



ARAŞTIRMA MAKALESİ / RESEARCH ARTICLE

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO'nun) Türkiye'de Endüstri İlişkilerinin Gelişmesine Etkileri (Uluslararası Sendika Özgürlüğü Normları Açısından Eleştirel Bir Yaklaşım)*

The Impact of International Labour Organisation on the Development of Industrial Relations in Turkey (A Critical Approach from the Perspective of International Norms on Freedom of Association)

Toker Dereli¹

Öz

Son on yıllar içinde çeşitli yasa taslaklarının tartışılmasını ve paydaşlar arasında sürekli sosyal diyalog çabalarını takiben yasa koyucu yeni 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu Sözleşme Kanunu'nu 7 Kasım 1912 tarihinde yasalaştırmıştır. Türk çalışma hukukunu ILO sözleşmeleri ile uyumlu hale getirmeyi ve uygulamada karşılaşılan çeşitli sorunları çözmeyi amaçlayan yeni yasa bazı olumlu düzenlemeler dışında aynı zamanda bazı boşluk ve çelişkili hükümler de içermektedir; örneğin işçinin sendika karşıtı ayrımcılık eylemlerine karşı korunmasını düzenleyen hükümlerin yetersizliği, sendikaların toplu sözleşme yetkisi kazanabilmeleri için aranan çift kriterin muhafaza edilmesi, yaşamsal hizmetler kavramına girmeyen bazı sektörlerde grev hakkı üzerindeki kısıtlamaların ve grev ertelemelerinin devam ettirilmesi gibi eleştiri konusu bazı düzenlemelerin, yasanın çıkışından bu yana yapılan bazı değişimlere rağmen kısmen de olsa hala devam ettirilmesi bu olumsuzluklardan bazılarıdır. Bu durumda olumlu yönlerine rağmen, mevcut yasaya ulusal ve uluslararası forumlarda yönetilecek eleştirilerin devam etme olasılığı vardır. Kısmen yazarın ILO'nun denetim organında hükümet sözcüsü sıfatıyla edindiği deneyimlerine dayanan bu makalede yasanın getirdiği temel bazı değişimler özet niteliğinde genel bir değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Anahtar Kelimeler

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu Sözleşme Kanunu, ILO, Toplu sözleşme yetkisi, Arabuluculuk, Yüksek Hakem Kurulu, Grev hakkı

* Bu makale, yazarın Çalışma ve Toplum Dergisi 2013 yılı 1. sayısında yayımlanmış olan "6356 Sayılı Yeni Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu: Genel Bir Değerlendirme" başlıklı makalesinin ILO'nun 100. Yılı için güncellenmiş halidir.

1 Sorumlu Yazar: Toker Dereli (Prof. Dr.), Işık Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, İşletme Bölümü, İstanbul, Türkiye. E-posta: toker.dereli@isikun.edu.tr ORCID: 0000-0002-6231-4668

Atf: Dereli, T. (2019). Uluslararası çalışma örgütü'nün (ILO'nun) Türkiye'de endüstri ilişkilerinin gelişmesine etkileri (Uluslararası sendika özgürlüğü normları açısından eleştirel bir yaklaşım). *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 77: 21-58. <https://doi.org/10.26650/jspc.2019.77.0035>

Abstract

Following debate over various draft proposals and efforts of social dialogue during the past few decades, the Turkish legislature had finally enacted the Labor Unions and Collective Labor Agreements Act of 2012, no.6356, aiming to bring the labor relations law of Turkey into conformity with ILO norms on freedom of association as well as to find solutions to practical problems of implementation, Act no.6356 carries positive provisions, but it also seems flawed in certain respects (e.g. the loopholes in the protection of the worker against acts of anti-union discrimination, maintenance of the so-called 'double criteria' for the union's authorization for collective bargaining, certain strike restrictions in sectors not deemed to fall into essential services in the ILO's strict definition, suspension of strikes and lock-outs for reasons of national security and public health). Despite the introduction of various positively perceived amendments, therefore, the new Act is likely to be challenged in national and international forums. This article is a general evaluation of the main changes brought about by Act no.6356.

Keywords

The Labor Unions and Collective Agreements Act, No. 6356, ILO, Authorization for collective bargaining, Mediation, Supreme Arbitration Board, Right to strike

Extended Summary

The article below is a tribute to the centennial foundation of the International Labour Organization. Following deliberations over various various criticisms by the ILO, the Turkish legislature had enacted the new i legislation of Turkey, i.e. the Labor Unions and Collective Agreements Act of 7 November, 2012, no.6356 which constitutes the present legal framework of industrial relations in Turkey. Aiming to bring the labor relations law of Turkey into conformity with ILO norms on freedom of association as well as to find solutions to various practical problems of implementation, Act no.6356 carries various positive provisions, i.e.simplifying some of the earlier formal requirements; re-strengthening the job security of the union shop steward; clarifying the rights of union administrators; abolition of the condition for public notary approval for the worker's acquisition of and withdrawal from union membership. But the Act also seems flawed in certain respects, i.e. uncertainties in the protection of the worker against acts of antiunion discrimination; maintenance of the so-called "double criteria" for collective bargaining authorization, (that is , while seemingly reducing the first condition to 1/% from the previous 10% cent industry-level representation , making the union's ability to achieve the authorization certificate more difficult due to forced mergers among industries ; certain strike restrictions in sectors not deemed to fall into essential services in the strict sense of the ILO; and suspension of strikes and lock-outs by the government due to reasons of general health or national security where, in the absence of agreement between the parties, industrial conflict is to be suspended and the process must result in compulsory arbitration.

More recently with a view to lessen the workload of labor courts, the amendment to the Labor Courts Act by Act no. 7036 dated 25 October 2017, has in the settlement of workers' claims including reinstatement demands brought the precondition of calling on the process of 'mediation' before filing the lawsuit. Although mediation shall not entail a binding decision, it may lead the worker to accepting a lower amount than what he would be awarded under legal action in the court system.As the mandate of the so-called 'mediation as a precondition for legal action' encompasses requests for compensation in union-related dismissals as well, the mediation technique may create consequences detrimental of the protection of freedom of association and as such is likely to be challenged before the Constitutional Court or to be brought to the agenda of the ILO.

Furthermore, coupled with the declining rate of union density in Turkey, the prevalence of the so-called ‘single channel representation’ i.e. the absence of workers’ representatives and/or a works council system at least in workplaces where union shop stewards do not exist, seem lead to various voids which must be filled for the performance of various functions in the Turkish industrial relations system (e.g.collective layoffs) . Therefore this paper advocates the adoption of a ‘dual-channel representation system including labor labor unions and elected employee representatives’ who must be active anyhow as Turkey had ratified ILO Convention 135 in the year 1993.

At a stage where the government’s avowed goal was to launch reforms to bring Turkish industrial relations into conformity with international norms on freedom of association, the outcomes of Act no. 6356 have been rather mixed, in some respects disappointing, in others encouraging. Various dimensions of Act no.6356 are clearly tilted against the interests of workers and labor unions Thus, despite the introduction of various positive elements and certain ameliorations made since the year 2012, Act no 6356 is still likely to continue being challenged in national and international fora.

This article, based partly on the observations of the writer as the government representative in the supervisory organs of the ILO, is a general evaluation of the main changes brought about by Act no.6356 on freedom of association in Turkey as well as on a few a other amendments made after its passage in 2012. Despite the presence of the above-stated weaknesses, , it is clear that the present legal framework of industrial relations in Turkey represents a better-balanced and advanced stage than the previous legislative environments . In reaching this level of maturity, the impact of the ILO and the jurisprudence of the ILO’s Freedom of Association Committee, coupled of course with the contributions of the Turkish social partners should be acknowledged.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO'nun) Türkiye'de Endüstri İlişkilerinin Gelişmesine Etkileri (Uluslararası Sendika Özgürlüğü Normları Açısından Eleştirel Bir Yaklaşım)

Endüstri ilişkileri sistemimizde reform yapmayı amaçlayan Toplu İş İlişkileri kanun tasarısı 18 Ekim 2012 tarihinde BMM'ce kabul edilerek 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu adıyla 7 Kasım 2012 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmış ve yürürlüğe girmiştir. Bu makalede Türk endüstri ilişkilerinin mevcut yasal çerçevesini oluşturan bu Kanunun yaptığı temel düzenlemeler özetlenecek ve bu çabada ILO'nun (Uluslararası Çalışma Örgütü) kurallarının söz konusu düzenlemelerle olan ilişki ve etkisi kısaca değerlendirilecektir.

İçinde bulunduğumuz yıl 1919 yılında kuruluşunun yüzüncü yılı kutlanan ILO'ya Türkiye 1932 yılında üye olmuş, araya giren savaş yılları nedeniyle Türkiye'nin aktif üye olarak örgütün çalışmalarına ve kural koyma etkinliklerine katılımı ancak 1945'den sonraki yıllarda önem kazanmıştır. Burada ILO'nun üçlü yapısı, çalışma yöntemleri, organları, kabul ettiği sözleşme ve tavsiyelerinin hazırlanma ve kabul yöntemleri, vb. konular incelenmeyecek, ana konu sendikal özgürlüklerin gelişmesinde Türkiye'nin onayladığı sözleşmelerin ülkede endüstri ilişkilerinin özellikle son birkaç on yıldaki gelişmesine etkisi olduğu için esas itibarıyla 87 ve 98 sayılı ILO sözleşmelerine atıflar yapılacaktır.

ILO'nun 1949 yılında kabul ettiği 98 sayılı 'Örgütlenme Hakkı ve Toplu Pazarlık Sözleşmesi'ni Türkiye 1951 gibi nispeten erken bir tarihte onaylamıştır. Buna karşılık daha temel ve genel kurallar koyan 1948 tarihli ve 87 sayılı 'Sendika Özgürlükleri Sözleşmesinin Türkiye tarafından onaylanması belli nedenlerden dolayı ancak 1993 yılında gerçekleşmiştir. Kural olarak üye ülkeler üzerinde çalışma normlarının uygulanmasının denetimi ülkenin onayladığı sözleşmelerle sınırlı olduğu için Türkiye sendika özgürlüğü açısından 1980 sonrası dönemde ve yoğun olarak da 1990'larda 98 sayılı ILO sözleşmesi bağlamında eleştirilmiş ve denetlenmiştir. Ülkemizin 87 sayılı Sözleşme açısından denetim ve izlenmesi ise bu sözleşmenin onaylandığı 1993 yılından sonra gündeme gelmeye başlamıştır. Daha yakın geçmişte ise Avrupa Birliği'ne katılma çabaları bağlamında AB yönergelerinin Türk endüstri ilişkileri üzerindeki etkisi de artma eğilimine girmiştir.

Erken sanayileşen bazı Avrupa ülkelerindeki ‘gönüllülük’ esaslı ve içtihat hukukunun önceliğine nazaran Türkiye’de endüstriyel ilişkilerin gelişmesinde yasa ve yazılı hukuk geleneğinin daima ve halen daha önemli bir role sahip olduğunu belirtmeliyiz. Bu nedenle yasama süreci ve (geçerli olduğu dönemler bakımından parlamenter sistemin parametreleri) önem taşımıştır. 6356 sayılı yasanın gerçekleştirilmesinde Meclis Komisyonunun kabul ettiği son tasarı metninde BMM’de verilen önergelerle birkaç konuda değişiklikler yapıldığını kaydetmeliyiz. Bu değerlendirmede önce bu alanda yeni bir yasaya ihtiyaç duyulmasının nedenlerini, daha sonra sendikaların yapı ve işlevlerine ve sendikal özgürlüklerin güvencelerine ilişkin düzenlemeleri, izleyen son bölümde ise toplu sözleşme düzeniyle ilgili yeni kuralları eleştirel bir açıdan değerlendirmeye çalışacağız Bilimsel ve sendikal çevrelerden gelen çeşitli eleştiriler sonucunda Cumhuriyet Halk Partisi tarafından 6356 sayılı yasanın otuz kadar maddesine sendikal özgürlüklere aykırılık gerekçesiyle açılan iptal davasına bağlı olarak AYM 22 Ekim 2014 tarihinde 6356 sayılı yasanın iptal ettiği birkaç maddesine de ana hatları itibariyle değinilecektir.

Türkiye’de sendikalar ve toplu iş sözleşmesi konusunda yeni bir yasal düzenleme yapmanın gerekçeleri şöylece özetlenebilir: (a) küresel rekabet ve artan işsizlik karşısında güç kaybeden sendikacılığı çoğulcu demokrasinin kaçınılmaz bir ögesi olarak teşvik etmek ve güçlendirmek, (b) 12 Eylül 1980 döneminin kısıtlayıcı ve günümüze dek uluslararası kuruluşlarca eleştirilen düzenlemelerini değiştirip özellikle ILO’nun 87 ve 98 sayılı Sözleşmelerine uyumunu sağlamak, (c) 2821 ve 2822 sayılı yasaların otuz yılı aşan uygulamasında ortaya çıkan bazı sorunlara çözümler getirmek, ve (d) çeşitli sebeplerle ve esas itibariyle yetki için aranan çift barajın etkisiyle tıkanan toplu pazarlık süreçlerinin önünü açmak. 6356 sayılı yasa bu amaçlarını ancak kısmen gerçekleştirmiş görünmektedir. Çalışma ilişkilerinin doğasındaki çıkar çatışmasının özellikleri nedeniyle sosyal hukukun nispeten daha ağır işlemesi dikkate alındığında bu gün varılan düzenin önceki yasaların biçimlendirdiği düzenlere göre daha özgürlükçü olduğu söylenebilir.

Kavramlar

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu 2. maddesinde konu ile ilgili kavramların tanımlarını vermektedir. Bu kavramlardan bazıları, örneğin çerçeve sözleşme, grup toplu iş sözleşmesi, vb ilgili oldukları maddelerde

esasen tanımlanmışlardır. Bazıları ise sistemimizde esasen öteden beri mevcut ve aşına olduğumuz kavramlardır. Kuruluş sözcüğü sendika ve konfederasyonu, yönetici kuruluşun ve şubenin yönetim kurulu üyelerini, işveren vekili işveren adına işletmenin bütününe yönetenleri, üst kuruluş konfederasyonları ifade etmektedir.2. maddenin 3. fıkrasına göre .işçi, işveren ve işyeri kavramları 4857 sayılı yasada tanımlandığı biçimde anlaşılacaktır. “İşyeri” kavramı önceki mevzuata göre biraz genişletilmiştir. Bu haliyle belki işyeri düzeyinde toplu sözleşme yetkisi ve kapsamının belirlenmesinde bazı uygulama sorunlarına yol açabilecektir. Öte yandan, kısmen 2821 sayılı Kanun döneminde olduğu gibi, işçi sayılacakların kapsamı “iş sözleşmesi dışında ücret karşılığı iş görmeyi taşıma, eser, vekalet, yayın, komisyon ve adi şirket sözleşmesine göre bağımsız mesleki faaliyet olarak yürüten gerçek kişilerin” de ilavesiyle daha önceki yasalarda olduğu gibi genişletilmiş, ancak bu kişilerin sadece bu Kanunun ikinci ve altıncı bölümleri bakımından işçi sayılacakları ifade edilmiştir. Bu ifade ile sayılan kişilerin kuracağı sendikaların, önceki yasada olduğu gibi, toplu iş sözleşmesine ilişkin hükümlerin dışında tutulduğu anlatılmak istenmiştir. Ne var ki, 1963 yasalarından günümüze dek uzanan sürede bu grupların -esas itibarıyla toplu iş sözleşmesi yapamamaları nedeniyle- sendikacılık alanında önemli bir varlık gösteremedikleri bilinmektedir. Bu nedenle daha sade ve gerçekçi olmak amacıyla bu kategorilerin sendika mevzuatı dışında bırakılmalarının belki daha uygun olabileceği de savunulabilir.

Sendikalar

Sendikaların Yapısına, Kuruluş ve Kuruculara Yönelik Düzenlemeler

Yeni yasa, 2821 sayılı önceki Kanun'un 3. maddesindeki “işçi ve işveren kuruluşları işkolu esasına göre ve Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacı ile bu işkolundaki işyerlerinde çalışan işçiler tarafından kurulur” tanımlamasına yer vermemiştir. Ancak 6356 sayılı Kanunun 3.maddesi, sendikaların önceden izin alınmaksızın kurulabileceği ilkesini koyduktan sonra, ”sendikalar kuruldukları işkolunda faaliyette bulunur” demek suretiyle sendikal yapının yine işkolu sendikacılığı olacağını belirtmiş olmaktadır. Ayrıca 4.maddede işkollarının bu Kanuna ekli 1 sayılı cetvelde gösterileceğini, işkollarının tespitinde göz önüne alınacak esasları ve 5. maddede bir işyerinin girdiği işkolunun tespiti yöntemini

açıklayarak işkolu sendikacılığı ilkesini vurgulamaktadır. Daha önceki değişiklik taslaklarındaki sendikaların işyeri ve meslek temelinde de kurulabileceğini öngören ve ILO'nun eleştirisine konu olan düzenlemelere 6356 sayılı Kanunda yer verilmemesi isabetli olmuştur. Öte yandan “Türkiye çapında faaliyette bulunma” ilkesinin yeni Kanunda ifade edilmemiş bulunması bazı sorunlara yol açabilir. “Türkiye çapında faaliyette bulunma” ifadesi zaten kısa sürede gerçekleştirilecek bir olguyu değil, genel bir amacı yansıtıyordu. ‘Türkiye çapında’ ifadesi ile sendikanın faaliyet alanını bir mahal, il, bölge, vb. ile sınırlandırmasının söz konusu olamayacağı kastediliyordu. Bu tanımlama ayrıca toplu iş sözleşmesi yetkisi için aranan işkolu barajının arkasında sendika sayısının aşırı artışı önleyen dolaylı bir koşul olarak da görülmekteydi. İşkolu temsil barajının düşürülmesi ya da kaldırılması alternatifleriyle bir arada ele alındığında, - kuşkusuz sendika enflasyonunu önlemek isteği hala geçerli ise-, “Türkiye çapında faaliyette bulunma” tanımlamasının önemi yadsınamazdı. Yeni Kanun en azından “işkolu çapında faaliyette bulunma amacıyla” ifadesini kullanarak aynı maksada hizmet edebilirdi. Sendikal örgütlenme son tahlilde işyerinde işçilerce başlatılan bir süreç olduğuna göre, yeni düzenlernede bir sendikanın yerel, bölgesel ve hatta bir işyeri ile sınırlı kalma olasılığı vardır.

4. maddenin 3.fıkrasında bir işkoluna giren işlerin işçi ve işveren konfederasyonlarının görüşü alınarak ve uluslararası normlar göz önüne bulundurulurken Bakanlık’ça çıkarılacak bir yönetmelikle saptanacağı belirtilmiştir. Belki siyasi iktidarların sendikaların yapılanması üzerindeki olası etkisini azaltmak için bu işin yönetmelik yerine, değiştirilmesi daha güç olan tüzüğe dayandırılması daha doğru olurdu.

5. maddenin 2. ve 3. fıkralarına göre, yeni bir toplu iş sözleşmesi için yetki süreci başlamış ise işkolu değişikliği tespiti bir sonraki dönem için geçerli olacak, işkolu tespit talebi ve buna ilişkin açılan davalar yetki işlemlerinde ve yetki tespit davalarında bekletici neden sayılmayacak ve işkolu değişikliği yürürlükteki toplu iş sözleşmesini etkilemeyecektir.

6356 sayılı Kanunda kurucular için eski yasadaki “Türk vatandaşı olma, Türkçe okur yazar olma ve sendikanın kurulacağı işkolunda fiilen çalışır olma koşulları” kaldırılmış, sadece “fiil ehliyeti”ne sahip gerçek ve tüzel kişilerin kurucu olabileceği belirtilmiş, kuruculuk için tüzükte öngörülen koşullarla yetinilebileceği ifade edilmiştir. 6. Madde kuruculuğa engel olacak suçları azaltmış, cezaların miktarını ise sınırlamamıştır. Bunun gibi kuruluş için gerekli

işlemler sadeleştirilmiş, idareye başvuruda kurucuların yapacağı yazılı beyanlar yeterli görülmüştür. Kuruluşla ilgili diğer düzenlemeler 2821 sayılı yasadaki gibidir.

6356 sayılı kanun 2821 sayılı önceki yasanın sendika organlarına ilişkin düzenlemelerini aynen benimsemiştir. Seçimler gizli oy, açık sayım ilkesine göre yargı denetiminde yapılacaktır. Ayrıca, 26. Maddenin 1. ve 2. fıkralarında yerinde bir yeni düzenleme yapılmıştır. Buna göre, “genel kurul dışında yapılan delege seçimleri üyeler tarafından serbest, eşit, gizli oy, açık sayım ve döküm esasına ve tüzük hükümlerine göre yapılır” ve “genel kurul dışında yapılan delege seçimlerine seçim sonuçlarının ilanından sonra iki gün içinde yapılacak itirazlar mahkeme tarafından kesin olarak karara bağlanır. Delege seçiminin iptal edilmesi halinde seçimler on beş gün içinde yenilenir.” Böylece işyerlerinde işçiler tarafından yapılacak şube düzeyindeki delege seçimlerinin doğrudan yargı denetimine tabi olamayışından doğan sakıncalar daha açık bir düzenlemeyle hafifletilmeye çalışılmıştır.

Sendika Üyeliği ile İlgili Değişiklikler

Kanun üyelik yaşını on altıdan on beşe indirmiştir, böylece İş kanununun kapsamına ilişkin yaş kriteri ile uyum sağlanmıştır.

6356 sayılı Kanun 17. Maddesinde, önce, işçi ve işverenlerin aynı işkolunda ve aynı zamanda birden çok sendikaya üye olamayacakları genel kuralını koymakta, işçi ve işverenlerin bu hükme aykırı olarak birden çok sendikaya üye olmaları halinde-sistemimizde öteden beri mevcut olan- “sonraki üyeliklerin geçersiz olacağı” düzenlemesini tekrarlamaktadır. Ancak, 17. Maddenin 3. fıkrasına göre “aynı işkolunda ve aynı zamanda farklı işverenlere ait işyerlerinde çalışan işçiler birden çok sendikaya üye olabilir.” Böylece 2010 yılında 5982 sayılı yasayla yapılan Anayasa değişikliğinde kabul edilen değişiklik Sendikalar Kanununa da geçirilmiş olmaktadır. ILO eleştirilerinde pek de gündemde olmayan bu sorun yapılan bu düzenleme ile esnek zamanlı çalışanlara aynı işkolunda farklı işverenlerle iş sözleşmesi yapılması hallerinde birden çok sendikaya üye olma olanağı sağlamaktadır. (2)Değişiklik bu haliyle kuşkusuz olumludur.

Burada asıl önemli değişiklik, sendika üyeliğini kazanılmasında ve kaybedilmesinde Türkiye'nin ulusal ve uluslar arası çevrelerde öteden beri

eleştirilmesine neden olan “noter koşulu”nun kaldırılmış olmasıdır. Yeni düzenlemede sendikaya üyelik Bakanlık’ça sağlanacak elektronik başvuru sistemine e-Devlet Kapısı üzerinden üyelik başvurusunda bulunulması ve sendika tüzüğünde belirlenen yetkili organın kabulü ile e-Devlet kapısı üzerinden kazanılacaktır. (Madde 17/5)) Bunun gibi, her üye e-Devlet Kapısı üzerinden çekilme bildiriminde bulunmak suretiyle üyelikten çekilebilecek, e-Devlet çekilme bildirimini yine elektronik ortamda eş zamanlı olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na ve sendikaya bildirilecektir. Çekilme sendikaya bildirimden itibaren bir ay sonra geçerlilik kazanacaktır. Üye bu bir aylık süre içinde başka bir sendikaya üye olduğu takdirde yeni üyelik bu sürenin sonunda geçerlilik kazanacaktır. Sendika üyeliğinden çıkarılma kararı genel kurulca verilebilecek, karar yine e-Devlet kapısı üzerinden Bakanlığa elektronik ortamda bildirilecek ve üyeye yazılı olarak tebliğ edilecektir. İşçi üye, kararın yazılı tebliğinden itibaren otuz gün içinde mahkemeye itiraz edebilecek, mahkeme iki ay içinde kesin kararını verecektir; üyelik çıkarılma kararı kesinleşene kadar devam edecektir. Bu hükümler üyeliğin noter aracılığı ile değil elektronik ortamda kazanılması ve kaybedilmesi dışında esas itibarıyla eski sistemdeki hükümlere paraleldir.

Üyeliğin kazanılmasının ve üyelikten çekilmenin “noter koşulu”na bağlanması sendika özgürlüğünü kısıtladığı, üye olmayı güçleştirdiği ve işçi için pahalı bir işlem haline getirdiği gerekçesiyle son otuz yıldır uluslararası çevrelerce Türkiye’nin eleştirilere uğramasına neden olan bir sorun olmuştur. Etkili ve sağlıklı bir elektronik ortamın kurulması koşulu ile, getirilen yeni prosedürlerin bu eleştirilere son vermesi beklenir. Burada belki e-Devlet Kapısı kavramı sendika özgürlükleri açısından arzu edilmeyen bazı izlenimler yaratabilecektir. Daha ideal bir çözüm üyeliklerin izlenmesi, örgütlenme, yetki, arabuluculuk vb. işlemleri üstlenecek yine Bakanlık bünyesinde ama yönetimi ve bütçesi bağımsız üçlü bir Kurul’un oluşturulması olabilmirdi.

6356 sayılı Kanununun 18.maddesinde yer alan yeni bir düzenlemeyle üyelere alınacak aidatların, üst sınır ve tür bakımından bir sınırlama olmaksızın, sendikanın tüzüğünde belirtilen usule göre genel kurul tarafından kararlaştırılacağı belirtilmiştir. Aidatın işveren tarafından kaynakta kesilmesi (check-off) yöntemi-bazı çevrelerce itirazlara neden olmakla beraber- muhafaza edilmiş, bu işlem için daha önceki bazı tasarlarda yer verilen ilgili işçinin onayı koşulu aranmamıştır.

Sendika Özgürlüğünün Güvencesi

Burada yasadaki sıradan farklı olarak, sendika özgürlüğünün korunması konusu önce üyeler bakımından genel olarak, sonra da işyeri sendika temsilcileri ve sendika yöneticileri bakımından incelenecektir.

Genel Olarak

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu Sözleşme Kanununun 25. maddesi 1. fıkrasında, ILO tarafından formüle edilen , “işçilerin işe alınmaları belli bir sendikaya girmeleri veya girmemeleri, belli bir sendikadaki üyeliği sürdürmeleri veya üyelikten çekilmeleri veya herhangi bir sendikaya üye olmaları veya üye olmamaları şartına bağlı tutulamaz” hükmüne yer vererek önceki 2821 sayılı yasanın 31. maddesindeki genel kuralı tekrarlamıştır. 2.fıkarda ise “işveren bir sendikaya üye olan işçilerle sendika üyesi olmayan işçiler veya ayrı sendikalara üye olan işçiler arasında çalışma şartları veya çalıştırmaya son verilmesi bakımından herhangi bir ayırım yapamaz . Paraya ilişkin konularda toplu iş sözleşmesi hükümleri saklıdır” ilkesini, bunun gibi, 3.fıkrasında “işçiler sendikaya üye olmaları veya olmamaları, iş saatleri dışında veya işverenin izni ile iş saatleri içinde işçi kuruluşlarının faaliyetine katılmaları veya sendikal faaliyette bulunmalarından dolayı işten çıkarılamaz veya farklı işleme tabi tutulamaz” kuralını, yine 2821 sayılı yasaya paralel ifadelerle vurgulamıştır. Buraya kadar, önceki 2821 sayılı yasayla yeni yasamız arasında, önemsiz bazı sözcükler dışında, bir farklılık yoktur.

Ancak 25. maddenin 4. fıkrası –AYM tarafından yapılan iptalden önce sendikal nedenlerle “fesih” halini “sendikal faaliyetlerde bulunma” halinden ayrık biçimde ele almakta, , işverenin fesih dışında, yukarıdaki fıkralara aykırı hareket etmesi halinde işçinin bir yıllık ücretinden az olmamak üzere sendikal tazminata hükmedilir “ yaptırımını adeta sendikaya üyelik ve sendikal faaliyetlere katılma halleri ile sınırlamakta, ancak “fesih”(işe son verme) durumunu 4857 sayılı İş Kanununun iş güvencesiyle ilgili hükümleriyle ilişkilendirmektedir. Nitekim 25.maddenin 5.fıkrasında , “sendikal bir nedenle iş sözleşmesinin feshi halinde, işçi, 4857 sayılı Kanunun 18,20 ve 21. madde hükümlerine göre dava açma hakkına sahiptir. İş sözleşmesinin sendikal nedenle feshedildiğinin tespit edilmesi halinde, 4857 sayılı Kanunun 21. maddesine göre işçinin başvurusu, işverenin işe başlatması veya başlatılmaması şartına bağlı olmaksızın sendikal tazminata karar verilir. Ancak işçinin işe

başlatılmaması halinde, ayrıca 4857 sayılı Kanunun 21. maddesinde belirtilen tazminata hükmedilmez” denmektedir.

25. maddenin 5.fıkrasındaki bu düzenlemenin ilk cümlesi, sendikal nedenle iş sözleşmesinin feshi halinde sadece iş güvencesi kapsamındaki işçilerin dava açma hakkına sahip oldukları izlenimini yaratmış ve işçi sendikalarının tepkisine neden olmuştur. Bu yöndeki yoruma göre büyükçe bir işçi kesimi, diğer bir deyişle İş Kanunu şemsiyesi altında fakat iş güvencesi kapsamı dışında olanlar, bunun gibi Borçlar Kanunu, Deniz İş Kanunu ve Basın İş Kanununa göre çalışanlar sendikal güvence dışında kalacaklardı. Nitekim 25. maddenin Gereğesine BMM’ de verilen bir önerge ile eklenen “5.fıkranın ilk cümlesinde yapılan değişiklikle iş güvencesi kapsamında olan işçilerin sendikalı tazminat alması düzenlenmiştir” ifadesi sendikalar açısından bu kötümser yorumu pekiştirmiştir.

Ne var ki, 25. maddenin 5.fıkrasının son cümlesi, bununla belli bir çelişki taşısa da , “işçinin 4857 sayılı Kanunun yukarıdaki hükümlerine göre dava açmaması ayrıca sendikal tazminat talebini engellemez” hükmüne yer vererek bu kötümser yorumu kısmen önlemişti. Bu cümlede söz konusu olan ve yukarıda değindiğimiz işçi grupları esasen 4857 sayılı İş Kanununun ilgili iş güvencesi hükümlerine göre dava açamazlar. Bu nedenle, aslında kastedilen anlamla buradaki ifade arasında çelişki vardı. Aslında Toplu İş İlişkileri Kanunu taslağının TBMM komisyonunun kabul ettiği son metninde yer alan “sendikal nedenlerden dolayı iş sözleşmesinin feshi halinde işçinin 4857 sayılı Kanunun 18.maddesinin 1.fıkrasındaki otuz işçi ve altı aylık kıdem çalışma süresi koşulu aranmaksızın 20. ve 21. madde hükümlerine göre dava açma hakkına sahip olduğu, iş sözleşmesinin sendikal nedenle feshedildiğinin tespit edilmesi halinde, 4857 sayılı Kanunun 21. maddesine göre işçinin başvurusu, işverenin işe başlatması veya başlatmaması şartına bağlı olmaksızın sendikal tazminata karar verileceği, ancak işçinin işe başlatılmaması halinde, ayrıca 4857 sayılı Kanunun 21. maddesinin 1 fıkrasında belirtilen tazminata (dört ay ila sekiz aya kadar olan ücret tutarındaki iş güvencesi tazminatına) hükmedilemeyeceği cümlesi(3) çok daha açık ve belirgin bir ifade idi.

Bu aşamadaki kanımıza göre, 25. maddenin 5.fıkrasındaki hükmün geniş yorumlanarak, iş güvencesi kapsamı dışında kalan tüm işçilerin sendikal nedenle iş sözleşmelerinin feshi halinde dava açma ve sendikal tazminat talebinde bulunma hakkına sahip olduklarını kabul etmek gerekirdi. Aksine bir yorum sendikal özgürlükler açısından önemli hak kayıplarına yol açacak, tüm

paydaşların sendikal mevzuatta reform yapılmasını öngördüğü bir dönemde hatta 2821 sayılı Kanundaki düzenlemelerin gerisine dahi düşülebilecekti. İşçi için sendika özgürlüğünün korunması ihtiyacı en çok ve belirgin biçimde iş sözleşmesinin sendikal nedenle feshi halinde ortaya çıkar, bunun dışında istihdamın devamı süresinde sendikal ayrımcılığa karşı korunma hali ikinci planda kalır Olumlu bir gelişme olarak 4. Fıkradaki 'feshi dışında' ibaresi ile 5. Fıkradaki '18. Madde' (yani 'sendikal nedenle feshe karşı sendikal tazminatı sadece 'iş güvencesi' kapsamındaki işçilerle sınırlayan ifade) AYM'nin 22 Ekim 2014 tarihli kararı ile iptal edilerek söz konusu kısıtlamalar kaldırılmıştır.

Ne var ki yasadaki bu iyileştirmelerin bile işçileri sendika karşıtı işveren eylemlerine karşı korumakta yetersiz kalma olasılığı vardır. Nitekim Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Tek Gıda İş Sendikasına ilişkin bir davada verdiği kararla 'sendikal tazminat yaptırımının işçilerin sendika karşıtı işveren eylemlerine karşı korunması konusunda yetersiz kaldığı sonucuna varmıştır. (4)

Öte yandan 25.10.2017 tarihli ve 7036 sayılı yani İş Mahkemeleri Kanunu ile getirilen 'dava şartı olarak arabuluculuk' kurumu, bireysel hak uyuşmazlıklarının çözümünde öğretilen kabul gören bir yöntem değildir. Sonucu taraflar için bağlayıcı olmayan, ancak mahkemeye ya da hatta hakeme başvurabilmek için geçilmesi zorunlu bir mekanizma olarak düzenlenen bu kurum, özellikle işçi alacaklarına ve işe iade taleplerine ilişkin uyuşmazlıklarda işçinin gerçek alacağı altında miktarları kabule razı edilmesi sonucunu doğurabilir. Dava şartı olarak arabuluculuğun sendikal nedene bağlı fesihler için bile öngörülmüş olması konumuz açısından önemli hak kayıplarına sebep olabilir. Bu düzenlemenin Anasa'ya aykırılığı ileri sürülebileceği gibi ILO'nun gündemine taşınma olasılığı de vardır.

Gerçekte, sendika karşıtı işveren eylemlerine karşı getirilen tüm yasal yaptırımlara rağmen Türkiye'de sendikalaşma yoğunluğunun yıllar içinde yasal korumaların ötesinde çeşitli başka nedenlerle önemli ölçüde düşmüş olduğu gerçeği yadsınamaz; işgücünün yapısındaki değişimler, teknolojik gelişmeler, uygulanan neoliberal ekonomi politikaları, taşeronlaşma, küreselleşmenin etkileri, vb. bu nedenlerden bazılarıdır. Türkiye bilindiği gibi işyerlerinde çalışanların hak ve çıkarlarının temsili ve geliştirilmesinde 1963 sendikal yasaları ile işçi temsilciliği kurumunu kaldırarak 'tek kanaldan' yani sadece işçi sendikaları yolu ile temsil sistemini benimsemiştir. Oysa belirtilen nedenlerle sendika yoğunluğunun % 12 oranı gibi çok düşük bir düzeye düşmüş olması,

toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçi oranının ise % 7 gibi bunun da çok altında bir düzeye inmiş olması karşısında, sistemde (toplu işçi çıkarmaları halinde olduğu gibi) çeşitli başka işlevleri yerine getirebilmek için ‘çift kanaldan temsil’ düzeninin yani sendika kanalı ile birlikte en azından yetkili bir sendikanın ve işyeri sendika temsilcilerinin bulunmadığı işyerlerinde işyeri çalışma konseyleri kurulabilmesinin, bunun gerçekleştirilemediği hallerde ‘işçi temsilciliği’ sistemini tekrar kurarak bu boşluğu doldurmanın gerektiği öne sürülmüştür. (5)Nitekim gerek Türkiye’nin de 1993 yılında onaylamış olduğu ILO’nun 135 sayılı ‘İşçi Temsilcileri ve Korunmaları’ sözleşmesi, gerek AB’nin işyeri çalışma konseylerine ilişkin yönergeleri bir anlamda bu seçeneği zorunlu kılmaktadır.

Aslında mevcut pozitif hukuka göre iş güvencesi kapsamına giren ve iş sözleşmesi sendika üyeliği veya sendikal faaliyet dolayısıyla feshedilen işçinin güvence hükümleri bağlamında sendikal tazminat yanısıra iş güvencesi tazminatı isteme hakkı da korunabilir ve böylece (5)sendikal nedenle işden çıkarmalara karşı koruma daha güçlü olabilirdi. Nitekim Bakanlığın özellikle 4 Kasım 2011 tarihli Toplu İş İlişkileri yasa taslağında işçi için bu olanak öngörülmüştü. Yürürlüğe giren yeni Sendikalar ve Toplu Sözleşme Kanunu 25. maddesinde yapılan bir değişiklikle getirilen yenilik, sendikal tazminat yanısıra iş güvencesi tazminatı istenemeyeceği açıkça düzenlenmiş olmaktadır. Düzenlemeye temel olan iktidar ilişkilerinin mantığına göre, burada asıl saik, iş sözleşmeleri sendikal nedenle feshedilen işçilerin aynı zamanda “işe iade/iş güvencesi tazminatı” taleplerinin önlenmek istenmiş olmasıdır.

6356 sayılı yeni Sendikalar ve Toplu Sözleşme Kanun 25.maddesinin 6. fıkrasında iş sözleşmesinin sendikal nedenle feshedildiğine ilişkin davada feshin nedenini ispat yükümlülüğünün işverene ait olduğu, feshin işverenin ileri sürdüğü nedene dayanmadığını iddia eden işçinin ise feshin sendikal nedene dayandığını ispatla yükümlü olacağı belirtilmiştir. 7.fıkraya göre ise, fesih hali dışında, işverenin sendikal ayırimcılık yaptığı iddiasını işçi ispat etmekle yükümlüdür. Ancak işçi sendikal ayırimcılık yapıldığını güçlü biçimde gösteren bir durumu ortaya koyduğunda, işveren davranışının nedenini ispatla yükümlü olacaktır. Bu düzenleme isabetli ve dengelidir. Ayrıca bu hükümlerle 2821 sayılı yasa döneminde iş güvencesi kapsamındakilerle diğer işçi kategorileri arasında (4857 sayılı yasanın 31. madde 7.fıkrasına yapılan ekle), ispat yükümlülüğü bakımından iş güvencesi kapsamında olanlar aleyhine yapılan gereksiz ayırım da giderilmiş olmaktadır.(6)

25.maddenin 8. ve 9. fıkralarına göre “yukarıdaki hükümlere aykırı olan toplu iş sözleşmesi ve iş sözleşmesi hükümleri geçersizdir” ve “ işçinin iş kanunları ve diğer kanunlara göre sahip olduğu hakları saklıdır.”

İşçinin sendikal nedenlerle feshe karşı korunması, 87 ve 98 sayılı ILO sözleşmelerine uyum için olduğu kadar sendika hareketimizin gelişmesi ve geleceği bakımından da son derece önemlidir. ILO çeşitli yıllarda ülkemizde işçilerin sendika karşıtı eylemlere karşı yeterince korunmadığını ileri sürmüş, hükümetimizin bu konuda verdiği cevapları kanıtlaması için somut örnekler vermesini istemiştir. Savunmamızı desteklemek amacıyla biz de o yıllarda ILO Uygulama Komitesine bazı yıllarda işçiye sendikal tazminat ödenmesini öngören Yargıtay kararları götürdük ve bu kararlar ILO'yu tatmin etmede belli ölçüde etkili oldu. Yeni Kanunun uygulanmasında bu alanda karışıklık ve tereddütler olursa ülkemiz gelecek yıllarda sıkıntı yaşayabilirdi. Bu nedenle uygulamanın yukarıdaki yorumlar ve AYM nin sözkonusu kararı doğrultusunda yapılması önem taşımaktaydı. Belki işçinin sendika özgürlüğünün korunmasının İş Kanunumuzun “geçerli neden” kavramına dayanan iş güvencesi hükümlerinden koparılması ve konunun sendikal mevzuatta ayrı ve özel biçimde düzenlenmesi daha uygun olurdu. Esasen bu konuda 4857 sayılı İş Kanunumuzun 18. maddesi 4. (a)1 ve (b) fıkralarındaki (ILO'nun 158 sayılı Sözleşmesinden aynen aktarılan) “sendika üyeliği veya çalışma saatleri dışında veya işverenin rızası ile çalışma saatleri içinde sendikal faaliyete katılmak” ve “ işyeri sendika temsilciliği yapmak”, özellikle fesih için geçerli bir sebep oluşturmazlar hükmünü dikkate almak gerekir.

İşyeri Sendika Temsilcisinin Güvencesi

Sendika özgürlüğünün kullanılmasında sendika işyeri temsilcilerinin kritik bir önemi vardır. Sonuçta sendikal hakların kullanılması, toplu iş sözleşmesinin uygulanması ve denetimi, üyelerin (işçilerin) sendika ve işveren ile iletişiminin sağlanması,, şikayet disiplin ve uyuşmazlık çözümü işlevlerinin yerine getirilmesi ve son tahlilde örgütlenme faaliyetinin yürütülmesi işyeri düzeyinde gerçekleştirilecektir. İşverenle iş ilişkisi devam eden bu temsilcilerin işlevlerini güvenle yerine getirebilmeleri için diğer sendika fonksiyonerlerine göre feshe ve ayrımcılığa karşı daha güçlü biçimde korunmaları zorunludur. Bu ilke hem sendika özgürlüklerinin geçerli olduğu tüm diğer ülkelerde, hem de ILO'nun 135 sayılı Sözleşmesinde vurgulanmıştır. Ülkemiz mevzuatı da aslında 135

sayılı Sözleşmenin Türkiye tarafından onaylandığı 1992 yılından çok önceki tarihlerde bile, örneğin 1963 tarihli, 274 sayılı Sendikalar Kanunda olduğu gibi, işyeri sendika temsilcisini güçlü biçimde korumuş, hatta 6356 sayılı yeni Yasanın bu gün yeniden ulaştığı ifadelerle korumuştur.

1983 tarihli ve 2821 sayılı Sendikalar Kanunu da sendika işyeri temsilcisinin güvencesini güçlü bir şekilde korumuş, temsilciler diğer çalışanlara göre işe iade de dahil en etkili korunan kategori olma özelliklerini sürdürmüşlerdir. 2821 sayılı Sendikalar Kanununun 34. maddesindeki hüküm bağlamında, işverenin sendika temsilcilerinin iş sözleşmelerini haklı bir neden olmadıkça ve nedenini yazılı olarak açık ve kesin şekilde belirtmedikçe feshedemeyeceği belirtilmiştir. Aksi halde iş sözleşmesi feshedilen temsilcinin veya kendisini atayan sendikanın süresinde başvuruları halinde temsilci mahkemece işine iade edilecektir. 2821 sayılı Kanunun 34. maddesinde 4101 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle işyeri sendika temsilcisi atama yetkisinin toplu iş sözleşmesi yapma yetkisi kesinleşen sendikaya ait olacağı ve temsilcilerin görev süresinin, dolayısıyla temsilci güvencesinden yararlanmalarının izleyen toplu sözleşme yetkisine kadar devam edeceği belirtilerek temsilci güvencesinin sınırlarına açıklık getirilmiştir. Ne var ki; temsilcinin güvencesi işçinin sendika özgürlüğü güvencesinde olduğu gibi önce 2002 tarihli ve 4773 sayılı Kanunla sonra da 4857 sayılı Kanunda iş güvencesi düzenlemeleri ile ilişkilendirilerek eski duruma göre zayıflatılmıştır. Buna göre, işyeri sendika temsilcilerinin belirsiz süreli hizmet sözleşmesinin işveren tarafından feshinde İş Kanununun ilgili hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiş, yalnızca temsilcinin iş sözleşmesinin temsilcilik faaliyetlerinden dolayı feshedilmesi halinde İş Kanununun 21. maddesine göre ödenecek tazminatın temsilcinin bir yıllık ücreti tutarından az olamayacağı hükmü getirilmiş, ancak olumlu bir yenilik olarak, işverenin temsilcinin yazılı muvafakati olmaksızın işyerini değiştiremeyeceğine veya çalışma şartlarında esaslı bir değişiklik yapamayacağına, aksi takdirde değişikliğin geçersiz sayılacağına işaret edilmiştir.

Sendikal Mevzuatı değiştirmeye yönelik çeşitli taslaklar temsilcinin güvencesindeki bu zayıflamayı gidermeye çalışırken, 4773 ve 4857 sayılı Kanunlardan önceki güçlü hükümleri tekrarlamışlardır. 6356 sayılı yasa da aynı olumlu yaklaşımı benimsemiştir. Yürürlüğe giren 6356 sayılı Yasanın 24. maddesinin ilgili fıkraları şöyledir.

MADDE 24 – (1) İşveren, işyeri sendika temsilcilerinin iş sözleşmelerini haklı bir neden olmadıkça ve nedenini yazılı olarak açık ve kesin şekilde belirtmedikçe feshedemez. Fesih bildirimiminin tebliği tarihinden itibaren bir ay içinde, temsilci veya üyesi bulunduğu sendika dava açabilir.

(2) Dava basit yargılama usulüne göre sonuçlandırılır. Mahkemece verilen kararın temyizi hâlinde Yargıtay kesin olarak karar verir.

(3) Temsilcinin işe iadesine karar verilirse fesih geçersiz sayılarak temsilcilik süresini aşmamak kaydıyla fesih tarihi ile kararın kesinleşme tarihi arasındaki ücret ve diğer hakları ödenir. Kararın kesinleşmesinden itibaren altı iş günü içinde temsilcinin işe başvurması şartıyla, altı iş günü içinde işe başlatılmaması hâlinde, iş ilişkisinin devam ettiği kabul edilerek ücreti ve diğer hakları temsilcilik süresince ödenmeye devam edilir. Bu hüküm yeniden temsilciliğe atanma hâlinde de uygulanır.

(4) İşveren, yazılı rızası olmadıkça işyeri sendika temsilcisinin işyerini değiştiremez veya işinde esaslı tarzda değişiklik yapamaz. Aksi hâlde değişiklik geçersiz sayılır.

Uygulamada ortaya çıkan bazı çelişkilerin varlığına rağmen bu düzenlemenin ilke olarak isabetli ve dengeli olduğu açıktır. 25. madde'nin 5. fıkrası ayrıca önceki taslaklarda öngörülen ve işverenle iş ilişkisi devam eden ve uygulamada “amatör sendika yöneticisi” olarak adlandırılan yöneticilerin güvencesini de sendika işyeri temsilcisinin güvencesi paralelinde düzenlemiştir. 5. fıkra göre, “ bu madde hükümleri işyerinde çalışmaya devam eden yöneticiler hakkında da uygulanır.”

Sendika Yöneticisinin Güvencesi

Profesyonel sendika yöneticisi olarak adlandırılan kişiler bu görevleri kabul ederek işlerinden ayrılırken onların belli bir gelecek güvencesiyle hareket etmelerini sağlamak isteği endüstri ilişkileri sistemimize ilk kez 1963 tarihli 274 sayılı Sendikalar Kanunu ile yansımış, bunu izleyen tüm sendikal mevzuat düzenlemelerinde tekrarlanmıştır. Sendika yöneticilerinin güvencesi diyebileceğimiz bu yaklaşımın nedenleri arasında ülkemizde profesyonel sendika yöneticilerinin gelişmesini teşvik etmek, yöneticinin seçim sürecinde tekrar seçilmeme olasılığını önlemesine yönelik direncini hafifleterek sendika demokrasisine katkıda bulunmak, bu yolla gelir ve statüsü yükselecek yöneticinin

işveren karşısında görevini daha güvenle ve etkin biçimde yapmasını sağlamak gibi saikler yer almıştır. Bu alandaki düzenlemeye göre işçi kuruluşlarının yönetim kurullarında ve başkanlığında görev yapmak üzere kendi istekleri ile işyerinden ayrılan işçilerinin görevlerinin belli nedenlerle sona ermesi durumunda üç ay içinde işverene başvurmaları halinde işveren tarafından bir ay içinde o andaki şartlarla eski işlerine veya eski işlerine uygun bir işe alınacakları öngörülmüştür. Öğretide “kanundan doğan sözleşme yapma zorunlulukların”dan biri olarak yer alan bu yükümlülük yasadaki bazı belirsizlik ve boşluklardan ötürü, yöneticinin kıdem tazminatı ve eski işine dönebilmesi açısından farklı yargı kararlarına ve tartışmalara yol açmıştır. Burada başlıca boşluk işverenin yükümlülüğünü yerine getirmemesi durumunda cezai yaptırım dışında hukuki bir yaptırımın öngörülmemiş olmasıydı. Şöyle ki, yönetici eski işinden kendi isteğiyle ayrılmış olduğundan ortada artık kıdem tazminatı gibi fesihle ilgili hakların istenileceği bir iş sözleşmesi yoktur. Yöneticinin otomatik olarak eski işine dönmesi ve sonra koşulları gerçekleşince fesih ile ilgili haklarını talep edebilmesi ancak iş sözleşmesinin yöneticilik süresince askıda kaldığının kabulü halinde söz konusu olabilecekti. Sorunun çözümü uygulamada toplu iş sözleşmelerine konan diğer bazı hükümlerle de mümkün olmamıştır.

6356 sayılı yeni yasa ise 23. maddesinde getirdiği düzenlemelerle günümüze dek ortaya çıkan hukuki sorunları çözmeyi amaçlamaktadır. 23. madde üç ayrı fıkrasında bu alanda söz konusu olabilecek üç hali düzenlemektedir. 1. fıkraya göre, kural olarak, “işçi kuruluşunda yönetici olduğu için çalıştığı işyerinden ayrılan işçinin iş sözleşmesi askıda kalır. Yönetici dilerse işten ayrıldığı tarihte iş sözleşmesini bildirim süresine uymaksızın veya sözleşme süresinin bitimini beklemeksizin fesheder ve kıdem tazminatına hak kazanır. Yönetici, yöneticilik süresi içerisinde iş sözleşmesini feshederse kıdem tazminatı fesih tarihindeki emsal ücret üzerinden hesaplanır.” Görüldüğü gibi, işçi isterse yönetici seçildiğinde, isterse yöneticilik süresi içinde (yani, iş sözleşmesi askıda iken) iş sözleşmesini feshettiği takdirde, diğer şartlar da uygunsa, kıdem tazminatına hak kazanacak, bundan sonrasında ise haliyle yöneticilik güvencesi söz konusu olmayacaktır.

23. maddenin 2.fıkrasına göre ise, “iş sözleşmesi askıya alınan yönetici, sendikanın tüzel kişiliğinin sona ermesi, seçime girmemek, yeniden seçilmemek veya kendi isteğiyle çekilmek suretiyle görevinin sona ermesi halinde, sona erme tarihinden itibaren bir ay içinde ayrıldığı işyerinde işe başlatılmak üzere

işverene başvurabilir. İşveren talep tarihinden itibaren bir ay içinde bu kişileri o andaki şartlarla eski işlerine veya eski işlerine uygun bir işe başlatmak zorundadır. Bu kişiler süresi içinde işe başlatılmadığı takdirde iş sözleşmeleri işverence feshedilmiş sayılır.”

Diğer bir deyişle, işçi kuruluşunda yönetici olmasından ötürü iş sözleşmesini feshetmeyen işçinin iş sözleşmesi askıda kalacak, bu yönetici görevinin “sendikanın tüzel kişiliğinin sona ermesi, seçime girmemesi, yeniden seçilmemesi veya görevinden istifa etmesi” hallerinde bir ay içinde ayrıldığı işyeri işverene başvurusu halinde, işveren kendisini bir ay içinde eski işine veya eski işine uygun düşen bir işe başlatmakla yükümlü olacaktır. İşveren işçiyi süresinde işe başlatmazsa sözleşmeyi feshetmiş sayılacak ve fesihle ilgili hukuki sonuçlarla karşılaşacaktır. Böylece, yönetici güvencesinin hukuki yaptırımını pekiştirilmiş olmaktadır.

23. madde 3. fıkraya göre ise, “Yukarıda sayılan nedenler dışında yöneticilik görevi sona eren sendika yöneticisine işe başvurması hâlinde işveren tarafından kıdem tazminatı ödenir. Ödenecek tazminatın hesabında, işyerinde çalışılmış süreler göz önünde bulundurulur ve fesih anında emsalleri için geçerli olan ücret ve diğer hakları esas alınır. İşçinin iş kanunlarından doğan hakları saklıdır.”

Böylece 23. madde (2. fıkrada belirtilen nedenler dışında görevi sona eren sendika yöneticisi işverene başvurduğu takdirde işyerinde çalıştığı süreler ve fesih tarihindeki emsal ücrete dayalı olarak kıdem tazminatına hak kazanabilecektir.

23. maddedeki düzenlemenin, değişik halleri kapsamı dolayısıyla bu konudaki uygulama sorunlarına son vereceği söylenebilir. Kuşkusuz burada da önceden tahmin edilemeyen özel durumlarda bazı sorunlar doğabilir ama düzenleme esas itibarıyla yerindedir. Belki yöneticinin yönetim görevi sırasında iş sözleşmesi askıda iken sözleşmeyi feshetmesi halinde (madde 23/2) feshin türü uygulamada bazı tereddütlere yol açabilecektir.

Sendikaların Faaliyetleri

6356 sayılı yeni yasada işçi ve işveren kuruluşlarının hangi faaliyetlerde bulunabileceklerinin belli bir madde altında sıralanması yerine serbesti (voluntarizm) ilkesi uyarınca bu konunun tüzüklere bırakılması yeğlenerek bu kuruluşların serbestçe faaliyette bulunması ilkesi benimsenmiştir.

26. maddenin 7. fıkrasına göre, “kuruluşlar siyasi partilerin ad, amblem, rümu ve işaretlerini kullanamaz.” 8. fıkraya göre kuruluşlar ticaretle uğraşamazlar; ancak genel kurul kararıyla nakit mevcudunun yüzde kırkıdan fazla olmamak kaydıyla sanayi ve ticaret kuruluşlarına yatırımda bulunabilirler. Fakat elde ettikleri gelirleri üyeleri ve mensupları arasında dağıtamazlar. (Sendikaların grev ve lokavt suresince üyelerine yapacakları yardımlar ile eğitim amaçlı yardımları bu hükmün dışındadır.) Buradaki ifadeler 2821 sayılı yasadaki cümlelerinin aynıdır. Ancak 2821 sayılı Kanununun 32. Maddesindeki yardımlara ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yerine serbesti alanını genişleten bir yaklaşım benimsenmiştir. Öte yandan 2821 sayılı Kanununun 44. Maddesinde giderlerle ilgili bir zorunluluk olarak zikredilen “işçi sendikalarının “ ayrıca gelirlerinin en az yüzde onunu üyelerinin eğitimi ile mesleki bilgi ve tecrübelerinin artırılması amacıyla kullanmaları “ zorunluluğu kaldırılmıştır. Oysa söz konusu zorlayıcı hüküm işçilerin mesleki eğitimlerine ve sendikacılık bilinci kazanmalarına yıllar içinde katkılar yapmış, yararlı bir amaca hizmet ettiğinden dolayı da, sendikaların iç faaliyetlerini serbestçe düzenlemelerini öngören 87 sayılı Sözleşmeye aykırılık gerekçesiyle ILO tarafından hiçbir zaman eleştirilmemiştir. Sendikamızın 1963 yasalarından bu yana, son yıllarda sınırlı da olsa, sürdürdükleri bu çeşit eğitim faaliyetleriyle çok sayıda işçinin eğitime katkı yaptıkları bilinmektedir. Mevcut durumda sendikaların benzer bir faaliyeti benzer koşullarla kendi tüzüklerinde kararlaştırmaları ve uygulamaları kuşkusuz yine mümkündür.

26.madde 2.fıkrasında sendika dışında konfederasyonlara da işçi ve işverenlerin menfaatlerini ilgilendiren konularda üyelerini temsilen dava açma ve husumet ehliyeti tanıdığıdır. Buradaki dava ehliyeti üyelerin veya mirasçılarının yazılı başvuruları üzerine maddi vakalara ilişkin dava ehliyetinden farklıdır. Söz konusu olan, üyelerini temsilen sendikanın açtığı davanın devamı süresinde sendika üyeliği sona ererse, işçi ya da işverenin yazılı onayı alınarak, bireyin iradesi dışında temsilin önlenmek istenmiş olmasıdır.

26. madde ayrıca işçi ve işveren kuruluşlarının gerek üyeleri yolu ile, gerek faaliyetleri bağlamında birbirinden bağımsızlığını vurgulamış, kuruluşların üyelerine sağladığı hak ve çıkarların üye olmayanlara uygulanmasının (toplu iş sözleşmesine ilişkin menfaatler saklı kalmak kaydıyla) sendikanın yazılı onayına bağlı olacağı belirtilmiştir. Sendikacılığımızın önceki dönemlerinde de mevcut olan bu yaklaşım ILO nezdinde herhangi bir eleştiriyi konu olmamıştır.

Kanununun 28. Maddesi sendika özgürlüğü v bağımsızlığı ilkesini korumak amacıyla kuruluşların siyasi partilerden ve kamu kurum ve kuruluşlarından, işveren kuruluşlarının işçi kuruluşlarından , işçi kuruluşlarının da işveren kuruluşlarından mali yardım ve bağış almalarını yasaklamıştır. Kuruluşların yurt dışındaki kişi kurum ve kuruluşlardan yardım almaları yasaklanmayarak sadece Bakanlığa önceden bildirimde bulunma zorunluluğu getirilmiştir. Ancak 28.madde 3.fıkra işçi kuruluşlarının yurt dışındaki işveren kuruluşlarından, işveren kuruluşlarının ise işçilerden ve işçi kuruluşlarından bağış ve yardım almaları yasaklanmıştır.

Türk yasa koyucusu sendikacılığın daha kuruluş yıllarından itibaren bu kuruluşların siyasi partilerle ilişki kurmaları ve siyasal faaliyetlerde bulunmaları konularında genellikle kısıtlayıcı ve ihtiyatlı bir tavır takınmıştır. Özellikle sendikaların siyasi partilerle organik ve yapısal ilişki kurmaları yasaklanmıştır. 1982 Anayasasında sendika siyaset ilişkisi ve sendika siyasal faaliyeti kesin biçimde yasaklanmış ve 1983 sendikal mevzuatı da bu yönde şekillenmişti. Artan eleştirel tartışmalar sonucunda Anayasa Mahkemesinin bu kesin yasağı sendika özgürlüklerine aykırı bularak (AY 52. maddeyi) iptal etmesi üzerine sendika-siyaset ilişkisine yaklaşım giderek yumuşamış, sendikaların siyasi partilerle organik ve yapısal ilişkisi üzerindeki yasaklar devam etmekle beraber, sendikaların genel anlamda siyasi tavır, davranış ve söylemler izlemesi kabul görmeye başlamıştır. Ne var ki değişen bu siyasal ortama rağmen sendika-siyasi parti organik ve yapısal ilişkileri üzerindeki kısıtlayıcı yaklaşım. 6356 sayılı yasada da egemen olmuştur. Nitekim 'Kuruluşların Faaliyetleri' başlıklı 26.madde 7. fıkrasında daha önceki yasal sistemdeki kuruluşlar siyasi partilerin ad, amblem, rumuz veya işaretlerini kullanamaz' ifadesini aynen tekrarlamaktadır. Belirtmeliyiz ki bu sınırlama ILO denetim organlarınca herhangi bir eleştiriye konu olmamıştır. ILO eleştirisine konu ve ILO Uygulama Komitesinin toplantılarında eleştiri konusu olan sendika yöneticilerinin genel ve yerel siyasal seçimlere katılmaları ile ilgili olan düzenlemedir. 6356 sayılı mevcut yasanın 9. madde (6) fıkrasına göre, ' kuruluş ve şube yönetim, denetleme ve disiplin kurulu üyelerinin görevleri, milletvekili veya belediye başkanı seçilmeleri hainde kendiliğinden son bulur.' Düzenleme bir sendika yöneticisinin aynı zamanda milletvekili ya da belediye başkanı olarak görev yapmasını sakıncalı bularak önlemek istemektedir. Buradaki sendika -siyasal parti ilişkisi modeli İngiliz sendikacılığını karakterize eden işçi sendikacılığı ile İşçi Partisi ilişkisi örneğini yansıtan 'ara- bağımlılık' modeliyle uyumludur. ILO'ya göre ise ki

sendikal faaliyet ile siyasal bir görevin bağdaşması mümkündür ve mevzuat ile bunun engellenmesi sendika özgürlüklerine aykırıdır. Belirtmeliyiz ki Türkiye’de 1980 öncesi dönemde bu yönde uygulamalar var olmuş, bazı sendika yöneticilerinin aynı zamanda Parlamentoda milletvekili olarak görev yapmalarına tanık olunmuştur. ILO uygulama komitesinde Türk hükümeti sözcüsü 2821 sayılı yasanın bu kısıtlaması dolayısıyla yöneltile eleştirilere cevap verirken bu sınırlamanın 1982 anayasasının 82.maddesindeki sendika yöneticiliğini milletvekilliği ile bağdaşmayan işler arasında sayılmış olmasından kaynaklandığını belirtmiştir. Söz konusu kısıtlama yapılan çeşitli Anayasa değişikliklerinde muhafaza edilmiş ve bu şekliyle 6356 sayılı yasada da tekrarlanmıştır. İlerdeki ILO denetimlerinde de bu konunun gündemde kalma olasılığı güçlüdür.

Sendikaların Denetimi; Faaliyetin Durdurulması, Kapatma

29.madde gereğince kuruluşların denetimi denetim kurulları veya denetçilerce gerçekleştirilecek, ancak genel kurulun gelir ve giderlere ilişkin bağımsız mali denetimi 3658 sayılı Kanuna göre denetim yetkisine sahip yeminli mali müşavirlerce yapılacaktır. Daha önceki çeşitli değişiklik taslaklarında yer alan bu düzenleme böylece yasal bir temele dayandırılmış olmaktadır. ILO sendikaların mali açıdan denetimine karşı olmadığına göre burada bir sorun yoktur. Bu bağımsız denetimin yapılmış olması esasen denetim kurullarının yükümlülüğünü ortadan kaldırmayacaktır.

Yine dolaylı olarak sendikaların mali denetimine ilişkin ve önceki mevzuatımızda da mevcut olan bir düzenleme yeni yasada da tekrarlanmıştır. Nitekim madde 29/4’e göre “, kuruluşların ve şubelerin kurucuları ve yöneticileri kendileri, eşleri ve velayetleri altında bulunan çocuklarına ait mal bildirimlerini ilgili kanun ve yönetmeliklere uygun olarak vermek zorundadırlar.”

31. madde kuruluşların mahkeme kararı ile kapatılmasını, faaliyetlerinin durdurulmasını ve yöneticilerin geçici olarak görevden alınmasını düzenleyen hükümleri içermektedir. Ancak sendika yöneticilerinin bireysel davranışları nedeniyle kuruluşun kapatılması yerine yöneticilerin görevlerine son verilmesi öngörülmüş, böylece kuruluşun varlığının korunması amaçlanmıştır. ILO açısından sendika- siyaset ilişkisi konusundaki yaklaşımı dışında yeni yasanın sendikaların faaliyetlerine ilişkin hükümleri sendika özgürlüğü ilkelerine uygundur.

Toplu İş Sözleşmesi

6356 sayılı Kanun toplu iş sözleşmesi, uyuşmazlıkların çözümü yolları ve grev – lokavt konularında 2822 sayılı yasanın sistematüğini benimsemiş ve toplu iş sözleşmesi ve toplu iş uyuşmazlıkları ile ilgili önceki mevzuatın düzenlemelerini geniş ölçüde aynen tekrarlamıştır. Bu nedenle izleyen paragraflarda esas itibariyle 6356 sayılı yasanın değışiklik içeren boyutları incelenmiştir.

Toplu Pazarlığın Yapısına ve Toplu İş Sözleşmesi Türlerine İlişkin Düzenlemeler

6356 sayılı Kanun 33. maddenin 1. ve 2. fıkralarında toplu iş sözleşmesini 2822 sayılı yasadaki ifadelere paralel biçimde tanımlamış, 3. fıkrasında yeni bir toplu iş sözleşmesi türü olarak “çerçeve sözleşme” kavramını getirmiş, 34. maddede ise, “bir toplu iş sözleşmesinin aynı işkolunda bir veya birden çok işyerini kapsayabileceğı” kuralından sonra “işletme toplu iş sözleşmesi” ve ülkemiz uygulamasında esasen bilinen ancak önceki mevzuatta tanımlanmayan “grup toplu iş sözleşmesi” kavramlarını açıklığa kavuşturmuştur.

Çerçeve Sözleşme

33. maddenin 3. fıkrasına göre, “çerçeve sözleşme, sözleşmenin tarafı olan işçi ve işveren sendikasının üyeleri hakkında uygulanır ve mesleki eğitim, iş sağlığı ve güvenliği, sosyal sorumluluk ve istihdam politikalarına ilişkin düzenlemeleri içerebilir.” 4. fıkraya çerçeve sözleşmenin taraflardan birinin çağrısı ve karşı tarafın çağrıya olumlu cevap vermesi ile en az bir, en çok üç yıl için yapılacağını belirtmiştir. Yasanın ilk taslaklarında yer alan bu sözleşme türünün Ekonomik ve Sosyal Konseyde temsil edilen işçi ve işveren konfederasyonlarına üye sendikalarca yapılacağı hükmüne Kanun metninde yer verilmemiştir. Taraf olma ehliyetinde Konfederasyon üyeliğı koşulunun kaldırılması ILO normları ve özgür toplu pazarlık ilkesi yönünden isabetli olmuştur.

Bilindiğı gibi, 12 Eylül 2012 tarihli Anayasa referandumu ile kabul edilen Anayasa değışikliği “aynı işyerinde aynı dönem için birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaz ve uygulanamaz” kuralını kaldırarak belki bir anlamda çok-katmanlı toplu pazarlığın yolunu açmak istemiştir. Yeni yasanın çok-katmanlı bir toplu sözleşme düzeni için işyeri/işyerleri ve işletme sözleşmesi türü üzerinde sadece çerçeve sözleşmeyi düzenleyip gerçek anlamda bir işkolu

toplular pazarlığına yer vermeyişinin nedenleri ise açıktır. İşkolu toplu iş sözleşmesi konusunda ülkemizde 1980 öncesi dönemde yaşanan sorunlar, mevzuatın işyeri ve işkolu toplu sözleşmelerinin kapsamı, içeriği ve birbirleri karşısındaki önceliği konusunda taşıdığı belirsizlikler, memleketimizde gerçek anlamda işkolu toplu iş sözleşmelerinin yapılamayışı, işyeri düzeyinde iki tür toplu sözleşmenin çakışmasından doğan çeşitli sorunlar ve özellikle işyerlerinin aynı dönemde birbiriyle iç içe geçen grevlere sahne olması, vb. nedenlerle 2822 sayılı yasa işkolu toplu sözleşmesi türüne yer vermemiştir. Yasa koyucu belki ‘çerçeve sözleşme’ kavramı ile Türkiye’de işkolu toplu iş sözleşmelerinin yapılabilmesine yönelik bir yolun önünü açmak istemiştir. Ancak getirilen çerçeve sözleşme kavramının da gerçek bir işkolu toplu iş sözleşmesi niteliğini taşımadığı açıktır.

Yasanın tanımına göre, çerçeve sözleşme işkolu düzeyinde yapılacak ve ancak belirtilen sınırlı sayıdaki konuları kapsayabilecektir. Çerçeve sözleşmesinin akdedilmesi herhangi bir prosedüre bağlanmamış, tarafların gönüllü anlaşması yeterli görülmüştür. Kuşkusuz böyle bir sözleşmenin etkinliği ve bağlayıcılığı sorgulanacaktır. Ayrıca çerçeve sözleşmeye ulaşmada taraflar arasında çıkabilecek uyuşmazlıkların nasıl çözümleneceği sorusunun cevaplanması gerekecektir. Özellikle bu düzeyde grev-lokavt hakları nasıl kullanılabilir? Türk endüstriyel ilişkiler sisteminin “gönüllülük” esasında çok, ağırlıklı olarak ‘bağlayıcı yasal kurallara’ dayandığı dikkate alınır, çerçeve sözleşmenin belirtilen özellikleriyle yaygın bir uygulama alanı bulabilmesi güç görünmektedir. Saptayabildiğimiz kadarı ile, ülkede yasanın tanımına uygun nitelikte çerçeve sözleşmeler henüz yapılmamıştır.

Bilindiği gibi Türk yasa koyucusu sendikal yapılanma hiyerarşisinde en tepedeki ‘konfederasyon’lara toplu iş sözleşmesi yapma ehliyeti tanımamıştır. Farklı işkollarındaki sendikaların bir araya gelmesiyle oluşturulacak konfederasyonların değişik işkollarındaki işçi hak ve çıkarlarının temsili için uygun bir toplu pazarlık yapısı olamayacağı düşünülmüş, onların ülkedeki işçi hareketinin genel anlamda temsiline yönelik, ülkedeki işçi hareketini temsil edecek bir işbirliği ve dayanışma aracı olması amaçlanmıştır. Başka bazı ülkelerde ise ulusal düzeydeki bu çeşit tepeler örgütlerinin genel ve neokorporatist nitelikte çerçeve sözleşmeleri yapabildikleri bilinmektedir. Burada toplu iş sözleşmesinde yetki konusuna değinirken ülkemizde konu ile ilgili yeni bir gelişmeden söz etmemiz gerekir. Şöyle ki daha yakın bir geçmişte, 696 sayılı

KHK'nın 112. maddesi ile 6356 sayılı yasaya eklenen EK madde 2, kamu işçileri için aslında toplu iş sözleşmesi yapma ehliyeti bulunmayan işveren ve işçi konfederasyonları arasında çerçeve anlaşma protokolleri imzalanabilmesini öngörmüştür. Ancak bu anlaşma sadece kamu işveren sendikaları ve işçi sendikaları konfederasyonu arasında imzalanırsa bağlayıcı olmayacak , buna karşılık hükümet, kamu işveren sendikaları ile işçi sendikaları arasında imzalanırsa bağlayıcı olacaktır. Yine, bu çerçeve protokolü EK Madde 2'de sayılan kamu idareleri ve taraf işçi konfederasyonu üyeleri için bağlayıcı olacaktır. (7) Bu hükmün önemi ve anlamı toplu iş sözleşmesi için ehliyet ve yetkisi olmayanlar arasında yapılan bir protokolün toplu iş sözleşmesi niteliği kazanmasıdır. Uygulamasına başlanılan bu düzenlemenin taşıdığı belirsizlikler dolayısıyla bazı sorun ve tartışmalara yol açacağı anlaşılmaktadır.

ILO'da işçi grubunun şikayeti üzerine Türkiye'de işkolu düzeyinde toplu iş sözleşmesi yapılamayışı birkaç kez eleştiri konusu yapılmış, ILO denetim organları bu konuda mutlaka yasal bir düzenlemeye gerek olmadığını ve tarafların çok-katmanlı bir toplu pazarlık yapısını aralarında gönüllü olarak geliştirmelerinin teşvik edilmesi gerektiğini vurgulamışlardır; hükümet tarafı ise bu yaklaşımı yukarıda açıklanan gerekçelerle cevaplamış, ülkede yaygınlaşan 'çok-işverenli grup toplu iş sözleşmelerin aslında dolaylı olarak bir çeşit işkolu toplu pazarlığı işlevi gördüğünü belirtmişlerdir. Son tahlilde, bu sorunun Türkiye için ILO normlarına uyum açısından önemli bir sorun teşkil etmediği söylenebilir.

Grup Toplu İş Sözleşmesi

Bilindiği gibi, 2822 sayılı yasa döneminde de birden çok işverene ait olup aynı işkolunda yer alan işyerlerinin ve işletmelerin her birinde yetkili olan işçi sendikası ile bu işverenlerin üyesi bulunduğu işveren sendikasının anlaşmaları halinde Türk uygulamasında 'grup toplu iş sözleşmesi' denilen anlaşmalar yapılabilmekteydi. Buradaki sorunlar, işçi sendikası bu tür bir sözleşme yapmak istemediği hallerde işveren sendikasının onu bu tür bir sözleşmeye zorlayacak bir imkana sahip olamamasından kaynaklanmakta, buna karşılık da işçi sendikasının grev yolunu kullanarak işveren tarafını grup toplu sözleşmesi yapmaya zorlayabileceği görüşü ileri sürülüyordu.

Grup toplu iş sözleşmesi kavramına ilk kez 6356 sayılı Kanunda değinilmekte, grup toplu iş sözleşmesinin işveren sendikası ile işçi sendikası arasında aynı işkolunda kurulu birden çok işverene ait işyerleri ve işletmeleri kapsamak üzere

yapılabileceği hükmüne yer verilmektedir. Gerekçedeki açıklamaya göre, taraflar grup toplu iş sözleşmesi yapmak üzere anlaşmayı her zaman yapabileceklerdir. Bu doğrultuda anlaşma yetki tespiti başvurusundan önce yapılmış ise Bakanlıkça işçi sendikasına çoğunluğa sahip olduğu işyerlerini esas alarak grup toplu iş sözleşmesi yapma yetki belgesi verilecektir. İşçi sendikasının işyerleri için ayrı ayrı yetki belgesi almasından sonra da grup toplu iş sözleşmesi yapma anlaşması yapılabilecektir. Taraflar grup toplu iş sözleşmesi yapma konusunda anlaşma yaptıkları tarihten sonra tek toplu iş sözleşmesi yapılmasına ilişkin süreç başlatılacaktır. Bu kapsamda, grup toplu iş sözleşmesi yapılması sırasında çıkan uyuşmazlıklarda tek arabulucu atanacak, uyuşmazlığın devam etmesi halinde tek grev ve lokavt kararı alınacaktır.

İşletme Toplu İş Sözleşmesi

Kanununun 34. maddesinin 2. fıkrasına göre, “ bir gerçek ve tüzel kişiye veya bir kamu kurum ve kuruluşuna ait aynı işkolunda birden çok işyerinin bulunduğu işyerlerinde toplu iş sözleşmesi ancak işletme düzeyinde yapılabilir.” Yeni yasa böylece 2822 sayılı yasadaki düzenlemeyi aynen benimsemiş olmaktadır. Ancak geçmiş dönemde işletme sözleşmesine ilişkin bazı sorunlar tarafları ve yargı organını meşgul etmişti. Bu bağlamda burada önemli olan düzenleme esas itibarıyla “işyerinin veya bir bölümünün devri” başlığı altında 38. Maddede getirilmiştir.

Eski yasa döneminde işletme sözleşmesinin yapılmasından sonra işletme kapsamına giren ya da bu kapsamın dışına çıkan işyerlerinde toplu iş sözleşmesinin devamı sorunu mevcut belirsizlikler dolayısıyla ortaya önemli sorunlar çıkarıyordu. Yeni yasa 38. maddesinde bu alanda üç alternatifi dikkate alarak çözümler getirmeye çalışmıştır. Şöyle ki, 1- “işletme toplu iş sözleşmesi kapsamında olan ya da toplu iş sözleşmesi bulunan bir işyeri veya işyerinin bir bölümünün devrinde, devralan işverenin aynı işkoluna giren işyeri veya işyerlerinde yürürlükte bir toplu iş sözleşmesi var ise, devralınan işyeri veya işyerlerinde uygulanan toplu iş sözleşmesinden doğan hak ve borçlar, iş sözleşmesi hükmü olarak devam eder.” 2- “Devralan işletmenin işyeri ya da işyerlerinde uygulanan bir toplu iş sözleşmesi yok ise, devralınan işyerinde yürürlükteki toplu iş sözleşmesinden doğan hak ve borçlar, yeni bir toplu iş sözleşmesi yapıncaya kadar toplu iş sözleşmesi hükmü olarak devam eder.” 3- “Toplu iş sözleşmesi bulunmayan bir işyerinin işletme toplu iş sözleşmesi

tarafı olan bir işverence devralınması durumunda işyeri, işletme toplu iş sözleşmesi kapsamına girer.”

Düzenleme AB'nin işletmelerin yeniden yapılanması ile ilgili olarak öngörülen endüstri ilişkileri düzenleme gerekleri ile uyumludur.38. maddede yapılan bu düzenlemeler geçmişte bu alanda yaşanan sorunlara farklı alternatifleri ve küresel ekonomide işletmelerin yeniden yapılanmasının gerektirdiği çağdaş gelişmeleri dikkate alarak çözüm getirmeyi amaçlaması nedeniyle isabetlidir. Konu esasen ILO denetim organlarında gündeme gelmemiştir ve belirtildiği gibi daha çok Avrupa Birliği'nin ilgili yönergeleri ile ilişkili bulunmaktadır.

Toplu İş Sözleşmesi Yetkisine İlişkin Düzenlemeler

Geçtiğimiz son on yıllar boyunca endüstriyel ilişkiler sistemimizin uluslararası ve ulusal platformlarda en çok eleştiri alan boyutlarının başında toplu sözleşme yetkisi için 2822 sayılı yasanın gerekli gördüğü ön koşullar ve özellikle işkolu barajı gelmiştir. Bilindiği gibi, bir işçi sendikasının bir işyerinde ya da işletmede toplu iş sözleşmesi yetkisi elde edebilmesi için öncelikle kurulu bulunduğu işkolunda çalışan işçilerin en az yüzde 10'unu, bu koşulu sağladıktan sonra da işyeri ya da işletmede çalışan işçilerin yarıdan bir fazlasını, yani salt çoğunluğunu temsil etmesi gerekiyordu. Oysa ILO organlarının içtihatlarına göre, çalışanların toplu pazarlık hakkını kısıtlayan işkolu ya da ulusal düzeydeki sayısal temsil koşulları örgütlenme ve toplu pazarlık özgürlüklerine aykırıdır. Burada ilginç olan işkolu barajının 98 sayılı ILO sözleşmesine aykırılığı şikâyetini uluslararası sendikal platformlara taşıyan Türk-İş olduğu halde yakın geçmişte önce işkolundaki bu asgari temsil ön koşulunun muhafazasında ısrar eden gruplar arasında işverenlerimiz kadar Türk-İş ve diğer işçi konfederasyonlarımız da yer almıştır. Hükümet ve diğer paydaşlar her yıl ILO Uygulama Komitesinde yüzde 10 işkolu barajını ülkede güçlü bir işçi sendikacılığı yaratmak amacıyla dayandırarak savunmuşlardır. Buna karşı ILO yanı sıra sonradan AB'nin de bu eleştirilere katılması ve AB üyelik müzakerelerinde sosyal politika faslının açılmasının bu baraj koşulunun kaldırılmasına ve benzeri diğer bazı sorunların çözümüne bağlanması sonucunda yıllar içinde hazırlanan değişiklik taslaklarında iş kolu barajı düşürülmesi öngörülmüş, fakat 6356 sayılı yasaya kadar kanunda herhangi bir düşmenin gerçekleşmesi söz konusu olmamıştır. 6356 sayılı yasada da önce çeşitli oranlar ve değişik yıllar itibarıyla öngörülen geçiş hükümlerinden sonra , 6356 sayılı yasanın yetkiyi düzenleyen 41/5 maddesi 10.9.2014 tarih

ve 6552 sayılı kanunun 20. maddesi ile değiştirilerek yüzde 1 oranına düşürülmüştür. Sonuçta işyeri ve işletme toplu sözleşmesi yapacak sendikanın kurulu bulunduğu işkolunda çalışan işçilerin asgari yüzde 1'inin üyesi bulunması ve işyerinde çalışan işçilerin yarıdan fazlasını temsil etmesi halinde işyeri, işletme toplu iş sözleşmesinde yüzde 40'ının üyesi bulunması koşulu ile yetki kazanacağı öngörülmüştür. İşletme sözleşmesinde birden çok sendikanın yüzde 40 ya da daha fazla üyeye sahip olması halinde başvuru tarihinde en çok üyeye sahip sendikanın toplu sözleşme yapma yetkisine sahip olacağı belirtilmiştir.

İşkolu barajındaki bu indirime rağmen sendikacılığımız ve ILO ilkeleri yönünden işkolu barajının önemi kısmen devam edecektir. Bunun üç nedeni vardır. Birinci neden, esasen işkolu barajının varlığı yüzünden bir süredir tıkanmış bulunan toplu sözleşme sürecindeki zayıflamaya bağlı olarak işçi sendikalarının uğradığı üye kayıplarıdır. İkinci neden işkolları sayısının 18'e düşürülmesi neden çeşitli işkolları arasında yapılacak birleşmeler sonucu işkollarındaki çalışan rakamlarının haliyle büyümesidir. Üçüncü bir neden ise yüzde bir oranının uygulanacağı çalışan sayısının tespitinde 41. Madde 7. fıkraya uyarınca "Bakanlığın yetkili sendikanın belirlenmesi sürecinde istatistiklerin düzenlenmesinde kendisine gönderilen üyelik ve üyelikten çekilme bildirimleri ile Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılan işçi bildirimlerini esas alması" koşuludur. Bu koşullar bir arada değerlendirdiğinde bir çalışmaya göre işkolu temsil oranının fiilen yüzde 24'e çıkacağı hesaplanmıştır(8); dolayısıyla mevcut durumdan belki de da daha olumsuz kötü bir tablo ile karşılaşılacaktır. Bu gerçek Kanunun yasalaşma süreci içinde sendikalarımızın eleştirilerine hedef olmuş, yüzde üç oranı kabul edilirse 8 işkolunda işçilerimizin yetkili sendika bulamayacağı, 50 yetkili sendikadan 29'unun yetkisinin düşeceği ileri sürülerek, çıkacak yasanın bu ve benzeri nedenlerle Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi istenmiştir. Ancak yasanın bu şekilde çıkması yazık ki önlenememiştir. Ulaşılan bu vahim noktada öteden beri asgari işkolu barajının kalkmasını savunan uluslararası ve ulusal çevrelerin ne kadar haklı olduklarının artık teslim edilmesi gerekir.

Ayrıntılı ve karışık ifadelere dayansa da gerek başlangıçta öngörülen geçiş hükümlerinin, gerek son gelinen yüzde 1 işkolu temsil barajının toplu pazarlık süreçlerini iyi niyetle tekrar canlandırmayı amaçladığı açıktır. Çifte barajın muhafaza edilmesine rağmen bu noktaya gelinmesi başta ILO olmak üzere çeşitli ulusal ve uluslar arası çevrelerin çabalarının açık ve kesin bir etkisi

olmuştur. Nitekim yakın geçmişteki ILO Uygulama Komitesi raporlarında toplu iş sözleşmesi yetkisi için aranan baraj koşulu hakkında herhangi bir eleştiriye yer verilmemiştir. Geline nokta ILO açısından ideal olmasa da, önceki temsil koşullarına göre daha tercih edilir nitelikte olacaktır.

Öte yandan, 2822 sayılı Kanunda yer verilmeyen Bakanlığın olumsuz yetki tespitine karşı itiraz işlemine açıklık getirmek için 43. Maddenin 4. ve 5. fıkralarında olumlu bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre, “kendisine yetki şartlarına sahip olmadığı bildirilen işçi sendikası altı iş günü içinde yetkili olup olmadığının tespiti için dava açabilir. Mahkeme açılan davayı o işkolunda çalışan işçilerin en az yüzde birini üye kaydeden işçi sendikaları ile işveren sendikası veya sendika üyesi olmayan işverene de bildirir. Mahkeme davayı iki ay içinde sonuçlandırır. İtiraz karar kesinleşinceye kadar yetki işlemlerini durdurur.” Geçmişte Yargıtay bu davaları kabul edip aynı doğrultuda sonuçlandırıyor. (9) Ayrıca yasadaki düzenleme de kuşkusuz yerinde olmuştur.

Toplu iş sözleşmesi yetkisinin kazanılması ve yetki belgesinin geçerliliğine ilişkin bir sorun da yasanın öngördüğü süre ve şekil şartlarına uyulmaması halinde getirilen ‘yetki belgesinin geçersiz sayılması’ yaptırımıdır. Belirtilmelidir ki, toplu iş sözleşmesi yetkisinin elde edilmesinde asıl güçlük ve prosedür sorunları işçi sendikası üzerindedir; ehliyet koşulu varsa işveren tarafı için bu çeşit güçlükler esasen söz konusu değildir. 6356 sayılı yasa ise süre koşullarındaki her uyumsuzluk halinde yetkinin düşmesi ve yetki belgesinin geçersiz duruma geleceği hallerin sayısını haliyle işçi sendikası tarafının aleyhine olarak sayıca arttırmıştır. Bu durumlarda uzun ve bazen sıkıntılı yetki işlemlerini en başından itibaren tekrar başlatmak eşitlik ilkesine aykırı olarak sadece işçi sendikası için gerekecektir.

Toplu İş Sözleşmesinden Yararlanmaya İlişkin Düzenlemeler

39. maddede toplu iş sözleşmesinden yararlanmaya ilişkin kurallar 2822 sayılı yasaya paralel biçimde düzenlenmiştir. Madde kural olarak toplu sözleşmeden taraf işçi sendikasının üyelerinin yararlanacağını vurguladıktan sonra , sözleşmenin imzalanması tarihinde taraf sendikaya üye bulunanların yürürlük tarihinden, imza tarihinden sonra üye olanların üyeliklerinin taraf işçi sendikasıyla işverene bildirildiği tarihten itibaren yararlanacaklarını –eski yasadaki hükümleri tekrarlayarak- belirtmektedir.

Geçmişte yararlanmayla ilgili bazı sorunlar yargı organını gündemine taşınmış, Yargıtay verdiği kararlarla bu sorunları çözmeye çalışmıştır. Örneğin, Yargıtay imza tarihinde işyerinde çalışmayan işçinin toplu sözleşmenin geriye götürülen hükümlerinden yararlanmasının yasada düzenlenmediği halde, toplu sözleşmede buna ilişkin düzenleme olduğu takdirde imza tarihinden önce işyerinden ayrılan işçilerin sözleşmenin yürürlük tarihinden itibaren sözleşmeden yararlanmalarının mümkün olduğuna karar vermiştir. (10) 6356 sayılı Yasa 39.maddenin 3. fıkrasında bu görüşü metnine yansıtarak bir boşluğu doldurmuştur. Buna göre “Toplu iş sözleşmesinin imza tarihi ile yürürlük tarihi arasında iş sözleşmesi sona eren üyeler de, iş sözleşmelerinin sona erdiği tarihe kadar toplu iş sözleşmesinden yararlanırlar.”

4.fıkrafta dayanışma aidatı ödemek suretiyle toplu sözleşmeden yararlanacaklara ilişkin düzenleme yapılmıştır. Buna göre, “Toplu iş sözleşmesinin imzası sırasında taraf işçi sendikasına üye olmayanlar, sonradan işe girip de üye olmayanlar veya imza tarihinde taraf işçi sendikasına üye olup da ayrılanlar veya çıkarılanların toplu iş sözleşmesinden yararlanabilmeleri, toplu iş sözleşmesinin tarafı olan işçi sendikasına dayanışma aidatı ödemelerine bağlıdır. Bunun için işçi sendikasının onayı aranmaz. Dayanışma aidatı ödemek suretiyle toplu iş sözleşmesinden yararlanma talep tarihinden geçerlidir İmza tarihinden önceki talepler imza tarihi itibarıyla hüküm doğurur.” Fıkradaki son cümle yenidir. Böylece öğretilde öne sürülen bir husus, yani dayanışma aidatı ödemek suretiyle toplu iş sözleşmesinden yararlanabilmek için oluşmuş bir toplu iş sözleşmesinin varlığının gerektiği belirtilmiş olmaktadır. Ayrıca dayanışma aidatının sınırı da kaldırılmıştır. Buna göre “ dayanışma aidatının miktarı üyelik aidatından fazla olmamak kaydı ile sendika tüzüğünde belirlenir.” Türkiye’de 1963 yasalarından bu yana sendika özgürlüğü ile sendika güvenliği kavramları arasında bir denge kurmaya çalışan ‘dayanışma aidatı’ uygulaması ILO tarafından herhangi bir eleştiriye maruz kalmamıştır.

Teşmil

Sendikalar ve Toplu Sözleşme Kanunu “teşmil” kurumunu 2822 sayılı yasaya göre bazı farklarla yeniden düzenlemiştir. 2822 sayılı yasa dönemindeki düzenleme Bakanlar Kurulunun bağlı bulunduğu işkolunda çalışan işçilerin en az yüzde onunu temsil eden işçi sendikalarından en çok üyeye sahip bulunan sendikanın yapmış olduğu bir toplu iş sözleşmesini teşmil edebileceğini

öngörüyordu. Yeni yasa ise toplu iş sözleşmesinin tarafı olacak işçi sendikasında işkolu barajını aşmış olma koşulunu kaldırmıştır. Kanun bunun yerine sadece kurulu bulunduğu işkolunda “en çok üyeye sahip sendika” kriterini getirmiştir. Teşmil sürecini teşvik etmek ve sadeleştirmek amacı yanı sıra, bu değişiklik işkolu barajının geçiş sürecini düzenleyen maddelerle aşama aşama düşürülmesi karşısında da yerinde olmuştur. 40.maddeye göre, Cumhurbaşkanı, kurulu bulunduğu işkolunda en çok üyeye sahip sendikanın yapmış olduğu bir toplu iş sözleşmesini o işkolundaki işçi veya işveren sendikalarının ya da ilgili işverenlerden birinin ya da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının talebi üzerine ve Yüksek Hakem Kurulu'nun görüşünü aldıktan sonra tamamen ya da kısmen ya da zorunlu değişiklikleri yaparak, o işkolunda toplu iş sözleşmesi bulunmayan işyeri veya işyerlerine teşmil edebilecektir. Yüksek Hakem Kurulu görüşünü on beş gün içinde bildirmelidir. Teşmil kararı, gerekçesi ve yürürlüğe gireceği tarih Resmi Gazetede yayımlanacaktır. Yürürlük tarihi Resmi Gazetede yayım tarihinden önceki bir tarih olamayacaktır. 2822 sayılı Kanun döneminde olduğu gibi tarafların hak ve borçlarına ilişkin hükümlerle özel hakeme başvurulmasını düzenleyen hükümler teşmil edilemeyecek, bunun gibi yetki için başvuru yapıldıktan sonra yetki süreci, boyunca veya yetki belgesi alındıktan sonra yetki devam ettiği sürece kapsama giren işyerleri için teşmil kararı alınamayacaktır. Yeni bir düzenleme olarak da, teşmile konu olan işyeri veya işletmede her zaman yetki için başvuru yapılabilecek ve bu gibi yerlerde yeni bir toplu iş sözleşmesinin yapılması ile teşmil uygulaması sona erecektir. Kuşkusuz, önceki düzende olduğu gibi, teşmil edilen toplu iş sözleşmesinin sona ermesiyle teşmil kararı ortadan kalkacak, ayrıca Bakanlar Kurulu gerekli gördüğünde gerekçesini de açıklayarak teşmil kararını yürürlükten kaldırabilecektir.

Getirilen bu esnek hükümlerle teşmil kurumunun ülkemizde işlerlik kazanması ve teşmil edilen toplu iş sözleşmeleri ile işkollarında çalışma koşullarında benzerlik sağlanması ve işverenler arası işçilik maliyetlerinden doğan haksız rekabetin giderek azaltılması amaçlanmıştır. Çeşitli ekonomik ve sosyal yararlarına karşın ‘teşmil’ kurumu ülkemizde bazı Avrupa sistemlerinde , örneğin Fransa’da sahip olduğu yer ve rolü elde edememiştir. Ülkemizde merkezi düzeyde toplu pazarlığın göreceli yetersizliği karşısında etkili bir teşmil mekanizmasının geliştirilmesi Türkiye’de çalışma ilişkilerine çeşitli yararlar sağlayabilirdi. Bu konuda ILO standartları bakımından herhangi bir kayıt ve sınırlama mevcut değildir.

Arabuluculuk

6356 sayılı Kanun barışçı bir toplu iş uyuşmazlığı çözümü yöntemi olarak arabuluculuk kurumunu 2822 sayılı yasadaki düzenlemeye göre daha sade bir hale getirmiştir. Burada ilk önemli değişiklik” ihtiyari” ve “zorunlu” arabuluculuk ayırımının kaldırılmış olmasıdır. Arabuluculuk yine grev-lokavttan önce başvurulması zorunlu, fakat sonucu bağlayıcı olmayan ve önceki yasadaki düzenlemelere göre daha sade bir süreç olarak ele alınmıştır. 50. Maddede düzenlendiği biçimiyle, “uyuşmazlık yazısını alan görevli makam altı iş günü içinde taraflardan en az birinin katılımı ile veya katılım olmazsa resen resmi listeden bir arabulucu görevlendirir. Tarafların resmi arabulucu listesindeki bir arabulucu ismi üzerinde anlaşma sağlamaları halinde, belirlenen kişi görevli makam tarafından o uyuşmazlıkta arabulucu olarak görevlendirilir.” Arabulucunun görevi kendisine yapılan bildirimden itibaren yine on beş gün sürecek, tarafların anlaşması halinde en çok altı işgünü uzatılabilecektir. Bu süre sonunda anlaşma sağlanamamışsa arabulucunun üç işgünü içinde hazırlayacağı ve gerekli gördüğü önerilerini de eklediği tutanak görevli makama iletilecek , görevli makam da bu tutanağı en geç üç iş günü içinde taraflara tebliğ edecektir. Öte yandan, bir yenilik olarak, 60. Madde 7.fıkraya göre kanuni bir grev kararı alınan bir uyuşmazlıkta Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı da uyuşmazlığın çözümü için bizzat arabuluculuk yapabileceği gibi bir kişiyi de arabulucu olarak görevlendirebilecektir.

Grev kararı taraf işçi sendikası tarafından uyuşmazlık tutanağının kendisine tebliği tarihinden itibaren altmış gün içinde alınabilecek ve bu süre içinde altı iş günü önceden karşı tarafa bildirilecek tarihte uygulamaya konabilecektir. Görüldüğü gibi 6356 sayılı Kanun 2822 sayılı yasadaki grev kararının alınabilmesi için tutanağın tebliğinden itibaren geçmesi gereken ilk altı iş günlük “soğutma” süresini kaldırmıştır. Greve gidilebilmesi için geçmesi gereken ve sendikal çevrelerce aşırı uzun olarak nitelendirilen süreyi kısaltmak amacını taşısa da, bu değişikliğin yerinde olduğu söylenemez. Bazı uyuşmazlıklarda görev süresi sona erdiği halde resmi arabulucunun uyuşmazlık tutanağını tevdi etikten sonra da taraflarla gerçekleştirdiği bir-iki toplantıda anlaşmayı sağlayabildiği görülmüştür.

Grev-Lokavtla İlgili Değişiklikler

Bu konuda önemli bir değişikliğin “grev oylaması” ile ilgili 61. maddede getirilmiş olduğu söylenebilir. Grev oylamasına ilişkin süreçler 2822 sayılı yasadaki işlem ve sürelerin tekrarından ibaret olduğu halde, oylamanın sonucu işçi sendikası tarafının aleyhine kullanılabilecek biçimde değiştirilmiştir. Şöyle ki, 61. Maddenin 3. fıkrasında, “oylamada grev ilanının yapıldığı tarihte işyerinde çalışan işçilerden oylamaya katılanların salt çoğunluğu grevin yapılmaması yönünde karar verirse bu uyuşmazlıkta alınan grev kararı uygulanamaz” denmiştir. Oysa niteliği gereği zaten grev hakkının olumsuz boyutu demek olan Türkiye’deki grev oylamasının 2822 sayılı yasa döneminde “oylamaya katılanların” değil, “grevin ilan edildiği tarihte işyerinde çalışanların salt çoğunluğu grevin yapılmaması yönünde karar vermeleri halinde grev kararının uygulanamaması söz konusu idi. Oysa, “oylamaya katılanların salt çoğunluğu”nun yeterli görülmesi grev yapılmaması yönündeki kararın daha kolay elde edilebilmesi anlamına gelebilecektir. Burada söz konusu fıkranın yasama organındaki görüşmeler sırasında eklenmediği, Komisyonun kabul ettiği metinde de aynı yönde bir hükmün benimsenmiş olduğu belirtilmelidir. Oylamaya ilişkin diğer kurallar 2822 sayılı yasadaki düzenlemeler paralelindedir.

Grev-lokavt yasakları konusunda ise 6356 sayılı Kanun sadece eğitim kurumlarını ve noterlik hizmetlerini yasaklar kapsamından çıkarmıştır. Buna göre 2822 sayılı yasadaki diğer grev yasakları ve bu arada bankacılık hizmetlerindeki grev-lokavt yasağı devam edecekti. 62. Maddenin 1. fıkrasındaki düzenleniş biçimiyle grev ve lokavt yasakları şunlardır: “Can ve mal kurtarma işlerinde, cenaze işlerinde ve mezarlıklarda, şehir şebeke suyu, elektrik, doğal gaz, petrol üretimi, tasfiyesi ve dağıtımı ile nafta veya doğalgazdan başlayan petrokimya işlerinde, bankacılık hizmetlerinde, Milli Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığınca doğrudan işletilen işyerlerinde, kamu kuruluşlarınca yürütülen itfaiye ve şehir içi toplu taşıma hizmetlerinde grev ve lokavt yapılamaz.” 3. fıkra uyarınca, “başladığı yolculuğu yurt içindeki varış yerlerinde bitirmemiş deniz, hava, demir ve kara ulaştırma araçlarında grev ve lokavt yapılamaz.” Kuşkusuz, sayılan yasaklardan bazılarını, örneğin “bankacılık hizmetleri”ni ILO’nun “kesilmesi halinde toplumun ciddi ölçüde zarara uğrayabileceği yaşamsal nitelikte kamu hizmetleri” kriteri ile açıklayabilmek güçtü.

AYM 2014 yılında verdiği iptal kararları arasında, fıkradaki ‘bankacılık’ ve ‘... şehir içi toplu taşıma hizmetlerindeki yasakları da iptal etmiştir. Ne var ki ‘grev ve lokavtın ertelenmesine ilişkin 63. Maddede 31 Ekim 2016 tarih ve 678 sayılı KHK ile bir değişiklik yapılarak maddeye genel sağlık veya milli güvenlik’ gerekçelerine ek olarak ‘büyükşehir belediyelerinin şehir içi toplu taşıma hizmetleri ile bankacılık hizmetlerinde ekonomik veya finansal istikrarı bozucu nitelikte ise bankacılık ‘ hizmetlerini de ilave etmiş ve bu yolla bu faaliyetleri de dolaylı olarak grev-lokavt kısıtlamaları içine tekrar dâhil etmiştir.

