

**TÜRKİYE'DE
SENDİKALAŞMA HAKKI
VE
ILO İLKELERİ**

Yıldırım Koç

Türk-İş Eğitim Yay. No.31
Ankara, 1999

GİRİŞ

Türkiye’de işçilerin sendikalara üye olması ve sendikaların faaliyetleri günümüzde 2821 sayılı Sendikalar Yasası ile düzenlenmiştir. 1982 Anayasasında da bu konuda bazı temel düzenlemeler vardır.

Türkiye, diğer taraftan, Uluslararası Çalışma Örgütü’nün **87 sayılı Örgütlenme Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Sözleşmesini** ve **98 sayılı Örgütlenme Hakkı ve Toplu Pazarlık Sözleşmesini** onaylamış ve iş mevzuatını bu Sözleşmeler ile uyumlu hale getirmeyi bir uluslararası yükümlülük olarak kabul etmiştir.

Ancak, yürürlükteki mevzuatta ve uygulamalarda bu uyum sağlanmamıştır. Türkiye Cumhuriyeti hükümetleri, bu iki Sözleşmeyi ihlal ettiği için Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından sürekli olarak eleştirilmektedir.

Bu çalışmanın amacı, sendika üyeliği ve sendikaların çalışmaları alanlarında Türkiye’de yürürlükteki mevzuatın ve uygulamaların Uluslararası Çalışma Örgütü’nün bu iki Sözleşmesi ile hangi alanlarda çeliştiğini sergilemektir.

Çalışma mevzuatımızın yanı sıra, diğer bazı dolaylı düzenlemeler de, sendikal özgürlükleri ihlal etmektedir. Bunların öğrenilmesi, Türkiye’nin sendikal hak ve özgürlükler açısından daha ileri bir noktaya gelmesine katkıda bulunacaktır.

Uluslararası sözleşmeleri onaylayanlar, bu sözleşmelerin öngördüğü değişiklikleri iç mevzuatlarında yapmakla ve bu sözleşmelerle getirilen hak ve özgürlükleri tanımakla yükümlüdür.

Türkiye’de Anayasanın 90. maddesinde yer alan düzenleme, onaylanmış uluslararası sözleşmelerin iç hukukumuzda dahil olduğunu belirtmektedir. Ancak onaylanmış sözleşmelerden kaynaklanan hak ve özgürlüklerin iç mevzuatımıza yansıtılması ve fiilen kullanılabilmesi de ayrı bir hukuk mücadelesini ve gücü gerektirmektedir. Uluslararası sözleşmelerde yer alan hak ve özgürlüklerin bilinmemesi, bunların kullanılabilmesi doğrultusunda yeterince çaba gösterilmemesine yol açmaktadır. Bu çalışmanın amacı, var olan hak ve özgürlüklerimizin daha iyi bilincine vararak, Türkiye’nin ve çalışma mevzuatımızın demokratikleşme mücadelesine katkıda bulunmaktır.

Bu çalışmada, Uluslararası Çalışma Örgütü’nün iki önemli organının kararlarına dayanılarak, çalışma mevzuatımızın **örgütlenme özgürlüğü** açısından eksiklikleri ele alınacaktır.

1963 yılında kabul edilen ve 1983 yılına kadar yürürlükte kalan 274 sayılı Sendikalar Yasası ve 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası, Türkiye tarafından onaylanmış bulunan ILO Sözleşmeleri açısından ciddi bir incelemeye tabi tutulmamıştır.

Bunun bir nedeni, 87 sayılı Sözleşmenin ancak 1993 yılında onaylanmasıdır. Ancak asıl neden, 274 ve 275 sayılı Yasaların 2821 ve 2822 sayılı Yasalar ile karşılaştırıldığında çok daha demokratik olmasıdır.

Bu nedenle, Türkiye’de çalışma mevzuatına ilişkin eleştiriler genellikle 2821 ve 2822 sayılı Yasaların 274 ve 275 sayılı Yasalara göre daha geri olduğu noktalarla sınırlı kalmıştır. Halbuki, 274 ve 275 sayılı Yasalar da, 87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmeleri açılarından önemli eksiklikler ve ihlaller içermektedir. Ancak bu çalışmada 274 ve 275 sayılı yasalara doğrudan atıfta bulunulmayacaktır.

87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmeleri kısa metinlerdir. Ancak bu kısa metinleri tamamlayıcı kapsamlı kararlar vardır. Bu konudaki kararlar genellikle iki birimin, **Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi’nin** ve **Sözleşmelerin ve Tavsiye Kararlarının Uygulanması Konusunda Uzmanlar Komitesi’nin** raporlarıdır.

Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi 1951 yılında kurulmuştur. Komite, ILO Yönetim Kurulu üyeleri arasından seçilen üç işçi, üç işveren ve üç hükümet temsilcisinden oluşur. Örgütlenme özgürlüğünün ihlaline ilişkin şikayet başvuruları bu Komite tarafından incelenir. Komite, şikayeti incelemeye değer bulursa, hakkında şikayet yapılan ülkeden de eleştiriler veya ihlal iddiaları konusunda görüş aldıktan sonra, konuya ilişkin durumu anlatan ve kendisinin gözlemlerini ve önerilerini içeren bir rapor hazırlar. Rapor, ILO Yönetim Kurulu tarafından incelenir ve onaylanırsa, resmîyet kazanır. Bu anlamda, Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi'nin ILO Yönetim Kurulu tarafından da onaylanan değerlendirmeleri, Sözleşmelerin yorumlanmasında temel metinlerdir.

Sözleşmelerin ve Tavsiye Kararlarının Uygulanması Konusunda Uzmanlar Komitesi ise, ILO Yönetim Kurulu tarafından atanan dünyaca ünlü 20 hukukçudan oluşmaktadır. Bu hukukçular, kendilerine ILO Yönetim Kurulu veya Uluslararası Çalışma Bürosu Genel Müdürlüğü tarafından iletilen şikayet başvuruları temelinde her yıl bir rapor hazırlarlar. Bu rapor, her yıl Haziran ayının ilk üç haftasında toplanan Uluslararası Çalışma Konferansı sırasında oluşturulan Standartların Uygulanması Komitesi'nde değerlendirilir. Uzmanlar Komitesi ayrıca belirli aralıklarla temel Sözleşmelerin uygulanması konusunda yol gösterici raporlar da hazırlar. Her iki tür rapor da işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinden oluşan Standartların Uygulanması Komitesi'ne sunulur ve tartışılır. Sözleşmelerin Uygulanması Konusunda Uzmanlar Komitesi raporları, ILO Yönetim Kurulu'nun verdiği yetkiye dayanarak hazırlandığından ve Uluslararası Çalışma Konferansı sırasında incelemeye alındığından, Sözleşmelerin uygulanmasında başvuru temel metinlerdir.

Bu çalışmada Türkiye'de sendikalaşma hakkı ve sendikaların faaliyetlerine ilişkin düzenlemeler, 87 ve 98 sayılı Sözleşmeler temelinde Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi (ÖÖK) ve Uzmanlar Komitesi (UK) kararları ile karşılaştırılarak incelenmektedir.

I. SENDİKAL HAKLAR VE ÖZGÜRLÜKLER

Uluslararası Çalışma Örgütü, sendikal hak ve özgürlükler ile demokrasi ve temel insan haklarına saygı arasında çok yakın bir ilişki kurmaktadır. Bu durum, Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi'nin kararlarında şu şekilde ifade edilmektedir:

“Komite, sendikal hakların özgürce kullanılması için bir demokrasi sisteminin temel önemde olduğu görüşündedir.” (ÖÖK, paragraf 34) ¹

“Gerçekten özgür ve bağımsız bir sendikacılık hareketi ancak temel insan haklarına saygı gösterilen yerde gelişebilir.” (ÖÖK, paragraf 35).

ILO ilkelerine göre, sendika yöneticisinin veya üyesinin işlediği bir suç nedeniyle sendika zarar görmemelidir.

“Normal ceza hukuku temelinde sendikacılar hakkında verilen kararlar, bu kişilerin ve diğerlerinin üyesi bulunduğu örgütlere karşı yetkililerin olumsuz bir tavır takınmalarına neden olmamalıdır.” (ÖÖK, paragraf 66)

Halbuki, 1982 Anayasasının 54. maddesine göre, “grev esnasında greve katılan işçilerin ve sendikanın kasıtlı veya kusurlu hareketleri sonucu, grev uygulanan işyerinde sebep oldukları maddi zarardan sendika sorumludur.” Sendikanın yetkili organlarının kararı olmaksızın bazı grevci işçilerin isteyerek veya istemeyerek verecekleri zarardan sendikanın sorumlu tutulması 87 sayılı Sözleşmenin ihlalidir.

¹ Freedom of Association, Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO (Fourth -revised- edition), International Labour Office, 1996, paragraf 34.

Sendika üyelerinin keyfi bir biçimde gözaltına alınması ve sorgulanması da sendikal hakların ihlalidir.

“Sendika yöneticilerinin ve sendikacıların yakalanmaları ve polis tarafından sistematik ve keyfi biçimde sorguya çekilmeleri, bir istismar tehlikesini içermektedir ve sendikal haklara ciddi bir saldırı oluşturabilir.” (ÖÖK, paragraf 78)

Ülkemizde olağanüstü hal veya sıkıyönetim durumunda, yargı kararı olmaksızın idari kararlar bölge dışına çıkarılma ve sürgün cezaları uygulanabilmektedir (2935 sayılı Olağanüstü Hal Yasası, M.11/k ve 1402 sayılı Sıkıyönetim Yasası, M.3/d). Bu yetki ve bu doğrultudaki uygulamalar, 87 sayılı Sözleşmenin ihlali kabul edilmektedir. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün yetkili organlarının ilgili kararlarının bazıları aşağıda sunulmaktadır:

“Sendika yöneticilerinin ve sendikacıların zorla sürgün edilmesi, yöneticilerinden mahrum bırakılacağı için bir bütün olarak sendikacılık hareketini zayıflattığından, insan haklarının ve sendikal hakların ciddi bir ihlalini oluşturmaktadır.” (ÖÖK, paragraf 122)

“Sendikal nedenle ev hapsi veya sürgün gibi bağlantılı yaptırımlar da örgütlenme özgürlüğünü ihlal etmektedir; Komite, bu tür yaptırımların idari kararlarla dayatılmaması gerektiğini de vurgulamıştır.” (UK, paragraf 33) ²

“Sendikal nedenlerle hareket özgürlüğünün kısıtlanması, ev hapsi veya sürgün (banishment) türü yaptırımların dayatılması, örgütlenme özgürlüğünün ilkelerinin ihlalini oluşturmaktadır. Komite, bu nitelikteki yaptırımların idari kararlarla dayatılmasının kabuledilemez olduğu düşüncesindedir.” (ÖÖK, paragraf 123)

1402 sayılı Sıkıyönetim Yasası, sendika binalarının yargı kararı olmaksızın aranmasına (M.3/a) ve birçok sendikal faaliyetin yasaklanmasına (M.3/f) olanak tanımaktadır. Bu düzenlemeler, aşağıdaki kararlarda da görülebileceği gibi, birer ihlal oluşturmaktadır.

“Olağanüstü hal birkaç yıllık bir süre devam etmiş ve sendikal haklar ve bu tür hakların uygulanabilmesi için temelden gerekli olan sivil özgürlükler üzerinde ciddi kısıtlamalara yol açmışsa, Komite, işveren ve işçi örgütlerinin kurulması, sendika binalarında sendika toplantıları düzenleme hakkı ve temel olmayan hizmetlerde grev hakkı gibi özellikle sendikal hakların kullanılmasını güvence altına almanın gerekli olduğu düşüncesindedir.” (ÖÖK, paragraf 189)

“Örgütlenme özgürlüğüne ilişkin Sözleşmeler, Sözleşmeden doğan yükümlülüklerin kapsamı dışına çıkmayı veya bunların uygulanmasını askıya almayı haklı kılmak amacıyla olağanüstü hal ilanına olanak tanıyan hiçbir hüküm içermemektedir. Bu gerekçeye sık sık başvurulmaktadır ve sendikal hakların kullanımı böylece ciddi biçimde tehlikeye atılmaktadır.” (UK, paragraf 41)

A. Toplantı ve Gösteri Hakkı

Anayasanın 34. maddesi, yetkili merciin, toplantı ve gösteri yürüyüşlerini, belirli gerekçelerle, yasaklayabilmesine veya iki ayı aşmamak üzere bir süreyle erteleyebilmesine olanak tanımaktadır. Ayrıca, sendikaların, “kendi konu ve amaçları dışında toplantı ve gösteri yürüyüşü” düzenlemeleri yasaklanmıştır.

² **Freedom of Association and Collective Bargaining, International Labour Conference, 81st Session, Cenevre, 1994, paragraf 33.**

2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Yasası da bu kısıtlamaları daha kapsamlı hale getirmiştir (M.10, 11 ve 17). Olağanüstü hal durumunda (2935/11/m) ve sıkıyönetim uygulandığında (1402/3/g) toplantı ve gösteri yürüyüşleri hakkı tümüyle ortadan kaldırılabilir. Bu kısıtlamalar da sendikal hak ihlali olarak kabul edilmektedir.

2821 sayılı Yasa, genel kurulların toplanması ve yürütülmesini gözetmek üzere valinin görevlendirileceği hükümet komiserinin genel kurulda bulunmasını zorunlu kılmaktadır (M.14). 2908 sayılı Dernekler Yasası da hükümet komiserine önemli görev ve yetkiler vermektedir (M.68). Halbuki 87 sayılı Sözleşme bu nitelikteki kısıtlamaları hak ihlali kabul etmektedir:

“Mesleki örgütlerin mesleki sorunları tartışmak amacıyla kendi binalarında önceden izin almaksızın ve yetkililerin müdahalesi olmaksızın toplantılar düzenleme hakkı, örgütlenme özgürlüğünün temel bir unsurudur ve kamu yetkilileri, kamu düzeni bu nedenle bozulmuyorsa veya kamu düzeninin sürdürülmesi ciddi biçimde ve aciliyetle tehlikeye atılmıyorsa, bu hakkın kullanımını kısıtlayacak veya engelleyecek herhangi bir müdahalede bulunmaktan kaçınmalıdır.” (ÖÖK, paragraf 130)

“Özellikle 1 Mayıs nedeniyle, halka açık toplantılar ve gösteri yürüyüşleri düzenleme hakkı, sendikal hakların önemli bir yönünü oluşturmaktadır.” (ÖÖK, paragraf 134)

“Önemli bir sendikal hak olan halka açık toplantılar ve gösteriler düzenleme konusundaki izin keyfi biçimde reddedilmemelidir.” (ÖÖK, paragraf 139)

“Sendikalar, bu nedenle, önceden izin alma gereksinimi olmaksızın ve kamu yetkililerinin müdahalesi bulunmaksızın sendikal konuları tartışmak için kendi binalarında özgürce toplanabilmeli, gündemlerini özgürce belirleyebilmeli ve polis görevlilerinin veya yetkililerin herhangi bir temsilcisinin bulunmadığı koşullarda toplantı yapabilmelidir.” (UK, paragraf 35)

B. Düşünceyi Açıklama Özgürlüğü

Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları hakkında 13 Nisan 1994 gün ve 3984 sayılı Yasa, sendikaların özel radyo ve televizyon istasyonu kuramayacağını ve kurulu olanlara ortak olamayacağını hükme bağlamaktadır (M.29). Bu yasağı çığnemenin yaptırımını ise 6 aydan 2 yıla kadar hapis cezasıdır (M.34). Bu yasaklama, sendikal özgürlüklerin ihlalidir.

“Sendikal hakların diğer bir temel yanı, basın yoluyla ve diğer yollarla düşünceleri açıklama hakkıdır. Sendikal hakların tam olarak kullanılması bilgi, görüş ve düşüncelerin özgürce iletilmesini gerektirir ve işçiler ve işverenler ve onların örgütleri, toplantılarında, yayınlarında ve diğer faaliyetleri süresinde düşünce ve düşüncelerini açıklama özgürlüğünden yararlanmalıdır.” (UK, paragraf 38)

“Sendikalar ve üyeleri için genel veya özel ilgiye sahip haberlerin ve bilginin yayımı ve dağıtımı meşru bir sendikal faaliyet oluşturmaktadır ve yayımı ve bilgi araçlarını kontrol etmeyi amaçlayan önlemlerin uygulanması, bu faaliyet ile idari yetkililerin ciddi bir müdahalesi anlamına gelebilir.” (ÖÖK-1985, paragraf 180) ³

³ Freedom of Association, Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO (Trihd -revised- edition), International Labour Office, 1985.

“Basın yoluyla veya diğer biçimlerle düşünceyi açıklama hakkı, sendikal hakların temel bir yönüdür.” (ÖÖK, paragraf 153)

II. İŞÇİLERİN SENDİKA KURMA VE SENDİKALARA ÜYE OLMA HAKKI

Türkiye’de sendika kurma ve sendikalara üye olma açısından hala önemli kısıtlamalar bulunmaktadır.

2821 sayılı Sendikalar Yasasının 2. maddesine göre, ancak hizmet akdine dayanarak çalışan kişiler işçi sayılmakta ve sendikalaşma hakkına sahip bulunmaktadır. Halbuki ülkemizde “sahte kendi hesabına çalışma” olarak isimlendirilen birçok çalışma biçimi (götürü iş, kabala iş, vahidi fiyatla çalışma) hızla yaygınlaşmaktadır. Ayrıca, eve-iş-verme sistemi uygulaması da, gerek imalat sanayiinde, gerek hizmetler sektöründe giderek artmaktadır. Bu kişilerin sendikalara üye olma hakkı yoktur. Ev hizmetlerinde çalışanlar da sendikalaşamamaktadır.

Halbuki, 87 sayılı Sözleşme, bu kategorilerin tümünü de kapsamaktadır. ILO denetim organlarının bu konudaki kararları da, ülkemizdeki mevzuatın onaylanmış Sözleşmeleri ihlal ettiğini göstermektedir:

“Ya çalışma mevzuatının kapsamı dışına çıkarıldıkları, ya da çalışma mevzuatı kendilerine örgütlenme hakkını tanımayı açıkça reddettiği için sendika kurma hakkı olmayan çok sayıda diğer işçi kategorileri vardır. Komite, özellikle, evlerde hizmet edenler, evde veya aile işyerlerinde çalışan kişiler, enformal sektördeki kişiler, yardımseverlik kurumlarında çalışan kişiler, denizciler ve ihrataca yönelik üretim bölgelerinde çalışan işçiler söz konusu olduğunda, durumun böyle olduğunu kaydetmektedir. Ancak, 87 no.lu Sözleşme bu kategorilerin herhangi birini dışlamadığından, bu kategorilerin tümü bu Sözleşmenin sağladığı güvencelerin kapsamı içine alınmalı ve mesleki örgütler kurma ve bunlara üye olma hakkına sahip olmalıdır.” (UK, paragraf 59)

“Örgütlenme özgürlüğü ilkelerine dayanarak, yalnızca silahlı kuvvetler ve polis mensupları dışında, tüm işçiler kendi tercih ettikleri örgütleri kurma ve bunlara katılma hakkına sahip olmalıdır. Bu hakkın kapsamında olan kişilerin belirlenmesindeki ölçüt, bu nedenle, bir istihdam ilişkisinin varlığına dayanmamaktadır; nitekim bu istihdam ilişkisi, örneğin tarım işçileri, genel olarak kendi hesabına çalışan işçiler ve serbest meslekler icra eden kişiler için genellikle mevcut değildir; ancak bu kişiler de örgütlenme hakkına sahip olmalıdır.” (ÖÖK, paragraf 235)

Türkiye’de ayrıca özel kuruluşlardaki güvenlik personelinin (22 Temmuz 1981 gün 2495 sayılı Yasa), işyerlerinde staj yapan öğrencilerin veya çırakların (5 Haziran 1986 gün ve 3308 sayılı Yasa), kamu kesiminde istihdam edilebilen ihtiyaç fazlası askerlik yükümlülerinin (87/11945 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, Resmi Gazete, 12 Temmuz 1987) sendikalaşması yasaktır. Bu yasakların tümü, 87 sayılı Sözleşmenin ihlalidir.

Türkiye’de yabancıların sendika kurma ve sendikalara üye olma, sendika temsilcisi ve yöneticisi seçilme hakkı yoktur. ILO’nun yetkili organları bu konuda da çok açık kararlar vermiştir:

“87 sayılı Sözleşmenin 2. maddesine göre, yabancılarla sendikal hakların tanınmasında karşılıklılık koşulu kabul edilemez.” (ÖÖK, paragraf 211)

“Komite, mevzuatın, yabancı işçilerin sendikada görev almasına, en azından evsahibi ülkede makul bir süre ikamet ettikten sonra, izin vermesi gerektiği düşüncesindedir.” (UK, paragraf 118)

“İşçilerin, herhangi bir ayırım yapılmaksızın, örgütler kurma ve bunlara katılma hakkı, belirli bir Devletin toprakları üzerinde yasal olarak ikamet eden herhangi bir kişinin, milliyete dayalı herhangi bir ayırım olmaksızın, Sözleşmede öngörülen sendikal haklardan yararlanacağı anlamına gelmektedir.” (UK, paragraf 63)

Anayasanın 53. maddesinde 1995 yılında yapılan değişiklikle, “kamu görevlilerinin kanunla kendi aralarında kurmalarına cevaz verilecek olan...sendikalar ve üst kuruluşları”ndan söz edilmektedir.

Öngörülen düzenleme henüz yapılmadığından, mevcut kamu çalışanı sendikaları ve üst örgütleri günümüzde yasadışı konuma düşürülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Yasası'nın 22. maddesinde 17 Haziran 1997 günü yapılan düzenleme de, bu hakkın yasal olarak tanınması açısından yeterli değildir.

Ayrıca, sözleşmeli personele ilişkin 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, sözleşmeli personelin sendika kurmasını ve kurulu sendikalara üye olmasını yasaklamaktadır (M.14).

1998 yılında TBMM Genel Kurulunda görüşülen kamu çalışanları sendikaları yasa tasarısı ise, özellikle askeri işyerlerindeki sivil memurların ve yargı ve infaz memurlarının sendikalaşma hakkını yok ettiği için, kısıtlayıcı nitelikteydi. Halbuki, 87 sayılı Sözleşme, polis ve askerler dışındaki tüm ücretli ve aylıklı çalışanlar için sendikalaşma hakkını temel bir hak olarak kabul etmektedir.

“87 sayılı Sözleşmenin 2. maddesi, sendikal konularda ayrımcılık yapılmaması ilkesini ifade etmek amacıyla tasarılanmıştır; ve bu maddede kullanılan ‘hiçbir ayırım gözetilmeksizin’ sözcükleri, örgütlenme özgürlüğünün meslek, cinsiyet, renk, ırk, inançlar, milliyet, siyasal görüş ve benzeri herhangi bir tür ayrımcılık olmaksızın ve yalnızca ekonominin özel sektöründeki işçiler için değil, fakat aynı zamanda devlet memurları (“civil servants”) ve genel olarak kamu hizmetlerinde çalışanlar için de güvence altına alınması gerektiği anlamına gelmektedir.” (ÖÖK, paragraf 205)

“Kamu hizmetlerinde çalışan herkes (87 sayılı Sözleşmenin 9. maddesinde belirtildiği üzere, yalnızca silahlı kuvvetlerin ve polisin olası istisnai durumu hariç), özel sektördeki işçiler gibi, kendi üyelerinin çıkarlarını korumak ve geliştirmek için kendi tercih edecekleri örgütleri kurabilmelidir.” (ÖÖK, paragraf 206)

“87 sayılı Sözleşme’deki standartlar ‘herhangi bir ayırım gözetilmeksizin’ tüm işçilere uygulanır ve bu nedenle de Devletin çalıştırdığı herkese de uygulanacaktır. Sendikal konularda özel sektördeki işçilerle kamu görevlileri (“public servants”) arasında bir ayırım yapılması adalete uygun görülmemiştir, çünkü her iki kategorideki işçiler de kendi çıkarlarını korumak için örgütlenme hakkına sahip olmalıdır.” (ÖÖK, paragraf 212)

“Kamu çalışanları (“public employees”), diğer tüm işçiler gibi, herhangi bir ayırım gözetilmeksizin, daha önceden izin almadan kendi mesleki çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için kendi tercih ettikleri örgütleri oluşturma ve bunlara katılma hakkına sahiptir.” (ÖÖK, paragraf 213)

“Örgütlenme özgürlüğü açısından, özel sektördeki ücretliler ile kamu hizmetlerindeki görevliler (“officials in the public services”) arasında herhangi bir ayırım yapılmasının adaletsiz olacağı düşünülmüştür, çünkü her iki kategorideki kişilerin de örgütlenerek çıkarlarını korumalarına izin verilmelidir... Komite, kamu görevlilerinin (“public servants”) bu temel haktan dışlanmalarının daima Sözleşmeye aykırı olduğunu düşünmüştür.” (UK, paragraf 48)

“87 sayılı Sözleşmenin 2. maddesinin çok geniş ifadesi düşünüldüğünde, merkezi, bölgesel veya yerel düzeyde devletin yönetiminde görevli olup olmadıklarına, önemli kamu hizmetleri sağlayan birimlerde görevli (“official”) veya devlete ait ekonomik girişimlerde istihdam edildiklerine bakılmaksızın tüm kamu görevlileri ve yetkilileri (“public servants and officials”), mesleki örgütler kurma hakkına sahip olmalıdır.” (UK, paragraf 49)

“Silahlı kuvvetlerin ve polisin, ... örgütlenme hakkının dışında tutulması 87 no.lu Sözleşmenin hükümlerine aykırı olmamakla birlikte, bazı ülkelerin örgütlenme hakkını tanımayı yine de reddettikleri itfaiye personeli ve hapisane görevlileri için aynı değerlendirme yapılamaz. Komite'nin görüşüne göre, bu iki kamu görevlisi kategorileri tarafından yerine getirilen işlevler, bu kategorilerin 87 no.lu Sözleşmenin 9. maddesi temelindeki örgütlenme hakkının dışında tutulmasını haklı kılmamalıdır.” (UK, paragraf 56)

“Bazı ülkeler, üst düzey görevlilerin ve güvene dayalı yöneticilik ve gözetimcilik pozisyonlarında bulunan kamu görevlilerinin örgütlenme hakkını sınırlandırma düşüncesiyle, kamu hizmetlerinde personel ile yönetim arasında bir ayırım yapmaktadır. Böylece üst düzey kamu görevlilerinin ve onların destek personelinin bir bölümünün örgütlenme hakkı birçok durumda kısıtlanmaya maruz bırakılmakta ve bu kişiler bazı durumlarda örgütlenme hakkının dışına çıkarılmaktadır... Komite'nin görüşüne göre, bu kamu görevlilerinin diğer işçileri temsil eden sendikalara üye olma hakkının engellenmesi, örgütlenme özgürlüğü ile ille de bağdaştırılmaz değildir, ancak bunun iki koşulu vardır; bu kişiler kendi örgütlerini kurma hakkına sahip olmalıdır ve mevzuat, bu kategoriyi, üst düzey yöneticilik veya politika belirleme sorumlulukları yerine getiren kişilerle sınırlandırmalıdır.” (UK, paragraf 57)

Demiryol-İş'in başvurusu üzerine başlatılan 1521 sayılı davada yapılan değerlendirme de bu doğrultudadır ve aşağıda sunulmaktadır:

“Komite, 399 sayılı Kararnamenin kabulü halinde, 14. maddeye göre, bu kategorideki personelin tüm sendikal haklardan, diğer bir deyişle, bir sendikaya üye olma, sendikal faaliyetlere katılma, bir greve karar verme, grevi teşvik etme ve greve katılma veya bu girişimi ve gelişimini destekleme hakkından mahrum bırakılacaktır...

“Bu koşullarda, Komite, herhangi bir ayırım yapılmaksızın ve hukuki statülerine bakılmaksızın, devlet memurları (“public servants”) ve sözleşmeli personel de dahil olmak üzere, tüm işçilerin kendi tercih ettikleri örgütleri kurma ve bunlara katılma hakkını tanıyan örgütlenme özgürlüğü ilkesine verdiği önemi hatırlatır. Komite, bu nedenle, kamu işletmelerinde devlet memuru (public servant) veya sözleşmeli personel statülerindeki personelin kendi tercih ettikleri örgütleri kurma ve bunlara katılma hakkını güvence altına almak için, Hükümetin, bu ilkelerle çelişen yürürlükteki mevzuatın veya önerilen mevzuatın hükümlerini değiştirmesini ister.” (Paragraf 32 ve 33)

ILO denetim organlarının kararlarında silahlı kuvvetlerdeki sivil personelin konumu özel olarak aşağıdaki biçimde ele alınmıştır:

“87 sayılı Sözleşmeye göre, silahlı kuvvetlerin imalat sanayi kuruluşlarındaki sivil personelin, önceden izin almaksızın, kendi tercih ettikleri kuruluşları kurma hakkı olmalıdır.” (ÖÖK, paragraf 223)

87 sayılı ILO Sözleşmesi, sendika üyeliği ve sendikal etkinlikler konusunda bilgi açıklama zorunluluğuna karşı işçileri korumaktadır (ÖÖK, sayfa 37).

Halbuki, 2821 sayılı Yasaya göre, üyeliği kesinleşen işçinin üye kayıt fişinin birer nüshası, ilgili sendika tarafından 15 gün içinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na ve işçinin çalıştığı işyerinin bağlı bulunduğu bölge müdürlüğüne gönderilmektedir (M.22).

2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasası ise, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na yetki için başvuran işçi sendikasının üç işgünü içinde kendisinde bulunan üyelik fişlerini işverene vermesini zorunlu kılmaktadır (M.13). Bu düzenleme, sendikalaşmanın önündeki önemli engellerden biridir ve 87 sayılı Sözleşmenin ihlalidir.

2821 sayılı Yasaya göre, meslek ve işyeri sendikası kurulması yasaktır. ILO Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi, Türkiye'ye ilişkin 997-999,1029 sayılı dava kararında aşağıdaki değerlendirmeyi yapmıştır:

2821 sayılı Yasanın “3. maddesi hala meslek veya işyeri esasında sendikaların oluşturulmasını yasaklamaktadır; bu durum, işçilerin kendi tercih ettikleri örgütleri kurma ve bunlara katılmada serbest olmaları ilkesine karşıdır.” (paragraf 24)

TÜRK-İŞ'in ILO'ya yaptığı başvuru üzerine ILO Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi tarafından hazırlanan ve ILO Yönetim Kurulu'nun 1996 yılı Mart ayındaki toplantısında onaylanan raporda, meslek ve işyeri esasına sendika kurulmasının Türkiye'nin onayladığı 87 sayılı Sözleşme ile çeliştiği belirtilmektedir (paragraf 57).

Sendikalaşma hakkının kullanılmasının önündeki en önemli engel ise kaçak işçiliktir. Hükümetlerin kaçak işçiliğin önlenmesi için gerekli önlemleri almaması da 87 sayılı Sözleşmenin ihlalidir.

2821 sayılı Yasada sendika kuruculuğu için aranan şartlar (M.5) çok kapsamlıdır. 87 sayılı ILO Sözleşmesi bu kadar kapsamlı bir düzenlemenin ihlal oluşturduğu kanısındadır:

Sendika kuruculuğu veya yöneticiliği için “örneğin, ucu açık bırakılmış bir tanım veya sendikal görevin yerine getirilmesi için gerekli olan bütünlük nitelikleri ile hiçbir gerçek bağlantısı olmayan davranışların yer aldığı uzun bir liste aracılığıyla aşırı biçimde geniş ehliyet düşürücü (ineligibility) ölçütler koyan mevzuat, Sözleşme ile bağdaştırılamaz.” (UK, paragraf 120)

Türkiye'ye ilişkin 997-999-1029 sayılı davalarda verilen kararda da aşağıdaki değerlendirme yer almaktadır:

“Komite, kurucu üyeler veya sendika görevlileri için aşırı hak düşürücü hükümleri ve özellikle de siyasi veya ideolojik nedenlerle hüküm giymemiş olmak zorunluluğunu (madde 5) kaydetmektedir.” (paragraf 27)

2821 sayılı Sendikalar Yasasında, emekli olarak işten ayrılan işçilerin ve işkolunu değiştiren işçilerin sendika üyeliğinin ve varsa sendika organlarındaki görevlerinin sona ereceği belirtilmektedir. Maddeye göre, çalışmaya devam edenler hakkında bu hüküm uygulanmayacaktır. Bu düzenleme, onaylanmış Sözleşmelerin ihlalidir.

Anayasanın 51. maddesine göre, birden fazla sendikaya üye olmak yasaktır. Bu yasak, 2821 sayılı Yasada da yinelenmiştir (M.22). TÜRK-İŞ'in ILO'ya yaptığı başvuru üzerine ILO Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi tarafından hazırlanan ve ILO Yönetim Kurulu'nun 1996 yılı Mart ayındaki toplantısında onaylanan raporda, birden fazla sendikaya üyelik yasağının Türkiye'nin onayladığı 87 sayılı Sözleşme ile çeliştiği belirtilmektedir. Rapordaki değerlendirme şöyledir: **“Komite'nin yine de görüşüne göre, eğer işçiler çeşitli mesleki faaliyetlerde istihdam ediliyorsa, bu çeşitli faaliyetleri kapsayan ve tercih ettikleri sendikalara üye olabilmelidirler.” (paragraf 58).**

2821 sayılı Yasaya göre, sendika üyeliği ve sendikadan istifa noter kanalıyla yapılmakta, birden çok sendikaya üyelik durumunda sonraki üyelikler geçersiz sayılmakta, istifa ise gerekli işlemin yapılmasından bir ay sonra geçerlik kazanmaktadır (M.22 ve 25). Bu düzenlemeler onaylanmış Sözleşmelerin ihlalidir. Örneğin, istifada noter koşulu konusunda Türkiye'ye ilişkin bir karar aşağıda sunulmaktadır (274 sayılı Yasanın 1317 sayılı Yasa ile değiştirilmesi sonrasında başlatılan 631 sayılı dava, paragraf 32):

“Bu bağlamda, Komite, 274 sayılı Yasanın değişik 6. maddesinde yer aldığı biçimiyle bir zorunluluğun bunun uygulamada kolayca ve gecikme olmaksızın yerine getirilebilen bir formalite olması koşuluyla, kendi başına bir sendikal hak ihlali oluşturmadığı düşüncesindedir. Ancak, eğer bu zorunluluk, bazı koşullarda, bir sendikadan ayrılmak isteyen işçiler için pratik zorluklar yaratabiliyorsa, işçilerin kendi tercih ettikleri örgütlere katılma hakkının özgürce kullanılmasını kısıtlayabilir. Komite, böyle bir durumdan kaçınmak için, Hükümetin, bir sendikadan istifa etmede sözkonusu işçiler için hiçbir pratik veya mali zorluk içermeyecek alternatif bir yöntemin uygulamaya sokulması olasılığını incelemesi gerektiği düşüncesindedir.” (631/32)

“Sendikasıdan istifa etmek isteyen herhangi bir sendika üyesinin bunu ancak, ilgili kişinin kimliğini teyid edecek ve imzasını onaylayacak bir noterin varlığında yapabildiği bir olayda, Komite, bunun, uygulamada kolayca ve gecikme olmaksızın gerçekleştirilebilecek bir formalite olması koşuluyla, bu zorunluluğun kendi başına sendikal hakların bir ihlalini oluşturmadığı düşüncesindedir. Ancak, eğer böyle bir zorunluluk, bazı durumlarda, bir sendikanın üyeliğinden çekilmek isteyen işçiler için pratik zorluklar yaratıyorsa, işçilerin kendi tercihleri olan örgütlere katılma hakkının özgürce kullanılmasını kısıtlayabilir. Böyle bir duruma yolaçmamak için, Komite, bir sendikadan istifada sözkonusu işçiler için hiçbir pratik ve mali zorluk içermeyen alternatif bir yöntemin uygulamaya sokulması olasılığını hükümetin incelemesi gerektiği düşüncesindedir.” (ÖÖK, paragraf 319)

2821 sayılı Yasanın 20. maddesine göre, 16 yaşını doldurmamış kişilerin sendikalara üyeliği, kanuni temsilcilerinin yazılı iznine bağlıdır. Aynı Yasanın 14. maddesine göre ise, 16 yaşını doldurmamış olan üyeler genel kurullarda oy kullanamazlar ve delege olamazlar. Yaşa bağlı bu kısıtlama bir ihlal kabul edilmektedir:

“Bazı ülkelerde, küçük yaştakilerin sendika üyeliğine ilişkin mevzuat hükümleri bulunmaktadır. Komite, Sözleşmenin bu nedenlere dayalı hiçbir ayrıma izin vermediği düşüncesindedir.” (UK, paragraf 64)

2821 sayılı Yasaya göre, bir sendika ancak tümü o işkolunda çalışan işçilerce kurulabilir (M.3). ILO'nun yetkili organları ise, bu koşulu bir ihlal kabul etmektedir:

“Komite, sendikal görevler için aday olan herkesin sözkonusu meslek, işletme veya üretim biriminden olmasını veya, adaylık anında veya seçim öncesinde belirli bir süre boyunca bu meslekte fiilen istihdam edilmesini gerekli kılan hükümlerin, 87 no.lu Sözleşmede öngörülen güvencelere karşı olduğu düşüncesindedir.” (UK, paragraf 117)

Sendikalar Yasasına göre sendikalar belirli işkollarına göre faaliyet göstermek zorundadır ve işyerlerinin girdiği işkolları Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca belirlenmektedir (M.4). Sendikaların kurulabileceği işkolları, Yasanın 60. Maddesinde gösterilmiştir. Belirli bir işkoluna giren işlerin neler olduğu da bir tüzükle belirlenmektedir. Böyle bir kısıtlayıcı düzenleme, sendikal faaliyetin özgürlük içinde sürdürülmesi ilkesine aykırıdır ve bir ihlal oluşturmaktadır.

Türkiye'de günümüzde yürürlükte bulunan mevzuat, 98 sayılı Sözleşmenin öngördüğü biçimde toplu pazarlığı teşvik etmemekte, aksine dayanışma aidatı ödeyerek toplu iş sözleşmesinden yararlanmayı özendirilmektedir.

2821 sayılı Yasa, işçi sendika ve konfederasyonlarının üyelerine sağladıkları hak ve menfaatlerin üyesi olmayanlara uygulanmasını ilgili kuruluşun yazılı onayına bağlamaktadır (M.36). Ancak 2822 sayılı Yasa, bağıtlanmış bir toplu iş sözleşmesinden yararlanmada ilgili sendikanın onayının aranmayacağını belirtmektedir. Dayanışma aidatı ise normal üyelik aidatının üçte ikisi olarak belirlenmiştir.

Bu koşullarda sendikasızlaşma teşvik edilmektedir. Bu da onaylanmış Sözleşmelerin ihlalini oluşturmaktadır.

III. İŞÇİLERİN SENDİKA KARŞITI AYRIMCILIĞA KARŞI KORUNMASI

2821 sayılı Yasa, sendika yöneticileri, işyeri sendika temsilcileri ve diğer işçi temsilcileri açısından yeterli bir koruma sağlamamaktadır.

İşyerinde çalışmaya devam eden sendika yöneticileri ve sendikanın diğer organlarında görev alan kişiler, hiçbir koruma altında değildir. İşveren, bu kişileri, hiçbir gerekçe göstermek zorunda kalmadan işten çıkarabilir. Koruma, ancak Yasaya göre sayıları belirlenen ve atanan (M.34) işyeri sendika temsilcileri için geçerlidir (M.30). İşyeri sendika temsilcilerinin sayısının yasayla belirlenmesi bir hak ihlalidir. İşyeri sendika temsilcilerinin yasayla yararlandıkları güvence ise, görev süresinin sona ermesinden sonra belirli bir süre daha devam etmediği için, yetersizdir. Ayrıca, işyeri sendika temsilcisinin görevi, ilgili sendikanın toplu sözleşme yetkisinin varlığı ile sınırlı kılınmıştır. Bu yetkinin sona erdiği durumlarda, işyeri sendika temsilcisinin güvencesi de sona ermektedir. Diğer taraftan, çeşitli kurullarda işçileri temsil eden, ancak işyeri sendika temsilcisi olmayan işçiler için de bir güvence öngörülmemiştir. Konuya ilişkin kararlar aşağıda sunulmaktadır:

“Böylesi bir koruma sendika görevlileri ve temsilcileri için özellikle arzu edilmektedir, çünkü bu kişiler, sendikal görevlerini tam bir bağımsızlık içinde yerine getirebilmeleri için, sendikal görevleri nedeniyle zarar görmeyecekleri güvencesine sahip olmalıdırlar; temsilcilerin korunmasını sağlamanın yollarından biri, görevleri süresince veya görevlerinin sona ermesinden sonra belirli bir dönem içinde işten çıkarılmamalarını veya başka bir biçimde zarara uğratılmamalarını sağlamaktır.” (UK, paragraf 207)

“Komite, Sözleşme (98) ile öngörülen korumanın, hem işe alma zamanını ve hem de işin sona erdirilmesi de dahil olmak üzere istihdam dönemini kapsadığı düşüncesindedir.” (UK, paragraf 210)

“Sendika karşıtı ayrımcılığın tüm biçimleri içinde, işten çıkarma en belirgin ve aynı zamanda en ciddi sonuçları olanıdır. Ancak, diğer önlemler de sözkonusu işçi için ciddi zarara yol açabilir: Tayin, görev yerinin değiştirilmesi, derece indirimi, her tür mahrumiyet ve kısıtlama (ücretler, sosyal yardımlar, mesleki eğitim).” (UK, paragraf 212)

“Sendika karşıtı ayrımcılığa karşı koruma yalnızca işe alma ve işten çıkarmayı kapsamakla kalmamalı, fakat aynı zamanda istihdam süresinde ve özellikle tayinlerde, derece indiriminde ve işçiye zarar verici diğer davranışlarda herhangi bir ayrımcı önlemi de kapsamına almalıdır.” (ÖÖK, paragraf 695)

“Komite, sendika görevlilerinin korunmasını sağlamanın bir yolunun, bu görevlilerin, doğal olarak ciddi davranış bozuklukları dışında, hem görevde buldukları sürede veya bunun ardından belirli bir süre için işten çıkarılmamasının olduğuna işaret etmiştir.” (ÖÖK, paragraf 727)

“Bir sendikanın sözkonusu işçilerin çoğunluğunu temsil ettiği işveren tarafından kabul edilmese bile, hiç kimse bu sendikaya üyeliği nedeniyle işinde zarara uğratılmamalıdır.” (ÖÖK, paragraf 693)

Herhangi bir görevi olmayan üyelerin ise hiçbir güvencesi yoktur. İşverenin, sendika karşıtı ayrımcılık yapması durumunda, işçinin ücretinin bir yıllık tutarından az olmamak üzere bir tazminat ödemesi öngörülmüştür.

Ancak genel olarak iş güvencesinin bulunmadığı koşullarda, işçinin sendikal nedenle işten çıkarıldığını kanıtlama yükümlülüğü işçiye ait olduğundan, bu hüküm ancak çok seyrek durumlarda bir anlam ifade etmektedir. Türkiye, 158 sayılı ILO Sözleşmesini onaylamış bulunmakla birlikte, bu alandaki yükümlülüklerini de henüz yerine getirmemiştir. Halbuki, Türkiye'nin onayladığı Sözleşmeler, aşağıda da görüleceği gibi, bu konuda ciddi yükümlülükler getirmiştir:

“Komite, gerçek nedenin kişinin sendika üyeliği veya faaliyeti olması iken, uygulamada bir işçinin istihdam ilişkisine işverenin geçerli bir nedene dayanmadan hizmet akdinin sona erdirilmesinin tüm biçimlerinde yasa dışı öngörülen tazminatı ödeyerek son vermesine olanak tanıyan mevzuatın Sözleşmenin 1. maddesinin hükümlerine göre uygun olmadığı, en uygun önlemin işe geri olma olduğu görüşündedir.” (UK, paragraf 220)

“Bazı ülkelerde yasa, sendika karşıtı ayrımcılıktan suçlu bulunan işverenlere para cezası veya hapis cezası veya her ikisi gibi cezai yaptırımların uygulanmasını öngörmektedir. Bu tür yaptırımlar... sendika karşıtı ayrımcılığa karşı korumayı güçlendirebilir.” (UK, paragraf 222)

Sendika karşıtı uygulamalara karşı işçinin, sendika yöneticilerinin ve temsilcilerinin korunması, görevin sona ermesinden sonra da devam etmelidir:

“Sendika karşıtı ayrımcılığa karşı koruma, sendika üyeleri ve eski sendika görevlileri ve mevcut sendika önderleri için eşit biçimde uygulanır.” (ÖÖK, paragraf 691)

Türkiye’de bir dönem kamu sektöründe yaygın bir biçimde uygulanmaya çalışılan zorla emeklilik de bir sendikal hak ihlali oluşturabilmektedir:

“Yalnız işten çıkarma değil, fakat aynı zamanda zorunlu emeklilik de, meşru sendikal faaliyetin bir sonucu olarak uygulandığında, hiçbir kimsenin sendika üyeliği veya sendikal faaliyetler nedeniyle istihdamında zarara uğratılmaması gerektiği ilkesine ters düşecektir.” (ÖÖK, paragraf 716)

IV. İŞÇİ ÖRGÜTLERİNİN TÜZÜKLERİNİ VE KURALLARINI BELİRLEME, TEMSİLCİLERİNİ ÖZGÜRCE SEÇME VE YÖNETİMLERİNİ VE FAALİYETLERİNİ DÜZENLEME HAKKI

Sendikaların en önemli haklarından biri, işçilere ulaşabilmektir. Bu nedenle, işyerine ve işyerinin eki durumundaki koşullara ve lojmanlara girebilme önemli sendikal haklardan birisini oluşturmaktadır.

Türkiye’de bu hakkı tanıyan özel bir düzenleme yoktur. Buralara giriş işverenin iznine bağlıdır. Sendikacının işyerine veya işyerinin tamamlayıcısı durumundaki işçi koşulları veya lojmanlarına girebilmesinin güvence altına alınması gerekmektedir. Ayrıca, sayıları ve önemleri giderek artan serbest bölgelere girebilme de güvence altına alınmalıdır. Bu konudaki kararlardan biri aşağıda sunulmaktadır:

“Plantasyonlar, işçilerin yalnızca çalıştıkları değil, fakat aynı zamanda yaşadıkları özel mülktür. Bu nedenle, sendika görevlileri ancak bu plantasyonlara girerek işçiler arasında normal sendikal faaliyetleri sürdürebilirler. Bu nedenle, sendika görevlilerinin yasal sendikal faaliyet yürütmek amacıyla plantasyonlara girmelerine hemen izin verilmek zorunda olunması özel öneme sahiptir.” (ÖÖK-1985, paragraf 220)

Önemli sendikal haklardan biri, sendikaların siyasal alandaki faaliyetleridir. 1995 yılında Anayasa'nın 52. maddesinin yürürlükten kaldırılması ve 1997 yılında 4277 sayılı Yasanın kabulü ile bu konudaki yasakların büyük bir bölümü kalkmış olmakla birlikte, bazı yasak ve kısıtlamalar sürmektedir.

Anayasanın 82. maddesine göre, milletvekili seçilen sendikacılar bu görevlerine devam edememektedir. Aynı yasak, 2821 sayılı Yasanın 37. maddesinde sürdürülmüş ve mahalli idareler seçimlerinde herhangi bir organa seçilenleri de kapsayacak biçimde genişletilmiştir. Aynı Yasanın 40. maddesi ise siyasi partilerin sendikalara maddi yardımını yasaklamaktadır. Bu yasaklar da ihlal oluşturmaktadır.

Sendikalar Yasası, sendika organlarının üye sayısı konusunda alt ve üst sınırlar getirmektedir. Uluslararası Çalışma Örgütü ise bu tür düzenlemelerin yalnızca sendikaların kendi tüzüklerine ve diğer kararlarına bırakılması gerektiği kanısındadır.

“Bir örgütün yöneticilerinin sayısı sendika örgütlerinin kendilerinin kararına bağlı olmalıdır.” (ÖÖK, paragraf 364)

Mevzuatımızda, sendika yöneticisi ve işyeri sendika temsilcisi seçilme konusunda önemli kısıtlamalar söz konusudur. Anayasanın 51. maddesi, sendika ve konfederasyon yöneticiliği için en az 10 yıl fiilen işçilik yapma koşulunu getirmiştir. 2821 sayılı Yasada bu koşul yinelenmekte, sendika ve konfederasyonların genel kurul delegeliği dışındaki organlarına seçilebilmek için kuruculukta aranan şartları yinelenmektedir. 2821 sayılı Yasanın 34. maddesi ise, işyeri sendika temsilcisi seçilebilmek için de kuruculukta aranan şartları gerekli kılmaktadır.

Bu koşullar, Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi'nin Türkiye'ye ilişkin 997-999-1029 davalarına ilişkin kararında aşağıdaki biçimde değerlendirilmektedir:

“Komite bu açıdan da, 14. maddenin hala sendikada göreve ehil olabilmek için belirli bir işkolunda aşırı sayıda yıllık bir süreyle faal istihdam zorunluluğu getirdiğini kaydetmektedir. Komite bu hükmün, örgütlerin kendi temsilcilerini özgürce seçme hakkıyla bağdaştırılamaz olduğu görüşündedir; çünkü bu düzenleme yeterli özelliklere sahip kişilerin sendikal görevleri yerine getirmesini önleyebilir ve eğer sendikalar saflarında gerekli özelliklere sahip yeterli sayıda kişi bulamazlarsa, sendikaları belirli görevlilerin deneyiminden mahrum bırakabilir.” (paragraf 28)

TÜRK-İŞ'in ILO'ya yaptığı başvuru üzerine ILO Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi tarafından hazırlanan ve ILO Yönetim Kurulu'nun 1996 yılı Mart ayındaki toplantısında onaylanan raporda, sendika yöneticisi olabilmek için on yıl fiilen çalışma koşulunun sendikal çıkarlar açısından “had safhada zararlı” olduğu ve Türkiye'nin onayladığı 87 sayılı Sözleşme ile çeliştiği belirtilmektedir (paragraf 60).

“Sendika yöneticilerinin seçimleri zamanında, ilgili meslek veya işte bir yıldan daha uzun bir süre çalışıyor olmasını gerekli kılan hükümler, Sözleşme ile uyum içinde değildir.” (ÖÖK, paragraf 372)

“Mevzuat, örgütlerin sendika yöneticilerini özgürce ve engel olmaksızın seçebilmelerine ve yabancı işçilerin (en azından evsahibi ülkede makul bir süre ikamet

ettikten sonra) sendikal görevlere gelebilmesine olanak tanıyacak şekilde esnek kılınmalıdır.” (ÖÖK, paragraf 382)

“Söz konusu kişinin bütünlüğünü tartışma konusu yapmayacak ve sendikal görevlerin yerine getirilmesine zarar vermeyecek nitelikteki suçlar nedeniyle mahkum olma, sendikada görev almayı olanaksız kılıcı nedenler oluşturmamalıdır; ve herhangi bir suç nedeniyle görev almayı olanaksız kılıcı mevzuat, örgütlenme özgürlüğü ilkeleri ile bağdaştırılmaz.” (ÖÖK, paragraf 384)

2821 sayılı Sendikalar Yasası, sendika ve konfederasyon kurucularının (M.6) ve yöneticilerinin (M.42) kendilerinin, eşlerinin ve velayetleri altında çocuklarının mal bildirimlerini 3 ay içinde notere vermeleri zorunluluğunu getirmektedir. Bu zorunluluğa uymamanın yaptırımı, seçilinen görevin sona ermesidir. Bu zorunluluk ve ağır yaptırımı Sözleşmenin ihlalidir.

2821 sayılı Sendikalar Yasası, işyerinde atanabilecek işyeri sendika temsilcilerinin sayısına üst sınırlar koymuştur (M.34). Bu düzenleme sendikanın çalışmalarına bir müdahaledir ve ihlal oluşturmaktadır.

2821 sayılı Yasa, işçinin sendika ödentisinin bir aylık tutarının bir günlük çıplak ücretini geçemeyeceğini ve bu ödenti dışında bir para alınamayacağını hükme bağlamıştır (M.23). Ayrıca, sendika üyelerinin ödentilerinin işveren tarafından kesilerek sendikanın hesabına yatırılabilmesi için, işçi sendikasının yetki belgesi almış olması öngörülmüştür.

Her iki düzenleme de onaylanmış Sözleşmelerin ihlali anlamına gelmektedir. Uluslararası Çalışma Örgütü Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi, Türkiye'ye ilişkin 997-999-1029 sayılı davadaki kararında aşağıdaki değerlendirmeyi yapmıştır:

“Komite, 23/2. maddenin sendika ödentilerinin miktarını sınırlandırdığını ve 23/4. maddeye göre de sendikaların üyelerinin herhangi başka bir ödenti vermelerini zorunlu kılamayacaklarını kaydetmektedir. Komite'nin görüşüne göre, bu sorunlar sendikaların tüzüklerine bırakılmalıdır ve mevzuatla müdahale olmamalıdır.” (paragraf 33)

TÜRK-İŞ'in ILO'ya yaptığı başvuru üzerine ILO Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi tarafından hazırlanan ve ILO Yönetim Kurulu'nun 1996 yılı Mart ayındaki toplantısında onaylanan raporda, bu konudaki kararın sendika tüzüklerine bırakılması gerektiği ve mevcut uygulamanın Türkiye'nin onayladığı 87 sayılı Sözleşme ile çeliştiği belirtilmektedir (paragraf 59).

“Bir federasyonun kendisine üye bulunan sendikalardan alabileceği (ödenti) miktarı konusundaki yasal bir kısıtlama, işçi örgütlerinin ve oluşturdukları federasyonların, kendi yönetimlerini ve faaliyetlerini örgütlenme hakkına sahip olabilecekleri biçimindeki genel kabul görmüş ilkeye aykırı gözükmektedir.” (ÖÖK, paragraf 437)

Türkiye'de sendikaların harcamaları konusunda çeşitli kısıtlama ve yasaklamalar bulunmaktadır. Bunların bir bölümü hataları ve kötü niyeti önlemeye yönelikken, bir bölümü de sendikal çalışmaları kısıtlayıcı niteliktedir. Sendikalar Yasasının 33. maddesi başka sendikalara para yardımını yasaklamaktadır. Sendikaların herhangi bir biçimde borç vermeleri yasaktır (M.44). Sendikalar gelirlerinin en az yüzde 10'unu eğitime ayırmakla yükümlüdür (M.44). 3308 sayılı Çıracılık ve Meslek Eğitimi Yasası, sendikaların eğitim maksadıyla ayırdıkları payların yüzde 25'inin Çıracılık, Mesleki ve Teknik Eğitimi Geliştirme ve Yaygınlaştırma Fonu'na yatırılmasını zorunlu kılmaktadır (32/2/h).

Bu düzenlemeler de sendika kaynaklarının kullanımı konusundaki ILO düzenlemelerinin ihlalidir. Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi'nin aşağıdaki kararı bu ilkeyi açık bir biçimde ifade etmektedir:

“Bir sendikanın kendi fonlarını normal ve yasal sendikal amaçlar doğrultusunda arzu ettiği gibi yönetme ve kullanma özgürlüğünü kısıtlama hakkını yetkililere veren hükümler, örgütlenme özgürlüğü ilkeleri ile bağdaştırılamaz.” (ÖÖK, paragraf 438)

Sendikalar Yasasına göre, sendikalara siyasi partilerin, derneklerin, esnaf ve küçük sanatkarlar kuruluşlarının, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve vakıfların para yardımıyla bulunması yasaktır (M.40).

Bu yasağın çiğnenmesi durumunda öngörülen ceza, yardımı yapan kuruluşun sorumluları için bir yıldan üç yıla kadar hapis, yardımı alan sendika veya konfederasyonun yetkili sorumluları için de altı aydan bir yıla kadar hapis cezasıdır. Bu düzenleme, onaylanmış Sözleşmelerin ihlalidir.

Sendikalar Yasasına göre sendika ve konfederasyonların genel kurulları dört yılda bir veya daha kısa sürede toplanmak zorundadır (M.12). Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi ise bu konunun yasayla değil, örgütlerin kendi kararlarıyla düzenlenmesi gerektiği kanısındadır:

“Görev sürelerinin belirlenmesi sendikaların kendilerine bırakılmalıdır.” (ÖÖK, paragraf 359)

Bugüne kadar sendika-karşıtı bir anlayışla kullanılmamakla birlikte, Devlet Denetleme Kurulu'nun sahip olduğu yetkiler de ILO Sözleşmelerinin ihlali anlamına gelmektedir. 1.4.1981 gün ve 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması hakkında Yasa'ya göre, Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, her düzeydeki işçi mesleki kuruluşunda her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeyi yapabilmektedir (M.2).

Sendikalar Yasasına göre, bir işçinin Türkiye'de sendika kurabilmesi, sendika yöneticisi olabilmesi veya işyeri sendika temsilcisi olarak atanabilmesi için, Türk vatandaşı olması gerekmektedir (M.5).

Uluslararası işgücü hareketliliğinin iyice arttığı günümüzde, bu tür düzenlemeler önemli sorunlar yaratabilmektedir. Bu düzenleme, Türkiye tarafından onaylanmış Sözleşmelerin ihlalidir. Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi, Türkiye'ye ilişkin 997-999-1029 sayılı davalara ilişkin kararında aşağıdaki görüşleri açıklamıştır:

“Komite, ehil olma koşulları ile ilgili olarak, yabancıların bir sendika kuramadıklarını (madde 5) ve sendikada görev için aday olmadıklarını (madde 14) kaydetmektedir. Komite ve Sözleşmelerin ve Tavsiye Kararlarının Uygulanması Konusunda Uzmanlar Komitesi'nin her ikisi de, bu tür hükümlerin, örgütlerin kendi yöneticilerini engel olmaksızın seçebilmelerine olanak tanıyacak ve yabancı işçilerin, en azından evsahibi ülkede makul bir süre ikamet ettikten sonra, sendikal görevlerde bulunmasına olanak tanıyacak biçimde esnek olması gerektiği düşüncesindedir.” (paragraf 26)

V. SENDİKALARIN FAALİYETİNİN İDARİ KARARLA DURDURULMASI

Sendikanın feshedilmesi, fesholması veya kapanması durumunda mal varlığının ne olacağı önemli bir konudur. 2821 sayılı Yasanın 46. maddesine göre, fesholan veya feshedilen sendikanın mal varlığı, tüzükle veya feshe karar veren genel kurul kararı ile bu Kanuna göre kurulmuş aynı nitelikteki bir kuruluşa bırakılmış olmadıkça, varsa üyesi bulunduğu konfederasyona devredilir.

Konfederasyon bu devir işlemi kabul etmezse, sözkonusu sendika konfederasyon üyesi değilse veya fesholan veya feshedilen konfederasyonun kendisi ise, sözkonusu malvarlığı İş ve İşçi Bulma Kurumu'na devredilir.

Sendika ve konfederasyon mahkeme kararıyla kapatılırsa, malvarlığı başka hiçbir koşul aranmadan İş ve İşçi Bulma Kurumu'na verilir.

İlgili maddeye göre, fesholan, feshedilen veya kapatılan sendikanın ve konfederasyonun mal varlığı ve parası, başka hiçbir gerçek veya tüzel kişiye, kuruluşa veya kuruma devredilemez, üyeler arasında paylaştırılmaz. Bu düzenleme, aşağıdaki kararlarda da gözüleceği gibi, Türkiye tarafından onaylanmış bulunan Sözleşmelerin ihlalidir.

“Bir sendikanın varlığı sona ererse, malvarlığı onu izleyen örgütlenmeye devredilmelidir veya kendi tüzüğüne göre dağıtılmalıdır; ancak, özel bir kuralın bulunmadığı durumda, malvarlığı sözkonusu işçilere devredilmelidir.” (ÖÖK, paragraf 685)

Sendikanın “tasfiyesi durumunda malvarlığının devredilmesi ile ilgili olarak, sonunda, tasfiye edilen örgütün üyelerine dağıtılmalı veya onun selefi olan örgüte devredilmelidir. Ancak şurası açıkça anlaşılmalıdır ki, bu kavram, tasfiye edilen sendikanınlarla büyük ölçüde karşılaştırılabilecek amaçları aynı ruhla izleyen bir örgütü anlatmaktadır.”(ÖÖK, paragraf 686)

VI. SENDİKALARIN FEDERASYON KURMA VE ULUSLARARASI ÖRGÜTLERE ÜYE OLMA HAKKI

2821 sayılı Sendikalar Yasası, yalnızca ülke çapında ve işkolu düzeyinde faaliyet gösterecek sendikaların ve konfederasyonların kurulmasına izin vermektedir (M.3). Diğer bir deyişle, federasyon ve il-bölge birliklerinin kurulması yasaktır. Bu yasaklama, aşağıdaki alıntılarda da görüldüğü gibi, onaylanmış Sözleşmeler açısından bir ihlaldir.

“87 sayılı Sözleşmenin 2. maddesinde yer alan ve işçilerin kendi tercih ettikleri örgütleri kurabilme ve bunlara üye olabilme hakkına sahip olacakları ilkesi, bu örgütlerin kendileri için de kendi tercih edecekleri federasyonlar ve konfederasyonlar kurabilme ve onlara üye olabilme hakkı anlamına gelmektedir.” (ÖÖK, paragraf 606)

“Daha üst düzey örgütlerin kurulması için asgari bir sayıda sendika veya federasyonu zorunlu kılan ve belirli bir yörede veya bölgede farklı faaliyetlerde bulunan sendikaları ve federasyonları biraraya getiren federasyonların ve konfederasyonların kurulmasını önleyen mevzuat, 87 sayılı Sözleşmenin 5. maddesi ile bağdaştırılmaz.” (ÖÖK-1985, paragraf 510).

“Sendikaların bölgesel düzeyde aynı veya farklı mesleklere ait sendikaların oluşturduğu birlikleri kurma veya bunlara üye olma hakkı üzerindeki doğrudan veya dolaylı herhangi bir kısıtlama, örgütlenme özgürlüğü ilkeleri ile uyum içinde olmayacaktır.” (ÖÖK-1985, paragraf 515)

26 Mart 1987 gün ve 3335 sayılı Yasaya göre, uluslararası örgütlerin kurulabilmesi ancak Bakanlar Kurulundan ön-izin alınmasına bağlıdır (M.1). Diğer bir deyişle, kurulu uluslararası örgütlere üye olmada geçmişte varolan ön-izin kaldırılmış olmakla birlikte, yeni bir uluslararası örgütün kuruculuğu için ön-izin aranmaktadır. Bu düzenleme de bir ihlal oluşturmaktadır:

“Komite, işçi örgütlerinin, tam bir özgürlük içinde, kendi tercih ettikleri herhangi bir uluslararası işçi örgütüne üye olmalarının önüne hiçbir engel konmaması gerektiği gerçeğine verdiği önemi vurgulamıştır.” (ÖÖK, paragraf 625)

“Bir sendikanın uluslararası düzeydeki üyeliği için hükümet izninin alınmasını gerekli kılan mevzuat, sendikaların uluslararası örgütlere özgürce ve gönüllü olarak üyelikleri ilkesi ile bağdaştırılmaz.” (ÖÖK, paragraf 627)

Sendikaların ve konfederasyonların, kendilerinin veya Türkiye Cumhuriyeti'nin üyesi bulunduğu uluslararası kuruluşlardan başka dış kaynaklardan yardım alabilmeleri, Bakanlar Kurulu'nun iznine bağlıdır (M.40).

Bu hükmün ihlali durumunda öngörülen ceza, kuruluşun üç aydan altı aya kadar kapatılması ve alınan yardımın Hazineye aktarılmasıdır (M.56). Ayrıca, bu kuruluşun yöneticilerine de bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası öngörülmektedir (M.59/7). ILO ilkeleri ise bu kısıtlamaların kaldırılmasını öngörmektedir:

“Sendikalar sendikal faaliyetlerinde uluslararası mali yardım almada önceden izin almak zorunda bırakılmamalıdır.” (ÖÖK, paragraf 633)

Uzmanlar Komitesi, Filipinler'de, diplomatik misyonlar aracılığıyla sunulan projelerin finansmanı için yetkililerden önceden izin alınması koşulu konusunda şunları söylemektedir:

“Komite'ye göre, bu hükümlerin, sendikaların normal ve yasal sendikal amaçlarla ülke dışından ve özellikle uluslararası işçi örgütlerinden kaynak almalarını önlememesi için gereken adımlar atılmalıdır.” (UK, paragraf 197, dipnot 20)

Yürürlükteki mevzuata göre, sendikacıların ülke dışına çıkmasından veya yabancı sendikaların ülkemize gelmesinden önce, Dışişleri Bakanlığının ve ilgili Bakanlıkların görüşü alınarak İçişleri Bakanlığından izin alınması zorunluluğu vardır (2908 sayılı Dernekler Yasası, M.43).

Bu zorunluluğun yerine getirilmemesi durumunda, 3 aydan 6 aya kadar hapis cezası öngörülmektedir (M.82). Uluslararası ilişkilerdeki bu kısıtlama, onaylanmış Sözleşmelere göre bir ihlal oluşturmaktadır.

“Sendikacıların uluslararası sendika toplantılarına katılmaları temel bir sendikal haktır ve hükümetler bu nedenle, seyahat belgelerinin verilmemesi gibi, işçi örgütlerinin temsilcilerinin bu konudaki yetkilerini tam bir özgürlük ve bağımsızlık içinde yerine getirmelerine engel olacak herhangi bir önlemden kaçınmalıdır.” (ÖÖK, paragraf 151)

“Toplanma özgürlüğü uluslararası toplantıları da içermektedir. Bir işçi veya işveren örgütünün bir görevlisinin bu tür toplantılara katılmasını veya bu toplantılarda bulunmasını önleyen herhangi bir önlem, 87 no.lu Sözleşmenin 3. maddesinde yer alan güvenceler konusunda ciddi bir kısıtlamadır.” (UK, paragraf 36)

SONUÇ

Çalışma mevzuatımız ve diğer alanlardaki birçok düzenleme, Türkiye tarafından onaylanmış bulunan 87 ve 98 sayılı Sözleşmelerin sendikalaşma hakkı ve özgürlüğüne ilişkin gereklerini karşılamaktan uzaktır.

Aynı yetersizlik, toplu pazarlık hakkı, grev hakkı, iş güvencesi, kamu ihalelerinde iş alan işverenlerin yükümlülükleri başta olmak üzere, diğer birçok konuda da söz konusudur.

Bu konularda Türkiye'nin yükümlülüklerinin bilinmesi, bu hak ve özgürlüklerimizi kullanabilmek için vereceğimiz mücadeleyi daha da güçlü kılacaktır.

