

# Keyifli Okumalar Dileriz

Binlerce kategoride milyonlarca PDF e-kitap, ders kitapları, dergiler ve romanlara platformumuz üzerinden ücretsiz ulaşabilirsiniz.

## RESMİ WEB SİTEMİZ

<https://rantey.org>

### Yedek ve Duyuru Kanallarımız

Sitemize erişim engeli gelmesi veya adres değişikliği durumunda aşağıdaki kanallardan güncel giriş adresine erişebilirsiniz:

- Telegram: <https://t.me/birkitapbir>
- WhatsApp Kanalımız : <https://whatsapp.com/channel/0029VbDHv8uE50Us4lvMoc0Y>

**SOSYAL HAKLAR**  
**ULUSLARARASI SEMPOZYUMU**  
**V**  
**BİLDİRİLER**

**V<sup>th</sup>**  
**INTERNATIONAL**  
**SOCIAL RIGHTS SYMPOSIUM**  
**PAPERS**



**Düzenleyen**  
**Uludağ Üniversitesi**  
**İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi**  
**Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü**  
**31 Ekim -1 Kasım 2013**

**Petrol-İş Yayını 118**  
**Ekim 2013, İstanbul**

**Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu, V, Bildiriler**  
**V<sup>th</sup> International Social Rights Symposium, Papers**

**Birinci Baskı: Ekim 2013**  
**(PETROL-İŞ dergisinin ekidir)**

**Türkiye Petrol Kimya Lastik İşçileri Sendikası Yayını, No: 118**

*Adres: Altunizade Mah. Kuşbakışı Caddesi No: 23*  
*34662 Altunizade/Üsküdar, İstanbul*

Tel: 0216 474 98 70 (Pbx)

Faks: 0216 474 98 67

E-mail: merkez@petrol-is.org.tr

Web: www.petrol-is.org.tr

Kapak Görselleri: Dünyadan ve Türkiye'den Direnişler

Kapak Grafik Tasarım: Zeynep ALTUN

Baskı: Gün Matbaacılık

Baskı Tarihi: Ekim 2013

Destekleyen Kuruluşlar

**SENDİKAL GÜÇ BİRLİĞİ PLATFORMU**

**PETROL-İŞ    TEKGIDA-İŞ    TEZKOOP-İŞ    KRİSTAL-İŞ**  
**BELEDİYE-İŞ    TÜMTİS    BASIN-İŞ    DERİ-İŞ**  
**HAVA-İŞ    TGS**

**İŞ MÜFETTİŞLERİ DERNEĞİ**  
**NİLÜFER BELEDİYESİ**  
**OSMANGAZİ BELEDİYESİ**

*ÖNEMLİ AÇIKLAMA: Bu kitaptaki bildiri ve yazılarda dile getirilen görüşler, yazarlarındandır.*

## ÖNSÖZ

### I.

“*Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu, V, Bildiriler*” Kitabı ve ürünü olduğu V. Sempozyum; düzenleyen Uludağ Üniversitesi İİBF ÇEEİ Bölümü öğretim üyeleri ve araştırma görevlilerinin, yazarların ve hakem olarak iki aşamada değerlendirme yapan Bilim Kurulu üyelerinin onbir ayı aşan özveri, uyumlu ve kesintisiz ortak çabaları ve destekleyen kuruluşların yardımı ile gerçekleşti.

Anımsanırsa, IV. Sempozyum Kitabına yazdığım Önsöz’de; Sosyal Haklar Sempozyumlarının birinci beş yılını Uludağ Üniversitesi İİBF ÇEEİ Bölümüyle 2013’te “uluslararası” düzeyde gerçekleştirerek tamamlayacağımız, kurumsallaşma yolunda güvenli adımlarla ilerlemeyi sürdüreceğimiz konusunda kaygı duymadığımı belirtmiştim. Çünkü Bölüm Başkanı *Yusuf Alper*, yaklaşık iki yıl önce, sanıyorum 2011 Eylülünde kendisiyle yaptığım ilk telefon görüşmesinde, 2013 Sempozyumunu düzenleme konusundaki önerimi olumlu karşıladığını ve Bölüm arkadaşlarıyla da görüşüp geri döneceğini bildirmişti. 25-26 Ekim 2011 Kocaeli Sempozyumu sırasında da, *Aysen Tokol* ve *Pir Ali Kaya* Hocalar, karara dönüşen V. Sempozyumu düzenleme niyetini Bölüm adına bir kez daha iletip, tarihini bana bıraktıkları uygun bir zamanda bir konferans vermek üzere davet edeceklerini de eklemişti.

Değerlendirmelik edemeyeceğim bu fırsatı; Yusuf ve Pir Ali Hocaların katıldığı ve Uludağ Sempozyumunu da konuşma fırsatı bulduğumuz 18-19 Ekim 2012 Muğla Sempozyumundan sonra ve aşağıda özetlediğim V. Sempozyum sürecinin, Sempozyum Duyurusu’nun web sitesinde yayınlanmasıyla 4 Aralık 2012 günü “resmen” başlamasının ardından biraz gecikmeli olarak 22 Mart 2012 günü gerçekleştirebildim.

Bölüm öğrencileri ve Hocalarının katıldığı bir söyleşi toplantısında; “*Aykırı Görüşlerle Dolu Bir Akademik Yaşamdan Kesitler*” konulu –şimdiye kadar yaptıklarımdan farklı, “aykırı”– bir konuşma yaptım. Ertesi gün de, Yusuf Alper’in başkanlığında, ÇEEİ Bölümünün tüm öğretim üyeleri ve araştırma görevlileriyle “uluslararası” çapta düzenlenecek V. Sempozyumu enine boyuna görüştük. Yusuf ve Pir Ali Hocaların katıldığı ve Uludağ Sempozyumunu da konuşma fırsatı bulduğumuz 18-19 Ekim 2012 Muğla Sempozyumundan beş ay kadar sonra gerçekleşen bu gecikmiş buluşmamızda, önceki Sempozyumların düzenlenme sürecinden edinilen deneyimleri ve karşılaşılan kimi güçlükleri aktararak, sürecin artık yerleşiklik kazanan ilkeleriyle sürdüğünü anlattım. Konuşmaların özellikle sağlanacak mali destek konusu ve sorunu üzerinde yoğunlaştığı toplantıda, Sendikal Güç Birliği Platformu’nun (SGBP) desteğini ve katılımını kurumsallaştırma konusundaki görüşlerimi aktardım. Sempozyumun ana teması ile Türkiye’den ve yurt dışın-

dan davet edilecek akademisyen ve sendikacı konuşmacılar vb konular üzerinde çeşitli seçenekleri kapsayan görüş alışverişinde bulunduk.

## II.

V. Sempozyum, bilinen geleneksel sürecin dışında, geniş biçimde özetlemeyi gerekli gördüğüm öncekilerden farklı kimi yeni aşamalardan geçerek tamamlandı.

Her aşamasına ilişkin duyuru ve açıklamalar, Türkiye koşullarında “olağan” karşılanan kimi gecikmelerle ama herhangi bir sorun yaşamaksızın, 2011’de kurulan “bağımsız web sayfası”nda (<http://www.sosyalhaklar.net>) yapıldı. Önceki dört Sempozyuma ilişkin bilgiler ve özellikle bildiri metinleri ile Kitapların tamamı, aynı zamanda Sempozyumlara ilişkin eleştiri, görüş ve önerilerin paylaşılacağı “ortak adres” işlevi görmesini beklediğimiz web sitemize yerleştirildi. *Recep Kapar*, web sayfasının yönetimi konusunda bu yıl da yardımcı olmayı sürdürdü.

Muğla Sempozyumunun hemen ardından, Uludağ Üniversitesi İİBF ÇEEİ Bölümünün 12 Kasım 2012 günü yaptığı toplantıda oluşturulan V. Sempozyum Düzenleme Kurulu üyelerine sunup görüş ve önerilerini almak amacıyla, Sosyal Haklar Sempozyumları için genel bir çerçeve oluşturduğunu düşündüğüm “Sempozyum Duyurusu”nu bir kez daha güncellemeye giriştim.

Özellikle, “Sempozyum Konu Başlıkları”, olabildiğince ayrıntılı olarak belirlenen “Ana Tema”, “Bilim Kurulu” üyeleri ve “Yazım Kuralları”nı kapsamak üzere, Duyuruyu tüm alt başlıklarıyla gözden geçirdim.<sup>1</sup> Bu amaçla, yeni bir öneri olmak üzere, “*Uludağ Üniversitesi İİBF ÇEEİ Bölümü öğretim üyelerinden Düzenleme Kurulu üyesi olanların, özet ve tam metinlerin değerlendirilmesinde ‘hakem’ olarak ilkece görev almaması*”nı da eklediğim bildiri özet ve tam metinlerini “Değerlendirme İlkeleri”ni de güncelledim.

---

<sup>1</sup> Bilim Kurulu’na 2012’de katılan ve gelir gelmez kendisinden ek katkılar istemekten çekinmediğimiz *Aziz Çelik*’in adını web sayfasına hemen eklemekle birlikte, Sempozyum Kitabına koyma konusunda kendisine “azizlik” ettiğimi, kitabın basılmasından sonra ve anımsatması üzerine fark ettim!

Bu “azizlik”, 2012’de Bilim Kurulu’na yeniden katılan *Gülriiz Uygur* için de geçerli idi ne yazık ki!

Her iki meslektaşımızdan özrümüzü, gecikmeli de olsa burada yineliyorum.

Bu arada, özen ve titizlik konusunda “ismiyle müsemma” olduğuna –özellikle kitabın basıma hazırlanması aşamasında– yakından tanık olduğum *Arif Geniş*’in, IV. Sempozyum Kitabındaki bir başka hatayı anımsattığını, İçindekiler listesinde yazarlardan *Mehmet Beşeli*’nin adını “italik”le yazmayı atladığı için hayıflanıp üzülüğünü de eklemekten geçemeyeceğim!

Ayrıca, V. Sempozyum Kitabında yer alan tüm bildiri ve yazıları –yabancı iki konuşumumuzun sunumlarını istisna tutarak– “yazım kuralları” yönünden inceleyip gerekli düzeltmeleri yaparak yayına hazırlama sürecinde kulaklarını çok çınlattığım *Arif*’in, bu konudaki katkısını Muğla Sempozyumundan sonra da özveriyle sürdürerek bir kez daha gözden geçirip yeni eklemelerle güncellediğini de, kendisine –istemese de– teşekkür ederek belirtmek isterim.

Düzenleme Kurulu toplantısında, Duyurunun yanı sıra, üyelerin her birinin üstleneceği görevler için ayrıntılı bir işbölümü listesi hazırlanması vb konular da ele alınıp değerlendirildi. Bölüm içinde yapılan son derece ayrıntılı bir görev bölümü listesinin oluşturulduğu bu toplantıyla yola çıkıldı.

Toplantının uluslararası olması nedeniyle, yalnızca ulusal bayram ve tatil günlerini değil, olası yabancı davetli konuşmacılarımızın üye olarak bulunduğu yada çalıştığı uluslararası organların önceden belirlenip duyurulan toplantı takvimlerini de göz önüne alarak Sempozyum tarihini karara bağladıktan sonra takvimi kesinleştirdik.

### III.

İlk Düzenleme Kurulu toplantısının hemen ardından, Sempozyum Duyurusunun web sayfasına konulmasından önce, her yıl olduğu gibi, Kasım 2012'nin son ve Aralık 2012'nin ilk günlerinde, bildiri özet ve tam metinlerinin değerlendirilmesinde görev üstlenecek Bilim Kurulu üyelerine yazarak onaylarını aldık.

Alan ve konular yelpazesinin genişliğine koşut olarak oluşturmaya özen gösterdiğimiz Bilim Kurulu listesini, önceki yıllarda olduğu gibi Düzenleme Kurulu'nun çağrısına olumlu yanıt vererek bu özverili görevi "gönüllülük" temelinde sürdürmeyi *kabul ettiğini bildiren* meslektaşlarımızdan oluşturmaya çaba gösterdiğimizi yinelemek isterim. Bir yandan e-posta yoluyla iletişim kurulamayan üyelerle görüşerek, öte yandan yeni önerileri göz önüne alarak yaptığımız eklemelerle Bilim Kurulu listesini güncelledik. İşlevsel olmasına özellikle önem verdiğimiz listeyi, özellikle bir önceki Sempozyum sürecinde eksikliği duyulan ve kimi güçlüklerle karşılaşılacak alanlardan yeni katılımlarla desteklemeye özen gösterdik. Bu süreçte; bir yandan, disiplin ve konu yelpazemizin çok geniş olmasını göz önünde bulundurarak sosyal haklarla ilgili konu ve sorunları hukuk ve / yada uygulama boyutlarıyla ama "*insan hakları perspektifinden*" disiplinlerarası yaklaşımla inceleyip araştırma ve yayınlar yapan meslektaşlarımıza öncelik tanıma yaklaşımı içinde olduğumuzu; öte yandan da, farklı ama ilgili disiplinler, uzmanlık alanları, akademik kuşaklar ve cinsiyetler arasında sayısal denge gözetmeye özen gösterdiğimizizi anımsatmak, Bilim Kurulu listemizi aynı bakış açısıyla yaptığımız eklemelerle zenginleştirme çabası gösterdiğimizi yinelemek isterim.

Bununla birlikte, ilke, amaç ve yaklaşımıyla bilimsel çerçevesi belirlenen Sosyal Haklar Sempozyumlarında uygulana gelen iki aşamalı değerlendirme sürecinin işleyişinde her şeye karşın aşılması olanaksız olmayan kimi sorunlarla karşılaştığımızı eklemeliyim. Bu güçlüklerden biri, sayısı az da olsa onay veren üyelerimizden bazılarıyla değerlendirme süreci içinde iletişim kurulamamasıdır. Yalnızca bir özet yada tam metin için olsa bile olumlu / olumsuz herhangi bir yanıt verilmemesi yada değerlendirme raporu gönderilmemesi, değerlendirme sonuçlarının açıklanmasını geciktirmekte, takvimin "makul" olanın ötesinde sarkmasına yol açabilmektedir. Öte yandan, paylaşmak istediğim bir nokta da, değerlendirme raporlarının çok büyük bir çoğunluğunda, özet yada tam metinlere ilişkin açıklama, eleştiri, önerilere yer verilmemesi, genel olarak değerlendirme formunun doldurulmasıyla

yetinilmesidir. Doğal olarak bu eksiklik, Sempozyumun amaç, ilke ve yaklaşımı açısından yazarlar için yeterince yönlendirici ve uyarıcı olamama sonucu doğurduğu gibi, özet ve tam metinlerin değerlendirilmesinde göz ardı edilmemesini önemseydiğimiz “insan hakları perspektifi”nin de yetersiz kalmasına, dolayısıyla Düzenleme Kurulunca hakem değerlendirmesine sunulmamasına yol açıyor.

#### IV.

V. Sempozyum Duyurusunu, güncellenen başlıklarıyla 4 Aralık 2012 günü resmi web sitesinde yayınladık.

Sempozyum Duyuru yazısını, bir önceki yıla göre daha az eksikle ve çok daha geniş bir hedef kitleye ulaşarak göndermeye çaba gösterdik. ÇEEİ bölümlerinin yanı sıra fakültelerin iş hukuku ve sosyal güvenlik, kamu hukuku, siyaset ve kamu yönetimi, iktisat, felsefe, sosyoloji, psikoloji, sosyal hizmetler ve halk sağlığı bölüm başkanlıklarına; üniversitelerin sosyal bilimler enstitülerine; ilgilerini özellikle beklediğimiz sendikal konfederasyonlar ile bağlı sendikalara ve sosyal haklar konusunda çalışmalar yapan sivil toplum kuruluşlarına ilettik.

Duyurunun web’te yapılmasını izleyen günlerde, *Recep Kapar*’ın V. Sempozyum Düzenleme Kurulu Sekretermasına ilettiği 12.000 dolayında e-mail adresinden Sempozyum Duyurusu yapıldığını özellikle belirtmek isterim.

Sempozyum takviminde öngörülen tarihlere ilkece bağlı kalarak sürdürmeye özen gösterdiğimiz süreçte; bildiri özetleri ile tam metinlerinin, uzmanlık alanları gözetilerek belirlenen üç hakem tarafından açıkladığımız ilkeleri içeren hakem formuna uygun olarak değerlendirildiği biliniyor. Artık yerleşiklik kazanan bu yöntemin her iki aşama için uygulanmasına titizlik gösterdiğimizizi, değerlendirme sonuçları konusunda Sekreterya’dan istenen –ve her biri ayrı ayrı yanıtlanan– bazı açıklamalar nedeniyle belirtmek isterim. Çok sık olmasa da, bazı Bilim Kurulu üyelerimizin bildiri özet yada tam metninin uzmanlık alanına girmediği gerekçesiyle değerlendirmeden çekilme konusundaki isteklerini –zaten bu noktayı kendilerine de anımsattığımız için– anlayışla karşılayıp kimi değişiklikler yaptığımız oldu. Değerlendirme sonuçlarının açıklanmasını geciktirmemek için Bilim Kurulu üyelerine bu noktayı her iki aşamada anımsatıyoruz. Olağan değerlendirme ve zorunlu durumlarda da makul uzatma süreleri içinde değerlendirme formunu / raporunu gönder(e)meyen yada kendileriyle iletişim kurulamayan bazı Bilim Kurulu üyelerimizin yerine de, takvimde öngörülen süreyi zorunlu olarak aşma pahasına ve ilkemizin dışına çıkarak özet aşamasında değerlendirme yapmayan yeni hakemlerden destek istiyor, üstelik Sempozyum takviminde makul süreyi aşan gecikmelere düşmemek için, raporlarını kısa süre içinde rica etmek zorunda kalıyoruz. Bu arada, kural olan üç hakemli değerlendirme sistemimizde, tüm çabalarımıza karşın hakem raporlarından birinin eksik olduğu durumlarda, sonucun “kabul” yada “ret” yönünde belirlenmesinde iki raporun yeterli olduğu kimi istisnai durumlarda, Düzenleme Kurulunun üçüncü hakem belirlemeye gerek görmeksizin iki raporla karar verdiğini de eklemek isterim.

## V.

Sempozyum sürecinde, bir yandan yazarlara ve kuruluşlara yönelik duyuruları gerçekleştirirken, öte yandan özetlediğim Duyuru metninin İngilizce çevirisini yaparak web sayfamıza ekledik ve hemen ardından, Bilim Kurulu için düşünülen yabancı öğretim üyeleriyle iletişime geçtik.

V. SHUS'nin "uluslararası" olması nedeniyle, destek için başvuruda bulunmayı düşündüğümüz -ve süresi içinde gerçekleştirdiğimiz- TÜBİTAK'ın aradığı koşullara uygun olarak, önerimizi kabul eden alanında yetkin yabancı öğretim üyelerini Bilim Kurulu listesine ekledik. Anımsatmak gerekirse, "uluslararası" düzeyde gerçekleştirilenlerden bu üçüncü Sempozyum, geniş bir uzmanlık alanı ve coğrafyadan gelen ve içlerinden birinin de davetli konuşmacımız olduğu 7 yabancı öğretim üyesinin Bilim Kurulu'nda yer alması yönünden öncekilerden ayrılır.

## VI.

V. SHUS, Sosyal Haklar Sempozyumlarında yeterli düzeyde olmayan üniversite-sendika işbirliği alanında atılan adım yönünden önem taşıyor. Sanıyorum bunda, IV. Sempozyumda üniversite-sendika işbirliğini özellikle yerel düzeyde gerçekleştirmiş ve Genel Tartışma oturumunu Yatağan'da işçilerle birlikte coşkuyla yapmış olmamızın da olumlu katkısı oldu. Özellikle, özelleştirmeye karşı gerçekleştirilen "Yatağan direnişi" sırasında görevli şube başkanı sendikacıların, direniş ve perde arkası görüşmeler / pazarlıklar vb konularda, Sempozyum Kitabında yayınlanan konuşma metinlerinde yer almayan, "*metin dışı ama kayda geçen*", kanımca tarihsel önemde açıklamalar yaptığı Genel Tartışma oturumu etkili oldu.

Sendika-üniversite işbirliğine tanık olan ve II. Sempozyumdan beri desteğini kesintisiz sürdüren Petrol-İş Genel Başkanı *Mustafa Öztaşkın*, 19 Ekim 2012 günü Yatağan'da gerçekleştirdiğimiz son derece canlı ve coşkulu bir katılımı yapılan Genel Tartışma oturumunda, kendiliğinden Sendikal Güç Birliği Platformu adına Sosyal Haklar Sempozyumlarını destekleme sözü verdi. Kendisinin ve SGBP'nin arkasında durduğu bu söz, gelecek Sempozyumlar için "damlaya damlaya" oluşturup denkleştirmeye çalıştığımız ve "kuruş kuruş" harcamaya özen gösterdiğimiz ve kuşkusuz bundan sonra da gösterilecek kaynaklar için yüreğimize su serpti, özellikle V. SHUS'yi düzenleyecek meslektaşlarımızı çok rahatlattı!

Bu desteğin içerik ve niteliğini, ama aynı zamanda sendikal kesimin Sempozyumlar hakkındaki yaklaşım, görüş ve önerilerini almak ve beklentilerini öğrenmek üzere İstanbul'da, önce 2013'ün ilk çalışma günü 2 Ocak'ta, Petrol-İş Genel Başkanı ile görüştüm. SGBP üyelerinden Başkan yada görevlendirilecek uzmanların katılımı ile yeni yılın ilk iki haftası içinde bir toplantı yapılmasının yararlı olacağı yolundaki görüşümü ilettim. Öztaşkın, duraksama göstermeden önerimi kabul etti ve V. Sempozyum konusundaki beklenti, görüş ve önerilerini de iletti.

Ardından SGBP'nin, yoğun karlı 8 Ocak günü Hava-İş Genel Merkezinde yaptığı toplantıya davet edildim. Toplantıda; çoğunluğu Sempozyumlara katılma fırsatı bulamayan Genel Başkanlara çeşitli konularda bilgi sunma,

sorularına yanıt verme fırsatı buldum. O tarihte SGBP Dönem Sözcüsü görevini yürüten *Bilal Çetintaş*'ın aşağıda değineceğim yazısında da belirtildiği gibi, Düzenleme Kurulu üyesi olarak, “SHS’lerin kitaplarında ve web sayfasında yer alan amaç ve ilkeleri, genel çerçeveyi, işleyiş ve değerlendirme sürecini, Sempozyumların disiplinlerarası niteliğini, “tekli” yıllarda uluslararası ve “çiftli” yıllarda da “ulusal” düzeylerde gerçekleştirildiğini, Sempozyum Kitaplarının Sempozyum öncesinde Petrol-İş yayını olarak basıldığını anlattım. Bilgilendirmenin yanı sıra bilinçlendirme amaç ve işlevi dolayısıyla, Sempozyumları düzenli ve sürekli biçimde gerçekleştirmenin önemini vurguladım. “Uluslararası” düzeyde olacağı için, Sempozyuma davet edilmesini düşündükleri yabancı sendikacılar ve uzmanlar ile kendilerine önerilecek konulara ilişkin görüşlerini, Düzenleme Kurulu’nun düşündüğü “ana tema” ile Genel Tartışma oturumu konularındaki görüş ve önerilerini bildirmelerini rica ettim. Ayrıca ve özellikle, SGBP üyesi sendikalardan birer uzmanın katılımıyla oluşturulacak “koordinatörler kurulu” aracılığıyla Sempozyum süreci boyunca bilgi paylaşımını sürdürmenin önemine değindim. Bu ve benzer görüş ve önerilerin ele alınıp tartışılacağı bir toplantının, destek ve işbirliğini kurumsallaştırma yolunda çok yararlı olacağını belirtip, yetersiz olan sendikal katılımın güçlendirilmesi ve sürekli kılınmasının önemine vurgu yaptım.

Önceki Sempozyumlardan ilk ikisine katılan *Mustafa Türkel* ile ilki dışında tümüne katılan *Mustafa Öztaşkın* da, tanıdığı oldukları ve haklı olarak eleştirdikleri cılız sendikal katılımdan kaynaklanan bu eksikliği belirttiler. Yalnızca destek vermekle kalmayıp üst düzeyde katılma gereğini vurguladılar. Hatta SGBP üyesi sendikaları kapsayan bir Başkanlar Kurulu toplantısının eşzamanlı olarak Bursa’da gerçekleştirilmesinin önemine değindiler. Bundan böyle, düzenlenecek SHS’leri “tek tek sendikalar” değil “SGBP olarak” destekleme konusunda görüş birliğine vardılar. Toplantıda, başka sendikal destekler konusunda yaptığım açıklamalar üzerine, gereksiz olmakla birlikte, “SGBP’nin ortak desteğinin, SGBP dışındaki başka sendikaların destek ve katılımına engel olmayacağı da” açıkça belirtildi.

Genel Başkanlarca dile getirilen “başlıca beklenti ve öneriler” arasında; SGBP dönem sözcüsünün “Açış Konuşmaları”nda yer alması ve 3-4 Başkanın da Genel Tartışma oturumuna katılması; “Uluslararası düzeyde düzenlenen Sempozyumlara çağrılacak uluslararası sendikacılar ve uzmanlar konusunda da, Sempozyum Düzenleme Kurulu’nun SGBP Genel Koordinatörü ile işbirliği yapması” vardı.

Genel Başkanlar, bu toplantıya katılan ve Petrol-İş Başkan Danışmanı olarak da görev yapan Kocaeli Üniversitesi İİBF ÇEEİ Bölümü öğretim üyesi *Hakan Koçak*’ın, SGBP adına SHS’lerin Düzenleme Kurulları ile işbirliğini yürütmek üzere “genel koordinatör” olarak görevlendirilmesi konusunda anlaşmaya vardı.

Böylece, SGBP üyesi sendikaların Genel Başkanlarıyla 8 Ocak 2013 günü yapılan toplantıda, önceki Sempozyumlardan daha “aktif” bir sendikal katı-

lının gerçekleştirilmesi ve sendikal çevreler ile Sempozyumları düzenleyen bölümler arasında daha düzenli bir işbirliği kurulması ve kurumsallaştırılması konusunda ilkesel bir adım atıldı.

## VII.

8 Ocak toplantısının ardından, Kristal-İş Sendikası Genel Başkanı ve SGBP Dönem Sözcüsü *Bilal Çetintaş*, SGBP üyesi sendikaların Genel Başkanlıklarına –yukarıda değindiğim– 17 Ocak 2013 tarihli ve “SGBP’nin Sosyal Haklar Sempozyumlarına Destek ve Katılımı hk.” konulu yazıyı gönderdi.

Yazıda; “SHUS Düzenleme Kurulu ile SGBP Genel Koordinatörü arasındaki işbirliğini işlevsel kılabilmek için atılması gereken ilk adımlar”ın neler olabileceği 3 madde olarak şöyle sıralandı: 1) SGBP’yi oluşturan her sendikanın Genel Koordinatör ile iletişim kuracak koordinatörünü belirlemesi; 2) Genel Koordinatör ve sendika koordinatörleri ile V. SHUS Düzenleme Kurulu’nun (Kurul üyesi Mesut Gülmez’in), Ocak sonlarında düzenlenecek bir toplantıda, V. Sempozyum için görüş alış verişinde bulunması; 3) Elektronik ortamda iletişim ağı kurulması.”

Sempozyum tarihi ile ana tema konusunda bilgilerin de verildiği yazıda ayrıca; “Sendikalarımızın yukarıda belirtilen konu hakkında bilgi sahibi olması ve çalışmalara birlikte katkı yapmak üzere sendikanızı temsilen bir ismin tarafımıza en geç 23 Ocak 2012 tarihine kadar bildirilmesi” de istendi.

Bu, “koordinatörler kurulu”nda yer alacak sendika temsilcilerinin belirlenmesi yolunda atılan bir adımdı.

## VIII.

SGBP üyesi sendikaların –bazılarının gecikmeli olarak– belirlediği koordinatörlerle, öngördüğümüz gibi Ocak sonlarında değil Şubat sonlarında buluşabildim.

Önce 22 Şubat 2013’te genel merkezi Ankara’da olan sendikaların koordinatörleriyle Ankara’da ve sonra da 25 Şubat 2013 günü genel merkezi İstanbul’da olan sendikaların koordinatörleriyle Petrol-İş Genel Merkezinde, iki ayrı toplantı yaparak,<sup>2</sup> Sempozyumlar ve gelişmeler konusundaki bilgileri paylaştım ve Ankara toplantısında dile getirilen görüş ve önerileri aktardım. Toplantıda, yerli ve yabancı davetli konuşmacıların ve kendilerine önerilecek konuların belirlenmesi vb konuları görüştük.

Bu toplantılardan önce ise, *Çalışma ve Toplum* dergisinin 10. yayın yılı dolayısıyla çağrılı olduğum 26 Ocak 2013 günü İstanbul’da düzenlenen “Sendikalar Yasası ve Örgütlenme Özgürlüğü” konulu 1. değerlendirme toplantısına katılan Düzenleme Kurulundan *Pir Ali Kaya* ile özellikle Sempozyum taslak bütçesi ve davetli konuşmacıların belirlenmesi konularında görüş alışverişinde bulunduk.

<sup>2</sup> Ankara’daki toplantı’ya, Belediye-İş adına *Mehmet Ali Candan*, Tez Koop-İş ve Basın-İş adına da *Oğuz Topak*; İstanbul’daki toplantıya da, Petrol-İş adına *Hakan Koçak*, Tekgıda-İş adına *Tülay Özerman*, Kristal-İş adına *Zafer Aydın*, TÜMTİS adına *Emel Türker*, Deri-İş adına *Engin Çelik*, Hava-İş adına *Adnan Alin* katıldılar.

## IX.

Koordinatörler toplantısının ardından Düzenleme Kurulu'nun 1 Mart 2013 günü yaptığı toplantıda; koordinatörler kurulunda dile getirilen görüş ve öneriler konusunda ayrıntılı bilgi sundum.

Aynı gün Düzenleme Kurulu olarak, aynı zamanda “*Bursa’da Sendikal Hak ve Özgürlük İhlalleri Araştırması*” konusunu da görüşmek üzere davet ettiğimiz SGBP üyesi sendikaların Bursa şube başkanları ile ortak bir toplantı gerçekleştirdik. Bu toplantıda da, Sempozyuma ilişkin bilgilerin yanı sıra, SGBP koordinatörlerinin V. SHUS konusundaki önerilerini de aktarma fırsatı buldum.

Önemle belirtmek isterim ki Düzenleme Kurulu'nun, İstanbul SGBP koordinatörleriyle yapılan toplantıda dile getirilen öneri doğrultusunda aldığı, “*Bursa’da Sendikal Hak ve Özgürlük İhlalleri*” konusunda bir araştırma yaparak Sempozyumda sunma kararı, V. SHUS'nin özgün yanlarından biri ve sendika-üniversite işbirliğinin somut bir örneğidir. Akademisyenlerle ilk kez buluşmaktan duydukları mutluluğu dile getiren SGBP Bursa Şube Başkanları da, melektaşlarım gibi bu kararı içten bir coşkuyla benimsedi ve Bursa’da daha önce bir benzeri yapılmayan bu araştırma için her tür yardıma hazır olduklarını belirtti.

ÜÜ İİBF ÇEEİ bölümünden Prof. Dr. Aysen Tokol ile araştırma görevlileri Ceyhun Güler ve Zeynep Aca'dan oluşan bir ortak kurulca yürütülmesi kararlaştırılan bu araştırmanın, zaman sorunu nedeniyle işçi sendikalarıyla sınırlı tutulması ve son iki yıllık dönemi kapsamı üzerinde anlaşmaya varıldı. SGBP dışında Bursa’da şubesi olan Türk-İş, Hak-İş ve DİSK üyesi tüm işçi sendikalarının araştırma kapsamına alınması ve bunun için gerek görülürse, genel merkezlerden ve / veya üyesi oldukları konfederasyonlardan izin alınması konusunda yardımcı olunması kararlaştırıldı. Bir yazıyla, Türk-İş, DİSK ve Hak-İş genel merkezlerine bilgi verilerek, Bursa araştırmasının gerçekleştirilmesine yardımcı olmaları rica edildi. Ayrıca SGBP üyeleri dışında Bursa’da şubesi bulunan başka işçi ve kamu görevlileri sendikalarının Sempozyuma katılım ve desteklerinin sağlanması için de girişimlerde bulunulması ve kendileriyle ön toplantılar yapılması karara bağlandı.

Bursa araştırmasının kapsamı, yöntemi vb konularda, önce aşağıda söz ettiğim 4-5 Nisan 2013'te Ankara’da yapılan bir toplantıyı izlemek üzere gelen Zeynep Aca ile görüşerek önerilerimi belirttim. İzleyen hafta, 13-14 Nisan 2013'te İstanbulda gerçekleştirilen -konuşmacı olduğum- Emegün Hakları Forumu toplantısı sırasında, SGBP genel koordinatörü Hakan Koçak, Ceyhun Güler ve Zeynep Aca ile bir araya gelerek, konuyu tüm yönleriyle ele alıp tartıştık, soru kağıdına ilişkin önerilerimizi ilettik.

Düzenleme Kurulu'nun bir başka kararı da, Sosyal Haklar Derneği'nin, Haziran 2013'te yayımlanması öngörülen *2012 Sosyal Hak İhlalleri Raporu*'nun sendikal haklara ilişkin bölümünün, Sempozyumda (Genel Tartışma oturumunda) sunulması idi. Ne var ki bu rapor Eylül 2013 itibarıyla da -Gezi Direnişi nedeniyle- yayınlanamadığından, programda yer verilemedi.

Düzenleme Kurulu aynı zamanda, Sempozyum ana teması için yabancı ve yerli akademisyen, sendikacı ve uzmanların adlarıyla belirlenmesi ve su-

numlarında ele almaları beklenen başlıca konu ve sorunlara ilişkin olarak da ilk kararları aldı. Yabancı davetli konuşmacı olarak; ILO Sendika Özgürlüğü Komitesi Başkanı *Prof. Dr. F. Paul von der Heijden*'nin; Sosyal Haklar Avrupa Komitesi eski başkanı ve V. SHUS Bilim Kurulu üyesi *Prof. Dr. Matti Mikkola*'nın ve IndustriALL'ın Genel Sekreter Yardımcısı *Kemal Özkan*'ın davet edilmeleri kararlaştırıldı. Ayrıca, Sempozyum bütçesinin olanak vermesi durumunda, “*kamu görevlilerinin toplu sözleşme ve toplu eylem / grev hakları*” konusunda bir yabancı akademisyen ile ITUC yada ETUC'tan bir yabancı sendikacının da davet edilmesi karara bağlandı.<sup>3</sup>

## X.

Ne var ki, bu kararları uygulamaya geçirmekte, özellikle Uluslararası Çalışma Örgütü'nün ana temasıyla doğrudan bağlantılı organı Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin Başkanına Sempozyum programında yer verme isteğimi –hatta çok eski özlemimi– gerçekleştirmede başarılı olamadım, olamadık! 2013'ün gitgide daralan zamana karşı yarışmayla geçen İlkbahar ve Yaz ayları, ILO'dan ve ETUC'dan davetli konuşmacı arayışlarıyla geçti!

Oysa belirttiğim gibi, V. SHUS tarihini belirlemeden önce, Komite'nin ve Yönetim Konseyi'nin toplantı takvimlerini özenle incelemiş, hiç olmazsa bu yönden bir engel çık(arıl)mamasına dikkat etmişim. Ne var ki Konsey toplantı tarihinde Sempozyumla çakışacak biçimde yapılan –zamanını bilemediğim– değişiklik, bu konudaki ilk ve ikinci önerimizin sonuçsuz kalmasında etkili oldu. Önce, SÖK Başkanı, hiç olmazsa kısa bir yanıt vererek önerimize teşekkür etti. Bu arada, öneride bulunmayı düşündüğüm önceki SÖK Başkanı *Max Rood*'un iletişim bilgilerine ulaşma arayışına girdiğimde, yaşamını yitirdiğini öğreneceğimi beklemiyordum! Dolayısıyla ikinci aşamada, Yönetim Konseyi'nin İşçi grubundan eşbaşkanı *Luc Cortebeek*'i davet etmeye karar verdik. Yakın geçmişte üst düzey misyonda Türkiye'yi ziyaret ettiğini, dolayısıyla ülkemizdeki sendikal haklar sorununu bildiğini öğrendiğim *Cortebeek*'ten önerimize hiçbir yanıt gelmedi! Ardından, sendika özgürlüğü ve kamu kesiminde sendikal haklar konularındaki yayınlarından tanıdığım *Bernard Gerginon*'a öneride bulunduk. Davete teşekkür eden *Gernigon*, Sempozyum tarihinde uygun olmadığını belirtmekle kalmayıp, bu önemli ve ilginç toplantıda bulunamadığı için üzüldüğünü de ekleyen “nazık” bir yanıt verdi. UÇÖ'den bir uzman konuşmacı arayışımızı, *Cortebeek* ve *Gernigon*'u da öneren “Normlar Departmanı” sorumlusunun aracılığıyla sürdür-

<sup>3</sup> Sempozyum ana teması çerçevesinde yerli davetli konuşmacıların da belirlendiği toplantıda; SGBP koordinatörlerinin görüş birliğiyle yaptığı öneri doğrultusunda, yaptıkları / yayınladıkları çalışmalarıyla uzman oldukları belirlenen bir yabancı akademisyen ile bir yerli akademisyenin davetli konuşmacı olarak, “*Küresel sendikal hareketin örgütlenme ve eylemlilik sürecinin geliştirilmesinde ve sosyal hak ihlalleriyle mücadelede sosyal medya faktöründen ve iletişim teknolojilerinden yararlanma olanakları ile önümüzdeki dönemlere olası etkileri üzerinde geliştirilebilecek projeler*” konusunda bildiri sunmaları da karara bağlandı.

V. SHUS Programında yer verilemeyen bu önemli konunun gelecek Sempozyumlarda ele alınmasını diliyoruz.

dük. UÇÖ Ankara Ofisi Müdürü *Ümit Deniz Efendioğlu*'nun yardımları da bu girişimlerin olumlu sonuçlanmasına katkıda bulunamadı. Bunun üzerine, “İşçi Bürosu *ACTRAV* aracılığı ile katkıda bulunmaya çalışabileceğini” belirlen Kemal Özkan'ın önerisiyle başlattığımız son girişimden de olumlu bir sonuç çıkmadı. 12 Eylül sonrası yıllarda sendika özgürlüğü seksiyonunun sorumlusu olan, birkaç kez “yerinde ziyaret” misyonu görevlisi olarak Türkiye'ye gelen ve benim de o yıllarda kendisiyle görüşme fırsatı bulduğum *William R. Simpson*'ın iletişim adresine ulaşma çabalarım da başarısız sonuçlandı. Rüçhan Işık Hoca'nın bu bilgiyi ilettiğinde ise, program kesinleşmişti.

Ve sonunda, Sempozyum ana teması sendikal hak ve özgürlükleri, UÇÖ'den bir konuşmacının yokluğunda tartışmak zorunda kaldık!

Benim, bu yıl da Sempozyum Kitabında yayınlanandan farklı ikinci bir konuşma hazırlayıp sunmak durumunda kalmam, Avrupa bölgesiyle ilgili ilkelerin yer aldığı programdaki bu boşluğu bir ölçüde doldurma kaygısından, sendikal hakların “evrensel” ölçekli ilkelerini UÇÖ'nün yanı sıra Birleşmiş Milletler çerçevesinde üretilen kural ve kararlara da değinerek tamamlama isteğimdendir.

Neyse ki, sendikal hak ve özgürlüklerin “Avrupa boyutu”nu, kuram ve uygulama yönleriyle ele alan iki yetkin konuşmacı programda yer alıyor.

Yabancı sendikacı konuşmacılardan; Türkiye'den birçok sendikanın üyesi olduğu Küresel Sanayi Sendikaları Federasyonu (IndustriALL) Genel Sekreter Yardımcısı *Kemal Özkan*, SGBP'nin de önerisi doğrultusunda yaptığımız daveti kabul etti ve Sempozyumun ikinci günü katılacağını bildirdi. ITUC ve ETUC'dan davet ettiğimiz sendikacılara ilişkin girişimlerimizden birincisi olumlu sonuçlandı. ITUC'dan, İnsan Hakları ve Sendikal Haklar Departmanı Müdürü *Stephan Benedick*'in ITUC'u temsil edeceği bildirildi. ETUC'a gelince, özellikle yabancı konuşmacılar arasında bir kadının yer alması dileğiyle, önce Konfederal Sekreter *Veronica Anna-Maria Nilsson*'a öneride bulunduk. Kabul etmeyince, Genel Sekreter Yardımcısı ve aynı zamanda Türkiye sorumlusu olan *Patrick Itscher*'i davet ettik. Ne yazık ki bu davet, birkaç anımsatmaya karşın yanıtızsız kaldı!

## XI.

Bildiri özetlerinin sunulması aşamasında; takvimde öngörülen süre içinde, Düzenleme Kurulu'na çok farklı alanlardan toplam 31 bildiri özeti gönderildi. Bu, önceki yıllara göre katılımın önemli ölçüde düşmesi anlamına gelen ve kuşkusuz, nedenleri üzerinde birlikte düşünülmesi gereken önemli bir noktadır. Bu konudaki görüşlerini iletmek isteyenlere şimdiden teşekkürlerimizi sunarız.

Kanımcı, bu düşmanın üzerinde durulabilecek nedenleri arasında, 2013 içinde düzenlenen toplantılardan özellikle ikisini göz önünde bulundurmak gerekiyor.

Bunların başında, Türk Sosyal Bilimler Derneği'nin (TSBD) iki yılda bir / tekli yıllarda düzenleyegelendiği *Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi* ve 2009 ile 2011 yıllarında gerçekleştirdiğimiz birinci ve ikinci “uluslararası” Sempozyumla çakışması geliyor. Sosyal Haklar Sempozyumlarının dönemselliği konusunu

zaman zaman tartıştığımızda, yalnızca çift sayılı yıllarda düzenlenmesi öne-  
risinde bulunan bazı meslektaşlarımız da, 13. üncüsü Aralık 2013'te gerçek-  
leştirilecek olan bu kongrelere dikkat çekiyorlardı.

2013 yılında; Ahmet Makal'ın çabasıyla ve genellikle ÇEEİ Bölümlerinden akademisyenlerin katılımıyla düzenlenen “emek oturumu”nun da programında yer aldığı TSBD kongresine ek olarak, benzer amaçlı ve temelde aynı alanlara ve bölümlere yönelik olmak üzere bir başka toplantı daha düzenlendi. TODAİE Vatandaşlık Çalışmaları ve İnsan Hakları Merkezi, 4-5 Nisan 2013'te “Sosyal Adalet İçin İnsan Hakları: Sosyal Haklar” Konferansı'nı gerçekleştirdi. Benim de, konusu nedeniyle düzenleyen arkadaşlarımı içtenlikle kutladığım, Bilim Kurulu üyeleri arasında yer almaktan kaçınmadığım ve iki gün boyunca izlediğim bu konferansın değerlendirme ilkelerinin olabildiğince geniş katılımı amaçlaması nedeniyle Sosyal Haklar Sempozyumlarından farklı olduğunu ve önceden açıklanmış ilkelere dayalı iki aşamalı bir değerlendirme sisteminin uygulanmadığını sanıyorum. Yine, “sosyal bilimler alanında çalışanlar için araştırma bulguları ve düşüncelerini paylaşma, dünyada ve Türkiye’de gelişmeleri birlikte değerlendirmek için bir tartışma ve buluşma ortamı işlevi” gördüğü belirtilen ve sunulan yüzlerce bildirinin özetlerinin yer aldığı bir kitapçığın yayımlanmasıyla yetinilen Ulusal Sosyal Bilimler Kongrelerinde de, birincil amaç geniş ölçekli buluşma ve katılımdır.

Sonuç olarak 2013'te, hedef kitlesinin ortak olduğunu düşündüğüm toplantı çakışmasının 3'e çıkmasıyla, V. SHUS'ye gönderilen özet sayısı düştü. Kuşkusuz, bu çakışmaların katılımdaki düşmenin tek nedeni olduğu söyle-  
nemez.

Sempozyum Sekreteryasına gönderilen 31 özetten 17'si, hakem değerlendirmeleri sonucunda tam metinleri hazırlanmak üzere kabule değer bulunurken, 3 bildiri özeti kabule değer görülmedi. Bildiri özetlerinden 11'i ise, Düzenleme Kurulu'nca uygun bulunmadığı için hakem değerlendirmesine sunulmadı. Nedenleri, bir yandan belirlenen ilkeler ile yazım kuralları ve biçim koşulları, öte yandan Sempozyumun amaç ve kapsamı ile konu başlıkları ve özgünlük yönlerinden uygun bulunmaması, özellikle de konunun içerik ve kaynakçaları itibarıyla “insan hakları perspektifi” ile ele alınıp incelenmemiş olması sonucuna varılmasıdır. Bu, Sosyal Haklar Sempozyumlarında öteden beri benimsenip uygulanan, duyuru ve değerlendirmeler sırasında yazarlara altı çizilerek anımsatılan, bu nedenle de artık yabancı olmadığı kanısını taşıdığım bir yaklaşımdır. Eklemek isterim ki bu yıl da, henüz değerlendirmenin ilk aşamasında, bildiri özetlerinin üçte birinin belirtilen nedenlerle hakemlere gönderilememesi, yazarların biçim ve öz, içerik ve yaklaşım konularında yaptığımız ayrıntılı açıklamaları yeterli bir dikkatle okumadıklarını, bu konudaki uyarılarımızı göz ardı ettiklerini düşündürmektedir.

Katılım, bildiri özetlerinin tam metin olarak gönderilmesi aşamasında da, düşük oldu doğal olarak. Kabule değer bulunan 17 özetten yalnızca 9 yazar bildiri tam metnini gönderdi. Bazı meslektaşlarımızın “Gezi Direnişi”nden kaynaklandığını belirttiği bu düşme, tam metin gönderme süresi-

nin bu özel durum nedeniyle “makul”ü aşacak biçimde uzatılmasına karşın gerçekleşti.

Bildiri tam metnlerinin hakemlerce değerlendirmesinde, 6 tam metin kabule değer bulundu. Ancak 1 tam metnin, bir başka toplantı programında yer aldığından saptanması nedeniyle, Düzenleme Kurulu’nca Sempozyumda sunulmamasına karar verildi. Kabul edilen ve hakem raporlarında yer alan eleştiri ve öneriler doğrultusunda gözden geçirilmesi için –kuşkusuz tüm özetler ve tam metinler gibi– yazar(lar)ına iletilen 1 tam metin ise, nedeni açıklanmaksızın geri yollanmadı. 2 bildiri tam metni de, özetlere ilişkin yukarıdaki açıklamada belirttiğim nedenlerle hakem değerlendirmesine sunulmadı.

Düzenleme Kurulu olarak, özet ve tam metin aşamalarında, Sosyal Haklar Sempozyumlarının benzerlerinden ayrılan bu temel özelliğini, yalnızca web sitemizde duyurmakla yetinmediğimizi ve her iki aşamada yazarlara altını çizerek anımsattığımızı bir kez daha vurgulamakta yarar görüyorum.

Böylece sonuç olarak, iki aşamalı hakem değerlendirmesinden geçen 5 bildiri, yabancı davetli konuşmacılarımızın 2 bildirisi ve yerli davetli konuşmacılarımızın 4 bildirisi Sempozyum Kitabında yayımlandı ve Sempozyumda sunulup tartışıldı. Kuşkusuz bunlara, Bursa araştırmasını gerçekleştiren meslektaşlarımızın bildirisi ile araştırmaya destek veren üç işçi konfederasyonunu temsil eden şube başkanları ile Genel Tartışma oturumu için davetli 5 sendikacının konuşma metinlerini de eklemem gerekiyor. Dolayısıyla, toplam 20 bildiri ve konuşmanın tartışılmasıyla V. Sempozyum gerçekleştirildi.

## **XII.**

Sosyal Haklar Sempozyumlarının II. Sempozyumda başlattığımız, kendine özgü yanlarından birini oluşturan “forum” yada serbest kürsü niteliğindeki “*genel tartışma oturumu*”nun, bu yıl, katılımcıları “gönüllülük” temelinde belirlenen Pamukkale ve Kocaeli Sempozyumlarından farklı olarak ve sendikal katılımın yoğun olduğu Muğla Sempozyumunda uygulanan yöntemle benzer biçimde, önceden davet edilen sendikacıların katılımıyla gerçekleştirilmesi öngörüldü.

Küresel Sanayi İşçi Sendikaları Federasyonu (IndustriALL Global Union) Genel Sekreter Yardımcısı Kemal Özkan’ın da, -kendi ricasıyla- bu oturumda yer alması dolayısıyla, sendikal ve sosyal hakların gerek uluslararası ve ulusal yönleriyle, gerekse yeni ve olası yasal düzenlemeler ile güncel sorunlarıyla tartışılacağını, Sosyal Haklar Sempozyumlarının birinci beş yılının, gerek öğrencilerimizin ve gerek akademik ve sendikal çevrelerin aktif katılımıyla amaç ve işlevine uygun, düzeyli ve canlı bir oturumla sona ereceğine içtenlikle inanıyorum.

## **XIII.**

Geleneğimize uygun olarak Kitabı yayımlanan V. Sempozyumun, teşekkürden daha çoğunu hak ettiğine inandığım, 11 ayı aşan süreçte birçok emek,

özveri, çaba ve katkıyla gerçekleştiğini bilerek, kendi adıma olduğu kadar Düzenleme Kurulu üyesi arkadaşlarım adına:

- Sempozyumun ana temasının işlenmesine uluslararası akademik çevrelerden “davetli konuşmacı” olarak katkılarını sunan ve bildiri metinlerini öngördüğümüz süre içinde iletmeye özen gösteren Sosyal Haklar Avrupa Komitesi’nin eski üyesi ve eşbaşkanı *Matti Mikkola* ile Komitenin Genel Raportörü *Colm O’Cinneide’e*;
- Yazılı ve sözlü katkılarıyla bu alana bilimsel emeğini yıllardır sunmayı sürdüren sevgili Hocamız *Metin Kutsal’a*; çalışmalarını doktora tezini hazırladığı yıllardan beri izlediğim *Pir Ali Kaya’ya* ve Sempozyumların kapısını açan *Nergis Mütevellioğlu’na*;
- İşyerlerinde ve Dünyanın en uzak köşelerinde hemen her gün tanık olduğumuz sosyal ve sendikal hak ihlallerine –kuşkusuz Türkiye’ye de yer vererek– insan haklarının bütünselliği yaklaşımıyla değineceklerini düşündüğüm, ama ne yazık ki –alandaki koşullarından olsa gerek– anımsatmalarımıza karşın iletemedikleri bildirilerini Sempozyum Kitabında yayınlamadığımız uluslararası sendikal çevrelerden davetli konuşmacılarımız Uluslararası Sendikalar Konfederasyonu (ITUC) İnsan ve Sendikal Haklar Bölüm Müdürü *Stephen Benedict’e*; Uluslararası Gıda İşçi Sendikaları Federasyonu (IUF) Genel Sekreteri *Ron Oswald’a*; Küresel Sanayi İşçi Sendikaları Federasyonu (IndustriALL Global Union) Genel Sekreter Yardımcısı *Kemal Özkan’a*;
- Ulusal sendikal çevrelerden tümü üst düzey yönetici olarak V. Sempozyumu onurlandıran davetli konuşmacılarımız DİSK Genel Sekreteri *Arzu Çerkezoğlu*, KESK Genel Başkanı *Lami Özgen*, Tekgıda-İş Genel Başkanı *Mustafa Türkel*, Kristal-İş Genel Başkanı *Bilal Çetintaş* ve Hava-İş Genel Başkanı *Atilay Ayçin’e*;
- “Bursa’da sendikal hak ve özgürlük ihlalleri” araştırmasını gerçekleştiren alana özgün bir katkı sunan *Aysen Tokol*, *Ceyhan Güler* ve *Zeynep Aca’ya*;
- Bursa’da sendikal hak ve özgürlük ihlalleri araştırmasının gerçekleşmesi için işbirliği yaparak her tür desteği sunan –bağımsızları da kapsamak üzere– tüm işçi sendikalarının Bursa Şubeleri Başkanlarına ve ricalarımızı yerine getirerek konuşma metinlerini iletip oturuma katılan Türk-İş 8. Bölge Temsilcisi *Sabri Özdemir’e*, Hak-İş Bursa İl Temsilcisi *Osman Gümüş’e*, DİSK Güney Marmara Bölge Temsilcisi *Ayhan Ekici’ye* ve araştırmanın gerçekleşmesi için üye sendikalarıyla iletişim kurarak yardımcı olan Türk-İş, DİSK ve Hak-İş Genel Merkez yöneticilerine;
- Başka akademik yoğunluklarının bulunduğu yakından bildiğimiz, kimilerine görece daha fazla yüklenip “hatır-gönül” koyarak dar zamanda katkılarını baş vurduğumuz, özverili desteklerini esirgemeyip birinci beş yılı birlikte tamamladığımız, gerek ilk Sempozyumdan beri katkı ve desteğini sürdüren gerekse izleyen Sempozyumlarda aramıza katılan *Bilim Kurulu üyelerimize*;

- Sosyal haklara duyarlık göstererek çağrımıza olumlu yanıt verip, ön-görülen ve açıklanan ilkeler çerçevesinde hakem raporları doğrultu-sunda gönderdikleri bildiri özetleri ve / yada ilettikleri tam metinler kabule değer bulunmayan ve açıkladığım nedenlerle hakem değerlendirmesine sunulamayan, ancak gelecek Sempozyumlarda sosyal haklara akademik ilgilerinin sürmesini beklediğim *meslektaşlarımıza*;
- İki aşamalı değerlendirme sürecinden sonra bildirileri kabul edilip bu kitapta yayımlanan *meslektaşlarımıza*;
- Eylül 2011’de, Uludağ Üniversitesi İİBF ÇEEİ Bölümü Başkanı görevini yürütürken yaptığım ilk telefon görüşmemizden başlayarak V. Sempozyumu düzenlemeye hazır olduğunu bildiren ve yakın za-manda bu görevden ayrıldıktan sonra da, Düzenleme Kurulu Başka-nı olarak süreci örnek bir işbirliği anlayışıyla yürüten *Yusuf Alper’e*;
- Ancak birlikte çalışmaya başlayınca önerilerini bir türlü yazılı olarak iletmeyip sözlü olarak dile getirmekte direnmesinin sırrını sonunda açıklayarak “yazılarını bilgisayarla değil kara kalemle (!) yazdığını” tüm içtenliğiyle itiraf ettiğinde, Sempozyum sürecinin bana düşen işlerini çoğu zaman dakikalar ve dakikalar süren konuşmalarımızla yürütmek durumunda kalacağımı öğrenince çok ama çok şaşırdığı-mı gizlemeksizin, dahası bidirisinin bilgisayara geçirilmiş ilk metni-ni yazım kurallarımızı ve biçim koşullarımızı yok sayarak sayfaaltı yönteme göre düzenleyip –Kitaba girecek son bildiri olarak– gönder-diğinde ise, “bu iyiliğini (!) unutmayacağım Pir Ali!” deyip şaşkınlığı-mı kendisine iletmeyen duramadığımı da ekleyerek, üstlendiği Sempozyum Sekreterya’sının sorumluluk ve gereklerini eksiksiz yeri-ne getiren *Pir Ali Kaya’ya*;
- Gerekli tüm yazışmaları büyük bir sorumluluk ve görev bilinciyle gecikmeksizin yürüten *Burak Faik Emirgil’e*;
- Düzenleme Kurulu üyesi olarak yapılan işbölümü çerçevesinde gö-rev üstlenen ÇEEİ Bölümündeki *tüm meslektaşlarımıza*;
- V. Sempozyumda da, web sitemizin yönetiminde hiç esirgemediği desteğini sürdüren *Recep Kapar’a*;
- Özellikle Sosyal Haklar Avrupa Komitesi’nden Sempozyuma katılan yabancı konuşmacıların belirlenmesi sürecinde görüş ve önerileriyle destek olan Sosyal Haklar Avrupa Komitesi üyesi *Rüçhan Işık* ile Ko-mite bağlamında kendisine düşecek yardıma hazır olduğunu bildi-ren ve katılımcılar için değişik dillerde Sosyal Şart metinleri gönde-rilmesini sağlayan *Régis Brilhat’ya*;
- Mustafa Öztaşkın’ın Muğla’daki açıklamasından sonra SGBP olarak destek sağlamakta kalmayıp sendikal katılımı da güçlendiren Plat-formu oluşturan tüm sendikalar (Petrol-İş, Belediye-İş, Tekgıda-İş, Tez Koop-İş, Kristal-İş, Hava-İş, Basın-İş, Deri-İş, TÜMTİS ve Türkiye Gazeteciler Sendikası) ile Sempozyum bütçesine doğrudan destek veren sendikalara;
- SGBP’nin desteğini kurumsallaştırma çabamıza katkıda bulunan üye sendikaların *koordinatörlerine* ve özellikle genel koordinatör olarak

SGBP ile ilişkilerimizin düzenli biçimde sürmesini sağlayan *Hakan Koçak*'a;

- Sağladığı destek dışında Sempozyum kitabının basılmasını bu yıl da üstlenen *Petrol-İş*'e;
- V. Sempozyum Kitabının basım sürecinin güvenle yürütmesini Petrol-İş adına sağlayan, ama özellikle dört yıldır üstlendiği ve benim de işine karışmama katlanarak gerçekleştirdiği kapak tasarımında ustalığının doruğuna ulaştığını belirtmeden geçemeyeceğim grafiker *Zeynep Altun*'a;
- Neredeyse son dakikaya değin süren sözcük ekleme yada düzeltmesi gibi alışılmış olanlar bir yana, eksik yada fazla bir “nokta”ya varıncaya değin gözüme çarpan her tür değişiklik ve düzeltmeyi “artık bu son!” dediğim sayfa düzenini bozarak usanmaksızın özenle yapan *Eylem Karabulut*'a;
- V. Sempozyum Kitabının basımını, belirlenen takvime göre zamanında özenle gerçekleştiren Gün Matbaası yöneticisi *Kasım Zengin*'e;
- İş Müfettişleri Derneği'ne;
- Bursa Büyükşehir, Nilüfer ve Osman Gazi Belediyelerine;
- Uludağ Üniversitesi Rektörlüğüne;
- İstemeyerek adlarını anmamış olabileceğim, katkı ve destek sunan herkese ve her kuruluşa;

İçten teşekkürlerimi sunuyorum.

#### XIV.

Her birini ayrıca belirtmeye özen gösterdiğim birçok özverili ve uyumlu emek, çaba ve destek ürünü olan V. Sempozyumun 11 ayı aşan maratonunun sonndan bir önceki dönemeci, “*Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu, V, Bil-diriler*” Kitabının bu kez de Sempozyum öncesinde basılmasıyla noktalandı.

Sosyal Haklar Sempozyumlarının ilk beş yılının özgün bir kaynak oluşturduğunu düşündüğüm beş kitaplık dizisinin sonuncusu V. Sempozyum Kitabımızla; insan hakları perspektifinden incelenmesine ve disiplinlerarası yaklaşımla ele alınmasına titizlik gösterme çabası içinde olduğumuz *sosyal haklar alanında, akademik kuşaklar ve sosyal bilimlerin farklı disiplinleri arasındaki bilimsel etkileşimin kesintisiz sürmesi, bilgi ve deneyim aktarım ve paylaşımının yoğunlaşması ve gelişmesi için yeni bir kalıcı katkı daha eklediğimize içtenlikle inanıyorum.*

#### XV.

Dört yıldan beri Sosyal Haklar Sempozyumlarının Düzenleme Kurullarında Bölüm başkanı meslektaşlarımın önerisiyle yer alarak, yayına hazırlanıp basılmasına çaba gösterdiğim Sempozyum Kitaplarına yazdığım Önsöz'leri, yukarıdaki dileklerle noktaladım.

Bu kez, Sempozyumların ilk beş yılının sonuncusu için kaleme aldığım ve önceki Önsözlerde de olduğu gibi nasıl ve neden yaptığımızı tüm açıklık ve ayrıntısıyla anlatmaya özen gösterdiğim V. Sempozyum Önsöz'ünü, önceki-

lerin son paragrafındaki geleneksel dileğime eklediğim bu “Sonsöz” paragrafıyla bitiriyorum!

Sempozyumların kesintisiz sürmesini güvenceye bağlamak üzere iki yıl önce yaptığım ve her ikisi de olumlu sonuçlanan 2011 ve 2012 Sempozyumlarına ilişkin ilk görüşmelerden sonra, bu turun tamamlanmasını güvenceye aldığımıza inanarak, “ilk beş yılın bayrağını Uludağ’ın doruğuna dikeceğimizi”, sanırım zaman zaman ama kararlı bir dille belirtmiştim...

Yine, önceki Sempozyumlar sırasında, gerçekleştirilen her birinin ayrı ayrı ve genel / toplu bir değerlendirmesini yapmanın, bu amaçla da tüm ayrıntıları kapsamak üzere her birine ilişkin bilgi ve verileri sayısal boyutlarıyla karşılaştırmalı olarak değerlendirmenin öneminden de söz ederek, arkadaşlarımdan hazırlık yapmaları ricasında bulunmuştum...

“İlk beş yılın bayrağını Uludağ’ın doruğuna dikeceğiz” demekle birlikte, ikinci beş yılda gerçekleştirilecek izleyen Sempozyumların, bu kez sosyal hakların “insan hakları” niteliğini daha açık biçimde vurgulamak amacıyla “**Sosyal İnsan Hakları Sempozyumları**” başlığıyla sürdürülmesi konusundaki düşüncemi, sanırım henüz paylaşmadım.

Bu konuda, ikinci beş yılı başlatacak herhangi bir girişimde bulunmamış olmamın bir nedeni de, iki yıl öncesinden beri taşıdığım düşüncemin ilk beş yılın tamamlanmasıyla artık kesinleşme noktasına gelmiş olmasıdır.

Sözü dolandırmaya gerek yok:

Özellikle son dört yıldan beri Sempozyumdan Sempozyuma giderek geliştirilen çerçeve, amaç, yaklaşım ve ilkeleri ile sürmesini ve sürdürülmesini içtenlikle dilediğim Sempozyumların Düzenleme Kurullarında yer alarak yerine getirme çabası içinde olduğum görev(ler)den; düşünsel ve eylemsel katkının, destek ve mücadelenin, sözün kısası sosyal haklara borcumuzun beşyıl(lar)la ödenemeyeceğinin bilincinde olan meslektaşlar, sendikacılar, uzmanlar, bilinçli hak öznesi emekçiler bulunduğu ve “Gezi direnişçileri” gibi giderek çoğalacaklarına inanarak, bağışlanmamı diliyor ve ayrılıyorum. Bunun, Bilim Kurulu üyeliğinin gereği olan görevleri kapsamadığını belirtmem gerek yok kuşkusuz. Bu “karar” aslında, şimdiye kadar izleyegeldiğim bir ilkenin, benzer görevlerden “kendi isteğimle ayrılma ilkesi”ne bağlılığımın olağan sonucudur.

Beni de aralarına alarak Sempozyumları düzenleyen Bölüm Başkanları ile Düzenleme Kurullarında birlikte çalıştığım meslektaşlarımdan her birine; özellikle dört yıl boyunca kendileriyle sürekli yazışarak daha yoğun çalışma fırsatı bulduğum *Nagihan Durusoy Öztepe*, *Feyza Turgay*, *Recep Kapar* ve *Burak Faik Emirgil*’e; kuşkusuz dara düştüğümüzde Sempozyum Kitabının basılması yada açık veren bütçenin tamamlanması için sosyal haklar adına kapılarını çaldığımda geri çevirmeyen sendikaların genel başkan ve yöneticilerine içten teşekkürlerimi bir kez daha dile getiriyorum.

Datça, 21 Ekim 2013

Mesut GÜLMEZ

## İÇİNDEKİLER

|                                                                                                                 |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Önsöz.....</b>                                                                                               | <b>3</b>  |
| <b>İçindekiler .....</b>                                                                                        | <b>19</b> |
| <b>Sempozyum Duyurusu .....</b>                                                                                 | <b>21</b> |
| I. Giriş .....                                                                                                  | 21        |
| II. Sempozyumların Amaç, İlke ve İşlevleri .....                                                                | 22        |
| III. Sempozyumların Hukuksal Çerçevesi .....                                                                    | 24        |
| IV. Sempozyum Konu Başlıkları .....                                                                             | 25        |
| V. Sempozyum Ana Teması .....                                                                                   | 29        |
| VI. Bildiri Özeti ve Tam Metin Bildiri Yazım Kuralları .....                                                    | 30        |
| VII. Sempozyum Takvimi .....                                                                                    | 38        |
| VIII. İngilizce Duyuru ve Takvim .....                                                                          | 38        |
| IX. Bildiri Özet ve Tam Metinlerinin Değerlendirme İlkeleri .....                                               | 41        |
| X. Bilim Kurulu .....                                                                                           | 42        |
| XI. Düzenleme Kurulu .....                                                                                      | 44        |
| XII. Sekreteryä / İletişim .....                                                                                | 44        |
| XII. Hakem Değerlendirme Formu .....                                                                            | 45        |
| <b>Sempozyum Program(lar)ı</b>                                                                                  |           |
| V. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu .....                                                                  | 47        |
| V <sup>th</sup> International Social Rights Symposium .....                                                     | 51        |
| <b>Açılış Konuşmaları .....</b>                                                                                 | <b>55</b> |
| <i>Prof. Dr. Yusuf Alper / UÜ İİBF ÇEEİ Bölümü .....</i>                                                        | <i>57</i> |
| <i>Mustafa Öztaşkın / Petrol-İş Genel Başkanı, SGBP Dönem Sözcüsü ...</i>                                       | <i>61</i> |
| <i>Prof. Dr. Kamil Dilek / Uludağ Üniversitesi Rektörü .....</i>                                                | <i>63</i> |
| <b>Davetli Konuşmacıların Bildirileri .....</b>                                                                 | <b>65</b> |
| 1924'ten 1982'ye Anayasal Sendikal Haklar ve<br>Ulusalüstü Kurallarla Uyumlu 'Yeni' Anayasa İçin Öneriler ..... | 67        |
| <i>Mesut Gülmez</i>                                                                                             |           |
| Key Principles of Social Human Rights.....                                                                      | 99        |
| <i>Matti Mikkola</i>                                                                                            |           |
| The Right to Organise and Engage in Collective Action<br>within the Framework of the Council of Europe .....    | 109       |
| <i>Colm O'Cinneide</i>                                                                                          |           |
| Uluslararası Normlar Bağlamında Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi<br>Kanunu'nun Değerlendirilmesi .....         | 131       |
| <i>Pir Ali Kaya</i>                                                                                             |           |

|                                                                                                                              |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Uluslararası Normlar Açısından Kamu Görevlilerinin Sendika ve Toplu Sözleşme Hakları .....                                   | 157        |
| <i>Metin Kutal</i>                                                                                                           |            |
| İşsizlik Korkusu, Sendikaların İşlevselliği ve Sendikal Örgütlenme Hakkı.....                                                | 179        |
| <i>Nergis Mütevellioğlu</i>                                                                                                  |            |
| <b>Hakem Değerlendirmesinden Geçen Bildiriler .....</b>                                                                      | <b>195</b> |
| Göçmen İşçilerin Sendikal Hakları.....                                                                                       | 197        |
| <i>Seyhan Erdoğan</i>                                                                                                        |            |
| Türkiye’de Sendika İçi Demokrasi ya da Bir İmkânsızın Arayışı mı?.....                                                       | 223        |
| <i>Derya Demirezen / Kuvvet Lordoğlu</i>                                                                                     |            |
| Avrupa Sosyal Haklar Komitesi’nin Denetim Sonuçları ve Kararları Işığında Yoksulluk ve Sosyal Dışlanmadan Kurtulma Hakkı.... | 243        |
| <i>Şebnem Gökçeoğlu Balcı</i>                                                                                                |            |
| Hegemonik Üretim Rejiminden Hegemonik Despotizme: Türkiye’de Öğretmenlerin Dönüşümünü Burawoy’un Kavram Setiyle Okumak ..... | 265        |
| <i>Orkun Saip Durmaz</i>                                                                                                     |            |
| Sosyal Haklar Piyasalaşır mı? Çocuk Hakları ve Kadın Emeginin Kesişiminde Türkiye’de Kreşler .....                           | 281        |
| <i>Reyhan Atasü Topçuoğlu</i>                                                                                                |            |
| <b>Bursa’da Sendikal Hak İhlalleri Araştırması .....</b>                                                                     | <b>293</b> |
| Sendikal Hak İhlalleri: Bursa Örneği (2011-2012) .....                                                                       | 295        |
| <i>Aysen Tokol / Ceyhan Güler / Zeynep Aca</i>                                                                               |            |
| Sendikal Örgütlenmenin Sorunları ve Hak İhlalleri.....                                                                       | 319        |
| <i>Sabri Özdemir / Türk-İş 8. Bölge Temsilcisi</i>                                                                           |            |
| Küreselleşmeye Karşı Sosyal Devlet .....                                                                                     | 325        |
| <i>Osman Gümüş / Hak-İş Bursa İl Temsilcisi</i>                                                                              |            |
| Hak ve Özgürlük Arayışı Yaldızları Tümüyle Dökecek.....                                                                      | 331        |
| <i>Ayhan Ekici / DİSK Güney Marmara Bölge Temsilcisi</i>                                                                     |            |
| <b>Davetli Sendikacıların Konuşmaları .....</b>                                                                              | <b>335</b> |
| Hak Almayı Odağına Koyan Bir İşçi Hareketi İçin Olanaklar .....                                                              | 337        |
| <i>Arzu Çerkezoğlu</i>                                                                                                       |            |
| Sosyal Hak İhlalleri Emekçileri Zorluyor.....                                                                                | 341        |
| <i>Mustafa Türkel</i>                                                                                                        |            |
| Sendikal Haklar ve Yeni Anayasa .....                                                                                        | 345        |
| <i>Bilal Çetintaş</i>                                                                                                        |            |
| Sendikal Hak ve Örgütlenmeye Dair Bazı Satır Başları .....                                                                   | 349        |
| <i>Atilay Ayçin</i>                                                                                                          |            |
| Türkiye’de Kamu Emekçilerinin Karşılaştığı Baskılar.....                                                                     | 357        |
| ve Sendikal Hak İhlalleri                                                                                                    |            |
| <i>Lami Özgen</i>                                                                                                            |            |

## SEMPOZYUM DUYURUSU

### V. SOSYAL HAKLAR ULUSLARARASI SEMPOZYUMU

#### I. GİRİŞ

1980’li yıllardan beri tanık olunan küreselleşme ve neoliberal politikalar, yaşanan siyasal, sosyal ve ekonomik gelişmeler, ihlallerin ve hak kayıplarının alabildiğine yoğunlaştığı sosyal haklar konusunda da birçok tartışma ve yeni sorun alanlarının doğmasına yol açmıştır. Bu tartışma ve sorunlardan ana başlıklar olarak sıralanabilecek en önemlileri şunlardır: Sosyal hakların tanımlanması ve insan haklarından sayılıp sayılmaması sorunu; insan haklarının bölünmezliği, bütünselliği ve karşılıklı bağımlılığı ilkeleri; devletin sosyal haklar karşısındaki konumu ve üstlendiği olumlu edimi yerine getirme yükümlülüğünün anlam ve içeriği; uluslararası hukuk alanında güvenceye alınan sosyal haklar listesinin genişlemesi ve koruma sistemlerinin yeni düzenlemelerle güçlendirilmesi, kişiler ve kesimler olarak genişleyen hak öznelerin sosyal haklardan eylemli biçimde yararlanması.

Sosyal devletin geleneksel kazanımlarının yok edilmesi, kapitalistleşme olgusunun çeşitli olumsuzluklarından biri olarak tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’deki tüm hak öznelerini de doğrudan etkilemekte ve tehdit etmektedir. Sosyal haklar karşıtı neoliberal yaklaşım ve uygulamaların ürünü olan bu olumsuz gelişmelerin çok yönlü neden ve etkilere sahip olması, “insan hakları olarak sosyal haklar”ın disiplinlerarası bir yaklaşımla evrensel ilkeleri çerçevesinde ele alınıp incelenmesini ve tartışılmasını, sosyal haklar bilgi ve bilincinin geliştirilip güçlendirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Bu amaç ve düşüncelerle başlatılan Sosyal Haklar Sempozyumlarının “uluslararası” nitelikteki birincisini; 22-23 Ekim 2009 tarihlerinde Akdeniz Üniversitesi Sosyal Hizmetler Eğitim, Araştırma ve Uygulama Merkezi’nin (AKSUM) öncülüğünde, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Belediye-İş Sendikası ve Mülkiyeliler Birliği Antalya Şubesi’nin destekleriyle, Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü ve İş Müfettişleri Derneği düzenledi.

Kesintisiz sürdürülmesine önem verilen Sempozyumların “ulusal” düzeyde gerçekleştirilen ikincisi ise, 4-6 Kasım 2010 tarihleri arasında Petrol-İş Sendikası ve Tek Gıda-İş Sendikası ile İş Müfettişleri Derneği’nin destekleriyle, Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü düzenledi.

“Uluslararası” düzeydeki Sempozyumların ikincisi olan III. Sempozyum, *Avrupa Sosyal Şartı’nın 50. yıldönümü dolayısıyla* 25-26 Ekim 2011 tarihlerinde Kocaeli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi

ve Endüstri İlişkileri Bölümü tarafından Kocaeli’nde düzenlendi. Sempozyum’un, Sosyal Haklar Avrupa Komitesi üyelerinin ve Sosyal Şart alanında uzman yabancı öğretim üyelerinin katılım ve katkısıyla işlenen “ana tema”sı, 18 Ekim 1961 tarihinde kabul edilen Avrupa Sosyal Şartı’nın 50. yıl dönümü dolayısıyla “**Sosyal Şart’ta Ayrımcılık Yasağı ve Türkiye**” olarak belirlendi. III. SHUS, Petrol-İş, Koop-İş, TOLEYİS, Belediye-İş sendikaları ile İş Müfettişleri Derneği’nin destekleriyle gerçekleştirildi.

Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü’nün “ulusal” çapta düzenlediği IV. Sempozyum, 18-19 Ekim 2012 tarihlerinde yapıldı. Ana teması “*Türkiye’de Sosyal Hak ve/ya da Çıkarları Koruma ve/ya da Geliştirme Amaçlı Grevler, Eylemler ve Direnişler*” olan IV. Sempozyumun iki önemli özelliği, önceki Sempozyumlara verdiği desteği sürdüren Petrol-İş ve İş Müfettişleri Derneği’nin yanı sıra, dört sendikanın (Tes-İş, Türkiye Maden-İş, Eğitim-Sen, Tez Koop-İş’in) Muğla ve Yatağan şubeleri ile Türk Tabipler Birliği’nin Muğla Şubesinin “yerel” düzeydeki destekleriyle gerçekleştirilmiş ve ana temasına uygun olarak Yatağan’da düzenlenen “Özelleştirme ve Yatağan Direnişi” panelinin büyük bir katılım ve coşkuyla gerçekleştirilmiş olmasıdır.

İkisi “uluslararası” ve ikisi de “ulusal” düzeylerde olmak üzere gerçekleştirilen Sosyal Haklar Sempozyumlarının, Uludağ Üniversitesi İİBF ÇEEİ Bölümü’nün düzenlediği “uluslararası” düzeydeki beşincisinin de, öncelikler gibi disiplinlerarası bir yaklaşım ve güçlü bir sendikal katılımı ile gerçekleştirilmesiyle, “birinci beşyılı” başarıyla tamamlanmış oldu.

## II. SEMPOZYUMLARIN AMAÇ, İLKE VE İŞLEVLERİ

Her yıl düzenli olarak yapılması hedeflenen Sosyal Haklar Sempozyumlarına, benimsenen ve özenle izlenen amaç, ilke ve işlevlerini gerçekleştirilebilmesi yolunda, bir insan hakkı olarak sosyal hakların “disiplinlerarası” niteliği ve bölünmezliği yaklaşımı temel olmaktadır. Bu doğrultuda, Sosyal Haklar Sempozyumları; sosyal politika, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri, iş hukuku, anayasa hukuku, siyaset bilimi, uluslararası ilişkiler, felsefe, sosyoloji, iktisat, sosyal hizmetler, iletişim, tıp (halk sağlığı), psikoloji gibi farklı disiplinlerde çalışan akademisyen ve uygulayıcıların bir araya gelerek bilgi, birikim ve deneyimlerini paylaştıkları, sosyal hakların çeşitli boyutlarını farklı yaklaşımlarla tartıştıkları, **disiplinlerarası bir “yıllık buluşma”** niteliğinde gerçekleşmektedir.

Sempozyumların;

- Üretilmesine fırsat vereceği bilgi ve deneyimlerin bilimsel düzeyde tartışılmasına,
- Tartışmaların ortaya çıkardığı sonuçların ilgili sivil ve resmi örgüt, kurum ve kuruluşlar ile paylaşılmasına,
- Hukuk ve uygulamadan kaynaklanan sorunların çözümüne yönelik somut önerilerin ortaya konulmasına,

- Sempozyum bildirilerinin yayımlanmasıyla, sosyal haklar alanındaki bilimsel bilgi birikiminin artırılmasına ve alan yazınının zenginleştirilmesine,
- Sosyal hakların eşitlik koşulları içinde eylemli olarak kullanımını sağlamak üzere hak öznelerinin bilgi ve bilinç düzeyinin geliştirilmesine,
- Toplumda farkındalıkların oluşturulmasına,

Katkıda bulunması amaçlanmakta; kısacası Sempozyumların, etkin ve işlevsel sosyal devletin gerçekleştirilmesine olanak ve ortam sağlayan bilimsel bir platform olması hedeflenmektedir.

Sempozyumlar; dar anlamda “bağımlı çalışanlar” ile sınırlı olmayan bir yaklaşımı benimsemekte, sosyal haklar alanındaki insan hakları ulusalüstü ortak hukuku ile ulusal hukukun belirlediği çerçeveyi temel almaktadır.

Sempozyumlar; genel olarak ve ülkemiz özelinde, sosyal hakların “teorik ve pratik” boyutlarını, tarihsel ve güncel yönlerini, bu alandaki gelişme ve yetersizlikleri, hukuk ve uygulamadaki sorunları kapsayan bütünsel bir yaklaşımla ele alınmasını amaçlamaktadır.

Özetle, Sosyal Haklar Sempozyumlarının amaç, ilke ve işlevlerini, öncelik sırası gözetmeksizin sıralamak gerekirse:

- Sempozyumlar; sosyal hakları gündeme taşıma ve gündemde tutmanın araçlarından biri olarak, akademisyenler ve akademik kuşaklar, farklı disiplinler, uzmanlar, sendikacılar ve uygulayıcılar arasında etkileşimin ve ortak sentezlere erişme arayışının gerçekleştiği, bilgi ve birikimler ile deneyimlerin paylaşıldığı bilimsel bir ortam olmalıdır;
- Sempozyumların; katılımcılar, sunulacak bildiri özet ve tam metinleri ile hakem değerlendirmeleri açılarından “**disiplinlerarası**” olma özelliğinin sağlanmasına ve sürdürülmesine özen gösterilmelidir;
- Sempozyumlarda, madalyonun olumlu ve olumsuz yönleri, haklar ve haksızlıklar, hak ihlalleri birlikte kapsanmalıdır;
- Sempozyumlarda, özellikle henüz araştırma, inceleme ve yayın konusu olmayan sorunlara yönelik yeni ve özgün çalışmalar ve alan araştırmaları özendirilmelidir;
- Sempozyumlara sunulmak üzere yapılan araştırma, inceleme ve daha önce yayımlanmamış olma anlamında özgün bildirilerin, “**insan hakları perspektifi**”nden hazırlanması ve bu noktanın, bildiri özetleri ile tam metinlerinin Bilim Kurulu üyelerince değerlendirilmesinde göz önüne alınması konusunda özen ve titizlik gösterilmelidir;
- Sempozyumlar; sosyal hakların disiplinlerarası niteliği temel alınarak belirlenen geniş konular yelpazesinde katılımı amaçla-

makla birlikte, her yıl “ana tema” olarak belirlenecek ağırlıklı bir konuda derinlemesine inceleme, araştırma ve tartışma olanağı yaratmalıdır;

- Sempozyumlar; öğrencilere ve tüm hak öznelerine yönelik “eğitim” işlevini yerine getirerek sosyal haklara ilişkin bilgi ve bilincin yükseltilmesine katkı yapmayı amaçlamalıdır. Bu bağlamda, yıllık Sempozyum toplantılarının düzenlenmesi dışında, öncelikle Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümlerinin programlarında, sosyal haklar öğretimine yer verilmesini ve duyarlı genç akademisyenlerin yetiştirilmesini sağlamak üzere, bu amaçın gerçekleştirilmesine çaba gösterilmelidir.

### III. SEMPOZYUMLARIN HUKUKSAL ÇERÇEVESİ

“İnsan Hakları” olarak sosyal hakların “uluslararası” hukuksal çerçevesinin belirlenmesinde, Anayasa’nın 90. maddesinin son fıkrasında yapılan düzenleme temel alınmalıdır.

Sosyal haklar, bu maddede öngörülen anayasal koşullar yerine getirilerek “usulüne göre yürürlüğe konulan”, kısacası onaylanan ve böylece iç hukuk düzeninde “ulusalüstü” bir hukuksal değer ve etki kazandırılan uluslararası sözleşmelerle hukuksal güvenceye alınmıştır. Bildirge, sözleşme, antlaşma, şart vb. belgelerin oluşturduğu “pozitif hukuk”un yanı sıra, bu sözleşmelere uyulmasını denetlemekle yetkili organlar ile uygulamadaki ihlalleri onay koşulu aranmaksızın izleyen koruma mekanizmalarının karar ve raporlarından oluşan “ortak hukuk”, çok kapsamlı ve zengin bir ulusalüstü hukuksal çerçeve oluşturmaktadır. Örneğin, Uluslararası Çalışma Örgütü’nün sözleşmelerinin yanı sıra, özellikle Birleşmiş Milletler’ce kabul edilen Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi ile Avrupa Konseyi’nce kabul edilen Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı, bu hukuksal güvencenin sosyal haklar alanındaki en temel yazılı belgeleridir. Kuşkusuz, Lizbon Antlaşması’nın yürürlüğe girmesiyle Avrupa Birliği’nin sosyal boyutunu güçlendiren Temel Haklar Şartı da, ülkemizin tam üyelik süreci bağlamında sosyal haklar hukukunun ulusalüstü hukuka uyumunun sağlanmasında göz ardı edemeyeceği bir belgedir.

Anayasamız da 2. maddesinde, temel amacı “herkese insan onuruna yaraşan asgarî bir yaşam düzeyi sağlamak” olan “sosyal devlet” ilkesini benimsemiştir. Devletin temel amaç ve görevi; “değiştirilemez” nitelikli bu anayasal ilkeye koşut olarak 5. maddede, “... kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, eko-

nomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak” biçiminde tanımlanmıştır. Ayrıca, Başlangıç bölümünde yer alan değiştirilemez ilkelerden biri de, “... Anayasadaki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanma”dır ve bu ilke, Anayasa’nın güvenceye bağladığı “temel sosyal haklar” için de geçerlidir.

Bu çerçevede, Anayasa’nın çeşitli maddelerinde insana yakışır yaşam düzeyinin asgari gerekleri olan ve aynı zamanda temel insan hakları arasında yer alan çeşitli sosyal haklar, belirtilen ulusalüstü hukuksal çerçeveye bağdaşmayan ve 2010 değişikliklerinden sonra da varlığını sürdüren önemli kısıtlama ve yasaklara da yer verilerek tanınıp düzenlenmiştir. Bunlar arasında; örneğin çalışma hakkı (m. 49), çalışma koşulları ve dinlenme hakkı; sendika, toplu iş sözleşmesi ve grev hakları (m. 51-54); adil ücret hakkı (m. 55), sosyal güvenlik hakkı (m. 60), sağlık hakkı (m. 56), konut hakkı (m. 57), eğitim hakkı (m. 42) bulunmaktadır.

İçeriği ve “olmazsa olmaz” nitelikteki araçları ulusalüstü hukuk ve Anayasa ile belirlenmiş olan etkin ve işlevsel sosyal devletin, sosyal hakların “eşitlik ve sosyal adalet gereklerince” eylemli olarak kullanımını ülkede yaşayan herkes için güvenceye alması ve tüm hak öznelerinin somut biçimde yararlanmalarını sağlaması gerekir. Devletin “mali kaynaklarının yetersizliği”, sosyal devleti çağdaş kurumlarla gerçekleştirmekten kaçınmanın gerekçesi olamaz, olmamalıdır. Ulusalüstü ortak hukukun asgari ilke ve kurallarına uygun olarak, sosyal haklardan somut biçimde yararlanılmasını sağlamak amacıyla düzenli ve sistemli politikalar belirlenmeli, somut ve olumlu sonuçlar ortaya koyan, düzenli ve kesintisiz biçimde “ilerlemeler sağlayan” uygulamalar gerçekleştirilmelidir.

Sosyal Haklar Sempozyumlarına sunulan bildirilerin derlenip Sempozyumlarla eşzamanlı olarak yayımlandığı kitaplar; bu alandaki yazına katkısının yanı sıra, ulusal hukukumuzun ayrılmaz ve ona üstün tutulan bir parçası olan sosyal haklar uluslararası ortak hukukunun birikimleri ışığında izlenmesi gereken politikalar, yapılması gereken hukuksal düzenlemeler ve gerçekleştirilmesi gereken uygulamalar için göz ardı edilemeyecek kaynaklardır.

#### IV. SEMPOZYUM KONU BAŞLIKLARI\*

##### 1. Kuramlar, Öğretiler, Düşünsel Akımlar ve Sosyal Haklar

- Sosyal Haklar Öğretisinde Kuramsal Tartışmalar
- Genel Olarak Sosyal Haklar
- Türkiye’de Sosyal Haklar
- Sosyal Politika ve Sosyal Haklar

\* **Not:** Ana ve alt başlıklarda yer almayan konulara ilişkin bildiri önerileri de, gerektiğinde Düzenleme Kurulunca değerlendirilecektir.

- Sosyal Hakların Sınırlanması Sorunu
- Demokrasi ve Sosyal Haklar

## **2. Küreselleşme, Sosyal Haklar ve Sosyal Hak İhlalleri**

- Sosyal Haklardan Yararlanmada Eşitlik İlkesi ve Ayrımcılık Yasağı
- İşsizlik ve Sosyal Haklar
- Çalışan Yoksullar ve Sosyal Haklar
- Kayıtdışı İstihdam ve Sosyal Haklar
- Özelleştirmeler ve Sosyal Haklar
- Gelir Dağılımı ve Sosyal Haklar
- Mali Politikalar (Bütçe) ve Sosyal Haklar
- Vergi Politikaları ve Sosyal Haklar
- Sosyal Harcamalar ve Sosyal Haklar
- Sağlık Politikaları ve Sosyal Haklar
- Sosyal Hizmetler ve Sosyal Haklar
- Açlık ve Yoksulluk Sınırı Araştırmaları

## **3. Sosyal Haklarda Yeni Sorun Alanları**

- Yasama Tekniğinde Dönüşüm ve Sosyal Haklar
- Bilişim ve İletişim Teknolojileri ve Sosyal Haklar
- Yönetimde Yeniden Yapılanma Programları ve Sosyal Haklar
- Kamu Personel Politikaları ve Sosyal Haklar
- Medya ve Sosyal Haklar
- Sosyal Hak İhlali Olarak İş Kazaları
- Sosyal Hak İhlali Olarak Meslek Hastalıkları
- Yoksulluk, Sosyal Dışlanma ve Sosyal Haklar
- Kentsel Dönüşüm ve Sosyal Hak İhlalleri
- Türkiye’de Çalışma Yaşamında (işletmede /işyerinde) Bilgilenme ve Danışılma Hakkı ve Sosyal Haklar
- Uluslararası Sermaye Kuruluşları ve Sosyal Haklar

## **4. Elverişsiz Durumdaki Gruplar ve Türkiye’de Sosyal Haklar**

- Göçmenler ve Sosyal Haklar
- Yaşlılar ve Sosyal Haklar
- Çocuklar ve Sosyal Haklar
- Engelliler ve Sosyal Haklar
- Yoksullar ve Sosyal Haklar
- Yabancılar ve Sosyal Haklar

- Mülteciler ve Sosyal Haklar
- Azınlıklar ve Sosyal Haklar
- Romanlar / Çingeneler ve Sosyal Haklar

#### **5. Kadınlar ve Sosyal Haklar / İhlaller**

- Sosyal Haklardan Yararlanmada Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Ayrımcılık Yasası
- Ulusal Hukuk ve Uygulamadaki Durum ve Sorunlar
- Uluslararası ve Ulusalüstü Hukuk ve Türkiye’de Durum ve Sorunlar
- Kadın Örgütleri ve Sosyal Haklar
- Sendikalar ve Kadınların Sosyal Hakları

#### **6. Sosyal Hakların Doğrudan Uygulanabilirliği ve Yargılanabilirliği Sorunu: Öğreti, Yargı Kararları ve Uluslararası Denetim Organlarının Kararları**

- Yabancı Ülkelerde Durum: Öğreti, Araştırmalar ve Yargı Kararları
- Karşılaştırmalı Hukuktan Bazı Ülke Örnekleri
- İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarındaki Yaklaşım
- Birleşmiş Milletler Denetim Organları Kararlarındaki Yaklaşım
- Avrupa Birliği Adalet Divanı Kararlarındaki Yaklaşım
- Türkiye’de Durum: Öğreti, Araştırma ve Çalışmalar (Uygulamadan Örnekler)
- İşçi ve Kamu Görevlileri Sendikalarının Açtıkları Davalar ve Sosyal Hakların Dava Edilebilirliği / Yargılanabilirliği
- Türkiye’de Yargı Kararlarının Yaklaşımı: Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay ve İlk Derece Mahkemelerin Kararlarındaki Yaklaşım(lar)

#### **7. Sosyal Hakların Uluslararası Korunması Yöntemleri ve Türkiye**

- Uluslararası Çalışma Örgütü Koruma Yöntemleri ve Türkiye
- Birleşmiş Milletler Koruma / Denetim Yöntemleri ve Türkiye
- Avrupa Konseyi Koruma / Denetim Yöntemleri ve Türkiye
- İşçi Sendikaları ve Uluslararası Koruma Yöntemleri
- Kamu Çalışanları Sendikaları ve Uluslararası Koruma Yöntemleri
- İşveren Sendikaları ve Uluslararası Koruma Yöntemleri

#### **8. Sosyal Haklarda İnsan Hakları Eğitimi**

- İnsan Hakları Eğitiminin Sosyal Haklar Açısından Önemi
- Sosyal Haklar Eğitimi ve Hedef Kitleler (işçiler, işsizler, kamu görevlileri, emekliler, çalışan kadınlar, vb.)

- Ailede ve Okulda Sosyal Haklar Eğitimi
- Kadın Örgütleri ve Sosyal Haklar Eğitimi
- İşçi Sendikalarının Eğitim Etkinlikleri ve Sosyal Haklar
- Kamu Çalışanları Sendikalarının Eğitim Etkinlikleri ve Sosyal Haklar
- Kamu İşveren(ler)inin Eğitim Etkinlikleri ve Sosyal Haklar
- İşveren Sendikalarının Eğitim Etkinlikleri ve Sosyal Haklar
- Sivil Toplum Kuruluşlarının Eğitim Etkinlikleri ve Sosyal Haklar

#### **9. Uluslararası Sendikalar ve Türkiye’de Sosyal Haklar / İhlaller**

- Uluslararası Sendikalar Konfederasyonu (ITUC/CSI): Genel Olarak ve Türkiye’de Sosyal Haklar ve İhlaller
- Avrupa Sendikalar Konfederasyonu (ETUC/CES): Genel Olarak ve Türkiye’de Sosyal Haklar ve İhlaller
- Avrupa Sanayi İşçileri Sendikası (IndustriAll) ve Sosyal Haklar ve İhlaller
- Kamu Hizmetleri Uluslararası Federasyonu (PSI/ISP): Genel Olarak ve Türkiye’de Sosyal Haklar ve İhlaller
- Eğitim Enternasyonal (IE/EI): Genel Olarak ve Türkiye’de Sosyal Haklar ve İhlaller
- Uluslararası (Evrensel ve/veya Bölgesel) İnsan Hakları Kuruluşları: Genel Olarak ve Türkiye’de Sosyal Haklar ve İhlaller

#### **10. Bazı Sosyal Haklar ve Uygulamada Durum**

- Çalışma Hakkı ve İhlaller
- İşsizlik ve Sosyal Haklardan Yoksunluk
- İşten Çıkarmaya Karşı Korunma Hakkı ve İhlaller
- Adil Ücret ve Çalışma Koşulları Hakları ve İhlaller
- Sendika, Toplu Sözleşme ve Grevi de Kapsayan Toplu Eylem Hakları ve İhlaller
- Eğitim ve Mesleksi Eğitim Hakları ve İhlaller
- Sosyal Güvenlik Hakkı ve İhlaller
- İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği ve İhlaller
- Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetlerden Yararlanma Hakları ve İhlaller
- Sağlık Hakkı ve İhlaller
- İlaça Erişme Hakkı
- Beslenme Hakkı ve İhlaller
- Konut / Barınma Hakkı ve İhlaller

- Yoksulluktan Kurtulma Hakkı ve İhlaller
- İş Denetim ve Teftişlerinden Kaynaklanan Sorunlar ve Sosyal Haklar
- Sosyal Hizmetlerden Yararlanma Hakkı ve İhlaller
- Türkiye’de İnsan Hakları Kurulları ve Sosyal Hak İhlalleri

**11. Sosyal Hak ve Çıkarları Korumaya, Geliştirmeye ve Gerçekleştirmeye Yönelik Bireysel ve Toplu Mücadeleler: Grevler, Eylemler ve Direnişler**

- Çalışma Hakkı ve İş Güvencesi İçin Grev, Eylem ve Direnişler
- Sendikal Haklar İçin Grev, Eylem ve Direnişler
- İşçi Sendikalarının Kararlarıyla Gerçekleştirilen Grev, Eylem ve Direnişler
- Kamu Görevlisi Sendikalarının Kararlarıyla Gerçekleştirilen Grev, Eylem ve Direnişler
- Tek Kişilik (Bireysel) Eylem ve Direnişler
- Dayanışma Grev, Eylem ve Direnişleri
- Emeklilerin Eylem ve Direnişleri
- İşsizlerin Eylem ve Direnişleri
- Üreticilerin Eylem ve Direnişleri
- Öğrencilerin Eylem ve Direnişleri
- Gösteriler ve Yürüyüşler
- Emek Platformları

**12. Panel / Genel Tartışma (Olası Konular)**

- Türkiye’de ve Dünyada Güncel Sosyal Haklar Sorunları: Gelişmeler ve İhlaller
- Türkiye’de ve Dünyada Sendikal Haklar Sorunları: Gelişmeler ve İhlaller
- Türkiye’de ve Dünyada Sosyal ve Sendikal Hak İhlalleri, Direnişler, Eylemler (son yıllardaki)

**V. SEMPOZYUM ANA TEMASI**

V. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumunun ana teması; gerek ulusal ve uluslararası, gerekse hukuksal ve eylemsel boyutlarıyla, “*Sendikal Hak ve Özgürlükler*”dir.

Sendikal hak ve özgürlüklerin, *sendikal örgütlenme ve toplu iş sözleşmeli toplu pazarlık hakları ile uyuşmazlık çözme yöntemlerine öncelik tanımak üzere* ana tema olarak belirlenmesinde; “Grevler, Eylemler ve Direnişler” boyutunun Türkiye özelinde IV. Sempozyumun ana teması olarak işlenmekle birlikte, özellikle uluslararası yönüyle ele alınmaması; sendikal hak ve özgür-

lüklerin yeni hak öznelereince kullanılması, buna yönelik engellemeler; uluslararası denetim organları önünde hak arama girişimlerinin yoğunlaşması ve sonuçları; Türkiye’yi uluslararası / ulusalüstü sözleşmelere aykırı anayasal ve yasal düzenlemeler ve uygulamada başvurulmuş engelleyici ve baskıcı eylemler nedeniyle eleştiren ve mahkûm eden karar ve raporların sürmesi; ülkemizde kamu görevlilerinin sendikal hakları alanındaki bazı sınırlı gelişmelere karşın bölünmezlik ilkesiyle bağdaşmayan yasak ve kısıtlamaların sürmesi; Uluslararası Çalışma Örgütü çerçevesinde 2013 yılında 151 ve - yalnızca kamu kesiminde toplu pazarlık (kamu görevlilerine ve farklı kategorilerine uygulanması) ile sınırlı olmak üzere- 154 sayılı sözleşmeler ile ilgili (159 ve 163 sayılı) tavsiyeler konusunda kamu görevlerinin de sendikal haklarını kapsayan bir rapor (Toplu İnceleme / Genel Rapor) hazırlama sürecinin başlatılmış (ve sürecin raporun hazırlanıp Genel Konferans’a sunulmasıyla sonuçlanmış) olması; Türkiye’de yeni anayasal ve yasal düzenlemelerin yapılması ve “yeni Anayasa” hazırlama çalışmalarının sürmesi vb gelişmeler belirleyici oldu.

V. Sempozyumda, “Sendikal Hak ve Özgürlükler”den örgütlenme ve toplu pazarlık hakları alanlarındaki uluslararası gelişmelere ve kamu görevlilerine yönelik düzenleme ve uygulamaların incelenmesine, tartışılmasına ve değerlendirilmesine, özel bir ağırlık verilmesi öngörüldü.

## VI. BİLDİRİ ÖZETİ VE TAM METİN BİLDİRİ YAZIM KURALLARI

### A. GENEL BİLGİLER

Bildiri özeti, Microsoft Word formatında, aşağıdaki kurallara uygun olarak, *kaynakça hariç, en fazla 500 sözcük* olmalıdır. Bildiri özetine kesinlikle kaynakça eklenmelidir.

Bildiri tam metni, Microsoft Word formatında, aşağıdaki kurallara uygun olarak, *kaynakça hariç, en fazla 6000 sözcük* olmalıdır.

Bildiri tam metninin başlık ve yazar bilgilerinin altına konulması gereken Türkçe Özet ve İngilizce *Abstract*, *en fazla 200 sözcük* olmalıdır.

Bildiri özetinin sonuna, ayrı bir sayfada *en fazla 100 sözcükten* oluşan bir *akademik özgeçmiş* eklenmelidir.

V. Sempozyuma, *İngilizce* bildiri özeti ve tam metni gönderilebilir. Kabul edilen bildiri tam metninin başlık ve yazar bilgilerinin altına konulması gereken 200 sözcüklü özet *Türkçe* olmalıdır.

### 1. Sayfa Boyutu ve Kenar Boşlukları

A4 sayfa boyutu kullanılmalı ve kenar boşlukları aşağıdaki gibi ayarlanmalıdır:

Sol boşluk: 3 cm

Sağ boşluk: 2,5 cm

Üst boşluk: 2,50 cm

Alt boşluk: 2,50 cm

## 2. Yazı Tipi, Punto ve Satır Aralığı

Bildiri özeti ve bildiri tam metni, tüm başlıklar ve kaynakça da dahil olmak üzere, Times New Roman yazı tipinde, 12 punto (dipnotlar 10 punto) ile ve tek satır aralığıyla yazılmalıdır. Metin içinde vurgu yapılmak istenen sözcük, ifade ve cümlelerde ilke olarak *italik* yazı tipi kullanılmalı, zorunlu olmadıkça **kalın** ve altı çizili yazı tipine başvurulmamalıdır.

*Normal* ve *Dipnot/Footnote* biçemleri dışında, Microsoft Word programının biçem/style menüleri kullanarak metnin herhangi bir kısmına hiçbir özel biçem/style uygulanmamalıdır.

## 3. Yazı Gövdesi

Bildiri özeti ve bildiri tam metni, soldan ve sağdan hizalanmış olarak yazılmalı, paragraflar arasında bir satır boşluk bırakılmalıdır.

Paragraf başlarına ilk satırı içeriden başlatmaya yönelik herhangi bir boşluk konulmamalıdır.

Metin içinde başka kaynaklardan yapılacak doğrudan alıntılar iki cümleden fazlaysa, tırnak kullanmaksızın ayrı bir pasaj olarak verilmeli ve ana metinden ayırılması için alıntı pasaj bütün olarak soldan 1 cm içeride konumlandırılmalıdır.

Sayfa altına konulacak dipnotlar 1'den başlayarak yazı sonuna kadar kesintisiz olarak numaralanmalıdır.

Kaynakça kısmındaki her kaynak tek ve ayrı bir paragraf olarak yazılmalı ve bu paragraflarda ilk satırı izleyen satırlar soldan 1 cm içeride asılı bırakılmalıdır.

## 4. Başlıklar

Bildiri özeti ve bildiri tam metninin *ana başlığı*, tümü büyük harflerle, kalın ve ilk sayfanın başında ortadan hizalanmış olmalıdır. Yazar(lar) ve çalışılan kurum(lar), başlığın altında ikinci satırdan başlayacak şekilde kalın yazılmalı ve ortadan hizalanmalıdır. Yazar adlarının yanında Dr. veya Yrd. Doç. vb. unvanlar kullanılmamalıdır.

Yazı içindeki *birincil başlıklar*, tümü büyük harflerle, kalın; *ikincil başlıklar*, ilk harfleri büyük olmak üzere küçük harflerle, kalın; *daha alt düzeydeki başlıklar* ise, sırasıyla, ilk harfleri büyük olmak üzere küçük harflerle, kalın, italik ve ilk harfleri büyük olmak üzere küçük harflerle, italik 12 punto olarak yazılmalıdır.

Metin içindeki başlıkların numaralandırılmasında, aşağıdaki kademe-lendirme sistemi kullanılmalıdır:

**I. / II. / III. BAŞLIK**

**1. / 2. / 3. Başlık**

**a. / b. / c. Başlık**

aa. / bb. / cc. Başlık

Giriş, Sonuç ve Kaynakça, *birincil başlık* statüsündedir, ancak numaralandırılmayacaktır.

## B. KAYNAKÇA

Kaynakça, bildiri özeti ve bildiri tam metninin sonunda ayrı bir sayfadan başlatılmalıdır.

Kitap, makale ve yazı başlıklarının yazımında, bağlaçlar dışındaki tüm sözcükler büyük harfle başlamalıdır.

Kaynakçada, yalnızca yazıda (özet ya da tam metinde) gönderme yapılan çalışmalar yer almalı ve bu çalışmaların her biri, aşağıda 9. ve 10. maddelerde belirtilen durumlar dışında, kaynakçaya konulmalıdır.

Kaynaklar, kitaplar ve makaleler ayrılmaksızın, yazarların soyadına göre alfabetik olarak sıralanmalıdır. Aynı yazarın birden fazla çalışması kaynakçada yer alıyorsa, bunlar en son / yeni tarihli olandan geriye / eskiye doğru giderek sıralanmalıdır.

Kullanılan kaynak kitabın ilk baskısı değilse, kaçınıcı baskı olduğu ve belirtilmişse baskının yapıldığı “ay” künyenin sonunda belirtilmelidir.

Aynı yazarın aynı yıl yayınlanmış birden fazla çalışması varsa, bunlar yayın yıllarının yanına a, b, c gibi küçük harfler eklenerek birbirinden ayrılmalıdır.

Aynı yazara ait kaynakların tümünde, baştaki yazar soyadı ve adı tam olarak yazılmalı, yineleme belirtmeye yönelik olarak yazar soyadı ve adı yerine çizgi koyma ya da boş bırakma gibi uygulamalara gidilmemelidir.

İki veya daha fazla yazarı olan kaynakların yazımında, ilk yazardan sonrakiler (derleme kitap içindeki makale künyelerinde derleyenlerin tümü) “ad” ve “soyad” biçiminde yazılmalıdır.

Çeviri kitaplarda, en sonda parantez içinde Türkçe’ye çevirenin adı ve soyadı önüne “çev.” ibaresi eklenerek belirtilmelidir. Derleme kitaplardaki ve dergilerdeki makaleler için çevirmeni belirtmeye gerek yoktur.

Kaynakçada yer alan, Türkçeden başka dillerde yazılmış kitapların Türkçe çevirileri de varsa, bunların da kaynağın sonuna köşeli parantez içinde belirtilmesi yararlı olacaktır.

Kitap, dergi, bülten vb. adlarının vurgulanması için *italik* yazı biçimi, makale ve diğer yazılar (başlıkları) için ise tırnak içine alma uygulaması kullanılmalı, **kalin** ve altı çizili yazı biçimleri kullanılmamalıdır.

Kaynakların yazım tekniğiyle ilgili örnekler aşağıda verilmektedir.

### 1. Kitaplar

Arrighi, Giovanni, Terence K. Hopkins ve Immanuel Wallerstein (1995) *Sistem Karşılığı Hareketler*, İstanbul: Metis Yayınları (çev. Celal A. Kanat, Bülent Somay, Semih Sökmen).

Boratav, Korkut (1995) *İstanbul ve Anadolu’dan Sınıf Profilleri*, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Harvey, David (1989) *The Condition of Postmodernity*, Oxford: Blackwell [*Postmodernliğin Durumu*, İstanbul: Metis Yayınları, 1997, çev. Sungur Savran].

Harvey, David (1985a) *The Urbanization of Capital*, Oxford: Blackwell.

Harvey, David (1985b) *Consciousness and Urban Experience*, Oxford: Blackwell.

Işık, Oğuz ve M. Melih Pınarcıoğlu (2001) *Nöbetleşe Yoksulluk: Sultanbeyli Örneği*, İstanbul: İletişim Yayınları.

Yazarı olmayan kitaplar, aşağıda olduğu gibi yayınlayan kuruluşun adı yazılarak gösterilir:

TBB (2007) *Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi*, Geliştirilmiş, Gerekçeli Yeni Metin, 4. Baskı, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, Kasım.

## 2. Derleme Kitaplar

Köse, Ahmet H., Fikret Şenses ve Erinç Yeldan (der.) (2003) *İktisat Üzerine Yazılar II: İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar (Oktar Türel'e Armağan)*, İstanbul: İletişim Yayınları.

## 3. Derleme Kitap İçindeki Makaleler

Somel, Cem (2003) "Meta Zincirleri, Bağımlılık ve Eşit Olmayan Gelişme", Ahmet H. Köse, Fikret Şenses ve Erinç Yeldan (der.) *İktisat Üzerine Yazılar II: İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar (Oktar Türel'e Armağan)* içinde, İstanbul: İletişim Yayınları.

Bir derleme kitaptan yalnızca tek bir makaleden yararlanılmışsa, makalenin künyesi yukarıdaki gibi yazılabilir. Bu durumda, derleme kitabın kendisini kaynakçaya ayrıca koymaya gerek yoktur. Aynı derleme kitabın içinde yer alan birden çok makaleden yararlanılmışsa, derleme kitabın kendisi kaynakçaya konulmalı, makaleler de kaynakçaya şu şekilde yazmalıdır:

Somel, Cem (2003) "Meta Zincirleri, Bağımlılık ve Eşit Olmayan Gelişme", Köse vd. (der.) (2003) içinde.

## 4. Derleyen(ler)i Olmayan Derleme Kitaplar ve İçindeki Makaleler

*Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu IV, Bildiriler* (2012) İstanbul: Petrol-İş.

Gülmez, Mesut (2012) "Sosyal Haklarda 'Yeni' Değil 'İleri' Anayasa", *Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu IV, Bildiriler* içinde, İstanbul: Petrol-İş.

## 5. Dergilerdeki Makaleler

### a. Yalnızca sayı numarası (parantez içinde) belirtilebilecek durumlar:

Ayata, Sencer (1988) “Kentsel Orta Sınıf Ailelerde Statü Yarışması ve Salon Kullanımı”, *Toplum ve Bilim*, (42).

### b. Hem cilt numarası (önce) hem de sayı numarası (sonra, parantez içinde) belirtilebilecek durumlar:

Dursun, Çiler (2003) “İslamcı Basında Kemalizm Karşıtlığının Kurulması”, *SBF Dergisi*, 58 (4).

## 6. Tezler ve Yayınlanmamış Çalışmalar

Şen, M. (1992) Development of the Big Bourgeoisie in Turkey, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, ODTÜ Sosyoloji Bölümü, Ankara.

## 7. Basılı Gazetelerdeki İmzalı Yazılar

Mert, Nuray (2004) “Üçüncü Dünya Demokratlığı”, *Radikal*, 9 Mart.

## 8. Aktüel Dergilerdeki İmzalı Yazılar

Şık, Ahmet (2010) “Ders Örgütlenme, Konu Sendikaya Giriş”, *Express*, Nisan.

## 9. Elektronik Kaynaklar

### a. Basılı kitapların elektronik kopyaları:

Ansal, Hacer (1999) *Esnek Üretimde İşçiler ve Sendikalar*, İstanbul: Birleşik Metal-İş ([http://www.birlesikmetal.org/kitap\\_99/kitap-99-3.htm](http://www.birlesikmetal.org/kitap_99/kitap-99-3.htm), Erişim Tarihi: 08.01.2004).

### b. Elektronik dergilerdeki makaleler:

Parlak, Zeki (1999) “Yeniden Yapılanma ve Post-Fordist Paradigmalar”, *Bilgi*, (1) (<http://www.bilgi.8k.com/1999-1/99-1parlak.pdf>, Erişim Tarihi: 15.01.2004).

### c. Basılı gazetelerin web sayfalarındaki imzalı yazılar:

Alkan, Türker (2004) “Ulusçuluğun İkilemleri”, *Radikal*, 9 Mart ([http://www.radikal.com.tr/veriler/2004/03/09/haber\\_108915.php](http://www.radikal.com.tr/veriler/2004/03/09/haber_108915.php), Erişim Tarihi: 09.03.2004).

*d. İnternet gazetelerindeki & internet portallarındaki imzalı yazılar:*

Çelik, Aziz (2012) “Asgari Ücret Cumhurbaşkanı Maaşının Yüzde 2.5’u”, *T24*, 22 Ekim (<http://t24.com.tr/yazi/asgari-ucet-cumhur-bas-kani-maasinin-yuzde-25u/5793>, Erişim Tarihi: 24.11.2012).

*e. Aktüel dergilerin web sayfalarındaki imzalı yazılar:*

Bayramoğlu, Ali (2012) “Yüzleşme, İtiraf...”, *Yeni Aktüel*, 281 (25 Ekim – 7 Kasım) ([http://www.hepoku.com/baslangic.php?d\\_id=23](http://www.hepoku.com/baslangic.php?d_id=23), Erişim Tarihi: 16.11.2012).

*f. Web sitelerindeki imzalı yazılar:*

Oral, Necdet (2004) “Türkiye Tarımında Yapısal Uyum ve Yıkım Süreci” ([http://www.sendika.org/makale/necdetoral\\_09subat2004.html](http://www.sendika.org/makale/necdetoral_09subat2004.html), Erişim Tarihi: 26.02.2004).

**10. Kaynakçaya Konulmayıp Dipnotta Zikredilecek Kaynaklar**

*a. Yazarı ve başlığı olmayan, salt web sitesi/sayfası göndermeleri:*

<http://bilgileaks.tumblr.com/>.

<http://akademik.mu.edu.tr/sayfa.aspx?skod=2323&bkod=04030000>.

*b. Yazarı olmayan başlıklı web yazıları / web sayfalarından alınan belgeler:*

“Kırılma Noktasına Doğru”

([http://www.sendika.org/aktuel/aktuel\\_06-01-2004.html](http://www.sendika.org/aktuel/aktuel_06-01-2004.html), Erişim Tarihi: 26.02.2004).

“Avrupa Sosyal Şartı (Avrupa Sosyal Haklar Sözleşmesi)”

([http://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/source/turkce/4.1.3/AVRUPA\\_SOSYAL\\_SARTI.pdf](http://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/source/turkce/4.1.3/AVRUPA_SOSYAL_SARTI.pdf), Erişim Tarihi: 9.5.2012).

*c. Basılı gazete haberleri / basılı gazetelerin web sayfalarından alınan haberler:*

“Dili Bozuk Ekipten İlk Sendikal Hareket”, *Birgün*, 30 Mayıs 2010.

“Sendikasızlaştırma Belgelendi”, *Evrensel*, 2 Nisan 2003

(<http://www.evrensel.net/v1/03/04/02/sendika.html>, Erişim Tarihi: 21.05.2012).

*d. Aktüel dergi haberleri / aktüel dergilerin web sayfalarından alınan haberler:*

“Private equity has come in for much political criticism, but its more serious problems are financial”, *The Economist*, 5 Temmuz 2007.

“Four More Years: Obama Wins Re-election” *Time*, 7 Kasım 2012

(<http://swampland.time.com/2012/11/07/four-more-years-obama-wins-re-election/?iid=sl-main-belt>, Erişim Tarihi: 11.11.2012).

*e. İnternet gazetelerinden & internet portallarından alınan haberler:*

“Asgari Ücrete ve Emekli Aylığına Ne Kadar Zam Yapılacak?”

(<http://t24.com.tr/haber/asgari-ucrete-yuzde-3-emekliye-yuzde-532-zam-ongoruluyor/215860>, Erişim Tarihi: 24.10.2012).

## 11. Özel Durumlar

**a.** Gazete, aktüel dergi, bülten tarzı yayınlara, haber/yazı başlığı zikretmek-sizin yapılacak genel göndermeler *metin içinde* verilmeli ve bu yayınlar kaynakçaya konulmamalıdır:

... (*Cumhuriyet*, 14.07.2001). ...

... (*Yeni Aktüel*, 281, 25 Ekim – 7 Kasım). ...

... (*Genel Maden-İş*, sayı 34, Şubat/Mart 1991). ...

**b.** Metinde sistematik bir şekilde ve sık gönderme yapılan ve çok fazla sayısı kullanılan gazete, aktüel dergi, bülten tarzı yayınlara, yine, yukarıdaki gibi metin içinde gönderme yapmak ve bu yayınları aşağıdaki şekilde kaynakçaya koymak uygun olur:

*Cumhuriyet*, Ocak 2001 – Aralık 2001, çeşitli sayılar.

*Yeni Aktüel*, Ocak 2012 – Aralık 2012, çeşitli sayılar.

*Genel Maden-İş* (Genel Maden İşçileri Sendikası Gazetesi), Kasım 1990 (32) – Temmuz 1994 (44), çeşitli sayılar.

## C. METİN İÇİNDE KAYNAKLARA GÖNDERME YAPMA

Bildiri özeti ve bildiri tam metninde diğer kaynaklara yapılacak göndermeler, ana metin içinde uygun yerlere parantez içinde yazarın soyadı, yayın tarihi ve gerekli durumlarda sayfa numarası / numaraları belirtilerek yapılmalıdır; örneğin, (İnalcık, 1985: 48).

Metin içinde, değişik bir kaynağa gönderme yapılmadan aynı kaynağın farklı sayfalarına tekrar gönderme yapıldığında, tekrarlanan kaynağın sayfasının belirtilmesi yeterlidir; örneğin, (s. 51).

Metin içi göndermelerde “age”, “agm”, “ak”, “ay”, “ibid” ve benzeri Türkçe veya Latince kısaltma ve ibareler kullanılmamalıdır.

Yazarın adı metnin içinde geçiyorsa, yalnızca yayın yılını parantez içinde vermek yeterlidir; örneğin, “... İnalcık’ın (1985) belirttiği gibi...”.

Yazarın adı metin içinde geçmiyorsa, hem yazarın adı, hem de gönderme yapılan kaynağın yayın tarihi parantez içinde verilmelidir; örneğin, (İnalcık, 1985).

Sayfa numarası vermek gerekliyse, yazar adı ve yayın tarihinden sonra iki nokta üstüste (:) konulmalı ve sayfa numarası / numaraları yazılmalıdır; örneğin, (İnalcık, 1985: 48) veya (İnalcık, 1985: 23-27).

Gönderme yapılan kaynak iki yazar tarafından kaleme alınmışsa, her ikisinin de soyadları kullanılmalıdır; örneğin, (Lash ve Urry, 1987: 125-128).

Yazarlar ikiden fazlaysa, ilk yazarın soyadından sonra “vd.” ibaresi kullanılmalıdır; örneğin, (İnalcık vd., 1985: 23-27).

Aynı konu için gönderme yapılan kaynaklar birden fazlaysa, aynı parantez içinde yazarların soyadları ve yayın tarihleri, aralarında noktalı virgül olacak şekilde sıralanmalıdır; örneğin, (İnalcık, 1985; Mardin, 1989: 38-41; Poulantzas, 1979).

Metin içinde kaynak göstermek için dipnot kullanılmamalı, dipnotlar yalnızca ana metin içinde yer alması uygun görülmeyen notlar için kullanılmalıdır. Dipnotlarda yapılacak göndermelerde de yine ana metin içinde kullanılan yöntem izlenmelidir.

Aşağıda metin içi göndermelerde başlıca durumlara ilişkin örnekler verilmektedir.

*Sayfa belirtmeye gerek görülmeyen genel göndermeler:*

... Ve ideoloji, hem bu engelin kurulmasının, hem de onun ortadan kaldırılması vadinin hareketlendirdiği bir alandır (Zizek, 1989 ve 2001). ...

... 1980’lerden başlayarak, ulusal politika düzeyinde popüler taleplerin yeniden eklenmesi için yeni politik özdeşleşme alanları ortaya çıkmaya başlamıştır ve bu durum, Kemalizm ile demokrasi arasındaki eklenmenin çözülmesiyle bir arada gerçekleşmiştir (Çelik, 2000). ...

... Fakat, ne yazık ki birkaç girişim dışında (Boratav, 1991, 1995; Köse ve Öncü, 2000; Belek, 1999), Türkiye’de sınıflar, sınıf davranışı, sınıf kültürü gibi konuları, teorik ve ampirik düzlemlerde tartışan araştırmalara rastlamak mümkün olmuyor. ...

... Ancak laikliğin Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk kurulduğu dönemde Kemalist ilkelerin en önemlilerinden biri olarak yerleştirilmesi konusuna ilişkin en fazla vurgulanan nokta, müslümanlığın kamusal yaşantılanması üzerine devrimci bir radikallikle gidilmesinin, halk nezdinde İslamın daha canlı ve güçlü bir geri dönüşüne özellikle 1950’lerden başlayarak yol açmış olduğudur (Timur, 1997; Mardin, 1991). ...

*Sayfa belirtilmesi gerekli göndermeler:*

... Bu duyarsızlık da son çözümlemede, içinde ‘şeyler’i farketme yeteneğinin yitirildiği evrensel düzleştirme sürecinden (Gadamer, 1974: 123) kopuk düşünülemez. ...

... Ortalama bir ev kadınının ev işleri için yılda üç-dört bin saat harcadığı (Oakley, 1974: 6) düşünülürse, bu işlerden alınacak keyif bu sürenin artışıyla ters orantılı olacaktır. ...

... Cumhuriyet ideologları kentli ev kadını tasarruf eden, yuvasına bağlı, ev işinden zevk alan, evi seven bir birey olarak görmek isterler (Şerifsoy, 2000: 161). ...

*Doğrudan/aynen alıntılar:*

... Bu yaklaşıma egemen olan düşünce, yapısal belirlenim koşulları içinde öznenin etkinliğinin (insan iradesinin) tarihsel ilerlemenin dinamosunu oluşturduğudur. Çünkü, “hiçbir şey bilinçli bir edim olmadan, bir amaç gözetilmeden meydana gelmez” (Lukacs, 1998: 111). ...

