildiği üzere işçilerin ve işverenlerin uygun düzeylerde toplu pazarlık yapma ve toplu iş sözleşmesi imzalama hakları olmasına rağmen Türk mevzuatının söz konusu hüküm ile uyumlu olmadığı yönünde ülkemizi eleştirmektedir.

Bu eleştiriler çerçevesinde, 2010 yılı Anayasa değişikliği sonucunda "Bir işyerinde aynı dönem için birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaz ve uygulanamaz." hükmü Anayasa metninden çıkartılmıştır. Yapılan değişiklik ile çok düzeyli toplu iş sözleşmesi yapmanın önündeki anayasal engel kalkmış, dolayısıyla toplu iş sözleşmesinin, işkolu düzeyinde, meslek veya işyeri düzeyinde ya da sektörler arası düzeyde yapılabilmesi mümkün hale gelmiştir.

Gelişmiş Batı ülkelerinin pek çoğunda uygulanmakla birlikte Türk endüstri ilişkileri sistemimiz çok düzeyli toplu iş sözleşmesine

henüz hazır olmadığından, tarafların isteğiyle sektörlerin özel koşullarının gerektirdiği ulusal düzeyde bir üst düzenlemenin haksız rekabeti önleme ve çalışma koşullarında standart belirleme açısından yararlı olacağı gerekçesiyle "çerçeve sözleşme" yapma imkânı getirilmiştir.

Çerçeve sözleşmeler; kendi üyeleri için, ihtiyari olarak, ücrete ilişkin haklar dışında, mesleki eğitim, iş sağlığı ve güvenliği, sosyal sorumluluk ve istihdam politikalarına ilişkin düzenlemeleri içerebilecektir.

### 2. Grup toplu iş sözleşmelerine hukuki yapı kazandırılmıştır.

Uygulamada sıkça karşılaşılan grup toplu iş sözleşmesi Kanuna tanım olarak eklemiştir. Buna göre, farklı işverenlere ait ve aynı işkolunda faaliyet gösteren işyerlerinde tek bir toplu iş sözleşmesinin yapılması hususu düzenlenmiştir. Böylece, ILO'nun pazarlık düzeyinin yasayla düzenlenip tarafların serbest iradesine bırakılması gerektiği, taraflar istiyorsa çok katmanlı toplu pazarlığın teşvik edilmesine yönelik görüşü kısmen de olsa karşılanmıştır. Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi Kararı'na göre de, pazarlık düzeyinin belirlenmesi gerçekten tarafların takdirine bırakılması gereken bir konudur. Bu nedenle Komite, işverenlerin belirli bir düzeyde pazarlığı reddetmesini örgütlenme özgürlüğünün ihlali saymaktadır.

### 3. Sosyal Güvenlik Kurumu kayıtlarının esas alındığı verilere dayalı olarak işkolu barajı yeniden düzenlenmiştir.

275 sayılı Kanun'da, 2821 sayılı Kanun'dan farklı olarak, işkolu düzeyinde toplu iş sözleşmesi bağlatmak için yüzde 10 koşulu aranmamıştır. 275 sayılı Kanun'un uygulama döneminde toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkili tarafların, özellikle yetkili işçi sendikasının tespitinde önemli sorunların ortaya çıkması, bunların ülkede çalışma barışını bozucu düzeye ulaşması, başta sahtecilik üzere değişik usul ve itirazlarla süre kaybına neden olması dolayısıyla 2822 sayılı Kanun döneminde bu sitemden vazgeçilerek, iki barajlı sisteme geçilmiştir.



Uygulandığı dönem boyunca sıkıntılar yaratan ve uluslararası kuruluşlardan da sürekli eleştiri aldığımız işkolu barajı düşürülmekle birlikte “ülke gerçekleri” dikkate alınarak korunmuş bulunmaktadır.

2822 sayılı Kanun'a göre, tek yetkili sendika ve tek sözleşme modeli öngörülmüş, yetkili sendikanın belirlenmesinde işkolu düzeyinde yüzde 10 barajı ve toplu iş sözleşmesinin yapılacağı işyerinde en çok üyeye sahip sendikaca yapılması ilkeleri benimsenerek, toplu pazarlığın güçlü sendikalar tarafından yürütülmesi amaçlanmıştır.

