

## TOPLU İŞ HUKUKUNDA YETKİLENDİRME SÜREÇLERİNE DAİR SORUNLAR PROBLEMS OF AUTHORIZATION PROCESSES IN COLLECTIVE LABOR LAW

Umut Günter<sup>1</sup>

### ÖZ

Türkiye’de sendikal haklar ve toplu iş sözleşmesine dair düzenlenen mevzuatlar yıllar itibariyle bir dizi değişimin ve düzenlemenin ardından son olarak AB (Avrupa Birliği) uyum programı doğrultusunda, Uluslararası Çalışma Örgütü’nün sözleşmeleriyle belirlediği normlar göz önünde bulundurularak 2012 yılında 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu yürürlüğe girmiştir. Kanunun gerekçesi çağdaş ilke ve normlar bazında hazırlandığı iddiasını taşımaktadır. Kanunun belirtilen amaç doğrultusunda hayata geçmesinin önemli bir şartını sendikaların toplu iş sözleşmesi yolunda yetkilendirme süreçlerinde karşılaştıkları yetki koşulları oluşturmaktadır. Doğası gereği yetki kuralları toplu iş sözleşmesinin ve dolayısıyla sendikal hakların kullanımının anahtarı rolündedir. Bu çalışma öncelikle son düzenlenmiş hali ile sendikal haklar ve toplu iş sözleşmesi sürecinde vize görevi gören yetki belgesinin alınmasına dair koşulları ele almaktadır. Ayrıca çalışmamız kanunun gerekçesine de paralel olarak yetkilendirme süreçlerinde izlenen yolu, Uluslararası Çalışma Örgütü’nün sürece dair raporları ve değerlendirmelerini baz alarak incelemektedir.

**Anahtar Kelime:** Toplu İş Sözleşmesi, 6356, Yetkilendirme Süreçleri, Uluslararası Çalışma Örgütü.

**JEL Kodları:** K31, J50, J51

### ABSTRACT

The law on collective bargaining and union rights in Turkey was finalized in 2012 after a series of changes. According to the justification of the law, it was prepared in line with the modern norms and the decisions of the International Labor Organization. An important condition for the implementation of the law in line with the stated purpose constitutes the conditions of authorization of trade unions in the process of authorization for collective bargaining. The terms of competence are key to the use of the collective bargaining agreement and hence the exercise of trade union rights. This study is primarily concerned with the conditions for obtaining the authorization document, which was lastly regulated as a visa in the process of trade union rights and collective bargaining. In addition, our study examines the path taken in the authorization processes based on the reports and evaluations of the International Labor Organization.

**Key Words:** Collective Bargaining Agreement, 6356, Authorization Processes, International Labor Organization.

**JEL Codes:** K31, J50, J51

## 1. GİRİŞ

Türkiye’de 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve bu kanunun tamamlayıcısı olarak 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununun otuz yılı aşkın bir süre uygulanmasının ardından yıllar süren çalışmalar sonucunda 2012 yılında 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi kanunu yürürlüğe sokulmuş ve böylece iki kanun tek başlık altında birleştirilmiştir. Kabul edilen yeni yasa gerekçesinde Uluslararası Çalışma Örgütü’nün (ILO) Türkiye’ye yıllardır yönelttiği eleştirilerine bir karşılık ve ayrıca AB uyum çalışmaları doğrultusunda çağdaş normlar göz önünde bulundurularak hazırlandığı gerekçe olarak gösterilmiştir. Ayrıca 2821 ve 2822 sayılı yasalarla Türk sendikacılığı ve toplu iş ilişkileri yolunda ilerleme kaydedilmesi olanaksız olarak gösterilmiş, bu amaçla yeni bir düzenlemenin gerekliliği üzerine vurgu yapılmıştır.

<sup>1</sup> Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Öğrencisi, [gunter.umut@gmail.com](mailto:gunter.umut@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0003-2870-7983>

Kanunun gerekçesinde de belirtilen amaçlar kısaca, ücretli sayısında ki artışla, sendikalaşma oranlarının da bu ölçüde arttırılarak sözleşmelerin kapsamının genişletilmesidir. Türkiye'nin kabul ettiği, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO, 1993) 87 No'lu sözleşmesinin 2. maddesi ile çalışanların ve işverenlerin hiçbir ayrıma tabi olmadan ve önceden herhangi bir izin almadan istedikleri kuruluşu kurabilme hakkının güvence altına alınmasına rağmen, Türkiye'de üye olma ve kuruluş aşamasında sendikal örgütlenme işkolu esasına bağlanmış, işyeri ve meslek sendikacılığının önüne geçilmiştir. Daha önce 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun üçüncü maddesinde ki "meslek veya işyeri esasına göre işçi sendikası kurulamaz" ifadesi yeni yasa metninde yer almamıştır. Ancak, yeni yasa sendika tanımında sendikaların ancak kuruldukları işkolunda faaliyette bulunabileceğini ifade ederek dolaylı da olsa yine örgütlenme esasının işkolu düzeyinde olacağını belirtmiştir. Temel kavramların yerine oturmaması nedeniyle doğan hukuki engeller uygulamada toplu iş sözleşmesinin bağitlanmasını ve doğal olarak sendikal örgütlenmeyi olumsuz etkilemekte, en basitinden yetki aşamasında ortaya çıkan bir uyuşmazlık dahi yıllarca süren davalara yol açabilmektedir. Çalışmamız 6356 sayılı kanunu çeşitli yönleriyle sendikal örgütlenme önünde kısıtlayıcı noktalarını ve toplu iş sözleşmesi çalışmaları sürecine giriş bileti niteliği taşıyan yetki süreçlerine dair aksaklıkları incelemektedir.

## 2. TÜRKİYE'DE SENDİKAL HAKLARIN HUKUKİ ÇERÇEVESİ

Ülkemizde sendikal yapıdaki gelişimler ve hukuki düzenlemeler açısından dünyada ki ilerleyişe oranla bir parça geç kaldığı yadsınamaz bir gerçektir. Bu gözle görülür gecikmenin temelinde yatan sebep ise sendikal faaliyetlerin dünyada da sanayileşme hareketi ile hızlanmış olması ve ülkemizde sanayileşmenin geç tarihlerde başlaması ile ilişkilendirilebilir. Ülkemizde toplu pazarlık ve grev hakkı başta olmak üzere sendikal faaliyetler hususunda ilk dönemlerde yasaklama yoluna gidilmiş olsa da sonraları hukuki düzenlemeler yapılmıştır. 2012 yılında yapılan son düzenleme ile 18.10.2012 tarihli 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu kabul edilmiştir. 18.10.2012 tarihinde kabul edilen ve 07.11.2012'de yürürlüğe giren 6356 sayılı STİSK 'nın genel gerekçesinde kanunun, Türk endüstri ilişkilerinin geçmişten beri uluslararası standartlara uyumsuzluğu dikkate alınarak, özgürlükçü ve demokratik toplum esasları doğrultusunda bir yenilemeye tabi olduğu; bu çerçevede ILO normları, Türkiye'nin AB prensiplerine uyum çalışmaları, çalışma hayatının yapısal sorunları, hukuksal düzenlemeler ve doktrindeki eleştirilerin kanunun hazırlık safhasında dikkate alındığı ifade edilmektedir (Aydın ve Keskin, 2015:17). 6356 sayılı kanun öncesinde yürürlükte olan 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu 6356 sayılı kanunda birleştirilmiş ve 83 maddelik tek bir metin oluşturulmuştur.