Doğal afet hallerinde Bakanlar Kuruluna tanınan geçici grev-lokavt yasakları getirme yetkisi 2822 sayılı eski yasaya paralel biçimde tekrarlanmıştır. Geçmişte olduğu gibi sorun yaşanabilecek bir alan 63.maddede düzenlenmiş olan Bakanlar kurulunun grev erteleme yetkisinde yoğunlaşacaktır. Bilindiği gibi, 2822 sayılı yasanın 33. Maddesinde düzenlenen grev ve lokavtın ulusal güvenlik veya genel sağlık nedenleriyle hükümet tarafından ertelenmesi ve erteleme sonucunda anlaşma olmamışsa Yüksek Hakem Kurulunun bağlayıcı kararı ile sonuçlandırılması Türkiye’nin birçok yıllar ILO tarafından eleştirilmesine neden olan hükümlerin başında gelmiştir. Anayasanın 54. maddesindeki “grev ve lokavtın yasaklandığı hallerde veya ertelendiği durumlarda ertelemenin sonucunda uyuşmazlık Yüksek Hakem kurulunca çözülür” hükmü 2010 Anayasa reformunda kaldırılmamıştır. Olası yeni bir Anayasanın daha özgürlükçü olması beklenen yaklaşımına ve ILO normlarına uyumun sağlanması açısından beklenen Anayasa reformunda bu hükmün metinden çıkarılması özellikle arzu edilir. Grev ve lokavtların ulusal güvenlik veya genel sağlık nedeniyle idare tarafından fakat yargı denetiminde ertelenmesi, ancak erteleme sürtesi sonunda 1963-1980 döneminde olduğu gibi grev hakkının tekrar kullanılabilir hale gelmesi kaydıyla kabul edilebilir.

Yeni yasa ise grev ertelemesini eleştirilen şekliyle tekrarlamakla kalmamakta, aynı zamanda 2822 sayılı yasada açık tutulan yargıya başvurma (Danıştay’da açılacak iptal ve yürütmeyi durdurma davası) yoluna dahi değinmemektedir.

Grev-lokavt haklarına ilişkin diğer düzenlemeler 2822 sayılı Kanundaki hükümlerin tekrarı niteliğindedir. Burada AYM’nin 22 Ekim 2014 iptal kararlarında yer alan bir cümleye de olumlu ve yerinde bir gelişme olarak bakmak gerekir. Nitekim öteden beri ülkemizde temel olarak ‘savunma lokavtı’

olarak benimsenmiş 'lokavt' eyleminin mantığına aykırı olarak 'grev kararı uyuşmazlığın kapsamındaki işyerlerinin bir kısmı için alınmış olsa dahi lokavt kararı '... uyuşmazlığın kapsamındaki başka işyerleri için de alınabilir' ibaresi AYM kararı ile yerinde olarak iptal edilmiştir.

Öte yandan grev-lokavt konusunda uygulamada karşılaşılan başka bazı sorunlara ise yeni Kanunda değinilmemiştir. Örneğin işletme düzeyinde bir toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında çıkan uyuşmazlıkta, işletmeye dahil işyerlerinin bazılarında grev yasağı bulunması halinde toplu sözleşmeye nasıl ulaşılabileceği konusunda önceki tasarlarda benimsenen bir görüşe, diğer bir deyişle yasak olamayan işyerlerinde işçilerin grev hakkını kullanacakları, buna karşılık grev sonucunda varılan anlaşmanın yasağın mevcut olduğu işyerleri için de geçerli sayılabileceği önerisine, yeni Kanunda yer verilmemiştir.

Kanununun 54. Maddesi ile Yüksek Hakem Kurulu'nun yapı ve kompozisyonunda bazı değişiklikler yapılmışsa da bunlar Kurulun işleyişi bakımından önemli sonuç doğuracak nitelikte değildir. Türkiye'de kamu sektörünün ve devlet işletmelerinin varlığı dolayısıyla devleti temsil üyelerin ağırlığı dolayısıyla Kurul ILO'nun eleştirilerin gelecekte de devam edeceği olasıdır. Bununla birlikte 6356 sayılı yasada Kurulun yapısında üçlü temsilin korunmasına çalışılmış, işçi ve işveren kuruluşları tarafından Yüksek Hakem Kuruluna gönderilecek temsilcilerin en çok temsil kabiliyeti olan konfederasyonca belirlenmesi, ancak uyuşmazlık tarafı olan sendikanın bağlı olduğu konfederasyonun farklı olması halinde onun bağlı olduğu konfederasyonun seçeceği bir üyenin ikinci üyenin yerine Kurul üyesi olarak toplantıya katılması öngörülmüştür. Bu şekilde Kurul'da diğer konfederasyonların da gerektiğinde görüşmelere katılmasının sağlanması amaçlanmıştır.

2010 yılında 5982 sayılı yasa ile yapılan anayasa değişikliği uluslar arası sözleşmeler ve evrensel işçi hakları ile bağdaşmaması nedeniyle Anayasanın 53. Maddesinin 7. Fıkrasında yer alan " siyasi amaçlı grev ve lokavt , dayanışma grev ve lokavtı, genel grev ve lokavt, işyeri işgali, işi yavaşlatma ,verimi düşürme ve diğer direnişler yapılamaz " hükmünü kaldırmıştır. 6356 sayılı yeni yasa 58. ve 59. maddelerinde bu çeşit eylemlerin kanun dışı sayılabileceği ifadesini çıkararak grev ve lokavtın tanımını sadece çıkar uyuşmazlıkları ile sınırlamıştır. Ceza hükümleri yönünden 6356 sayılı Kanun hapis cezalarını maktu idari para cezalarına dönüştürmüştür.

Sonuç

Yukardaki paragraflarda getirdiği değişiklikleri özetlemeye çalıştığımız 6356 sayılı yeni Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, kuşkusuz olumlu birçok düzenlemeler yapmıştır. Bu gruptaki düzenlemelerin, hükümet ile sosyal taraflar arasındaki sürekli diyalog kadar bilim çevrelerinin ve uygulamacı uzmanların katkıları sonucu oluştuğu muhakkaktır. Ne var ki, yeni yasanın eleştiriye açık birçok boyutu da mevcuttur. Endüstriyel ilişkiler sistemimize net katkısı ancak zaman içindeki uygulama ve yargı kararları sonucunda açıklığa kavuşacaktır. Kanunun bazı hükümlerinin Anayasal kurallara ve eşitlik ilkesine aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesinde açılacak iptal davalarına konu olma olasılığı vardır. Bunun gibi yıllardır yakındığı bazı sorunlara yeterli çözümler getirilmediği gerekçesiyle ILO da yeni düzenlemeleri eleştirmeye devam edecektir. Örneğin 98 sayılı ILO Sözleşmesi'nin 6. fıkrası bu sözleşmenin kamu otoritesi doğrudan kullanmayan ama şeklen memur statüsüne sokulmuş geniş bir kamu görevlisi grubuna da uygulanmasını yani geniş anlamda memur sayılanlara uygulanması gerektiğini vurgulamakta, bunların da işçilerle birlikte 98 sayılı ILO sözleşmesinin kapsamında olmaları gerektiğini belirtmektedir. Bu eleştiriye karşı Türk hükümeti kamuda bir personel reformu yapılarak kamu otoritesini doğrudan kullanmayan geniş memur grubu için sendika, toplu pazarlık ve grev hakkının düzenlenmesini sağlayacağı taahhüdünü vermiştir. 1990'lardan bu yana tekrarlanan ama yerine getirilemeyen bu taahhüt ILO'nun Türkiye'den beklentileri arasındaki yerini korumaktadır.

Yasa koyucu 6356 sayılı Kanun ile endüstri ilişkileri sistemimizde köklü ve temel bir dönüşüm yapmayı değil, 30-40 yıllık uygulamada ortaya çıkan sorunlara çözüm getirmeyi ve uluslararası eleştirileri giderecek düzenlemeler yapmayı amaçlamıştır. Bu amaçlarını kısmen gerçekleştirmiş; ancak yukarıda ilgili paragraflarda görüldüğü gibi bazı belirsizlikler kadar aykırılık ve olumsuzluklara da yol açmıştır. Sosyal tarafların, güçlü işçi ve işveren kuruluşlarımızın ve Bakanlığımızın iyi niyetli uğraşları sonunda varılan olumlu çözümlerin yasama süreci içinde müdahalelerle amacından saptırıldığı anlaşılmaktadır. Başka konulara göre endüstriyel ilişkiler alanının doğası gereği baskı grupları arasında çıkar çatışmalarına daha açık olduğu muhakkaktır. Ne var ki, 6356 sayılı yasa daha önceki sendikal mevzuatımıza göre daha dengeli ve demokratik bir yapıyı gerçekleştirebilmiştir. Bunda ILO standartlarının etkisi kadar ülkenin iç dinamiklerinin oynadığı önemli rol yadsınamaz. Sonuçta

ILO'nun bile savunmak zorunda kaldığı bir gerçeği burada vurgulamak isteriz. Siyasal güç, sosyal diyalog yolu ile çözümler aramak yolunda ilerlerken, temel hak ve özgürlükler söz konusu olduğunda ve son tahlilde siyasal iradesini ortaya koyarak gereken düzenlemelerin yapılmasını sağlamalıdır.

Son Notlar

(1) T.Dereli Uluslararası 'Çalışma Normları, Sendika Özgürlükleri ve Türkiye,' "AB-Türkiye ve Endüstri İlişkileri," (ed. Alpay Hekimler), İstanbul: Beta, 2004, ss.167-190.

ILO'nun eleştirileri için, bakınız: T. Dereli, "Uluslararası Çalışma Örgütü Perspektifiyle Türkiye'de Sendika Özgürlükleri ve Yeni Yasa Taslaklarının Değerlendirilmesi," Sicil Dergisi, yıl 2, sayı 6,s.87-105.

(2)T. Dereli, "Yeni Anayasa Değişiklikleri ve Uluslararası Sendika Özgürlüğü Normları," Mercek Dergisi, no. 59, Temmuz 2010, , s. 24-31.

(3) Ü. Narmalioğlu, "19.03.2012 Tarihli Toplu İş İlişkileri Kanunu Tasarısının Getirdikleri," Sicil Dergisi, 12 Eylül 2012, s.139-155.

(4) Nitekim Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin 04.04. 2017 Tarihli Tek Gıda İş Sendikası /Türkiye kararında Türk hukukunda sendika özgürlüğünün korunması bakımından etkili bir düzenlemenin bulunmadığı sonucuna varılmıştır. Davaya konu olan olayda işveren 4857 sayılı İş kanunumuzun 21. Maddesinde öngörülen 'feshin geçersizliği' kararına muhatap olan işçileri bir ay içinde işe başlatmayarak kendilerine sendikal tazminatı ödeme yolunu yeğlemiş ve bu yolla işyerinde sendikasızlaştırmayı gerçekleştirebilmiştir. Olayda olduğu gibi ücretlerin göreceli olarak düşük olduğu ortamlarda ve özellikle mahkemelerin tazminatın çoğunlukla olduğu gibi asgari düzeyden ödenmesini öngördüğü durumlarda bu yönde sonuçlarla karşılaşmak olasılığı mevcuttur. (Bu olay ve AİHM'nin kararı hakkında ayrıntılı bir inceleme için bakınız: Muhittin Astarlı, 'AİHM'nin Sendika Hakkının Etkili Korunmasına İlişkin Tek Gıda-İş Sendikası/ Türkiye Kararı ve Türk Hukuku Bakımından Çıkarımlar', Çalışma ve Toplum, 61, 2019/2, ss. 1237-1258.) Yazar bu makalesinde sendikal güvence konusunda mevcut düzenlemenin yetersizliği karşısında daha güçlü bir korumaya ihtiyaç olduğu görüşünden hareketle bazı öneriler getirmekte, örneğin işçilere de 'sendika işyeri temsilcisine tanınan daha güçlü korumanın sağlanabileceğini ileri sürmektedir. Benzer bir öneri yaptığımız bir alan araştırmasında örnek

kütlemize katılan sendikalarca da savunulmuş, temsilciye sağlanan daha güçlü korumanın geliştirilmesi önerilen modelde ‘çalışma konseyi’ ya da ‘işyeri işçi temsilcileri’ modelinde konsey üyeleri ve/ya işçi temsilcileri için de öngörülmüştür. (Bakınız: T.Dereli, P. Soykut, A. Şen, ‘Institution Building on Shop-floor Employees’ Representation with reference to International Norms: A challenging first attempt for modelling dual channel representation in Turkey’, Işık Üniversitesi BAP projesine sunulan araştırma, 2018.) Ne var ki bu hallerde birey olarak işçinin sendikal güvencesi ile sendika işyeri temsilcinin güvencesi arasında ikinciler lehine uygulamada alışılmış olan fark ortadan kalkabileceği gibi başka bazı sakıncalar ve uygulama sorunları da doğabilecektir.

(5) Bakınız ibid, adı geçen BAP projesi)

(6) T. Dereli, Labour Law and Industrial Relations in Turkey,” Wolters Kluwer, December 2011, (update Dec.2015) p. 246. Bu konularda bir başka değerlendirme için, bakınız: T.Dereli, ‘ Labour Relations in Turkey from the Perspective of International Norms on Freedom of Association and Collective Bargaining:An Evaluation of Turkey’s New Act on Unions and the Collective Agreement,’ Emerging Patterns of Work and Turkish Labour Market Challenges, (ed. Roger Blanpain), Wolters Kluwer , 2014, pp. 181-216.

(7) Naci Önsal, ‘Kamu Kesimi Toplu Sözleşmeleri Çerçeve Anlaşma Protokolleri, İki Örnek ve Son Durum,’ Kara Tahta, Nisan 2018, sayı 10, ss.93-100.

(8) DİSK, “Sendikalar ve Yetki Sorunu Raporu,”(rapor no.2), 7 Ekim 2012.

(9) Örneğin bakınız: Yargıtay, 9. HD, 10 Kasım 1989, E.9545,K.9685.

(10) Yargıtay, 9.HD, 26.3.1987,E.2921,K.3181; 25.12.1986, E10427, K.11716.