Ancak, sendikalı işçi sayısının belirlenmesinde 5838 sayılı Kanun'a göre SGK verilerinin esas alınmaya başlanması ve Bakanlıkça yapılan çalışmalarla ölüm, işten ayrılma ve çifte üyeliklerin ayıklanması sonucunda istatistikler yayımlanamaz bir hale gelmiştir. Aksi takdirde mevcut yetkili sendikaların büyük çoğunluğunun barajı aşmadığı görülmüştür.

ILO'nun yıllardır ülkemiz sendikal sistemine ilişkin yaptığı en ciddi eleştiri, sendikaların toplu sözleşme yapabilmesi için gerekli olan çifte barajın kaldırılmasıdır. Bahse konu düzelleme, 98 sayılı ILO Sözleşmesi'nin 4 üncü maddesinde öngörülen gönüllü ve serbest müzakereler yoluyla yapılan toplu pazarlığın tam olarak geliştirilmesi ve kullanılmasını teşvik etmemektedir.

Ülkenin içinde bulunduğu sendikacılık hareketinin koşulları göz önünde bulundurulduğunda ve endüstri ilişkileri sisteminin aktörleri ile yapılan müzakereler sonucunda işkolu barajının tamamen kaldırılması yerine barajın aşağıya çekilmesi uygun görülmüştür. Dolayısıyla, uygulandığı dönem boyunca sıkıntılar yaratan ve uluslararası kuruluşlardan da sürekli eleştiri aldığımız işkolu barajı düşürülmekle birlikte “ülke gerçekleri” dikkate alınarak korunmuş bulunmaktadır.

#### 4. İşletme barajı yüzde kırka indirilmiştir.

Kanunda, işletme toplu sözleşmelerinde işletmeye bağlı işyerlerinde çalışan toplam işçilerin yarısından fazlası yerine yüzde kırkının yetki talebinde bulunan sendikanın üyesi olmasının yeterli olması düzenlenmiştir. Yapılan düzenleme ILO'nun ülkemize yaptığı işyeri barajı ile ilgili eleştirilerini karşılamamakla birlikte, aynı işkolunda ve aynı işverene ait olan işyerlerinde sendikaların yetki alabilmesi kolaylaştırılmıştır.

#### 5. Grev ve lokavt yasaklarının kapsamı daraltılmıştır.

ILO grev ve lokavt yapılamayacak yerler ve işlerin sınırlarının iyi belirlenmesini, sadece yaşamsal hizmetler konusunda grevin yasak olması gerektiğini, grev ve lokavt yapılamayacak işler ile yerlerin çok geniş olduğunu, zorunlu tahkimin sadece yaşamsal hizmetlerde, yani kesintiye uğraması halinde toplumun ciddi ölçüde zarar göreceği temel hizmetlerde uygulanabileceğini belirtmektedir. Sendikal Özgürlükler Komitesi'nin bir kararında ise, hastane sektörü, elektrik sektörü, su temin hizmetleri, telefon hizmetleri, hava trafik kontrolünün zorunlu hizmet sayılacağı belirtilmekte; radyo televizyon, petrol sektörü, bankacılık, metal ve madencilik sektörü, genel taşımacılık, otel hizmetleri, inşaat, eğitim sektörü, posta hizmetleri gibi alanların ise tam anlamıyla zorunlu hizmetler kapsamında olmadığına değinilmektedir.

Kanun, grev ve lokavt yasakları ILO'nun da eleştirileri doğrultusunda 2822 sayılı Kanun'a oranla azaltılarak, grev yasağı olan işler ve yerlerin kapsamı daraltılmıştır. Böylece, ILO'nun grev yasağının olduğu işler ve yerlerin sınırlarının iyi belirlenmesi, grevin sadece yaşamsal hizmetlerle sınırlı olması gerekliliğinden yola çıkarak, noter hizmetleri, aşı ve serum imal eden işyerleri, hastane dışındaki klinik, sanatoryum, prevantoryum, dispanser ve eczane gibi sağlıkla ilgili işyerlerinde, eğitim ve öğretim kurumlarında, çocuk bakım yerleri ile huzur evlerinde grev ve lokavt yasağı kaldırılmıştır.