Getirilen yenilikle sözleşmeli çalışanların dışında, daha geniş bir şekilde taşıma, eser, vekâlet, yayın, komisyon ve adı şirket sözleşmesine göre ücret karşılığı iş görmeyi bağımsız olarak meslekî faaliyet olarak yürüten gerçek kişiler bu Kanunun sendikalarla ilgili 2. ve 6. bölümleri bakımından "işçi" sayılmıştır (6356, m.2). Yeni yasa ile işçi kavramında eskiye nazaran bir genişlemeye gidilse de iş sözleşmesi ile çalışmayan kişiler toplu iş sözleşmesi ve grev hakkının dışında kalmışlardır. Getirilen yenilikler ve eklemelerle sendika hakkının daha geniş kesimlerce kullanılması amaçlanmıştır (Sur, 2013:325) Kuruculuk esaslarına gelindiğinde ise 2821 sayılı kanunun 3. maddesinde olduğu gibi "işçi ve işveren kuruluşları işkolu esasına göre ve Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacı ile bu işkolundaki işyerlerinde çalışan işçiler tarafından kurulur" ifadesine açıkça yer vermemiştir. Ancak 6356 sayılı Kanunun 3.maddesi, sendikaların önceden izin alınmaksızın kurulabileceği ifadesini kullandıktan sonra "sendikalar kuruldukları işkolunda faaliyette bulunur" açıklamasıyla kurulacak sendikaların faaliyet alanını işkolu düzeyi olarak dolaylı şekilde de olsa belirlemiştir (Dereli, 2013:43).

6356 sayılı kanunun işkolları başlıklı 4. maddesinin 3. fıkrasında hangi işin hangi iş koluna dahil olacağı hususu 'Bir işkoluna giren işler, işçi ve işveren konfederasyonlarının görüşü alınarak ve uluslararası normlar göz önünde bulundurularak Bakanlıkça (Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı) çıkarılacak bir yönetmelikle belirlenir' ifadesiyle açıkça belirtilmiştir.

Ancak olası durumlarda siyasi güç merkezlerinin müdahale ihtimallerine karşı bu hüküm yerine, müdahaleye daha kapalı ve daha katı olan tüzük kararlarına dayandırılmasının daha doğru olabileceği düşünülmektedir (Dereli, 2013:44). Takip eden 5. maddenin 2. ve 3. fıkralarında, esasen bu çalışmanın da temel hedefi olan yetkilendirme sürecindeki olası problemlerden bir tanesinin önüne geçmiştir. İşkolunun tespiti başlıklı 5. maddenin 2. fıkrasında “Yeni bir toplu iş sözleşmesi için yetki süreci başlamış ise işkolu değişikliği tespiti bir sonraki dönem için geçerli olur” hükmü bulunmaktadır. İşkolu tespit talebi ve buna ilişkin açılan davalar, yetki işlemlerinde ve yetki tespit davalarında bekletici neden sayılmaz ifadesi yer almaktadır. Olası bir işkolu değişikliğinin yürürlükteki toplu iş sözleşmesini etkilemeyeceği de aynı maddenin 3. fıkrasında hüküm altına alınmıştır.

### **2.1. 6356 Sayılı Kanununda Sendika Kurma Hakkı**

Sendikaların kuruluş aşamasında önceden bildirim, izin veya kurulma sürecinin ağır koşullara bağlanması gibi zorlaştırıcı uygulamalar sendika hakkının özüne zarar veren uygulamalardır. Sendika kurma hakkının fiili olarak gerçekten var olabilmesi için bu hakkın çalışanlarca devlete, işverene ya da başka bir siyasi otoriteye karşı korunarak özgürce kullanılabilmesi gerekmektedir (Özveri, 2012:39). 6356 sayılı kanunun kuruluş serbestisi başlıklı 3. maddesinin 1. fıkrasında, ‘Kuruluşlar, bu Kanundaki kuruluş usul ve esaslarına uyarak önceden izin almaksızın kurulur. Sendikalar kuruldukları işkolunda faaliyette bulunur’ ibaresi ile sendikaların kuruluşlarında, kanunla belirlenmiş usul ve esaslara uyulduğu takdirde herhangi bir izne tabi olmaksızın serbestlik ilkesine göre kurulabileceğini teminat altına alınmıştır. Ayrıca maddenin devamında da belirtildiği üzere yine işkolu düzeyinde faaliyete izin verilmiştir. Önceki kanunda olduğu gibi burada da Türkiye’de meslek ve işyeri sendikacılığına izin verilmediği açıkça görülmekte ve faaliyet alanı işkolu sınırına bağlanmaktadır.

### **2.2. Sendika Kurucusunda Aranacak Nitelikler**

Sendikalar ve Toplu Sözleşme Kanunu’nun 6. maddesinde sendika kuruculuğunda aranacak nitelikler açıkça belirtilmiştir. 6356 md.6/1; Fiil ehliyetine sahip ve fiilen çalışan gerçek veya tüzel kişiler sendika kurma hakkına sahiptir. Ancak 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan mal varlığı değerlerini aklama ve kaçakçılık suçlarından birinden mahkûmiyeti bulunanlar sendika kurucusu olamaz.

Kanun tasarı aşamasında meclise sunulduğu şekilde kuruculuk şartları arasında fiilen çalışan olmak şartı aranmamıştır (Özveri, 2012:40). Ancak kanunun son halinden de anlayacağımız üzere 6. madde ile fiilen çalışıyor olma şartı konulmuştur. Yasanın 6. Maddesi TBMM genel kurulunda görüşülürken tasarı metninde bulunmayan “fiilen çalışan” ibaresi maddeye eklenmiştir.

### **2.3. Kuruluş Aşamasında İzlenecek Hukuki Süreç**

Madde metninde de açık olduğu üzere fiil ehliyetine sahip ve fiilen çalışan gerçek veya tüzel kişiler, sayılan niteliklere uygun oldukları takdirde, sendika kuruluşu için en az 7 kişinin ve konfederasyon kuruluşu için en az 5 sendikanın bir araya gelerek kuracakları sendika veya konfederasyonun merkezinin bağlı olduğu valiliğe dilekçelerine ekli tüzüklerini, kurucu olabilmek için gerekli nitelikleri taşıdıklarına dair beyanları ile birlikte vermeleri ile tüzel kişilik kazanacaklardır. Yasanın 7. Maddesinde, kuruluş işlemleri tamamlanmış bir sendikanın herhangi bir eksiklik ya da yasaya aykırılık sebepleriyle idari bir işlemle doğrudan kapatılması öngörülmemiş, kuruluş sonrası süreçte idari organın görevi, uyarı ve yargıya başvurma ile sınırlı tutulmuştur (Özveri, 2012:42). Kanunda da görüldüğü üzere sendikaların kuruluş işlemlerinde serbest kuruluş ilkesi benimsenmiş ve madde ile de güvence altına alınmıştır. Ancak Türkiye’de ki uygulamada bazı durumlarda bu sistemin serbest kuruluş ilkesine aykırı olarak işletildiği örneklerle sabittir. Uygulamada serbest kuruluş ilkesinin yerini adeta bir izin sistemine bıraktığını 9 Kasım 2012 tarihinde emniyet çalışanlarının yaşadığı durumda görmek mümkündür.

Emniyet teşkilatında çalışan tüm görevlilerin sendika üyeliği başvuru evrakları, sendikal örgütlenme hakkına sahip olmadıkları gerekçesi ile ilgili valilikçe geri gönderilmiş ve sendika daha sonrasında Ankara Valiliğine gerekli evrakları ve başvuru dilekçesini kargo yoluyla ulaştırmak suretiyle tüzel kişilik kazanabilmiştir. Ve yine benzer bir durum 16 Kasım 2012 tarihinde emniyet örneğinden bir hafta sonra Yargıç Sendikasında yaşanmış, başvuru belgeleri yine Ankara Valiliği tarafından iade edilmiş, bu sebeple valilikte masanın üzerine gerekli evrakların bırakılması şeklinde evraklar teslim edilebilmiştir (Cindemir, 2017:102-103). Somut örneklere bakıldığında Türkiye’de ki serbest kuruluş ilkesinin zaman zaman bir izin sistemine dönüşebildiği görülmektedir.

