|  |  |
| --- | --- |
|  | **REX/382**  **AB-Türkiye Karma İstişare Komitesi** |

**TR**

Brüksel,

**AB-Türkiye Karma İstişare Komitesi 32’inci Toplantısı (KİK)   
  
7-8 Kasım 2013**

**TASLAK ORTAK RAPOR**

**Türkiye’de Sendikal Hakların Durumu**

**RAPORTÖRLER**

**Prof. Dr. Rüçhan Işık**

AB-Türkiye Karma İstişare Komitesi III. Grup (Çeşitli Çıkar Grupları) Üyesi

Türk Endüstri İlişkileri Derneği Ankara Temsilcisi

Avrupa Sosyal Haklar Komitesi Üyesi

**Sayın Annie Van Wezel**

Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi Üyesi -İşçi Grubu, Hollanda

Uluslararası İlişkiler ve Avrupa İlişkileri Politika Danışmanı, Hollanda Sendikalar Konfederasyonu (FNV)

# **Giriş**

## 2004’te Hague’de gerçekleştirilen 18’inci toplantıdan beri sendikal haklar, AB-Türkiye KİK’in gündeminde yer almaktadır. AB-Türkiye KİK, Türkiye’de sendikal hakları birçok defa ele almış ve konuya ilişkin çalışmalarının bir dönüm noktası olarak, 2007’de Brüksel’de gerçekleştirilen 22’inci KİK toplantısında Sayın Rüçhan Işık ve Sayın Tom Etty tarafından sendikal hakların durumunu değerlendiren bir rapor sunulmuştur. 2008’de sendikal hakların durumuna ilişkin iki yeni ve kapsamlı rapor Sayın Rüçhan Işık ve Sayın Sandy Boyle tarafından hazırlanmıştır.

## KİK sendikal haklar konusunun gündemin üst sıralarında yer alması gerektiğine dikkat çekmiş ve bu kararı takiben 2008’de ortak raporun güncellenme hazırlıkları için Sayın Rüçhan Işık ve Sayın Sandy Boyle yetkilendirilmişlerdir. Güncellenmiş ilk taslağın 2012’deki 29’uncu AB-Türkiye KİK toplantısında sunulması planlamış ve KİK görüşleri doğrultusunda, yapılacak olan mevzuat değişikliğini de kapsayacak bir şekilde, konunun kapsamlı bir biçimde ele alınması amacıyla raporun sunumu ertelenmiştir. Eş-raportörler Prof. Dr. Rüçhan Işık ve Sayın Annie Van Wezel’in, tüm sosyal taraflarla ve sendikalara ilişkin yeni mevzuatın incelenmesinden sonra hükümet temsilcileriyle tam bir müzakere yürüterek raporun hazırlanma sürecini yürütmelerine de karar verilmiştir.

## Bu yeni yetkilendirme süresinde, mevzuat değişikliği Anayasal değişliklerle başlayıp TBMM tarafından kabul edilmiştir. Benzer şekilde, Anayasada yapılan değişiklikler 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu yerine 2012[[1]](#footnote-2) Nisan ayında 6289 sayılı Kanunundüzenlemesinin önünü açmıştır. Bunun yanı sıra 18 Ekim 2012’de, 2821 ve 2822 sayılı Kanunların yerini alan 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu kabul edilmiştir[[2]](#footnote-3).

## 2821 ve 2822 sayılı Kanunlar askeri yönetim döneminde yapılmıştır ve ILO’nun 87 ve 98 sayılı Sözleşmeleri ile Avrupa Sosyal Şartının gerekliliklerini yerine getirmekten çok uzaktır. Türkiye 87 sayılı Sözleşmeyi 1993’te, 98 sayılı Sözleşmeyi ise 1952’de onaylamıştır. Bilindiği gibi bu sözleşmeler, işçilerin ve işverenlerin örgütlenmesini ve çıkarlarını ortak bir biçimde kendi iradeleriyle savunmasını garanti altına almaktadır. 87 sayılı Sözleşme örgütlenme özgürlüğü ve örgütlenme hakkını korurken 98 sayılı Sözleşme sosyal tarafların toplu pazarlık hakkını korumaktadır. 87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmeleri aynı zamanda AB müktesebatının ve uygulamalarının da bir parçası olup Sosyal Politika ve İstihdam başlıklı 19’uncu Faslın açılmasındaki temel ölçütlerden biridir. Türkiye hükümeti yeni mevzuat değişikliğiyle, kanunlarını ILO sözleşmeleri ve Avrupa Sosyal Şartıyla uyumlu bir hale getirme niyetini ortaya koymaktadır[[3]](#footnote-4).

## Eş-raportör sosyal taraflar ve hükümet temsilcileriyle olan müzakerelerini 18-19 Aralık 2012 tarihlerinde gerçekleştirmiştir. Raportörler KİK’te yer alan veya yer almayan, kamu sektöründeki ve özel sektördeki işçi ve işveren örgütleri olmak üzere tüm sosyal taraflarla görüşmüştür. Raportörler ayrıca, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun hazırlanma aşamasına yakından dahil olan hükümet temsilcileri, ILO ve AB Türkiye Delegasyonu temsilcileri ile de müzakerelerde bulunmuştur[[4]](#footnote-5). Bu müzakereler, doğru bilgiye ulaşmak ve sosyal tarafların önyargısız görüşlerini almak amacıyla bir birinden bağımsız gerçekleştirilmiştir.