Bununla birlikte, “ülke gerçekleri” dikkate alı-

## Önemli bir sosyal diyalog mekanizması olarak işleyen Yüksek Hakem Kurulu'nun yapısında üçlü temsile uygun olarak değişikliğe gidilmiştir.

arak "nafta veya doğalgazdan başlayan petrokimya işlerinde; bankacılık hizmetlerinde; Millî Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığınca doğrudan işletilen işyerlerinde ve kamu kuruluşlarınca yürütülen şehir içi toplu taşıma hizmetlerinde" grev ve lokavt yasakları devam ettirilmiştir.

### 6. Grev benzeri eylemlerin yasaklanmasına dair düzenleme metinden çıkarılmıştır.

2010 yılında yapılan değişikliğine paralel olarak "Siyasi amaçlı grev ve lokavt, dayanışma grev ve lokavtı, genel grev ve lokavt, iş yeri işgali, işi yavaşlatma, verimi düşürme ve diğer direnişler yapılamaz." hükmü, yasadışı grev gibi ağır sonuçlar doğurduğundan Kanun metninden çıkartılmıştır. Ülkemizde çok sayıda yapılan bu tür eylemlere karşı yasal süreç işletilmemiş olmasına karşın ILO tarafından sürekli eleştiri konusu yapılmaktaydı. ILO, hükümetlerin ekonomik ve sosyal politikalarına yönelik genel grevleri, desteklenen grevin yasal olması koşulu ile dayanışma grevlerini, barışçıl nitelikteki iş yavaşlatma, verimi düşürme ve oturma grevi gibi direnişleri grev hakkı içinde değerlendirmektedir.

Düzenleme ile Anayasa değişikliğine uyum sağlanmış, daha çağdaş ve özgür bir ülke için kamu düzenini bozmayan ve şiddete yol açmayan demokratik girişimlerin alanının genişletilmesi hedeflenmiştir.

### 7. Grev esnasında işyerine verilen zararlardan sendika tüzel kişiliği yerine eylemde bulunanın sorumluluğu getirilmiştir.

Anayasada yapılan düzenlemeye paralel

olarak "Grevde bireysel eylemlerden kaynaklanan işyeri zararlarının sorumluluğu" sendikaların üzerinden alınmıştır. Yapılan düzelmeye göre, greve katılan ancak kendi üyesi olmayan işçilerin neden olduğu zararlardan sendikanın sorumlu tutulmaması amaçlanmakta, özel hukuk genel esaslarına aykırılık giderilmiş olmaktadır. Ancak eylem, sendikanın verdiği bir talimat sonucu gerçekleşmişse, sendika işyerinde meydana gelen maddi zarardan sorumlu tutulacaktır.

Getirilen düzenleme ile greve karar veren sendikanın kusurlu hareketi sonucu grev uygulanan işyerinde neden olunan maddi zarardan sendikanın sorumlu olduğu düzenlenmiş, sendikanın inisiyatifi dışında sendika üyesi olmayan kişilerce işyerine verilen zararlardan sendikanın sorumlu olmaması amaçlanmıştır.

### 8. Tüm konfederasyonların Yüksek Hakem Kurulu'nda temsil edilmesi sağlanmıştır.

Önemli bir sosyal diyalog mekanizması olarak işleyen Yüksek Hakem Kurulu'nun yapısında üçlü temsile uygun olarak değişikliğe gidilmiştir.

Söz konusu değişiklik ile Yüksek Hakem Kurulu'nun oluşumu yeniden düzenlenerek, ILO'nun özellikle üzerinde durduğu üçlü temsil anlayışına uyum sağlanmıştır. Yapılan düzenleme ile en çok üyeye sahip konfederasyona ait olan ikinci üyelik hakkı, uyuşmazlık konusu olan taraf işçi sendikasının üyesi bulunduğu konfederasyona tanınmıştır. Böylece, işçi ve işveren kuruluşları tarafından Kurula gönderilecek temsilcilerin en çok temsil kabiliyetine sahip konfederasyon tarafından belirlenmesi, uyuşmazlık konusunun tarafı olan sendikanın bağlı bulunduğu konfederasyonun farklı olması halinde, bağlı bulunduğu konfederasyonun seçeceği bir üye, ikinci üyenin yerine Kurul üyesi olarak toplantıya katılması sağlanmıştır.

