



Bu proje Avrupa Birliği ve Türkiye Cumhuriyeti tarafından finanse edilmektedir

ÇALIŞMA HAYATINDA SOSYAL DİYALOĞUN GELİŞTİRİLMESİ PROJESİ

Sosyal Diyalog, Örgütlenme Özgürlüğü ve Toplu Sözleşme Hakkına İlişkin İLO ve AB Standartlarına Uyum Değerlendirmesi ve Öneriler

Doç. Dr. Gaye BAYCIK

2019

ANKARA



Bu rapor, Avrupa Birliği (AB) ve Türkiye Cumhuriyeti'nin mali desteği ile 'alışma Hayatında Sosyal Diyalogun Geliştirilmesi' Projesi kapsamında, Uluslararası alışma Örgütü (ILO) Türkiye Ofisi tarafından hazırlanmıştır. Raporun içeriği, hiçbir şekilde AB ve Türkiye Cumhuriyeti'nin görüşleri olarak yorumlanamaz.



Bu proje Avrupa Birliği ve Türkiye Cumhuriyeti tarafından finanse edilmektedir

ÇALIŞMA HAYATINDA SOSYAL DİYALOĞUN GELİŞTİRİLMESİ PROJESİ

Sosyal Diyalog, Örgütlenme Özgürlüğü ve Toplu Sözleşme Hakkına İlişkin ILO ve AB Standartlarına Uyum Değerlendirmesi ve Öneriler

Doç. Dr. Gaye BAYCIK

2019

ANKARA



Doç. Dr. Gaye BAYCIK

Gaye Baycık, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku kürsüsünde doçent olarak görev yapmaktadır. Bunun yanında, 2013 yılı Ocak ayından itibaren Ankara Üniversitesi Rektörlüğü Hukuk Müşavir Yardımcılığı görevini yürütmüş; 2016 yılı Mayıs ayından itibaren ise Ankara Üniversitesi Hukuk ve Mevzuat İşleri Koordinatörlüğü ile Hukuk Müşavirliği görevini sürdürmektedir. İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunda Maden İşçileri, İş Hukukunda Yenilik Doğuran Haklar ve Türk-İsviçre Hukukunda İşçinin Hukuki Sorumluluğu adlı kitapları mevcuttur. İş sağlığı ve güvenliği, bireysel iş hukuku, toplu iş hukuku ve sosyal güvenlik hukuku alanlarında çalışmaktadır. Fransızca, İngilizce ve orta düzeyde Almanca bilmektedir.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	5
I. RAPORUN HAZIRLIK AŞAMASI VE ARKA PLANI.....	6
II. METODOLOJİ VE ANALİTİK ÇALIŞMA ÇERÇEVESİ.....	6
III. ULUSLARARASI DÜZENLEMELERE GENEL BAKIŞ VE ÜLKEMİZ MEVZUATI AÇISINDAN DEĞERLENDİRME	6
SOSYAL DİYALOG, ÖRGÜTLENME ÖZGÜRLÜĞÜ VE TOPLU SÖZLEŞME HAKKINA İLİŞKİN ILO VE AB STANDARTLARINA DAHA İYİ UYUM AMACIYLA BELİRLENEN DÜZENLEME BOŞLUKLARI VE YAPILMASI ÖNERİLEN YASAL DEĞİŞİKLİKLER	10
SOSYAL DİYALOĞUN GELİŞTİRİLMESİ	10
TİS YETKİSİ İÇİN ÇİFT BARAJ KOŞULU	11
KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL ÖRGÜTLENME HAKKI.....	12
KAMU GÖREVLİLERİNİN GREV HAKKI	14
KAMU GÖREVLİLERİNİN SERBEST VE İRADİ TOPLU PAZARLIK İLE TOPLU SÖZLEŞME HAKKI.....	15
SENDİKAL ÖRGÜTLENME DÜZEYİ	17
İŞKOLLARININ BELİRLENMESİ	19
SENDİKAL ÖRGÜTLENME HAKKI	19
SENDİKAL AYRIMCILIĞA KARŞI ETKİN KORUMA	21
ARABULUCULUK	23
TOPLU EYLEM HAKKI	24
GREV ERTELEMESİ	25
TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ DÜZEYİ	26
İŞÇİ SENDİKASININ YETKİSİNİ DÜŞÜREN SÜRE KISITLARI.....	27
DIŞ KAYNAKLARDAN BAĞIŞ ALMA.....	28
KURUCULARIN YERLEŞİM YERİNİ BELİRTME ZORUNLULUĞU	29
YÖNETİM KURULUNA İŞTEN EL ÇEKTİRİLMESİ	29
KAYNAKÇA	30

ÖNSÖZ

Sosyal diyalog, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün en temel değerleri ve önemli hedeflerinden birisidir. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı da ülkede sosyal diyalogun politika oluşturma ve uygulamadaki değer ve öneminin farkındadır. Sosyal diyalog, kriz ve iyileşme dönemleri dahil, sürdürülebilir çözümler üretme konusunda kanıtlanmış bir başarı geçmişine sahiptir. Sosyal diyalogun ekonomik gelişme ve sosyal barış için önemini gözetten Uluslararası Çalışma Örgütü Türkiye Ofisi, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığıyla birlikte Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardımlar kapsamında "Çalışma Hayatında Sosyal Diyalogun Geliştirilmesi" Projesini yürütmektedir. Projenin genel hedefi, Türkiye'de her düzeyde sosyal diyalogun geliştirilmesidir.

Bu araştırma, proje kapsamında gerçekleştirilen araştırmalar serisinden biridir. Araştırmanın amacı, ILO ve AB'nin sosyal diyalog, örgütlenme özgürlüğü ve toplu sözleşme hakkına ilişkin mevzuatı ile Türk mevzuatı arasındaki boşlukların belirlenmesi ve uluslararası mevzuata daha iyi uyum sağlanması amacıyla yapılması gereken yasal değişikliklere ilişkin öneriler geliştirilmesidir.

Araştırma sürecine katkı sağlamış birçok kurum ve kişiye, öncelikle araştırmayı gerçekleştiren değerli hocamız Doç. Dr. Gaye Baycık'a teşekkür etmek isteriz. Araştırmayı her aşamada destekleyen ve araştırmanın hem içeriğine hem de düzenleme sürecine katkı sağlayan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'na ve Cenevre'deki ILO Sosyal Diyalog ve Üçlü Yapı Birimi (DIALOGUE) ile Uluslararası Çalışma Standartları Birimi (NORMES) ile ILO Türkiye Ofisi'ndeki Proje Yönetim Ekibi'ne teşekkürlerimizi sunarız.

NURCAN ÖNDER

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
Çalışma Genel Müdürü

NUMAN ÖZCAN

ILO Türkiye Direktörü

I. RAPORUN HAZIRLIK AŞAMASI VE ARKA PLANI

Bu raporun hazırlanmasında, ILO'nun Örgütlenme Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması başlıklı 151 sayılı, Örgütlenme Hakkı ve Toplu Pazarlık başlıklı 98 sayılı, Çalışan Temsilcileri başlıklı 135 sayılı, Kamu Hizmetinde İş İlişkileri başlıklı 151 sayılı ve Toplu Pazarlık başlıklı 154 sayılı Sözleşmeleri incelenmiş, bunlara ilişkin ILO Uzmanlar Komitesi raporları ile Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi (Committee of Freedom of Association - CFA) kararları değerlendirilmiş ve söz konusu sözleşmelerdeki düzenlemelerin ILO tarafından nasıl yorumlandığı belirlenmiştir. Bunun gibi, 2009/38 sayılı Avrupa İş Konseyinin Kurulması ile Çalışanlara Bilgi Verilmesi ve Danışılması Direktifi, 2002/14 sayılı İşletmelerde Çalışanların Bilgilendirilmesi ve Danışma Sürecinin İşletilmesi Direktifi ile 2001/86 sayılı Avrupa Şirketlerinde Çalışanların Yönetime Katılımı Direktifi ile özellikle Avrupa Birliği ilerleme raporları değerlendirilmiştir. Avrupa Birliği İlerleme Raporlarında, özellikle 19. Fasıllık olan "Sosyal Politika ve İstihdam" başlığı ile ülkemiz mevzuatı karşılaştırılmış, bunun yanında söz konusu raporlarda, insan hakları, ifade özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü ile işçi hakları ve sendikalar başlıkları incelenmiştir.

II. METODOLOJİ VE ANALİTİK ÇALIŞMA ÇERÇEVESİ

2013 yılından önceki ILO ve AB eleştirilerinin birçoğu, 2010 yılı Anayasa değişikliklerine, bu değişikliklerle uyumlu şekilde 4688 sayılı Kanun'da yapılan 2012 yılı değişikliklerine ve 2012 tarihli ve 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun hazırlanmasına neden olmuştur. Bu nedenle 2013 yılı öncesindeki eleştirilerin büyük bir kısmı ülkemizdeki yasal değişikliklerle karşılanmaya çalışılmış; bu çerçevede, kamu görevlilerine toplu sözleşme imkanı tanınmış, meslek esasına dayalı sendika kurma yasağına ilişkin hüküm kaldırılmış ve dayanışma grevi, iş yavaşlatma gibi eylemlerin doğrudan yasa dışı olarak nitelendirilmesinin önüne geçilmiştir. Bununla birlikte, özellikle 4688 sayılı Kanun'da 2012 yılında yapılan değişiklikler, ne yazık ki, ILO ve AB standartlarına uyum açısından yeterli olmamıştır. Nitekim AB İlerleme Raporları ve ILO denetim organlarının rapor ve kararlarında her yıl 4688 sayılı Kanunla ilgili aynı eleştiriler devam ettirmektedir. Bunun gibi, 2013 yılında henüz 6356 sayılı Kanun dikkate alınmamış, ancak 2013 yılından sonraki tarihlerde AB ve ILO eleştirileri, önekilere nazaran daha az olmakla birlikte mevcut olmaya devam etmiştir.

Bu nedenlerle, bu çalışmada, ILO normları ve AB standartlarına uyum açısından günümüzde yapılması gereken yasal değişiklikler belirlenirken, halen devam eden eleştiriler dikkate alınmıştır. Bu nedenle ekteki tabloda, günümüzden geriye doğru 2013 yılına kadarki süreçte ILO Uzmanlar Komitesi ve AB İlerleme Raporlarındaki her yıla ait eleştiri ve öneriye yer verilmiş; bunların mevzuatımızdaki hangi düzenlemelerle ilgili olduğu belirtilmiş, karşılığında mevzuatımızda yapılması gerektiği düşünülen değişiklik önerilerine yer verilmiştir. Tablo incelendiğinde görülecektir ki, ne yazık ki AB ve ILO eleştirileri, her yıl neredeyse aynı konularda olmuş ve ülkemizde bu eleştiriler doğrultusunda 2012 yılından sonra kapsamlı bir değişiklik yapılmamıştır. 2010 yılı Anayasa değişiklikleri ve 2012 yılı yasal değişiklikleri, 2012 yılı öncesindeki birçok eleştiriye karşılık, ancak o tarihte dahi yasal değişiklikle ortadan kaldırılmayan eksiklikler, halen giderilememiştir. Bu nedenlerle, raporda, 2013-2018 yılları arası için her yıl için detaylı açıklama yapılmış, 2013 yılından önceki eksiklikler ise, sadece halen devam edenler bakımından ve daha toplu şekilde aktarılmaya çalışılmıştır. Bunların yanında, AB veya ILO raporlarında yer almamakla birlikte, ILO normları ve AB standartlarına uyum amacıyla mevzuatımızda yapılması gerektiğini düşündüğümüz değişikliklere ayrıca yer verilmiştir. Bu şekilde rapor, sosyal diyalog kapsamında uluslararası standartlara uyum amacıyla mevzuatımızda yapılması gereken değişiklikleri ortaya koymaya yetecek nitelikte hazırlanmıştır.

III. ULUSLARARASI DÜZENLEMELERE GENEL BAKIŞ VE ÜLKEMİZ MEVZUATI AÇISINDAN DEĞERLENDİRME

ILO'nun sosyal diyalog çerçevesinde imzaya sunduğu ve ülkemiz tarafından onaylanan 87, 98, 135 ve 151 sayılı Sözleşmelerle, ülkemiz tarafından imzalanmayan, ancak sosyal diyalogun geliştirilmesi ve uluslararası standartlara uyum

açısından dikkate alınması gerektiği açık olan 154 sayılı Sözleşmesi, ülkemiz açısından olduğu kadar AB ülkeleri açısından da önem arz etmektedir. Nitekim AB İlerleme Raporlarında ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarında, Sözleşmenin 11. maddesindeki örgütlenme özgürlüğü kapsamındaki şikayetlerde, hem ILO normları ve bu normların denetim organları tarafından yorumlanması, hem de AB ülkelerindeki demokratik ve çağdaş standartlar, herhangi bir açık sözleşme hükmü bulunmamasına rağmen dikkate alınmaktadır. Bu nedenle sosyal diyalog açısından önemli olan, sadece sözleşme ve direktif hükümlerinin açık anlamı değil, bunların günümüzdeki çağdaş ve demokratik toplumlarda uygulanma biçimi ve içeriğidir.

ILO'nun 87 sayılı Sözleşmesinin temeli, herhangi bir sınırlama olmaksızın örgütlenme özgürlüğünün tüm çalışanlar bakımından tanınmasına dayanmaktadır. Bu nedenle çalışanların mesleki menfaatlerini korumak ve geliştirmek için oluşturdukları örgütlerin, herhangi bir izin sürecine tabi tutulmaksızın kurulabilmesine imkan tanınmalı, ayrıca bu örgütleri kurma ve bunlara üye olma hakkı da, çalışan grupları ve çalışma şekilleri arasında bir ayırım yapılmaksızın herkese tanınmalı, çalışanlar istedikleri türde örgütlenme hakkına da sahip kılınmalıdır. Söz konusu esas, basit uygulanabilir gibi görünse de, ülkemiz mevzuatı incelendiğinde, halen 87 sayılı Sözleşmenin bu temel ilkesine aykırı düzenlemelerimiz olduğu bilinmektedir.

87 sayılı Sözleşme, hem kamu hem de özel sektör çalışanlarını kapsamına aldığından, 6356 sayılı Kanunun işkolu düzeyinde örgütlenmeyi halen esas alması, 4688 sayılı Kanunun 4. maddesinde meslek ve işyeri esasına dayalı sendika kurulamayacağına ve tüm sendikaların Türkiye çapında faaliyet göstermek üzere kurulması zorunluluğuna ilişkin düzenleme ile federasyonların ülkemizde öngörülmemesi söz konusu sözleşmeye aykırılık teşkil etmektedir. Bunun gibi, 4688 sayılı Kanunun 15. maddesi, halen bu nedenle eleştiri konusu olmaktadır. Bunun gibi, işsizlere ve kayıt dışı istihdam edilenlere tam bir sendika üyeliği ve sendika kurma hakkı tanınmaması, işveren vekillerinin ya işveren sendikasına üye olabilmesi ya da toplu iş sözleşmesi kapsamı dışında kalması veyahut onlar için ayrıca sendika kurma hakkının tanınmaması da, ILO normları ve AB standartlarına aykırılık olarak ele alınmaktadır. Bunun gibi, tüzüklerde halen kurucuların yerleşim yerinin bulunması zorunluluğu yasadan çıkarılmamış, her ne kadar bu yöndeki son eleştiri 2013 yılında gerçekleştirilmiş olsa da, halen bu eleştiriye cevaben yapılması gereken değişikliğe gidilmemiştir.

Bunun gibi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) 11. maddesindeki örgütlenme özgürlüğüne ilişkin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihadı incelendiğinde, söz konusu maddenin, sadece sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkını değil, serbest ve iradi toplu pazarlık ile toplu iş sözleşmesi yapma haklarını ve grev de dahil olmak üzere tüm kolektif sendikal faaliyetleri, dolayısıyla toplu eylem hakkını da kapsadığı sonucuna varıldığı, mahkeme içtihadıyla sözleşmenin 11. maddesinin kapsamının bu derece geniş tutulduğu görülmektedir. Bu nedenle 87 sayılı Sözleşmenin örgütlenme özgürlüğünü düzenlemesi de, sadece sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı olarak dikkate alınmamakta, ayrıca bu sözleşmenin bir gereği olarak, sendikaların serbest faaliyette bulunması, bu anlamda temsilcilerini serbestçe seçebilmesi, grev yapabilmesi, serbest ve iradi toplu pazarlık sürecine katılması ve toplu iş sözleşmesi imzalaması ile toplu eylem hakkı bu sözleşmenin kapsamında değerlendirilmektedir. Nitekim ILO Uzmanlar Komitesi'nin söz konusu konulara ilişkin eleştirilerini, bazı yıllar 87 bazı yıllar 98 ve 151, bazı yıllar ise 135 sayılı Sözleşmeler kapsamında yaptığı görülmektedir.

ILO 98 sayılı Sözleşmesinin temelini ise, sendikal ayrımcılığa karşı etkin koruma ile serbest ve iradi toplu pazarlık hakkı ve bu hakkın kullanımıyla sosyal taraflarca serbestçe belirlenen çalışma koşulları oluşturmaktadır. Bu anlamda, hem kamu hem de özel sektör çalışanlarının, sendikal ayrımcılığa karşı etkin korunması, bu anlamda hem hukuki hem idari hem de cezai yaptırımların uygulanması, sendikal ayrımcılığın en aza indirilmesi için caydırıcı, hızlı, basit ve masrafsız uygulanabilen şikayet yollarının ve yaptırımların öngörülmesi, kamu personeline de tüm çalışma koşullarını serbestçe belirleme hakkı tanınması ve sosyal tarafların diledikleri düzeyde toplu sözleşme yapabilmesine imkan tanınması, 98 sayılı Sözleşmenin bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. Ülkemize bu konularda birçok eleştiri yapılmaktadır. Bunların başında, 4688 sayılı Kanunun 18. maddesinde öngörülen sendikal ayrımcılık yasağına karşı uygulanacak hukuki

ve idari yaptırımın ayrıca düzenlenmemiş olması, 6356 sayılı Kanunda sendikal ayrımcılık bakımından idari yaptırım öngörülmemesi ve bunun sadece kanunun 17. ve 19. maddeleriyle sınırlı kalması, 6356 sayılı Kanunun 34. maddesiyle toplu sözleşme düzeyinin kanunla düzenlenmiş olması ve özellikle işkolu toplu iş sözleşmelerinin halen öngörülmemiş olması; bunun gibi, özel sektörde birden çok işkolunu kapsayan toplu iş sözleşmelerinin yapılmaması gelmektedir.

Bunun gibi, ülkemizde işçilerin sendikalaşma oranı görece düşük olduğu gibi, özel sektörde toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçi sayısı da çok azdır. ILO Raporlarında ve AB İlerleme Raporlarında bunun en temel sebebinin, 6356 sayılı Kanunun 41. maddesi olduğu ifade edilmektedir. Zira sendikalaşma oranının düşük olduğu ülkemizde, toplu iş sözleşmesi imzalama yetkisinin çift baraj usulüyle verilmesi, yetki alımını zorlaştırmaktadır. Ülkemizde işçi sendikalarının yetki alabilmesi için, işkolu düzeyinde %1'lik barajı aşması, bunun yanında işyerinde %50+1; işletmede ise %40 barajını sağlaması gerekmektedir. Bu nedenle işyerinde çoğunluğu elde eden sendika, işkolu düzeyinde %1'lik örgütlenme sağlayamadığı sürece işverenle toplu pazarlık süreci başlatamamaktadır. Bu nedenle sendikaların yetki alması da zorlaşmakta, imzalanamayan toplu sözleşmeler dolayısıyla işçilerin toplu sözleşmelerden yararlanma oranı çok düşmekte, bu durum ise sendikal örgütlenmeyi olumsuz etkilemekte, hem sendikal ayrımcılığa karşı etkin koruma olmaması, hem de toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçi sayısının azlığı, işçilerin sendikaya üye olma isteğini kırmaktadır. Bu durum hem sendikasızlaşmaya hem de toplu iş sözleşmelerinin etkin olduğu bir sosyal diyalog ortamı kurulamamasına neden olmaktadır. Bu nedenle, ülkemizde toplu iş sözleşmesi yetkisi alınabilmesi için gerekli olan işkolu barajının kaldırılması, ayrıca işyeri barajının da, Fransa'da da olduğu gibi (zira Fransa'da işçi örgütlenmesi ülkemizdeki gibi düşük orandadır), %30'a düşürülmesi, bu şekilde çoğunluk sağlanamayan işyerleri bakımından toplu iş sözleşmesi yapma yetkisinin, örgütlü her sendikaya tanınması, bu şekilde işyerlerindeki işçilerin toplu iş sözleşmesi kapsamı dışında kalmasının mümkün olduğunca önüne geçilmesi gerektiği kanaatindeyiz. Bunun yanında yine rapordan da görüleceği üzere, sadece yetki değil, ayrıca 6356 sayılı Kanunun 34. maddesinde yer alan toplu iş sözleşmesi düzeyinin kanunla belirlenmesi usulü de, serbest toplu pazarlık hakkına, dolayısıyla hem 98 hem de 151 ve 154 sayılı ILO Sözleşmelerine aykırılık teşkil etmektedir. Bunun tercihinin de sosyal taraflara bırakılması ve özellikle işkolu toplu iş sözleşmesinin nasıl imzalanacağına kanunda düzenlenmesi gerektiği açıktır. Nitekim ülkemizdeki gibi düşük oranda sendikalaşma olan Fransa'da, toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçiler, işgücünün neredeyse %100'üne yaklaşmaktadır. Bunun sebebi, işkolu düzeyinde toplu iş sözleşmelerin yapılması ve teşmil sisteminin etkin kullanılmasıdır. Ülkemizde de bu nedenle işkolu toplu iş sözleşmelerinin yapıma usulü özel olarak düzenlenmeli, işyeri toplu iş sözleşmelerinin zorunlu olması kuralı terk edilmeli ve teşmil sistemi, kolaylaştırılmalıdır.

Hem 98 hem de 151 sayılı Sözleşmeler bakımından 4688 sayılı Kanuna ilişkin birçok eleştiriyle karşı karşıya kaldığımız da açıktır. Zira, kamu personelinin tüm çalışma koşullarının değil, sadece sosyal ve ekonomik haklarının toplu sözleşmeye konu edilmesi ve kamu personelinin çalışma koşullarının kanunla düzenlenmesi, ILO'nun 98 ve 151 sayılı Sözleşmelerine aykırıdır. Aynı aykırılık, 154 sayılı Sözleşme bakımından da söz konusudur. Bunun gibi, kamu personelinin grev hakkına sahip olmaması ve zorunlu tahkime tabi tutulması, tek bir toplu sözleşme yapma imkanının olması ve bu sözleşmenin de tam bir serbesti içinde değil, aksine, kısıtlı sürede ve birçok usuli kurala tabi şekilde hazırlanması ve imzalanması, mahalli idarelerde çalışanlara ayrıca mahalli idare ile toplu sözleşme imzalama hakkının tanınmaması eleştiri konusu olmaktadır. Söz konusu değişikliklerin en temelinde yer alan, kamu personelinin grev hakkına sahip olmaması ve zorunlu tahkime tabi tutulması, öncelikle Anayasanın 53. ve 54. maddelerinin değiştirilmesini gerekli kılmaktadır.

Bunların yanında ülkemizde, sendika temsilciliği kurumu hem 6356 hem de 4688 sayılı Kanunda tanınmış olmasına rağmen, işçi temsilciliğine ayrıca yer verilmemekte ve işyeri konseyleri gibi işçilerin yönetime katılımını sağlayan bir sistem mevzuatımızda yer almamaktadır. Bunun tek örneğini, 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununun 20. maddesinde düzenlenen çalışan temsilcileri oluşturmakla birlikte, çalışan temsilcisi sayısı ile sendika temsilcisi sayısının aynı olması halinde, ayrıca çalışan temsilcisi seçilmemekte ve sendika temsilcileri, çalışan temsilcisi olarak görev yap-

maktadır. İşçilerin yönetime katılması bakımından önemli olan işçi temsilciği ve işyeri konseylerinin, AB'nin yukarıda belirtilen direktiflerine uygun şekilde mevzuatımızda da tanınması, birçok konuda işçi konseylerinden görüş alınması, işyerindeki işçiler ile işveren arasındaki işbirliğini ve diyalogu işyeri konseylerinin kurulmasının sağlanması gerektiği açıktır. Nitekim ILO'nun 135 sayılı sözleşmesinde de çalışan temsilcileri ile sendika temsilcileri ayrı ayrı düzenlenmiştir.

Bu itibarla ülkemiz mevzuatında sadece sendika temsilcisine yer verilmiş olması yeterli değildir. Bunların yanında ayrıca çalışan temsilcilerinin, çalışanlarca serbest seçiminin öngörülmesi, bu şekilde oluşturulan işyeri konseylerine yönetime katılma hakkı tanınması, belirli sayının altında işçisi olan işyerlerinde ise işyeri konseyleri kurulmaksızın yönetime katılma hakkının çalışan temsilcilerine sağlanması gerektiği kanaatindeyiz. Söz konusu düzenleme yapılırken, ayrıca 135 sayılı Sözleşmedeki ayrıntılar dikkate alınmalı, çalışan temsilcisine verilen hak ve yetkilerin, sendika temsilcisini geri planda bırakacak şekilde olmamasına özen gösterilmeli, bu şekilde kolektif sendika özgürlüğü de korunmalıdır. Bunun gibi, hem AB Direktifleri hem de ILO'nun 135 sayılı Sözleşmesi uyarınca çalışan temsilcileri ile sendika temsilcilerine etkin koruma sağlanması gerektiği açıktır. 6356 sayılı Kanunun 24. maddesinde işyeri sendika temsilcileri için etkin koruma getirilmişken, benzer etkili bir korumanın 4688 sayılı Kanun bakımından getirilmediği açıktır. 4688 sayılı Kanunun 18. maddesinde sendika işyeri temsilcileri ile işyeri sendika temsilcilerinin ayrımcılığa maruz kalmamaları gerektiği düzenlenmiş, ancak bu halde uygulanacak özel bir yaptırıma veya şikayet usulüne yer verilmemiştir. Bu nedenle kamu sektöründeki temsilciler, diğer memur ve kamu görevlilerinin sahip oldukları iptal ve tam yargı davası açma hakkı dışında başkaca bir hakka sahip değildir. Bu kişilerin ayrımcılığa daha fazla maruz kalabilme ihtimalleri yüksek olduğundan, özel bir yaptırım usulü getirilmeli, bu kişilerin ayrımcılığa karşı korunması sağlanmalıdır.

Bu şekilde genel ve en önemli hususlara ilişkin değerlendirmelerden sonra, 2013-2018 yılları arasında, başlıklar itibarıyla ILO ve AB tarafından yapılan eleştiriler ve öneriler ile ülkemiz mevzuatında yapılması gerektiği düşünülen değişikliklere raporda yer verilmiştir. 2013'ten önceki eleştiriler ise, toplu halde ve sadece günümüzde halen karşılığında bir değişiklik yapılmayanlar bakımından raporda yer almıştır.

SOSYAL DİYALOG, ÖRGÜTLENME ÖZGÜRLÜĞÜ VE TOPLU SÖZLEŞME HAKKINA İLİŞKİN ILO VE AB STANDARTLARINA DAHA İYİ UYUM AMACIYLA BELİRLENEN DÜZENLEME BOŞLUKLARI VE YAPILMASI ÖNERİLEN YASAL DEĞİŞİKLİKLER*

SOSYAL DİYALOĞUN GELİŞTİRİLMESİ

A. ILO VE AB ELEŞTİRİLERİ İLE ÖNERİLERİ

- Ekonomik ve Sosyal Konsey 2009 yılından beri faaliyet göstermemektedir. Ayrıca Üçlü Danışma Kurulu 2017 yılında sadece bir kez toplanmıştır (**AB İLERLEME RAPORU 2018**).
- Ekonomik ve Sosyal Konsey, 2009 yılından beri faaliyet göstermemektedir (**AB İLERLEME RAPORU 2016**).
- ILO 144 sayılı sözleşme uyarınca, ülkede yasal değişiklikler yapılırken sosyal tarafların üzerinde anlaşmasına özen gösterilmelidir (**ILO ÜST DÜZEY HEYETİ MART 2010**).