### **3. TÜRKİYE’DE ÖRGÜTLENME DÜZEYİ**

Örgütlenmeye dair esasların ve toplu ilişkilerin düzenlendiği yasaların kısıtlayıcı nitelikten ve dar bakış açısından uzaklaşması gerekliliği belirtilerek, uzun zamandır sağlıklı ilişki kurulamayan ILO ve özgürlükçü normlarına uyumlu hale getirileceği iddia edilerek hazırlanan yasada yalnızca işkolu bazında örgütlenmenin benimsenmiş olması, yasanın hazırlanma gerekçesiyle örtüşmediğini göstermektedir (Özveri, 2012:43). 2821 sayılı kanunun 3. madde metninde açıkça ‘meslek veya işyeri esasına göre işçi sendikası kurulamaz’ ifadesi yer almıştır. 6356 sayılı yasa öncesinde yürürlükte olan 2821 sayılı yasanın 3. maddesi ile sendikaların ancak işkolu düzeyinde ve Türkiye çapında faaliyette bulunabilecekleri açıkça belirtilmiş, dolayısıyla meslek ve işyeri düzeyinde örgütlenmeyi yasaklamıştır. 2012 yılında yürürlüğe giren 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun da böylesine açık bir ifade ile meslek ve işyeri düzeyinde sendikacılık yasaklanmamış olmakla birlikte kanunun 3. maddesinde “sendikalar kuruldukları iş kolunda faaliyette bulunur” ifadesi ile örgütlenme düzeyinin işkolu düzeyinde olacağını belirtmiştir.

İşkolu esası, bir ülkede yapılan işlerin, yürütülen faaliyetlerin o işin türüne göre kategorize edilerek tanımlanması ve her işin girdiği iş kolunun gruplandırılmasını ifade eder. 6356 sayılı kanuna göre bir iş yerinde yürütülen yardımcı işler de o işkolunun girdiği işkolundan sayılacaktır. Türk endüstri ilişkilerinde örgütlenme birimi olarak işkolu esasının temel alınmasının sendika çokluğu ilkesine aykırılığı ve sendikal özgürlükler açısından kısıtlama getirdiği konusu oldukça tartışılan bir konudur. İşkolu esasına göre örgütlenmenin merkezi ve güçlü sendikal bir yapı yarattığı ve işkolu esasının aynı işkolunda birden fazla sendika kurulmasına engel oluşturmadığını ve dolayısıyla sendika çokluğu ilkesinin korunduğunu savunan fikirler olmakla birlikte işkolu sendikacılığının sendika özgürlüğünü zedelediği görüşünü savunanlarda olmuştur. ILO Sendika Özgürlüğü Komitesi (SÖK) de kararlarında, çalışanların istedikleri düzeyde, işyeri, işkolu veya mesleki düzeyde veya bölgesel ölçekte sendika kurma hakkı ve bunlara üye olma hakkı olduğunu vurgulamaktadır (Özveri, 2012:44).

### **4. TÜRKİYE’DE TOPLU PAZARLIK YOLUNDA YETKİLENDİRME SÜREÇLERİNE DAİR SORUNLAR VE ULUSLARARASI NORMLAR AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ**

#### **4.1. E-Devlet Sistemi Üzerinden Üyeliğin Etkileri**

Yeni yasanın önceki dönemlere göre yenilik getirdiği hususlardan biri de 6356 sayılı kanun öncesi dönemde sendikaya üyelik işlemlerinde noter koşulunun bulunması şartının yerini yeni bir düzenleme ile e-Devlet aracılığı ile üyeliğe bırakmış olmasıdır. Bu noktada dikkat çeken yenilik, sendika üyeliğine sahip olma ve üyelikten ayrılma hususlarında içeriden ve dışarıdan yıllardır eleştiriye uğrayan “noter koşulu” ibaresine nihayet bir yenilik getirilmiş olmasıdır (Dereli, 2013:45). Artık yeni yasada sendikaya üyelik işlemleri Bakanlıkça sağlanacak elektronik bir başvuru sistemine e-Devlet aracılığı ile başvurularak üyelikler sağlanabilecektir. Sendikaya üye olmak isteyen bir işçinin başvurusunu e-Devlet üzerinden yapmasıyla, sendikanın tüzüğünde belirttiği yetkili organca başvurunun kabulü ile kişi sendika üyeliğini kazanmış olur. Üyelik başvurusuna dair herhangi bir ret kararı 30 gün içerisinde çıkmaz ise üyelik kendiliğinden gerçekleşmektedir (STİSK m.17/5).

Üyeliğin kazanılması ve üyelikten çekilme noktalarında 30 yılı aşkın bir süredir kullanılan noter koşulu uygulamasına çeşitli çevrelerce külfetli bir işlem olduğu, sendikanın işinin zorlaştırıldığı ve işçinin bu hakkı kullanması önünde bir engel teşkil ettiği yönünde eleştiriler yöneltilmiştir (Dereli, 2013:45).

Bu eleştirilerden hareketle, 2010 yılı Temmuz ayı itibarıyla yetki tespit sürecinde en güvenilir ve en hızlı şekilde yetkilendirmenin gerçekleştirilmesini sağlayacak yetki tespit otomasyon projesi çalışmalarına başlanmıştır. Proje kapsamında veri kaynağının tekleştirilmesi, sendika üyelik işlemlerinde elektronik sisteme geçiş ve yetki tespitinde otomasyon sistemi olmak üzere üç aşama hedeflenmiştir. Getirilen yenilikle, daha önce Bakanlık, Bölge Müdürlükleri ve İŞKUR'da arşivlenmiş dosyalar SGK dosyaları ile birleştirilerek önceki dönemden kalan mükerrer ve eksik kayıtların önüne geçilmiş, veriler tek bir elde toplanmıştır. Yeni uygulama ile mükerrer üyeliklerin saptanması ve sistemin denetlenmesinde kolaylık sağlanmıştır. Üyelik ve üyelikten ayrılma işlemlerine elektronik ortam üzerinden masrafsız olarak ulaşım imkânı, yeni sistemin önemli kolaylıklarından olmuştur. Getirilen sistemde basit, hızlı ve masrafsız biçimde gerçekleştirilebilen işlemler, önceki dönemde noter yolu ile sağlanmaktaydı. Yetki tespitinde izlenen yol ise Bakanlığa yapılan resmi bildirimlere dayanmaktaydı. Yetki tespit otomasyon sistemiyle, yapılan bildirimlerin zamanında yapılıp yapılmadığının tespiti ve çapraz kontrollerin denetlenmesi aşamasında çıkan sorunların önüne geçilmiştir (Şekerbay, 2017:322-324).