## Eş-raportörler, görüşlerini aldıkları herkese açık sözlülükleri ve samimiyetleri dolayısıyla teşekkür eder. Görüşülen kişiler, müzakere sürecinde kendi kurumsal bilgilerini, konulara ilişkin bakış açılarını paylaşmışlar, yeni kanunlara ilişkin değerlendirmelerini ve uygulamaya yönelik endişe ve değerlendirmelerini özgür bir biçimde dile getirmişlerdir. Görüşülen kişiler bu sayede, eş-raportörlere, ilgili kanuni değişikliklere yönelik kendi algılarının ve de gelecekte ortaya çıkabilecek sorun alanlarına ilişkin kendi endişelerin neler olduğunu anlama fırsatı tanımışlardır.

## Brüksel’deki 32’inci AB-Türkiye KİK toplantısına sunulan bu rapor eş-raportörlerin bulgularını temsil etmektedir.

# **Sendikalara ve İşveren Örgütlerine İlişkin Yeni Mevzuat Esas Olarak Özel Sektördeki Özel İş Sözleşmelerinde[[5]](#footnote-6) Uygulanabilmektedir**

## Raportörlere verilen yetki döneminde hazırlanan bu ortak raporun temel amacı genel olarak, 2821 ve 2822 sayılı Kanunların yerine yürürlüğe giren 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu olarak adlandırılan Türkiye’nin yeni toplu pazarlık mevzuatını, özellikle ILO’nun 87 ve 98 sayılı Sözleşmelerini temel alarak, uluslararası örgütlenme özgürlüğü perspektifinden, AB standartlarıyla uyumlu sendikal haklara erişilmesi için değerlendirmeye çalışmaktır. 6356 sayılı yeni Kanun, sendikalara[[6]](#footnote-7) ve toplu pazarlığa ilişkin iki mevzuatı bir araya getirmiştir. Bu değişiklik olumlu bir sonuç olarak değerlendirilmektedir. İşçi, işveren, işyeri, işletme, işkolu, birlik, sendika, işveren örgütü, konfederasyon, sendika yöneticileri, toplu iş sözleşmesi, işyeri için ve/veya işyerleri, gruplar için, çerçeve anlaşması, işletme düzeyinde, grev, lokavt, arabuluculuk ve tahkim gibi temel kavramlar birbiriyle uyumlu bir hale getirilmiştir. Bu bütünleşme, 1963 ve 1983’te sendikaları ve toplu pazarlığı ayrı ayrı düzenleyen önceki iki mevzuat grubundan (1963’te 274 ve 275 sayılı Kanunlar ve 1983’te 2821 ve 2822 sayılı Kanunlar) farklı olarak kavramsal bir birlik sağlamaktadır. Uygulamada sorunlara neden olan kimi ortak kavramların iki kanunda farklı şekillerde tanımlanması söz konusu olmuştur.

### Benzer şekilde yeni kanuna ilişkin Hükümetin gerekçelendirmesi ve açıklaması, “çalışma yaşamını düzenleyen mevzuatta bir uyumluluğun sağlanması” şeklindedir. Yeni kanun metni daha kısa anlaşılması daha kolaydır. 2821 ve 2822 sayılı Kanunlarda yer alan toplamda 152 madde, 6356 sayılı Kanunda tek bir metinde 83 maddede bir araya getirilmiştir.

## Aşağıda yeni kanununla birlikte yaşanan kimi gelişmeler değerlendirilmektedir:

### Yeni kanunun 3’üncü maddesinde sendikaların önceden izin almadan kurulabileceği ifade edilmektedir.

### Sendikaların örgütlenebileceği işkolları sayısı 20’den 28’e düşürülmüştür. Önceki kanunlarda olduğu gibi bu yeni kanunun da 4’üncü maddesine göre bir işyerinde yürütülen asıl işe yarımcı işleri yapan işçiler de işyerindeki asıl işler kapsamındadır.

### Kanun özellikle sendika içi demokrasiyi artıracağı düşünülen, sendikaların iç işleyişleri konusunda örgütlenme özgürlüğünün tesisini sağlama eğilimi sergilemektedir. Bunu takiben yeni kanun sendikaların kurulması ve işleyişine ilişkin daha kolaylaştırılmış bir süreci beraberinde getirmektedir. Diğer yandan yeni kanun uluslararası işçi ve işveren örgütleriyle yapılan işbirliğine yönelik devlet müdahalesini de sınırlamaktadır. Yeni kanunun uluslararası örgütlerin Türkiye’de temsilcilik açmalarını da olanaklı hale getirmektedir. Ayrıca yeni kanunla birlikte sendikaya üye olmak için noter şartı kaldırılarak e-devlet sistemi aracılığıyla üyelik yapılmasının önü açılmıştır.

