

# ÖRGÜTLENME ÖZGÜRLÜĞÜ VE TOPLU PAZARLIK AÇISINDAN ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ İLE SINIRLI GENEL BAKIŞ VE DEĞİŞİKLİĞİN GETİRECEĞİ OLASI SORUNLAR

**Dr.Mustafa Kılıçoğlu**  
**Yargıtay 9. Hukuk Dairesi Başkanı**

## **1-Tarihsel Süreç İçerisinde Sendikal ve Toplu Pazarlığa İlişkin Düzenlemeler.**

Her ülke, genel olarak çalışma düzenini yaşadığı siyasi iklim düzleminde hazırlar. Bu bağlamda zaman içerisinde uluslararası sözleşmeler ve normlarla uyum sağlamaya çalışır. Etki-tepki çalkantılarının hukuki şekle bürünmesi onun geçerliliğini sürekli kılmaz. Sık sık değişir.*Toplumsal-Normlar ve siyasi çalkantıların şiddeti* doğrultusunda özellikle *ayrıntılı düzenlemeler yapılır*. Halbuki özellikle anayasalar ne kadar ayrıntılı düzenlenirse o kadar değişim ihtiyacı doğurur. Kısa zamanda toplumsal devinimler anayasanın o hükmünü adaletsiz kırar. Üst normlarla uğraşılırken ekonomik değişimler doğrultusunda hukuk ve ekonominin *dengeli uyumunun* nasıl sağlanacağı konusu gözardı edilir.

274 Sayılı Sendikalar Kanunu ile 275 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Greve ve Lokavt Kanunu 1961 Anayasasının ışığı altında demokratik özgürlükçü normları içerisinde barındırmıştır. Çünkü 1961 Anayasa'sı Dünyanın en özgürlükçü ve aydınlık anayasalarından biriydi.

Kısaca söz edecek olursak “ sosyal devlet” ilkesi Anayasaya alınmıştır. “ Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler başlığı altında anayasal güvence altına alınmıştır. Sendikal örgütlenme (m 46), toplu pazarlık ve grev hakları (m 47) düzenlenmiştir. Memur Sendikaları Kanununun 1965 de yasalasmıştır. ( *Kutal, Metin: “Toplu Pazarlık Sistemi Açısından Anayasada 5982 Sayılı Yasa ile Yapılan Son Değişiklikler”* , Mercek, Sayı 50, Temmuz 2010, sh 16).

1982 Anayasası 1961 Anayasasına tepki olarak gelmiştir. Çünkü 1961 Anayasası ışığı altında var olan siyaset 12 Eylül 1980 Darbesiyle tasfiye edilmiştir. Çalışma hukukunda öncelikle Anayasa bağlamında toplu pazarlık ve örgütlenme açısından sınırlamalara tabi olmuştur. Keza 2821 ve 2822 Sayılı Yasalarda da sınırlamalar şekillendirilmiştir.

1982 Anayasasının'da 51,52,53 ve 54 maddelerde bu sınırlamalar öne çıkar.

## 2-Somut Olarak Örgütlenme Özgürlüğü ve Toplu Pazarlık Konusunda Normatif Sınırlandırmalar.

### A-Anayasal Açıdan Sınırlandırmalar:

- 1982 Anayasası m 51/f.3 aynı zamanda ve aynı iş kolunda birden fazla sendikaya olunamayacağı vurgulanmıştır.
- 1982 Anayasası m 53/f.3 de kamu görevlilerine toplu görüşme hakkı verilmiş olup toplu iş sözleşmesi hakkı verilmemiştir.
- 1982 Anayasası m 53/son fıkra aynı iş yerinde aynı dönem için, birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamayacağı ve uygulanamayacağı ifade edilmiştir.
- 1982 Anayasası m 54/f-3 de, grev esnasında greve katılan işçilerin ve sendikanın kasıtlı veya kusurlu hareketleri sonucu, grev uygulanan iş yerinde sebep oldukları maddi zarardan sendika sorumlu kılınmıştır.
- Anayasa m 54/f-7 de siyasi amaçlı grev ve lokavt, dayanışma grev ve lokavtı, genel grev ve lokavt, işyeri işgali, işi yavaşlatma, verimi düşürme ve diğer direnişlerin yapılamayacağı açıklanmıştır.