## VII. SEMPOZYUM TAKVİMİ

|                                                                                               |                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|
| Sempozyum duyurusu ve bildiri özeti gönderilmesi için çağrı yapılması                         | <b>04 Aralık 2012</b>            |
| Özet gönderilmesi için son gün                                                                | <b>04 Şubat 2013</b>             |
| Kabul edilen özetlerin duyurusu ve bildiri tam metinlerinin gönderilmesi için çağrı yapılması | <b>04 Mart 2013</b>              |
| Tam metinlerin gönderilmesi için son gün                                                      | <b>15 Mayıs 2013</b>             |
| Kabul edilen tam metinlerin duyurusu                                                          | <b>01 Temmuz 2013</b>            |
| Sempozyum program duyurusu                                                                    | <b>23 Eylül 2013</b>             |
| Sempozyum kitabının yayımlanması                                                              | <b>10 Ekim 2013</b>              |
| Sempozyumun yapılması                                                                         | <b>31 Ekim – 01/2 Kasım 2013</b> |

## VIII. İNGİLİZCE DUYURU VE TAKVİM

### V<sup>th</sup> INTERNATIONAL SOCIAL RIGHTS SYMPOSIUM

Globalization and implemented neoliberal policies which have been witnessed since 1980 caused a great deal of dispute and new problem fields to come up, as they caused deep violations and loss of rights in the field of social rights. Some of these are problems whether social rights are deemed as human rights or not; indivisibility, integrality and interdependency principles of human rights; the sense and the content of government obligations in the field of social rights; justiciability of social rights; efforts to extend the list of social rights, strengthening the protection / supervisory systems; “de facto” enjoyment of social rights of beneficiaries extending as individual and groups without being exposed to any discrimination according to the equality principle.

Abolishing the traditional acquirements of social state has directly affected and continues to affect and to threaten negatively the working relations and living conditions, trade unions, all agents of social rights in Turkey. Due to neoliberal approach and practices against social rights that are

systematically carried on, the need for examining, discussing, and improving “social rights as human rights” on the basis of knowledge and consciousness at a scientific level with an interdisciplinary approach in an international legal framework and universal principals has increased more than ever.

Social Rights Symposiums that are organized by the Departments of Labour Economics and Industrial Relations of the Faculty of Economics and Administrative Sciences of the universities with the supports of some trade unions have started on the basis of these purposes and ideas.

Akdeniz University organized the First Symposium at international level from 22<sup>nd</sup> - 23<sup>rd</sup> of October 2009; Pamukkale University organized the Second Symposium at national level from 4<sup>th</sup> - 6<sup>th</sup> of November 2010. The Third Symposium with its main theme “Prohibition of Discrimination and Turkey in the European Social Charter” was realized by Kocaeli University from 25<sup>th</sup> - 26<sup>th</sup> of October 2011 in consideration of the 50<sup>th</sup> Anniversary of the European Social Charter. The Fourth Symposium at national level was organized by Muğla Sıtkı Koçman University with the main theme “Strikes, Collective Actions and Resistances in Turkey” from 18<sup>th</sup> - 19<sup>th</sup> of October 2012.

Uludağ University is organizing the Fifth Social Rights Symposium at international level with an interdisciplinary approach and participation from 31<sup>st</sup> of October - 1<sup>st</sup> - 2<sup>nd</sup> of November 2013.

“Interdisciplinary” nature and “indivisibility” principal of social rights as human rights are considered as the main approaches for Social Rights Symposiums. Symposiums are organized as an interdisciplinary “annual meeting” at which academicians, experts, unionists and executors working in different disciplines such as social policy, labour economics and industrial relations, labour law and social security, constitutional law, political science, international relations, philosophy, sociology, economics, social services, communication, medicine (public health), psychology come together and share their information, knowledge and experience, and discuss theoretical and practical aspects of social rights from a different viewpoint.

Communications presented at the symposiums are evaluated at two levels; firstly as a summary, secondly as a full text, by academicians who are the members of the Scientific Council of the Symposium. These communications are published in a book before the Symposium. Symposiums are aimed to be an academical platform to provide the possibility to develop the active and functional social state. At the symposiums, “theoretical and practical” aspects, historical and current dimensions of social rights, and development and inadequacies in this field are discussed with an integrated approach that

involves problems in law and the practices. New and original studies and fieldworks focusing on the problems that are not yet subjects of a scientific research or a study or a publication are encouraged.

Symposiums will end with a general discussion / forum session to which academicians, unionists, and specialists in the field of social rights participate.

The main titles of the Symposium are as follows:

- Theories, Doctrines, Intellectual Movements and Social Rights
- Globalization, Social Rights and Violations of Social Rights
- New Problem Fields in Social Rights
- Disadvantageous Groups and Social Rights in Turkey
- Women and Social Rights / Violations
- The Problem of Direct Applicability and Justiciability of Social Rights: Doctrine, Judicial Decisions and Decisions of International Supervisory Organs
- International Protection Systems of Social Rights and Turkey
- Education of Human Rights in Social Rights
- International Trade Unions and Social Rights / Violations in Turkey
- Some Social Rights and the Situation in Practice
- Individual and Collective Efforts Oriented to Protect, Promote and Realize the Social Rights and Benefits: Strikes, Actions and Resistances

The main theme of the Fifth International Social Rights Symposium, at which communications in English could also be presented, is “*Trade Union Rights and Freedoms*” with the aspects of law and practice with national and international perspectives. Within the scope of this main theme; it is foreseen that regulations and practices related to the trade union rights and freedoms focusing on international developments and particularly public servants in various countries generally in the fields of right to organize, right to bargain collectively and right to collective action will be discussed and evaluated.

## **V<sup>th</sup> INTERNATIONAL SOCIAL RIGHTS SYMPOSIUM**

**31 OCTOBER – 1/2 NOVEMBER 2013**

### **IMPORTANT DATES**

First announcement

**4 December 2012**

Abstract submission deadline

**4 February 2013**

|                                                |                          |
|------------------------------------------------|--------------------------|
| Information to authors for accepted abstracts  | <b>4 March 2013</b>      |
| Full-text submission deadline                  | <b>15 May 2013</b>       |
| Information to authors for accepted full-texts | <b>1 July 2013</b>       |
| First announcement of the Symposium Prog.      | <b>23 September 2013</b> |
| Publication of the Symposium book              | <b>10 October 2013</b>   |
| Opening                                        | <b>31 October 2013</b>   |

## **IX. BİLDİRİ ÖZET VE TAM METİNLERİNİ DEĞERLENDİRME İLKELERİ**

- Bildiri özet ve tam metinleri, Düzenleme Kurulunun Bilim Kurulu üyeleri arasından belirlediği 3 hakem tarafından değerlendirilecek; 2 hakemin aynı yönde görüş bildirmesi yeterli görülecektir.
- Bildiri özet ve tam metinleri, yazarların kimlik bilgileri silinerek hakemlere iletilecektir.
- Hakemler, bildiri yazarlarıyla aynı üniversite ile konuk olarak bulundukları üniversiteden olmayacaktır.
- Bildiri özet ve tam metninin uzmanlık alanına girmediğini belirten hakem(ler) yerine Bilim Kurulundan yeni hakem(ler) belirlenecektir. Hakemler, bildiri yazarlarının akademik unvanları dikkate alınarak, en az bir üst kademedeki unvanlara sahip Bilim Kurulu üyeleri arasından belirlenecektir.
- Hakemlerin, bildiri özetini ve tam metnini okuyup değerlendirmiş olmasına karşın “kabul” ya da “ret” anlamında görüşünü açıklamamış olması durumunda, Düzenleme Kurulu üyeleri arasından oluşturulan bir Komite bu durumu değerlendirecek, gerekirse yeni hakem(ler) belirleyecektir.
- Düzenleme Kurulunca, açıklanan Sempozyum ilkeleri ve biçim koşulları ile daha önce duyurulan bildiri özeti ve tam metni yazım kurallarına uygun olmadığı ve yazarlarınca gerekli düzeltme ve düzenlemelerin yapılmadığı saptanan bildiri özetleri ve tam metinleri **hakemlere gönderilmeyecektir.**

## **AÇIKLAMALAR:**

- Kabul edilen ve edilmeyen bildiri özetleri ve tam metinler ile Düzenleme Kurulunca hakem değerlendirmesine sunulması uygun görülmeyen özet ve tam metinler, Sempozyum takviminde belirtilen tarihlerde web sayfasında duyurulacaktır.

- Kabul edilen bildiriler Sempozyumda sunulacak ve Sempozyum Kitabından önce başka bir yayın organında yayımlanmamış olacaktır.
- Kabul edilen bildiriler, Düzenleme Kurulunca belirlenecek Editörler Kurulunca yazım kuralları ve biçim koşulları yönlerinden gerekli görülen düzeltme ve düzenlemeler yapılarak yayıma hazırlanacak, Sempozyum öncesinde kitap olarak basılacaktır.
- Hakem değerlendirme formu: (.doc) (.pdf)

## **X. BİLİM KURULU**

Prof. Dr. Abdurrahman Ayhan, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi  
Prof. Dr. Adrian Goldin, Universidad de SanAndres, Argentina  
Prof. Dr. Ahmet Makal, Ankara Üniversitesi  
Prof. Dr. Ahmet Selamoğlu, Kocaeli Üniversitesi  
Prof. Dr. Ali Güzel, Kadir Has Üniversitesi  
Prof. Dr. Aysen Tokol, Uludağ Üniversitesi  
Prof. Dr. Aziz Konukman, Gazi Üniversitesi  
Prof. Dr. Betül Çotuksöken, Maltepe Üniversitesi  
Prof. Dr. Beril Tufan, Emekli Öğretim Üyesi  
Prof. Dr. Diane Roman, Université François Rabelais de Tours, France  
Prof. Dr. E. Yasemin Özdek, Kocaeli Üniversitesi  
Prof. Dr. Faruk Sapançalı, Dokuz Eylül Üniversitesi  
Prof. Dr. Gamze Özdemir Yücesan, Ankara Üniversitesi  
Prof. Dr. Guy Mundlak, Tel Aviv University, Israel  
Prof. Dr. Gülay Toksöz, Ankara Üniversitesi  
Prof. Dr. Gürhan Fişek, Ankara Üniversitesi  
Prof. Dr. Harun Tepe, Hacettepe Üniversitesi  
Prof. Dr. Hatice Kurtuluş, İstanbul Üniversitesi  
Prof. Dr. İbrahim Ö. Kaboğlu, Marmara Üniversitesi  
Prof. Dr. Kadriye Bakırcı, Hacettepe Üniversitesi  
Prof. Dr. Kuvvet Lordoğlu, Marmara Üniversitesi  
Prof. Dr. M. Kemal Öke, Abant İzzet Baysal Üniversitesi  
Prof. Dr. Matti Mikkola, University of Helsinki, Finlande  
Prof. Dr. Melda Sur, Dokuz Eylül Üniversitesi  
Prof. Dr. Meryem Koray, Emekli Öğretim Üyesi  
Prof. Dr. Mesut Gülmez, Emekli Öğretim Üyesi

Prof. Dr. Metin Özügurlu, Ankara Üniversitesi  
Prof. Dr. Mustafa Özbilgin, Brunel University, UK  
Prof. Dr. Müjdat Şakar, Marmara Üniversitesi  
Prof. Dr. Nadir Suğur, Anadolu Üniversitesi  
Prof. Dr. Nergis Mütevellioğlu, Akdeniz Üniversitesi  
Prof. Dr. Nilgün Toker Kılınç, Ege Üniversitesi  
Prof. Dr. Nurşen Caniklioğlu, Marmara Üniversitesi  
Prof. Dr. Oğuz Karadeniz, Pamukkale Üniversitesi  
Prof. Dr. Ömer Zühtü Altan, Emekli Öğretim Üyesi  
Prof. Dr. Özlem Işığışık, Uludağ Üniversitesi  
Prof. Dr. Richard Hyman, London School of Economics, UK  
Prof. Dr. Roger Blanpain, Katholieke Universiteit Leuven, Belgium  
Prof. Dr. Şengül Hablemitoğlu, Ankara Üniversitesi  
Prof. Dr. Şerife Türcan Özşuca, Ankara Üniversitesi  
Prof. Dr. Tijen Erdut, Dokuz Eylül Üniversitesi  
Prof. Dr. Ufuk Aydın, Anadolu Üniversitesi  
Prof. Dr. Veysel Bozkurt, İstanbul Üniversitesi  
Prof. Dr. Yakın Ertürk, Avrupa Konseyi, İşkenceyi Önleme  
Komitesi Türkiye Temsilcisi  
Prof. Dr. Yusuf Alper, Uludağ Üniversitesi  
Prof. Dr. Yüksel Akkaya, Yüzüncü Yıl Üniversitesi  
Prof. Dr. Zeki Erdut, Dokuz Eylül Üniversitesi  
Doç. Dr. Abdülkadir Şenkal, Kocaeli Üniversitesi  
Doç. Dr. Asuman Türkün, Yıldız Teknik Üniversitesi  
Doç. Dr. Aziz Çelik, Kocaeli Üniversitesi  
Doç. Dr. Banu Uçkan, Anadolu Üniversitesi  
Doç. Dr. Betül Altuntaş, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi  
Doç. Dr. Birgül Çiftçi, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi  
Doç. Dr. Gülriz Uygur, Ankara Üniversitesi  
Doç. Dr. Kübra Doğan Yenisey, Bilgi Üniversitesi  
Doç. Dr. Nilay Etiler, Kocaeli Üniversitesi  
Doç. Dr. Pir Ali Kaya, Uludağ Üniversitesi  
Doç. Dr. S. Evinç Torlak, Pamukkale Üniversitesi

Doç. Dr. Şebnem Gökçeoğlu Balcı, Galatasaray Üniversitesi

Doç. Dr. Şenay Gökbayrak, Ankara Üniversitesi

Doç. Dr. Şule Necef Daldal, Marmara Üniversitesi

Doç. Dr. Yücel Demirer, Kocaeli Üniversitesi

Doç. Dr. Umut Omay, İstanbul Üniversitesi

## **XI. DÜZENLEME KURULU**

Prof. Dr. Mesut Gülmez

Prof. Dr. Yusuf Alper

Prof. Dr. Aysen Tokol

Doç. Dr. Pir Ali Kaya

Yard. Doç. Dr. Memet Zincirkıran

Yard. Doç. Dr. Selver Yıldız

Yard. Doç. Dr. Rabihan Yüksel Arabacı

Öğr. Gör. Dr. Aysu Bozkır

Dr. Şenol Baştürk

Arş. Gör. Ulaş Ertuğrul Yılmaz

Arş. Gör. Serhat Özgökçeler

Arş. Gör. Zehra Maviş Yıldırım

Arş. Gör. Burak Faik Emirgil

Arş. Gör. Şafak Tartanoğlu

Arş. Gör. Ceyhun Güler

Arş. Gör. Hüseyin Sevgi

Arş. Gör. Ayşe Yıldız

Arş. Gör. Zeynep Aca

## **XII. SEKRETARYA / İLETİŞİM**

Doç. Dr. Pir Ali Kaya

Arş. Gör. Ulaş Ertuğrul Yılmaz

Arş. Gör. Burak Faik Emirgil

Arş. Gör. Ceyhun Güler

**XIII. HAKEM DEĞERLENDİRME FORMU**

| <b>ÖZET / TAM METİN BAŞLIĞI:</b>                                                                           |                 |                |                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|----------------|----------------|
| <b>Değerlendirme İlke ve Ölçütleri</b>                                                                     | <b>Yetersiz</b> | <b>Yeterli</b> | <b>Çok İyi</b> |
| 1) Sempozyumun kapsamı, amacı ve ilkeleri yönlerinden uygunluğu                                            | ( )             | ( )            | ( )            |
| 2) Konunun “insan hakları” perspektifiyle işlenip işlenmemesi                                              | ( )             | ( )            | ( )            |
| 3) Başlık ve içerik uyumu                                                                                  | ( )             | ( )            | ( )            |
| 4) Sorunun ve konunun özgünlüğü (daha önce yayınlanmış ve SHUS'larında sunulmuş olup olmama vb. yönlerden) | ( )             | ( )            | ( )            |
| 5) Sorunun ortaya konulması                                                                                | ( )             | ( )            | ( )            |
| 6) Yaklaşım özgünlüğü                                                                                      | ( )             | ( )            | ( )            |
| 7) Gerekçeleştirme / temellendirme                                                                         | ( )             | ( )            | ( )            |
| 8) Konu bütünlüğü                                                                                          | ( )             | ( )            | ( )            |
| 9) Alanına sağladığı yeni ve özgün katkılar (kavramsal, metodolojik, uygulama vb. yönlerden)               | ( )             | ( )            | ( )            |
| 10) İlgili yerli ve yabancı literatüre hâkimiyet                                                           | ( )             | ( )            | ( )            |
| 11) Biçim koşullarına uygunluk                                                                             | ( )             | ( )            | ( )            |
| 12) Dil ve anlatım kurallarına uygunluk                                                                    | ( )             | ( )            | ( )            |
| 13) Bildiri yazım / gönderme kurallarına uygunluk (metin içinde ve kaynakçada)                             | ( )             | ( )            | ( )            |
| 14) Belirtmek istediğiniz diğer hususlar:                                                                  |                 |                |                |
| a)                                                                                                         | ( )             | ( )            | ( )            |
| b)                                                                                                         | ( )             | ( )            | ( )            |

**DEĞERLENDİRME BAŞLIKLARINA İLİŞKİN EK AÇIKLAMALAR:****SONUÇ:**

- Bildiri kabul edilebilir : ( )
- Bildiri kabul edilemez : ( )

**HAKEM:**

- Ad ve Soyad :
- Üniversite, Fakülte ve Bölüm :



**V. SOSYAL HAKLAR**  
**ULUSLARARASI SEMPOZYUMU**  
*Uludağ Üniversitesi, İİBF, ÇEEİ Bölümü*  
*31 Ekim - 1 Kasım 2013*

**PROGRAM**

**BİRİNCİ GÜN: 31 Ekim 2013, Perşembe**

*Yer: Prof. Dr. Mete Cengiz Kültür Merkezi*

**Kayıt:** 09:00-09:30

**AÇILIŞ:** 09:30-10:00

*Klasik Müzik Dinletisi (UÜ Devlet Konservatuarı)*

*Saygı Duruşu ve İstiklal Marşı*

**Açılış Konuşmaları:**

**Prof. Dr. Yusuf Alper** / Uludağ Üniversitesi İİBF, ÇEEİ Bölümü

**Mustafa Bozbey** / Nilüfer Belediye Başkanı

**Mustafa Öztaşkın** / SGBP Dönem Sözcüsü

**Prof. Dr. Kamil Dilek** / Uludağ Üniversitesi Rektörü

**1. OTURUM (10:00-11:30)**

**ULUSLARARASI BOYUTLARIYLA  
SENDİKAL HAK VE ÖZGÜRLÜKLER**

**Oturum Başkanı: Prof. Dr. Toker Dereli** / Işık Üniversitesi

- **Mesut Gülmez** / “Evrensel ve Bölgesel Ölçekli  
Ulusalüstü Kurallarıyla Sendikal Hak ve Özgürlükler  
ve Türkiye Sorunu”
  - **Stephen Benedict** / ITUC İnsan ve Sendikal Haklar Bölüm Müdürü /  
“ITUC Raporuna Göre Dünyada ve Türkiye’de  
Uluslararası İnsan ve Sendikal Hak ve Özgürlük İhlalleri”
    - **Ron Oswald** / IUF Genel Sekreteri /  
“İnsan Hakları İçin Mücadele:  
İşyerlerimiz ve Ötesi, Türkiye ve Ötesi”
-  **Tartışma:** 11:15-11:30  
**Ara:** 11:30-11:45

## 2. OTURUM (11:45-13:00)

### AVRUPA BOYUTUYLA SENDİKAL HAK VE ÖZGÜRLÜKLER

**Oturum Başkanı: Prof. Dr. Rüçhan Işık** / Bilkent Üniversitesi

- **Matti Mikkola** / Helsinki University (Emeritus) / Friedrich Schiller Universität Jena (Germany) *“Sosyal İnsan Haklarının Temel İlkeleri”*
  - **Colm O’Cinneide** / SHAK Genel Raportörü / *“Avrupa Konseyi Çerçevesinde Örgütlenme ve Toplu Eylem Hakları”*

🚩 **Tartışma:** 12:45-13:00

Yemek (Öğle) Arası 13:00-14:00

## 3. OTURUM (14:00-15:15)

### TÜRKİYE’DE SENDİKAL YASALAR VE ULUSLARARASI NORMLAR

**Oturum Başkanı: Prof. Dr. Ali Güzel** / Kadir Has Üniversitesi

- **Pir Ali Kaya** / Uludağ Üniversitesi / *“Uluslararası Normlar Bağlamında Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’nun Değerlendirilmesi”*
- **Metin Kutal** / Gedik Üniversitesi / *“Uluslararası Normlar Açısından Kamu Görevlilerinin Sendika ve Toplu Sözleşme Hakları”*

🚩 **Tartışma:** 15:00-15:15

Ara 15:15-15:30

## 4. OTURUM (15:30-17:15)

### İŞSİZLİK KORKUSU VE GÖÇMENLERİN SENDİKAL HAKLARI VE SENDİKA İÇİ DEMOKRASİ SORUNU

**Oturum Başkanı: Prof. Dr. Yusuf Alper** / Uludağ Üniversitesi

- **Nergis Mütevellioğlu** / Akdeniz Üniversitesi / *“İşsizlik Korkusu, Sendikaların İşlevselliği ve Sendikal Örgütlenme Hakkı”*
- **Seyhan Erdoğan** / Ankara Üniversitesi / *“Göçmen İşçilerin Sendikal Hakları”*
- **Derya Demirdizen** Marmara Üniversitesi / **Kuvvet Lordoğlu** / Kocaeli Üniversitesi / *“Türkiye’de Sendika İçİ Demokrasi ya da Bir İmkânsızın Arayışı mı?”*

🚩 **Tartışma:** 17:00-17:15

## İKİNCİ GÜN: 1 Kasım 2013, Cuma

Yer: Prof. Dr. Mete Cengiz Kültür Merkezi

### 5. OTURUM (09:00-10:15)

#### YOKSULLUK, SOSYAL HAKSIZLIKLAR VE KARŞIT DÖNÜŞÜMLER

**Oturum Başkanı: Prof. Dr. Abdurrahman Ayhan /**

Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi

- **Şebnem Gökçeoğlu Balcı** / Akdeniz Üniversitesi /  
“Avrupa Sosyal Haklar Komitesi’nin Denetim Sonuçları ve  
Kararları Işığında Yoksulluk ve Sosyal Dışlanmadan Kurtulma Hakkı”
- **Orkun Saip Durmaz** / Ankara Üniversitesi / “Hegemonik Üretim Rejiminden  
Hegemonik Despotizme: Türkiye’de Öğretmenlerin Dönüşümünü  
Burawoy’un Kavram Setiyle Okumak”
- **Reyhan Atasü Topçuoğlu** / Hacettepe Üniversitesi / “Sosyal Haklar  
Piyasalaşır mı? Çocuk Hakları ve Kadın Emekinin Kesişiminde Türkiye’de Kreşler”

 **Tartışma:** 10:00-10:15

Ara: 10:15-10:30

### 6. OTURUM (10:30-12:00)

#### BURSA’DA SENDİKAL HAK İHLALLERİ

**Oturum Başkanı: Prof. Dr. Ahmet Selamoğlu,** Kocaeli Üniversitesi

- **Aysen Tokol / Ceyhan Güler / Zeynep Aca** / Uludağ Üniversitesi  
“Sendikal Hak İhlalleri: Bursa Örneği (2011-2012)”
- **Sabri Özdemir**, Türk-İş, 8. Bölge Temsilcisi /  
“Sendikal Örgütlenmenin Sorunları ve Hak İhlalleri”
- **Osman Gümüş**, Hak-İş, Bursa İl Temsilcisi /  
“Küreselleşmeye Karşı Sosyal Devlet”
- **Ayhan Ekici** / DİSK, Güney Marmara Bölge Temsilcisi /  
“Hak ve Özgürlük Arayışı Yıldızları Tümüyle Dökecek”

 **Tartışma:** 11:45-12:00

Yemek (Öğle) Arası 12:00-13:00

**7. OTURUM (13:00-16:30)**

**DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE  
SOSYAL VE SENDİKAL HAK İHLALLERİ**

**Oturum Başkanı: Prof. Dr. Mesut Gülmez**

- **Kemal Özkan** / Genel Sekreter Yardımcısı,  
Küresel Sanayi İşçileri Federasyonu  
“Sendikal Hakların Korunması ve Geliştirilmesinde  
Uluslararası Sendikacılığın Rolü ve Etkinlikleri”

**Tartışmacılar:**

- **Arzu Çerkezoğlu**, DİSK, Genel Sekreter /  
“Hak Almayı Odağına Koyan Bir İşçi Hareketi İçin Olanaklar”
- **Mustafa Türkel**, Tekgıda-İş, Genel Başkan (SGBP) /  
“Sosyal Hak İhlalleri Emekçileri Zorluyor”
- **Bilal Çetintaş**, Kristal-İş, Genel Başkan (SGBP) /  
“Sendikal Haklar ve Yeni Anayasa”
- **Atilay Ayçin**, Hava-İş, Genel Başkan (SGBP) /  
“Sendikal Hak ve Örgütlenmeye Dair Bazı Satır Başları”
- **Lami Özgen**, KESK, Genel Başkan /  
“Türkiye’de Kamu Emekçilerinin Karşılaştığı Baskılar ve Sendikal Hak İhlalleri”

 **Tartışma: 16:00-16:30**

Ara: 16:30-16:45

**8. OTURUM (16:45-17:15)**

**5. YILINDA SOSYAL HAKLAR SEMPOZYUMLARI,  
GELECEK İÇİN ÖNERİLER**

MESUT GÜLMEZ / NERGİS MÜTEVELLİOĞLU / OĞUZ KARADENİZ  
AHMET SELAMOĞLU / ABDURRAHMAN AYHAN / YUSUF ALPER / Katılımcılar

**KAPANIŞ (17:15-17:30)**

**Prof. Dr. Serpil Aytaç** / Uludağ Üniversitesi, İİBF,  
ÇEEİ Bölüm Başkanı

---

**2 Kasım 2013, Cumartesi (Sosyal Program)**

**Destekleyen Kuruluşlar:**

Sendikal Güç Birliği Platformu üyesi sendikalar  
Uludağ Üniversitesi Rektörlüğü  
Bursa Nilüfer Belediyesi  
Bursa Osmangazi Belediyesi

**V<sup>th</sup> INTERNATIONAL  
SOCIAL RIGHTS SYMPOSIUM**

*Uludag University,  
Faculty of Economics and Administrative Sciences,  
Labor Economics and Industrial Relations Department  
31 October - 1 November 2013*

---

**FIRST DAY: 31 October 2013, Thursday**

Uludag University Mete Cengiz Convention Center

**Registration:** 09:00-09:30

**OPENING:** 09:30-10:00

*Stand in Silence and National Anthem*

**Opening Speeches:**

**Prof. Dr. Yusuf Alper** / Uludag University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Labor Economics and Industrial Relations Department

**Mustafa Bozbey** / President of Nilüfer Municipality

**Mustafa Öztaşkın** / Trade Union Unity Platform Rapporteur

**Prof. Dr. Kamil Dilek** / Rector of Uludag University

**1. SESSION (10:00-11:30)**

**TRADE UNION RIGHTS AND FREEDOMS AT INTERNATIONAL LEVEL**

**Moderator: Prof. Dr. Toker Dereli** / Işık University

- **Mesut Gülmez** / Emeritus professor / *“Trade Union Rights and Freedoms within the Supranational Standards at Universal and Regional Levels and Turkey’s Case”*
- **Stephen Benedict** / ITUC, Director of the Human and Trade Union Right’s Department/ *“The Violations of International Standards on Human and Trade Union Rights and Freedoms in the World and in Turkey, according to the ITUC Report”*
- **Ron Oswald** / IUF, General Secretary / *“Fighting for Human Rights: Our Workplaces & Beyond, Turkey & Beyond”*

 **Discussion:** 11:15-11:30

**Coffee Break:** 11:30-11:45

## 2. SESSION (11:45-13:00)

### TRADE UNION RIGHTS AND FREEDOMS AT EUROPEAN LEVEL

**Moderator: Prof. Dr. Rüçhan Işık** / Bilkent University

**Matti Mikkola** / Helsinki University (Emeritus) / Friedrich Schiller  
Universität Jena (Germany) *“Key Principles of Social Human Rights”*

- **Colm O’Cinneide** / Reader in Law, UCL / General Rapporteur of the ECSR /  
*“The Right to Collective Action  
within the Framework of the Council of Europe”*

 **Discussion:** 12:45-13:00

Lunch Break 13:00-14:00

## 3. SESSION (13:45-15:15)

### LAWS ON TRADE UNION IN TURKEY AND INTERNATIONAL STANDARDS

**Moderator: Prof. Dr. Ali Güzel** / Kadir Has University

- **Pir Ali Kaya** / Uludag University / *“Evaluating the Law on Trade Unions  
and Collective Labor Agreements  
in the Context of International Standards”*
- **Metin Kutal** / Gedik University / *“Public Servant’s Trade Union  
and Collective Agreement Rights  
within the Framework of International Standards”*

 **Discussion:** 15:00-15:15

Coffee Break 15:15-15:30

## 4. SESSION (15:30-17:15)

### UNEMPLOYMENT THREAT, TRADE UNION RIGHTS OF IMMIGRANTS AND DEMOCRACY IN TRADE UNIONS

**Moderator: Prof. Dr. Yusuf Alper** / Uludag University

- **Nergis Mütevellioğlu** / Akdeniz University / *“Unemployment Threat,  
Functionality of Trade Unions and Trade Union Right”*
- **Seyhan Erdoğan** / Ankara University / *“Trade Union Rights of Migrant Workers”*
  - **Derya Demirdizen** / Marmara University / **Kuvvet Lordoğlu** /  
Kocaeli University / *“Democracy within Turkish Labor Unions  
or ‘Searching’ for the Impossible”*

 **Discussion:** 17:00-17:15

---

## SECOND DAY: 1 November 2013, Friday

Uludag University Mete Cengiz Convention Center

### 5. SESSION (09:00-10:15)

#### POVERTY, SOCIAL INJUSTICE AND CONTRARY TRANSFORMATIONS

**Moderator: Prof. Dr. Abdurrahman Ayhan /**  
Muğla Sıtkı Koçman University

- **Şebnem Gökçeoğlu Balcı /** Akdeniz University /  
*“The Right to Protection against Poverty and Social Exclusion  
in the light of the Conclusions of the  
European Committee of Social Rights”*

- **Orkun Saip Durmaz /** Ankara University /  
*“From Hegemonic Production Regime to Hegemonic Despotism:  
Reading the Transformation of Teachers  
in Turkey Through Burawoy’s Set of Concepts”*

- **Reyhan Atasü Topçuoğlu /** Hacettepe University /  
*“Can Social Rights Be Commercialized Questioning Kindergartens in Turkey  
within the Intersection of Children’s Rights and Women’s Rights”*

 **Discussion:** 10:00-10:15

Coffee Break: 10:15-10:30

### 6. SESSION (10:30-12:00)

#### VIOLATION OF TRADE UNION RIGHTS IN BURSA

**Moderator: Prof. Dr. Ahmet Selamoğlu,** Kocaeli University

- **Aysen Tokol / Ceyhan Güler / Zeynep Aca,** Uludag University /  
*“Violation of Trade Union Rights: The Case of Bursa (2011-2012)”*

- **Sabri Özdemir,** Türk-İş 8<sup>th</sup> Region Representative /  
*“The Problems of Trade Unionism Collectivism and Violation of Rights”*

- **Osman Gümüş,** Hak-İş Representative /  
*“Social State Against the Globalization”*

- **Ayhan Ekici,** DİSK Representative /  
*“Quest for Rights and Freedom will Spill All of the Gildings”*

 **Discussion:** 11:45-12:00

Lunch Break 12:00-13:00

## 7. SESSION (13:00-16:30)

### VIOLATION OF SOCIAL AND TRADE UNION RIGHTS IN THE WORLD AND TURKEY

**Moderator: Prof. Dr. Mesut Gülmez**, Emeritus Professor

- **Kemal Özkan** / Assistant General Secretary, IndustriALL Global Union  
*“The Role and Effectiveness of International Trade Unionism  
on the Protecting and Developing Trade Union Rights”*

#### **Debaters:**

- **Arzu Çerkezoğlu** / General Secretary, DİSK  
*“Opportunities for a Working Movement Focusing on Gaining Rights”*
- **Mustafa Türkel**, President, Tekgıda-İş / Trade Union Unity Platform  
*“Violation of Social Rights Enforce the Workers”*
- **Bilal Çetintaş**, President, Kristal-İş / Trade Union Unity Platform  
*“Trade Union Rights and the New Constitution in Turkey”*
- **Atıl Ayçin**, President, Hava-İş / Trade Union Unity Platform  
*“Some Important Titles About Union Rights and Organization”*
  - **Lami Özgen** / President, KESK  
*“Pressures on Public Workers and Violations of Trade Union Rights in Turkey”*

 **Discussion:** 16:00-16:30

Coffee Break: 16:30-16:45

## 8. SESSION (16:45-17:15)

### SOCIAL RIGHTS SYMPOSIUM IN ITS 5<sup>TH</sup> YEAR, ADVISES FOR THE FUTURE

MESUT GÜLMEZ / NERGİS MÜTEVELLİOĞLU / OĞUZ KARADENİZ  
AHMET SELAMOĞLU / ABDURRAHMAN AYHAN / YUSUF ALPER / Participants

### CLOSING (17:15-17:30)

**Prof. Dr. Serpil Aytaç**, Uludağ University,  
Faculty of Economics and Administrative Sciences,  
President of Labor Economics and Industrial Relations Department

---

**2 October 2013, Saturday (Social Program)**

#### **Supporting Institutions:**

THE TRADE UNION UNITY PLATFORM  
Uludağ University Rectorship  
Bursa Nilüfer Municipality  
Bursa Osmangazi Municipality

**AÇILIŞ**  
**KONUŞMALARI**



## AÇILIŞ KONUŞMASI

**Prof. Dr. Yusuf Alper**

*Uludağ Üniversitesi İİBF ÇEEİ Bölümü*

Sayın Rektörüm,  
Saygıdeğer misafirler,  
Türk sendikacılık hareketinin çok kıymetli temsilcileri,  
Sayın hocalarım, akademisyen meslektaşlarım,  
Ve sevgili öğrenciler!

V. incisi Üniversitemiz, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümü tarafından düzenlenen “Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu’na” hoş geldiniz. Üniversite ve bölüm olarak böyle bir organizasyona ev sahipliği yapmaktan dolayı, yorgun ancak son derecede gururlu ve mutluyuz. Çift yıllarda ulusal, tek yıllarda uluslararası düzeyde düzenlenen “Sosyal Haklar Sempozyumlarının” bu yıl itibarıyla artık geleneksel hale geldiğine inanıyor ve bu ifadenin kullanılmasının gereğine inanıyoruz. Ne hoş bir tesadüftür ki, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölüm toplantılarının da 5 incisi 2003 yılında Üniversitemiz ev sahipliğinde düzenlenmiş ve “geleneksel” ifadesi ilk defa o toplantı da kullanılmıştı.

Sosyal haklar, temel ve vazgeçilmez insan hakları olarak herkesin önemini ve önceliğini kabul ettiği, ancak kriz dönemlerinde de, özellikle belirli toplum kesimleri ve çalışanlar için, taviz verilebilecek, kolaylıkla vazgeçilebilecek haklar olarak görüldüğü çelişki dolu bir alandır. Ancak, şartlar ne olursa olsun, hem bu hakları kullananlar hem de savunanlar “bir geriye gidişi kabullenme” düşüncesini taşıma rahatlığına sahip değildir. Özellikle küreselleşme ve bağlı krizler, sosyal hakları hem belirli tartışmaların merkezine koymuş, hem de ciddi geriye gidişlere yol açmıştır. Maalesef, geldiğimiz nokta, sosyal haklarda daha ileriye gitme mücadelesinden ziyade İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra “Sosyal Politika’nın Altın Çağı” olarak adlandırılan yaklaşık 30 yıllık dönemde elde edilen kazanımları koruma, bu haklardan geriye gidişin önlenmesine yöneliktir. Bu alandaki çalışmalar, çok zaman yeni hakların elde edilmesi, olanların kapsamının genişletilmesi değil, sahip olunanların korunmasını sağlamaya yönelik “savunma” önceliklidir. Ancak bu tespit, kesinlikle sosyal hakların geleceği konusunda karamsarlık içine düşülmesini gerektiren bir değerlendirme değildir.

Tam da bu noktada V. Sempozyumun ana temasının belirlenmesi önem kazanmaktadır. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve Sosyal Şart’ta yer

alan bütün sosyal hak alt başlıklarının her birinin ayrı ayrı önemli ve bir bütünün parçaları olarak, temel ve vazgeçilmez insan haklarından olduğuna inanıyoruz. Ancak, bu hakların korunması ve geliştirilmesi için bütün bu hakların şemsiyesi olan örgütlenme hakkının özünü oluşturan “Sendikal Hak ve Özgürlükler”, V. Sempozyumun “ana teması” olarak belirlenmiştir. Çünkü sosyal hakların korunması ve geliştirilmesinin yalnızca bir devlet görevi olarak kabul edilmesi, “devlet tarafından verilen ve geri alınabilen” haklar konumuna getirebildiği gibi bu hakları kullananları da bir rahatlığa sevk edebilir. Bu sebeple, sosyal hakların korunması ve geliştirilmesi görevi, yalnızca devlete bırakılacak bir sorumluluk alanı değildir. Çünkü, sosyal politika tarihinde görüldüğü gibi bu hakların korunması ve geliştirilmesi doğrudan bu hakları kullananların ve örgütlerinin birincil görevi ve sorumluluğudur. Bütün diğer toplumsal örgütlerle birlikte ancak özellikle bazı konularda bu görev sendikalarıdır. Zaten sosyal hakların korunması ve geliştirilmesi aynı zamanda varlık sebebini oluşturmaktadır.

İster ulusal, isterse uluslararası düzeyde olsun, daha önce gerçekleşen 4 Sempozyum ve bu Sempozyum hazırlık sürecinde Sempozyumun içeriği ile ilgili çeşitli ilkeler geliştirilmiş ve bunlar yerleşmeye başlamıştır. Başlangıç ilkeleri süreklilik kazanırken, her toplantı ile birlikte bunlara yeni ilkeler dahil edilmektedir. Bu da Sempozyumlara ayrı bir dinamizm kazandırmaktadır.

Bir kez daha vurgulamak gerekirse:

- Ulusal veya uluslararası bütün Sempozyumlar, genel sosyal hakların yanı sıra O Sempozyuma has “özgün bir ana tema” belirlenerek düzenlenmektedir.
- Sempozyumlar, şehir merkezlerinde veya tatil bölgelerinde değil, bir üniversite kampüsünde ve mutlaka öğrencilerin katılımı sağlanarak gerçekleştirilmektedir.
- Sempozyumlarda sosyal politika ve sosyal haklar çalışan genç akademisyenlerin aktif ve geniş katılımlarının sağlanmasına özel bir önem ve öncelik verilmektedir. Bu bakımdan özellikle genç akademisyenlerin gönderdiği tebliğler, adeta “pozitif ayrımcılık” olarak yorumlanabilecek bir yaklaşımla değerlendirilmektedir.
- Sempozyumlar, Üniversitelerin Çalışma Ekonomileri ve Endüstri İlişkileri Bölümleri tarafından düzenlenmekle birlikte, sosyal haklar konusunun disiplinlerarası niteliği dikkate alınarak çok geniş yelpazede yer alan akademisyenlerin katılımını sağlayacak şekilde duyurular yapılmakta, konunun disiplinlerarası bir nitelikte ele alınması sağlanmaktadır.
- Sempozyumda yer alan bildiriler, genel olarak sosyal haklar ve Sempozyum ana teması ile ilgili konular üzerine yoğunlaşmakla birlikte, IV. Toplantı ile birlikte ana tema ile ilgili yerel konular da Sempozyuma dahil edilmiştir. Bu çerçevede, Muğla Toplantısında Yatağan Termik Santrali grevi, Bursa’da ise sendikal hak ihlalleri Sempozyumun yerel konusu olarak ele alınmış ve Sempozyumun ilerleyen oturumlarında sunulacağı gibi, yürütülmesinde yerel sendikacı arkadaş-

larımızın da büyük destek verdiği bir alan araştırması ile somutlaştırılmıştır. Bu tercih ile öngörüldüğü gibi Sempozyumlara sendikal katılımın aktif olarak sağlanması amacının gerçekleştirilmesi yolunda bir adım daha atılmıştır.

Birçok sempozyum ve kongre çalışmasından farklı olarak Sosyal Haklar Sempozyumlarının bir ayırıcı özelliği de, Sempozyum bildiri kitaplarının, şimdi elinizde olduğu gibi, Sempozyumdan önce basılması ve katılımcılara sunulmasıdır. Bu, diğer birçok kongre ve sempozyumda yaşanan kongre kitaplarının basımının gecikmesi dolayısıyla sempozyum konularının tartışılmasının güncelliğini kaybetmesini de önlemektedir.

V. Sempozyumu düzenleyen Üniversite olarak gururla belirtmek isterim ki, elinizdeki Kitapla birlikte sosyal haklar konusunda birbirini tamamlayan, konuyu disiplinlerarası bir yaklaşımla ele alan ciddi bir basılı literatür oluşmuştur. Bu, sonraki toplantılar için katılımcı olarak akademisyenlere şevk verirken, düzenleyen üniversitelere de ciddi bir motivasyon sağlamaktadır. Sempozyum faaliyetini destekleyen sendikalarımıza da maddi destek başta olmak üzere yaptıkları katkıların somut bir karşılığını oluşturmaktadır.

Sempozyum düzenlemek, özellikle maddi kaynak yaratma bakımından düzenleyicileri zorlayan bir husustur. Ancak, Mesut Gülmez hocamızın IV. Sempozyum sonrasında başlattığı ve Sendikalarımızın olumlu karşılık verdiği çabalar sonucunda düzenleyen üniversiteyi rahatlatan önemli bir gelişme sağlanmış, ciddi sayılabilecek bir kaynak sağlanmıştır.

İlaveten Üniversitemiz ve Bölüm olarak yaptığımız çalışmalarla yerel imkanlardan faydalanarak sağlanan kaynaklarla Sempozyum yapılabilir hale gelmiştir.

Bu çerçevede;

Bu Sempozyum'un düzenlendiği Prof. Dr. Mete Cengiz Kültür merkezinin Sempozyum için tahsis edilmesinden açılış konuşmasının yapılmasına kadar verdiği bir dizi destekle, Üniversitemiz Rektörü Sayın Prof. Dr. *Kamil Dilek*'in şahsında Uludağ Üniversitesine,

Başta Büyükşehir belediyesi olmak üzere bu faaliyete destek verme konusunda bize sıcak yaklaşan Osmangazi ve çok geniş bir destek sağlayan Nilüfer Belediyesi Sayın Başkanı *Mustafa Bozbey*'e ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığına,

Sayın hocamızın gayretleri ile Sosyal Haklar Sempozyumlarına sürekli destek vermeyi kabul eden Sendikal Güç Birliği Platformunu oluşturan sendikalara ve çok değerli Sayın Başkanlarına,

Geçen bir yıllık sürede yoğun ve özverili bir çalışma ile Sempozyumun düzenlenmesi çalışmalarında yer alan Uludağ Üniversitesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölüm Başkanı ve Bölüm öğretim üye ve yardımcıları ile emek-yoğun bir mesai ile Sempozyumun gerçekleşmesine katkı veren araştırma görevlilerimize,

Misafirlerimizin karşılanmasından Sempozyum sunum sürecinin aksaksız yürütmesine, büyük bir istek ve arzu ile bize yardımcı olan çok değerli öğrencilerimize,

*V. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu*

Bir şekilde katkılarından bahsetme imkanı bulamadığım veya unuttuğum kişi ve kuruluşlar var ise hepsine,  
içten teşekkürü borç bilir, Sempozyumun başarılı geçmesini dilerim.

## AÇILIŞ KONUŞMASI

**Mustafa Öztaşkın**

*Petrol-İş Sendikası Genel Başkanı*

*Sendikal Güç Birliği Platformu Dönem Sözcüsü*

Değerli konuklar,

Konuşmama başlarken Sosyal Haklar Sempozyumlarının artık geleneksel bir hale gelmiş olmasından, kurumsallaşmasından ve bu yılki temanın “Sendikal Hak ve Özgürlükler” olarak belirlenmiş bulunmasından duyduğum memnuniyeti ifade etmek isterim. Yurt dışından gelen uluslararası örgüt temsilcilerinin de katılımıyla bu çok hayati konuda derinlemesine tartışma, bilgilenme olanağına kavuşacağımızdan, ufkumuzu geliştireceğimizden hiç kuşku duymuyorum. Öte yandan Sempozyumun bu yıl, Bursa gibi Türkiye sanayisi ve işçi sınıfı için tarihsel öneme sahip bir kentte yapılıyor olması da ayrıca sevindiricidir. Bu etkinliğin her şeyden önce, bizim işkolumuz da dahil, birçok işkolunda yoğun sendikal hak ihlallerinin yaşanmakta olduğu Bursa'da bir farkındalık ve bilinç yaratmasını diliyoruz.

Sempozyumda sendikal hakların uluslararası boyutlarının ele alınmasına özel bir önem verilmiştir. Kanımızca bu isabetli bir yaklaşımdır. Çünkü Türkiye, 1932 yılından bu yana ILO üyesi olmasına, AB'ye uyum için uzun yıllardır çaba göstermesine, birçok uluslararası sözleşmeye imza atmış bulunmasına karşın çalışan haklarının düzeyi konusunda umut kırıcı bir noktada bulunmaktadır. Bu hem yeni mevzuat düzenlemelerinde hem de uygulamada kendisini göstermektedir. Sempozyumumuzun hamisi Mesut Gülmez hocamızın da birçok yazısı ve eseriyle ortaya koyduğu gibi; ilgili yargı organlarımızın, bürokrasimizin, meclisteki temsilcilerimizin yanı sıra sendikal dünyamızın geneli için bile sendikal hakların uluslararası insan hakları hukuku bağlamında değerlendirilmesinde ciddi eksiklikler, yetersizlikler vardır. Çalışma yaşamını ve özellikle de sendikal alanı düzenleyen hukuksal metinler ve uygulamalar oluşturulurken dar bir bakış açısıyla yerel ve mevcut hukuksal birikim esas alınmakta ve tabii gösterdiği örgütlü, sistemli çabaların da etkisiyle sermayenin ihtiyaçları doğrultusunda sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

Kanunlar, yönetmelikler yapılırken karşımıza hep “ülkenin ihtiyaçları”, “devletin mevcut olanakları”, “memleketin gerçekliği” gibi gerekçeler çıkartılarak işçilerden hep biraz daha beklemeleri, aza razı olmaları, “hiç yoktan iyidir” demeleri beklenmektedir. Oysa uluslararası insan hakları penceresinden bakıldığında sendikal haklar temel insan hakları arasında yer alan, ertelenemez, vazgeçilemez haklar statüsündedir. Arkalarında yer alan uzun mücadele tarihiyle bu haklar insanlığın ve dünya emekçilerinin ortak

ve kayıtlara geçirebildikleri en gelişkin kazanımlarıdır. Dolayısıyla esas olan söz konusu temel haklara uyum göstermek, onların düzeyine çıkmak ve böylece dünya yurttaşlığında ileri adımlar atmaktır. Statükoya teslim olarak ve sürekli Türkiye'nin -aslında sadece sermaye sınıfına ait olan- gerçekliğinden söz ederek hakların geriletilmesi, ertelenmesi, daraltılması ve adeta bir lüks olarak görülmesi kabul edilemez. Temel haklar çalışma haklarının oluşumunda asli unsur olmak durumundadır. İnsan hakları olarak sendikal haklar belli bir toplumsal sınıfın gereksinimlerini yansıtan ve bize “ülke gerçekleri” olarak sunulan mazeretlerle kısıtlanamaz.

Son yıllarda kamuoyunun gündeminde ciddi bir yer işgal eden Anayasa tartışmaları içinde genelde sosyal hakların, özelde sendikal hakların hak ettiği yeri alamaması da benzer bir ufuk darlığına işaret etmektedir. Başta sendikalar olmak üzere sendikal yapıların konuya ilgisizliği dikkat çekicidir. 2010 referandumu tartışmaları sırasında, yeni düzenlemelerin sendikal hakları ilerleteceği konusunda söylenen iddialı sözler, yazılar çoktan unutulmuş görünmektedir. Buna karşılık sendikal hakların yeni Anayasa düzenlemelerinde uluslararası standartlarda yer bulması için bir çabanın ortaya konmaması da ibretle izlenmektedir. Daha birkaç ay önce büyük hak mücadeleleri ile sarsılan 2013 Türkiye'sinde artık izleyici olmanın zamanı geçmiştir. Sendikal hakların geliştirilmesi için emek örgütlerinin artık pasif, bekleyen, razı olan tutumu bırakıp; etkin, talep eden, belirleyen bir tutuma yönelmelerinin vakti gelmiştir. Sürekli küreselleşmeden söz edilen bir dönemde sendikaların da artık talep ettikleri haklarla ilgili küresel bir perspektif geliştirmeleri beklenmelidir. Giderek etkili hale gelen uluslararası sendikal alanın da desteğiyle Türkiye'de sendikal hakların geliştirilmesi için bir eylem programı ve stratejik hedefler belirlenmelidir.

Yakın zamanda yaşananlar devletin de ciddi bir sendikal hak ihlalcisi olduğunu göstermektedir. Türk Hava Yolları'nda Hava-İş Sendikası'nın, Çaykur'da Tekgıda-İş Sendikası'nın çıktıkları grevler bürokratların sistemli grev kırıcılıklarıyla karşılaşmıştır. THY grevinde, grev hakkını fiilen kullanılamaz hale getiren bu tür uygulamalar tahammül edilemez düzeye taşınmıştır. Bu durumda devletten sendikal hakları geliştirmesi için harekete geçmesini beklemek anlamsızlaşmaktadır. Emek örgütleri en büyük güçleri olan üyelerinin iradesi, tarihsel haklılıkları ve toplumsal meşruiyete sahip mücadele çizgileri ile insan hakları perspektifinden bir sendikal hak savaşımlarını vermek durumundadır.

Tam da bu tür bir mücadeleyi vermek üzere kurulmuş olan Sendikal Güç Birliği Platformu olarak bu yılki Sosyal Haklar Sempozyumu'nu destekleyerek sendikal hakların güçlendirilmesi hususunda önemli bir adım attığımızı düşünüyoruz. Platformumuz akademik alandan sendikal haklar konusunda gelen ve gelecek olan desteği çok önemsemekte ve akademiyle işbirliğine özel bir önem atfetmektedir. İşbirliğinin daha gelişerek sürmesi, Sosyal Haklar Sempozyumlarının sürekliliğini koruması ve sendikalarımızın alan ilgisinin artması dileğiyle düzenleyicilere ve katkı sunan herkese teşekkür ediyoruz.

## AÇILIŞ KONUŞMASI

**Prof. Dr. Kâmil DİLEK**

*Uludağ Üniversitesi Rektörü*

Sayın Konuklar,  
Değerli Akademisyenler,  
Sevgili Öğrenciler,

Üniversitemiz, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü tarafından bu sene beşincisi gerçekleştirilen V. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu'na iştirak ettiğiniz için hepinize çok teşekkür ederim.

Bildirilerini sunmak üzere Üniversitemize gelen tüm değerli akademisyen ve uygulayıcı arkadaşlarıma hoş geldiniz diyorum.

Katılımınız bize onur vermiştir.

Sayıları 49 bine ulaşan öğrencileri, bini aşan öğretim elemanları ve idarî çalışanları ile büyük bir camia olan Uludağ Üniversitesi, her yıl birçok bilimsel etkinlik ve toplantıya da ev sahipliği yapmaktadır.

Uludağ Üniversitesi, uluslararası ölçekte meslekî yetkinliğe sahip, disiplinlerarası çalışmayı özümsemiş, girişimci ve yenilikçi bireyler yetiştirmeyi; evrensel düzeyde bilgi ve sanat eseri üretmeyi, yaymayı, kentle bütünleşmeyi ve topluma kaliteli hizmet sunmayı görev edinmiştir. Bununla birlikte üniversitemizin vizyonu, ulusal ve uluslararası düzeyde saygın üniversiteler arasında yer alan, mezunları tercih edilen, yenilikçi, kalite-odaklı, toplumsal gelişime öncülük edebilen bir üniversite olmaktır.

Üniversiteler, içinde bulundukları topluma sadece bilimsel açıdan değil, sosyal, kültürel ve sanatsal açıdan da değer kazandırmak zorunda olan kurumlardır. Son bir yıldır üniversitemizin kentin kültür ve sanat merkezi haline geldiğini söylemek çok iddialı bir söylem olmayacaktır. Bu dönem onlarca sosyal, kültürel ve sanatsal faaliyet gerçekleştirilmiştir. Tüm etkinliklerimiz, öğrenci ve mensuplarımızın yanı sıra değerli Bursalı hemşerilerimizin katılımına açık olarak gerçekleştirilmiştir. Sinemadan tiyatroya, klasik müzikten halk müziğine, resim sergilerinden dans gösterilerine kadar birçok sanat alanında güzellikler sergilenmiştir. Üniversitemiz yeni belirlediği sloganında yer aldığı gibi “*Eğitimde Özgün, Düşüncece Özgür*” olduğunu göstermiştir. Bu etkinliklerle öğrencilerimize üniversitenin evrensel şemsiyesi altında her türlü düşünceyi dinleyerek, okuyarak, araştırarak, sorgulayarak ve karşısında olduğu düşünceye dahi azami saygı göstererek fikirlerini olgunlaştırma, tartışma ve savunma özelliği kazandırmak istiyoruz.

Sosyal haklar, “insan”a dair meselelerin tartışıldığı çalışmalarda ele alınması elzem teşkil eden konuların başında gelmektedir. Bununla beraber, sosyal devlet olmanın ön koşullarından biri de sosyal haklardır. Sosyal devletin temel amacı, herkese insan onuruna yaraşan asgari bir yaşam düzeyi sağlamak ise; devletin, vatandaşlarına çalışma, âdil ücret, sosyal güvenlik, konut, sağlık ve eğitim gibi [sosyal] hakları sağlamak durumundadır.

V. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu’nun ana teması, bu Sempozyuma katılan ve değerli bildirileri ile katkı sunan sizlerin de bildiğiniz üzere, hem ulusal ve uluslararası hem de hukuksal ve eylemsel boyutlarıyla “Sendikal Hak ve Özgürlükler”dir. Örgütlenme özgürlüğü; toplu sözleşme hakkı ve grev hakkı olmak üzere üç ayaktan oluşan bu haklar, içiçe geçmiş bir bütünlük gösterdiği gibi, aynı zamanda, sosyal hakların da merkez konularından biri durumundadır. Söz konusu ana tema etrafında sunulacak olan tebliğlerin, şüphesiz, Türkiye’de sosyal haklarla ilgili yazında önemli boşluğu dolduracak nitelikte olacağına inancım tamdır.

Bundan önce ikisi “uluslararası” ve ikisi de “ulusal” düzeylerde olmak üzere gerçekleştirilen Sosyal Haklar Sempozyumları’nın, Uludağ Üniversitesi İktisadî ve İdarî Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü’nün düzenlemiş olduğu beşincisinin de, öncekiler gibi, disiplinlerarası bir yaklaşım ve katılımı gerçekleştirilmesiyle, *birinci beş yılı* başarıyla tamamlanmış olmasını temenni ederim.

Bu vesileyle, uluslararası nitelikteki Sempozyumunuzun gerçekleştirilmesinde emeği geçen, katkıda bulunan tüm meslektaşlarıma, kurum ve kuruluşlara minnet ve şükranlarımı sunuyorum. Bu bilimsel şölene, çeşitli üniversitelerden ve kurumlardan gelen bilim insanlarına ve yetkililere bir kere daha hoş geldiniz diyor; hepinize başarılar diliyorum.

**DAVETLİ  
KONUŞMACILARIN  
BİLDİRİLERİ**



## 1924'TEN 1982'YE ANAYASAL SENDİKAL HAKLAR VE ULUSALÜSTÜ KURALLARLA UYUMLU 'YENİ' ANAYASA İÇİN ÖNERİLER\*

**Mesut Gülmez**

Sendikal haklarda ulusalüstü sözleşmelere uyum(suzluk) sorununun “hukuksal” düzlemde tartışılmasında, kurallar sıradüzeninin ilk basamağında yer alması nedeniyle Anayasa'nın önceliği bulunduğu kuşku yoktur. Anayasa(lar), ulusalüstü kurallara uygunluğunun yanı sıra, ulusal yasal düzenlemelerin uygunluğu sorunu yönünden de önem taşır.

Uyumdan çok uyumsuzluk sorunu, özellikle 1982 Anayasası'nın hazırlık sürecinden başlayarak UÇÖ denetim organları gündeminde yer aldı. Aykırılıklar, eksik de olsa ilk raporlardan başlayarak saptandı. İlk bakışta, 1982 Anayasası ve 1983 sendikal yasaları temelinde uyum sorununu tartışmanın, neredeyse her şey yazıldığı ve konuşulduğu için, güncellik ve yenilik yönlerinden herhangi bir yararının ve özgün bir katkı sağlama olasılığının bulunmadığı düşünülebilir.

Yine de, Anayasa(lar) düzeyinde 1961 ve hatta 1924 Anayasalarını da kapsayan geçmişe yönelik eleştirel, karşılaştırmalı ve insan haklarının evrensel ilkeleri ışığında yeniden düşünüp kapsamlı bir değerlendirmeye girişmenin, tüm değişiklikleri göz önüne alarak anayasal sendikal kuralların yaklaşım ve içerik yönlerinden ulusalüstü sözleşmelere ve yerleşik içtihatlarla uygunluğunu sendikal hakların her biri özelinde topluca tartışıp genel bir dökümünü yapmanın yararlı olacağı kanısındayım.

---

\* Sempozyum Kitabında Programdan farklı olarak yer alan bu bildiriye; bir yandan, 6356 ve 4688 sayılı sendikal yasaları –değişik ve değiştirilen –yeni metinleriyle “uluslararası normlar” temelinde inceleyip değerlendirmeyi üstlenen *Pir Ali Kaya* ve *Metin Kutal* Hocaların bildirileriyle bütünlük sağlayacağı ve öte yandan da, sendikal haklar alanındaki “kronik uyum(suzluk) sorunu”nun Anayasalardan başlayarak ele alınıp tartışılmasının yararlı olacağı kanısıyla kaleme aldım.

Ayrıca düşündüm ki, sosyal ve sendikal haklara ilişkin üzerinde uzlaşıldığı söylenen içeriğini –izlediğim kadarıyla– sendikaların hala bilmediği gibi bilgilenme çabası da göstermediği “yeni Anayasa” yapma çalışmalarının Eylül 2013 sonlarında siyasal gündemdeki yerini –usandırıcı siyasal suçlamalarla– koruyup sürdürmesi karşısında; ana teması sendikal hak ve özgürlükler olan uluslararası bir toplantıda, sendikal haklarda uyum sorununun ulusalüstü kurallar ve Türkiye'nin üstlendiği hukuksal yükümlülükler ışığında eleştirel gözle incelenip değerlendirilmesinde Anayasaların önceliği vardır.

Dolayısıyla, Programda da görüldüğü gibi, Önsöz'de açıkladığım için yinelemek istemediğim nedenlerle, meslektaşlarımın –ama aynı zamanda *Matti Mikkola* ile *Colm O'Cinneide*'in– bildirileriyle de çakışmamasına özen göstererek, “*Evrensel ve Bölgesel Ölçekli Ulusalüstü Kurallarıyla Sendikal Hak ve Özgürlükler ve Türkiye Sorunu*” konusunda tarihsel ve genel nitelikli saptamalar içeren bir sunumun uygun olacağını düşündüm.

Dolayısıyla, 1924 Anayasası'nı da bu açıdan değerlendirmeye yönelik bazı saptamalardan sonra, önce 1961 Anayasası'nı, 1971 değişikliğini de unutmaksızın hem kabul edildiği tarih ve hem de 2013 Sonbaharı itibarıyla ulusalüstü sözleşmeler açısından değerlendireceğim. Ardından da, uyum(suzluk) sorununun doruğa ulaştığı 1982 Anayasası'nı, ilk metninin yanı sıra sendikal haklar alanında 1995, 2001 ve son olarak 2010 yıllarında gördüğü değişiklikleri de göz önünde bulundurarak yine 2013 Sonbaharında yürürlükte olan sendikal kuralları temelinde inceleyip her biri için varlığını sürdüren aykırı kuralları sıralayacağım.

Kuşkusuz anayasal uyum(suzluk) sorununu tartışırken, 1961'in 65. maddesi ile 1982'nin ilk ve 2004'te eklenen üçüncü cümlesini kapsayan 90. maddesinin son fıkralarında öngörülen usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası antlaşmaların iç hukuk alanındaki etkisine ilişkin kurallarını da, daha önce birçok kez açıkladığım görüşlerimi (Gülmez, 2004b; 2005c; 2005d; 2013d; 2013e) yinelemeksizin göz önünde tutacağım.

Son olarak da, Ekim 2011'den beri ülkemiz gündeminden düş(ürül)meyen “yeni Anayasa yapma” sorunu özelinde, sendikal haklarda ulusalüstü kurallara uygun bir anayasal çerçevenin asgari temel ilkelerine ilişkin önerilerimi sunacağım.

Sonucu, tek cümleyle başından belirteyim: Yeni Anayasa'nın sendikal haklara ilişkin kurallarının ulusalüstü sözleşmelere uygun olması, yürürlükteki sendikal yasalara aykırı olmasına bağlıdır!

## **I. 1924 ANAYASASI VE ULUSLARARASI SÖZLEŞMELER**

Anımsanacağı gibi 1924 Anayasası, “Türklerin Kamu Hakları” kenar başlıklı bölümünde, doğrudan ve açık bir anlatımla sendikal hakların hiçbirinden söz etmiş değildi. Birinci kuşak insan haklarından bazılarını “doğal hak” yaklaşımıyla tanıdığı ve sosyal haklardan yalnızca “bağıt” ve “çalışma” haklarından söz ettiği 70. maddesinde, “toplanma, dernek kurma, (...) hakları ve hürriyetleri(nin de) Türklerin tabii haklarından” olduğunu öngörmekle yetindi. 79. maddesinde de, bu hakların “serbestlik sınırı(nın) kanunlarla çizil(eceğini)” belirtti.

Bu kurallarıyla, Türkiye'nin önce 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Sözleşmesi'ni ve sonra da İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'ni (İHAS) onayladığı –ama 87 sayılı sözleşmeyle “üye devlet” sıfatıyla bağlı olduğu– 1951-1960 yılları arasında da yürürlükte olan 1924 Anayasası, ILO denetim organlarının Türkiye'ye ilişkin tüm rapor ve kararları konusunda yaptığım incelemeler çerçevesinde, yalnızca bir kez, o da hükümet tarafından gündeme getirildi.

Hükümet, 1958 yılındaki 42. Genel Konferans döneminde, Uygulama Komisyonu'nda sunduğu yazılı açıklamada, 1924 Anayasası'nın örgütlenme / dernek hakkına ilişkin bu düzenlemesine de değindi. Bu açıklamaya göre, “Türk Anayasası uyarınca örgütlenme (dernek) hakkı, Türk yurttaşlarının doğal hak ve özgürlüklerinden biridir. Bu hakkın kullanılma biçimi özel yasalarla belirlenmiştir. Dolayısıyla, yurttaşların sendikalarda yada dernekler-

de örgütlenmeyi dileyip dilememeleri, tümüyle kendi takdirlerine bırakılmıştır” (BIT, 1958a: 727; Gülmez, 1990d: 25).

Hükümetin, örgütlenme özgürlüğü alanında son derece liberal bir anayasal düzenleme ve uygulama bulunduğunu (?) ileri süren –hayranlık uyandırıcı (!)– bu kısa yazılı açıklaması, anayasal düzenlemelerin yinelenmesi dışında farklı bir görüş yada yorum içermiyordu. Uygulama Komisyonu’nda da, hükümetin ne bu, ne de önceki yıllarda Uzmanlar Komisyonu’nca eleştirildiği öteki konulara ilişkin açıklamaları herhangi bir tartışmaya konu edilmedi.

Kabul edildiği tarihte, Uluslararası Çalışma Örgütü’nün (UÇÖ) 3 yıl önce 1921’de kabul edilen ancak henüz yürürlüğe girmeyen 11 sayılı sözleşmesinin dışında, yalnızca 98’in ve İHAS’ın değil hiçbir insan hakları sözleşmesinin hukuk dünyasında bulunmadığı, sosyal haklarda anayasallaşma sürecinin birkaç örnekle sınırlı kaldığı anımsandığında (Gülmez, 2013: 22-25), 1924 Anayasası’nın bu sözleşmelerden esinlenmesinin beklenemeyeceği açıktır. Ne var ki, bu sözleşmelerin onaylanmasından sonra, 1924’ün anılan kurallarının yeterli ve uyumlu olmadığı da ortadadır. Gerçekten de 1924 Anayasası’nın; Türkiye’nin Anayasası’nda “sendika özgürlüğü” ilkesi bulunan ILO üyesi olduğu 1932’den, 24 Ekim 1945’te üye olduğu Birleşmiş Milletler’in 10 Aralık 1948’de kabul ettiği sendika hakkını da içeren İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’ni imzalayıp Resmi Gazete’de yayımladığı 1949’dan ve özellikle de bu iki sözleşmeyi onayladığı 1950’li yılların başlarından itibaren, adım adım, genel olarak insan hakları ve özel olarak da sendikal haklar yönlerinden sözleşmelerle uyumsuzluk içine düşmeye başladığı unutulmamalıdır. Buna karşın Demokrat Parti döneminde, Anayasa düzeyinde uyum sağlamaya yönelik herhangi bir değişiklik girişi olmadı.

Öte yandan 1924 Anayasası’nda, Büyük Millet Meclisi’ne tanınan yetkiler arasında “Devletlerle sözleşme, andlaşma ... yapmak” (m. 26) dışında, uluslararası sözleşmelerin onaylanması ve bunun iç hukuk üzerindeki etkisi konularında, doğal olarak herhangi bir düzenleme de yapılmamıştı.

Ne var ki 1924 Anayasası’nın, ILO’nun sendikal haklara yönelik ihlal ve saldırı savlarını incelemeye yönelik özel denetim mekanizmasının kurulup işlemeye başladığı son on yılında, 1951/1952 ve 1957’de olmak üzere, uluslararası sendikal örgütlerce iki yakınmada bulunulmuştu. Anayasa’yı kapsayan 50 ve 169 sayılı bu yakınmalarda, yürürlükte olan 1936 tarihli İş Yasası ile 1947 tarihli sendikalar yasasının sendika özgürlüğü ilkesiyle bağdaşmadığı ileri sürülmüştü (BIT, 1953: 381-391; BIT, 1958b: 308-319; Gülmez, 1988a: 427-428).

Sonuç olarak, sendikal haklar alanında 1950’li yıllardaki uyum sorununun kaynağı, özel düzenlemeler içermeyen Anayasa değil, tanıdığı yetkiye

dayanılarak yapılan yasal düzenlemelerdi. 3008 ve 5018 sayılı yasalardaki kimi aykırılıklar da, belirttiğim gibi bu dönemde Sendika Özgürlüğü Komitesi'ne (SÖK) taşınmıştı.

## II. 1961 ANAYASASI VE ULUSALÜSTÜ KURALLAR

1961 Anayasası'nın sendikal haklara ilişkin iki maddesinin yaklaşım ve içerik yönlerinden ulusalüstü kurallara uyum ve uyumsuzluğunun değerlendirilmesi söz konusu olduğunda, öncelikle iki nokta üzerinde anımsatmada bulunmak gerekiyor.

İlki, 1961-1980 arasında, Türkiye'nin iç hukukunun parçasına dönüştürüp kurallarına hukuksal uyum yükümlülüğü üstlendiği uluslararası sözleşmelerin hangileri olduğunun saptanmasıdır. İkinci nokta ise, belirttiğim gibi, onaylanan sözleşmelerin iç hukuk alanındaki etki ve değerini ilk kez düzenleyen bir anayasa kuralının varlığıdır.

Birinci nokta konusunda; Türkiye'nin -1924 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönemde- *onayladığı* sözleşmelerden yalnızca ikisinin sendikal haklara ilişkin düzenlemeler yaptığı biliniyor: 98 sayılı sözleşme ile İHAS. Tersine bir anlatımla, 1961 Anayasası'nın kabul edildiği tarih itibarıyla, bu iki sözleşme dışında *evrensel* ölçekte kabul edilen ve yürürlüğe giren tek uluslararası sözleşme vardı ve Türkiye onaylamış değildi: 98'in ikizi olan ve ondan bir yıl önce kabul edilen 87 sayılı sözleşme. Ancak altını çizerek hemen belirtmek isterim ki 87 sayılı sözleşme, 98 gibi "taraf" değil "üye" devlet olarak Türkiye'yi bağlıyordu (Gülmez, 1989: 11-15). Sendika Özgürlüğü Komitesi de, o dönem (Menderes) hükümet(ler)inin karşı çıkmasına karşın 87 ile bağlı olduğunu açıkça belirtmiş ve bu görüşünü izleyen yıllarda birçok kez yinelemişti (Gülmez, 1988a: 427-428). Bu nedenle de 87'nin, anayasal ve yasal her tür ve her düzeyde yapılan hukuksal düzenlemelerde göz önüne alınması gerekiyordu.<sup>1</sup>

İçerdiği haklar arasında sendika hakkının da bulunduğu İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, 1961 Anayasa koyucusunun temel aldığını belirttiği uluslararası kaynaklardan biriydi. 1961 Anayasası'ndan 5 yıl sonra 1966'da kabul edilen Birleşmiş Milletler (BM) ikiz sözleşmeleri (ESKHUS ile KSHUS) ise, 1976'da yürürlüğe girmiş, ancak onaylanmış değildi. Ayrıca, şu eklemeyi yapmakta da yarar görüyorum: Bu dönemde, Birleşmiş Milletler bağlamında insan haklarının uluslararası korunması sisteminde "üye devlet" temeline dayalı "sözleşme-dışı" olarak nitelenen sistem(ler) (Gülmez, 2004a: 164-168, 407-436) henüz işlerlik kazanmış değildi.

Buna karşılık *bölgesel* ölçekte, uzun süren hazırlık ve oluşum süreci 1950'li yılların ilk yarısında başlayan (Gülmez, 1990b: 91-100; 1994: 15-36) Avrupa Sosyal Şartı'nın Torino'da imzalanması için 18 Ekim 1961'i bekle-

<sup>1</sup> Ne var ki 87'nin "üye devlet" temelli bağlayıcılığına, bundan neredeyse 30 yıl sonra 1980'li yılların ikinci yarısında ve onaylandığı 1993 öncesinde, 2821 ve 2822 sayılı yasaların ILO sözleşmelerine uygunluğunu işverenler (TİSK) adına savunan bazı iş hukukçuları da (Oğuzman, 1986a ve 1986b; Ekonomi, 1985 ve 1986) karşı çıkmış, bu rapora ilk yanıt Alpaslan Işıklı'dan gelmişti (1986).

mek gerekiyordu.<sup>2</sup> Gerçekten, 27 Mayıs 1961’de Kurucu Meclis’çe ve 9 Temmuz 1961’de halkoylamasıyla kabul edilen 1961 Anayasası, 20 Temmuz 1961’de Resmi Gazete’de yayımlanmıştı (Tanör, 1997: 364 vd).<sup>3</sup> Dolayısıyla 1961 Anayasası, yürürlüğe giriş tarihi temel alındığında, henüz kabul edilmiş olmayan **ASŞ’den üç ay on gün büyüktü** (Gülmez, 2012a: 126)! ASŞ’nin yürürlüğe girmesi içinse, 26 Şubat 1965 tarihini beklemek gerekiyordu. 1971 değişikliklerinin yapıldığı tarihte de, Türkiye ASŞ’yi (ve kuşkusuz 87 sayılı sözleşmeyi) onaylamış değildi. Kısacası ASŞ ve sendikal haklarla ilgili 5. ve 6. maddeleri, gerekçelerindeki suskunluktan da anlaşıldığı gibi, 1961 Anayasası’na doğrudan esin kaynağı olamamıştı. Daha önce kabul edilmiş olması durumunda, genel olarak sosyal haklar ve özel olarak sendikal haklar için temel alınmasını ve 46. ve 47. maddelerin aşağıda değineceğim aykırılıklardan arındırılmasını beklemek, kanımca iyimserlik olur.

İkinci noktaya gelince, 1961 Anayasası ilk kez, usulüne göre yürürlüğe konulan uluslararası antlaşmaların iç hukuktaki etki ve değeriyle ilgili olmak üzere –1982 Anayasası’nın aynen aldığı– iki cümlelik bir düzenlemeye yer verdi. Onayla ilgili ayrıntılı yasal düzenleme de, 1963 yılında gerçekleştirildi. Onaylanan sözleşmelerin, insan haklarına / temel hak ve özgürlüklere ilişkin olup olmadığı konusunda herhangi bir ayırım gözetilmeksizin “genel” bir dille yapılan bu düzenleme, Anayasa ve özellikle yasalarla çatışma sorunu konusunda doğrudan bir çözüm getirmedi; “kanun hükmünde” olduklarını ve Anayasa’ya aykırılık savıyla Anayasa Mahkemesi’ne götürülemeyeceklerini belirtmekle yetindi (m. 65/son). Kanımca bu düzenleme, kabul edildiği tarih itibarıyla değerlendirildiğinde, öncelikle onaylanan sözleşmelerin iç hukukla kendiliğinden bütünleşmesini öngörmüş olması nedeniyle önemlidir. Bu kuralın, genelde benimsenen bir görüş olmadığını bilmekle birlikte, özellikle “insan haklarına dayalı devlet” ilkesiyle birlikte okunup yorumlandığında, özellikle onaylanan insan hakları sözleşmelerinin iç hukuktaki etkisi ve değeri açısından özel bir anlam kazandığı kanısındayım. Bu görüşü, 1980’li yılların sonlarından başlayarak savundum (Gülmez, 2010b).

Bu ön anımsatmalar ışığında, 1961’i öncelikle *yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla* 98’e ve İHAS’a uygunluk yönünden değerlendirmek gerekirse de, bunu tartışmanın çok anlamlı olmadığını belirtmek isterim. Çünkü ne 98 sayılı

<sup>2</sup> ASŞ’nin altında, ülkemizde sosyal politika biliminin birinci kuşak öncüsü olan Cahit Talas’ın imzası vardır ve Talas, 98 sayılı UÇÖ sözleşmesinin onaylanmasını sağlayan katkısının ardından, Çalışma Bakanı olarak ASŞ’yi de Torino’da imzalamıştı (Mesut Gülmez, “Kırkıncı Yılında, 98 Sayılı ILO Sözleşmesi Üzerine Prof. Dr. Cahit Talas ile Bir Söyleşi”, *Cahit Talas’a Armağan*, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayını, 1990: 59-68).

<sup>3</sup> 1961 Anayasası’nın ortaya çıkış ve hazırlanış süreci konusunda bkz.: Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, İstanbul: YKY Yayını, 1997: 364 vd.

sözleşmenin pozitif kuralları, yürürlüğe girmesini izleyen 9 yıllık dönemde denetim organlarının yerleşik kararlarıyla yeterince açıklık kazanmıştı; ne de İHAS'ın 11. maddesinin anlam ve içeriği konusunda, 1957'de çalışmaya başlayan İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin (İHAM) konuyla doğrudan ilgili bir kararı vardı. Dolayısıyla uyum sorununa ilişkin değerlendirmeyi, *tarihsel bir saptama* amacıyla, yürürlüğe girdiği tarihle ve yürürlükte kaldığı dönemle sınırlı olmaksızın, 1971 değişikliğini de göz önünde bulundurarak –1982 Anayasası gibi– 2013 sonu itibarıyla yapmak uygun olacaktır.

### 1. Sendika Hakkı ve Ulusalüstü Sözleşmeler

Geçirdiği 7 değişiklikten 1'i sendika hakkına ilişkin olan 1961 Anayasası, sendika, toplu iş sözleşmesi ve grev haklarını, madde başlık ve sayılarını da kapsamak üzere yalnızca 83 sözcükle düzenleyip güvenceye almıştı. Sendika hakkının özneleri, “çalışanlar” idi. Ama bu, istisnası olan bir kuraldı. Buna karşılık, toplu iş sözleşmesinin özneleri ve amacı konusunda aynı yaklaşım benimsenmedi ve ayırım gözetildi: Hakkın özneleri “işçiler”, amacı da “iktisadi ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek” olarak tanımlandı (Gülmez, 2013a: 32-34).<sup>4</sup>

Sendika hakkına ilişkin düzenlemenin ulusalüstü sözleşmelere uygunluğu konusunda, kanımca şu saptamalar yapılabilir: Hakkın özneleri açısından temel uyum(suzluk) sorunu, “işçi niteliği taşımayan *kamu hizmeti görevlilerine*” ilişkindir. Çünkü 87 sayılı sözleşme, sendika hakkı yönünden “çalışanlar” arasında “statü” temeline dayalı ayırım yapılmasına olanak vermez. Ortak sendikal örgütlenmenin önünü açıkça kapatan 1961 Anayasası'ndaki açılımın ne denli sınırlı ve ihtiyatlı olduğu, 46. maddenin gerekçesinde ve Anayasa Komisyonu sözcüsü *Muammer Aksoy*'un bu düzenlemeyi eleştirenlere verdiği yanıtta açıkça ortaya konuyordu. Gerekçede, “kamu hizmeti görevlilerin sendika kurma hakları şüphesiz ki *işçilerinki gibi kayıtsız olamaz*” denilerek, işçi sendikacılığından daha kısıtlı bir sendika hakkı öngörüldüğünün açıkça belirtilmesinden kaçınılmamıştı. Elçi, hâkim, vali ve subay gibi kamu görevlilerinin “tam bir sendika hürriyeti içinde hareket etmeleri doğru olamaz” diyen Aksoy da, bu görüşünü 87 sayılı sözleşme ile ASS'nin

<sup>4</sup> 46 ve 47. maddelerin ilk metinleri şöyle idi:

“*Çalışanlar* ve işverenler, önceden izin almaksızın, *sendikalar* ve *sendika birlikleri* kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler.

İşçi niteliği taşımayan *kamu hizmeti görevlilerinin* bu alandaki hakları kanunla düzenlenir.

Sendika ve sendika birliklerinin tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz” (m. 46).

“*İşçiler*, işverenlerle olan münasebetlerinde, iktisadi ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla toplu sözleşme ve grev haklarına sahiptirler.

Grev hakkının kullanılması ve istisnaları ve işverenlerin hakları kanunla düzenlenir” (m. 47).

silahlı kuvvetler ve polis (emniyet) görevlileri için öngördüğü istisna kuralına dayandırılıyordu (Gülmez, 1985: 91; 2002a: 10-14). Ne var ki anılan kişiler için sendika hakkının yasaklanabileceğinin ilk ipuçlarını verir nitelikteki – kaynağının Cahit Talas’ın *İçtimai İktisat* kitabı olduğu anlaşılan– bu açıklamalar, 87 sayılı sözleşme açısından –en azından subaylar dışında– gerçeği yansıtmıyordu.

1961 Anayasası’nın sendika hakkının “amaç” ögesi konusunda hiçbir tanım / belirleme yapmamış olmasını, ilk bakışta yasa koyucunun “karşıt kavram” yorumuyla öngöreceği olası sınırlamalara, özellikle 1960 öncesinde öngörülen siyasal etkinlik yasağına hukuksal dayanak sağlanmaması yönünden olumlu bir gözle değerlendirmek olanaklıdır. Ne var ki yasama, yürütme ve yargı organlarına egemen olan geleneksel “mevzuatçı” yaklaşım anımsandığında, amaç belirsizliğinin doğurduğu takdir yetkisinin 1961 Anayasa koyucusunun genel olarak benimsediği özgürlük değil sınırlama yaklaşımıyla kullanılması tehlikesinin bulunduğu da unutulmamalıdır.

46. madde, sendikal örgütlenme düzeyi yönünden hiçbir sınırlama getirmedi. Sendika özgürlüğünün 87’deki evrensel ilkelerine koşut bir yaklaşımla, hak öznelinin “özgür iradesi”ne üstünlük tanıdı. Sendika çokluğu, hem tür ve hem de düzey olarak anayasal güvenceye alındı. Daha açık bir anlatımla, çalışanlara alt düzeyde işyeri, işkolu, meslek vb temellere dayalı sendikalar kurma ve üst düzeyde de yerel, bölgesel ve ulusal ölçeklerde birlikler oluşturma hakları tanıdı.

Anayasal sendika hakkının eylemli olarak kullanılması ve ulusalüstü sözleşmelere uygunluk yönlerinden vurgu gerektiren bir nokta da şudur: 46. maddedeki ilk düzenleme, “işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlileri” dışında, ilkece “yasa koşulu” öngörmedi. Dolayısıyla da, iç hukukta özel yasal düzenleme yapılmaksızın hakkın “doğrudan” kullanılmasına olanak tanıdı. Sendikalar da, yasal düzenlemenin gecik(tiril)mesi üzerine, Anayasa’nın yürürlüğe girmesinden 5 ay ve 11 gün sonra, 1961’in son günü, İstanbul İşçi Sendikaları Birliği’nin düzenlediği “Saraçhane Mitingi”nde bu olanağı kullanmakta gecikmemiştir.

46. maddede 20 Eylül 1971 tarihli ve 1488 sayılı yasayla yapılan değişiklikle, sendika hakkının öznelinin daraltılmasıyla yetinilmedi. Aynı zamanda içerik ve sendikal etkinlik olarak da kısıtlanmasına olanak veren *özel sınırlama nedenleri* getirildi. Ayrıca, sendika hakkının kullanılması da, “yasa kaydı”na bağlandı. Böylece de, Anayasa düzeyinde sendika özgürlüğünün evrensel ilkelerinden saparak 87 sayılı sözleşmeye aykırı anayasal düzenlemeler yapma geleneği başladı. 119. madde değiştirilerek, sendika kurması açıkça yasaklanan kamu görevlilerine “kuruluşlar” kurma hakkı tanımakla yetinildi.<sup>5</sup> “Çok masum” memur sendikacılığını (Gülmez, 2002a: 39 vd) so-

<sup>5</sup> 46. ve 119. maddelerin değiştirilen metinleri şöyle oldu:

“İşçiler ve işverenler, önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler. Bu

na erdiren bu düzenlemenin öngördüğü özel yasa bile çıkarılmadı. Anayasal buyruğa karşın yasa koyucunun “eylemsiz” kalmasıyla, toplu sözleşmesiz ve grevsiz sendika anlamında “kuruluşlar” dönemine geçilmesine olanak verilmeyi.

Sendika hakkı konusundaki 1971 değişikliklerinin **87 sayılı sözleşmeye uygunluğu** açısından, kısaca şu temel saptamalar yapılabilir: Anayasal güvencenin özne olarak “işçiler” ile sınırlandırılmış, genel bir anlatımla “işçi niteliği taşımayan kamu hizmetlileri” olarak geniş anlamda tanımlanan memurların sendikalara üye olmasının yasaklanmış ve üstelik her iki özne grubu için “yasa kaydı”na bağlanmış olması, kuşkusuz 87 sayılı sözleşmeye aykırıdır. Yasa koyucuya özel nedenlerle hakkı sınırlama olanağı tanınmış olması ile amaç ögesi için “mesleki menfaatleri koruma ve geliştirme” sınırlaması getirilmiş olması da, içerdiği takdir yetkisinin genişletilmeye elverişli olması nedeniyle sözleşmeye bağdaşmaz.

1961 Anayasası’nın yürürlükte olduğu dönemde, 46. maddede yapılan değişiklik, Uzmanlar Komisyonu’nun 98 sayılı sözleşme bağlamında yaptığı denetim sistemi çerçevesinde, iki kez değerlendirildi ve 1971’de getirilen sendika yasağının sözleşmeye aykırı olduğu vurgulandı. Komisyon, 63. Genel Konferans dönemi (1977) için hazırladığı raporda; hükümetin onaylanan 98 sayılı sözleşmeye ilişkin raporu göndermediğini; daha önce de belirttiği “doğrudan istemleri”nde, değiştirilen 119. maddenin 98 kapsamına giren kamu iktisadi teşebbüslerindeki yada kamu yararına çalışan derneklerdeki kimi çalışan kategorilerin sendikalara üye olmasını yasakladığını not ettiğini” belirtti (BIT, 1977a: 199; Gülmez, 1990d: 27). Türkiye bu dönemde, onayladığı 5 sözleşmeye ilişkin raporu göndermediği –anayasal yükümlülüğünü yerine getirmediği– için “özel liste”ye alınmıştı (BIT, 1977b: 601; Gülmez, 1990d: 28).

Bu sorun, Uzmanlar Komisyonu’nun Haziran 1980’de toplanan 66. Genel Konferans’a sunduğu 12 Eylül öncesine ilişkin son raporunda, çok gecikmeli olarak değerlendirildi ve değişik 119. maddenin, 98 sayılı sözleşmenin 6. maddesine aykırı olduğu vurgulandı. Hükümetin gönderdiği raporda yer alan yanıltıcı açıklamalardaki görüşe katılmayan Uzmanlar Komisyonu, 98 sayılı sözleşmenin kişiler yönünden uygulama alanı konusunda 6. mad-

---

hakların kullanılmasında uygulanacak şekil ve usuller *kanunda* gösterilir. Kanun, *Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün, millî güvenliğinin, kamu düzeninin ve genel ahlâkın korunması* maksadıyla sınırlar koyabilir.

Sendikalar ve sendika birliklerinin tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz” (m. 46).

“Memurlar ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yönetim ve denetim işlerinde çalışanlar ve kamu yararına çalışan derneklerden özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış olanların merkez kurullarında görev alanlar, siyasi partilere ve *sendikalara üye olamazlar*. (...)”

İşçi niteliği taşımayan, kamu hizmetlilerinin mesleki menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacını güden *kuruluşların* bağlı olacakları hükümler *kanunla* düzenlenir” (m. 119).

denin İngilizce orijinalini temel alarak oluşturduğu yerleşik görüşünü aynen şöyle yineledi:

“Devlet yada kamu kesimince çalıştırılan ancak *kamu görevinin organları olarak hareket etmeyen* kişilerin sözleşmenin uygulama alanı dışında tutulması, sözleşmenin anlamına (özüne) aykırıdır. Hatta bu kişilere, sözleşmenin 6. maddesinin İngilizce metnine göre, etkinlikleri devlet yönetimine özgü olan devlet memurlarınıninkine özdeş bir statü tanınsa bile, söz konusu aykırılık ortadan kalkmaz. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yönetim ve denetim işlerinde çalışanların ve kamu yararına çalışan derneklerden özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış olanların merkez kurullarında görev alanların, çalışmaları *devlet yönetimine özgü devlet memurları* olarak göz önüne alınmaması ve bunların sözleşmede öngörülen güvencelerden yararlanması gerekir.”

Böylece Uzmanlar Komisyonu Mart 1980’de yayınlanıp Haziranda Konferans’a sunulan raporunda, 1971 değişikliğinden ancak 9 yıl sonra, 119. maddede öngörülen sendika yasağını 98’e aykırı buldu! 12 Eylül’e 6 ay kala yapılmış olsa da, 98 sayılı sözleşme güvencelerinin kamu görevlileri açısından kapsamını gösteren yerleşik görüşünü Türkiye için de yinelemiş olmasının, gelecekte yapılacak anayasal ve yasal düzenleme ve değişiklikler yönünden taşıdığı önem tartışmasızdır. Tartışmasızdır ama, yürürlükteki yasaların bu yerleşik içtihadı aykırı düzenlemelerinin uygulanması sürdürüldü ve hala da sürüyor!

1961 Anayasası’nın yürürlükte olduğu dönemde, sendika özgürlüğünün ihlali konusunda Türkiye’ye yöneltilen toplam 7 yakınmada, anayasal kuralları konusunda bir sav ileri sürülmedi ve değerlendirme yapılmadı (Gülmez, 1988a: 428-432).

Kuşkusuz, 87 ve 98 sayılı sözleşmelere aykırılıklar, İHAS’ın 11. maddesi açısından da geçerlidir. Öncelikle, 1971’de sendika hakkının öznelinde anayasal güvenceyi daraltan ve memurlara genel olarak sendikalara üye olma yasağı getiren değişiklikler İHAS’a aykırıdır. Yine, sendika hakkının sınırlandırılmasında yasa koyucuya tanınan yetki de, sayılan nedenler göz önüne alınıp karşılaştırıldığında 11. maddeden aktarıldığı düşünülse bile, bir yandan İHAS’ta “Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğü” nedeninin bulunmaması, öte yandan da bu nedenlere dayanarak yasayla getirilecek herhangi bir sınırlamanın ancak “*demokratik bir toplum için zorunlu önlemler*” niteliği taşıması durumunda geçerli olması nedeniyle İHAS’la bağdaşmaz.

## 2. Toplu Sözleşme ve Grev Hakları ve Ulusalüstü Sözleşmeler

47. maddenin değişiklik görmeyen düzenlemesinin, 87 ve 98 sayılı sözleşmeler ile denetim organlarının yerleşik kararları yönünden değerlendirilmesinde, kanımca öncelikle hak özneline ilişkin uyumsuzluğun altı çizilme-lidir. Kuşkusuz belirteceğim aykırılıklar, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi’nin (İHAM) özellikle Türkiye’ye yönelik kararlarında benimsediği ILO denetim organlarının kararlarına koşut yaklaşım göz önüne alındığında (Gülmez, 2006; 2010a), İHAS açısından da söz konusudur.

Gerçekten, gerek toplu iş sözleşmesi ve gerekse grev haklarının öznelere, 1961'den beri “işçiler” ile sınırlı tutuldu. Bu tanımlama kapsamı dışında kalan çalışanlar ve özellikle tüm memurlar, anayasal güvenceden yoksun bırakıldı.

Toplu iş sözleşmesi hakkının yalnızca “işçiler” için güvenceye alınmasının temel nedeni, kanımca kamu görevlilerinin 1924 Anayasası'ndan beri bağlı oldukları tek yanlı karar erkine dayalı statü rejimi ile iki yanlı karar erkinin geçerli olduğu toplu iş sözleşmesi sisteminin bağdaşmadığının düşünülmesi idi. Ayrıca, onaylanan 98 sayılı sözleşmenin Türkçe çevirisinde de “çalışanlar” değil “işçiler” terimi kullanılmasının etkili olduğu düşünülebilir.

Aksoy, grev hakkının anayasal öznelerinin de “işçiler” olmasını, yasaklama anlamına gelmediğini “memurlar için de grev hakkını Anayasa teminatı altına almak adımını henüz atamadık” diyerek açıklamıştı. Anayasa koyucunun atabileceği adımın sınırlarını gösteren şu soyut gerekçeyi de içtenlikle eklemekten geri kalmamıştı: “Şartlarımızın henüz buna elverişli olduğuna kani değiliz” (Gülmez, 1985: 96; 2002a: 16). Bununla birlikte Aksoy'un, 1961'de yaptığı “kuşkulu durumlarda özgürlük yararına” yorum ilkesine uygun açıklamasının, “işçiler” teriminden grev yasağı çıkarılamayacağını ortaya koyması yönünden doğru ve önemli olduğunu vurgulamak isterim.

1961 Anayasası, her iki hakkın ve özellikle grev hakkının amacını, “iktisadi ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek” ile sınırlandırdı. Yasa koyucu için, grev hakkının kullanılamayacağı anlamında “istisnalar” getirme olanağının anayasal kural olarak öngörülmesi, ilkece ulusüstü sendikal haklar hukukuyla bağdaşmaz. Ne var ki 1961'in özellikle ilk metninin insan hakları konusunda “özgürlüğü” kural ve “sınırlamayı” istisna olarak gören yaklaşımı, aslında 47. maddenin öngördüğü istisnaların genişletilmesine olanak vermez.

### III. 1982 ANAYASASI VE ULUSALÜSTÜ KURALLAR

1982 Anayasası, Türkiye'nin 1961 Sosyal Şartı'nı 1989'da onaylamasından 7 yıl önce kabul edildi. Kabul tarihi itibarıyla 1961 Anayasası'yla karşılaştırıldığında, sendikal haklar alanında Türkiye'yi “taraf devlet” olarak bağlayan sözleşmeler yönünden herhangi bir değişiklik yoktu. Ne 87 ve 151 sayılı sözleşmeler, ne de 1976'da yürürlüğe giren BM ikiz sözleşmeleri onaylanmıştı. Dolayısıyla Türkiye, kuramsal ve hukuksal olarak, 1961'de olduğu gibi, bu anlamda 98 sayılı sözleşme ve İHAS ile bağlı idi. Bununla birlikte, sendikal haklar uluslararası ortak hukuku alanında, UÇÖ denetim organlarının ve özellikle SÖK'ün kararlarıyla, 87 ve 98 sayılı sözleşmelerin pozitif metinlerini açıklama yönünden önemli bir birikim oluşmuştu. Kaldı ki yukarıda da vurguladığım gibi, 87 sayılı sözleşmenin “üye devlet” olarak Türkiye'yi bağlaması nedeniyle, 1980 öncesindeki birçok yakınma dışında, 12 Eylül 1980'den başlayarak Türkiye'ye yöneltilen yakınmalar dolayısıyla (Gülmez, 1990a), uygulamada karşılaşılan yoğun sendikal hak ihlallerinin 87'ye uygun olmadığı birçok kez yinelenmişti.

1982 Anayasası'nın ilk metni, hem genel olarak insan hakları ve hem de özel olarak sendikal haklar konusunda tepkici ve ayrıntıcı yaklaşımının sonucu olarak, sendikal hakları madde başlık ve sayılarını da kapsamak üzere toplam 443 sözcükle düzenledi. Hak ve özgürlükleri değil yasak ve kısıtlamaları, geniş anlamda “örgütlenme özgürsüzlüğü”nü anayasal güvenceye bağladı! Bu sayı, tüm değişikliklerden sonra, 91 sözcük eksilerek 352'ye düştü. Sanırım bu sayı da, ayrıntıcılığın önemli düzeyde sürdüğünü göstermeye yeter!

Sonuncusu 2010'da gerçekleştirilen toplam 19 değişiklikten 5'i, genel olarak “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler”e ilişkindir. 1995, 2001 ve 2010 yıllarında gerçekleştirilen 3'ü de sendikal haklarla ilgilidir. 51. madde<sup>6</sup> ile 53. madde 2'şer kez değiştirilirken, 52. madde tümüyle yürürlükten kaldırıldı.<sup>7</sup> 2010'da da, “referandum bonbonu” 3 fıkra metinden çıkarıldı (Gül-

<sup>6</sup> 51. maddenin, ilk metni şöyle idi:

“İşçiler ve İşverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma hakkına sahiptirler.

Sendikalar veya üst kuruluşlarını kurabilmek için kanunun gösterdiği bilgi ve belgelerin, kanunda belirtilen yetkili mercie verilmesi yeterlidir. Bu bilgi ve belgelerin kanuna aykırılığının tespiti halinde yetkili merci, sendika veya üst kuruluşun faaliyetinin durdurulması veya kapatılması için mahkemeye başvurur.

Sendikalara üye olmak ve üyelikten ayrılmak serbesttir.

Hiç kimse sendikaya üye olmaya, üye kalmaya, üyelikten ayrılmaya zorlanamaz.

*İşçiler ve işverenler aynı zamanda birden fazla sendikaya üye olamazlar.*

Herhangi bir iş yerinde çalışabilmek, işçi sendikasına üye olmak veya olmamak şartına bağlanamaz.

*İşçi sendika ve üst kuruluşlarında yönetici olabilmek için, en az on yıl bilfiil işçi olarak çalışmış olma şartı aranır.*

Sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri, Anayasada belirlenen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı olamaz.”

<sup>7</sup> Aykırılıkların 1982'de ulaştığı boyutları ve “buram buram” kokan “12 Eylül ruhu”nun çok önemli bir bölümünü anımsatmak için, 23 Temmuz 1995 tarihli ve 4121 sayılı yasayla yürürlükten kaldırılan 52. maddenin 87 sayılı sözleşmeye aykırı kurallarını sıralamakta yarar görüyorum:

- Sendikaların *siyasi amaç gütmesi ve siyasi faaliyette bulunması*, siyasi partilerden destek görmesi ve onlara destek olması yasaktı;
- Sendikaların, dernekler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve vakıflar ile bu amaçlarla *ortak hareket etmeleri* yasaktı;
- İşyerinde sendikal faaliyette bulunma, o işyerinde çalışmamayı haklı göstermiyordu;
- Sendikalar üzerinde *devletin idari ve mali denetimi* öngörülüyordu;
- Sendikaların gelir ve giderlerinin, üye aidatının sendikaya ödenme şeklinin kanunla düzenlenmesi öngörülüyordu;
- Sendikaların gelirlerini amaçları dışında kullanamamalarını ve tüm gelirlerini devlet bankalarında muhafaza etmeleri öngörülüyordu.

mez, 2013a: 47-52). Çok sayıda yasak ve kısıtlama içeren “sendikal faaliyet” kenar başlıklı 52. maddenin tüm fıkralarıyla yürürlükten kaldırılması (Gülmez, 1999: 15-16), 87 ve 151 sayılı sözleşmelerin onaylanmasından sonra gerçekleştirilen 1995 değişikliklerinin en önemlisidir.

Özetle, sosyal haklar arasında görece en çok değişiklik, mali kaynaklarla doğrudan bağlantısı olmayan sendikal haklarda, sendikal haklar arasında da sendika hakkında gerçekleştirildi. Grev hakkına ilişkin 54. maddeye, 2010 yılına değin dokunulamadı. 2010’daki değişikliklerde ise, bazı grev ve toplu eylem yasakları önce Anayasa’dan ve 2 yıl sonra da 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’ndan çıkarılmış olsa da, “yasal hak” olarak hukuksal temellere kavuşturulmasını sağlayan bir değişiklikle sonuçlanmadı (Gülmez, 2013c).

1982 Anayasası, sendikal hakları düzenlerken, olumlu edim gerektiren öbür sosyal hakların yaptırımı ve gerçekleştiricisi işlevi görebilecek bir içerik ve nitelik taşımaktan tümüyle uzak bir yaklaşım benimsedi. Yaptığı düzenlemeyle, geniş anlamda sendika / örgütlenme özgürlüğünü “özgürsüzlüğe” dönüştürdü (Gülmez, 2013b). Dolayısıyla da, birçok yönüyle uluslararası sözleşmelere (98 sayılı sözleşmeye, İHAS’a ve ayrıca -1993’e değin- “üye devlet” olarak bağlı olduğumuz 87 sayılı sözleşme ile -1989’a değin- Avrupa Sosyal Şartı’nın birinci bölümüne) aykırı idi. Aykırılıklar, 51. maddenin ilk sözcüğü “işçiler”den başlayıp izleyen fıkralarında sürüyordu. 1995, 2001 ve 2010 yıllarında “parça parça” yapılan değişiklikler, temel amacı gerçekten tam uyum sağlamak olmadığından, aykırılıkları ancak “kısmen” giderdi.<sup>8</sup> (Gülmez, 2002a: 147-192; 2012b: 82-91). Siyasal iktidarların ve hükümetlerin sığındıkları ve UÇÖ denetim organlarında sıklıkla dile getirdikleri gerekçelerden biri, sosyal tarafların yapılması gereken değişiklikler üzerinde anlaşmamış olmalarıydı. Oysa sendikal hakları da kapsayan insan hakları söz konusu olduğunda, bu gerekçenin geçersiz olduğu vurgulanıp birçok kez yinelenmişti!

Türkiye’nin, sendikal haklar alanındaki uyum(suzluk) sorunu, özellikle Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu’nun (TİSK) isteklerine göre oluşturulan (Gülmez, 1986b: 61-62; 2005a: 3-6) -bu yüzden sendikal haklar yönüyle “TİSK Anayasası” olarak nitelediğim- 1982 Anayasası ve 1983 yasaları ile geçmişte görülmemiş çok ağır bir boyut kazandı (Gülmez, 1990a: 247 vd). 12 Eylül 1980’den başlayarak doruğa ulaşan uygulamadaki ihlallerle, uyumsuzluk tablosu daha da ağırlaştı. Anayasal ve yasal aykırılıklara, 2001’de kabul edilen 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu da

<sup>8</sup> Sendikal haklara ilişkin anayasal kurallardaki değişikliklerin her birini, yapıldıkları tarihlerden beri, yasama organlarında yapılan tartışmaları da göz önüne alarak değerlendirip eleştirdim. Uyum(suzluk) sorununu, başta Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) olmak üzere Birleşmiş Milletler (BM) ile Avrupa Konseyi’nin (AK) sözleşme ve başka belgeleri ile denetim organlarının yerleşik kararlarının yanı sıra, Avrupa Birliği belgelerini de kapsayan inceleme, değerlendirme ve eleştirilerim için, onların aynen tekrarı yada özeti olmadığını düşündüğüm bu makale ile karşılaştırmak amacıyla, örneğin şu kitap, makale ve yazılarıma bakılabilir: Gülmez, 2005a: 65-78; 2010c: 6; 2010d: 8; 2010e: 7; 2012a: 144-149; 2012b: 82-88; 2013a: 255-268).

eklendi. Zaten 1988'den beri UÇÖ gündeminde olan kamu görevlilerinin sendikal hakları sorunu (Gülmez, 1990d: 21-28), bu yasanın da UÇÖ denetim organlarının gündeminde yer almaya başlamasıyla, bu tarihten beri gündemden düşmedi. Ülkemiz, UÇÖ denetim organlarının her toplantı döneminde gündeminde kalmayı, anayasal ve yasal aykırılıkların yanı sıra, sendikalar ile sendika yönetici ve üyelerine yönelik bir yandan kişi (birinci kuşak insan) hakları ve öte yandan sendikal hak ihlalleri nedeniyle eleştirilere de konu olmayı sürdürdü ve sürdürüyor (Gülmez, 1990d; 1990e; 2005a: 31-54; 2013b: 255-262). Yapılan bazı "kısmi" değişikliklere karşın, Anayasa'da -ve kuşkusuz, gerek 2821 ile 2822 yerine 18 Ekim 2012'de kabul edilen 6356 sayılı yasada ve gerekse 2010 Anayasa değişikliğinden sonra 4 Nisan 2012'de bazı uyum değişiklikleri yapılan 4688 sayılı yasada- 87 ve 98 sayılı sözleşmelere ve denetim organlarının yerleşik kararlarına aykırı çok sayıda kural hala yürürlüktedir (Gülmez, 1988; 1990b; 2005a: 65-78; 2013b: 262-268).

1995 ve 2001 ile 2010 yıllarında yapılan değişikliklerden sonra, Anayasa'nın -her birini ayrıca ele alacağım- sendika, toplu sözleşme ve grev haklarına ilişkin sözleşmelere aykırı birçok kuralı yürürlüktedir (Gülmez, 2011b: 82-95; 2012a: 144-149; Gülmez, 2012c: 61-61 ve 80-81; Çelik, 2010: 318-320).

### **1. Sendika Kurma ve Üye Olma Hakkı ve Ulusalüstü Sözleşmelere Aykırılıklar**

"Sendika kurma hakkı" kenar başlıklı 51. maddede 2001 ve 2010 yıllarında iki kez değişiklik yapıldı ve bazı fıkralar kaldırıldı. Ancak, sendika hakkının öznelerine ilişkin değişiklikler söz konusu olduğunda, kuşkusuz 1995 değişikliklerine de değinmek gerekir. Dolayısıyla sendika hakkı üç kez değişiklik gördü.

Gerçekten de, sendika hakkının anayasal öznelerinde ilk genişleme **1995'te** yapıldı. Değişiklik, 51. maddede yapılması gerekirken 53. maddede gerçekleştirildi. Çünkü amaç, sendika ve toplu görüşme hakları ile örtük grev yaşağını tek bir cümleye "kerhen" sıkıştırmaktı (Gülmez, 1995; 1999).

Bu değişiklikle, özneler yönünden gönderme yapılan "*128. maddenin ilk fıkrası kapsamına giren kamu görevlileri*"ne sendikalar ve üst kuruluşlar kurma hakkı tanındı. Ne var ki bu hak, söz konusu kamu görevlilerinin ancak "*ken-di aralarında*" oluşturacakları sendikalar ve üst kuruluşlar için tanındı. Ayrıca, kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşlarının, anlamına aşağıda değineceğim "54 üncü madde hükümlerine tabi olma(dıkları)" yolunda bir ibare de sıkıştırıldı. Böylece, aşağıda daha ayrıntılı olarak değineceğim gibi, 1926'dan beri tek yanlılık ve katılımsızlık üzerine kurulu geleneksel statü sisteminde küçük bir "gedik" açan kuralla (Gülmez, 2002a: 180-186), "İdareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme" yapma olanağı sağlanan kamu görevlileri, toplu sözleşmesiz ve grevsiz sendika hakkına kavuştu!<sup>9</sup> Bu anaya-

<sup>9</sup> 23 Temmuz 1995 tarihli ve 4121 sayılı yasayla 53. maddeye eklenen 3. fıkra şöyleydi:

"128 inci maddenin ilk fıkrası kapsamına giren kamu görevlilerinin kanunla kendi aralarında kurmalarına cevaz verilecek olan ve bu maddenin birinci ve ikinci fıkraları ile 54 üncü madde hükümlerine tabi olmayan sendikalar ve üst kuruluşları, üyeleri adına yargı mercilerine başvurabilir ve İdareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilirler. Toplu görüşme sonunda anlaşmaya

sal değişikliğe de, ancak altı yıl sonra 2001’de “aykırılıklarla dolu” bir içerikle çıkarılan (Gülmez, 2001b) ve “matruşkası” olarak nitelediğim 2821 sayılı Sendikalar Yasası’na egemen olan yaklaşım ve kuruluş ilkelerini temel alan, çok sayıda kamu görevlisine sendika yasağı getiren 4688 sayılı yasayla uygulanabilirlik kazandırıldı. 4688 de 2821 gibi, Anayasa’da kamu görevlilerinin sendika hakkı konusunda tür, düzey ve nitelik kısıtlaması bulunmadığı halde, alt ve üst düzeylerde sendika çokluğu ilkesiyle bağdaşmayan “tür tekeli” dayattı. Ne yazık ki Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, Anayasa’ya ve ulusalüstü sözleşmelere aykırılığı tartışmasız olan bu yasaklardan birini (meslek temeline dayalı sendika kurma yasağını) ve Yargı-Sen’in kapatılması kararını onamaktan geri kalmadı (Gülmez, 2013e).

**2001’de** yapılan değişiklikte ise (Gülmez, 2002a: 186-192), sendika hakkının –aslında 1995’te genişletilen– anayasal özneleri, bu kez terim değişikliği yapılarak yineleni. Ayrıca, aynı zamanda sendika hakkı üzerinde de etkileri olan genel sınırlama nedenlerine ilişkin 13. madde kaldırıldı. Sendika hakkının 51. maddede –1971 değişikliğinden beri– “işçiler” olarak tanımlanan anayasal özneleri, 1961’den 40 yıl sonra yeniden “*çalışanlar*” olarak değiştirilip genişletildi. Ama aynı zamanda, 40 yıl önce 1961’de olduğu gibi, “*işçi niteliği taşımayan kamu görevlileri*”nin sendika ve üst kuruluşlar kurma alanındaki hakkının *yasayla* düzenlenmesi de öngörüldü. Yasa koyucunun, bu yeni (?) anayasal öznelerin sendika hakkının “kapsam, istisna ve sınırları(nı), gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak” düzenleyeceği de eklendi. Böylece, aslında 6 yıl önce 1995 değişikliğiyle Anayasa’ya girmiş olan hak bir kez daha tanınmış oldu! Dolayısıyla, 1995’te 51. maddeye dokunmaksızın 53. maddede sendika ve toplu görüşme hakları ile dolaylı grev yasağının dolambaçlı bir dille ve tek cümleyle işçilerin toplu iş sözleşmesi hakkını düzenleyen 53. maddeye sokuşturma çabasından olsa gerek, unutulmuş biçimsel uyumun sağlanması gerçekleşmiş oldu! İşçi niteliği taşımayan kamu görevlileri için bir yenilik söz konusu değilse de, sendika hakkının “özel bir neden”le, yani “hizmetin niteliği”ne dayanarak sınırlandırılmasına olanak tanınmış olmasını vurgulamak gerekir.

2001’de yapılan ikinci değişiklik, yeri Anayasa –ve hatta yasa da– olmaması gereken kimi “tepkisel” kurallara ilişkindi: “Aynı zamanda birden fazla sendikaya üye olma” yasağına, “*aynı işkolunda*” eklemesi yapılarak, üyelik özgürlüğünde sınırlı bir iyileşme sağlandı. 51. maddenin, “herhangi bir işyerinde çalışabilmek, işçi sendikasına üye olmak veya olmamak şartına bağlanamaz” diyen 6. fıkrası ile “işçi sendika ve üst kuruluşlarında yönetici olabilmek için, en az on yıl bilfiil işçi olarak çalışmış olma şartı aranır” diyen 7. fıkrası kaldırılarak, hem ayrıntıların küçük bir bölümü ayıklandı, hem de sendika kurma özgürlüğünde kısmen uyum sağlandı.

---

varılırsa düzenlenecek mutabakat metni taraflarca imzalanır. Bu mutabakat metni, uygun idarî veya kanunî düzenlemenin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Toplu görüşme sonunda mutabakat metni imzalanmamışsa anlaşma ve anlaşmazlık noktaları da taraflarca imzalanacak bir tutanakla Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usuller kanunla düzenlenir.”

2001’de, sendika hakkını da ilgilendirdiğini belirttiğim bir başka değişiklik, “özgürlüğü istisnaya” dönüştüren kurallardan birini oluşturan ve “**kü-mülatif/ yığılmalı özgürlük**” anlayışının ürünü bir düzenleme olan 13. maddedeki genel sınırlama rejimine son verilmiş olmasıdır (Gülmez, 2013a: 49-51). Bu değişiklik, ilgili maddelerde öngörülen özel sınırlama nedenlerine göndermede bulunuldu ve sınırlama rejiminde yeni koşullar / ölçütler getirildi. 51. maddenin ilk metninde, hiçbir “özel” sınırlama nedeninden söz edilmemişti. 2001 değişikliğinde ise, 13. maddeden çıkarılan genel sınırlama nedenlerinden 4’ünün ve sınırlı biçimde sayılan toplam 6 nedenin yer aldığı şu fıkra eklendi: “*Sendika kurma hakkı ancak, milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir.*”

Bu fıkra konusunda iki noktaya değinmekte yarar var: İlki, kaynağı İHAS’ın eksik biçimde aktarılan 11. maddesinin 2. fıkrası olan bu fıkranın, aslında metinden çıkarılan ve eklenen nedenler dışında, 1971 değişikliğinde 1961’in 46. maddesine eklenenden pek farklı olmamasıdır. Bu kez de, İHAS’ın öngördüğü sınırlama koşullarından üçüncüsü olan “demokratik bir toplumda zorunlu önlemler” niteliği taşıma koşuluna yer verilmemişti. Ancak bu koşul, “demokratik toplum düzeni”ne aykırı olmama biçiminde 13. maddede yer alıyordu. İkinci nokta ise, “özel nedenli” bu sınırlama rejiminin, yalnızca sendika hakkı için geçerli olup 53. ve 54. maddeleri kapsamamasıdır. Kanımca, sendika kurma hakkı için öngörülen nedenler, sendika özgürlüğünden yararlanmayı zorlaştırmış, yasa koyucuya geniş bir takdir alanı bırakmış, sonuç olarak sınırlama rejimindeki görece iyileşmenin faturasını sendika hakkına çıkarmıştır! Sendikal hakların, bölünmezlik ve bütünsellik ilkelerine uygun olarak etkili biçimde ve özgürce kullanılmasının ilk adımını ve önkoşulunu oluşturan sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkı için yasa koyucunun takdir alanını olumsuz yönde genişletmiş olması, ulusalüstü sözleşme ve yerleşik kararlara uygun değildir.

Sendika hakkı konusunda üçüncü değişiklik **2010**’da yapıldı.<sup>10</sup> Değişiklik paketine “bonbon” olarak eklenip yürürlükten kaldırılan fıkralardan biri de, 51. maddenin “aynı zamanda ve aynı işkolunda birden fazla sendikaya üye olunamaz” diyen 4. fıkrası idi. Ne var ki 6356 sayılı yasa, 2010 öncesinde “anayasal olan” olan bu yasağı 2012’de “yasalaştırarak” sürdürdü! Dolayısıyla, anayasal dayanağı olmamakla birlikte, yasa koyucu takdir yetkisini –bir istisna getirip “farklı işverenlere ait işyerlerinde çalışan işçiler” için birden çok sendikaya üye olma olanağı tanımakla birlikte– yasaktan yana kullandı!<sup>11</sup> Kısacası, gerçekleştirilen “anayasal uyum”, “yasal uyumsuzluk” olarak

<sup>10</sup> Bu değişiklikler konusunda iş hukuku öğretisinden bazı görüşler için bkz.: Aktay, 2010; Demir, 2010; Dereli, 2010; Kutal, 2010; Tuncay, 2010). Bu görüşlere ilişkin eleştirel değerlendirmelerim konusunda bkz.: Gülmez, 2013a: 92-95.

<sup>11</sup> Bunun gerekçesi şöyle açıklandı:

“Üyelik ilişkisinin kurulmasında uluslararası normlara uygun olarak liberal bir anlayış benimsenmiştir. Üye olmak veya olmamak serbestisi tanınmıştır. Aynı işkolunda farklı işverenlere ait işyerlerinde ikinci bir işverene bağımlı olarak çalışan

korundu! Bu da, “yetmez ama evet”in bir başka “bonbon”u olduğunu doğruladı.

1995, 2001 ve 2010 yıllarında yapılan sendika hakkıyla ilgili değişiklikler konusundaki bu eleştirel açıklamalardan sonra, bu hakkın öznelere ve maddi içeriği konularında ulusalüstü sözleşmelere **aykırılığı süren** Anayasa kuralları vardır ve bazıları şunlardır:

- Sendika hakkının öznelere “işçiler” yerine “*çalışanlar*” olarak değiştirilmesi, kuşkusuz öznelere yönelik anayasal güvenceyi ve ulusalüstü sözleşmelere uyumun kapsamını genişletti.

Ama bu genişlemenin de önemli bir eksiği vardır: “*Emeğe bağlı, emekle kazanılan hakları kullanan kişiler*”in sendika hakkını anayasal güvenceden yoksun bırakması (m. 51/1). “Emekliler”, bunun en çarpıcı örneğidir. Ne var ki bu anayasal güvence boşluğunun, Sosyal Haklar Avrupa Komitesi’nin Sosyal Şart bağlamında sendikal haklarının güvenceye alındığını vurguladığı (Gülmez, 2005a: 196-197) bu hak öznelere için yasaklama anlamına gelmediğini yinelemekte yarar var.

- Sendika hakkının “*çalışanlar*” kapsamındaki anayasal öznelere “*işçi niteliği taşımayan kamu görevlileri*”nin sendika hakkı konusunda; hakkın “kapsam, istisna ve sınırları(nın) gördükleri *hizmetin niteliğine* uygun olarak kanunla düzenlen(mesi)” öngörüldü.

Bunun anlamı, “*çalışanlar*”ın ortak örgütlenmesinin anayasal güvenceden yoksun bırakılması, hatta yasaklanmasıdır. Anayasa koyucuların 1961’den beri sürdürdüğü yaklaşımın ürünü olan bu kural, öncelikle, 87 sayılı sözleşmenin ortak örgütlenmeyi de kapsayıp güvenceye alan “*diledikleri / seçtikleri sendikaları kurma özgürlüğü*” ilkesine aykırıdır.

Ayrıca, yasal düzenlemenin “*görülen hizmetin niteliğine*” göre yapılması öngörülerek, yasa koyucunun tanınan geniş takdir yetkisinden yararlanıp sendika hakkının “istisna ve sınırları”nı genişletmesine olanak sağlanmıştır ki, bu uluslararası sendikal haklar ortak hukukuyla bağdaşmaz.

- Sendikaların etkinlik alanı, “*üyelerinin çalışma ilişkileri*” biçiminde tanımlanıp sınırlandırıldı (m. 51/1) ve 1982’den beri de değiştirilmedi. Kanımca burada, kişiler ve alan ile ilgili olmak üzere iki boyutlu bir sınırlama vardır:

Öncelikle, etkinlik alanının, sendika hakkının öznelere olarak tanımlanan “*çalışanlar*” değil yalnızca ilgili yasaların tanımlayacağı “*üyeler*” ile sınırlandırılması, işçi ve kamu görevlisi sendikalarının eylemli olarak “*üye olmayan*” ama sendikalar açısından her koşulda “*potansiyel üye*” olduğuna kuşku bulunmayan çalışanların, yani sendikasız işçiler ile kamu görevlilerinin ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi amacıyla etkinliklerde bulunmasını kısıtlar.

---

işçilerin birden çok sendikaya üye olmasının önü açılmıştır. Düzenleme, esnek zamanlı çalışanlara, aynı işkolunda farklı işverenlerle iş sözleşmesi yapması durumunda birden çok sendikaya üye olma imkânı getirmeyi amaçlamaktadır” (TBMM, 2012, 1/567: 11).

İkinci olarak da, etkinlik alanının “*çalışma ilişkileri*” ile sınırlandırılması, bu kavramın dar yorumlanarak, örneğin sendikaların sendikal özgürlüklerle doğrudan ilgisinin bulunmadığı düşünülen / ileri sürülen siyasal, ekonomik ve sosyal sorunlar konusunda ve ayrıca sendikalar, sendikacılar ve üyelerce kullanılan kişi haklarının ihlal edildiği durumlarda, eleştiri ve değerlendirmelerde bulunmasını, görüş ve önerilerini ortaya koymasını, bu amaçlarla toplu eylem ve etkinliklere başvurmasını kısıtlayıcı niteliktedir.

Denetim organlarının sendika hakkına ilişkin kararlarında, özellikle Uzmanlar Komisyonu’nun 2011, 2012 ve 2013 raporlarında, sendikal yasalara ilişkin eleştiriler bulunmakla birlikte, Anayasa’nın bu konudaki düzenlemelerine ilişkin herhangi bir uyumsuzluk saptamasına rastlanmaz.

Kanımca bunun nedeni, yeterince titiz ve ayrıntılı / kapsamlı bir inceleme yapılmamış olmasıdır. Bildiğim kadarıyla, sendikalar da bu ve yukarıda değindiğim aykırılıkları UÇÖ denetim organlarına taşımış değildir. Yine, öğretilerde de bu konuda herhangi bir görüşe rastladığımı anımsamıyorum.

## **2. Toplu İş Sözleşmesi ile Toplu Sözleşme Hakları ve Ulusalüstü Sözleşmeler**

1982 Anayasası’nın “işçiler”in –“iş” sözcüğünün yer aldığı– “*toplu iş sözleşmesi*” hakkına ilişkin 53. maddesindeki düzenleme, 1961 Anayasası’nda da olduğu gibi hiçbir değişiklik görmeden yürürlükte kaldı ve kalmayı sürdürüyor. Dolayısıyla, 1961’den beri, toplu iş sözleşmesi hakkı, 2010’da kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanınmasına değin, yalnızca “işçiler” için güvenceye alındı.