## SONUÇ

Modern endüstri ilişkileri sisteminin hakim olduğu demokratik devletlerde, birbirinden farklı toplu sözleşme düzenleri söz konusu

olabilmektedir. Ancak sistemlerin birbirinden farklı olması, onların uluslararası normlara uygunluğunu ve özgürlükçü tutumlarını ortadan kaldırmamaktadır. Örneğin Anglo-Sakson model, Nordic model ve Romen-Germen modeli birbirinden farklı müzakere, uzlaştırma ve sözleşme bağitleme yöntemlerine sahip olmakla beraber; sözleşmenin düzeyi, niteliği, kapsamı ve iş uyuşmazlıkların çözüm yolları bakımından hak ve özgürlükler temelinde birbirine yaklaşabilmektedir.

Ülkemiz açısından bakıldığında; 2821 ve 2822 sayılı Kanunların yürürlüğe girdiği 1983 yılından günümüze değin, getirmiş oldukları hak ve özgürlükler, sınırlayıcı yönleriyle Türkiye ile ILO ilişkilerinde belirleyici rol oynamıştır. ILO'nun Sendika Özgürlüğü Komitesi, Uzmanlar Komitesi ve Konferans Aplikasyon Komitesi, onaylamış olduğumuz ILO'nun "Örgütlenme Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 No'lu Sözleşmesi ile "Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin 98 No'lu Sözleşmesine aykırı olduğu hususunda sürekli Türkiye'nin aleyhine raporlar hazırlamıştır. Konferans Aplikasyon Komitesi'ndeki olumsuz konumuz halen artarak devam etmektedir.

Türkiye, zaman zaman başta ILO'nun denetim organlarının ve uluslararası kuruluşların baskısını azaltmak için 2821 ve 2822 sayılı Kanunlarda sendikal hak ve özgürlükler alanında kimi değişiklikler yapmıştır. Ancak, temel eleştiriler konusunda ciddi sayılabilecek herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Maalesef, güçlü sendikacılık adına getirilen düzenlemelerin, daha zayıf bir sendikacılık ve toplu sözleşme düzeni yarattığı ancak işçi sendikalarının teker teker yetkilerini kaybetmeye başlamalarıyla anlaşılmıştır.

Toplu İş İlişkileri Kanunu, özgürlükçü ve demokratik toplum esasları temelinde, Türk çalışma hayatının evrensel normlara verdiği tepkiyi dikkate alarak, örgütlenme önündeki engelleri kaldırmakta ve serbest toplu pazarlık düzeni ile toplu iş sözleşmesi yapma hakkını yeniden düzenlemektedir. Kuşkusuz, bu düzenlemeler yapılırken, 12 Eylül 2010 Anayasa değişiklikleri ile ILO'nun 87 ve 98 sayılı sözleşmeleri ve AB

normları dikkate alınmıştır. Kanunun hazırlık safhalarında yargı içtihatları, doktrindeki eleştiriler ve sosyal tarafların talepleri de göz önüne alınmıştır. Özetle Kanun, hak ve özgürlükler temelinde yeniden inşa edilmiştir.

## KAYNAKLAR

- ILO, Convention No. 87 Convention Concerning Freedom of Association and Protection of The Right to Organize (Erişim:<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C087>).
- ILO, Convention No. 98 Convention Concerning of the Application of the Principles of the Right to Organise and to Bargain Collectively, (Erişim: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C098>).
- ILO (1996) Freedom of Association, Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Fourth – revised- edition, International Labour Office, Geneva.
- ILO (1994) Freedom of Association and Collective Bargaining, International Labour Conference, 81st Session, Geneva.
- ILO (2008) High Level Mission Report.
- ILO (2009) Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labour Conference 98th Session, International Labour Office, Geneva.
- ILO (2012) Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labour Conference 101th Session, International Labour Office, Geneva. (Erişim:[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_174843.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_174843.pdf))