### B-2821 ve 2822 Sayılı Yasalar Açısından Sınırlandırmalar.

Genel olarak Anayasal düzenlemelere koşul sınırlandırmalar bulunmaktadır.

2821 Sayılı Kanunun 22/f-1 de işçi ve işverenlerin *aynı zamanda ve aynı işkolunda* birden çok sendikaya üye olamayacağı. Birden çok sendikaya üye olunması durumunda, sonraki üyelikler geçersiz olacağı belirtilmiştir.

Aynı Yasanın 25/f-3 de, kanuni grev için aranan koşullar gerçekleşmeden yapılan greve kanun dışı grev olduğu ifade edildikten sonra siyasi amaçlı grev, genel grev ve dayanışma grevi kanun dışı grev olduğu, işyeri işgali, işi yavaşlatma, verimi düşürme ve diğer direnişler hakkında kanun dışı grevin müeyyidelerinin uygulandığı belirtilmiştir.

Öte yandan 47/f-3 de de grev esnasında greve katılan işçilerin ve sendikanın kasıtlı veya kusurlu hareketleri sonucu, grev uygulanan işyerinde sebep oldukları maddi zarardan sendika sorumlu olduğu açıklanmıştır.

Son olarak 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikalar Kanununun 35.maddesinde 34.maddeye göre Kamu İşveren Kurulu ile Kamu Görevlileri Sendikaları ile bunların bağlı oldukları konfederasyonlar arasında yapılan toplu görüşmelerin anlaşmaya varılmaması durumunda Uzlaştırma Kurulunca çözüleceği ancak anılan kurul kararının tarafları bağlayıcı özelliği olmadığı. Nihai kararın Bakanlar Kurulunca verileceğidir.

### **3-Yasa Koyucu ve Sınırlayıcı Normatif Düzenlemelerin Uluslararası Sözleşmeler Karşısındaki Konumu.**

Anayasanın ve 2822, 4688 Sayılı Düzenlemeler temelinde 87 ve 91 sayılı İLO sözleşmeleriyle uyum içinde olduğu söylenemeyecektir. Bu düzenlemeler Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 87 sayılı "Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin Sözleşmenin" ikinci ve dördüncü maddesi ile 98 sayılı "Teşkilatlanma ve Kollektif Müzakere Hakkı Prensiplerinin Uygulanmasına İlişkin Sözleşmesi" ile çelişmektedir.

#### **4-Anayasal Değişikliğe Yönelik Eleştiriler.**

##### **A) Sendika Çevrelerinin Eleştirisi:**

Çalışma Bakanı, yapılan değişikliklerin Uluslararası sözleşmelerle çelişkilerin giderilmesi amacıyla yapılması, özgürlük ve hakların genişletilmesi işçilerin üretim isteklerini arttıracacağı düşüncesindedir. (Dinçer, Ömer: "Anayasa ve Değişiklikleri ve Çalışma Hayatı" Mercek, S: 59, Temmuz 2010, sh 8,9 )

Eleştirilerde özellikle işveren sendikaları Anayasanın m 54/f-3 deki değişikliğin işçiye idelojik hareket olanağı vereceği, iktidara ve işverene idelojik olarak karşı olan, gerek işçiye gerek işçi sendikasına, işverene zarar verme olanağı Anayasa ile tanıma ve koruma, mülkiyetin sokak hareketine terki olacağı (Baydur, Refik:"Anayasa ve Sendikalarımız", Mercek S 59, Temmuz, 2010 sh 33). Söz konusu değişikliklerin çalışma barışını olumsuz yönde etkileceği. Oluşturulan belirsizlik ortamı ve grev hakkının kötüye kullanımlarına neden olacağı ve uzun vadede ülke ekonomisinin zarar göreceği (Matraş, Hakkı: Mercek, S:59, Temmuz 2010, sh 41). Öte yandan sendika enflasyonu nedeniyle toplu iş sözleşmelerinin gecikmesi ve haklı olarak işçilerin *hırçınlaşması*. Sendikal rekabet nedeniyle ortaya çıkan işyeri *huzursuzluğu* . Bunların işçi ve *üretim üzerinde olumsuz etkilerin artması*. Farklı sendika üyelikleri nedeniyle *birbirine yabancılaşan* işçi topluluğu sarı *sendikacılığın devreye girme olasılığı*.(Coşkun , Solmaz: "Türkiye'de Endüstriyel İlişkiler Nereye Gidiyor?" (Mercek, S:59, Temmuz 2010, sh 61-63)Türk Endüstri İlişkilerine *zarar vereceği çalışma barışını bozabilecek* nitelikte olduğu belirtilmiştir. (Pirler,Bülent: "Kalkınma, İstikrarsız Bir Çalışma Hayatı Üzerine Bine Edilemez", Mercek, S: 59, Temmuz 2010 sh 115).

İşçi Sendikası liderleri, anayasal değişiklikleri olumlu bulmuşlardır. (Kumlu, Mustafa "Uzlaştırıcı Sivil Bir Anayasa", Çelebi, Süleyman: "Hedef Özgürlükçü, Eşitlikçi, Demokratik ve Sosyal Bir Anayasa Olmalıdır"; Uslu, Salim : "Yeni Anayasa Demokrasi Ve Hukuk Açısından Bir İlerlemedir", Mercek, S:59, Temmuz 2010).

## **B) Öğretide Öne Çıkan Eleştiriler:**

Öğreti konuya ihtiyatlı yaklaşmıştır.Sorunların Anayasal değişiklikleri ile çözülemeyeceği, 87 sayılı Sözleşmeyle ulusal mevzuatın uyumlu kılınması yönünde Anayasa değişikliğine gitmeksizin de çok şey yapılabileceği. Türkiyenin açılan bir *eylem* programı hazırlanması ve bunu bir takvime bağlayıp adım adım gerçekleştirmeye çalışması zorunlu olduğu ifade edilmiştir. (Centel, Tankut: “99. Uluslararası Çalışma Konferansı Kararları Bağlamında Türkiye 'deki Gelişmelerin Değerlendirilmesi”, Mercek, S:59, Temmuz 2010, sh39).

### **a a) 51.madde değişikliğine yapılan eleştiriler.**

Anayasa m 51 de yapılan değişikliğin İLO normlarına uygun olduğu, ancak hükümetin 87 sayılı sözleşmenin ikinci maddesi nedeniyle yapılan eleştiriye karşı, hükümetin işçinin üyelikten çekildikten sonra serbestçe üye olabileceği yanıtı karşısında, İLO yetkili organları da bu hususta fazla ısrarlı olmadıklarını geçmişteki uygulamalarda hileli yollarla toplu iş sözleşmesi yetkisi alındığını, sözleşme yetkisini hileli yoldan ele geciren sendikanın check-off tan yararlanarak güçlendiğini, böylece işçilerin dahi tanımadığı yüzlerce sendikanın parçalanmış zayıf bir sendikacılık hareketi ortaya çıkaracağını ileri sürülmüştür (Kutal: sh, 19).

İşçinin aynı işkolunda birden fazla sendikaya üye olunması yetki uyuşmazlıklarında sorunlar yaratacağı belirtilmiştir. (Kutal: sh19)

Öte yandan Anayasanın m 51/f.3 deki düzenlemenin gereksiz olduğu, ayrıntılı hükümlerin yasaya bırakılması gerektiği savunulmuştur. (Tuncay, Can: “Anayasanın İş Hukukuna İlişkin Bazı Maddelerinde Yapılan Değişikliklerin Değerlendirilmesi”, Mercek, S 59, Temmuz 2010, sh 54) Bu görüşe ilaveten 2821 sayılı Sendikalar Kanununun 22.maddesindeki düzenlemenin korunması gerektiği vurgulanmıştır. (Demir, Fevzi, “Anayasa Değişikliklerin Toplu İş Sözleşmesi Düzeni ve Sendikaların Geleceği Açısından Değerlendirilmesi”, Mercek, S: 59, Temmuz 2010, sh 68) Diğer bir sonucun bir işyerinde en fazla üyesi olan sendikanın toplu iş sözleşmesi yapılabileceği, sendikaların işçileri üye yapmak için her yolu deneyeceği. Ayartma olaylarının sıklaşacağı. “ Sendikal seyyaliyetin” yoğun biçimde çalışacağı, huzursuzluk ve gerginlik yaratacağı vurgulanmıştır. ( Aktay, Nizamettin: “ TBMM'nin Kabul Ettiği Anayasa Değişikliklerinin Çalışma Hayatına Muhtemel Etkileri”, Mercek, S: 59, Temmuz 2010, sh 91).

Farklı bir eleştiride ise, aynı iş kolunda birden fazla sendikaya üye olunması, ancak *esnek istihdamın yaygın olduğu çalışma ilişkisinde anlamlı olacağı belirtilmiştir.* Bunun da işyerinin sadece aynı işkollarında, birden fazla işyerinde istihdam edilmesi halinde ortaya çıkabileceğine dikkat çekilmiştir. (Hekimler,

Alpay: “Anayasa Değişikliği Paketenin Türk Sendikacılığı Üzerine Muhtemel Etkileri”, Sayı 59, Temmuz 2010, sh 129).

**b b) 53. maddede yapılan değişikliğe yapılan eleştiriler.**

Öğreti genel olarak kamu görevlilerine toplu iş sözleşme hakkı verilmesi olumlu bulunmuştur. Ancak maddeye eklenen son fıkrada yasama organına sınırlama koyma hakkı vermektedir. Sınırlamalar toplu iş sözleşmesinin kapsamı, istisnaları, toplu iş sözleşmesinden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yürürlüğü, emeklilere yansıtılması gibi önemli hususlardır (Kutal: sh 20).

Keza kamu görevlilerinin toplu pazarlık sırasında uyuşmazlık çıkması halinde, “Kamu Görevlileri Hakem Kurulu” nca verilen kararların bağlayıcı olması genel olarak olumlu adım kabul edilmiştir. (Kutal: sh 20; Dereli: sh 27; Tuncay: sh 55)

Anayasanın m 53/son'un kaldırılmasıyla *çok düzeyli* toplu pazarlık sistemine gideleceği. İş kolları ve işyeri- işletme toplu iş sözleşmelerinin batı avrupa ülkelerinde başarıyla uygulandığı. İş koluna ilişkin toplu iş sözleşmelerinin iş kolları ihtiyacına göre, işyeri-işletme düzeyinin ise işyeri ve işletme ihtiyaçları için yapılabileceği ifade edilmiştir.(Kutal: sh 21). Ancak 275 sayılı TISGLK dönemindeki hükümlerin çatışması problemiyle karşılayacağı sorununa dikkat çekilmiştir ( Tuncay: sh55, 56) Öte yandan hükmün Anayasadan kalkmasını olumlu bulan ancak 2822 sayılı Kanun da değişikliğe sıcak bakılmamıştır. ( Demir: sh 70)

Almanya örneğinden hareketle bir görüşe göre, işkolu veya işkolları düzeyinde bağitlanan toplu iş sözleşmelerinin daha çok, iş güvenliği ve sağlığı mesleki eğitim, ileri eğitim, sosyal güvenliğe ilişkin olduğu, ücret gibi spesifik ve ülkenin ekonomik gelişimine yönelik konularda ise işletme ve işyeri düzeyinde belirlenebileceği anlatılmıştır.( Hekimler: sh 131)

**c c) 54 maddede yönelik eleştiriler.**

54/f.3 de greve katılan işçilerin işyerine verdikleri zarara ilişkin hükmün Anayasada yer alması doğru olmadığı ifade edilmiştir. (Kutal: sh 22, Dereli: sh 29). Ancak değişikliği isabetsiz bulan ve değişik gerekçenin inandırıcı kabul etmeyen görüşlerde bulunmaktadır. Grevi yasa dışılığa iteceği eleştirisi getirilmektedir. ( Tuncay: sh 56). Öte yandan işçilerden zararı karşılamanın zor olacağı ileri sürülmüştür.( Demir: sh 72).

Farklı bir görüşte ise zararın doğrudan eylemi organize eden sendikadan alınabileceği ileri sürülmüştür(Hekimhan: sh 132).

54/f.7 de siyasi amaçlı grev ve lokavt, dayanışma grevi, genel grev ve lokavt, işyeri işgali, işi yavaşlatmaya ilişkin hükmün kaldırılması isabetli bulan ( Kutal: sh 22) olduğu gibi değişikliğin hukuk ilkeleriyle bağdaşmadığı ( Tuncay: sh 56) ifade edilmiş, özellikle karşılaştırmalı hukukta siyasi grevin genellikle *bir iş mücadelesi aracı olarak hukuka* uygun olmadığı ileri sürülmüştür(Caniklioğlu, Nurşen: “Siyasi Grev ve İşyeri

Eylemlerinin Yasaklanmasına İlişkin Anayasal Düzenlemenin Kaldırılması ve Sonuçları”, Sicil, S: 59, Temmuz 2010, sh121) Öte yandan yapılan Anayasal değişikliğin Yasalarda var olduğu vurgulanmıştır( Ünsal, Engin: “Anayasa Değişikliğinin Kanun Dışı Greve Etkisi”, Mercek, S: 59, Temmuz 2010, sh 145)

Normlar gerçeklere uygun olduğu sürece hayatiyetini sürdürür. Aksi halde kağıt üzerinde kalır. En kötüsü de büyük adaletsiz sonuçlara neden olur. Norm koyma ciddi ve hazırlığı büyük özen isteyen bir çalışmayı gerektirir. Günümüz gerçeğine tamamiyle uygun geleceği kucaklamalıdır. Toplumun sosyal ve ekonomik ihtiyacını giderici nitelikte olmalıdır. En tehlikelisi populist düşüncenin sonucu olmamalıdır. *Türkiyenin reel gerçekleri ile örtüşmelidir.* Anayasal ise geniş bir mutabakatı gerektirir. Çünkü Anayasalar bir *toplum sözleşmesidir.* Bu çatı altında görüşümüzü kademeli olarak dillendirirsek:

- Anayasadaki değişiklikler/iptaller uyum yasaları ya da mevcut özel yasalarda yapılacak değişikliklerle biçimlendirilmedikçe pratik bir anlamı olmayacaktır.

- *Çok düzeyli* toplu pazarlık sistemi *esnek çalışma türlerinde uygulanmalıdır.*

- Özel yasalarda dengeli ve uyumlu bir düzenleme yapılmadığı takdirde zaten Devlet Kurumları dışında sürekli erozyona uğrayan *sendikal örgütlenme daha hızlı bir ivme ile azalacaktır.* Sendikalar sadece tabela olarak kalacaktır.

- Sarı sendikacılığı engelleyici normlar düzenlenmelidir.
- Sendika üyeliği yargılamaya gerektirmeyecek şekilde sağlam bir prosedüre bağlanmalıdır. Hile cezai yaptırımla kuvvetlendirilmelidir.

- Uyum yasalara yargılamayı ve yorumu gerektirmeyen sade edille kaleme alınmalıdır.

- İşverenlerin rekabetini engelleyecek üretime zarar verecek toplu pazarlık normlarından kaçınmalı. Ancak işçi hakları en titiz şekilde korunmalıdır.