Anayasa(lar), yasaların alt düzey sendikal örgütlere özgülediği toplu iş sözleşmesi hakkını, *bireylere* tanıyarak “işçiler” ve “işverenler” için güvenceye aldı. Hakkın “amaç” ögesi için yaptığı tanımlama da, öznelere gibi sınırlayıcı idi. Öznelere, kuşkusuz işçilerin “ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını” öncelikle var olan maddi içeriği geriye götürmeksizin “koruma” ve özellikle de var olan içeriği yeni hak ve güvencelerle “geliştirme” amaçlarından söz etmedi. Amacın, “düzenlemek” olduğunu belirtti. Böylece de toplu sözleşmenin, gerektiğinde –ekonomik ve sosyal bunalım durumlarında– daha geri içerikle imzalanmasının Anayasa’ya aykırı olduğunun ileri sürülmesine olanak tanımak istemedi. Bu yaklaşım, biçimsel olarak, 98 sayılı sözleşmenin amaç ögesinden “düzenleme” (régler / regulation) olarak söz eden 4. maddesine aykırı değildir. Ancak, öznelere “işçiler” ile sınırlandırılmış olmasının, sözleşmeye aykırılığı tartışmasıdır. Bu noktada, “işçiler” teriminin karşıt kavramına dayalı bir yorumla, ne yasaların yaptığı “işçi” tanımının kapsamı dışında kalan çalışanlar, ne de memurlar ve diğer kamu görevlileri için Anayasa düzeyinde toplu sözleşme yasağı bulunduğu sonucuna ulaşılamayacağını eklemekte yarar vardır.

1982 Anayasası’nda, kamu görevlilerinin çalışma koşullarından kimilerini belirleme yöntemi olarak, önce “toplu görüşme” ve sonra da –“iş” sözcüğünün yer almadığı– “*toplu sözleşme*” hakkı konularında olmak üzere, 1995 ve 2010 yıllarında değişiklikler yapıldı.

87 ve 151 sayılı sözleşmelerin onaylanmasından 2 yıl sonra gerçekleştirilen **1995** değişikliğinde; 128. maddenin ilk fıkrası kapsamına giren –statü rejimine bağlı– kamu görevlilerine, “*İdareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilme*” olanağı tanınmıştı (m. 53/3). Ne var ki Anayasa koyucu, lütfedip “cevaz verdiğini” belirttiği sendika hakkı konusunda olduğu gibi toplu görüşmeyi de “hak” olarak tanıtmaktan özenle kaçındı. Kamu işveren tarafını büyük harfle “*İdare*” olarak tanımladığı toplu görüşmenin amaç ögesinin de anayasal belirsizlik içinde kalmasını yeğledi. Yine, kurulmasına “cevaz verdiği” sendikalar ve üst kuruluşlar için de amaç tanımlaması yapmış değildir. Amacı, aynı belirsizlikle “cevaz verilen” sendika hakkından yola çıkarak dolaylı biçimde saptama olanağı da yoktur. Anayasa’nın verdiği “icazet”le kurulan sendikalar ve üst kuruluşlar, toplu görüşmenin çalışan tarafının “örgüt(ler)” olması gerektiği için “kerhen” Anayasa’ya girmiş gibidir!

1982 Anayasası, ne işçiler ve ne de kamu görevlileri için yaptığı sırasıyla toplu iş sözleşmesi hakkı ve toplu görüşme konularına ilişkin düzenlemelerinde barışçı yöntemlere yer verdi. Bu anayasal boşluk, 1961 Anayasası için de geçerliydi. İlk kez, 2010 değişikliğinde ve yalnızca kamu görevlileri için olmak üzere, barışçı süreçlere ilişkin bir düzenleme yapıldı; o da, gönüllü değil grev ve toplu eylemi dışlayan zorunlu barışçı süreçti!

Gerçekten, toplu görüşmeye ilişkin kuralın yürürlükten kaldırıldığı **2010**’da, sözleşmelere “*kısmen uyum*” sağlayan bir başka “bonbon” da, 1995’te öngörülen “toplu görüşme” yerine, adında “iş” geçmeyen ve “toplu sözleşme” olarak nitelenen bir hakkın tanınması oldu. Öznelerin, bireyler olarak “memurlar ve diğer kamu görevlileri” olarak belirlenmesiyle, toplu iş sözleşmesi hakkının anayasal güvenceden yararlanan öznelerinin “*işçiler*” ile sınırlı olan kapsamı genişletilmiş oldu. Ne var ki bu, ulusalüstü sendikal haklar hukuku alanındaki özgür ve özerk toplu sözleşme hakkının tanınması anlamına gelmiyordu. Toplu sözleşme sürecinde Bakanlar Kurulu’nu devre dışı bırakan 2010 değişikliğinde, barışçı süreç olarak “*Kamu Görevlileri Hakem Kurulu*”na (KGHK) “başvurabilme” olanağı tanındı (m. 53/4). Ama bu olanak, gönüllü bir barışçı yol gibi görünse ve gösterilse de, Anayasa değişikliğinin temelde “zorunlu hakem” sistemi getirmiş olması nedeniyle, aşağıda değindiğim gibi tam uyum sağlayıcı bir düzenleme olmaktan uzaktır.

Toplu sözleşme hakkının konusunu “*mali ve sosyal haklar*” olarak tanımlayıp sınırlandıran anayasal değişiklikle, yasa koyucu için sonuçlarını “*emekliler*”e yansıtma yükümlülüğü de öngörüldü. Böylelikle “emeğe bağlı gelirle” yaşamını sürdüren çalışanlar kesiminin en önemli bölümünü oluşturan emekliler için, sendika hakkı doğrudan bir anlatımla anayasal güvenceye alınmamış olsa da, toplu sözleşme sonuçlarından yararlanma güvencesi açıkça sağlandı ve böylece kişiler yönünden uygulama alanı genişletildi. Toplu görüşmenin statü rejimiyle bağdaştırılmasını, daha doğrusu yasa koyucunun anayasal tekelinde olan konulardan bir bölümünün taraflara aktarılmasını sağlamak üzere, “mali ve sosyal haklar”a ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin saklı tutulması öngörüldü (m. 128/2). Başka bir deyişle, kamu görevlilerine ilişkin bazı noktaların “kanunla” düzenlenmesi ilkesine Ana-

yasa düzeyinde “kısmi” bir istisna getirildi. Bu, katı statü rejiminin kısmen esnetilmesi, adı dışında 1995’te aralanandan köklü bir farkı bulunmayan gediğin, Bakanlar Kurulu’nun yetkisinin aktarıldığı gölgesi KGHK aracılığıyla sürdürülmesi demektir.

Gerçekten de, anayasal düzenlemenin ardından toplu sözleşme hakkının daha ilk uygulamasında, süreç, “gölge Bakanlar Kurulu” misyonunu başarıyla (!) yerine getiren Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’nun kesin ve toplu sözleşme hükmünde sayılan son kararıyla noktalandı ve özünde, “tarihe gömülen” toplu görüşme uygulamasından farklı olmadığı ortaya çıktı (Gülmez, 2012c: 17-20). Toplu sözleşme hakkının 2013’teki ikinci uygulaması ise, “gines rekorlar kitabı”na girecek bir hızla imzalanarak sonuçlan(dırıl)dı! Böylece de, Anayasa’ya uyum yasasıyla yapılan düzenlemenin bundan böyle nasıl işleyeceği yoruma gerek kalmaksızın cümle aleme gösterildi! Devlet kesesinden sendikacılığın da ne için ve kimin için olduğunu tüm çıplaklığıyla ortaya koydu.

Ulusalüstü sendikal haklar hukukunda öngörüldüğü gibi hükümetten bağımsızlığı ve yansızlığı anayasal güvenceye alınmayan zorunlu hakem organı KGHK’ye başvuru olanağının ancak “*toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde*” tanınmış olması nedeniyle, anayasallaştırılan grevsiz ve üstelik zorunlu hakemli, Bakanlar Kurulu’nun kendisi yerine “sureti”nin son kararıyla noktalan bir toplu sözleşme hakkı (!) olduğu anlaşıldı!<sup>12</sup> Aynı zamanda ve öncelikle, işçi sendikalarının “yasal” grev hakkını yalnızca “*çıkart uyuşmazlıkları*”na özgüleyen bu anayasal düzenleme kaldıkça, ne 657 sayılı yasadaki ne de Ceza Yasası’ndaki grev yasaklarına ilişkin kuralları kaldırma olanağı vardır. Bu yasakların ulusalüstü sözleşmelerle bağdaşmadığı açıktır.

2010’da yürürlükten kaldırılan bir kural da, “aynı işyerinde, aynı dönem için, birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaması ve uygulanamaması” idi (m. 53/4).

Bu kısa açıklamaların ardından, işçiler ve kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakları konusunda yürürlükte olan anayasal kurallardan 98 ve 151 sayılı sözleşmelere **aykırı** olanları şunlardır:

- Özneler yönünden; *toplu iş sözleşmesi* hakkının işçilerle sınırlı olması ve *toplu sözleşme* hakkının da, “devlet adına otorite işlevleri yerine getiren” kamu görevleri için özel düzenleme yapılmasına olanak tanımayan genel bir anlatımla “memurlar ve diğer kamu görevlileri”nin tümünü kapsamak üzere tanınmış olması, 98 sayılı sözleşmeyle bağdaşmaz. Ne var ki, Anayasa’nın gözetmediği bu ayrımı, yasa koyucunun dikkate almasına, kanımca anayasal bir engel yoktur.
- “Toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağı” yasa koyucuya bırakılmışken, “toplu sözleşme hakkı” konusunda ayrıntılı düzenleme yapıldı ve kararına uyulması zorunlu bir barışçı sürece yer verilerek, örtük grev yasaklı bir sistem Anayasa düzeyinde güvenceye bağlandı.

<sup>12</sup> *Sağlam*’a göre de 2010’da gerçekleştirilen değişiklik, “özünde ondan (53. maddedeki toplu görüşmeye ilişkin önceki düzenlemeden) çok da farklı ve ileri düzeyde bir düzenleme getirebilmiş değildir (2011: 3190-3191).

- Zorunlu hakem organı olan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na (KGHK) başvuru olanağı, ancak “*toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde*” tanındı. İşçiler için “grev hakkı”nı çıkar uyuşmazlıklarıyla sınırlandırmak amacıyla yapılan ve m. 54/1'deki anayasal düzenlemeden alınan bu kurala, kamu görevlileri için –yasak olan greve değil– KGHK'ye başvuruyu zorunlu kılmak amacıyla yer verildi. Aynı zamanda, “hak uyuşmazlıkları” için de KGHK'ye başvuru olanağı tanınmadı.
- 2010'da yapılan bu düzenlemeyle, memurlar ve diğer kamu görevlileri için taraflar “başvurabilir” denilmiş olsa da, gerçekte gönüllü / isteğe bağlı değil, 98 sayılı sözleşmeye aykırılığı tartışmasız “*zorunlu hakem*” sistemi getirildi. Çünkü yeni düzenlemeye göre; “*KGHK'nin kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir.*” “KGHK kararlarının kesin ve toplu sözleşme hükmünde” olmasının anlamı, işçilerin grevin yasaklandığı işler ve işyerleri için gerek başvurma ve gerekse karara uyma zorunluluğu bulunan “zorunlu hakem” sisteminin kamu görevlileri için de dayatılmış olmasıdır. Öte yandan Anayasa'nın, yalnızca çalışan tarafını belirtip “kamu” tarafını tanımlamadığı toplu sözleşme sürecinin uyuşmazlıkla sonuçlanması durumunda, kamu işveren tarafının her durum ve koşulda KGHK'ye başvuracağı tartışmasız olduğundan, “taraflar ... başvurabilir” denilmiş olması yanıltıcıdır ve sürecin zorunlu niteliğini değiştirmez.
- Yasayla yapılması öngörülen düzenlemenin konuları, toplu sözleşme hakkının “istisnaları”nı da kapsayacak biçimde ayrıntılı olarak belirtilmiş, KGHK'nin *bağımsız ve özerk bir organ* kimliğiyle oluşturulması için hiçbir anayasal güvence getirilmemiştir.

**Uzmanlar Komisyonu**'nun 2010'lu yıllardaki (ve önceki) kararlarında, işçilerin toplu iş sözleşmesi hakkına ilişkin *anayasal* kurallarda uyumsuzluk sorunuyla ilgili herhangi bir görüşe rastlanmamaktadır. Buna karşılık, kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkına ilişkin 2010 değişikliği, UK'nin 2011, 2012 ve 2013 raporlarında ele alınıp değerlendirildi.

Komisyon, 151 sayılı sözleşme değil 98 sayılı sözleşme (m. 4) bağlamında ve “Devlet memurluğunda toplu pazarlık” başlığı altında uzun süreden beri ilgilendiği bu soruna ilişkin gözlemlerini, yürürlüğe giren 2010 değişiklikleri dolayısıyla 2011, 2012 ve 2013 yıllarındaki raporlarında belirtti.

**2011 raporunda** bu değişikliği “memnuniyet” ile not eden Komisyon, konuyla ilgili üç değişikliği sıraladıktan sonra, gözlemlerini ortaya koydu. Değişikliklerin, 4688 sayılı yasa konusunda dile getirdiği kimi sorunlara, özellikle *de toplu pazarlığın (doğrusu, görüşmenin) konusunu mali sorunlarla sınırlı tutan kuralı (m. 28)* ile tarafların imzaladığı toplu sözleşmenin (doğrusu, mutabakat metninin) kamu yetkililerince (yani Bakanlar Kurulunca) değiştirilmesine olanak veren kuralı (m. 34) konusundaki sorunlara *yanıt veriyor görüldüğü* kanısında olduğunu belirtti. Özellikle de, 4688'in yakın zamanda, kamu görevlilerinin, halen olduğu gibi *yalnızca “toplu görüşmeler” yapma değil, toplu pazarlık (sözleşme) hakkından tam olarak yararlanmalarını sağlayacak biçimde değiştirileceğine inanmak istediğini*

vurguladı. Değiştirilecek yasal düzenlemenin, toplu pazarlığın kişi ve konu yönlerindem kapsamı ile Bakanları Kurulu'nun sürece karışmaması ve toplu pazarlık süresinin daha uzun olması ile ilgili sorunlara yanıt vermesi gerektiğini de ekledi (BIT, 2011: 205; Gülmez, 2012b: 101-104).

Komisyon **2012 raporunda**; 2011 raporundaki gözlemlerini ve hükümetin, (2010 UÇK Komisyonu'nda) Anayasa değişikliklerinin ardından (yasal) değişiklikler yapılacağı konusunda bilgi verdiğini anımsattı. 4688 sayılı yasanın da, memurların, şimdi olduğu gibi yalnızca “toplu görüşme” yapma hakkından değil, tam olarak toplu pazarlık / sözleşme yapma hakkından yararlanmasını sağlayacak biçimde kısa sürede değiştirileceği umudu taşıdığını anımsattı. Özellikle, daha önce de belirttiği dört noktaya değinerek, 4688'in değiştirilen Anayasa ve sözleşme ile bağdaşacak biçimde kısa sürede değiştirileceğine inanmak istediğini vurguladı (BIT, 2012: 205; Gülmez, 2013b: 261-262).

**2013 raporunda**; 4 Nisan 2012 tarihli yasayla 4688'de yapılan değişikliklerden birçoğunun daha önce değindiği sorunlara ilişkin olmasını “memnuniyet” ile not etti. Ancak, kanımca Anayasa'daki engellerden kaynaklanmayan uyumsuzluklara ilişkin bazı konulardaki gözlemlerinin de göz önünde tutulmadığını vurguladı (BIT, 2013: 210-211).

### **3. Grev Hakkı, Toplu Eylemler, Zorunlu Hakem ve Ulusalüstü Sözleşmeler**

Anayasal güvenceye alınan grev hakkı ile güvence kapsamı dışında tutulup yasaklanan bazı grev ve toplu eylem biçimlerinin düzenlendiği 54. maddede, 1982'den 2010'a değin 28 yıl boyunca hiç dokunulmadı. 1995 ve 2001 yıllarındaki değişikliklerde ele alınmayan 54. maddenin 2010 değişiklik paketinin “bonbon”ları arasında bulunan iki fıkrasının 2010'da yürürlükten kaldırılmasıyla biçimsel olarak “kısmi uyum” sağlanabildi. Her ikisi 6356 sayılı yasaya konulmayan bu kurallardan birinde; “grev esnasında greve katılan işçilerin ve sendikanın kasıtlı veya kusurlu hareketleri sonucu, grev uygulanan işyerinde sebep oldukları maddî zarardan sendika sorumlu” tutuluyordu. İkincisinde ise; “siyasî amaçlı grev ve lokavt, dayanışma grev ve lokavtı, genel grev ve lokavt, işyeri işgali, işi yavaşlatma, verim düşürme ve diğer direnişler yapılamaz” deniliyordu.

Aslında, 7. fıkra da yer alan bu yasağı Anayasa'ya yazmak, iki temel nedenle gereksizdi. Çünkü öncelikle 1. fıkra, grev hakkının toplu pazarlık sürecinin anayasal olarak hangi aşamada kullanılabileceğini açıkça belirtip sınırlandırmıştı. 54. maddenin iki yönlü bu sınırlaması, bir yandan uyumsuzlukların niteliğine ilişkindi. Öte yandan da, grev hakkının toplu pazarlık sürecinin toplu iş sözleşmesinin “yapılmasından sonraki” aşamasında kullanılamayacağını öngörüyordu. Kaldı ki 53. madde de, toplu iş sözleşmesi yapma hakkının amaç ögesini, “ekonomik ve sosyal durumlar” ile “çalışma şartları”nın düzenlenmesi olarak tanımlayıp sınırlandırmakla, 7. fıkra da doğrudan yasaklanan grev ve toplu eylemleri anayasal koruma dışında tutmuştu. 1982 Anayasa koyucusu, yasakları pekiştirip görünürleştirmenin ve olası

başka özgürlükçü yorumlara tüm kapıları kapamanın yolunu, bu fıkrayı yazmakta buldu.

54. maddenin 1. fıkrasındaki sınırlamaya dokunmaksızın yalnızca 7. fıkranın kaldırılmasıyla grev, toplu eylem ve direnişler konusunda 2010'da Anayasa -ve 2012'de de bu kuralın 6356 sayılı yasaya konulmamasıyla yasa-düzen(ler)inde doğan hukuksal boşluklar, hiç değilse bir "özgürlük rejimi" yaratmadı. Yasanın 58. maddesinin gerekçesinde de, belirttiğim iki temel nedenden birine değinerek, "ne olur olmaz" kaygısıyla, bu grev ve toplu eylemlerin "hukuksal dayanağının bulunmadığı" özenle açıklandı (Gülmez, 2013b).<sup>13</sup> Böylece, 1982'den 30 yıl sonra, sendikal haklar konusunda "12 Eylül ruhu"na bağlı kalan AKP iktidarı özgür, gönüllü ve özerk toplu pazarlık konusundaki yasak ve kısıtlamaları "kaldırıyorum" diyerek sürdürdü.

1982 Anayasası'nın tepkici ve ayrıntıcı yaklaşımını, 51. ve 52. maddelerinin yanı sıra ilk fıkrasından başlayarak anayasallaştıran 54. madde, 87 ve 98 sayılı ulusalüstü sözleşmelere **aykırı** aşağıdaki kurallarıyla yürürlükte kalmayı sürdürmektedir:

- Grev hakkının, yalnızca "**işçiler**" için anayasal güvenceye alınmış olması (m. 54/1);
- Grev hakkının, ancak "toplular iş sözleşmesinin *yapılması sırasında*, uyuşmazlık çıkması halinde", yani salt "**çıkard uyuşmazlıkları**" için tanınmış olması (m. 54/1);

Bu düzenleme, Türk-İş'in sandığı ve Anayasa önerisinde savunduğu gibi (Gülmez, 2013a: 117-121), "hak grevinin *yasaklanması*" anlamına gelmez. Bu kuralla, yalnızca çıkar grevi anayasal güvenceye bağlanmıştır; hak grevini ise, yasa koyucu isterse tanıır, isterse yasaklar.

Ayrıca, -2822 gibi 6356 sayılı yasada da yinelenen- bu düzenleme / koşul nedeniyle, "anayasal -ve yasal- görünürlüğü"ne son verilen söz konusu grev ve toplu eylemlerin Anayasa'ya aykırılığı / hukuk dışılığı sürmektedir.

- Grev hakkını "*iyiniyet kurallarına aykırı tarzda, toplum zararına ve milli serveti tahrip edecek şekilde*" kullanma yasağının sürmesi (m. 54/2);
- İşçiler ve işverenler için "grev ve lokavtın yasaklandığı hallerde veya ertelendiği durumlarda ertelemenin sonunda, uyuşmazlı(ğın) **Yüksek Hakem Kurulu'nca çözül(mesi)**"; "uyuşmazlığın her safhasında taraflar(ın) da anlaşarak Yüksek Hakem Kurulu'na başvurabil(mesi)"; Yüksek Hakem

---

<sup>13</sup> 6356 sayılı yasanın yasal grevin tanım ve koşullarıyla ilgili **58. madde gerekçesi** şöyledir:

"(...) Genel grev, siyasi amaçlı grev ve dayanışma grevi ile işyeri işgali, işi yavaşlatma, verimi düşürme ve diğer direnişlerin Kanunda belirtilmemiş olması bunları *kanuna uygun hale getirmez*. **Belirtilen eylem ve direnişleri yapma hakkını veren veya hukuka uygun hale getiren hukuki bir dayanak da yoktur**. Aksine Anayasada, toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde işçilerin grev hakkına sahip olacakları belirtilmiş, bu hakkın kullanılmasının usul ve şartlarının kanun ile düzenleneceği hükme bağlanmıştır" (TBMM, 2012, 1/567: 21).

Kurulu kararlarının “kesin ve toplu iş sözleşmesi hükmünde” olması (m. 54/4; eski fıkra 5).

Zorunlu hakem organına ilişkin bu düzenleme, birçok aykırılığı barındırmaktadır. Öncelikle, Anayasa’dan kaynaklananların yanı sıra yasa koyucunun da ulusalüstü sözleşme ve kararlarla niteliği belirlenen hizmetler ve kişiler ile sınırlı kalmaksızın bunlara ekleyeceği yasaklar –ve hakkın kullanılmasını güçleştiren koşullar– da, ulusalüstü sözleşmelere aykırı düşecektir.

Ancak bu fıkradaki en açık ve çarpıcı aykırılık, tüm yasal koşulları yerine getirdikten sonra yapılan grevlerin “*ertelendiği durumlarda ertelemenin sonunda*”, çözüme bağlanamayan uyuşmazlığın zorunlu hakem organına sunulup kesin kararla çözülmesi, artık grev hakkına geri dönme olanağının kalmamasıdır. Bu, tek sözcükle, grev hakkının erteleme yoluyla “anayasal gasbı”dır; ne özgür sendikacılık, ne devletin / hükümetin çalışma ilişkilerine karışmaması ve ne de gönüllü toplu pazarlık ilkeleriyle bağdaşır. Nitekim UÇÖ denetim organları da, bu kuralın aykırılığını usanmaksızın yinelemiştir.

Zorunlu hakemin, aynı yaklaşımla, kamu görevlileri için de düzenlendiğine yukarıda değinmişim.

Uzmanlar Komisyonu’nun **2009 raporunda** belirtildiği üzere hükümet; 2821 ve 2822 sayılı yasalarda değişiklik öngören yasa tasarısında, 2822’nin Anayasa kaynaklı (m. 54/7) siyasal ve genel grevlerle dayanışma grevlerini, işyeri işgali, işi yavaşlatma ve verimi düşürme eylemlerini yasaklayan kuralı (m. 25) konusunda, öncelikle Anayasa’nın değiştirilmesi gerektiğini, bu nedenle tasarıda yer almadığını bildirmiştir. Buna karşı Komisyon, –87’nin güvenceye aldığı– sendikaların üyelerinin ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarını savunmak amacıyla eylemlerini örgütleyebilecek durumda olmaları gerektiğini bir kez daha anımsatmış, sendikalara bu eylemlere başvurabilme olanağı tanımak için almayı tasarladığı önlemleri bildirmesini rica etmiştir. Kamu görevlilerinin grev hakkı konusunda da aynı yaklaşımı benimseyen hükümet, kısıtlamaların gözden geçirilmesi için anayasa değişikliğinin zorunlu olduğunu savunmuş, dar anlamda memur tanımının yapılacağı kamu kesiminde personel reformu öngördüğünü eklemiştir. Oysa bu konuda, Anayasa’dan kaynaklanan hiçbir engel yoktur. Bu noktaya değinmeyen Komisyon, kamu görevinde / hizmetinde grev hakkına yönelik kısıtlamalar konusundaki yerleşik görüşünü bir kez daha yinelemekle yetinmiş; grev kısıtlamalarının, ancak devlet adına otorite görevleri gören kamu görevlileri ve dar anlamda temel hizmetlerle sınırlı tutulabileceğini, ayrıca hızlı işleyen ve yansız barışçı yöntemler (örneğin uzlaştırma ve arabuluculuk) öngören güvenceler sağlanması gerektiğini de anımsatmıştır (BIT, 2009: 201-202 ve 204).

**2010 raporunda** belirtildiğine göre de hükümet, Anayasa’nın 54. ve 2822’nin 25. maddelerindeki söz konusu grev ve toplu eylem yasakları konusunda, anayasal değişiklik yapılmasının zorunlu olduğu gerekçesiyle yer verilmediğini ileri sürmüştür. Komisyon ise, bu konuda sözleşmenin eksiksiz uygulanması için zorunlu olan anayasal ve hukuksal reformları yapması-

nı hükümetten istemiş, 2822'nin aykırı kurallarını sıralamıştır (BIT, 2010: 227).

Uzmanlar Komisyonu raporlarında; genellikle yasalardaki aykırı düzenlemelere değinilmiş, yukarıda değindiğim hükümetin söz ettiği konular dışında Anayasa'nın sözleşmelere aykırı öteki kurallarına ilişkin doğrudan bir gözlem yer almamaktadır. Örneğin, grev hakkını toplu pazarlık sürecinin “toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında çıkan uyuşmazlıklar” ile sınırlandıran ve yerleşik kararlarıyla bağdaşmadığını belirttiği kural konusunda herhangi bir eleştirel gözleme yer vermemiştir.

#### IV. GENEL DEĞERLENDİRME

Anayasal sendikal hakların, 1924'ten başlayıp 1961 ve özellikle 1982 yıllarında güvenceye alınan orijinal ve değiştirilmiş kurallarıyla topluca inelenip değerlendirilmesi sonrasında, her ikisi –öncelikle 1982– için Türkiye'nin taraf devlet olarak bağlı olduğu sözleşmeler ve denetim organlarının yerleşik kararları çerçevesinde, yinelemelerden olabildiğince uzak kalmaya özen göstererek bazı genel saptamalar yapmak olanaklıdır.

##### 1. 1961 Anayasası

Sendikal hakları, genel olarak insan haklarına egemen olan “özgürlük” yaklaşımından ayrılmaksızın güvenceye alan 1961 Anayasası'nın sendika hakkına ilişkin ilk metni de, sendikal hakların özneleri bağlamında iki yönlü bir ayrım gözetmişti. Bu, bir yandan sendikanın özneleri arasında, öte yandan da sendika hakkı ile toplu iş sözleşmesi ve grev haklarının özneleri arasında, özneleri daraltıcı ve anayasal güvenceden dışlayıcı bir ayrımdı.

Ancak eleştirdiğim kurallara karşın 1961 Anayasası, yasa koyucunun özellikle –ayrı örgütlenmeleri dayatılmış olmakla birlikte– “*işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlileri*” açısından, Anayasa koyucunun tarihsel iradesine bağlı kalarak 87 sayılı sözleşmeye aykırılıklarla dolu bir yasal düzenleme yapmasını zorunlu tutmuyordu. Bu tanımlamayı kullanmayıp “*memurlar*” terimini yeğleyen 117. maddenin, “Memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri *kanunla* düzenlenir” diyen kuralının da, onlara anayasal güvenceye alınmış sendika hakkı tanınmasına engel oluşturduğu savunulamazdı. 1965 yasa koyucusunun sendika hakkını başkalaştırarak çıkardığı 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Yasası'nın getirdiği 87, 98 ve 151 sayılı sözleşmelere aykırı çok sayıda yasak ve kısıtlamanın, kamu hizmeti görevlilerinin “bu alandaki hakları”nın yasayla düzenlenmesinin öngörülmüş olmasına karşın, kanımca hiçbir anayasal dayanağı yoktu. Ancak 1971 değişikliğinden sonra 1980'e değin yürürlükte kalan metin içinse, ulusalüstü sözleşmelere aykırılığı tartışmasız olsa da, Anayasa bağlamında aynı değerlendirmede bulunmak olanaksızdır.

Yine yasa koyucunun, “özgürlük yararına” bir yaklaşım benimseyerek, toplu sözleşme ve grev hakları konusunda sözleşmelere uygun düzenlemeler yapmasına, bir “hayal” olmakla birlikte, anayasal bir engel yoktu. Yasa koyucu, Aksoy'un da açıkça ve kuşkusuz doğru bir yaklaşımla belirttiği gibi,

Anayasa'nın güvenceye almadığı grev hakkını tanıyabilirdi (Gülmez, 1985: 96; 2002a: 16). 47. maddedeki "işçiler"den memurlar / kamu hizmeti görevlileri için yasak çıkarmak, ancak özgürlük karşıtı yanlış ve üstelik temel yorum ilkelerini bilmezlikten gelen bir yorumla olanaklıydı! 117. maddenin yukarıda aktardığım kuralıyla "memurlar" için statü rejimi öngörmüş olması, hiç olmazsa 2001'de 4688 sayılı yasayla yapıldığı gibi, bazı konularda – grevsiz de olsa– bir toplu sözleşme düzeni getirilmesine engel değildi; bu kurala bağdaşması olanaklı bir yasal düzenleme yapılabilirdi. Ne var ki gerekçeler ve tartışmalarda ileri sürülen görüşlere komisyon sözcüsünün verdiği yanıtlar anımsandığında, ne 1961 Anayasa koyucusunun, ne de izleyen yıllardaki hükümetlerin ve yasa koyucuların böyle bir adım atmaya hazır olduğu söylenebilirdi. Nitekim, 1963'te 274 sayılı yasanın hazırlık ve oluşum sürecinde, ortak örgütlenme yolunda başlangıçta atılan adımdan çok kısa bir süre sonra geri dönülmüştü (Gülmez, 2002a: 23-33).

Gerek işçiler ve gerekse kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin yasalar ve yapılan değişiklikler anımsandığında, Anayasa düzeyinde olmasa bile 1963'te "özgürlük" ilkesinin, 1965'te ise "sınırlama" ilkesinin temel alındığı söylenebilir. 1971 değişikliği söz konusu olduğunda ise, kapısı aralanan "sınırlama" yaklaşımının 1982'de doruk noktasına ulaştığı kuşkusuzdur.

## 1. 1982 Anayasası

Yukarıda yaptığım eleştirel değerlendirmeleri yinelemeksizin, 1982 Anayasası'nın ilk metninin, tüm insan haklarına egemen olan ve 1961'inkini tersine çeviren bir yaklaşımla, "sınırlamayı" kural ve "özgürlüğü" ise istisnaya dönüştürmüş olmasını, bunun en ayrıntılı bir düzenlemeyle sendikal haklara yansıtıldığını belirtmek, sanırım yeterli olacaktır. 1995, 2001 ve 2010 değişikliklerinde, aynı zamanda –kimileri örtük– yeni aykırılıklar da içeren kısmen uyum sağlayıcı bazı adımlar atılmış olmakla birlikte, 1982'deki temel yaklaşımdan köklü bir kopma olmadı.

Üstelik, 2004 yılında onaylanmış insan hakları sözleşmelerini yasalara üstün tutan ve doğrudan "esas alınması"nı öngören, kısacası sözleşmelerin ulusalüstünlüğünü açıkça düzenleyip tartışmalara son veren bir kuralın 90. maddenin son fıkrasına eklenmiş olmasına karşın, bu eklemeyi Avrupa Birliği'nden müzakere tarihi almak için yapan AKP iktidarı, 12 Eylül'ün anti-sendikal ve anti-özgürlük yaklaşımını değiştirmede. 2010 değişiklik paketine "bonbon" olarak eklenen sendikal haklarla ilgili kurallar (ve kuşkusuz 6356 sayılı yasa), bunun en çarpıcı kanıtı değil midir?

1982 Anayasası'nın bu yaklaşımına ve yansıtıldığı maddi içeriğine karşın, şaşırtıcı gelse de, kanımca "özgürlük yararına yorum" ilkesi temelinde bazı olumlu ama aykırı saptamalar yapmak olanaklıdır.

Bunlardan değindiğim biri, 87 sayılı sözleşmenin güvencesindeki *sendika çokluğu* ilkesini, alt ve üst düzeylerde tür yada nitelik olarak sınırlandıran anayasal bir kural bulunmamasıdır. 1983 yasa koyucusunun getirdiği ve iş hukuku öğretisinin arka çıktığı işkolu sendikacılığı ile "konfederal" örgütlenme zorunluluğu konusundaki kısıtlama ve yasakların, kanımca hiçbir

anayasal dayanağı yoktur. Sınırlamayı temel alan yaklaşımı da, alt ve üst düzeylerde “tür tekeli” dayatan yasal düzenlemelerin geçerli bir gerekçesi olamaz.

Sendika, toplu sözleşme ve grev haklarının anayasal öznelerinin “işçiler” olduğu dönemlerde, Anayasa’da değişiklik yap(ıl)maksızın, bu tanımlamayı aşan yasal düzenlemeler yapma olanağı vardı. Ancak ne “özgürlük yararına yorum” ilkesini görmezlikten / bilmezlikten gelerek “mevzuatçı” yaklaşımı benimseyen öğreti ve ne de öğretinin bu “baskın görüşü”ne itibar eden yargı, bu açılımı yapmaya hazırды; hazır olması şöyle dursun, suskun kalmayı yeğleyen öğretiden bazı yazarlar önce Anayasa’daki öznelerde genişletici değişiklik yapılması, yani “işçiler”in “çalışanlar” olarak değiştirilmesi gerektiği görüşünü savunarak doğrudan karşı çıkmıştı. Bu görüşü benimseyen sendikacılar ve sendika uzmanları da yok değildi! 12 Eylül sonrasında oluşan siyasal iktidarlar da (sırasıyla Özal hükümetleri, DYP-SHP ortak hükümeti, vb), bu yaklaşıma geçit verecek yapıda değildi. Hukuku ön-geleyen bir olgu olarak gerçekleştirilen memur sendikacılığının ve sendikacılarının kuruluş öncesi ve sonrası yıllarda karşılaştığı yoğun ve sistematik engeller, baskılar, cezai ve hukuksal yaptırımlar, bunu ortaya koymaya yeter. Memur sendikacılığının 1995’te güdük bir toplu görüşme hakkıyla Anayasa’ya girebilmesinde, KESK’in ilk kez Kızılay’da 2 günlük işgal eylemi gerçekleştirmiş olmasının etkisini ise unutmamak gerekir.

Sonuç olarak, ne muhalefet yıllarında sendikal hakları savunup iktidara gelince unutan partiler, ne içinde Refah Partisi kökenli olanların bulunduğu AKP ve ne de işçi ve memur sendikaları, anayasal sendikal haklar düzeninin ulusalüstü sözleşmelere uygunluğunu sağlayabildiler. UÇÖ denetim organlarının sürekli eleştirileri de, uyumsuzlukları giderici “makyaj değişiklikler” yapılmasından öteye geçmedi.

## **V. SONUÇ: ‘YENİ’ ANAYASA İÇİN ÖNERİLER**

Sendikal hak ve özgürlüklerin, genel olarak demokrasi ve insan hakları, özel olarak da sosyal haklar yönünden taşıdığı çok boyutlu ayrıık önemi vurgulamaya gerek yoktur. 1924’ten başlayarak anayasal sendikal haklarla sınırlı tuttuğum bu incelemeyi, sendikal hakların somut anayasal özneleri ve maddi içerikleri konusunda “madde” biçiminde önerilerde bulunmak yerine, her birinin uluslararası ve ulusalüstü sözleşmelere ve denetim organlarının yerleşik kararlarına uygun bir yaklaşım ve içerikle güvenceye alınmasında göz önünde tutulması gereken temel ilkeler konusundaki görüş ve önerilerimi sunacağım.

Bazılarının, ‘yeni’ Anayasanın genel ve madde gerekçelerinde yer alması gerektiğini düşündüğüm bu “ilkesel öneriler”den öncelik taşıyanlar şunlardır:<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Sendikal hak ve özgürlükler konusundaki bu önerilerin, UÇÖ’nün onaylanan 87 ve 98 sayılı sözleşmelere ve denetim organlarının yerleşik kararlarına dayanması nedeniyle, Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı’nın sendikal haklara ilişkin 5. ve 6. maddelerinin onay kapsamı dışında tutulmuş olmasının, bu alandaki anayasal ve yasal düzenlemeler yönünden pratik bir önem taşımadığı ve

- Sendikal hakların tümü için yasa koyucunun ve kamu yetkililerinin değil, hak öznelerinin bireysel ve toplu iradesinin üstünlüğünü temel alan *özgürlük ilkesi* benimsenmelidir. Anayasal düzenlemeye; bu ilkeyle çelişmeyen, hak öznelerine güven duyan, hakların özgür kullanımını doğrudan yada dolaylı olarak engellemeyen, kamu yetkililerinin açık yada örtük karışmasına olanak vermeyen, her üçü için hak özneleri ve örgütlerinin özgür iradesinin yerine geçmeye hevesli olmayan, sonuç olarak hakların özüne dokunarak başkalaştırma amacı taşımayan bir yaklaşım temel olmalıdır.
- Evrensel ve bölgesel ölçeklerde benimsenen ve uygulanan yerleşik bir ilke olarak, hem insan haklarının ve özellikle bazı kişi haklarının sendikal haklarla ve hem de sendikal hakların kendi içinde ve birbiriyle *bölünmezliği, bütünselliği ve karşılıklı bağımlılığı ilkeleri* benimsenmelidir.
- Hak öznelerinin, gerekli ve yararlı gördüğü her düzeyde, türde / nitelikte sendikal örgütlenmesi sınırlandırılmamalıdır. Sendika özgürlüğünün ayrılmaz parçası olan sendika çokluğu ilkesinin, hak öznesi bireylerin ve örgütlerin özgür iradesi dışında hiçbir sınırı olmamalıdır.
- Özgürlük ilkesi gereği, sendikal hakların içerik ve kullanılması konusunda *ayrıntıcı, tepkici ve karışmacı yaklaşım* bırakılmalı, öznelerin ve örgütlerin *bağımsızlık ve özerkliği* anayasal güvenceye bağlanmalıdır.
- Sendikal hakların özneleri, özellikle küreselleşmenin olumsuz etkilediği yoksullar, işsizler, emekliler gibi dar anlamda “bağımlı çalışanlar” kavramının kapsamında olmadığı düşünülen –ve bu gerekçeyle örgütlenmeleri kamu yetkilileri ve hatta yargı organlarıncı engellenen– kişi kesimlerini de kapsayacak biçimde genişletilmelidir. Daha açık bir deyişle, “*emeğe bağlı hakları kullanan yada eylemli olarak kullanmasa da yararlanmayı sürdüren kişiler*” de, sendika ve toplu sözleşme ile grev hakkını da kapsamak üzere barışçı toplu eylem haklarının anayasal özneleri olmalıdır.
- Sendikal eylem ve etkinlikler; ne dar anlamda “çalışma ilişkileri” alanı ve ne de “üyeler” ile sınırlı tutulmalıdır. Sendikalı olup olmadıklarına bakılmaksızın tüm çalışanları, emeğe bağlı hakları kullanan ve / yada doğrudan kullanmaksızın yararlanan kişileri ve örgütlerini doğrudan yada dolaylı etkileyen düzenleme, politika ve uygulamalara karşı kullanılması, gerektiğinde formel yada informal oluşumlarla ortak hareket edilmesi engellenmemelidir.
- Sendika kurma hakkı için –2001’de– öngörülen “özel sınırlama nedenleri” kaldırılmalı; sendika hakkına yasayla getirilecek sınırlamaların Anayasa’ya aykırılık denetimi, toplu sözleşme ve grev haklarını da kapsayan tüm temel hak ve özgürlüklerin bağlı olduğu, koşulları ulusalüstü hukukta belirlenen sınırlama rejimi çerçevesinde yapılmalıdır.
- Toplu iş sözleşmesi hakkı; konu, düzey ve tür yönlerinden *gönüllü ve özgür toplu pazarlık* ilkelerine uygun olarak düzenlenmeli; özneleri yönün-

---

çekincelerin de, önerdiğim yaklaşım ve içerikte bir anayasal düzenlemeye engel olmadığı unutulmamalıdır.

den, “devlet adına otorite işlevleri yerine getiren kamu görevlileri” dışında kalan kamu görevlilerini de kapsamak üzere güvenceye alınmalıdır.

- Grev hakkının “yasal” kullanımını, salt toplu iş sözleşmesi imzalanması süreciyle sınırlı tutan kurallar konulmamalı, bu süreç dışında *barışçı* grev ve toplu eylemlere başvurulmasını “hukuk dışı” olmaktan çıkarıp açıkça güvenceye alan düzenleme yapılmalıdır. “Devlet adına otorite işlevleri yerine getiren kamu görevlileri” dışında kalan kamu görevlilerinin grev hakkı açıkça anayasal güvenceye bağlanmalıdır. Erteleme, yasal grev hakkını ortadan kaldıran bir müdahale niteliği taşımaktan ve zorunlu hakem organ(lar)ı da, anayasal kurum(lar) olmaktan çıkarılmalıdır.
- Usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası antlaşmaların iç hukuk alanındaki doğrudan etkisi ve kendiliğinden uygulanması sorunu, hem içerik olarak ve hem de özellikle yargı organlarının anayasal yükümlülüğü yerine getirmekten kaçınmalarına olanak tanımayan bir açıklıkla, özellikle denetim organlarının yerleşik kararlarına yollama yapılarak yeniden düzenlenip çözüme bağlanmalıdır.
- Anayasal bireysel başvuru hakkının kapsamı, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve protokollerinin güvencesindeki haklarla sınırlı tutulmaksızın, tüm anayasal insan haklarını kapsamak üzere genişletilmelidir.
- Ulusalüstü sözleşmelere ve içtihatlarla aykırılığı uluslararası denetim organlarının kararlarıyla kesinleşen yasal ve yönetsel tüm düzenlemelerin değiştirilmesi sağlanmalı ve özellikle kısa süre içinde uyum sağlayan düzenleme yapılması zorunlu tutulmalı; ihlal mağdurlarına ödenen tazminatla uyum sağlama yükümlülüğünün yerine getirilmiş sayılmayacağı belirtilmelidir.

Yukarıdaki ilkeler, aslında ulusalüstü sözleşmelerin güvenceye bağladığı kurallar ile denetim organlarının inceledikleri yasal düzenlemeler ve ihlal yakınmaları dolayısıyla oluşturdukları yerleşik kararlarından yapılan bir özettir. Bu ilkeler gerçekten benimsendiğinde ve sendikal hakların –duruma göre genel yada madde- gerekçeleri olarak ‘yeni’ Anayasa’ya yazıldığında, bunlarla uyumlu maddeleri kaleme almak hiç de zor olmayacaktır.

## KAYNAKÇA

Aktay, Nizamettin (2010) “TBMM’nin Kabul Ettiği Anayasa Değişikliklerinin Çalışma Hayatına Muhtemel Etkileri (2010)”, *Mercek* (Özel Sayı, Anayasa Değişiklikleri), (59).

Bureau international du Travail (BIT) (1953) *Septieme rapport de l’Organisation internationale du travail aux Nations Unis*, Genève: Publications du BIT.

BIT (1958a) *Compte rendu des travaux*, CIT, 42<sup>e</sup> session, Genève: Publications du BIT.

BIT (1958b) *Bulletin officiel*, Vol. XLI, No: 4, Genève: Publications du BIT.

BIT (1977a) Conférence internationale du Travail, 63<sup>e</sup> session 1977, *Rapport de la Commission d’expert pour l’application des conventions et recommandations*, Genève: Publications du BIT.

BIT (1977b) *Compte rendu des travaux*, CIT, 63<sup>e</sup> session, Genève: Publications du BIT.

- BIT (2009) Conférence internationale du Travail, 98e session, 2009, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (articles 19, 22 et 35 de la Constitution)*, Conférence internationale du Travail, 98e session, 2009, Troisième question à l'ordre du jour: Informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1A), Rapport général et observations concernant certains pays, Genève, Première édition 2009, Genève: Publications du BIT.
- BIT (2010) Conférence internationale du Travail, 99e session, 2010, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (articles 19, 22 et 35 de la Constitution)* Troisième question à l'ordre du jour: Informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1A) Rapport général et observations concernant certains pays, Bureau international du Travail, Genève: Publications du BIT.
- BIT (2011) Conférence internationale du Travail, 100<sup>e</sup> session, 2011, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, Troisième question à l'ordre du jour: Informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1A), Rapport général et observations concernant certains pays, *Première édition*, Genève: Publications du BIT.
- BIT (2012) Conférence internationale du Travail, 102<sup>e</sup> session, 2012, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (articles 19, 22 et 35 de la Constitution)*, Troisième question à l'ordre du jour: Informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1A), Rapport général et observations concernant certains pays, Première édition 2012, Genève: Publications du BIT.
- BIT (2013a) Conférence internationale du Travail, 103<sup>e</sup> session, 2013, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (articles 19, 22 et 35 de la Constitution)*, Troisième question à l'ordre du jour: Informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1A), Rapport général et observations concernant certains pays, Première édition 2013, Genève: Publications du BIT.
- BIT (2013b) *La négociation collective dans la fonction publique: Un chemin à suivre*, Conférence internationale du Travail, 102<sup>e</sup> session, 2013, Etude d'ensemble relative aux relations de travail et à la négociation collective dans la fonction publique, Troisième question à l'ordre du jour: Informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (articles 19, 22 et 35 de la Constitution), Rapport III (Partie 1B), Genève: Publications du BIT.
- Demir, Fevzi (2010) "Anayasa Değişikliklerin Toplu İş Sözleşmesi Düzeni ve Sendikaların Geleceği Açısından Değerlendirilmesi", *Mercek* (Özel Sayı, Anayasa Değişiklikleri), (59).

- Demir, Fevzi (2011) “Anayasa Değişikliklerin Sendikaların Geleceği Açısından Değerlendirilmesi ve Alınması Gereken Önlemler”, *Türk-İş*, Dosya: Anayasa ve Emek, (392).
- Dereli, Toker (2010) “Yeni Anayasa Değişiklikleri ve Uluslararası Sendika Özgürlüğü Normları”, *Mercek* (Özel Sayı, Anayasa Değişiklikleri), (59).
- Ekonomi, Münir (1985) “2821 ve 2822 Sayılı Kanunların Uluslararası Normlara Uygunluğu”, *Gıda İşveren* (Özel Sayı), (185).
- Ekonomi, Münir (1986) “2821 ve 2822 Sayılı Kanunların Uluslararası Normlara Uygunluğu”, *2821 Sayılı Sendikalar Kanunu İle 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu’nun Uluslararası Normlara Uygunluğu*, Ankara: TİSK Yayını.
- Gülmez, Mesut (1985) “1961 Anayasası’nda Sendikal Hakların Oluşumu”, *Amme İdaresi Dergisi*, (18/3).
- Gülmez, Mesut (1986b) “Anayasa Tasarısında Çalışma İlişkileri”, *Amme İdaresi Dergisi*, 19 (1).
- Gülmez, Mesut (1988a) *Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye (UÇÖ / ILO Sözleşme ve İlkeleri)*, No: 223, Ankara: TODAİE Yayını.
- Gülmez, Mesut (1988b) “Sözleşmeli Personel, Anayasa ve Uluslararası Kurallar”, *Amme İdaresi Dergisi*, 21 (4).
- Gülmez, Mesut (1989) “87, Türkiye’yi Üye Devlet Olarak Bağlar”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, (105).
- Gülmez, Mesut (1990a) “12 Eylül’den Günümüze ILO Denetim Organları Önünde Türkiye (Yasal Boyut)”, *Cahit Talas’a Armağan*, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayını.
- Gülmez, Mesut (1990b) “Avrupa Sosyal Şartı’na Genel Bir Bakış ve Türkiye”, *İnsan Hakları Yıllığı*, (12).
- Gülmez, Mesut (1990c) “Kırkıncı Yılında, 98 Sayılı ILO Sözleşmesi Üzerine Prof. Dr. Cahit Talas ile Bir Söyleşi”, *Cahit Talas’a Armağan*, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayını.
- Gülmez, Mesut (1990d) “98 Sayılı Sözleşme Uygulaması ve Türkiye (1): 1955-1980”, *Amme İdaresi Dergisi*, 23 (3).
- Gülmez, Mesut (1990e) “98 Sayılı Sözleşme Uygulaması ve Türkiye (2): 1980-1990”, *Amme İdaresi Dergisi*, 23 (4).
- Gülmez, Mesut (1994) “İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi’nin Hazırlık Süreci ve 11. Madde”, *İnsan Hakları Yıllığı*, (16).
- Gülmez, Mesut (1995) “Anayasa Değişikliği ve Memur Sendikacılığı”, *Amme İdaresi Dergisi*, 28 (4).
- Gülmez, Mesut (1999) “1995 Anayasa Değişiklikleri ve Sendikal Haklar”, *Amme İdaresi Dergisi*, 32 (1).
- Gülmez, Mesut (2001a) “Tartışma”, *Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, 9-13 Ocak 2001, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını.
- Gülmez, Mesut (2001b) “Aykırılıklarla Dolu Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası”, *Amme İdaresi Dergisi*, 34 (3).

- Gülmez, Mesut (2002a) *Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku, 788'den 4688'e, 1926-2001*, No: 309, Ankara: TODAİE Yayını.
- Gülmez, Mesut (2002b) "Uyum Düzenlemelerinin Üvey Evladı: Sendikal Haklar", *Anayasa ve Uyum Yasaları*, Açık Oturum, 13-14 Aralık 2002, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını.
- Gülmez, Mesut (2004a) *Birleşmiş Milletler Sisteminde İnsan Haklarının Korunması*, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, Mayıs.
- Gülmez, Mesut (2004b) "Anayasa Değişikliği Sonrasında, İnsan Hakları Sözleşmelerinin İç Hukuktaki Yeri ve Değeri", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (54).
- Gülmez, Mesut (2005a) *Sendikal Haklarda Uluslararası Hukuka ve Avrupa Birliğine Uyum Sorunu*, "AB'ye Sosyal Uyum Süreci" Dizisi, No: 1, Birinci Baskı, Ankara: Belediye-İş Yayını.
- Gülmez, Mesut (2005c) "Anayasa Değişikliği Karşısında Sendikal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmelerin İç Hukuktaki Bağlayıcılığı", *Ekonomik ve Sosyal Temel Haklar Kapsamında Sendikal Haklar, Sosyal Güvenlik Hakkı ve Sağlık Hakkı Sempozyumu* içinde, Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu, 8-9 Ekim 2004, Dedeman Oteli, No: 49, Ankara: DİSK Yayını, Şubat.
- Gülmez, Mesut (2005d) "İnsan Hakları Uluslararası Sözleşmelerinin İç Hukukta Doğrudan Uygulanması", *İnsan Hakları Uluslararası Sözleşmelerinin İç Hukukta Doğrudan Uygulanması*, (Anayasa md. 90 / son), Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını.
- Gülmez, Mesut (2008) "Sendika Hakkı, Toplu Sözleşme ve Grevi de İçeren Toplu Eylem Haklarını Kapsar mı?", *Çalışma ve Toplum*, (18/3).
- Gülmez, Mesut (2010a) "Sendikal Hakların Bölünmezliği: Toplu Sözleşmesiz ve Grevsiz Sendika Hakkı Özünden Yoksundur", *Çalışma ve Toplum*, (26/3).
- Gülmez, Mesut (2010b) "İş Hukuku Öğretisi ve Madde 90 / Son Fıkra Sorunu", *Prof. Dr. Ali Güzel'e Armağan* (Editör: Talat Canbolat), Cilt I, İstanbul: Beta Yayını.
- Gülmez, Mesut (2012a) "Türkiye'de Sosyal Haklar: Sosyal Şart Açısından Anayasa'da Sosyal Devlet ve Sosyal Haklarda Uyum Sorunu", *Anayasal Sosyal Haklar (Avrupa Sosyal Şartı, Karşılaştırmalı Hukuk ve Türkiye)*, (Editör/Yayıma Hazırlayan: İbrahim Ö. Kaboğlu) içinde, İstanbul: Legal Yayını.
- Gülmez, Mesut (2012b) "Ulusüstü Hukuk ve Türkiye'de Sendikal Haklar", *Türk-Alman Uluslararası İş Hukuku Sempozyumu (Toplu İş Hukuku, Compliance)*, 23-24 Haziran 2011 içinde, Malatya: İnönü Üniversitesi Yayını.
- Gülmez, Mesut (2013a) *Sosyal Haklarsız 'Yeni' Anayasa mı? Eleştirel Gözle Emek ve Sermayenin Önerileri*, Ankara: Hatipoğlu Yayını.
- Gülmez, Mesut (2013b) "Uluslararası Sözleşmelerde Sosyal ve Sendikal Haklar ve Türkiye'nin Uyum(suzluk) Sorunu", *Sendikacılık Akademisi Ders Notları 2*, Ankara: Türk-İş Yayını.
- Gülmez, Mesut (2013c) "Örgütlenme Özgürsüzlüğü Cephesinde Yeni Bir Şey Yok! Olacağı da Yok!", *Çalışma ve Toplum*, (38/2).

- Gülmez, Mesut (2013d) “Sözleşmeler ‘Onay Kanunu’ İle Yürürlüğe Girmez, Bağlayıcılık Kazanmaz! Yargıtay 21. Hukuk Dairesi Kararı: Karar İncelemesi”, *Çalışma ve Toplum*, (36/1).
- Gülmez, Mesut (2013e) “Ulusalüstü Sözleşmelerin Doğrudan Uygulanması Sorunu: Çelişen İki Yargıtay Kararı, İş Hukuku Öğretisi ve Bir Öneri”, *Çalışma ve Toplum*, (38/3).
- Işıklı, Alpaslan (1986) *TİSK Raporlarına Yanıt*, Ankara: Türkiye Yol-İş Sendikası Yayını.
- Kutal, Metin (2010) “Toplu Pazarlık Sistemi Açısından Anayasa’da 5982 Sayılı Yasa İle Yapılan Değişiklikler”, *Mercek* (Özel Sayı, Anayasa Değişiklikleri), (59).
- Oğuzman, Kemal (1986a) “2821 Sayılı Sendikalar Kanunu İle 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu Hükümlerinin Milletlerarası Çalışma Teşkilatı (ILO) İlke ve Sözleşmelerine Aykırılığı İddiaları Konusunda Bir İnceleme”, *2821 Sayılı Sendikalar Kanunu İle 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu’nun Uluslararası Normlara Uygunluğu*, Ankara: TİSK Yayını.
- Oğuzman, Kemal (1986b) “2821 Sayılı Sendikalar Kanunu’nun Uluslararası Normlara Uygunluğu”, *İşveren*, (24/8).
- Tanör, Bülent (1997) *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, İstanbul: YKY Yayını.
- Tuncay, Can (2010) “Anayasanın İş Hukukuna İlişkin Bazı Maddelerinde Yapılan Değişikliklerin Değerlendirilmesi”, *Mercek* (Özel Sayı, Anayasa Değişiklikleri), (59).

## KEY PRINCIPLES OF EUROPEAN SOCIAL HUMAN RIGHTS

**Matti Mikkola**

Professor of Labour Law (Emeritus)

University of Helsinki and Friedrich Schiller Universität Jena (Germany)

**Abstract:** The presentation starts with the principles and key treaties of the social human rights of Europe, the European Convention on Human Rights and the European Social Charter, after which some background and value objectives will be discussed. It concludes with an overview of the functioning of the provisions of collective labour law.

### I. PRINCIPLES AND LEGAL SOURCES

Human rights are often understood as inalienable fundamental rights to which a person is inherently entitled simply because she or he is a human being. Human rights are conceived as *universal* (i.e. applicable everywhere) and *egalitarian* (i.e. the same for everyone), protecting primarily human dignity, freedom and the basic security of citizens. The 1948 UN Declaration of Human Rights was based on all these important principles of human rights, and on the idea of the *indivisibility* of all human rights. Civil, political, economic, social and cultural rights ('CP' and 'ESC' rights) were all included in one document. But let us consider what happened when the norms were made binding.

Both in the treaties of the Council of Europe and later of the United Nations, human rights were divided in two: defensive CP rights and more offensive ESC rights with separate supervisory systems. This followed the Anglo-American and Western understanding that civil rights are individual, binding and *directly applicable* rights, whereas social rights are collective policy principles and not directly applicable as such.

Such an understanding was criticised both by experts and representatives of socialist and Arabic countries. Finally, the World Conference on Human Rights concluded in 1993 that all human rights are universal, indivisible and *interdependent and related*. This statement was endorsed at the 2005 World Summit in New York.<sup>1</sup>

In my book *Social Human Rights of Europe* (2010) I have illustrated the period covering the division of rights as a boat, with two sides, two sails and a leaking prow.<sup>2</sup> Two important steps back to indivisibility were taken with the Additional Protocol No. 12 to the European Convention on Human

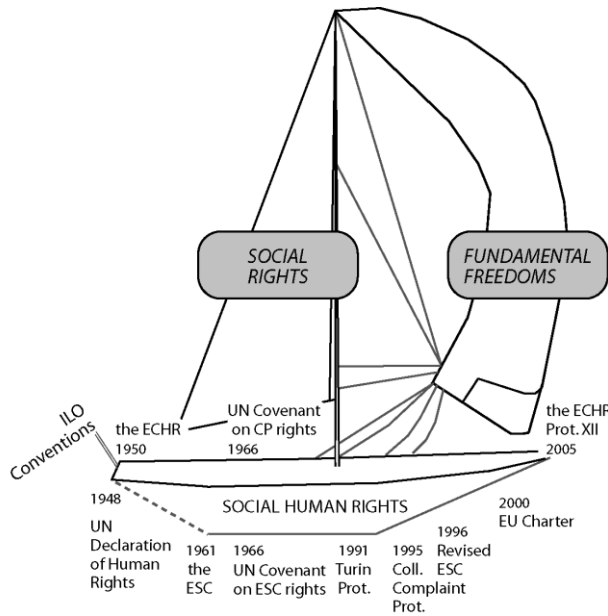
---

<sup>1</sup> Vienna Declaration and Programme of Action 1993. World Summit 2005 in New York in (para 121).

<sup>2</sup> Mikkola, Matti, *Social Human Rights of Europe*, 2010, p. 58.

Rights concerning non-discrimination (2005) and the European Union Charter (2009) on Fundamental Rights, which leads us to conclude that the problematic division of human rights is falling into the past.

Fig. 1. History of the Social Human Rights Treaties<sup>3</sup>



The Additional Protocol No. 12 to the ECHR on equal treatment, which came into force on 1 April 2005, will increase the overlapping of the two key human rights treaties - the European Convention of Human Rights (ECHR or the Convention) and the European Social Charter (ESC or the Charter) - but it might also give rise to further political debate about the indivisibility and interdependency of these two European “sister” treaties of human rights.

The first of these two European treaties, the ECHR, highlights principles of dignity, liberty, equal treatment and right to justice of citizens whereas the ESC, while overlapping with these principles, also promotes the inclusion of all people into the mainstream of society equal opportunities of all and solidarity both in offensive and defensive meaning, in distribution of increased welfare and in protection against unjustified restrictions. The ESC has an *additional collective element* aimed at promoting and protecting equal opportunities and well-being of people and ensuring the inclusion of all.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Nice declaration 2000 and the Lisbon treaty 2007 (in force 1.12.2009).

<sup>4</sup> See also: the General Comment 3 of the (UN Committee) CESCR (para 9) on steps “with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized” and (para 10) on the minimum core obligation to ensure the satisfaction of minimum essential levels of rights.

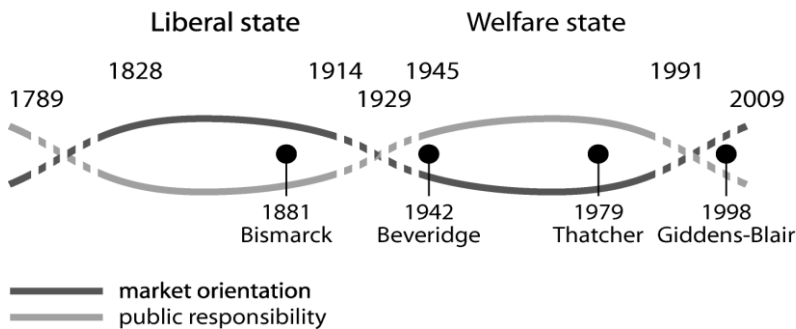
A contemporary synthesis for the purposes of defining human rights might thus consist of a common base of fundamental, universal and egalitarian CP and ESC rights, having an inalienable nature, whilst recognizing the special features of both types of rights. What concerns social rights the last mentioned means promotion also of the collective element.

## II. HISTORY AND RATIONALITY

Freedom rights have their origins in the liberal state and social rights in the welfare state. The old (1961) Social Charter functioned as a road map at the dawn of the European welfare states whereas the revised Social Charter (1996) could be understood as a collection of the common minimum standards for an integrated Europe.

The European continent is for the time being, however, facing heavy economic and political pressure from the new economic order of the world, in particular the globalisation of markets and the outcome of neoliberal thinking. I have described the present situation as a transitional period building up to something, but what that something is remains unclear as yet.

*Fig. 2. Dominating Ideologies, Transition and Actors of Social Policy<sup>5</sup>*



The long-lasting period of liberalism was followed by the creation of welfare states, which was in its most active phase between 1960 and 1990 in Western Europe and during the next two decades in the East. The whole continent has met the challenges of globalisation of markets and emergence of neo-liberal thinking, which started in the UK in 1980s, was adopted next by the post-communist countries in the 1990s and finally entered Western Europe from the mid-1990s on.

So far, transitions between cycles have been slow and fraught with grave consequences.

The transition from oligarchy and mercantilism to the golden period of liberalism started with the French revolution and continued in the form of

<sup>5</sup> Mikkola, Matti, *Social Human Rights of Europe*, 2010, p. 47.

sundry wars and popular uprisings over many decades. The transition from liberalism to the period of welfare states was accelerated by two world wars and a deep depression in between. In turn, the transition from welfare states towards neo-liberalism and competing states has already been in progress for a decade and a half, marked by both armed conflicts and severe economic fluctuations.

New ideas and their creators have been significant in paving the way for striking out in new directions.

The US sub-prime lending triggered the economic crisis in September 2008 and left no regional or local economy untouched. Indebted countries became even more indebted, while countries exporting investment products and services lost export markets. Economic activity fell in the USA and elsewhere, in Europe too, which led to losses in asset value, production, employment and welfare. Welfare states faced the greatest challenge in their history, in some cases leading them to the brink of protracted social instability.

Under our transitional circumstances the defensive profile of both civil rights and the social rights will be emphasised and their overlapping role stressed. One of the clearest examples concern rights to organise, to negotiate and to strike, areas in which both the controlling bodies of the CoE, the European Committee of Social Rights (the ECSR) and the European Court of Human Rights (the ECtHR) have been active lasting recent years.

### III. VALUE OBJECTIVES

In developing the case law there is a need for a constant balancing between several apparently polarised values. In the light of the previous definition of the contemporary understanding of human rights, however, they should all be given equal weight.

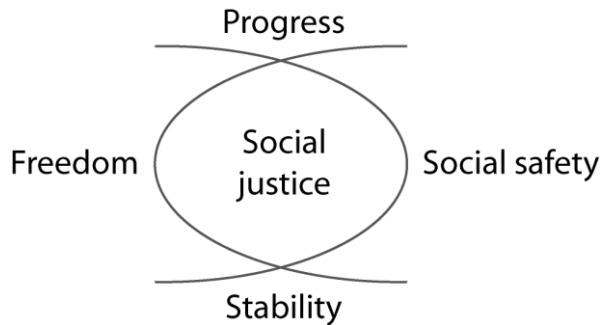
Freedom must not be understood as total liberty which fails to respect the rights of others but freedom in the framework of the legal order, the interests of the whole population and proportionality. Neither must the social and welfare rights be understood as being some kind of outer island remote from the society and economy of the state concerned.

Whether at the societal or individual level, the optimal situation is one where basic freedoms and flexibility, as well as solidarity and security, can be guaranteed simultaneously.

For the simultaneous fulfilment of these two value objectives, a basic prerequisite is that they are not mutually exclusive. On one hand, basic freedoms are no substitute for safety, or efforts in solidarity to satisfy that need. On the other hand, fundamental freedoms are not to be restricted in the name of solidarity, but to be respected in full. In general, neither one is to be restricted unless their exercise violates national security, public health, public interest or the rights and freedoms of others or progress in general, which is provided by both the Charter (Article G) and the Convention (Article 8§2). In this respect, *social justice* could be understood as a situation where

both freedom and solidarity are accorded equal respect. That could be considered as distinguishing an area of *sustainable social justice*.

Fig. 3. Optimal combination of values<sup>6</sup>



In social justice both the basic freedoms and social safety of citizens are attained simultaneously. Neither cancels out the other. Social justice brings about stability in society, but does not prevent society's progress. The more expansive the common ground covered by the two value objectives, the better the society is to live in.

The Finnish philosopher *Pekka Himanen* and his Spanish colleague, the philosopher and social scientist *Manuel Castells*, have summarised the requirements of basic freedoms and solidarity as *creativity* and *caring for the safety of others*. They call the overlapping area of these value objectives *the sphere of well-being*, which is where the capacities of each individual support the development of society.<sup>7</sup> The sphere of well-being lays the foundation for what they called the "*Finnish dream*", as opposed to the vicious cycle of globalisation.<sup>8</sup>

#### IV. COLLECTIVE RIGHTS OF WORKERS

The *Freedom of association* (Art 11 of the ECHR) and the *right to organise* (Art 5 of the ESC) were not synonyms but in recent years their contents have been converging in the case law of the European Court of Human Rights (the ECtHR) and the European Committee of Social Rights (the ECSR). Both include for the time being the right to associate and act freely, the right to guard one's own interest, to negotiate and to act collectively, when necessary in protection of the rights of the workers. Here the two key treaties and their case law differ little.

<sup>6</sup> Mikkola, Matti, *Social Human Rights of Europe*, 2010, p. 17.

<sup>7</sup> Castells, M.- Himanen, P. *The Information Society and the Welfare State: The Finnish Model*, 2002.

<sup>8</sup> Himanen, P, and Castells, M, interview in the newspaper Helsingin Sanomat, 29.3.2007.

Viewed historically, the ECSR has led the development of the case law. The key interpretations were arrived at already at the beginning of 1970s.

The *Schmidt and Dahlström* case (1976) was the important case of the ECtHR to clarify the content of the freedom of association but it took several decades for the Court to take the crucial steps and fully recognise the collective rights of workers. Here the ground-breaking case was *Demir & Baykara* in the year 2008. To-day we may state that the right to organise and to guard the interests of workers is a widely recognised and functioning part of the hard core of European human rights.<sup>9</sup>

Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his or her interests. With this intention Article 11§1 of the *Convention* ensures the workers:

- 1) the freedom to organise and to make their own rules but also the right to join or not to join a union;
- 2) the right to act freely, to guard the interests of the members and the right to be heard (*Schmidt – Dahlström* 1976); and
- 3) the right to negotiate, to enter into collective contracts and the right to collective action (*Demir and Baykara* 2008).

In the case *Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey*, the Court further developed its case law in relation to the right to strike over the following questions: 1) who is the victim under Article 11, 2) what is the right to strike of civil servants and 3) what are the conditions for restricting a strike?

In this case, the government had interfered in the civil servants planned demonstration and strike action with a blanket ban of such activities and had handed down disciplinary sanctions against members of the board of the applicant trade union.<sup>10</sup>

Article 5 of the Social Charter protects in even more detail workers' right to organise by providing:

- 1) the *Freedom of association*, but the state is allowed a statute on reasonable minimum membership requirement and possible restrictions are enforceable with respect to the police and prohibition for armed forces;
- 2) the right to *choose members* and representatives;
- 3) the right to *affiliate* nationally and internationally;
- 4) the right to *act freely* and to choose its representatives;
- 5) the right to *access to the working place* of union officers;
- 6) the right to *protection of members* against retaliatory measures;<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> See also: Kaya and Seyhan v. Turkey, Judgment of 15.09.2009 and Şişman and Others v. Turkey, Judgment of 27.09.2011.

<sup>10</sup> Enerji Yapı Yol-Sen v. Turkey, Judgment 21 April 2009, pp. 4-5.

<sup>11</sup> See also: Akat v. Turkey, Judgment 20 September 2005, where the applicants Alleged that their posts had been transferred because of their trade union members-

- 7) the right to *join or not to join* the union; and
- 8) organisation clauses are accepted but *not the closed shop* clause.

## V. SOCIAL DIALOGUE AND RIGHT TO COLLECTIVE ACTION UNDER THE ESC

In the Charter the key provision for guarding the collective rights of workers is Article 6. The article includes standards for social dialogue with a right to pursue collective action included:

- 1) the right to joint consultations;
- 2) the right to bargain collectively;
- 3) an obligation to mediation or voluntary arbitration; and
- 4) the right to collective action.

The right to collective action under Article 6§4 has been understood to guarantee the right to strike granted to any employee, unionised or non-unionised. This provision was the first to explicitly recognise the right to strike in an international convention. It is one of the most significant provisions of the Charter and has generated important case law, which has paved the way not only for the Convention but also for other international treaties and their case law.

As for the ILO, there the right to strike has developed on the basis of the Convention no. 87 as a labour union right to advance employees' socio-economic interests. The EU Charter of Fundamental Rights (2007) further defines strike as a fundamental right of employees of the European Union (Art. 28).

Article 6§4 of the ESC defines strike as a human right and makes it part of the Charter's hard core. Any law that authorises a national judge to determine whether recourse to strike is "premature", is not in conformity with Article 6§4.<sup>12</sup>

Both key legal instruments, the Convention (Art 11§2) and the Charter (Art. G), regulate the possibility of *restrictions* of these rights, if vital public or private interest requires i.e. if the following three conditions are met simultaneously. Firstly, the restriction must be *provided in law*, which 1) should be a clear and concrete norm of a statute, or 2) clearly regulated by the collective agreement, 3) by general case law or 4) by generally accepted doctrine. Secondly, the restriction must be *necessary in a democratic society* in the sense that it concerns *essential services* (services of general economic interest and social services of general interest i.e. essential social and healthcare provision) and guarantees their minimum level of provision (*minimum service*). The state may also legislate on a reasonable *advance notice period* before col-

---

hip. No violation of Article 11, but the Court was not satisfied that the transfers constituted a constraint or an infringement affecting the very essence of their right to freedom of association, or that they would be prevented from engaging in trade union activity in their new posts or places of work.

<sup>12</sup> *Conclusions XVII-1*, Netherlands, p. 319.

lective action starts and a *cooling-off period* to make space for settling the labour dispute.

The third condition is that the restriction has a *justifiable reason* to consider: 1) rights and freedoms of others or 2) public interest or 3) national security or 4) public health or 5) morals.

While allowing exceptions, the interpretation of all these three conditions should be narrow. Economic reasons are not mentioned under the third condition and are alone thus not justified (i.e. sufficient) reasons for restrictions.

## VI. JUSTIFIABILITY AND DIRECT APPLICABILITY

Some of the European states' constitutions allow for the direct application of the human rights, in particular if the international norms are clear and substantive enough. These constitutions are described as monoist. Dualist and mixed versions also exist.

Article 1 of the ECHR stipulates that the contracting parties (states) shall secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in section I of the Convention i.e. the fundamental rights of dignity, justice and freedom. Furthermore under Article 46 the states undertake to abide by the final judgment of the Court in any case to which they are parties, which clarifies the normative effect of the case law as well. It has long been the tradition to respect in particular the last mentioned undertaking.

The direct applications of the Social Charter proceeded, however, slowly. The first applications at national level took place back in the 1980s, but, on larger scale, only after the Charter became an effective legal instrument in 1994.

The Supreme Court of *the Netherlands* was the first to decide on the direct applicability of the Charter as a basis for judgment. It held Articles 6§4 and 31 (Art. G in the Revised Charter) to be directly applicable in the country on the grounds of their wording and on Article 93 of the Constitution of the Netherlands.<sup>13</sup>

The Supreme Court of *the Netherlands* deliberated that the 1983 collective action of the railwayworkers could be considered as a measure towards attaining the right to negotiate. The collective action was aimed at solving a dispute of interest and was within the scope of application of Article 6§4 of the ESC.

On the basis of the Supreme Court's decision, it may be concluded that the courts of the Netherlands must take account of the provisions of the Charter in the evaluation of strikes, at least in the private sector. In practice, the requirement may have been respected only partially.<sup>14</sup>

The *Belgian* Supreme Administrative Court, Conseil d'État, based its decision to overturn an administrative sanction partly on Article 6§4 of the So-

---

<sup>13</sup> The Supreme Court of the Netherlands (Hoge Raad), 30. May 1986, NY 1986/688.

<sup>14</sup> Gori, G, The protection of social rights in Europe: changes and challenges, OVS Press.

cial Charter. The sanction was viewed as excessively restricting the workers' right to strike.<sup>15</sup> The Belgian Court of Arbitration (Court d'Arbitrage) has also made a decision that permitted the direct application of Articles 5 and 6.<sup>16</sup> Similarly, it has permitted the direct application of Article 13.<sup>17</sup>

The decision of the Supreme Court of *Norway*, concerning the overturning of the obligation to organise, evoked Article 5 of the Social Charter, which the ECSR has held to be prohibiting such obligations.<sup>18</sup>

On several occasions, the *Finnish* Administrative Courts have held Article 13 of the Charter to be a directly applicable provision.<sup>19</sup>

The Supreme Administrative Court of *Sweden* also evoked Article 13 in a decision to change a previous decision that had denied two persons seeking refugee status the right to a minimum income.<sup>20</sup>

The 1984 decision of the Federal Labour Court of *Germany* consolidated the binding nature of the Charter's obligation on national courts whenever they were to decide on a labour dispute that had no legal grounds in Germany's legislation. The Charter was thus made into a directly applicable secondary source of law. In addition, the Federal Supreme Administrative Court of Germany has also inferred that despite the Social Charter's international law character, its obligations must be taken into account in the exercise of administrative discretion.<sup>21</sup>

The *Italian* Constitutional Court and regional courts have evoked the Charter frequently in the interpretation of national legislation. The Constitutional Court has made reference to:

- Article 8 when evaluating whether the non-entitlement of domestic workers to maternity leave is compatible with the requirements of the constitution;<sup>22</sup>
- Article 15 when requiring development of the right to a pension of persons with disabilities<sup>23</sup>; and
- Article 24 when requiring a strengthening of the period of notice of persons with disabilities.<sup>24</sup>

<sup>15</sup> Conseil d'Etat (VI ch.), 22 Mar. 1995, Henry, No 52424, A.P.T. (1995) at 228.

<sup>16</sup> Cour d'Arbitrage, No 62/93, 115 July 1993, M.B. 5/08/1993.

<sup>17</sup> Cour d'Arbitrage, No 43/93 of 22 Apr. 1998, M.B., 29 Apr. 1998.

<sup>18</sup> Av. Norwegian People's Aid, Supreme Court judgement of 9 Nov. 2001.

<sup>19</sup> Scheinin, M., Ihmisoikeudet Suomessa (Human Rights in Finland).1991, pp. 27-30 and pp. 170-171; Gori, G., Domestic Enforcement of the European Social Charter: The Way Forward in Social Rights in Europe (ed. De Burga, G. – De Witte, B.) 2005, pp. 69-88.

<sup>20</sup> Högsta förvaltningsdomstol, No. 4642/1989.

<sup>21</sup> BAGE 46, 350.

<sup>22</sup> Italian Constitutional Court, Judgment No. 86/1994.

<sup>23</sup> Italian Constitutional Court, Judgment No. 163/1993.

<sup>24</sup> Italian Constitutional Court, Judgment No. 46/ 2000.

Decisions of the regional courts of Italy have included references to Article 3, 4, 11 and 12 in cases of prohibiting non-adherence to a minimum wage.<sup>25</sup>

The Social Charter has thus gained a foothold in the application of the law of several states which are parties to the Charter. Initially, it was applied nationally only in the West European countries, but in 2003, the Constitutional Court of *Romania* made decisions with references to Articles 1, 21, 29 and E of the Charter.<sup>26</sup>

## LITERATURE

### Books, articles

*Castells, M.- Himanen, P.* The Information Society and the Welfare State: The Finnish Model. 2002.

*Gori, G.*, Domestic Enforcement of the European Social Charter: The Way Forward in Social Rights in Europe (ed. *De Burga, G. – De Witte, B.*) 2005.

*Himanen, P, and Castells, M.*, interview in the newspaper Helsingin Sanomat 29.3.2007.

*Mikkola Matti*, Social Human Rights of Europe 2010.

*Scheinin, M.*, Ihmisoikeudet Suomessa (Human Rights in Finland), 1991.

### Official publications

European Convention of Human Rights, 1950.

European Social Charter 1961 (revised in 1996).

CESCR General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations 14.12.1990.

Vienna Declaration and Programme of Action 1993.

Nice declaration 2000.

World Summit 2005 in New York.

Treaty of Lisbon 2007 (in force 1.12.2009).

### Care law of the ECSR

Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights, September 2008.

### Case law of the ECtHR

Fact sheet: Trade Union Rights, July 2013.

*Akat v Turkey*, Judgment 20 September 2005.

*Enerji YAPI-YOL. SEN v. Turkey*, Judgment 21 April 2009.

*Kaya and Seyhan v. Turkey*, Judgement of 15.09.2009.

*Şişman and Others v. Turkey*, Judgment of 27.09.2011.

---

<sup>25</sup> Regional Administrative Court (TAR) Emilia Romagna, judgment No. 272/2002, para 3.2; TAR Sardinia, judgments Nos. 659 and 660/2003; TAR Sicily, judgment No. 79/2004, para 5. 3.

<sup>26</sup> Decisions of the Romanian Constitutional Court Nos. 24/2003, 25/2003, 108/2003, 351/2003.

# **THE RIGHT TO ORGANISE AND ENGAGE IN COLLECTIVE ACTION WITHIN THE FRAMEWORK OF THE COUNCIL OF EUROPE**

*Colm O'Cinneide*

*Reader in Law, UCL*

*General Rapporteur, European Committee on Social Rights\**

## **INTRODUCTION**

This paper analyses the interpretation given to the rights to organise and to engage in collective action within the framework of the Council of Europe, with specific reference to the comprehensive standards set out in the European Social Charter (ESC), which remains the leading European instrument in the field of social rights. Passing reference is also made to the relevant case-law of the European Court of Human Rights (ECrHR) in this respect, which increasingly is influenced by and mirrors the requirements of the ESC. Taken together, these two instruments set out a comprehensive framework of minimum standards which has the potential to serve as an effective bulwark against the gradual erosion of workers' rights to organise and take collective action. In what follows, particular reference is made to the ESC and ECHR standards that relate to workers in the public sector, in light of ongoing debates in Turkey and elsewhere about the rights of civil servants in particular to engage in collective bargaining processes.

## **I. THE EUROPEAN SOCIAL CHARTER**

Adopted in 1961,<sup>1</sup> the European Social Charter was intended to stand together with the European Convention on Human Rights in protecting human rights in Europe. Just as the Convention was designed to ensure respect for fundamental civil and political rights, the Charter was intended to ensure that the member states of Europe also respected basic economic and social rights. However, the Social Charter has at times been overshadowed, both by the Convention and by the social aspects of European Union law. This has been the result of a number of factors. Social rights have become increasingly marginalised within European political and legal debates since the 1970s: the rights recognised in the Charter are often now seen as optional extras in an era of globalization, neo-liberalism and free markets. The

---

\* Any views expressed here are personal to the author.

<sup>1</sup> The European Social Charter was signed by thirteen member States of the Council of Europe in Turin on 18 October 1961 (CETS n° 35; 529 UNTS 89). It entered into force on 26 February 1965, after the number of 5 ratifications was attained.

Charter has also lacked exposure, both among lawyers and among the wider population.

However, a process of 'revitalisation' of the Charter was launched by the Council of Europe Ministerial Conference on Human Rights held in Rome in November 1990.<sup>2</sup> The objective of this process was to breathe new life into the Charter. Subsequently, the Turin Protocol in 1991 clarified and strengthened the role of the European Committee on Social Rights (ECSR), formerly the Committee of Independent Experts, which provides a legally-binding interpretation of the Charter through its jurisprudence. In 1995, an Additional Protocol to the European Social Charter was adopted, which established a 'collective complaint mechanism':<sup>3</sup> this allows NGOs with an international standing which are registered with the Council of Europe, as well as national employer and trade union federations, to lodge a collective complaint with the ECSR alleging a breach of the Charter on the part of a State which has ratified the Additional Protocol. In 1996, agreement was also reached on a Revised European Social Charter, which extends and deepens the list of social rights protected by the Charter mechanism.<sup>4</sup>

Compliance with the Charter is monitored by the ECSR through a process whereby State Parties submit periodic reports to the Committee, setting out the steps they are taking to give effect to their obligations under the Charter. The ECSR adopts conclusions on the reports submitted by the States, making a finding either of conformity or non-conformity, or deferring a conclusion until additional information can be obtained. In adopting its conclusions, the ECSR frequently uses information from a wide variety of sources, including the International Labour Organisation (ILO), domestic NGOs, employers' organisations and trade unions.<sup>5</sup> These conclusions in turn are submitted to the Governmental Committee, which is made up of civil servants representing each State Party: this Committee's role is to select particular conclusions of the ECSR which deserve particular comment from the Committee of Ministers of the Council of Europe, where national ministers sitting collectively can adopt recommendations addressed to individual States or resolutions.

This process lacks any formal judicial finding of a violation, unlike the case with the European Convention on Human Rights. However, the conclusions of the ECSR are legal findings of conformity or non-conformity, and therefore the ECSR's conclusions over the years add up to an authoritative

---

<sup>2</sup> See David Harris, "A Fresh Impetus for the European Social Charter", 1992, 41, *International and Comparative Law Quarterly*, p. 659.

<sup>3</sup> CETS n° 158, opened for signature in Strasbourg on 9 November 1995. See Robin Churchill and Urfan Khaliq, "The Collective Complaints System of the European Social Charter: An Effective Mechanism for Ensuring Compliance with Economic and Social Rights?", 2004, 15 *European Journal of International Law*, pp. 417-456.

<sup>4</sup> CETS n° 163, opened for signature in Strasbourg on 3 May 1996. The Revised European Social Charter entered into force on 1 July 1999.

<sup>5</sup> This is done in accordance with article 24 of the Charter. In addition, it is provided that one representative of the ILO sits as an observer in the ECSR's meetings.

case-law on how the Charter should be interpreted and applied. In addition, the ECSR's decisions in collective complaints, which reach the Committee from State Parties which have ratified the 1995 Additional Protocol to the ESC, also help to clarify the scope and content of the Charter rights.

A State Party can select which of the specific guarantees set out in Part II of the Charter will be legally binding upon it, subject to certain minimum requirements – states must accept to be bound by a certain minimum number of the 'core' requirements. Virtually all member states have committed themselves to respect a series of social rights as set out in Part II, including the guarantees contained in Article 5, which protects the right of workers and employers to organise, and Article 6, which protect the right to bargain collectively – Greece and Turkey remain the two major exceptions.

### **1. Article 5 ESC - The Right to Organise**

Employers and workers have the right to form national or international associations for the protection of their economic and social interests.

*“With a view to ensuring or promoting the freedom of workers and employers to form local, national or international organisations for the protection of their economic and social interests and to join those organisations, the Contracting Parties undertake that national law shall not be such as to impair, nor shall it be so applied as to impair, this freedom. The extent to which the guarantees provided for in this article shall apply to the police shall be determined by national laws or regulations. The principle governing the application to the members of the armed forces of these guarantees and the extent to which they shall apply to persons in this category shall equally be determined by national laws or regulations.”*

Article 5 ESC guarantees workers' and employers' right to organise. This covers not only workers in activity but also persons who exercise rights resulting from work (such as pensioners, unemployed persons).<sup>6</sup>

#### **a. Formation and Organisation of Trade Unions**

Trade unions and employer organisations must be free to organise without prior authorisation, and initial formalities such as declaration and registration must be simple and easy to comply with. If fees are charged for the registration or establishment of an organisation, they must be reasonable and designed only to cover necessary administrative costs.<sup>7</sup> Requirements as to minimum numbers of members comply with Article 5 if the number is reasonable and presents no substantial obstacle to the founding of organisations.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> *Conclusions I*, Statement of Interpretation on Article 5, p. 31; *Conclusions XVII-1*, Poland, p. 375.

<sup>7</sup> *Conclusions XV-1*, United Kingdom, p. 628.

<sup>8</sup> *Conclusions XIII-5*, Portugal, p. 172.

### **b. The Right to Join or Not to Join a Trade Union**

Domestic law must guarantee the right of workers to join a trade union and make provision for adequate sanctions and remedies where this right is not respected. Trade union members must be protected from any harmful consequence that their trade union membership or activities may have on their employment, particularly any form of reprisal or discrimination in the areas of recruitment, dismissal or promotion because they belong to a trade union or engage in trade union activities. Where such discrimination occurs, domestic law must make provision for compensation that is adequate and proportionate to the harm suffered by the victim.<sup>9</sup>

Furthermore, no worker may be forced to join or remain a member of a trade union. Any form of legally compulsory trade unionism is incompatible with Article 5.<sup>10</sup> The freedom guaranteed by Article 5 is the result of a choice and such decisions must not be taken under the influence of constraints that rule out the exercise of this freedom. The same rules apply to employers' freedom to organise.<sup>11</sup>

### **c. Trade Union Activities**

Trade unions and employers' organisations must enjoy full independence in respect of matters relating to their organisation or functioning. As a result, any excessive state interference with the independence of trade unions in respect of their activities and functioning will constitute a violation of Article 5.<sup>12</sup>

The following examples constitute infringements in breach of Article 5: prohibiting the election of or appointment of foreign trade union representatives, substantially limiting the use that a trade union can make of its assets, and/or substantially limiting the reasons for which a trade union is entitled to take disciplinary action against its members. Trade unions must also be free to form federations and join similar national and international organisations.<sup>13</sup> Trade unions are also entitled to choose their own members and representatives, while trade union leaders must have access to the workplace and union members must be able to hold meetings at work in so far as employers' interests and company requirements permit.<sup>14</sup> There must

---

<sup>9</sup> *Conclusions I*, Statement of Interpretation on Article 5, p. 31; *Conclusions 2004*, Bulgaria, p. 32.162.

<sup>10</sup> *Conclusions III*, Statement of Interpretation on Article 5, p. 30; *Conclusions VIII*, Statement of Interpretation on Article 5, p. 77; *Conclusions XV-1*, Denmark, p. 142.

<sup>11</sup> *Confederation of Swedish Enterprise v. Sweden*, Complaint No. 12/2002, Decision on the merits of 15 May 2003, §29.

<sup>12</sup> *Conclusions XII-2*, Germany, p. 98; *Conclusions XVII*, United Kingdom, p. 510.166.

<sup>13</sup> *Conclusions I*, Statement of Interpretation on Article 5, p. 31.

<sup>14</sup> *Conclusions XV-1*, France, p. 240.

also be provision in domestic law for a right of appeal to the courts to ensure that all these rights are upheld.

#### **d. Representativeness**

Domestic law may restrict participation in various consultation and collective bargaining procedures to representative trade unions alone. For the situation to comply with Article 5, the following conditions must be met:

- a) decisions on representativeness must not present a direct or indirect obstacle to the founding of trade unions;
- b) areas of activity restricted to representative unions should not include key trade union prerogatives;
- c) the criteria used to determine representativeness must be reasonable, clear, predetermined, objective, prescribed by law and open to judicial review.<sup>15</sup>

#### **e. Restrictions**

Article 5 applies both to the public and to the private sector.<sup>16</sup> Under Article G of the Charter, any restrictions must be “*prescribed by law and...necessary in a democratic society for the protection of the rights and freedoms of others or for the protection of public interest, national security, public health, or morals*”. Thus, any restriction on the rights of public servants to organise will be contrary to the provisions of the ESC, unless they can be shown to be necessary and proportionate, in the sense of being narrowly tailored to achieve a legitimate objective.

With regard to the armed forces, Article 5 states as follows: ‘*The principle governing the application to the members of the armed forces of these guarantees and the extent to which they shall apply to persons in this category shall equally be determined by national laws or regulations*’. The states party are thus entitled to restrict or withdraw the right of members of the armed forces to organise.<sup>17</sup> The Committee must check, however, that bodies defined in national law as belonging to the armed forces do indeed perform military functions.<sup>18</sup>

With regard to the police, the Committee has found that ‘it is clear, in fact, from the second sentence of Article 5 and from the *travaux préparatoires* on this clause, that while a state may be permitted to limit the freedom of organisation of the members of the police, it is not justified in depriving them of all the guarantees provided for in the article’.<sup>19</sup> In other words, police officers must enjoy the main trade union rights, which are the right to

<sup>15</sup> *Conclusions XV-1*, Belgium, p. 74 ; *Conclusions XV-1*, France, p. 240.

<sup>16</sup> *Conclusions I*, Statement of Interpretation on Article 5, p. 31.

<sup>17</sup> *European Federation of Employees in Public Services v. France, Italy and Portugal*, Complaint No. 2/1999, No. 4/1999, No. 5/1999, Decision on the merits of 4 December 2000.

<sup>18</sup> *Conclusions XVIII-1*, Poland, p. X.

<sup>19</sup> *Conclusions I*, Statement of Interpretation on Article 5, p. 31.

negotiate their salaries and working conditions, and freedom of association.<sup>20</sup>

## **2. Article 6 ESC - The Right to Bargain Collectively**

*“With a view to ensuring the effective exercise of the right to bargain collectively, the Contracting Parties undertake:*

- 1. to promote joint consultation between workers and employers;*
- 2. to promote, where necessary and appropriate, machinery for voluntary negotiations between employers or employers' organisations and workers' organisations, with a view to the regulation of terms and conditions of employment by means of collective agreements;*
- 3. to promote the establishment and use of appropriate machinery for conciliation and voluntary arbitration for the settlement of labour disputes; and recognise:*
- 4. the right of workers and employers to collective action in cases of conflicts of interest, including the right to strike, subject to obligations that might arise out of collective agreements previously entered into.”*

### **a. Article 6§1- Joint Consultation**

Joint consultation is consultation between employees and employers or the organisations that represent them.<sup>21</sup> Such consultation can take place within tripartite bodies provided that the social partners are represented in these bodies on an equal footing.<sup>22</sup> If no adequate joint consultation mechanisms are in place, the state must take positive steps to encourage it.<sup>23</sup>

Consultation must take place on several levels: national, regional/sectoral. It should also take place in the private and public sector (including the civil service).<sup>24</sup> Consultation must cover all matters of mutual interest, and particularly: productivity, efficiency, industrial health, safety and

---

<sup>20</sup> European Council of Police Trade Unions v. Portugal, Complaint No. 11/2001, Decision on the merits of 22 May 2002. Note also that a new collective complaint has been submitted to the Committee which raises important issues in this respect: No. 83/2012 - European Confederation of Police (EUROCOP) v. Ireland - registered on 7 June 2012. The complainant organisation alleges that police representative associations in Ireland, and more specifically, the Association of Garda Sergeants and Inspectors (AGSI), do not enjoy full trade unions rights, which include, in particular, the right to join an umbrella organisation and the right to bargain collectively. The complainant organisation alleges a violation of Articles 5 (the right to organise), 6 (the right to bargain collectively), and 21 (the right to information and consultation) of the revised European Social Charter.

<sup>21</sup> *Conclusions I*, Statement of Interpretation on Article 6§1, pp. 34-35.

<sup>22</sup> *Conclusions V*, Statement of Interpretation on Article 6§1, p. 41.

<sup>23</sup> *Conclusions III*, Italy, p. 33 ; *Centrale générale des services publics (CGSP) v. Belgium*, Complaint No. 25/2004, Decision on the merits of 9 May 2005, §41.

<sup>24</sup> *Conclusions III*, Denmark, Germany, Norway, Sweden, p.33; *Centrale générale des services publics (CGSP) v. Belgium*, Complaint No. 25/2004, Decision on the merits of 9 May 2005, §41.

welfare, and other occupational issues (working conditions, vocational training, etc.), economic problems and social matters (social insurance, social welfare, etc.).<sup>25</sup>

In order to render the participation of trade unions in the various procedures of consultation efficacious, it is open to States parties to require them to meet representativeness criteria subject to certain general conditions. With respect to Article 6§1, any criteria of representativeness must not excessively limit the possibility of trade unions to participate effectively in consultation: furthermore, representativity criteria should be prescribed by law, should be objective and reasonable and subject to judicial review which offers appropriate protection against arbitrary refusals.<sup>26</sup>

### ***b. Article 6§2 – Promotion of negotiation***

This provision requires that domestic law should recognise that employers' and workers' organisations may regulate their relations by collective agreement. If necessary, positive measures should be taken to facilitate and encourage the conclusion of collective agreements. However, whatever procedures are put into place, collective bargaining should remain free and voluntary.<sup>27</sup>

Collective bargaining procedures which apply to public officials may be subject to regulations determined by law. Nevertheless, such officials always retain the right to participate in any processes that are directly relevant to the determination of the procedures applicable to them.<sup>28</sup>

In order to render the participation of trade union in various procedures of collective negotiations efficacious, it is open to States parties to require them to meet an obligation of representativeness, again however only as long as any requirement of representativity does not excessively limit the possibility of trade unions to participate effectively in collective bargaining, and is necessary and proportionate.<sup>29</sup>

### ***c. Article 6§3 - Conciliation, mediation and/or arbitration procedues.***

Conciliation, mediation and/or arbitration procedures should be instituted to facilitate the resolution of collective conflicts, through law, collective agreement or industrial practice.<sup>30</sup> Such procedures should also exist for resol-

<sup>25</sup> *Conclusions I*, Statement of Interpretation on Article 6§1, pp. 34-35; *Conclusions V*, Ireland, pp. 42-43.

<sup>26</sup> *Conclusions 2006*, Albania, p. XX.

<sup>27</sup> *Conclusions I*, Statement of Interpretation on Article 6§2, p. 35.

<sup>28</sup> *Conclusions III*, Germany, p. 34; European Council of Police Trade Unions v. Portugal, Complaint No. 11/2001, Decision on the merits of 21 May 2002, §58.

<sup>29</sup> *Conclusions 2006*, Albania, p. XX.

<sup>30</sup> *Conclusions I*, Statement of Interpretation on Article 6§2, p. 37.

ving conflicts which may arise between the public administration and its employees.<sup>31</sup>

Article 6§3 applies to conflicts of interest, i.e. generally conflicts which concern the conclusion of a collective agreement or the modification, through collective bargaining, of conditions of work contained in an existing collective agreement. It does not concern conflicts of rights, i.e. conflicts related to the application and implementation of a collective agreement, or to political disputes.<sup>32</sup> All arbitration systems must be independent, and the outcome of arbitration may not be predetermined by pre-established criteria.<sup>33</sup>

Any form of compulsory recourse to arbitration is a violation of this provision, whether domestic law allows one of the parties to defer the dispute to arbitration without the consent of the other party or allows the Government or any other authority to defer the dispute to arbitration without the consent of one party or both. Such a restriction is only allowed within the limits prescribed by Article G.<sup>34</sup>

***d. Article 6§4 - Collective action in cases of conflicts of interest, including the right to strike.***

Article 6§4's provisions must be read with reference to an additional provision set out in the Appendix to the ESC:

*Appendix: It is understood that each Party may, insofar as it is concerned, regulate the exercise of the right to strike by law, provided that any further restriction that this might place on the right can be justified under the terms of Article G.*

The ECSR has interpreted Article 6(4) as requiring States Parties to guarantee the positive right to take collective action, including the right to strike.<sup>35</sup> If national legislation or the case-law of domestic courts has the effect of reducing the substance of this right to such an extent as to render the right ineffective or nominal, then this will constitute a situation of non-conformity with the Charter.<sup>36</sup> For example, a Dutch law which permitted a court to prevent strike action on the basis that it was 'premature' was declared by the ECSR not to be conformity with Article 6(4).<sup>37</sup> Similarly, in Collective Complaint No. 59/2009 - *European Trade Union Confederation (ETUC)/ Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB)/*

---

<sup>31</sup> *Conclusions III*, Denmark, Germany, Norway, Sweden, p. 33; *Conclusions V*, France, p. 46.

<sup>32</sup> *Conclusions V*, Statement of Interpretation on Article 6§3, p. 45; *Conclusions V*, Italy, p. 46.

<sup>33</sup> *Conclusions XIV-1*, Iceland, p. 388.

<sup>34</sup> *Conclusions 2006*, Portugal, p. XX.

<sup>35</sup> *Conclusions I*, Statement of Interpretation on Article 6§4, p. 34.

<sup>36</sup> *Conclusion XVII-1*, Netherlands, p. 317.

<sup>37</sup> *Conclusions XVII-1*, Netherlands, p. 319.

*Confédération des Syndicats chrétiens de Belgique (CSC)/ Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB) v. Belgium* – the Committee concluded that that the scope and frequency of judicial intervention in social conflicts in Belgium, in particular concerning restrictions imposed on the action of picket line, violated Article 6§4.

Restrictions on who can trigger strike action will also not be in conformity with Article 6(4) if excessively constricting. Limiting the right to call a strike to the most representative trade unions in a particular workplace is considered by the ECSR to be excessive.<sup>38</sup> However, limiting the right to strike to recognised trade unions and similar organisations is legitimate, provided that national law does not make it unduly difficult for such an organisation to be established.<sup>39</sup>

Public officials enjoy the right to strike under Article 6§4. Therefore prohibiting all public officials from exercising the right to strike is not in conformity with Article 6§4.<sup>40</sup> Furthermore, allowing public officials only to declare ‘symbolic strikes’ is not sufficient.<sup>41</sup> The right to strike of certain categories of public officials may be restricted, such as police officers or members of the intelligence services. However, under Article G, these restrictions should be limited to public officials whose duties and functions, given their nature or level of responsibility, are directly related to national security or other particular aspects of the general interest.<sup>42</sup>

Once a strike has been called, any employee has the right to participate in the strike, concerned, irrespective of whether he is a member of the trade union which called the strike or not. In addition, the decision to call a strike by a trade union cannot be restricted by the imposition of excessive procedural requirements.<sup>43</sup>

Article 6(4) applies to collective action arising out of ‘conflicts of interests’: it does not extend to cover strike action over ‘conflicts of rights’, i.e. political strikes or strikes directed at altering the terms of a legally binding collective agreement.<sup>44</sup> Within those limits, the right to strike should be guaranteed in the context of any negotiation between employers and employees in order to settle an industrial dispute.<sup>45</sup> This can extend to cover ‘secondary’ action taken against ultimate *de facto* employers, as well as

<sup>38</sup> *Conclusions XV-1*, France, pp. 254-257.

<sup>39</sup> See E. Kovacs, “The Right to Strike in the European Social Charter”, 2005, 26, *Comparative Labour Law and Policy Journal*, pp. 445-476.

<sup>40</sup> *Conclusions I*, Statement of Interpretation on Article 6§4, pp. 38-39; *Conclusions XIV-1*, Denmark, p. 180.

<sup>41</sup> *Conclusions 2004*, Bulgaria, p. 44.

<sup>42</sup> *Conclusions I*, Statement of Interpretation on Article 6§4, pp. 38-39.

<sup>43</sup> *Conclusions XVIII-1*, United Kingdom, p. 10.

<sup>44</sup> *Conclusions I*, Statement of Interpretation on Article 6(4), p. 38.

<sup>45</sup> *Conclusions IV*, Germany, p. 50.

against future employers over future terms and conditions of employment when the transfer of part of a business is at issue.<sup>46</sup>

The right to strike may be restricted, provided that any restriction is prescribed by law, serve a legitimate purpose and is necessary in a democratic society (as required by Article G of the Charter). In other words, governments must show that restrictions on the right to strike have a clear objective justification. ‘Peace obligations’ and other time limits on strikes are permissible, provided that the overall system of industrial relations in which they function are in conformity with Article 6§4 and reflect the general will of the social partners.<sup>47</sup>

Prohibiting strikes in sectors which are essential to the community, such as in public transport and the health services, may serve a legitimate purpose, but States Parties will also have to show that the extent of the restriction on the right to strike is not disproportionately wide even in such circumstances.<sup>48</sup> Furthermore, simply banning strikes even in essential sectors – particularly when they are extensively defined, i.e. ‘energy’ or ‘health’ – is not deemed proportionate to the specific requirements of each sector. At most, the introduction of a minimum service requirement in these sectors might be considered in conformity with Article 6§4.<sup>49</sup>

The legal consequences that flow from the exercise of the right to strike by workers should not be such as to effectively restrict the availability of this right. The ECSR has taken the view that a strike should not be considered a violation of the contractual obligations of the striking employees. If a strike entails a formal termination of the employment contract, this does not necessarily violate Article 6(4), if in practice strikers are fully reinstated when the strike has ended. However, national legislation which provides limited protection for employees exercising their right to engage in collective action will be found to be contrary to the Charter.<sup>50</sup>

### **III. THE ECHR AND THE RIGHT OF FREEDOM OF ASSOCIATION**

The ESC standards in respect of freedom to organise and the right to engage in collective action now constitute a comprehensive set of norms founded on the principle of freedom of association and collective action. This jurisprudence has also begun to influence the case-law of the European Court of

---

<sup>46</sup> *Conclusions XVIII-1*, United Kingdom, p. 10-1.

<sup>47</sup> *Conclusions 2004*, Norway, p. 404.

<sup>48</sup> *Conclusions 2004*, Bulgaria, pp. 43-44.

<sup>49</sup> *Conclusions I*, Statement of Interpretation on Article 6§4, p. 38; *Conclusions 2004*, Bulgaria, pp. 43-44.

<sup>50</sup> *Conclusions XVIII-1*, United Kingdom, p. 11.

Human Rights in interpreting Article 11 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR).

### **1. Article 11 ECHR – Freedom of Association**

1. Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.

2. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others. This article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces, of the police or of the administration of the State.

Initially, the ECtHR adopted a relatively restricted approach to applying this right in the context of collective action. For example, in *Swedish Engine Drivers' Union v Sweden* (1976) 1 EHRR 617, at paragraph 40, the Court noted that: 'the members of a trade union have a right, in order to protect their interests, that the trade union should be heard. Article 11(1) certainly leaves each State a free choice of the means to be used towards this end. Whilst the concluding of collective agreements is one of these means, there are others'. However, in recent years, the Court's approach has developed under the influence of the ESC standards.

For example, in *Wilson v. United Kingdom* (2002) 35 EHRR 20, the Strasbourg Court held that national law which permitted employers to treat employees that were unprepared to renounce the right to consult a union less favourably violated ECHR article 11, since it effectively frustrated the union's ability to strive for protection of its members. The ECtHR concluded that trade unions have the right to make representations to employers and ultimately take action to protect their interests:

41. The Court observes at the outset that although the essential object of Article 11 is to protect the individual against arbitrary interference by public authorities with the exercise of the rights protected, there may in addition be positive obligations to secure the effective enjoyment of these rights. In the present case, the matters about the applicants complain—principally, the employers' de-recognition of the unions for collective bargaining purposes and offers of more favourable conditions of employment to employees agreeing not to be represented by the unions—did not involve direct intervention by the State. The responsibility of the United Kingdom would, however, be engaged if these matters resulted from a failure on its part to secure to the applicants under domestic law the rights set forth in Article 11 of the Convention.

42. The Court recalls that Article 11(1) presents trade union freedom as one form or a special aspect of freedom of association. The words "for the

protection of his interests" in Article 11(1) are not redundant, and the Convention safeguards freedom to protect the occupational interests of trade union members by trade union action, the conduct and development of which the Contracting States must both permit and make possible. A trade union must thus be free to strive for the protection of its members' interests, and the individual members have a right, in order to protect their interests, that the trade union should be heard. Article 11 does not, however, secure any particular treatment of trade unions or their members and leaves each State a free choice of the means to be used to secure the right to be heard...

44. ... the Court has consistently held that although collective bargaining may be one of the ways by which trade unions may be enabled to protect their members' interests, it is not indispensable for the effective enjoyment of trade union freedom. Compulsory collective bargaining would impose on employers an obligation to conduct negotiations with trade unions. The Court has not yet been prepared to hold that the freedom of a trade union to make its voice heard extends to imposing on an employer an obligation to recognise a trade union. The union and its members must however be free, in one way or another, to seek to persuade the employer to listen to what it has to say on behalf of its members. In view of the sensitive character of the social and political issues involved in achieving a proper balance between the competing interests and the wide degree of divergence between the domestic systems in this field, the Contracting States enjoy a wide margin of appreciation as to how trade union freedom may be secured.

45. The Court observes that there were other measures available to the applicant unions by which they could further their members' interests. In particular, domestic law conferred protection on a trade union which called for or supported strike action "in contemplation or furtherance of a trade dispute". The grant of the right to strike, while it may be subject to regulation, represents one of the most important of the means by which the State may secure a trade union's freedom to protect its members' occupational interests. Against this background, the Court does not consider that the absence under United Kingdom law of an obligation on employers to enter into collective bargaining gave rise, in itself, to a violation of Article 11 of the Convention.

46. The Court agrees with the Government that the essence of a voluntary system of collective bargaining is that it must be possible for a trade union which is not recognised by an employer to take steps including, if necessary, organising industrial action, with a view to persuading the employer to enter into collective bargaining with it on those issues which the union believes are important for its members' interests. Furthermore, it is of the essence of the right to join a trade union for the protection of their interests that employees should be free to instruct or permit the union to make representations to their employer or to take action in support of their interests on their behalf. If workers are prevented

from so doing, their freedom to belong to a trade union, for the protection of their interests, becomes illusory. It is the role of the State to ensure that trade union members are not prevented or restrained from using their union to represent them in attempts to regulate their relations with their employers.

47. In the present case, it was open to the employers to seek to pre-empt any protest on the part of the unions or their members against the imposition of limits on voluntary collective bargaining, by offering those employees who acquiesced in the termination of collective bargaining substantial pay rises, which were not provided to those who refused to sign contracts accepting the end of union representation. The corollary of this was that United Kingdom law permitted employers to treat less favourably employees who were not prepared to renounce a freedom that was an essential feature of union membership. Such conduct constituted a disincentive or restraint on the use by employees of union membership to protect their interests. However, as the [judgment of the apex national court] made clear, domestic law did not prohibit the employer from offering an inducement to employees who relinquished the right to union representation, even if the aim and outcome of the exercise was to bring an end to collective bargaining and thus substantially to reduce the authority of the union, as long as the employer did not act with the purpose of preventing or deterring the individual employee simply from being a member of a trade union.

48. Under United Kingdom law at the relevant time it was, therefore, possible for an employer effectively to undermine or frustrate a trade union's ability to strive for the protection of its members' interests. The Court notes that this aspect of domestic law has been the subject of criticism by the Social Charter's Committee of Independent Experts and the ILO's Committee on Freedom of Association (see paragraphs 32–33 and 37 above). It considers that, by permitting employers to use financial incentives to induce employees to surrender important union rights, the respondent State has failed in its positive obligation to secure the enjoyment of the rights under Article 11 of the Convention. This failure amounted to a violation of Article 11, as regards both the applicant trade unions and the individual applicants.<sup>51</sup>

Two very important recent rulings by the European Court of Human Rights (ECHR) have now confirmed that the exercise of the Article 11 right to freedom of association extends to cover aspects of collective bargaining and the right to strike. The judgement in the first case, *Demir and Baykara v. Turkey* (Application No. 34503/97), was delivered on 12 November 2008. In

---

<sup>51</sup> See also: *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen v United Kingdom*, Application no. 11002/05, Judgment of 27 February 2007 – here, the ECtHR held that restrictions in national law limiting the freedom of trade unions to select their membership violated Article 11.

this judgment, the ECHR noted the provisions of Article 11 had to be strictly construed and that they could not impair the very essence of the right to organise. The court went on to rule that the right to collectively bargain with an employer in principle had become one of the essential elements of the right to form and join trade unions, guaranteed under Article 11. The Grand Chamber of the European Court of Human Rights went on to find that there had been a disproportionate and unjustified interference with the right to freedom of association, on the basis that a union of civil servants was prohibited under Turkish law from entering into a collective agreement with a public authority: civil servants could not be treated as ‘members of the administration of the state’ and denied the right to engage in collective bargaining. The reasoning of the Court I worth reproducing in detail:

119. As to the necessity of such interference in a democratic society, the Court reiterates that lawful restrictions may be imposed on the exercise of trade-union rights by members of the armed forces, of the police or of the administration of the State. However, it must also be borne in mind that the exceptions set out in Article 11 are to be construed strictly; only convincing and compelling reasons can justify restrictions on such parties' freedom of association. In determining in such cases whether a “necessity” – and therefore a “pressing social need” – within the meaning of Article 11 § 2 exists, States have only a limited margin of appreciation, which goes hand in hand with rigorous European supervision embracing both the law and the decisions applying it, including those given by independent courts (see, for example, *Sidiropoulos and Others v Greece*, 10 July 1998, § 40, Reports 1998-IV). The Court must also look at the interference complained of in the light of the case as a whole and determine whether it was “proportionate to the legitimate aim pursued” and whether the reasons adduced by the national authorities to justify it were “relevant and sufficient”. In so doing, the Court has to satisfy itself that the national authorities applied standards which were in conformity with the principles embodied in the appropriate provision of the Convention and, moreover, that they based their decisions on an acceptable assessment of the relevant facts (see, for example, *Yazar and Others v. Turkey*, nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93, § 51, ECHR 2002-II).

120. As to whether, in the present case, the non-recognition of the applicants' union was justified by a “pressing social need”, the Grand Chamber endorses the following assessment of the Chamber:

“it has not been shown before it that the absolute prohibition on forming trade unions imposed on civil servants ... by Turkish law, as it applied at the material time, met a 'pressing social need'. The mere fact that the 'legislation did not provide for such a possibility' is not sufficient to warrant as radical a measure as the dissolution of a trade union.”

121. The Court further considers that at the material time there were a number of additional arguments in support of the idea that the non-

recognition of the right of the applicants, as municipal civil servants, to form a trade union did not correspond to a “necessity”...

126. The Court thus considers that the combined effect of the restrictive interpretation by the Court of Cassation and the legislature's inactivity between 1993 and 2001 prevented the State from fulfilling its obligation to secure to the applicants the enjoyment of their trade-union rights and cannot be justified as “necessary in a democratic society” within the meaning of Article 11 § 2 of the Convention.

127. Accordingly, there has been a violation of Article 11 of the Convention on account of the failure to recognise the right of the applicants, as municipal civil servants, to form a trade union...

The Grand Chamber then turned to whether the Turkish Court of Cassation's annulment of the collective agreement between the relevant trade union and the public authority was lawful, based on its interference with Article 11(2):

140. The development of the Court's case-law concerning the constituent elements of the right of association can be summarised as follows: the Court has always considered that Article 11 of the Convention safeguards freedom to protect the occupational interests of trade-union members by the union's collective action, the conduct and development of which the Contracting States must both permit and make possible...

141. As to the substance of the right of association enshrined in Article 11 of the Convention, the Court has taken the view that paragraph 1 of that Article affords members of a trade union a right, in order to protect their interests, that the trade union should be heard, but has left each State a free choice of the means to be used towards this end. What the Convention requires, in the Court's view, is that under national law trade unions should be enabled, in conditions not at variance with Article 11, to strive for the protection of their members' interests (see...*Swedish Engine Drivers' Union*, cited above, § 40...).

142. As regards the right to enter into collective agreements, the Court initially considered that Article 11 did not secure any particular treatment of trade unions, such as a right for them to enter into collective agreements (see *Swedish Engine Drivers' Union*, cited above, § 39). It further stated that this right in no way constituted an element necessarily inherent in a right guaranteed by the Convention (see *Schmidt and Dahlström v Sweden*, § 34).

143. Subsequently, in the case of *Wilson, National Union of Journalists and Others*, the Court considered that even if collective bargaining was not indispensable for the effective enjoyment of trade-union freedom, it might be one of the ways by which trade unions could be enabled to protect their members' interests. The union had to be free, in one way or another, to seek to persuade the employer to listen to what it had to say on behalf of its members (*Wilson, National Union of Journalists and Others*, cited above, § 44).

144. As a result of the foregoing, the evolution of case-law as to the substance of the right of association enshrined in Article 11 is marked by two guiding principles: firstly, the Court takes into consideration the totality of the measures taken by the State concerned in order to secure trade-union freedom, subject to its margin of appreciation; secondly, the Court does not accept restrictions that affect the essential elements of trade-union freedom, without which that freedom would become devoid of substance. These two principles are not contradictory but are correlated. This correlation implies that the Contracting State in question, whilst in principle being free to decide what measures it wishes to take in order to ensure compliance with Article 11, is under an obligation to take account of the elements regarded as essential by the Court's case-law.

145. From the Court's case-law as it stands, the following essential elements of the right of association can be established: the right to form and join a trade union (see, as a recent authority, *Tüm Haber Sen and Çınar*, cited above), the prohibition of closed-shop agreements (see, for example, *Sørensen and Rasmussen*, cited above) and the right for a trade union to seek to persuade the employer to hear what it has to say on behalf of its members (*Wilson, National Union of Journalists and Others*, cited above, § 44).

146. This list is not finite. On the contrary, it is subject to evolution depending on particular developments in labour relations. In this connection it is appropriate to remember that the Convention is a living instrument which must be interpreted in the light of present-day conditions, and in accordance with developments in international law, so as to reflect the increasingly high standard being required in the area of the protection of human rights, thus necessitating greater firmness in assessing breaches of the fundamental values of democratic societies. In other words, limitations to rights must be construed restrictively, in a manner which gives practical and effective protection to human rights (see, *mutatis mutandis*, *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v Turkey [GC]*, nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, § 100, ECHR 2003-II; and *Selmouni v France [GC]*, no. 25803/94, § 101, ECHR 1999-V).

147. The Court observes that in international law, the right to bargain collectively is protected by ILO Convention No. 98 concerning the Right to Organise and to Bargain Collectively. Adopted in 1949, this text, which is one of the fundamental instruments concerning international labour standards, was ratified by Turkey in 1952. It states in Article 6 that it does not deal with the position of “public servants engaged in the administration of the State”. However, the ILO's Committee of Experts interpreted this provision as excluding only those officials whose activities were specific to the administration of the State. With that exception, all other persons employed by government, by public enterprises or by autonomous public institutions should benefit, according to the Committee, from the guarantees provided for in Convention No. 98 in the same

manner as other employees, and consequently should be able to engage in collective bargaining in respect of their conditions of employment, including wages (see paragraph 43 above).

148. The Court further notes that ILO Convention No. 151 (which was adopted in 1978, entered into force in 1981 and has been ratified by Turkey) on labour relations in the public service (“Convention concerning Protection of the Right to Organise and Procedures for Determining Conditions of Employment in the Public Service”) leaves States free to choose whether or not members of the armed forces or of the police should be accorded the right to take part in the determination of working conditions, but provides that this right applies everywhere else in the public service, if need be under specific conditions. In addition, the provisions of Convention No. 151, under its Article 1 § 1, cannot be used to reduce the extent of the guarantees provided for in Convention No. 98 (see paragraph 44 above).

149. As to European instruments, the Court finds that the European Social Charter, in its Article 6 § 2 (which Turkey has not ratified), affords to all workers, and to all unions, the right to bargain collectively, thus imposing on the public authorities the corresponding obligation to promote actively a culture of dialogue and negotiation in the economy, so as to ensure broad coverage for collective agreements. The Court observes, however, that this obligation does not oblige authorities to enter into collective agreements. According to the meaning attributed by the European Committee of Social Rights (ECSR) to Article 6 § 2 of the Charter, which in fact fully applies to public officials, States which impose restrictions on collective bargaining in the public sector have an obligation, in order to comply with this provision, to arrange for the involvement of staff representatives in the drafting of the applicable employment regulations.

150. As to the European Union's Charter of Fundamental Rights, which is one of the most recent European instruments, it provides in Article 28 that workers and employers, or their respective organisations, have, in accordance with Community law and national laws and practices, the right to negotiate and conclude collective agreements at the appropriate levels.

151. As to the practice of European States, the Court reiterates that, in the vast majority of them, the right of civil servants to bargain collectively with the authorities has been recognised, subject to various exceptions so as to exclude certain areas regarded as sensitive or certain categories of civil servants who hold exclusive powers of the State. In particular, the right of public servants employed by local authorities and not holding State powers to engage in collective bargaining in order to determine their wages and working conditions has been recognised in the majority of Contracting States. The remaining exceptions can be justified only by particular circumstances (see paragraph 52 above).

152. It is also appropriate to take into account the evolution in the Turkish situation since the application was lodged. Following its ratification of Convention No. 87 on freedom of association and the protection of the right to organise, Turkey amended, in 1995, Article 53 of its Constitution by inserting a paragraph providing for the right of unions formed by public officials to take or defend court proceedings and to engage in collective bargaining with authorities. Later on, Law no. 4688 of 25 June 2001 laid down the terms governing the exercise by civil servants of their right to bargain collectively.

153. In the light of these developments, the Court considers that its case-law to the effect that the right to bargain collectively and to enter into collective agreements does not constitute an inherent element of Article 11 (*Swedish Engine Drivers' Union*, cited above, § 39, and *Schmidt and Dahlström*, cited above, § 34) should be reconsidered, so as to take account of the perceptible evolution in such matters, in both international law and domestic legal systems. While it is in the interests of legal certainty, foreseeability and equality before the law that the Court should not depart, without good reason, from precedents established in previous cases, a failure by the Court to maintain a dynamic and evolutive approach would risk rendering it a bar to reform or improvement...

154. Consequently, the Court considers that, having regard to the developments in labour law, both international and national, and to the practice of Contracting States in such matters, the right to bargain collectively with the employer has, in principle, become one of the essential elements of the “right to form and to join trade unions for the protection of [one's] interests” set forth in Article 11 of the Convention, it being understood that States remain free to organise their system so as, if appropriate, to grant special status to representative trade unions. Like other workers, civil servants, except in very specific cases, should enjoy such rights, but without prejudice to the effects of any “lawful restrictions” that may have to be imposed on “members of the administration of the State” within the meaning of Article 11 § 2 – a category to which the applicants in the present case do not, however, belong (see paragraph 108 above).

The judgement in the second case, *Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey* (Application No. 68959/01), was delivered on 21 April 2009. The case concerned a state prohibition on public sector trade unions from taking industrial action. Members of a trade union who discarded this prohibition were disciplined and the union brought the case to the ECHR, alleging that the ban on strike action interfered with their right to form and join trade unions as guaranteed under Article 11 ECHR. While the Strasbourg Court acknowledged that the right to strike was not absolute and could be subject to certain conditions and restrictions, it held that a ban applied to all public servants was too wide a restriction. The ECHR held that the disciplinary action was ‘capable of discouraging trade union members and others from exercising their legitimate right to take part in such one-day strikes or other actions aimed at

defending their members' interests' and amounted to a threat to rights guaranteed under Article 11. The strike ban was not in response to a 'pressing social need' and the Turkish government had thus failed to justify the need for the impugned restriction in a democratic society.

The forthcoming case of *Prison Officers Association and others v. United Kingdom* will also be significant in this respect – in the UK, prison officers are prohibited by law from engaging in collective action, and this is being challenged as a breach of Article 11. In general, it remains to be seen how the ECHR case-law will continue to develop in this field.<sup>52</sup>

## CONCLUSION

The ESC framework of standards in relation to the rights of workers to organise and engage in collective action is comprehensive, detailed and systematic. Restrictions upon these rights must be limited, strictly necessary and capable of being objectively justified. Furthermore, the substance or core of these collective rights cannot be nullified or practically rendered redundant. These standards are also influencing the development of the ECHR jurisprudence, whereby the individual Article 11 right to freedom of association is acquiring a collective dimension. Taken together, these standards constitute a bulwark against the tide of deregulation that is undermining workers' rights across Europe.