### Bunlara rağmen 2821 ve 2822 sayılı eski kanunlarda olduğu gibi, yeni kanun aynı iş kolunda aynı anda birden çok sendikaya üye olunmasına izin vermemekte, yarı-zamanlı işçiler için bir istisna olarak, aynı iş kolunda aynı anda birden çok sendikaya üye olma farklı işverenlerle yaptıkları sözleşmeler için kabul edilmektedir.

### Yeni kanun açık bir biçimde işsizlerin ve askeri hizmetlerini yerine getirenlerin durumunu düzenlemektedir. Dolayısıyla bir yıla kadar işsiz kalanların sendika üyeliği geçerli olacak ve askerlik hizmetini yerine getirenlerin sendika üyeliği ise askerlik hizmeti süresince askıya alınacaktır.

### Toplu sözleşme bağıtlamak için ikili barajı koşulunu yerine getirme bu kanunda da yer almaktadır. Buna karşın işkolu barajı yüzde 10’dan yüzde 3’e işletme barajı ise yüzden 50’den yüzde 40’a düşürülmektedir. İşyeri barajı ise değişmeden yüzde 50’de kalmaktadır.

### İşkolu seviyesinde sendikalaşmaya ilişkin ilkesel bir kabul olmasına karşın, yeni kanunda dört çeşit toplu iş sözleşmesi düzenlenmiştir: İşyeri toplu iş sözleşmeleri, grup toplu iş sözleşmeleri, işletme toplu iş sözleşmeleri ve çerçeve sözleşmeler[[7]](#footnote-8).

### Belirli suçlara isnaden uygulanan hapis cezasının yerine idari para cezaları getirilmiştir.

### Uluslararası standartları karşılamanın gerisinde kalsa dahi grev ve lokavtlara yönelik yasaklar azaltılmıştır.

## 2012 Aralık ayında gerçekleştirilen müzakerelere katılanlar yeni kanunla birlikte sağlanan ilerlemeye ilişkin alanlara yönelik tespitlerde bulunmuştur. Özellikle örgütlenme özgürlüğü ile sendikaların ve işveren örgütlerinin iç işleyişine devlet müdahalesinin sınırlanması konularına dikkat çekmişlerdir. Görüşülen kişiler sendikaya üye olmanın kolaylaştırılmasına, kurucu üyeliğe ilişkin sınırlamaların azaltılmasına ve oldukça maliyetli olan noter şartının kaldırılmasına yönelik olumlu görüşler belirtmiştir. Bunun yanı sıra sendika genel kurullarında kamu görevlisi bulunuması düzenlemesinin kaldırılması, sendikaya üye olma asgari yaşının 16’dan 15’e indirilmesi de atılan olumlu adımlar şeklinde değerlendirilmektedir.

## Yeni kanuna getirilen eleştiriler ise şu şekildedir: Bazı sosyal taraf temsilcileri yeni kanunun yapısal olarak ve zihniyet açısından bir değişiklik içermediğinin altını çizmektedir. Bu bakımdan önceki kanunlarla bunun arasında bir kopukluk olmadığı ve yeni kanunun, önceki kanununların gözden geçirilmiş hali olarak görüldüğü belirtilmiştir. Sosyal taraflardan hiçbiri yeni kanundan tam anlamıyla memnun değildir. Şimdilik olabilecek en olanaklı uzlaşmanın bu şekilde sağlandığı ifade edilmiştir. Sosyal tarafların yeni kanuna yönelik getirdiği temel eleştiri, kanun metnine yönelik sundukları temel/ilk tekliflerin, taleplerin kabul edilen kanun metninde tam olarak yer almadığı veya karşılanmadığı şeklindedir.

## Kimi sendikalar özellikle e-devlet uygulamasının başalatılmasıyla birlikte verilerin gizliliğinin korunması konusuyla bağlantılı olarak, örgütlenme özgürlüğüne ve örgütlenmeye yönelik gerçekleşebilecek hükümet mühadelesine ilişkin endişilerini açıklamıştır. Söz konusu sendikaların endişeleri kişisel verilere devlet ve diğer kişiler tarafından ulaşılması noktalarında yoğunlaşmaktadır. Hükümet, sendikalara üyelik işleminin ifşa edilebileceğine yönelik endişeleri paylaşmamaktadır. Yalnızca işkolu düzeyinde sendika kurulmasına izin verilmesi, işyerlerinin ve meslek sendikalarının bunun dışında tutulmasıyla, örgütlenme özgürlüğü üzerindeki sınırlamalar devam etmektedir. İşverenler bu konuyu “işyeri ve mesleki örgütler kanun tarafından yasaklanmamakta, buna izin verilebilir fakat bu durumun mahkeme kararlarıyla açıklığa kavuşturulması gerekmetedir” şeklinde anlamaktadır. Bir yıldan fazla süre işsiz kalan işçinin ve emekli olan kişinin sendika üyeliğinin sona ermesi sendikaların iç işleyişine bir müdahale olarak değerlendirilmektedir.

## Temel endişeler sendikal ayrımclık ve sendikacıların korunmasının yanı sıra toplu pazarlık yetkisi alma ve greve yönelik devam eden sınırlamaları da içermektedir.

## Sendikal nedenle ayrımcılağa karşı koruma.

### Yeni kanuna son anda eklenen 25’inci Maddesinin 5’inci fıkrasına, TOBB haricinde tüm sosyal taraflar karşı çıkmıştır. Bu maddenin farklı şekillerde yorumlamaları şu şekildedir: Bu madde sendikal nedenle ayrımcılığa ilişkin açık bir örnektir ve önceki kanunla karşılaştırıldığında 30’dan az işçi çalıştıran şirketlerdeki sendikacıların korunmasının azaltılması söz konusudur. Sosyal taraflar ilgili maddenin, 30'dan az işçi çalıştıran şirketlerdeki çalışan işçilerin sendika üyeliği nedeniyle işten çıkarılmaları halinde mahkemeye tazminat talebiyle mahkemeye başvuramayacağını anlamışlardır. Bu, şirketlerin yüzde 95'ini ilgilendiren ve kayıtlı işçilerin yüzde 50'sini çalıştıran küçük işyerlerini ve 5 milyondan fazla işçiyi etkileyebilecek önemli bir konu olarak değerlendirilmektedir. Sendikalar, yeni kanunun, söz konusu işçilerin çıkarılmasını daha cazip hale getireceğinden endişe duymaktadır. Bu görüşe karşı olanlar ise Türk mahkemelerinin kanunu farklı bir şekilde yorumlayıp sendikal faaliyet nedeniyle haksız yere işten çıkarılma durumunda tazminat ödenmesine hükmedileceğini belirtmektedir. TİSK, sendikal nedenle ayrımcılığa karşı korumayı tüm işçiler için talep etmektedir. Sendikalar bu noktayı Cumhurbaşkanının dikkatine sunmuş ve konunun Anayasa mahkemesine götürülmesine yönelik Meclis gündemine getirlmesi için muhalefet partilerini desteklemişlerdir.

## Toplu pazarlık yetkisi için ikili baraj.

### Bir önceki kanunda çokça tartışılıp eleştirilen bir konu olarak toplu pazarlık yapabilme yetkisi kazanmak için ikili baraj zorunluluğu bu kanununda da çözüme kavuşturulmamıştır. Bu sorunun neden sürdüğüne ilişkin sendikalar tarafından farklı görüşler bildirilmiştir. Bununla birlikte, işveren ve işçi örgütleri arasında ve de işverenler arasında konuya ilişkin farklı bakış açıları olduğu ortadadır.

### Tüm sendikalar işyeri düzeyindeki yüzde 50 artı bir ve işletme düzeyinde yüzde 40 artı bir olan barajların çok yüksek olduğu kabul etmektedir. İşverenler içinse bu, müzakereye konu olamayacak bir durumdur. İşkolu barajı göz önünde tutulduğunda özellikle TOBB bunun yüksek olmasını istemekte (tercihen yüzde 5 ve yüzde 3'ten düşük değil), TİSK ise Türkiye çalışma ilişkileri bağlamında ikili barajı makul bulmakta, müzakerenin bir sonucu olarak yüzde biri kabul edilebilir olarak değerlendirmektedir. Önceden varolan yüzde 10 barajının korunmasını isteyen TÜRK-İŞ barajın aşamalı bir şekilde yüzde 3'ün altına düşürülmesini kabul etmek için hazırlanmıştır. HAK-İŞ ve ve DİSK işkolu barajının hiç olmamasını tercih etmektedir. Hükümet temsilcileri işkolu barajının kaldırılmasına ilişkin bir ititrazlarının olmadığını belirtmiştir.Varolan sendikaların toplu pazarlık yetkisine yönelik 2018'e kadar olan geçiş önemlerini kapsayan dönemdeki belirsizlikler, kimi sorun olarak değerlendirilebilecek durumlar değerlendirilmektedir. Bazı işkollarında, işkollarının yeniden tanımlanmasından dolayı (işkolları sayısının 28'den 20'ye düşmesi) işkolu barajı düşürülse dahi, sendikalar mevcut toplu sözleşme yetkilerini korumak veya toplu sözleşme yapma yetkisi kazanmak için ciddi ölçüde daha fazla üyeye gereksinim duyabilirler.

### Bu konuya ilişkin başak bir husus da barajda 2018'e kadar yüzde 1'den yüzde 3'e bir geçişin geçici bir maddeyle düzenlenmiş olasıdır. Bu maddeye göre yalnızca Ekonomik Sosyal Konseye üye olan konfederasyonlara üye sendikalar geçiş önlemlerine tabiidir. Diğer bir ifadeyle, kimi sendikalar lehine açık bir ayrımcılık yapıldığı, Ekonomik Sosyal Konsey üyesi olmayan konfederasyonlara üye sendikalar veya hiç bir konfederasyona üye olmayan sendikaların ise yüzde 3 kuralına tabi kılınmayı düzenleyen geçici maddedenin kapsamı dışında bırakıldığı görülmektedir.

### Toplu pazarlık seviyesi ve kapsamı da eleştirilmektedir.

## Grev hakkı

### Sendikalar için üçüncü önemli husus grev hakkıdır.

### Sendikalar, "temel hizmetlerin" daha özgürlükçü bir biçimde tanımlanması ve havacılık sektöründeki grev yasaklarının kalkmasıyla bağlantılı olarak, kimi kısıtlamaların kaldırıldğını kabullense bile grev hakkına ilişkin sınırlamalar çok katıdır ve grevlere hükümet müdahelesi oldukça güçlü bir şekilde gerçekleşmektedir. Sendikaların tamamı bu durumu yeni kanunun büyük bir açığı olarak görmüştür.

### Yasal grevin tanımlanması konusu çok açık değildir. Bir taraftan Anayasa değişikliği siyasi grev, dayanışma grevi ve diğer grev türleri üzerindeki sınırlamaları kaldırırken yeni kanun, kanuni grevi yalnızca toplu pazarlıkla bağlantılı grev olarak tanımlamıştır (6356 sayılı Kanun Madde 58/1, 58/2 ve 58/3).

## Sosyal diyalog

## 

### Müzakere edilmiş bir sonuca ulaşmanın bir aracı olarak sosyal diyalog sürecine tüm sosyal taraflarca önem verilmektedir. Sosyal diyalog endüstri ilişkilerini geliştirme yolu olarak tanımlanmaktadır. Ne yazık ki çok sayıda işveren, işyerlerinde sendika olması konusunda hala isteksizdir. Sendikalar yalnızca ücretle değil diğer konularla daha çok konularla ilgilenebilirler. Sosyal diyalogun daha iyi işçi sağlığı iş güvenliği önlemlerinin alınmasına ve rekabet edebilirliğin geliştirilmesine katkı yapabileceği ileri sürülmüştür.

# **6289 sayılı Kamu Görevlilieri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu**

## Eş-raportörler kamu sektöründe Kamu-Sen, KESK ve Memur-Sen'le görüşmüştür. Kamu sektöründeki bu konfederasyonlarla yapılan görüşmelerin merkezinde 2012 Nisan ayında kabul edilen Kamu Görevlileri ve Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu ve KESK üyeleri ve yöneticilerine yönelik gerçekleştirilen son gözaltılar ve tutuklamalar yer almıştır.

## 2010 Eylülde yapılan Anayasa değişikliği memurların sendikal haklarının genişletilmesi olasılığını ortaya çıkarmıştır. Hükümetin Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununu (4688 sayılı Kanun) [[8]](#footnote-9) değiştirmesi 19 ay almıştır. Kanun değişikliğine karşın birçok konu hala çözüme kavuşmamıştır. Emekliler, öğrenciler, yargıçlar, askeri işyerlerindeki memurlar, emniyet bağlı işyerleri ve emniyet görevlilerinin hala sendika kurma veya sendikaya üye olma hakkı yoktur. Kamu sektöründe çalışanları temsil eden üç örgüt de (Kamu-Sen, KESK ve Memur-Sen) memurların örgütlenme hakkını desteklemektedir.

## Çalışma ilişkileri ve kanun açısından bakıldığında, kamu sektörü toplu pazarlığına ücret tespit sistemi denilmesinin doğru olmadığı belirtilmelidir. Bu sistem "pazarlık"tan çok "istişare"yi içermektedir.

## Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin hükümlerine karşın belediye işçilerinin toplu pazarlık hakkı sınırlandırılmıştır. Memurlar için grev hakkı hala tanınmamaktadır.

## 14 işveren ve 14 çalışandan oluşan ve "Kamu Danışma Kurulu" olarak anılan yapı 15 işveren ve 15 çalışandan oluşan "Toplu Sözleşme Kurulu" olarak yeniden adlandırılmıştır. Önceki kanunda sözleşme imzanlanması için her bir grubun oy çokluğu sağlaması gerekliyken, yeni kanunda en büyük örgütü temsil eden her iki grubun liderlerine 2,5 milyon devlet memuru ve 1,8 milyon emekli adına toplu sözleşme imzalama yetkisi tanınmıştır. Toplu pazarlık süresi uygulamada yalnızca 15 gündür.

## Uzlaşma sağlanamaması halinde her iki tarafın lideri uzlaşmazlığın çözümü için Kamu Çalışanları Hakem Kuruluna (KÇHK) hakemlik edebilir. Önceki kanunda Kamu Danışma Kurulunun her bir üyesi tahkim konusuna hakemlik edebilirdi. Konfederasyonlar KÇHK'nin tarafsız olmadığını, hükümet ve işverenlerce baskı altına alındığını belirtmektedir. KÇHK'nin kararları bağlayıcıdır ve temyiz yolu açık değildir. Kimi açılardan yeni kanun toplu pazarlığı daha sınırlayıcı bir hale getirmektedir. Bu nedenle 23 Mayıs 2012 tarhinde memur sendikaları konfederasyonları ülke genelinde barışçıl bir gösteri düzenlemiştir.

## Türkiye'deki terörle mücadele kanunları kapsamında sendikacılar da tutuklanmış, mahkemeye çıkarılmadan önce haklarında açık suçlamalar bulunmadan uzun süre cezaevinde kalmış ve yürüttükleri sendikacılık faaliyetleri aleyhlerine delil olarak kullanılmıştır.

## Bu durum KESK ve KESK'e üye EĞİTİM-SEN'i özellikle etkilemiştir. Bu raporun hazırlnmasında yer alan heyet, kendisi de tutuklanıp ardından tutuksuz yargılanmak üzere serbest bırakılan ve yurtdışına çıkış yasağı getirilen KESK Başkanı Sayın Lami Özgen'le görüşmüştür. AB-Türkiye KİK Türkiye'nin terörizme ilişkin kendine özgü durumunu anlamasına karşın, sendikal hakları da içeren temel demokratik haklara saygı duyulması görüşündedir.

# **Uygulamada yeni mevzuat**

## AB-Türkiye KİK sendikal haklar üzerine yürttüğü çalışmalarda her zaman 87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmelerini temel alarak bunları Türkiye'deki sendikal hakların değerlendirilmesine ilişkin tarafsız birer ölçüt olarak belirlemiştir.

## ILO 2005'ten beri Türkiye hükümetini, çalışma yaşamına ilişkin mevzuatını 87 ve 98 sayılı Sözleşmelerle uyumlu bir hale getirmesi konusunda cesaretlendirme ve bunun sağlanmasına yönelik yardım önermektedir. Özellikle işçileri kapsamına alan 2821 ve 2822 Kanunlar ile kamu çalışanlarını ilgilendiren 4688 sayılı Kanun ayrıntılı bir değerlendirme ve tavsiyenin konuları olmuştur. Onaylamış Sözleşmelerin Uygulanması Uzmanlar Komitesi ve Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi gibi ILO'nun denetleme organları, yapılacak yasal değişikliklerin, ilgili ILO sözleşmeleriyle uyumun sağlanmasına yardımcı olacak önerilerde bulunmuştur. Standartların Uygulanması Komitesi Konferansının 2007, 2009, 2010 ve 2012'daki oturumlarında konu tartışılmıştır.

## Kararların ve Tavsiyelerin Uygulanması ILO Uzmanlar Komitesi, 2821 ve 2822 sayılı Kanunların yerine gelen 6356 sayılı Kanuna ilişkin bir gözlem henüz yapamamıştır. 2013'teki 102'inci ILO Konferan'sında, Komite, 6356 sayılı Kanunun, ILO organlarının önceden yapmış olduğu yorumları dikkate alacağını ümit ettiğini belirtmilş ve kanun metninin bir kopyasının hükümet tarafından kendilerine gönderilmesini talep etmiştir. 2012'de Standartaların Uygulanması Komitesi hükümetten, Kasım/Aralık 2013'teki toplantısında incelemek üzere Uzmanlar Komitesine ayrıntılı bir rapor sunmasını talep etmiştir. Bu raporu hazırlayan eş-raportörler 2012 Aralık ayında yürütmüş oldukları isitşareler boyunca, hükümet ve işveren temsilcileri ile sendikaların, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunun, ILO sözleşmeleriyle tam uyumlu olmadığının farkında olduklarını, fakat şu an için en olası uzlaşmanın bu şekilde sağlandığını söylediklerini tespit etmiştir. 6289 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununun ILO sözleşmeleriyle uyumlu hale getirlmesini isteyen kamu sektöründeki sendikalar arasında ise böyle bir kabul durumu söz konusu değildir.

## Yeni kanunların uygulamada sendikal örgütlenme ve toplu pazarlığın önündeki engelleri kaldırıp Türkiye'de endüstri ilişkilerini geliştirip geliştirmeyeceğine ilişkin soruya, eş-raportörlerin görüştüğü bir çok taraf, uygulamaya ilişkin bir değerlendirilmenin yapılması için -iki ile dört arasında- bir zamanın geçmesi gerektiğini söylemiştir. Taraflara göre yeni kanunun daha yüksek sendikalaşma oranlarına ve toplu iş sözleşmelerinin kapsamına daha fazla işçinin yer alamasına katkı yapıp yapmayacağını söylemek için çok erkendir. Tüzük ve yönetmeliklerin, bir kısmı yukarıda belirtilen belirli durumlarda uygulanması gereklidir ve mahkeme kararlarıyla açığa kavuşturlmalıve de içtihata dönüştürülmelidir.

## Bu raporun hazırlanması süresince sendika üyelğine ilişkin temel yönetmeliklerden biri yürürlüğe girmiş ve diğerlerinin de 7 Kasım 2013'ten önce yürürlüğe girmesi beklenmektedir. Hali hazırdaki resmi kayıtlara göre özel sektörde çalışanların 1 milyon 5 bin 177'si sendika üyesidir. Türkiye'de resmi olarak kayıtlı işçilerin sayısı 10 milyon 885 bin 618, 2013 Ocak itibariyle özel sektörde sendikalaşma oranı yüzde 9,23 2013 Temmuz itibariyle ise yüzde 8,86'dır. Sendikalı işçilerin yalnızca 650 bini toplu iş sözlemesi kapsamındadır. İşgücünün yüzde 40'nın kayıtdışı sektörde olduğu göz önünde tutulursa gerçek sendikalaşma oranının daha da düşük olduğu anlaşılmaktadır.

## 6356 sayılı Kanunun 25’inci Maddesinin 5'inci fıkrasında düzenlemiş olan 30'dan az işçi çalıştıran işletmelerde sendikal nedenle ayrımcılığa karşı koruma, ikili baraj ve grev hakkı gibi tartışmalı konular üzerine sosyal tarafların önemli bir kısımı yakın gelecekte kimi gelişmeler sağlanacağını umduklarını belirtmiştir. Birçok sendika bu gelişmelere yönelik çağrıda bulunma niyetleri olduğunu beyan etmiştir. Anayasa Mahkemesi ve diğer mahkemeler mevzuata ilişkin sorunları eleştirebilir ve kimi önerilerde bulunabilir, yeni müzakereler aracılığıyla işkolu barajının yüzde 1'de kalabilir.

# **Sonuçlar**

## Eş-raportörler Türkiye tarafından onaylanmış olan 87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmelerinin hem 2006 ve 2008'deki raporlarında belirttikleri hem de hükümete yaptıkları sunumlarda olduğu gibi, AB-Türkiye KİK'in hareket noktası olduğunu tekrar vurgulamaktadır. Eş-raportörler bu sözleşmelerin, Sosyal Politika ve İstihdam başlıklı 19'uncu Faslın açılmasına yönelik ölçütlerden biri olduğunu teyit etmektedir.

## AB-Türkiye KİK'in 2008'de eş-raportörler Sayın Işık ve Sayın Boyle'un ortak raporunu tartışmasından beri yeni bir mevzuat düzenlenmiştir. 2010 Eylül ayında gerçekleştirilen Anayasa değişikliğiyle 4688 Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununun 2012 Nisan[[9]](#footnote-10) ayında 6286 sayılı Kanunla değiştirilmesinin önü açılmıştır. Bunun yanı sıra TBMM, 2821 ve 2822 sayılı Kanunların yerine gelen 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözlemesi Kanununu, 18 Kasım 2012 tarihinde kabul etmiştir. Yeni kanun temel kavramların tanımı arasında bir uyumluluğu beraberinde getirirken uygulamayı kolaylaştıran daha öz bir nitelik taşımaktadır. Eş-raportörler hükümet tarafından atılan bu adımları memnuniyetle karşılamakta ve mevzuatın ILO sözleşmeleri ve AB standartlarıyla uyumlu bir hale getirilmesine ilişkin belirtilen niyeti olumlu bulmaktadır[[10]](#footnote-11).

## Eş-raportörler 2012 Aralık ayında, yeni kanununa ilişkin değerlendirmelerini özgür bir biçimde paylaşan AB-Türkiye KİK içinde yer alan veya almayan tüm sosyal taraflarla tam bir istişare yürütmüştür. Mevzuatın hazırlanma süreci, sosyal taraflarla yürütlen kapsamlı istişareden önce gerçekleşmiştir. Sosyal taraflarca dile getirlen eleştirilen önemli bir bölümü, yeni kanuna ilişkin müzakeler boyunca belirttikleri taleplerin tekrarı şeklinde gerçekleşmiştir.

## Eş-raportörler olarak özellikle sendika kurulmasına ilişkin bir takım engellerin kaldırılması, sendikaların ve işveren örgütlerinin iç işleyişine hükümetin müdahalesinin sınırlanması gibi düzenlemeleri olumlu gelişmeler olarak kayda geçirmekteyiz. Sendika üyeliğinde maliyetli noter şartının kaldırılarak sendikaya üye kaydının veya sendika üyeliğinden çıkmanın e-devlet uygulaması üzerinden yapılacak olması, kişisel verilerin gizliliğine ilişkin endişeler barındırmasına rağmen olumlu bir gelişme olarak görülmektedir. Diğer sendika ve işveren örgütleriyle uluslararası işbilrilği daha kolay bir hale getirilmiştir.

## Bu gelişmelere rağmen endişe uyandıran bir çok durum varlığını korumaktadır. Eş-raportörler özellikle gelecekte sorunların ortaya çıkacağı üç alandan endişe duymkatadır. Küçük şirketlerde çalışan işçilerin sendikal nedenle ayrımcılığa karşı korunmalarının yetersiz kalma riski, toplu pazarlık yapma yetkisi kazanmanın önündeki engeller ve de yasal grevin çok katı bir şekilde tanımlanmış olmasıyla beraber grev hakkı üzerindeki sınırlamalar, eş-raportörlerin gelecekte sorunlar çıkmasından endişe duyduğu üç alandır.

## Yeni kanunda varolan ihtilaflı konulara getirilen yorumlar büyük farklılıklar içermektedir. İşletme düzeyinde, bölgesel ve mesleki düzyde sendika kurulması özgürlüğüne ilişkin farklı açıklamalar yapılmıştır. Bu tür sendikal yapıların faaliyette bulunmasına izin verilip verilmeyeceği konusu ise belirsiz bir durumda kalmıştır. 30'dan az işçi çalıştıran şirketlerde sendikal nedenle ayrımcılığa karşı korumaya ilişkin 25'inci Maddenin 5'inci Fıkrası belirsiz ve tartışmalıdır. Kanuni grevin tanımı katı bir şekilde toplu pazarlıkla ilişkilendirimiştir ve anayasal tanımla çelişir gibi gözükmektedir. Tüm bu sorular mahkemelerin yapacağı yorumlar ve vereceği içtihatlarla yanıt bulacaktır. Yeni kanunun çok sayıda maddesi TBMM'deki ana muhalefet partisince iptal istemiyle Anaysa Mahkemesine götürülmesine karşın Mahkeme konuya ilişkin henüz bir karar vermemiştir.

## Türkiye, OECD ülkeleri arasında en düşük sendikalaşma oranına ve en az toplu sözleşme kapsamında olan işçi sayısına sahip ülkedir. Yeni sendikalar kanunun amacı işçilerin temsiliyetini artırmak endüstri ilişkilerini güçlendirmektir. Kanunun değerlendirilmesi için henüz zamana gereksinim duyulsa dahi, varolan sendikaların toplu sözleşme yapma yetkilerini kaybedebileceklerine ilişkin endişeleri bulunmaktadır. Eş-raportörler, AB-Türkiye KİK'in, Türkiye'deki sendikal hakların durumunu izlemeyi sürdürmesini tavsiye etmektedir.

## Eş-raportörler, hükümetin mevuzatı 87 ve 98 sayılı ILO Sözleşemeriyle uyumlu bir hale getirmeye yönelik göstermiş olduğu çabaları olumlu bulmaktadır. Raportörler gelişmeleri kabul etmekle birlikte uluslararası standarlarla önemli uyumsuzluklar olduğunu fark etmiştir. Eş-raportörler hükümet temsilcilerinin ve sosyal tarafların, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunun 87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmeleriyle uyumsuz olan yanlarının farkında olduklarını anlamıştır. Eş-raportörler, mevuzatı ILO Sözleşmeleriyle tam uyumlu hale getirmesi için hükümetin göstermiş olduğu çabayı sürdürmesini talep etmektedir.

## Memurlara tam bir sendika ve toplu pazarlık hakkı tanımayan 6298 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, eş-raportörlerin müzakerede bulunduğu kamuda örgütlü konfederasyonlar açısından önemli bir nokta olmuştur.

## ILO ve Avrupa Komisyonu yeni kanunun 87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmeleriyle uyumlu olup olmadığına ilişkin henüz bir değerlendirme yapamamıştır. Eş-raportörler ILO Uzmanlar Komitesinin yapacağı gözlemleri ve Avrupa Komisyonu tarafından yapılacak izlemeyi sabırsızlıkla beklemektedir.

## Eş-raportörler, hükümete, hem özel sektör hem de kamu sektöründeki sendikal haklar ve toplu pazarlık haklarına önem vermesini, mevzuatını ilgili ILO sözleşmeleri ve de Avrupa Sosyal Şartıyla uyumlu hale getirmesini tavsiye etmektedir. AB-Türkiye KİK 2012 Haziran ayında Berlin'de gerçekleştirmiş olduğu toplantıda temel hakların (insan hakları) önemine vurgu yapmış ve eş-raportörler sendikaların işlerliği açısından bu hakların başlı başına bir önem taşıdığını vurgulamıştır.

1. Onay tarihi: 04.04.2012, yayımlanma: 11.04.2012 [↑](#footnote-ref-2)
2. 2012 Yürürlüğe Girme tarihi: 7 Kasım 2012 [↑](#footnote-ref-3)
3. ÇSGB: Türk Endüstri İlişkilerinde Yeni Bir Dönem: 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu Mart 2012, Ankara [↑](#footnote-ref-4)
4. Heyetin programı bu rapora ek olarak sunulmuştur [↑](#footnote-ref-5)
5. Mevzuat hem kamu hem de özel sektördeki iş sözleşmnelerine uygulanabilirken Türk kanunlarına göre memur olarak çalışanalara uygulanamaktadır. [↑](#footnote-ref-6)
6. "Sendika" burada hem işçi sendikalarını hem de işveren örgütlerini tanımlamaktadır. [↑](#footnote-ref-7)
7. Bu AB'de uygulanan çerçeve sözleşmelerle karıştırılmamalıdır. *bkz*: 6356 sayılı Kanun, 33'üncü Madde, 3-4 ve 5'inci Fıkralar. [↑](#footnote-ref-8)
8. Act No 6289, date of approval 4.4.2012, published 11.4.2012. 6289 sayılı Kanun onay tarihi: 04.04.2012, yayımlanma: 11.04.2012 [↑](#footnote-ref-9)
9. onay tarihi: 04.04.2012, yayımlanma tarihi: 11.04.2012 [↑](#footnote-ref-10)
10. ÇSGB: Türk çalışma ilişkilerinde yeni bir dönem: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Sayın Faruk Çelik önsözde şunu belirtmektedir: Toplu pazarlık süreci, sendikal haklar ve özgürlükler yeni kanunda ILO Sözleşmeleri ve Avrupa Sosyal Şsrtının ilgili maddeleriyle uyumlu bir şekilde düzenlenmiştir. [↑](#footnote-ref-11)