Yeni uygulamaya, işlemlerin basite indirgenerek üye olmayı zorlaştırıcı prosedürlerin azaltılması açısından bakıldığında olumlu bir uygulama olmasının yanında, şifrenin yabancı kişilerin ellerine geçmesi durumlarında sahtecilik olaylarının da yaşanmasına sebep olabilmektedir. Ülkemizde internetin bilinçli kullanım oranı göz önüne alındığında bu sistemin herkesçe kullanılabileceği de şüphelidir. Ancak sistemin sonuçları incelendiğinde sendikalaşma oranının hala düşük seviyelerde seyrettiği gerçeğinin yanında, e-Devlet uygulaması sonrası belli oranda bir sıçramanın da göz ardı edilmemesi gerektiğini düşünmekteyiz. Uluslararası çevrelerde çokça eleştirilen noter koşulunun yerine getirilen sisteme birde Uluslararası Çalışma Örgütü'nün gözüyle bakmayı yerinde buluyoruz.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün denetleme organı Uzmanlar Komitesi'nin 2014 yılında yayınladığı raporda getirilen yenilikle e-Devlet sistemi üzerinden üyelik şartının, internet aracına ulaşımı olmayan kesimlerin örgütlenme özgürlüğünü zedeleyebileceği ve kayıt dışı istihdamda yer alan işçiler için zorluk yarattığını not etmiştir. Komitenin bu konuda temel endişesi ve eleştirisi kayıt dışı çalışanların Sosyal Güvenlik Kurumunda kaydı bulunmadığından bu durumun, Türkiye'nin de imzalamış olduğu 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi ile güvence altına alınan hakların kullanımını engellememesi gerektiği hususunda yoğunlaşmıştır. Aynı şekilde internete erişim ve doğru kullanım oranının da bu noktada dikkate alınması gerektiği görüşündeyiz. Sonuç olarak komite 2014 yılında yayınladığı raporda, ***“E-Devlet sistemi üzerinden üyeliklerin 98 sayılı sözleşme kararları ile garanti altına alınmış hakların özgürce kullanımı bağlamında bir engel teşkil etmemesi için alınmış ya da alınması öngörülen önlemler hakkında bilgi sunmasını rica eder”*** ifadesi ile görüşünü belirtmiştir (ILO, 2014:122-123). Raporun devamında Komite, e-Devlet sistemine dair bir diğer endişenin de kabul edilmiş olan ILO sözleşmesine aykırı olarak sendika üyeliğine dair, patronların dahi kolayca ulaşımına açık olan belgelerin üyeliğin ifşa edilmesi, üye olmak isteyen işçilerin karşı taraftan bir misilleme ya da sendikal bir ayrımcılıkla karşılaşması gibi risklere dair görüşünü belirtmiştir. Komite bu konuda ki endişesini ***“Üyelik ile ilgili bilgi ve belgelerin erişime açılması konusunda ki kararların üyelere bırakılma ihtimalini ya da E-Devlet sistemine yüklenen bilgilerin ifşa olma ihtimalini de düşünerek, gerekli çalışmaların yapılması konusunda hassas olunmasını rica eder. Komite, Türkiye’de bu sistemin nasıl işleyeceğine dair ayrıntılı bir sunum hazırlanmasını ve üyelerin bilgi, belge ve isimlerinin kolay ulaşılabilir olmaması konusunda tedbir alınmasını rica eder”*** ifadeleriyle belirterek gereğini talep etmiştir (ILO, 2014:123).

## 4.2. İşkolu Esasına Dayalı Örgütlenme İle Toplu Sözleşme Yetkisinin Çifte Baraj Şartına Bağlanması ve 98 Sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi Çerçevesinde Değerlendirilmesi

Sendikalaşma düzeyi tartışılırken unutulmamalıdır ki sendikanın sadece ülkemizde değil tüm dünya da var oluş sebebi ve en önemli faaliyetlerinden biri toplu sözleşme yapabilmektir. Endüstri ilişkileri sistemimizin içeride ve dışarıdaki çevrelerce sık sık eleştiriye uğradığı noktaların kuşkusuz en önemlilerinden biri de toplu görüşmeye oturabilme ve sözleşme bağlama yetkisi için kanunun ilk şart olarak benimsediği koşullar ve özellikle işkolu barajı gelmiştir (Dereli, 2013:56). Kanunlar aracılığıyla işkolu barajı uygulamasından bir türlü vazgeçilememesinin sebeplerinden biri de, daha merkezi bir sendikal yapı oluşturarak olası hallerde kolay müdahale edilebilir bir durum yaratma amacı olduğu düşünülmektedir (Özveri, 2012:47).

Aktif olarak yürütülmekte olan ya da henüz kurulmamış olan işlerin kategorize edilmesi ve belirli standartlara oturtularak tanımlanması ve bu tanımlamanın doğru yapılarak gerçekçi sonuçlar alınması oldukça karmaşık bir süreçtir (Yenisey, 2013:50). Nitekim Komite de bu karmaşık kategorize işleminin eksik ve yetersiz noktalarını raporunda belirtmiştir. Komite, yasanın temel aldığı 20 işkolunun tüm işleri kapsayıp kapsamadığı konusunda bir soruyu gündeme getirmiştir. Bu endişeye yönelik raporunda *“Türkiye’de ki bu yeni sistemde öngörülen gruplandırılmış işkollarının içerisinde bulunmayan ev işçilerinin bu sistemde yerinin nerede olacağı konusunda netlik olmadığından kapsama alınmadıkları hususunun netliğe kavuşturulmasını rica eder”* ifadeleriyle ev işçileri özelinde bu gruplandırma işleminin kapsamının netliğe kavuşturulmasını istemiştir (ILO, 2014:123).

6356 sayılı yasa metninde gerçekleştirilen işin hangi işkoluna gireceğinin tespitinde, emeğin ve sermayenin temsil edildiği konfederasyonların ve uluslararası kuralların göz önünde tutularak Bakanlıkça çıkarılacak bir yönetmelikle belirleneceğine hükmedilmiştir (STİSK, m.4/3). Öncelikle kolektif ve bireysel sendika özgürlüğünün kullanılması açısından hayati önem arz eden işkollarının tespitinde yürütme organına yol gösterecek ilkelerin yasayla belirlenmemiş olması önemli bir eksiklik (Yenisey, 2013:50). Bir sendikanın toplu sözleşme yetkisi alabilmek için sağladığı %1’lik işkolu düzeyinde ki baraj, o sendikanın örgütlenme gücünün bir göstergesidir. Ancak hayati önem taşıyan bu temsil gücünün, o işin girdiği işkolunun olası bir değişime uğraması ile kaybedileceği ve yetki şartının sağlanamayacağı unutulmamalıdır. Sendikanın toplu sözleşme yetkisi apaçık o sendikanın örgütlenme gücünün bir göstergesi olup, faaliyette olan ya da yeni faaliyete geçecek olan işlerin bir işkolundan diğerine devri bu gücü doğrudan etkilemektedir (Yenisey, 2013:49).

Örgütlenme düzeyinin kararı taraflara bırakılmadan yasa ile işkolu esaslı kabul edilmiş ve işkolu esasına dayalı örgütlenmenin devamında yetki sürecinin vizesi işlevini gören yetki belgesinin ilk koşulu olarak sendikanın kurulu bulunduğu işkolunda en az %1 örgütlenmeye sahip olma şartına hükmedilmiştir. 6356 sayılı kanunun yetki başlıklı 41. maddesi, sendikanın toplu sözleşme yapmak için yetki alma koşulunu ikili baraj sistemine bağlamıştır. Faaliyet gösterdiği işkolunda ülke çapında istihdam edilen tüm işçilerin en az %1’ini üye kaydedebilmiş olan işçi sendikası ilk koşulu aşmış oluyor ve eğer toplu iş sözleşmesi bağlanacak yer işyeri ise, başvuru tarihinde o işyerinde çalışan işçilerin yarısından fazlasını, toplu sözleşmeye konu olan yer bir işletme ise %40’ını üye kaydetmesi hâlinde bahsedilen işyeri veya işletme için toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkilidir demektir (6356, m.41/1). Komite 2014 yılında yayınladığı raporda yetki koşullarını sağlayan bir sendikanın olmadığı durumlarda, eğer örgütlü başka sendikalar varsa hangisinin toplu pazarlık yapabileceğinin açık olmadığını belirtmekte ve 45/1 sayılı maddeye göre sendika yetki şartlarını sağlayamadan toplu sözleşmenin yürürlüğe giremeyeceğini ve dolayısıyla hükümsüz olacağına dikkat çekmektedir. Buradan hareketle Komite, yetki belgesi almak için şartlara sahip herhangi bir sendikanın bulunmaması halinde toplu pazarlık hakkının kullanılabilmesi için işyerinde ki tüm sendikalara kendi üyeleri adına bu hakkın tanınmasının doğru olacağını altını çizerek,

***hükümetten tarafların toplu pazarlık özgürlüğünün kısıtlanabileceği olası durumlara mahal vermemek adına hükmün, sosyal taraflardan fikir alarak yeni bir düzenleme getirmek için çalışmaların başlatılmasını ve sürece dair bilgi sunmasını*** rica etmiştir (ILO, 2014:124).