## Appendix – Extracts from Conclusions of the European Committee on Social Rights relating to the interpretation of Articles 5 and 6 ESC.

**Conclusions I, Statement of Interpretation on Article 5, p. 31:**  
“Employers and workers have the right to form national or international associations, for the protection of their economic and social interest.

**Conclusions I, Statement of Interpretation on Article 5, p. 31:**  
“The Committee noted that two obligations were embodied in this provision, having a negative and positive aspect respectively. The implementation of the first obligation requires the absence, in the municipal law of each Contracting State, of any legislation or regulation or any administrative practice such as to impair the freedom of employers or workers to form or join their respective organisations. By virtue of the second obligation, the Contracting State is obliged to take adequate legislative or other measures to guarantee the exercise of the right to organise and, in particular, to protect workers' organisations from any interference on the part of employers”.

**Conclusions I, Statement of Interpretation on Article 5, p. 31:** “All classes of employers and workers, including public servants, subject to the exceptions mentioned below, are fully entitled to the right to organi-

---

<sup>52</sup> For further discussion, see K. Ewing and J. Hendy, “The Dramatic Implications of *Demir and Baykara*”, 2010, 39(1), *Industrial Law Journal*, pp. 2-51.

se in accordance with the Charter. Certain restrictions to this right are, however, permissible under the terms of the two last sentences of Article 5 in respect of members of the police and armed forces.”

**Conclusions I, Statement of Interpretation on Article 5, p. 31:** “It is clear, in fact, from the second sentence of Article 5 and from the "travaux préparatoires" on this clause, that while a state may be permitted to limit the freedom of organisation of the members of the police, it is not justified in depriving them of all the guarantees provided for in the article.”

**Conclusions I, Statement of Interpretation on Article 6§1, pp. 34-35:** “The Committee interprets this provision as meaning that any Contracting State which has accepted it is bound to take steps to promote joint consultation between workers and employers, or their organisations, on all matters of mutual interest and on the following questions among others: productivity, efficiency, industrial health, safety and welfare.”

**Conclusions I, Statement of Interpretation on Article 6§2, p. 35:** “...the Contracting Parties undertake not only to recognise, in their legislation, that employers and workers may settle their mutual relations by means of collective agreements, but also actively to promote the conclusion of such agreement if their spontaneous development is not satisfactory and, in particular, to ensure that each side is prepared to bargain collectively with the other. Where adequate machinery for voluntary negotiation is set up spontaneously, however, the government in question is not, in the Committee's opinion, bound to intervene in the manner prescribed in this paragraph.”

**Conclusions III, Germany, p. 34:** “The Committee also pointed out that, in connection with the Federal Republic of Germany, while it was impossible to draw up proper collective agreements for civil servants subject to regulations, Article 6 para. 2 nonetheless entails the obligation to arrange for the participation of those concerned, through the intermediary of their representatives, in the drafting of the regulations which are to apply to them. “

**Conclusions I, Statement of Interpretation on Article 6§4, p. 34:** “In its fourth paragraph, Article 6 deals with the right of employers to take collective action in cases of conflicts of interest, including the right to strike. The Committee notes that by this provision, the right to strike is for the first time explicitly recognised in an international convention.”

**Conclusions I, Statement of Interpretation on Article 6§4, p. 38:** “Legislation denying the right to strike to persons employed in essential public services may, by virtue of Article 31, be compatible with the Charter whether such restriction be total or partial. Whether or not in a given case it is so compatible depends on the extent to which the life of the community depends on the services involved.”

**Conclusions I, Statement of Interpretation on Article 6§4, pp. 38-39:** "As regards the right of public servants to strike, the Committee recognises that, by virtue of Article 31, the right to strike of certain categories of public servants may be restricted, including members of the police and armed forces, judges and senior civil servants. On the other hand, the Committee takes the view that a denial of the right to strike to public servants as a whole cannot be regarded as compatible with the Charter."



# **ULUSLARARASI NORMLAR BAĞLAMINDA SENDİKALAR VE TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ KANUNU'NUN DEĞERLENDİRİLMESİ**

**Pir Ali KAYA**

*Uludağ Üniversitesi*

## **GİRİŞ**

2012 yılında yürürlüğe giren 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, AB ve ILO'nun 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'na yönelttiği eleştiriler dikkate alınarak hazırlanmıştır. Özellikle AB'nin Türkiye hakkında hazırladığı ilerleme raporları ILO Uzmanlar Komitesi ile Sendika Özgürlük Komitesinin Türkiye hakkında vermiş olduğu kararlar belirleyici rol oynamıştır.

Kanun'un kabulü, ILO denetim organlarının 87 ve 98 sayılı Sözleşmeler dayanarak Türk hukukuna yönelttiği eleştirilere dayanmaktadır. Yasa koyucu, öncelikle bu eleştirileri 2821 ve 2822 sayılı kanunlarda kısmi değişiklikler yaparak bertaraf etmek istemiştir. Ancak söz konusu kanunlarda ILO normlarına aykırı yer alan birçok hüküm aynı zamanda 1982 Anayasası'nda da yer aldığı için ciddi bir değişikliğe fırsat vermemiştir. Dolayısıyla yapılan değişiklikler ILO denetim organlarını tatmin etmemiştir. Bu yüzden Türkiye Konferans Aplikasyon Komitesi'nde zaman zaman çok ciddi sıkıntılar yaşamıştır. Türkiye ILO ilişkileri 1980'den 2000'li yıllara kadar ILO denetim organlarının gölgesinde devam etmiştir. Türkiye'nin 2005 yılında AB ile müzakere sürecine girmesi ile beraber sendikal hak ve özgürlükler alanında eski kanunla bu ilişkiyi yürütme yerine yeni bir kanunun yapılması niyeti ön plana çıkmıştır. Bu düşünce temelinde 2006 yılından itibaren değişik bilim komisyonlarına kanun taslağı hazırlatılmıştır. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, en son 2009'da kurulan Bilim Komisyonu'nun hazırladığı kanun taslağının sosyal taraflarla üçlülük temelinde yapılan çeşitli toplantılar neticesinde belli bir uzlaşma zemininde 18.10.2012 tarihinde TBMM'de kabul edilmiş ve 01.11.2012 tarihinde resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

6356 sayılı Kanun'un ILO'nun ve AB Genişleme Komitesi'nin 2821 ve 2822 sayılı kanunlara yönelttiği eleştirilere bütünüyle cevap verdiğini dolayısıyla uluslararası düzeydeki beklentileri tamamen karşıladığını söylemek mümkün değildir. 6356 sayılı Kanun sendika üyeliği, sendika kuruculuğu, yöneticinin teminatı, işyeri sendika temsilcisinin teminatı, sendikaların denetimi, sendikaların faaliyetleri ve işleyişleriyle ilgili olmak üzere örgütlenme özgürlüğü hakkının kullanımı alanında önemli sayılabilecek düzenlemeler yapmıştır. Buna mukabil toplu pazarlık ve toplu sözleşme hakkının kullanımı alanında; özellikle toplu iş sözleşmesinin düzeyi ve kapsamı, yetki ve iş uyuşmazlıklarının önemli bir boyutunu oluşturan grev hakkının kullanımı alanında özgürlükçü bir tutum ortaya koyamamıştır. Daha önce ILO de-

netim organlarının eleştiri yönelttiği, çifte baraj, işyeri düzeyinde toplu iş sözleşmesi ilkesi, yetki süreci, grev yasakları ve grev ertelemeleri hususunda ciddi sayılabilecek bir düzenlemeye gitmemiştir. Dahası Türk Endüstri İlişkileri Sistemini kilitleyen 2822 sayılı Kanun'daki hak daraltıcı yapıyı aynen korumuştur.

Sendikal hak ve özgürlükler başta İnsan Hakları Evrensel Beyannameesi olmak üzere temel insan hakları belgeleri olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa Temel Haklar Şartı ve ILO'nun Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Özgürlüğü Hakkının Korunması Hakkındaki 87 sayılı Sözleşmesi ile Teşkilatlanma ve Toplu Müzakere Hakkı Prensiplerinin Uygulanması Hakkındaki 98 sayılı Sözleşmelerde ifadesini bulan temel insan haklarıdır. ILO'nun norm denetim organları olan Uzmanlar Komitesi ile Sendika Özgürlüğü Komitesi vermiş oldukları kararlarla, sendika özgürlüğü, serbest toplu pazarlık, toplu sözleşme hakkı, iş uyuşmazlıkları çözümü başta olmak üzere sendikal hak ve özgürlüklerin kapsamını belirleyen derin bir içtihat oluşturmuşlardır. ILO değişik zamanlarda yayınladığı raporlarda, örgütlenme özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkını çalışma ilişkilerinde kalıcı bir barışın sağlanmasında ve toplumsal hayatta sosyal adaletin elde edilmesinde belirleyici bir unsur olarak görmüştür.

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu genel gerekçesinde Kanun'un kabulü iki temel nedene dayandırılmıştır. Bunlardan birincisi 2010 yılında 5982 sayılı Kanun'la Anayasa'da yapılan değişikliğin sendikal hak ve özgürlükler alanında yeni bir durum ortaya çıkardığı çalışma ilişkilerini düzenleyen kanunların özgürlükçü bir tutumla ele alınmasını kaçınılmaz kıldığı ifade edilmiştir. İkincisi ise ILO ve AB'nin yıllardan beri 2821 ve 2822 sayılı kanunlara yönelttiği eleştirileri dikkate alarak sendikal hak ve özgürlükler ile serbest toplu pazarlık hakkını; ILO'nun 87 ve 98 sayılı sözleşmeleriyle Avrupa Sosyal Şartı'nı dikkate alarak, özgürlükçü ve demokratik toplum esasları temelinde yeniden düzenlemek olarak belirtilmiştir.

Yukarıda ifade edilen nedenlerden dolayı bu çalışma ele alınırken, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun hedeflendiği gibi uluslararası normlara tepki verip vermediği incelenmeye çalışılmıştır. Çalışmada 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu; örgütlenme hakkı ve özgürlüğü, sendika üyeliğinin kazanılması ve kaybedilmesi, sendikal teminatlar, sendikal faaliyetler, serbest toplu pazarlık ve toplu sözleşme hakkı ile toplu iş uyuşmazlıklarının çözümü açısından, Avrupa Konseyi ve AB'nin kabul ettiği sendikal hak ve özgürlükler alanındaki temel belgeleri ile ILO'nun sendikal hak ve özgürlükleri düzenleyen 87 ve 98 sayılı temel sözleşmeleri başta olmak üzere toplu sözleşmeyi düzenleyen 154 sayılı Sözleşme, toplu pazarlık ve iş uyuşmazlıklarının çözüm yollarını düzenleyen 91, 92 ve 163 sayılı Tavsiye Kararları dikkate alınarak değerlendirme yapılmıştır.

Ayrıca ILO’nun denetim organlarının sendikal hak ve özgürlükler ile serbest toplu pazarlık ve toplu sözleşme hakkı alanında vermiş olduğu kararlardan yararlanılmıştır.

## I. SENDİKA KURMA HAKKI VE ÖRGÜTLENME ÖZGÜRLÜĞÜ AÇISINDAN

Anayasa’nın 51. maddesi ile teminat altına alınan sendika kurma hakkı ve örgütlenme özgürlüğü ilkesi, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’nda düzenlenirken uluslararası normlara aykırı bir şekilde kapsamı daraltılarak düzenlenmiştir (Kutal, 2013: 136; Gülmez, 2013: 15). 6356 sayılı Kanun her ne kadar, ILO denetim organlarının eleştirilerini dikkate alarak sendika kuruculuğu (m. 5) ve sendika üyeliği (m. 22) için kısmi olumlu düzenlemelere yer vermiş (Özveri, 2012: 41) ise de sendikanın tanımını yapan m. 2/f. 1 (f, g) ve kuruluş serbestisini düzenleyen m. 3/f. 1 ILO’nun 1948 tarihli “Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Hakkında 87 sayılı Sözleşmesi”nin 2. maddesine aykırı düzenlemeler içermektedir.<sup>1</sup> Şöyle ki 6356 sayılı Kanun’un m. 2/f. 1(g)’ye göre “*sendika, işçilerin veya işverenlerin çalışma ilişkilerinde, ortak ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek için en az yedi işçi veya işverenin bir araya gelerek bir iş kolunda faaliyette bulunmak üzere oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluş(lardır).*” Kanun’un m. 3/f. 1’e göre ise “*kuruluşlar, bu kanundaki kuruluş usul ve esaslarına uyarak önceden izin almaksızın kurulur. Sendikalar kuruldukları iş kolunda faaliyette bulunur.*” hükmüne yer vermiştir. Her iki düzenlemede de iş kolu temelli bir örgütlenme özgürlüğü öngörülmektedir (Şahlanan, 2013a: 15). 6356 Sayılı Kanun’daki bu düzenlemeler ILO’nun 87 sayılı Sözleşmesi’nin 2. maddesi ile AB Sosyal Şartı’nın 5. maddesine aykırı düşmektedir. 87 sayılı Sözleşme’nin 2. maddesine göre “*Çalışanlar ve işverenler, herhangi bir ayırım yapılmaksızın önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurmak ve yalnız bu kuruluşların tüzüklerine uymak koşuluyla bunlara üye olmak hakkına sahiptirler.*” ILO Sendika Özgürlüğü Komitesi verdiği kararlarda bu maddeyi yorumlarken “**istedikleri kuruluşları kurma hakkının**” işçilerin kendi istedikleri türde örgütleri kurma hakkını kapsadığını; isterlerse işyeri, mesleki, işkolu, bölgesel veya başkaca kriterlere göre sendika kurabileceklerini ifade etmiştir (ILO, 2012: 6; Alpagut, 2013, 120; Kutal, 2012: 160-161).

Avrupa Sosyal Şartı’nın “Örgütlenme hakkı” başlığını taşıyan m. 5’e göre, “*Sözleşmeci taraflar, tüm işçilerin ve işverenlerin ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak için yerel, ulusal ya da uluslararası örgütler kurma ve bu örgütlere üye olma özgürlüğünü sağlamak ya da geliştirmek amacıyla, ulusal mevzuatın bu özgürlüğü zedeleyecek mahiyette olmamasını yahut zedeleyecek şekilde uygulanmamasını sağlamayı üstlenirler.*” AB Sosyal Şartı’nın 5. maddesinde ILO’nun 87 Sayılı Sözleşmesi’nin 2. maddesinde olduğu gibi örgütlenme hakkının kullanılmasında “*serbestlik ilkesi*” benimsenmiştir. 1950 tarihinde Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen ve 1953 yılında yürürlüğe giren Avrupa İnsan

<sup>1</sup> DİSK’in talebi üzerine ILO’nun Toplu İş İlişkileri Yasa Tasarısı Hakkında Yaptığı Değerlendirmeler için bkz. ILO, 2012a: 1.

Hakları Sözleşmesi'nin 11. maddesi,<sup>2</sup> Sosyal Şart'ta olduğu gibi örgütlenme özgürlüğü oldukça kapsamlı düzenlenmiştir. Benzer bir düzenleme Avrupa Birliği'nin 2000 yılında kabul ettiği, AB Temel Haklar Şartı'nın 12. maddesinde<sup>3</sup> yer almaktadır. Belirtelim ki 6356 Sayılı Kanun'un 2. ve 3. maddelerinde yer alan işkolu esasına göre örgütlenme ilkesi AB Sosyal Şartı'nın 5. maddesi ile İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin 11. maddesinde yer alan serbest örgütlenme hakkına da aykırı düşmektedir (Çil, 2010: 60; Alpagut, 2013: 115-116).

Öte yandan 6356 Sayılı Kanun'un m. 2/f. 1(i) bendi üst kuruluş olarak sadece "konfederasyonları" kabul etmektedir. Kanun'un tanımlar maddesi ile yapılan düzenleme ile örtülü olarak konfederasyon dışındaki üst kuruluşların kurulması yasaklanmaktadır. Bu düzenleme ILO'nun 87 Sayılı Sözleşmesi'nin m. 7'ye aykırı düşmektedir. 87 Sayılı Sözleşme'ye göre *"çalışanların ve işverenlerin örgütleriyle bunların federasyon ve konfederasyonlarının tüzel kişilik kazanmaları yukarıda yazılı 2,3 ve 4. maddeler hükümlerinin uygulanmasını sınırlandıracak nitelikte koşullara bağlanmaz."* Sözleşmenin bu maddesi üst kuruluş olarak açıkça konfederasyonların yanında federasyonu da kabul etmektedir. Ayrıca sözleşmenin 2, 3 ve 4. maddelerine yaptığı atıfla federasyon ve konfederasyonların tüzel kişilik kazanmasında "serbestlik ilkesini" benimsemektedir (ILO, 2012: 2). Sendika Özgürlüğü Komitesine göre, *"87 Nolu Sözleşme'nin 2. maddesinde açıklanan işçilerin kendi istedikleri örgütleri kurma ve onlara katılma hakkına sahip olacakları ilkesi, örgütler için kendi başlarına, kendi tercih ettikleri federasyon ve konfederasyonları kurma ve onlara katılma hakkını ifade eder (ILO, 1985: parag. 506; ILO, 2009: parag. 1136- 1137)."* *"Federasyonlar veya konfederasyonlar kurma ihtiyacının hissedilip hissedilmediği sorusu, bunları kurma hakları yasal olarak tanındıktan sonra, yalnızca işçilerin ve onların örgütlerinin kendileri tarafından belirlenecek bir meseledir"* (ILO, 1985:para. 508).

## II. SENDİKA ÜYELİĞİNİN KAZANILMASI VE KAYBEDİLMESİ AÇISINDAN

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun sendika üyeliğinin kazanılması (m. 22) ve sona ermesini (m. 25) noter şartına dayandıran ilkesini, ILO'nun Denetim Organları'nın eleştiri-

<sup>2</sup> Madde 11'e göre, "Herkes barışçıl nitelikli toplanma özgürlüğünü ve menfaatlerini korumak için sendikalar kurmak ve sendikalara girmek hakkı dahil olmak üzere, başkalarıyla birlikte örgütlenme özgürlüğü hakkına sahiptir. Bu hakların kullanımına, ulusal güvenlik ya da kamu emniyeti yararı için düzenliğin yada suç (suç işlenmesinin) önlenmesi için, sağlığın ya da ahlakın korunması yahut başkalarının haklarının ve özgürlüklerinin korunması için yasa tarafından öngörülen ve bir demokratik toplumda gerekli olanlardan başka hiçbir kayıtlama getirilemeyecektir. Bu madde, bu hakların silahlı kuvvetler, polis örgütü ya da devlet idaresi mensupları tarafından kullanılmasına hukuka uygun sınırlamalar getirilmesini engellemeyecektir" (AİHS, 2010: 12).

<sup>3</sup> Madde 12'ye göre, "Herkes barışçı bir şekilde toplanma ve özellikle politik, sendikal ve toplumsal alanda her düzeyde dernek kurma hakkına sahiptir. Bu özgürlüğe herkesin çıkarlarını korumak için işçi sendikaları kurmak ve bu sendikalara katılmak da dahildir" (AB-THŞ, 2000/C 364/01).

rilerini dikkate alarak terk etmiştir. Ancak yeni kanun sendika üyeliğinin kazanılmasını (m. 17/f. 5) ve üyeliğinin (istifa ve çıkarılma hallerinde) sona ermesinin (m.19/f. 2 ve 4) **“e-Devlet kapısı”** üzerinden gerçekleştirilmesini öngörmüştür (Şahlanan, 2013: 21; Özveri, 2012: 58). Şöyle ki 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’nun m. 17/f. 5’e göre *“Sendikaya üyelik, Bakanlıkça sağlanacak elektronik başvuru sistemine e-Devlet kapısı üzerinden üyelik başvurusunda bulunulması ve sendika tüzüğünde belirlenen yetkili organın kabulü ile e-Devlet kapısı üzerinden kazanılır, üyelik başvurusu, sendika tarafından otuz gün içinde reddedilmediği takdirde üyelik talebi kabul edilmiş sayılır. Haklı bir neden gösterilmeden üyelik başvurusu kabul edilmeyenler, bu kararın kendilerine tebliğinden itibaren otuz gün içinde dava açabilir. Mahkemenin kararı kesindir. Mahkemenin davacı lehine karar vermesi halinde üyelik, red kararının alındığı tarihte kazanılmış sayılır.”* Kanun gerekçesinde açıkça belirtildiği gibi *“üyelik işlemlerinde, noter koşulu kaldırılarak basit, kolay ve ekonomik bir yöntem”* (Kaya, 2013: 506) olarak öngörülen e-Devlet kapısı üzerinden üyelik, toplu sözleşme yapma yetkisini düzenleyen 41. maddenin 7. fıkrasında düzenlenen *“Bakanlık yetkili sendikanın belirlenmesinde ve istatistiklerin düzenlenmesinde kendisine gönderilen üyelik ve üyelikten çekilme bildirimleri ile Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılan işçi bildirimlerini esas alır.”* hükmü ile birlikte ele alındığında, sendika üyeliğinin kazanılmasında zorlaştırıcı bir nitelik kazanmaktadır. Kanun sistematığının sigorta bildirimlerine dayanması; her şeyden önce sigorta kaydı bulunmayan kişilerin üyelik başvurularının gerçekleşmesine engel teşkil edecektir. Ayrıca kanun, sendika üyeliğini (m. 2) sadece iş sözleşmesi ile çalışanlara vermemektedir. İş sözleşmesi dışında, nakliye, vekalet, eser, komisyon, yayın ve adi ortaklık sözleşmeleri ile çalışan kişilere de bu hakkı tanımaktadır. Sigortalılık ilişkisinin varlığı temelinde e-Devlet sistemi üzerinden başvuru yolu, iş sözleşmesi dışındaki herhangi bir sözleşme ile çalışanların sendika üyeliğini engellemektedir. Dolayısıyla iş sözleşmesi dışındaki bir sözleşme ile çalışan ve yukarıda isimleri zikredilen çalışanlar grubunun sendika üyeliği mümkün olmayacaktır (Başbuğ, 2012: 174-175; Özveri, 2012: 58-59).

Sendika üyeliğinin sona ermesini düzenleyen m. 19/f. 2 ve 3’e göre her üye e-Devlet kapısı üzerinden çekilme bildiriminde bulunmak suretiyle üyelikten çekilebileceği, e-Devlet kapısı üzerinden yapılan çekilme bildiriminin elektronik ortamda eş zamanlı olarak Bakanlığa ve sendikaya ulaştırılacağı; çekilmenin sendikaya bildirim tarihinden itibaren bir ay sonra geçerlilik kazanacağı esasları kabul edilmiştir. Aynı maddeye göre sendika üyeliğinden çıkarılma kararı genel kurulca verilir. Karar e-Devlet kapısı üzerinden Bakanlığa elektronik ortamda bildirilir ve çıkarılma kararı yazı ile tebliğ edilir (Narmanlıoğlu, 2012: 142).

6356 sayılı STSK m. 19/f. 1 her ne kadar, olumlu ve olumsuz sendika özgürlüğünü teminat altına almış olsa da e-Devlet kapısı üzerinden yapılacak işlemlerin, kişinin PTT üzerinden aldığı bir şifre ile gerçekleştirmesi ve sistemin sendika ile üye arasına kamu otoritesini sokması ILO’nun 87 ve 98 sayılı sözleşmelerine aykırı düşmektedir (Özveri, 2012: 60; Alpagut, 2013: 123). 87 sayılı Sözleşmenin m. 3/f. 2’ye göre *“Kamu makamları, bu hakkı sı-*

nırlayacak veya bu hakkın yasaya uygun şekilde kullanılmasına engel olacak nitelikte her türlü müdahalelerden sakınmalıdır” denilerek örgütlenme hakkının (bu hakkın içinde sendikaya üye olma hakkı da vardır) kullanılmasında kamu makamlarının müdahalesini sınırlamaktadır. Nitekim, Sendika Özgürlüğü Komitesi verdiği kararlarda, kayıt prosedürüne ilişkin formaliteler eğer yetkili kamu makamına az ya da çok takdir yetkisi veriyor ise sendika hakkına karşı ciddi bir engel teşkil ettiğini ileri sürmekte ve bu durumun da 87 sayılı Sözleşmenin ihlalini oluşturduğunu ileri sürmektedir (ILO, 1985: par. 281). Öte yandan DİSK’in talebi üzerine ILO’nun, 6356 sayılı Kanun Tasarısı üzerinden yaptığı değerlendirmede, m. 17 ve m. 19’da öngörülen e-Devlet sisteminin kullanılmasıyla yeni zorlukların getirildiği; üyeliğe ilişkin bilgilere işverenler dahil herkesin ulaşabilir olması durumunun sendika üyelerinin veya sendikaya üye olmak isteyen işçilerin 98 sayılı Sözleşmeye aykırı olarak sendika karşıtı eylemlere maruz kalma ihtimali söz konusu olduğunu ifade etmiştir (ILO, 2012b: 4).

### III. SENDİKAL TEMİNATLAR AÇISINDAN

#### 1. Sendika Yönetiminin Teminatı Açısından

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’nun 23. maddesi işçi kuruluştaki yöneticiliğinin, 24. maddesi işyeri sendika temsilciliğinin ve 25. maddesi sendika özgürlüğünün güvencesini düzenlemektedir. 6356 sayılı Kanun sendika yöneticiliğinin güvencesini düzenlerken, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu’na göre farklı bir yöntem benimsemiştir. Her şeyden önce yönetici kavramını işçi kuruluştaki ve şubesinin yönetim kurulu üyeleri (STSK m. 2/f. 1(i)) ile sınırlı tutmuş ve **“profesyonel yöneticiler”** ile **“amatör yöneticiler”** için farklı güvenceler öngörmüştür. Profesyonel yöneticiler, sendika veya şube yöneticisi olmaları nedeniyle çalıştıkları işyerinden ayrılan yöneticilerdir. Bunlara ilişkin sendikal güvencenin kaynağını Kanun’un 23. maddesi oluşturmaktadır. Sendika veya şubesindeki yöneticilik görevlerinin sona ermesinden sonra ayrıldıkları işyerlerine geri dönebilmelerini ve kıdem tazminatlarını diledikleri zaman alabilmelerini sağlayan güvencedir.

İkinci grupta yer alan amatör yöneticiler ise sendika veya şubesinde yönetici olarak seçildikleri halde, işyerinde o işyerinin işçisi olarak çalışmaya devam etmekte olup ve ücretlerini işverenden alan yöneticilerdir. Bu kişilerin sendika yöneticiliği nedeniyle feshe maruz kalma ihtimalleri yüksektir. Bu yüzden sendika işyeri temsilcilerine sağlanan güvencenin kapsamına alınmışlardır (STSK m. 24/f. 5) (Şahlanan, 2013a: 24-25).

Profesyonel sendika yöneticisinin teminatını düzenleyen STSK m. 23’e göre yönetim kuruluna seçilen işçinin iş sözleşmesi sona ermemekte, askıda kalmaktadır. Yönetici dilerse iş ilişkisini sona erdirerek kıdem tazminatını alacak, isterse yöneticilik görevi sona erdiğinde işyerine geri dönebilecektir. İşverenin geri dönüşü kabul etmemesi (işe başlatmaması) iş ilişkisini sona erdirdiği biçiminde yorumlanacak ve buna ilişkin sonuçlar doğacaktır (Kutal, 2012: 166). Kanun’da ifade edilen **“işverence feshedilmiş sayılır”** (m. 23/f. 2) hükmü, işverence işçinin iş sözleşmesinin sona erdirilmesi duru-

munda hangi sonuçlar doğuyor ise yöneticinin işe kabul edilmemesi durumunda aynı sonuçlar doğacaktır. Dolayısıyla iş güvencesi kapsamında olan yöneticinin **“işe iade davası”**, iş güvencesi kapsamında olmayan yöneticinin ise **“kötü niyet tazminat davası”** açması mümkün olabilecektir (Alpagut, 2013: 125). Kuşkusuz 6356 sayılı STSK’nun 23. maddesi sendika kuruluşu veya şubesinin yönetim kurulu üyesinin güvencesini oldukça kapsamlı düzenlemektedir. Ancak, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu’nun 29. maddesi ile yönetici teminatından yararlanan profesyonel denetim kurulu üyelerini kapsam dışı bırakması sendikaların iç işleyişlerini serbestçe belirlemelerine engel teşkil etmektedir. Dolayısıyla bu durum, 87 sayılı Sözleşme’nin 3. ve 11. maddelerine aykırılık teşkil etmektedir.

## 2. İşyeri Sendika Temsilcisinin Teminatı Açısından

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi işyeri sendika temsilcisinin<sup>4</sup> üstlendiği görevi dikkate alarak özel olarak korumuştur. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu m. 24 işyeri sendika temsilcileri için temsilcinin iş sözleşmesinin işverence feshedilmesi durumunda 4857 sayılı İş Kanunu m. 18-21’de düzenlenen iş güvencesi sisteminden farklı ve özel bir güvence getirmektedir (Şahlanan, 2013(b):146-147). 6356 sayılı STSK m. 24’e göre; *“(1) işveren işyeri sendika temsilcilerinin iş sözleşmelerini haklı bir nedenle olmadıkça ve nedenini yazılı olarak açık ve kesin şekilde belirtmedikçe feshedemez. Fesih bildiriminin tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde, temsilci veya üyesi bulunduğu sendika dava açabilir.”* Belirtelim ki kanun açıkça **“haklı neden”** kavramını kullandığı için geçerli sebep (4857 sayılı İş K. m. 18) işyeri sendika temsilcisinin iş ilişkisinin sona ermesinde geçerli sayılmayacaktır. Temsilcinin yargı yolu bir işe iade davasıdır. Ancak işverenin fesih için ileri süreceği nedenler 4857 sayılı İş K. m. 25 veya 6098 sayılı TBK m. 435’e uygun düşen bir haklı neden olmak durumundadır (Şahlanan, 2013a: 34-35). Kanun’un m. 24/f. 3’e göre temsilcinin işe iadesine karar verilirse fesih geçersiz sayılarak temsilcilik süresini aşmamak kaydıyla fesih tarihi ile kararın kesinleşme tarihi arasındaki ücret ve diğer hakları ödenir. Kararın kesinleşmesinden itibaren altı işgünü içinde temsilcinin işe başvurması şartıyla, altı işgünü içinde işe başlatılmaması halinde uygulanır. Bu düzenleme ile kanun

<sup>4</sup> İşyeri sendika temsilciliği Türk İş Hukuku’na 1963 tarihli 274 sayılı Sendikalar Kanunu ile işçi temsilciliğinin sendika temsilciliğine dönüştürülmesi ile girmiştir. Türk İş Hukuku’nda sendika temsilcilerine 1963’ten beri özel bir iş güvencesi sağlanmıştır. 1983 tarihli 2821 sayılı Sendikalar Kanunu’nda bu durum 2002 yılına kadar sürmüştür. 2002 yılında 4773 sayılı kanunla 1475 sayılı İş Kanunu’nda değişiklik yapılarak bir kısım işçiye iş güvencesi hakkı tanınmış, bu çerçevede işyeri sendika temsilcileri için ayrıca bir iş güvencesi ihtiyacı kalmayacağı düşüncesiyle 2821 sayılı Sendikalar Kanunu’nun 30. maddesi yeniden düzenlenmiştir. Ne var ki 4773 sayılı Kanunla getirilen bu değişiklik 2003 yılında kabul edilen 4857 sayılı Kanun’da aynen düzenlenmiştir. Ancak 4857 sayılı Kanunla iş güvencesi kapsamının daraltılması işyeri sendika temsilcisinin güvencesini tartışılır hale getirmiştir. Bu durum hem doktrinde, hem de yargı kararlarında farklı görüşlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur (Kutal, 2012: 167; Şahlanan, 2013: 32-33).

**“mutlak işe iade”** ve işverenin temsilciyi işe almaması durumunda ücret ödeme yükümlülüğü ile oldukça katı bir iş güvencesi getirmektedir. Ayrıca Kanun’da m. 24/f. 4 ve 5’de yapılan düzenlemelerle temsilciye tanınan iş güvencesinin kapsamı genişletilmiştir (Alpagut, 2013: 126-127).

6356 sayılı STSK m. 24’ün işyeri sendika temsilcisi için getirdiği düzenlemeler ILO’nun 135 ve 158 sayılı Sözleşmelerinde öngörülen güvencelere aykırı düşmemektedir. 135 sayılı Sözleşme’nin 1. maddesine göre, *“İşletmelerdeki işçi temsilcileri kanunlara, toplu sözleşmelere veya yürürlükteki sözleşmelere dayalı diğer düzenlemelere uygun hareket etmeleri koşulu ile işten çıkarma dahil kendilerine zarar verebilecek ve işçi temsilcisi sıfatını taşımalarından veya bu sıfatla faaliyetlerde bulunmalarından, sendika üyesi olmalarından veya sendika faaliyetlerine katılmalarından ileri gelecek her nevi işleme karşı etkili bir korumadan yararlanırlar”* (Centel, 2004: 461). Sözleşmede yer alan **“etkili korumadan”** anlaşılması gereken temsilcilik konumuna uygun bir iş güvencesidir. 6356 sayılı Kanun’un 24. maddesinde yer alan güvence 135 sayılı Sözleşme’nin ruhuna uygun bir düzenlemedir (Kutal, 2012: 167).

Öte yandan uluslararası düzeyde iş güvencesinin kaynağını oluşturan ILO’nun 158 sayılı Sözleşmesi’nin m. 5/f. 1 (b)’ye göre *“işçi temsilciliği yapmış olmak, yapmak veya işçi temsilciliğine talip olmak”* fesih için geçerli neden teşkil etmez (Centel, 2004: 572-573), ifadesi hem 4857 sayılı İş Kanunu m. 18/f. 3’de hem de 6356 sayılı STSK m. 24/f. 1’de düzenlenmek suretiyle Türk İş Hukukunda İşyeri Sendika Temsilcilerinin Teminatı uluslararası normlara uygun hale getirilmiştir. Nitekim ILO’nun kanun tasarısı üzerinden yaptığı değerlendirmede, temsilcinin teminatı ile ilgili herhangi bir olumsuz değerlendirmede bulunmamıştır (ILO, 2012a: 1vd.). Hal böyle olmakla birlikte, 6356 sayılı STSK m. 27/f. 2’de düzenlenen Toplu iş sözleşmesi yapmak üzere yetkisi kesinleşen sendikaların işyeri sendika temsilcisi atayabilme hakkı, ILO’nun 135 sayılı Sözleşmesi ile bağdaşmamaktadır (Özveri, 2012: 99). 135 sayılı Sözleşme’nin düzenleme biçiminden, işyeri sendika temsilcisinin sadece toplu iş sözleşmesinin sadece uygulandığı işyerlerinde atandığı veya seçildiği hususunda herhangi bir anlam çıkmamaktadır.

### 3. Sendika Özgürlüğünün Teminatı Açısından

Türk İş Hukukunda sendika özgürlüğünün teminatı Anayasanın 51.maddesidir. Anayasanın m. 51’e göre *“... Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz.”* 6356 sayılı STSK (m. 25/f. 5 hariç) Anayasaya ve uluslararası normlara uygun bir düzenleme getirmektedir. Ancak Kanun’un m. 25/f. 5’in getirdiği düzenleme ILO’nun 87,98 sayılı sözleşmelerine ve Anayasanın 51. maddesine aykırılık teşkil etmektedir (Şahlanan, 2013a: 43-44; Kutal, 2012: 138). Esas itibarıyla 6356 sayılı STSK m. 25, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu’nun 31. Maddesi ile paralel düzenlemeler getirmekle beraber, sendika özgürlüğü teminatının bağlandığı yaptırımlarda yeni düzenlemeler getirmektedir. STSK m. 25’in ilk iki fıkrasında; işe alınma, çalışma koşulları veya çalışmaya son verilmesi bakımından sendikal nedenle ayırım yapılmayacağı öngörülmüştür. Üçüncü fıkrafta sendikal faaliyet güvence altına alınarak, işçilerin sendikaya üye olmaları veya olmamaları, iş

saatleri dışında veya işverenin izni ile iş saatleri içinde işçi kuruluşlarının faaliyetlerine katılmaları veya sendikal faaliyette bulunmalarından dolayı işten çıkarılamayacakları veya farklı işleme tabi tutulamayacakları hükme bağlanmıştır. Dördüncü fıkra, işverenin fesih dışında, 1., 2. ve 3. fıkralara aykırı hareket etmesi halinde işçinin bir yıllık ücreti tutarından az olmamak üzere sendikal tazminata hükmedileceği öngörülmüştür. 2821 sayılı yasanın farklı olarak işe alınma sırasında sendikal nedenle yapılan ayrımcılık hukuki yaptırıma bağlanmıştır (Çelik, 2013: 435; Alpagut, 2013: 128-129; Narmanlıoğlu, 2012: 146-147; Özveri, 2012: 83-84).

Sendikal nedenle feshin yaptırımını düzenleyen 6356 sayılı STSK m. 25/f. 5, bir kısım sendika üyesi işçiyi sendika özgürlüğü güvencesinin kapsamı dışında tutmuştur. 6356 sayılı Kanun'un m. 25/f. 5'e göre,<sup>5</sup> *“sendikal bir nedenle iş sözleşmesinin feshi halinde işçi, 4857 sayılı Kanun'un, 18,20 ve 21. Madde hükümlerine göre dava açma hakkına sahiptir. İş sözleşmesinin sendikal nedenle feshedildiğinin tespit edilmesi halinde, 4857 sayılı Kanun'un 21. maddesine göre işçinin başvurusu, işverenin işe başlatması ve başlatmaması şartına bağlı olmaksızın sendikal tazminata karar verilir. Ancak işçinin işe başlatılmaması halinde ayrıca 4857 sayılı Kanun'un 21. maddesinin birinci fıkrasında belirtilen tazminata hükmedilmez. İşçinin 4857 sayılı Kanun'un yukarıdaki hükümlerine göre dava açmaması ayrıca sendikal tazminat talebini engellemez.”* 6356 sayılı STSK m. 25/f. 5'e göre iş iade davası açabilen işçiler, feshe karşı sendikal tazminattan yararlanabilecektir. Dolayısıyla belirli süreli iş sözleşmesiyle çalışanlar, altı aydan kıdemi olanlar, otuzdan az işçinin çalıştığı işyerlerinde çalışanlar ve İş Kanunu kapsamı dışında iş sözleşmesi ile çalışanlar, iş sözleşmeleri sendikal nedenlerle feshedildiği iddiası ile işe iade davası açamayacaktır. Böylece, bu çalışanlar grubu Kanun'un 25.maddesinde getirilen sendika özgürlüğü teminatından yararlanmaları söz konusu olmayacaktır (Şahlanan, 2012(a): 43-44; Alpagut, 2013: 129-130; Kutal, 2013: 138).

6356 sayılı STSK m. 25/f. 5'de yapılan düzenleme ile yukarıda sayılan işçi gruplarının feshe karşı sendikal tazminattan yararlandırılmaması; ILO'nun Denetim Organlarının (Uzmanlar Komitesi, Sendika Özgürlüğü Komitesi)

<sup>5</sup> Bilim Komisyonu'nun teklif ettiği 5. fıkra, “Sendikal nedenden dolayı iş sözleşmesinin feshi halinde işçi 4857 sayılı İş Kanunu'nun 18.maddesinin beşinci fıkrasındaki otuz işçi ve altı aylık çalışma süresi koşulu aranmaksızın, 20 ve 21. Madde hükümlerine göre dava açma hakkına sahiptir. Bu durumda İş Kanunu'nun 21. Maddesinin birinci fıkrası uyarınca ödenecek tazminat yanında ayrıca sendikal tazminata hükmedilir. Sendikal tazminat, 21.maddeye göre işçinin başvurusu, işverenin işe başlatması veya başlatmaması koşuluna bağlı değildir. İşçinin İş Kanunu'nun yukarıdaki hükümlerine göre dava açmaması ayrıca sendikal tazminat talebini engellemez” şeklindedir. Bu düzenleme TBMM'nin ilgili komisyonlarında ufak tefek değişikliklerle aynen geçmiştir. Ancak Meclisteki görüşmeler sırasında iktidar partisine mensup bir grup milletvekili verdikleri önerge ile metinde yer alan **“otuz işçi ve altı aylık çalışma süresi koşulu aranmaksızın”** ifadesi kanun metninden çıkartılmıştır. Ayrıca önergenin gerekçesinde sendikal nedenle iş ilişkisinin sona ermesi halinde sendikal tazminatın sadece iş güvencesi kapsamında olan işçiler için öngörüldüğü belirtilmiştir (Meclis görüşmeleri için bkz. TBMM, 2012).

raporlarındaki değerlendirmelerinde açıkça görüleceği üzere “örgütlenme özgürlüğünün teminatına ilişkin genel tutumuna ters düşmektedir” (ILO, 2012a: 9 vd.). Ayrıca STSK m. 25/f. 5’deki düzenleme iş güvencesi kapsamında olanlar ve olmayanlar arasında doğrudan ayrımcı bir uygulamaya gittiği için de ILO’nun 87 ve 98 sayılı Sözleşmelerine aykırılık teşkil etmektedir (ILO, 2013: 191-192). Şöyle ki 87 sayılı Sözleşme’nin 2. maddesi örgütlenme özgürlüğü hakkının kullanılmasında ayırım yapılmasını yasaklamaktadır. 98 sayılı Sözleşme’nin 1. maddesine göre “1. İşçiler çalışma hususunda sendika hürriyetine hâlel getirmeye matuf her türlü fark gözetici harekete karşı tam bir himayeden faydalanacaktır. -2. Böyle bir himaye bilhassa, a) Bir işçinin çalıştırılmasını bir sendikaya girmemesi veya bir sendikadan çıkması şartına tabi kılmak; b) Bir sendikada üye olması yahut çalışma saatleri dışında veya işverenin muvafakatı ile çalışma saatlerinde sendika faaliyetlerine iştirak etmesinden dolayı bir işçiye işinden çıkarmak veya başka bir suretle onu izrar etmek maksatları güden hareketlere müteallik hususlarda uygulanacaktır.” Belirtelim ki 6356 sayılı Kanun’un m. 25/f. 5, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmediği veya yasa koyucu tarafından değiştirilmediği takdirde gelecek yıllarda, Türkiye’yi ILO’nun denetim organlarının gündemine taşıyacaktır. ILO’nun denetim organlarının raporlarında çalışanların sendikal ayrımcılığa karşı uygun bir korumadan yararlanmaları gerektiği (Alpagut, 2013: 129) sürekli vurgulanmış ve sendikal haklardan yararlanmayı bir insan hakları meselesi olarak görmüştür. Özellikle Sendika Özgürlüğü Komitesi’nin (SÖK) bu yönde derin bir içtihadı vardır. SÖK’e göre “Örgütlenme özgürlüğü temel insan haklarına ve özellikle insan yaşamına ve kişisel güvenliğe tamamen saygı duyulduğu, bunların teminat altına alındığı koşullarda kullanılabilir” (ILO, 1996: para. 682, 267, 280, 225(c), 726).

#### IV. SENDİKALARIN FAALİYETLERİ VE DENETİMİ AÇISINDAN

##### 1. Serbest Faaliyetler Açısından

6356 sayılı STSK m. 26 kuruluşların faaliyetleri; kenar başlığı altında daha önce 2821 sayılı Sendikalar Kanunu’nun m. 32 ve 33’te düzenlenen sendikaların faaliyetlerini tek bir maddede düzenlemektedir. Yeni düzenlemenin en önemli özelliği sendika ve konfederasyonların yapabilecekleri “**sosyal faaliyetlerin**” kanunla değil, kuruluşların tüzükleriyle serbestçe belirlenebiliyor olmasıdır (STSK m. 26/f. 1). Kanun dava ehliyeti açısından da önemli bir değişikliğe gitmiştir. Daha önce 2821 sayılı Sendikalar Kanunu m. 32 ile sadece sendikalara tanınan dava ehliyeti, çalışma hayatına ilişkin konularda işçi veya işverenleri temsilen dava açabilme “**kuruluşlar**” sözcüğü kanuna konulmak suretiyle konfederasyonlara da tanınmıştır (m. 26/f. 2). Ancak 6356 sayılı STSK m. 26/f. 5’de “Kuruluşlar tüzükleriyle belirlenen amaçları dışında faaliyette bulunamazlar” hükmüyle sendikaların serbestçe yapabilecekleri faaliyet alanları daraltılmıştır. Şöyle ki Anayasa’nın m. 51/f. 1’e göre “çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek ...” amacıyla ancak sendikalar veya üst kuruluşların kurulması mümkün olacağından, sendika veya üst ku-

ruluşlarının tüzükleri Anayasanın bu hükmüne aykırı olamayacaktır. Dolayısıyla sendikalar yapmak istedikleri faaliyetleri tüzüklerinde belirtmek durumundadır. Ayrıca bu faaliyetlerin çalışma ilişkilerindeki ekonomik ve sosyal çıkarlarla ilişkisinin olması gerekmektedir (Çelik, 2013: 501; Sümer, 2013: 212). STSK m. 26/f. 5, bu yönüyle ILO’nun 87 sayılı Sözleşmesinin 3. maddesine aykırı düşmektedir. 87 sayılı Sözleşmenin 3. maddesine göre “*çalışanların ve işverenlerin örgütleri....yönetim ve etkinliklerini düzenlemek ve iş programlarını belirlemek hakkına sahiptir*” (Centel, 2004: 187). Nitekim Sendika Özgürlüğü Komitesi’nin verdiği bir karara göre “*...sendikaların üyelerinin çıkarlarını korumak ve onlara yardım etmek için sürdürdükleri faaliyetlerle ya da amaçlarıyla ilgili olarak sendikal faaliyetleri kısıtlama yetkisi veren herhangi bir hüküm, örgütlenme özgürlüğü ilkelerine aykırıdır*” (ILO, 1985: parag. 346).

## 2. Yasak Faaliyetler Açısından

6356 sayılı STSK m. 26/f. 7’ye göre “*Kuruluşlar (sendika ve konfederasyonlar) siyasi partilerin ad, amblem, rumuz veya işaretlerini kullanamaz*”, m. 9/f. 6’ya göre ise “*Kuruluş ve şube yönetim, denetleme ve disiplin kurulu üyelerinin görevleri, milletvekili veya belediye başkanı seçilmeleri halinde kendiliğinden sona erer.*” 2001 yılında 4709 sayılı Kanun’un 20. maddesi ile Anayasa’nın 51. maddesindeki siyasi yasaklar Anayasa’dan çıkartılmasına rağmen 2821 sayılı Sendikalar Kanunu’ndaki (m. 38) kimi siyasi yasaklar aynen 6356 sayılı STSK’ya taşınmıştır. Kanundaki düzenlemeler Anayasa’nın 51. maddesindeki amaç unsuru birlikte ele alındığında sendikaların siyasi katılım haklarını sınırlandırmıştır (Sümer, 2013: 212; Çelik, 2013: 501). SÖK’e göre “Sendikal hareketin normal gelişiminin menfaati için Uluslararası Çalışma Konferansı tarafından 35. Oturumunda (1952) kabul edilen sendikal hareketin bağımsızlığı kararında beyan edilen, bir sendikal hareketin temel ve kalıcı görevinin işçilerin ekonomik ve sosyal açıdan gelişmeleri olduğu ve sendikalar ulusal hukuka ve kendi ülkelerinin uygulamalarına uygun olarak üyelerinin kararıyla ekonomik ve sosyal amaçlarını geliştirme doğrultusunda vasıta olarak bir siyasi partiyle ilişki kurmaya ya da Anayasaya uygun siyasi eyleme girişmeye karar verdiğinde, bu tür siyasi ilişkilerin ya da eylemlerin, ülkedeki politik değişikliklerden bağımsız olarak sendikal hareketin devamını ya da sosyal veya ekonomik işlevlerini tehlikeye atabilecek bir nitelikte olamaması gerektiği ilkesine saygı göstermesi arzu edilir (ILO, 1985: parag. 353) . SÖK verdiği bir başka kararında “Sendikaların herhangi bir siyasi faaliyetle meşgul olmalarına ilişkin genel bir yasaklama, örgütlenme özgürlüğü ilkeleriyle uyumlu olmadığı gibi fiilen gerçekçi de değildir. Sendikal örgütler örneğin hükümetin ekonomik ve sosyal politikalarına ilişkin görüşlerini kamuya açıklamak isteyebilirler” (ILO, 1985: parag.353).

## 3. Sendikaların Denetimi Açısından

6356 sayılı STSK m. 29’da işçi ve işveren kuruluşlarının mali denetimi düzenlenmiştir. 6356 sayılı Kanun’a göre kuruluşların denetimi kanun ve kuruluşun tüzük hükümlerine göre denetleme kurulları tarafından yapılır. Denetimde yönetim ve işleyişin gelir ve gider bilançolarının ve bunlarla ilgili

işlemlerin kanun, tüzük ve genel kurul kararlarına uygunluğu incelenir (m. 29/f. 1). Kuruluşların gelir ve giderlerine ilişkin mali denetimleri en geç iki yılda bir denetim yetkisine sahip “Yeminli Mali Müşavirlerce” yapılır. Denetimin yapılması, denetleme kurulunun yükümlülüğünü ortadan kaldırmaz (m. 29/f. 2). Kuruluşlar, faaliyet, dış denetim ve denetleme kurulu raporları ile genel kurul kararlarını uygun vasıtalarla derhal yayınlar (m. 29/f. 3). Ayrıca m. 30’da kuruluşların tutmak zorunda olduğu defter ve kayıtlar gösterilmiştir (Çelik, 2013: 503).

6356 sayılı STSK m. 29’da öngörülen mali denetim 2821 sayılı Sendikalar Kanunu’na göre daha şeffaf ve kamu makamlarının denetiminde olmayan bütün tüzel kişilerin tabi tutulması gereken bağımsız bir denetimdir. ILO denetim organlarının 2821 sayılı Kanun’a yönelttiği eleştirileri dikkate alan 6356 sayılı STSK m. 29, aynı zamanda kolektif sendika özgürlüğü açısından oldukça önemli bir düzenlemedir (Kutal, 2013: 168; Şahlanan, 2013a: 50). Dolayısıyla 6356 sayılı STSK m. 29/f. 2 ile getirilen yeminli mali müşavir denetimi ILO’nun 87 sayılı Sözleşmesi’nin 3. maddesine uygun bir denetimdir ve ILO’nun uzmanlık organlarının içtihatlarına aykırı düşmemektedir (Kutal, 2012: 168). Gerçekten Sendika Özgürlüğü Komitesi verdiği kararlarda, işçi ve işveren kuruluşlarının mali denetiminin kamu makamlarından bağımsız kişilerce yapılmasını ILO normlarına uygun görmektedir. Örneğin SÖK verdiği bir kararda, “.. sendikaların yönetimi üzerindeki denetim tedbirleri, eğer onlar yalnızca istisnaları önlemek ve sendikaların kendi üyelerini, fonlarının kötü idare edilmesine karşı korumak için kullanıyorsa yararlı olabilirler. Ancak, bu tip tedbirlerin, bazı durumlarda, 87 No’lu Sözleşme’nin 3. Maddesine aykırı olarak, resmi makamların sendikaların yönetimine müdahale etmesi tehlikesine neden olduğu ve bu müdahalenin örgütlerin haklarını sınırlandırabilecek veya onların yasal kullanımını engelleyebilecek bir yapıda olabileceği görülmektedir. Yine de, denetimi yerine getirmek üzere tayin edilen görevli, idari makamların müdahalelerinden bir miktar bağımsız olduğunda ve bu görevli adli makamların denetimine tabi olduğunda böyle bir müdahaleye karşı, bir dereceye kadar bir güvencenin var olduğu düşünülmektedir” (ILO, 1985: para. 332).

## V. SERBEST TOPLU PAZARLIK VE TOPLU SÖZLEŞME HAKKI AÇISINDAN

### 1. Toplu Sözleşme Hakkının Dayanakları Açısından

Serbest toplu pazarlık ve toplu sözleşme hakkı örgütlenme hakkında olduğu gibi kaynağını; İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa Şartı, ILO’nun 87 ve 98 sayılı sözleşmeleri gibi belgelerden alan bir temel insan hakkıdır (Barnard, 2000: 552). Sendika hakkının bir tarafı örgütlenme özgürlüğünü oluştururken, diğer tarafı ise serbest toplu pazarlık ve toplu sözleşme hakkını oluşturmaktadır. Toplu Pazarlık toplu sözleşmenin müzakere ve çözüm yollarını içermektedir. Kuralları ve şartları bir endüstri ilişkileri sistemini etkileyecek düzeyde, işçi örgütleri ve işverenler tarafından, istihdam şartlarına göre sendika özgürlüğü ilkesi çerçevesinde serbestçe belirlenmektedir (Gernigon, Odero, Guido, 2000: 35-36; ILO, 2012b: 21-22; Valticos, 1979: 79; ILO, 2009: parag. 987-992). Toplu pazarlık,

işverenler, bir veya birden fazla işverenler grubu ile bir veya birden fazla işçi grubu arasında; çalışma koşulları ve istihdam şartlarını, işçi ve işveren arasındaki ilişkileri, işveren veya işveren örgütü ile işçi örgütü veya örgütleri arasındaki ilişkileri düzenleyen bütün müzakereleri oluşturmaktadır (ILO, 1981: 2). Toplu sözleşme ise “ 1) Bir tarafta, bir veya bir grup işveren ya da işveren örgütü, diğer tarafta işçileri temsil eden kuruluşlar ya da bu kuruluşların yokluğunda ulusal yasalar ve düzenlemeler tarafından yetkilendirilmiş ve seçilmiş işçi temsilcilerinin, çalışma koşullarını ve istihdamı ilgilendiren konularda yaptıkları tüm yazılı anlaşmalara toplu sözleşme denir. -2) Bu tanım, işverenler veya onların temsilcileri tarafından finanse edilen ya da baskı altına alınan herhangi bir işçi kuruluşunu kapsamaz” (K91, m. 2) (ILO, 1951: 1).

ILO’nun 98 sayılı Sözleşmesi’nin 4. maddesine göre, “Çalışma şartlarını kolektif mukavelelerle tanzim etmek üzere işverenler veya işveren teşekkülleriyle işçi teşekkülleri arasında ihtiyari müzakere usulünden faydalanılmasını ve bu usulün tam bir surette gerçekleştirilmesini teşvik etmek ve gerçekleştirmek için lüzumu halinde milli şartlara uygun tedbirler alınacaktır” denilerek, serbest toplu pazarlık ve toplu sözleşme hakkının şartları ortaya konulmaktadır. Avrupa Sosyal Şart’nın 6. maddesi ile Avrupa Temel Haklar Şartı’nın 28. maddesinde yapılan düzenlemelerle toplu sözleşme hakkının etkin bir biçimde kullanılması için serbest toplu pazarlık hakkı ile toplu iş uyuşmazlıklarının çözüm yolları arasındaki ilişki ortaya konulmaktadır. Avrupa Sosyal Şartı’nın m. 6’ya göre “Sözleşmeciler taraflar, toplu pazarlık hakkının etkin biçimde kullanılmasını temin etmek amacıyla: 1. İşçiler ve işverenler arasında ortak görüşmeler yapılmasını, geliştirmeyi, 2. Gerekli ve uygun olan hallerde, toplu sözleşmeler yoluyla çalışma süresi ve koşullarını düzenlemek amacıyla, işverenler ya da işveren örgütleri ile işçi örgütleri arasında isteğe bağlı görüşmeler yapılması mekanizmasını geliştirmeyi, 3. İş uyuşmazlıklarını çözüme kavuşturmak üzere uzlaştırma ve isteğe bağlı tahkim için uygun nitelikli bir mekanizmanın kurulmasını ve işletilmesini geliştirmeyi üstlenirler; ve 4. Menfaat uyuşmazlıkları hallerinde, işçilerin ve işverenlerin daha önce yürürlüğe giren toplu sözleşmelerden ortaya çıkmış olabilecek yükümlülükler saklı kalarak, grev hakkı dahil toplu eylemde bulunma hakkını tanırlar.” Benzer şekilde AB Temel Haklar Şartı’nın toplu müzakere ve toplu tedbirler kenar başlığını taşıyan 28. maddesi de serbest toplu pazarlık ve toplu sözleşme hakkı açısından önemli düzenlemelere yer vermektedir. ABTHŞ m. 28’e göre “Çalışanlar ve işverenler veya onların örgütleri, birlik hukuku ve üye devlet mevzuatı ve uygulamalarına göre uygun seviyede toplu iş sözleşmesi müzakere etme ve imzalama, çıkar uyuşmazlıklarında menfaatlerini korumak için grev de dahil toplu tedbirler alma hakkına sahiptir.”

Türk Hukukunda, Anayasa’nın 53. ve 90. maddeleri<sup>6</sup> ile 6356 sayılı STSK ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikalar Kanunu, serbest toplu pazarlık ve

<sup>6</sup> 2004 yılında 5170 sayılı kanunda Anayasa’nın 90. maddesinde, “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır” şeklinde yapılan değişiklik ile temel hak ve özgürlükler alanında Türk Hukuku ile uluslararası antlaşmalar ara-

toplu sözleşme hakkının dayanaklarını oluşturmaktadır. Anayasa'nın 53. maddesine<sup>7</sup> göre “İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma koşullarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler. Toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağı kanunla düzenlenir.” Belirtelim ki Anayasa'nın 53. maddesinde yer alan bu hüküm, 2010 yılında Anayasa'da yapılan değişiklikle gerçekleşmiştir. Anayasa'da yapılan değişikliklerin, AB müzakere süreci, ILO denetim organlarının eleştirileri dikkate alınarak yapıldığı bilinmektedir. Nitekim yapılan değişikliğin kanun gerekçesinde ILO'nun en önemli sözleşmeleri olarak kabul edilen 87, 98 ve 151 sayılı sözleşme hükümlerine uygun ve yıllarca ILO denetim organlarıncı ülkemize yöneltilen eleştirilere son verme gayesiyle yapıldığı ifade edilmektedir (Tuncay, 2010: 154-155; Canbolat, 2013: 56-57). Anayasadaki değişiklikler dikkate alınarak 2012 yılında kabul edilen 6356 sayılı Kanun her ne kadar “genel gerekçesinde”<sup>8</sup> açıkça ifade edildiği üzere, ILO normları, AB'ye üyelik perspektifi, ILO'nun denetim organlarının eleştirileri dikkate alınarak serbest toplu pazarlık ve toplu sözleşme hakkı getirilmek istendiği ifade edilmiş ise de, Bilim Komisyonu'nun hazırlamış olduğu kanun taslak metni sosyal tarafların (işçi ve işveren örgütleri) baskısıyla, özellikle toplu iş sözleşmesi ve toplu iş uyuşmazlıkları alanında arzu edilen özgürlükçü bir kanun ortaya çıkaramamıştır. Birçok düzenleme ILO ve AB normlarının gerisinde kalarak yeni bir dönemin kapısını açacak reform kanun olmaktan çok, 2822 sayılı TİSGLK'nın maddeleri üzerinde tedrici mahiyetteki düzenlemeleri içeren bir kanun hüviyetini taşımaktadır (Canbolat, 2013: 58-59; Özveri, 2012: 101 vd.).

Öte yandan 6356 sayılı STSK bir kısım çalışanlar grubuna örgütlenme hakkı tanımış olmakla beraber, serbest toplu pazarlık ve toplu sözleşme hakkı tanınmamıştır. Örneğin 6356 sayılı STSK m. 2/f. 4'e göre “İş sözleşmesi dışında ücret karşılığı iş görmeyi taşıma, eser, vekalet, yayın, komisyon ve adi şirket sözleşmesine göre bağımsız olarak mesleki faaliyet olarak yürüten gerçek kişilerce de Kanun'un ikinci ile altıncı bölümleri bakımından işçi sayılır”. Kanun'un iki ile

---

sındaki ilişkide uluslararası antlaşmalar üst norm olarak kabul edilmiştir (Canbolat, 2013: 57).

<sup>7</sup> 2010 yılında 5982 sayılı Kanunla Anayasa'nın 53. Maddesinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Özellikle daha önce Anayasa'da yer alan “Aynı işyerinde aynı dönem için birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaz ve uygulanamaz” hükmü Anayasa'dan çıkarılmıştır. Kanun gerekçesinde bu hüküm ILO'nun 98 sayılı sözleşmesinin 4. maddesinde düzenlenen ve çalışan ile çalıştıranların aralarında serbestçe gönüllü olarak toplu iş sözleşmeleri imzalayabileceklerine ilişkin hükme aykırı olduğu için kaldırıldığı ifade edilmiştir (Tuncay, 2010: 157).

<sup>8</sup> Genel Gerekçede “Türkiye'nin ILO'ya üye olduğu 1932 yılından günümüze değin, sendikal hak ve özgürlükler ile serbest toplu pazarlık ve toplu iş uyuşmazlıklarının çözüm yolları, Türkiye ILO ilişkilerinde belirgin rol oyna(dığı), mevcut düzenlemeler nedeniyle, özellikle 1980 sonrası ülkemiz(in), ILO'nun denetim mekanizmasının etkisiyle uluslararası alanda hak etmediği muameleye maruz kal(dığı) bu durumun farkında olarak, Kanun'da sendikal hak ve özgürlükler ile serbest toplu pazarlık süreçleri, 87 ve 98 Nolu ILO sözleşmeleri dikkate alınarak ...” hazırlandığı ifade edilmiştir (Kaya, 2013: 487-488).

altı arasındaki bölümleri, sendikaların kurulmasını, organlarını, üyelerini, faaliyetlerini ve sona ermesini düzenlemektedir. Yediden sonraki bölümler ise toplu sözleşme hakkı, yetki ve toplu iş uyuşmazlıklarının çözüm yollarını düzenlemektedir. Dolayısıyla, Kanun'un bu hükmü özellikle çalışma şartları işçi gibi olan **“taşıma sözleşmesiyle çalışan hamallar ile vekalet sözleşmesiyle çalışan ticari mümessiller ve satış sözleşmesiyle çalışan pazarlamacılara”** toplu sözleşme yapma hakkını vermemektedir. Toplu iş sözleşmesi yapma hakkının sadece iş sözleşmesiyle çalışanlara tanınması ILO ve AB normlarına uygun düşmemektedir.

## 2. Toplu İş Sözleşmesinin Türleri ve Düzeyi Açısından

6356 sayılı STSK m. 2 toplu iş sözleşmesi türlerini; m. 34 toplu iş sözleşmesinin düzeyini ve m. 33 ise toplu iş sözleşmesinin içeriğini tanımlamıştır. Ayrıca m. 33/f. 3'te yapılan düzenleme ile çerçeve sözleşmenin kapsamı belirlenmiştir. 6356 sayılı STSK m. 2, işletme, grup toplu iş sözleşmeleri ile çerçeve sözleşmeyi tanımlamıştır. Buna göre işletme toplu iş sözleşmesi *“ bir gerçek veya tüzel kişiye ya da bir kamu veya kuruluşuna ait aynı iş kolundaki birden çok işyerini kapsayan sözleşmeyi”* (m. 2/f. 1(d)), grup toplu iş sözleşmesi *“işçi sendikası ile işveren sendikası arasında, birden çok üye işverene ait aynı işkolunda kurulu işyerlerini, işletmeleri kapsayan sözleşmeyi”*(m. 2/f. 1(ç)) ve çerçeve sözleşme ise *“Ekonomik ve Sosyal Konseyde temsil edilen iş ve işveren konfederasyonlarına üye işçi ve işveren sendikaları arasında işkolu düzeyinde yapılan sözleşmeyi”* (m. 2/f. 1(b)) kast eder. İşletme ve grup toplu iş sözleşmeleri işyeri düzeyinde yapılan anlaşmalardır. Çerçeve sözleşme ise m. 33/f. 3'de içeriği **“mesleki eğitim, iş sağlığı ve güvenliği, sosyal sorumluluk ve istihdam politikalarıyla”** sınırlı olan işkolu düzeyinde yapılan sözleşmelerdir. Böylece 2822 sayılı Kanun'da sadece işyeri düzeyinde kabul edilen toplu iş sözleşmesini, 6356 sayılı Kanun'da hem işyeri hem de işkolu düzeyinde kabul edilmiştir. Ne var ki 6356 sayılı STSK m. 2 ve m. 34'deki düzenlemeler, toplu iş sözleşmesinin düzeyini ve içeriğini serbestçe belirleme hakkını tanımamaktadır. Özellikle **“çoklu düzeyde”** toplu sözleşme yapma imkanı tanımamaktadır. Dolayısıyla 6356 sayılı Kanun da 2822 sayılı Kanun'da olduğu gibi AB ve ILO normları ile bağdaşmayan bir toplu iş sözleşmesi sistemi benimsemiştir (Alpagut, 2012: 27-28; Sayın, 2012: 74-75).

Toplu iş sözleşmesinin kapsam ve düzeyini belirleyen 6356 sayılı STSK m. 34'e göre *“(1) Bir toplu iş sözleşmesi aynı iş kolunda bir veya birden çok işyerini kapsayabilir, (2) Bir gerçek ve tüzel kişiye veya bir kamu kurum ve kuruluşuna ait aynı işkolunda birden çok işyerinin bulunduğu işyerlerinde, toplu iş sözleşmesi ancak işletme düzeyinde yapılabilir. (3) Grup toplu iş sözleşmesi, tarafların anlaşması üzerine bir işçi sendikası ile işveren sendikası arasından birden çok üye işverene ait aynı işkolunda kurulu işyerleri ve işletmeleri kapsamak üzere yapılır.”* 6356 sayılı STSK m. 2/f. 1(b) 'de düzenlenen çerçeve sözleşmenin *“Ekonomik ve Sosyal Konsey'de temsil edilen işçi ve işveren konfederasyonlarına üye işçi ve işveren sendikaları arasında işkolu düzeyinde”* yapıyor olası ve m.33'te de *“çerçeve sözleşme(nin) tarafı olan işçi ve işveren sendikalarının üyeler hakkında uygulanması ve (sadece) mesleki eğitim, iş sağlığı ve güvenliği, sosyal sorumluluk*

ve istihdam politika(ları) "ile sınırlı olması durumu AB Temel Haklar Şartı m. 28 ve ILO'nun 163 sayılı Toplu Pazarlık Tavsiyesi'nin 4. maddesine ve ILO'nun denetim organlarının kararlarına aykırı düşmektedir (Kutal, 2013: 142-143; Alpagut, 2013: 130; Sayın, 2012: 74-75). Şöyle ki 6356 sayılı STSK m. 34/f. 2 ve f. 3'te yapılan düzenleme ile toplu iş sözleşmesinin hangi düzeyde yapılacağı sözleşmecilerle taraflara dayatılmaktadır (ILO, 2012b: 2). Benzer durum çerçeve sözleşme için de geçerlidir. m. 34'teki düzenleme ile çerçeve sözleşmenin içeriğinin daraltılması, m. 2/f. 1 (ç)'deki düzenleme ile Ekonomik ve Sosyal Konsey'de temsil edilen konfederasyonlara üye işçi ve işveren sendikalarına sözleşme yapma hakkının tanınması hem serbest toplu pazarlık hakkı ile hem de eşitlik ilkesi ile bağdaşmamaktadır. AB Temel Haklar Şartı m. 28'e göre *"çalışanlar ve işverenler veya onların örgütleri birlik hukuku ve üye devlet mevzuatı ve uygulamalarına uygun seviyede toplu iş sözleşmesi müzakere etme ve imzalama...hakları ..."* vardır.

ILO'nun 1981 tarihli 163 sayılı Tavsiyesi'nin m. 4'e göre toplu iş sözleşmesinin işyeri, işletme, faaliyet alanı, işkolu, bölgesel veya ulusal düzeyi kapsayacak şekilde mümkün olan her düzeyde yapılması için ulusal koşullara uygun düzenlemelerin yapılması öngörülmektedir. Ayrıca yapılacak düzenlemelerin ülkede birçok düzeyde yapılacak toplu iş sözleşmesi yapılması durumunda müzakereci taraflara toplu sözleşme düzeyleri arasında koordinasyon sağlama fırsatı da vermesi gerekir (ILO, 1981: 1-2; ILO, 2012b: 24-25). SÖK'e göre ; *"98 sayılı Sözleşme'nin 4. maddesinde serbest ve gönüllü toplu pazarlık hakkına göre, pazarlık düzeyinin belirlenmesi tümüyle taraflara aittir. Dolayısıyla pazarlık düzeyi kanun, idari otoritenin kararı veya idari çalışma organının kararına bırakılamaz. İşkolu seviyesinde toplu pazarlık hakkının yasayla sınırlandırılması sözleşmeye aykırıdır"* (Alpagut, 2013: 131).

### 3. Toplu İş Sözleşmesi Yapma Yetkisi (Çifte Baraj) Açısından

2822 sayılı TİSGLK m. 12/f. 1'de yer alan işçi sendikalarının yetkili sendika olarak toplu iş sözleşmesi imzalayabilmeleri için işkolunda %10 ve işyerinde yarında fazla üyeye sahip olma zorunluluğu ILO'nun Türk Mevzuatı'na yönelttiği ve ısrarla her yıl yenilediği eleştiriler başında gelmiştir (Kutal, 2013: 142; Alpagut, 2013: 135). 6356 sayılı Kanun hazırlanırken; taslak tasarı safhalarında ve TBMM görüşmelerinde üzerinde en fazla durulan konu baraj sorunu olmuştur. Ancak bütün bu girişimlere rağmen, ILO'nun 98 sayılı Sözleşme'nin 4. Maddesine aykırı bulduğu çifte baraj kriteri 6356 sayılı STSK'nunda korunmuştur. STSK m. 41/f. 1'e göre *"Kurulu bulunduğu işkolunda çalışan işçilerin en az yüze üçünün üyesi bulunması şartıyla işçi sendikaları, toplu iş sözleşmesinin kapsamına girecek işyerinde başvuru tarihinde çalışan işçilerin yarısından fazlasının, işletmede ise yüzde kırkının kendi üyesi bulunması halinde bu işyeri veya işletme için toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkilidir."* Ayrıca Kanun'un sonuna eklenen geçici m. 6'da yapılan düzenleme ile Ekonomik ve Sosyal Konsey'e üye konfederasyonlara bağlı işçi sendikalarına 2016 yılına kadar %1, 2018'e kadar %2 biçiminde işkolu barajının uygulanacağı öngörülmüştür. 6356 sayılı STSK m. 4/f. 1 ile işkolu sayısının düşürülmesi dikkate alındığında, işkolu düzeyinde %1 temsil gücünün aranması bile serbest top-

lu pazarlık ve toplu sözleşme hakkı için ciddi bir engel teşkil edecektir (Kutal, 2013: 142-143; Özveri, 2012: 115-116).

ILO denetim organları toplu iş sözleşmesi yetkisi için iki kritere dikkat çekmektedir. Bunlarda biri temsil gücüdür. Diğeri ise bağımsızlıktır. ILO'ya göre işkolu barajı, işyeri toplu iş sözleşmesi ve işletme toplu iş sözleşmesi için aranan yüzde kırk ve yüzde elliden fazlasına dayanan ikili baraj işyeri ve işletme düzeyinde toplu iş sözleşmesinin yapılmasına engel teşkil edebilir. İşçileri temsil eden bir sendika sektör düzeyindeki (işkolu) temsil oranına bakılmaksızın bir toplu iş sözleşmesi yapabilmelidir. Hiçbir sendika gerekli barajı aşmazsa bile en azından kendi üyeleri adına toplu görüşme yapma hakkına sahip olmalıdır (ILO, 2012: 4). SÖK'e göre *"Tek bir pazarlık temsilcisi tayin eden bir sistemde, böyle tayin edilmek için gerekli yüzdede temsil yeteneğine sahip hiçbir sendika bulunmadığı hallerde, toplu pazarlık hakları en azından kendi üyeleri adına, bu birimdeki tüm sendikalara tanınmalıdır"* (ILO, 1996: par.320). Öte yandan 6356 sayılı STSK m. 41/f. 5'e göre bir işyerinin hangi işkoluna girdiği ve yetki tespitinin Bakanlıkça yapılması 2822 sayılı TİSGLK paralelinde bir düzenleme olduğu için ILO tarafından 87 sayılı Sözleşme'nin 2. maddesine aykırı bulunmaktadır. ILO işyerinin girdiği işkolunun tespiti-nin sosyal tarafların bağımsızlığına inandığı tarafsız bir makam tarafından gerçekleştirilmesini istemektedir (Kutal, 2012: 174-175; Özveri, 2012: 116-117).

#### **4. Toplu Sözleşme Yapma Yetkisine Müdahale Açısından**

6356 sayılı STSK m. 46/f. 1 ve 2'de yer alan yetki belgesinin alındığı tarihten itibaren 15 gün içerisinde karşı tarafa çağrı yapılmadığı takdirde yetkinin düşmesi, m. 47/f. 2'de yer alan İşçi sendikası, çağrı tarihinden itibaren 30 gün içerisinde yapılacak olan ilk toplantıya gelmez ve aynı süre içerisinde toplu görüşmeye başlamazsa yetkisinin düşmesi, m. 49/f. 1'de düzenlenen toplu görüşme için kararlaştırılan ilk toplantıya biri gelmez veya geldiği halde görüşmeye başlamazsa, toplu görüşmeye başladıktan sonra toplantı devam etmezse veya taraflar toplu görüşme süresi içerisinde anlaşmadıklarını bir tutanakla tespit ederlerse ya da toplu görüşme süresi anlaşma olmaksızın sona ererse taraflardan biri uyuşmazlığı 6 işgünü içerisinde görevli makama bildirmedeği takdirde, işçi sendikasının yetkisi düşer hükmü, m. 50/f. 1'de düzenlenen tarafların arabulucu tayin toplantısına katılmamaları halinde görevli makamın resen resmi listeden arabulucu tayin hakkı, m. 51/f. 1 ve m. 61/f. 3'te düzenlenen grev oylaması sonucunda grev yapılmaması yönünde karar çıkması halinde kararın kesinleşmesi tarihinden itibaren 6 işgünü içerisinde yüksek hakem kuruluna başvurulmadığı takdirde işçi sendikası yetkisinin düşmesi, m. 60/f. 1'de düzenlenen kanuni grevin, uyuşmazlık tutanağının tebliğ tarihinden itibaren 60 gün içinde alınması ve alındığı

tarihten itibaren 6 işgünü içinde karşı tarafa bildirilmesi bu süre içerisinde grev kararının alınmaması veya uygulanacağı tarihin karşı tarafa bildirilmemesi halinde işçi sendikasının yetkisinin düşmesi ile m. 63/f 3'te düzenlenen grev erteleme süresinin sonunda anlaşma sağlanmazsa 6 işgünü içinde taraflardan birinin yüksek hakem kuruluna uyuşmazlığın çözümü için başvurmaması halinde işçi sendikasının yetkisinin düşmesi, serbest toplu pazarlık hakkını engellemektedir.

ILO uzmanlık organlarına göre yukarıda sayılan müdahaleler, toplu sözleşme sürecini desteklemekten ziyade zarar vermektedir. Bu müdahaleci düzenlemeler 98 sayılı Sözleşme'nin serbest toplu pazarlık hakkına ilişkin 4. maddesi ile bağdaşmamaktadır (ILO, 2012: 4). SÖK'e göre *"toplular pazarlık tarafları arasındaki uyuşmazlıkların çözümü için tayin edilen kurlar olmalıdır. Ancak bu kurallara başvuru gönüllülük temelinde olmalıdır"* (ILO, 1985: para. 586).

## VI. TOPLU İŞ UYUŞMAZLIKLARININ ÇÖZÜMÜ AÇISINDAN

### 1. Arabuluculuk Sisteminin İşleyişi Açısından

6356 sayılı STSK m. 50'ye göre arabuluculuk menfaat uyuşmazlıklarının çözümünde taraflara yardımcı olmak gayesiyle toplu görüşmeler sırasında veya toplu görüşmelerin anlama ile sonuçlanması halinde grev ve lokavt, veya zorunlu tahkime başvuru kararı alınmadan önce başvurulması zorunlu bir barışçı çözüm yoludur (Sümer, 2012: 51). Dolayısıyla 2822 sayılı TİSGLK'da olduğu gibi 6356 sayılı STSK'da da toplu iş uyuşmazlıklarının çözümünde arabuluculuk yalnızca ihtiyari bir çözüm yolu olarak düşünülmemiştir. Taraflar grev ve lokavt kararını almadan önce mutlaka bu zorunlu barışçı çözüm yoluna başvurmak durumundadır. Belirtelim ki barışçı bir uzlaştırma mekanizma olarak öngörülen arabuluculuk sistemi **"gönüllülük"** temeline dayanmadığı için uluslararası normlarla bağdaşmamaktadır.

ILO'nun gönüllülük uzlaştırma ve hakemliğe ilişkin 92 sayılı Tavsiye Kararı'na göre *"Gönüllü uzlaştırma mekanizması ulusal koşullara uygun olarak, işçi ve işveren arasındaki uyuşmazlıkların önlenmesi ve çözülmesinde yardımcı olmak üzere uygun hale getirilmelidir"* (m. 1/f. 1). *"Gönüllü uzlaştırma mekanizması katılım temelli olduğu için işçi ve işverenin eşit temsiliyetini içermelidir"* (m. 1/f. 2). Gönüllü uzlaştırma *"(1) Prosedürü hızlı ve ücretsiz olmalı, işlemlere yönelik zaman sınırlamaları ulusal yasalar ve düzenlemelerle en aza indirilmelidir, (2) Prosedürü harekete geçirmek için, uyuşmazlığa konu olan tarafların inisiyatifi ile ya da gönüllü uzlaştırma yetkisinin görevi gereği hüküm geliştirilmelidir"* (m. 1/f. 3) (ILO, 1951b: 1-2). ILO'nun 163 sayılı Tavsiye Kararı'na göre toplu iş uyuşmazlıklarının çözümü prosedürü taraflara aralarındaki anlaşmazlıkları çözme şansı vermelidir (ILO, 2012b: 33). SÖK'e göre *"Bazı kurallar ve uygulamalar müzakereleri kolaylaştırabilir ve toplu pazarlığın ilerlemesine yardım edebilir. Çeşitli düzenlemeler tarafların örneğin pazarlık birimlerinin ekonomik konumuyla, çok benzer birimlerdeki ücretler ve çalışma koşullarıyla veya genel ekonomik koşullarla ilgili bazı bilgilere ulaşılmasını kolaylaştırabilir. Bununla birlikte endüstrinin her iki tarafı arasında pazarlığı*

kolaylaştırmak amacıyla tasarlanan tahkim veya uzlaştırma mekanizması veya usullerini tesis eden tüm yasalar toplu pazarlık taraflarının özerkliğini temin etmelidir” (ILO, 1996: para. 178 ve 179).

## 2. Zorunlu Tahkim Açısından

Tahkim sistemi prensip olarak tarafların toplu iş uyuşmazlıklarını gidermek için başvurdukları ihtiyari veya bazı hallerde zorunlu olan ve toplu iş uyuşmazlıklarının anlaşma ile neticelenmesine imkan veren barışçı bir yoldur. 6356 sayılı STSK m. 51’de yüksek hakem kuruluna ve m. 52’de özel hakeme başvurma yolu, 2822 TİSGLK’nun aynı yöndeki esasına da bağlı kalınarak tahkim sistemi düzenlenmiştir. Ancak 6356 sayılı Kanun zorunlu tahkime (yüksek hakem kuruluna) resen uyuşmazlığa el koyma imkanı vermemektedir. Tarafların uyuşmazlığın giderilmesi için başvurmasıyla işlemektedir (Narmanlıoğlu, 2013: 96-97). 6356 sayılı STSK’ya göre grev oylaması sonucunda grev yapılmaması yönündeki kararın kesinleşmesinden itibaren 6 işgünü içerisinde işçi sendikası (m. 61/f. 3), grev ve lokavtın yasak olduğu uyuşmazlıklarda m. 50/f. 5’te belirtilen tutanağın tebliğinden itibaren taraflardan biri 6 işgünü içerisinde (m. 51/f. 1 ve m. 62/f. 1), grev ve lokavtın ertelenmesi ve erteleme süresinin uyuşmazlıkla sonuçlanması halinde sürenin bitiminden itibaren taraflardan birinin altı işgünü içerisinde yüksek hakem kuruluna başvurması gerekir. Aksi taktirde işçi sendikasının yetkisi düşer (m. 63/f. 3). Öteden beri Türk iş hukukunda yer alan tahkim sistemi işçi sendikalarının barışçı çözüm yollarıyla toplu iş sözleşmesini bağitlemeleri için bir tehdit (yetkinin düşmesi) mekanizması olarak düşünülmüştür. Ayrıca zorunlu tahkimin çözüme bağlayacağı iş uyuşmazlıklarının alanı oldukça geniş tutulmuştur. Bu durum ILO normlarıyla çelişmektedir.

ILO’ya göre tarafların anlaşması olmaksızın, toplu iş uyuşmazlığının, grev olmaksızın kendilerini bağlayıcı bir hukuki karara dayandığından grev hakkının ortadan kaldırılması için makul gerekçelere dayanmalı ve uyuşmazlık gönüllü tahkimle çözülemeyecek hallerde başvurulmalıdır. ILO denetim organlarına göre toplu iş uyuşmazlığının, zorunlu tahkime götürülebilmesi için, uyuşmazlık neticesinde greve gidildiği takdirde “**Yaşamı, kişi güvenliğini veya nüfusun tamamını veya bir kısmının sağlığını tehlikeye sokacak şekilde temel hizmetlerin kesintiye uğraması gerekir.**” Bu şartlar oluşmuş ise toplu iş sözleşmesinin bağitlanabilmesi için zorunlu tahkim kabul edilebilir bir yöntemdir (Gernigon, Odero, Guido, 2000: 44; ILO, 2012b: 41-42). SÖK’e göre “*Tarafların toplu pazarlık yoluyla anlaşmaya varmadıkları durumlarda zorunlu tahkime başvurulmasına ancak kelimenin tam anlamıyla zorunlu hizmet bağlamında (mesela kesintiye uğraması nüfusun tamamının veya bir bölümünün yaşamını, kişisel güvenliğini veya sağlığını tehlikeye atacak olan hizmetler) izin vermelidir.*” (ILO, 1996: parag. 461)

### **Grev Hakkının Sınırlandırılması (Yasaklanması ve Ertelenmesi) Açısından**

**Grevin Yasaklanması:** 6356 sayılı STSK m. 58/f. 2’ye göre menfaat uyuşmazlığı sırasında işçilerin ekonomik ve sosyal durumlarıyla çalışma şartlarını korumak ve geliştirmek amacıyla kanun hükümlerine uygun olarak alı-

nan grev kararı hak grevi olarak tanınmıştır. Ne var ki grev ve lokavt yasaklarını düzenleyen m. 62/f. 1 ve kanun dışı grev sayılan halleri düzenleyen m. 58/f. 3 ile grev ve lokavtın düzenlenmesini düzenleyen m. 63, grev hakkının serbest toplu pazarlık hakkının bir parçası olarak kullanılmasını sınırlandırmaktadır. Şöyle ki 6356 sayılı STSK m. 62/f. 1'e göre *"Can ve mal kurtarma işlerinde, cenaze işlerinde ve mezarlıklarda, şehir şebeke suyu, elektrik, doğalgaz, petrol üretimi, tavsiyesi ve dağıtımı ile nafta veya doğalgazdan başlayan Petro kimya işlerinde; bankacılık hizmetlerinde; Milli Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığınca doğrudan işletilen işyerlerinde; kamu kuruluşlarınca yürütülen itfaiye ve şehir içi toplu taşıma hizmetlerinde ve hastanelerde grev ve lokavt yapılamaz."* . Belirtelim ki yasa kapsamına alınan kimi işler ve hizmetler ILO uzmanlık organlarınca kabul edilen **"zorunlu temel hizmetler"** kapsamına girmemektedir. Örneğin petrol üretimi, tavsiyesi, dağıtımı veya Petro kimya işleri ile bankacılık hizmetleri ve şehir içi taşımacılık hizmetleri

ILO'nun denetim organlarının kriterlerine<sup>9</sup> göre zorunlu temel hizmetler kavramının içine girmemektedir. Her ne kadar m. 62'nin gerekçesinde *"grev ve lokavtın yasak olduğu işler ve yerler ILO'nun belgeleri dikkate alınarak yaşamsal nitelik gösteren temel kamu hizmetleriyle sınırlandırılmıştır."* denilmiş ise de ILO sözleşmeleri kapsamında grevin hangi koşul ve durumlarda yasaklanabileceği ILO uzmanlık organlarının yorum ve kararları dikkate alınmamıştır (Kutal, 2012: 175). SÖK'e göre zorunlu temel hizmetler *"Hastaneler, elektrik hizmetleri, su tedarik hizmetleri, telefon hizmetleri, hava trafik kontrol hizmetleridir."* (Alpagut, 2013: 138; Alpagut, 2012: 44-45). Bunun dışında kalan hizmetler grev yasağını meşrulaştıracak nitelikte hayati hizmetler değildir. Dolayısıyla grev yasağı kapsamında değerlendirilemez (ILO, 2012b: 6). Grev yasakları belirlenirken, dar anlamıyla temel hizmetlerin halkın bütününe ya da bir kısmının sağlığını, güvenliğini veya hayatını yakından ve acilen tehdit eden bir aciliyetin varlığı aranmalıdır (Kutal, 2012: 176).

### 3. Siyasi, Genel ve Dayanışma Grevi Yasağı Açısından

6356 sayılı STSK m. 58/f. 3'e göre, *"Kanuni grev için aranan şartlar gerçekleşmeden yapılan grev kanun dışıdır."* Aynı kanun maddesinin gerekçesinde ise *"genel grev, siyasi amaçlı grev ve dayanışma grevini yasal iş mücadelesi aracı olarak görmek mümkün değildir. İşyeri işgali, işi yavaşlatma, verimi düşürme ve diğer direnişler aynı zamanda işçilerin bağlılık borcu ile iş görme borcuna aykırılık oluşturma(ğı)"* ifadesine yer verilmiştir. Belirtelim ki 2822 sayılı TİSGLK m. 25/f. 2'de yer alan *"...siyasi amaçlı grev, genel grev ve dayanışma grevi kanun dışı grevdir. İşyeri işgali, işi yavaşlatma, verimi düşürme ve diğer direnişler hakkında kanun dışı grevin müeyyideleri uygulanır"* hükmü 6356 sayılı Kanun'un 58.

<sup>9</sup> ILO'nun denetim organları verdikleri kararlarda 87 sayılı Sözleşme'nin 3. maddesine dayanarak işçi sendikalarının herhangi bir kısıtlama olmaksızın genel olarak *"yönetim faaliyetlerini düzenleme ve eylem programlarını belirleme"* hakkına sahip olduklarını belirtmektedir. Uzmanlar Komitesi ve SÖK sürekli olarak sendikaların faaliyetleri arasında grev hakkının da bulunduğunu ve bu hakkın zımnen de olsa 87 m. 3'te güvenceye alındığını vurgulamışlardır (Sur, 2012: 164-165).

maddesinde açıkça yer almamaktadır. Ancak kanuni grevin şartları gerçekleşmeden yapılan grevin kanun dışı sayılması (m. 58/f. 3) hükmü usule uygun alınmayan bütün grevleri kanun dışı saymaktadır. Ayrıca m. 58'in gerekçesi bu zımni yasağı desteklemektedir. Ne var ki 2010 yılında ILO'nun yapmış olduğu eleştiriler dikkate alınarak 5982 sayılı Kanunla Anayasa'nın m. 54/f. 7'de yapılan değişiklikle *“siyasi amaçlı grev ve lokavt, dayanışma grevi ve lokavt, genel grev ve lokavt, işyeri işgali, işi yavaşlatma, verimi düşürme ve diğer direnişler yapılamaz.”* hükmü Anayasa'dan çıkartılmıştır. Esasen Anayasa'da yapılan bu değişiklikle bir yönüyle öteden beri ILO denetim organlarının Anayasa temelli yasaklara yönelttiği eleştirileri bertaraf etmek diğer yönüyle ise yasa koyucuya bu konuda düzenleme yapabilme serbestisi verebilmesi istenmiştir (Sur, 2012: 165-166; Tuncay, 2012: 154-155; Sayın, 2012: 76-77). Hal böyle olmakla beraber, 6356 sayılı STSK m. 58/f. 3'deki düzenleme maddesiyle birlikte değerlendirildiğinde, siyasi amaçlı grev, genel grev ve dayanışma grevi, yargı kararlarında yasak olmadığı yönünde bir irade ortaya çıkmadığı sürece, zımni bir yasağın kapsamında olduğunu kabul etmek gerekir.

ILO ekonomik ve sosyal politikalara yönelik genel grevler, desteklenen grevin yasal olması koşuluyla dayanışma grevlerini, barışçıl nitelikteki işi yavaşlatma, verimi düşürme ve oturma gibi toplu eylem veya direnişleri grev hakkı içinde değerlendirmektedir (Kutal, 2012: 175-176; Sayın, 2012: 76). SÖK'e göre *“Grev hakkı sadece toplu pazarlıkla ilgili uyuşmazlıklarda değil çalışanların ve onların kuruluşlarının gerektiğinde üyelerinin ekonomik ve sosyal sorunları ile ilgili memnuniyetsizlikleri çerçevesinde ortaya koyacakları eylemleri de kapsamaktadır.”* (Kutal, 2012: 175). *“Bir grevi yasa dışı ilan etme sorumluluğu hükümde değil, ilgili tarafların güvendiği bağımsız bir kurumda olmalıdır.”* (281th Report case nos.1598, parag.477). *“Genel bir grev yasağı yalnızca şiddetli bir ulusal olağan üstü hal durumunda ve sınırlı bir süre için haklı olabilir”* (ILO, 1985: para. 423).

**Grevin Ertelenmesi:** 6356 sayılı STSK m. 63'e göre *“(1) Karar verilmiş veya başlanmış olan kanuni bir grev veya lokavt genel sağlığı veya milli güvenliği bozucu nitelikte ise Bakanlar Kurulu bu uyuşmazlıkta grev ve lokavtı altmış gün süre ile erteleyebilir. Erteleme süresi, kararın yayımı tarihinde başlar. - (2) Erteleme kararının yürürlüğe girmesi üzerine, 60. maddenin yedinci fıkrasına göre belirlenen arabulucu, uyuşmazlığın çözümü için erteleme süresince her türlü çabayı gösterir. Erteleme süresi içerisinde taraflar aralarında anlaşarak uyuşmazlığı özel hakeme de götürebilir. - (3) Erteleme süresinin sonunda anlaşma sağlanamazsa, altı iş günü içinde taraflardan birinin başvurusu üzerine uyuşmazlık Yüksek Hakem Kurulunca çözülür. Aksi takdirde işçi sendikasının yetkisi düşer.”* denilerek karar verilmiş veya başlanmış bir grevin **“genel sağlık”** veya **“milli güvenlik”** sebebiyle Bakanlar Kurulu'na 60 gün süreyle grev veya lokavtı erteleme yetkisi vermektedir. Ayrıca maddenin son fıkrasında yapılan düzenleme ile erteleme süresi içinde uyuşmazlık anlaşma ile neticelenmezse uyuşmazlığın giderilmesi yüksek hakem kurulunca (zorunlu tahkim) karara bağlanması söz konusu olmaktadır. Bu yol işletilmediği takdirde işçi sendikasının yetkisi düşmektedir (Sur, 2012: 167; Narmanlıoğlu, 2013: 105-106).

ILO'ya göre “Madde 63 uyarınca bir yasal grevin kamu sağlığı ve ulusal güvenliği tehdit ettiğine karar verilirse grev Bakanlar Kurulu tarafından 60 gün süreyle ertelenebilir. Erteleme süresinin sonunda herhangi bir anlaşmaya varılmazsa, uyuşmazlık yüksek hakem heyetince çözülür. Görünen o ki bu maddenin uygulanması grevi ertelenmesi değil yasaklanması anlamına gelmektedir. Grevin yasaklanmasının ancak zorunlu bir ulusal acil durumda, kelimenin tam anlamıyla hayati hizmetlerde ve devlet adına grev sınırlandırması yetkisini kullanan kamu görevlilerinin bu durumun meşruiyetine inanmaları gerekmektedir... Ayrıca ulusal güvenlik veya kamu sağlığı gerekçeleriyle grevlerin askıya alınması veya iptal edilmesi yetkisi hükümette değil ilgili tarafların güvenine sahip bağımsız bir organa verilmelidir (bununla ilgili bkz. Sendika Özgürlüğü Komitesi vaka no. 2329). Son olarak, grev hakkının yasaklanabileceği bu kısıtlı durumlar, m. 72 ile beraber akıldaki tutulmalıdır. Bu maddeye göre grev hakkının toplumu veya milli servete zarar verecek şekilde iyi niyet kurallarına aykırı kullanıldığı mahkemece tespit edilirse grev durdurulabilir” (ILO, 2012b: 5). SÖK'e göre, erteleme kararını, yürütme organı değil bağımsız bir organ vermelidir. Erteleme süresinin sonunda ise tahkim değil greve gidilmesi esası kabul edilmelidir (Sur, 2012: 168; Alpogut, 2012: 52-53).

## SONUÇ

01.11.2012 tarihinde yürürlüğe giren 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun kabulünde ILO denetim organları ve Avrupa Birliği'ne uyum süreci belirleyici rol oynamıştır. 1980 darbesinden sonra, 1982 Anayasası'nın kabul edilmesi ve bu Anayasa doğrultusunda çıkarılan 2821 sayılı Sendikalar ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, ILO'nun temel sözleşmeleri sayılan 87 ve 98 sayılı Sözleşmeleri'ne aykırı düştüğü için sürekli olarak ILO denetim organlarının eleştirisine maruz kalmıştır. Dolayısıyla Türkiye'nin 1980'li yıllardan beri ILO nezdinde yaşadığı sorunlar, AB uyum sürecinde toplu iş hukukuna ilişkin mevzuatın AB ve ILO normlarına uyumlaştırma gereği, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini'nin tarafı olarak sözleşmeye aykırı uygulamaların Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nde sonuçlanması, Türk İş Hukuku düzeninde bir takım değişikliklerin yapılmasını zorunlu kılmıştır. Bu niyet temelinde 2010 yılında 5982 sayılı Kanunla 1982 Anayasası'nda sendikal hak ve özgürlükler alanında önemli sayılabilecek değişiklikler yapılarak, yeni bir yasal değişiklik yapmanın önü açılmıştır. Bu tarihsel gerçeklikler nedeniyle kabul edilen 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu önemli yenilikler getirmektedir. Ancak ILO ve AB normlarına tepki verecek nitelikte sendikal hak ve özgürlükleri güvence altına alan değişiklikler değildir.

Şöyle ki, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, ILO denetim organlarının daha önce eleştirdiği; “işkolu esasına göre örgütlenme”, “yetkide çifte baraj”, “sendika özgürlüğü teminatı”, “zorunlu tahkim”, “grev yasakları” ve “grev ertelemeleri” gibi temel konularda ciddi bir değişiklik yapmamaktadır. Dahası, yapılan yeni düzenlemede, 2821 ve 2822 sayılı kanunlardaki bu husustaki gelenek aynen sürdürülmüştür. Belirtelim ki, bu düzenlemeler ILO'nun ve AB'nin temel normlarına aykırılık teşkil etmektedir. Bununla

beraber, kanun kimi alanlarda olumlu sayılabilecek bazı yenilikler de getirmektedir. Örneğin, “sendika yöneticiliğinin teminatı”, “işyeri sendika temsilcisinin teminatı”, “sendikaların faaliyet ve denetimi” konusunda ILO ve AB normlarına uyum içinde sayılabilecek düzenlemeler getirmektedir. Buna mukabil “sendika üyeliğinin kazanılması” ve “kaybedilmesi” hususunda noter şartı kaldırılmasına rağmen e-devlet kapısı üzerinde üyelik ve yetki tespitinde sigortalılık şartı, toplu sözleşme düzeyi açısından çerçeve sözleşme ile iş-kolu düzeyinde sözleşme yapma hakkı tanınmasına rağmen sözleşmenin içeriğinin boş bırakılması sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkı ilkeleri açısından ileride yeni sorunlu alanlar yaratacaktır.

Son söz olarak, sendikal hak ve özgürlükler temel insan hakları belgelerinde ifadesini bulan hem “**negatif statü**”, hem de “**pozitif statü**” yönü bulunan haklardandır. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu bu evrensel haklara tepki vermek gayesiyle kabul edilmiştir. Ancak, Kanun’un genel gerekçesinde belirtilmiş olmasına rağmen bu Kanun uluslararası normları dikkate alarak hazırlanmamıştır. Özellikle sendika özgürlüğünün teminatı, yetkide çifte baraj sistemi, toplu iş sözleşmesinin düzeyi, zorunlu tahkim, grev yasakları ve grev ertelemeleri gibi temel konularda ILO denetim organlarının, sendikal hak ve özgürlüklerin ihlaline yönelik Türkiye’ye yönelttiği eleştiriler ve AB uyum süreci ile 2010 yılında Anayasa’da yapılan değişikliklerin amacı dikkate alınmadan eski yasalara sadık kalınarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla, Kanun’un temel konularda ILO normlarına aykırı düşmesi, gelecek yıllarda ILO denetim organlarının yeniden Türkiye ile ilgilenmesini kaçınılmaz hale getirecektir. Bu sebeplerden dolayı ve Türkiye’nin uluslararası alanda hak etmediği bir muameleyle karşılaşmaması için yukarıda ifade edilen temel konularda uluslararası normlar çerçevesinde yasal değişikliklerin yapılması gerekmektedir.

## KAYNAKÇA

- Alpagut, Gülsevil (2012) “6356 sayılı Yasa’nın Toplu İş Sözleşmesi ve Toplu İş Uyuşmazlıklarına İlişkin Hükümlerinin Değerlendirilmesi - Uluslararası Normlara Uyum”, *İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi*, (9) 35.
- Alpagut, Gülsevil (2013) “6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’nun Sendikalara İlişkin Hükümlerinin Değerlendirilmesi”, *İş Hukukunda Güncel Sorunlar* (3), Ankara: Seçkin Yayınları.
- Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı (2000) 2000/C 364/01.
- Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (2010) Avrupa Anlaşmaları Serisi No. 5, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Yazı İşleri Müdürlüğü.
- Başbuğ, Aydın (2012) “Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’na Göre Sendika Üyeliği”, *Sicil İş Hukuku Dergisi*, (7) 28.
- Barnard, Catherine (2000) *EC Employment Law*, Second Edition, Oxford: Oxford Univ. Pres.
- Canbolat, Talat (2013), “6356 sayılı Kanun’un Toplu İş Sözleşmesine İlişkin Hükümleri”, *İş Hukukunda Güncel Sorunlar* (3), Ankara : Seçkin Yayınları.
- Çelik, Nuri (2013) *İş Hukuku Dersleri*, 26. Baskı, İstanbul: BETA Yayını.

- Centel, Tankut (2004) *Türkiye'nin Onayladığı ILO Sözleşmeleri*, İstanbul: MESS Yayını.
- Gernigon, Bernard / Odero Alberto and Guido Horacio (2000) "ILO Principle Concerning Collective Bargaining", *International Labour Review*, 139 (1).
- Çil, Şahin (2010) "Avrupa Sosyal Şartı ve Yargıtay Kararları", *Sicil İş Hukuku Dergisi*, (5) 18.
- Gülmez, Mesut (2013) "Ulusalüstü Sözleşmelerin Doğrudan Uygulanması Sorunu: Çelişen İki Yargıtay Kararı, İş Hukuku Öğretisi ve Bir Öneri", *Çalışma ve Toplum*, (2013/3) 38.
- ILO (1951a) Collective Agreement Recommendation, No. 91, Normlex.
- ILO (1951b) Voluntary Consultation and Arbitration Recommendation, No.92, Normlex.
- ILO (1981) Collective Bargaining Convention, No.154, Normlex.
- ILO (1985) *Freedom of Association*, Digest of Decisions and Principles of Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Geneva: ILO Publications.
- ILO (1996) *Freedom of Association*, Digest of Decisions and Principles of Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Geneva: ILO Publications.
- ILO (2009) *Governing Body Report of Freedom of Association Committee* (354<sup>th</sup> Report), Geneva: ILO Publications.
- ILO (2012a) Memorandum of the International Labour Office on the Draft Law on Collective Labour Relations, Ref: TUR 1-66, Geneva: ILO Publications.
- ILO (2012b) *Labour Legislation Guidelines*, Geneva: ILO Publications.
- ILO (2013) *Report of Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III (IA) (Turkey), Geneva: ILO Publications.
- Kaya, Pir Ali (2013) *İş Hukuku*, Ankara: Siyasal Yayınları
- Kutal, Metin (2012) "Toplu İş Hukukunda Yeni Bir Düzenleme (31.01.2012 Tarihli Kanun Tasarısı)", *Sicil İş Hukuku Dergisi*, (7) 25.
- Kutal, Metin (2013) "İnsan Haklarına İlişkin Uluslararası Çalışma Sözleşmeleri Işığında Türk Hukukunda Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakları", *Sicil İş Hukuku Dergisi*, (8) 29.
- Narmanlıoğlu, Ünal (2012) "19.03.2012 Tarihli Toplu İş İlişkileri Kanunu Tasarısının Getirdikleri", *Sicil İş Hukuku Dergisi*, (7) 27.
- Narmanlıoğlu Ünal (2013) "Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun Toplu İş Uyuşmazlıklarına İlişkin Hükümleri (Düzenlemeleri)", *İş Hukukunda Güncel Sorunlar* (3), Ankara: Seçkin Yayınları.
- Özveri, Murat (2012) *Sendikal Haklar, 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Yasası*, İstanbul: Birleşik Metal İş Yayını.
- Sayın, Ali Kemal (2012) "Toplu İş İlişkileri Kanunu Tasarısının Getirdikleri", *Sicil İş Hukuku Dergisi*, (7) 26.
- Sur Melda (2012) "6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nda Grev Hakkı", *Sicil İş Hukuku Dergisi*, (7) 28.

- Sümer, Haluk Hadi (2012) “Toplu İş İlişkileri Kanun Tasarısının Resmi Arabuluculuk ve Tahkim Konusunda Getirdiği Yenilikler”, *Sicil İş Hukuku Dergisi*, (7) 26.
- Şahlanan, Fevzi (2013a) “6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’nun Sendikalara İlişkin Hükümlerinin Değerlendirilmesi”, *İş Hukukunda Güncel Sorunlar* (3), Ankara: Seçkin Yayınları.
- Şahlanan, Fevzi (2013b) “İşyeri Sendika Temsilcisinin Güvencesi”, *Sicil İş Hukuku Dergisi*, (8) 29.
- TBMM (2012) “Kayseri Milletvekili Mustafa Elitaş, Isparta Milletvekili Recep Özel, İstanbul Milletvekili Ahmet Berat Çonkar, Bülent Turan, Osman Aşkın-bak, Muhammed Bilal Macit, Kırıkkale Milletvekili Ramazan Can ve Çanak-kale Milletvekili İsmail Kaşdemir’in önergesi”, *TBMM Tutanak Dergisi*, 7. Birleşim, 8. Oturum (11.10.2012), Ankara: TBMM Yayını.
- Tuncay, Can (2010) “Anayasa’nın İş Hukukuna İlişkin Bazı Maddelerinde Yapılan Değişikliklerin Değerlendirilmesi”, *Sicil İş Hukuku Dergisi*, (5) 18.
- Valticos, Nicolas (1979) *International Labor Law*, The Netharlands: Kluwer De venter.



**KAMU GÖREVLİLERİNİN  
ÖRGÜTLENME VE TOPLU PAZARLIK HAKLARI**  
*(Uluslararası Normlar, Yorumlar ve Türk Mevzuatında Durum)*

**Prof. Dr. Metin Kutal**

*Gedik Üniversitesi*

**GİRİŞ**

Son elli yıl içinde dünyada kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme ve toplu pazarlık haklarında ciddi değişimler ve gelişmeler dikkatleri çekmektedir. Gerçekten 1960'lı yıllara kadar bir kısım Avrupa ülkesinde bile sendikacılık denildiğinde sadece işçi örgütleri hatıra gelmekte idi. Günümüzde ise kamu görevlilerinin sendikalaşma oranı işçi örgütlerinin çok ilerisinde bulunmaktadır. Örneğin Birleşik Krallıkta kamuda sendikalaşma oranı %56 iken, özel kesimde %14'tür. Aynı ülkede tüm kamu görevlilerinin %64,5'i toplu sözleşme kapsamında bulunmaktadır. A.B.D.'de ise kamu kesiminde sendikal örgütlenme %37 iken, özel kesimde %6,9'u geçmemektedir. Böylece kamudaki örgütlenme özel kesimdeki beş katına ulaştığı görülmektedir. Genellikle kuzey ülkelerinde, Arjantin, Brezilya, Küba'da da kamu görevlilerinin çok yüksek oranlarda örgütlendikleri gözlemlenmektedir (BIT, 2013: 171). Aynı durumu Türkiye açısından da ifade etmek mümkündür. Resmi istatistiklere göre ülkemizde işçi sendikalarının örgütledikleri işçiler, toplam işçilerin %10'un altında iken, kamu görevlilerinde bu oran %68'i aşmıştır (ÇSGB, 2012: 44).

Kamu sendikacılık hareketlerindeki bu hızlı gelişmenin kuşkusuz birçok nedeni vardır. Bunların başında kamu görevlilerinin, birçok ülkede uzun sürelerden beri statü hukukuna bağlı iken; son yıllarda, teknolojik ve ekonomik nedenlerle daha çok iş hukuku alanına girmeleri gelmektedir. Gerçekten tıpkı özel kesimde olduğu gibi kamuda da işe alınma, iş ilişkisine son verme, giderek özel hukuk alanına kaymakta; hayat boyu istihdam yerine belirli veya kısmi süreli çalıştırmalar, özel emeklilik ve yasal korumalar yerine kamu görevlilerinin de genel hükümlere bağlı olmalarına doğru bir süreç yaşanmakta ve bu süreç giderek yaygınlaşmaktadır (BIT, 2013: 75-77). Doğal olarak kamuda örgütlenme önündeki engellerin hemen hiç bulunmaması gibi başka nedenler de bu gelişmede rol oynamaktadır.

Konumuz bakımından önemli olan husus bu koşullarda kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme ve toplu pazarlık haklarında da işçilere benzer düzenlemelerin yapılması zorunluluğunun ortaya çıkmış olmasıdır. Nitekim Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) daha 1948 yılında (87 sayılı sözleşme) örgütlenme hakkı çerçevesinde "işçi" deyimini yerine "çalışan" kavramını benimsemiş ve kamu görevlilerinin de bu kapsama girdiğini kabul etmiştir. 1949 yılında 98 sayılı sözleşmede de aynı ilke benimsenmiştir. Kamu görevlilerinin örgütlenme ve toplu pazarlık haklarındaki gelişmeler nedeniyle

1978'de UÇÖ, 151 sayılı sözleşmeyi kabul etmiştir. Toplu pazarlıkla doğrudan ilgili 154 sayılı sözleşme (1981) ise özel kesim yanında kamu görevlilerini de kapsamıştır. Sözü geçen sözleşmelere ek olarak 159 ve 163 sayılı tavsiyeler de uygulama açısından ayrıntılı düzenlemeler getirmiştir.

Türk yasa koyucusu ise son elli yıl içinde dünyadaki gelişmelerden yeterince yararlanamamış, uzun süre tam tersine bir politika izlemiştir. Osmanlıdan beri kamu kesiminde çalışanların statü hukukuna tabi tutulması ilke olarak Cumhuriyet döneminde de benimsenmiş, ancak Fransa ve Almanya'da olduğu gibi, işçi, müstahdem, memur ayrımı Türk mevzuat ve uygulamasında belirsizliğini hep korumuştur. Özellikle 1963'ten sonra işçilere tanınan örgütlenme ve toplu pazarlık hakları kamu görevlilerine tanınmamış, aksine kamu iktisadi teşekküllerinde çalışanlar bile memur kadrolarına veya sözleşmeli personel statüsüne geçirilmek suretiyle uzun süre örgütlenme ve toplu pazarlık haklarından yoksun bırakılmışlardır.

Gerçi 1961 Anayasasının etkisi ile 1965-71 yılları arasında kamu görevlilerinin de sendikalaşması bir yasa (No: 624) ile sağlanmış, ancak bunlara toplu pazarlık hakkı verilmemiş, grev ise hep yasaklanmıştır. Esasen örgütlenme hakkı da 1971'deki müdahale döneminde Anayasada yapılan bir değişiklikle ortadan kaldırılmış, mevcut memur sendikaları da kapatılmıştır.

1980'den sonra kamu görevlileri yeni Anayasadaki (1982) bir boşluktan yararlanarak örgütlenmeye çalışmışlar ancak 1993'te Türkiye Cumhuriyeti'nin 87 sayılı sözleşmeyi onaylamasından sonra siyasal iktidarlar, bilim çevreleri ile işbirliği yaparak bu konuda yeni bir yasanın hazırlığına başlamışlardır.

1982 Anayasasında değişiklik yapılarak (1995) "işçiler" deyiimi yerine "çalışanlar" ibaresinin yeniden benimsenmesi ve kamu görevlilerine "toplu görüşme" hakkının tanınması beklenen gelişmeye cevap verememiştir. Zira toplu görüşme sonunda taraflar ister anlaşmış olsunlar, ister uyuşmazlık tutanağı düzenlesinler nihai kararı Bakanlar Kurulu verme yetkisine sahip bulunmakta idi. 2001 yılında kabul edilen 4688 sayılı yasa, gerek örgütlenme, gerek toplu görüşmelerle ilgili olarak UÇÖ yetkili organlarında ağır eleştirilere uğramıştır. Bu yasada sonraki yıllarda yapılan değişiklikler de çağdaş bir kamu sendikacılığına ve toplu pazarlık düzenine olanak sağlayamamıştır.

Anayasada 2010 yılında yapılan değişiklik ile kamu görevlileri sendikalarına toplu sözleşme hakkı tanınması kuşkusuz önemli bir gelişmedir. Nitekim UÇÖ kaynaklarında da bu değişiklik olumlu karşılanmış ve önemle not edilmiştir (BIT, 2013: 89).

4688 sayılı yasanın Anayasadaki değişikliğe uygun hale getirilmesi amacıyla adı geçen yasada 2012 yılında yeni düzenlemeler yapılmış, toplu görüşme yerine toplu pazarlık süreci benimsenmiş, yasanın adı da "Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu" olarak değiştirilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti henüz 154 sayılı sözleşmeyi onaylamamıştır. Ancak insan hakları ile ilgili tüm ILO sözleşmeleri Türkiye Cumhuriyeti tarafından onaylanmıştır. Bilindiği gibi Türkiye Cumhuriyeti 151 sayılı sözleşmeyi onaylayan 48 ülkeden biridir.

Ancak Türk mevzuatındaki bu olumlu gelişmeler ne dereceye kadar UÇÖ normlarına uygun düşmektedir? Bu sorunun yanıtını önce örgütlenme hakkı açısından, daha sonra da toplu pazarlık ve toplu iş uyuşmazlıkları açısından ele alarak incelemeye çalışacağız.

## **I. KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL ÖRGÜTLENMESİ**

Yukarıda UÇÖ (ILO)nün 1948'den beri kamu görevlilerinin örgütlenme haklarına özel bir önem verdiğinde işaret etmiştik. Sözü geçen sözleşme hükümlerinin üye ülkeler açısından nasıl anlaşılması gerektiği uygulamada büyük bir önem taşımaktadır. Bu bakımdan UÇÖ'nün yetkili organlarının yaptıkları yayınlar veya verdikleri kararlar özel bir önem taşımaktadır. UÇÖ'nün 1952'den beri faaliyette bulunan yetkili organlarından biri Sendika Özgürlüğü Komitesidir. İşçi-işveren ve hükümet kanatlarının temsil edildiği bu Komite sendika özgürlüğü konusunda Yönetim Kuruluna görüş bildirmektedir. İkincisi tanınmış iş hukukçularından oluşan Uzmanlar Komisyonudur. Her yıl üye devletlerin verdikleri raporları ve şikâyetleri inceleyerek üye ülkeler hakkında UÇÖ Konferansına ayrıntılı bir rapor sunmaktadır. Üçüncüsü, her yıl toplanan konferansta üye devletlerin onayladıkları sözleşmelere ne derecede uyduklarını denetleyen komisyondur. Her yıl belirli sayıda ülke, durumu incelenmek üzere, gündeme alınmakta ve sonuçta şikâyetlerle ilgili kararlar komisyonca kabul edilmektedir. Bilindiği gibi Türkiye Cumhuriyeti 1980 sonrası dönemde en çok gündeme alınan ülkelerden biri olmuştur.

İşte bu denetim organlarının yorumları, tavsiyeleri ve kararları UÇÖ'nün sözleşmelerinin uygulanmasında üye devletler açısından özel bir önem taşımaktadır. Biz de kamu görevlilerinin örgütlenme ve toplu pazarlık hakları konusunda bu organların yayımlanmış belgelerdeki yorum ve kararlarına işaret edecek, Türk mevzuatının UÇÖ normları açısından objektif bir değerlendirmesi için bu kaynaklara sık sık yollamalar yapacağız.

### **1. UÇÖ'nün Örgütlenme Açısından Yasama Faaliyeti ve Yetkili Organların Yorumları**

#### **a. Serbestçe Örgütlenme Hakkı ve Sınırları**

Bilindiği gibi örgütlenme hakkı insan hakları arasında yer almaktadır. Nitekim 1948 yılında Birleşmiş Milletler, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesini ilan etmeye hazırlandığı sırada UÇÖ Genel Konferansı 87 sayılı sözleşmeyi kabul etmiştir. Kuşkusuz bu bir rastlantı değildir. Esasen 87 sayılı sözleşmenin başlangıç bölümünde buna açıkça işaret edilmiştir.

87 sayılı sözleşmenin 2. Maddesinde “çalışanların” ve işverenlerin herhangi bir ayırım yapılmaksızın, önceden izin almaksızın istedikleri kuruluşları kurmak ve yalnız bu kuruluşların tüzüklerine uymak koşulu ile bunlara serbestçe üye olmak hakkına sahip oldukları ifade edilmiştir.

Madde metninde geçen “çalışanlar” deyiminin işçilerle sınırlı olmadığı, her türlü çalışanı, bu arada kamu görevlilerini de kapsadığı UÇÖ yetkili organlarının çok sayıdaki karar ve yorumları ile tartışmasız duruma gelmiş-

tir (BIT, 2006: 47-59). Şu halde sendika üyeliğinde çalışanın statüsü, cinsiyeti, rengi, ırkı, inançları, milliyeti, siyasal görüşleri vs. dikkate alınmayacaktır. Doğal olarak çalışanın özel veya kamu kesiminde çalışması da 87 sayılı Sözleşme açısından önem taşımamaktadır.

Bu temel kuralın tek istisnası 87 sayılı Sözleşmede sadece silahlı güçler ve polis mensupları olduğu belirtilmiştir (m. 9/1). Bu kişilere Sözleşmede öngörülen güvencelerin ne ölçüde uygulanacağı ulusal mevzuatla belirlenebilecektir.

151 sayılı Sözleşme ise (m. 1/2) polis ve silahlı güçlere ek olarak “görevleri izlenecek politikaları belirleme ve yönetim işlevleri kabul edilen üst düzey görevlileri ile çok gizli nitelikte görevler ifa edenler”i de istisnalara dâhil etmiş; bunların örgütlenme haklarını ulusal yasalara bırakmıştır.

87 ve 151 sayılı sözleşmelerle kapsam dışı bırakılacaklara UÇÖ yetkili organlarının gözlem, yorum ve kararları açıklık getirmiştir. Bunlardan bazıları şöyledir:

Örneğin bazı ülkeler, sözü edilen çalışanlara da örgütlenme hakkını tanımışlardır. Güney Afrika, Belçika, Brezilya, Yeni Zelanda ve A.B.D’ nin bazı eyaletleri gibi (BIT, 2013: 19). Ayrıca bu sınırlama silahlı güçlerde ve poliste çalışan sivil personeli kesinlikle kapsamamaktadır. Örneğin Pakistan’da demiryollarında çalışanlar silahlı güç mensubu sayıldığından bunlara örgütlenme yasağı getirilmiştir. UÇÖ Uzmanlar Komisyonu bunun UÇÖ normlarına uymadığı yorumunu yapmıştır. Adı geçen örgüt bunun gibi, ceza ve infaz kurumlarında çalışanların tümünün bu yasak kapsamına alınamayacağı kanısındadır.

151 sayılı sözleşmede açıkça belirtildiği gibi (m. 1/2) sadece “görevleri izlenecek politikaları belirleme ve yönetim işlevleri kabul edilen üst düzey görevliler ile çok gizli nitelikte görevler ifa edenler” sözleşmenin kapsamı dışında tutulmuşlardır.

### **b. Sendikal Ayrımcılığın Önlenmesi**

87 (m. 3/2), 98 (m. 1/1, 2) ve 151 (m. 4/1, 2) sayılı sözleşmelerde sendika üyeliği ya da sendikal faaliyet nedeniyle kişinin zarar görmesini engelleyen hükümlere yer verilmiştir.

UÇÖ yetkili organları kamu görevlileri bakımından bu hükümleri yorumlarken şu noktalar üzerinde durmaktadır:

- İşveren devlet ise kişinin sendikal ayrımcılık nedeniyle zarara uğrama olasılığı azalmaktadır. Ancak ulusal yasalarda çalışanlar işe alınmada, çalıştırıldığı sırada ve işe son verme aşamalarında kesinlikle ayrımcılığa karşı korunmalıdırlar.
- İşe alınmada ayrımcılık yapılması, örneğin kara liste düzenlenmesi halinde; bağımsız ve tarafsız bir yargı organına başvuru hakkının tanınması gerekmektedir.
- Çalıştırma devam ederken kamu görevlisinin sendikal nedenle terfi ettirilmemesi, başka bir yere atanması, çalışma koşullarından yararlandırılmaması veya mesleki eğitimden yoksun bırakılması gibi hallerde kesinlikle bağımsız yargıya başvuru hakkı bulunmalıdır.

- İşten çıkarma ise bu konuda en ağır sonuçtur. Birçok ülke mevzuatında yargı yoluyla işe iade, çalışmadığı sürelerin ücretinin ödenmesi, ayrıca caydırıcı derecede yüksek bir tazminat, ispat yükünün işverene yüklenmesi gibi önlemler alınmıştır.

### **c. Sendikaların Kamu Otoriteleri Karşısında Bağımsızlığı (Müdahalelere Karşı Korunması)**

151 sayılı sözleşmenin 5. maddesine göre "kamu görevlileri sendikaları kamu makamlarından tamamen bağımsız olacaklardır." Bunlar kuruluş, işleyiş ve yönetimlerinde kamu makamlarının müdahalelerine karşı korunacak (m. 5/2); kamu makamının tahakkümü, kontrolü amacı ile mali ve diğer biçimlerde desteklemeler müdahaleci faaliyet olarak kabul edilecektir (m. 5/3).

UÇÖ yetkili organları bazı ülke mevzuatında 151 sayılı sözleşme hükümlerinin esas alındığını, bazı ülkelerde ise somut müdahale türlerinin sayıldığı gözlemine yer vermektedir. Kuşkusuz **151 sayılı sözleşme hükmünün amacı, kamu görevlileri sendikalarının üyelerinin mesleki menfaatlerini etkili biçimde koruyabilecek bir bağımsızlığa sahip olabilmesidir.**

UÇÖ belgelerinde bu vesile ile kamu görevlileri sendikalarının siyasal partilerle ilişkilerine de değinilmektedir. Bu konuda Uluslararası Çalışma Konferansının 1952 yılındaki toplantısında kabul edilen karar tasarısına yol-lama yapılmaktadır. Buna göre bir ülkede sendikal hareketin özgür ve bağımsız olması, üyelerin hak ve menfaatinin korunması esas olmalıdır. Bu açıdan **siyasal partiler karşısında da sendikaların bağımsızlığı asıldır.** Ancak aynı karar tasarısında da belirtildiği gibi sendikalar, üyelerinin de isteklerini dikkate alarak, siyasal partilerle ilişkiler kurabilirler. Siyasal parti ilişkilerinin sendikal hareketin sürekliliğini, sendikaların ekonomik ve sosyal görevlerini tehlikeye sokacak nitelikte olmaması gerekir. Öte yandan UÇÖ Uzmanlar Komisyonu, kamu görevlileri sendikalarının genel bir siyasal yasak kapsamına alınmasını hem sendika özgürlüğüne aykırı bulmuş, hem de bunun pratik olarak mümkün olmadığını ifade etmiştir. Aynı komisyon kamu görevlileri sendikalarının üyelerinin çıkarlarını ilgilendiren genel ekonomik ve sosyal konulara ilişkin görüşlerini serbestçe açıklayabileceklerini kabul etmiştir (BIT, 2013: 22-23).

### **d. Kamu Görevlilerinin Kişisel ve Siyasal Hakları**

151 sayılı sözleşmenin 9. maddesinde "kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğünün normal olarak uygulanması için gerekli kişisel ve siyasal haklardan yararlanacakları açıklanmıştır.

UÇÖ' ne göre bu haklar 1944 Filadelfiya Bildirgesinde (m. 3/6) yer alan ve 1970 UÇÖ genel konferansında kabul edilen aşağıdaki hakların bütünüdür:

- Keyfi tutuklamalara ve alıkonulmaya karşı korunma, kişisel kanaatlerin serbestçe açıklanması, yayımlanması, toplanma özgürlüğü, tarafsız ve

bağımsız mahkemelerde adil bir yargılama hakkı ve sendika mallarının korunması.

UÇÖ' ne göre bir sendikal hareketin gerçekten serbest ve özgür olabilmesi ve gelişebilmesi için üyelerin ve yöneticilerin her türlü tehdide karşı korunmaları gerekmektedir. Bu haklar tanınmadan toplu pazarlık hakkının anlamlı bir biçimde uygulama alanı bulması mümkün değildir.

UÇÖ Sendika Özgürlüğü Komitesi ise birçok ülkede sendika üyelerinin ya da yöneticilerinin bu haklarından yoksun bırakıldıklarını, şiddete maruz kaldıklarını, hatta öldürüldüklerini belirtmektedir. Kuşkusuz bunlar arasında kamu görevlileri de vardır.

- Öte yandan genellikle kamu görevlilerinin yaptıkları görev nedeniyle özel yükümlülükler altında bulundukları dikkati çekmektedir: tarafsız olmak, sır saklamak, adil olmak, itaat etmek gibi. Bunlara uymayan kamu görevlilerine disiplin cezaları verilebilmektedir. Örneğin Fransa'da kamu görevlileri Anayasa uyarınca kişisel görüş ve inançları nedeniyle görevini kötüye kullanmamak zorundadır. Buna karşılık Kamu Yönetimi de adayın siyasal görüşleri nedeniyle memurluğa girişini reddedemez ve bunu kişisel dosyasına işleyemez. Memurun görevini tarafsız ve düzgün yapma koşulu ile bir siyasal partiye veya bir kültürel kuruluşa üye olma hakkı vardır.

#### **e. Kamu Görevlileri Örgütlerine Sağlanacak Kolaylıklar**

151 sayılı sözleşmenin 6. maddesi bu konuyu düzenlemektedir. Maddenin içeriğinde, bu kuruluşların temsilcilerine sağlanacak kolaylıklar yer almaktadır. Temsilcilerin güvencesi ayrı bir sözleşme ile (No:135) düzenlendiğinden 151 sayılı sözleşmede bu konuya değinilmemiştir.

Kamu görevlileri sendikalarının temsilcileri kavramına 154 sayılı tavsiyenin 3. maddesi açıklık getirmiştir. Buna göre sendikalar tarafından belirlenmiş ya da işçiler tarafından seçilmiş tüm temsilciler (m. 3/b) bu kapsama girmektedir. Bunların seçiminde sendikaların aday göstermiş olması ya da doğrudan seçilmeleri önemli değildir.

Bilindiği gibi çalışanlarla işverenler arasındaki işbirliği 1944 Filadelfiya Bildirgesinden beri UÇÖ tarafından hep teşvik edilmiştir. Bu işbirliğinin alanı zamanla genişlemiştir. Örneğin 94 sayılı tavsiyede işletme düzeyinde işbirliği düzenlenmiş iken, 113 sayılı tavsiye ile işkolu, hatta ulusal düzeyde işbirliğinin esasları belirlenmiştir. (Örneğin ilgili mevzuatın ya da kalkınma planlarının hazırlanmasında.) Bu gelişme kamu yönetimi alanını da kapsamaktadır. Nitekim 151 sayılı sözleşme (m. 6) ve 159 sayılı tavsiye bu amaçla hazırlanmıştır.

Sendika temsilcilerine sağlanması gereken kolaylıklara geçmeden önce bunların amaçlarına bakmakta yarar vardır. 151 sayılı sözleşmenin 6 maddesine göre amaç bu **temsilcilerin görevlerini çabuk ve etkin bir biçimde yapabilmelerine olanak vermektir**. Ancak bu kolaylıkların sağlanması kamu yönetiminin ve kamu hizmetinin etkin işleyişini engellemek zorundadır.

Kolaylıklar, yasa ile düzenlenebileceği gibi toplu iş sözleşmesi ya da hakem kararları ile de belirlenebilecektir.

Sağlanacak kolaylıklar genellikle tavsiyelerle (özellikle 143 sayılı tavsiye) belirlenmiştir: Bazı örnekler vermek gerekirse:

- Temsilcilerin, görevlerini yapabilmeleri, toplantılara katılabilmeleri için (konferans, seminer, eğitim gibi) yeterli bir süreye (boş zamana) sahip olmaları,
- Bu etkinliklere katılırken temsilcilerin ücretinden bir kesinti yapılması,
- Görevleri gereği işletmeye ya da ilgili bölümlere serbestçe girebilmeleri,
- Sendikanın afiş ve bildirilerini, işverenle birlikte belirlenmiş yerlere asabilmeleri,
- İşyerinin temizliğini bozmamak şartı ile sendikanın bülten ve broşürlerini dağıtabilmeleri,
- Temsilcilik odasının sağlanması (telefon, fotokopi makinesi, bilgisayar) Bu odanın, üyeleri kabule elverişli olması, gizli toplantılar ve gizli haberleşme olanaklarının sağlanması. Ancak bu toplantıların kamu düzenini bozucu nitelikte olmaması gerekir.
- Haberleşme malzemeleri sağlanmalıdır.
- Temsilci serbest zamanını kullanırken en yakın amirinden izin almalıdır. Zorunlu bir neden olmadıkça bu iznin verilmesinde güçlük çıkartılmamalıdır, vs.

Son olarak belirtelim ki temsilciliğin ya da bunlara sağlanacak kolaylıkların sağlanmasında en fazla temsil gücüne sahip sendika koşulunun aranması gerekmemektedir. Bu niteliğe sahip olmayan sendikalar da yönetimle işbirliği sağlayabilmek için temsilci bulundurabilmelidirler.

#### **f. Grev Hakkı**

UÇÖ mevzuatında grev hakkını doğrudan düzenleyen bir sözleşmeye rastlanmamaktadır. Bu durum adı geçen örgütün grev hakkını önemsemediği anlamına gelmemektedir. Zira başta Sendika Özgürlüğü Komitesi olmak üzere UÇÖ' nün tüm yetkili organlarının yorum ve kararlarında grev hakkı üzerinde durulmakta ve bunun hukuki dayanağının 87 sayılı sözleşmenin 3. maddesi olduğu kabul edilmektedir. Gerçekten bu maddede çalışanların ve işveren örgütlerinin...yönetim ve etkinliklerini düzenleme hakkına sahip oldukları açıklanmaktadır. Bu etkinliklerin başında kuşkusuz greve karar vermek, bu eylemi başlatmak, devam ettirmek ve son vermek de gelmektedir.

Nitekim Sendika Özgürlüğü Komitesi ve Uzmanlar Komisyonu kararlarında grevin sendika özgürlüğünün vazgeçilmez bir parçası olduğu vurgulanmaktadır (BIT, 2006: 113, 141 § 523, 525). Sözü geçen yetkili organlara göre kamu görevlilerine genel bir grev yasağı koymak 87 sayılı sözleşmeye aykırıdır. Ancak bu gibi görevliler arasında Devlet adına kamu otoritesini kullananlar için grev yasağı konulabilir. Bunun gibi kesintiye uğraması hal-kın tümünün ya da bir kısmının hayatını, güvenliğini ya da sağlığını tehlikeye sokacak temel hizmetlerde çalışanlara da yasalarla grev yasağı konabi-

lir. Bunun dışında kalanların grev hakkına müdahale sendika özgürlüğü açısından kabul edilemez.

Grev yasağı kapsamına giren kamu görevlilerinin mesleki haklarının nasıl korunacağı, bu hususta devreye girecek olan barışçı organların niteliği son bölümde ayrıca ele alınacaktır.

## **2. Türk Hukukunda Kamu Görevlilerinin Örgütlenme Hakları (Yasa No: 4688)**

Türk yasa koyucusunun kamu görevlilerine uzun süre örgütlenme hakkını tanımadığına, bu yüzden 87 sayılı sözleşmenin 45 yıl gibi uzun bir süre sonra T.C. tarafından onaylandığına yukarıda işaret etmiştik. Acaba 2010 Anayasa değişikliğinden; 4688 sayılı yasanın 2012 yılında yeniden düzenlenmesinden sonra kamu görevlilerinin örgütlenme hakları yukarıda açıklanan uluslararası çalışma normlarına ne dereceye kadar uyumlu hale gelmiştir?

Yukarıda işaret edildiği gibi T.C. bu konuda 154 sayılı sözleşme dışında kalan tüm ILO sözleşmelerini (87, 98, 151) onaylamış ve bunların hükümlerine uyma yükümlüğü altına girmiştir.

### **a. Kamu Görevlilerinin Serbestçe Örgütlenmesi Bakımından 4688 Sayılı Yasa**

Yasanın 14. maddesinde "sendikalara üye olmak serbesttir" maddesinden sonra V. fıkra "sendika, üyeliği kesinleşen kamu görevlisi başvuru belgesinin bir örneğini üyelik ödentisine esas olmak ve dosyasında saklanmak üzere on beş gün içinde işverene (kamu yönetimine) gönderir." hükmü kanımızca serbestçe örgütlenme açısından sakıncalıdır. Zira birçok batı ülkesinde çalışanların sendikaları, üyelerinin kimliklerini açıklamama hakkına sahiptirler. Üstelik kamu görevlilerinin dosyasına sendika üyelik belgesinin konulması kanımızca UÇÖ normlarına aykırıdır.

UÇÖ yetkili organlarının en çok eleştirilerine uğrayan madde ise "sendika üyesi olamayacaklar" başlıklı 15. maddedir. Gerçi bu eleştirilerin de etkisi ile sözü geçen maddede 2011 ve 2012 yıllarında bazı yeni düzenlemeler yapılmıştır.

Ancak sendika üyesi olamayacaklar, bu yasada genellikle bireysel olarak değil, kurumsal olarak belirlenmiştir. Asıl sorun da buradan kaynaklanmaktadır. Örneğin Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan tüm kamu personeli, görevleri ne olursa olsun, bu yasağın kapsamına girmektedir. Milli İstihbarat Teşkilatı, Ceza ve İnfaz Kurumlarında çalışan kamu görevlileri gibi. Kamu görevindeki mevkii belirlenmiş olanlar arasında da uluslararası çalışma normlarına uymayanlar vardır. Örneğin yüksekokul müdürleri ve bunların yardımcıları gibi.

Silahlı güçlerde çalışan sivil personelin sendikalaşma yasağı ise ILO normlarına tamamen aykırıdır. Nitekim kısa bir süre önce bu hüküm Anayasa

Mahkemesi tarafından, isabetli olarak, iptal edilmiştir.<sup>1</sup> Anayasa Mahkemesi oybirliği ile aldığı bu kararın gerekçesinde 4688 sayılı yasanın 15. maddesinde yer alan bu yasağın "demokratik toplum düzenine" uymadığı ve Anayasanın 13. ve 51. maddelerine aykırı olduğu belirtilmektedir.

Yukarıda da açıklandığı gibi örgütlenme hakkına sahip olmayan silahlı güç mensupları ile emniyet görevlileri dışında " görevleri izlenecek politikaları belirleme yetkisine sahip olanlarla çok gizli kalması gereken görevlerde çalışanlar" ulusal mevzuat tarafından sendikal örgütlenme dışında tutulabilir. Bu açıdan 15. maddenin yeniden düzenlenmesinde yarar vardır.

Sendika üyeliğinden çekilme tamamen sendika tüzel kişiliği ile üye arasındaki bir ilişki iken, yasanın 16. Maddesinde çekilme bildiriminin üye tarafından öncelikle kamu kurumuna verilmesi, kurum görevlisinin "çekilme bildiriminin bir suretini" derhal üyeye vermek zorunda olması, bu bildirimin bir örneğinin de on beş gün içinde sendikaya gönderilmesi kanımızca sendikadan serbestçe çekilme özgürlüğüne aykırıdır.

### ***b. Kamu Görevlilerinin Sendika Üyeliğinin ve Sendikal Faaliyetlerinin Güvencesi***

UÇÖ yetkili organlarının kişinin kamu yönetimine girişinde, çalıştığı sırada ve kamu görevinin sona ermesinde korunması gereğine ilişkin çok sayıda karar ve yorumlarına yukarıda yer vermiştik.

Türk yasa koyucusu bu konuda sadece kamu görevlisinin sendikanın faaliyetine katılmasından dolayı farklı bir işleme tabi tutulamayacağını ve görevine son verilemeyeceğini kabul etmiştir (m. 18/I).

Kuşkusuz bu düzenleme üyeliğin korunması açısından yeterli değildir. Salt sendika üyesi olduğundan dolayı ayrımcı bir işleme tabi tutulan ya da görevine son verilen kamu görevlisinin güvencesi ne olacaktır?

Dünyadaki uygulamalarda yasalarla ya da toplu iş sözleşmeleri ile kamu görevine girişte, çalıştığı sürede veya görevin sona ermesinde her türlü ayrımcı işleme karşı koruyucu hükümlere değinmiştik. Acaba Türk idare hukukunun bunlara yanıt verebileceği mi düşünülmüştür? Ancak 1984'ten beri hızla yaygınlaşan ve kamu görevlileri sendikalarına üye olabilecekleri kabul edilen on binlerce sözleşmeli personelin durumu ne olacaktır? Kanımızca sendikal güvenceler konusu doğrudan doğruya tüm boyutları ile 4688 sayılı yasada UÇÖ normları doğrultusunda yeniden düzenlenmelidir.

### ***c. Sendika Temsilciliği ve Bunlara Sağlanacak Kolaylıklar***

4688 sayılı yasada sendika temsilciliği ve yönetime katılma konusunda önemli bazı düzenlemelere yer verilmiştir. İşyerinde en çok üyeye sahip sendikanın o işyerinden seçeceği "İşyeri sendika temsilcisi" yanında o işyerinde üyesi bulunan diğer sendikalar tarafından "Sendika işyeri temsilciliğine" yer verilmesi UÇÖ organlarının yorumları ile tam uyum içindedir (m. 3/j, k-m. 18/II).

<sup>1</sup> Anayasa Mahkemesi'nin 10.04.2013 tarihli ve E. No: 2013/21, Karar No: 2013/57 sayılı kararı için bkz. *Resmî Gazete*, 18 Temmuz 2013.

Bunun gibi kamu yönetiminin çalışanların temsil edildiği danışma kurulları arasında işbirliğini amaçlayan hükümler (m. 21, 22) UÇÖ normlarına uygun düzenlemelerdir.

Ancak UÇÖ normlarının yorumlarında, özellikle UÇÖ tavsiyelerinde düzenlenen temsilcilere sağlanacak kolaylıklar kanımızca yeterli görünmemektedir (m. 23/II ve son). Yasada "işyeri sendika temsilcilerine" bu görevlerini yapabilmeleri için haftada dört saat izin hakkı tanınmış, bunlara **"imkânlar ölçüsünde"** kolaylıklar sağlanacağı öngörülmüştür. Yasada açık olmamakla beraber işyeri temsilcilerine verilen izin süresi nedeniyle maaşlarında bir kesinti yapılmayacaktır.

151 sayılı sözleşmede temsilcilerin görevlerini **"çabuk ve etkin biçimde"** yapabilmelerinden söz edilmiştir. Hâlbuki 4688 sayılı yasada bu husus "imkânlar ölçüsünde sağlanacaktır." Sendika temsilcilerinin güvencesi ise sadece işyerlerinin değiştirilmesi açısından düzenlenmiştir. Diğer ayrımcı işlemlerin sonuçları ne olacaktır? Bu hususta hiçbir düzenleme yoktur.

#### **d. Kamu Görevlilerinin Kişisel ve Siyasal Hakları**

151 sayılı sözleşmenin 9. maddesinin, UÇÖ tarafından çok ayrıntılı yorumlara tabi tutulduğunu yukarda açıklamaya çalıştık.

Bu konuda 4688 sayılı yasada hiçbir düzenlemenin bulunmaması önemli bir eksikliklerdir. Kamu görevlilerinin statülerini belirleyen 1965 tarihli 657 sayılı yasada ise devlet memurlarının siyasal partilere üye olamayacakları, herhangi bir siyasal parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamayacakları...siyasal ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamayacakları ve bunlara katılamayacakları öngörülmüştür (m. 7).

1944 Fİledelfiya Bildirgesi, 1948 B. M. İnsan Hakları Bildirgesi ve 1970 UÇÖ genel konferansında belirlenen ifade özgürlüğü, toplanma özgürlüğü, keyfi tutuklanma ve alıkonulmaya karşı korunma, tarafsız ve bağımsız mahkemelerde adil yargılanma gibi insan haklarının kamu görevlileri açısından güvence altına alınması sendikal örgütlenmenin temel kurallarından kabul edilmektedir.

Kamu görevlilerinin yaptıkları görevin niteliği gereği bazı ülkelerde yukarda bir kısmı sayılan insan hakları açısından sorunlarla karşı karşıya kaldıkları bilinmektedir. İşte 151 sayılı sözleşmenin 9. maddesi bu uygulamaları önlemek amacı ile kabul edilmiştir.

Kişi güvenliği açısından polisin aşırı güç kullanması, süresi çok uzayan tutukluluk halleri, yargının bağımsızlığı konusundaki yaygın duraksamalar ülkemiz açısından 151 sayılı sözleşme hükmünün önemini artırmaktadır. Ulusal mevzuat kamu görevlisinin özel statüsü ile evrensel insan hakları arasında bir uyum sağlamak mecburiyetindedir. Nitekim UÇÖ yorumlarında da bu hususa vurgu yapılmaktadır.

#### **e. Örgütlenme Bakımından Grev Hakkının Yasaklanması**

Grev hakkına ilişkin özel bir ILO sözleşmesi bulunmamasına karşın UÇÖ yetkili organlarının 87 sayılı sözleşmenin 3. maddesine dayanarak bu hak-

kın sendika özgürlüğünün ayrılmaz bir parçası olduğunu birçok kez açıldıklarına yukarıda değinmiştik.

4688 sayılı yasada ise toplu iş uyuşmazlıklarında zorunlu tahkim sistemi kabul edilmiş, başka bir anlatımla grev bir hak olarak kamu görevlilerine tanınmamıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda ise açıkça grev ya-sağı başlıklı bir maddeye yer verilmiştir. Buna göre devlet memurlarının gre-ve karar vermeleri... bu yolda propaganda yapmaları yasaklanmış, greve te-şebbüs, grevi destekleme ya da teşvik etme de yasaklar arasında sayılmıştır (m. 27/I,II). İlerde bu konuya yeniden döneceğiz. Şimdilik sendikal örgüt-lenme açısından grev hakkının bulunmadığına işaret etmekle yetiniyoruz.

## **II. KAMU GÖREVLİLERİNİN TOPLU PAZARLIK HAKLARI**

Bu bölümde de önce kamu görevlilerinin toplu pazarlık haklarına ilişkin UÇÖ' nün sözleşme ve tavsiyelerine; bunların uluslararası örgütün yetkili organları tarafından yapılan yorumlarına değinecek; daha sonra konuyu Türk Hukuku açısından irdelemeye çalışacağız.

### **1. UÇÖ'nün Toplu Pazarlık Açısından Yasama Faaliyeti ve Yetkili Organlarının Yorumları**

UÇÖ' nün 98, 151 ve 154 sayılı sözleşmeleri ile 159 ve 163 sayılı tavsiyeleri kamu görevlilerinin doğrudan ya da dolaylı biçimde ilgilendiren düzenle-melerdir. T. C. 98 ve 151 sayılı sözleşmeleri onaylamıştır.

Ayrıca UÇÖ' nün resmi organlarının yorumları da bu belgelerin uygulama-sına ışık tutmaktadır.

#### **a. Kamu Yönetiminde Çalışma Koşullarının Belirlenme Yöntemleri**

151 sayılı sözleşmenin 7. maddesine göre kamu görevlilerinin çalışma ko-şullarının belirlenmesi toplu pazarlık ya da diğer usullerle olabilecektir. Şu halde toplu pazarlık tek seçenek değildir.

Diğer usuller denildiğinde genellikle bağımsız kişiler ve uzmanlar ile yet-kili makamlar arasındaki görüşmeler ve anlaşmalar hatıra gelmektedir. Bu-rada çalışanlar tarafında mutlaka bir sendikanın bulunması zorunluluğu yoktur. Toplantılar danışma niteliğindedir. Genellikle bu toplantılara yasa-ma organının üyeleri yanında kadın örgütlerinin, engellilerin, tüketici derneklerinin temsilcileri katılmaktadır.

Örneğin Finlandiya'da 1988'de kabul edilen bir yasa uyarınca çalışanla-rın temsilcileri ile kamu yönetimi arasında birlikte karar verme ilkelerine göre bu toplantılar yapılmaktadır. Grev hakkına sahip olan güçlü sendikala-rın da katıldığı bu toplantılar toplu pazarlıktan daha etkili sonuçlar verebil-mektedir.

Öte yandan bu yöntemin uygulandığı ülkelerde danışmalar sırasında her iki tarafın iyi niyetli davranışların dışına çıkmamaları önem taşımakta-dır. Şayet uzlaşma kültürü yoksa bu usulün başarı şansı bulunmamaktadır.

Bu nedenle UÇÖ, **kamu görevlilerini çalışma koşullarının belir-lenmesinde toplu pazarlığın esas olduğunu, bunun hem çalışanlar**

**ve kamu yönetimi, hem de tüm toplum için en yararlı bir yöntem olduğu inancındadır.**

Toplu pazarlık sisteminin en belirgin özelliği çalışanlar tarafında, nitelikleri önceden belirlenmiş sendikaların bulunmasıdır. Buna karşılık toplu sözleşmenin ulusal düzeyde ya da işkollarına, kamu kurum ve kuruluşlarına göre ayrı ayrı yapılması mümkündür ve bu durum ülkeden ülkeye değişmektedir. Doğal olarak kamu görevlileri sendikaları da buna göre farklı kademelerde devreye girmektedir. (İlk ya da üst kademe örgütler gibi)

Toplu pazarlıkta taraf sendikanın temsil gücüne sahip olması ilke olarak gereklidir. **Ancak temsil gücü yanında sendikanın bağımsızlığı da gereklidir.** Bu iki koşul taraf sendikanın belirlenmesinde temel koşullar olarak kabul edilmektedir.

Çalışanların çoğunluğunu temsil, bu açıdan önemlidir ve birçok ülke mevzuatında benimsenmiştir. İstisnai olarak daha düşük ya da daha yüksek oranların kabul edildiği ülkeler de vardır. Bu durum UÇÖ normları açısından sakınca yaratmaktadır.

Sendikanın bağımsızlığı koşulu ise hem 163 sayılı tavsiyede hem de Sendika Özgürlüğü Komitesinin kararlarında vurgulanmıştır. Örneğin adı geçen komite toplu sözleşmenin tarafı olan sendikanın işveren ya da işveren sendikaları ya da kamu otoritesi karşısında bağımsız olması gerektiğine karar vermiştir (BIT, 2006: 203 § 966). Ayrıca komite yetkili sendikanın iki önemli niteliğe sahip olması gerektiğini, bunlardan birinin temsil gücü, diğerinin ise bağımsızlık olduğuna işaret etmiştir (BIT, 2006: 203 § 967).

Temsil gücünün bu kriterlere göre nasıl saptanacağı ise 159 sayılı tavsiyede açıklanmıştır. Buna göre temsil gücü objektif ve önceden belirlenmiş esaslara göre belirlenmelidir. Ayrıca bu konuda çıkan uyuşmazlıkların bağımsız, tarafsız ve tarafların güvenini sağlamış, siyasal etkilerden uzak bir organ tarafından çözümleneceği kabul edilmiştir.

Şayet yetki belgesi, çalışanların oyları ile belirlenecek ise sisteme tarafsız bir organın girmesi gerektiği de aynı tavsiyede öngörülmüştür. **Yetkinin makul bir süre içinde verilmesi gerekmektedir.** Örneğin 9 aylık bir süre sonunda verilen yetkiyi Uzmanlar Komisyonu süre açısından aşırı bulmuştur (BIT, 2013: 104).<sup>12</sup> Öte yandan gerekli çoğunluğu, genellikle %50'yi, hiçbir sendikanın sağlayamaması halinde her sendikanın kendi üyeleri için toplu pazarlık yapabilmesinin uygun olacağı görüşü benimsenmiştir (BIT, 2013: 105).

### **b. Toplu Pazarlığın İçeriği**

Uluslararası çalışma sözleşmeleri ve 91 sayılı tavsiye kamu görevlileri toplu pazarlığının içeriğini, tıpkı işçilerde olduğu gibi (154 sayılı sözleşme) üç grupta toplamaktadırlar.

- Çalışanların istihdam koşulları,
- Çalışanlarla işverenler arasındaki diğer ilişkiler,
- Kamu yönetimi ile çalışanların kuruluşları arasındaki ilişkiler.

UÇÖ mevzuatını yorumlayan yetkili organlar ise istihdam koşullarının sadece ücretler ve yan ödemelerle sınırlı olmadığını, örneğin günlük iş süre-

leri, çalışanların başka yerlere nakilleri gibi konuları da içerdği kanısındadır. Aynı organlara göre **kamu otoriteleri tarafından tek taraflı olarak toplu sözleşmelerin uygulama alanının sınırlanması UÇÖ normlarına aykırıdır.**

Örneğin Sendika Özgürlüğü Komitesine göre, eğitim politikası belirlenirken kamu yönetiminin eğitim elemanları sendikası ile çalışmalar yapması toplu pazarlık kapsamına girmez. Bu husus kamuya ait bir yetkidir. Ancak uygulanan eğitim politikalarının istihdam üzerindeki etkileri toplu pazarlığın konusuna girmektedir.

UÇÖ' ne göre dünyada toplu pazarlıklar geleneksel olarak daha çok iş koşulları üzerinde yoğunlaşmakla beraber, yavaş yavaş personelin işe alınması, çalışanların sağlık ve güvenlikleri, yeniden yapılanmalarda erken emeklilik, ekonomik kriz dönemlerinde personelin azaltılması, ayrımcılığın önlenmesi gibi alanlara yayılmaktadır (BIT, 2013: 119).

### **c. Toplu Pazarlık ve Devlet Bütçesi İlişkisi**

UÇÖ kaynaklarına göre günümüzde Avrupa ve Amerika'nın hemen tüm ülkelerinde, sayıları giderek çoğalan Afrika ülkelerinde ve bazı Asya ve Okyanusya ülkelerinde kamu görevlilerinin ücretleri toplu pazarlık yöntemlerine göre belirlenmektedir (BIT, 2013: 125). Öte yandan tüm ülkelerde devletin gelir ve giderlerini birbirleri ile uyumlaştırmaya çalışan bütçeler hazırlanmakta ve yasama organlarından geçirilmektedir. Hemen tüm ülkelerde devlet bütçesinin hazırlanmasında oldukça karmaşık bir süreç yaşanmaktadır. Devlet, makroekonomik faktörlere göre mevcut kaynakları en rasyonel şekilde bölüştürmek, çıkar gruplarının, bu arada sendikaların talepleri ile toplum yararı arasında bir denge sağlamak zorundadır. Böylece sistemin niteliği gereği kamu toplu pazarlığı ile devlet bütçesi arasında bir ilişki gündeme gelmektedir.

Bu gerçekler karşısında UÇÖ organları kamu toplu pazarlığında iyi niyetin, açıklığın ve esnekliğin gerektiğine işaret etmektedir. Bunun için kamu toplu pazarlığında işveren heyetinde bütçeden sorumlu görevlilerin de bulunması, tarafların bütçe ile ilgili tüm verilere serbestçe ulaşabilmeleri, bütçe görevlilerinin sendikanın isteklerine iyi niyetle yaklaşmaları, uzun süreli ekonomik krizlerin yaşandığı ülkelerde ekonomik göstergelerin tarafsız organlar tarafından sağlanması tavsiye edilmektedir.

UÇÖ' ye göre kamu toplu pazarlığında tarafların uzlaşması ile belirlenen esasların, bütçe kanunu ile yasal bir niteliğe kavuşması uluslararası çalışma normlarına aykırı değildir.

## **2. Türk Hukukunda Kamu Görevlilerinin Toplu Pazarlık Hakları**

Kamu görevlilerinin örgütlenme haklarına bile uzun süre sıcak bakmayan Türk yasa koyucusu bunlara toplu pazarlık hakkını yakın zaman kadar tanımamış, 1995 yılında bir anayasa değişikliği ile bir tür danışma sistemini benimsemiştir (1995-2010). Ancak görüşmelerin anlaşma ile sonuçlanması ya da uyuşmazlık çıkmasına bakılmaksızın nihai kararın tamamen Bakanlar Kurulu takdirine bırakılması bu yöntemin etkili sonuçlar doğurması-

nı engellemiştir (Sağlam, 2011: 3187-3190; Kutal, 1995: 150-158). Bu açıdan bakıldığında 2010 Anayasa değişikliğinin önemi ortaya çıkmaktadır. 2012 yılında 6289 sayılı yasa ile 4688 sayılı yasada değişiklik yapılması ve toplu pazarlık sistemine geçilmesi UÇÖ normları açısından nasıl değerlendirilebilir? Kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesinde toplu pazarlık sisteminin en elverişli yöntem olduğu ve birçok ülke tarafından benimsendiği dikkate alındığında Türk yasa koyucusunun da bu yöntemi kabul etmesinin isabetli olduğu sonucuna ulaşmaktayız.

UÇÖ' nün bu konudaki diğer yorumları bakımından mevcut yasa-yı incelediğimizde aşağıdaki sonuçlar ortaya çıkmaktadır:

#### **a. Toplu Pazarlığın Tarafları**

Kamu yönetimi adına "Kamu İşveren Heyeti", kamu görevlileri adına "Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti'nin" katıldığı toplu pazarlıkta bu heyetlerin oluşum biçimi yasada gösterilmiştir (m. 29). Gerek konfederasyon, gerek hizmet kolu düzeyinde en çok üyeye sahip sendikalara öncelik verilmiştir. Kanımızca temsil gücünde herhangi bir orandan söz edilmemesi UÇÖ normları açısından sorun yaratmamaktadır.

Ancak sendika ve konfederasyonların üye sayılarının belirlenmesinde kanımızca sorun yaratabilecek düzenlemeler vardır. Örneğin kurumlarca yapılacak tespit "kurumun işveren vekili ile tahakkuk memuru veya mali hizmetler birimi yetkilisi" toplantıya katılmaktadır. Kuşkusuz bu durum üyelik kayıtlarının kamu yönetimine bildirilmesinin doğal bir sonucudur. Ancak sendikaların bağımsızlık ilkesine kanımızca aykırıdır. Nitekim UÇÖ' nün işçiler bakımından da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının devreye girmesini eleştirmektedir. Sorunun çözümünün, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının bünyesinde işçi ve işverenlerin eşit sayı veya yetkililerle temsil edildiği bağımsız bir kuruma vermekten geçtiği kanısındayız.

#### **b. Toplu Sözleşmenin İçeriği (m. 28)**

Anayasada yeniden düzenlenen 53. madde hükmüne göre toplu sözleşmenin kapsamı **kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenlemekle sınırlıdır**. Hâlbuki Türkiye Cumhuriyetinin onayladığı 98 ve 151 sayılı sözleşmelerde toplu sözleşmenin içeriği tüm istihdam koşulları yanında taraflar arasındaki ilişkileri de kapsamaktadır. Böylece **Türk mevzuatında başta Anayasa hükümleri olmak üzere toplu pazarlığın uygulama alanına çok ciddi bir sınırlama getirildiği söylenebilecektir**.

Yukarıda açıklandığı gibi UÇÖ yetkili organlarının yorumlarında sadece kamu düzenine ve kamunun yönetim hakkına ilişkin konular pazarlık dışı tutulmuştur. Söz gelimi kamu görevlilerinin günlük iş süreleri, başka görevlere nakilleri, çalışanların sağlık ve güvenlikleri, yeniden yapılanmada emeklilik, ayrımcılığın önlenmesi gibi daha birçok konunun mevcut mevzuat çerçevesinde toplu pazarlık konusu yapılamayacağı anlaşılmaktadır.

Bunun gibi taraf sendika ile kamu yönetimi arasında örneğin toplu sözleşmenin uygulanması sırasında çıkan toplu iş uyuşmazlıklarının nasıl ve hangi yöntemlere göre çözümleneceğine ilişkin hükümlere de toplu iş sözleşmesinde yer verilemeyecektir. Bunun önemli bir eksiklik olduğu kadar 151 sayılı sözleşmeye de aykırı bir durum olduğu kanısındayız. Üstelik bu sınırlamanın doğrudan doğruya Anayasadan kaynaklanması üzerinde ayrıca düşünülmesi gereken bir husus olduğu inancındayız.

### **c. Toplu Pazarlığın Devlet Bütçesi İle İlişkisi**

4688 sayılı yasada bu konuya ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak yetkili sendikal kuruluşun belirlenmesi, toplu pazarlık sürecinin takvimi, bütçe kanunun parlamentoda görüşülme ve kabulü dikkate alınarak yasal düzenlemenin yapıldığı açıkça görülmektedir.

Bu husus Türk hukukunda da kamu kesiminde bağitlanan bir toplu sözleşme ile devlet bütçesi arasında bir ilişki kurulduğunu, sözleşmenin yasal bir prosedür ile tamamlandığını göstermektedir.

Yukarıda UÇÖ normları açısından soruna yaklaştığımızda bu sürecin sözleşme ve tavsiyelerle belirlenen uluslararası çalışma normlarına aykırı olmadığına işaret etmiştik. Diğer birçok ülkede olduğu gibi bizde de devlet, makroekonomik dengeleri, çeşitli menfaat gruplarının taleplerini dikkate alarak, mevcut kaynakları, olanakların elverdiği ölçüde adil dağıtımına bütçe kanunu ile cevap vermeye çalışacaktır. Önemli olan kamu yönetiminin sendikaların istekleri pazarlık edilirken iyi niyetli bir tutum içinde olması ve bütçe tasarısına esas olan kaynaklar konusunda objektif biçimde sendikalara bilgi verebilmesidir.

## **III. KAMU YÖNETİMİNDE TOPLU İŞ UYUŞMAZLIKLARI, BARIŞÇI ÇÖZÜM YOLLARI VE GREV HAKKI**

Toplu pazarlık, emek/sermaye ilişkilerinde çıkar ilişkilerinin yoğun olarak yaşandığı bir süreçtir. Bu nedenle ister kamuda, ister özel kesimde olsun pazarlık aşamasında uyuşmazlıkların çıkma olasılığı her zaman vardır.

Öte yandan tarafların grev veya lokavt gibi mücadele araçlarına hemen başvurmalarının hem kendileri, hem toplum ve genel ekonomi açısından olumsuz sonuçlar doğurması olasılığı vardır. Bu nedenle hemen her ülke mevzuatında toplu iş uyuşmazlıklarının çözümünde bazı barışçı çözüm yolları sisteme dâhil edilmiştir. Önemli olan bu yolların özgür pazarlık haklarını engellememesi, onlara yardımcı olmasıdır. Kuşkusuz ulusal mevzuatın grev hakkını tanıyıp tanımaması ya da grev yasaklarının sınırları barışçı yolların devreye girmesinde hayati bir önem taşımaktadır.

Diğer bölümlerde olduğu gibi bu bölümde de önce UÇÖ'nün sözleşme ve tavsiyelerindeki düzenlemelerine ve yetkili organların bu konudaki yorumlarına değinecek daha sonra Türk mevzuatındaki durumu incelemeye çalışacağız.

## **1. ILO Mevzuatında Kamu Yönetiminde**

### **Toplu İş Uyuşmazlıkları, Barışçı Çözüm Yolları ve Grev Hakkı**

UÇÖ' nün kamu yönetimini de kapsamak üzere çıkardığı 154 sayılı (1981) sözleşmenin 5. ve 6. maddeleri ile kamu kesimini doğrudan ilgilendiren 151 sayılı (1978) sözleşmenin 8. maddesi ve 163 sayılı (1981) tavsiyenin 8. paragrafı toplu iş uyuşmazlıklarını ve barışçı çözüm yollarını düzenlemektedir.

Daha önce de işaret edildiği gibi Türkiye Cumhuriyeti 154 sayılı sözleşmeyi henüz onaylamamıştır. 151 sayılı sözleşme ise Türkiye Cumhuriyeti tarafından 1993'te onaylanmıştır ve uzun süreden beri yürürlükte-  
dir. UÇÖ mevzuatının bu konudaki düzenlemelerinde aşağıdaki hususlar ön plana çıkmaktadır:

#### **a. Toplu İş Uyuşmazlığının Türü**

UÇÖ' ne göre birçok ülke mevzuatında toplu pazarlığın yapıldığı sırada ortaya çıkan menfaat uyuşmazlığı ile toplu sözleşmenin uygulandığı dönemde patlak veren hak ya da yorum uyuşmazlığı ayrımı yapılmaktadır.

Toplu sözleşme yürürlükte iken tarafların sosyal barışı koruma yükümlülükleri de vardır. Bu yüzden birçok ülke mevzuatında yorum uyuşmazlıklarının toplu sözleşme çerçevesinde ya da bağımsız ve tarafsız organlar tarafından çözülmesi öngörülmüştür. Bu aşamada UÇÖ' ne göre üye ülke mevzuatında grevin yasaklanması, yargı organlarının devreye girmesi, sendika özgürlüğünün ihlal edildiği anlamına gelmemektedir (BIT, 2013: 178).

Çıkar uyuşmazlıklarında ise durum çok farklıdır. Bu uyuşmazlıklar kural olarak taraflar arasındaki görüşmelerle çözümlenmelidir. Buradan bir sonuç alınamaması halinde arabuluculuk, uzlaştırma ve tahkim yollarının devreye girmesi gerekmektedir. Ancak bu barışçı yolların bazı özellikler taşıma zorunluluğu vardır.

#### **b. Barışçı Çözüm Yollarında Aranan Özellikler**

151 sayılı sözleşmenin 8. maddesine göre uzlaştırma, arabulma ve tahkim başlıca barışçı çözüm yollarıdır. Ancak bu barışçı yolların ortak özelliği bağımsız, tarafsız ve tarafların güvenini sağlayacak niteliklere sahip olmasıdır. Öte yandan barışçı yolların, özellikle tahkimin devreye girmesinde tarafların özgür iradeleri mevcut ise sorun yoktur. Aksine taraflardan sadece birinin ya da idari makamın başvurusu üzerine devreye giren bir tahkim özgür toplu pazarlık ilkesine aykırıdır.

UÇÖ Uzmanlar Komisyonu bu durumu sendika özgürlüğüne bir müdahale olarak kabul etmekte ve ancak çok istisnai durumlarda bu yöntemle başvurulabileceğini kabul etmektedir (BIT, 2013: 190). Genellikle grev yasağı ile birlikte devreye giren zorunlu tahkim, aşağıda da değinileceği gibi bu anlamda temel hizmetlerde, savaş, büyük doğal afetler, iç savaş gibi olağanüstü hallerde ve kamu görevlileri bakımından devletin yönetim erkini kullananlar hakkında söz konusu olabilir.

Barışçı organların tarafların güvenini sağlaması ise öncelikle bu organların yapısı ile ilgilidir. Uyuşmazlık halindeki taraflar da bu organlarda temsil

ediliyor iseler eşit yetki ve sayıda olmaları gerekir. Diğer kişilerin tarafsız kişilikleri ile tarafların saygısını kazanmış olmaları aranmaktadır.

UÇÖ yetkili organları 8. madde metninde yer alan "ulusal koşullara uygun" ibaresinin de sözleşmenin tüm hükümleri ve benimsenen temel ilkeler ışığında yorumlanması gerektiğini kabul etmektedirler. Başka bir deyimle üye ülkelere bu konuda serbestçe hareket etme yetkisi tanınmamıştır (BIT, 2013: 175).

### **c. Grev Hakkı**

Grev hakkına ilişkin bir sözleşme olmamasına karşın UÇÖ yetkili organlarının bu hakkın sendika özgürlüğünün ayrılmaz bir parçası olduğunu kabul ettiklerine, 87 sayılı sözleşmenin 3. maddesini yasal dayanak olarak gösterdiklerine yukarda işaret etmiştik.

UÇÖ yetkili organları kamu hizmetlerinde bazı koşullarda grev hakkına sınırlama getirilebileceği, hatta yasak konulabileceği kanısındadırlar (BIT, 2013: 122). Devlet adına kamu otoritesini kullanan memurların grev hakkına sınırlama veya yasak getirilebileceği ya da dar anlamda temel hizmetlerde bu sınırlamanın uygulanabileceği açıklanmaktadır. Dar anlamda temel hizmet kavramı ise UÇÖ' ne göre kesintiye uğraması halkın tümünün ya da bir kısmının sağlığını, güvenliğini ya da hayatını tehlikeye sokan hizmetler biçiminde açıklanmaktadır. Bunun gibi savaş, büyük yıkımlara sebep olan doğal afetler, iç savaş gibi hallerle grev hakkı sınırlanabilecektir.

## **2. Türk Mevzuatında Grev Yasağı ve Toplu İş Uyuşmazlığında Barışçı Çözüm Yolları**

### **a. Türk Mevzuatında Grev Yasağı**

Türk mevzuatında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda, greve teşebbüs bile yasaklanmıştır. UÇÖ' nün kamu görevlileri bakımında hangi durumlarda grev hakkına sınırlama ya da yasak getirilebileceğine ilişkin düzenlemelerini Türk yasa koyucusunun dikkate almadığı anlaşılmaktadır. Bu yasağın yaptırımı da 657 sayılı yasanın disiplin cezaları maddesinde (m. 125) açıklanmıştır. Buna göre "... işi yavaşlatmak ve grev gibi eylemlere katılmak veya bu amaçla toplu olarak göreve gelmemek, bunları tahrik ve teşvik etmek veya yardımda bulunmak" "bir daha atanmamak üzere" "devlet memurluğundan çıkarma" cezasını gerektirmektedir.

Şu halde Türk mevzuatının toplu pazarlık devam ederken çıkan uyuşmazlıklar nedeniyle genel bir grev yasağını benimsemesi UÇÖ normlarına uymamaktadır.

Zorunlu tahkim sistemini benimseyen 4688 sayılı yasa ve grevi kamu görevlilerine açıkça yasaklayan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerinin çok geniş bir çalışan zümreyi kapsadığı kuşkusuzdur. Gerçekten kamu personel rejiminin karmaşık yapısında işçiler dışında kamuda çalışanlar çok farklı statülerde istihdam edilmekte ve bunların tümü bu yasağın kapsamına girmektedir. Resmi istatistiklere göre çeşitli nitelikteki sözleşmeli personelle birlikte statü hukukuna tabi olan kamu çalışanlarının sayısı günümüzde 3

milyonu geçmektedir (ÇSGB, 2012: 44). Şu halde Türkiye'de işçiler dışında kalan çok kalabalık bir çalışan grup grev hakkından yoksun durumdadır.

### ***b. Türk Mevzuatında Toplu İş Uyuşmazlığı***

4688 sayılı yasada yapılan son değişikliklerden sonra (4.04.2012 tarih ve 6289 sayılı yasa) kamu yönetimi ile yetkili kamu görevlileri sendikaları arasında çıkan toplu iş uyuşmazlıkları yasasının üçüncü bölümünde ele alınarak düzenlenmiştir.

Ağustos ayının ilk işgünü başlayan ve en geç Ağustos ayının son işgünü tamamlanacak olan toplu sözleşme görüşmelerinde anlaşma sağlanamamış ise Devlet Personel Başkanlığı tarafından "görüşmelerin uzlaşmazlıkla sonuçlanacağına dair tespit tutanağı" tutulacaktır (m. 33/II). Bu tutanak ile uyuşmazlığın belirlenmesinden itibaren yetkili taraflardan herhangi biri üç işgünü içinde Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabilecektir (m. 33/III). Toplu pazarlık süresi en çok bir aylık süre ile sınırlandırıldığından, pazarlık devam ederken İngiltere'de olduğu gibi tarafsız ve uzman kişilerden oluşan bir heyetin devreye girmesi; uzlaştırma, arabulma gibi barışçı yollara Türk hukukunda yer verilmemiştir.

Üstelik yasaya göre "toplu sözleşme kapsamına girmeyen konulara ilişkin olarak" hakeme başvurma yolu da kapatılmıştır (m. 33/son).

Şu halde Türk hukukunda sadece taraflardan birinin başvurusu üzerine tahkim sistemi işlemeye başlamaktadır. Bunun UÇÖ normlarına uymadığına yukarda işaret etmiştik. "Kurul kararının kesin ve toplu sözleşme hükmünde" olduğu yasada, doğal olarak, ifade edilmiştir (m. 34/V). Zorunlu tahkim organının kararlarının Resmi Gazetede yayımlanacağı da yasada belirtilmiştir. Bu sistem içinde grev hakkının bulunması elbette mümkün değildir.

### ***c. Türk Mevzuatında Zorunlu Tahkim Organı Olan Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun Oluşum Biçimi***

4688 sayılı yasaya göre Kamu Görevlileri Hakem Kurulu sürekli bir organ değildir; her toplu sözleşme dönemi (2 yılda bir) için ayrı ayrı kurulacaktır. Sekreteryaya hizmetleri Devlet Personel Başkanlığınca yürütülen bu Kurul on bir üyeden oluşmaktadır. Başkanı, yüksek yargı organlarının (Yargıtay, Danıştay, Sayıştay) başkanı, başkan vekili, başkan yardımcısı veya Daire Başkanları arasında Bakanlar Kurulunca seçilmektedir. Böylece hükümete oldukça geniş bir grup arasından bu kişiyi (başkanı) belirleme olanağı sağlanmıştır. Uyuşmazlığın çözümü amacıyla teşkil edilecek kurula kamu yönetimi (işveren) tarafından toplam dört üye; çalışanların sendikaları tarafından da yine toplam dört üye katılmaktadır. Üniversitelerin kamu yönetimi, iş hukuku, kamu maliyesi, çalışma ekonomisi, iktisat ve işletme bilim dallarında en az doçent unvanını taşıyanlar arasından yine Bakanlar Kurulunca belirlenen bir üye de Kurulun üyeleri arasındadır. Son olarak taraf sendikalarca belirlenen ve en az doçent unvanına sahip olan toplam yedi akademisyen arasından yine Bakanlar Kurulu bir üyeyi seçmekte böylece hakem kurulu tamamlanmış olmaktadır.

Bu oluşumda dikkati çeken husus şudur: Çalışanların sendikaları tarafından belirlene dört üye dışındaki tüm üyeler hükümet tarafından seçilmektedir. Kurulun başkanı da yine yukarda açıklandığı gibi Bakanlar Kurulunca belirlenmektedir.

Hakem Kurulu, başkanın çağrısı üzerine başkan dâhil en az sekiz üyenin katılımı ile toplanmakta ve asil üyelerin mazeretleri halinde yedek üyeler toplantıya katılmaktadır. Kurul, toplantıya katılacakların çoğunluğu ile karar vermekte ve üyeler çekimser oy kullanamamaktadırlar. Kurul, başvuru tarihinden itibaren beş gün içinde kararını verecektir.

Zorunlu tahkimin doğal bir sonucu olarak Kurul tarafından verilen karar kesin ve toplu sözleşme hükmünde olacak, Resmi Gazetede yayımlanacaktır. Kurul üyelerinin bağımsız ve tarafsız olacaklarına ilişkin 34. maddede hiç bir hüküm bulunmamaktadır.

Şu halde Hakem Kurulunun büyük ölçüde Hükümetin kontrolünde olan bir organ olduğu hemen anlaşılmaktadır.

UÇÖ' nün gerek sözleşmelerinde gerek içtihatlarında ısrarla belirttiği bağımsızlık, tarafsızlık ve tarafların güvenini sağlama ölçütlerine Türk hukukundaki zorunlu tahkim organının uymadığı açıkça görülmektedir. 6356 sayılı Sendika ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun 54. maddesi ile düzenlenen Yüksek Hakem Kurulunun bile Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna göre daha fazla güven verici bir organ olduğu söylenebilecektir. Kaldı ki işçi sendikaları bu kurulun oluşum biçimini güven verici olarak nitelendirmemektirler.

Öte yandan UÇÖ yorumlarında da belirtildiği gibi grev yasağının bulunduğu ülkelerde zorunlu tahkim organları çok daha fazla önem taşımaktadırlar. Bunların bağımsızlığı, tarafsızlığı ve güven verici nitelikleri grev yasağını telafi edici, dengeleyici olma zorunluluğu vardır. Türk Hukukunda bunu tespit etmek maalesef mümkün olamamaktadır.

## **GENEL GÖZLEMLER VE SONUÇLAR**

Uluslararası belgeler ışığında kamu görevlilerinin örgütlenme ve toplu pazarlık haklarını ele aldığımız incelememizde aşağıdaki gözlem ve sonuçlar ortaya çıkmaktadır:

### **1. UÇÖ' nün Norm ve Yorumları Açısından**

- Sendikacılık hareketi ancak insan haklarına saygılı, kişi hak ve özgürlüklerini güvence altına alan çoğulcu demokrasilerde gerçek kimliğine kavuşabilmektedir. "Çalışanlar" kavramı içinde yer alan kamu görevlileri açısından da siyasal ve sivil hakları da kapsayan tüm insan hakları yamsalsal bir önem taşımaktadır.
- Dünyada giderek yaygınlaşan kamu personel rejimi işçi statüsü ile kamu görevlisi statüsünü birbirlerine yaklaştırmaktadır. Bu durum kamu görevlilerin sendikal örgütlenmelerinin ve toplu pazarlık yapmalarının gerekliliğini ortaya koymaktadır.

- Serbestçe örgütlenme ve toplu pazarlık hakları sadece çalışanlar için değil, demokratik rejim ve demokratik devlet yönetimi açısından da yararlı sonuçlar doğurmaktadır.
- Tıpkı işçiler gibi kamu görevlileri de sendikal ayrımcılığa karşı etkili önlemlerle Devlet tarafından korunma hakkına sahiptirler.
- Kamu yönetimi ile kamu görevlileri arasında yapılan toplu pazarlık, çalışma koşullarının belirlenmesinde en önemli ve dünyada en yaygın araçtır.
- Kamu görevlileri sendikalarının toplu pazarlıkta taraf teşkil edebilmesi için iki önemli özelliğe aynı zamanda sahip olmaları gerekir: Temsil gücü ve bağımsızlık. Bu özelliklerin objektif esaslara göre önceden belirlenmiş olması gerekmektedir. Bu konuda çıkan uyuşmazlıklar hızlı, tarafsız ve bağımsız, siyasal etkilerden arınmış organlar aracılığı ile çözüme bağlanmalıdır.
- Toplu pazarlığın içeriğinde sadece istihdam koşulları değil, çalışanlarla işveren ve çalışanların sendikaları ile kamu yönetimi arasındaki ilişkiler de yer almalıdır.
- Kamu toplu iş sözleşmeleri ile Devlet bütçesi arasında uyum sağlanmalıdır.
- Kamu görevlileri ile ilgili toplu pazarlıklarda da hak ve çıkar uyuşmazlıklarının ortaya çıkması doğaldır. Hak uyuşmazlıklarında grev yasağı, bağımsız ve tarafsız bir yargı mekanizması ile telafi edilebiliyorsa, uluslararası normlara aykırı değildir. Çıkar uyuşmazlıklarında ise sorunun taraflar arasında görüşmeler yoluyla çözümlenebilmesi ve barışçı çözüm yollarının devreye girmesi gerekmektedir.
- Tahkim gibi sonuçları bağlayıcı bir barışçı yolun tarafların ortak başvurusu üzerine devreye girmesi esas olmalıdır.
- Tüm barışçı çözüm organlarının bağımsız, tarafsız ve tarafların güvenine sahip olmaları gerekmektedir.
- Grev hakkı, sendika özgürlüğünün ayrılmaz bir parçasıdır. Bu hak ancak halkın hayatını, güvenliğini, sağlığını ilgilendiren temel hizmetlerde, savaş ve büyük doğal afetlerde sınırlanabilir. Ayrıca Devlet adına kamu erkini kullanan üst derece bazı kamu görevlileri ile devlet sırrı olarak çok gizli kalması gereken hizmetlerde çalışanların grev hakları sınırlanabilir. Ancak bu sınırlama veya yasaklamanın bağımsız, tarafsız ve tarafların güvenliğini sağlamış organların vereceği kararlarla telafi edilmesi gerekir.

## **2. Türk Mevzuatındaki Durumla İlgili Gözlem ve Sonuçlar**

- Türkiye Cumhuriyeti kamu görevlilerini de ilgilendiren 87, 98 ve özelikle 151 sayılı sözleşmeleri onaylamış bir ülkedir. Bu nedenle bu sözleşmelerin gereklerini yerine getirme yükümlüğü altındadır.
- Türk kamu personel rejimi çok eski tarihlerden beri statü hukukunu benimsemiştir. Bu nedenle uzun süre kamu personeline örgütlenme hakkı tanınmamış, bu yüzden birçok uluslararası sözleşme onaylan-

- mamış ya da çekinceler konulmuştur. Örneğin 87 sayılı sözleşmenin uzun süre (45 yıl) onaylanmamış olmasının nedeni de aynıdır.
- Ayrıca Türk kamu personel rejimi yapılan çok sayıda yasal değişikliklere karşın sağlıklı bir yapıya kavuşturulamamıştır. Örneğin kamuda çalışanlar için, müstahdem ve memur statüleri bilimsel esaslara dayalı olarak uygulamaya geçirilememiştir. Toplu pazarlık ve grev haklarından yoksun bir grup yaratabilmek için on binlerce beden işçisi memur kadrolarına atanmıştır. Üstelik 1984'ten itibaren çeşitli kamu kuruluşlarında veya kamu iktisadi teşebbüslerinde idari sözleşmelerle beden veya fikir işçileri istihdam edilmiştir. Bu karmaşık rejim hala devam etmektedir.
  - Sayıları 3 milyonu bulan bu heterojen kamu görevlilerine 2001 yılında örgütlenme hakkı tanınmıştır. Ancak 4688 sayılı yasanın 15. Maddesinde bazı kamu kurumlarında çalışanların tümü bu kuralın dışında tutulmuş, örgütlenme hakkından yoksun bırakılmıştır.
  - İlgili yasada (4688) kamu görevlilerinin gerek sendikaya üye olmalarında, gerek sendikadan çekilmelerinde kamu makamlarının devreye girmesi kabul edilmiştir. Bu hususun üye ile sendika arasında, tarafların özgür iradeleriyle gerçekleşmesi gerektiği dikkate alınmamıştır.
  - Sendika üyeliğinin güvencesinin kamuda önemli bir sorun olmadığı düşünülmüş ve bu alanda özel düzenlemelere yasada yer verilmemiştir. Bunun gibi kamu personeli sendikalarında üyelerin ve yöneticilerin kişisel ve siyasal hakları, yetersiz genel hükümlere bırakılmış, özel yasayla bu konuda bir düzenlemeye gidilmemiştir.
  - Sendika temsilcilerine sağlanacak kolaylıklar, ücretli boş zaman, **olanaklar ölçüsünde** kolaylıklar ile **başka bir işyerine atanma** ile sınırlı tutulmuştur.
  - 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile toplu pazarlık hakkına kavuşan kamu görevlileri açısından toplu pazarlık mali ve sosyal haklarla sınırlı tutulmuştur. Bu sınırlamanın doğrudan doğruya Anayasada yer alması sorunun boyutlarını genişletmektedir.
  - Toplu pazarlığın taraflarının belirlenmesinde sadece temsil gücü üzerinde durulmuş, sendikanın bağımsızlığı konusunda bir düzenleme yapılmamıştır. Ayrıca sendika üyeliğinde ve yetkili sendikanın belirlenmesinde resmi bir organa, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına yetki tanınmıştır.
  - Toplu pazarlık ve yegâne barışçı çözüm organı olan Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun çalışma süreleri oldukça kısa tutulmuştur.
  - Tahkim mekanizmasının harekete geçmesi için sadece bir tarafın başvurusu yeterli sayılmıştır.
  - Zorunlu tahkim, grev yasağı nedeniyle özel bir önem taşımasına karşın bu organın oluşum biçiminde hükümete çok geniş bir yetki tanınmıştır. Nitekim 11 kişilik bir kurulda sendikalara toplam dört üye belirleme yetkisi tanınırken, geri kalan tüm üyelerin seçiminde Bakanlar Kuruluna yetki verilmiştir. Bu durumun UÇÖ' nün sözleşmelerindeki normlara uymadığı açıktır.

- Sayıları üç milyonu geçen tüm kamu görevlileri için grev hakkının kullanılmasına izin verilmemiştir. 657 sayılı yasada çok kapsamlı bir grev yasağı konulmuş ve disiplin cezalarının en ağır olan "devlet memurluğundan bir daha alınmamak üzere çıkarma" cezası öngörülmüştür. UÇÖ' nün grev yasağı kapsamına alınabilecek kamu görevlileri ile ilgili düzenleme ve yorumları dikkate alınmamıştır.

Yukarıda açıklamaya çalıştığımız aksaklıkların giderilmesinin sadece UÇÖ normlarına uyum sağlamaktan ibaret kalacağını düşünmek kanımızca yetersiz bir yaklaşımdır. Türk kamu personel rejimini ve kamu görevlilerinin örgütlenme ve toplu pazarlık haklarını uluslararası sözleşmelere uyumlu hale getirmek, Türk personel rejimini içinde bulunduğu karmaşık yapıdan kurtaracak, kanımızca daha önemlisi Türk demokrasisinin çağdaşlaşmasına katkıda bulunacaktır.

### KAYNAKÇA

- Bureau international du Travail (BIT) (2006) *La liberté syndicale*, Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT, Genève: Publications du BIT.
- BIT (2013) *La négociation collective dans la fonction publique*, Etude ensemble relative aux relations de travail et a la négociation colective dans la fonction publique, Rapport III, Genève: Publications du BIT.
- ÇSGB (2012) 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, Ankara: ÇSGB Yayını, Aralık.
- Kutal, Metin (1995) "Anayasa Değişikliği Sonrası İş Mevzuatımız", *MESS*, 21. Yüzyılın yeni ufukları.
- Sağlam, Fazıl (2011) "Sosyal Devlet ve Sosyal Haklar Açısından 2010 Anayasa Değişiklikleri", *Sarper Süzek'e Armağan*, Cilt: III, İstanbul: BETA Yayını.

# İŞSİZLİK KORKUSU, SENDİKALARIN İŞLEVSELLİĞİ VE SENDİKAL ÖRGÜTLENME HAKKI

*Nergis MÜTEVELLİOĞLU*

*Akdeniz Üniversitesi*

**Özet:** Türkiye’de ücretli çalışanların istihdamdaki payı 2001’de %47,2 iken 2012’de %62,9’a yükseldi. Buna karşılık sendikalaşma oranı 2003’te %8,9 iken 2011’de %5,4’e geriledi. Toplu sözleşme kapsamındaki işçi sayısı ise ücretlilerin sadece %3’ü kadardır.

Bildirinin amacı, “Türkiye’de işçiler neden sendika üyesi olmuyor” sorusunu, iki faktörle sınırlı olarak tartışmaktır. Bu faktörlerden ilki, ülkede son derece etkili ve yaygın hale gelen işsizlik korkusu veri iken, işten çıkarmanın işverenler tarafından bir sendikasızlaştırma yöntemi olarak sıklıkla kullanılmasıdır. İlk faktörle karşılıklı etkileşim içinde bulunan ikinci faktör, işçilerin büyük çoğunluğunun sendikalara güven duymamasıdır.

Bildiride, önce işsizlik korkusu kavramına, işsizlik korkusunu derinleştirip yaygınlaştıran ülkeye özgü nedenlere ve bu korkunun boyutlarını gösteren ampirik verilere değinilmekte ve sendikal sebeple işten çıkarılma uygulamaları üzerinde durulmaktadır. İkinci bölümde, “sendikaların durumu ücretlilere işsizlik korkusunu yenme cesareti veriyor mu” alt sorusu izlenerek, sendikaların güvenilirlik ve işlevsellik sorunları ampirik veriler ışığında değerlendirilmektedir. Tartışılan sorunlardan hareketle bildiride sendikaların gerçek işlevlerini kazanma yolunda arınıp güçlenmesinin, sendikal örgütlenme hakkının kullanılabilir kılınması açısından temel önemde olduğu sonucuna varılmaktadır.

**Anahtar Sözcükler:** Sendikal örgütlenme hakkı, sendikalaşma oranı, işsizlik korkusu, sendikal sebeple işten çıkarılma, sendikaların işlevselliği

**Abstract:** Whilst the share of the wage workers in employment in Turkey was 47,2% in 2001, this ratio has increased to 62,9% in 2012. In the same period, the unionisation rate has considerably dropped to 5,4% in 2011 (2003:8,9%). The number of workers covered by collective agreements is 3% across the whole of wage workers.

The purpose of the paper is to discuss the question “Why do workers in Turkey not become union members?” in the limited context of two factors. The first factor is, given the presence of widespread and preemptive fear of unemployment, the use of lay-offs as a tool of de-unionisation by employers. The second factor, interacting with the first factor, is the lack of trust evident among the majority of workers toward unions.

In the paper, the concept of fear of unemployment, the country-specific factors that deepen and expand the fear of unemployment and the empirical data that demonstrate the extent of this fear are initially touched upon and the cases of employment termination due to union-related reasons are explored. In the second section, the question “does the current situation of unions encourage

wage workers to overcome the fear of unemployment?” is followed and the unions’ problems in terms of their characteristics, reliability (and functionality) are evaluated in the light of empirical data. Finally it is concluded that the strengthening of unions and obtaining their real functions are of key importance to actualise and utilise the right to unionisation.

**Keywords:** Right to unionise, rate of unionisation, fear of unemployment, termination of employment due to union-related reasons, the functionality of unions.

## **GİRİŞ**

Temel insan hakları arasında yer alan ve Türkiye’de de Anayasal güvence altında olan sendikal örgütlenme hakkının kullanılabilirlik düzeyi, çok sayıda faktörün etkisi altında belirlenmektedir. Yürürlükteki mevzuatın ilgili hükümlerinin ve işgücü piyasasının yapısal özelliklerinin yanı sıra işsizliğin ve işsizlik korkusunun boyutları ile sendikaların işlevselliği ve güvenilirliği de bu faktörler arasındadır. İşverenlerin sendikal sebeple işçi çıkarmak dahil, sınır tanımayan sendikasızlaştırma gayretleri, hükümetin sendikasızlaşmayı körükleyen müdahaleleri ve çalışma yaşamının kamusal denetiminin zayıflığı, işçilerin sendikal örgütlenme hakkından somut yararlanma düzeyini kısıtlayan diğer temel faktörlerdir. Kasım 2012’de yürürlüğe giren 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Yasası’nın, sendikal örgütlenme hakkının kullanılmasıyla ilgili sorunları ağırlaştıran 25. maddesi, konunun güncelliğini ve önemini artırmıştır.

Kapitalist sistemin doğası gereği genel olarak korku, özel olarak da işsizlik korkusu her dönemde ücretlileri disipline eden en etkili yöntem ola gelmiştir. Sendikaların doğuşunun birincil nedeni de ücretlileri aynı saflarda birleştirip aralarındaki rekabeti sona erdirerek devlete ve sermayeye karşı emeğin örgütlü gücünü oluşturmaktır. Duhm (2009: 81), kapitalist sistemde egemenlik ilişkilerinin ancak zor yoluyla yürütülebildiğini ve zorun korkuyu doğurduğunu belirterek şöyle demektedir: “Egemenlik ilişkileri sürdürülecekse, kuralları çiğneyenlerin cezalandırılması, tarihi bakımdan zorunludur; çünkü insan gönüllü olarak boyun eğmez; haklarından ve ihtiyaçlarının karşılanmasından gönüllü olarak vazgeçmez. Onu var olan egemenlik ilişkilerine uymaya götüren tek gerekçe, dıştan gelen zorun baskısıdır; bu eskiden de böyle olmuştur, şimdi de böyledir. Zor da korkuyu doğurmaktadır”.

İşsizlik, doğrudan ve dolaylı etkileri ile sendikal örgütlenme hakkını kullanılamaz hale getiren sonuçlar doğurmaktadır. Dünyadaki genel eğilime uygun olarak Türkiye’de birikim rejimindeki, üretim yapısındaki, ekonomik büyüme modelindeki, devletin işlevlerindeki ve çalışma ilişkilerindeki dönüşüm sonucu işsizlik, daha yaygın ve etkileri bakımından daha yıkıcı hale geldi. Yüksek oranlı yapısal işsizlikle birlikte güvencesiz-kayıt dışı ve esnek-düzensiz işlerin yaygınlaşması, ücretlilerin çalışma ve yaşam koşullarını gereletti. Yarın güvencesinden yoksunluk ve işsizlik korkusu, emekçi kitleleri etkisi altına aldı.

Ücretlilerin sendikal örgütlenme hakkından somut yararlanma düzeyini etkileyen temel önemde bir diğer faktör, üyelerinin hak ve çıkarlarını koru-

ma konusunda sendikaların işlevselliğidir. Kuşkusuz bu faktör de, ülkenin sosyo-ekonomik, sosyo-politik, demografik özelliklerinin, işgücü piyasasının yapısının ve hukuk kurallarının etkisi altında biçimlenmektedir. Küresel kapitalist sisteme bir çevre ülkesi olarak eklemelenen Türkiye'nin, bu ve benzeri alanlardaki yapısal özelliklerinin ve sorunlarının sendikaların işlevlerini kısıtlayıcı etkileri bilinmektedir. Toplumda baskın hale gelen neo-liberal-muhafazakar siyasal iklim de sendikaların hareket alanını daraltan sonuçlar doğurmaktadır. Dışsal faktörlerin yanı sıra örgütsel yapılarından kaynaklanan sorunlar ve zaaflar, sendikaların işlevselliğini azaltmaktadır. Sendikaların işlevselliği ve örgütsel yapısı konusunda işçilerin olumsuz kanaatleri ise, sendikal örgütlenme hakkının kullanım düzeyini gerileten bir diğer faktör olarak ortaya çıkmaktadır.

Bildiride son OECD istatistiklerine göre Türkiye'de 2011'de %5,4 olan sendikalaşma oranıyla somutlanan sendikal örgütlenme hakkının kullanılamaz durumda olması gerçeği, iki faktörle sınırlı olarak ele alınıyor. Bu faktörlerden ilki, işsizlik korkusunun, işverenlerin sendikal sebeple sıklıkla işçi çıkarması sonucu caydırıcı hale gelmesine bağlı olarak, işçilerin sendikalarından uzak durmasıdır. İlk faktörle karşılıklı etkileşim içinde bulunan ikinci faktör, işçilerin büyük çoğunluğunun kurum olarak ve işlevselliği bakımından sendikalara güven duymamasıdır.

Bildirinin ilk bölümünde önce işsizlik korkusu kavramına, işsizlik korkusunu derinleştirip yaygınlaştıran Türkiye'ye özgü nedenlere, bu korkunun boyutlarını gösteren ampirik verilere değiniliyor. Ardından işverenlerin sendikal sebeple işçi çıkarmalarının, işsizlik korkusunu pekiştirerek işçileri sendikalardan uzaklaştıran etkileri üzerinde duruluyor. İkinci bölümde, sendikaların durumunun ücretlilere ne ölçüde işsizlik korkusunu yenme cesareti verdiği, alan araştırmalarının bulguları ışığında tartışılarak, sendikaların güvenilirlik ve işlevsellik sorunlarına ilişkin bir değerlendirme yapılıyor. Son olarak sendikaların güvenilirliğinin ve işlevselliğinin artırılması yolu ile işçilerin sendikal örgütlenme hakkından yararlanma düzeyini yükseltmeye katkısı olabilecek önerilerde bulunuluyor.

## **I. İŞSİZLİK KORKUSU: KAVRAM, ÜLKEYE ÖZGÜ SORUNLAR VE AMPİRİK BULGULAR**

### **1. Kavram**

Ücretli çalışma, mülksüzlerin piyasanın dayattığı zorunluluklar sonucu işgücünü metalaştırmaya hazır olmasını ifade eder. Kapitalist toplumda ücretli iş, emek geliri ile yaşamını sürdürenler için zorunlu giderlerini karşılayarak varlığını sürdürebilmenin tek güvencesidir; bu nedenle işçiler için iş kaybı yaşamsal bir tehdittir. İşsizlik korkusu kavramı insanın çalıştığı işi kaybedeceğine dair yoğun endişe duymasını ve sosyal varlığını tehdit altında hissetmesini ifade etmektedir (Meraner, 2008: 16; Sverke vd. 2002; Çakır, 2007:119 vd). Daha açık bir ifadeyle işsizlik korkusu, işin sürekliliğini tehdit eden yasal ve fiili belirsizlikler sonucu, çalışanın iradesi dışında işsiz kalma korkusu içinde yaşamasıdır. İşsizlik korkusu ilk olarak Greenhalgh ve Ro-

senblatt (1984) tarafından kaynakları, unsurları, nitelikleri ve etkileri açısından kuramsal bir model çerçevesinde çalışılmıştır. Genel ve belirsiz korkularla, sebebi belli olan somut korkular arasında nitelik farkı vardır. İşini kaybetme korkusu reel bir korkudur; bu nedenle de etkileri daha yıkıcıdır. Aziz Nesin'in Duhm'un *Kapitalizmde Korku* (2009: 18) başlıklı kitabının Türkçe çevirisine yazdığı önsözde söylediği gibi, "Kapitalizm, her zaman ve her yerde korku üretecektir. Çünkü sermaye korkaktır ve korkan hep korkutmak zorundadır."

İşsizlik korkusunu artıran temel etmen, egemen birikim rejiminin karakterine ve uygulanan ekonomi politikalarına bağlı olarak Türkiye gibi çevre ülkelerde daha yoğun olmak üzere tüm Dünyada işsizlikle birlikte güvencesiz-esnek çalışma ilişkilerinin yaygınlaşmasıdır. Güvencesiz-esnek iş, ne kadar devam edeceği belirsiz, genellikle geçici nitelikte, sağladığı sosyal haklar zayıf ve yetersiz olan, düşük ve düzensiz ücret elde edilen, çalışma sürelerinin belirsiz ve/veya yasal sınırların üzerinde olduğu işleri tanımlayan bir terimdir (Keller ve Seifert, 2011: 28-36; Redak vd. 2008). Diğer bir ifade ile iş güvencesinden yoksunluk (işsizlik riski), esnek çalışmanın tipik bir özelliğidir. Bu nedenle de gerek "iyi iş" tanımında (ILO, 2005), gerekse ücretlilerin işle ilgili beklentilerini araştıran ampirik çalışmalarda işten çıkarılma riskinin hafifletilmesi anlamında istihdam güvencesi birinci sıradadır (Barthold ve Schütz, 2010).

İşsiz kalma korkusu, işsizliğe benzer etkiler doğurmaktadır. İşsizlik gibi güvencesiz çalışma ilişkileri de insana yaşamını ve geleceğini belirleme gücünü kaybettiğini hissettirmekte; temel insani gereksinimlerden birisi olan kendisini güvende hissetme duygusunu zayıflatmaktadır. Güvensizlik ve çaresizlik hissi, düzensiz işlerde çalışanlarla sınırlı kalmayarak, tüm ücretliler üzerinde etkili olmaktadır (Redak vd. 2008: 4). Araştırma bulguları, işsizlik korkusunun ücretli çalışan üzerindeki yıkıcı etkilerinin, işle ve işin organizasyonu ile dolaysız ilişkisi bulunan elverişsiz çalışma koşulları, zaman baskısı vb. sorunların yol açtığı etkilerden daha ağır olduğunu göstermektedir (Meraner, 2008: 20).

## 2. Ülkeye Özgü Sorunlar, Ampirik Bulgular

Bütün ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de işçilerin en önemli kaygısı işlerini koruyabilmektir. Çalışanlar, işten çıkarılmamak uğruna aşırı uzun süre çalışmayı, hatta ücretlerini almadan çalışmayı kabullenmektedir. En sık ve en etkili eylemler de işten çıkarmalara ve güvencesiz istihdam biçimlerinin değişik biçimlerde yaygınlaştırılmasına tepki olarak yapılmaktadır.<sup>1</sup> Türkiye'de sendika ve sosyal güvenlik hakları başta olmak üzere sosyal haklardan yararlanmanın ön koşulu da düzenli bir işe sahip olmaktır.

Yüksek işsizlik oranlarının yanı sıra, iş güvencesinden yoksun kayıt dışı ve düzensiz işlerin yaygınlığı ve işsizlik sigortasından işsizlerin çok kısıtlı bir oranının yararlanması, Türkiye'de işsizlik korkusunu özel olarak şiddetlendirmektedir. TÜİK verilerine göre Türkiye'de 2012'de genel işsizlik oranı

<sup>1</sup> www.emekdunyasi.net; www.sendika.org.

%9,2 (2.518 bin kişi) ve tarım dışı işsizlik oranı %11,5'dir. Gençlerde genel işsizlik oranı %17,5; tarım-dışı işsizlik oranı %20,8'dir (www.tuik.gov.tr). İşsizlerin %24,9'u en az bir yıldır iş arayan uzun süreli işsizlerdir. Açıklanan resmi işsizlik oranları iki nedenle gerçek durumu kısmen yansıtmaktadır: Birinci neden Türkiye'de işgücüne katılım oranının çok düşük olmasıdır (2012: %50, gençlerde %38,2). Her yıl genişleyen bir kitle, iş bulma ümidi olmadığı için iş aramayanlar ve işbaşı yapmaya hazır olduğu halde iş aramayanlar kategorilerine dahil olmakta ve işsiz sayılmamaktadır. Bu iki kategorideki nüfus, klasik işsiz tanımına giren nüfusa eklenerek yapılan hesapla alternatif işsizlik oranı 2012'de % 15,4'e yükselmektedir. İşsizlik sorununun gerçek boyutlarını gizleyen diğer neden, 2012'de %40 civarında olduğu tahmin edilen kayıt dışı istihdamdır.

İşsizlik sigortasından yararlanan işsiz oranının çok düşük olması, Türkiye'de işsizliği daha yıkıcı bir sorun haline getirmektedir. Türkiye İş Kurumu verilerine göre 2012'de "işsizlik ödeneğini hak edenlerin" (yıl içinde ödemesi devam eden, ödemesi kesilen ve ödemesi bitenlerin toplamı) sayısı 321,062 kişidir (İŞKUR, 2013: 191). Kayıtlı işsiz sayısı 2,518 bin kişi olduğuna göre 2012'de işsizlerin sadece %14,5'i (2011: %12,2) işsizlik sigortasından yararlanmıştır. Oranın bu kadar düşük olmasının nedeni, işsizlik ödeneğine hak kazanabilme koşullarının işgücü piyasası gerçekleri göz önüne alındığında çok ağır olmasıdır. Ödenek bağlanan kişi sayısı kadar, ödeneğin süresi ve miktarı da çok yetersizdir. İşsizlik sigortası dışında işsizlere sağlanan hak temelli bir işsizlik yardımının olmayışı, işsizliği bir felaket haline getirmekte ve işsizlik korkusunu derinleştirmektedir.

Avrupa Komisyonu'nun Avrupa Birliği ülkelerinde ve Türkiye'de gerçekleştirdiği kamuoyu araştırmalarında işsizlik, en önemli sorun olarak tüm ülkelerde ilk sıradadır. İşsizliği en önemli sorun olarak belirtenlerin oranı AB genelinde %45 iken, Türkiye'de %59'dur (AK, 2010: 2). İşsizlik sigortası kapsamının ve uygulamalarının yanı sıra prim koşuluna bağlanmamış işsizlik yardımlarının da görece iyi olduğu Almanya'da 2148 kişiyle yapılan bir araştırmada işsizlik korkusu, ücretlilerin en sık ifade ettiği 12 korku arasında ilk sıradadır (Wirtz, 2010: 5).

Türkiye genelinde 36 ilde yarısı kadın toplam 2.478 işçiyle, hanede yüz yüze görüşme metoduyla özel bir araştırma şirketi tarafından yapılan bir anket çalışmasına göre (www.petroil-is.org.) işçilerin % 65,5'i işini kaybetme korkusu içindedir. Bu oran kadınlarda % 70,4'e yükselmektedir. "Neden bir sendikaya üye değilsiniz" sorusuna verilen yanıtlarda da işten atılma korkusu %49,7 ile ilk sıradadır. Araştırma kapsamındaki işçilerin %77,7'si, kadınların %80,3'ü özgürce sendika seçme hakkının olmadığı kanısındadır. "Sendikaya üye olmanız durumunda, işveren tarafından cezalandırılacağınıza inanıyor musunuz" sorusuna işçilerin %87,9'u evet yanıtı vermiştir.

Araştırma bulgularının ortaya koyduğu tablo, işçilerin ne ölçüde banka/kredi kartı borcu olduğuna ve işsizliğe karşı herhangi bir gelir güvencesine sahip olup olmadıklarına dair araştırma bulgularıyla tamamlandığında, gerçek durum biraz daha netlik kazanabilir. 550 dolayında sendika işyeri temsilcisi ile yapılan bir alan araştırmasının ilk bulgularına göre işçilerin

%75'inin konut vb. için alınmış *uzun vadeli* banka borcu; ayrıca birikmiş kredi kartı borcu bulunmaktadır. “İşsiz kalacak olsanız zorunlu giderlerinizi hangi kaynaktan karşılırsınız” sorusuna cevaben işçilerin % 3,5'i bankada bir süre yaşamını sürdürebileceği bir birikimi olduğunu belirtirken; %70'i “gündelik işler bulup çalışarak” yanıtını vermiştir (Mütevellioğlu vd., 2013).

### 3. Bir Sendikasılaştırma Yöntemi Olarak İşten Çıkarma

İşçiler arasında “mevcut ve olası sendikalaşmaya karşı korku salmak”, işverenlerin evrensel sendikasılaştırma yöntemleri arasındadır. Bu yaklaşımın kapsadığı çok çeşitli araçların başında işten çıkarma tehdidi gelmektedir. (Roy, 1980: 398'den akt: Yıldırım ve Uçkan, 2010: 169).

Sendikal sebeple işten çıkarmaların son yıllarda yoğunlaşması, sendikal örgütlenme hakkını ihlal eden uygulamalar kapsamında geçen yıl yayımlanan uluslararası raporlarda da eleştiri konusu olmuştur. Avrupa Komisyonu'nun 2012 tarihli Türkiye İlerleme Raporu'nda sendikal hakların uygulanmasındaki kısıtlayıcı yasal hükümler ve zorluklar nedeniyle, sendikalaşma düzeyinin ve toplu sözleşme kapsamındaki işçi sayısının düşük kalmaya devam ettiği (AK: 2012: 65), sendikal hakların kullanılması konusunda gerek mevzuattan, gerekse uygulamadan kaynaklanan ciddi ihlaller olduğu, mevzuatla işçilere tanınan sınırlı hakların pratikte her zaman kullanılamadığı ve sendika üyeliği nedeniyle işçilerin işten çıkarıldığı (:30) vurgulanmaktadır. Uluslararası Sendikalar Konfederasyonu'nun (ITUC, 2012) 2012 Sendikal Hak İhlalleri Raporu'nda da sendika üyeliğinin işten çıkarılma sebebi olduğu belirtilerek çeşitli işkollarında ve işyerlerinde yaşanan örnek olaylara yer verilmiştir. Sendikaya üye olduğu için işten çıkarılanların sayısı hakkında net bilgi olmamakla birlikte, her yıl on binlerle ifade edilen sayıda işçinin sendika üyesi olması nedeni ile işten çıkarıldığı bilinmektedir (Sosyal-İş, 2012:6; Bakır ve Akdoğan, 2009; SHD, 2012; www.turkis.org.tr.; www. emek dunyasi.net).

Ülke genelindeki toplam sayı bilinmese de Türk-İş tarafından hazırlanan bir listedeki bilgilere göre 2003-2005 arasında Türk-İş üyesi sendikaların faaliyet alanında toplam 15 bin 531 işçi, sendikal sebeple işten çıkarılmıştır (www.turkis.org.tr.). Yine Türk-İş'in imzasını taşıyan bir raporda (2006: 16), 2003-2005 yılları arasında Türk-İş'e bağlı sadece altı sendikanın kayıtlarından hareketle sendikal sebeple işten çıkarılan işçi sayısının 3977 olduğu belirtilmiştir (Türk-İş, 2006: 16). Raporda vurgulandığı gibi sendikasılaştırma amacıyla işverenlerce yaygın olarak kullanılan diğer bir yöntem, işten çıkarılmama vaadi karşılığında işçilerin sendikadan istifaya zorlanmalarıdır. Net bir döküm olmasa da DİSK sendikalarına ve bazı bağımsız sendikalara üye işçilerden, sendikal sebeple işten çıkarılanların toplam sayısının daha yüksek olduğu tahmin edilebilir (Sosyal-İş, 2012; Bakır ve Akdoğan, 2009; SHD, 2012). Gerek siyasal erk, gerekse işverenler, doğal olarak, özellikle mücadeleci sendikalar ve bu sendikalara yönelen işçiler üzerinde baskılarını yoğunlaştırmaktadır.

Sendikal hareketin güçsüzlüğü ile sendikal sebeple işçilerin işten çıkarılması arasında birbirini güçlendirip yeniden üreten doğrusal bir ilişki bulun-

maktadır. Daha önce belirtilen yapısal dönüşümlerin yanı sıra taşeronla bağlı işçi çalıştırmanın yaygınlaşmasının yol açtığı sorunlarla ve mevzuattan kaynaklanan kısıtlamalarla da ilişkili olarak üye sayıları, grev ve diğer mücadele pratikleri bakımından sendikaların çok zayıf durumda oluşu, işverenlerin sendikal sebeple işçi çıkarmalarını kolaylaştırmaktadır. İşten çıkarma sıklığı ve sendikaların çabaları sonucu çıkarılanlardan pek azının işe iadesinin mümkün olabilmesi, çalışanların hem işsizlik korkusunu, hem de sendikaların işlevselliğine ilişkin olumsuz algılarını pekiştirmektedir. Bu nedenle sendikaların, sendikal sebeple işten çıkarılan işçi sayılarını basına duyurmaktan çok, her bir üyenin işe iadesi için çalışmaya yoğunlaşmasında yarar vardır. İşsizlik korkusunun ücretlileri sendikalardan uzaklaştırıcı etkisi ortada iken, sendikaların işe iade edilen üye sayılarını artırmaya ve bu başarılarını üyelerinin yanı sıra kamuoyu ile de paylaşmak için çaba göstermeye özel bir önem vermesi gerektiği açıktır.

Kuşkusuz sendikal örgütlenme, işçiler için işten çıkarılma riskinin artmasını değil, azalmasını ifade ettiği zaman sendikaların işlevselliğinden söz edilebilir. İşçinin bir sendikaya üye olması veya genel olarak sendikal faaliyette bulunması, Türkiye'ye benzer yapıdaki başka ülkelerde de (ITUC, 2012) işten çıkarılma riskini göze almak anlamına gelse de, durum her yerde böyle değildir. Goerke ve Pannenberg'in (2011: 814 vd.) Almanya'da sendika üyeliği ile işten çıkarılma riski arasındaki ilişkiyi sorgulayan araştırması, sendikal işçilerin işten çıkarılma riskinin, sendika üyesi olmayan işçilere göre daha düşük olduğunu göstermiştir. Veri setini 20 bin işçinin 1985-2005 dönemine ait çalışma yaşamı biyografilerinin oluşturduğu Goerke- Pannenberg araştırmasına göre yıllık işten çıkarılma oranı, sendikasız işçilerde %3,6 iken, sendika üyesi işçiler için %1,3 ile çok daha düşük düzeydedir. Araştırmanın diğer bir ilginç bulgusu, işten çıkarılma oranının sendikal kadın işçilerde ve sanayi işçilerinde ortalamadan daha da düşük olmasıdır. Başka bir anlatımla Almanya'da sendika üyeliği genel olarak işçiler, özel olarak kadın işçilerle sanayi işçileri için istihdam güvencesini artırmaktadır.

## **II. İŞÇİLERİN GÖZÜNDEN SENDİKALARIN GÜVENİLİRLİĞİ VE İŞLEVSELLİĞİ**

### **1. Genel Olarak**

Sadece Türkiye'de değil, sendikal örgütlenme hakkının güvence altında bulunduğu, tüm işsizlerin kayıtlı olduğu ve kural olarak her işsizinin en azından işsizlik yardımı aldığı Avrupa ülkelerinde de işsizlik ve işini kaybetme korkusu işçileri sendikalardan uzaklaştırmaktadır (Schuhler, 2005; Sablowski, 2004). De Witte ve arkadaşlarının (2008: 86; 96 vd.), Belçika, Hollanda, İtalya ve İsveç'i kapsayan araştırmasında, İsveç hariç diğer üç ülkede iş güvencesizliğinin çalışanların sendikalara ilgisini azaltan bir değişken olduğu saptanmıştır. Verilerin 1998-2000 aralığında söz edilen dört ülkede çalışanlara uygulanan anketlerle derlendiği çalışmada, iş güvencesizliği değişkeni ile sendikalara ilginin azalması arasındaki ilişki, artan iş güvencesizliğinin sen-

dikaya üye olmama veya üye olunan sendikadan ayrılma davranışını sıklaştırmaması şeklinde somutlanmaktadır.

Türkiye’de son yirmi yılda üretimin ve işgücü piyasasının yapısında, ekonomi politikalarında emek aleyhine gerçekleşen dönüşümler, yüksek işsizliğin, kayıt dışılığın ve esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaşması, kapsamlı özelleştirmeler, birbirini izleyen ve emekçiler üzerindeki etkileri daha yıkıcı hale gelen ekonomik krizler v.b. sonucu iş güvencesinden yoksunluk, yüksek vasıflı ücretliler dahil tüm işçiler için bir numaralı sorun haline gelmiştir. Bu koşullarda De Witte ve arkadaşlarının Avrupa ülkeleri için elde ettikleri araştırma bulgusunun Türkiye için de geçerli olduğu kabul edilmelidir.

İşten çıkarılma korkusu ile zaten sendikal örgütlenmeye ilgisi azalmış ortalamaya işçinin, ancak karşısında hem kurumsal olarak güven duyduğu, hem de haklarını temsil edebileceğine inandığı bir sendika var ise işsizlik riskini göze alıp sendika üyesi olmaya karar verebileceği öngörülebilir. Dolayısıyla buraya kadar yapılan saptamalar, sendika üyelerinin, *özellikle de potansiyel üyelerin gözünden sendikaların güvenilirliği ve işlevselliği* meselesinin sorgulanması gereğini gündeme getirmektedir.

Sendikaların temsil gücünün temel belirleyenleri üye sayıları ve üyelerini harekete geçirme potansiyelidir (Müller-Jentsch,1982: 422). Üyelerini harekete geçirme potansiyeli sendikaların kurumsal kaynakları ve mali gücüyle olduğu kadar, örgütün grev yeteneği ve üyelerin greve hazır olma düzeyi ile, geçmişteki grev uygulamalarının başarısıyla, diğer mücadele deneyimleriyle ve sendikaların üyeleri nezdindeki güvenilirliği ile doğrudan ilişkilidir. Verili toplumsal ortamda, ortalama bir işçinin işsizlik korkusunun üstesinden gelerek sendikal örgütlenme hakkını kullanmaya karar verebilmesi açısından da sendikaların güvenilirliği temel önemde bir parametredir. Ücretli çalışanların sendikalardan uzak durması, sendikalara güven duymamaları ve işçilerin hak ve çıkarlarını koruyup geliştirmede başarılı olmadıkları konusundaki yaygın algı ile de ilgilidir (Uçkan ve Kağnıcıoğlu 2009).

Türkiye’de son 10 yılda hızlanan mülksüzleşme sürecinde ücretli çalışanların istihdamdaki payının 2001’de %47,2 iken 2012’de % 62,9’a yükseldiği; aynı dönemde sendikalaşma oranının OECD istatistiklerine göre 2001’den 2011’e %10’dan %5,4’e düştüğü (<http://stats.oecd.org>), toplu sözleşme kapsamındaki işçi sayısının ücretlilerin sadece %3’ü civarında olduğu bilinmektedir. Salt bu oranlar dahi sendikaların temsil gücünün ve işlevselliğinin çok kısıtlı olduğunu yeterince göstermektedir. Zaten çok düşük olan sendikalaşma oranındaki keskin gerileme, sendikaların gerek var olan üyelerini korumakta, gerekse örgütlenme çabalarında başarısız kaldığını; varlık nedeni olan işçileri birleştirip ekonomik ve sosyal çıkarlarını temsil etme işlevini yerine getiremediğini göstermektedir. 2012 yılı sonunda yürürlüğe giren yeni Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Yasası’nın çıkarılması sürecine sendikaların müdahil olamayışı kadar, Yasanın 25. maddesi ile sendikal örgütlenme hakkının iyice kısıtlanmış olması da sendikaların sınırlı gücünün ve işlevselselliğinin bir göstergedir.

Sendikal haklar sosyal hakları korumanın, geliştirmenin ve somut olarak daha ileri düzeyde gerçekleştirmenin önemli araçlarından biridir (Gülmez, 2009:10).

19. yüzyıldan bugüne sendikalar emek hareketi içinde önemli bir rol oynadılar; ücretlilerin kolektif çıkarlarını temsil edebildikleri ve emeğin talepleri için üyelerini harekete geçirebildikleri oranda, bundan sonra da vazgeçilmez önemde olmaya devam edecekler. İşçilerin sendika üyesi olması, mevcut sistemde nesnel bir gereklilikten kaynaklanır. Bu gerekliliği, gündelik çıkarlarını savunabilmek için, işverenler karşısında tek başına hiçbir gücü olmadığını tüm işçiler sezgisel olarak bilir. Yurttaşlık ve demokrasi kültürünün gelişmediği, çalışanların ortalama eğitim ve bilinç düzeyinin yüksek olmadığı, işverenlerin hak-hukuk tanımadıkları ve hak ihlallerinin cezasız kaldığı, iş yaşamının kamusal denetiminin çok zayıf olduğu Türkiye’de sendikalı olmak, işçilerin her şeyden önce yasal haklarını öğrenebilmesinin ve kullanabilmesinin yolunu açar. Gerçek bir sendikaya üye olan işçi, sadece gündelik çıkarlar için mücadelenin somut kazanımlarından yararlanmaz. Aynı zamanda ücretlilerin çıkarlarının ve taleplerinin ortak olduğunu, birlikte hareket edildiği zaman yeni haklar kazanılabileceğini ve örgütlü mücadelenin moral kazanımlarını da deneyimler. Ancak sendika adını taşıyan kimi kuruluşlar, işçilerin sendikalara güvenini yok ederek sendikal örgütlenme hakkının kullanılmasının önünde engel de oluşturabilir. Türkiye’de bazı sendikalar, işçi aidatları üzerinden bireysel çıkar sağlamayı amaç edinmiş üst yöneticilerin mutlak denetimi altındadır (Koç, 2012). Sendikaların taşıdıkları sığara uygun işlevleri yerine getirmesini engelleyen bu sözde sendika yöneticilerinden kurtulmadan, işçilerin sendikal örgütlenme hakkından somut yararlanma düzeyinin yükseltilmesi mümkün değildir.

## 2. Ampirik Bulgular

Son beş yıl içinde yapılan iki ampirik araştırma, Türkiye’de sendika üyelerinin ve onlardan daha yüksek oranda olmak üzere hiç üyelik deneyimi olmayanlarla bir dönem sendika üyesi olmuş işçilerin büyük çoğunluğunun sendikalara güven duymadığını göstermektedir. Bu üç kategori işçinin örneklemde temsil edildiği Urhan ve Selamoğlu’nun (2008: 178vd.) çalışması, 2007’de Kocaeli’nde yapılan uygulama sonucu toplanan 277 geçerli anketten sağlanan verilere dayanmakta; 2007 bulguları, 2004’de yapılan bir başka araştırmanın Kocaeli için elde ettiği bulgularla karşılaştırılmaktadır. Örneklem kapsamındaki işçilerin 2004’de %29,5’i, 2007’de ise yalnızca %22,6’sı sendikaları güvenilir bulmaktadır. Hiç sendika üyesi olmamış işçiler ile daha önce üyelik deneyimi yaşamış olup, araştırma esnasında sendika üyesi olmayanların güven düzeyi sendika üyelerine oranla daha düşüktür (:183). Araştırma kapsamındaki işçilerin, sendikaların işlevselliği konusundaki kanaatleri çok daha olumsuzdur. “Türkiye’de sendikalar işçilerin haklarını koruyup geliştirebiliyorlar mı?” sorusuna olumlu yanıt verenlerin payı 2004’de %10,8 iken 2007’de %7,6’ya gerilemiştir. Bu konuda da sendika üyelik değişkeni bakımından saptanan çarpıcı farklılıklar vardır: Sendika üyesi işçilerin %81,6’sı; daha önce sendika üyelik deneyimi yaşayıp, anket uygulaması esnasında sendika üyesi olmayan işçilerin ise *tümü*, sendikaların işçilerin hak ve çıkarlarını koruyup geliştiremediği kanısındadır (182-183).

İkinci çalışma, Eskişehir’de, toplam 283 işçi ile işkolu ve sendikalı/sendikasız işçi ayırımına göre kotalı örnekleme yapılan Uçkan ve Kağnıcıoğlu araştırmasıdır (2009). Bu çalışmada sendika üyelerinin bir önceki araştırmaya göre sendikalara daha yüksek bir oranda güven duyduğu saptanmıştır: Sendika üyesi olmayan işçilerin %25,4’ü, daha önce sendika üyesi olup araştırma esnasında sendika üyesi olmayan işçilerin %22,2’si sendikalara güven duymazken, sendika üyesi işçilerde bu oran %38,3’e yükselmektedir. İşçilerin sendikaya üye olmama ve üyelikten ayrılma nedenleri arasında ise sendikalara güvensizlik %31,1 ile birinci sıradadır. İşveren baskısı, %15,6’lık payla 2. sırada gelmektedir (:51). Araştırma bulgularına göre sendikaların işçilerin hak ve çıkarlarını koruyup geliştirdiğini düşünenlerin toplam örneklemedeki payı %20,5 düzeyindedir. Bu oran, sendikasız işçilerde %15’e gerilerken, sendikalı işçilerde %26,5’e yükselmekte, daha önce sendika üyesi olup araştırma esnasında sendika üyesi olmayan işçiler arasında ise %3,7’ye düşmektedir (:48). Görüldüğü gibi bu araştırma bulgularına göre sendika üyesi işçiler arasında sendikalara güven düzeyi %38,3’e kadar yükselmekle birlikte, sendikaları işlevsel bulan üyelerin oranı %26,5’te kalmaktadır.

Her iki çalışmada saptanan en önemli eğilim, *daha önce sendika üyeliği deneyimi yaşamış olup, araştırma esnasında sendika üyesi olmayan işçilerin sendikalara duyduğu derin güvensizliktir*. Bu kitlenin özellikle sendikaların işlevselliği konusundaki olumsuz kanaatleri çok çarpıcıdır (Urhan ve Selamoğlu araştırmasında %100, Uçkan ve Kağnıcıoğlu araştırmasında %96,3). Bu mutlak güvensizliği azaltmaya yönelik çözümler üretebilmek önem taşımaktadır. Bunun için de önce yeni araştırmalarla güvensizliğin kaynakları yüz yüze görüşmeler yoluyla detaylı olarak belirlenmelidir.

Son olarak sendikalara duyulan güven konusunda geleceğe dönük iyimserliği desteklediği için önem taşıyan uluslararası bulgulardan söz edilebilir. Almanya’da, özellikle de küçük ölçekli işletmelerin ve düzensiz işlerin yaygın, dolayısıyla sendikaların faaliyet alanının sorunlu olduğu İtalya’da sendikalara duyulan güven düzeyini periyodik olarak ölçen anketler, toplumun ve işçilerin bu konudaki kanaatlerinin kısa sürede pozitif yönde değişebildiğini göstermektedir. Genel olarak toplumda sendikalara atfedilen rolde, toplumsal koşullarda, ülkenin ekonomik durumunda, sendikaların profilinde ve pratiğinde, mücadele yöntemlerinde ve kararlılığında gerçekleşen değişimlere bağlı olarak birkaç yıl gibi çok kısa bir süre içinde sendikalara duyulan güven bu ülke örneklerinde görüldüğü gibi, yükselebilir (Namuth, 2012; <http://de.statista.com/statistik/daten>).

Araştırma bulgularından hareketle, bildiride ele alınan soruya ilişkin iki tespit yapılabilir: Birincisi, iş güvencesizliğine bağlı işsizlik korkusuyla birlikte sendikal sebeple işten çıkarmaların yaygınlığı, işçilerin sendikaya üye olma eğilimini zayıflatmaktadır. İkincisi, işsizliğin, kayıt dışılığın, düzensiz işlerin ve işsizlik korkusunun yaygın olduğu bir ortamda, sendikaların özellikle potansiyel üyeleri gözünde güvenilir olmayan ve işlevlerini yerine getiremeyen kuruluşlar olması, işçilerin sendikalardan uzak durmasına yol açmaktadır. Bu tespitlerden hareketle araştırma sorusu şöyle yanıtlanabilir: Diğer koşullar veri iken işçilerin sendikal örgütlenme hakkından somut ola-

rak yararlanma düzeyi, işsizlik korkusunun yoğunluğu ile birlikte bu faktörün etkisini güçlendiren bir başka faktör tarafından kısıtlanmaktadır. Bu faktör, işçiler nezdinde sendikaların güvenilir ve işlevsel olmamasıdır.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

İş güvencesizliğinin sendikal örgütlenme hakkı üzerindeki olumsuz etkileri, genellikle yasal düzenlemelerle ve işsizliğin dolaysız sonuçları ile ilişkilendirilerek incelenmektedir. Ücretlilerin işsizlik korkusunun ve sendikaların güvenilirliği ve işlevselliği ile ilgili olumsuz kanaatlerinin, sendikal örgütlenme hakkını kullanmalarını kısıtlayan etkileri üzerinde yeterince durulmamaktadır. Bildiride sözü edilen faktörler arasındaki etkileşimin, sendikal örgütlenme hakkının somut kullanım düzeyi üzerindeki kısıtlayıcı sonuçlarının ihmal edilemez önemde olduğu vurgulanmıştır.

Türkiye’de sendikal örgütlenme hakkının hukuksal güvencelerinin zayıflığı, sendikal sebeple işçi çıkarmaların yaygınlığı, sendikal hak ihlallerine karşı yargıya başvurma çok külfetli oluşu vb. faktörler, ücretlilerin işsizlik korkusu nedeniyle sendikalara üye olmama eğilimini güçlendirmektedir. Bu faktörlere işçilerin, sendikaların kurumsal yapısına ve işlevselliğine duyduğu güvensizlik faktörü de eklendiğinde sendikaların temsil gücünün nasıl bu kadar gerilediği açıklık kazanmaktadır. Schuhler’in (2005) ifadesi ile “İşçileri kendi çıkarlarını savunmak üzere harekete geçirmek isteyen sendikalar, öncelikle korku duvarının yıkılması için tüm güçlerini seferber etmek zorundadır”. Bulgular, Türkiye’de işçileri harekete geçirmek isteyen sendikaların, korku duvarıyla birlikte sendikalara duyulan güvensizlik duvarının da yıkılması için ellerinden geleni yapmak zorunda olduğuna işaret etmektedir.

Ücretlilerin sendikal örgütlenme hakkını özgürce kullanabilmesi ve sendikal hareketin güçlenmesi, eş zamanlı ilerleyen ve birbirinden beslenen ikiz nitelikte amaçlardır. Bu nedenle de sendikal hareketin nasıl güç kazanabileceğini tartışmakla, sendikal örgütlenme hakkı önündeki hukuki engellerle beraber, fiili bariyerler nasıl aşılar sorusuna yanıt aramak birbiri ile iç içedir. Sendikal örgütlenme hakkının sendikal hareketin dışından ve içinden kaynaklanan ciddi engellerle kuşatılmış olması, sendikaların ve sendikal temsilin zayıflamasına, ücretlilerin çalışma koşullarının gerilemesine ve siyaset arenasında zaten temsil edilmeyen mülksüzlerin sesinin duyulmaz hale gelmesine yol açmaktadır.

Sendikalar, işsizlik korkusuna karşı işçilerin ve işsizlerin birleşme adresi olabildiği, emekçilerin ortak çıkarlarını temsil edebildiği ve üyelerini harekete geçirebildiği oranda güçlenir ve üyelerinin yanı sıra, sendika üyesi olmayan ücretlilerin ve işsizlerin ilgisini ve güvenini kazanabilir. Ancak bu ilgi ve güven artışıyla sendikal örgütlenme hakkının önündeki engelleri aşmak, tüm emekçilerin sorunu ve mücadele hedefi haline gelebilir. Bu yolda yapılabilecekler arasında ana başlıkları ile aşağıdakiler yer alabilir:

***İşsizlerin / işsizliğin, kayıt dışı çalışanların / kayıt dışılığın ve iş güvencesizliğinin sendikaların ilgi ve mücadele alanına dahil edilmesi:*** Türkiye’de sendikaların işsizlikle, kayıt dışı istihdamla ve iş güvencesizliği ile mücadele için uygulanabilir önerileri yoktur. Bu üç büyük

sosyal sorunu aileleriyle birlikte tamamen bireysel olarak yaşayan milyonlarca insanın sıkıntılarına ve uğradığı hak ihlallerine dikkat çekip, somut çözümler talep etmek için harekete geçmek, sendikaların birincil görevidir. Doğru stratejiler ve politikalarla sendikalar, emekçilerin seçmen kimliği ile sahip olduğu potansiyel gücü bu sorunların çözümü yolunda harekete geçirebilir. Kamuoyunun da desteğini kazanarak sonuç alınana kadar devam edecek bir kampanya ile savunulması gereken ilk talep, İşsizlik Sigortası Yasası'nda değişiklik yapılarak ödenek miktarlarının artırılması, ödeme sürelerinin uzatılması ve hak kazanma koşullarının kolaylaştırılmasıdır. Uluslar arası emek örgütlerinin de desteği ile savunulması gereken diğer bir acil talep, 6356 Sayılı Yasanın, 30 kişinin altında işçi çalıştıran işyerlerinde sendikal örgütlenme hakkının güvencelerini yok eden 25. maddesinin değiştirilmesidir.

**Emek Platformu'nun yeniden ve daha geniş bir kapsamla oluşturulması:** Çalışanların Ortak Sesi Platformu'nun ardından 1999'da kurulan Emek Platformu, Türkiye'de işçi sendikalarının yanı sıra memur sendikalarını, meslek odalarını ve üst örgütlerini kapsıyordu. 2000'li yıllarda etkili kitlesel eylemlere de öncülük eden Platform, 14 Mart 2008'deki 2 saatlik başarılı iş bırakma eylemini izleyen aylarda dağıldı. Benzer nitelikte bir platformun DİSK'in öncülüğünde işsizlerin, taşeron işçilerinin, kadınların, küçük esnafın, geleceğin ücretli ve işsiz adayları olarak üniversite gençliğinin de sözcülerini kapsayan daha geniş bir temsil gücüyle yeniden canlandırılması zorunludur. Somut mücadele programı ve hedefleri olan bir emek platformu, geleneksel ücret sendikacılığı anlayışını sürdüren sendikaların yönetim kadroları üzerinde baskı ve tabanlarında hareketlilik yaratarak bu sendikalarda yönetim ve anlayış değişikliklerinin gelişmesine de katkı sağlayabilir.

**İşçi eğitiminin ve örgütlenme çabalarının yoğunlaştırılması:** Emekçiler birbirlerine ve örgütlerine güvenerek korkularını aşıp benzer soruları sormaya ve ortak tepkilerini ortaya koymaya başladığı ölçüde sendikal hareket canlanabilir. Geçtiğimiz yıllarda yaşanan örneklerin kanıtladığı gibi, işçiler yalnız olmadıklarını bildikleri zaman tepkilerini göstermekten ve mücadeleye aktif olarak katılmaktan geri durmuyorlar. Sendika merkezlerinin organizasyonlarıyla sınırlı kalmayarak şube örgütlerine yayılan, sürekli hale getirilmiş eğitim etkinlikleri, üyelerin ve üye olmayan işçilerin toplumsal bilinciyle birlikte öz güveninin de gelişmesine ivme kazandırabilir. Eğitim çalışmalarının yoğunlaştırılması, sendikalardaki anti demokratik irade oluşumu süreçlerinin iyileştirilmesine ve kimi sendika yöneticilerinin etik olmayan davranışlarının engellenmesine de katkı sağlayabilir. Sendikaların üyeleri arasında yaygınlaşan muhafazakarlıkla ve kadercilikle baş edebilmesi de aydınlanmanın temel değerlerini benimsemelerine ve yaygın eğitimlerle bu değerleri üyeleriyle paylaşmalarına bağlıdır.

İşçi eğitimlerinin yaygınlaştırılması, örgütlenme çabalarına da güç katacak sonuçlar doğurabilir. Sendikaların yaygın üye eğitimiyle eş zamanlı olarak örgütlenme çalışmalarını da yoğunlaştırmaları, üyelerini koruyarak ve yeni üyeler kazanarak büyümeye odaklanmaları gerekiyor. Yaygın işçi eği-

timinin, sendikaların öncü nitelikteki potansiyel üyelerine de açık olması, örgütlenme çabalarına ivme kazandırabilir.

**Akademiyle daha etkin ve sürekli işbirliği:** Sendikalar, emekten yana akademisyenlerle uzun yıllardır iyi ilişkiler içindedir; ancak var olan ilişkiler geliştirilmeye muhtaçtır. Bu ihtiyaç sadece sendikalar açısından değil; iki taraf için de geçerlidir. Sendika-akademi işbirliğini daha kurumsal ve kapsamlı bir düzeye yükseltmek üzere DİSK'in öncülüğünde işçi eğitimi ve emek araştırmaları yapan ve destekleyen, sendika üyesi olan ve olmayan işçilerin başarılı çocuklarına eğitim bursu vb. katkılar sağlayan bir akademi veya vakıf kurulabilir.

**Daha aktif uluslararası dayanışma:** Sendikaların emeğin çıkarlarını ve taleplerini temsil etme görevini yerine getirebilmesi, işçiler arasındaki rekabeti olabildiğince önlemelerine bağlıdır. Ücretliler arası rekabet bugün ulusal düzlemin yanı sıra uluslararası düzlemde de gündemdedir. Son birkaç yılda Türkiye'nin çeşitli kentlerinde sendikalar, özellikle grev mücadelesinin başında veya içinde bulunan işyerlerinde, gerek sermayenin uluslar arası dayanışmasının, gerekse işçiler arasındaki uluslar arası rekabetin somut örneklerini yaşamıştır. Bu deneyimler, somut talepler ve mücadele hedefleri için sendikaların, uluslar arası emek dayanışmasını mutlaka geliştirmesi gerektiğini vurgulamaktadır.

**Yolsuzluk dosyalarıyla ve emek düşmanı tutumlarıyla sendikaları yıpratın yöneticilerin sendikalardan uzaklaştırılması:** Sendikal örgütlenme hakkını ve sendikal hareketi güçlendirmenin, sendikaların işlevselliğini ve güvenilirliğini artırmanın diğer bir ön koşulu, sendikal hareketin, sendika yöneticisi sıfatı ile bağdaşmayan kimlikteki üst yöneticilerden arındırılmasıdır. Emek düşmanı tutumları, iktidara ve işverenlere biat etmekten, işçi aidatları üzerinden bireysel çıkar sağlamaya kadar uzanan, yolsuzluk dosyaları yüzünden her koşulda güce boyun eğmeye hazır olan isimlerin sendikalardan uzaklaştırılması, sendikal hareket için arınmayla birlikte moral gücün ve mücadele potansiyelinin yükselmesini beraberinde getirecektir.

Yalnızca son olarak değinilen konuda değil; sendikal hakları ve sendikal hareketi geliştirmeye yönelik her adımda asıl görev, sendikaların öncü nitelikteki üyelerine düşmektedir. Onları tüm olanaklarıyla gönüllü ve aktif olarak desteklemek de emekten yana olan aydınların sorumluluğudur.

## KAYNAKÇA

- AK (Avrupa Komisyonu) (2010) Eurobarometre 74, AB'de Kamuoyu Güz 2010,Ulusal Rapor Türkiye ([http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb74/eb74\\_tr\\_tr\\_nat.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb74/eb74_tr_tr_nat.pdf), Erişim Tarihi: 21.5.2013).
- AK (Avrupa Komisyonu), (2012) Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu ([http://www.abgs.gov.tr/files/strateji/2012\\_ilerleme\\_raporu.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/strateji/2012_ilerleme_raporu.pdf), Erişim Tarihi: 21.5.2013).
- Bakır, Onur ve Deniz Akdoğan (2009) "Türkiye'de Sendikalaşma ve Özel Sektörde Sendikal Örgütlenme", *Türk-İş Dergisi*, (383).

- Barthold, Luise, Astrid Schütz (2010) *Stress im Arbeitskontext: Ursachen, Bewältigung und Prävention*: Weinheim, Basel: Beltz Verlag.
- Çakır, Özlem (2007) “İşini Kaybetme Kaygısı: İş Güvencesizliği”, *Çalışma ve Toplum*, (12/1).
- De Witte, Hans ve Katharina Näswall (2003), “Objective vs subjective job insecurity: Consequences of temporary work for job satisfaction and organizational commitment in four European Countries”, *Economic and Industrial Democracy*, (24).
- Duhm, Dieter (2009) *Kapitalizmde Korku* (Çev: Sargut Şölçün), 3. Baskı, İstanbul: Kırmızı Yayınları.
- Goerke, Laszlo, Markus Pannenberg (2011) “Trade Union Membership and Dismissals”, *Labour Economics*, 18 (6).
- Greenhalg, L.ve Z. Rosenblatt, (1984) “Job insecurity: Toward conceptual clarity”, *Academy of Management Review*, (9).
- Gülmez Mesut (2009) “İnsan Hakları Olarak Sosyal Haklar ve Sosyal Haksızlıklar”, *Uluslararası Sosyal Haklar Sempozyumu*, Ankara: Belediye-İş Sendikası Yayını.
- ILO (2005) Bericht IV (1), Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz, Genf.
- İŞKUR (Türkiye İş Kurumu) (2013) *2012 İstatistik Yıllığı*, Ankara: İŞKUR Yayını.
- ITUC, (2012) ITUC Survey 2012 Trade union rights violations around the world in 2012 (<http://survey.ituc-csi.org>, Erişim Tarihi: 29.5.2013).
- Keller, B., H. Seifert (2011) “Atypische Beschäftigung und soziale Risiken Entwicklung. Strukturen, Regulierung”, (<http://www.library.fes.de/pdf-files/wiso/08527.pdf>, Erişim Tarihi: 9.4.2012).
- Koç, Yıldırım (2012), *Sendikada Yolsuzluk Yapmanın El Kitabı*, Ankara: Epos Yayını.
- Meraner, Johanna (2008) “Arbeitsplatzunsicherheit in Neuen Erwerbsformen? Auswirkungen der Flexibilisierung auf atypisch Beschäftigte” ([http://othes.univie.ac.at/1572/1/2008-10-03\\_0107662.pdf](http://othes.univie.ac.at/1572/1/2008-10-03_0107662.pdf), Erişim Tarihi: 16.3.2013).
- Müller-Jentsch, Walter (1982) “Gewerkschaften als intermediäre Organisationen”, *Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie u. Sozialpsychologie*, 24/1982, s. 408-432.
- Mütevellioğlu, Nergis, Taner Akpınar ve Faruk Özdemir (2013) Sendika Üyesi İşçilerin Haziran-Temmuz 2013 Eylemlerine Bakışı (yayımlanmamış alan araştırması).
- Namuth, Michaela (2012) Gewerkschaften in Italien, (<http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/09340.pdf> 14.1.2013).
- Redak V., B. Weber, S.Wöhl (2008) “Prekarisierung und kritische Gesellschaftstheorie”, in *Kurswechsel*, (1).
- Sablowski, Thomas (2004) “Gewerkschaften am Scheideweg“, in *Prokla, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, (137).
- Schuhler, Conrad (2005) “Neolibérale Hegemonie und die Aufgaben der Gewerkschaften” (<http://www.isw-muenchen.de/download/aufgaben-gewerkschaften.html>, Erişim Tarihi: 16.4.2013).
- SHD (Sosyal Haklar Derneği) (2012) *Sosyal Hak İhlalleri Raporu 2011*.

- Sosyal-İş Sendikası (2012) Türkiye’de Sendikal Örgütlenme ([http://www.sosyal-is.org.tr /yayinlar/trkiyede\\_sendikal\\_rgtlenme\\_raporu.pdf](http://www.sosyal-is.org.tr/yayinlar/trkiyede_sendikal_rgtlenme_raporu.pdf), Erişim Tarihi: 9.5.2013).
- Sverke, M., J.Hellgren, K. Näswall (2002) “No security:A meta-analysis and review of job insecurity and its consequences” in *Journal of Occupational Health Psychology*, (7).
- Uçkan, Banu, Deniz Kağnıcıoğlu (2009) “İşçilerin Sendikalara İlişkin Algı ve Tutumları: Eskişehir Örneği”, *Çalışma ve Toplum*, (22/3).
- Urhan, Betül, Ahmet Selamoğlu (2008) “İşçilerin Sendikalara Yönelik Tutum ve Davranışları; Kocaeli Örneği”, *Çalışma ve Toplum*, (18/3).
- Urhan, Betül (2012) “İşçilerin Sendikaya Üye Olma Nedenleri ve Sendikaların Yeni Üye Kazanmaya Yönelik Stratejileri”, *İŞGÜÇ Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, Nisan.
- Türk-İş (2006) Türkiye’de Sendikal Örgütlenmenin Bedeli: İşten Atılmak ([www.turkis.org.tr/...](http://www.turkis.org.tr/...) Turkiyede\_Sendikal\_Orgutlenmenin\_Bedeli\_Isten\_ Erişim Tarihi: 3.5.2013).
- Yıldırım Engin, Banu Uçkan (2010) “İşverenlerin Sendikasızlaştırma Modelleri ve Türkiye Örneği”, *Çalışma ve Toplum*, (25/2).
- Wirtz, Anna (2010) Gesundheitliche und soziale Auswirkungen langer Arbeitszeiten, Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Dresden.
- [http://www.turkis.org.tr/source.cms.docs/turkis.org.tr.ce/docs/file/Sendikal\\_Orgutlenmelere\\_Katilmalari\\_Dolayisiyla\\_Isten\\_Atilan\\_Isci\\_Sayilari.pdf](http://www.turkis.org.tr/source.cms.docs/turkis.org.tr.ce/docs/file/Sendikal_Orgutlenmelere_Katilmalari_Dolayisiyla_Isten_Atilan_Isci_Sayilari.pdf)
- <http://www.sendika.org>
- [http://www.petrol-is.org.tr/sites/.../isci\\_profil\\_arastirmasi\\_kunyesi\\_ve\\_raporu.doc](http://www.petrol-is.org.tr/sites/.../isci_profil_arastirmasi_kunyesi_ve_raporu.doc)
- <http://www.emekdunyasi.net/konu/isten-cikarmalar>
- [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr)
- [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=UN\\_DEN](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=UN_DEN)
- <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/3612/umfrage/institutionen-denen-die-deutschen-vertrauen/>



**HAKEM  
DEĞERLENDİRMESİNDEN  
GEÇEN BİLDİRİLER**



## GÖÇMEN İŞÇİLERİN SENDİKAL HAKLARI

**Seyhan Erdoğan**

*Ankara Üniversitesi*

**Özet:** Göçmen işçilerin sendikal haklarını temel bir insan hakkı olarak düzenleyen uluslararası ve bölgesel enstrümanlar, düzenli göçmenlerin sendikal haklarını tanıırken, düzensiz göçmenlerin sendikal hakları konusunda yetersiz kalmaktadır. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi genel insan hakları belgeleri olarak, Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Üyelerinin Haklarının Korunması için Uluslararası Sözleşme, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 97 sayılı İstihdam Amacıyla Göç (Revize 1949) ve 143 sayılı Göçmen İşçiler (Ek Hükümler 1975) Sözleşmesi göçmen işçilere ilişkin özel enstrümanlar olarak, göçmen işçilerin sendikal haklarını düzenlemektedir. Uluslararası enstrümanların yanı sıra bölgesel insan hakları belgelerinde de göçmenlerin sendikal haklarına ilişkin normatif bir çerçeve çizildiği görülmektedir. Bu bağlamda Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, Avrupa Konseyi İnsan Hakları Sözleşmesi ve Sosyal Şartı ve Göçmen İşçilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Avrupa Sözleşmesine değinmek gerekir. Türkiye'de ise göçmen işçilerin sendikal hakları anayasal ve yasal düzeyde güvence altına alınmıştır. Hak temelli bir göç yönetimi politikasının benimsenmesinde, tüm göçmen işçilerin sendikal haklarının tanınmasının ve hayata geçirilmesinin önemli rolü olacaktır.

**Anahtar sözcükler:** Göçmen işçiler, sendikal haklar, uluslararası insan hakları enstrümanları, düzensiz göçmen işçiler, hak temelli göç yönetimi, Türkiye.

**Abstract:** While the international and regional instruments, regulating the trade union rights of migrant workers as a fundamental human right, recognize the trade union rights of regular migrants, they are insufficient with respect to the trade union rights of irregular migrants. The Universal Declaration of Human Rights, the International Conventions on Civil and Political Rights and on Economic, Social and Cultural Rights as human rights instruments of a general nature and the International Convention for the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, International Labour Organization Convention No. 97 on Migration for Employment Convention (Revised 1949) and No. 143 on Migrant Workers (Supplementary Provisions 1975) as the particular migrant rights instruments define the trade union rights of migrant workers. Apart from the international human rights instruments, a normative framework for trade union rights of the migrants are drawn in regional human rights instruments. In this context, the European Union Charter of Fundamental Rights, the Council of Europe Convention on Human Rights and the Social Charter and the European Convention on the Legal Status of Migrant Workers

need to be mentioned. In Turkey trade union rights of migrant workers have been secured by the constitution and the relevant laws. In the adoption of a rights-based migration management, recognition and implementation of the trade union rights of all migrant workers will play an important role.

**Keywords:** Migrant workers, trade union rights, international human rights instruments, irregular migrant workers, rights based migration management, Turkey.

## **GİRİŞ**

Son çeyrek yüzyıldır mal, hizmet ve sermaye hareketlerinin serbestleştiği, güvencesiz çalışma biçimlerinin yaygınlaştığı, işçi sınıfının yapısının değiştiği, sınıf içinde milliyete, etnik özelliklere ve toplumsal cinsiyete dayalı yeni farklılaşmaların olduğu, sendikaların içsel ve dışsal etkilerle güçsüzleştiği bir küresel kapitalist dönüşüm yaşanmaktadır (Erdoğan, 2006).

Bu dönüşüme ulusötesi düzenli/düzensiz emek göçü ağlarının yeniden biçimlenmesi ve yeni göç coğrafyalarının doğması eşlik etmektedir (Castles ve Miller, 2003). Düzensiz göç sadece gelişmiş ülkelere yönelik olmayıp gelişmekte olan ülkeler de düzensiz emek göçü almaktadır (Castles, 2011; de Haas 2008; OECD, 2012).

Yeni göç ekonomi politikası, çalışmanın güvencesizleşmesi ile ilişkili olduğu gibi emeğin milliyet, etnisite ve toplumsal cinsiyet bazında ayrışması ile de bağlantılıdır. Bu iki süreç, genel olarak göçmenlerin ve özel olarak da göçmen işçilerin sosyal haklarının gerilemesini de birlikte getirmiştir (Munck, 2008; 2009; Rojo, 2011; Standing, 2011).

Uluslararası emek göçünü düzenleyen çok taraflı resmi bir kurumsal çerçeve mevcut değildir. Bu nedenle devletler, giderek daha karmaşık hale gelen ikili, bölgesel ve bölgeler arası işbirlikleriyle göç politikalarını koordine etmeye çalışmaktadırlar (Betts, 2011; Hollifield, 2004).

Dünya Ticaret Örgütü'nün Hizmetler Ticareti Genel Anlaşması (GATS) Biçim 4 kapsamında yapılan ve esas olarak çok uluslu şirketlerin ve sanayileşmiş ülkelerin ihtiyaçlarına göre biçimlenmiş olan düzenlemeler ise ulus ötesi işgücü hareketlerinin bir bölümünü hizmet ticareti olarak değerlendirmekte ve göçün sosyal niteliğini göz ardı etmektedir (Erdoğan, 2008; Gencianos, 2005).

Birleşmiş Milletler (BM) ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), göçmenlerin insan hakları ile sendikal ve sosyal haklarını korumaya yönelik küresel normatif çerçeveler kurmak çabasında dırlar. Bu bağlamda BM Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Üyelerinin Haklarının Korunması için Uluslararası Sözleşmesi (yürürlük 2003) ile ILO'nun 97 sayılı İstihdam Amacıyla Göç (Revize 1949) ve 143 sayılı Göçmen İşçiler (Ek Hükümler 1975) Sözleşmesine değinmek gerekir. ILO'nun 2004 Genel Konferansında Kabul edilen Küresel Ekonomide Göçmen İşçiler İçin Adil bir Çözüm Kararı ve 2006 tarihli Emek Göçü Üzerine Çok Taraflı Çerçeve metni de ILO'nun Uygun İş kavramının ruhuna uygun bir şekilde düzenli ve düzensiz göçmenlerin haklarının korunmasını öngörmektedir (ILO, 2005; 2006; OECD, 2012).

Hemen tüm düzensiz göçmenler, yaşam ve çalışma koşulları açısından ağır insan hakları ihlalleri ile karşı karşıyadırlar (Haidinger, 2007; Taran, 2000; Wickramasekara, 2008; Varsanyi, 2006). Buna karşın uluslararası enstrümanların, düzensiz göçmen işçilerin haklarını ne ölçüde korudukları, düzensiz göç yazınında farklı yönleriyle tartışılan bir konudur (Bicocchi and LeVoy 2007; Bosniak, 1991; Cholewinski, 2000; Cholewinski, 2013; Costello, 2012; Gallagher, 2001; Lyon, 2013).

Sivil toplum örgütleri ve sendikalar da göçmenlerin insan hakları ile sendikal ve sosyal hakları konusunda faaliyetler yürütmektedirler (Ağtaş Berber, 2007; Chimienti, 2012; ITUC, 2010; Munck, 2011).

Türkiye geleneksel göç alan ve Batı Avrupa ülkelerine göç veren ülke konumuna ek olarak, 1990'lardan itibaren emek göçü alan ülke ve/ya transit göç ülkesi konumuna da girmiştir. Ancak Türkiye'ye yönelen bu göçlerin çoğunlukla düzensiz göç kapsamında olması, göçmen işçilerin çalışma ve sosyal hakları açısından önemli sorunlar yaratmıştır (Erder, 2007; İçduygu, 2004; Kirişçi, 2007; Lordoğlu, 2010; Toksöz, 2008).

Türkiye, onayladığı uluslararası sözleşmeler ve TC Anayasası hükümleri gereği, göçmen işçilerin temel insan haklarına saygı göstermek ve sendikal haklarını tanımakla yükümlüdür. Türkiye'nin toplu iş hukuku da göçmen işçilerin sendikal haklarına ilişkin herhangi bir özel kısıtlama içermemektedir. Ancak bu durum, sendikal hakların hayata geçirilmesinde engellerle karşılaşılmayacağı anlamına gelmemektedir. 2008 (Gökbayrak ve Erdoğan, 2008) ve 2012 (Toksöz vd., 2013) yıllarında yapılan iki ayrı alan araştırmasının sonuçları, Türkiye'de sendikaların, göçmen işçilerin sorunlarını ve örgütlenmelerini gündemlerine almadıklarını göstermektedir. Türkiye'de göçmen işçilerin kendileri de uluslararası sözleşmelerin ve ulusal yasaların tanıdığı sendikal haklarına dayanarak örgütlenme çabası içine henüz girmiş değillerdir.

Göçmen işçilerin haklarını korumaya yönelik bir dizi uluslararası enstrüman mevcuttur. Bu enstrümanların bir kısmı düzensiz göçmenlerin haklarını da kapsamakla birlikte düzensiz göçmenlere yönelik ayrı bir uluslararası belge mevcut değildir. Uluslararası insan hakları enstrümanlarındaki göçmen işçilere ilişkin yaklaşımın temelinde, vatandaş olsun veya olmasın tüm insanların salt insan olmaları nedeniyle insan haklarından yararlanmaları gerektiği ilkesi yatar. Devletler, bu haklardan yararlanmada ancak meşru bir gerekçeyle ve bu meşru gerekçeye hizmet edecek ölçüde istisnalar sağlayabilirler. Ancak bu temel ilkeye rağmen, göçmen işçilerin sendikal hakları konusu, düzensiz göçmenler açısından evrensel düzeyde tam olarak kabul görmüş değildir. Bu durum, hak temelli bir göç yönetimi politikasının benimsenmesini de zorlaştırmaktadır.

Bu çalışmada göçmen işçilerin sendikal hakları, uluslararası sözleşmeler ve belgeler ışığında değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmede, düzensiz göçmenlere, "*haklı olmaya hakkı olmayanlar*" (Arendt, 1994; Krause 2008) olarak özel bir önem verilmiştir.

## I. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER BELGELERİNDE GÖÇMEN İŞÇİLERİN SENDİKAL HAKLARI

### 1. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi

BM'in çalışma haklarına ilişkin hükümler içeren belgelerinin başında 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi gelir. Bildirgenin ayrımcılık yapılmaması ilkesini içeren 2. Maddesinde “ Herkes, ırk, renk, cins, dil, din, siyasi ya da her hangi bir başka görüş, ulusal ya da toplumsal köken, mülkiyet, doğum ya da herhangi bir başka statü ayrımı gözetilmeksizin bu Bildirge'de açıklanan bütün haklardan ve bütün özgürlüklerden yararlanabilir.” denilerek, Bildirgede 30 Madde olarak listelenen hakların, *herkes* için olduğu açıkça ifade edilmiştir. Bu bağlamda, İnsan Hakları Komitesi<sup>1</sup> ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi<sup>2</sup> kararlarına göre makul ve nesnel ölçütlere dayanılmadan yapılacak olan farklı muameleler ayrımcılık olarak değerlendirilecektir (Bicocchi ve LeVoy, 2007).

Bildirge'nin 23/4. Maddesinde “Herkesin, çıkarlarının korunması için başkaları ile birlikte sendika kurmaya ve kurulu bir sendikaya katılmaya hakkı vardır.” denilmektedir. Temel bir insan hakkı olan sendikal örgütlenme açısından “*statü*” dâhil herhangi bir ayrımcılık yapılamayacağı düşünüldüğünde, düzensiz göçmen işçilerin sendikal hakları da Bildirge ile teminat altına alınmaktadır. Türkiye, Bildirge metnini, bu metin uluslararası bir antlaşma olmadığı halde TBMM'nde okuyarak kabul etmiş ve Resmi Gazete'de yayımlamıştır.<sup>3</sup>

### 2. Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi

16 Aralık 1966 tarihinde BM Genel Kurulunda kabul edilen ve 23 Mart 1976 tarihinde yürürlüğe giren Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesine göre, “Taraf her Devlet kendi ülkesinde yaşayan ve yetkisi altında bulunan bütün bireylere ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasi ya da başka fikir, ulusal ya da toplumsal köken, mülkiyet, doğum ya da başka bir statü bakımından hiçbir ayırım gözetmeksizin bu Sözleşme'de tanınan hakları sağlamak ve bu haklara saygı göstermekle yükümlüdür.” Sözleşmede 25. Maddede belirtilen seçmek ve seçilmek gibi bazı haklar yalnızca yurttaşlara, 12. Maddede belirtilen ikametgâhını özgürce seçme gibi bazı haklar da yasal olarak ülkede bulunan yabancılara tanınmışken sendika hakkı herkese tanınmıştır.

Sözleşmenin 22. maddesi *herkes* için geçerli olan bu sendika hakkını şöyle tanımlamaktadır.

<sup>1</sup> HRC , Broeks v. The Netherlands, 9 April 1987, para.13

<http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/97131f39bfc0e72ac1256abc00464943>

<sup>2</sup> ECHR Judgement of 30 September 2003 Poirrez v. France, Application No 40892/98 para. 46 ([http://echr.coe.int/Documents/Reports\\_Recueil\\_2003-X.pdf](http://echr.coe.int/Documents/Reports_Recueil_2003-X.pdf))

<sup>3</sup> 27 Mayıs 1949 tarih ve 7217 sayılı Resmi Gazete. 1968 yılında BM İnsan Hakları Uluslararası Konferansı, Bildirgenin uluslararası topluluğa üye tüm devletlerde herkes için bağlayıcı olduğu yolunda bir karar almıştır.

1. “Herkesin, kendi çıkarlarını korumak için sendikalar kurmak ya da bunlara girmek hakkı da dahil olmak üzere, başkalarıyla bir araya gelip dernek kurma hakkı vardır.
2. Bu hakkın kullanılmasına, yasalara uygun olarak konulmuş ve demokratik bir toplumda ulusal güvenlik ya da kamu güvenliği, kamu düzeni bakımından ve kamu sağlığının, genel ahlakın korunması ya da başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması bakımından gerekli olan sınırlamalardan başka sınırlama getirilemez.”

Taraf devletler için bağlayıcılığı olan Sözleşme, İnsan Hakları Komitesi tarafından izlenmektedir. İnsan Hakları Komitesinin Sözleşmeye ilişkin 1986 tarihli ve 15 Nolu Genel Yorumunda, vatandaşlara tanınan tüm hakların, sözleşmede getirilen sınırlamalar dışında yabancılara da uygulanması gerektiğinin altı bir kez daha çizilmiştir.<sup>4</sup>

2012 yılı itibariyle, Sözleşmeyi 167 ülke onaylamıştır. Türkiye de Sözleşmeyi 23 Eylül 2003 tarihinde bazı açıklamalar ve 27. Maddeye koyduğu çekinceyle onaylamış bulunmaktadır. Bu bağlamda Sözleşmenin 22. Maddesinde tanımlanan sendika hakkını da düzenli/düzensiz göçmenler de dâhil herkes için kabul etmiş olmaktadır.

### **3. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi**

16 Aralık 1966 tarihinde BM Genel Kurulunda kabul edilen Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi, 3 Ocak 1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye Sözleşmeyi 23 Eylül 2003 tarihinde bazı açıklamalar ve 13. Maddenin 3. ve 4. Paragraflarına koyduğu çekincelerle onaylamıştır.

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi, bir Önsöz ve 31 Maddelik 5 Bölümden oluşmaktadır. Sözleşmenin 8. Maddesi sendikal haklara ilişkindir ve grev hakkını da kapsamak üzere sendikal hakları, vatandaşlık veya yasal statü açısından herhangi bir kısıtlamaya tabi tutmaksızın, göçmen işçiler de dahil herkese tanımaktadır. Buna göre taraf devletler, “Herkesin, ekonomik ve sosyal çıkarlarını geliştirmesi ve koruması için sendika kurma ve yalnızca ilgili örgütün kurallarına bağlı olarak dilediği sendikaya girme hakkı”nı korumak durumundadır. “Bu hakkın kullanılmasına, yasalarda belirtilen ve demokratik bir toplumda ulusal güvenlik ve kamu düzeni menfaati ya da başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması bakımından gerekli olan sınırlamalardan başka bir sınırlama getirilemez.”

Ancak Sözleşmede belirtilen sosyal hakların, özellikle de sosyal güvenlik, sosyal hizmetler, tıbbi bakım ve sağlığın korunması gibi hakların, düzensiz göçmenler açısından kapsamı tartışmalı olmuş ve BM Genel Kurulu 1985 yılında kabul ettiği “Yaşadıkları Ülkenin Vatandaşları Olmayan Kişilerin İnsan Hakları” başlığını taşıyan bir Deklarasyonla, bu haklardan yararlanmayı, taraf ülkelerin topraklarında yasal bir biçimde ikamet edenler yabancı-

<sup>4</sup> Human Rights Committee, General Comment No. 15: The position of aliens under the Covenant, 11/04/1986, p ra.7. <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/bc561aa81bc5d86ec12563ed004aaa1b>

larla sınırlandırmıştır<sup>5</sup>. Deklarasyonun 8. Maddesi, düzenli olarak ikamet eden yabancılarla sınırlanan sosyal hakları listelemiş ve bu sosyal haklar arasına sendikal haklar da dahil edilmiştir. Dolayısıyla Sözleşme ile düzensiz göçmen işçilerin sendikal hakları güvence altına alınmamış görünmektedir. Ancak bu Deklarasyona rağmen Sözleşmenin düzensiz olarak ikamet eden yabancılara uygulanması konusundaki tartışmalar son bulmamış ve Sözleşmeyi izlemekle yükümlü olan Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi, 2000 ve 2007 yıllarında yayınladığı iki ayrı Genel Yorumunda<sup>6</sup> genel olarak sağlık hakkının ve özel olarak temel sağlıkla acil sağlık hizmetleri hakkının, yasadışı göçmenlere de uygulanması gerektiğini ilan etmiştir. Bu tartışmalar düzensiz göçmenlerin insan hakları ile düzensiz göçü engellemeyi hedefleyen devletlerin kısıtlayıcı politikaları arasındaki süregelen çelişkiyi yansıtmaktadır.

#### **4. Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Üyelerinin Haklarının Korunması İçin Uluslararası Sözleşme**

Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Üyelerinin Haklarının Korunması için Uluslararası Sözleşme (1990), yasal ya da yasadışı, tüm göçmen işçilerin göçmenlik süreçleri boyunca tabi olacakları temel haklar ve ilkeleri ve onları korumak için alınması gereken tedbirleri tanımlamaktadır (OHCHR, 2005; Valenti, 2008). 1 Temmuz 2003'te yürürlüğe giren sözleşmeye 09.06.2013 tarihi itibarıyla 46 devlet taraftır. Sözleşmenin uygulanması Göçmen İşçiler Komitesi tarafından izlenmektedir. Ancak Türkiye, Sözleşmenin 76 ve 77 Maddelerine göre diğer devletlerin ve bireylerin yapacakları başvuruları kabul edeceğini beyan etmemiş ve vermesi gereken başlangıç Raporunu da sunmamıştır. Esas olarak işçi gönderen ülkeler tarafından imzalanan bu Sözleşmeyi, Türkiye, 13 Ocak 1999'da imzalamış ve TBMM 26.4.2001 tarihinde 4662 sayılı Kanun ile kabul etmiştir.

ILO Sözleşmelerinden ilham almış olan bu Sözleşme, medeni, siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel hakları, tüm göçmenlere ve aile üyelerine, göçmenlerin kayıtlı veya kayıtsız olmasından bağımsız olarak tanımaktadır (Kuptsch ve Martin. 2011: 34). ABD ve Kanada gibi göçmen alan ülkeler ve gene göçmenler için hedef coğrafya olan Avrupa Birliği ülkeleri bu Sözleşmeyi onaylamamışlardır. Bu durumun arkasındaki neden, Sözleşmenin öngördüğü insan haklarının düzensiz göçmenler için de geçerli olması ve düzensiz göç alan devletlerin, düzensiz göçmenlere ilişkin politikalarının belir-

<sup>5</sup> General Assembly, A/RES/40/144 13 December 1985 116th plenary meeting. Declaration on the human rights of individuals who are not nationals of the country in which they live (<http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r144.htm>)

<sup>6</sup> CESCR, General Comment N.14: the right to the highest attainable standard of health (Article 12), E/C.12/2000/4, paragraph 34 ([http://www.bayefsky.com/general/cescr\\_gencomm\\_14.php](http://www.bayefsky.com/general/cescr_gencomm_14.php)) ve CESCR, General Comment N.19: the right to social security (Article 9), E/C.12/GC/19, paragraph 37. ([http://sim.law.uu.nl/SIM/CaseLaw/Gen\\_Com.nsf/a1053168b922584cc12568870055fbbc/31cbd3f44f8d403bc12573d10031a043?OpenDocument](http://sim.law.uu.nl/SIM/CaseLaw/Gen_Com.nsf/a1053168b922584cc12568870055fbbc/31cbd3f44f8d403bc12573d10031a043?OpenDocument))

lenmesinde, düzensiz göçü engellemeyi ve düzensiz göçmenleri sınır dışı etmeyi temel alan ve hak temelli bir yaklaşımla çelişebilecek olan ulusal yaklaşımlarına öncelik verme düşünceleridir. Öte yandan ampirik olarak kanıtlanmış olmasa da “sayılara karşı haklar” argümanı olarak ifade edilen, göçmen işçilere tanınan hakların onların maliyetini yükselteceği ve dolayısıyla sayılarını azaltacağı argümanı da Sözleşmenin onaylanmamasında etkili olmuş olabilir (Cummins ve Rodriguez, 2009).

Sözleşmede göçmen işçi, “vatandaşlık bağı ile bağlı olmadığı bir Devlette ücret ödenen bir faaliyette çalıştırılacak, çalıştırılmakta olan veya çalıştırılmış olan bir kişi” şeklinde tanımlanmaktadır (Madde 2/1). Göçmen işçiye, “istihdam sağlayan devlete, o devletin kanunları ve o devletin taraf olduğu uluslararası anlaşmalar uyarınca, girmek, oturmak ve kazanç getirici bir faaliyette bulunmak üzere izin verilmişse”, o işçi, kayıtlı ve düzenlidir (Madde 5/a). İzin verilmemişse ve öngörülen şartlara uymuyorsa, kayıtsız ve düzensizdir. Taraf Devletler, insan hakları ile ilgili uluslararası sözleşmeler uyarınca, kendi ülkeleri içinde yaşayan veya yasal yetki alanlarına giren tüm göçmen işçilere ve aile fertlerine, cinsiyet, ırk, renk, dil, din veya inanç, siyasal veya diğer görüşler, millî, etnik veya sosyal köken, vatandaşlık, yaş, ekonomik durum, mülkiyet, medenî durum, doğum veya diğer statüler gibi nedenlerle hiçbir ayrımcılık yapmaksızın bu Sözleşmede öngörülen hakları uygulamayı taahhüt ederler (Madde 7). Sözleşmenin 26. maddesi düzenli veya düzensiz tüm göçmen işçilerin sendikal haklarını tanımaktadır.

“1. Taraf Devletler aşağıdaki hususlarda göçmen işçilerin ve aile fertlerinin haklarını tanırlar;

a) Ekonomik, sosyal, kültürel ve diğer çıkarlarını korumak üzere, sendikaların ve yasalara uygun olarak kurulmuş bulunan diğer kuruluşların toplantı ve faaliyetlerine, sadece ilgili örgütün kurallarına tabi olarak katılmak;

b) Sadece ilgili örgütün kurallarına tabi olarak yukarıda belirtildiği şekilde herhangi bir sendikaya ve kuruluşa özgürce katılmak;

c) Yukarıda belirtildiği şekilde, herhangi bir sendikadan ve kuruluştan yardım talep etmek.

2. Yasada belirtilmiş ve ulusal güvenlik, kamu düzeni veya diğer kişilerin hak ve özgürlüklerini korumak gibi demokratik bir toplum için gerekli olan durumlar dışında, söz konusu hakların kullanılması kısıtlanamaz.”

Sözleşme, düzensizler de dâhil olmak üzere tüm göçmenlere tanıdığı hakların yanı sıra yalnızca düzenli göçmenler için tanıdığı hakları Bölüm IV’te listelemiştir. Düzenli göçmenlerin sendikal haklarına ilişkin olarak Bölüm IV’teki 40. Maddede “Göçmen işçiler ve aile fertleri istihdam edildikleri Devlette ekonomik, sosyal, kültürel ve diğer çıkarlarını geliştirmek ve korumak üzere dernekler ve sendikalar kurma hakkına sahiptir. Bu hakka, kanunla düzenlenen ve demokratik bir toplumda ulusal güvenlik, kamu düzeni veya

başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunmasına matuf kısıtlamalar hariç, kısıtlama getirilemez.” denmektedir.

Görüldüğü gibi Sözleşmede düzenli ve düzensiz tüm göçmenler için sendika üyeliği bir hak olarak tanınmıştır. Düzenli göçmenlere ilaveten sendika kurma hakkı da tanınmıştır<sup>7</sup>.

BM’in temel insan hakları belgelerinin yanı sıra göçmenlere ilişkin bağlayıcı olmayan açıklama ve kararları da mevcuttur. Bu belgelerde de göçmen işçilerin çalışma haklarına ve sendikal haklarına yönelik hükümler mevcuttur. BM Genel Kurulunun 1985 yılında benimsediği ve sendika hakkını yasal ikametle ilişkilendiren Yaşadıkları Ülkenin Vatandaşları Olmayan Kişilerin İnsan Hakları başlıklı, yukarda değindiğimiz kararı; Genel Kurulun 2004 tarihli, devletleri, statülerine bakmaksızın tüm göçmenlerin temel hak ve özgürlüklerini etkin bir biçimde geliştirmeye ve korumaya çağıran Göçmenlerin Korunması başlıklı<sup>8</sup> kararı; BM İnsan Hakları Komisyonunun 2005 yılında benimsediği Göçmenlerin İnsan Hakları başlıklı kararı bunlar arasındadır.

Öte yandan İnsan Hakları Komisyonu tarafından 1999 yılında tesis edilen ve görev süreleri üçer yıllık dönemlerle uzatılan Göçmenlerin İnsan Hakları Özel Raportörlüğü de düzenli/düzensiz tüm göçmen işçilerin insan hakları konusunda önemli çalışmalar yapmaktadır.<sup>9</sup> Raportörün görev alanı, BM göçmen işçiler sözleşmesini imzalamış olsun veya olmasın tüm üye devletleri kapsamaktadır. Özel Raportör kendisine gelen bilgi ve başvurulara dayanarak göçmenlerin insan hakları konusunda ilgili hükümetlere çağrı ve bildirimlerde bulunabilmekte; hükümetlerin daveti üzerine ülke ziyaretleri gerçekleştirmekte, her yıl göçmenlerin insan hakları konusunda İnsan Hakları Konseyine Rapor sunmaktadır. Örneğin Özel Raportör François Crépeau Haziran 2012’de Türkiye’yi ziyaret etmiş ve Türkiye’deki göçmenlerin insan hakları konusundaki Raporunu İnsan Hakları Konseyine sunmuştur<sup>10</sup>. Raportör, AB normlarına göre sınır yönetimi konularına odaklanmış olsa da Türkiye’deki, özellikle düzensiz göçmen işçilerin ekonomik ve sosyal hakları konusuna da değinmiştir. Bu bağlamda, düzensiz göçmenlerin, “yabancı kimlik numarasına sahip olmak” şartı nedeniyle eğitim ve sağlık hizmetlerine ulaşamamalarını, Türkiye’nin imzalamış olduğu uluslararası insan hakları belgelerinin bir ihlali olarak değerlendirmiştir. Raportör, düzensiz göçmen işçilerin ve ailelerinin eğitim ve sağlık haklarının yabancı kimlik numaraları alamamaları nedeniyle ihlaline son verecek düzenlemelerin yapılması için hükümete çağrıda bulunmuştur.

<sup>7</sup> Sözleşmenin onaylandığı tarihte, Türkiye’de sendika kurucularında Türk vatandaşı olmak şartı arandığından Türkiye Sözleşmeyi onaylarken 40. Maddeye çekince koymuştur.

<sup>8</sup> <http://www.refworld.org/docid/429c53ba4.html>

<sup>9</sup> <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/SRMigrantsIndex.aspx>

<sup>10</sup> <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/131/14/PDF/G1313114.pdf?OpenElement>

## **II. ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ (ILO) SÖZLEŞMELERİ VE BELGELERİNDE GÖÇMEN İŞÇİLERİN SENDİKAL HAKLARI**

1919 yılında kurulmuş olan ILO ilk yıllardan itibaren göçmen işçilerin haklarını gündemine almıştır. ILO'nun göçmen işçilerin haklarına yönelik bu görevi 1944 Fıledefiya Bildirgesinde de tekrar edilmiştir. ILO Sözleşmelerinin çoğu yerel işçiler ile göçmen işçiler arasında bir ayırım yapmaz; çoğu sözleşme göçmen işçiler de dâhil olmak üzere herkes için geçerlidir. ILO'nun temel insan hakları sözleşmeleri arasında saydığı sendikal haklara ilişkin 87 ve 98 sayılı Sözleşmeler de göçmen işçiler için geçerli olan sözleşmelerdir. ILO'nun 97 sayılı İstihdam Amacıyla Göç (Revize 1949) Sözleşmesi ile 143 sayılı Göçmen İşçiler (Ek Hükümler 1975) Sözleşmesi ise özel olarak göçmen işçilere ilişkin enstrümanlardır.

### **1. Çalışmada Temel İlkeler ve Haklar Bildirgesi**

ILO 1998 Konferansında kabul ettiği “Çalışmada Temel İlkeler ve Haklar Bildirgesi”nde sekiz temel ILO Sözleşmesini (örgütlenme özgürlüğü ve toplu sözleşme hakkına ilişkin 87 ve 98, zorla çalıştırmanın kaldırılmasına ilişkin 29 ve 105, istihdamda ayrımcılığın önlenmesine ilişkin 111, eşit değerdeki işe eşit ücrete ilişkin 100, istihdamda asgari yaşa ilişkin 138 ve çocuk işçiliğinin en kötü biçimlerine ilişkin 182 sayılı sözleşmeler) çalışma yaşamındaki temel insan haklarına ilişkin Sözleşmeler olarak belirlemiştir. Bildirgeye göre, üye devletler onaylamamış da olsalar bu Sözleşmeleri uygulamak durumundadır ve Bildirgenin ekinde açıklanan izleme mekanizmasına tabidirler. Bildirgede ILO'nun göçmen işçilerin ihtiyaçlarına özel önem vermesi gerektiği ayrıca ifade edilmektedir. Bildirge kapsamındaki 87 ve 98 sayılı sözleşmelerde ifade olunan örgütlenme özgürlüğü ve toplu sözleşme haklarının düzenli göçmenler de dahil olmak üzere tüm göçmen işçileri kapsadığı, ILO Uzmanlar Komitesi ve Sendika Özgürlüğü Komitesinin çeşitli kararlarında dile getirilmiştir (ILO, 2010: 121). Türkiye 87 sayılı Sözleşmeyi 1993 yılında, 98 sayılı Sözleşmeyi ise 1952 yılında onaylamıştır.

### **2. Uluslararası Çalışma Örgütünün Göçmen İşçilere**

#### **Yönelik Özel Enstrümanları**

Göçmen işçilere ilişkin diğer iki uluslararası standart ILO'nun 97 sayılı İstihdam Amacıyla Göç (Revize 1949) Sözleşmesi ve ilgili Tavsiye Kararı (No. 86) ile 143 sayılı Göçmen İşçiler (Ek Hükümler 1975) Sözleşmesi ve ilgili Tavsiye Kararı (No. 151)dir.

97 sayılı Sözleşme düzenli statüdeki göçmen işçilerle ilgilidir. Düzenli göçmenlerin ülkelerinden ayrılmaları, seyahatleri, göç alan ülkeye kabulleri ve gelirlerinin transferine ilişkin konuları kapsamaktadır. Sözleşmenin üç eki bulunmaktadır. Bu eklerden ikisi düzenli göçmen işçilerin işe alımları, işe yerleştirilmeleri ve çalışma koşullarına ilişkindir. Üçüncüsü ise göçmen işçilerin kişisel eşyalarının ve aletlerinin ithali ile ilgilidir. Sözleşme, istihdama ilişkin çeşitli konularda, göçmen işçilere o ülkenin kendi vatandaşlarına yaptığı muamelenin altında bir muamele yapılamayacağını hükme bağ-

lamaktadır. Sözleşmenin 6/1/ii Maddesi, düzenli göçmenlerin sendikalara üye olabileceklerini ve toplu sözleşmelerden yararlanabileceklerini ifade etmektedir. Sözleşme Haziran, 2013 tarihi itibarıyla 49 ülke tarafından onaylanmıştır.

Düzensiz göçe ilişkin kaygıların arttığı bir dönemde Kabul edilen 143 sayılı Sözleşme ise kapsam açısından daha geniştir ve istismara dayalı koşullardaki emek göçü üzerinde odaklanmaktadır. Sözleşme, yasal olmayan yollardan yapılan göçlerin ve düzensiz göçmen işçi istihdamının engellenmesini, düzensiz göçü örgütleyenlerin ve düzensiz göçmen çalıştıran işverenlerin cezalandırılmasını öngörür. Düzensiz göçmen işçilerin temel insan haklarını ve istihdamdan doğan kimi haklarını da tanır (ILO, 2010; Martin vd., 2006).

143 sayılı Sözleşmenin I. Bölümü, düzensiz, istismara dayalı koşullardaki göçmenlere yönelik uygulamaları ve düzensiz göçün önlenmesine ilişkin hükümleri içermektedir. Sözleşmenin I. Maddesi, sözleşmeyi onaylayan devletlerin, tüm göçmen işçilerin (göç statüsüne bakılmaksızın) temel insan haklarına saygı ilkesini benimsemelerini zorunlu tutmaktadır. Örgütlenme özgürlüğünün temel insan hakkı olduğu göz önüne alındığında, bu ilkeyi geniş bir biçimde yorumlamak olasıdır. Bununla birlikte; sözleşmenin II. Bölümünde düzenli göçmen işçilere yönelik sendika hakkı da dahil olmak üzere ayrıntılı bir şekilde sıralanan hakların, düzensiz göçmen işçilere uygulanamayacağı belirtilmektedir. “Fırsat ve Muamele Eşitliği” başlığını taşıyan bu bölümdeki 10. Madde sendikal haklar açısından fırsat ve muamele eşitliğini yalnızca düzenli göçmenler için belirtmektedir. Düzensiz göçmenler açısından ikilem yaratan bu durumu, sendika özgürlüğünün, temel bir insan hakkı ve uygun işin temel bileşeni olduğu göz önüne alınarak, düzensiz göçmenler lehinde yorumlamak mümkündür. 143 No’lu Sözleşme Haziran 2013 tarihi itibarıyla 23 ülke tarafından onaylanmıştır<sup>11</sup>. Türkiye 97 ve 143 sayılı ILO sözleşmelerini onaylamamıştır.

### **3. ILO Emek Göçü Üzerine Çok Taraflı Çerçeve Metni**

Devletler, uluslararası emek göçünü düzenleyen ve düzenli ve düzensiz göçmen işçilerin haklarını koruyan bağlayıcı nitelikte uluslararası metinler kabul etmek ya da kabul edilmiş olanları onaylamak eğiliminde olmadıklarını göstermişlerdir. Göç hareketlerinin artışı ve güvencesizlerin en güvencesizi olan düzensiz göçmen işçilerin yaşam ve çalışma koşullarının kötülüğü karşısında ILO, göçmen işçilerin haklarını 2004 yılında yeniden gündeme getirmiş ve Uluslararası Çalışma Konferansının 92. Oturumunda Göçmen İşçiler Üzerine Genel Tartışma açmıştır (ILO, 2004). Tartışmanın sonunda küresel ekonomide göçmen işçiler için adil bir çözüm öneren bir karar kabul edilmiştir<sup>12</sup>. Kararda düzensiz göçmen işçilerin temel insan haklarından ve temel çalışma haklarından yararlanmaları gerektiğinin altı çizil-

<sup>11</sup> <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C143>

<sup>12</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---migrant/documents/genericdocument/wcms\\_178658.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/genericdocument/wcms_178658.pdf)

miştir. ILO Temel Haklar ve İlkeler Bildirgesine ve tüm göçmen işçiler için temel bir insan hakkı olan sendikal hakların önemine dikkat çekilmiştir.

2005 yılında ise ILO dünyanın tüm bölgelerinden uzman nitelikte temsilcilerin katıldığı üçlü yapıda bir toplantı düzenlemiş ve Emek Göçü Üzerine Çok Taraflı Çerçeve: Emek göçüne hak temelli bir yaklaşım için bağlayıcı olmayan ilkeler ve kılavuzlar<sup>13</sup> başlıklı metni benimsemiştir. ILO Yönetimin organının 2006 yılında onayladığı “Emek Göçü Üzerine Çok Taraflı Çerçeve” metni, düzenli ve düzensiz göçmenlerin haklarının korunmasını öngörmektedir. Buna göre her ülke işgücü piyasası ve göç politikalarını oluştururken kendi egemenlik haklarını korumakla birlikte göçü yönetmek ve göçmen işçileri korumak için tutarlı ve kapsamlı politikalar geliştirmeli, uluslararası işbirliğine gitmeli, göçmenlerin ırk, toplumsal cinsiyet ve göçmen statüsünün yarattığı çoklu dezavantajları giderici önlemler almaya dikkat etmelidir.

Belgenin 8. Bölümünde, statülerine bakılmaksızın tüm göçmen işçilerin insan haklarının korunması ve geliştirilmesi gerektiği savunulmaktadır. Tüm göçmen işçilerin ILO Temel Haklar ve İlkeler Bildirgesinde ve ilgili BM Sözleşmelerinde tanınan temel insan haklarından yararlanmaları gerektiğinin altı çizilmektedir. Bu bağlamda düzenli veya düzensiz, tüm göçmen işçilerin rehber ilkede belirtilen sendikal haklardan yararlanmaları için hükümetlerin gereken yasal düzenlemeleri yapması ve uygulaması istenmektedir. Düzenli veya düzensiz tüm göçmen işçiler için geçerli olan bu rehber ilkede ise kadın erkek tüm göçmen işçilere 87 sayılı Sözleşmeye göre örgütlenme özgürlüğünün ve sendikalara katıldıkları zaman bu örgütlerde yönetici olabilme hakkının tanınması; 98 sayılı Sözleşme uyarınca sendikal faaliyetleri nedeniyle ayırmacılığa karşı korunmaları; işçi ve işveren örgütlerinin bu haklara uymalarının sağlanması talep edilmektedir (Madde 8.4.1).

#### **4. ILO Denetim Organlarında Göçmen İşçilerin Sendikal Hakları**

Göçmen işçilerin sendikal hakları konusu, ILO denetim organlarında da çeşitli vesilelerle ele alınmıştır. Gerek Uzmanlar Komitesinde gerekse Konferans Komitelerinde, göçmen işçilerin sendikal haklarına ilişkin değerlendirmelerin kapsamlı bir taraması bu yazının sınırlarını aştığından, bu alt bölümde, Uzmanlar Komitesinin 1999 yılındaki Göçmen İşçilere ilişkin (97 ve 143. Sözleşmeler ve ilgili Tavsiyeler) Genel İncelemesi ile 2012 yılındaki Temel Sözleşmelere ilişkin Genel İncelemesindeki göçmen işçilerin sendikal haklarına ilişkin tespitlere değinilecektir<sup>14</sup>. Ayrıca Sendika Özgürlüğü Komitesine gelen göçmen işçilerin sendikal haklarının ihlaline ilişkin belli başlı vakalarda, Sendika Özgürlüğü Komitesinin konuya yaklaşımı değerlendirilecektir.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms\\_178672.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_178672.pdf)

<sup>14</sup> [http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/WCMS\\_164145/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/WCMS_164145/lang--en/index.htm)

<sup>15</sup> <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:20060:0:FIND:NO::>

Uzmanlar Komitesinin, 1999 tarihli Göçmen İşçilere İlişkin Genel İncelemesinin 436-441 paragraflarında yaptığı tespitlere göre, çoğu ülkede göçmen işçiler, sendikalara üye olma hakkına sahip bulunmaktadır; ancak bu hak çeşitli kısıtlamalara tabidir. Bazı ülkelerde, sendika yöneticisi veya kurucusu olabilmek, vatandaşlık koşuluna bağlanmışken, bazı ülkelerde, sendika üyelerinin belirli bir oranının o ülke vatandaşları olması şart koşulmaktadır. Gene sendika üyeliğinin belirli bir ikamet süresine veya karşılıklılık ilkesine bağlandığı ülkeler mevcuttur. Komite, bu kısıtlamaların, göçmenlerin, özellikle de işgücünün önemli bir bölümünü oluşturdukları sektörlerde etkin bir rol oynamalarını engelleyeceği kanısındadır. Komite, 87 sayılı sözleşme açısından da sendika üyeliğinin vatandaşlık koşuluna bağlanamayacağını altını çizmiştir. Ayrıca ikamete ilişkin olarak, sendika üyeliği için makul bir ikamet süresinin şart koşulabileceğini, ancak esas olanın ikamete dayalı her türlü kısıtlamanın kaldırılması olduğunu belirtmiştir. Komite ayrıca BM Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Üyelerinin Haklarının Korunması Sözleşmesinin, 143 sayılı ILO Sözleşmesinin ilerisine geçerek, temel hakları düzensiz göçmenlere de tanıdığını özellikle belirtmiştir (49-61 paragraflar). 2012 yılındaki Temel Sözleşmelere ilişkin Genel İncelemede ise 87 sayılı Sözleşme bağlamında, Uzmanlar Komitesinin göçmen işçilerin sendikal haklarına ilişkin yorumunun, düzensiz göçmenleri de kapsayacak biçimde net olarak ifade edildiğini görüyoruz. “İşçilerin herhangi bir ayırım yapılmaksızın, kendi seçimlerine uygun olarak örgüt kurma ve örgütlere katılma hakkı, bir Devletin topraklarında izinli veya izinsiz olarak ikamet eden tüm işçilerin, milliyete dayalı herhangi bir ayırım yapılmaksızın, bu Sözleşmenin sağladığı tüm sendikal haklardan yararlanmaları anlamına gelir” (79. Paragraf).

Sendika Özgürlüğü Komitesinin gündemine gelen göçmen işçilerin örgütlenme özgürlüğüne ilişkin vakalarda da aynı yaklaşım görülmekte, Komite düzenli veya düzensiz ayırımı yapmadan göçmen işçilerin örgütlenme hakkını savunmaktadır. Bu bağlamda Malezya hükümetinin göçmen ev işçilerinin örgütlenmesini yasal kısıtlamalar ve uygulamalarla engellemesine ilişkin başvuru (Malezya, 2637 sayılı vaka); Güney Kore Hükümetinin Göçmen İşçiler Sendikasının kurulmasını engellemesi, sendikaya baskın düzenlemesi, sendika yöneticilerini tutuklaması ve daha sonra sınır dışı etmesi, konularını içeren başvuru (Kore Cumhuriyeti, 2620 sayılı vaka); ABD’de, bir Yüksek Mahkeme kararının ardından, Hoffman Plastic Compound isimli şirketin, örgütlenme yoluna giden düzensiz göçmenleri işten çıkarması (ABD, 227 sayılı vaka) örnek verilebilir.

### **III. BÖLGESEL İNSAN HAKLARI BELGELERİNDE GÖÇMEN İŞÇİLERİN SENDİKAL HAKLARI**

Başta Avrupa Konseyi olmak üzere çeşitli bölgesel kuruluşların insan hakları belgelerinde göçmen işçilerin sendikal haklarına ilişkin düzenlemeler mevcuttur. Bu bölümde, Avrupa Birliği’nin ve Avrupa Konseyi’nin gerek medeni ve siyasi haklara gerekse sosyal haklara ilişkin olarak kabul ettiği çeşitli sözleşme ve enstrümanlardaki göçmen işçilerin sendikal haklarına ilişkin düzenlemeler incelenecektir.

## 1. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı

Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, Aralık 2000 Nice Zirvesinde bağlayıcılığı olmayan bir deklarasyon olarak benimsenmiştir. Bu Şart, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Şartı, İşçilerin Temel Sosyal Haklarına Dair Topluluk Şartı, Avrupa Adalet Divanı İçtihatları, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihatları, birincil ve ikincil Topluluk mevzuatı, ortak anayasal gelenekler ve çeşitli uluslararası sözleşmelerde yer alan hakların bir araya getirilmesi ile oluşturulmuştur. Avrupa Birliği vatandaşları ile Birlik sınırları içindeki herkesin, kişisel, siyasal, ekonomik ve sosyal haklarını tanımlayan bu belge, hakları saygınlık, özgürlükler, eşitlik, dayanışma, yurttaş hakları ve adalet olarak sıralamıştır. Temel Haklar Şartı medeni ve siyasi hakların yanı sıra sosyal hakları da içeren yapısı ile BM İnsan Hakları Bildirgesindeki yapıdan esinlenmiştir. Avrupa Temel Haklar Şartı, 2007 yılında imzalanan ve 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşmasına da dahil edilmiş ve böylece Ana Antlaşmanın bir parçası olarak üye devletlerin tümü üzerinde bağlayıcılığa kavuşmuştur.

Temel Haklar Şartındaki hakların çoğu herkes için geçerlidir. Bazı haklar için ise Birlik vatandaşlığı veya Birlikte yasal olarak ikamet şartı öngörülmüştür. Şartın öngördüğü sendikal haklar düzenli ya da düzensiz tüm işçiler için geçerli olan haklardandır (Merlino ve Parkin, 2010).

Şartın, “Toplanma ve dernek kurma özgürlüğü” başlığını taşıyan 12. Maddesi *herkese* çıkarlarını korumak üzere sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkını tanımaktadır. “Toplu görüşme ve eylem hakkı” başlığını taşıyan 28. Maddesi ise işçiler, işverenler veya işçi ve işveren örgütlerinin; Topluluk hukuku ile ulusal hukuk ve uygulamalarla uyumlu olarak, uygun düzeyde görüşme ve toplu sözleşme akdetme hakkına ve uyuşmazlık halinde, çıkarlarını korumak için, grev de dâhil, toplu eylem yapma hakkına sahip olduğunu hükme bağlamaktadır. Bu hükümler, Şartın Birlik ülkelerindeki tüm düzenli ve düzensiz göçmen işçiler için sendikal hakları ilkesel düzeyde tanıdığının ifadesidir.

Avrupa Komisyonu, AB politikalarının Şartın hükümleri ile uyumlu olmasını sağlamakla yükümlüdür. Komisyon, ayrıca temel hakların ve bu bağlamda temel hak olan sendikal hakların ihlal edildiğini düşünürse üye Devletlere gereken itirazlarda bulunabilir. Avrupa Birliği Adalet Divanı da ulusal mahkemelerden gelen ön karar talepleri yoluyla Şartın sendikal haklara ilişkin hükümlerinin uygulanmasında rol alabilir. Nitekim Divan temel haklar konusunda son derece sağlam bir içtihat hukuku geliştirmiş bulunmaktadır. Bütün bu denetim ve uygulama kanalları tüm göçmen işçilerin sendikal haklarını da kapsamaktadır.

Türkiye 1999 yılından bu yana AB’ne aday üye ülke statüsündedir. 2005 yılında ise Katılım Müzakerelerine başlamıştır. Bu müzakere süreci içerisinde

Türkiye, çalışma yaşamına ilişkin düzenlemelerini ve sosyal politikalarını AB müktesebatı ile uyumlu hale getirmek durumundadır.

35 konu başlığından oluşan AB müktesebatı, toplumsal yaşamı ilgilendiren tüm alanlarda AB'nin yürürlükte olan hukuk sistemi ve kurallar bütünüdür. Avrupa Topluluğunu kuran Antlaşma ile onu tadil eden antlaşmalar, ikincil mevzuat (direktifler, tüzükler, kararlar), üye ülkelerin kendi aralarında yaptıkları sözleşmeler, üçüncü ülkelerle yapılan anlaşmalar, deklarasyonlar, Adalet Divanı kararları, vb. bu kurallar bütünü oluşturur. Bu bağlamda Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı kapsamında tüm göçmen işçilere tanınan sendikal haklar Türkiye açısından da uyum sağlanması gereken haklardır.

## **2. Avrupa Konseyi Belgelerinde Göçmen İşçilerin Sendikal Hakları**

### **a. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi**

Avrupa Konseyinin insan hakları alanında benimsediği temel metin, 4 Kasım 1950 tarihinde Roma'da imzalanan ve 1953 yılında yürürlüğe giren Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesidir. Türkiye, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini 1954 tarihinde onaylamıştır.

Sözleşmeyle kabul edilen yükümlülöklere uyulmasını sağlamak için bir denetim mekanizması oluşturulmuş ve bu denetim Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, Avrupa İnsan Hakları Komisyonu ile bunun bir üst organı olan Avrupa İnsan Hakları Divanı tarafından yürütölmüştür. Türkiye Avrupa İnsan Hakları Komisyonuna bireysel başvuru hakkını 1987 yılında tanımış, Avrupa İnsan Hakları Divanının zorunlu yargı yetkisini ise 1990'da kabul etmiştir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinden esinlenmiştir. Ancak ondan farklı olarak sadece klasik kişisel ve siyasal hakları güvence altına almış, ekonomik ve sosyal hakları içermemiştir. Sendikal haklar ve eğitim hakkının güvence altına alınması, hak ve özgürlüklerin kullanılmasında ayrımcılığın yasaklanması ve zorla çalıştırmanın yasaklanması, Sözleşmenin sosyal haklar kapsamına giren az sayıdaki maddelerini oluşturur. Bu Sözleşmeyi, sosyal ve ekonomik hakları içeren Avrupa Sosyal Şartı izlemiş ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin kapsamadığı sosyal haklar, Avrupa Sosyal Şartında ayrıntısı ile listelenmiştir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesiyle sağlanan haklar ve özgürlökle herkes için geçerlidir. Sözleşmenin "İnsan haklarına saygı yükümlölöğü" başlığını taşıyan 1. Maddesi Sözleşmeye taraf olan devletlerin, kendi yetki alanları içinde bulunan herkese bu Sözleşmenin Birinci Bölümünde açıklanan hak ve özgürlükleri tanıyacaklarını belirtmektedir. Birinci Bölümdeki "Dernek kurma ve toplantı özgürlöğü" başlıklı 11. Madde ise herkese çıkarlarını korumak için başkalarıyla birlikte sendikalar kurmak ve sendikalara katılmak haklarını tanımaktadır. Sendikal hakların kullanılması, demokratik bir top-

lumda, zorunlu tedbirler niteliğinde olarak, ulusal güvenliğin, kamu emniyetinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amaçlarıyla ve ancak yasayla sınırlanabilecektir. Ancak bu sınırlamaların hiçbirisi kişinin yabancı olması ile ilgili değildir.

### **b. Avrupa Sosyal Şart**

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin medeni ve siyasi haklar bağlamında herkese tanıdığı sendika kurma hakkı, Avrupa Sosyal şartının listelediği sosyal haklar arasına dâhil edilmemiştir.

Temel sosyal ve ekonomik hakları güvence altına alan Avrupa Sosyal Şartı, bildirge niteliğinde olmayıp uluslararası sözleşme niteliği taşıyan ve onaylayan ülkeler açısından bağlayıcılığı olan bir belgedir. 18 Ekim 1961 tarihinde kabul edilmiş, 1965 yılında yürürlüğe girmiştir. Avrupa Sosyal Şartı, sosyal ve ekonomik hakların korunması alanında Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini tamamlayıcı niteliktedir. Şartta belirtilen taahhütlere saygı gösterilmesi, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesince atanan, bağımsız ve yansız nitelikteki Avrupa Sosyal Haklar Komitesinin Raporlara dayalı denetimi ile toplu yakınma usulü denetimine tabidir. 1988 yılında Avrupa Sosyal Şartı Ek Protokolü kabul edilmiş ve 1961 Sosyal Şartında listelenen haklara dört hak daha eklenmiştir. Türkiye Avrupa Sosyal Şartını sendikal hakların da aralarında bulunduğu bazı maddelerine koyduğu çekincelerle birlikte 1989 yılında onaylamıştır. 2 Nisan 1996 tarihinde Avrupa Sosyal Şartının sosyal haklar yönünden eksik ve yetersiz olan maddi içeriğini gözden geçirme konusunda sürdürülen çabalar sonucu Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı kabul edilmiş ve eklenen 8 yeni hak alanı ile Avrupa Sosyal Şartının içeriği genişletilmiştir. Türkiye Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartını sendikal haklara ilişkin çekincelerini koruyarak 2007 yılında onaylamıştır.

Avrupa Sosyal Şartında sosyal haklarla ilgili iki bölüm bulunmaktadır. Birinci Bölümde Şartın kapsadığı haklar ve ilkeler, ana başlıklar halinde listelenmiş ve bu hak ve ilkelere ulaşmanın taraf devletler için politik bir taahhüt olduğu belirtilmiştir. Birinci bölümdeki 5. Madde tüm çalışanların ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak amacıyla ulusal ve uluslararası kuruluşlar düzeyinde örgütlenme özgürlüğüne sahip olduğunu belirtirken 6. Madde tüm çalışanların toplu pazarlık hakkını güvenceye almaktadır.

İkinci Bölümde ise 31 sosyal hak alt başlıklarıyla ayrıntılı bir biçimde listelenmiş ve taraf devletlerin bu hakları uygulama yükümlülüğü olduğu ifade edilmiştir. İkinci Bölümün “Örgütlenme hakkı” başlığını taşıyan 5. Maddesi işçilerin sendika hakkını, “Toplu pazarlık hakkı” başlığını taşıyan 6. Maddesi de işçilerin toplu pazarlık ve grev dâhil toplu eylem hakkını akit Taraflar için uygulama yükümlülüğü olarak belirlemiştir. Bu maddelerde göçmen işçilere doğrudan değinilmemiş olmakla birlikte söz konusu sendikal haklar yalnızca akit tarafların vatandaşları olan düzenli göçmenler için geçerlidir. Bu durum, Değiştirilmiş Avrupa Sosyal Şartı’nın Ekinde, “Değiştirilmiş Avrupa Sosyal Şartı’nın ilgili kişiler yönünden kapsamı” başlığı altında 1. Maddede

“yabancıardan yalnızca ilgili Taraf ülkesinde yasal olarak oturan ya da düzenli olarak çalışan diğer Tarafların vatandaşlarının kapsandığı” ifadesiyle belirtilmektedir<sup>16</sup>.

Şartın 19. Maddesinin 4b paragrafı ise doğrudan doğruya akit tarafların vatandaşları olan göçmen işçilerin sendikal hakları ile ilgilidir. Bu maddede, akit tarafların “Kendi ülkesinde yasal olarak bulunan bu tür çalışanlara, yasalar ya da yönetmeliklerle düzenlenmek ya da idari makamların denetimine bağlı olmak üzere; sendika üyeliği ve toplu pazarlığın sağladığı olanaklardan yararlanma konularında kendi vatandaşlarına olduğundan daha az lehte davranılmamasını sağlamayı” taahhüt ettiği belirtilmektedir. Buna göre akit tarafların vatandaşı olan düzenli göçmen işçiler, bulundukları ülkelerin kendi vatandaşlarına tanıdığı tüm sendikal haklara sahip olacaklar, toplu sözleşmelerden yararlanacaklar, sendika yönetimlerine seçilebilecekler, kısacası yasalarda veya uygulamada herhangi bir ayırımcı muameleye tabi tutulmayacaklardır. Ayrıca yasal olarak bulunan bir göçmenin sendikal haklardan yararlanabilmesi için herhangi bir ikamet süresi sınırlaması da yapılamayacaktır.

Düzensiz göçmenler, Şartın teminat altına aldığı sendikal hakların dışında tutulmuştur. Sendikal haklar temel bir insan hakkı olarak Avrupa Konseyi İnsan Hakları Sözleşmesi ile düzensiz göçmenler dâhil herkese temel bir insan hakkı olarak tanındığı halde, Avrupa Sosyal Şartı açısından düzensiz göçmenler “hakkı olmaya hakkı olmayanlar” konumundadır.

Ancak Avrupa Sosyal Şartının uygulamasını izlemekle görevli olan ve Toplu Şikayetler Protokolünü yöneten Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, örneğin tıbbi yardım hakkına ilişkin olarak Uluslararası İnsan Hakları Federasyonu (FIDH)’nin Fransız hükümetine karşı yaptığı yakınma konusunda<sup>17</sup> ve çocukların barınma hakkına ilişkin olarak, Çocukların Savunulması Enternasyonal’inin Hollanda hükümetine karşı yaptığı yakınmada<sup>18</sup>, Şartın hükümlerinin taraf devletlerin topraklarında yasal olmayan bir biçimde bulunan yabancılarla da uygulanması gerektiği yolunda bir yaklaşım benimsemiş, bu hakkın yasal konuma sahip olmayan yabancılarla tanınmamasının insan onuru ile bağdaşmayacağını ifade etmiştir

Komitenin Sosyal Şartın 13. Maddesi kapsamında sağlık yardımı hakkını ve 17. Maddesi kapsamında çocukların korunması hakkını düzensiz göçmenlere de yaygınlaştıran yorumlarının, sendikal haklar alanında da be-

<sup>16</sup> *Migrant’s rights in the European Social Charter*, 22 June 2006, Information document prepared by the Secretariat of the ESC ([http://www.coe.int/t/dGHI/monitoring/Socialcharter/Theme%20factsheets/FactsheetMigrants2008\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dGHI/monitoring/Socialcharter/Theme%20factsheets/FactsheetMigrants2008_en.pdf))

<sup>17</sup> European Committee on Social Rights, *International Federation for Human Rights (FIDH) v. France*, Collective Complaint No. 14/2003, Decision on the merits of 8 September 2004, ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC14Merits\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC14Merits_en.pdf)) (14.06.2010).

<sup>18</sup> European Committee on Social Rights, *Defence for Children International v. the Netherlands*, Complaint No 47/2008, Decision on the merits of 20 October 2009 ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/complaints/CC47Merits\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/complaints/CC47Merits_en.pdf))

nimsenmesi mümkündür. 1995 yılında kabul edilen ve Türkiye'nin henüz onaylamadığı "Toplu Yakınmalar Sistemi Öngören Avrupa Sosyal Şartına Ek Protokol" hükümlerine göre bazı sendikal örgütler ve hükümet dışı örgütler Protokolün prosedürlerini kabul etmiş olan taraf ülkelere karşı yakınmada bulunabilirler<sup>19</sup>. Bu bağlamda bu örgütlerin, temel bir insan hakkı olan sendikal hakların insanlık onurunun ayrılmaz bir parçası olduğu savıyla, bu hakkı tanımayan taraf ülkelerdeki düzensiz göçmen işçiler için de uygulanması yolunda yakınmada bulunabilecekleri düşünülebilir.

### **c. Göçmen İşçilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Avrupa Sözleşmesi**

Avrupa Konseyinin, 24 Kasım 1977 tarihi imzaya açılan ve 1 Mayıs 1983 tarihinde yürürlüğe giren Göçmen İşçilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Avrupa Sözleşmesinin amacı "Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin vatandaşları olan göçmen işçilerin hukuki statülerinin, tüm yaşam ve çalışma koşulları açısından, işçi alan ülkelerin vatandaşlarının tabi tutuldukları statü düzeyinden daha düşük düzeyde olmayacak biçimde düzenlenmesinin sağlanması" ve "Göçmen işçilerin ve aileleri bireylerinin sosyal ilerlemesinin kolaylaştırılması"dır<sup>20</sup>.

Sözleşmede kullanılan göçmen işçi terimi, "akit taraflardan biri tarafından, ülkesinde, ücretli bir iş görmek üzere yerleşmesine izin verilmiş olan diğer bir akit ülkenin yurttaşları" anlamına gelmektedir. Yani sözleşme, taraf olmayan ülke vatandaşı göçmenleri ve düzensiz göçmenleri kapsamamaktadır. Ayrıca düzenli de olsa a) Sınır işçileri, b) Sanatçılar, kısa süreler için tutulmuş diğer gösteri elamanları ve sporcular ile serbest meslek sahipleri c) Deniz adamları d) Staj yapanlar e) Mevsimlik işçiler ve f) Bir akit taraf işletmesinin kendi ülkesi dışında üstlendiği işlerde çalıştırdığı o ülkenin vatandaşı olmayan işçiler de Sözleşme kapsamı dışında tutulmuştur (Bölüm 1, Madde 1). Sözleşme, taraf ülkelerin kendi yurttaşlarına yasalarla verdiği ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumaya ilişkin sendikal hakları, düzenli olmak koşuluyla göçmen işçilere de vereceğini hükme bağlamaktadır (Bölüm 3, Madde 28).

Sözleşmeyi 2013 yılı itibariyle yalnızca 11 ülke onaylamıştır<sup>21</sup>. Türkiye Göçmen İşçilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Avrupa Sözleşmesini ilk onaylayan ülkelerden biridir<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints (9 November 1995) ETS No 158.

<sup>20</sup> European Convention on the Legal Status of Migrant Workers CETS No.: 093 (<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=093&CM=1&DF=today&CL=ENG>)

<sup>21</sup> Ukrayna, göçmen işçilerin sendikal haklarına ilişkin 28. Maddeye çekince koyarak Sözleşmeyi onaylamıştır. (<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=093&CM=1&DF=today&CL=ENG&VL=1>)

<sup>22</sup> Göçmen İşçinin Hukuki Statüsüne İlişkin Avrupa Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun No 2257 (*Resmî Gazete*, 6.1.1980, Sayı: 16861). ([http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanun\\_tbmm\\_c063/kanuntbmmc063/kanuntbmmc06302257.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanun_tbmm_c063/kanuntbmmc063/kanuntbmmc06302257.pdf))

#### **d. Avrupa Konseyinde Düzensiz Göçmenlerin İnsan Haklarına İlişkin Yeni Yaklaşım**

Avrupa Konseyinin yasal olarak bağlayıcılık taşıyan enstrümanlarının ağırlıklı olarak düzenli göçmenlerin haklarını tanımlaması ve düzensiz göçmenlere ilişkin olarak son derece sınırlı haklar içermesi; ayrıca düzensiz göçmenlerin insan haklarını tanıyan BM Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Üyelerinin Haklarının Korunması için Uluslararası Sözleşmesinin, Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin çoğunluğunca onaylanmamış olması, üye ülkelerde düzensiz göçmenlere ilişkin olarak hak temelli bir göç yönetiminin dayanaklarının zayıf olmasına yol açmıştır.

Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi, düzensiz göçmenlerin insan haklarından yoksun bırakılmasına yol açabilecek olan bu çelişkili yaklaşımın yarattığı belirsizliği gidermek amacıyla, Konsey üyesi ülkelerde düzensiz göçmenlerin “asgari” haklarını tanımlamak yoluna gitmiştir. Bu bağlamda ilk iş olarak Parlamenterler Meclisi Göç, Mülteciler ve Nüfus Komitesi “Düzensiz Göçmenlerin İnsan Hakları” başlığını taşıyan bir Rapor hazırlamıştır<sup>23</sup>.

Parlamenterler Meclisi, bu Raporda önerilen taslakları temel alarak, 27 Haziran 2006 Tarihindeki 18. Oturumunda “Düzensiz göçmenlerin insan hakları” başlığını taşıyan bir Karar<sup>24</sup> ve bir Tavsiye<sup>25</sup> benimsemiştir. Parlamenterler Meclisi Kararında, düzensiz göçmenlerin yararlanması gereken “asgari” hakları listeleme yoluna gitmiştir. Düzensiz göçmenlerin haklarını “asgari” bir listeye bağlamak, sayıları giderek artan düzensiz göçmenleri sınırları dışında tutmak ve ülkeye girmeleri durumunda da iadelerini sağlamak isteyen ülkelerin politikaları ile temel insan haklarını uzlaştırmak için benimsenmiş bir orta yoldur denilebilir. O tarihte BM’in Bütün Göçmen İşçilerin ve Ailelerinin Korunmasına dair Uluslararası Sözleşmesini imzalamış olan Avrupa Konseyi üyelerinin sayısının Azerbaycan, Bosna Hersek ve Türkiye olmak üzere yalnızca üç olduğunu da burada belirtmek gerekir. Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisinin uluslararası insan hakları belgelelerinden seçerek düzensiz göçmenler için listelediği asgari insan hakları arasında, sendika kurma ve diledikleri sendikalara katılma hakkı da bulunmaktadır. Kararda “yabancıların siyasi faaliyetleri üzerine bazı kısıtlamalar konulabilecekken, toplanma, örgütlenme ve ifade özgürlüklerine getirilecek sınırlandırmanın makul ölçüde gerekli olanın ötesine geçemeyeceği” ve düzensiz

<sup>23</sup> Doc. 10924, 4 May 2006, *Report, Human Rights of Irregular Migrants*, Committee on Migration, Refugees and Population, rapporteur: Mr van Thijn *Text adopted by the Assembly on 27 June 2006 (18th Sitting).* (<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=11204&Language=EN>)

<sup>24</sup> Parliamentary Assembly Council of Europe, *Human rights of irregular migrants*, Resolution No 1509 (2006), (<http://assembly.coe.int/http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=17456&lang=EN>)

<sup>25</sup> Parliamentary Assembly Council of Europe, *Human rights of irregular migrants*, Recommendation No 1755(2006) (<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta06/eREC1755.htm>)

göçmen işçilerin “adil ücretler, makul çalışma koşulları, iş kazaları durumunda tazminat, haklarını korumak için yargıya ulaşma ve ayrıca sendika kurma ve sendikalara katılma” hakları olduğu açıklıkla ifade edilmiştir. Parlamenterler Meclisinin Tavsiyesinde ise düzensiz göçmenlerin haklarını koruyan bir yasal enstrümanın, Konseye üye ülkelerce benimsenmesinin güç olduğunun altı çizilerek, Bakanlar Kuruluna, Parlamenterler Meclisinin benimsediği Karar çerçevesinde düzensiz göçmenlerin asgari insan haklarını listeleyen bir karar veya yol gösterici ilkeler benimsemesi önerilmiştir. Ayrıca Göç Avrupa Komitesinin, üye devletlerin BM Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Üyelerinin Haklarının Korunması için Uluslararası Sözleşmesini neden onaylamadıklarının ele alınacağı bir yuvarlak masa toplantısı düzenlenmesi ve insan hakları belgelerinin özellikle de Avrupa Sosyal Şartının düzensiz göçmelerin insan haklarını güçlendirecek bir yaklaşımla yeniden ele alınmasının gerekip gerekmediğinin tespiti önerilmiştir. Avrupa Bakanlar Komitesi, henüz Parlamenterler Meclisinin önerdiği doğrultuda bir Bakanlar Komitesi Kararı veya yol gösterici ilkeler benimsemiş değildir.

#### **IV. TÜRKİYE’DE GÖÇMEN İŞÇİLERİN SENDİKAL HAKLARI**

##### **1. Türkiye’de Göçmen İşçilerin Sendikal Haklarına İlişkin**

##### **Anayasal ve Yasal Düzenlemeler**

Türkiye’de göçmen işçiler, Anayasal ve yasal olarak, sendikal örgütlenme ve sendikal faaliyette bulunma haklarına sahiptir. Anayasanın 51. Maddesine göre tüm çalışanların sendika kurma hakkı vardır. Türkiye, temel insan haklarından olan sendikal hakları tüm insanlar için güvenceye alan Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesini, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesini, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesini, BM Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Üyelerinin Haklarının Korunması için Uluslararası Sözleşmesini, Göçmen İşçilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Avrupa Sözleşmesini usulüne uygun olarak onaylamıştır. Anayasanın 90. Maddesine göre ise “usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır”.

2821 sayılı eski Sendikalar Kanununa göre yabancıların sendikalara üye olmasının önünde bir engel bulunmamakta, yalnızca sendika kuruculuğu için Türk vatandaşı olmak şartı aranmaktaydı. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB), 2821 sayılı Kanun hükümlerine göre göçmen işçilerin sendikal haklarını şöyle yorumlamaktaydı:

“Çalışma iznine sahip ve Sendikalar Kanunu kapsamında işçi sayılan bir işte çalışan yabancıların çalıştıkları işkolunda kurulmuş bir sendikaya üye olmaları, dayanışma aidatı ödemeleri, TİS’ten yararlanmaları mümkündür. 2821 sayılı Sendikalar Kanunu yalnız sendika kuruculuğu için

Türk vatandaşı olmak şartını aramaktadır. Bunun dışında, çalışma iznine sahip ve Sendikalar Kanunu kapsamında işçi sayılan bir işte bağımlı olarak çalışan yabancıların çalıştıkları işkolunda kurulmuş bir sendikaya üye olmalarını engelleyici bir hüküm bulunmamaktadır. Çalışma iznine sahip yabancılar sendikal haklardan da yararlanabileceklerdir. 2821 ve 2822 sayılı kanunların yanı sıra 4817 sayılı kanunun düzenlemelerine ve yasaklayıcı hükümlerine uymak şartıyla bu çerçevede, toplu iş sözleşmesine taraf işçi sendikasının üyesi olmaları veya dayanışma aidatı ödemeleri halinde toplu iş sözleşmesi hükümlerinden de yararlanabileceklerdir. Yabancı uyruklu çalışanın çalışma izninin süreli veya süresiz olması bu haklardan yararlanma bakımından farklılık arz etmez. İş saatleri dışında veya işverenin rızası ile iş saatleri içinde, işçi sendika veya konfederasyonlarının faaliyetlerine katılmaları ikinci bir çalışma sayılmaz. Bu nedenle, belirli bir işyeri, işletme, meslek, mülki veya coğrafi alanla sınırlandırılması mümkün olan süreli çalışma izninin bu nedenle iptali sonucu doğmaz. Bu çalışma izniyle çalışma izninde yer alan işyeri veya işletme dışında gerçekleştirilen sendika veya konfederasyon faaliyetlerine katılması mümkündür.”<sup>26</sup>

ÇSGB’nın bu tespitleri 18.10.2012 tarihinde benimsenen 6356 sayılı yeni Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu açısından da bir değişiklik geçerklidir. Yeni Kanunda, 2821 sayılı Kanunda sendika kurucusu olmak için gereken Türk vatandaşı olmak ve Türkçe okur yazar olmak şartları ILO’nun 87 sayılı Sözleşmesine uyum sağlamak gerekçesi ile kaldırılmıştır (Madde 6). Böylece Anayasaya ve Türkiye’nin onaylamış olduğu uluslararası sözleşmelere uygun olarak, göçmen işçilerin sendikal haklarını engelleyen herhangi bir hükme Kanunda yer verilmemiştir.

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Yasasına göre sendikaya üyelik, Bakanlıkça sağlanacak elektronik başvuru sistemine e-Devlet kapısı üzerinden üyelik başvurusunda bulunulması ve sendika tüzüğünde belirlenen yetkili organın kabulü ile kazanılacaktır (Madde 17/5). Üyelik başvurusu, sendika tarafından otuz gün içinde reddedilmediği takdirde üyelik talebi kabul edilmiş sayılacaktır. Bu yeni başvuru sisteminin kayıtsız işçilerin örgütlenmesinin önüne çıkarılan fiili bir engel olan sigorta kaydının bulunmaması gerekçesini ortadan kaldıracak biçimde düzenlenmesi gerekir. Yerli kayıtsız işçilerin e-devlet üzerinden üyelik başvurusu durumunda, ÇSGB’nin, daha önce yaptığı gibi kayıtsız işçilerin sendika üyelik başvurularını sigorta kayıtları olmadığı gerekçesi ile işleme koymamak yerine, sigortası olmayan işçilerin sendika üyeliğini kabul etmek ve işverenleri hakkında işlem yapmak yolunu seçmesi, gerek sendikal hak ve özgürlüklerin hayat

<sup>26</sup> ÇSGB, 4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hk. Kanun ve Uygulaması, [http://www.google.com.tr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CEIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.csgb.gov.tr%2FcsqbPortal%2FShowProperty%2FWLP%2520Repository%2Fitkb%2Fdosyalar%2Fiscisveren%2Fisci%2Fyabanci&ei=J3a0UZvuLY3APMD5gOAP&usg=AFQjCNF1r5HgVAvAS3rcpybcg\\_x3pwS84g&sig2=9VGvMB-DCN8XpV7xt-VaqQ&bvm=bv.47534661,d.ZWU](http://www.google.com.tr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CEIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.csgb.gov.tr%2FcsqbPortal%2FShowProperty%2FWLP%2520Repository%2Fitkb%2Fdosyalar%2Fiscisveren%2Fisci%2Fyabanci&ei=J3a0UZvuLY3APMD5gOAP&usg=AFQjCNF1r5HgVAvAS3rcpybcg_x3pwS84g&sig2=9VGvMB-DCN8XpV7xt-VaqQ&bvm=bv.47534661,d.ZWU)

geçirilmesi gerekse kayıtdışının önlenmesi açısından son derece önemlidir. Aynı yaklaşımın düzensiz göçmen işçiler için de geçerli olması gerektiği savunulabilir. Bu yaklaşımla düzensiz göçmenlerin sendikal haklarını da kapsayan uluslararası sözleşmeleri onaylamış olan Türkiye'nin, e-devlet üzerinden sendikalara üyelik uygulamasını, yalnızca düzenli göçmen işçilerle sınırlı tutması halinde, anayasal ve yasal düzeyde kabul etmiş olduğu bir temel insan hakkını idari bir uygulama ile engellemiş duruma düşeceği söylenebilir.

## 2. Türkiye’de Göçmen Ev İşçilerinin Sendikal Hakları

Türkiye’de çalışma izni sahibi olarak çalışan göçmen işçilerin sayısı 2012 yılı itibariyle toplam 28 426’dır. Bu sayının %31’i yani 8879 kişi ev hizmetlerinde çalışmaktadır (Toksöz, Erdoğan ve Kaşka, 2013: 41). Türkiye’deki düzensiz göçmen işçi sayısı hakkında bir tahminde bulunmak zordur. Bu işçilerin de önemli bir bölümü bakım ve ev hizmetlerinde çalışan kadın göçmen işçilerdir. 4857 sayılı İş Kanununun 4. Maddesine göre, yerli veya göçmen, ev hizmetlerinde çalışanlar kanun kapsamı dışında bırakılmıştır. İş Kanunlarının kapsamı dışında kalan işlere ve niteliği itibariyle 30 işgününden az süren süreksiz işlere ise Borçlar Kanunu’nun iş sözleşmesine ilişkin hükümleri ve genel hükümleri uygulanmaktadır. Bu açıdan Türkiye’de ev hizmetlerine ve ev hizmetlilerine uygulanan kanun eski ve yeni versiyonları ile Borçlar Kanunudur.<sup>27</sup> Borçlar Kanunu kapsamında olmaları yerli veya göçmen ev işçilerinin gerek sigortalılıkları gerekse sendikalaşmaları açısından bir engel teşkil etmemektedir. Ancak 2821 sayılı Sendikalar Kanununun geçerli olduğu yıllarda, yerli veya göçmen ev işçilerinin sendikal hakları, uygulamada, ev işçiliğinin işkolları tüzüğünde yer alan bir ekonomik faaliyet kolu olmadığı gerekçesi ile engellenme yoluna gidilmiştir<sup>28</sup>. 6356 sayılı yeni Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununa uygun olarak çıkarılan yeni İşkolları Yönetmeliğinde bu eksiklik giderilmiş ve işkolları kapsamındaki faaliyetler NACE Rev. 2 Altılı Ekonomik Faaliyet Sınıflamasına göre belirlenirken, ev işçilerinin ekonomik faaliyet kolunu ifade eden “NACE Rev. 2 Bölüm T 97.00 Ev işçilerinin işverenleri olarak hane halklarının faaliyetleri”ne, 10 numaralı Ticaret, Büro Eğitim ve Güzel Sanatlar işkolu başlığı altında yer verilmiştir.

<sup>27</sup> 22 Nisan 1926 tarihli 818 sayılı eski Borçlar Kanununun “Hizmet Akdi” ne ilişkin hükümleri ve 11 Ocak 2011 tarihli 6098 sayılı yeni Borçlar Kanununun “Genel Hizmet Sözleşmesi”ne ilişkin hükümleri ev işçileri açısından da geçerlidir.

<sup>28</sup> Ev İşçileri Dayanışma Sendikası (EVİD-SEN) 15.6.2011 tarihinde İstanbul’da kurulmuştur. İstanbul Valiliği sendikanın faaliyetinin durdurulması için 19.09.2011 tarihinde Bakırköy Nöbetçi İş Mahkemesi Hakimliğine başvurmuştur. Bakırköy 3. İş Mahkemesi dosya üzerinden yaptığı inceleme sonucunda “sendikaların işkolu esasına göre kurulabileceğini, işkollarının 2821 sayılı yasanın 60. Maddesinde sınırlı olarak sayıldığını, ev işlerinin bu maddede iş kolu olarak sayılmadığını ev işlerine dayalı sendika kurulmasının asli eksiklik olduğunu, bu durumda kurucuların dinlenilmesine ... gerek olmadığını” belirterek, 2821 sayılı yasanın 54/1 maddesi uyarınca Valiliğin talebini ve davayı kabul etmiş ve 22.09.2011 tarihinde EVİD-SEN’in faaliyetlerinin durdurulmasına karar vermiştir.

Böylece yerli veya göçmen ev işçileri Ticaret, Büro, Eğitim ve Güzel Sanatlar işkolunda örgütlenecek işçiler arasına dahil edilmiştir. Düzensiz göçmen ev işçilerinin sendikal hakları açısından bakıldığında ise, 6356 sayılı yasanın tanıdığı sendikal hakların, kayıtsız yerli ev işçileri için olduğu gibi düzensiz göçmen ev işçileri için de anayasal ve yasal bir hak olduğu söylenebilir.

## **SONUÇ**

Bu çalışmada göçmen işçilerin sendikal haklarına ilişkin uluslararası ve ulusal düzenlemeler ele alınmıştır. Göçmen işçilerin sendikal haklarını temel bir insan hakkı olarak düzenleyen uluslararası ve bölgesel enstrümanlarda, düzenli göçmenlerin sendikal hakları tanınırken, düzensiz göçmenlerin sendikal haklarının, bu haklar temel insan haklarından olmalarına karşın, yeterli ölçüde ve açıklıkta kapsamadığı görülmektedir.

Devletlerin, göçmen işçilerin haklarına ilişkin uluslararası bağlayıcı belgeleri kabul etme ya da bu belgeleri onaylama konusundaki isteksizlikleri karşısında, uluslararası kuruluşların bağlayıcı olmayan yol gösterici çalışmaları ön plana çıkmaktadır. Güvencesizler merdiveninin en alt basamağında yer alan düzensiz göçmen işçiler, insan hakları rejiminin devletlerin egemenliğine ve vatandaşlık sınırlarına çarptığı alacakaranlık bir bölgede bulunmaktadır. Bu anlamda, “hakkı olmaya hakkı olmayan” bir konumdadırlar.

Kuşkusuz göçmen işçilerin sendikal haklarının yasal boyutundan daha önemli olan, bu hakların hayata geçirilmesidir. Bu bağlamda, göçmen işçilerin sendikal haklarına yönelik olarak bu ilkelerin hayata geçirilmesinde “aracılık” rolünün, hükümetlerden çok sendikalara ve göçmen kuruluşları ile göçmen ağlarına dayanan sosyal hareketlere düştüğü söylenebilir. Gelişmiş ülke sendikalarının tarihsel olarak, göçmen işçilere karşı “iş korumacılığı” temelinde sınırlayıcı yaklaşımlar geliştirdiği bilinmektedir (Erdoğan, 2006). Güncel tartışmalarda ise, emek hareketinin göçmenlere karşı daha kapsayıcı olduğu ve yeni örgütlenme modellerinin ortaya çıktığı görülmektedir. Düzensiz göçmenlerin örgütlenmelerine ilişkin örnekler de giderek artmaktadır (Milkman, 2000; Penninx/ Roosblad, 2000; Lüthje/Scherrer, 2001; Ford, 2004). Ancak belirtmek gerekir ki göçmen işçilerin özellikle de düzensiz göçmenlerin sendikalaşması hala sendikal hareketlerin en zayıf olduğu alanlar arasındadır.

Türkiye’de ise göçmen işçiler konusu, henüz sendikaların politika ve örgütlenme gündemine girmemiştir. İşçi sendikalarının dışsal ve içsel faktörlere bağlı olarak üye ve güç kaybı yaşamaları, onların, politika ve örgütlenme seçeneklerini de daraltmıştır. Sendikalar, düzenli göçmenleri sendikaya ihtiyacı olan bir kesim olarak görmedikleri gibi düzensiz göçmenleri de genel kayıtdışı sorununun bir parçası olarak algılamaktadır. Özel sektördeki taşeronlaşma ve hızlı sendikasızlaşma süreci, düzensiz göçmenlerin örgütlenmesinin bir sorun olarak akla bile getirilememesine yol açmaktadır. 2008 yılının sonunda yaptığımız bir alan araştırmasının sonuçları (Gökbayrak ve Erdoğan, 2010) Türkiye’de düzensiz göç karşısındaki sendikal tavrılara ilişkin önemli bulgular sağlamıştır. TÜRK-İŞ, DISK ve HAK-İŞ ve bu Konfederas-

yonlara bağlı gıda, dokuma, deri, inşaat, konaklama ve eğlence yerleri, genel işler ve gemi işkollarındaki 23 sendika yöneticisiyle yapılan mülakatlarla sağlanan niteliksel verilerin analizi, göçmen işçilerin korunması, örgütlenmesi ve göç politikalarının belirlenmesi süreçlerinin aktörleri olması gereken sendikaların, bu alanlarda etkin bir rol oynamadığını göstermiştir. 2012 yılında, Ankara ve İstanbul’da dokuma, deri, konaklama ve eğlence yerleri, genel işler ve kara taşımacılığı işkollarında 9 sendika yöneticisi ile yaptığımız mülakatlarla sağlanan niteliksel verilerin analizine dayanan bir başka alan araştırmamızın sonuçları da, Türkiye’ye emek göçünde artış ve çeşitlenme olmasına karşın, sendikaların emek göçü konusundaki yaklaşım ve konumlarında bir değişim olmadığını göstermektedir (Toksöz vd., 2013). Bu araştırmada varılan sonuçlar şöyle özetlenebilir: “Türkiye’de sendikaların göçmen işçileri örgütlemek ve onlarla dayanışma içinde olmak yönünde, sendika düzeyinde tekil veya konfederasyon düzeyinde çoğul eylemliliklerinin söz konusu olmadığı söylenebilir. Ayrıca sendikacılar, emek göçü ve düzensiz göç konusunda, gözlemlerine ve işkollarındaki olgulara dayanarak bilgi sahibi olsalar da, sendikaların göçmenlere yönelik ulusal/bölgesel/uluslararası politikaların belirlenmesini etkileyecek bir faaliyetleri de mevcut değildir. Ancak bazı durumlarda göçmen istihdamına ilişkin kuralların uygulanması ya da kayıtdışı ile mücadele faaliyetleri bağlamında düzensiz göçmen istihdamının önlenmesi amacıyla denetimin harekete geçirilmesi için yetkililere başvurdukları görülmektedir. Göç yönetiminde genel eğilimleri, yerli işgücünün vasıf yetersizliği veya diğer nedenlerle dolduramadığı işlerde, düzenli göç kanallarının açılması, düzensiz göçün engellenmesi, düzensiz göçmenlerin insan ve çalışma haklarına saygı gösterilerek emek istismarına son verilmesi, sendikalaşmanın önünün açılarak kayıtdışı yerli veya yabancı işçi istihdamının sendikalar vasıtasıyla denetiminin sağlanmasıdır” (Toksöz vd. 2013: 133).

Sonuç olarak: Sendikalaşma hakkı, yerli işçiler için olduğu gibi göçmen işçiler için de temel bir insan hakkıdır. Göçmen işçilerin sendikalar tarafından temsil edilmeleri, onların uluslararası belgelerde tanınan temel haklarının güvence altına alınmasına ve çalışma koşullarının iyileştirilmesine büyük katkı sağlayacaktır. Çoğu ülkedeki ulusal mevzuat ve uygulama, göçmen işçilerin sendikal haklarını, ülke vatandaşları ile eşdeğer düzeyde tanımak şeklindedir. Ancak göçmen işçilerin sendikal haklarına vatandaşlık temelinde önemli kısıtlamalar koyan ülkeler de mevcuttur. Çoğu ülke, sendikal hakları ikamet ve çalışma iznine bağlı kılmaktadır. İspanya’da ise Anayasa Mahkemesi, sendika üyeliğini yasal ikamet koşuluna bağlayan maddeyi, ayrımcı olduğu gerekçesiyle iptal ederek düzensiz göçmenlerin önündeki sendikal yasağı kaldırmıştır<sup>29</sup>. Düzenli düzensiz göçmen yığınlarının sayısının 200 milyona yaklaştığı dünyamızda, tüm göçmenlerin sendikal haklarının tanınması, göç yönetiminde hak temelli bir yaklaşımın ayrılmaz bir parçası olacaktır.

<sup>29</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_174846.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_174846.pdf)

## KAYNAKÇA

- Agtas Berber, Ö. (2007) *Why not Organising? Trade Unions and Precarious Migrant Workers in Germany, South Korea and Spain*, (Master Thesis submitted to Global Labour University) Berlin.
- Arendt, H. (1994) *The Origins of Totalitarianism*, New York: Harcourt Books.
- Betts, A. (Ed.) (2011) *Global Migration Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Biocchi, L. ve LeVoy, M. (2007) *Undocumented Migrants have Rights! An Overview of the International Human Rights Framework*, Brussels: PICUM (Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, Research Article).
- Bosniak, L. S. (1991) Human rights, state sovereignty and the protection of undocumented migrants under the international migrant workers convention, *International Migration Review*, 25(4).
- Castles, S. (2011) "Migration, Crisis, and The Global Labour Market", *Globalizations*, 8(3).
- Castles, S. ve Miller, M.J. (2003) *The Age of Migration*, UK: Palgrave Mac Millan, 3<sup>th</sup> Edition.
- Chimienti, M. (2011) "Mobilization of Irregular Migrants in Europe: A Comparative Analysis", *Ethnic and Racial Studies*, 34(8).
- Cholewinski, R. (2000) EU Acquis on irregular migration: Reinforcing security at the expense of rights, *European Journal of Migration & Law*, (2).
- Cholewinski, R. (2013) *International Standards and Processes for the Protection of Migrant Rights*, The Encyclopedia of Global Human Migration.
- Costello, C. (2012) Human rights and the elusive universal subject: Immigration detention under international human rights and EU law, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 19 (1).
- Cummins, M. ve Rodriguez, F. (2009) *Is There a Numbers vs. Rights Trade-off in Immigration Policy? What the Data Say*, UNDP, Human Development Research Paper.  
([http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP\\_2009\\_21.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP_2009_21.pdf))
- De Haas, H. (2008) *Irregular Migration from West Africa to the Magreph and the European Union*, Geneva: IOM.
- Erder, S. (2007) "'Yabancısız' Kurgulanan Ülkenin 'Yabancıları'" içinde, *Türkiye'de Yabancı İşçiler* (Derl.: A. Arı), İstanbul: Derin Yayınları.
- Erdoğan, S. (2008) *Hizmet Ticaretinde Gerçek Kişilerin Hareketi*, Ankara: İmaj Yayınevi,
- Erdoğan, S. (2006) *Küreselleşme Sürecinde Uluslararası Sendikacılık*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Gallagher, A. (2001) Human rights and the new UN protocols on trafficking and migrant smuggling: A preliminary analysis, *Human Rights Quarterly*, 23(4).
- Gencianos, G. (2005), *GATS Mode 4: Critical Observations from the Gender and Rights-based Perspective*, Presentation made at the Forum on "Human Rights and the WTO: Examining the Impacts" (<http://www.unitarny.org/mm/File/Gencianos%20GATS%20Mode%204.pdf>)
- Gibney, M. J. (2000) *Outside the Protection of the Law: The Situation of Irregular Migrants in Europe*. Oxford: Refugees Studies Centre (RSC).
- Gökbayrak, Ş. ve Erdoğan, S. (2010) "Irregular Migration and Trade Union Responses: The Case of Turkey", *'Is, Guc' Industrial Relations and Human Resources Journal*, April, 12(2).

- Hollifield, J. F. (2004) "The Emerging Migration State". *International Migration Review*, 38(3).
- ILO (2004) *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy*, International Labour Conference, 92nd Session, Report VI, Geneva: ILO (<http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/rep-vi.pdf>)
- ILO (2005) *Labour Migration Policy and Management-Training Modules*, Bangkok: ILO.
- ILO (2006) *Multilateral Framework on Labour Migration, Non-binding Principles and Guidelines for a Rights-based Approach to Labour Migration*, Geneva: ILO.
- ILO (2010) *International labour migration. A rights-based approach*, Geneva: ILO.
- International Trade Union Confederation (ITUC) (2010) *Resolution On Migrant Workers, International Trade Union Confederation 2nd World Congress, Vancouver, 21 - 25 June* (<http://www.ituc-csi.org/resolution-on-migrant-workers.html?lan:1.g=en>)
- İçduygu, A. (2004) *Türkiye’de Kaçak Göç*, İstanbul: İTO Yayınları.
- Kirişçi, K. (2007) "Turkey: A Country of Transition from Emigration to Immigration", *Mediterranean Politics* 12(1).
- Krause, M. (2008) "Undocumented migrants: An Arendtian perspective", *European Journal of Political Theory*, 7(3).
- Kuptsch, C. ve Martin, P. (2011) "Low Skilled Labour Migration", Betts, A. (Ed.) *Global Migration Governance* içinde, Oxford: Oxford University Press.
- Lordoğlu, K. (2010) "Türkiye’deki Çalışma Hayatının Bir Parçası Olarak Yabancı Çalışanlar", *Türkiye’ye Uluslararası Göç Toplumsal Koşullar Bireysel Yaşamlar* içinde (Derl.: B. Pusch ve T. Wilkoszewski), İstanbul: Kitap Yayınları.
- Lyon, B. (2013) "International Human Rights Norms on Migrants", *The Encyclopedia of Global Human Migration*.
- Martin, P., Abella, M. ve Kuptsch, C. (2006) *Managing Labor Migration in the Twenty-first Century*, New Haven and London : Yale University Press.
- Merlino, M. ve Parkin, J. (2011), *Fundamental and Human Rights Framework: Protecting Irregular Migrants in the EU*, CEPS Report. ([http://migration.etuc.org/en/docs\\_en/3%20Fundamental%20and%20Human%20Rights%20Framework\\_%20Protecting%20Irregular%20Migrants%20in%20the%20EU.pdf](http://migration.etuc.org/en/docs_en/3%20Fundamental%20and%20Human%20Rights%20Framework_%20Protecting%20Irregular%20Migrants%20in%20the%20EU.pdf))
- Munck, R. (2008) "Globalisation, Governance and Migration: An Introduction" *Third World Quarterly*, (29) 7.
- Munck, R. (2011), "Beyond North and South: Migration, Informalization, and Trade Union Revitalization", *Working USA*, (14) 1.
- Munck, R. (Ed.) (2009), *Globalization and Migration: New Issues*, New Politics, UK: Routledge.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2005) *The International Convention on Migrant Workers and its Committee Fact Sheet No. 24* (rev.1) (<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet24rev.1en.pdf>)
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2012) *International Migration Outlook 2012*, OECD Publishing ([http://dx.doi.org/10.1787/migr\\_outlook-2012-en](http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2012-en))
- Rojo, C. (2011) *Ensuring fair wages and working conditions for undocumented migrant workers in Europe: Are fair trade strategies the answer?*, ETUC Project,

- ([http://migration.etuc.org/en/docs\\_en/5%20Ensuring%20fair%20wages%20and%20working%20conditions%20for%20undocumented%20migrant%20workers.pdf](http://migration.etuc.org/en/docs_en/5%20Ensuring%20fair%20wages%20and%20working%20conditions%20for%20undocumented%20migrant%20workers.pdf))
- Standing, G. (2011) *The Precariat, The New Dangerous Class*, London: Bloombury Academic.
- Taran, P. A. (2000) Human Rights of Migrants: Challenges of the New Decade. *International Migration*, (38).
- Toksöz, G. (2008) “Enformel İşgücü Piyasaları ve Göçmen İşçilere Talep: Karşılaştırmalı Perspektiften Türkiye’nin Durumu”, *Türkiye İşçi Sınıfı ve Emek Hareketi Küreselleşiyor mu?* içinde İstanbul.
- Toksöz, G., Erdoğan, S. ve Kaşka, S. (2013) *Türkiye’ye Düzensiz Emek Göçü ve Göçmenlerin İşgücü Piyasasındaki Durumları*, Ankara: Uluslararası Göç Örgütü (IOM).
- Valenti, S. (2008) *Protecting the human rights of irregular migrant workers: the role of national human rights structure*, 17-19 June, 2008, Padua (Italy) Workshop debriefing paper ([http://www.coe.int/t/democracy/migration/Source/migration/proceedings\\_Padua\\_June2008.pdf](http://www.coe.int/t/democracy/migration/Source/migration/proceedings_Padua_June2008.pdf))
- Varsanyi, M.W. (2006) Interrogating “urban citizenship” vis-à-vis undocumented migration. *Citizenship Studies*, (10).
- Wickramasekara, P. (2008) Globalisation, international labour migration and the rights of migrant workers. *Third World Quarterly*, 29(7).

# TÜRKİYE’DE SENDİKA İÇİ DEMOKRASİ YA DA BİR İMKÂNSIZIN ARAYIŞI MI?

**Derya Demirdizen**  
*Kocaeli Üniversitesi*

**Kuvvet Lordoğlu**  
*Kocaeli Üniversitesi*

**Özet:** Demokrasinin henüz bütün kurumlarıyla yerleşemediği toplumlarda sendika içi demokrasi konusu sorunlu bir alan olmuştur. Nitekim birçok yazı ve araştırmada sendika içi demokrasinin yeterince işlenmediği özellikle vurgulanan konular arasında yer almıştır. Ancak, Türkiye’deki sendikal hareketin içinde bulunduğu çeşitli zafiyetlerden dolayı bu konu sendikaların önceliği haline gelmemiştir. Bu sorun sendikal camianın kendi içinden bakışlarla dile getirilmekle birlikte konuya ilişkin nesnel bilgiler üretecek daha fazla araştırmalara ihtiyaç duyulduğu açıktır. Bu ihtiyaç doğrultusunda araştırmamız, Türkiye’de faaliyet gösteren işçi sendikalarında; seçilme süreci ve denetimi, karar almaya katılım ve kararlara itiraz gibi sendikalardaki demokratik işleyişi incelemeyi hedeflemiştir. Bu çerçevede planlanmış olan çalışma; sendika yöneticileri, üyeler ve uzmanlarla yapılan görüşmelerle yürütülmüştür. Sonuç olarak, sendikal işleyişte sendika içi demokrasinin ihlal edildiği konusunda bazı bulgulara ulaşılmıştır.

**Anahtar sözcükler:** sendika içi demokrasi, işçi sendikaları ve demokrasi, sendikal demokrasi.

**Abstract:** Union democracy is a complicated issue in societies that do not have a well-developed democratic infrastructure. While there has been some research on this subject, it has not been a priority for some unions due to the considerable legal challenges they face in operating in countries like Turkey. This democratic deficit has been debated within unions but could benefit from additional empirical research. We aimed to assess the state of union democracy in unions in Turkey by examining election and inspection processes, participation in decision-making, and opposition to union leadership. We conducted our research through in-depth interviews with union leaders, members and specialists. As a result, we identified several deficiencies in union democracy in the unions we studied.

**Keywords:** Internal trade union democracy, democracy and the labour unions, trade union democracy.

## GİRİŞ

Demokrasi Antik Yunan’da halk iktidarı anlamına gelen kelimelerin birleşiminden oluşmuş ve günümüze kadar aynı anlamı ile devam etmiştir. De-

mokrası ile bir kişinin veya bir hanedanın, erki elinde bulundurmasının tamamen dışında bir kavramdan söz edildiği anlaşılmaktadır. Buna rağmen bu iktidarın nasıl kurulduğu, kimlerin bu iktidara sahip olduğu ya da düşünüldüğü gibi çoğunluğun azınlık üzerindeki erkini mi sağlamak olduğu konusunda ciddi tartışmaların yürütüldüğü bir kavram olarak demokrasinin, günümüzde anlaşılan karşılığıyla felsefesi arasında ciddi farklılıklar bulunmaktadır.

Demokrasi ile toplumsal kurumlar arasındaki ilişkilerin gelişimi ve günümüzde aldığı biçimlerse, tartışmaya değer önemli bir alan oluşturmaktadır. Örneğin, “Demokrasi” ve “sendikalar” arasındaki ilişkinin yüzyıllar ötesine kadar uzandığı bilinmektedir. Endüstri Devrimi sonrasında ücretlilerin içinde bulundukları kötü çalışma ve yaşama koşullarının düzeltilmesi için verdiği mücadeleler; bu hakların sağlanmasının yanı sıra, bu toplumlarda demokrasinin gelişmesi yönünde de önemli etkiler yaratmıştır. Diğer taraftan da bu toplumlarda demokrasinin gelişmesi, sendikal hakların gelişimini kolaylaştıran bir zemin oluşturmıştır. Sonuç olarak, bu süreç içerisinde sendikalar batı demokrasisinin temel kurumlarından biri haline gelmiş ve bunu günümüze kadar sürdürmüşlerdir. Bu durumda, sendikaların kendi işleyişlerinin de demokratik ilkelere uygunluk taşıması beklenmektedir. Oysa gelişimleri demokrasiye koşut olan sendikaların işleyişlerinde demokratik ilkelere uygunluk taşımaları hususu problemli bir alan oluşturmuş ve çeşitli tartışmalara konu olmuştur. Demokrasinin henüz bütün kurumlarıyla yerleşiklik kazanmadığı azgelişmiş ülkelerde ve Türkiye’de ise sendika içi demokrasi konusu daha da sorunlu bir alan olmuştur. Nitekim birçok yazı ve araştırmada sendika içi demokrasinin zayıflığı, özellikle vurgulanan konular arasında yer almıştır (Makal, 2004; Lordoğlu, 2004; Beşeli, 2006; Çelik, 2007; Özveri, 2006; Koç, 2006).

Sendika içi demokrasiye ilişkin bu eleştiriler, daha çok sendikal camianın kendi içinden bakışlarla ortaya konan gözlem ve düşüncelere dayanmaktadır. Ancak, sendika içi demokrasi konusunda daha kapsamlı ve nesnel değerlendirmeler yapmaya olanak sağlayacak bilgileri üretecek araştırmalara ihtiyaç duyulduğu tahmin edilmektedir. Bu ihtiyaç bağlamında yapılan araştırma, Türkiye’de sendika içi demokrasi konusunu nesnel bir alan araştırması zemininde bir ön çalışma yaparak ortaya koymayı hedeflemektedir. Bu hedefe yönelik olarak araştırmada genel olarak, işçi sendikalarındaki yönetimlerin nasıl seçildiği, sendika içi muhalefetin etkin olup olmadığı, yönetim birimlerinin seçilme süreci ve denetimi, karar almaya katılım ve kararlara itiraz gibi demokrasinin işlerliğine ilişkin temel bulgular saptanmaya çalışılacaktır. Bu hedef doğrultusunda daha detaylı olarak da, sendika içi demokrasinin önemli ilkeleri olan çoğulculuk, katılımcılık ve açıklık ilkelerinin ne derece uygulandığı araştırılacaktır. Örneğin, yöneticilerin, işyeri temsilcilerinin ve delegelerin seçilmesinde tüm üyeler ne ölçüde temsil edilmektedir? Sendika yönetimlerinin aldığı kararlar ve hazırlanan raporlar sendika üyelerinin tartışabilmesine veya itiraz edilmesine açık mıdır? Ayrıca, sendika tüzükleri sendika içi demokrasi açısından yeterli düzenlemelere sahip midir? Yöneticilerin algıladığı demokrasiyle gerçek sendikal demokrasi bir-

birine ne kadar yakındır? Bu sorulara cevap aramak üzere araştırmada, bir sosyal hak olarak sendikal örgütlenme hakkını kullanan bireylerin, bu kurumlar içinde hak ve kazanımlardan eşit olarak yararlanıp yararlanmadığı sorusu üzerine odaklanılacaktır.

## I. GENEL ÇERÇEVE

### 1. Sendika İçi Demokrasi, Tartışmalar ve Dünyadan Bazı Örnekler

Sahip oldukları sosyal hakları korumak ve geliştirmek üzere sendikal yapılar etrafında örgütlenen işçiler, genel olarak verdikleri hak mücadelelerinde başarıya ulaşmak için demokratik zeminde işleyen kurumsal yapılara ihtiyaç duyarlar. Demokrasi ve sendikalar arasındaki ilişki geniş anlamda ele alınır- sa, iki boyutlu olarak önem kazanmaktadır. İlk olarak bu önem, otoriter rejimler karşısında ve/ veya demokratik çoğulculuk anlayışı zayıflatıldığında sendikaların demokrasinin ilerlemesine katkı sağlamasıyla ortaya çıkmaktadır. İkinci olarak ise, yönetilenlerin yönetenler karşısındaki hak arama mücadelelerinde ve aralarındaki tansiyonu yönetmede sendikaların oynadığı rollerle belirginleşmektedir (Wood, 2006: 1). Dolayısıyla, sendikalar ve demokrasi arasındaki ilişkinin toplumsal gelişme ve sosyal hakların korunması bakımından taşıdığı değer son derece açıktır.

Öte yandan, sendikaların kendi iç yönetimleri, karar alma ve seçim süreçleri söz konusu olduğunda ise demokratik işleyişe ilişkin bir başka boyut ortaya çıkmaktadır. Bu boyut, sendikaların demokrasiyi kendi içlerinde ne ölçüde kurumsallaştırdıklarına dairdir. Bir başka ifadeyle bu ilişki, sendikaların nasıl yönetildiğinden, seçmenlerin temsil haklarını adil bir şekilde kullanabilmelerine kadar uzanan birçok meseleyi ilgilendirmektedir. Aslında sendika içi demokrasi yalnızca bu süreçlerle sınırlı olmayıp aynı zamanda sendikaların devletten ve sermayeden bağımsız olmalarını da içeren bir kavramdır (Işıklı, 2002: 244). Sendika içi demokrasi adı verilen bu kavram, en temelde sendika üyelerinin sendikalarını yönetmeleri olarak tanımlanmaktadır (Koç, 1987: 193). Ancak günümüzde işçi sendikaları; niceliksel büyüklüğü ve homojen bir yapıda olmamaları nedeniyle, üyelerin kendi aralarında seçtikleri temsilciler yoluyla yönetilmektedir. Bu bağlamda sendika içi demokrasi; sendika üyelerinin seçim ve karar süreçlerinde oy verme, söz sahibi olma ve gerektiği zaman da yönetimi değiştirebilme gücü olarak ifade edilmektedir (Dereli, 1998: 23).

Bu tanımdan hareketle farklı olan bazı görüşler de bulunmaktadır. Bunlardan biri sendikaların kapitalist düzen içi kurumlar olması nedeniyle gerçek bir demokrasinin yaratılmasının mümkün olmadığı noktasında toplanmaktadır (Koç, 1987: 194). Sendikaların gerçek bir demokrasi yaratmaları kapitalist mekanizmalardan dolayı zaten mümkün olmamaktadır. İşçi sınıfının uzun vadeli çıkarlarının sadece sendikalı kesimin kısa vadeli çıkarları ile çelişki oluşturması nedeniyle sendika içi demokrasinin yetersiz kalacağı savunulmaktadır. Bu noktada birçok ara çözümler üretilmesinin “gerçek” demokrasi kurulması açısından bir noktadan daha öteye gidilemeyeceği düşünülmektedir (Koç, 1987: 199).

Bütün bu tartışmalara rağmen sendika içi demokrasinin sendikaların sadece düzen içi kurumlar olması ve bu nedenle kapitalist düzen değişmedikçe sendikaların demokratik yapılar haline dönüşemeyeceğini varsaymak sorunu ertelemek dışında pratik bir yarar sağlamayacaktır. Bu nedenle daha önce de belirtildiği gibi, sendika üyelerinin yönetimi değiştirebilme gücü ya da bahsedilen süreçlere katılabilme imkânı ancak demokratik bir ortamın varlığına bağlıdır. Sendikaların düzeni bütünüyle değiştirme mücadelesine katkısının siyasi partilerden farklı olduğunu görmek gerekmektedir.

Bu tartışmaların ötesinde sendika içi demokrasinin sağlanması açısından birtakım kriterlerin aranması gerekmektedir. Bu kriterler temel olarak; açıklık, çoğulculuk ve katılımcılık gibi demokrasinin evrensel ilkelerinin ne kadar içselleştirildiğiyle çok yakından ilişkilidir (Petroİ-İş, 1993). Bu ilkelerin genel çerçevesini özetlersek, ilk olarak;

**Sendikal açıklık ilkesi;** sendikal yapının, faaliyetlerin ve işleyişin tüm üyelere açık olduğunu ve gerektiğinde üyelerin denetleyebilme gücünü ifade eden bir kavramdır. Üyelerin kendi sendikalarını denetleyebilmesi ya da gerektiğinde bazı kararlara karşı tutumlar geliştirebilmesi için sendikaların aldığı kararlar, faaliyetler, tüzükler ve hazırlanan raporlar sendika üyelerine açık olmalıdır. Bu ilkenin yerine getirilebilmesi için, bütçe ve diğer faaliyet raporlarının tüm üyelerin ulaşabileceği şekilde ilan edilmesi gerekmektedir. Bunun iyi niyet çerçevesinde değil hukuki bir zeminde düzenlenmesi de şarttır (Petroİ-İş, 1993: 25-26).

**Çoğulculuk ilkesi;** ortak çıkarlar etrafında birleşmiş olan dil, din, ırk, v.b. bakımından birbirinden farklı insanların bu farklılıklarının korunması ve gözetilmesiyle ilişkilidir. Bu bağlamda çoğulculuk; farklı görüş ve düşüncedeki insanların ayırım gözetilmeksizin sendikal süreçlere katılımlarının sağlanması, görüşlerinin yansıtılması ve haklarının korunması esasına dayanmaktadır (Petroİ-İş, 1993: 21-22). Sendikalar, homojen yapılar olmadığından tüm üyelerin çıkarlarının korunması, sendika üyelerinin bu örgütlere aidiyet geliştirmeleri açısından son derece önem taşımaktadır. Ayrıca, sendika içinde değişik görüşlerin yer alması onun “zinde ve sağlıklı” olmasında da rol oynamaktadır (Özveri, 2006: 105).

**Katılımcılık ilkesi** ise; ayırım yapılmaksızın tüm sendika üyelerinin sendikal süreçlere katılabilmesine işaret etmektedir. Bu ilke sayesinde sendika üyeleri, bir sendikanın tüm işleyişinde karar alma, temsil düzeyi ve uygulama süreçlerine katılabilirler (Petroİ-İş, 1993:21-22). Katılımcılık ilkesi, sendikaların yönetimlerinin yalnızca belli gruplar tarafından yönetilmesine karşı üyelerini korumaktadır. Yoksa, tüm demokratik örgütler gibi sendikalar da Robert Michels’in işaret ettiği üzere bir süre sonra oligarşik<sup>1</sup> bir yapıya dönüşebilirler.

Demokratik ilkelerle işleyen sendika anlayışı işçi hareketi için oldukça büyük önem taşımaktadır. Bu önemi kısaca şu şekilde sıralamak mümkündür (Strauss 2000: 212-213):

<sup>1</sup> Robert Michels Oligarşinin Tunç Yasası adını verdiği kuramında tüm demokratik kurumların (siyasi parti, sendika ve sivil toplum kuruluşları gibi) belli bir süre sonra yetkilerle donatılmış güçlü bir yönetici sınıf tarafından yönetildiğini savunmaktadır (Dereli, 2008).

1. Sendikalar işçilerin yalnızca çalışma koşullarını iyileştiren değil aynı zamanda onların sesleri olan kuruluşlardır. Demokrasi sayesinde işçiler her türlü taleplerini dile getirebilirler.
2. Demokrasi özellikle yetersiz ve bozuk işleyen düzenin kökünden sökülüp atılması bakımından sendikaları daha işlevsel ve verimli hale getirir.
3. Üyeler tarafından alınan kararların (grev gibi) eyleme dökülme olasılığı her zaman daha yüksektir.
4. Üyelerin kendi sendikalarına aidiyet duymalarını sağlar.
5. Demokrasi sayesinde sendika üyeleri arasından ücretsiz (amatör) liderlerin ortaya çıkma olasılığı artar. Ücretsiz sendikacılar ise, daha güçlü sendikalar için oldukça gereklidir.

Ayrıca sendikalar, hak arama mücadelesinde temsil ettiği grupların yanı sıra üye olmayanların çıkarlarını da savunmak üzere girişimlerde bulunarak siyasal iktidarı etkileyebilmektedir (Çelik, 2010: 43). Bu hak arama eylemi ise sendikal yapıların sahip oldukları demokratik çoğulculuk anlayışının bir sonucu olmaktadır. Sendika içi demokrasinin işlevlerini bunlarla sınırlı tutmak elbette doğru değildir. Demokratik yapılar, her zaman için işçilerin sınıf mücadelesini geliştiren ve hak mücadelesine katkı sağlayan kurumlardır. Dolayısıyla, sendikal yapılarda aranması gereken en önemli niteliklerden birinin demokrasi olması gerekmektedir.

Sendika içi demokrasinin bahsedilen önemine rağmen, günümüzde dünyanın birçok yerinde zafiyet içinde olduğu bilinen bir gerçektir. Örneğin, Afrika'daki sendikal hareketi inceleyen Mihyo ve Schiphorst'ın çalışmalarında; Afrika'da çoğu ülkedeki sendikaların gücünün zayıflamasında sendika içi demokrasinin eksikliğine vurgu yapılmaktadır. Sendikal demokrasiye gereken önemin verilmemesi, sendikaların erkek egemen kurumlar olması ve siyasetçilere gereğinden fazla yakın olmaları Afrika'da sendikal hareketin gücünü zayıflatan önemli iç unsurlar olarak gösterilmiştir (Mihyo ve Schiphorst, 1999: 202).

Bir başka çalışmada ise, Pakistan sendikalarındaki demokrasi zafiyetinden bahsedildiği görülmektedir. Buradaki sendikaların örgüt yapısının tavandan tabana doğru olduğu, yöneticilerin seçimle değil kendi kendilerini atamalarıyla iktidara geldiği, demokratik ve katılımcı normlardan uzak ve hiçbir konuda hesap verme eğiliminde olmadıkları belirtilmektedir (Amjad-Ali, 1999: 101).

Pakistan'da olduğu gibi diğer Güney Asya ülkelerindeki sendikalarda da demokratik yapının eksikliği sıklıkla vurgulanmaktadır. Üstelik Güney Asya'daki sendikaların başkanlarının yalnızca avukat, doktor, sosyal hizmet uzmanlığı ve politikacı gibi mesleklerden geldiği ve siyasi iktidarlara yakın ilişkiler kurdukları ifade edilmektedir (Thomas vd, 1999: 68).

Ayrıca, Latin Amerika sendikalarında da demokratik yapının eksikliğinden bahsedilmektedir. Özellikle Venezuela'daki sendikalar, siyasal iktidarla birlikte işbirliği içinde yozlaşmış birer örnek olarak sunulmaktadır (Koonings vd, 1999: 126).

Öte yandan sendikal hareketin kökleştiği Batılı ülkelerde durumun daha farklı olduğunu belirtmek gerekir. Örneğin Lynk (2002)'in Kanada'yı ABD (Amerika Birleşik Devletleri) ve İngiltere sendikalarıyla kıyasladığı çalışmasında; Kanada'daki işçi sendikalarında, yasal düzenlemelerden ve uygulamalardan kaynaklı olarak sendika içi demokrasinin daha fazla olduğu belirtilmektedir. Buradaki sendikaların, üyelerin istek ve beklentilerini karşıladıkları ve yüksek düzeyde sendika içi demokrasi sergiledikleri ileri sürülmektedir (Lynk, 2002).

Yine Batı Avrupa sendikalarını analiz eden bir başka çalışmada ise, Batı Avrupa özellikle İskandinav sendikalarında açıklık ve çoğulculuk esasıyla yürüyen işleyişin belirgin olduğu vurgulanmaktadır. Özellikle sendika yönetimlerindeki şeffaflığın ve demokratik işleyişin altı çizilerek, sendika içi demokrasinin gelişmişliği belirtilmektedir (Galenson, 1961: 42-87).

Batılı gelişmiş ülkelerde, sendikal demokrasinin gelişmiş olmasını uzunca yıllardır sahip oldukları siyasal demokrasiyle ilişkilendirmek mümkündür (Makal, 2004). Bir başka ifadeyle, sendika içi demokrasi ile parlamenter siyasal demokrasi arasında çok yakın bir ilişki vardır. Son elli yıllık dönem içinde askeri darbelerle demokrasisi üç kez kesintiye uğrayan Türkiye'de, sendika içi demokrasi de sorunlu bir alan olmuştur. Sendika içinde demokrasinin işlemesi kendiliğinden gelişebilecek bir durum değildir. Dolayısıyla, sendika içi demokrasinin var olmasında ve sürdürülmesinde hukuksal zeminin önemi büyüktür.

## **2. Türkiye'de Hukuk Sisteminde Sendika İçi Demokrasi**

Sendikaları demokratikleştirecek önemli koşullardan biri de hukuki mevzuatın demokratik ilke ve esaslara göre oluşturulmasıdır. Bu bağlamda, Türkiye'de sendika içi demokrasinin en önemli koşulu olarak seçim ve karar alma süreçlerinin meşruiyeti yazılı mevzuata dayanmaktadır. Türkiye'de 2012'de kabul edilen 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Kanunu'ndan önceki yasal mevzuat 2821 ve 2822 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunları ile düzenlenmekteydi. Gerek 2821 sayılı gerekse 6356 sayılı Kanun gereği sendikaların tüm zorunlu organları seçimle belirlenmektedir. Her iki yasada da, bu organların işleyişi ve seçimine ilişkin usul ve esasların düzenlenmesi, sendikaların kendi hazırlayacakları tüzük ve yönetmeliklere bırakılmıştır.

Hem yasa hem de sendikaların tüzük ve yönetmelikleri incelendiğinde şekli olarak sendika içi demokrasinin "sağlandığını" belirtmek mümkündür. Kanun'da genel kurulların seçimle oluşturulacağı, yönetim kurulu, denetim kurulu ve bütçe raporlarının görüşülmesi, gerektiği takdirde itiraz yollarının açık olduğu, eşit ve gizli oy, açık sayım ve döküm esasına göre seçimlerin yapılacağı belirtilmektedir. Sendikalar ise, bu ilkeler temelinde oluşturdukları tüzük ve yönetmeliklerinde seçimlerin nerede yapılacağı, delegelerin seçim yöntemi ve sayıları, kimlerin yönetici olabileceği, genel kurulların nasıl yapılacağı gibi konuları belirlerler. Bu düzenlemeler genel itibariyle demokratik ilke ve esaslara uygun bir görünüm taşımaktadır.

Ancak, sendika içi demokrasinin sadece sendikal organların seçimle iş başına gelip, yürütümünde de yargı denetiminin işlemesi anlamına gelmediği

düşünülürse mevzuatta sendika içi demokrasiyi aşındıracak düzenlemelerin bulunduğu açıkça görülmektedir. Örneğin, hem 2821 sayılı Kanun'da hem de 6356 sayılı Kanun'da belirtildiği üzere, genel kurullar yargı gözetiminde yapılırlar. Delege seçimleri ise, yargı gözetimi yerine yargı denetimiyle yapılmaktadır. 1983 yılına kadar delege seçimlerinde de yargı gözetimini şart kılan yasa değiştirilmiş<sup>2</sup> yerine yargı denetimi getirilmiştir. Yargı denetimi, delege seçimlerine yapılacak itirazlarda bir görevli mahkemenin belirlenmesini kapsamaktadır (Özveri, 2012b: 64). Seçimlerde yargı gözetimi uygulaması, yargının belirlediği kişilerin bizatihi bu süreçte bulunmasıdır. Dolayısıyla bu uygulama olası hukuk ihlallerinin önüne geçebilecek bir önlemdir. Oysa yalnızca yargı denetimi, seçim sürecinde ortaya çıkabilecek hilelerin önlenmesinde yeterli olmayabilir.

Öte yandan, 6356 sayılı Kanun'da eski kanundan farklı olarak, genel kurulda temsil edilen delege sayılarını sendika tüzük ve yönetmeliklerine bırakmaktadır (6356 sayılı kanun madde: 10/3) Bu durum ise, belirli ölçülerde genel kurul delege sayısını sendika tüzüğüne bırakarak sendikaların demokratik seçim ilkelerini sakatlayan bir düzenlemeye imkân verebilmektedir. Örneğin, üye sayısı beş bini geçen bir sendikanın tüzüklerinde genel kurul delege sayısını 20 kişi olarak belirlediği bir durumda, hukuka aykırı bir düzenleme bulunmamasına rağmen genel kurulun seçimleri yönetime yakın kimseler tarafından belirlenmiş olmaktadır.

Sendikalarda yasama görevini yerine getiren genel kurullarca oluşturulan tüzükler sendika içi demokrasinin gelişmişliğinin en önemli kaynaklarından birini oluşturmaktadır (Petrol-İş, 1993: 66). Ancak en üst örgüt organı genel kurullarca hazırlanmış tüzüklerde sendikal demokrasiyi zayıflatan düzenlemelere rastlanmaktadır. Özellikle tüzüklerde belirtilen üyelikten ve temsilcilikten çıkarılma koşulları keyfi uygulamalara yol açabilmektedir. Örneğin B sendikasının ana tüzüğünde yer alan “sendikanın ilke, amaç ve hedeflerine aykırı davranılması” durumunda üyeliğin sona ereceği koşulu, kötü niyetli kişilerce taraflı olarak değerlendirilebilir. Üyelerin ve özellikle seçimle gelen işyeri sendika temsilcilerinin üyelikten çıkarılma koşullarının da yine demokratik esaslara uygun olarak tüzüklerde yer alması gerekmektedir (Özveri, 1993: 74-75). Bu esasların da tüzüklerde soyut ifadeler yerine daha somut ifadelerle belirlenmesi, hak ihlallerinin önüne geçmek açısından önem taşımaktadır.

Mevzuatta sendikal demokrasiyi zayıflatan bir başka unsur da işkolu sendikacılığının dayatılmış olmasıdır (2821 sk. Madde3., 6356 sk. md.3). 6356 sayılı Kanunun 3. maddesinde belirttiği üzere, “sendikalar kuruldukları işkolunda faaliyette bulunur”. İşkolu sendikacılığının benimsenmesinde, işveren etkisine açık sendikaların yol açtığı olumsuz sonuçların azaltılacağı ve dolayısıyla daha güçlü toplu iş sözleşmelerinin hazırlanacağı düşüncesinin etkisi olmuştur (Özveri, 2012: 239). Ancak, işkolu sendikacılığı oligarşik yönetim eğilimi yaratması sebebiyle sendika içi demokrasinin önünde önemli bir engel oluşturmaktadır. Özellikle yerel örgütlerin bağımsız hareket etme-

<sup>2</sup> Değişiklik 2882 sayılı yasa ile 28.08.1983 tarihinde yapılmıştır (Berkun, 1989'dan aktaran Özveri, 2012b: 64)

sine olanak sağlayan federal örgütlenme biçimi, merkeziyetçi işkolu sendikacılığına göre daha demokratik özellikler taşımaktadır (Dereli, 1998: 25). İşkolu sendikacılığının yarattığı bir diğer sorun da, sendika genel merkezlerini denetleyecek yatay denetim mekanizmalarının olmamasıdır. Bir örgütün kendi iç işleyişinde yatay örgütlenmiş denetim mekanizmalarının bulunmaması, sendika liderlerine her türlü keyfi davranma olanağı sağlamaktadır.

Sendika içi demokrasinin yerleşmesinde; sendika örgüt yapısının işleyişini, karar alma ve temsil edilme süreçlerini belirleyen mevzuatın önemi büyüktür. Ancak, sendika içi demokrasinin yerleşmesinde yazılı kurallar tek başına yeterli değildir. Aksine yasal düzenlemelerin sendikal demokrasi için önemli bir payı olsa da asıl önemli olan unsurun sendika üyelerinin demokratik değerlere yaklaşımı, hoşgörü ve duyarlılıklarının önemli olduğunu gözden uzak tutmamak gerekir. Bu nedenle sendika içi demokrasi konusuna dikkat çekebilmek için demokrasinin uygulamada nasıl bir yol haritası izlediğine bakmak gerekmektedir. Bu bakışımızı gerçekleştirmek için sendikaların mutfaklarına inmek kısaca bir alan araştırmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

## **II. TÜRKİYE’DE SENDİKA İÇİ DEMOKRASİYE İLİŞKİN BİR ALAN ARAŞTIRMASI<sup>3</sup>**

### **1. Araştırmada Kullanılan Yöntem ve Teknikler**

Çalışmamız, Türkiye’de farklı alanlarda faaliyet gösteren sendikaların, demokrasiyi kendi işleyişlerinde ne kadar uygulayabildiklerini ve hangi ölçülerde demokratik mekanizmaların dışında kaldıklarını karşılaştırmalı bir biçimde analiz etmeyi planlamıştır. Bu amaç doğrultusunda yaklaşık 2 ay süreyle nitel bir araştırma olarak yürütülmüştür. Sendika içi demokrasi konusunda literatüre dayalı bir çalışma yeterli olmayacağı için yüz yüze görüşmeyle (mülakat) bilgi almak zorunlu hale gelmektedir. Bu nedenle, bu konuda yapılacak bir alan araştırmasında yarı yapılandırılmış soru formuna dayalı derinlemesine mülakat yöntemi benimsenmiştir. Soruların oluşturulmasında, bazı sendika uzmanlarının görüşlerine başvurulmuştur. Görüşülecek kişilerin belirlenmesinde ise; sendikaların mevcut üye sayıları, mensup oldukları konfederasyon ve işkolları ayrı ayrı dikkate alınmıştır.

Alan çalışmasında, DİSK, Hak-İş ve Türk-İş’e bağlı sendikalardan sendika şube başkanı ve yönetim kurulu üyelerinden oluşan 12 yöneticiyle görüşülmüştür. Sendika içi demokrasinin daha nesnel bir perspektiften değerlendirilmesi için sendika üyesi 6 işçiyle mülakat yapılmıştır. Ayrıca alanlarında deneyim sahibi olan 4 sendika uzmanıyla görüşülmüştür. Görüşmelere ek olarak, sendikalarda demokrasinin işlerliğini saptayabilmek amacıyla görüşülen sendikaların tüzükleri ve konuyla ilgili bazı dava dosyaları incelenmiştir. Görüşmelerin yapıldığı sendikalar olarak Kocaeli ve İstanbul tercih edilmiştir. Görüşmecilere, özellikle sendika yöneticilerine ulaşırken en

<sup>3</sup> Alan çalışmasında, sendika başkanlarıyla görüşülmesine aracılık eden Av. Dr. Murat Özveri’ye teşekkürü bir borç biliriz.

başta büyük sıkıntılar çekilmiş; ancak daha sonra kurulan kişisel bağlarla ilgili kişilerle görüşülmüştür.

Araştırma, sendika içi demokrasinin sendikal çevrede nasıl algılandığı ve işlediği üzerine kurgulanmış ve bu bakımdan daha çok kişisel deneyimler üzerine odaklanmıştır. Araştırmada görüşülen sendikaların ve kişilerin ismi ya da onları açığa çıkarabilecek herhangi bir tanımlama bu çalışmada kullanılmamıştır.

## **2. Bazı Bulgular**

### **a. Lider Demokrasisi**

Demokratik işleyişin temel kriterlerinden biri, yöneticilerin seçimle işbaşına gelmesidir. Esas olarak, sıkı bir mücadele sürecinden geçerek liderliğe seçilen üyelerin sendikal harekete sağladığı katkıların önemi büyüktür (Petrol-İş, 1993: 85). Ancak, Türkiye’de seçimle gelen liderlerin bu görevi uzun süre bırakmama eğilimi sendika içi demokrasiyi zayıflatan önemli bir olgudur (Lordoğlu, 2004: 86). Bu durum seçim mekanizmasından ötede sahip olunan erkin devredilmek istenmemesi, erkin devredilmesi halinde ise ortaya çıkabilecek olumsuzlukların önlenmek istenmesi olarak düşünülmektedir.

Öte yandan, Türkiye’de konfederasyon düzeyinde yöneticilik yapan kişilerin yöneticilik geçmişi incelendiğinde de uzun süreli yöneticilik deneyimleri ya da yöneticilikten vazgeçememe eğilimi daha net anlaşılmaktadır. Sendika yöneticiliğinden ayrılanların çoğu çeşitli nedenlerle işlerine geri dönmemektedir. Türkiye sendika tarihinde bununla ilgili birçok örnek bulunmaktadır. Örneğin, 1973 yılında şube başkanı olarak seçilmesinin ardından birkaç yıl sonra sendika genel başkanlığına seçilen bir kişi, aynı yıl konfederasyon yönetim kuruluna seçilmiştir. Bir süre sonra konfederasyon başkanlığına seçilen ve tüm kamuoyunca tanınmış olan bu kişi, yönetim görevini milletvekili seçilmesiyle bırakmıştır. Bu kişinin yaklaşık 25 yıl sendika yönetiminde olduğu göz önüne alındığında, yöneticiliğin bir meslek haline getirildiğini söylemek mümkündür. Yine benzer bir örnekte, 1973 yılında sendikanın genel sekreterliğine seçilerek yönetici olan bir başka kişi, 10 yıl içinde işçi sendikaları konfederasyonu başkanlığına kadar ilerlemiş ve konfederasyon başkanlığını milletvekili seçilerek bırakmıştır. Bu kişi de yaklaşık 30 yıl profesyonel yöneticilik yaparak liderlik koltuğunu uzunca bir süre bırakmamış olmakla tanınmış sendikacılardan biridir.

Bahsedilen sendikacılar arasında sendikal mücadele gücü kuvvetli, çok iyi temsil gücüne sahip ve donanımlı insanlar da bulunmaktadır. Ancak uzun süreli liderlik, sendikal demokrasinin varlığıyla çelişkili bir durumdur. Liderliğin ön plana çıkması ve sendikalarda liderlik yarışına girilmesi sendikal mücadelenin önemini yitirmesine sebep olmaktadır (Petrol-İş, 1993: 86). Üstelik uzun süreli liderlikler, bir başkan (lider) kültü yaratırken üyelerle sendikacılar arasında da yabancılaşmaya yol açmaktadır (Çelik, 2006: 63). Uzun süreli sendika liderliğinin engellemesi için 1995 yılına kadar 2821 sayılı Sendikalar Kanunu’nda genel kurul üyelikleri dışında diğer yöneticiliklerle en fazla dört dönemle sınırlayan düzenlemeler getirilmiştir. Ancak, sendi-

kalardan gelen talepler doğrultusunda yapılan yasa değişiklikleriyle bu sınırlama kaldırılmıştır (Lordoğlu, 2004: 86). Bu tür bir sınırlandırmanın 6356 sayılı yasada da bulunmadığını belirtmek gerekir. Böylece lider sendikası da denilebilecek anlayışta sendikaların varlıklarını devam ettirdiklerini söyleyebiliriz.

Yürütmüş olduğumuz alan çalışmasından elde edilen bulgular da sendika yöneticilerinin uzun süreli yönetimde kalma eğilimlerine ilişkin genel görüşlerle örtüşmektedir. Görüşülen sendika yöneticilerinden bazıları sendika yönetiminde olma nedenlerini şu şekilde açıklamıştır:

Uzun süredir işçilerin içinde, onların sorunlarının içindeydim ve bir süre sonra karar alma mekanizmalarında ben de olmak istedim. Ben de varım demek istiyorsunuz, bu her seferinde sizi daha çok karar alma mekanizmasına çekiyor. Daha önce A Sendikasının genel merkezinde çalıştım. Sonra, kısa bir süre işçi olarak bir fabrikada çalıştım. Sonra da 2005 yılında ilk defa yönetici seçildim. Kişisel hedefim içinde sendika yönetimine girmek hep vardı. Kişiliğimin ve bunca yıldır verdiğim emeklerin sendikamıza katkı sağladığını düşünüyorum. Bunu düşünmesem zaten ben kendim ayrılırdım (A Sendikası şube başkanı-erkek).

Ben üyelerin desteğiyle yönetime geldim. Çalışma hayatım boyunca sendikamız ve üyelerimiz için hep çalıştım didindim. Eğer üyeler beni istemezse ben hemen ayrılırdım yönetimden. Onlar istediği sürece burada onların çıkarlarını korumak için mücadeleye devam edeceğim. Sendika yöneticiliği ateşten bir gömlektir. Bizim meselemiz koltuk meselesi değil, inanın üye işçiler benden daha fazla ücret alıyorlar. Sosyal hakları daha fazla. Ailemizi günlerce göremediğimiz zamanlar oluyor, sendikacılık gerçekten zor bir meslek (C Sendikası şube başkanı-erkek).

Sendikal hareketin başarısını kendi nitelikleri ile uyumlu hale getiren sendika yöneticilerinin bu görevlerini bırakma ihtimallerinin düşük olduğu gözlenmektedir. Bu durum ise yöneticilerin, üyelerin gücüne güvenmemesi ve sendikal demokrasiye olan inançlarının zayıflığından ileri gelmektedir (Petrol-İş, 1993: 87). Bir kişi ne kadar nitelikli olursa olsun diğerlerinin seçimini engelleyerek uzunca yıllar yönetim makamını işgal edememelidir. Böyle bir eğilim sendikaların, Michels'in işaret ettiği gibi, oligarşik yapılar haline gelmesine, dolayısıyla sendika içi demokrasinin zayıflamasına yol açmaktadır. Bu yaklaşımlarla birlikte, Türkiye'de uzunca yıllar yönetimlerde kalan sendika liderleri profili de kaçınılmaz bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, katılımcılık gibi herkesin sendika yönetimlerine seçilebilmesinin önünü açan demokratik ilke ciddi bir biçimde sekteye uğratılmaktadır.

Uzmanlar, yöneticilerin bir kez seçildikten sonra yönetim makamını bırakmamasını Türkiye'deki sendikacılık sistemiyle açıklamaktadır.

Uzun süreli başkanlık ve bir kez seçilince bir daha işçiliğe geri dönme Türkiye'de sendikacılığın yapısıyla ilgili bir durum. Yani, profesyonel mekanizmanın çok yaygın. Bu nedenle işçiyle sendikacı arasında ciddi bir sosyal statü farkı yaratıyor. Yöneticilik bir statü ve sınıf değişimi yarattığı için oldukça çekici bir makam olarak görülüyor. Türkiye'de hem işçilik hem sendikacılık yapmayı sağlayacak toplu sözleşme ve yasal alt

yapı zayıf. Yani bir genel başkan haftada 3 gün başkanlık yapıp 2 gün çalışamaz. Bu sosyal statü farkından da sendikacılar bir kez genel başkan seçilince geri dönmeyiz (Sendika Uzmanı 1).

Sendika yöneticilerinin bu eğilimleri karşısında üye işçiler ise, sendika yönetimlerinde görev alma konusunda isteksizliklerini belirten tavırlar sergilemektedir. Görüşülen üye işçiler, sendika yönetimine girmeyi oldukça zahmetli ve kendileri açısından neredeyse imkânsız olarak değerlendirmişlerdir. 18 yıllık işçi olan ve yaklaşık 10 yıldır sendika üyesi olan bir kişi sendika yönetimine girmeyi asla düşünmediğini belirtmiştir.

Ben neredeyse çocukluğumdan beri hiç durmadan çalışıyorum. Sendika yönetimine girmeyi hiç düşünmedim. Zaten bizim yönetim ben bildiğimden beri hep aynı. Başkan aynı, üyeler aynı. Bu işler için ensen biraz kalın olacak. Bizim oralarda bir söz var: Herkes giydiği postun ne olduğunu bilecek. Yani şimdi ben kim, yönetici olmak kim. İşyeri temsilcisi olmak bile çok zor. Bi kere ağzın iyi laf yapacak, sürekli işyerindeki müdürlerle görüşecen. Onlarla aran bozulursa işten bile çıkarılırsın. Sendika bizim haklarımızı korusun bu bize yeter (Kemal-üye işçi).

Ben 5,5 yıldır sendika üyesiyim. Delege seçildim ama yönetime seçilmeyeceğimi biliyorum. Bir de bizim işçi takımı iktidar neredeyse o görüşten insanları desteklerler. Gerçi bizim başkan yıllardır değişmedi zaten seçimler de laf olsun diye yapılıyor. Bu giderse yeni gelen kesin bu düzenin adamı olur. Bir de, bir kişi tanınıp sevilmedikçe biraz eşrafi güçlü olmadıkça kimse seçmez onu yönetime. Benim dilim sivridir siyaset yapmayı bilmem (Ali-üye işçi).

Ben yönetime girmeyi hiç düşünmedim çünkü bize yedirmeyiz o makamı (Fuat- üye işçi)

İşçiler sendikaları yalnızca toplu iş sözleşmesi imzalayan kurumlar olarak görebilmektedir (Özveri, 1993: 64). Bu yaklaşımda sendika yönetimlerinin payı büyüktür. Gerek tavırları gerekse bulunduğu makam itibarıyla kendilerini işçilerden daha farklı bir sınıfa koyan ve sendika içi eğitime gereken önemi vermeyen sendika yönetimleri bu algının oluşmasına yol açabilmektedir. İlk örnekte olduğu gibi bazı işçilerin yönetime girme konusundaki tedirginliği, iş güvencelerinin olmadığı konusundaki düşüncelerinden ileri gelmektedir. İşyeri sendika temsilcilerinin iş güvencesi hem eski 2821sayılı Kanun'da hem de yeni 6356 sayılı Kanun'da belirtilmiş olmasına rağmen, işçiler ya bundan haberdar edilmemiş ya da Kanunlar yeterince inandırıcı değildir.

Yukarıda bahsedildiği gibi böyle yöneticilerin uzunca yıllar yönetimde kaldığı bir sistemde, her üyenin dilediği gibi sendika yönetimlerine muhalif aday olabilmesi çok da kolay olmamaktadır. Özveri'nin (2006: 106) ifade ettiği gibi, liderler geldikleri konumu korumak adına muhalefeti ne pahası-

na olursa olsun susturma eğilimindedirler. Bunun en iyi örneklerinden biri, Y sendikası ile sendika yönetimine muhalif oldukları için delege seçilmeleri engellenen üye işçilerin davasında görülmektedir.

Davaya konu olan olay, Kocaeli’de örgütlü olan Y sendikasının kendilerine muhalif olan üyelerini işverenle anlaşarak işten attırdığı iddialarıyla başlar. Üye işçiler işe iade davası açarlar ve bu süreçte sendika şube yönetimine delege olarak adaylığını koyarlar. Ancak, sendika yönetimi üyelerin hiçbirinin delege adaylığını kabul etmez. İşçiler ise bunun için Kocaeli’de tespit davası açar ve mahkeme de seçimlerin yenilenmesine hüküm verir. Yenilenen seçimlerde muhalif ve işten atılan 25 üye delege seçilir. Ancak, sendika yönetimi seçimlerin iptal edilmesi için sendikanın genel merkezinin bulunduğu ilde üye işçilerin işten atıldıkları ve çalışmadıkları için seçimlerde aday olamayacaklarını (Bu süreçte sendika yönetimi ana tüzüğe aykırı bir biçimde şube yönetimine aday olacak delegeler için “işyerinde çalışıyor” şartı koyar.) ve seçimlerin iptal edilmesi talebiyle karşı dava açar. Bunun üzerine mahkeme seçimlerin iptal edilmesine karar verir ve temyize gitmeden davayı kesinleştirir. Sendika seçimi yeniler ve delegelerin hiçbirini seçime almaz. Yine seçimlerin iptali için işçiler Yargıtay’a giderler ve Yargıtay’da mahkeme kararını bozarak seçimleri iptal eder; üçüncü kez seçim yapılmasına karar verir. Ancak, bu arada işçilerin işten atılmalarının üzerinden bir yıldan fazla süre geçtiğinden işçilerin sendika üyelikleri düşer (örnek olay).

Bu dava, Türkiye’de sendika içi muhalefetin susturulmasının en sert örneklerinden biridir. Demokratik haklarını kullanarak seçimlerde delege olmak için adaylığını koymak bir üyenin en doğal hakkıyken, sendika içi demokrasinin işletilememesinden dolayı üyelerin seçme ve seçilme hakları ellerinden alınabilmektedir. Ayrıca, delege seçimlerinin yargı gözetimi yerine yargı denetimiyle yapılması da üye işçilerin bu şekilde demokratik haklarının gasp edilmesinin önünü açmaktadır.

Sonuç olarak, sendika yöneticilerinin kişisel çıkar hesapları sendika içi demokrasiye zarar verebilmektedir. Sendika içi demokrasi, liderlere bağlı değil demokratik ilkelere bağlı örgütsel yapının sendikalara hâkim olmasıyla işlemektedir (Petrol-İş, 1993). Liderlere bağlı sendikalar, tabanlarının görüşünden yoksun liderlerin görüşlerine ve çıkarlarına hizmet ederek sendikal mücadeleyi zayıflatacaktır. Dolayısıyla, demokratik ilke ve esasların sendikal işleyişe hâkim olması, sendikaların güçlenmesi bakımından önem taşımaktadır.

### ***b. Şekil Demokrasisi***

Sendikaların zorunlu tüm organları seçimle ve belli sürelerle sınırlı olarak işbaşına gelmektedir. Seçilerek yönetime gelenler kendi iradelerini değil, sendikaların kendilerine verdiği görev ve yetkileri kullanmaktadır (Petrol-İş, 1993: 29). Tüm organların en üst kurul olan genel kurula karşı sorumlu olmaları, sendika üyelerinin sendika organlarını değiştirme hakkının olması

gibi özellikler sendika içi demokrasinin ana hatlarını çizmektedir (Özveri, 1991: 47). Bu nedenle sendikalar, gerek seçimlerin gerekse genel kurulların yapılmasında mevzuatta belirtilen şekil esaslarına uymakla yükümlüdürler. Ancak bu seçim, karar alma ve uygulama süreçlerinin şekle uygun yapılması, tam anlamıyla demokratik esasların yerine getirilmesi anlamına gelebilir mi? Bu sorunun yanıtı demokrasinin önemli bir ayağı olan açıklık ilkesinin sendikalarda ne derece uygulandığını göstermesi bakımından önem taşımaktadır.

Araştırmada ele alınan konulardan biri de genel kurul sürecinin nasıl işlediğine dair olmuştur. Bu amaçla yöneticiler, sendika uzmanları ve üye işçilerle görüşülmüş ve alınan yanıtların birbirinden farklı olduğu tespit edilmiştir. İlk olarak sendika yöneticilerinin bakışından tamamen demokratik kurallara uygun işleyen, kanunların, sendika tüzük ve yönetmeliklerinin belirlediği esaslara göre yürütülen bir genel kurul tablosuyla karşılaşılmıştır.

Bizim sendikamızın genel kurulu tamamen tüzük ve yönetmeliğimizde ne yazıyorsa ona uygun olarak yapılır. Genel kurul yapılmadan önce uzman arkadaşları ve hukukçuları çağırırız. Onlar da görüşleriyle bu sürecin içinde yer alırlar. Kurulun yapılacağı yer, saat ve gün belirlenir. 15 gün önceden tüm delegelere haber verilir. Ona göre belirlenen tarihte ve yerde genel kurul yapılır. Raporlar görüşülür, oylama yapılır. İtirazları olanlar varsa onlar görüşülür. Bu şekilde her şey hukuka uygun, demokratik bir zeminde yapılır (F sendikası şube başkanı-erkek).

Genel kurulda ne yapıyorsa tüm delegelerin gözü önünde onların onayıyla yapılır. Tüzüğümüzde ne diyorsa biz ona göre Genel kurulumuzu yaparız. Bugüne kadar raporlarımıza çok fazla itiraz gelmedi. Gelse de biz ona göre zaten kabul ederiz. Geçmişte genel kurullar yapılırken bazı üyeler taşkınlık yapmak istediler ancak onların tavrı tamamen farklı siyasi görüşten oldukları içindi (D sendikası şube başkanı-erkek).

Bazı görüşmelerde, “her şey usulüne uygun yapılır bizde” gibi kısa ve geliştirilen cevaplar verildiği olmuştur. Diğer taraftan işçilerin bu sürece ilişkin görüşlerinde sendikal bilinç düzeylerine göre farklılıklar olduğu tespit edilmiştir.

Ben bir defa şube genel kurulunda delege oldum. Genel kurulda o kadar fazla insan konuşuyordu ki zaten insanın kafası şişiyor, bitse de bir an önce gitsem dedim. Salonda insanlar konuşurken zaten çoğu gibi ben de dışarıda çay sigara içtim. Bu kurullar daha kısa sürse iyi olur (Aytaç- üye işçi).

Genel kurullarda, birtakım raporlar okunuyor. Özellikle bütçe okunurken herkes ilgi gösterir ancak onun dışında faaliyet raporlarına pek kimse ilgi göstermez. Çünkü güçlü bir gruba dâhilseniz itiraz etmeye kimse cesaret edemez. Bugüne kadar genel kurullarda itirazların yapıldığını, kavgaların çıktığını çok gördüm. Özellikle, yönetim, karşı siyaset grubundan birilerindeyse onların her şeyine itiraz edilir. Ancak, kimse işi mahkemeye kadar götürüp uğraşmaz (Serkan- üye işçi).

Uzmanların görüşlerinden ise, sendika içi demokrasinin tamamen şekilde kaldığı, birçok konuda delegelerden bilgi saklanarak açıklık ilkesinin ve

delege seçim süreçlerinde hileler yapılarak katılımcılık ilkesinin ihlal edildiği anlaşılmıştır.

Delege seçimleri, sendika tüzüklerine göre yapılır. Yargı gözetimi altında değil yargı denetimi altında yapılır. 2821 sayılı Yasa yürürlüğe girdiğinde yargı gözetimi altında seçimlerin yapılmasını öngörüyordu. Nasıl seçime gittiğimizde YSK'nın memurları gözü önünde seçim yapıyor- sa, yargı gözetimi altında yapılan seçimler de bu şekilde olacaktı. Yargı- nın görevlendirdiği kişilerin gözetiminde seçim yapılacaktı. Bu yasa 1983'te çıktı. 3 ay sonra yargı gözetimi ibaresi çıkarıldı. Sadece yargı de- netimi kaldı. Siz seçiminizi yapıyorsunuz. Eğer itiraz olursa, tüzüğe uy- gun bir seçimin yapıp yapılmadığı yargı tarafından denetleniyor. Sen- dika yönetimince tutulan tutanakları denetliyor. Dolayısıyla, tüzüğe ay- kırı bir işlem bile yapılsa bunlar tutanağa geçirilmez. Bu şekilde bir de- mokratik seçimden söz edilemez (2. Uzman).

Şeklen tüm genel kurullar usulüne uygun yapırlar. Zaten sendika yöneticilerin danıştığı işinde uzman kişiler vardır. Bu nedenle, usulsüz bir genel kurul yapılmaz. Ancak, delegelerin seçilmesinde usulsüzlükler yapılmaktadır. Bu da sendikaların, seçim bölgelerine ve ona göre delege sayısını kendilerinin belirlemesiyle olmaktadır (1. Uzman).

Genel kurullara sunulacak faaliyet raporları oluşturulurken, teknik bir takım boyutları var ve onu inceleyebilmek için uzmanlardan ve hukuk- çulardan oluşan komisyonlar kurulması lazım. Bütçe komisyonu, tüzük tadilat komisyonu, denetim komisyonu vs. orada sendikanın geleceğini belirleyen politikaların tartışılması lazım. Bir genel kurul düşünün, genel başkan daha komisyonlar bile kurulmadan “arkadaşlar komisyon rapor- larını ilettiler teşekkür ederiz” diyor. Yani komisyon dışında birileri bu faaliyet raporlarını yönetimin isteğine göre hazırlayıp genel başkanlara veriyor. Bu faaliyet raporlarına ilişkin genel kurulda oylamaya sunulur. Ki bu raporları genel kurul üyeleri dâhil hiç kimse okumaz. Tabi bu faali- yet raporlarını sendika uzmanları hazırlıyor. İş güvenceleri olmadığı için uzmanlar, yöneticilerin neredeyse emrinden dışarı çıkamaz. Onların is- teğine göre en iyi şekilde raporları hazırlarlar. Oysaki demokrasinin işle- yebilmesi için sendika uzmanlarının oldukça önemli rolleri olmalı. Uz- manlar, Önder Aker gibi istisnai örnekler olmakla birlikte, zamanla gü- vensizleştirildikleri için sendika yöneticilerinin peyki haline getirilmiş durumdalar (2. Uzman).

Sendikalar üyelerinin hak ve çıkarlarını gözetlemekle sorumlu kuruluş- lardır. Bu nedenle alınan kararların tabanın istek ve beklentilerini yansıtması hem demokrasi açısından hem de sendikalara güven açısından son derece önemlidir. Ancak, seçilenlerdeki yönetimi bırakmama eğilimi ya da sendika- ların oligarşik yapılara dönüşmesi, diğer üyelerin sendikal organlara seçil- mesinin önünde engel teşkil etmektedir. Bu durum, demokrasinin vazge- çilmez esaslarından katılımcılık ve çoğulculuk ilkelerinin işlerliğine zarar vermektedir. Yine bu eğilimden dolayı yönetimi kaybetme korkusuyla sen-

dikal faaliyet raporlarını ve alınan kararları delegelerden saklayan bir yapı, tabanın görüşlerinin sendikaya yansımaları önünde engel oluşturmaktadır. Bu da açıklık ilkesinin yeterince işlememesine yol açmaktadır.

Görüşmelerden de anlaşılmaktadır ki, sendikalarda iktidarı bırakmak istemeyenler mevzuatta bulunan açıkları kullanarak çeşitli hilelerle diğer üyelerin seçme ve seçilme, bilgi alma ya da kararlara itiraz etme gibi demokratik haklarını ellerinden alabilmektedir. Ayrıca, sendikal süreçlerde seçimlerin yapılması, kurulların tüzüklerde ve yasalarda belirtilen esaslara uygun yapılmış gibi gösterilmesi yani sürecin şeklen kılıfına uydurulması demokrasi ihlallerini gerçek anlamda gizleyememektedir. Bu durum ise, işçilerin sendikalara olan güvenlerinin azalmasına yol açarken sendikal mücadeleye katılımlarını da engellemektedir.

### **c. Erkek Demokrasisi**

Türkiye’de sendikaların genel anlamda iç yapıları incelendiğinde ortaya çıkan eğilimlerden biri, gerek örgütlülük düzeyinde gerekse yönetim süreçlerine katılım düzeyinde kadın üye sayısının oldukça az olmasıdır (Ünlütürk-Ulutaş ve Pala, 2012: 293). Bu durumun ortaya çıkmasında kadınların erkeklerle oranla işgücüne katılımlarının düşük olmasının etkisi bulunmaktadır (Toksöz ve Eroğlu: 68-70). Elbette, kadınların sendikalaşma oranlarının ya da sendikal süreçlere düşük katılımlarının, toplumsal cinsiyet meselesiyle yakından ilişkisi bulunmaktadır. Ancak, sendikalardaki erkek egemen yapının da kadınların sendikal süreçlere katılımını engellediği önemli bir gerçektir. Hatta bu engelleme öyle içselleştirilmiştir ki, çoğu zaman erkek sendikacıların dile getirdikleri ayrımcı ifadeler de yansımıştır (Urhan, 2011: 293). Nitekim araştırmamıza katılan sendika yöneticilerinden bazılarının kullandığı kelimelerden de bu durum oldukça net anlaşılmaktadır.

Bizde zaten kadın üye sayısı çok az, bir de yönetim için kadın kotası koyarsak yönetime girecek kadın üye hiç bulmayız. Zaten kadınlar hem işte hem evde çok fazla yoruluyorlar. Bir de gelip sendikada yöneticilik yapmak istemiyorlar. Yapsalar da her toplantıya katılamaz, şehir dışındaki toplantılara gidemezler. Katılmalarını isteriz aslında, neden istemeyelim, kadınların olduğu her yer daha disiplinli oluyor. Ama onlar yönetime girmekte isteksizler (A Sendikası şube başkanı-erkek).

Kadın kotasını kendi sendikam adına gerekli görmüyorum. Zaten biz pozitif ayrımcılık yaparak kadınlara tüm imkânlarımızı sonuna kadar açtık. Onlar isterlerse gelirler aday olurlar ve seçilirler. Ama kadınlar bizim toplumumuzda hem evde hem işte ezildikleri için sendika işlerine de pek girmek istemiyorlar. Ben üç dönemdir şube başkanımı ve daha hiçbir kadının yönetime girmek için talep ettiğini görmedim (D Sendikası şube başkanı-erkek).

Bu ifadeler, Türkiye’de cinsiyetçi işbölümünün yaratmış olduğu tablonun bir yansıması olarak da okunabilir. Kadınların ücretli işlerde çalışması halinde de yeniden üretimle ilgili evdeki her türlü işten sorumlu olmaları, sendikal süreçlere katılımlarının önünde engel oluşturabilmektedir. Erkek yöneticilerin, kadınların toplantılara yeterince katılamayacağı, şehir dışın-

daki seyahatlere gidemeyeceği, işte ve evde yeterince ezildiklerine yönelik görüşleri de bunu doğrular niteliktedir. Nitekim Urhan'ın (2011: 397) çalışmasında da görüldüğü gibi, aile sorumluluğu, kadınların sendikal katılımlarının önündeki en büyük engellerden biri olarak vurgulanmaktadır. Ayrıca, bu durumun ortaya çıkmasında, sendikacılığın geleneksel olarak güçlü erkeklerin işi olarak görülmesinin de payı bulunmaktadır. Hatta sendikacılar arasında bilinen ve sıklıkla kullandıkları “bir sendika yöneticisi veya lideri toplu görüşme masasına ne kadar şiddetle vurursa o kadar iyi yöneticidir” ifadesi de bu durumu özetlemektedir (Lordoğlu, 2004: 85).

Sendikacılığın erkek işi olarak görülmesi, sendikal süreçlere katılan kadınlar arasında rahatsızlık yaratmaktadır. Yönetici konumunda bulunan kadın üyelerin bazılarının yaşamış olduğu sıkıntılar da bu rahatsızlığa işaret etmektedir.

15 yıldır sendika üyesiyim. İşyeri temsilciğinden yönetim kurulu üyeliğine kadar geldim. Bekâr olduğum için vaktimin büyük kısmı sendikanın işleri için geçiyor. Bulunduğumuz ortam hep erkek ortamı, sendikada yönetim düzeyinde kadın olarak bir ben varım. Beni de daha çok kadınlarla ilgili işlerden sorumlu tutmak istiyorlar. Oysa bizim sendikamızda kadın üye sayısı zaten az ve ben daha çok eğitim ve örgütlenme gibi işlerle meşgul olmak istiyorum. Bu kadar erkeğin arasında bazen sözleriniz bile ciddiye alınmıyor. İçten içe öfkeleniyorum ama bu bir mücadele. Böyle böyle öğrenecekler kadınların da bir erkek gibi mücadele edebildiğini (Sendika yönetim kurulu üyesi, kadın).

İşkolundan kaynaklı olarak bizim sendikanın çoğunluğunu erkekler oluşturuyor. Ben de bu nedenle sendikadan yıllarca uzak durdum. Ama biraz sınıf bilincim geliştiği zaman, kadınların da bu mücadele de olması gerektiğine inandım. Sendikada ya da aile çevremde hep, sen erkek gibi kadınsın, sana güveniyoruz deyip durdular. Aslında doğruyu söylemek gerekirse, kadın olarak sendikacı olmak Türkiye’de çok zor. Bir makyaj yapsanız, frapan giyinseniz sizi asla ciddiye almazlar. O yüzden belki de erkek gibi görünüyordumdur bunu kabul etmek istemesem de (Sendika yönetim kurulu üyesi-kadın).

Literatürde erkeklerin sendikacı olmasının bir norm olduğu, kadınların bu sürece katılımlarının bu normdan sapma olarak değerlendirildiği bilinmektedir (Bailey’den aktaran Urhan, 2011: 397). Yukarıdaki ifadelerde deneyimlerini aktaran yönetici kadın üyelerin de vurguladıkları “erkek gibi olma” algısı, bu alanın erkek işi olarak benimsendiğine işaret etmektedir. Sendikaların erkek egemen yapıları içinde kendini “erkek gibi” göstermek zorunda kalan ya da “erkek gibi” olduğu için güven duyulan kadın yöneticiler, aslında sendikalarda kadın olarak var olmanın zorluklarını temsil etmektedir. Ayrıca, sendika içinde cinsiyetçi işbölümü yaparak yönetim kurulundaki kadın üyelere yine kadınlarla ilgili sorumluluklar verilmesi de sendikacılığın erkeklere ait bir alan olduğu kabulünün bir başka yansımasıdır.

Yine de sendikal süreçlere katılan kadınların mücadelecı tutumları ve sendikal yapılara yönelik eleştirel bakış açıları erkek egemen sendikacılık anlayışının kırılması açısından son derece önem taşımaktadır. Yalnızca ka-

dınların değil, farklı cinsel yönelimlerdeki üyelerin de sendikal temsillerinin sağlanmasıyla sendikalar, çoğulculuk ilkesine bağlı kalarak kendilerini daha demokratik bir yapıya taşıyacaktır. Böylece, sendika içi demokrasinin gelişmesi ve üyelerin kendi sendikalarına güvenlerinin artması sonucu sendikal mücadele de güç kazanacaktır. Kadınların olmadığı sendikal yapılar çoğulcu bir sendikal katılımın eksik olmasına, dolayısıyla sendika içi demokrasinin zarar görmesine yol açacaktır. Oysa cinsiyeti ya da cinsel yönelimi ne olursa olsun herkesin sendikal süreçlere katılımın sağlanmasıyla sendikal süreçlerin daha eşitlikçi bir zeminde yürümesi sağlanacaktır. Aksi takdirde, sendikalar yalnızca erkeklerin egemen olduğu, “erkek demokrasi”siyle yürütülen kurumlar olmaya devam edecektir.

## SONUÇ

Demokrasi ve bu kavramın getirdiği argümanların bilinmesi ve uygulanışı ile sendika içi demokrasi arasında ilişki bulunmaktadır. Demokratik geleneklerin yerleşmediği, demokrasinin sadece bir çoğunluk idaresi olarak algılandığı ortamlarda sendika içi demokrasi de eksik ve yetersiz kalmaktadır.

Türkiye’de sendika içi demokrasinin işlerliğini sorgulamak üzere planlanmış bu araştırmada genel olarak elde edilen bilgiler üç büyük federasyona bağlı sendikaların yöneticileri, üyeleri ve uzmanlarıyla yapılan görüşmelere dayanmaktadır. Buna bağlı olarak sendika içi demokrasi; sendikal süreçlerde katılımçılık, açıklık ve çoğulculuk ilkelerinin işlerliği bağlamında değerlendirilmiştir.

Sendika içi demokrasi, sendikal süreçlerin işleminde demokratik ilke ve esasların gözetilmesi bağlamında ele alındığında, Türkiye’deki sendikal yapının sorunlu olduğu anlaşılmaktadır. Başta, mevzuatın dayattığı işkolu sendikacılığıyla ortaya çıkan oligarşik yapılar, demokrasinin önünde en büyük engellerden biri olmuştur. Bu tür sendikacılıkta, yatay denetim mekanizmalarının bulunmaması, sendikaların genel merkezlerinin keyfi hareketlerinin önünü açmaktadır. Ayrıca, yöneticilere sağladığı imkânlarla (seyahat, özel araç tahsisi ve ikramiye gibi) “lider sendikaları”nın yaratılmasından da bu yapıların sorumlu olduğunu belirtmek mümkündür. Düz işçilikten bir sendika yöneticiliğine doğru kaymanın, kişilerin dünyalarında maddi olarak çok şeyi değiştirdiğine ilişkin bilgi ve belgelere magazin basınında da rastlanmaktadır. Hatta çoğu kez, sermaye sınıfına malzeme olacak biçimde, bu tür haberlerin daha da abartılarak servis edilmesi de mümkün olabilmektedir. Ancak sonuç olarak, sendika içi demokrasinin gerek şube yönetimlerinde gerekse merkezde sınırlı bir uygulama alanı bulunmaktadır. Yönetmek, sendika içinde kararlara ve kasaya mutlak hâkimiyeti tereddütsüz paylaşmayan tarzda bir anlayışa sahip olmayı gerekli kılmaktadır.

Öte yandan sendika içi demokrasi; sendikal süreçlerin seçilmiş organlarla yürütülmesi ve bunların da yargı denetimine tabi olması çerçevesinde değerlendirildiğinde ise, yalnızca şekle uygun ya da şekil demokrasisi adı verilebilecek bir yapı ortaya çıkmaktadır. Şekil demokrasisi, sendika organlarına seçilenlerin nasıl seçildiğiyle değil, yalnızca seçimin olmasıyla ortaya çıkmış bir kavramdır. Bu kavram, içeriğin hiçbir şekilde önemsenmeden yalnızca

sürecin tamamlanmış olmasını demokrasi olarak niteleyen bir anlayışı temsil etmektedir. Nitekim görüşülen sendika yöneticilerinin, kendi sendikalarında demokrasinin tam olarak işlediğine olan inançları da buradan gelmektedir. Onlara göre, kendileri ve bütün sendika organları seçimle iş başına geldiği için, sendika içi demokrasi sorunsuz bir biçimde işlemektedir. Böylece, bir seçim sürecinin nasıl işlediğinden ziyade sonuçlarına odaklanan bir anlayışla birçok hakkın ihlal edildiği “şekil demokrasisi” ortaya çıkmaktadır.

Araştırma kapsamında ortaya çıkan bir diğer sonuç da, sendikaların erkek egemen yapılarının sendika içi demokrasiyi zayıflatığına ilişkindir. Gerek sendikalardaki erkek egemen yapının gerekse toplumsal cinsiyet eşitsizliğinin, sendika üyesi kadınlar üzerinde yaratmış olduğu baskılar, kadınları sendikal süreçlerden uzak tutmaktadır. Bu durumda, demokrasinin önemli esaslarından çoğulculuk ilkesi ihlal edilerek sendikalar “erkek demokrasisi”nin işlediği “erkek kurumlar” haline gelmektedir.

Sendikalar, herhangi bir ayrıma tabi tutulmaksızın tüm üyelerinin çıkarlarını korumak ve geliştirmekle yükümlü örgütlerdir. Bu nedenle, alınan kararlarda tüm sendika üyelerinin temsil edilmesi bakımından örgütlenmenin ve karar alma sürecinin, tabandan üst yönetime doğru olması gerekmektedir. Ayrıca sendikalarda mevcut olan uzun süreli liderlik anlayışı; çoğulculuk, katılımcılık ve açıklık esasına göre işleyen bir demokrasiyle bağdaşmamaktadır. Bu durumu gerçekleştirebilmenin yollarından biri olarak, profesyonel sendikacılığın azaltılması önerilmektedir. Mevcut sendika anlayışının değişmesi için ise, yasal düzenlemelerin yanı sıra sendikal demokrasi bilinciyle çalışacak sendika yöneticilerine ve çalışanlarına ihtiyaç duyulmaktadır.

Sonuç olarak sendika içi demokrasi, demokratik hak ve çıkarlarla yakından ilgilidir ve bu nedenle sendikaların varlıklarını sürdürebilmeleri için hayati bir öneme sahiptir.

## KAYNAKÇA

- Amjad-Ali, Charles (1999) “Görelî Durgunluk: Pakistan İşçi Hareketi”, Hank Thomas (der.) *Küreselleşme ve Üçüncü Dünya Sendikaları: Hızlı Ekonomik Değişimin Getirdiği Sorunlar* (Çev. Oğuz Topak) içinde, Ankara: Türk Harb-İş Sendikası.
- Çelik, Aziz (2007) Sendikal Kriz: Yapısal ve Örgütsel Faktörler” (Derl.: Fikret Sazak), *Sendikal Kriz Yaklaşımları* içinde, Ankara: Epos Yayınları.
- Çelik, Aziz (2010) *Vesayetden Siyasete Türkiye’de Sendikacılık* (1946-1967), İstanbul: İletişim Yayınları.
- Dereli, Toker (1998) *Sendikacılık Ansiklopedisi*, Cilt.3, İstanbul: Tarih Vakfı-Kültür Bakanlığı Yayını.
- Dereli, Toker (2008) “Robert Michels, Demokrasi ve Oligarşinin Tunç Kanunu”, *Çalışma ve Toplum*, (4).
- Galenson, Walter (1961) *Trade Union Democracy in Western Europe*, Los Angeles: University of California Press.
- Henk, T., Ramaswamy E.A., Chhacchi A. ve Hendricks, M (1999) “Farklı Üç Yörünge” (Derl.: Hank Thomas), *Küreselleşme ve Üçüncü Dünya Sendikaları: Hızlı*

- Ekonomik Değişimin Getirdiği Sorunlar* (Çev. Oğuz Topak) içinde, Ankara: Türk Harb-İş Sendikası.
- İşık, Alpaslan (2002) *Türkiye’de Sendika İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi*, 2. Baskı, Ankara: Kültür Bakanlığı Yayınları.
- Koonings, Kees, Kruijt, Dirk ve Wils, Friis (1999) “Tarihin Uzun Yürüyüşü” (Derl.: Fikret Sazak), *Türkiye’de Sendikal Kriz ve Sendikal Arayışlar* içinde, İstanbul: Epos Yayınları.
- Lordoğlu, Kuvvet (2004) “Türkiye’de Mevcut Bazı Sendikaların Liderlik ve Yönetim Anlayışları ve Bazı Sendikal Sorunlardan Örnekler”, *Çalışma ve Toplum*, (1).
- Lynk, Michael (2002) “Union Democracy and the Law in Canada”, *Just Labour*, (1).
- Makal, Ahmet (2004) “Sosyal Politika, Sendikal Haklar ve Demokrasi”, Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu, I. Ulusal Sosyal Politika Kongresi, Yaşam Boyu Sosyal Koruma, Ankara.
- Mihyo, Paschal ve Schiphorst, Freek (1999) “Ekonomide Hızlı Gerilemeye Yol Açan Faktörler” (Derl.: Hank Thomas), *Küreselleşme ve Üçüncü Dünya Sendikaları: Hızlı Ekonomik Değişimin Getirdiği Sorunlar* (Çev. Oğuz Topak) içinde, Ankara: Türk Harb-İş Sendikası.
- Özveri, Murat (1991) *Demokrasi, İşçi Hakları ve Yasalar*, İzmit: Selüloz-İş Yayını.
- Özveri, Murat (1993) *Demokrasi, Değişim ve Sendikalar*, İzmit: Selüloz-İş Yayını.
- Özveri, Murat (2006) “Sendikal Hareket, Sorunlar ve Arayışlar” (Derl.: Fikret Sazak), *Türkiye’de Sendikal Kriz ve Sendikal Arayışlar* içinde, İstanbul: Epos Yayını.
- Özveri, Murat (2012) *Türkiye’de Toplu İş Sözleşmesi, Yetki Sistemi ve Sendikasılaş-tırma (1963-2009)*, İstanbul: Legal Yayıncılık.
- Özveri, Murat (2012b) *Sendikal Haklar: 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşme-si Yasası*, İstanbul: Birleşik Metal-İş Yayınları.
- Petrol-İş (1993) *Sendikal Demokrasi*, İstanbul: Petrol İş Yayınları.
- Strauss, George (2000) “What’s Happening Inside US Unions: Democracy and Union Politics”, *Journal of Labor Research*. 21 (2).
- Toksöz, Gülay (1998) *Sendikacı Kadın Kimliği*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Urhan, Betül (2011) “Sendika İçi Kadın Örgütlenmeleri: Karanlık Tablodan Yan-sıyanlar” (Derl.: Süalp vd.), *Sınıf İlişkileri: Sureti Soldurulmuş Bir Resim mi?* içinde, Ankara: Bağlam Yayınları.
- Ünlütürk-Ulutaş, Çağla ve Pala, H. Zuhul (2012) “Sendikalarda Kadın Sesi: Tür-kiye’de Sendikalar ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği”, *Sosyal Haklar Sempozyumu IV Bildiriler*, İstanbul: Petrol İş Yayını.
- Wood, Geoffrey (2006) “Introduction-Trade Unions and Democracy: Possibili-ties and Contradictions” (Eds.: Harcourt vd), in *Trade Unions and Democracy: Strategies and Perspective*, Manchester: Manchester University Pres.



## AVRUPA SOSYAL HAKLAR KOMİTESİ'NİN DENETİM SONUÇLARI VE KARARLARI IŞIĞINDA YOKSULLUK VE SOSYAL DIŞLANMAYA KARŞI KORUNMA HAKKI

**Şebnem Gökçeoğlu Balcı**

*Akdeniz Üniversitesi*

**Özet:** Tarihi oldukça gerilere dayanan yoksulluk sorunu, teknolojik devrim, küreselleşme gibi çağımıza özgü yeni olgular ve neo-liberal politikaların uygulanması neticesinde çok daha derin boyutları olan bir sosyal yaraya dönüşmüştür. Yeni yoksulluk diye de adlandırılan bu sosyal yaraya, genellikle sosyal dışlanma sorunu da eşlik ettiğinden, yoksullukla mücadele daha da zor ve karmaşık bir görünüm almaktadır. Yoksulluğun sosyal dışlanma sorunu ile birlikte en önemli sosyal sorunlar arasında yer almasına karşın, yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkı, sosyal haklar yelpazesinde hak ettiği yeri bulamamıştır. Yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkı, sosyal güvenliğin de temel amacı olarak kabul görmemiştir. Sosyal güvenlik hakkı, uygulamada pozitif hukuk sistemlerince, çalışanların sosyal sigorta hakkına indirgenmiştir. Bunun başlıca nedeni, sosyal hakların tarihsel süreçte çalışma olgusu ile olan sıkı bağıdır. Çalışma hakkına sıkı sıkıya bağlı bir sosyal güvenlik hakkı, çağın başlıca sorunu olan işsizlik sorunu başta olmak üzere, yeni sosyal sorunlar karşısında, yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadelede yetersiz kalmıştır. Bütün bu gelişmeler, yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkının başlı başına bir hak olarak sosyal haklar yelpazesine eklenmesi ihtiyacını doğurmuştur. Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın 30. maddesi, bu ihtiyacın ürünü olarak ortaya çıkmıştır.

**Anahtar kelimeler:** Yoksulluk, sosyal dışlanma, Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa Sosyal Haklar Komitesi

**Abstract:** Poverty has been an ever present problem of the society, has become a social wound which has widespread ramifications as a result of phenomena of our era; such as technological advances, globalization and application of neo-liberal policies. Even though poverty and social exclusion are among the most important social problems, the right to protection against poverty and social exclusion could not find the deserved place among social rights. Moreover the right to be protected against poverty and social exclusion has not been acknowledged as the fundamental purpose of social security. Positive legal systems have reduced social security right to social insurance right of employees in practice. A conception of social security right which is closely related to right to work, is incapable to fight against poverty and social exclusion, because of new social problems especially unemployment which is the main problem of the era. All these developments engendered a need to add the right to be protected aga-

inst poverty and social exclusion to the list of social rights. The Revised European Social Charter, Article 30 is the result of this need.

**Keywords:** Poverty, social exclusion, European Social Charter (Revised), European Committee of Social Rights

## GİRİŞ

İnsanlığın yüz karası olan yoksulluğu bütünüyle yok etmek olanaklı olmasa da, Avrupa'da İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde uygulanan refah devleti politikaları, yoksullukla mücadelede büyük ölçüde başarılı olmuştur. Ancak refah devletinin bu altın çağı fazla uzun sürmemiştir.

1980'lerden itibaren kendini güçlü bir biçimde hissettiren neo-liberal politikalar, refah devletlerini krize sokmuştur. Ancak krizin tek nedeni, neo-liberal politikalar değildir. 20. yüzyılın ikinci yarısında yaşanan sosyo-ekonomik ve demografik dönüşüm, teknolojik devrim, küreselleşme, modernitenin krizi gibi pek çok değişiklik refah devletinin krizinde rol oynamıştır (Rosanvallon, 1992).

Krizin en önemli sonucu ise, yoksulluğun hem nicel hem nitel olarak kendini yeniden güçlü bir biçimde hissettirmesi olmuştur. Eurostat verilerine göre, 2011 yılı itibarıyla, AB'de yoksulluk ve sosyal dışlanma riski altında olan kişilerin sayısı yaklaşık 120 milyon ve bunların toplam nüfusa oranı % 24'tür.

Tabloda görüldüğü gibi, bu veriler Avrupa Birliği üyesi 27 ülke açısından ayrı ayrı görülebilir:<sup>1</sup>

Ülkemizde ise, TÜİK 2009 Yoksulluk Çalışması sonuçlarına göre, nüfusun % 0.48'i (339.000 kişi) gıda yoksulluğu, %18,08'i (12.751 kişi) gıda+gıda dışı yoksulluk, %15,12'si (10.669.000 kişi) ise harcama esaslı görece yoksulluk içindedir.<sup>2</sup>

Rakamların bize gösterdiği gibi, nicel olarak azımsanmayacak bir kesimin yoksul olmasının yanı sıra, yoksulluğun niteliğinde de bir dönüşüm yaşanmaktadır.

Aşağıda da açıklanacağı üzere, yeni yoksulluğun önemli bir özelliği, sosyal dışlanma kavramı ile içiçe geçmesidir.

Bu çalışmada, Avrupa Sosyal Şartı'nda yer almayan ve yukarıda belirtilen nedenlerle yeni ve bağımsız bir sosyal hak olarak düzenlenmeye ihtiyaç gösteren "yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkı", Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın bu hakkı düzenleyen 30. maddesi ile Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin bu madde kapsamında yaptığı raporlar yoluyla denetim neticesinde ulaştığı sonuçlar ve toplu şikâyet usulü neticesinde verdiği kararlar çerçevesinde incelenecektir.

<sup>1</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-03122012-AP/FR/3-03122012-AP-FR.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-03122012-AP/FR/3-03122012-AP-FR.PDF) (Erişim tarihi: 17.05.2013)

<sup>2</sup> [http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt\\_id=23](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=23), (Erişim tarihi: 21.05.2013).

|                  | <b>Toplam Nüfusa Oranı (2011)</b> | <b>Milyon (2011)</b> |
|------------------|-----------------------------------|----------------------|
| <b>AB 27</b>     | <b>24,2</b>                       | <b>119,6</b>         |
| Belçika          | 21,0                              | 2,3                  |
| Bulgaristan      | 49,1                              | 3,7                  |
| Çek Cumhuriyeti  | 15,3                              | 1,6                  |
| Danimarka        | 18,9                              | 1,0                  |
| Almanya          | 19,9                              | 16,1                 |
| Estonya          | 23,1                              | 0,3                  |
| İrlanda          | :                                 | :                    |
| Yunanistan       | 31,0                              | 3,4                  |
| İspanya          | 27,0                              | 12,4                 |
| Fransa           | 19,3                              | 11,8                 |
| İtalya           | :                                 | :                    |
| Kıbrıs           | 23,5                              | 0,2                  |
| Letonya          | 40,1                              | 0,9                  |
| Litvanya         | 33,4                              | 1,1                  |
| Lüksemburg       | 16,8                              | 0,1                  |
| Macaristan       | 31,0                              | 3,1                  |
| Malta            | 21,4                              | 0,1                  |
| Hollanda         | 15,7                              | 2,6                  |
| Avusturya        | 16,9                              | 1,4                  |
| Polonya          | 27,2                              | 10,2                 |
| Portekiz         | 24,4                              | 2,6                  |
| Romanya          | 40,3                              | 8,6                  |
| Slovenya         | 19,3                              | 0,4                  |
| Slovakya         | 20,6                              | 1,1                  |
| Finlandiya       | 17,9                              | 0,9                  |
| İsveç            | 16,1                              | 1,5                  |
| Birleşik Krallık | 22,7                              | 14,0                 |
| İzlanda          | 13,7                              | 0,0                  |
| Norveç           | 14,6                              | 0,7                  |
| İsviçre          | 17,3                              | 1,3                  |
| Hırvatistan      | 32,7                              | 1,4                  |

Kaynak: Eurostat, 2011

## I. YOKSULLUK VE SOSYAL DIŞLANMA KAVRAMLARI

### 1. Yoksulluk

Genel anlamda yoksulluk, toplumsal refah düzeyi, toplumun yaşam standardının mutlak veya görel olarak minimum düzeyinin altında kalan kişinin statüsü olarak tanımlanır. Daha spesifik bir tanımlama, toplam gelirin yaşamı sürdürebilmek için gerekli olan minimum ihtiyaçları karşılayama-

ması durumu şeklinde yapılabilir. Yoksulluk araştırmalarında genellikle karşıma mutlak yoksulluk ve göreceli yoksulluk kavramları çıkar. Mutlak ve göreceli yoksulluk yaklaşımları arasındaki temel fark, yoksulluk çizgisinin belirlenmesi aşamasında ortaya çıkmaktadır. Mutlak yoksullukta bu çizgi, bireylerin yaşamlarını sürdürebilmek için gerek duyduğu minimum ihtiyaçlar üzerinden belirlenirken, göreceli yoksullukta toplumun ortalama gelir düzeyi temel alınarak onun belli bir oranı yoksulluk çizgisini belirler (İnsel, 2001: 62).

Değişik pek çok tanım bulunmakla birlikte günümüzde yoksulluğun kriterleri; yeterli geçim kaynaklarından yoksunluk, sağlam bir sosyal statüden yoksunluk, egemen yaşam biçiminden yoksunluktur. Yeni yoksulluk<sup>3</sup> diye de adlandırılan bu yoksullukla mücadele, sosyal korumanın amaçlarında da bir genişleme yaratmaktadır (Badel, 1996: 471).

Yoksullukla mücadele politikalarının, uzun vadede etkili olabilmeleri için yoksulluğun salt bir gelir eksikliği değil, bir dışlanma süreci olarak tanımlanması giderek yaygınlaşmaktadır. Bu yaklaşımın temelinde, yoksulluğu toplumsal yapının sunduğu hak ve olanaklara ulaşabilme eksikliği olarak tanımlayan yoksulluk anlayışı yatar (İnsel, 2001: 70). Bu anlayış, aynı zamanda Amartya Sen'in yapabilirlik yaklaşımını da yansıtmaktadır.<sup>4</sup>

## **2. Sosyal Dışlanma**

Günümüzde yoksullukla birlikte anılan sosyal dışlanma en genel anlamda, topluma katılmanın veya toplumun bir parçası olarak kabul edilmişliği yansıtan sosyal bütünleşmenin ve kaynaşmanın karşıtıdır. Bu anlamda ele alındığında sosyal dışlanma, bireyin kendi geleceğini oluşturmada fırsatlara tam olarak erişimini engelleyen temel gereksinimlerden yoksunluk; bireyin toplumla olan bağlarının kopması; sivil, siyasal, ekonomik ve sosyal yurttaşlık<sup>5</sup> haklarından yoksun olma-bırakılma durum ve süreçleri olarak tanımlanabilir (Sapancalı, 2005: 28).

## **II. GÖZDEN GEÇİRİLMİŞ AVRUPA SOSYAL ŞARTI'NIN 30. MADDESİ VE YOKSULLUK VE SOSYAL DIŞLANMAYA KARŞI KORUNMA HAKKI**

1996 tarihli Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı (GGASŞ), Türkiye Cumhuriyeti tarafından Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'nun 2007/11907 sayılı ortak kararnamesi ile onaylanmış ve 9 Nisan 2007'de Resmi Gazete'de (Sayı: 26488) yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>3</sup> Yeni yoksulluk kavramına ilişkin ayrıntılı bir çalışma için bkz. Bauman, 1999.

<sup>4</sup> Bu konuda bkz. Koray, 2011: 356.

<sup>5</sup> Marshall tarafından geliştirilen ve sosyal haklara sahip olmayı ifade eden sosyal yurttaşlık kavramı için bkz. Marshall, 1949.

Türkiye, 1996 tarihli GGASŞ'nın III. Bölümü'nün A maddesi gereğince, anılan Şart'ın II: Bölümü'nün aşağıdaki madde, fıkra ve bentlerini kabul etmiştir:<sup>6</sup>

- 1. madde,
- 2. maddenin 1, 2, 4, 5, 6. ve 7. fıkraları,
- 3. madde,
- 4. maddenin 2, 3, 4. ve 5. fıkraları,
- 7 ila 31. maddeler.

Şarta eklenen yeni sosyal haklardan biri de, 30. maddede düzenlenen yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkıdır.

### **1. Sosyal Haklar Zincirine Eklenen Yeni Bir Hak (mı?)**

Sosyal haklar, tarihsel süreçte sanayi devrimi sonrasında işçi hakları olarak ortaya çıkmıştır. Keynesçi iktisat politikaları ile uyumlu bir bütünlük gösteren refah devleti politikaları, tam istihdam hedefi üzerine inşa edilmiştir. Dolayısıyla çalışma olgusu ve çalışanların hakları, sosyal hakların da belkemiğini oluşturmuştur. Bu dönemde yoksullukla mücadele, sosyal haklar kataloğunda doğrudan değil dolaylı olarak yer almıştır.

Yoksullukla mücadele, aslında sosyal güvenlik hakkının konusudur. Ancak sosyal güvenlik hakkı, pozitif hukuk sistemlerinde daha çok çalışanların sosyal sigorta hakkı olarak düzenlenmiştir (Gökçeoğlu, 1991). Çalışmama hali ise daha çok fiziki ya da ruhsal açıdan engelli olma, ya da yaş itibarıyla istihdam çağında olmama – çocuk ya da yaşlı olma- ile sınırlı olarak düşünülmüştür. Bu sınırlı kesim, eğer yeterli geçim kaynaklarına sahip değilse, bunlara da sosyal yardımlar aracılığıyla sosyal güvenlik sağlanacaktır. Modern sanayi toplumunun temelindeki sosyal sözleşme budur (Gökçeoğlu, Balcı, 2007: 21 vd.). Sosyal sözleşmenin bu şekilde çalışma odaklı olması, moderniteyle birlikte ortaya çıkan çalışma ahlakının ürünüdür (Weber, 1985; Buman, 1999; Man, 2011). Hukuk sistemleri de, sanayi devrimi sonrasında, kökleri çok eskiye dayanan bu anlayışın üzerine inşa edilmiştir ve günümüzde de hala geçerliliğini korumaktadır. Nitekim Avrupa Sosyal Şartı (ASŞ) da, çalışanların sosyal sigorta hakkını düzenleyen 12.maddesi, yeterli geçim kaynaklarına sahip olmayanların sosyal yardım ve tıbbi yardım hakkını düzenleyen 13. maddesi ve herkese yönelik sosyal hizmetleri düzenleyen 14. maddelerinde, sosyal güvenliği temelde bu anlayış içinde ele almıştır.

Sosyal güvenlikle çalışma odaklı bu yaklaşım, uygulamada pozitif hukuk sistemlerinde sosyal sigortaların gelişmesine, buna karşılık sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin yeterince gelişmemesine yol açmıştır.

Oysa yeni yoksulluk ve sosyal dışlanma, çalışma yaşamı ile her durumda doğrudan bağı olmayan ve sosyal sigorta tekniği ile çözülemeyecek sosyal

<sup>6</sup> Şart'ın onay kapsamı dışında bırakılan maddeleri ve eleştirisi için bkz. Gülmez, 2007.

sorunlardır. Örneğin toplumda sayısı artan yaşlıların, tek ebeveynli ailelerin, istihdama hiç girememiş veya uzun süreli işsizlerin, yabancıların, göçmenlerin, dışlananların sosyal sorunları genellikle çalışma yaşamının dışında kalan ve sosyal sigorta tekniği ile çözülemeyecek sorunlardır (Rosanvalon, 1995: 10). Bu nedenle günümüzde sosyal yardımların ve sosyal hizmetlerin önemi artmıştır ve artık sosyal güvenlik ile iş arasındaki eski bağ da (Supiot, 1995) dönüşmeye gereksinim göstermektedir.

19. yüzyıl Avrupa'sında işçiler yoksuldu, 20. yüzyılın son çeyreği ve 21. yüzyılda ise Avrupa'da işçilerin bir bölümü hala yoksul olmakla birlikte<sup>7</sup>, yoksulların önemli bir bölümü işsiz ve marjinal gruplardan oluşmaktadır. Tam istihdamın artık olanaklı olmadığı ileri sürülmektedir (Gorz, 1995; Gorz, 2001). İşte bu dönüşüm, hukuk sistemlerinde de değişimi zorunlu kılmıştır. Sosyal güvenlik hakkı, klasik haliyle yoksulları korumada yetersiz kalmıştır. Yoksullar, yalnızca toplumun değil hukuk sisteminin de dışında kalmışlardır. Bu nedenle, yoksulların ve dışlanmışların sosyal haklarının ayrı ve bağımsız bir sosyal hak olarak düzenlenmesi gerekmiştir. İşte bu hak, Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın 30. maddesinde "yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkı" şeklinde, sosyal haklar kataloğunda yerini almıştır.

Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın 30. maddesi uyarınca:

Akit taraflar, sosyal dışlanma ve yoksulluğa karşı korunma hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla;

- sosyal dışlanma ve yoksulluk durumunda yaşayan ya da bu duruma düşme tehlikesinde olan kişilerin ve ailelerinin, özellikle istihdam, konut, eğitim, mesleki eğitim (formasyon), kültür, sosyal ve tıbbi yardım olanaklarına fiilen ulaşmalarını sağlayacak bütüncül ve eşgüdümlü bir yaklaşım çerçevesinde önlemler almayı;
- bu önlemleri, uyarlanmasını sağlamak amacıyla gerektiğinde gözden geçirmeyi; taahhüt ederler.<sup>8</sup>

Maddenin başlığı İngilizce özgün metinde "the right to protection against poverty and social exclusion", Fransızca özgün metinde ise "droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale" olarak düzenlenmiştir. Madde başlıklarında yer alan "hak" kavramına karşılık madde metninin yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunmayı, lafzi yorumla bireyin hakkı olarak değil, devletin görevi olarak düzenlediği sonucuna varılabilir.

Ancak Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin, ASŞ'nın yoksullukla doğrudan ilişkilendirilebilecek sosyal ve tıbbi yardım hakkını düzenleyen 13. maddesine ilişkin yorum tarzı hatırlandığında, bu sonuca varmak olanaklı değildir.

ASŞ'nın 13. maddesine göre:

"Sosyal ve tıbbi yardım hakkının etkin bir şekilde kullanımını sağlamak üzere, Akit taraflar:

<sup>7</sup> Çalışan yoksullar konusunda bkz. Koray, 2011: 312; Kahraman, 2010: 153.

<sup>8</sup> <http://conventions.coe.int/treaty/fr/treaties/html/163.htm>, Erişim tarihi: 21.05.2013.

1. yeterli imkanları olmayan ve gerek kendi çabalarıyla gerekse diğer kaynaklardan, özellikle bir sosyal güvenlik sisteminden yararlanarak böyle bir imkan sağlayamayan herkese yeterli yardımı sağlamayı ve hastalık halinde bu kişinin şartlarının gerektirdiği bakımı sağlamayı;
2. böyle bir yardım görenlerin bu sebepten dolayı politik veya sosyal haklarında azalmaya maruz kalmamasını;
3. herkesin şahsi veya ailevi mahrumiyetini önlemek, ortadan kaldırmak veya hafifletmek için gerekli olabilecek tavsiyeleri ve şahsi yardımları uygun kamu veya özel hizmetler vasıtasıyla alabilmesini sağlamayı;
4. bu maddenin 1,2 ve 3. Paragraflarında değinilen hükümleri, kendi vatandaşları ile ülkelerinde yasal olarak bulunan diğer Akit Tarafların vatandaşlarını eşit tutarak, 11 Aralık 1953 tarihinde Paris'te imzalanan Avrupa Sosyal ve Tıbbi Yardım Konvansiyonuyla üstlendikleri yükümlülükler uyarınca uygulamayı, taahhüt ederler.”

Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, 13. maddeye ilişkin olarak ulusal raporlar yoluyla denetim kapsamında ulaştığı sonuçlarda sosyal yardımların “talep edilebilir bir hak” olması ve bir başka deyişle bireylere “dava hakkı” vermesi gereğinin altını çizmiş ve taraf devletlerden bir dahaki rapor dönemi için bu konuda açılmış dava sayısı hakkında bilgi istemiştir (Çiçekli [çev.] 2001: 170; Conclusions, 2009, Turquie).<sup>9</sup>

Konuya bu açıdan yaklaşıldığında, GGASŞ'nın 30. maddesinin, ASŞ'nın 13. maddesi ile birlikte yorumlanması gerekir. Buradan varılacak sonuç ise, GGASŞ'nın 30. maddesinin de, bireylere yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkı açısından talep edilebilir bir hak verdiğinin kabulüdür. GGASŞ'nın 30. maddesi açısından birinci tespitimiz budur.

Yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkının pozitif hukuk sistemlerince yaşama geçirilmesi ise ancak güvenceli asgari gelir hakkının tanınması ile olanaklıdır. GGASŞ'nın 30. maddesi açısından ikinci tespitimiz de budur. Aşağıda bu her iki tespitin de, Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin yorumları ve kararlarında yer bulup bulmadığı test edilecektir.

## **2. Yoksulluk ve Sosyal Dışlanmaya Karşı Korunma Hakkı - Güvenceli Asgari Gelir İlişkisi**

Güvenceli asgari gelir, belirli bir yoksulluk eşiğinin altında kalan kişilere, nedenine bakılmaksızın ve süre limiti olmaksızın sosyal yardım hakkının tanınmasıdır. Yunanistan (Guillen, vd. 2006: 287) ve Doğu Avrupa ülkeleri (Standing 2006: 333) hariç olmak üzere, AB ülkelerinin önemli bir kısmında bulunan bu yasalar, her ülke ulusal hukukunda farklı adlandırılmakla birlikte, AB'de bir üst kavram olarak güvenceli asgari gelir (revenu minimum garanti) kavramı<sup>10</sup> kullanılmaktadır.

<sup>9</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/State/Turkey/2009\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/State/Turkey/2009_fr.pdf), Erişim tarihi:01.06.2013

<sup>10</sup> Bu kavram, pozitif hukuk sistemlerinde bulunmayan ancak akademik düzeyde önemli bir tartışma konusu olan temel gelir veya vatandaşlık geliri kavramı ile ka-

Güvenceli asgari gelirin özelliği, hak niteliğinde olmasıdır. Bir diğer önemli özelliği, diğer sosyal yardımlardan farklı olarak “genellik ilkesi”ni benimsemiş olmasıdır. Yani bu haktan yararlanmak için engelli, yaşlı vb. olmak gibi özel nedenler aranmaz. Geçim kaynaklarının yeterli olmaması, gelire hak kazanmanın yegâne koşuludur (Gökçeoğlu-Balcı, 2007: 99) Asgari ücretten farklı olarak, asgari gelir çalışanların değil, çalışmayanları da içerecek şekilde tüm yoksulların geliridir (Gökçeoğlu-Balcı, 2007: 78).

Birçok AB ülkesinin hukuk sisteminde güvenceli asgari gelir kurumunun yasalarla düzenlenmiş olmasına karşın<sup>11</sup>, GGASŞ’nın 30. maddesi ile güvenceli asgari gelir kurumu arasında bir bağ kurulmaması dikkat çekicidir. Çünkü yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkının pozitif hukuk sistemlerinde yaşama geçmesinin aracı aslında bulunmuştur: Bu araç güvenceli asgari gelir kurumudur.

Buna rağmen bu hakkın güvenceli asgari gelir ile ilişkilendirilmemesi, bu kurum üzerine yapılan tartışmaların sürüyor olması ve AB düzeyinde de bu konuda tam bir siyasi konsensus bulunmaması ile açıklanmaktadır (Vandamme, 2008)<sup>12</sup>. Avrupa Konseyi, bir yandan GGASŞ’da yeni bir hak tesis ederken öte yandan bu hakkın yaşama geçmesini sağlayacak güvenceli asgari gelir hakkı ile bağ kurmakta çekingen bir konumu tercih etmiştir. Hiç şüphesiz bu bağın kurulmayışı önemli bir eksikliktir. Ancak yoksulluk ve sosyal dışlanma gibi, tüm diğer hakların kullanımını da imkânsızlaştıran bir sosyal sorunun çözümü doğrultusunda yeni bir sosyal hak tesisinin başlı başına önemli bir adım olduğunu da teslim etmek gerekir.

### **III. AVRUPA SOSYAL HAKLAR KOMİTESİ’NİN YOKSULLUK VE SOSYAL DIŞLANMAYA KARŞI KORUNMA HAKKINA İLİŞKİN YAKLAŞIMI**

Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, denetimini iki yolla yapmaktadır. Bunlardan birincisi raporlar yoluyla denetim, ikincisi ise toplu şikâyet usulü neticesinde yaptığı denetimdir (Çiçekli, 2001).

Türkiye ASŞ’nın 1998 tarihinde yürürlüğe giren toplu şikâyetle ilişkin ek protokolünü onaylamamıştır. Sosyal hakların daha etkili bir denetime kavuşması açısından çok önem taşıyan bu protokolün onaylanmaması önemli bir eksikliktir (Gülmez, 2007: 33; Çelik, 2006).

---

rıştırılmamalıdır. Bu kavramlar için bkz. Koray, 2007; Buğra ve Keyder (der.) 2007; Gökçeoğlu-Balcı, 2007; Davutoğlu, 2011.

<sup>11</sup> Fransa, İngiltere, Almanya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, İsveç, Norveç, Danimarka, Finlandiya gibi Orta ve Kuzey Avrupa ülkelerinde, güvenceli asgari gelir, ulusal yasalarla düzenlenirken İspanya, İtalya, Portekiz gibi Güney Avrupa ülkelerinde belediyeler tarafından düzenlenmektedir. (Gökçeoğlu-Balcı, 2007: 84 vd.; Buğra ve Keyder (der.) 2006; Buğra ve Keyder (der.) 2007).

<sup>12</sup> Her ne kadar AB’de bu konuda tam bir siyasi konsensustan söz edilemese de, güvenceli asgari gelir, AB sosyal politikasının önemli bileşenlerinden biridir (Gökçeoğlu-Balcı, 2007:81).

## 1. Raporlar Yoluyla Denetim Neticesinde Ulaştığı Sonuçlar

### a. Genel Olarak

Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, GGASŞ'nın 30. maddesine ilişkin olarak şu ana kadar raporlar yoluyla denetim çerçevesinde 23 adet değerlendirme yapmıştır. Bunların ülkelere ve yıllara göre dağılımı aşağıdaki gibidir:

- Belçika (2007, 2009),
- Fransa (2003, 2005, 2009),
- Finlandiya (2007, 2009),
- Hollanda (2009),
- İrlanda (2009),
- İsveç (2003, 2005, 2009),
- İtalya (2003, 2007, 2009),
- Norveç (2003, 2009),
- Portekiz (2009),
- Slovenya (2003, 2005, 2009),
- Türkiye (2009),
- Ukrayna (2009).

Bu değerlendirme neticesinde, Komite 12 uygunluk, 10 erteleme ve 1 ihlal sonucuna ulaşmıştır. Bunların yıllara ve ülkelere göre dağılımı aşağıdaki gibidir:

**Erteleme** yönündeki sonuçlar: İsveç (2003)<sup>13</sup>; Slovenya (2003)<sup>14</sup>; İtalya (2003)<sup>15</sup>; Fransa (2003)<sup>16</sup>; Fransa (2005)<sup>17</sup>; İtalya (2007)<sup>18</sup>; Finlandiya (2007)<sup>19</sup>; Belçika (2007)<sup>20</sup>; Ukrayna (2009)<sup>21</sup>; Türkiye (2009)<sup>22</sup>.

---

<sup>13</sup> Conclusions, 2003, Suède, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=38>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

<sup>14</sup> Conclusions, 2003, Slovénie, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=37>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

<sup>15</sup> Conclusions, 2003, Italie, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=36>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

<sup>16</sup> Conclusions, 2003, France, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=35>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

<sup>17</sup> Conclusions, 2005, France, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=31>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

<sup>18</sup> Conclusions, 2007, Italie, ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/State/Italy2007\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/State/Italy2007_fr.pdf), Erişim tarihi: 22.05.2013).

<sup>19</sup> Conclusions, 2007, Finlande, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=28>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

<sup>20</sup> Conclusions, 2007, Belgique, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=27>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

<sup>21</sup> Conclusions, 2009, Ukraine, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=25>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

<sup>22</sup> Conclusions, 2009, Turquie, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=24>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

**Uygunluk** yönündeki sonuçlar: İsveç (2005)<sup>23</sup>; (Slovenya 2005)<sup>24</sup>; Norveç (2005)<sup>25</sup>; İsveç (2009)<sup>26</sup>; Slovenya 2009<sup>27</sup>; Portekiz (2009)<sup>28</sup>; Hollanda (2009)<sup>29</sup>; Norveç (2009)<sup>30</sup>; İrlanda (2009)<sup>31</sup>; Fransa (2009)<sup>32</sup>; Finlandiya (2009)<sup>33</sup>; Belçika (2009)<sup>34</sup>.

**İhlal** yönündeki sonuçlar: İtalya (2009).<sup>35</sup>

Komite, değerlendirmesini; 1) Yoksulluk ve sosyal dışlanmanın ölçümü; 2) Yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı mücadelede izlenen yol ve 3) Denetim olmak üzere 3 ana bölümde yapmaktadır.

Komite, öncelikle GGASŞ'na yeni bir hak olarak 30. maddenin eklenmesini, Avrupa Konseyi üyesi devletlerin yoksulluk ve sosyal dışlanmayı insan onuruna aykırı bulmalarının göstergesi olarak değerlendirmektedir (Conclusions, 2003, Suède; Conclusions 2003, Slovénie).

Komite'ye göre geliri medyan gelirin % 50'si ile %60'ı arasında olanlar, yoksulluk tehdidi altındadır (Conclusions 2005, Norvège; Conclusions 2009, Ukraine). Devletlerin ulusal raporlarında benimsediği yoksulluk ise görece yoksulluktur ki bu da geliri, medyan gelirin % 60'ından az olanlara tekabül etmektedir.

Komite, ulusal durumları karşılaştırma konusunda sosyal transferlerden önceki ve sonraki yoksulluk oranlarını esas almaktadır (Conclusions 2005,

---

<sup>23</sup> Conclusions, 2005, Suède, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=34>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

<sup>24</sup> Conclusions, 2005, Slovénie, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=33>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

<sup>25</sup> Conclusions, 2005, Norvège, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=32>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

<sup>26</sup> Conclusions, 2009, Suède, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=23>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

<sup>27</sup> Conclusions, 2009, Slovénie, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=22>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

<sup>28</sup> Conclusions, 2009, Portugal, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=15>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

<sup>29</sup> Conclusions, 2009, Pays-Bas, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=21>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

<sup>30</sup> Conclusions, 2009, Norvège, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=20>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

<sup>31</sup> Conclusions, 2009, Irlande, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=13>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

<sup>32</sup> Conclusions, 2009, France, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=18>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

<sup>33</sup> Conclusions, 2009, Finlande, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=14>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

<sup>34</sup> Conclusions, 2009, Belgique, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=17>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

<sup>35</sup> Conclusions, 2009, Italie, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=19>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

Norvege; Conclusions 2009, Ukraine). Bu nedenle ulusal raporlarda özellikle bu verileri istemektedir. Çünkü bu veriler, aynı zamanda o ülkede alınan tedbirlerin ne kadar etkili olduğunu ortaya koyacaktır.

Komite'nin yoksulluk ve sosyal dışlanmanın ölçümü konusunda ısrarla üzerinde durduğu bir nokta da 30. maddenin yalnızca yoksulluğa değil, sosyal dışlanmaya da ilişkin olduğudur. Komite, sözleşmecı devletlere bu hususu hatırlatarak, ulusal raporlarda sosyal dışlanma konusundaki verilere de yer verilmesini talep etmektedir (Conclusions, 2009, Belgique; Conclusions, 2009 France; Conclusions, 2009, Italie).

Yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı mücadele konusunda Komite, değerlendirmesini yaparken şu yaklaşımı benimsemektedir: Sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkının etkin bir şekilde uygulanabilmesi için, hükümetler, yoksulluk ve sosyal dışlanma riskiyle karşı karşıya bulunan kişilerin istihdam, konut, eğitim, mesleki eğitim, kültür, sosyal yardım ve sağlık yardımlarını içeren sosyal haklara erişimini geliştiren tedbirlerin alınmasına yönelik bütüncül ve koordineli bir yaklaşımı benimsemelidir (Conclusions, 2009, Belgique; Conclusions, 2009, France).

Ulusal raporlarda yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele konusunda yapılanların tam ve eksiksiz bir listesini sunmaya gerek yoktur. Daha önemli olan nokta, alınan tedbirlerin,

- sosyal haklara erişimi,
- sosyal hakların denetimini,
- sosyal hakların uygulanmasını,
- sosyal haklara saygıyı,
- sosyal haklara ilişkin daha iyi bilgilenmeyi,
- sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerin iyileştirilmesini,
- sosyal haklara ulaşım konusundaki psikolojik ve sosyo-kültürel engellerin kaldırılmasını,
- en yoksul ve en dışlanmış grupların ayrıntılı bir şekilde belirlenebilmesini,

sağlaması ve güçlendirmesidir (Conclusions, 2009, Turquie; Conclusions 2009, Ukraine).

Denetim konusunda ise Komite, özellikle sosyal tarafların, sivil toplum kuruluşlarının katılımını önemsemektedir (Conclusions, 2009, Turquie).

## ***b. Türkiye'ye İlişkin 2009 Raporu***

Türkiye ulusal raporuna göre, 2004 yılı itibariyle nüfusun %14,18'i yoksulluk sınırının altında, %1,29'u ise açlık sınırının altındadır.

Çocuklar, yaşlılar ve engelliler risk altındaki zayıf gruplardır. Yoksulluktan en fazla zarar görenler ise işsizler ile tarım sektöründe çalışanlardır.

Türk hükümeti 2006-2008 döneminde hazırladığı orta vadeli planlarda sosyal içermeye konusunda şu tedbirlere yer vermiştir:

- bölgesel farklılıkları da gözetererek eğitim, sağlık ve sosyal hizmetleri adil bir şekilde herkese sunmak;
- istihdamı arttırmak;

- sosyal koruma ağını, en dezavantajlı grupları da içerecek ve yoksulluk ve sosyal dışlanmayı en aza indirecek şekilde yeniden yapılandırmak.

Türkiye ulusal raporunda belirtilen diğer hususlar ise şunlardan ibarettir:

- 2001 ekonomik krizinden sonra, sosyal riskleri azaltma konusunda 2001-2006 arası dönem için Dünya Bankası tarafından finanse edilen sosyal riski azaltma projesi yürürlüğe konmuştur;
- 2001'de 100 milyon dolarlık bir bütçe eğitime ve sağlığa ayrılmıştır;
- zorunlu eğitim 8 yıla çıkarılmıştır;
- sosyal yardım ve sosyal hizmet kurumları yoksullukla mücadele için yeni stratejiler belirlemiştir;
- istihdam işgücü verimliliğini ve hareketliliğini sağlama konusunda programlar yaşama geçirilmiştir.

Bu bilgileri değerlendiren Komite, şu sonuçlara ulaşmıştır:

Komite, bir daha ki rapor dönemi için alınan tüm tedbirlerin yoksulluk ve sosyal dışlanmayı ne oranda ve ne şekilde azalttığı hususunda ayrıntılı bilgi istemektedir. 30. maddede belirtilen istihdam, konut, mesleki eğitim, eğitim ve kültür alanlarındaki değişik sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin bütünleştirilmesi ve birleştirilmesi konusunda ne yapıldığını, bu konuda kullanılan araçların ve sayısal göstergelerin neler olduğunu, alınan tedbirlerin her birinin sonucunun ne olduğunu ve bunlardan yararlanan kişi sayısının kaç olduğunu sormaktadır.

Denetim konusunda da Komite, sosyal tarafların ve sivil toplumun yoksullukla ve sosyal dışlanmayla mücadele konusunda katılımı konusunda ulusal raporda bir bilgi yer almadığını saptamakta ve bir sonraki rapor için bu konuda bilgi istemektedir.

Komite, bilgi ve veri yetersizliği nedeniyle Türkiye'ye ilişkin nihai görüşünü ertelemiştir (Conclusions, 2009, Turquie).

## 2. Toplu Şikâyet Usulü Neticesinde Verdiği Kararlar

### **a. Uluslararası Dördüncü Dünya Hareketi Fransa'ya Karşı<sup>36</sup>**

Komite, 5 Aralık 2007 tarihinde, Uluslararası Dördüncü Dünya Hareketi (Mouvement international ATD quart monde) tarafından yapılan şikâyeti incelemiştir. ATD, şikâyetinde bulunduğu tarih itibarıyla Fransa'da 3 milyona yakın kişinin evsiz olduğunu ya da kötü barınma koşullarına sahip olduğunu iddia etmektedir. ATD'ye göre bu durum, sosyal güvensizlik yaratmaktadır. İnsanlık onuruna yakışmayan koşullarda barınılması kişiler üzerinde birçok olumsuz sonuca yol açmaktadır:

- Aile bağları gevşemekte, eşler arasında ilişkiler bozulmakta, ebeveynler ile çocuklar arasındaki ilişki sağlıklı bir şekilde işleyememekte ve de bunun sonucunda dağılan aile toplumdan uzaklaşmakta, dışlanmaktadır.

<sup>36</sup> Mouvement international ATD Quart Monde c. France, Réclamation collective n° 33/2006 sur le bien fondé, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=26>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

- Sabit bir ikametgaha sahip olmadan iş bulmak aşırı derecede zor hale gelmektedir.
- Ailenin barınma koşulları istikrarlı bir şekilde seyretnmediği için, çocuklar eğitime gerektiği gibi devam edememekte ve bu da onların toplumdan kopuşunu hızlandırmaktadır.
- Son olarak evsizlik, hakların kullanılması, idari ve hukuki süreçlere katılım açısından birçok sorun yaratmaktadır. ATD'ye göre bu durum şöyle özetlenmektedir: "Evin yoksa sen de yoksun, bir hiçsin".

Fransız hükümeti, ATD'nin iddialarını reddetmiş ve mevcut durumun 30. maddeyi ihlal etmediğini ileri sürmüştür.

Komite, kararında öncelikle yoksulluk ve sosyal dışlanmanın eşiğinde yaşamamanın insanlık onuruna aykırı olduğunu belirtmiş ve sözleşmecı devletlerin temel hakların erişimine engel oluşturan hususları ortadan kaldırmaya ve önlemeye yönelik tedbirler alması gerektiğini belirtmiştir. Bu tedbirler özellikle, istihdam, barınma, eğitim, mesleki eğitim, kültür, sağlık alanında alınmalıdır. Bu amaca özgülennmiş uygun araçlar, sosyal dışlanmaya karşı oluşturulan ayrıntılı bir stratejinin parçasıdır. Son olarak alınan tedbirler, nitelikleri ve nicelikleri itibarıyla da sosyal dışlanmayla mücadele eden ülkenin yapısına uygun olmalıdır.

Komite, Fransa'nın yoksulların barınması konusunda izlediği politikanın yetersiz olduğu kanaatine vararak, ayrıntılı ve koordineli bir yaklaşımın yokluğundan ötürü, 30. maddenin ihlal edildiğine karar vermiştir.

Söz konusu şikâyetle ATD ayrıca, 30.maddenin GGASŞ'nın E maddesinde yer alan ayrımcılık yasağı bağlamında da incelenmesi gerektiğini ileri sürmüştür. Şart'ın anılan düzenlemesine göre: "Şart'ta yer alan haklardan yararlanma ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasi ya da başka görüşler, ulusal ya da sosyal köken, sağlık, ulusal bir azınlığa mensubiyet, doğum ya da başka statüler gibi nedenlere dayanan hiçbir ayrımcılığa tabi olmaksızın sağlanacaktır."

ATD, yoksulluk içerisinde barınma sorunlarıyla birlikte yaşayan ailelerin haklarını etkin olarak kullanma hususunda ayrımcılığa maruz kaldıklarını ileri sürmektedir. ATD'ye göre, sabit bir adresi olmayan kişilere bu gerekçeyle kimlik belgesi verilmemektedir. Ancak bununla birlikte, bu kişiler fatura, vergi ödemektedirler. Bu uygulama ayrımcı nitelikte olup, kimlik sahibi olamayan bu kişilerin vatandaşlık haklarının ihlal edildiği iddia edilmektedir. Kimlik belgesinin olmayışı, bu kişileri yalnız konut hakkından değil tüm sosyal haklardan mahrum bırakmaktadır.

Hükümet ise, sabit adresi olmayan gezgin kişilere, yerleşik olup olmadıklarına bakılmaksızın kimlik kartı verildiğini ifade ederek ayrımcılığa ilişkin iddiaları kabul etmemiştir.

Komite ise mevcut durumun, 30.maddedeki sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkı ile birlikte ayrımcılık yasağına ilişkin E maddesini de ihlal ettiği sonucuna varmıştır.

**b. Avrupa Roman Hakları Merkezi Fransa'ya Karşı<sup>37</sup>**

Komite, 19 Ekim 2009 tarihinde Avrupa Roman Hakları Merkezi (Centre européen des droits des Roms, CEDR) tarafından Fransa'ya karşı yapılan şikâyeti incelemiştir. Söz konusu şikâyetle CEDR, Fransız hükümetinin gezgin yaşam tarzını benimseyen ailelere yönelik ayrıntılı bir ulusal politikasının olmadığını ve bunun da gezgin ailelerin sosyal dışlanmaya yönelik duygularının artmasına yol açtığını ileri sürmektedir. CEDR'ye göre, bazı belediyeler ve diğer resmi makamlar, bu ailelere konut edinme hususunda özellikle karavan alabilmeleri için kredi sağlamaya ya da yaşadıkları alanları düzenleyebilmeleri için yardım etmeye çalışırken, diğer bazı belediyeler konuya duyarsız kalmakta ve hatta Romanları o bölgeden tahliye ettirmeye çalışmaktadır.

Hükümet ise bu iddialara karşılık olarak, gezgin ailelerin sosyal dışlanmaya karşı korunması için her türlü adımın atıldığını ileri sürmüştür. Bu bağlamda, izlenecek politikaların oluşumuna bizzat katılımları da sağlanmıştır. 2003 yılında gezginler için bir ulusal danışma komisyonu da oluşturulmuştur. Bu komisyonun amacı, gezgin nüfusun karşılaştığı sorunları tespit etmek ve bunların topluma dahil edilebilmesi için hükümete tavsiyede bulunmaktır.

Komite yaptığı incelemede, sosyal dışlanmanın insan onuruna aykırı olduğunu belirterek, Fransa'nın gezgin kişilere yönelik ayrıntılı ve koordineli bir yaklaşım benimsemediği ve gerekli tedbirleri almadığı için GGASS'nın 30. maddesini ihlal ettiği görüşüne varmıştır.

Söz konusu şikâyetle 30. maddenin GGASS'nın E maddesinde yer alan ayrımcılık bağlamında da incelenmesi gerektiği ileri sürülmüştür.

CEDR, Fransa'da dolaşan ve sabit adresi bulunmayan evsiz kişilere ilişkin 69-3 sayılı yasanın, gezgin kişilerin oy hakkını engellediğini iddia etmiştir. Bu yasaya göre, gezgin kişilerin oy hakkını kullanabilmesi için 3 yıl boyunca aynı belediyeye bağlı bulunmaları gerekmektedir. Ayrıca gezginlerin oy kullanabilmesi, o bölgedeki gezgin sayısının toplam seçmen sayısının % 3'ünü aşmamasına bağlıdır. Gezinler için öngörülen bu 3 yıllık süre diğer Fransız vatandaşları için 6 aydır. CEDR, bu nedenle gezginlerin ayrımcılığa uğradığını, oy haklarını kullanamadığını ve neticede bu grupların sosyal dışlanmaya maruz kaldığını ileri sürmüştür.

Hükümet, oy hakkının 30. madde ile ilişkilendirilemeyeceğini ileri sürmüştür.

Komite, 30. maddenin sosyal haklara yaptığı göndermenin dar anlaşıl-maması gerektiğini, sosyal dışlanmayla mücadelede temel hakların bölün-

<sup>37</sup> Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. France, Réclamation collective n° 51/2008 sur le bien fondé, <http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=12><http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=1>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

mezliğı ilkesinin özel bir önem taşıdığını belirtmiştir. Bu açıdan seçme hakkı, yurttaşlık ve sivil katılıma ilişkin diğer tüm haklar gibi, sosyal bütünleşme ve sosyal içermeye açısından zorunlu bir boyuttur ve sonuç olarak 30. maddenin kapsamındadır.

Komite, gezgin kişilerin oy kullanmasına ilişkin kurallarla diğer Fransız vatandaşların –evsizler de dahil olmak üzere- ayrı kurallara tabi tutulduğunu ve bu şekilde ayrı kurallara tabi tutulmanın objektif ve haklı bir nedene dayanmadığı ve bu nedenle 30. madde ile birlikte E maddesine de aykırı düşen bir ayrımcılık yapıldığı yönünde karar vermiştir.

### **c. Yerinden Etmeye Karşı Mücadele ve Konut Hakkı Merkezi İtalya'ya Karşı<sup>38</sup>**

Komite, 25 Haziran 2010 tarihli kararında, Yerinden Etmeye Karşı Mücadele ve Konut Hakkı Merkezinin (Centre Sur Les Droits Au Logement Et Les Expulsions, COHRE) İtalya'ya karşı Romanların barınma koşulları ile ilgili şikâyetini incelemiştir. COHRE, şikâyetinde, İtalya'nın yoksullukla mücadele konusunda koordineli bir yaklaşım sergileyemediğini ve sistematik olarak Romanları, sosyal haklarından mahrum ettiğini ileri sürmüştür.<sup>39</sup> Şikâyet konu olan sorunun temelinde, Romanların yaşadığı karavanların ve kamp-  
ların ev statüsünde sayılmaması yatmaktadır.

Komite, yukarıda aktarılan CEDR Fransa'ya karşı kararındaki aynı görüş-  
leri bu kararında da tekrarlayarak, Romanların yaşadığı yerlerin ev sayılma-  
ması nedeniyle kendilerine kimlik verilmemesi ve kimliksiz olmalarından  
ötürü medeni ve siyasi haklarını kullanamamaları, yaşadıkları bölgelerin  
gettolaşması, buralarda yeterli altyapı hizmetlerinin bulunmaması, tüm  
bunlardan ötürü Romanların dışlanması GGASŞ'nın 30. maddesine ve E  
maddesine aykırı bulmuştur.

### **d. Avrupa Roman Hakları Merkezi Portekiz'e Karşı<sup>40</sup>**

Komite, 30 Haziran 2011 tarihinde Avrupa Roman Hakları Merkezi tarafın-  
dan Portekiz'e karşı yapılan şikâyeti inceleyerek 30. maddeyi de içeren bir  
karar vermiştir.

<sup>38</sup> Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie, Réclamation collective n° 58/2009 sur le bien-fondé, ([http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/ document.asp?related=1&item=10&relateditem=0](http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?related=1&item=10&relateditem=0), Erişim tarihi: 09.05.2013).

<sup>39</sup> Ülkemizde yaşayan Roman vatandaşların sosyal haklarına ulaşmada karşılaştığı zorlukları inceleyen bir alan araştırması için bkz. Önen, 2011.

<sup>40</sup> Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Portugal, Réclamation collective n° 61/2010 sur le bien fondé, ([http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/ document.asp?item=2](http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=2), Erişim tarihi: 09.05.2013).

Karara konu olan şikayette, CEDR Portekiz'in konut politikasının, Romanları entegre edemediğini, Romanların kötü koşullarda barınmasına, şehirden uzak gettolarda yaşamasına, bu yüzden marjinalleşmesine yol açtığını, Romanların coğrafi olarak dışlandıklarını, şehirden uzakta gettolarda yaşadıklarını, dolayısıyla sosyal dışlanmaya maruz kaldıklarını ve kamu hizmetlerine erişimde sıkıntı yaşadıklarını iddia etmiştir. CEDR, romanların gettolaştıkları bu mahallelerin kamuoyu tarafından damgalandığını da belirtmiştir.

CEDR, hükümetin bu politikasının 30. maddenin ihlali olduğu gibi ayrıca konunun ayrımcılık açısından da incelenmesi gerektiğini iddia etmiştir.

Portekiz Hükümeti, yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele için konut sorununu da içeren bir dizi sosyal politika tedbirini yaşama geçirmeye başladıklarını, romanların da diğer tüm yurttaşlar gibi bu programların kapsamında olduğunu, tutunma geliri de dahil olmak üzere, konut yardımı ve diğer sosyal yardımlardan yararlandıklarını ileri sürmüştür. Ayrıca Göç ve Kültürlerarası Diyalog Yüksek Kurumu adı altında kurulan bir kurumun da Romanların topluma kazandırılması için çalışmalar yürüttüğünü belirtmiştir.

Komite, yaptığı incelemede öncelikle devletin pozitif yükümlülüklerine dikkat çekmektedir. Devlet dezavantajlı gruplara yönelik olarak, bunların barınma, eğitim, istihdam ve sağlık imkânlarına kolaylıkla ulaşmalarını sağlayacak önlemleri almakla yükümlüdür.

Komite, CEDR'nin iddialarının Romanların barınma hakkına ilişkin ayrımcı bir uygulama olduğu görüşüne varmıştır. Komite'ye göre bu koşullarda yaşamak, eğitim, istihdam ve sağlık hizmetlerine erişim açısından elverişsiz bir ortam yaratmaktadır.

Komite, merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin eksikliklerini düzeltme konusunda başarısız ve isteksiz oluşunun ayrıntılı ve eşgüdümlü bir yaklaşımın yokluğunu gösterdiğini ve de bu nedenle mevcut durumun ayrımcılık yasağı ile birlikte 30. maddenin ihlaline yol açtığı kararına varmıştır.

### **3. Komite'nin Denetim Sonuçlarının ve Kararlarının Birlikte Değerlendirilmesinden Çıkan Sonuçlar**

- Komite'nin toplu şikayet usulü neticesinde verdiği kararlar, raporlar yoluyla denetim çerçevesinde ulaştığı sonuçlara oranla çok daha etkilidir.

Hükümetlerce hazırlanan ulusal raporlar, genel nitelikli ve makro düzeydedir. Bu raporlarda yer alan bilgiler, sosyal haklar alanında devletlerin olumlu edim yükümlülüklerini yerine getirdiği yönünde sonuca götürebilir. Nitekim Komite, bugüne kadar tek bir ihlal sonucuna varmıştır ki (Conclusions, 2009, Italie), bu da bilgi ve veri eksikliği nedeniyledir. Oysa ki Komite'nin raporlar yoluyla denetim neticesinde uygunluk sonucuna vardığı ülkelerde de, GGASŞ'na aykırılıklar yaşanmaktadır.

Örneğin Fransa 2009 sonuçlarına göre, Fransız hükümeti GGASŞ'nın 30. maddesinin devletlere yüklediği olumlu edim görevini yerine getirmiş ve bu nedenle Komite, Fransa için 30. maddeye uygunluk yönünde sonuca varmıştır. Ancak aynı dönemde Fransa aleyhine yapılan iki toplu şikâyetin iki-

sinde de Komite, Fransa'nın aleyhine olacak şekilde, sözleşmenin 30.maddesine aykırılık kararı vermiştir.

Bu örneğin bize çok güzel anlattığı gibi, sosyal hakların devletlerin yükümlülüğü olarak değil, bireylerin hakkı olarak ele alınması önemlidir. Sosyal hakların geliştirilmesi ancak bu yolla gerçekleşebilecektir. Bu açıdan toplu şikayet usulü, önemli bir işleve sahiptir.

- Toplu şikayet usulü, sosyal hakların yargılanabilirliğine yol açan, kapı aralayan bir usul olarak görülmektedir (Akandji-Kombé, 2011: 99; De Schutter, 2010)<sup>41</sup>. Komite'nin 30. madde kapsamında verdiği kararlar da yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkı açısından bunun bir kanıtıdır.

- Komite, yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkını, medeni ve siyasi haklarla sosyal hakların birbiri ile olan sıkı ilişkisini dile getiren "hakların bütünlüğü ve bölünmezliği" ilkesi<sup>42</sup> çerçevesinde değerlendirmektedir.

İnsan hakları alanında genel kabul gören bu ilkenin, yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkı özelinde de dile getirilmiş olması önemlidir. Yoksulluk, yalnızca sosyal haklardan mahrumiyete değil tüm haklardan mahrumiyete yol açar. Bu yanı sıra insan onuruna aykırı olan yoksulluk, bir insan hakları ihlalidir (Kaboğlu, 2010: 55; Uyan-Semerci, 2010).

- Komite'nin toplu şikayet usulü sonucu 30.maddeye ilişkin olarak verdiği kararlarda önem taşıyan bir diğer nokta, yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkının ayrımcılık yasağı ile birlikte incelenmesidir. Komite kararlarında, ayrımcılığın yalnızca yasaklanmasının yeterli olmadığı, buna ilaveten fiili eşitliği sağlayacak olumlu edimlerde bulunulması gerektiği ifade edilmektedir (De Schutter, 2010).

Avrupa ölçeğinde ayrımcılık karşıtı içtihat daha çok, Avrupa Birliği Adalet Divanı ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin içtihatlarıyla gelişirken, bu içtihatla sosyal haklar yönünden Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin toplu şikayetlerde aldığı kararların eklenmesi önemlidir (Stangos, 2010: 48). Öte yandan, insan hakları alanının önemli bir ilkesi olan ayrımcılık yasağı, daha önce Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nce, ASŞ'nın denetimi kapsamında yalnızca istihdamda ayrımcılıkla sınırlı olarak ele alınırken, son dönem kararlarında Romanlara yönelik yoksulluk, sosyal dışlanma ve konut sorununa ilişkin olarak 30.madde ile birlikte ele alınması sosyal hakların geleceğine ilişkin yeni bir yol haritasının işareti olabilir.

Şöyle ki, bugüne kadar sosyal haklar yalnız çalışanların hakları olarak görüldü ve buna indirgendi. Oysa günümüzde sosyal hakların bunu aşan bir kapsam genişlemesi mevcuttur. Bunun tek nedeni, işçilerin sosyal haklarını göz ardı eden neo-liberal politikalar ya da sosyal devletin zayıflaması değildir. Sosyo-ekonomik yapıda meydana gelen pek çok önemli değişiklik sosyal hakların çalışma olgusu ile olan sıkı bağını bütünüyle koparmamakta ancak gevşetmektedir.

<sup>41</sup> Aynı usulün BMESKHS için de işleminin önünü açan 2008 tarihli protokol konusunda bkz. Roman, 2011: 85 vd; Ulusoy, 2011: 256.

<sup>42</sup> Bu ilke için bkz. Kaboğlu, 2010: 59; Gülmez, 2009: 8.

- Komite'nin GGASŞ'nın 30. maddesi kapsamında verdiği kararlarda, toplu şikayete konu olan olayların 31. maddedeki barınma hakkına ilişkin ve de özel olarak Roman topluluklarına ilişkin olduğu dikkat çekmektedir. ASŞ ve GGASŞ'nın diğer maddeleri kapsamında yapılan incelemelerde de Romanlara ilişkin pek çok karar mevcuttur. Bu durum ASŞ ve GGASŞ'nın Avrupa'da yaşayan Romanların toplumla bütünleşmesinde önemli bir rol oynadığını ortaya koymaktadır (De Schutter, 2010).

- Yoksulluk ve sosyal dışlanmanın çok boyutluluğu ve dolayısıyla kapsamına giren konular ve haklar ile yoksulluk ve sosyal dışlanmaya maruz kalan birey ve grupların çeşitliliği göz önüne alındığında Komite'nin yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkına ilişkin toplu şikayet usulü neticesinde verdiği kararların, yalnızca 31. maddedeki konut hakkına ve Romanların dışlanmasına ilişkin oluşu ise düşündürücüdür.

Romanlara ilişkin bu kararların, diğer yoksul ve dışlanmış kesimlerin sözcüsü olan sivil toplum örgütlerine ve çalışan yoksullar gerçeği karşısında sendikalara da örnek olması gerekir. Yoksullukla ve sosyal dışlanma ile mücadelede, toplu şikâyet usulünün başka sivil toplum kuruluşları tarafından da daha etkin olarak kullanılmasını gerektirmektedir.

Kanımcı, bu eksiklik iki temel sorunla açıklanabilir:

- Birincisi, günümüzde yoksulların homojen olmayan yapısı başta olmak üzere pek çok nedenden dolayı, haklarını dile getirebilecekleri örgütlenmelerinin olmaması,

- İkincisi, çalışanların çalışma yaşamından kaynaklanan sorunlarıyla mücadele eden sendikaların yoksulluk ve sosyal dışlanma konusuna yabancı olmaları.

Oysa yoksulların önemli bir grubu da çalışan yoksullardan ibarettir. Öte yandan çalışmayan yoksulların sosyal hakları ile çalışan yoksulların sosyal hakları, bir madalyonun iki yüzü gibidir. Yoksulların sosyal yardım hakkının tamamlayıcı nitelikte düzenlenmeyip çalışanların sosyal haklarının yerine konması eğilimi, sendikaların yeni bir mücadele alanı olmalıdır.

- Komite, değerlendirmelerinde, GGASŞ'nın 30. maddesi ile ASŞ'nın 13. maddesi arasında bir bağ kurmamış ve yoksulluk ve sosyal dışlanmadan kurtulma hakkının da tıpkı ASŞ 13. maddedeki sosyal yardım hakkı gibi talep edilebilir bir hak olduğunu açıkça ortaya koymamış ve bu konuda açılmış dava olup olmadığını sorgulamamıştır.

- Komite, raporlar yoluyla denetim sonuçlarında, GGASŞ'nın 30. maddesi ile güvenceli asgari gelir hakkı arasında da doğrudan bir bağ kurmaktan kaçınmıştır. Güvenceli asgari gelir hakkına ilişkin bir şikayet de bugüne kadar Komite'nin gündemine gelmediği için, bu konudaki yaklaşımını görmek henüz olanaklı değildir. Ancak yukarıda da belirtildiği gibi, 30. maddenin yaşama geçmesi ancak güvenceli asgari gelir hakkı ile mümkün olabilir. Bu noktada Avrupa Konseyi'nin ekonomik ve siyasi nedenlerle gösterdiği çekingenliğin Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin yorumlarıyla aşılabacağı umut edilebilir.

#### IV. BİR BAŞKA TAHAYYÜL: KORUNMADAN KURTULUŞ!

GGASŞ'nın 30. maddesinde yeni ve bağımsız bir sosyal hak olarak “yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkı”nın sosyal haklar listesine eklenmiş olması elbette ki olumlu ve geliştirici bir adımdır.

Ancak “korunma” ifadesi yoksullarla onları koruyacak devlet arasındaki mesafeyi ortaya koymaktadır. Yoksulların korunması tarihsel süreçte, ahlaki ve dini bir ödevdi. Bugünse çağdaş hukuk sistemleri, yoksulluğa ve sosyal dışlanmaya karşı korunmanın bir hak ve bir devlet görevi olduğunu söylüyor bize. Bu adımın önemini göz ardı etmeksizin bir başka gerçeği de görmemiz gerekir. Yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadeleyi ayrı ve bağımsız bir hak konusu yapan en ileri belge olan GGASŞ bile, hala yoksulları gerçek bir hak öznesi değil, korunmaya gereksinim gösteren gruplar olarak ele alıyor. Bunun ardındaki temel neden, yukarıda da değinildiği gibi, yoksulların kendi sözünü söyleme gücünden ve araçlarından yoksun olmasıdır.

Yoksullar kendi adlarına konuşabildiklerinde, bir başka tahayyül gerçekleşebilir: Belki ancak o zaman yoksulluk ve sosyal dışlanmadan “korunma” değil “kurtuluş” hakkını düşünebiliriz!

#### KAYNAKÇA

- Akandji-Kombé, Jean-François (2011) “La Justiciabilité de la Charte Sociale Européenne et La Procédure de Réclamations Collectives” (Résumé), *Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu III Bildiriler* içinde, İstanbul: Petrol-İş.
- Avrupa Sosyal Şartı Temel Rehber 2001* (Çev. Bülent Çiçekli), Ankara: Seçkin.
- Badel, Maryse (1996) *Le Droit Social à L'Epreuve du Revenu Minimum d'Insertion*, Bordeaux: PUB.
- Bauman, Zygmunt (1999) *Çalışma, Tüketici ve Yeni Yoksullar* (çev. Ümit Öktem), İstanbul: Sarmal Yayınevi.
- Buğra, Ayşe ve Çağlar, Keyder (der.) (2006) *Sosyal Politika Yazıları*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Buğra, Ayşe ve Çağlar, Keyder (der.) (2007) *Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Gelişimine Doğru*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Candoğan, Gökhan (2011) “Teoriden Pratiğe Sosyal Hakların Dava Edilebilirliği”, *Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu III Bildiriler* içinde, İstanbul: Petrol-İş.
- Çelik, Aziz (2013) “Sosyal Şart Şartsız Onaylanmalı”, *Radikal*, 25 Mayıs 2006, (<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=188298>, Erişim tarihi: 22.05.2013).
- Davutoğlu, Ayten (2011) “Sosyal Politika ve Alternatif Toplum Modeli Arayışları: Temel Gelir Önerisinin Ütopya Kavramı Çerçevesinde Okunması”, *Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu III Bildiriler* içinde, İstanbul: Petrol-İş.
- De Schutter, Olivier (2013) “La contribution de la Charte sociale européenne à l'intégration des Roms d'Europe”, ([http://leuropeledeslibertes.ustrasbgfr/article.php?id\\_article=352&id\\_rubrique=75](http://leuropeledeslibertes.ustrasbgfr/article.php?id_article=352&id_rubrique=75) Erişim tarihi: 17.05.2013).
- Gorz, André (1995) *İktisadi Aklın Eleştirisi*, İstanbul: Ayrıntı Yayınları (Çev. Işık Ergüden).

V. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu

- Gorz, André (2001) *Yaşadığımız Sefalet*, İstanbul: Ayrıntı Yayınları (Çev. Nilgün Tütal).
- Gökçeoğlu, Şebnem (1994) Sosyal Güvenlik Hakkı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Kamu Hukuku Bölümü, İstanbul.
- Gökçeoğlu-Balcı, Şebnem (2007) *Tutunamayanlar ve Hukuk*, Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.
- Guillen, M., Manos Matsaganis (2006) “Sosyal Damping Hipotezini Güney Avrupa’da Sınamak: Son Yirmi Yılda Yunanistan ve İspanya’daki Refah Politikaları”, Ayşe Buğra, Çağlar Keyder (der.) *Sosyal Politika Yazıları* içinde, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Gülmez, Mesut (2007) “Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı’na Uyum Sağlayabilecek Miyiz?”, *Çalışma ve Toplum* (12).
- Gülmez, Mesut (2009) “İnsan Hakları Olarak Sosyal Haklar ve Sosyal Haksızlıklar”, *Uluslararası Sosyal Haklar Sempozyumu Bildiriler* içinde, Ankara: Belediye-İş.
- Gülmez Mesut (2011) “Anayasal Eşitlik İlkesi ve Ayrımcılık Yasağı: Eleştirel ve Aykırı Düşünceler”, *Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu III, Bildiriler* içinde, İstanbul: Petrol-İş.
- İnsel, Ahmet (2001) “İki Yoksulluk Tanımı ve Bir Öneri”, *Toplum ve Bilim*, (89).
- Kaboğlu, İbrahim (2010) “Anayasa’da Sosyal Haklar: Alanı ve Sınırları”, *Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu II Bildiriler* içinde, İstanbul: Petrol-İş.
- Kahraman, Fatih (2010) “Çalışan Yoksulların Haklar İronisi: Metalaştırılmış Çalışanlar”, *Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu II, Bildiriler* içinde, İstanbul: Petrol-İş.
- Koray, Meryem (2007) “Sosyal Politikanın Anlamı ve İşlevini Tartışmak”, *Çalışma ve Toplum*, (15).
- Koray, Meryem (2011) *Kapitalizm Küreselleşirken Dünya Ahvali*, İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Man, Fuat (2011) “Modernitenin Çalışma İdeolojisi ve Sosyal Haklar”, *Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu III, Bildiriler* içinde, İstanbul: Petrol-İş.
- Marshall, T.H. (1949) “Yurttaşlık ve Sosyal Sınıf”, (Derl.: Ayşe Buğra-Çağlar Keyder), *Sosyal Politika Yazıları* içinde, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Önen, Selin (2011) “Çingenelerin Sosyal Haklara Erişimindeki Zorluklar: Roman ve Dom Toplulukları Karşılaştırması”, *Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu III, Bildiriler* içinde, İstanbul: Petrol-İş.
- Özveri, Murat (2011) “Türk Hukukunda Sosyal Hakların Dava Yoluyla Gerçekleştirilmesi”, *Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu III, Bildiriler* içinde, İstanbul: Petrol-İş.
- Roman, Diane (2011) “La justiciabilité des droits sociaux en droit international des droits de l’homme”, *Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu III, Bildiriler* içinde, İstanbul: Petrol-İş.
- Rosanvallon, Pierre (1992) *La Crise de l’Etat-Providence*, Paris: Seuil.
- Rosanvallon, Pierre (1995) *La Nouvelle Question Sociale: Repenser L’Etat-Providence*, Paris: Seuil.

- Sapancalı, Faruk (2005) *Sosyal Dışlanma*, İzmir: Dokuz Eylül Yayınları.
- Standing, Guy (2006) “Sosyal Güvenlik Ağları Çılgınlığı: Temel Gelir Doğu Avrupa’da Neden Gereklidir?” (Çev. Burcu Yakut Çakar), (Derl.: Ayşe Buğra-Çağlar Keyder), *Sosyal Politika Yazıları* içinde, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Supiot, Alain (1995) “L’avenir d’Un Vieux Couple: Travail et Sécurité Sociale”, *Droit Social* (Septembre-Octobre).
- Ulusoy-Halatçı, Ülkü (2011) “Sosyal Hakların Korunmasında Birleşmiş Milletler’in Rolü”, *Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu III Bildiriler* içinde, İstanbul: Petrol-İş.
- Uyan-Semerci, Pınar (2010) “Dev ve Cüce Aynı Yolda: Yoksulluk ve Pozitif Özgürlükler”, *İnsan Hakları İhlali Olarak Yoksulluk* (Derl.: Pınar Uyan Semerci) içinde, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Vandamne, François (2013) “La relance de la Charte sociale européenne”, *Revue Quart Monde*, (207) ([www.editionsquartmonde.org/rqm/document.php?id\\_2380](http://www.editionsquartmonde.org/rqm/document.php?id_2380), Erişim tarihi: 17.05.2013).
- Weber, Max (1985) *Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu* (Çev. Zeynep Aruoba), İstanbul: Hil Yayınları.



# HEGEMONİK ÜRETİM REJİMİNDEN HEGEMONİK DESPOTİZME: TÜRKİYE'DE ÖĞRETMENLERİN DÖNÜŞÜMÜNÜ BURAWOY'UN KAVRAM SETİYLE OKUMAK

**Orkun Saip DURMAZ**

*Ankara Üniversitesi*

**Özet:** Burawoy, emek gücünün vasıfsızlaşması sorunsalıyla sınırlamadığı *emek süreci* tartışmalarını *üretim rejimi* kavramıyla zenginleştirir. Bir başka deyişe, iktisadi boyutlarının yanı sıra ideolojik ve politik düzeylerde de ele alınmış bir emek süreci kavramsallaştırması ortaya çıkar. Sonuç itibarıyla; *emek süreci*, *emek gücünün yeniden üretimi*, *firmalar arası rekabet* ve *devlet politikaları* eksenlerinde tanımlanmış üretim rejimi bir toplum düzeni gibi tasavvur edilmiş olur.

Bu çalışmada, 1980 sonrası başlayan ve hala devam etmekte olan neo-liberal toplumsal dönüşüm *öğretmenler ve öğretmenlik mesleği* temelinde ele alınmaya çalışılacaktır. Burawoy'un esas itibarıyla mal üretimi yapılan işyerlerinden hareketle geliştirdiği kavram setinin, öğretmenlerin dahil olduğu hizmet alanına bire bir uymadığının farkında olmakla birlikte; bir toplum düzeni tasavvuru olarak üretim rejimi kavramının öğretmenler özelinde de açıklayıcı olabileceği düşünülmektedir. 1980 sonrası öğretmenlerin Türkiye'de yaşadığı dönüşüm, Burawoy'in terminolojisinden esinlenilerek *hegemonik üretim rejiminden hegemonik despotizme* doğru bir geçiş olarak tartışılmaya çalışılacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Öğretmen, emek süreci, Burawoy, üretimde ilişki, üretim rejimi.

**Abstract:** Burawoy did not restrict the arguments about labor process with the *problematic of deskilling*, but enriched those arguments with the concept of *production regime*. In other words, He conceptualized the term of labor process with not only its economic aspects, but also with its ideological and political aspects. Therefore, the concept of production regime was conceived as a social system defined through labor process, reproduction of the workforce, competition among the firms and state policies.

In this study, neo-liberal transformation of the society is going to be taken into consideration on the base of *teachers and the occupation of teaching*. Although it is realized that Burawoy's set of concepts, developed by concentrating on the workplace in which production of goods had been processed, is not wholly compatible with service sector in which teachers are included, it is considered that the concept of production regime can be explanatory for teachers and their labor process. The transformation of the teachers in Turkey, which has been beginning with 1980 and continuing as a sharp process today, is going to be discussed by using Burawoy's set of concepts: *a transition from hegemonic production regime to hegemonic despotism*.

**Keywords:** Teacher, labor process, Burawoy, relations in production, production regime.

## GİRİŞ

Kamuoyunda 24 Ocak kararları olarak bilinen ve ancak 12 Eylül 1980 askeri darbesinden sonra uygulamaya konulan ekonomik istikrar programı, herhangi bir ekonomi politikasının ilkelerini belirtmekten ziyade, bir dönemin kapanışını simgeliyordu. Klasik anlamıyla *devletçilik* ilkesinin ekonomiye referans olmaktan çıkarılması olarak nitelenebilecek yeni dönemi karakterize eden yeni referanslar ise *bırakınız yapsınlar*, *bırakınız geçsinler* düsturu doğrultusunda *ticari ve mali serbestleşme*, kamunun ekonomi içindeki payının azaltılması anlamında *özelleştirme* ve kamu harcamalarının kısılması ile devletin piyasayı düzenleyici rolünün geri çekilmesi anlamında *deregülasyon* oldu. Özetle; serbestleştirme, özelleştirme ve kamu harcamalarının kısılması ile deregülasyona dayanan bu üç ayaklı makro ekonomi politikalarının ana doğrultusunun 24 Ocak 1980'den bu yana değişmediğini söylemek yanlış olmayacaktır. Kuşkusuz özünde ekonomik olan bu doğrultunun etki alanı sadece ekonomi alanıyla sınırlı olmadı. Siyasi, ideolojik ve kültürel alanları da yeniden yapılandıran bu süreç; hem topyekun bir toplumsal düzen inşası, hem de inşa sürecine direnme pratikleri anlamına geliyordu.

Neo-liberal bir toplum yaratmak için girişilen bu çatışmalı inşa sürecini insanlar yaşayarak deneyimlediler. Yani; süreç ne iktisadi açıdan *daha doğru bir modele geçilmesinden ibaret teknik bir süreçti*, ne de bu konuda *toplumsal bir mutabakat* söz konusuydu. Ticari ve mali liberalizasyon denilen kavramsal soyutluğun toplumsal yaşamdaki karşılığı, çeşitli nedenlerden dolayı iflas eden esnafın sokağa çıkması ya da zamanın başbakanının önüne atılan bir yazarkasa olurken, özelleştirme ve kamu harcamalarının kısılması gibi teknik kavramların gerçek hayatta tekabül ettiği şey çalıştığı işyeri özelleştirilen işçinin işsiz kalması ya da taşeron firma çalışanı haline gelmesi oldu. Benzer şekilde kamu harcamalarının -dolayısıyla da sosyal harcamaların- kısılması, üniversite öğrencisinin harç bedeli ödemeye başlamasıyla ya da öğrenci velilerinin okullara bağış yapmak zorunda kalmalarıyla sonuçlandı. Yaşanan sürecin gerçek ve çatışmalı bir süreç olduğunu belirtmek adına verilen bu örneklerin yeterli olduğu kanısındayız.

Tam da bu noktada, *öğretmenin dönüşümü ile neo-liberal toplum yaratma süreci arasında ne gibi bir ilişki var* ve bu soruya verilecek yanıtı göre de *öğretmenin dönüşümünü neden Burawoy'un kavram setiyle okuyoruz* gibi sorular sorulabilir. İkinci soruyla ilgili olarak belirtmemiz gerekir ki, bu çalışma bir deneme yapma niyetiyle hazırlanmıştır. Bir başka deyişle, öğretmenlerin toplumsal konumları ve icra ettikleri mesleğin dönüşümü ile; Burawoy'un emek süreci, yeniden üretim, firmalar arası rekabet ve devlet politikalarının toplumundan hareket ederek geliştirdiği *üretim rejimi* kavramsallaştırması arasındaki ilişkiye odaklanan bir çalışmaya rastlanmamıştır. Kanımızca böyle bir girişimde bulunulmamasının temel nedeni kuram ile olgu arasındaki makasın oldukça açık olmasıdır. Bu makasın neden açık olduğuna ve bu

açıklığın nasıl kapatılabileceğine asıl olarak ikinci bölümde değineceğiz; ancak, şimdilik -zorlama yollara başvurmamak kaydıyla- bu makasın iki ucunu birbirine yakınlaştırmayı önemsemişimizi belirtmekle yetinelim.

Bir önceki paragrafta sorduğumuz sorulara gelince, öğretmenlik mesleğinin dönüşümü ile neo-liberal yeniden yapılanma süreci arasındaki ilişkiye odaklanan -hem ulusal hem de uluslararası alanda yapılmış- pek çok çalışmadan bahsetmek mümkündür. Kısaca belirtmek gerekirse; bu çalışmaların bazıları eğitimde ticarileşme ve piyasalaşma, bazıları öğretmenlerin tabi oldukları emek süreçleri, bazıları ise kolektif eylem ve direniş pratikleri üzerine yoğunlaşmış çalışmalardır. Esasen biz de, öğretmenlik mesleğinin dönüşümü ile neo-liberal yeniden yapılanma süreci arasındaki ilişkiden farklı bir şey kastediyor değiliz. Ancak bu çalışmada söz konusu ilişki Burawoy'un kavram seti aracılığıyla tartışılmaya çalışılacak ve esas olarak üretim noktasında cereyan eden iktisadi, politik ve ideolojik ilişkilere odaklanılacaktır.

## **I. BURAWOY'A GÖRE KAPİTALİST EMEK SÜRECİNİ NASIL OKUMALI?**

Burawoy'un, kapitalist emek süreci tartışmalarına yaptığı katkıları birbirleriyle bağlantılı olan üç noktada toplamak mümkündür. Birincisi, kapitalist emek sürecini ya da kapitalistin emek süreci ve işçi üzerindeki kontrolünü doğru analiz edebilmek için, işgücünün vasıfsızlaşmasına değil, kapitalist üretim biçiminin karakteristik özelliklerine odaklanmak gerekir. Bir başka deyişle, farklı vasıf düzeylerine tekabül eden zanaatkar emeği ile işçi emeği arasındaki farklar değil, kapitalist üretim biçimi ile kapitalist olmayan bir üretim biçimi arasındaki farklar temel alınmalıdır. İkincisi, üretim noktası sadece emek sürecinin yaşandığı, dolayısıyla sadece iktisadi ilişkilerin cereyan ettiği teknik bir alana denk düşmez. Tam aksine, üretim noktası hem son tahlilde iktisadi ilişkiler tarafından belirlenen ideolojik ve politik ilişkilerin etkisinden, hem de kendisinin -yani, işyerinin- ideolojik ve politik yapısından kaynaklanan toplumsal ilişkilerden azade değildir (Özügurlu, 2008:49). Dolayısıyla işyeri, ideoloji ve politika tarafından kuşatılmış bir alandır. Bu kuşatmayı Burawoy (1985: 29-30), *üretim ilişkileri* ve *üretimde ilişkiler*<sup>1</sup> olarak iki ayrı kavramla analiz eder. Üretim ilişkileri ve üretimde ilişkiler, mikro düzeyde işyerindeki üretim ve yeniden üretim süreçlerini, makro düzeyde ise firmalar arası rekabet ve devlet politikalarını kapsar. Sonuç itibarıyla, işçi üzerindeki kapitalist kontrol çok boyutlu bir hal alır ve bu çok boyutlu kontrolü açıklamak için *üretim rejimi* devreye girer (s.8). Bu, Burawoy'un üçüncü katkısıdır.

### **1. Kapitalist Üretim Biçiminin Ayırt Edici Özelliği**

Burawoy (1979:27-29)'a göre kapitalist üretim sürecinin ayırt edici özelliği artık değer üretiminin emek süreci içinde *gizlenmesi (obscuring)* ve *sürekli kı-*

<sup>1</sup> *Üretim ilişkileri (relations of production)* Marxist yazında zaten kullanılan bir kavramdır. Burawoy'ın esas katkısı, emek sürecinin kendisini de ideolojik ve politik bir alan olarak tartıştığı *üretimde ilişkiler (relations in production)* kavramıdır.

*linmasıdır (securing)*. Bir başka deyişle, artık üretim, kapitalist olmayan bir üretim biçiminde emek sürecinin içinde kendiliğinden gerçekleşmez<sup>2</sup>. Dolaysız üretici elde ettiği ürünün bir kısmını bağlı olduğu toprak beyine verir ve artık transferi de bu şekilde gerçekleşir. Oysa ki kapitalist emek sürecinde, dolaysız üretici emek sürecine dahil olduğu andan itibaren artık transferi de kendiliğinden başlamış olur. Ancak burada olası bir yanlış anlamaya mahal vermemek için belirtmek gerekir ki; artık transferinin, yani sömürünün, başladığı emek sürecinde işçi ile kapitalist birbirlerine olan düşmanlıklarının bilincinde karşıt sınıflar olarak karşı karşıya gelmezler. Daha doğrusu, işçi ile kapitalistin emek sürecinde karşıya gelişinin keskinliğini törpüleyen bazı etmenler vardır ki, bu etmenler aynı zamanda sömürü ilişkisinin gizlenmesini sağlar. Birincisi işçi, üretim sürecinde işçi arkadaşlarıyla veya -kendisi de bir işçi olan- başındaki ustabaşıyla muhatap olur, kendisinin emek gücünü satın alan kapitalisti genellikle görmez bile. İkincisi, üretim noktasında işçiler arası rekabeti teşvik eden ve bu bağlamda onları bölen ve bireycileştiren işyeri uygulamalarının varlığı söz konusudur. Üçüncüsü ise, hakim sınıf ideolojisi olarak burjuva ideolojisi işyerinde de işçilerin kolektif bir toplumsal özne olduklarının farkına varmalarının önünde ciddi bir engel teşkil eder<sup>3</sup>. Bu üç etmen artık değer üretiminin gizlenebilmesini sağlar. Ancak gizlemek tek başına yeterli değildir, işçi üzerindeki kapitalist kontrolün sağlanabilmesi için artık değer üretiminin sürekli kılınması da bir o kadar önemlidir (Burawoy, 1985:32-34). Burada işçinin kapitaliste olan *bağımlılığı* devreye girer. Fakat Braverman'ın aksine, Burawoy'a göre bağımlılık; emek sürecinin iktisadi akışı içinde ortaya çıkan eşgüdüm ve organizasyon fonksiyonlarının kapitalist tarafından kontrol edilmesi değil, işçinin kendisini yeniden üretmek için alacağı ücreti ancak emek süreci sonunda ve yine ancak kapitalistin elinden almak zorunda olmasıyla ilgilidir. Dolayısıyla işçinin alacağı ücret artık değer üretiminden ayrıştırılmadığı için hem işçi kapitaliste bağlı kılınmış olur hem de artık değer üretimi sürekli kılınmış olur.

## 2. Üretim İlişkileri ve Üretimde İlişkiler

Yukarıda belirtilen *kapitalist üretim biçiminin ayırt edici özellikleri* Burawoy'un üretimde ilişkiler diye kavramsallaştırdığı emek süreci içindeki ilişkilerdir. Üretim noktasını sadece iktisadi değil, ideolojik ve politik yönleriyle de ele alan Burawoy (s.7-8) için üretimde ilişkiler üretim ilişkileri ile birlikte üretim rejimini meydana getirir:

"Üretim sürecinin işçi sınıfı mücadelelerinin gelişimini kesinlikle şekillendirdiği tezini savunuyorum. Bu tez yalnızca, üretim sürecinin iki politik momentleri olduğu görülürse sürdürülebilir. Birincisi, işin organi-

<sup>2</sup> Burawoy kapitalist olmayan bir üretim biçimi olarak feodal üretim biçimini temel alır.

<sup>3</sup> Burawoy literatürde yer alan ve *burjuva ideolojisinin işçi sınıfı bilinci üzerindeki olumsuz etkilerini inceleyen* çalışmaları sadece üretim ilişkilerine- yani üretim noktası dışındaki ideolojik ve politik etkilere- odaklandıkları için eleştirir. Oysa ki burjuva ideolojisi, kendine has özellikleriyle, üretim noktasında da varlığını sürdürür.

zasyonu politik ve ideolojik sonuçlara sahiptir. Yani, erkek ve kadınlar hammaddeleri kullanışlı şeylere dönüştürürlerken aynı zamanda belli toplumsal ilişkileri de o ilişkilere dair deneyimleriyle birlikte yeniden üretirler. İkincisi; işin organizasyonuna -yani, emek sürecine- paralel olarak üretim, üretim ilişkilerini düzenleyen farklı ideolojik ve politik aygıtlara sahiptir. Üretim rejimi -ya da daha spesifik olarak fabrika rejimi- nosyonu üretim politikalarının bu iki yönünü de içerir".

Buradaki en önemli katkılardan biri, işyerinin sadece iktisadi üretim yapan bir yer olarak değil, aynı zamanda toplumsal ilişkilerin ve o ilişkilere dair deneyimlerin de yeniden üretildiği bir yer olarak düşünülmesidir. Diğer bir ifadeyle, Burawoy için üretim noktası sadece üretim değil, aynı zamanda ideolojik ve politik unsurları da bir arada bulunduran bir yeniden üretim alanıdır (Öngen, 1996:156). Dolayısıyla, kapitalist, emek süreci üzerinde kontrol sağlarken üretim noktasına dair ideoloji ve politika da üretmek zordur. Ya baskılanmak, ya rızası alınmak ya da her ikisi de uygulanmak suretiyle işçinin üzerinde denetim sağlanması gerekir ki; bu, geniş anlamda kapitalist emek sürecinin, dar anlamda da üretimde ilişkiler nosyonunun karakteristik özelliğidir.

Bu noktadan hareketle iki katkıdan daha bahsetmek mümkün görünmektedir. Birincisi, üretim noktasının politikleştirilmesidir, ki geleneksel yaklaşımlarda *politikanın* üst yapısal bir kurum olarak emek sürecinin dışında tanımlandığı düşünülecek olursa, Burawoy'un kurama müdahale ettiği söylenebilir. İkincisi ise, birincisiyle alakalı olarak, *üretimin politikası* ile birlikte emek süreci ile sınıflar mücadelesi pratiklerinin birbirlerine içsel olarak kavranmaya başlanmasıdır. Bir yandan emek süreci, sınıflar mücadelesinin bir alanı olarak yeniden kavramsallaştırılırken, diğer yandan devrimci bir özne olarak işçi sınıfının emek süreciyle -kuramsal açıdan- kesilmiş bağlantısı yeniden kurulmuş olur. Ancak bu iki katkıdan yola çıkarak, Burawoy'un işyeri ölçeği ile sınırlı -yani mikro ölçekli- bir sınıf mücadelesi yaklaşımı geliştirdiğini söylemek de doğru olmayacaktır. Hemen belirtmek gerekir ki; Burawoy *üretimin politikasını* araştırırken ve *üretimde ilişkiler* kavramını inşa ederken, *üretim ilişkileri* kavramını -yani, makro ölçeği- unutmuş değildir. Şöyle ki; üretim rejimi, emek süreci dahilindeki ve esas olarak işin organizasyonu ile ilgili olan emek-sermaye ilişkilerini mikro düzeyde düzenlerken; devlet, makro ölçekte üretim ilişkilerini dolayısıyla da sınıflar mücadelesini düzenlemeye çalışır (Yücesan-Özdemir, 2010:40). Üstelik, *üretimde ilişkiler* ile *üretim ilişkileri* arasındaki bağ zorlama bir yolla da kurulmaz; çünkü, Özgürlü (2008:49)'nun da dediği gibi, "ekonomik alanı, hem bu alanının bizzat yarattığı ideolojik ve politik etkilerden, hem de işyerinin ideolojik ve politik yapısından kopartarak ele almak mümkün değildir".

### 3. Üretim Rejimleri

Üretim rejiminin dört bileşeni vardır: Birincisi iktisadi üretim süreci, ikincisi işyerindeki toplumsal ilişkilerin yeniden üretimi, üçüncüsü kapitalist sistem içindeki firmalar arası rekabetin durumu ve dördüncüsü devlet politikalarının temel özellikleri... Burawoy (1979), bu dört bileşenin özelliklerine göre,

beş üretim rejiminin varlığından bahsetmiştir<sup>4</sup>. Bunlar arasından *hegemonik üretim rejimi* ile *hegemonik despotizm* konumuz açısından önemlidir. Hegemonik üretim rejimini despotik üretim rejimlerinden ayıran en önemli özelliği devletin aktif bir unsur olarak üretim sürecine müdahil olmasıdır. Devlet kapitalist emek sürecine üçüncü bir aktör olarak girer. Sosyal politika uygulamaları ve kapsamlı sosyal güvenlik sistemleri ile birlikte işçinin ücrete, dolayısıyla da kapitaliste olan bağımlılığı geriler. Diğer yandan, sendikalar ve toplu pazarlık mekanizması sayesinde reel ücret seviyeleri işçinin kendini yeniden üretebileceği düzeyin üzerine çıkar. Devlet sadece emek sürecine değil, makro düzeydeki iktisadi politikalara da müdahale ederek, firmalar arasındaki rekabeti -özellikle de bu rekabetin çalışanlar aleyhine oluşacak sonuçları- sınırlandırır. Bunların yanı sıra, işçi-işveren ilişkilerinde işçi lehine düzenlemeler söz konusudur; işçinin işten çıkarılması, karşılıksız fazla mesai yaptırılması ya da örgütlenme çalışmalarının engellenmesi gibi despotik üretim rejimlerinin özellikleri olan uygulamalar hegemonik üretim rejimlerinde sınırlandırılır. Bütün bu uygulamalar işçi üzerindeki kapitalist kontrolün baskıdan ziyade rızaya dayanmasını gerekli kılar (Balkız, 2013:195). Hegemonik despotizm ise piyasa despotizmi ile hegemonik üretim rejiminin bir bileşkesi gibi kavramsallaştırılmıştır ve esas olarak neo-liberal süreçle birlikte, emekçilerin elde ettiği kazanımlarının bir kısmının geri alınması ve sonuç itibarıyla de baskı mekanizmalarının yeniden ön plana çıkarılması anlamına gelir. Burada rıza tamamen ortadan kalkmış değildir; ancak deyim yerindeyse boyut değiştirmiştir. Bilişim alanındaki gelişmelerin ve otomasyonun üretim süreçlerine uygulanması, esnekleşme uygulamaları, yeni çalışma ilişkileri bünyesinde sunulan insan kaynakları yönetimi ve toplam kalite yönetimi gibi uygulamalar işçinin kapitaliste olan bağımlılığını yeniden arttırmış ve fakat bu sefer bu bağımlılığın hegemonik olarak tesis edilmesine çalışılmıştır (s.196). Bir başka deyişle, hegemonik despotizmde işçi bir tür öz-denetim yoluyla, yani rızası alınmak suretiyle, kapitaliste tabi kılınmaya başlamıştır. Hegemonik despotizmin devlet politikaları ve firmalar arası rekabet düzleminde ise iki önemli özelliğinden bahsedilebilir. Birincisi, refah devleti uygulamalarının azaltılması ve bu yolla ücret aracılığıyla işçinin kapitaliste olan tabiiyetinin yeniden kurulması; ikincisi ise, işyerinde işçilere yönelik despotik uygulamaları kısıtlayan önlemlerin ortadan kaldırılması ya da zayıflatılmasıdır. Bu bağlamda taşeron uygulamaları ya da atipik istihdam biçimleri sadece emek maliyetlerini düşürmek için devreye sokulmamaktadır. Bu aynı zamanda, işçilerle yönetsel bir mücadeleye girişmeksizin işçileri üretim noktasında güçsüz kılmanın ve parçalamanın bir aracı olarak da kullanılmaktadır (Özuğurlu, 2008: 51).

---

<sup>4</sup> *Hegemonik üretim rejimi* ve *hegemonik despotizm* dışındaki diğer üretim rejimleri, *patriarkal despotizm*, *paternalist despotizm* ve *piyasa despotizmi*dir.

## II. ÖĞRETMENİN DÖNÜŞÜMÜ YA DA YENİDEN PROLETERLEŞMESİ

Burawoy'un geliştirdiği emek süreci modeli ile öğretmenlerin dönüşümü ya da yeniden proleterleşmesi dediğimiz süreç arasında doğrudan bir kavramsal bağlantı olduğunu iddia etmek doğru olmayacaktır. Hatta aradaki açığı farkı, Burawoy'un kuramsal çerçevesinin ana hatlarının artık-değer üretimi ve geleneksel sanayi proletaryasına dayandığı düşünülecek olursa, oldukça fazladır. O nedenle baştan belirtmek gerekir ki, bu çalışmada zorlama bir biçimde kuram olguya giydirilmeye çalışılmayacak, bir deneme yapılmaya çalışılacaktır. Ancak yine de Burawoy'un, kapitalist emek sürecini ideolojik ve politik yönleriyle ele alan kuramsal yaklaşımının öğretmenlerin tabi oldukları yeniden proleterleşme süreci açısından açıklayıcı olabileceği düşünülmektedir; zira emek sürecini baskı-rıza diyalektiği içerisinde ve sınıf mücadelesi pratiklerini de kapsayacak şekilde ele alan, dolayısıyla çalışmamız üretim noktasında da özneleştirilen en önemli kuramcı Burawoy'dur.

### 1. Artık Değer Üretimi, Hizmet Sektörü ve Öğretmenler

Artık değer üretiminin gizlenmesinin ve sürekli kılınmasının Burawoy'un emek süreci modeli açısından kritik önemde olduğu daha önce belirtilmişti. Dolayısıyla, genel anlamda hizmet üretiminin özel olarak öğretmenlerin artık-değer üretilip üretilmediği tartışmasına kısaca değinmek gerekebilir<sup>5</sup>. Meta üretimini sadece mal üretimi olarak görmeyen doğru olmayacağını düşünen Marx'a göre "üretken emek öyle bir emektir ki meta üreten ya da doğrudan doğruya emek gücünün kendisini eğiten, geliştiren, tamir eden ya da onu yeniden üreten bir emektir." (Yılmaz, 2005). Bu alıntıda Marx'ın bahsettiği emek gücü öğretmenleri anımsatmaktadır. Ancak kritik olan bir nokta daha vardır ki, o da öğretmenin aldığı ücretin gelirden mi yoksa sermayeden mi verildiğiyle ilgilidir. Gelirden ödenen ücret meta üretimi döngüsünde yer almadığından artık değer üretmez; ancak, bir öğretmenin ücreti sermayeden ödeniyorsa, ki bu aynı zamanda o öğretmenin sermaye üretiminde yer aldığını gösterir o zaman ortada bir kapitalist emek süreci dolayısıyla da bir sömürü ilişkisi var demektir. Buradan çıkarılacak birinci sonuç emek gücünün niteliğinden ziyade, söz konusu hizmetin verildiği koşulların daha belirleyici olmasıdır. Üretken emek-üretken olmayan emek kategorileri arasındaki açığı kapatmaya yönelik yine Marx tarafından geliştirilen bir diğer kavram ise kolektif emekçi kavramıdır. Kolektif emekçi kavramıyla esas olarak kapitalist emek sürecinin ortaklaşa niteliğine vurgu yapan Marx (1975:537-538) şöyle der:

"Emek sürecinin ortaklaşa niteliği, gitgide daha belirgin hale geldikçe, bunun zorunlu sonucu olarak ... üretken emek ve üretken emekçi kavramı genişlik kazanmış olur. Üretken biçimde çalışmak için artık el ile ça-

<sup>5</sup> Kapsamlı bir emek-değer teorisi tartışması yapmak, üretken emek-üretken olmayan emek kategorilerini derinlemesine incelemek ve sorunu kuramsal olarak aşmaya çalışmak bu çalışmamızın amacının dışındadır.

İşmanız da gerekmez, kolektif emekçinin bir parçası olmanız, onun yerine getireceği alt işlevlerden bir tanesini yapmanız yeterlidir”

Doğrudan öğretmen emeğine odaklanan Reid (2003:565) ise öğretmen emeğinin kendine has niteliklerine odaklanır. Öğretmen emeğinin geleceğin işgücü olan öğrencilerin üzerinde cisimleştiğini söyleyen Reid'e göre, bu durum öğretmenin dolaylı yollardan artık-değer üretmesi demektir; zira ör-gün eğitim, geleceğin işgücünün hem ekonomik hem de ideolojik ve politik olarak kapitalist emek sürecine hazırlanması demektir.

Kuşkusuz öğretmen emeğinin artık-değer üretip üretmediği konusunda farklı yaklaşımlar söz konusudur. Bu çalışmaya böyle bir alt-bölümün eklenmesinin nedeni artık-değer tartışması yapmak değil, öğretmenin içerisinde yer aldığı emek süreci ile Burawoy'un kuramsal modeli arasındaki açının farkının aşılması uçurumlarına tekabül etmediğini göstermeye çalışmaktır. Fakat çalışmanın amacı açısından daha önemli olan, artık-değer üretiminin kendisi değil, kapitalist emek sürecinde artık-değer üretiminin gizlenmesi ve sürekli kılınmasıdır. Dolayısıyla Burawoy'un modelinin kapsamını genişleten esas şey, kimin artık değer ürettiği değil, artık değer üretirken tabi olunan *üretimde ilişkiler*dir. Tam da bu noktada, iktisadi sürecin işleyişi açısından değil ama, ideolojik ve politik bir süreç olarak emek sürecinin gizlenmesinin ve sürekli kılınmasının öğretmenler için de söz konusu olduğu söylenebilir.

## 2. Emek Sürecinde Öğretmen ya da

### Öğretmenin Üretimde Yer aldığı İlişkiler

Burawoy'a göre, artık-değer üretiminin ayırt edici özelliğinin süreci gizleme ve sürekli kılma yeteneğinde olduğu ve bunun da esas olarak emek süreci içinde yer alan toplumsal ilişkilerde aranması gerektiği daha önce belirtilmişti<sup>6</sup>. Kapitalist emek sürecinde sömürü ilişkisinin, iktisadi olmayan bir faktöre ihtiyaç duyulmaksızın emek sürecinin kendi işleyişi içinde gerçekleştiğini; ama, aynı emek sürecinin çelişkilerin keskinliğini törpüleyen bir niteliğinin de olduğunu belirten Burawoy'un bu savı öğretmenler için ne kadar geçerlidir? Hatırlanacağı üzere, Burawoy öncelikle üretim noktasında işçi ile kapitalistin doğrudan karşı karşıya gelmediğini, dolayısıyla emek sürecinin işleyiş biçiminin aradaki çelişkileri gizlediğini söylüyordu. Günümüz Türkiye'sindeki özel okul ve dersane öğretmenleri dikkate alındığında, kapitalist ile emekçi öğretmen arasında herhangi bir doğrudan ilişkinin söz konusu olmadığını belirtmek gerekir. Çoğu zaman dersane yöneticisiyle muhatap olan öğretmen için *işveren*, adı olan ama kendisi olmayan soyut bir kavramdan ibarettir. Bir dersane öğretmeni için fiili işveren, sözleşme imzalarken karşısında duran, bir sorun olduğunda bildirimde bulunmak zorunda olduğu ya da izin almak için kapısını çaldığı yöneticidir (Ulutaş, 2013:47-48).

<sup>6</sup> Burawoy'un emek süreci içinde artık değer üretimini gizleyici bir faktör olarak sunduğu *burjuva ideolojisinin etkisinin*, öğretmenler söz konusu olduğunda, üretimde ilişki nosyonundan ziyade üretim ilişkileri nosyonu ile alakalı olduğu düşünüldüğünden, bu konu bir sonraki alt bölümde tartışılacaktır.

Böyle bir durumda emek sürecinin kendi işleyişi içinde öğretmen ile kapitalist adına hareket eden yöneticinin karşı karşıya gelmesi beklenir. Ancak fiili durum, öğretmenin yöneticiden çok veli ve öğrenciyle karşı karşıya geldiği yönündedir:

Görüşme yapılan bir öğretmen, öğrenci ve velilerin genelde işverenleri gibi davrandıklarını söylemektedir:

"Derse geç geldiği için derse almadığınız ya da ödev yapmadığı için dersten attığınız bir öğrenci size 'ben buraya para veriyorum; o yüzden dersten de çıkmıyorum' diyebiliyor. Bir de böyle şeyleri veliler de dile getirebiliyor. Öğrenciler de zaten velilerine sırtlarını dayayarak böyle şeyler söyleyebiliyor. Bu tür davranışların esas kaynağının veliler olduğunu düşünüyorum". (Öğretmen G.)

Yöneticiler çalıştıkları kurumların büyüklüğüne göre farklı tutumlar sergilemekle birlikte, daha çok veli ve öğrenciler ile öğretmenler arasında çıkan sorunlarda arabulucu olma eğilimindedirler:

"Kurum daha çok velinin yanında duruyor. Daha önce çalıştığım kurumda böyle bir sıkıntı yoktu; çünkü öğrenci potansiyeli çok fazlaydı. Dolayısıyla öğrenciler için 'biri giderse, biri gelir' mantığıyla bakılıyordu. O yüzden de öğretmenin yanında duruyorlardı daha çok. Ama, şu anki kurumumdaki durum bunun tam tersi, çünkü çok fazla kayıt alamıyoruz. Öyle olunca da, kurum, 'veli ne derse desin siz idare edin', 'bu seferlik istediğini yapın' gibi ifadelerle veli çıkışlarının yanında oluyorlar." (Öğretmen A.)

En azından dersaneler özelinde ve işyeri ölçeğinde düşünüldüğünde, öğretmenin karşı karşıya geldiği işveren profilinin genelde öğrenci-veli ikilisinden meydana geldiği söylenebilir. Bir anlamda bu, gerçek işverenin gizlenmesi süreci olarak da okunabilir. Fakat öğrenci-veli ikilisinin gerçek işverenle -yani, dersane sahibi ve onun işlerini yürüten yöneticilerle- temas halinde olmayan bir profil çizdiğini iddia etmek mümkün değildir. Konuyla ilgili görüşülen bir öğretmen şöyle demektedir:

Özellikle kayıt dönemlerinde dersane tarafından veliye 'buranın bir dersane olduğu, velilerin istedikleri gibi hesap sorabilecekleri' gibi şeyler söyleniyor. Buranın bir tür ticarethane olduğu veliye kanıksattırılıyor kayıt dönemlerinde... Ondan dolayı da veli bazen açık açık söyleyerek bazen de daha dolaylı yollardan bize 'onun parasıyla burada çalıştığımızı' hissettiriyor". (Öğretmen S.)

Bir önceki bölümde de belirtildiği üzere Burawoy, kapitalist emek sürecinde sömürü ilişkisini gizleyen bir diğer faktör olarak, çalışanların işyerinde atomize olmalarını ve rekabet sonucunda çalışanlar arasında ortaya çıkan bireycileşme eğilimleri göstermektedir. Baştan belirtilmesi gerekir ki, öğretmenler, mesleklerinin gereği olarak atomize çalışırlar. Yani emek sürecinin teknik işleyişi içinde bir öğretmen başka bir meslektaş ile ilişki içinde olmaz. Hatta bu durum, öğretmene özerk bir çalışma alanı bıraktığı ve öğretmen üzerindeki kontrolü zayıflattığı için çoğu zaman öğretmenin emek sürecine yabancılaşmasının önünde bir engel de teşkil eder (Ozga ve Lawn, 1988; Sinclair et al., 1996). Ayrıca, kamu kurumunda çalışan bir öğretmen

dersini bitirip öğretmenler odasında girdiğinde veya boş derslerinde, diğer öğretmen arkadaşlarıyla fikir-alışverişinde bulunma, çeşitli konular hakkında sohbet etme, kısaca onlarla ilişki kurma imkanına da sahiptir. Sonuç itibariyle, bir fabrika işçisine kıyasla, öğretmenin işyerinde sosyal ilişki kurabilme imkanı çok daha fazladır.

"Öğretmenler odasında sohbet ediyoruz arkadaşlarımızla. Konuştüğümüz konular çok derin konular olmuyor genelde ama yine de aramızda konuşabiliyor, sohbet edebiliyoruz okulla, eğitimle ya da başka konularla ilgili... dışarıda olmasa da okul içinde gayet iyi ilişkiler geliştirebiliyoruz". (Öğretmen Ö.)

Bu durum, aynı derecede olmasa da, dersane öğretmenleri için de geçerlidir. Yoğun ders programları ve uzun çalışma saatleri dolayısıyla aynı dersanede çalışan iki öğretmenin kendi aralarında ilişki kurabilmeleri zor olsa da, imkansız değildir:

"Genelde dersanenin tutumu hakkında, çalışma şartlarımız hakkında insanlar konuşur. Öğretmen arkadaşlar illa ki; başarılı, derece yapacak öğrencilerden bahsedebilir. Onun dışında samimi olanlar özel hayatlarıyla da ilgili konuşabilir" (Öğretmen E.)

Ancak sosyal ilişki kurulabilmesinin mümkün olması her zaman atomize olmanın önünde bir engel de teşkil etmez. Bazen öğretmenin işyeri ile ilgili kaygılarından bezense genel olarak işsiz kalma ihtimalinden kaynaklı olarak, öğretmenler her zaman her konuda konuşamazlar. İşin asıl önemli olan yönü ise konuşmaya çalışanın atomize olmakla karşı karşıya kalmasıdır:

"Özlük haklarıyla ilgili meselelerin idareciye ya da kurucuya aktarılması söz konusu olursa, öğretmenler maalesef geri adım atarlar böyle bir durumda. Burada çok az insan dost meclisinde söylediklerini idareye de taşır. Bunu yaptığınız zaman da yel değirmenlerine karşı dövuşen Don Kişot olursunuz." (Öğretmen S.)

Bireycileşme söz konusu olduğunda ise dersane öğretmeni için durum çok nettir; zira, sendikal örgütlenmenin yok denecek kadar az olduğu bu alanda, her koyun kendi bacağından asılır. Yeni mezun konumunda olan o kadar çok öğretmen adayı vardır ki, rekabet öğretmenlik mesleğine daha girmeden başlar. Dersanede çalışmaya başladıktan sonra ise öğretmen tek başınadır. Kamu çalışanları sendikalarında örgütlenemeyen dersane öğretmenleri arasında sendikal örgütlenme çalışması yapan işçi sendikalarının da kuvvetli oldukları söylenemez. Ağırlığını kamuda çalışan öğretmenlerin oluşturduğu eğitim hizmet koluna dahil olan çalışanlar arasında sendikal örgütlülük oranı resmi rakamlarla % 63 civarında bir orana tekabül etmesine rağmen, bu yüksek örgütlülük oranının öğretmenler arasındaki bir dayanışmayı yansıttığını söylemek pek de mümkün değildir<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Bu oranın oldukça yüksek olmasının önemli bir nedeni de, mevzuatın sendikalı olmasına izin verdiği kamu çalışanlarını kapsamasıdır. Yasa veya mevzuat gereği sendikalı olamayanlar dahil edildiğinde bu oranın çok aşağılara çekileceğini tahmin etmek zor değildir. Bunun dışında, son on bir yılda -yani, mevcut siyasi iktidar dönemi boyunca- bir sendikanın üye sayısındaki artışın % 800'ün üzerine

Burawoy'un bahsettiği *işçinin kapitaliste olan ücret bağımlılığı* ise, her emekçi için söz konusu olmakla birlikte, öğretmenin bu bağımlılığı sınırlayacak bir takım avantajları vardır. Özel ders verebilmek, kapitaliste veya işvereni olan devlete olan bağımlılığın bir ölçüde zayıflaması anlamına gelir. Benzer şekilde, kamuda çalışan öğretmenler yaz aylarında kendi özel işleriyle meşgul olabilmekte, kendilerine ek gelir kaynakları yaratabilmektedirler. Kuşkusuz bu avantajın dersane öğretmeni için geçerli olduğu söylenemez. Dersane öğretmenleri genelde yaz aylarında ücret almazlar ve çalışmadıkları zamanlarda da sigorta primleri yatırılmaz.

### 3. Üretim Noktasından Direniş Pratikleri

Buraya kadar bahsedilen konulardan hemen hepsi öğretmenlerin işyerlerinde kontrol altına alınma mekanizmalarıyla ilgiliydi. Ancak işyeri sadece baskı ve parçalanmanın alanı değildir, bu alan aynı zamanda özgün mücadele biçimlerinin ortaya çıktığı ve direnişlerin olduğu bir alandır (Burawoy, 1985:108). Öğretmenlerin deneyimlediği direniş ve mücadelelere ilişkin birkaç örnek vermek gerekebilir. Bugün, özellikle ilkokulların bütçesinin genelde velilerden toplanan bağışlarla oluşturulduğu, hizmetli personelin maaşlarının yine bu bağış paraları arasından verildiği hemen herkes tarafından bilinen bir gerçektir. Bu süreç, okul yönetimi ve öğretmenlerle veliler arasında gerilimlere yol açtığı gibi, idareci ile öğretmen arasında da bazı gerilimlere neden olabilmektedir. Yani öğretmenin emek sürecinde kontrol altına alınmış olması, onun itiraz etmediği, direnmediği anlamına gelmez. Bir öğretmenin bu konuyla ilgili yaşadığı bir deneyim aşağıdaki gibidir:

"Müdürümüz, 'öğrencilerden para toplanması' mevzusunu açtı. Toplantı, öğrencilerden ne kadar para toplanacağı ile ilgiliydi. Toplantıda bu tür şeylerin konuşulmasının doğru olmadığını, hoş olmadığını söyledim, bir nevi isyan ettim yani. Neyse, ben konuyla ilgili olumsuz düşüncelerimi söyleyince, müdürün tepkisi müdür yardımcısına dönüp 'tut şu hocamın tutanağını' demek oldu. Hemen benim ipimi kesecek yani..." (Öğretmen G2)

Kadrolu öğretmenler için bir kereye mahsus açılan ve kariyer sınavları ile edinilen *uzman* ve *baş* öğretmenlik gibi unvanların öğretmenlerin nezdinde karşılık bulduğunu söylemek zor. Bazı öğretmenler sınav uygulamasını protesto edip girmezken, girenler edinilen unvanın maaş farkı dışında hiçbir şey ifade etmediğini belirtmektedirler:

"Peki iyi bir şey değil bu farklılaşma; çünkü hepimiz aynı işi yapıyoruz, yaptığımız iş değişmiyor ki! Uzman oldum diye bana ne farklı bir iş verildi; ne de oda vs. verildi. Ben uzman olmadan önce ne yapıyorsam şimdi de aynı işi yapıyorum. Bazı mesleklerde uzman olunduğu zaman yapılan işin niteliği değişir vs. Biz ise aynı işi yapıyoruz." (Öğretmen Y.)

Dersane öğretmenleri söz konusu olduğunda ise işyeri ölçeğinde gösterilebilecek direnişin niteliği de değişmektedir; çünkü, gösterilecek direnişin

---

çıkması da öğretmenler arasındaki dayanışmadan ziyade sendika-siyaset ilişkisinin tuhaf bir göstergesi olarak okunmalıdır.

işten atılma gibi bir bedeli olabilir. Bunun yanı sıra çalışma yaşamında olağanlaşan bazı uygulamalar, çalışma koşullarından ziyade, dinlenme ve yemek yeme gibi temel insan haklarıyla daha çok ilgilidir. Bazen yemek yemek için bile kaçamak yapmak gerekmektedir:

"Zümre öğretmenlerimiz yirmi-otuz dakikalık dinlenme zamanları var; ama, rehber öğretmenler için böyle bir şey söz konusu değil. Çünkü öğrencilerin giriş ve çıkış saatlerinde muhakkak onların yanında olmak zorundasınız. Öğrenci istediği zaman size ulaşabilmeli. Dolayısıyla, öğrenciler derse girdiklerinde ya kaçamak olarak yemeğe çıkıp hemen dönüyoruz; ya da çıkamadan kantinden bir şeyler atıştırmak suretiyle yemek ihtiyacımızı karşılamaya çalışıyoruz." (Öğretmen S.)

#### 4. Öğretmen Üretim Rejimlerini Nasıl Deneyimler?

Burawoy'un kavramsallaştırdığı üretim rejimlerinin dört bileşeni olduğu daha önce belirtilmişti. Yeniden hatırlamak gerekirse bu bileşenler, emek süreci, yeniden üretim süreçleri, firmalar arası rekabet ve devlet politikalarıdır. Şimdi bu bileşenlerin, hegemonik üretim rejiminde ve hegemonik despotizmde öğretmenler açısından ne anlama geldiğini tartışmaya çalışalım.

##### a. Üretim Rejimleri Açısından Öğretmen ve Emek Süreci

Hegemonik despotizmi hegemonik üretim rejiminden emek süreci açısından ayıran en önemli farkın farklı istihdam biçimlerinin ortaya çıkmasıyla birlikte işyeri ölçeğindeki despotik uygulamaların artması olduğu söylenebilir. Farklı öğretmen statülerinin ortaya çıkmasıyla birlikte, ki bunlar atipik istihdam modellerine ve güvencesiz çalışma biçimlerine tekabül ederler, öğretmenin okul yöneticisine olan bağımlılığı artar. Özlük haklarından yoksun öğretmenin kaderi okul müdürünün iki dudağının arasında olabilir. Ücret karşılığı çalışmış bir öğretmen şunları söylemektedir:

"Bizim durumumuz kadrolu öğretmenlere göre biraz daha farklı... Onlar daha rahat davranabiliyorlar. Biz ise öyle yapamıyoruz. Bir problem olduğunda 'idare ne der' bizim için daha önemli çünkü... Mesela bir konuda bir karar aldınız diyelim. O kararı idareye danışmak bizim için önemli oluyor. İdare de kabul ederse biz o kararı uygulayabiliyoruz." (Öğretmen Y2.)

Bir başka fark öğretmen otonomisinin azalmasıyla ilgilidir. Çeşitli teknolojik uygulamalar ve eğitim-öğretimin standardizasyonun sağlanması için kullanılan kılavuz kitaplar, öğretmenin özerk alanını daraltmaktadır. Eski den öğrenme/öğretme işini bilen, bilgisine güvenilen, yetki alanına müdahale edilmesine izin verilmeyen öğretmen, mesleği modernize etme çalışmaları adı altında bir eğitim teknisyenine dönüştürülmektedir (Ünal, 2005:47). Özellikle dersane sektöründe, öğretimin hızını arttırmak amacıyla, teknolojik uygulamalar o kadar geniş kullanılmaktadır ki, öğretmen bir tür aktarıcı rolünün ötesine geçememektedir:

"Tahtalarda yazılanlar bilgisayar yoluyla doğrudan deftere geçiyor. O defterlerden de bütün öğrencilerde oluyor. Yani, öğrenciler not tutmu-

yor, defterdeki boşlukları dolduruyorlar sadece. Tahtadaki bütün içerik öğrencilerin önlerinde duruyor... akıllı tahta kullanan bir matematikçi yeni bir soru yazmak için uğraşmıyor, sadece tahtada yazılı olarak önüne gelen soruyu çözmekle yetiniyor" (Öğretmen G.)

### ***b. Üretim Rejimleri Açısından Öğretmen ve Yeniden Üretim Süreçleri***

Belki de öğretmenler özelinde üretim rejiminin en önemli uğraşı yeniden üretim süreçleridir. Öğretmenleri emek gücü niteliğinin gardiyanları olarak tanımlayan Hill (2003:3)'e göre, öğretmenler geleceğin emek gücüne beceri, nitelik ve yeterlilik kazandırarak emek gücünün toplumsal anlamda yeniden üretiminde önemli bir rol oynarlar. Türkiye özelinde düşünülecek olursa, cumhuriyet ve aydınlanma düşüncesinin taşıyıcıları olarak bir ulus-devlet inşa sürecinde aktif olarak yer alan öğretmenlerin rejimin ideolojik anlamda ayrılmaz parçaları olmaları kaçınılmazdır. Ancak bu durum öğretmenlerin toplumsal itibarının devlet tarafından önemsenmesini de beraberinde getirmiş, dolayısıyla öğretmen bir anlamda rızası alınmak suretiyle ikna edilmiştir. Bu durum bir tür hegemonik üretim rejimi uygulamasına denk düşer. Hegemonik despotizmde ise, öğretmenden beklenen şey bir yandan emek gücünü yetiştirmesi, diğer yandan ise kendisini emek gücü olarak piyasaya sunmasıdır (Ercan, 2013). Hegemonik üretim rejiminde devlet ideolojisinin savunuculuğunu yapmakla mükellef olan öğretmen, hegemonik despotizmde ise doğrudan piyasanın ideolojisini savunacaktır; bir devlet kurumunda çalışıyor olsa bile neo-liberal devlet piyasa savunuculuğuna soyunduğundan, durum değişmeyecektir. Piyasacılığa ek olarak muhafazakarlık ya da Türkiye özelinde konuşacak olursak İslamcılık da yeni dönemde eğitimdeki yeni yeniden üretim süreçleri olarak karşımıza çıkacak gibi durmaktadır. Kamuoyunda 4+4+4 olarak bilinen yeni yasa dinsel düşüncenin eğitim alanındaki ağırlığını olabildiğine arttırmıştır.

Fakat bu değişimi sadece kapitalizmin ihtiyaçları ile açıklamak ve süreci kaçınılmaz olarak görmek de doğru değildir. Özellikle hegemonik üretim rejiminde öğretmen özerkliği daha fazladır ve bu anlamda öğretmen ya da eğitimci, ekonomik veya sosyal adalet için verilecek mücadelede direnişe güç verebilir ve karşı bir hegemonya yaratılabilmesinde rol oynayabilir (Hill, 2003: 18). Türkiye'de özellikle 1960'lı ve 70'li yıllarda öğretmenlerin toplumsal muhalefetin en ön saflarında yer almaları buna verilebilecek bir örnek olarak düşünülebilir.

### ***c. Üretim Rejimleri Açısından Öğretmen ve Firmalar Arası Rekabet***

Hegemonik üretim rejiminde özel okullar ve dersane benzeri özel kurumlar eğitim alanında önemli bir pay sahibi olmazlar. Öğretmenler devlet kurumlarında çalışırlar ve dolayısıyla sektör içi iktisadi bir rekabetten de etkilenmezler. Burada söz konusu olacak tek rekabet, iktisadi getiri peşinde koşan farklı özel okulların birbiriyle olan rekabetinden ziyade, devlet okulları arasındaki prestij temelli bir rekabet olabilir. Dolayısıyla öğretmenin çalışma koşulları ya da temel özlük haklarını etkileyebilecek bir rekabet ortamından

bahsedilemez. Hegemonik despotizmde ise kamu sektörünün ağırlığı yavaş yavaş kırılmaya başlar. Daha çok özel kurum eğitim alanına girer ve dolayısıyla da daha çok öğretmen özel kurumlarda istihdam edilmeye başlar. Özel kurumlarda çalışan öğretmenlerin çalışma koşulları ve özlük hakları bu özel kurumlar arasındaki rekabetten etkilenir. Bu durum despotik eğilimleri de beraberinde getirir:

"Dersane yöneticileri sürekli diken üstünde tutuyor seni. Çok sayıda işsiz öğretmen olduğu için açıkta çok insan var. 'Sen gidersen başkasını bulurum' diye düşünüyor. Yedekte öğretmen bulunduruyor sürekli. Arada o öğretmenleri getiriyor dersaneye. 'Bakın sizin alternatifiniz var, o yüzden düzgün çalışın' demek istiyor" (Öğretmen C).

Hegemonik despotizmde devlet okulları arasındaki rekabet de prestij rekabetinin ötesine geçer. Okullar velilerden alacakları maddi desteklere muhtaç durumda olduklarından, *hali vakti yerinde* velilerin çocukların hangi okulları tercih edeceği sorusu prestij meselesinin ötesine geçen doğrudan iktisadi bir rekabet alanıdır artık. Özellikle okul yönetimlerinin bu konuda rekabet içinde olduğu rahatlıkla söylenebilir:

"Özellikle ilk ve ortaokullarda Bakanlığın belirlediği bir bütçe yok. Sadece velilerin yaptığı yardımlarla dönüyor okul. Örnek vereyim. Bizim 4 tane hizmetlimiz var. Artı kırtasiye masraflarından tutun da bilgisayar gibi masraflara kadar hepsi velilerin destekleriyle karşılanıyor. Velimize mecburuz!" (Öğretmen A.)

#### **d. Üretim Rejimleri Açısından Öğretmen ve Devlet Politikaları**

Bir bakıma *devlet politikaları*, diğer üç uğrağın hepsini birden kapsayan makro düzeydeki iktisadi ve siyasi gelişmeleri ifade eder. Güvencesiz ve atipik istihdam biçimlerinin ortaya çıkmasından, öğretmenin emek sürecindeki özerk alanının daralmasına, öğretmene yüklenen yeniden üretim fonksiyonunun değişmesinden özel kurumların eğitim sektöründe giderek daha çok yer kaplamasına kadar her gelişme aslında devletin geliştirdiği politikaların sonucunda gerçekleşebilir. Ancak yine de bir üst başlık koymak gerekirse devlet politikaları, neo-liberal ekonomi politikalarından ve onun dayattığı muhafazakarlaşma eğilimlerinden başka bir şey değildir.

#### **SONUÇ**

Bu çalışmada öğretmenlerin 1980 sonrasında başlayan ve günümüzde daha da hızlanan dönüşüm süreci, Burawoy'un geliştirdiği kavramlar aracılığıyla açıklanmaya çalışılmıştır. Birinci bölümde Burawoy'un kapitalist emek süreci tartışmalarına yaptığı kavramsal katkılar ortaya konmaya çalışılmış, artık değer üretiminin gizlenmesi ve sürekli kılınması, üretimde ilişki ve üretim ilişkileri kavramları ile üretim rejimleri kavramları üzerinde durulmuştur. İkinci bölümde ise öğretmenlerin dönüşüm süreci Burawoy'un kavram seti aracılığıyla irdelenmeye çalışılmıştır. Bu bölümde, önce üretken emek-üretken olmayan emek tartışması yürütüldükten sonra, öğretmenin üretim içinde yer aldığı ilişkiler, yürütülen alan çalışmasından elde edilen bulgular ışığında değerlendirilmiştir. Daha sonra ise öğretmenin üretim noktasında

deneyimlediği direniş pratiklerine yer verilmiş ve nihayet iki farklı üretim rejiminde öğretmenin yeri tespit edilmeye çalışılmıştır.

Metin içinde belirtildiği gibi, bu çalışma bir deneme yapma niyetiyle hazırlanmış ve Burawoy'un mal üretimi yapılan işyerleri için geliştirdiği kuramsal yaklaşım, hizmet üretimi yapılan eğitim alanına ve dolayısıyla da öğretmenlerin dahil oldukları emek sürecine adapte edilmeye çalışılmıştır. Konumuz açısından Burawoy'un yaklaşımını cazip kılan şey, emek sürecini sadece üretim değil, aynı zamanda toplumsal ilişkilerin de yeniden üretildiği bir yer olarak kavramsallaştırmasıdır. Bu, Burawoy'u diğer emek süreci kuramcılarından ayıran en ayırt edici özelliğidir; zira üretim noktasının politikleştirilmesi ve sadece ekonomik değil, aynı zamanda kendine has dinamikleri olan ideolojik ve politik mücadelelerin de üretim noktasına dahil edilmesi esas olarak Burawoy'un kurama yaptığı katkılar olarak okunabilir.

Bu çalışmaya dair iki eksiklikten bahsetmek gerekebilir. Birincisi, emek süreci tartışmalarının sadece Burawoy'un yaptığı katkılar eşliğinde ele alınması ve başta Braverman olmak üzere diğer emek kuramcılarından hiç bahsedilmemesidir. Bu önemli bir eksiklik olarak düşünülmeyle birlikte, çalışmanın amacının dağıtılmaması ve yer darlığı nedeniyle çalışmaya dahil edilmemiştir. Diğer eksiklik ise, Burawoy'un üretim noktasını sadece kontrol ve parçalanma olarak değil aynı zamanda direniş ve mücadele olarak değerlendirmesiyle ilgilidir. Fark edileceği üzere, bu çalışmada kontrol ve parçalanma mekanizmalarına, direniş ve mücadele mekanizmalarına kıyasla çok daha detaylı olarak yer verilmiş ve bu durum kuramsal yaklaşımın bir yönünün eksik kalmasına yol açmıştır. Burada bir tercih yapmak zorunda kaldığımızı, eksikliğin farkında olduğumuzu ve ileride yapacağımız çalışmalarda bu eksikliği giderecek yeni tartışma alanları geliştireceğimizi belirtmekle yetinelim.

## KAYNAKÇA

- Balkız, Ö. I. (2013) "Yeni Üretim/Yönetim Modelleri ve Denetim TZÜ/TKY Modelinde Hegemonik Despotizmin Yükselişi", *Çalışma ve Toplum*, (36).
- Burawoy, Micheal (1979) *Manufacturing Consent, Changes in the Labour Process Under Monopoly Capitalism*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Burawoy, Micheal (1985) *The Politics of Production: Factory Regimes Under Capitalism and Socialism*, London: Verso.
- Ercan, Fuat ve Gizem Şimşek (2013) "Öğretmenlik Mesleğinin Dönüşümü/Dönüştürülme Çabaları: Ulus-devletin Muhafızlarını Yetiştirmeden Sermaye İçin Emek Gücü Yetiştirmeye", (<http://www.sendika.org/2013/01/turkiyede-ogretmenlik-mesleginin-donusumudonusturulme-cabaları-ulus-devletin-muhafızlarını-yetistirmekten-sermaye-icin-emek-gucu-yetistirmeye-gizem-simsek-fuat-ercan>) Erişim tarihi: 3 Ocak 2013).
- Hill, D. (2003) "Global Neo-Liberalism, the Deformation of Education and Resistance", *Journal for Critical Education Policy Studies*, 1 (1).
- Marx, K. (1975) *Kapital*, Birinci Cilt (Çev. Alaaddin Bilgi), Ankara: Sol Yayınları.

- Ozga, Jenny ve Martin Lawn (1988) "Schoolwork: Interpreting the Labour Process of Teaching", *British Journal of Sociology of Education*, (9) 3 (Erişim tarihi: 10 Aralık 2012).
- Öngen, T. (1996) *Prometheus'un Sönmeyen Ateşi, Günümüzde İşçi Sınıfı*, İstanbul: Alan Yayıncılık.
- Özügürlü, Metin (2008) *Anadolu'da Küresel Fabrikanın Doğuşu, Yeni İşçilik Örüntülerinin Sosyolojisi*, 2. Baskı, İstanbul: Kalkedon Yayınları.
- Reid, Alan (2003) "Understanding the Teachers' Work: Is There Still a Place for Labour Process Theory", *British Journal of Sociology of Education*, (24) 5 (Erişim Tarihi: 10 Aralık 2012).
- Sinclair, Jackie ve diğerleri (1996) "Classroom Struggle? Market Oriented Education Reforms and Their Impact on Teacher Labour Process", *Work, Employment and Society*, (10) 4 (Erişim Tarihi: 12 Aralık 2012).
- Ulutaş, B. (2012) "Eğitim Fabrikasının Ağır İşçileri: Dersane Öğretmenleri", *Eleştirel Pedagoji*, Kasım-Aralık.
- Ünal, I. (2005) "İktisat İdeolojisi'nin Yeniden Üretim Süreci Olarak Eğitim", *Ekonomik Yaklaşım*, 16 (57).
- Yılmaz, G. (2005) "Hizmet Emegi ve Marksist Değer Teorisi" ([http://emekdoga.org/hizmet\\_emegi\\_ve\\_maxist\\_deger\\_teorisi.htm](http://emekdoga.org/hizmet_emegi_ve_maxist_deger_teorisi.htm), Erişim Tarihi: 5 Ocak 2013)
- Yücesan-Özdemir, G. (2010) "Despotik Emek Rejimi Olarak Taşeron Çalışma", *Çalışma ve Toplum*, (27).

# **SOSYAL HAKLAR PİYASALAŞIR MI? ÇOCUK HAKLARI VE KADIN EMEĞİNİN KESİŞİMİNDE TÜRKİYE’DE KREŞLER**

***Reyhan Atasü Topçuoğlu***  
*Hacettepe Üniversitesi*

**Özet:** Kreşler okul öncesi çocuklara gündüzleri bakım sağlayan kuruluşlardır. Türkiye’de kadınların işgücüne katılımındaki en katı engellerden birisinin bakım sorumluluğu olduğu birçok çalışmada da ifade edilmektedir. Çocuk bakımının kurumsallaşması ve kadınların işgücüne katılımı ve ekonomik olarak öz-gürleşmesi arasında önemli bir bağlantı vardır. Öte yandan, ana-çocuk sağlığı-nın iyileştirilmesi, akran arkadaşlığı ve sosyalleşmenin desteklenmesi, içinde bulunduğumuz çarpık kentleşme ortamında kaliteli oyun alanlarının yaratılma-sı açılarından kurumsal bakım destekleri çocuk hakları açısından gereklidir. Bu çalışmada öncelikle kreş kurumu ve okul öncesi bakım, refah devleti, sosyal hak-lar ve kadınların insan hakları ve çocuk hakları ekseninde tartışılacak, ardından bu alanda yaşanan güncel değişimler sorgulanacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** çocuk bakımı, sosyal refah devleti, toplumsal cinsiyet eşitliği, kadın hakları, sosyal hizmet

**Abstract:** Kindergartens are social work organisations that provide day-care to children. Many studies show that one of the main obstacles to women’s labour force participation in Turkey is their child-care responsibility. Hence, there is an important link between the institutionalisation of child-care services and wom-en’s economic liberation and labour force participation. On the other hand, in-stitutionalised care services -as means of improving maternal and child health, supporting friendship and socialisation among peers, providing secure playing environments in the current awry urbanization- are a basic necessity for secur-ing child rights. This study discusses the links between child-care services and social rights, child rights and women’s rights and questions the recent changes of the childcare services in Turkey.

**Keywords:** child care, social welfare state, gender equality, women's rights, social work

## **GİRİŞ**

Toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlamaktaki en kritik alanlardan birisinin ka-dınların ekonomik özgürlüğe kavuşmaları ve bunun aracı olarak da işgücü pazarına katılmaları gereği feminist literatürde sıkça vurgulanır. Kadının İnsan Hakları Projesi’nin 1997 yılında yaptığı bir araştırmaya göre, Türki-ye’de kadınların işgücü pazarına katılımındaki en önemli engellerden birisi ve çalışan kadınların işgücü pazarını terk etmelerindeki en yaygın nedeni annelik ve çocuk bakımındır (bkz. İlkaracan, 2008). Dolayısıyla, anneliğin ve çocuk bakımının kurumsal olarak desteklenmesi hem çocukların refahını

hem de kadınların işgücü pazarına katılımlarını ve ekonomik güçlerini artıracak bir sosyal hak uygulaması ve sosyal hizmet alanı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kreş son zamanlarda kentlerdeki kadınların iş gücüne katılımının bir aracı olarak da tartışılmaktadır (bkz. KEİG 2013). Kreş ve kurumsal çocuk bakımı, kadın emeğinin işgücü piyasasına giriş-çıkışını kontrol etmede bir araç olarak da yorumlanabilir. Çeşitli bakanlıkların geçtiğimiz iki üç yıl içindeki kampanyaları kadın istihdamını arttırmanın politik olarak da hedeflendiğini göstermekte. Ancak, çocuk bakım hizmetleri alanındaki gelişmelerin bu hedefle uyumlu olup olmadığı henüz tartışılmamış bir konu. Geçtiğimiz yıla kadar kreşler ülkemizde kamu eliyle dağıtılan bir hizmet iken günümüzde durum değişmiştir. Devlet kuruluşlarına bağlı olan kreşler kapatılmış, 100 kadın işçi çalıştıran kurumlardaki kreş açma zorunluluğu ise esnetilmiş ve taşeronla bağlanmıştır<sup>1</sup>. Bu çelişkili değişimin politik arka planı nedir? Sıklıkla gündeme gelen esnek çalışma tartışması, kadın emeği ve kreşlerde yaşanan dönüşüm arasında bir ilişki var mıdır? Kamu, kadınların işgücüne katılımını arttırmak hedefini açıkça söylerken çocuk bakımı alanından çekilerek, bu alanı ne oranda büyük şirketlerin hayır projeleri ve özel sektöre bırakmaktadır? Bu durumda bir sosyal hak ve sosyal hizmet alanı olan çocuk bakımı alanında günümüzdeki değişimi nasıl yorumlayabiliriz? Bu çalışma, günümüzde yaşanan yasal ve kurumsal dönüşümün arka planını sorgulamak ve “Devlet-piyasa-birey arasında sosyal hakları piyasalaştıran yeni bir sosyal kontrata doğru mu gidiyoruz?” sorusuna ipuçları bulmayı amaçlamaktadır.

## **I. KADIN HAKLARI VE ÇOCUK HAKLARI EKSENİNDE ÇOCUK BAKIMI VE REFAH DEVLETİ İLİŞKİSİ**

Bu ilişkiyi kurmak için öncelikle refah devleti ve haklar arasındaki ilişkinin altını çizmemiz gerekir. Refah devleti çalışmaları, uluslararası karşılaştırmalar ve sınıflandırmalar yaparken hemen herkesin dikkate aldığı Esping-Andersen’in (1990) karşılaştırmalı refah devletleri çalışması temelde iki kıstas kullanır: dekomodifikasyon ve sosyal tabakalaşma.

Bu kavramları şöyle açıklayabiliriz:

1. Dekomodifikasyon seviyesi kıstası: bir sosyal hizmetlerin ne derece hak olduğu, ve bir vatandaşın piyasa ekonomisine dahil olmadan hayatını nasıl ve ne derece sürdürebileceği, ya da sürdürüp sürdüremeyeceği demektir.

<sup>1</sup> 2004 tarihli, Gebe veya Emziren Kadınların Çalışma Şartlarıyla emzirme odaları ve çocuk bakım yurtlarına dair yönetmelik (Resmi Gazete, Sayı: 25522).

2012 yılında ortaya çıkan yeni taslak yönetmelik uyarınca ise, bu yönetmelikteki koşullar prensipte aynı kalarak yurt için gerekli kadın işçi sayısının 250’ye çıkarılması düşünülmektedir. (Taslak yönetmelik için bkz. [www.bilgit.com/mevzuat/taslak/6331-gebe-emziren-kadınların-cseeovby-dair-yonetmelik-taslagi-ve-gerekce.pdf](http://www.bilgit.com/mevzuat/taslak/6331-gebe-emziren-kadınların-cseeovby-dair-yonetmelik-taslagi-ve-gerekce.pdf); Son erişim: 03/06/2013).

2. Sosyal tabakalaşma kıstası: bu kıstas şunları sorgular: Sosyal refah rejimi geniş ya da dar ne tür sosyal dayanışma örüntüleri üzerine kuruludur? Sosyal politikalar ve sunulan sosyal hizmetler hali hazırdaki sosyal tabakalaşmayı nasıl etkiliyor? Yeniden mi üretiyor; yoksa meşrulaştırıyor mu? Yoksa, daha eşitlikçi bir sisteme doğru mu itiyor? (Arts ve Gelissen, 2002).

Yani(a) sosyal hizmetlerin ne derece haklar kapsamında sağlandığı (ki bu sosyal hizmetlerin kamu eliyle ya da kamu desteğiyle sağlanması anlamına gelir); (b) bu hizmetlerden yararlanmanın ne derece çalışma koşuluna bağlı olduğu (Ferrera, 1996), ve (c) var olan sosyal politikanın en önemli uygulama alanlarından biri olan sosyal hizmetlerin toplumdaki tabakalaşma üzerindeki etkisi, bir devletin ne kadar ya da nasıl bir sosyal refah devlet olduğunu ve onun rejimini değerlendirmemizde temeldir. Bu noktada tabakalaşmayı, Esping- Andersen, ve literatürdeki diğer önemli sınıflama çalışmalarının (Leibfried, 1992; Castles ve Mitchell, 1993; Korpi ve Palme, 1998) ötesinde sadece sınıfsal bir tabakalaşma olarak değil, toplumsal cinsiyet ve etnisite hatta tüm kimlik grupları arasındaki hiyerarşi olarak yorumlamak bize daha geniş tartışma bağlamı sunacaktır. Bu bağlamda, sosyal hizmetlerin toplumsal cinsiyet eşitsizliği üzerindeki etkilerini refah devleti ve sosyal haklar açısından tartışabiliriz.

O zaman, sosyal hizmetlerin ne derece hak olduğu, sunulan hizmetlerin iş gücü pazarına katılımı olan ilişkisi, bazı hizmetlerin olup olmaması, ulaşılabilirliği ve yaygınlığının toplumsal cinsiyet ile olan ilişkisi üzerinden bakım hizmetlerini, hem çocuklar (çocuk haklarının sağlanması ve nesiller arasında sosyal tabakalaşmanın yeniden üretilmesi bağlamlarında) hem de ebeveynler (sosyal hizmet aile ilişkisinin geleneksel toplumsal cinsiyet rejimi üzerindeki etkisi, iş gücü pazarına katılım üzerindeki etkisi) açısından değerlendirebiliriz. Böylece, sadece var olan refah devleti tartışmalarıyla sosyal hizmet tartışmaları arasında bir bağ kurmakla kalmayıp, bazı sosyal politika ve sosyal refah uygulamalarını da feminist bir perspektiften incelemiş oluruz<sup>2</sup>. Bu çalışma kreş hizmetlerini, bakım hizmetlerinin bir türü olarak böyle bir perspektifle ele almaktadır.

Kısaca sormamız gereken iki soru vardır:

- Türkiye’de çocuk bakımı ne derece haktır?
- Resmi çocuk bakımı sistemi var olan toplumsal cinsiyet eşitsizliğini dönüştürücü bir potansiyeli haiz midir?

Soruları sondan baş doğru cevaplayacağız.

## **II. VAR OLAN ÇOCUK BAKIM SİSTEMİNİN TOPLUMSAL CİNSİYET EŞİTLİĞİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ NE YÖNDEDİR?**

Kreşler, çocuk bakımı ve erken çocukluk eğitiminin kurumsallaşması demektir. Bu kurumsallaşma, refah devletinin sosyal hakları sosyal hizmetler yolu ile sağlaması ekseninde çocuk haklarını ve kadın haklarını birlikte

<sup>2</sup> Böyle bir tartışmanın devamı hep Avrupa merkezli kalmış refah devleti tartışmalarına da bir açılım getirebilir.

kesmektedir. Aslında bakım işinin aile içinde kadın-emeği-yoğun bir alan olduğunu düşünürsek, tüm kurumsallaşan bakımlar, bakım sağlanan hedef grubun haklarıyla kadın haklarının kesiştiği bir alanda durmaktadır. Ancak, bu güne kadar, ne SHCEK ne ASBP zamanında sunulan sosyal hizmetlerin, genelde toplumsal cinsiyet eşitliğine olan etkisi incelenmemiştir.

Ancak, çocuk bakımı ve toplumsal cinsiyet eşitliliği arasındaki bağı sosyal politika açısından tartışmaya ön ayak olan az ancak önemli bazı çalışmalar vardır. Ecevit (2007; 2012; Ecevit ve diğ. 2002) çocuk bakımı ve erken çocukluk eğitimi hizmetlerinin ülkemizde kurumsallaşamadığını açıkça ortaya koymakta, Eyüboğlu ve diğ. (2000) ise bakım hizmeti alamamanın ücretli çalışmak isteyen kadınların önünde ciddi bir engel olduğunu göstermektedir.

Ecevit (2012) Türkiye’de bakım hizmetlerinin kurumsallaşamamasının ideolojik bir nedeni olduğunu belirtmektedir. Onun çalışması, toplumdaki ve bürokrasideki ataerkil mantığın sosyal politika alanında nasıl kör noktalar ve bu kör noktalar sonucunda nasıl gedikler oluşturduğuna somut örnek niteliğindedir; ve aynı zamanda, ataerkil kültür içinde gedikli sosyal hizmetlerin toplumdaki cinsiyet eşitsizliğini yeniden üretir bir nitelik taşıdığını gözlerimizin önüne sunar. Çünkü Ecevit (2012) belirtir ki, Türkiye’de bakım hizmeti bugüne kadar bir “aile-özel alan” hizmeti olarak kurgulanmıştır ve ailenin bakım konusunda dışarıdan destek alması söz konusu olduğunda, ücretli bakım yine bir “kadın ağı” tarafından sunulur. Yani hali hazırda metalaşan çocuk bakımı toplumsal cinsiyet eşitliği yaratmaya uzaktır.

### III. BAKIM VE TOPLUMSAL CİNSİYET

Bakım, ister profesyonel ister ‘aile-içi bakım’ olsun, özellikle ülkemizde kadın-emeği-yoğun bir hizmet alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak bu hizmetlerin gerek kamuda gerek piyasadaki kurumsallaşması oldukça düşüktür.

Bakımın toplumsal cinsiyetle ilişkisi, birbirini besleyen iki temelden ilerler:

(a) *Bakım her zaman ilgi ve şefkati içerir*; bu nedenle ataerkil ideoloji içinde bakım kavramı hep ‘kadınlık’ rolüyle birlikte düşünülmektedir.<sup>3</sup> Ataerkil kültürlerde kadınlığa atfedilen anlamlardan, şefkat, yumuşaklık, tahammül ve cefakârlık gibi özellikler bakımın kalitesini artırma, sürekliliğini sağlama ve maliyetini düşürme açısından işlevseldir. Aynı zamanda bu özellikler *bakan kadının* ikincil konumu da pekiştirerek toplumsal cinsiyet eşitsizliğini yeniden üretir.

<sup>3</sup> Bakım faaliyeti sadece fiziksel emek değil aynı zamanda ilgi ve şefkat gerektirmekte, bakanın bakılanla empati kurması, sabırlı olması gerekmektedir. İşin kalitesini arttıran hatta kimi zaman bir parçası olan bu gibi eforlar, literatürde ‘duygusal emek’ olarak kavramsallaştırılmıştır.

Kavramsallaştırma, örneğin annelik gibi birçok ‘kadınlık rolünün’ gerçekleşmesi esnasında harcanan emeğin görünürlüğüne sağlanması açısından çok önemlidir; duygusal emek konusunda daha fazla açıklama için bkz. Özkaplan, 2009.

(b) *Bakım, bedenle doğrudan ilgilidir* ve bu yüzden de beden mahremiyeti ve özel alan birlikte düşünülür. Bu durum ataerkillik ideolojisi bir kez daha uyarır ve bakımı aile nosyonuna sıkıca bağlar. Nitekim, günümüzde de bakım hizmetleri genelde aile içinde ‘halledilmekte’, ataerkillik ideolojideki ‘ailenin mahremi’ kabulü içinde görünmeyen bir alan haline gelmektedir. Aile içinde harcanan görünmez emeğin biricik işçisi olan kadının, iyi bir eş, anne, evlat, gelin v.b. olmak gerekçesiyle, mahrem alandaki ihtiyaçları karşılaması da ‘doğal görevi’ olarak düşünülür.<sup>4</sup>

Yukarıdaki iki temel dolayımıyla *bakım ihtiyacı geleneksel ‘kadınlık rolünü’ gerektirir*. Kentlerde, kadınların çalıştığı ve ekonomik olarak özgürleştiği ailelerle bu durum çelişmiş ve bakım, hizmet olarak dışardan alınmaya başlanmıştır. Ancak ortaya çıkan bakım talebi, formal bakım hizmetleriyle karşılanamamıştır. Bu durum, çoğumuzun bir şekilde aşına olduğu, enformel bir bakım pazarı yaratmıştır. Ancak bu pazarda da bakım işçisi ister vatandaş ister yabancı olsun yine kadınlardır. Yani bakım, orta sınıf kadınların çalışmaya başlaması ve ekonomik olarak özgürleşmesiyle, kadınlık rollerinden azıcık sıyrılıp, metalaşarak bir miktar görünürlük kazanmış olsa da, yine aile ve evin özel alanında ve yine bir ‘kadın işi’ olarak kalmıştır.

Türkiye deneyiminde bakımın enformel olarak piyasalaşmasının üç ana sonucu vardır:

- a) Geleneksel cinsiyetçi işbölümü algısını değiştirmemiştir ve toplumsal cinsiyet eşitsizliğini ideolojik anlamda dönüştürmekten uzaktır.
- b) Enformel sektör içinde hizmetin metalaşması olgunlaşmamış, bakımın bir hizmet olarak kalitesinin unsurları ve standartları belirlenmemiştir.
- c) Toplumdaki ihtiyaç bir şekilde (enformel olarak) karşılandığı için bakım hizmetlerinin hak olarak algılanması yayılmamış ve bu konuda toplumsal politik talepler gecikmiş ve yaygınlaşamamıştır.

Oysa bakım, hem işgücü pazarına katılarak hanesindekilere bakım hizmeti alınmasını isteyen kadınların özgürleşmesi, hem buralardan doğan bakım ihtiyacına işçilik eden grupların istihdama katılımı, hem de bakımı alanların iyi bakılması açısından toplumsal cinsiyet eşitliği, sosyal haklar ve istihdam politikalarını birlikte kesen bir alandır. Dünya literatüründe baktığımız zaman, tartışmanın bakım (özellikle çocuk bakımı) ve istihdam siyasetleri arasındaki ilişkide aile politikaları alanında yoğunlaştığını görüyoruz.

#### **IV. ÇOCUK BAKIMI VE KADIN İSTİHDAMI ARASINDA BİR PAZARLIK: AİLE POLİTİKALARI**

Aile politikaları tartışmaları (Gilbert ve Van Voorhis, 2003) çoğunlukla ücretli ve ücretsiz annelik izni, gündüz bakım olanakları, aile/çocuk yardımları ve diğer kamusal ve özel sektördeki iş ve aile arasındaki gerilimi azaltmaya yönelik politika ve uygulamaları kapsıyor.

<sup>4</sup> Kadın emeğinin görünmezleşmesi, bunun ataerkillik ve kadınlık kimliğinin inşası ile olan ilgisi için bkz. Atasü- Topçuoğlu 2009; 2010.

Bagilhole'a (2006) göre, aile politikaları (AP) ve fırsat eşitliği politikaları (FE) üzerine olan araştırmaların neticelerini iki grupta toplamak mümkün. Birinci grup, AP/EF politikalarının işçiler açısından ev ve iş arasında daha rahat bir denge kurmalarını sağladığını, böylelikle işyeri etkinliğinin arttığını, üretkenliğin arttığını savunuyor. İkinci grup araştırmalarsa, AP/FE politikalarının yararlanıcılar bu haklarını kullansalar da kullanmasalarda çalışanları olumlu yönde motive ettiğini gösteriyor.

Sonuç, toplumsal cinsiyet eşitliğini devletin sorumluluğu ve politik bir hedef olarak gören AB ülkelerinde bakım olanakları ve çalışma koşullarının hem erkek hem kadın ebeveyn açısından düzenlendiği uygulamaları doğru bir gidişat var. Ancak belirtmek gerekiyor ki, AB özelinde de bu tartışmalar esnek çalışma tartışmalarına giderek yakınlaşıyor. Peki Türkiye'de durum ne?

## V. TÜRKİYE'DE ÇOCUK BAKIM HİZMETLERİ NE DERECE 'HAK'?

Çocuk bakım hizmetlerinin ne derece hak olduğu anlamak için, öncelikle kurumsal olarak sunulan bakım türlerine ve bunların yaygınlığına bakmamız gerekir. Eyer ki çocuk bakımı, değişik yaş gruplarında ve farklı ihtiyaç gruplarındaki çocuklara yönelik bir bakım yelpazesi sunuyorsa, bu bakımlar yaygın ve erişilebilir ise, erişme koşulları temel haklar arasında ise, o zaman çocuk bakımının bir hak olduğundan bahsedebileceğiz. Hali hazırdaki kurumsal çocuk bakımını, gündüzlü ve yatılı bakım kurumları olarak iki ana sınıfta incelemek mümkündür.

### 1. Gündüzlü Bakım

Gündüzlü bakım, *kreş hizmetleri- gündüz bakım evi* adı altında ASBP (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı) tarafından organize edilmektedir. Yani hizmetler bakanlık denetimiyle sunulmamaktadır. Özel kreş yasası ilk olarak 1996'da yasalaşmıştır.<sup>5</sup>

Özel Kreş ve Gündüz Bakımevleri ile Özel Çocuk Kulüpleri Yönetmeliği uyarınca, hizmet verilecek çocuklar şu şekilde gruplanmıştır: 0-6 yaş grubu çocukların gelişim, bakım, korunma ve beslenmelerini sağlayan "Kreş ve Gündüz Bakımevleri", 7-14 yaş grubu çocukların boş zamanlarını uygun program düzenleyerek değerlendiren ve bu suretle bakım ve korunmalarını sağlayan "Çocuk Kulüpleri" bulunmaktadır.

ASBP Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Aralık 2012 istatistiklerine göre, Türkiye Geneline toplam 1699 özel kreş ve gündüz bakımevi ve çocuk kulübünde bakılan toplam çocuk sayısı 52.073'dir. Bakanlığa göre bu kurumların toplam kapasitesi 105.894 kişidir.

<sup>5</sup> 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu doğrultusunda hazırlanan 08 Ekim 1996 tarihli ve 22781 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren, Özel Kreş ve Gündüz Bakımevleri ile Özel Çocuk Kulüpleri Kuruluş ve İşleyiş Esasları Hakkındaki Yönetmelik hükümleri doğrultusunda, özel ve tüzel kişilerce açılması talep edilen, Özel Kreş ve Gündüz Bakımevleri ve Özel Çocuk Kulüplerinin açılış, işleyiş ve denetim işlemleri ASBP tarafından gerçekleştirilmektedir.

**Ücretsiz Bakım Hizmeti:** Özel Kreş ve Gündüz Bakımevleri ve Özel Çocuk Kulüpleri Yönetmeliğinin 27. maddesi gereği, ekonomik güçlük içinde bulunan ailelerin çocukları % 5 kontenjan ayrılarak özel kreş ve gündüz bakımevleri ile özel çocuk kulüplerinden ücretsiz yararlanmaları sağlanmaktadır. Bu kontenjandan faydalanan çocuk sayısı 1147 (ASPB, 2012).

Yatılı bakım kurumları olan, çocuk yuvaları ve çocuk evlerinde korunma altında bulunan 0-6 yaş grubu çocuklar, Özel Kreş ve Gündüz Bakımevleri ile diğer resmi kuruluşlar bünyesindeki anasınıfı-anaokulu hizmetlerinden yararlanma hakları vardır. Bu uygulamaya “Sevgi Zinciri Uygulaması” denmektedir. Uygulama çerçevesinde, çocuk yuvası, sevgi evleri ya da çocuk evlerinde bakılan çocuklar, gündüzleri kreş, anaokulu ve ya anasınıfına gitmektedirler. Bu çocukların sayısı ise 801’dir. Çocuk bakım kurumu olmayan il sayıları ise şöyledir: 48 ilde 0-2 yaş arası çocuk bakım kurumu, 5 ilde 2-6 yaş arası bakım kurumu; 54 ilde ise 7-14 yaş arası bakım kurumu bulunmamaktadır.

Genelde baktığımızda, 2-6 yaş okul öncesi bakım için en az bir kurum çoğu ilde var, ancak durumu kadın hakları, kadınların toplumsal yaşama katılmaları açısından irdelersek, bakım hizmetlerinin kurumsallaşmasında bu boyutun esas alınmadığı görülmektedir. Anneleri en çok eve bağlayan 0-2 yaş bakımında, illerinyarından fazlasında destekleyici bakım sağlayacak kurum bulunmamaktadır. Bu durumda, bebek ve annenin 24 saat birlikteliği, 24 saatlik bir bakım işçiliğinde annenin yalnız bırakılması ya da eğer varsa geleneksel aile içi destek mekanizmalarında kendisine bir çözüm bulması (örneğin zaten kedisini bakım ihtiyacında olan büyükannelerin torunlara bakması) beklenmektedir. Yaşlıların ya da annenin çalışmadığı bir model var sayılmaktadır. Bu kurumsal eksiklik, çalışmanın engellenmesinin ötesinde, genç kadının aile-akrabalık-içi ilişkiler dışında pek var olmadığı bir durumu sürdürme eğilimi yaratmaktadır.

Keza, 7-14 yaş kurumları gibi çocukların okul sonrasında zaman geçirebilecekleri kurumlardaki eksiklik, yine geleneksel kadınlık rollerini pekiştirir, toplumsal cinsiyet eksenindeki eşitsizliği sürdürür nitelikte bir durumdur.

## **2. Yatılı Bakım**

Geceli bakım kuruluşları ise, çocukların 24 saat bakıldıkları kuruluşlardır. Bu kuruluşlara gelen çocuklar, ailesi tarafından bakılamayacak durumda olanlardır. Bu kuruluşlarca güvence altına alınan esasen çocuğun haklarıdır. Bu kuruluşlar hali hazırda işgücü pazarındaki cinsiyet eşitliği konusunda birer araç olarak düşünülemezler, ancak, hem bu kuruluşların içindeki bakımın niteliği hem de kurum bakımından sonra çocukların elde ettiği bilgi, beceri ve sosyal donanım gelecek kuşaklarda toplumsal cinsiyet eşitliğinin bütünsel olarak sağlanması açısından çok önemlidir. Bu kuruluşlar ağırlıklı olarak kamu kuruluşları durumundadır, ASBP ile protokol yapan STK’lar ve belediyeler bu tür kuruluşlar açmaktadırlar.

**Çocuk Yuvaları ve Yetiştirme Yurtları:** 0-12 yaş arası korunmaya muhtaç çocukların bakımı çocuk yuvalarında yapılmaktadır. Gerekli durumlarda 12 yaşını bitirmiş korunmaya muhtaç kız çocukları da yuvalarda bakılabilmek-

tedir. 13-18 yaş arası korunmaya muhtaç çocukları ise yetiştirme yurtlarında hizmet almaktadır. ASBP politikaları çerçevesinde, son dönemde, aynı anda birçok çocuğun toplu yaşadığı bu büyük kuruluşların yerini daha az çocuğun kaldığı, küçük çaplı kuruluşlar (sevgi evleri ve çocuk evleri) almaktadır.

## VI. KURUMSALLAŞMANIN ÖNÜNDEKİ KÜLTÜREL VE KONJONKTÜREL ETKENLER

Genel olarak bakım ve özelde kreşlerin kurumsallaşmasının önünde kuşkusuz sadece kamu kaynağı sıkıntısı değil kültürel motifler ve küresel konjonktür de belirleyicidir.

Söz konusu kültürel motifler bazı genel algı ve ataerkil toplumdaki aileyi sorgulamayan ve kutsallaştıran bazı kalıp yargıları içermektedir. Bu algı anelik rolünün kutsallığı ve bebeğe bakması gerekenin ve en iyi bakabilecek olanın *yalnız ve sadece* anne olduğudur. Oysa, 24 saat bebeğin bakımından sorumlu olan bir anne için sabır taşıması, ve olumsuz psikolojik tepkiler kaçınılmazdır. Ayrıca; yaşları 9-12 ay arası, Kreş ve Gündüz Bakım Evleri'ne en az 6 ay süreyle devam eden 60 çocukla, aynı yaş grubunda evde büyüyen 60 çocuk üzerinde yapılan bir araştırma (Gökdemir, 1986) göstermektedir ki, bu iki grup arasında bilişsel ve fiziksel gelişmeleri açısından bir fark bulunmamaktadır.

Bakıcı tarafından, annesi tarafından ve kreşte bakılan 3-6 yaş çocukların yaşam kalitesi ve öz bakım becerilerinin değerlendirilmesi amacıyla yapılan bir diğer çalışmada (Küçük, 2009), annenin eğitim düzeyi arttıkça çocukların yaşam kalitesinin arttığı saptanmıştır. Ayrıca, kreşe giden çocukların öz saygılarının, giyinme ve kişisel bakım becerilerinin gitmeyenlere göre daha yüksek olduğunu saptanmıştır.<sup>6</sup>

Kurumsallaşamamanın devamını sağlayan önemli diğer faktör ise küresel konjonktürdür: Tüm dünyada refah devleti modelinin aşınması süreci yaşanmaktadır. Türkiye'deki oluşumlar da bu bağlam içinde ilerlemektedir. "Türkiye'de sosyal devletin yapısına ve bu yapının oluşumuna ilişkin temellere vurgu yapan Meryem Koray'a göre, sosyal devletin sınırlı kalmasının arkasında geç endüstrileşmeden, paternalist devlet anlayışına ve sosyal tarafların etkisinin sınırlı tutulmasına kadar birçok neden vardır. Fakat son yıllarda asıl dönüşümün yönü ise 'baba devletten seyirciliğe' doğru yaşanmaktadır (Koray 2005:180). 1980 sonrası uygulamaya konan neo-liberal politikalar ile devlet koruyuculuktan ve dengeleyici rolünden feragat ederek, daha çok seyirci denebilecek bir yapıya kavuşmuştur. Bu süreçte zaten sınırlı olan sosyal devlet yardım ve hizmetleri daha da kısıtlı ve sınırlı bir hale gel-

<sup>6</sup> Kreşe giden çocukların annenin eğitim düzeyi ile çocukların yaşam kalitesi arasında anlamlı bir pozitif ilişki saptanmıştır. Kreşte bakılan çocukların Yaşam Kalitesi Öz Saygı alt boyutundan aldıkları puanların, annesi ve bakıcı tarafından bakılan çocuklara göre yüksek olduğu ve gruplar arasında istatistiksel olarak fark olduğu bulunmuştur ( $p < 0.05$ ). Kreşte bakılan çocukların Giyinme ve Kişisel Bakım Becerilerinin diğer gruplardan anlamlı derecede yüksek olduğu saptanmıştır ( $p < 0.05$ ) (Küçük, 2009: 5).

miştir” (Dedeoğlu, 2009:44). Bu sosyal devletin küçülmesi konjonktüründe, zaten kurumsallaşmamış olan bakım hizmetlerinin bir kamu hizmeti olarak kurumsallaşması küresel konjonktür tarafından desteklenmemektedir. Ancak, bakımın metalaşması konusunda, yani bir hizmet olarak sağlanması konusunda da talepler 2012’den beri gündeme gelmektedir. O zaman bu talep nasıl karşılanacak? Enformel sektörün yanında bakım alanına giren iki aktör grubu daha vardır: sivil toplum ve özel sektör. Bunlardan formel ve enformel özel sektörün zaten alanda olduğunu görmekteyiz.

## SONUÇ

TÜİK verilerine baktığımızda, Türkiye’nin toplam nüfusu 2012 yılı sonu itibarıyla 75,627,384 çocuk nüfusumuz ise 22,692,174’tür. Türkiye nüfusunun %30’unu çocuklar oluşturmaktadır. Bu demek oluyor ki, bugün çocuk bakımı hizmetinin, özellikle gündüzlü bakım ve erken çocuk eğitimi hizmetlerinin potansiyel yararlanıcısı 22,5 milyon çocuktur. Ancak hali hazırda kurumsallaşmanın potansiyelini hatırlasak, 105,894, hizmet alan çocuk sayısı 52,073. Bir başka deyişle var olan hizmet kapasitesi toplam çocuk nüfusunun %4’üne tekabül etmekte, hizmet alabilen çocuklar ise, toplam çocuk nüfusunun %2’sine tekabül etmektedir. Bu noktada, Espig-Andersen gibi klasik ve feminist olmayan bir bakış açısıyla baktığımızda, çocuk bakım hizmetinde kommodifikasyonunun ülkemizde çok düşük olduğunu hemen görebiliriz; başka bir deyişle, var olan hizmet arzınabaktığımızda, çocuk bakım hizmetlerinin “hak” olarak yaşandığını söylemek mümkün değildir. Var olan hizmet potansiyelinin ise ihtiyacı karşılamaktan uzak olduğu da açıktır.

Öte yandan, ASBP’nin (2012) istatistiklerindeki kapasitenin, kullanma oranının neredeyse iki katı olması da ilgi çekicidir. Demek ki, hizmetler hem niceliksel olarak hedef kitleye oranla çok düşük hem de niteliksel olarak ulaşılması sorunludur. Bu sorunlar, kurum kaynaklı ya da yararlanıcı kaynaklı olabilir, örneğin ekonomik yetersizlikler gibi. Ancak her iki durum da birer sosyal politika sorunudur.

Yukarıda değindiğimiz gibi, sosyal devletin küçüldüğü, başka çalışmaları (Atasü-Topçuoğlu ve Akbaş, 2009) gösterdiği gibi, Yeni Kamu Yönetimi stratejileriyle kamu hizmetlerinin başka aktörlere ihale edildiği bir küresel konjonktürde, sosyal refah devletin alanının ve etkinliğinin zaten çoğu Avrupa ülkesine göre daha mütevazı kaldığı Türkiye’de, ilk akla gelen çözüm önerisi, çocuk bakım hizmetlerinin sağlanması için STK-özel sektör işbirliğidir. Nitekim yukarıda bahsettiğimiz tabloda özel kreşlerin oranı oldukça yüksektir. Ancak bu noktada soru: *çocuk hakları ve toplumsal cinsiyet eşitliği hedefi ile pazar mantığı arasında nasıl bir ilişkilendirme kurulacaktır*. Özellikle kreş bakımının giderek özelleşmesi (ki bu noktada yönetmeliklerde yapılan değişiklikler ile yüzden fazla kişi istihdam eden iş yerlerinin kreş zorunluluğu kaldırılarak yerine, bu hizmeti dışarıdan alabilme opsiyonunun geldiğini de hatırlayalım) göz önüne alındığında Yeni Kamu Yönetimi stratejisinin ana akım haline geldiği açıktır. Bu tür örnekler, kadın istihdamını arttırmak için bakımın desteklenmesi açısından işverenin sorumluluğunu azaltırken,

bir yandan da yeni bir piyasa yeni bir iş sahası açılmasını da göstermektedir. Öte yandan özelleşen bakımın yanında kreş yardımı tartışmaları da devam etmektedir. Bu tartışma kamunun bakıma ilişkin desteğinin aktif kurum desteği niteliği azaltarak, transfer ödemesi şekline sokulması demektir. Bu durumu daha neo-liberal bir anlayış içinde sosyal hakların sağlanması için, sosyal hizmetlerin piyasasının kurulması, hem devletin küçültülmesi hem de yeni istihdam olanaklarının yaratılmasını hedefleyen bir yaklaşım olarak niteleyebiliriz. O zaman soralım: Devlet-piyasa-birey arasında sosyal hakları piyasalaştıran yeni bir sosyal kontrata doğru mu gidiyoruz? Burada bahsettiğimiz yaklaşımın limiti, sosyal hakların, hak değil de 'ihtiyaç' ya da 'talep' olarak kodlandığı yeni bir bağlama doğru götürür. Böylece, sosyal hakların devletin vatandaşla bir takım hizmetleri sağlamasını gerektirdiği bir bağlamdan çıkarak, her talebin kendi arzını yarattığı, hakların gerektirdiği hizmetlerin de kamu eliyle değil, piyasa aktörleri tarafından karşılanmaya çalışıldığı yeni bağlam ufkumuzda belirlemektedir. Ancak, durum henüz ortadadır. Bakım hizmetlerinin Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı çerçevesinde yeniden örgütlenmesi ve piyasalaşması, var olan ekonomik-sosyal tabakalaşmayı yeniden üretecek bir bakım piyasası yaratma potansiyelini haizdir. Ancak yaygın olması hali, kreş yardımıyla desteklenmesi ve ayrıca STK ve kamu ve işyeri kreşleriyle pazarın dengelenmesi gibi uygulamalarla bu etkisi yumuşatılabilir ve toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlamaya da katkıda bulunabilir.

**Öneri: Çocuk bakımı kamu tarafından sağlanmalıdır.**

Bakım bir sosyal haktır ve devlet destekli olarak sağlanmalıdır, çünkü:

- İnsan haklarını temel bir parçası olan toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması için bir araçtır. Hem geleneksel rol dağılımı değiştirmek, hem de bakımın kadınların işgücü pazarına girişinin önündeki en önemli engel olmaktan çıkartmak için, bakım hak olarak sunulmalıdır.
- Ataerkil toplumda bakım emeği kadının üzerindedir. Özellikle 'erkeğin eve ekmek getirdiği' eski-gerçeği güncel bir algı olarak devam etmekte. Bu durumda toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlamakta önemli bir faktör olan yeniden üretim faaliyetlerinin paylaşımında eşitlik için dışardan destek mekanizmaları gereklidir. Yani 'kadın çalışmıyorsa' o bakar, çalışma durumu üzerinden destek verelim anlayışı yeterli değildir. Bakımın devlet eliyle sağlanması toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlamakta etkili bir yöntem, bir araç, hatta bir sorumluluktur.
- Sosyal refahdevletinde bakım, vatandaşın yaşam kalitesini arttırmak için organize edilmelidir. Öte yandan bakım sadece çocuk bakımı değil, yaşlı ve engelli bakımı gibi çeşitli nüfus gruplarına yönelik bakımı da içermektedir. Sosyal refah devletini, devletin vatandaşlara asgari bir yaşam kalitesi sunduğu bir proje olarak ele alırsak - ki bu modern sosyal çalışma mantığına daha uygun bir yaklaşımdır - , bakım 'evde halledilecek' bir mesele olmaktan çıkar. Bakıma ihtiyacı olan kişinin ihtiyacına göre, ona kaliteli bir bakım, profesyonel

hizmet sağlayacak şekilde gerçekleştirilmelidir. Örneğin, Alzheimer ya da demanslı bir yaşlının ihtiyacı evde yaşlı bakımını 'gönüllü' ya da ücretsiz aile işçisi olarak yapan bir akrabası tarafından değil, hastalığın seyrini hafifletecek profesyonel bakımdır.

- Bakıma muhtaç olan bireyi aile içindeki olası ihmal ve istismardan korumak için de bakım bir hak olmalıdır; ki bu boyut uluslararası alanda da çocuk hakları özelinde hak haline gelmiştir (BM Çocuk Hakları sözleşmesi). Çocuğun ihmal ve istismardan korunması, gerektiğinde ailesinden de korunmasını ve bu korumayı devletlerin sağlamakla yükümlü olduğu, bir norm haline gelmiştir. Uygulamalardaki eksiklikler ve aksaklıklar tabii ki tartışma konusudur. Ancak bir önemli tartışma konusu daha bulunmaktadır, o da diğer bakıma muhtaç olan bireylerin ihmal ve istismardan korunma haklarının insan hakları hukuku kapsamında devlet güvencesine alınması meselesidir. İnsan hakları belgeleri kişilerin insan onuruna yakışır bir yaşam sürmesi için haklarını belirlerken, bakım ihtiyacındakikişilerin hakanlarının yakınları tarafından ihlal edildiği durumlarda kamuya bir destek yükümlülüğü getirmemektedir. Burada bir uluslararası düzenleme ihtiyacı vardır. Bu durum, bakımın özellikle devlet tarafından desteklenmediği ülkeler açısından kritiktir.
- Bakıma muhtaç olan bireye ailesi dışında bir sosyalleşme imkânı sunmak için de bakım bir hak olarak düzenlenmelidir. Örneğin, çocuğun aile dışında sosyalleşme imkânına kavuşması, akran arkadaşlığı ve sosyalleşmenin desteklenmesi, içinde bulunduğumuz çarpık kentleşme ortamında kaliteli oyun alanlarının yaratılması açılarından kurumsal bakım destekleri çocuk hakları açısından gereklidir.

Çocuk bakım hizmetleri, insan hakları genel şemsiyesinde, kadın hakları ve çocuk haklarını birlikte kesen. Her iki grubunda özgürleşmesi için gerekli bir hizmettir. Hakların gerektirdiği hizmetler sadece piyasa ortamına terk edilmemeli, kamu bakım hizmetlerinin temel sağlayıcısı ve piyasa ve STK'ları tarafından sunulan alternatif hizmetlerin de denetçisi olmalıdır.

## KAYNAKÇA

- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASBP) (2012) 2012 Yılı Sonu İstatistikleri, web sitesi yayını, [www.cocukhizmetleri.gov.tr](http://www.cocukhizmetleri.gov.tr); Son erişim: 29/05/2013.
- Arts, W. ve Gelissen, J. (2002) "Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report", *Journal of European Social Policy*, 12(2).
- Atasü-Topçuoğlu, R. & Akbaş, E. (2009): "Küreselleşme Sürecinde Daralan Sosyal Haklar Ve Türkiye'de Sosyal Hizmet Sunumunda Yaşanan Dönüşümün Kuramsal Ve Politik Çerçevesi", *Uluslararası Sosyal Haklar Sempozyumu Kitabı*, içinde, Antalya: Akdeniz Üniversitesi.
- Atasü-Topçuoğlu, R. (2009) "Kadın Emeği Nasıl Değersizleşir? Enformel Alan ve Ataerkilliğin Eklemlenme Mekanizmaları: Bilinçli Saklama ve Saklayarak Değersizleştirme", *Praksis*, (20).

- Atasü-Topçuoğlu, R. (2010) “Kapitalizm ve Ataerkillik Enformel Alanda Nasıl Eklemlenir? Bilinçli Saklama ve Saklayarak Değersizleştirme Mekanizmalarının Ev Eksenli Çalışmada İşleyişi” (Derl.: Saniye Dedeoğlu ve Melda Yaman Öztürk), *Kapitalizm, Ataerkillik ve Kadın Emegi: Türkiye Örneği içinde* (ss.79-132), İstanbul: Sosyal Araştırmalar Vakfı.
- Bagilhole, B. (2006) “Family-friendly policies and equal opportunities: a contradiction in terms?”, *British Journal of Guidance&Councelling*, 34(3).
- Castles, F. G. ve Mitchell, D. (1993) *Words of Welfare and Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*, Aldershot: Dartmouth Publishing Company.
- Dedeoğlu, S. (2009) “Eşitlik mi Ayrımcılık mı? Türkiye’de Sosyal Devlet, Cinsiyet Eşitliği Politikaları ve Kadın İstihdamı”, *Çalışma ve Toplum*, (2).
- Ecevit, Y., Gündüz Hoşgör, A. & Tokluoğlu, C. (2002) “Women in Computer Programming Occupations in Turkey: Reconcealing Work and Family Obligations”, *Boğaziçi Journal: Review of Social Economic and Administrative Studies*, 16(1).
- Ecevit, Y. (2007) *Türkiye’de aile ve iş yaşamının uyumlaştırılması*, Ankara: Çalışma Bakanlığı Avrupa Birliği Koordinasyon Başkanlığı Yayını.
- Ecevit, Y. (2012) “Feminist Sosyal Politika Bağlamında, Türkiye’de Çocuk Bakımı ve Eğitimine İki Paradigmadan Doğru Bakmak” (Derl.: Gülay Toksöz ve Ahmet Makal), *Geçmişten Günümüze Türkiye’de Kadın Emegi içinde*, Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınevi .
- Esprig-Andersen, G. (1990) *The Three Words of Welfare Capitalism*, Oxford: Polity Press.
- Ferrera, M. (1996) “The ‘Southern’ Model of Welfare in Europe”, *Journal of European Social Policy*, 6(1).
- Gilbert, N. & Van Voorhis, R. A. (2003) “The Paradox of Family Policy”, *Society*, (20).
- Gökdemir, N.G. (1986) 9-12 ay arası süt çocuklarının kreş ve gündüz bakımevine devam edenlerle evde büyüyenlerin büyüme-gelişme karşılaştırılması, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, Çocuk Sağlığı Enstitüsü, İstanbul.
- İlkkaracan, İ. (2008) “Bakım Hizmetlerinin Sunumu ve İstihdam Politikalarına Yansıması” sunum metni, KESK Kadın Sempozyumu, 15 Mart 2008.
- Korpi, W. ve Palme, J. (1998) “The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries”, *American Sociological Review*, 63(5).
- Küçük, D. (2009) Bakıcı tarafından, annesi tarafından ve kreşte bakılan 3-6 yaş çocukların yaşam kalitesi ve özbakım becerilerinin değerlendirilmesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Enstitüsü, Erzurum.
- Leibfried, S.(1992) “Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes in to the Euroepan Community” içinde Zsuzsa Ferge ve Jon Eivind Kolberg (Der) *Social Policy in a Changing Europe*, Frankfurt: Campus Verlag.
- Özkaplan, N. (2009) “Duygusal Emek ve Kadın İşi / Erkek İşi”, *Çalışma ve Toplum*, (2).

**BURSA'DA  
SENDİKAL HAK İHLALLERİ  
ARAŞTIRMASI**



## **SENDİKAL HAK İHLALLERİ: BURSA ÖRNEĞİ (2011 - 2012)**

***Aysen Tokol / Ceyhan Güler / Zeynep Aca***

*Uludağ Üniversitesi*

**Özet:** Bu çalışma toplam iki bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde; genel olarak sendika hakkı kavramı, sendikal hak ihlali, nedenleri ve türleri üzerinde durulmakta, Bursa'daki sendikal hak ihlallerine ışık tutması açısından 2011 ve 2012 yıllarında dünyada ve Türkiye'de yaşanan sendikal hak ihlalleri uluslararası belgeler çerçevesinde incelenmektedir. İkinci bölümde; yapılan alan araştırması çerçevesinde Bursa'da 2011 ve 2012 yıllarında gerçekleşen sendikal hak ihlalleri ele alınmaktadır. Bu amaçla ilk olarak Bursa ve Bursa işgücü piyasası ile ilgili genel bilgilere yer verilmekte, daha sonra özel sektörde 2011- 2012 yıllarında gerçekleşen sendika hak ihlalleri incelenmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** sendikal haklar, sendikal hak ihlalleri, sendika özgürlüğü, Bursa'da sendikal ihlaller.

**Abstract:** This study is totally accured in two section. In the first section; generally, the concept of trade union rights, violations of trade union rights, causes and types are emphasized and violations of trade union rights in the world and Turkey in 2011-2012 are examined within the framework of international instruments to shed light on violations of trade union rights in Bursa. In the second section; violations of trade union rights in 2011-2012 are discussed within the framework of the field research. For this purpose, firstly, general information are given about BURSA and Bursa Labor Market and then violations of trade union rights in 2011-2012 which realized in private sector are examined.

**Keywords:** Trade Union Rights, Violation of Trade Union Rights, Freedom of Trade Union, Violation of Trade Union Rights in Bursa

### **I. GENEL ÇERÇEVE**

#### **1. Sendika Hakkı Kavramı ve Sendikal Hak İhlalleri**

Sendika hakkı “bireysel” ve “kollektif” sendika haklarını kapsamakta, bu nedenle “çift temel hak” niteliği taşımaktadır. Bireysel sendika hakkı ile kollektif sendika hakkı birbirinden ayrılmaz bir bütünü oluşturmaktadır. *Bireysel sendika hakkı* bireye özgü bir hak olup, “olumlu/pozitif” ve “olumsuz/negatif” sendika hakkı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan; *olumlu / pozitif sendika hakkı*, “işçi ve işverenlerin önceden izin almaksızın serbestçe sendika kurmalarını, diledikleri sendikaya üye olmalarını ve serbestçe sendika faaliyetlerine katılmalarını” ifade

etmektedir. *Olumsuz / negatif sendika hakkı* ise “işçi ve işverenlerin hiçbir sendikaya üye olmamalarını ve üyesi olduğu sendikadan diledikleri zaman ayrılabilmelerini” öngörmektedir. Bireysel sendika hakkı ‘*sendika çokluğu*’ ilkesini de içermektedir. “*Kollektif sendika hakkı*”, “sendikaların varlıklarının, amaçlarının ve işlevlerinin güvence altına alınmasını ifade etmektedir.” Tüzel kişi olarak; sendikanın varlık ve işlevlerini, özerkliğini koruyan ilkeler, kollektif sendika hakkı başlığı altında toplanmaktadır. Sendikaların önceden izin almadan serbestçe kurulabilmeleri, devlete, siyasi partilere, diğer örgütlere, işçi ve işveren örgütlerinin birbirlerine karşı bağımsızlıklarını korumaları, sendikaların kuruluş ve işleyişlerinin demokratik esaslara uygun olması kollektif sendika hakkı kapsamı içinde yer almaktadır. Ayrıca sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleyebilmeleri, yöneticilerini serbestçe seçebilmeleri, faaliyetlerini serbestçe gerçekleştirebilmeleri kollektif sendika hakkı kapsamı içindedir. İşçi ve işveren sendikalarının karşılıklı olarak birbirlerinin kurulması, yönetim ve faaliyetlerine doğrudan veya dolaylı olarak müdahale etmesi kollektif sendika hakkına aykırılık oluşturmaktadır.

Sendika hakkı, uluslararası örgütlerin oluşturduğu çeşitli belgelerde “*doğrudan veya dolaylı*” olarak düzenlenmiştir. Dolaylı belgeler arasında; Birleşmiş Milletler tarafından kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi (madde 23/4), Ekonomik Sosyal Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi (madde 8) ile Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi (madde 22); Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (madde 11), Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı (madde 5 ve 6); Avrupa Birliği tarafından kabul edilen Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı (madde 11-14), Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı (madde 12, 28 ), Afrika Birliği tarafından kabul edilen Afrika İnsan ve Halkların Hakları Sözleşmesi, Amerikan Devletleri Örgütü tarafından kabul edilen Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi sayılabilir.

Sendika hakkı ile ilgili doğrudan belgeler arasında; Uluslararası Çalışma Örgütü’nün (ILO), 11 sayılı Tarım İşçilerinin Dernek Kurma ve Birleşme Hakkı Sözleşmesi, 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Sözleşmesi, 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi, 135 sayılı İşletmedeki İşçi Temsilcilerinin Korunması ve Temsilcilere Tanınacak Kolaylıklar Sözleşmesi, 141 sayılı Kırsal Kesim Çalışanları Örgütleri Sözleşmesi, 151 sayılı Kamu Hizmetlerinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemleri Sözleşmesi, 154 sayılı Toplu Pazarlığın Geliştirilmesi Sözleşmesi belirtilebilir (Tokol, 2011: 34, 35). Ayrıca 1998 tarihli Çalışmaya İlişkin Temel Haklar ve İlkeler ve İzlenmesi Bildirgesi’nde de, sendikal haklarla birlikte bazı temel haklar üye devletler için bağlayıcı sayılarak özel bir izleme sistemi oluşturulmuştur. Bildirge’ye göre; üye devletler temel haklarla ilgili 8 temel sözleşmeyi onaylamasalar bile bu haklara saygı göstermekle yükümlüdürler.

Sendikal haklar konusunda uluslararası belgeler yanında “ILO Sendika Özgürlüğü Komitesi”, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi”, “Avrupa Sosyal

Haklar Komitesi” gibi uluslararası sözleşmelerin denetimi ile ilgili çeşitli komiteler; yorumları ve kararları ile sendika özgürlüğü açısından uluslararası düzeyde temel nitelikte bir kaynak oluşturmaktadırlar (Tokol, 2013: 46, 52, 125).

Çalışma yaşamında insan haklarının bir göstergesi olan ve sosyal haklar içinde önemli bir yere sahip olan sendika hakkı; yukarıda belirtilen uluslararası düzenlemelere rağmen, dünyanın her yerinde ülkelerin gelişmişlik düzeyine bağlı olmaksızın ihlal edilmektedir (Köse, 2010: 381). Bu ihlaller, özellikle gelişmekte olan ülkelerde sendikal yaşamın adeta bir parçasını oluşturmaktadır. Sendikal hak ihlallerinin temelinde ekonomik, siyasi, sosyo-kültürel, yasal birçok faktör rol oynamaktadır. Ekonomik faktörler arasında; küreselleşme, izlenen ekonomik politikalar, birbiri ardına gelen ekonomik krizler, işletme ölçeği, işletmelerin kamu veya özel sektöre ait olması, işsizlik, kayıt dışı istihdamın genişliği ve standart dışı çalışma şekillerinin boyutu gibi faktörler yer almaktadır. Siyasi faktörler arasında ülkenin demokratik bir yapıya sahip olmaması, iktidardaki partinin sendikal harekete bakış açısı büyük önem taşımaktadır. Ayrıca, örgütlenme kültürünün olmaması ve yasal düzenlemelerdeki kısıtlamalar da sendikal hak ihlalleri üzerinde etkili olmaktadır.

Sendika hak ihlalleri; “*ülkelerin yasal düzenlemelerindeki kısıtlamalardan*” veya “*uygulamadan*” kaynaklanmaktadır. Uygulamada “*işverenlerin sendikasızlaştırma politikaları*” ve “*sendika karşıtı uygulamaları*”, hak ihlallerinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Yasalardan kaynaklanan sendikal hak ihlalleri “toplu sözleşme ve grevi içeren toplu eylem hakkı ile birlikte bir bütün olan sendika hakkının” tüm alanlarında görülebilmektedir. Sendikal hak ihlalleri bazı ülkelerde “*fiziki güç kullanımı, şiddet içeren yöntemlerle*” de gerçekleştirilebilmektedir (Köse, 2010: 381).

## **2. 2011-2012 Yıllarında Dünyada Sendikal Hak İhlalleri**

Dünyada sendikal hak ihlalleri ile ilgili olarak ILO ve diğer uluslararası örgütlerin denetim organlarının raporları, Uluslararası Sendikalar Konfederasyonu (ITUC) tarafından her yıl düzenli olarak yayınlanan, 5 kıta ve 143 ülkeyi kapsayan “Sendikal Hak İhlalleri Raporu” önemli veri kaynaklarını oluşturmaktadır.

Bu kaynaklardan ITUC 2011 *Sendikal Hak İhlalleri Raporu* incelendiğinde; Raporun özellikle sendikal örgütlenme ve toplu pazarlık hakkı konusunda dünya genelinde yaşanan gerilemeye vurgu yaptığı görülmektedir. Raporda küresel ekonomik kriz ile daha da belirgin hale gelen istihdam sorununun tüm dünyada devam ettiği, işsizlik, yoksulluk ve güvencesizlik artarken; büyük bankaların, finans gruplarının ve büyük şirketlerin hükümetlerin politikalarını yönetmesine izin verildiği belirtilmektedir. Rapora göre; bu küresel eğilimler hızlarını artırırken, sendikalar birçok ülkede, hükümetler ve işverenler tarafından sert bir şekilde baskı altına alınmaktadır. Nitekim 2010 yılında, yasal sendikal faaliyetlere katılan 90 kişi öldürülmüş, 75 kişi ölüm tehditleri ile karşı karşıya kalmış, 2.500 sendikacı tutuklanmış, 5.000

sendikali işçi işten çıkarılmıştır. Bunların dışında ayrıca, anti-sendikalist yapılardan kaynaklanan ve sendikacıları yıldırma amaçlayan birçok kayıt altına alınmamış olay da bulunmaktadır. 2012 yılında bir kez daha Amerika kıtası sendikal nedenlerle en çok ölümün yaşandığı yer olmuştur. Kolombiya'da 49, Guatemala'da 10 kişi öldürülmüş, Bangladeş, Brezilya, El Salvador, Honduras, Pakistan, Filipinler, Swaziland ve Uganda'da cinayetler işlenmiştir. Bütün uluslararası protestolara rağmen İran'da adil olmayan bir yargılamadan sonra öğretmen bir sendikacı idam edilmiştir. Birçok sendika Belarus, Burma, Kamboçya, Cibuti, Rusya Federasyonu, Honduras, İran, Nepal, Nikaragua, Nijerya, Meksiko, Filipinler, Swaziland ve Zimbabve'de şiddet ve sürekli tehdit koşulları altında faaliyetlerine devam etmeye çalışmaktadır. Arap dünyasında grev hareketlerine ve çeşitli sendikal faaliyetlere katılan işçiler şiddetle karşılaşmış ve tutuklanmışlardır. Rapor; Bangladeş, Güney Kore, Kamboçya, Mısır, Birleşik Arap Emirlikleri, Hindistan, İran, Nijerya, Panama, Filipinler, Katar, Tunus ve Yemen'den çeşitli hak ihlallerine yer vermektedir. Grev ve diğer sendikal faaliyetler üzerindeki katı kısıtlamalar sendikal temsili etkisiz kılarken; Burma, Suudi Arabistan ve Birleşik Arap Emirlikleri gibi ülkelerde sendikacılık tamamen yasaklanmıştır. Çin, Laos, Kuzey Kore, Suriye, Vietnam'da hükümet kontrollü veya hükümet tarafından desteklenen tek bir sendika söz konusudur. Raporda belirtilen diğer önemli eksiklikler arasında; çalışma yasalarının zayıf olması veya etkin bir şekilde uygulanmaması, iş müfettişliğinin yetersizliği, her bölgede ancak özellikle Körfez ülkelerinde göçmen işçilere çok kötü muamele yapılması, serbest ticaret bölgelerinde özellikle kadın işçilerin sömürülmesi yer almaktadır. Raporda; ABD'de 2009 yılı için tespit edilen örgütlenme ve toplu pazarlık hakkı ihlallerinin 2010 yılında daha da arttığı belirtilmektedir.<sup>1</sup>

*ITUC 2012 Sendikal Hak İhlalleri Raporu* da, benzer karamsar tabloyu gözler önüne sermektedir. Raporda sendikal hak ihlallerinin tüm dünyada devam ettiği vurgulanmakta, hak ihlallerinin Ortadoğu ve Kuzey Afrika ülkelerinde dünyanın diğer ülkelerinden daha yoğun olduğu, Arap Baharı sırasında en ağır bedeli işçilerin ödediği belirtilmektedir. Rapora göre; hükümetler istihdam ve büyüme ile ilgili kemer sıkma politikalarını sürdürdüklerinden, küresel krizin işçiler üzerinde adil olmayan etkisi devam etmekte, işsizlik artmaktadır. Avrupa'da Euro bölgesi krizlerinin etkisi ile Portekiz, Macaristan ve Romanya'da işçi haklarında sınırlamalara gidilmiş, Yunanistan'da toplu pazarlık hakkı engellenmiştir. Güvencesiz çalışma koşullarının yaygınlaşmasına neden olan önlemler; Güney Afrika, Bangladeş, Kamboçya ve Pakistan'da sendikaların işçilerin haklarını korumalarını zorlaştırmıştır. 2012 Raporu'na göre; 2011 yılında Arap Baharı sırasında hayatını kaybeden işçiler dışında sendikal faaliyetler nedeniyle öldürülen işçi sayısı 76 kişidir. Bazı ölümler, polisin aşırı şiddet kullanımdan kaynaklanmıştır. Grev hareketi; tutuklama, hapis, işten çıkarma ve diğer

<sup>1</sup> ITUC, <http://survey.ituc-csi.org/?edition=248&lang=en>, Erişim tarihi: 18.07.2013.

yöntemlerle Kenya, Güney Afrika, Botsawa gibi ülkelerde engellenmiştir. Sendikalar ve sendika yöneticileri Fiji, Meksika, Filipinler, Rusya Federasyonu gibi ülkelerde baskı altına alınmışlardır. Kanada gibi bazı demokratik ülkelerde muhafazakâr hükümetler sendikalaşma ve toplu pazarlık hakkını zayıflatmışlardır. Suudi Arabistan, Birleşik Arap Emirlikleri, Sudan, Laos, Ürdün'de örgütlenme hala söz konusu değildir. Çin ve Suriye'de iktidarın denetiminde tek sendika uygulaması devam etmektedir. Çoğunlukla genç ve göçmenlerden oluşan 100 milyonunun üzerindeki ev işçisi kötü koşullara katlanmak zorunda kalmaktadırlar.<sup>2</sup>

### 3. 2011-2012 Yıllarında Türkiye'de Sendikal Hak İhlalleri

Türkiye'de sendikal hak ihlalleri geçmişten bu yana yaygın şekilde görülmektedir. İhlallerin yaygın olmasında; Türkiye'deki sendikal yapıdan kaynaklanan birçok neden rol oynamaktadır. Geçmişten bu yana Türkiye'de sendikalar ekonomik, siyasi, sosyo-kültürel, yasal nedenlerle gelişmemişlerdir. Türkiye'nin uzun yıllar tarım toplumu özelliği taşıması, sanayi toplumu olamaması, imalat sanayinde küçük ve orta ölçekli işletmelerin ağırlığı, yüksek oranda işsizlik ve kayıt dışı çalışma, demokrasinin yeterince gelişmemesi, Osmanlı'dan bu yana toplumda örgütlenme kültürünün ve sınıf bilincinin eksik olması, devletin yasa koyucu ve işveren olarak endüstri ilişkileri şekillendirilmesindeki güçlü rolü, buna bağlı olarak oluşturulan kısıtlayıcı yasal düzenlemeler sendikaların gelişmemelerinin temel nedenleri arasındadır. Bu nedenlere 1980 sonrası uygulanan Neo-liberal politikalar, küreselleşme ve bunun sonucu artan uluslararası rekabet, Çok Uluslu Şirketler'in Türkiye'de artan etkinlikleri gibi nedenleri de eklemek gerekir.

Türkiye'nin onayladığı uluslararası sözleşmeler dikkate alınmadan hazırlanan 1982 Anayasası, araştırma yapılan dönemde yürürlükte olan 2821 sayılı Sendikalar Yasası, 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasası ile 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikalar Yasası ayrıntılı, sendikal hakları kısıtlayıcı bazı hükümleri ile sendikaların gelişmesini engellediği gibi sendikal hakların ihlalini de kolaylaştırmıştır. ILO'nun ve Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinin etkisiyle çeşitli tarihlerde Anayasa'da yer alan ve sendikal hakları kısıtlayan düzenlemeler yürürlükten kaldırılmıştır. 2821 sayılı Sendikalar Yasası ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi ve Grev ve Lokavt Yasası yerine 18.10.2012 tarihinde 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Yasası kabul edilmiş, 4688 sayılı yasada, 4.4.2012 tarih 6289 sayılı yasa ile yapılan değişiklikle kamu görevlilerine toplu pazarlık hakkı tanınmıştır. Ancak 6356 sayılı yasa, beklentilerin aksine getirdiği hükümlerle sendikal haklar konusunda Türkiye'nin onayladığı 87, 98 ve 158 sayılı ILO sözleşmelerine ve diğer uluslararası sözleşmelere, ILO Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin kararlarına birçok konuda uyumlu olmaktan uzak kalmıştır. Benzer şekilde memurlara tanınan toplu sözleşme hakkı ile ilgili

<sup>2</sup> ITUC, <http://survey.ituc-csi.org/?edition=336&lang=en>, Erişim tarihi: 18.07.2013.

düzenlemeler de yetersizdir. Bu nedenle Türkiye’de Anayasa ve yasalardan kaynaklanan sendikal hak ihlallerinin önümüzdeki dönemlerde de devam edeceğini söylemek kehanet olmayacaktır. Yasal mevzuatın dışında hükümetlerin ve işverenlerin uyguladıkları özellikle neo-liberal politikalarla daha da artan sendikasılaştırma politikaları ve sendika karşıtı uygulamalar; Türkiye’de 2011 ve 2012 yıllarında da devam etmekte, bu durum ÇSGB’nin 2013 Temmuz istatistiklerine göre %8.8 olan sendikalaşma oranının daha da düşmesine neden olabilecek bir tehdit unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye 1980 sonrası sendikal haklarla ilgili yasa ve uygulamalar nedeniyle sürekli ILO gündeminde yer almıştır. Bu durum 2011 ve 2012 yıllarında da değişmemiş, Türkiye Uzmanlar Komitesi ve Aplikasyon Komitesi gündemlerinde yer alan ülke konumunda olmayı sürdürmüştür (Tokol, 2012: 344; Tokol, 2013: 68).

ILO gündeminde yer almasının yanı sıra ITUC’un 2011 Sendikal Hak İhlalleri Raporu’nun Türkiye bölümünde; Türkiye’ye geniş bir yer verilmiştir. Raporun “*yasada sendikal haklar*” bölümünde; Türkiye’de örgütlenme özgürlüğü, toplu pazarlık ve grev hakkının Anayasa’da yer aldığı ancak yasalarda geniş kapsamlı sınırlamalar olduğu belirtilmekte, bununla ilgili örnekler yer verilmektedir. “Uygulama” bölümünde sendikaların; yetki tespitinde, hükümetin uygulamalarını şikayet eden raporlar verdikleri, işverenler tarafından yapılan engellemelerin iş mahkemesi sendika lehine karar verse bile etkili bir şekilde cezalandırılmadığı vurgulanmaktadır. “*İhlaller*” bölümünde ise ILO Heyeti’nin Çalışma Bakanı tarafından kabul edilmediği, kamuda sağlık sektöründe bir hastanede işçilerin sendika üyeliğini değiştirmeye zorlandığı, Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü’ne Bağlı taşeron şirkette, UPS ve Koop-İş’e üye farklı işyerinde işçilerin sendikalı oldukları için işlerine son verildiği, eğitim sektöründe bir sendika şube başkanının yabancı bir gazeteye röportaj verdiği için sorgulandığı, düşük performans ve ekonomik kriz gerekçe gösterilerek ancak gerçekte sendikal nedenlerle işten çıkarılan metal işkolundaki bir işyerinde işçilerin mahkeme kararı ile işe geri döndükleri, Deri-İş, Birleşik Metal-İş, Haber-İş, Hava-İş ve Tümtis gibi özel sektör çalışanlarını örgütleyen sendikaların ceza davalarıyla karşı karşıya kaldıkları, davaların “terörist örgüt” kurmak veya üye olmak gibi belirsiz ve temelsiz iddialara dayandırıldığı, Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu’na (KESK) karşı sistematik bir şekilde adli yıldırma kampanyası düzenlendiği, çok sayıda KESK üyesi sendika yöneticisinin çeşitli gerekçelerle tutuklandığı, TEKEL işçilerinin direnişe geçtikleri, çeşitli işyerlerinde işçilerin istifa etmeye veya sendika değiştirmeye zorlandığı, çeşitli işkollarında uygulanan taciz, yıldırma, diğer sendika karşıtı uygulamalar gibi sendikal hak ihlallerine ayrıntılı şekilde yer verilmektedir.<sup>3</sup>

ITUC 2012 Sendikal Hak İhlalleri Raporu’nda da, Türkiye’de sendikal hak ihlalleri ayrıntılı bir şekilde anlatılmaktadır. Raporun “*Yasada sendikal*

<sup>3</sup> ITUC, <http://survey.ituc-csi.org/Turkey.html?edition=248&lang=en>, Erişim tarihi: 18.07.2013.

*haklar*” başlıklı bölümünde; Anayasa’da örgütlenme hakkı düzenlenirken, sendikaların yasalarla yeteri kadar korunmadığı, sendika kurma ve sendikalı olma hakkının yasalarda çeşitli gerekçelerle kısıtlandığı, belirli sektörlerde toplu pazarlık hakkının engellendiği, bazı sektörlerde grev yasakları bulunduğunu vurgulanmaktadır. Raporun “*Uygulama*” bölümünde örgütlenme özgürlüğü üzerine sınırlamalar, işverenlerin sendika karşıtı tutumları ve uyguladıkları yöntemler belirtilerek, hazırlanan yasa tasarısının uluslararası çalışma standartlarına uygun olmadığı vurgulanmaktadır. Avrupa Komisyonu raporunun sosyal diyalog alanında Türkiye’de sınırlı bir ilerlemenin olduğunu belirttiği, kamu ve özel sektörde artan taşeron uygulamasının sendikal haklar ile işçi haklarını zayıflattığı belirtilmektedir. Raporun “*ihlaller*” bölümünde Türkiye’deki metal, petro-kimya, tekstil ve deri sektöründe işçilerin sendikalaştıkları için işten çıkarıldığı ve TEKEK grevine destek veren 111 kişinin yargılanma isteği ile mahkemeye sevk edildiği, iş yasası taslağına ve sendikal nedenlerle işten çıkarmaya karşı yapılan protestolara polis tarafından müdahale edildiği, işverenlerin yaygın biçimde sendikaların yetkisine itiraz ettiği ve uzun yıllar süren davalar sırasında sendika üyelerini işten çıkarttığı, Polyplex, Demo Plastik, Sa-Ba, Sabiha Gökçen Havalimanı, Grup Suni Der, DESA, UPS, DSC, MAS-DAF, BAT, TEKEK, GEA, YATAŞ, SİNER METAL gibi pek çok örnekte sendikal hakların ihlal edildiği ifade edilmektedir. Raporda ayrıca Eğitim-Sen ve Sağlık ve Sosyal Hizmet Emekçileri Sendikası (SES) üyelerinin tutuklanmaları, Yargı-Sen hakkında verilen kapatma kararı, İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nde ve YATAŞ’ta işçilerin sendika seçme özgürlüklerine yönelik baskılar gibi konular yer almaktadır.<sup>4</sup>

Avrupa Birliği 2011 *İlerleme Raporu*’nda da, *sendikal haklar* konusunda, mevcut hukuki çerçevenin AB standartları ve ILO sözleşmeleri ile uyumlu olmadığı, özel sektörde çalışan işçilerin ve kamu görevlilerinin örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakları önündeki başlıca engellerin devam ettiği belirtilmektedir. Rapor işçi hakları üzerindeki bazı kısıtlamaları kaldıran Anayasa değişikliklerinin uygulanması için henüz yasal düzenlemeler yapılmadığını, işyerinde örgütlenme hakkı ve toplu sözleşme yapma barajının yüksek olması gibi bazı kilit konularda sosyal taraflar arasındaki anlaşmazlığın da etkisiyle sendika mevzuatının değiştirilmediğini ifade etmektedir. Raporda ayrıca sosyal diyalog mekanizmasının işletilemediği, sendika üyeliği ve sendikal faaliyetlerden dolayı işçilerin işten atılmaları ile ilgili uygulamalar olduğu, bunların mahkemeler tarafından etkin bir şekilde ele alınmadığı, örgütlenme hakkının; öğrenciler, emekliler, çiftçiler ve sendikaları hakkında kapatma davası açılmış olan yargı mensupları gibi gruplara hâlâ tanınmadığı, sendika gösterilerinin, ilgili makamlar tarafından sıklıkla olumsuz algılandığı, kısıtlamalara ve aşırı güç kullanımına tabi tutulduğu belirtilmektedir (Avrupa Komisyonu, 2011).

AB’nin 2012 *İlerleme Raporu*’nda, kamu görevlilerine yasa ile ilk defa toplu pazarlık (sözleşme) tanındığı belirtilmekte ancak yeni mevzuatın

<sup>4</sup> ITUC, <http://survey.ituc-csi.org/Turkey.html?lang=en>, Erişim tarihi: 18.07.2013.

örgütlenme hakkı, toplu sözleşme, grev hakkı ile ilgili kısıtlamalar bakımından ILO ve AB müktesebatı ile uyumlu olmadığı ifade edilmektedir. Havacılık sektöründeki grevlerin yasaklanması amacıyla 2822 sayılı yasanın değiştirildiği ancak bu değişikliğin Türkiye’yi AB ve ILO standartlarından daha da uzaklaştırdığı belirtilmektedir. Raporda; çalışanların, mevcut mevzuatta işçilere tanınan sınırlı haklardan her zaman yararlanamadıkları, sendika üyeliği nedeniyle işçilerin işten çıkarıldığı, sendikaların işçilerine yönelik devlet müdahalesinin devam ettiği, sendikaların işi yavaşlatmaları ve gösteri yapmalarının kısıtlandığı, bunların bazı durumlarda güvenlik güçlerinin güç kullanması ile engellendiği, birçok sendika ve sendika eylemcisinin polis baskını, suçlama ve “terör faaliyetinde bulunma” iddialarından dolayı hapis cezaları ile karşı karşıya kaldıkları belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2012).

## **II. BURSA’DA 2011 ve 2012 YILLARINDA SENDİKAL HAK İHLALLERİ**

### **1. Araştırmanın Amacı, Kapsamı, Yöntemi ve Sınırları**

Araştırma; V. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu’nun Bursa’da yapılması, sempozyum temasının “Sendikal Hak ve Özgürlükler” ilgili olması nedeniyle, Sempozyum danışmanı Prof. Dr. Mesut Gülmez’in önerisi üzerine; dünya ve Türkiye’deki yoğun sendikal hak ihlalleri karşısında “Bursa’daki genel durumu tespit etmek” amacıyla üç kişilik bir ekip tarafından yapılmıştır.

Konunun geniş boyutlu olması nedeniyle araştırma sadece “2011 ve 2012 yılları ile sınırlı” tutulmuştur. Araştırma kapsamına üç konfederasyona üye sendikalar ile Bursa merkezli iki bağımsız sendika “Bağımsız Tekstil İşçileri Sendikası (BATİS)” ile “Bağımsız Metal İşçileri Sendikası (BAMİS)” alınmış, “memur sendikaları” inceleme dışında bırakılmıştır.

Araştırma “yarı yapılandırılmış sorular eşliğinde, derinlemesine görüşme yöntemi” kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Soruların hazırlanmasında “ITUC Sendikal Hak İhlalleri Tespit Formu”, “Birleşik Metal Sendikal Hak İhlalleri Tespit Formu” ve “ Bursa Tümtis şube başkanının önerileri” dikkate alınmıştır.

Görüşmelerin ilki; sempozyumun ana sponsoru olan “Sendikal Güç Birliği Platformu’nu” oluşturan sendika şube başkanları ile birlikte Prof. Dr. Mesut Gülmez’in başkanlığında Uludağ Üniversitesi’nde yapılmış, bu toplantı yaklaşık 2 saat sürmüş, toplantıya Tümtis, Tekgıda-İş, