

ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ (ILO) NORMLARI AÇISINDAN TÜRKİYE'DE SENDİKA ÖZGÜRLÜKLERİ VE YENİ YASA TASLAĞININ DEĞERLENDİRİLMESİ

TOKER DERELİ

I. KONU VE ÖNEMİ

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

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının hazırladığı ve sosyal tarafların görüşüne sunduğu yeni yasa taslakları daha öncekiler gibi bir yandan UÇÖ'nün bazı eleştirilerini dikkate alırken, aynı zamanda

uygulamada karşılaşılan sorunları gidermeyi amaçlayan düzenlemeler getirmeye çalışmıştır. 2821 sayılı "Sendikalar Kanunu" ile 2822 sayılı "Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanunu"nda değişiklikler öngören bu taslaklar daha önce hazırlanan taslaklardan belirli noktalarda farklılıklar göstermektedir. Uzmanlar Komitesi'nin bu yıl Haziran ayında toplanacak oturumundaki görüşmelere temel olacak 2007 raporunda ülkemize 87 ve 98 sayılı Sözleşmeler bağlamında yine yer verildiğine göre, sözkonusu taslakların değerlendirilerek gecikmeden yasalaştırılması, ülkemiz çıkarları açısından çeşitli yararlar sağlayacaktır.

Bu kısa değerlendirmede, önce UÇÖ Sözleşmelerinin uygulanmasını denetlemekle görevli Aplikasyon Komitesi'nin geçtiğimiz yıllarda 2821 sayılı yasa ile ilgili çeşitli eleştirilerini sıralayacak, bunu izleyen bölümde ise, Bakanlığın yeni taslağını bu eleştiriler açısından değerlendireceğiz.

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

II. 87 VE 98 SAYILI ILO SÖZLEŞMELERİNİN TEMEL İLKELERİ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

87 ve 98 sayılı Sözleşmelerin içerdiği uluslararası çalışma normları, kabul edildikleri 1948 ve 1949 yıllarından bu yana, başta Sendika Özgürlüğü Komitesi olmak üzere, UÇÖ'nün denetim organlarınca

sürekli olarak yorumlanıp geliştirilmişlerdir. Bu yorumlar, uluslararası toplumda genel kabul gören bir çeşit içtihat hukuku niteliği kazanmıştır. Ne var ki, bu standartlar, evrensel bir uygulanabilirlik sağlamak amacıyla oldukça esnek asgari normlar şeklinde ifade edilmiş olmaları ve gerektiğinde üye devletlere “ulusal koşullara uygun” düzenlemeler yapma olanağının açık tutulmuş olması karşısında, bazı yorum ve değerlendirmeler zaman içinde kesinlik kazanamamış bulunmaktadır. Örneğin, 87 sayılı Sözleşmenin özellikle memurlar için grev hakkını içerip içermediği konusunda denetim organlarının işçi ve işveren kanatları arasındaki görüş ayrılığı sürmektedir.

III. ILO DENETİM ORGANLARINCA 87 VE 98 SAYILI SÖZLEŞMELER BAKIMINDAN 2821 SAYILI YASA VE UYGULAMALARINA YÖNELTİLEN BAŞLICA ELEŞTİRİLER

1. Meslek ve İşyeri Esasına Dayalı Sendika Kurulamaması:

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

Örgütlenme hakkı nihayet işyerinden başlayıp kullanılacağı için, bir işyerinde yeterli sayıda çalışanın sendika kurabileceği, ancak sendikal hakları etkin olarak kullanabilmek için bu örgütün bir işyerine bağımlı olmaktan çıkmasının amaçlandığı ileri sürülmektedir. Nitekim, bu nitelikte bir sendikaya yargı kararı ile toplu sözleşme ehliyeti tanımayan (Almanya) ya da işletme sendikasını sendika özerkliği açısından sakıncalı bulan (ABD örneği) ülkeler mevcuttur. Belirtmek gerekir ki, bu konudaki UÇÖ eleştirileri önemli bir boyuta ulaşmamıştır. Ne var ki bu sınırlama, sendikanın toplu sözleşme yetkisi kazanabilmesi

için işkolunda aranan yüzde 10 temsil barajı ile birarada düşünüldüğünde, eleştirinin haklılık ve geçerliliği kuvvetlenmektedir. Esasen, işyerinde sendika kurma yasağına yöneltilen eleştiri çoğunlukla yüzde 10 barajı sınırlaması ile birarada gündeme getirilmektedir.

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

2. Federasyon Kurma Yasağı:

Anayasa'nın 51. maddesinde sendika kurma özgürlüğü düzenlenirken "sendika ve üst kuruluşlar" deyimini kullanılmakla beraber, 2821 sayılı Kanun'da yalnızca sendika ve konfederasyon kuruluşunun düzenlenmiş olması eleştirilmektedir. Oysa, 87 sayılı Sözleşmenin 5. maddesi, federasyon kurma hakkını da açıkça tanımıştır. Bu eleştiriye cevaben, sendikacılığımızın örgüt yapısında benimsenen "işkolu esasına göre Türkiye çapında faaliyette bulunma amacı ile kurulan milli sendika" tipinin, esasen federasyonlardan beklenen işlevleri gördüğü, 1980 öncesi dönemde mevcut olan ve aynı işkolunda kurulu işyeri sendikalarının üyeliği ile oluşturulan federasyonların işkolu düzeyinde toplu sözleşme ehliyetine sahip oldukları, oysa 2822 sayılı Kanun işkolu düzeyinde toplu sözleşmelere yer vermediği için mevcut sistemde federasyonların işlevine gerek kalmadığı ileri sürülmektedir.

Mevcut modelde, işkolu düzeyinde kurulan milli sendikalar, işyeri, işyerleri ve işletmeler düzeyinde olduğu kadar, bir işkolunun önemli bölümlerini, hatta bazen tümünü kapsayan çok-işverenli (grup) sözleşmeleri yapabilmektedir. Öte yandan, federasyon ve konfederasyon gibi sözcükler yine bazı ülkelerde farklı anlamlarda ya da bunların yerine değişik terminoloji ile ifade edilebilmektedir

(örneğin, ABD’de konfederasyon yapısındaki tepe örgüt için American Federation of Labour - Congress of Industrial Organizations, işkolundaki federatif yapılar için international unions gibi). Belirtilen gerekçelerle yapılan savunmalar UÇÖ Aplikasyon Komitesi’nde geçmişte ikna edici olmuştur. Bu nedenle taslaklar mevcut sendikal yapıda bir değişiklik öngörmemiştir. Ancak, ILO’nun bu konularda fazla ısrarlı görünmemesi aynı eleştirilerin önümüzdeki yıllarda tekrar gündeme getirilmeyeceği anlamına gelmemektedir.

3. İşçinin Aynı Zamanda Birden Çok Sendikaya Üye Olamaması:

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

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

Özel kanunlardaki yasaklardan örneğin çırakların (3308 sayılı Kanun, md. 1) ve özel okul öğretmenlerinin sendika üyeliği üzerindeki yasaklar devam etmektedir. Bunun gibi, sözleşmeli personelin ve evde çalışanların sendika üyeliğine ilişkin yasaklar UÇÖ tarafından sorgulanmaktadır. Özel kanunlardaki yasakların biran önce kaldırılması, kuşkusuz zorunlu ve acil bir konu haline gelmiştir. Nitekim, UÇÖ’ye özel kanunlarda var olan bu yasakların gecikmeksizin kaldırılacağı ifade edilmiştir.

1980’li yıllarda KİT’ler için öngörülen sözleşmeli personel statüsünün çeşitli boyutları yanı sıra, sendika özgürlüğüne getirdiği kısıtlamalar, bilindiği gibi ciddi tartışma ve uyuşmazlıklara yol açmıştı. Bugün gelinen noktada 4688 sayılı “Kamu Görevlileri Kanunu” kamuda işçiler dışındaki tüm çalışanları kapsadığı için, sözleşmeli personelin

memur sendikalarına üye olacakları kabul edilmektedir. Ancak, yukarıda değinildiği gibi, UÇÖ 98 sayılı Sözleşmenin VI. fıkrası gereği, kamuda devlet yönetiminde doğrudan görevli olanlar dışında tüm kamu görevlilerinin sendika ve toplu pazarlık - grev hakkından yararlanmaları gerektiğini öne sürdüğüne göre, sözleşmeli personelin 4866 sayılı Memur Sendikaları Kanunu kapsamında düşünülmesinden tatmin olmayacaktır.

Bu alanda köklü bir çözüm, kapsamlı bir personel reformu ile kamu erkini doğrudan kullanan ve kullanmayanlar arasında kesin bir ayırım yaparak, 98/VI bağlamındaki kamu çalışanlarına toplu sözleşme ve grev haklarını tanımaktan geçecektir. Kaldı ki, UÇÖ Uzmanlar Komitesi, kamu erkini kullanan dar anlamdaki memurlar için dahi 4688 sayılı Kanun'un öngördüğü toplu görüşme ve uzlaştırma süreçleri ile yetinilemeyeceğini ileri sürmekte, bunlar için de 151 sayılı Sözleşme çerçevesinde toplu sözleşme hakkı tanınmasını ve arabuluculuk, uzlaştırma veya tahkim gibi bağımsız ve tarafsız bir "çalışma koşullarını belirleme mekanizması" oluşturulmasını talep etmektedir. Çıraklar ve evde çalışanlar için ise, şimdilik getirilebilecek bir çözüm mevcut değildir. Esasen, gerek UÇÖ , gerek Avrupa Birliği son birkaç yıldır bunların ve enformel sektördeki tüm çalışanların çalışma mevzuatı kapsamına alınması gereğine işaret etmektedir. Salt istekten öte, başka birçok teknik tanım ve uygulama sorununu da beraberinde getireceğinden, bu yöndeki eleştirilerin kısa dönemde cevaplanabilmesi olasılığı görünmemektedir.

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

Anayasa'nın 51. maddesi ile 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 14. maddesinde öngörülen bu koşulun, sendikaların temsilcilerini serbestçe seçmeleri hakkını ihlal etmesi nedeniyle 87 sayılı Sözleşmeye aykırı olduğu belirtilmekte ve derhal kaldırılması istenmektedir. 1982 Anayasası'nın 51. maddesindeki bu koşul, 03.10.2001 tarihinde yapılan değişiklikle kaldırılmıştır. Bu aşamada, aynı koşulun 2821 sayılı Kanun'dan da kaldırılması, Uzmanlar Komitesi'nin sözkonusu eleştirisini de ortadan kaldıracaktır.

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

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

7. Sendika Üyelik Aidatları Üzerindeki Sınır:

Üyenin, sendikaya ödeyeceği aylık üyelik aidatını, işçinin bir aylık çıplak ücreti ile sınırlayan Sendikalar Kanunu'nun 23. maddesi eleştirilmekte, bunun yine 87 sayılı Sözleşme gereği ilgili sendikanın kararına bırakılması istenmektedir.

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

Uzmanlar Komitesi, 2821 sayılı Kanun'un 37. maddesindeki bu sınırlamanın, 87 sayılı Sözleşmedeki "sendikaların yöneticilerini tam bir serbesti içinde seçmeleri" ilkesine aykırılık teşkil etmesi nedeniyle kaldırılmasını istemektedir. Hükümet, verdiği cevapta, sözkonusu hükmün sendikaların yöneticilerini serbestçe seçmek hakkını ihlal etmediğini, ancak burada seçimlerde aday olan yöneticinin seçildiği takdirde sendikadaki yönetim görevini bırakıp mesaisini yeni siyasi görevine hasretmesinin amaçlandığını ifade etmiştir. Ayrıca, yöneticinin sendikadaki görevleri ile seçime girdiği siyasal partinin program ve faaliyetleri arasında çelişkiler olabileceği, görüş ve çıkar çatışmalarının hem sendikasına, hem de partiye ve yasama faaliyetine zarar verebileceği belirtilmiştir. Nitekim, 1980 öncesinde bu engelin olmayışı

nedeniyle sendika yöneticiliği ile yasama organındaki görevlerini birarada yürüten bazı sendikacılar için bu çeşit sakıncaların doğduğunu, bu arada sendikalar üzerindeki diğer siyasi yasakların kaldırılmış olduğunu öne sürmektedir.

9. Sendikaların Televizyon ve Radyo İstasyonları Kurma Yasağı:

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

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

Komite, 2908 sayılı Dernekler Kanunu'nda öngörülen bu sınırlamanın, sendikaların uluslararası işçi ve işveren kuruluşlarıyla ilişkilerini olumsuz yönde etkileyebileceği için kaldırılmasını istemektedir. Komite'ye göre, bu konuda yalnızca usule ilişkin giriş vizeleri gibi zorunluluklar yerine getirilmelidir. Ayrıca, sendikaların uluslararası işçi ve işveren kuruluşlarına üyeliğini düzenleyen Sendikalar Kanunu 28. maddesinin üyeliğe ilişkin belli bir serbesti tanımakla beraber, bu serbestiyi aşırı koşullara bağlamış olmasını UÇÖ eleştirmiştir. Bunun gibi, Komite 2821 sayılı Kanun'da hüküm bulunmaması halinde, 63. maddeye göre "Dernekler Kanunu" hükümlerinin uygulanacağını belirtmiş olması karşısında, sendikaların hangi durumlarda Dernekler Kanunu'na tabi olduklarını ve uygulamada bu hükümlerin sendikalar üzerindeki etkilerini sormaktadır.

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

Uzmanlar Komitesi, Sendikalar Kanunu'nun 53. maddesi ile 12. maddeye aykırı hareket eden konfederasyon, sendika ve sendika yönetim kuruluna işten el çektirme yaptırımının harekete geçirilmesinde Bakanlığa da inisiyatif tanınmasını eleştirmekte, bu hakkın sadece kuruluşun üyeleri tarafından kullanılması gerektiğini ifade etmektedir. Bilindiği gibi, ülkemizde işten el çektirme yaptırımı ancak mahkeme kararı ile mümkün olabilir. 12. madde, sendika genel kurullarının toplantı zamanı ve usulleriyle ilgilidir. Hükümet, işten el çektirme yaptırımının ancak mahkeme kararı ile olabileceğini, mahkemeye

başvurma hakkının üyeler kadar Bakanlığa da tanınmasının ise kamu düzeni ve yararı için doğal ve gerekli olduğunu belirtmiştir. Nitekim, benzer prosedürler, tüzük ve belgelerde Kanuna aykırılık (md. 54), faaliyetin durdurulması (md. 56) gibi konular için de sözkonusudur.

12. Sendika Tüzüklerinde Bulunması Gereken Maddelerin Yasayla Belirlenmesi:

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

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

2821 Sayılı Sendikalar Kanunu'nda Yapılması Öngörülen Değişiklikler

1) Kurucularda aranan nitelikleri düzenleyen 5. maddenin 1. fıkrasındaki "Türk vatandaşı olmak" ve "Türkçe okur-yazar olmak" koşulları, taslakta yapılan değişiklikle çıkarılmıştır. Böylece, Avrupa Sosyal Şartı'na ve Avrupa Birliği'nin temel ilkeleri arasında yer alan "emeğin serbest dolaşımı ilkesine" uyum sağlanmış olmaktadır. Ayrıca, Uzmanlar Komitesi'nin 2004 yılı Raporu'nda değinilen ve bazı DİSK yöneticileri için Türkçe okur-yazar olmadıkları gerekçesiyle açılmış davanın gerekçelerinden biri ortadan kaldırılmaktadır. Taslakta

TCK'nun 536. ve 537. maddelerine göre mahkûm olmayı sendika kuruculuğuna engel sayan hükümler Dernekler Kanunu ve Siyasi Partiler Kanunu'ndaki düzenlemelere paralel olarak metinden çıkarılmaktadır. 5. maddenin düzenlenmesinde Medeni Kanun ve Dernekler Kanunu'nda kurucularda aranan koşullara ilişkin hükümlerden yararlanılmıştır. Madde Avrupa Sosyal Şartı'na ve AB normlarına uygun biçimde oldukça liberal bir dille kaleme alınmıştır. Ancak Türk-İş, HAK-İŞ ve TİSK doğabilecek iletişim güçlüklerini engellemek amacıyla "Türkçe okur-yazar olmak" koşulunun muhafaza edilmesini istemektedir.

2) Taslağın Seçimler başlığını taşıyan 13. maddesinde Sendikalar Kanunu'nun 14. maddesinin 1.fıkrası (genel kurullara hükümet komiserinin katılması) ile 16. fıkrası (yönetici olabilmek için on yıl bilfiil işçi olarak çalışmış olmak) hükümlerinin kaldırılması önerilmektedir. On yıl koşulu Anayasa'nın 51.maddesinden çıkarıldıktan sonra, 2821sayılı Kanun'daki koşul esasen Anayasal temelden yoksun kalmıştı. Bu şekilde bu koşula uyulmadığı için DİSK aleyhine açılmış davanın bir diğer dayanağı kalmamaktadır. Bu yöndeki gelişmelerin, UÇÖ denetim organları üzerinde olumlu etkiler yaratacağı açıktır.(Nitekim 26 Mayıs 2007 tarihli ve 5675 sayılı yasa ile 2821 sayılı yasanın 14. maddesindeki "on yıl" bilfiil işçilik koşulu "kaldırılmıştır.)

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

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

5) Taslağın 45.maddesinde 625 sayılı "Özel Öğretim Kurumları Kanunu"na bağlı okullarda çalışan öğretmenlerin sendika kurabilmelerine ve sendikalara üye olabilmelerine ilişkin yasaklayıcı hükmün kaldırılması önerilmektedir. Yine, 26 Haziran tarih ve 2495 sayılı kanuna göre çalışan özel güvenlik görevlilerine sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkı tanınmaktadır. Ancak bu görevlilerin grev hakkı üzerindeki yasak devam etmektedir. Bu durumda üyelik önündeki tüm engeller kaldırıldığı ve askeri şahıslar esas itibariyle memur statüsünde ve kendi özel yasalarına tabi oldukları için, artık bir hükmü kalmamış bulunan 21. madde tümüyle kaldırılmaktadır. Bu düzenlemelerin, özellikle öğretmenler açısından denetim organları tarafından olumlu karşılanacağı kuşkusuzdur.

6) Taslak 16.maddesinde işçi ve işverenlerin aynı zamanda ve aynı işkolunda birden çok sendikaya üyeliği üzerindeki yasak ile üyelikten ayrılmada noter onayını ise muhafaza etmektedir. Taslak üyeliğin kazanılmasında noter onayı koşulunu kaldırmakta, üyelikten ayrılmada ise noter koşulunu muhafaza etmektedir. Üyelikten ayrılmada noter onayının muhafaza edilmesi gerekçede yetki işlemlerinde karışıklık ve sahteciliklerin önlenmesi nedenine dayandırılmıştır. Bilindiği gibi, üyelikten ayrılmada noter koşulu 1970 tarihli 1317 sayılı kanunla getirilmiş, ancak bunun yetki kazanmada sahtecilik ve karmaşayı önleyemediği görüldüğünden 2821 sayılı yasa üyeliğin kazanılmasında da noter koşulunu öngörmüştür. UÇÖ daha çok 12 Eylül 1980 döneminin kısıtlayıcı zihniyetinin ürünü olarak gördüğü için üyeliğin kazanılmasında noter onayını eleştirir görünmektedir. Ne var ki, istifada aranan noter koşulunu da 87 sayılı Sözleşme'ye aykırı bulduğu için eleştirmektedir. Taslakta üyelikten ayrılmada noter işleminin işçi için bir yük oluşturmaması düşünülerek, noter ücretinde yüzde yetmişbeş indirimli bir tarifenin uygulanması öngörülmüştür. Üyeliğin kazanılmasında noter onayının kaldırılmasını Uzmanlar Komitesi'nin 2007 Raporu olumlu olarak değerlendirmiştir Ancak istifada noter ücretindeki indirim olumlu bir adım olarak düşünülse de, üyelikten

ayrılmayı noter onayına bağlayan koşul 87 sayılı Sözleşmeye aykırı niteliğiyle yine eleştirilecektir. Öte yandan, istifanın noter onayından bir ay sonra geçerli olması koşulu, denetim organlarınca eleştiriye konu olmamıştır. Çekilmelerde bu çeşit bekleme sürelerinin belli haklı gerekçelere dayanması ve başka bazı ülke uygulamalarında da görülmesi, bu konuda bir sorun doğurmamaktadır.

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

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

8) Bilindiği gibi 4773 sayılı İş Güvencesi Kanunu, sendika işyeri temsilcisinin korunmasını işçiler için öngörülen genel güvence kapsamına alarak eski duruma göre nispeten zayıflatmıştı. Taslak ise sendika temsilcilerinin işten çıkarılmalarında "geçerli neden" kavramına yer vermeyerek, temsilcilerin önceki metinde olduğu gibi ancak "haklı

nedenlerle" işten çıkarılabilecekleri hükmünü yeniden getirmektedir. Öte yandan, İş Kanunu'nun iş güvencesi için öngördüğü "otuz işçi" ve "altı aylık kıdem" kriterlerini içeren 18. maddesi ile herhangi bir bağlantı kurulmayarak tüm sendika temsilcileri için kesin bir güvence getirilmektedir. Maddenin eski şeklinde iş mahkemesinin vereceği karar kesin nitelikte olup, temyiz olanağı yoktu. Taslak mahkeme kararına karşı Yargıtay yolunu açık tutmuştur. Ayrıca, temsilcinin işyerinin değiştirilmesinin ya da işinde esaslı tarzda değişiklik yapılmasının kendisinin yazılı rızasına bağlı olacağı öngörülerek, temsilcilik sıfatının ve dolayısıyla güvencesinin kaldırılabilmesi yolu kapatılmıştır.

4857 sayılı yeni İş Kanunu'nun yasalaşmasından önce yasa tasarısında, yetkili bir işçi sendikasının, dolayısıyla sendika temsilcilerinin mevcut olmadığı işyerlerinde, sendika temsilcilerine benzer işlevler görmek ve özellikle toplu işçi çıkarmalarda işverenlerle danışmalar yapmak üzere işçi temsilcileri belirlenmesi öngörülmüştü. Ancak, sosyal tarafların karşı çıkması ile bu düzenleme son anda metinden çıkarılmıştır. Bu, kuşkusuz talihsiz bir gelişme olmuştur. Öngörülen düzenleme, Avrupa Birliği normları gereği olduğu gibi, Türkiye'nin onayladığı 135 sayılı UÇÖ Sözleşmesi ile de uyumlu idi. UÇÖ geçmişte bir kez 135 sayılı Sözleşmesinin gereklerini Türkiye'ye hatırlatmıştır. Tasarı, bu ön düzenleme ile Avrupa Birliği'nin kabul ettiği "bilgi verme ve danışma" işlevleri görece ve "işyeri konseyleri"nin yolunu açacak bir girişimi de başlatmayı amaçlıyordu. Konunun ülkemizin Avrupa Birliği müktesebatına uyumu sürecinde yeniden gündeme gelme olasılığı yüksektir.

9) Taslak 25. maddesi ile Kanunun 31. maddesindeki sendika karşıtı eylemlere uygulanacak yaptırımları daha açık ve güçlü hale getirmektedir. Maddenin 6. fıkrasına göre, "İşverenin hizmet akdinin feshi dışında, üçüncü ve beşinci fıkra hükümlerine aykırı hareket etmesi halinde, işçinin bir yıllık ücret tutarından az olmamak üzere tazminata hükmedilir. Sendika üyeliği veya sendikal faaliyetlerden dolayı hizmet akdinin feshi halinde ise, İş Kanunu'nun 18,19,20 ve 21. madde hükümleri uygulanır. (Diğer bir deyişle işçi iş güvencesi hükümleri uyarınca dava açabilir.) Ancak, İş Kanunu'nun 21. maddesinin birinci fıkrası uyarınca ödenecek tazminat işçinin bir yıllık ücretinden az olamaz." Önceki yıllarda Türkiye'de sendika karşıtı eylemlere karşı yaptırımların yetersizliğinden yakınan Uzmanlar Komitesi bu

düzenleme ile herhalde tatmin olacaktır. Uzmanlar Komitesi bu yılki 2007 raporunda sendika karşıtı eylemlere karşı korunma gereğine özellikle Kamu Görevlileri Sendikaları bağlamında değinmiş,5237 sayılı yeni Türk Ceza Kanunu'nun 118. ve 135. maddelerinde sendika karşıtı eylemlere karşı getirilen yaptırımlardan memnuniyetini özellikle belirtmiştir.

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

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

11) Önceki taslak 2821 sayılı Kanun'un 37. maddesinin 3. fıkrasını metinden çıkararak, mahalli idareler ile milletvekili seçimlerinde aday olan sendika ve konfederasyon yöneticilerinin, adaylıkları süresince ve seçilmeleri halinde yöneticilik görevlerinin devamını sağlamak istemiş, böylece sendikaların siyasete katılmalarının önünü açan Anayasal değişikliklerle uyum sağlamaya çalışmıştı. Oysa mevcut son taslak 28.maddesinin 3.fıkrasında Temel Yasaklar başlığı altında Kanun'un 37. maddesindeki bu düzenlemeyi tekrarlamakta ve söz konusu yöneticilerin sendika ve konfederasyonlardaki görevlerinin adaylıkları süresince askıda kalacağını, seçilmeleri hainde görevlerinin son bulacağını belirtmektedir. Oysa ILO Uzmanlar Komitesi bu yılki raporunda bu kısıtlamanın kaldırılması yönündeki ısrarını hem 2821 sayılı yasa, hem de 4688 sayılı yasa bağlamında sürdürmektedir. Hemen belirtelim ki, bu sınırlamaların devam ettirilmesine Anayasa'mızın 82.

maddesindeki kısıt neden olmaktadır. Bu maddede sendika yöneticiliği milletvekilliği ile bağdaşmayan görevler arasında zikredilmiştir.

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

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

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

uzmanlarının bağımsız kişiler olması gelebilecek olası eleştirileri cevaplamada etkili olabilecektir.

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

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

17) Taslak, UÇÖ eleştirilerinin hiç olmazsa bir kısmına çözümler getirmek amacıyla yaptığı düzenlemelerden başka, uygulamada karşılaşılan sorunları gidermeyi amaçlayan çeşitli başka değişiklikler önermiştir. Örneğin, nakliye mukavelesine göre bedeni hizmet arzi suretiyle veya adi şirket mukavelesine göre çalışanların bu Kanun bakımından işçi sayılmaları hükmünün uygulamada işlerlik kazanmaması dolayısıyla yasa metninden çıkarılması; işyerinin girdiği işkolunun belirlenmesinde çıkan uyuşmazlığın yargı yoluyla daha kısa sürede çözümlenmesi (ki, yasal sistemimizdeki düzenleme UÇÖ tarafından yeterince anlaşılmayıp adeta her durumda bir uyuşmazlık çıktığı yönünde değerlendirmelere konu olmaktadır); yöneticilerin mal

konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalar ile kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda, milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınacaktır" hükmü karşısında, UÇÖ sözleşmelerinin bağlayıcılık niteliği daha da kesin bir nitelik kazanmış olmaktadır. Dolayısıyla, kamuda çok sayıda memurun bu haklara sahip olmalarına ilişkin taleplerin çözümü bakımından gelecek ciddi sorunlara gebe görünmektedir.

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

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

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

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

sonuçlandırılabilir bir toplu pazarlık modeli geliştirmek ve herhalde Anayasa'nın 53. maddesi ifadesinde paralel değişiklikler yapmak gerekecektir^[1]. Bu alanda kamu görevlileri için değişik uyumsuzluk çözme yöntemleri oluşturmuş ülke deneyimlerinden yararlanılabilir^[2].

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Konuya bu incelemenin ama teması olan "UÇÖ normları ve Türkiye" açısından bakıldığında, Bakanlığın karşılaştığı belirli kısıtlara rağmen optimal bazı düzenlemeler getirmede başarılı olduğu söylenebilecektir. Sözkonusu kısıtlar;

- (1) Anayasa'nın öngördüğü bağlayıcı sınırlamalar,
- (2) belli konularda sosyal taraflar arasında mutabakatın sağlanamaması ve
- (3) ulusal koşullardan kaynaklanan uygulama deneyim ve sorunlarıdır. "Ulusal koşullar" kısıtı için, sendika üyeliğinden çekilmede noter onayı, işyeri ve meslek esasına göre sendika kurulamaması, işkolu düzeyinde toplu sözleşme yapılamaması, konfederasyonların toplu sözleşme ehliyeti olmaması ve bunların benzeri olan ve ön taslakların üzerlerinde bir değişiklik önerisinde bulunmamayı yeğlediği konular gösterilebilir. Bunlar, Türk sisteminin 1963'ten bu yana karşılaştığı çeşitli uygulama sorunlarına çözüm olarak getirilmiş düzenlemelerdi; bu aşamada yerlerine alternatifler geliştirmek kolay görünmemektedir.

Önerilen düzenlemelerin mevcut halleriyle dahi yasama organından geçmesinin UÇÖ-Türkiye ilişkilerinde yumuşama sağlayacağı kuşkusuzdur. UÇÖ de koyduğu normların hepsine tam bir uyum sağlamanın her durumda kolay olmadığını bilincindedir. İstenen değişikliklerin gerçekleştirilmesi, ülkelerin siyasal ve ekonomik koşullarına yakından bağlıdır. Nitekim, günümüzde daha ileri sistemlere sahip gelişmiş ülkeler de UÇÖ denetim organlarınınca zaman zaman eleştirilmekte, hükümetler Aplikasyon Komitesi'nde sorgulanmaktadır. Görünür gelecekte, Türkiye için çözümü oldukça çetin bir sorun, 98 sayılı Sözleşmenin ifadesiyle "devletin yönetiminde görevli olmayan" memurlara da toplu sözleşme ve grev hakkının tanınmasına ilişkin UÇÖ taleplerinin karşılanmasıdır. Anayasa'da 2004 yılındaki değişiklikle 90. maddede yer alan "usulüne göre yürürlüğe

konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalar ile kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyumsuzluklarda, milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınacaktır" hükmü karşısında, UÇÖ sözleşmelerinin bağlayıcılık niteliği daha da kesin bir nitelik kazanmış olmaktadır. Dolayısıyla, kamuda çok sayıda memurun bu haklara sahip olmalarına ilişkin taleplerin çözümü bakımından gelecek ciddi sorunlara gebe görünmektedir.

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

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

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

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