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının verilerine göre 2019 Temmuz ayı itibarıyla Türkiye’de toplam işçi sayısı 13 milyon 764 bin 63 kişiye ulaşmıştır. Toplam işçi sayısının 1 milyon 894 bin 170 kişisinin bir sendikaya üyeliği bulunmaktadır. Toplam işçi sayısına bakıldığında bir hayli yüksek olan bu sayı sendikalaşma oranı hesaplandığında %13,7 civarında seyretmiştir (AÇSHB, 2019)

Komite sendikalaşma oranlarının düşüklüğünü de gündeme getirerek ikili baraj sisteminin toplu pazarlık yolunda talebi arttırmadığını ve toplu pazarlığın kapsamında olan işçi sayısında bir azalma yaratabileceğini belirtmektedir. Ayrıca Komite işkolunda katı bir biçimde uygulanan barajın, şimdiye kadar üyeleri adına toplu sözleşme yapabiliyor olan bazı sendikaların daha sonra toplu pazarlık sürecinde etkisiz kalabileceğine dair endişelerini de not etmiştir. Komite tüm bu değerlendirmelerini sonuç olarak ***toplularlık sürecinde ikili barajların yeni bir düzenlemeye tabi tutularak, özellikle tarafların isteklerinin dinlenerek adım atılacağına dair inançlarını*** rapora aktarmıştır (ILO, 2014:124).

Yasanın ilk halinde işkolu barajında %3 olarak gösterilen baraj 2014 yılında yapılan değişiklikle %1 olarak değiştirilmiştir. Uzmanlar Komitesinin çifte eşğin toplularlık sürecine olumsuz etkisi üzerine endişelerini ve isteklerini belirttiği kısımlar 2016 yılı Uzmanlar Komitesi raporunda da yer almıştır. 98 No’lu Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesinde genel itibarıyla pozitif ve negatif sendika özgürlüğüne vurgu yapılarak, serbest toplularlığın gelişimini mümkün kılacak önlemlerin ulusal koşullara göre sağlanması öngörülmektedir (Sur, 2013:121). 2016 yılı Komite raporunun, 6356 sayılı kanununun 41. maddesinin 98 sayılı sözleşmeye uyumsuzluğunun gündeme getirildiği kısımlarda Türkiye’den istekler tekrarlanmıştır. ***“Komite, birkaç işçi örgütü tarafından çifte eşğin sürdürülmesiyle ilgili olarak ifade edilen kaygıları hatırlatarak, temsil gücüne ilişkin yeni veri toplama yöntemlerinin yanı sıra, çifte eşğin toplularlık sözleşmesinin kapsamı üzerinde ki etkileri de dahil olmak üzere, Hükümetin bu konuyla ilgili incelemelere sosyal ortaklarla birlikte devam edeceğine güvendiğini belirterek, Hükümetten bu konuda atılan adımlar ve ülkedeki toplularlık sözleşmesinin kapsamına ilişkin istatistikler hakkında bilgi vermesini talep etmiştir”*** ifadeleriyle endişeler ve talepler tekrarlanmıştır (ILO, 2016:149).

Türkiye’de en büyük işçi konfederasyonu olan Türk-İş’in üye sayısı Bakanlığın yayınladığı 2019 Temmuz istatistiğine göre 1.012.277 kişidir. Bunu 674.404 kişi ile Hak-İş ve 178.691 kişi ile de DİSK takip etmektedir (AÇSHB, 2019). 2018 yılında toplularlık sözleşmesi yapabilmek için yetki şartı olan yüzde 1’lik barajı aşamayan sendika sayısı Ocak istatistiğinde 109 sendika iken Temmuz ayı istatistiğinde bu sayı 115’e çıkmıştır. Bakanlığa bağlı 170 sendikadan sadece 55’i işkolu barajını aşabilmiş ve 115 sendika ikili barajın henüz ilk evresinde toplularlık sözleşmesi yolunda işlevsiz kalmıştır.

İşkolları adı altında yapılan kategorize işleminin ve bu sistemde örgütlenmenin doğurduğu çıkmazlara 15 No.lu taşımacılık işkolu örnek verilebilir (Engin, 2013:148). 2018 yılı Temmuz ayı güncel istatistiklerine bakıldığında taşımacılık işkolunda çalışan toplam işçi sayısı 732 bin 647 kişidir. Bu iş kolunda sendikalı işçi sayısı toplam 76 bin 465 kişidir ve sendikalaşma oranı %10,4 gibi düşük bir düzeydedir. Bu işkolunda örgütlü sendikalardan biri Demiryol-İş sendikası 2018 Temmuz ayı istatistiklerine göre 18 bin 309 işçiyi bu iş kolunda üye kaydetmeyi başarmıştır ve %2,5 sendikalaşma oranı ile %1 barajını aşmıştır (AÇSHB, 2018). Bu sendikanın yasanın önceki halinde 2014’te yapılan değişiklikten önce %3 barajının altında kalarak yetki şartını sağlayamaması durumunun, bugün %1 gibi küçük görünen bir barajda yine yaşandığı gerçeğini 170 sendikadan yalnızca 55’inin barajı geçebilmesinden görmekteyiz. Bu hususta eleştirilere yönelik, 2019 yılı 108. sezon Uluslararası Çalışma Konferansında toplanan Komite, işkolu eşğine tekrar değinmiş ve Türkiye’ye dair raporuna almıştır.

Raporunda birçok işçi örgütünün sürdürdüğü eleştirileri ve endişeleri hatırlatan Komite, %1'lik eşiğin ulusal toplu pazarlık sisteminin kapsayıcılığı üzerinde olumsuz etkisinin teyit edilmesi halinde eşiğin kaldırılması için yasanın gözden geçirilmesi isteğini belirtmiştir (ILO, 2019:169).

İşçi örgütlenin söz konusu yetkiye dair baraj şartlarını yerine getirip getiremediği ilgili yasa hükümlerine göre, Bakanlık (Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı) nezdinde her yıl Ocak ve Temmuz aylarında açıklanan istatistikler esas alınarak tespit edilmektedir. Her yıl yayınlanan bu istatistikler yetki belgesini almış olan sendikayı etkilemeyecektir. Yapılan değişiklikler bir sonraki dönem için geçerli olacaktır. Yasaya göre yayımlanan istatistiklere 15 gün itiraz süresi vardır ve itiraz olmamışsa 15 gün sonunda istatistikler kesinleşecektir. İtiraz noktasında işkolu istatistiklerine dair itirazlar Ankara İş Mahkemesine yapılacaktır. Yetki tespitinde başvuru tarihi esas alınır ve Bakanlık tespit işlemlerinde Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılan işçi bildirimlerini esas almaktadır. Yasama organı, bir önceki kanun döneminde yaşanmış olan hayali üyelikler, sayıların olduğundan fazla gösterilmesi gibi sahtecilikleri, üyelik işlemlerini E-Devlet Kapısına bağlayarak ve çalışan işçi sayısının tespitinde SGK kayıtlarını baz alarak engellemeyi amaçlamaktadır (Özveri, 2012:116-117).