B. ÜLKEMİZDEKİ DÜZENLEME

- 4641 sayılı Kanunun tamamı

C. DAHA İYİ UYUM İÇİN YAPILMASI ÖNERİLEN DEĞİŞİKLİKLER

- 4641 sayılı Kanunda 2018 yılı Temmuz ayında yapılan değişikliklerle, Ekonomik ve Sosyal Konsey üyelerinin yürütme organınca seçileceği ve çalışma usulünün de aynı yöntemle belirleneceği düzenlenmiştir. Bu hükümlerin, sosyal tarafların özerkliğine ve sosyal diyalog standartlarına aykırı olduğu kanaatindeyiz. Ekonomik ve Sosyal Konsey üyelerinin kimlerden oluşacağına, 2018 Temmuz ayından önce olduğu gibi, kanunla düzenlenmesi ve üyelerin sosyal diyalog ilkelerine uygun şekilde, sosyal tarafları en fazla temsil edecek şekilde oluşturulması gerektiği düşüncesindeyiz. Bunun gibi, ESK'in belirli ve sık periyotlarla toplanması da sağlanmalıdır.
- Üçlü Danışma Kurulu 2018 yılı Ekim ayında toplantısını gerçekleştirmiştir. Bununla birlikte, Kurulun, görevlerini etkin şekilde gerçekleştirmesi ve sosyal diyaloga katkı yapabilmesi için, belirli periyotlarla toplantılarını gerçekleştirmesi gerektiği düşünülmektedir.
- Fransız İş Kanununun 1. maddesinde olduğu gibi, ülkemizde de kanuna açık bir hüküm konularak, hem bireysel hem de toplu iş ilişkilerini ilgilendiren konularda sosyal tarafların değişikliğin içeriği yönünde konsensüs sağlama-sına öncelik verilmesi gerektiği düzenlenebilir. Bu konsensüs açısından, belirli bir barajın geçilmesi zorunluluğu aranmaksızın, her işkolunda en fazla üyeye sahip işçi ve işveren sendikaları ile konfederasyonlarından görüş alınması gerektiği yönünde bir düzenleme yapılarak, örgütlenmenin az olduğu işkollarının da kendilerini ilgilendiren konularda söz sahibi olması sağlanabilir.

* Bu raporda yer alan değişiklik önerileri, ILO'nun ve Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın yahut herhangi bir sosyal tarafın görüşlerini yansıtmamakta, tamamen akademik bir bakış açısı taşımaktadır

TİS YETKİSİ İÇİN ÇİFT BARAJ KOŞULU

A. ILO VE AB ELEŞTİRİLERİ İLE ÖNERİLERİ

- Toplu iş sözleşmesi yapma yetkisi için çift baraj uygulaması ve yetkisiz sendikanın imzaladığı toplu iş sözleşmesinin geçersiz sayılması, 98 sayılı ILO Sözleşmesi'ne aykırıdır. Türkiye'de toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçi sayısının çok az olmasının sebebi, özellikle %1'lik işkolu barajıdır. Bu nedenle söz konusu baraj kaldırılmalıdır. Ayrıca işyeri barajının sağlanmadığı işyerlerinde, örgütlü tüm sendikalara, birlikte veya ayrı ayrı, en azından kendi üyeleri için toplu iş sözleşmesi yapma yetkisinin tanınması; ayrıca %40'lık işletme barajının da yüksek olması sebebiyle kaldırılması gerektiği belirtilmektedir. %40'lık işletme barajının kaldırılmaması durumunda, bu çoğunluğa erişilmeyen işyerlerinde örgütlü sendikalara birlikte veya ayrı ayrı, en azından kendi üyeleri için toplu iş sözleşmesi yapma yetkisinin tanınması, %40'lık işletme barajının iki sendika tarafından sağlanması gibi nadir karşılaşılabilecek durumlarda ise, her iki sendikaya da en azından kendi üyeleri için toplu iş sözleşmesi yapma yetkisinin tanınması gerekmektedir. Aksi halde, toplu iş sözleşmesinin kapsamındaki işçi sayısının çok düşük olduğu Türkiye'de 98 sayılı ILO Sözleşme ile hedeflenen, çalışma koşullarının serbest ve ihtiyari toplu pazarlık süreciyle belirlenmesi mümkün olmamakta, çalışanlar toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmesi hakkına erişememektedir (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2018**).
- İşyeri ve işletme düzeyinde toplu iş sözleşmesi yetkisi alınabilmesi için çift baraj uygulaması kaldırılmalıdır (**AB İLERLEME RAPORU 2018**).
- 6356 sayılı Kanununun 41. maddesinde yer alan çift baraj uygulamasının yeniden gözden geçirilmesi ve barajların düşürülmesi gerekmektedir. Bu şekilde sendikalaşma ve toplu iş sözleşmelerinin kapsadığı işçi oranı artacaktır (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2016**).
- Çift baraj uygulaması, AB standartlarına ve ILO normlarına aykırıdır (**AB İLERLEME RAPORU 2016-2015**).
- Özel sektörde toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçilerin oranının düşük olmasının en temel sebebi, çift baraj uygulamasıdır (**AB İLERLEME RAPORU 2015**).
- 6356 sayılı Kanununun 41. maddesinde yer alan çift barajın, toplu iş sözleşmesi yapma yetkisi almak açısından zorluk yarattığı ve bu şekilde toplu iş sözleşmeleri kapsamındaki işçi sayısını düşürdüğü, ülkedeki sendikalaşma oranı dikkate alındığında %1'lik işkolu barajının yüksek olduğu, ayrıca işyerinde çoğunluğu sağlayan bir sendikanın işkolu düzeyinde örgütlü olmasa dahi o işyeri bakımından toplu pazarlık yetkisini haiz kılınması gerektiği, işkolundaki örgütlenmenin işyerindeki toplu pazarlık yetkisini etkilememesi gerektiği, Hükümetin sosyal tarafların görüşünü alarak %1'lik işkolu barajını düşürmesinin beklendiği ifade edilmiştir.
- 6356 sayılı Kanununun 42/3 ve 45. maddeleri uyarınca, bir işyerinde yetki koşullarını sağlayabilen sendika bulunmaması halinde, hangi sendikanın toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmesi yapabileceğinin ayrıca kanunda düzenlenmesi, bu halde işyerinde örgütlü diğer sendikalara da yetki verilmesi gerekmektedir (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ RAPORU 2014**).
- Toplu iş sözleşmelerinin kapsamı halen düşüktür. Çift baraj uygulaması, bunun en temel sebebidir ve işkolu barajının %1'e sabitlenmesi dahi bu konuda yeterli değildir; işkolu barajının kaldırılması gerekmektedir (**AB İLERLEME RAPORU 2014**).
- %50+1 işyeri barajı düşürülmelidir; bu halde yeni baraj, %30 veya 1/3 olarak belirlenebilir. İşyeri barajının sağlanmaması halinde, işyerinde örgütlü sendikalara sadece kendi üyeleri için toplu sözleşme yapma yetkisi verilmelidir. İşyeri barajının düşürülmesi, sendikalaşmayı ve sosyal diyalogu artırıcı etki yapacaktır (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2005-2012**). (**AB İLERLEME RAPORLARI 2009, 2010, 2012**).
- %50+1 olan işyeri barajı, 87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmelerine aykırıdır (**ILO ÜST DÜZEY HEYETİ MART 2010**).

B. ÜLKEMİZDEKİ DÜZENLEME

- 6356 s. K. md. 41

C. DAHA İYİ UYUM İÇİN YAPILMASI ÖNERİLEN DEĞİŞİKLİKLER

- 6356 sayılı Kanununun 41/1. maddesindeki %50+1 işyeri barajı, sendikalaşma oranının düşük olduğu ülkemizde toplu iş sözleşmesi yapma yetkisinin alınmasını zorlaştırmaktadır. Bu nedenle, %50+1 barajı yerine, %30 barajı ve %30'luk barajın sağlanamadığı durumlar için, işyerinde örgütlü tüm sendikalara ortak veya her birine kendi üyeleri adına toplu iş sözleşmesi yapma yetkisi tanınması gerektiği kanaatindeyiz. Bununla birlikte, %30 barajını birden fazla sendikanın aşması halinde, en fazla üyesi olan sendikaya yetki verileceği de ayrıca düzenlenerek, birden fazla sendikanın yetki almasının önüne geçilebilir. Bununla birlikte, %30'u aşan her sendikaya yetki verilmesi yöntemi de tercih edilerek, işyerinde birden fazla toplu iş sözleşmesi imzalanmasına olanak tanınabilir. Bu şekilde, sendikalaşma oranı düşük olan ülkemizde, toplu iş sözleşmesi yetkisi, çok az örgütlenme olan işyerlerinde dahi söz konusu olabilecektir. Bu sonuç, sendikalaşma oranını da artıracaktır. Bunun gibi, ülkemizdeki sendikalaşma oranının düşüklüğü dikkate alındığında, her bir sendikanın kendi üyeleri için toplu iş sözleşmesi yapma yetkisine sahip kılınmasının yanında, işçi sendikalarına, ortak hareket ederek, işverenle tek bir toplu iş sözleşmesi imzalayabilmeleri imkanı da sağlanmalı; bu şekilde yürütülecek toplu pazarlık sürecinde sendika tarafındaki temsilin, üye sayısı ile orantılı olacağı düzenlenmelidir. Bu yöntemle, az üyeye sahip sendikaların güçlerini birleştirerek işverenle toplu pazarlık sürecine dahil olmaları sağlanacaktır. Ancak ortak hareket etme zorunlu tutulmamalı, işçi sendikalarına sadece böyle bir "imkan" tanınmalıdır. Zira sendikaların arasında menfaat çatışması olması halinde, sadece kendi üyeleri için toplu iş sözleşmesi imzalayabilme hakları korumalıdır. Söz konusu değişikliklerin 87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmelerinin ruhuna uygun olacağı düşünülmektedir.

KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL ÖRGÜTLENME HAKKI

A. ILO VE AB ELEŞTİRİLERİ İLE ÖNERİLERİ

- Ceza infaz kurumunda çalışan kamu görevlilerinin, sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkının tanınmaması, 98 sayılı ILO Sözleşmesi'ne aykırılık teşkil etmektedir (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2018**).
- 87 sayılı Sözleşmenin 2. maddesi uyarınca özel ve kamu sektöründeki tüm çalışanların sendika kurma ve sendikaya üye olma hakları tanınmalı, 4688 sayılı Kanunda değişiklik yapılarak, üst düzey kamu görevlileri ve yöneticiler, hakimler ve savcılar ile cezaevi personeline sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı tanınmalıdır.
- 98 sayılı Sözleşme uyarınca cezaevi çalışanlarına sendikal örgütlenme hakkının tanınıp tanınmadığı incelenmiştir. Bu konuda Hükümet, cezaevi çalışanlarının kamu sektöründe imzalanan toplu sözleşmeden yararlandıklarını belirtmiştir.
- 98 ve 151 sayılı Sözleşme bakımından, sendikal örgütlenme ve toplu pazarlık hakları; emniyet teşkilatı ile askeri kuvvetler yanında, sadece devletin üst düzey yönetiminde yer alan politika belirleyici kişiler ile çok gizli nitelikte görev yürütenler bakımından söz konusu olamaz, diğer tüm kamu görevlilerine bu hakların tanınması gerekmektedir (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2016**).
- 87 sayılı Sözleşme uyarınca 4688 sayılı Kanununun 15. maddesinde yer alan, üst düzey yöneticiler, hakim ve savcılar ve cezaevi personeli açısından örgütlenme yasağı kaldırılmalıdır. Ancak devlet yönetiminde görev alan, politika

belirleyici üst düzey devlet görevlilerinin sendika kurma ve sendikaya üye olma haklarının engellenebileceği, 151 sayılı Sözleşmede öngörülmüştür. Bununla birlikte, 151 sayılı Sözleşme, 87 sayılı Sözleşmeyle silahlı kuvvetler ve emniyet teşkilatı açısından örgütlenme özgürlüğünün kısıtlanabileceğine ilişkin getirilen istisnayı genişletmemekte, dolayısıyla iki sözleşmenin uyum içinde yorumlanması gerekmektedir. Bu itibarla üst düzey devlet yöneticilerinin sendika kurma ve sendikaya üye olma haklarının 151 sayılı Sözleşme uyarınca sınırlanmasına cevaz verilmekte; ancak bu kişilerin kendi mesleki menfaatlerini korumak için sendika dışında başka şekilde örgütlenme hakkına halen sahip oldukları hususu unutulmamalıdır (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2015**).

- Cezaevi personeline sendikal örgütlenme hakkının tanınmaması, 98 sayılı Sözleşmeye aykırıdır.
- Kamu sektöründe serbest ve özgür toplu pazarlık hakkının hayata geçirilebilmesi için, örgütlenmenin de yüksek oranda olması ve örgütlenme hakkının, politika belirleyici devlet yöneticileri dışındaki kamu görevlilerine tanınması gerekir (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2014**).
- Örgütlenme hakkına ilişkin Türk mevzuatının Avrupa standartları ile uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir (**AB İLERLEME RAPORU 2014**).

B. ÜLKEMİZDEKİ DÜZENLEME

- 4688 s.K. md.15

C. DAHA İYİ UYUM İÇİN YAPILMASI ÖNERİLEN DEĞİŞİKLİKLER

- Cezaevi çalışanlarının kamu toplu sözleşmesinden yararlanabiliyor olması, sendikal örgütlenme hakkının engellenmesinin haklı gerekçesi olmamalıdır. Bu nedenle 4688 s.K.nun 15. maddesinde bu yönde değişiklik yapılmalıdır. 4688 sayılı Kanunun 15. maddesi, sadece ceza infaz kurumu personeli için değil, hakim ve savcılar (CFA-Case No. 2892), kamu kurum ve kuruluşlarının merkezi denetim elemanları, üniversite ve yüksek teknoloji enstitüsü rektörleri, fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcıları, daire başkanları, hukuk müşavirleri gibi devlet yönetiminde politika belirleme görevi yürütmeyen üst düzey yöneticiler açısından da değiştirilmeli ve belirtilen çalışanlara da sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı tanınmalıdır. Zira ILO 87, 98, 151 ve 154 sayılı sözleşmelerde, sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkının, sadece devlet yönetiminde politika belirleyen üst düzey yöneticiler, çok gizli görev yürütenler, silahlı kuvvetler ve emniyet teşkilatı açısından sınırlandırılabilirliği düzenlenmiştir. Ancak ILO'nun 151 sayılı Sözleşmesinde öngörüldüğü üzere, çok gizli nitelikte görev yürüten MİT mensupları gibi, devletin yönetim politikasının belirlenmesinde görev alan bakanlar gibi üst düzey yöneticilerin sendika kurma ve sendikaya üye olma hakları kısıtlanabileceğinden, bu kişilerin 4688 sayılı Kanunun 15. maddesi kapsamında bulunması, ILO normlarına aykırılık teşkil etmemektedir. Ülkemiz mevzuatında söz konusu kişilerin dernek kurması veya sendika dışında başka ad altında örgütlenmesinin önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır. Bu nedenlerle, sadece 4688 sayılı Kanunun 15. maddesinde belirtilen değişikliklerin yapılması gerektiği düşünülmektedir.

KAMU GÖREVLİLERİNİN GREV HAKKI

A. ILO VE AB ELEŞTİRİLERİ İLE ÖNERİLERİ

- Kamu görevlilerinin grev hakkının olmaması, ILO normlarına ve Avrupa Standartlarına aykırıdır (**AB İLERLEME RAPORU 2018**).
- 151 sayılı Sözleşme uyarınca zorunlu tahkim, sadece istisnai hallerde, toplu pazarlıkla sözleşmeye varılamaması durumlarında başvurulması gereken yol olmalıdır (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2016**).
- AİHM, ILO sözleşmelerine uygun olarak kamu çalışanlarının grev hakkına; AİHM ve AYM ise kamu görevlilerinin toplu eylem hakkına sahip olması gerektiğine hükmetmiş olmasına rağmen, bu hak halen tanınmamıştır (**AB İLERLEME RAPORU 2015**).
- Kamu görevlilerinin grev hakkının bulunmamasına son verilmelidir (**AB İLERLEME RAPORU 2014**).
- 4688 s.K.nun 33 ve 34. maddesinde, kamu personeli için grev hakkının tanınmaması ve zorunlu tahkimin öngörülmesi, 87 sayılı ILO Sözleşmesine aykırılık teşkil etmektedir (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2013**).
- Kamu görevlilerinin grev hakkı yasayla tanınmalı, bunun için gerekli anayasal değişiklikler yapılmalıdır (**ILO ÜST DÜZEY HEYETİ 2010**).
- Grev yasağı, toplumsal yaşamı, kişi güvenliği ve toplum sağlığını tehlikeye sokacak durumlar için öngörülmelidir (**ILO ÜST DÜZEY HEYETİ 2008**) (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2003-2011**).

B. ÜLKEMİZDEKİ DÜZENLEME

- Anayasa md. 53-54
- 4688 s.K. md. 33-34

C. DAHA İYİ UYUM İÇİN YAPILMASI ÖNERİLEN DEĞİŞİKLİKLER

- ILO Uzmanlar Komitesi ve Sendikal Özgürlükler Komitesi, kamu sektöründe genel grev yasağı bulunmasını eleştirmekte, sadece hakim ve savcılar, gümrük memurları gibi devlet adına kamu erki kullananların yahut genel yaşam, kişi güvenliği veya nüfusun bir kısmı veyahut tamamının sağlığını tehlikeye sokabilecek faaliyetleri yürütenlerin grev yapmasının yasaklanabileceğini kabul etmektedir. Bu nedenle hem Anayasanın 54. maddesinde grev hakkı devlet memurları ve diğer kamu görevlilerine de tanınmalı, hem de kimlerin grev hakkına sahip olmadığı açıkça 4688 sayılı Kanunda düzenlenmelidir. Bunlar dışında, sadece asgari (esaslı) hizmetleri yürüten bazı kişilerin grev yasağına tabi tutulması mümkündür. Bu itibarla, Anayasanın 53 ve 54. maddesi başta olmak üzere, 4688 sayılı Kanunda yapılacak değişikliklerle, AB standartlarına ve ILO normlarına uygun olacak şekilde, devlet memurları ve kamu görevlilerine grev dahil toplu eylem hakkı tanınmalıdır. Grev yasağı ile zorunlu tahkim; çok istisnai durumlarda -devlet adına kamu erki kullananlar ile grev yapması halinde genel yaşamı, kişilerin güvenliğini veya kısmen yahut ulusal düzeyde kamu sağlığını tehlikeye düşürme riski olan kişiler açısından- öngörülmelidir. Genel grev yasağı öngörülmesi ise, doğal afet veya darbe bastırma gibi çok olağanüstü durumlarda söz konusu olabilir. Bu itibarla, hastaneler, elektrik hizmetleri, su tedarik hizmetleri, telefon hizmetleri, hava trafik kontrol hizmetleri, itfaiye ve cezaevleri, grev yasağı getirilebilecek sektörler olarak belirtilmektedir.
- Anayasa Mahkemesinin, özellikle devlet memurlarının bir günlük iş bırakma eylemlerini, ILO'nun 87, 98 ve 151 sayılı Sözleşmeleriyle AİHM içtihadına uygun olarak nitelendirmesine rağmen, ülkemizde halen devlet memurları

ve kamu görevlilerine toplu eylem hakkının da tanındığına ilişkin yasal düzenleme yapılmamıştır. Bunun için öncelikle Anayasanın 53 ve 54. maddelerinde değişikliğe gidilmesi gerektiği belirtilmelidir.

- Bunun yanında ILO Denetim organları, grev yasağı kapsamına girmeyen, ancak tamamen durması halinde toplumdaki bireylerin temel ihtiyaçlarının karşılanmasını engelleyecek hizmetlerin asgari (esaslı) olduğunu, bu hizmetler açısından grevin tamamen yasaklanması yerine sadece asgari zorunlu kısmının devamını sağlamaya yönelik grev yasakları getirilebileceğini ifade etmektedir. 6356 sayılı Kanununun 65. maddesi de bu imkanı sosyal taraflara tanımaktadır. Benzer bir düzenleme, 4688 sayılı Kanun bakımından da yapılmalıdır.

KAMU GÖREVLİLERİNİN SERBEST VE İRADİ TOPLU PAZARLIK İLE TOPLU SÖZLEŞME HAKKI

A. ILO VE AB ELEŞTİRİLERİ İLE ÖNERİLERİ

- 98 sayılı ILO Sözleşmesi'nin 4. ve 6. maddeleri uyarınca toplu pazarlık konularının sadece kamu görevlilerinin sosyal ve ekonomik haklarıyla sınırlı olmaması gerekir. Çalışma süreleri, terfi sistemi, disiplin cezaları gibi tüm çalışma koşullarının kamu görevlileri açısından da toplu pazarlık konusu edilebilmesi gerekir. Bu şekilde kabul edilen belirli çalışma koşulları veya ekonomik sözleşme hükümleri; TBMM'nin onayına sunulması gibi sistemler 98 sayılı ILO Sözleşmesi'ne aykırı olmamakla birlikte, devletin en üst yönetiminde yer alan kişiler dışındaki tüm kamu görevlilerinin serbest ve ihtiyari toplu pazarlıkla çalışma koşullarını belirleme hakkına haiz kılınması gerekir. Bu kişilerin tabi olacakları koşulların, hak ve yükümlülüklerin kanunla düzenlenmesi, 98 sayılı ILO Sözleşmesi'ne aykırıdır; dolayısıyla bu konuda gerekli Anayasal değişikliklerin yapılması gerekmektedir.
- Kamu çalışanları için imzalanan toplu sözleşmenin çalışan tarafını, Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetinin temsil edeceği yasayla düzenlendiğinden, her bir hizmet kolunu temsilen en az bir sendikanın hükümetle toplu pazarlık etmesi önlenmektedir. Ayrıca genel ve özel kısımların aynı anda ve 1 aylık süreçte tartışılması ve sonuçlandırılması, toplu pazarlık sürecini baskılamaktadır; bu nedenle daha esnek bir toplu pazarlık imkanı tanınmalıdır. Toplu pazarlık sürecinde, genel ve özel bölümler ayrı oturumlarda tartışılmalıdır. Komite, özel bölümlerde yetkili sendikalara, toplu sözleşmelerde genel kısma yönelik de teklif götürebilme imkanı tanınması gerektiğini belirtmektedir. Ayrıca her özel bölüm, özellikle hizmet sektörü ve teknik sektörler ayrı oturumlarda tartışılmalıdır. Bunların gerçekleşmesi halinde, kamu görevlileri açısından tam bir serbest ve ihtiyari toplu pazarlık hakkından söz edilebileceği ifade edilmektedir.
- Toplu sözleşmenin genel bölümünü imzalama yetkisinin sadece en fazla temsil kabiliyeti olan konfederasyona ait olması ve bu bölüm bakımından sadece bu konfederasyonun Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna (KGHK) başvurma yetkisinin olması eleştirilmektedir.
- Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun, işveren ve devlet ağırlıklı oluşumu, tarafsızlık ve bağımsızlık konusunda şüphe oluşturmaktadır. 2018'den itibaren sendika temsilcileri hariç diğer üyelerin Cumhurbaşkanınca seçilmesi, ILO tarafından eleştirilmektedir.
- Mahalli idarelerde, doğrudan belediye başkanı veya vali ile toplu pazarlık yapılmamasının, toplu pazarlık hakkının etkin kullanımını engellediği ifade edilmektedir. Mahalli idarelerde çalışanların, kendilerine özgü, bölgesel düzeyde uygulanan ve kendi işverenleri olan belediye başkanları veya valilerle karşılıklı pazarlık ve anlaşma sonucu oluşturulmuş toplu sözleşmelerle çalışma koşulları ile sosyal ve ekonomik haklarını belirleyebilmesine imkan tanınmalıdır. Bu kişilerin de genel toplu sözleşmeden yararlanması, 98 sayılı ILO Sözleşmesi'ne aykırılık teşkil etmektedir **(ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2018)**.

- Toplu pazarlık ve grev hakkı konusundaki boşluklar, halen sorun olmaktan çıkarılamamıştır (**AB İLERLEME RAPORU 2014**).
- Kamu görevlilerinin toplu pazarlık hakkı yasayla tanınmalı, bunun için gerekli Anayasal değişiklikler yapılmalıdır (**ILO ÜST DÜZEY HEYETİ 2010**).

B. ÜLKEMİZDEKİ DÜZENLEME

- AY md. 53-54
- 4688 s.K. md. 28-34

C. DAHA İYİ UYUM İÇİN YAPILMASI ÖNERİLEN DEĞİŞİKLİKLER

- Anayasanın 53 ve 54. maddelerinde değişikliğe gidilerek, devlet memurları ve kamu görevlilerine sadece grev hakkı değil, ayrıca serbest toplu pazarlık hakkının da tanınması gerektiği düşünülmektedir. Zira Anayasanın 53. maddesinde düzenlenen toplu sözleşme hakkı, serbest toplu pazarlığa dayalı bir sözleşme niteliği taşımamakta, bu husus, ILO'nun 98, 151 ve 154 sayılı Sözleşmelerine aykırılık teşkil etmektedir. Nitekim kamu görevlileri için imzalanan toplu sözleşme, hem içerik hem de usul bakımından ILO Uzmanlar Komitesi tarafından eleştirilmektedir.
- Bu nedenle Anayasanın 53 ve 54. maddelerinde, ayrıca buna uygun olarak 4688 sayılı Kanunun 28 vd. ile 33 ve 34. maddelerinde, devlet memurları ve kamu görevlilerinin her türlü çalışma koşulunun, her hizmet kolunun özellikleri dikkate alınabilecek şekilde, etkin ve etkili bir müzakere ortamı yaratılarak, ayrı ayrı toplu sözleşmelerle düzenlenebilmesine imkan verecek değişiklikler yapılmalı, bu müzakereler sırasında yukarıda yer verildiği üzere, grev hakkının da kullanılabilmesi, asgari (esaslı) hizmetler ayırımına dikkat edilerek düzenlenmelidir.
- Bu itibarla, 4688 sayılı Kanunun 28 vd. maddelerinde temel değişiklikler yapılması gerektiği, bunların yapılabilmesi için, Anayasanın 53 ve 54. maddelerinin de değiştirilmesi gerektiği açıktır. Öncelikle, kamu görevlilerinin terfi, çalışma süresi, disiplin cezaları gibi tüm çalışma koşullarının toplu pazarlık sonucunda imzalanan toplu sözleşmelerle belirlenmesi imkanı tanınmalı, 4688 s. K. nun 28. maddesinde bu yönde değişiklik yapılmalıdır. Ayrıca devlet memurları ve diğer kamu görevlilerinin çalışma koşullarının kanunla düzenlenmesi yönteminden vazgeçilmesi önerilmektedir. Bu itibarla, 4688 sayılı Kanunun 28. maddesinde yapılan değişiklikte, sosyal ve ekonomik haklar gibi diğer çalışma koşullarının da, memur ve kamu görevlilerinin daha lehine olacak şekilde toplu sözleşmelerle belirlenebileceği belirtilmeli, bu şekilde kanundaki düzenlemelerin asgari şartlar olması, ancak bunlardan daha lehe çalışma şartlarının toplu sözleşmelerle kararlaştırılmasına imkan tanınmalıdır.
- Bunların yanında, kamu sektöründe toplu sözleşme, genel ve her sektör için özel bölümlerden oluşsa da, genel bölüm her hizmet kolunda uygulanmasına rağmen, bu bölümde her hizmet kolundaki sendikanın söz sahibi olmasına imkan tanınmamaktadır. Aynı şekilde, mahalli idarelerde görevli personel, belediye başkanı veya valilik yahut kaymakamlıkla toplu pazarlık yapma hakkına sahip değildir. Bu nedenle, 4688 sayılı Kanunun 28 vd. maddelerinde öngörülen usulün tamamen değiştirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Ulusal düzeyde kamu sektöründe yeknesak ve asgari çalışma koşulları sağlanması amacıyla bir genel toplu sözleşme yapılması mümkündür. Ancak bu sözleşmenin, kamu sektörü açısından tek toplu sözleşme olabilmesi şartı kaldırılmalı, bu tek sözleşme yanında ayrıca mahalli idarelerde çalışanlara ve her hizmet kolunda o hizmet kolu için özel şartları düzenleyen toplu sözleşme yapılmasına imkan tanınmalıdır. Bunun gibi, genel ve ulusal düzeyde tüm kamu sektöründe uygulanacak toplu sözleşmenin genel kısmının hazırlanmasında, çalışanları temsilen her hizmet kolunda en fazla üyeye sahip sendikanın, üye sayısı ile orantılı şekilde söz sahibi olması sağlanmalı, bu konuda imza ve KGHK'na başvuru yetkisi sadece, en fazla temsil kabiliyetine sahip konfederasyona ait olmamalıdır. Bu

şekilde, ulusal düzeyde kamu sektöründe çalışan herkese uygulanacak genel sözleşmeye, her hizmet kolunun menfaatlerinin yansıtılması sağlanacaktır. Ancak bu sözleşme, kamu açısından tek sözleşme hakkı olmamalı, kamu sektöründe her hizmet kolunda en fazla üyeye sahip sendikanın ayrıca hizmet kolu düzeyinde toplu sözleşme yapma imkanı bulunmalıdır. Bunların da yanında, mahalli idarelerde çalışan memur ve diğer kamu görevlilerine de kendi işverenleri konumunda olan belediye başkanı, vali ve kaymakamlarla toplu pazarlık yapma ve toplu sözleşme imzalama hakkı verilmelidir.