#### **4.3. Toplu Pazarlığın İşyeri / İşletme Düzeyiyle Sınırlı Olmasının ILO Sözleşmeleri Doğrultusunda Değerlendirilmesi ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar**

Temel olarak, toplu pazarlık düzeyinin işyeri veya işletme düzeyi ile sınırlı bırakılmasının sendikal özgürlüklerin kullanılması açısından zorlaştırıcı olduğunu söyleyebiliriz. Türkiye'nin imzaladığı uluslararası sözleşmelerde güvence altına alınan özgürlüklerin, gerekçesinde uluslararası çağdaş normlara uyumluluk amacıyla hazırlandığı iddia edilen kanunla kolaylaştırılması gerektiği düşüncesindeyiz. Nitekim Uzmanlar Komitesi 2014 yılında yayınladığı raporda da konuyu gündeme getirmiş ve konuya dair görüşlerini tekrarlamıştır. Komite 6356 sayılı yasanın 34. maddesine göre bir toplu sözleşmenin aynı işkoluna giren bir ya da birden fazla işyerini kapsayabileceği ibaresine dikkat çekerken, bu düzenlemeyle tarafların toplu pazarlığı hangi düzeyde ve ne şekilde yapabileceklerine bir kısıtlama getiriyor olduğunu not etmiştir. Komite, bu kısıtlamanın ILO' nun 98 numaralı Örgütlenme Ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi'nin 4. maddesiyle güvence altına alınan özgür ve gönüllü toplu pazarlık ilkesiyle çelişmemesi gerektiğini ve toplu pazarlık düzeyinin belirlenmesinin tarafların iradesine bırakılması gereken bir konu olduğunu, bundan dolayı toplu pazarlık düzeyinin yasa ile dayatılmaması gerektiğini hatırlatmıştır. Komite, tarafların farklı durumlarda bölgesel ya da ulusal düzeyde sözleşmelerle sektörler arası pazarlık yapmak isteyebileceklerini belirtmiştir. Raporun ilgili kısmında konuya dair gözlemler not edilmiş ve *“Sosyal diyalogun işletildiği ve tarafların anlaşarak aralarında benimseyebilecekleri farklı seçeneklerin önünün kesilmediği bir düzenleme ile ilgili hükmün tekrar incelenmesini ve tarafların seçenek özgürlüklerinin kısıtlanmayacağı bir biçimde değişikliğe gidilmesini rica eder”* ifadeleriyle eleştirilerine ve taleplerine dair kararını rapora aktarmıştır (ILO, 2014:124).

Üye devletlerin, imzaladıkları uluslararası ILO sözleşmeleriyle uyumluluğunu raporlara dayalı olarak denetime tabi tutan Uzmanlar Komitesi, toplu pazarlık düzeyinin yasayla belirlenmiş olmasına dair eleştirilerine 2016 yılı Uzmanlar Komitesi raporunda da gündeminden düşürmemiştir. 98 numaralı ILO sözleşmesinin güvence altına aldığı özgürlükler bağlamında, Komite daha önceki yorumlarında dile getirdiği gibi 6356 sayılı kanunun 34. maddesiyle toplu iş sözleşmesinin kapsamının aynı faaliyet alanındaki bir ya da birden fazla işyerini kapsayabileceği ibaresinin, işçi ve işveren örgütlerinin haklarını sınırladığını belirtmiştir. Öte yandan Komite işyeri/işletme düzeyinde toplu pazarlığın üzerinde işkolu düzeyinde yapılabilecek olan Çerçeve Anlaşma imzalayabilme özgürlüğünün getirilmesini de not ederken, bu yeni pazarlık düzeyinin ve işkolu düzeyinde kazanılacak toplu pazarlık tecrübesinin, Türk toplu pazarlık sisteminin gelecekte alabileceği yönü göstereceğini de eklemiştir. *Bu nedenle Komite, Hükümetten, Yasanın 34. maddesinin etkilerini sosyal ortaklarla istişare halinde incelemesini ve değerlendirmesini istemektedir. Tarafların sektörler arası, bölgesel ya da ulusal düzeyde anlaşmalar yapma olasılıklarını kısıtlamayacak biçimde değişiklik yapılmasını rica etmiştir* (ILO, 2016:149).



Toplu pazarlık birimi konusunda karar verme yetkisi taraflara bırakılmamış, işyeri/işletme düzeyinde toplu pazarlık esasları belirlenmiştir ancak işyeri kavramının sınırları bazı durumlarda tartışmalara sebep olabilmektedir (Özveri, 2012:105). Bu nedenle toplu iş hukukunda işyerinin sınırlarının, toplu iş hukukunun esasları, değerleri ve işyerinin tanımlanmasına dahil edilen, koruma amaçları doğrultusunda belirlenmesi gerektiği görüşündeyiz (Yenisey, 2013:52).

#### 4.4. İşyeri Tanımının Yetki Süreçlerine Etkisinden Doğan Sorunlar

4857 sayılı İş Kanununun Tanımlar başlıklı 2. maddesi ile yapılan tanımda işyerine bağlı yerler, eklentiler ve araçlar ile oluşturulan iş organizasyonları da bir bütün olarak işyerinden sayılmıştır. İşverenin işyerinde ürettiği mal veya hizmet ile nitelik yönünden bağlılığı bulunan ve aynı idare altında örgütlenen yerler asıl işyerinin dışında ayrı bir işyeri olarak nitelendirilemez (Yenisey, 2013:52). Kanun maddesinde sayılan dinlenme, emzirme, uyku, muayene, bakım gibi örnekler işle ilgili, işe yardımcı olan her çeşit yardımcı yerler ve eklentilerin de o işyerinden sayılacağı gibi çalışanlarında asıl işin girdiği işkolunda örgütleneceğini de açıkça göstermektedir. İki farklı mekânın tek bir işverene ait olması durumunda, mekânlarda yapılan işlerin birbirine teknik anlamda bağlılığı bulunuyorsa tek bir işyeri olarak değerlendirilmelidir. Mekânlar ve görülen iş birbirinden farklı dahi olsa, teknik bağlılık ve aynı yönetim çatısı altında bulunması yeterlidir. Üstelik misafirhane gibi yerler için teknik bağlılık bulunmasa dahi, aynı yönetime bağlılık yeterli olabilmektedir (Başbuğ, 2017:63). İşyeri tanımlamaları yapılırken işyerinde kullanılan araçlar hususunda özel olarak işyerinde ve iş için kullanılıyor olması şartına bağlanmamış, herhangi bir kısıtlamaya gidilmemiştir (Yenisey, 2013:52). Kanunun işyeri kavramını oldukça geniş bir kapsama almasına rağmen uygulamada tartışmalar yaşanmaktadır.

İşyerinde yürütülen işe yardımcı yerlerin ve eklentilerin tek işyeri olarak algılanması gerektiği ve farklı bir işkoluna dahil edilemeyeceği konusunda uygulamada karşılaşılan aksi algıların yanı sıra işverenin kendi bildirdiği işyerine itirazı üzerine yetki sürecinin başlatılmaması da işyeri/işletme sınırına bağlı toplu pazarlık sisteminin bu hakkın kullanılmasına engel olabildiğini göstermektedir.

Örneğin mobilya üretimi alanında faaliyet gösteren bir işveren, işyerini mobilya atölyesi olarak kendisi bildirmekte, üretim faaliyetinin satış ve pazarlama işlerini ise başka bir yerde kurduğu satış ofisinden yürütmekteyken, atölyede ağaç işkolunda örgütlü bulunan sendikanın yetki başvurusu üzerine işveren kendi bildirdiği işyerine itiraz ederek ticaret-büro işkoluna giren satış işlerini gerçekleştirdiği işyerinin de atölyeye bağlı bir eklenti olduğu iddiasıyla işyeri kapsamına sokulmasını talep etmektedir. Bu itiraz doğrultusunda yaptığı yetki itirazı ise süreci durdurmakta, sürecin sonunda yetki belgesi alınabilecekse de mahkeme sürecinde geçen süre zarfında işverenin baskı ve yönlendirmelerine açık bir tablo ortaya çıkarmaktadır. Bu süre zarfında işveren işçilere ya da işçi sendikasına hiçbir baskı yapmasa dahi, yeni işçiler işe alarak yetki şartı için belirlenen örgütlenme oranlarını değiştirebilecektir. Üstelik satış bürosunda çalışan işçi sayısı atölyede çalışanlara dahil edildiğinde örgütlenme oranı şartı sağlanamayacak ve bu sebeple sendika yetkisiz bulunabilecektir. İşyeri ya da işletme düzeyinde toplu pazarlık şartı ve buna bağlı olarak uygulanan barajlar, süreci yetki aşamasından öteye geçirmemekte, yetki aşaması aşılsa dahi toplu sözleşmeden faydalanacak olan işçi sayısını ciddi oranda düşürebilmektedir.