- Toplu sözleşmelerin çeşit ve düzeylerinin bu şekilde artırılması yanında, kamu sektöründe toplu sözleşme imzalanması için öngörülen 1 aylık sürenin çok kısa olduğu ve değiştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Bu nedenle, 4688 sayılı Kanunda ulusal düzeyde tüm sektörleri kapsayıcı genel toplu iş sözleşmesi ve her hizmet kolu ve mahalli idare düzeyinde yapılacak toplu sözleşmelerine cevaz verilmeli, taraflara istemeleri halinde Üç Taraflı Uzlaştırma Kurulu veya uzlaştırımcı yahut arabulucuya başvurma hakkı tanınmalı, ancak bunlara başvuru, sosyal tarafların serbest iradesine dayalı olmalı ve zorunlu tahkim yönteminden vazgeçilmelidir.
- Son olarak belirtmek gerekir ki, KGHK'nun yapısında, tarafsızlık ve bağımsızlığa yönelik şüpheleri ortadan kaldıracak yönde değişiklikler yapılması gerektiği düşüncesindeyiz. Bu itibarla, 4688 s. K. nun 34. maddesinde düzenlenen KGHK'nun oluşumunda değişikliğe gidilmesi ve bu değişikliğin, sosyal tarafların temsilini ve özerkliğini artırıcı şekilde yapılması gerektiği açıktır. Bu nedenle, üyelerin yürütme organı tarafından seçilip görevlendirilmesi yöntemi yerine, 6356 sayılı Kanununun 54. maddesinde Yüksek Hakem Kurulunun oluşumu açısından öngörülen, sosyal tarafların kendilerinin belirleyecekleri üyelerin Kurulda yer almasının sağlanması, ILO normlarına uyum açısından önemlidir. Bunun yanında, "Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay Başkan, Başkanvekili, Başkan Yardımcısı veya Daire Başkanları arasında Cumhurbaşkanınca Başkan olarak seçilecek bir üye" yerine, "Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay Başkan, Başkanvekillerinden en kıdemli olanın başkanlığında" kurulun toplanacağı yönünde düzenleme yapılabilir. Bu şekilde hem yüksek yargı organı başkanları arasında birinin kurulda yer alması sağlanmış olacak, hem içlerinden en kıdemlisi doğrudan üye olacağı için, seçim zorluğu yaşanmayacak ve ILO tarafından getirilen yürütme organınca seçilmenin baskın olduğu bir kuruldaki uzaklaşmış olacaktır. Üniversitelerden seçilecek öğretim üyesinin, yürütme organı yerine Yükseköğretim Kurulu tarafından seçilmesi öngörülebilir. Hatta bu seçim öncesinde, üniversite rektörlerinin, rektörlerin ise fakülte dekanlarının önerisi doğrultusunda aday göstermesine yönelik bir usul hükmüne yer verilebilecektir. Aynı şekilde, sosyal taraflarca önerilecek öğretim üyelerinin de yürütme organınca değil, Yükseköğretim Kurulu tarafından seçilmesi yönünde değişiklik yapılması, ILO tarafından ifade edilen tarafsızlık ve bağımsızlığı sağlayıcı nitelikte olacaktır.

SENDİKAL ÖRGÜTLENME DÜZEYİ

A. ILO VE AB ELEŞTİRİLERİ İLE ÖNERİLERİ

- 6356 sayılı Kanununun 2/1-ğ bendine açıkça atıf yapılarak, sendikaların tanımında "işkolu" esasının yer alması eleştirilmiş, ayrıca belirlenen 20 işkolu dışında sendikal örgütlenme yapılamayacağını bildirilmesiyle, ev hizmetlerinde çalışanların nasıl örgütlenebileceği açıkça sorulmuştur. İşkolu düzeyinde örgütlenme zorunluluğu, 98 sayılı Sözleşmeye aykırılık olarak nitelendirilmiştir (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2014**).
- Örgütlenme hakkına ilişkin Türk mevzuatının Avrupa standartları ile uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. Kamu görevlilerinin meslek ve işyeri düzeyinde sendika kurma yasakları devam etmektedir (**AB İLERLEME RAPORU 2014**).

- İşkolu esasına dayalı sendika kurma zorunluluğu kaldırılmalı; meslek ve işyeri esasına dayalı sendikal örgütlenmeye izin verilmelidir (**ILO ÜST DÜZEY HEYETİ 2008**) (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2010**) (**AB İLERLEME RAPORLARI 2006, 2009, 2010, 2012**).

B. ÜLKEMİZDEKİ DÜZENLEME

- 4688 s. K. md. 4
- 6356 s. K. 2/1-ğ, 2/4, 4, 8/1-c, 17, 19

C. DAHA İYİ UYUM İÇİN YAPILMASI ÖNERİLEN DEĞİŞİKLİKLER

- Öncelikle, 6356 sayılı Kanun bakımından işkolu düzeyinde örgütlenme zorunluluğunun terk edilmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu amaçla, 6356 sayılı Kanunun 2/1-ğ ve 8/1-c maddelerinde yer alan “*ışkolu*” esası kaldırılarak, meslek esasına dayalı olarak da sendika kurma hakkı tanınmalıdır. Bu şekilde ülkemizde, bağımsız çalışan, dolaşısıyla 6356 sayılı Kanunun 2/4. maddesinde yer verilen sözleşmelere dayalı olarak meslek icra eden kişilerin kurdukları sendikaların tüzüklerinde hangi işkolunda faaliyet göstereceklerini belirtme zorunluluğu bertaraf edilmiş olacaktır. Zira meslek esasına dayalı sendika, her zaman ve çoğunlukla tek bir işkolunda faaliyet gösteren kişilerin menfaatini değil, tek bir meslek ve fakat birden fazla işkolunda çalışan kişilerin menfaatini korumayı hedeflemektedir. Nitekim bu nedenle, örneğin Sahne, Perde, Ekran, Mikrofon Oyuncuları Sendikası, esasında meslek esasına dayalı sendika olarak kurulması gerekirken, “*ticaret, büro, eğitim ve güzel sanatlar*” olarak adlandırılan 10 sıralı işkolunda faaliyet göstermek üzere kurulmuştur. Halbuki sendikanın asıl amacı, oyuncuların mesleki menfaatlerinin korunmasıdır. Bunun gibi, uzun bir hukuk mücadelesinden sonra, Yargıtay 9. Hukuk Dairesinin 07.07.2014 tarihli ve 2014/23540 sayılı kararıyla sendika olarak kabul edilen “*Ev İşçileri Dayanışma Sendikası*”nın da 20 sıralı “*genel işler*” işkolunda, evlerinde el işleri yapan kadınlarca kurulduğu ve bunun kanuna uygun olduğu; zira bağımsız çalışanların da sendika kurabilecekleri kabul edilmiştir. Belirtmek gerekir ki, söz konusu durumlarda örgütlenmenin amacı, belirli bir işkolunda değil, belirli bir meslekte çalışanların bu mesleğe özgü menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesidir. Bu nedenle meslek esasına dayalı olarak sendikal örgütlenmeye de izin verilmesi ve sendikaların mutlaka işkolunda faaliyet göstermek üzere kurulması zorunluluğunun Kanundan çıkarılması gerektiği, bu şekilde ILO’nun 87 ve 98 sayılı Sözleşmelerine uyumun sağlanacağı kanaatindeyiz.
- 4688 sayılı Kanunun 4. maddesinin tümüyle yürürlükten kaldırılması gerektiği düşünülmektedir. Nitekim benzer bir değişiklik 2010 yılı Anayasa değişiklikleriyle de gerçekleştirilmiş, işyeri ve meslek esasına dayalı sendika kurma yasağı kaldırılmış, söz konusu yasak, 2012 yılında 6356 sayılı Kanunla da kaldırılmıştır. 6356 sayılı Kanun bakımından meslek esasına dayalı sendika kurulamamasının sebebi, yukarıda da belirtildiği üzere, 6356 sayılı Kanunun 2 ve 8. maddelerinde sendika kurmanın işkolu esasına dayandırılmış olmasıdır. Bu itibarla, Türkiye çapında faaliyette bulunma, hizmet kolu esasına dayalı kurulma koşulları 4688 sayılı Kanunun 4. maddesinden de çıkarılmalı, ayrıca meslek ve işyeri esasına dayalı sendika kurma yasağı da kanımızca terk edilmelidir.

İŞKOLLARININ BELİRLENMESİ

A. ILO VE AB ELEŞTİRİLERİ İLE ÖNERİLERİ

- İşkolları, Bakanlık tarafından değil, bir konsey tarafından belirlenmelidir (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2005**).

B. ÜLKEMİZDEKİ DÜZENLEME

- 6356 s. K. md. 4

C. DAHA İYİ UYUM İÇİN YAPILMASI ÖNERİLEN DEĞİŞİKLİKLER

- 6356 sayılı Kanununun 4. maddesinde işkollarının kanuna ekli cetvelde gösterileceği, ancak bu işkollarının kapsamındaki işlerin Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği ifade edilmiştir. Ülkemizde yetkili sendikanın belirlenmesi, uzlaştırma faaliyetlerinin yürütülmesi, işkollarının belirlenmesi gibi hususlarda hem karar verici hem de uyuşmazlık çözücü birim olarak Üç Taraflı bir Konsey/Uzlaştırma Kurulu oluşturulması ve işkollarında yer alacak işlerin de bu Konsey/Kurul tarafından belirlenmesinin öngörülmesi, serbest ve iradi toplu pazarlık ve sosyal diyalogun geliştirilmesine katkı yapacak, ILO normları ve AB standartlarına uyumu gerçekleştirecektir.

SENDİKAL ÖRGÜTLENME HAKKI

A. ILO VE AB ELEŞTİRİLERİ İLE ÖNERİLERİ

- 98 sayılı Sözleşme uyarınca ev hizmetlerinde çalışanlara sendikal örgütlenme hakkının tanınıp tanınmadığı incelenmiştir. Bu konuda Hükümetten, ev hizmetlerinde çalışanların sendika kurabildikleri belirtilmiştir (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2016**).
- Kayıt dışı çalışanlar, emekliler ve işsizler ile çok sayıda kamu görevlisi örgütlenme hakkına sahip değildir (**AB İLERLEME RAPORU 2016**).
- 87 sayılı Sözleşmeye uygun olarak tüm çalışanlara ve işverenlere örgütlenme hakkı tanınmalıdır (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2015**).
- Kayıt dışı işçilerin, sendikalara erişimi sağlanmamaktadır (**AB İLERLEME RAPORU 2015**).
- 6356 sayılı Kanununun 17 ve 19. maddelerinde öngörülen e-devlet sisteminin, bu sisteme erişim imkanı olmayan kişiler bakımından sendikal örgütlenme hakkını olumsuz etkileyeceği, dolayısıyla örneğin, işsizlerin sendika üyesi olamayacakları ifade edilmiştir (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2014**).
- Örgütlenme hakkına ilişkin Türk mevzuatının Avrupa standartları ile uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir (**AB İLERLEME RAPORU 2014**).
- İşsizlere sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı tanınmalıdır. (**ILO ÜST DÜZEY HEYET 2008**) (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2011, 2012**).

B. ÜLKEMİZDEKİ DÜZENLEME

- AY. md. 82
- 6356 s. K. md. 2/2, 2/3, 2/4, 9/6

C. DAHA İYİ UYUM İÇİN YAPILMASI ÖNERİLEN DEĞİŞİKLİKLER

- Çalışma hayatı, sadece çalışanların değil, aynı zamanda işsizlerin de menfaatlerinin korunması ve istihdama katılmalarının sağlanması gereken bir alandır. Bu nedenle çalışanlar gibi, işsizlerin de sendikal örgütlenme yer almaları, onların menfaatlerinin korunması açısından önem arz etmektedir. Hatta işsizlerin, çalışanlar kadar sendikal örgütlenmeye ihtiyaç duyduğu belirtilmelidir. Ayrıca, sendikal örgütlenmenin tek amacı, toplu iş sözleşmesi yapılması değildir. İstihdama katılma, istihdam alanlarının geliştirilmesi ve genişletilmesi, mesleki eğitim gibi konular da sendikal örgütlenme kapsamında korunması ve geliştirilmesi gereken hususlardır. Bu nedenlerle, karşılıklı toplu pazarlık edebilecekleri bir işveren olmaması, işsizlerin sendikal örgütlenme hakkından mahrum bırakılmasını haklı gösterecek bir gerekçe değildir.
- İşsizler yanında, bağımsız çalışanlara, organ üyeliğine bakılmaksızın emeklilere, bir işverene bağımlı olma veya bir işkolunda çalışma kriterine yer verilmeksizin belirli mesleği bağımsız icra edenlere meslek esasına dayalı olarak, siyasi parti organlarında görev alanlara veya belediye başkanı yahut milletvekili seçimine aday olarak katılanlara ve işveren vekillerine işçi sendikası kurma ve işçi sendikalarına üye olma hakkı tanınmalıdır. Bu nedenle Anayasanın, 2839 ve 6356 sayılı Kanunların belirtilen hükümlerinde değişiklik yapılarak, 6356 sayılı Kanun bakımından "işçi" kavramı genişletilmeli ve hatta "işçi"den ziyade "çalışan" kavramı kullanılabilir.
- Belirtmek gerekir ki, milletvekili veya belediye başkanı adayı olmak, işçi sendikası üyeliğini veya işçi sendikası içinde alınan görevleri, organ üyeliğini etkilememelidir.
- Bunun gibi, 6356 sayılı Kanunun 2/2. maddesinde de değişiklik yapılarak, işletmenin bütünü yöneten işveren vekili konumunda olan kişilerin, işveren sayılması ve işveren sendikasına üye olmalarının zorunlu tutulmasından vazgeçilmesi gerektiği düşüncesindeyiz. İşveren vekilleri yanında ayrıca ülkemizde mevcut olan en üst düzey dışındaki işveren vekilleri olan "kapsam dışı personel" uygulamasının da önüne geçilebilmesi amacıyla, Fransa ve Almanya'da kadro sendikaları olarak da adlandırılan, işveren vekilleri tarafından kurulan sendikaların varlığına Kanunla imkan tanınmalıdır. Ancak bunun tamamlayıcı unsuru, ayrıca meslek esasına dayalı sendika kurulmasına da cevaz verilmesidir. Zira işveren vekilleri ile kapsam dışında tutulan personel, genellikle, o işyerinde çalışan diğer işçilerden farklı menfaatleri olan, belirli bir meslek grubuna ait, bu meslek grubuna ilişkin özel sorun ve menfaat çatışmalarıyla karşı karşıya olan kişilerdir. Bu şekilde 87 sayılı Sözleşmeye uyum sağlanabilecektir.
- Bu kısımdaki önerilerin hayata geçirilebilmesi için, yasal değişikliklere uygun şekilde e-devlet sisteminde de değişikliğe gidilmesi gerekecektir.

SENDİKAL AYRIMCILIĞA KARŞI ETKİN KORUMA

A. ILO VE AB ELEŞTİRİLERİ İLE ÖNERİLERİ

- Sendikal ayrımcılığa karşı etkin koruma sağlanmaması, ILO'nun 98 sayılı Sözleşmesine aykırıdır (md. 1, 3).

Etkin koruma için:

- Mevzuatta koruyucu hükümlerin varlığı,
- Ayrımcılığa yönelik şikayetlerin hızlı, tarafsız, ucuz ve etkin şekilde incelenmesini sağlayacak usullerin varlığı,
- Önleyici veya düzeltici mekanizmaların varlığı,
- Kanunlardaki etkin ve caydırıcı yaptırımlar gereklidir (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2018**).
- Komite, özellikle kamu kesiminde sendika temsilcilerinin işyerinin ve görevlerinin değiştirildiğini, disiplin soruşturması ve cezalarına tabi tutulduğunu, görevden uzaklaştırma ve görevle ilişik kesme işlemlerine maruz bırakıldığını ve birçok imkandan da mahrum kılındıklarını ifade etmekte, bu konuda Hükümetten cevap alamadığını belirtmektedir (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2017**).
- ILO'nun 87 sayılı Sözleşmesi uyarınca, bireysel ve kollektif sendika özgürlüğü tam anlamıyla sağlanmalı, sendikal faaliyetler ve bu faaliyetlerde bulunan kişiler baskıdan uzak, özgür bir ortamda sendikal hak ve özgürlüklerini kullanabilmelidir (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2016**).
- Sendikal ayrımcılığın 98 sayılı Sözleşmede öngörüldüğü şekilde önlenmesi için, özel ve kamu sektöründeki sendikal ayrımcılığa ilişkin veri toplanması ve istatistik tutulması gerektiği belirtilmiştir (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2016**).
- Sendikal ayrımcılığa karşı etkin koruma sağlanamamaktadır (**AB İLERLEME RAPORU 2016**).
- 6356 s. K. nun 25. maddesi kapsamında iş güvencesi kapsamı dışındaki işçilerin de yer alması olumlu bir gelişmedir. Sendikal işçilerin işten çıkarılması ve uzun süren davalar, işçilerin sendikalara üye olmak konusundaki cesaretini kırmaktadır (**AB İLERLEME RAPORU 2015**).
- Sendikal ayrımcılığın tespitine ilişkin istatistik tutulmaksızın ve bu konuda veri tabanı oluşturulmaksızın, sendikal ayrımcılığa karşı etkin koruma sağlanamayacağı belirtilmiştir. Komiteye göre, Hükümetin iş teftişi yapıldığını belirtmesine rağmen, teftiş sonucunda sendikal ayrımcılığa ilişkin kayıtların tutulmaması, ILO normlarının etkin şekilde uygulanmasını önlemektedir (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2014**).
- Sendika üyelerinin işten çıkarılmalarına karşı koruma yetersizlikleri ve belirsizlikler halen sorun olmaktan çıkarılmamıştır (**AB İLERLEME RAPORU 2014**).
- 98 sayılı Sözleşmeye uyum açısından, sendikal ayrımcılığa ilişkin istatistik tutulması ve bir veri tabanı oluşturulması gerektiği belirtilmiştir (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2013**).
- ILO CFA'da halen devam eden Vaka No.2892 incelemesinde verilen 04.08.2011 tarihli kararda, Yargı-Sen yöneticilerinin görev yerlerinin değiştirilmesi, ILO normlarına aykırı ve sendikal ayrımcılık olarak nitelendirilmiş, 4688 sayılı Kanunda bu konuda etkin bir koruma sağlanmadığı belirtilmiştir. Kararda, sendikal ayrımcılık yasağının sadece göreve son vermede değil; terfi ettirmeme, görev ve işyeri değişikliği, tenzil-i rütbe uygulaması ve bunlar gibi kamu görevlisine zarar verici her türlü işlem ve eylem bakımından getirilmesi gerektiği vurgulanmıştır (**ILO CFA 04.08.2011**).

B. ÜLKEMİZDEKİ DÜZENLEME

- 4688 s. K. md. 18
- 6356 s. K. md. 25, 78
- 6701 s. K.

C. DAHA İYİ UYUM İÇİN YAPILMASI ÖNERİLEN DEĞİŞİKLİKLER

- 4688 sayılı Kanununun 18. maddesi, sendikal ayrımcılığı yasaklamış; ancak buna karşı etkin bir koruma getirmemiştir. Öncelikle, işe alımda, çalışma koşullarının uygulanmasında (görev ve işyeri değişikliği, disiplin cezası verilmesi de dahil), göreve son verilmesinde sendikal ayrımcılık yapılamayacağı açıkça ve daha ayrıntılı şekilde düzenlenmeli, bunlara aykırılık halinde bu işlemi gerçekleştiren kamu görevlisine rücu edileceği de belirtilmek suretiyle ve hatta ilgili kamu görevlisine karşı doğrudan dava açabilme imkanı da tanınarak, ayrımcılığa maruz kalan kişilere en az bir yıllık brüt maaşları tutarında tazminat davası açabilme hakkı tanınmalıdır. Belirtmek gerekir ki, caydırıcı olması amacıyla, söz konusu tazminat miktarının dahi aslında, en az iki yıllık maaş tutarında olacak şekilde düzenlenmesi ve benzer yöndeki değişikliğin 6356 sayılı Kanununun 25. maddesinde de yapılması gerektiği kanaatindeyiz.
- Ayrıca, sendikal ayrımcılığa maruz kalan kamu görevlilerinin doğrudan ve hızlı şekilde işletebilecekleri etkin ve caydırıcı para cezası uygulanması sonucunun doğacağı idari şikayet yolunun da mevzuatımızda yer alması gerektiği düşünülmektedir. Bu yol, 4688 sayılı Kanun'da başvurulacak Bakanlık bünyesinde oluşturulacak bir denetim birimi olabileceği gibi, özel sektör açısından da mevcut olan bu eksiklik, 6356 sayılı Kanun'da Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğüne doğrudan başvuru ve sendikal ayrımcılık halinde uygulanacak yüksek tutarlı idari para cezasının öngörülmesi şeklinde de gerçekleştirilebilir. Aynı kanunlarda ayrı birimlere başvurudan ziyade, tüm çalışanlara, sendikal ayrımcılığa maruz kalmaları halinde 6701 s. Kanun uyarınca Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumuna başvuru imkanı da getirilebilir. 6701 sayılı Kanun kapsamına sendikal ayrımcılığın da dahil edilmesi, ILO tarafından talep edilen hızlı, basit ve masrafsız başvuru yolu ile caydırıcı yaptırım imkanlarının sağlanması sonucunu doğuracaktır. 4688 sayılı Kanunda mevcut olan tek düzenleme 18. madde olması sebebiyle, bu kanunda hem hukuki yaptırım (tazminat), hem de idari yaptırım olan idari para cezası yaptırımının açıkça öngörülmesi ve idari para cezasının uygulanması için başvuru usulünün basit, masrafsız ve hızlı olacak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.
- Bununla birlikte, 6356 sayılı Kanununun 25. maddesinde, sendikal ayrımcılık halinde işçilerin alabilecekleri sendikal tazminat özel olarak düzenlenmiştir. Bu nedenle 6356 sayılı Kanun bakımından eksiklik, sendikal ayrımcılık halinde başvurulacak masrafsız ve basit idari şikayet yolu ile bu şikayetin hızlı şekilde sonuca bağlanması ve caydırıcı idari yaptırım öngörülmesine yönelik düzenlemelerdir. Yukarıda açıklandığı gibi, 6356 sayılı Kanun bakımından Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğüne yapılacak işçi şikayetlerinin teftiş mercilerine ulaştırılması veya 6701 sayılı Kanun çerçevesinde kaymakamlık ya da valiliklere yapılacak başvurularla bu sonuca varılması mümkündür. Ancak bunlardan birinin tercihi durumunda, bu konuda yasal düzenleme yapılması gerektiği açıktır. Zira kanunsuz idari para cezası kesilmesi hukuka uygun olmayacaktır. Ayrıca 6356 sayılı Kanununun 25. maddesinde öngörülen en az bir yıllık ücret tutarındaki tazminatın, en az iki yıla çıkarılması, caydırıcılık açısından dikkate alınabilecek bir değişiklik olabilir.
- Sendikal ayrımcılığın tüm ülke bazında sürekli şekilde istatistiğinin tutulduğu herhangi bir AB ülkesi bilinmemekle birlikte, bu konuda hem idari hem de adli kaynaklar kullanılarak ve Finlandiya'da olduğu gibi, çalışma yaşamı kalitesi anketleri yapılarak bir veri tabanı oluşturulması mümkündür.

ARABULUCULUK

A. ILO VE AB ELEŞTİRİLERİ İLE ÖNERİLERİ

- Toplu menfaat uyuşmazlığı sırasında, tarafların kimin arabulucu olacağı üzerinde anlaşamamaları halinde, arabulucunun görevli makam tarafından görevlendirilmesinin, serbest ve ihtiyari toplu pazarlık kuralına aykırı olduğu, zira sosyal tarafların görevlendirilen arabulucuyu değiştirme hakkının tanınmadığı belirtilmiştir (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2018**).
- Hükümet, sendikaların iç işleyişine ve toplumsal faaliyetlerine müdahale etmemelidir, bu şekilde 87 sayılı ILO Sözleşmesi'ne uyum sağlanmalıdır (**ILO ÜST DÜZEY HEYETİ 2010**).

B. ÜLKEMİZDEKİ DÜZENLEME

- 6356 s. K. md 50
- 6356 s.K. md. 60/7

C. DAHA İYİ UYUM İÇİN YAPILMASI ÖNERİLEN DEĞİŞİKLİKLER

- 6356 sayılı Kanununun 50. maddesi uyarınca, arabuluculuk, grev veya zorunlu tahkimden önce başvurulması zorunlu bir aşamadır. Grevden önce en son barışçıl çözüm yolu olarak arabuluculuğun zorunlu yöntem olarak düzenlenmesi, ILO normlarına aykırı olmamakla birlikte, arabulucunun, taraflarca belirlen(e)memesi halinde, görevli makam tarafından görevlendirilmesi, serbest ve iradi toplu pazarlık ilkesine aykırı kabul edilmektedir. Gerçekten de, tarafların anlaşmasına yardımcı olacak arabulucunun, kanunda belirtilen nitelikleri haiz olması şartıyla, taraflarca serbestçe belirlenmesi gerektiği açıktır. Bu nedenle 6356 sayılı Kanununun 50. maddesi bu şekilde değiştirilmeli, resmi liste yönteminden de vazgeçilerek tarafların bir veya üç arabulucu üzerinde anlaşarak, seçtikleri kişiyi/leri görevli makama veya yasayla oluşturulması halinde, ILO tarafından da önerildiği üzere, üç taraflı komisyona bildirmesi yönünde değişikliğe gidilmelidir. Arabuluculuk yerine, uzlaştırma kurumunun getirilmesi ve bu şekilde en azından taraflara anlaşma teklifi getirebilecek bir mekanizmanın kabul edilmesi kanımızca daha işlevsel olacaktır. Bunun gibi, arabulucuya başvuru zorunlu aşama olmaktan çıkarılmalı, tarafların iradesine bırakılmalıdır.
- Aynı şekilde arabuluculuk yanında ayrıca bir diğer barışçıl ve ihtiyari çözüm yöntemi, üçlü uzlaştırma kuruluna başvuru şeklinde düzenlenmeli, sosyal taraflara, herhangi bir teklif götürme hakkı dahi bulunmayan arabulucu yerine, bağlayıcı olmasa dahi en azından teklif götürebilme hakkı bulunan Üç Taraflı Uzlaştırma Kuruluna başvuru hakkı tanınmalıdır. Ancak bu süreç de ihtiyari olmalı, sosyal taraflar özel hakeme de serbestçe başvurabileceği gibi, ne arabuluculuk ne de uzlaştırma safhasını işleterek grev yahut toplu eylem hakkını da kullanabilmeli veyahut bunların hiçbirine başvurmaksızın toplu pazarlıklara devam edebilmelidir.
- Hükümetin ve kamu makamlarının, sendikaların faaliyetlerine, özellikle de toplu pazarlık sürecine müdahale etmemesi gerektiği, ILO'nun hem 98 sayılı Sözleşmesinin hem de 151 sayılı Sözleşmesinin bir gereğidir. Aynı husus, henüz ülkemizde onaylanmayan 154 sayılı Sözleşme bakımından da zorunludur. 6356 sayılı Kanununun 60/7. fıkrasında yer alan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanı'nın veya Bakanın görevlendireceği bir kişinin, grev kararı alınan bir menfaat uyuşmazlığında arabulucu olarak görevlendirilebileceğinin düzenlenmesi, ILO'nun 98 ve 151 sayılı Sözleşmelerine açık aykırılık oluşturmaktadır. Bakanın, bu şekilde toplu pazarlık sürecine müdahalesi, serbest ve iradi toplu pazarlık kuralına aykırıdır. Belirtmek gerekir ki, toplu pazarlık sonucunda herhangi bir sözleşme imzalanmaması dahi, bu sürecin iradi ve serbest olmasının bir sonucu olabilir ve sözleşme imzalanmama yönündeki ortak iradeye (anlaşmamaya) dahi kamu makamlarının saygı göstermesi ve müdahale etmemesi gerekir. Sosyal

tarafları istemedikleri şekilde anlaşmaya zorlamak, ILO'nun 98 ve 151 sayılı Sözleşmelerinin amacına aykırıdır. Ayrıca anlaşma sağlanacaksa da, bunun, taraflarca serbestçe seçilebilen arabulucu/uzlaştırıcı veya serbestçe başvurulma imkanı olan hakem (tahkim) yardımıyla gerçekleştirilmesi gerekir. Bu nedenlerle, 6356 sayılı Kanununun 60/7. fıkrasındaki olağanüstü arabuluculuk kuralının mevzuatımızdan çıkarılması, ILO normlarına uyum açısından yerinde olacaktır.

TOPLU EYLEM HAKKI

A. ILO VE AB ELEŞTİRİLERİ İLE ÖNERİLERİ

- Komite, siyasi amaçlı grev, dayanışma grevi, genel grev, işyeri işgali, iş yavaşlatma, verim düşürme gibi direnişlerin yapılmayacağına ilişkin Anayasa düzenlemesinin 2010 yılında kaldırılmasının ILO normlarına uyum açısından olumlu adım olduğunu, ancak bunların aksine uygulama olup olmadığının ayrıca araştırılması gerektiğini belirtmiştir (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2015**).
- Şiddet içermese de, kanuna aykırı kabul edilen grev, basın açıklaması, protesto ve gösteriler gibi olağan sendika faaliyetlerine karşı aşırı güç kullanılmaya devam edilmiştir (**AB İLERLEME RAPORU 2014**).

B. ÜLKEMİZDEKİ DÜZENLEME

- 6356 s. K. 58 vd. 62, 63, toplu eylem hakkı
- AY 53-54

C. DAHA İYİ UYUM İÇİN YAPILMASI ÖNERİLEN DEĞİŞİKLİKLER

- 2010 yılı Anayasal değişiklikleriyle ülkemizde siyasi amaçlı grev, dayanışma grevi, iş yavaşlatma, işyeri işgali gibi direnişlerin hukuka aykırı olduğuna ilişkin düzenlemeler kaldırılmış olmakla birlikte, 6356 sayılı Kanununun 58 vd. maddelerinde düzenlenen grev, sıkı usul kurallarına tabi tutulmaktadır. Bu tür eylemlerin yasaya uygunluğu bakımından ülkemiz yargı organlarınca haklı olarak dikkate alınan ILO'nun 87 ve 98 sayılı Sözleşmeleri ile AIHM'nin toplu eylem hakkına ilişkin içtihadı sonucunda, uluslararası standartlar dikkate alınarak toplu eylem hakkı tüm çalışanlara tanınmakta, bu hakkın sınırları yine AIHM içtihadı doğrultusunda şekillendirilmektedir. Ancak, kanımızca 6356 sayılı Kanununun 58 vd. maddelerinde yer alan greve ilişkin sıkı usul kurallarının artık günümüzde terk edilmesi ve toplu eylem hakkı için kullanılan, salt siyasi amaçlı olmayan, barışçıl, ölçülü ve son çare olma ilkelerine uygun olan her türlü eylemin hukuka uygun değerlendirilmesi ve bunun çalışanların temel hakkı olarak tanınması gerektiği düşüncesindeyiz.

GREV ERTELEMESİ

A. ILO VE AB ELEŞTİRİLERİ İLE ÖNERİLERİ

- Bakanlar Kurulunun (2018 yılı itibarıyla Cumhurbaşkanı) grev erteleme yetkisi, fiili grev yasağına dönüşmüş; bu yola başvurulabilme imkanı, ekonomik istikrar ve hizmetin devamı gerekçelerine dahi dayandırılabilir hale getirilerek, grev ertelemeleri ve fiili grev yasakları geniş şekilde uygulanır olmuştur (**AB İLERLEME RAPORU 2018**).
- 87 sayılı Sözleşmenin 3. maddesi uyarınca çalışan örgütlerinin faaliyetleri, devlet müdahalesinden uzak tutulmalıdır. Bu anlamda, Kristal-İş Sendikasının grevlerinin ertelenmesi ve bunun, Anayasa Mahkemesi tarafından hak ihlali olarak tanımlanmasından sonra bu hususa dikkat edilmesi gerektiği açıktır (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2016**).
- Komite, Anayasa Mahkemesinin, 2014 yılında bankacılık sektörü ile şehir içi toplu taşımacılık sektöründe grev yasağını iptal etmesinin pozitif karşılandığını, ancak bunların aksine uygulama olup olmadığının ayrıca araştırılması gerektiğini belirtmiştir (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2015**).
- Temel nitelik taşımayan hizmetlerde grevlerin ertelenmesi ve zorunlu tahkim uygulanması, grev hakkını ciddi şekilde zedelemektedir (**AB İLERLEME RAPORU 2015**).
- "Ulusal güvenlik" ve "kamu sağlığı" gibi nedenler, grevleri engellemek için orantısız kullanılmaktadır (**AB İLERLEME RAPORU 2014**).
- Hükümet, sendikaların iç işleyişine ve toplumsal faaliyetlerine müdahale etmemelidir, bu şekilde 87 sayılı ILO Sözleşmesi ile uyum sağlanmalıdır (**ILO ÜST DÜZEY HEYETİ 2010**).
- Grev erteleme halinde zorunlu tahkime gidilmesi kuralı terk edilmelidir. Grevin ertelenmesine Bakanlık değil, tarafsız bir organ karar vermelidir (**ILO ÜST DÜZEY HEYETİ 2008**) (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2010-2012**) (**AB İLERLEME RAPORLARI 2009-2010**).
- Grev yasağı, toplumsal yaşamı, kişi güvenliği ve toplum sağlığını tehlikeye sokacak durumlar için öngörülmelidir. Bu itibarla grev yasağı ile zorunlu tahkim; çok istisnai durumlarda -devlet adına kamu erki kullananlar ile grev yapması halinde genel yaşamı, kişilerin güvenliğini veya kısmen yahut ulusal düzeyde kamu sağlığını tehlikeye düşürme riski olan kişiler açısından- öngörülmelidir. Genel grev yasağı öngörülmesi ise, doğal afet veya darbe bastırma gibi çok olağanüstü durumlarda söz konusu olabilir (**ILO ÜST DÜZEY HEYETİ 2008**) (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2003-2011**).

B. ÜLKEMİZDEKİ DÜZENLEME

- 6356 s. K. md. 63

C. DAHA İYİ UYUM İÇİN YAPILMASI ÖNERİLEN DEĞİŞİKLİKLER

- 6356 sayılı Kanununun 63. maddesinde düzenlenen "grevin ertelenmesi" kurumunun, sadece çok sınırlı şekilde uygulanması ve erteleme süresinin sonunda zorunlu tahkimin öngörülmemesi gerekmektedir. Özellikle 678 sayılı KHK ile getirilen "büyükşehir belediyelerinin şehir içi toplu taşıma hizmetlerini, bankacılık hizmetlerinde ekonomik veya finansal istikrarı bozucu nitelikte ise" grevin ertelenebileceğine ilişkin hükmün, Anayasa Mahkemesinin 22/10/2014 tarihli ve E. 2013/1, K. 2014/161 sayılı Kararına da uygun şekilde kaldırılması gerektiği düşünülmektedir. Ayrıca grevin ertelenmesine karar verme yetkisinin, yürütme organına değil, üç taraflı oluşturulan bir konsey/kurul/komisyonu verilmesi ve uygulama alanının çok dar ve önemli durumlara hasredilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Bu itibarla, kanımızca “milli güvenlik” ve “genel sağlık” kavramları kanunda açıkça tanımlanmalı, bu tanım çok dar tutulmalıdır. Ayrıca grev ertelemenin sonucu zorunlu tahkim olarak düzenlenmemeli, greve bir süre sonra devam edilebilmesine izin verilmeli ve taraflara ayrıca, istemeleri halinde, uzlaştırımcı yahut arabulucu veyahut yasayla kurulacak üç taraflı bir komisyona başvurma hakkı tanınmalıdır.

- Bunun yanında, yine yukarıda, yetki ve işkolu tespiti, toplu menfaat uyuşmazlığının çözülmesi gibi konularda görev almasının uygun olduğu ifade edilen Üç Taraflı Konsey/Kurul/Komisyon tarafından grev ertelemesine karar verilmesi yönünde değişiklik yapılması, ILO normlarına ve AB standartlarına uyumu sağlayacaktır.
- Grev ertelemesine karar verme yetkisi kadar, grev ertelemesi üzerine başvurulacak yöntemler de önem arz etmektedir. ILO ve AB eleştirilerinde yer aldığı üzere, grev ertelemesinin, grev yasağına dönüşmesine neden olan zorunlu tahkim uygulamasından vazgeçilmeli, bu halde sosyal taraflara uzlaştırma yoluna başvurma veya grev erteleme süresinden sonra greve devam etme gibi alternatif haklar tanınmalıdır.
- Grev yasağı ile zorunlu tahkime ilişkin ILO ve AB standartları ile AİHM içtihadı, hem özel hem de kamu sektörü bakımından aynı yöndedir. Bu nedenle, 6356 sayılı Kanunun 62. maddesinde grev yasaklarının da bu standartlara uygun olması gerekmektedir. Nitekim bu yasaklar içinde yer alan “bankacılık hizmetleri” ile “şehir içi toplu taşıma hizmetleri”, Anayasa Mahkemesinin 2014 tarihli kararıyla grev yasakları arasından çıkarılmış (hükmün bu kısımları iptal edilmiş) olmasına rağmen, grev yasağına dönüşen grev erteleme uygulamalarıyla anılan sektörlerde grevlerin yapılması yine engellenmektedir. Nitekim 678 sayılı KHK ve 7071 sayılı Kanunla bankacılık hizmetleri ile büyükşehir belediyelerinde şehir içi toplu taşıma hizmetleri, grevlerin ertelenebileceği alanlar arasına dahil edilmiştir. Bu değişikliğin, ILO normlarına ve AB standartlarına, ayrıca AİHM içtihadına aykırı olduğu açıktır. Bu nedenle 6356 sayılı Kanunun 63. maddesinden söz konusu sektörler çıkarılmalıdır.

TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ DÜZEYİ

A. ILO VE AB ELEŞTİRİLERİ İLE ÖNERİLERİ

- Toplu pazarlığın desteklenmesi ve bu çerçevede özel sektörde birden fazla işkolunu kapsayan bölgesel veya ulusal düzeyde toplu iş sözleşmelerine imkan tanınması, ILO'nun 98 sayılı Sözleşmesinin md. 4'e uygun olacaktır (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2018**).
- Özel sektörde toplu iş sözleşmesinin kapsamındaki işçi sayısı çok düşüktür (**AB İLERLEME RAPORU 2016**).

B. ÜLKEMİZDEKİ DÜZENLEME

- 6356 s. K. md. 34-35

C. DAHA İYİ UYUM İÇİN YAPILMASI ÖNERİLEN DEĞİŞİKLİKLER

- 6356 sayılı Kanunda toplu sözleşme düzeyinin işyeri olarak belirlenmesinin, bunun zorunlu tutulmasının, ülkemizde toplu iş sözleşmeleri kapsamındaki işçi sayısının düşük olmasının sebebi olduğu düşünülmektedir. Zira sendikalaşma oranı ülkemizdeki gibi çok düşük olan Fransa'da, toplu iş sözleşmelerinin işkolu düzeyinde yapılması ve hatta meslek düzeyinde birden fazla işkolunu kapsayacak şekilde veyahut birden fazla mesleğe yönelik toplu iş sözleşmelerinin imzalanması, toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçi oranını neredeyse %100'e yaklaştırmaktadır.

Avrupa Birliği üyesi devletlerde, işkolu düzeyinde toplu iş sözleşmesi imzalanan ülkelerde toplu iş sözleşmelerinin kapsamının, ülkedeki sendikalaşma oranından bağımsız şekilde yüksek olduğu bilinmektedir. Bu itibarla, ülkemizde toplu iş sözleşmelerinin işkolu düzeyinde ve ulusal yahut bölgesel düzeyde yapılması mümkün kılınmalıdır. Çerçeve sözleşme, işkolu toplu iş sözleşmesinin yerini tutacak şekilde düzenlenmediğinden, ülkemiz koşullarında halen işkolu toplu iş sözleşmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Bunun gibi, işkolu toplu iş sözleşmeleri yanında, işyeri toplu iş sözleşmelerine de halen imkan tanınmalı, bunlar arasındaki çatışma, işçiye yararlık ilkesiyle giderilmelidir. Bu nedenle, Anayasamızda 2010 yılında yapılan değişiklikle, bir işyerinde aynı anda birden fazla toplu iş sözleşmesi bulunamayacağı yönündeki yasa kaldırılmış olsa dahi, sadece işyeri toplu iş sözleşmesine cevaz verilmesi ve önceki sözleşmenin süresi dolmadan yeni sözleşme yapılmasına cevaz verilmemesi (6356 s. K. md. 35/4) hükümleri varlığını sürdürmektedir. Söz konusu Anayasal değişikliğin amaçladığı, bir işyerindeki işçilerin, işyeri ve işkolu gibi farklı düzeylerde toplu iş sözleşmelerinin kapsamında olabilmesi yönündeki imkan, yasal değişiklikler de yapılarak tanınmalıdır. Açıklanan nedenlerle, 6356 sayılı Kanununun 34. maddesinde işyeri düzeyi, zorunlu toplu iş sözleşmesi düzeyi olmaktan çıkarılmalı; asıl, işkolu düzeyinde toplu iş sözleşmelerinin yapılması kural olmalı, ayrıca daha lehe kurallar getirmesi şartıyla işyeri düzeyinde toplu iş sözleşmesi imzalanmasına cevaz verilmeli; bu nedenle bir işyerinde aynı anda birden fazla toplu iş sözleşmesinin uygulanmasına imkan verilmelidir.

- Bu itibarla, aynı işverene ait aynı işkolundaki işyerleri için tek toplu iş sözleşmesi yapma zorunluluğu kaldırılmalı, bu halde de toplu iş sözleşmesinin düzeyi, sosyal tarafların özgür iradesine bırakılmalıdır. Bunun da ötesinde, yukarıda yer verildiği şekliyle işkolu toplu iş sözleşmesinin yasada düzenlenmesiyle, zaten işletme toplu iş sözleşmesinin zorunlu tutulması da mümkün olmayacak ve bu yönde bir gereklilik de ortadan kalkmış olacaktır.

İŞÇİ SENDİKASININ YETKİSİNİ DÜŞÜREN SÜRE KISITLARI

A. ILO VE AB ELEŞTİRİLERİ İLE ÖNERİLERİ

- 6356 sayılı Kanununun 46/2, 47/2, 49/1, 51/1, 60/1 ve 63/3 maddelerinde işçi sendikasının toplu iş sözleşmesi yapma yetkisinin, kısa sürelerde belirtilen işlemlerin yapılmaması veya belirli şartların gerçekleşmesi halinde düşmesinin düzenlendiği, bunun ise ILO'nun 98 sayılı Sözleşmesinde yer alan serbest ve ihtiyari toplu pazarlık kuralına aykırı olduğu, bu hükümlerin uygulanmasına mahal verilip verilmemesinin bildirilmesi gerektiği, ayrıca bu hükümlerin değiştirilerek sosyal taraflara, istemeleri halinde toplu pazarlığa devam etme yetkisinin tanınması gerektiği belirtilmiştir (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2018**).
- 6356 sayılı Kanununun 46/2, 47/2, 49/1, 51/1, 60/1 ve 63/3 maddelerinde öngörülen sürelerin ve usul kurallarının, işçi sendikasının yetkisini düşürmesi sonucunu doğurması, serbest toplu pazarlık hakkına ve dolayısıyla 98 sayılı Sözleşmeye aykırılık teşkil etmektedir. Sosyal tarafların belirli bir süre sonunda greve gitmesi gereğinin belirtilmesi de ayrıca serbest toplu pazarlık hakkının kısıtlanması niteliği taşımaktadır. Sosyal taraflara diledikleri hallerde, toplu pazarlığa devam etme hakkı tanınmalıdır (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2014**).

B. ÜLKEMİZDEKİ DÜZENLEME

- 6356 s.K. md. 46/2, 47/2, 49/1, 51/1, 58 vd., 60/1 ve 63/3

C. DAHA İYİ UYUM İÇİN YAPILMASI ÖNERİLEN DEĞİŞİKLİKLER

- ILO'nun bu eleştirilerine Hükümet'ten verilen cevapta, söz konusu sürelerin, toplu iş sözleşmesinin en kısa sürede imzalanmasına hizmet ettiği, ayrıca sosyal taraflarca bu sürelerin dahi uzun olduğu yönünde eleştirilerde bulunduğu belirtilmektedir. 6356 sayılı Kanunda işçi sendikasının yetki belgesinin düşeceğine ilişkin düzenlemeler, toplu pazarlık sürecini hızlandırma amacını taşımakla birlikte, işçi sendikasına görece kısa süreler tanınarak, toplu pazarlık süreci, gerçekleştirilmesi gereken işlemler silsilesine dönüşmekte, serbest toplu pazarlık ilkesinden bu sebeple uzaklaşmaktadır. Bu nedenle süreç, tarafların serbest iradesine bırakılmalı, söz konusu işlemler silsilesini öngören düzenlemeler, ILO eleştirileri doğrultusunda kaldırılmalıdır.
- Yukarıda da yer verildiği üzere, yasamızda yer alan kısa süreli usul kuralları kaldırılmalı, toplu iş sözleşmesinin 60 gün içinde imzalanmaması halinde işçi sendikasının arabuluculuk sürecinden sonra greve gitme aşamasına getirilmesi yönündeki düzenlemeler terk edilerek, sosyal taraflara serbest ve özgür toplu pazarlık sürecinde, diledikleri kişiyi arabulucu seçebilme ve arabulucu önünde anlaşamadığı hallerde diledikleri zaman, ancak sürpriz grev ya da sağ ilkesine uygun olarak, yine işverene belirli bir süre önce bildirmek, barışçıl ve son çare olmak koşuluyla greve gidebilme hakkı tanınmalıdır. Bu itibarla, toplu pazarlık süreci 60 günle sınırlanmamalı, arabulucuya, uzlaştırımacıya veya hakeme başvurma yahut greve gitme aşamasına sosyal taraflar özgürce ve istedikleri zaman geçebilmelidir. Ayrıca, grev yerine toplu eylem hakkının kullanılmasına da cevaz verilmelidir. Toplu eylem hakkı ülkemizde yargı kararlarıyla tanınmış olmakla birlikte, kanımızca 6356 sayılı Kanunun 58 vd. maddelerinde düzenlenen greve ilişkin sıkı usul ve şekil şartları kaldırılmalıdır.

DIŞ KAYNAKLARDAN BAĞIŞ ALMA

A. ILO VE AB ELEŞTİRİLERİ İLE ÖNERİLERİ

- Hükümet, sendikaların iç işleyişine ve toplumsal faaliyetlerine müdahale etmemelidir, bu şekilde 87 sayılı ILO Sözleşmesi ile uyum sağlanmalıdır (**ILO ÜST DÜZEY HEYETİ 2010**).

B. ÜLKEMİZDEKİ DÜZENLEME

- 4688 s. K. md. 24/2

C. DAHA İYİ UYUM İÇİN YAPILMASI ÖNERİLEN DEĞİŞİKLİKLER

- 4688 s. K. nun 24/2. maddesindeki izin, sadece Bakanlığa bildirim şeklinde düzenlenirse, kanımızca ILO normlarına daha uyumlu hale gelecektir. Zira anılan düzenleme uyarınca, sendika ve konfederasyonların, kendilerinin veya Türkiye Cumhuriyeti Devletinin üyesi bulunduğu uluslararası kuruluşlar haricindeki dış kaynaklardan yardım veya bağış kabul edebilmesi, Cumhurbaşkanının iznine tabidir. Halbuki 6356 sayılı Kanuna tabi sendikalar bakımından sadece Bakanlığa bildirim yeterli kabul edilmektedir (m.28/3). Benzer düzenlemenin 4688 sayılı Kanun bakımından da yapılması kanımızca yerinde olacaktır.

KURUCULARIN YERLEŞİM YERİNİ BELİRTME ZORUNLULUĞU

A. ILO VE AB ELEŞTİRİLERİ İLE ÖNERİLERİ

- Sendika ve konfederasyon kurucularının yerleşim yerlerinin tüzükte belirtilmesi zorunluluğunun, 87 sayılı Sözleşmeye aykırı olduğunu ifade etmiştir (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2013**).

B. ÜLKEMİZDEKİ DÜZENLEME

- 4688 s. K. nun 7/1-d
- 6356 s. K. md. 8/1-ç

C. DAHA İYİ UYUM İÇİN YAPILMASI ÖNERİLEN DEĞİŞİKLİKLER

- Sendika ve konfederasyon kurucularının yerleşim yerlerinin tüzükte belirtilmesi zorunluluğu, 87 sayılı ILO Sözleşmesine uyum amacıyla kanun metninden çıkarılmalıdır.

YÖNETİM KURULUNA İŞTEN EL ÇEKTİRİLMESİ

A. ILO VE AB ELEŞTİRİLERİ İLE ÖNERİLERİ

- 4688 s.K.nun 10/8. fıkrasında, sendika veya konfederasyon yönetim kuruluna iş mahkemesince işten el çektirilmesi için Bakanlığın başvurusunun yeterli kabul edilmesi, ILO'nun 87 sayılı Sözleşmesine aykırı kabul edilmiştir (**ILO UZMANLAR KOMİTESİ 2013**).

B. ÜLKEMİZDEKİ DÜZENLEME

- 4688 s. K. md. 10/8
- 6356 s. K. md. 12/6

C. DAHA İYİ UYUM İÇİN YAPILMASI ÖNERİLEN DEĞİŞİKLİKLER

- Her iki kanun maddesinden de, Bakanlık başvurusu şartı çıkartılmalı; yönetim kurullarına işten el çektirilmesi için mahkemeye başvuru hakkı, bu işlemde hukuki menfaati bulunan ilgilere tanınmalıdır.

KAYNAKÇA

Baycık, Gaye: 6356 sayılı Kanunun Uygulanması Bakımından Sendikal Örgütlenme Düzeyi ve İşkolunun Belirlenmesi, İÜHFD, 2014, C.5, S.2, 209-258.

Bogg, Alan: "Individualism" and "Collectivism" in Collective Labour Law, Industrial Law Journal, 2017, Vol: 46 (1), p.72-108.

Gürbüz, Tahir: 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun Avrupa Birliği ve Uluslararası Çalışma Örgütü Normları Bakımından Değerlendirilmesi, Ankara 2014 (uzmanlık tezi).

Güzel, Ali: Toplu Pazarlık ve Toplu İş Sözleşmesi Sistemine Eleştirel Bir Yaklaşım, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Y:2016, C.74, 891-946.

Kutal, Metin: İşletmelerin Toplu Pazarlık Uygulamasından Doğan Sorunları, Tekstil Sektörünün Sorunları ve Çalışma Hayatımızdaki Gelişmeler, İstanbul: T.Tekstil San. İşv. Sen. Yayını, 1992.

Kutal, Metin: Toplu İş Uyuşmazlıklarının Çözümü ve Toplu İş Sözleşmesi Açısından Türk İş Hukukunun Elli Yılı, Türk İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukukunun Elli Yılı, İstanbul: Basisen Yayını, 1988 (Toplu İş).

Oğuzman, M. Kemal: Hukuki Yönden İşçi-İşveren İlişkileri, C.1, B.4, İstanbul 1987.

Özmen, Özlem: Türk Sendikacılığında İşçi ve Memur Ayrımı; Uluslararası Belgeler ve Ülke Uygulamaları Çerçevesinde Değerlendirme, Ankara 2014 (uzmanlık tezi).

Özveri, Murat: Toplu İş İlişkileri Yasa Tasarısı ve Sendikal Haklar, Birleşik Metal İş Yayını, İstanbul 2012 (Sendikal Haklar).

Özveri, Murat: Türkiye'de Toplu İş Sözleşmesi Yetki Sistemi ve Sendikasızlaştırma (1963-2009), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara 2013.

Özkaraca, Ercüment: 6356 Sayılı Kanunda Sendikal Güvenceler, Çalışma ve Toplum Dergisi, 2013/3, S.38, 173-216.

Tuncay, A. Can-Savaş Kutsal, F. Burcu: Toplu İş Hukuku, B.5, İstanbul 2016.

Ulucan, Devrim-Nazlı, Seçkin: Sendikalar Kanunu Taslağının Değerlendirilmesi, Prof. Dr. Sarper Süzek'e Armağan, C.II, İstanbul 2011, 1665-1720.

Kurum Yayınları

European Commission: Commission Staff Working Document, Employment and Social Development in Europe 2015, Chapter 2.3, Social Dialogue, Brussels, 21.01.2016, Part 7/10.

European Commission: Industrial Relations in Europe 2014, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015.

European Commission: Social Dialogue, Vol:2, Luxembourg 2012.

ILO: Freedom of Association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, 6th edition, Geneva 2018.

İnternet Kaynakları

European Trade Union Confederation (ETUC): Birlikte Çalışmak: Avrupa Birliği ve Türkiye’de Sendikalar, <https://do-cplayer.biz.tr/29711-Birlikte-calismak-avrupa-birligi-ve-turkiye-de-sendikalar.html>.

OECD: Collective bargaining in a changing world of work, Chapter 4, OECD Employment Outlook 2017, https://read.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2017/collective-bargaining-in-a-changing-world-of-work_empl_outlook-2017-8-en#page1.

OECD: Collective Bargaining in OECD and accession countries, <http://www.oecd.org/employment/collective-bargaining.htm>.

OECD: The role of collective bargaining systems for good labour market performance, Chapter 3, OECD Employment Outlook 2018, Annual Report 2018, https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2018_empl_outlook-2018-en.

ETUI: Collective Bargaining Coverage, <https://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Across-Europe/Collective-Bargaining2>.