Bazı hallerde bir işyerinde birden fazla işin ve yardımcı işlerin de beraberinde yürütüldüğü işyerleri olabilmektedir. Toplu iş sözleşmesinin düzeyi aslında işyeri düzeyinde olup, eğer işverenin aynı işkolunda faaliyet gösteren başka işyerleri de varsa bunlar da kapsama alınarak işletme düzeyinde toplu iş sözleşmesi yapılabilecektir. Toplu iş hukukunun taraflarına gerek örgütlenme birimi konusunda gerekse toplu iş sözleşmesinin düzeyi konusunda karar verme yetkisi verilmemiş, kanun açıkça bu konuda emredici hükümlerle esasları belirlemiştir (Yenisey, 2013:48). İşkolu barajı bir şekilde aşılarak işyeri veya işletme düzeyinde öngörülen kısma gelindiğinde alt işverenlik ilişkisi önem arz etmektedir. Çünkü 4857 sayılı iş kanununun 2. maddesine göre iş, işin gereği olarak veyahut teknolojik uzmanlık gerektiren haller dışında bölümlendirilemez. Yani işçilerin haklarını kısıtlamak amacıyla alt işverenlik ilişkisi kurulamaz.

27 Eylül 2008 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Alt İşverenlik Yönetmeliğinin 13. maddesinde asıl-işveren alt-işveren ilişkisinin muvazaalı iş ilişkisine dayandığının tespiti halinde, alt işveren işçilerinin işe başlangıç tarihlerinden itibaren asıl işveren işçisi sayılacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak bu güvence sendika üyeliği aşamasında yetersiz kalabilmektedir. E-Devlet üzerinden sendika üyeliğinde, işçi hangi işveren üzerinden sigortalı görünüyorsa o işveren taban alınarak üyelik hakkı doğmaktadır. Elbette bu aşamada muvazaayı iş müfettişi incelemesi yoluyla tespit ettirmek mümkündür. Aslında asıl işverenin işçisi olduklarını ispatlama yükü işçilere yüklenmiştir.

#### **4.5. Yetkiye Dair İtirazların Yetkilendirme Sürecini Durduruyor Olması**

Bir sendikanın toplu pazarlık yolunda yetki almasının önünde ki en önemli koşul işkolu barajı gibi görünse de uygulamada yetki sürecinde yetkiye dair yapılan itirazların sonucunda bekletici sürelerin hayli büyük engellere yol açtığı görülmektedir. Akademik yazında pek çok kez gündeme alınan bu hususta, işverenlerce açılan yetkiye dair itiraz davalarında genellikle kazanan tarafın işçi sendikaları olduğu görünse de, bu türlü davaların çok uzun süreler hatta bazen yıllarca sürmesi, geçen süre içerisinde karşı tarafın her türlü yıldırma, baskı altına alma gibi yaptırımlarıyla işçi sendikasının üye sayılarına müdahale edebiliyor oluşu, bazı örneklerinde taraf sendikanın hiç üyesinin kalmadığı durumlarla sonuçlandığından, kazanan taraf işçi sendikası olsa dahi dar kapsamlı toplu iş sözleşmelerine sebep olduğunu hatta sözleşme yapacak bir sendikanın kalmadığını ispatlamaktadır (Engin, 2013:150). Uygulamada karşılaşılan durumlar göstermektedir ki, itirazın yetki işlemlerini durdurması işverenlere genellikle sendikasızlaştırma ya da en azından bu süreçte sendikayı baskı altına alma, sürecin ilerlemesine müdahale etme şansı tanımaktadır. İşyerinin ya da işletmenin kapsamına, üye sayılarına dair itirazların yanı sıra bekleme süresini uzatmak amacıyla bu itirazların yetkili olmayan iş mahkemesine yapılması suretiyle yasada belirtilen itirazın yetki işlemlerini durdurması ifadesi amacının dışında kullanıma açıktır. Bu bekletici süreler boyunca işverenin her türlü baskı ve müdahalesi sendikanın örgütlenme gücünü düşürmekte ve mahkeme sendika lehine karar verip dava kazanılsa dahi toplu sözleşmenin kapsadığı kişi sayısı ciddi oranlarda düşüş yaşayabilmektedir. Daha net bir ifade ile yetki belgesine dair karşı tarafın itirazı durumunda süreci durduran hüküm sosyal ve kolektif bir hakkın kullanılması önünde en büyük engellere sahiptir (Engin, 2013:150-151). İtiraz durumlarında süreç tamamen duraksamıyor olsaydı, örgütlenme düzeyinde öngörülen işkolu zorunluluğunun ve sonrasında karşılaşılabilecek barajların yine de sağlanabileceği düşünülmektedir.

### **5. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ**

Çalışmamızda incelendiği üzere Türkiye’de sendikal hakların kullanımı ve sendikal örgütlenme yolunda bazı noktalar eleştiri almaktadır. Uluslararası Çalışma Örgütü’nün denetleme işlevini raporlara dayalı olarak işleten Uzmanlar Komitesinin, yıllar itibarıyla Türkiye’yi raporunda gündeme aldığı bazı konular benzerlik göstermektedir. Çalışmamız odak noktası itibarıyla, Türkiye’nin imzalamış olduğu 98 numaralı ILO sözleşmesinin gereklerini yerine getirmekte zorlandığı noktaları, uluslararası anlaşmalarla güvence altına alınmış özgürlüklerin kullanımını zorlaştırıcı hükümlerin yeni yasada da varlığını sürdürdüğü hususları incelemektedir. Sendikal örgütlenmenin temel işlevlerinin başında gelen, toplu iş sözleşmesinin bağlanması yolunda yetki sürecine dair bazı hükümler kanaatimizce süreci zorlaştırmaktadır. Bu sebeple ilk olarak, yetkilendirme sürecinin zorlaştırıcı bir hükmü olduğu ön kabulü altında işkolu barajını değerlendirirsek, yıllar boyunca türlü düzenlemeler getirilse de vazgeçilemeyen bu şartın ikamesi olabilecek ve Türkiye koşullarında kabul görebilecek, uygulama imkânı bulabilecek yenilikler geliştirilebileceği düşüncesindeyiz. Türkiye’de işyeri ve işletmeyle sınırlı tek bir boyuta indirgenmiş, kesin bir işkolu esası 6356 sayılı kanunda da devam etmiştir. Elbette ki bu aşılamaz bir engel değildir ancak bununla birlikte örgütlenme düzeyinde zorunlu kılınan işkolu esası, yetkilendirme süreçlerinde de %1’lik işkolu barajı olarak karşımıza çıkmaktadır. İşkolu barajının gerekçesi, yalnızca tek bir patrone bağlı, işyerinin üstünde bir örgütlenmeyi sağlayabilmiş, güçlü örgütlü sendikaların toplu iş sözleşmesine muhatap olması ise, bu hedefe yönelik bir düzenleme olarak, işkolu

barajına bağımlı olmak yerine, işyeri-işletmeyi aşan bir örgütlenmeye sahip olmakta aynı amaca hizmet edecektir. Öte yandan sendikanın birden çok rakip işyerinde örgütlenip örgütlenmediğinin tespiti de bu sistemde oldukça basittir. Üye sayısının tespitinde SGK kayıtları aracılığıyla işyeri numaralarına bakılarak bu şartın sağlanıp sağlanmadığı kolayca tespit edilebilecektir. İşkolu barajını aşan sendikanın karşısına ise bu kez işyerinde %50'den fazla işçiyi örgütlemiş olma şartı çıkıyor. Bu noktada akıllara başka bir soru gelmesi de olağandır. İşkolu barajını geçmiş ancak işyerinde %50'den fazla işçiyi örgütleyememiş bir sendika o işyerinde toplu iş sözleşmesine taraf olabilmek için yetki belgesini alamayacaktır. Öyleyse iş yerinde %50'yi örgütleyebilmiş bir sendikanın yokluğu halinde o işyerinde toplu iş sözleşmesi yetkisi kime verilecektir? Ya da o işyerinde toplu sözleşmeye yetkili bir sendika belirlenemeyecek midir? Bu noktada Uzmanlar Komitesinin önerisini oldukça yerinde bulmakla birlikte, işyerinde %50'nin sağlanmadığı hallerde en azından o işyerinde en yüksek oranda örgütlenme sağlamış sendikaya yetki belgesi verilebilmesinin sistemi rahatlatacağı kanaatindeyiz.

6356 sayılı yasaya göre işletme düzeyinde yetki koşulu olan %40 örgütlenme oranının birden çok sendikaca sağlanması durumunda başvuru tarihinde en çok üyeye sahip olan sendikaya yetki belgesi verilecektir. Yani özellikle belirtilen husus toplu iş sözleşmesi bağlanması yolunda sendika tarafının tek olacağı hükmüdür. Sendika çokluğu ilkesi gereğince, işyerinde/işletmede örgütlü birden çok sendikanın bulunması halinde toplu görüşmelerin birden fazla taraf ile yürütülebileceği bazı dünya örneklerinde görülmektedir. Bu türlü bir işbirliğine imkân sağlayacak düzenlemelerin getirilebileceği inancındayız.

Ele alınan sınırlılıkların yanı sıra Türk endüstri ilişkilerinde, toplu pazarlık yolunda sistemin zaman zaman tıkanmasına sebep olan bir süreç olarak yetki itirazları hususuna değinmiştik. Mevzuatta ki düzenlemeye eski yasadan aynen aktarılan bir madde de yetki itirazları konusundadır. *İtiraz karar kesinleşinceye kadar yetki işlemlerini durdurur* hükmü eski yasadan 6356 sayılı yasaya aynen aktarılmıştır. Oysa yetkiye dair itirazlar greve giden sürece kadar yetki işlemlerini durdurmasaydı, yetki alınır ve ilk toplantı tarihinden itibaren 60 günlük yasal süre boyunca toplu pazarlık görüşmelerle devam edebilirdi. Sonra ki aşamada arabuluculuk süreleri de bu sürece dahil edildiğinde geçen tüm bu süre zarfında yetki itirazına dair net sonuç mahkemece yine verilebilirdi. Basit bir düzenleme, çalışmamızın da odak noktasını oluşturan, yetkilendirme süreçlerinin yasal şartlarının yanında yasal olmayan, kanun hükümlerinin kötüye kullanımı sonucunda doğan engelleri büyük ölçüde ortadan kaldıracaktır.

Türkiye'de sendikalaşma oranlarında görülen bariz artışın, örgütlenmenin geleceği bağlamında bir umut ışığı olduğu kanaatindeyiz. Türkiye'de yıllar itibariyle bakıldığında ciddi adımlar atılması ve düzenlemeler getirilmesine paralel olarak sendikalı işçi sayısında ki artış ve sendikalaşma oranının artıyor oluşu, toplu pazarlık yolunda aşılacak barajlar ve güçlü örgütlü bir emek yolunda ilerleme kaydedilmesi bakımından önemini sürdürmektedir.

## 6. KAYNAKÇA

AÇSHB. (2018). 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu Gereğince; İşkollarındaki İşçi Sayıları ve Sendikaların Üye Sayılarına İlişkin 2018 Temmuz Ayı İstatistikleri Hakkında Tebliğ. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı: <https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/1694/28072018-resmi-gazete.pdf> adresinden alındı. (Erişim Tarihi: 25.11.2019).

AÇSHB. (2019). 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu Gereğince; İşkollarındaki İşçi Sayıları ve Sendikaların Üye Sayılarına İlişkin 2019 Temmuz Ayı İstatistikleri Hakkında Tebliğ. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı: [https://ailevecalisma.gov.tr/media/35747/2019\\_temmuz.pdf](https://ailevecalisma.gov.tr/media/35747/2019_temmuz.pdf) adresinden alındı. (Erişim Tarihi: 20.11.2019).

- Alt İşveren Yönetmeliği. (2008, 27 Eylül). Resmi Gazete (Sayı: 27010). Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=12459&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5> (Erişim Tarihi: 2 Mayıs 2020).
- Aydın, U., & Keskin, Ö. (2015). 2821 Sayılı Kanundan 6356 Sayılı Kanuna: Türkiye’de Sendikalar Hukukunun Dönüşümü. Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 1(2), 1-41.
- Başbuğ, A. (2017). Toplu İş Sözleşmesi Yapma Yetkisindeki Temel Sorunlar ve Sendikal Haklara Olumsuz Etkisi. İş ve Hayat, 2(4), 59-76.
- Cindemir, H. (2017). Türk Hukukunda Kamu Görevlileri Sendikalarının Kuruluş ve Örgütlenmesi. Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 16(1), 99-113.
- Dereli, T. (2013). 6356 Sayılı Yeni Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu: Genel Bir Değerlendirme. Çalışma ve Toplum, 2013/1, 41-64.
- Engin, M. (2013). 6356 Sayılı Yasa’da Toplu İş Sözleşmesi Yetkisi. Çalışma ve Toplum, 2013/4, 143-164.
- ILO. (1993, 2 ,25). 87 No’lu Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi. ILO Türkiye Ofisi: [https://www.ILO.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS\\_377261/lang--tr/index.htm](https://www.ILO.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377261/lang--tr/index.htm) adresinden alındı (Erişim Tarihi: 17 Kasım 2019).
- ILO. (2014). Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. International Labour Conference, 103rd Session, Part: 1, Report: 3. Geneva.
- ILO. (2016). Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. International Labour Conference, 105th Session, Part: 1, Report: 3. Geneva.
- ILO. (2019). Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. International Labour Conference, 108th Session, Part: A, Report: 3. Geneva.
- Özveri, M. (2012). 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Yasası. Bostancı-İSTANBUL: Birleşik Metal-İş Yayınları.
- Sur, M. (2013). 6356 Sayılı Sendikalar Ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun Uluslararası Normlar Açısından Değerlendirilmesi. Çalışma ve Toplum, 2013/4, 317-356.
- Şekerbay, H. (2017). E-Üyelik ve Toplu İş Sözleşmesi Yetki Tespit Otomasyon Sistemi. İş ve Hayat, 3(5), 317-355.
- Yenisey, K. D. (2013). Sendikal Örgütlenmede İşkolu Esası ve İşkolunun Belirlenmesi. Çalışma ve Toplum, 2013/4, 43-68.
- 6356 Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu. (2012, 18 Ekim). Resmi Gazete (Sayı: 28460). Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6356.pdf> (Erişim Tarihi: 10 Ekim 2019).
- 2821 Sendikalar Kanunu. (1983, 7 Mayıs). Resmi Gazete (Sayı: 18040). Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2821.pdf> (Erişim Tarihi: 5 Ekim 2019).
- 2822 Toplu İş Sözleşmesi, Grev Ve Lokavt Kanunu. (1983, 7 Mayıs). Resmi Gazete (Sayı: 18040). Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2822.pdf> (Erişim Tarihi: 7 Ekim 2019).
- 4857 İş Kanunu. (2003, 10 Haziran). Resmi Gazete (Sayı: 25134). Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4857.pdf> (Erişim Tarihi: 2 Ekim 2019).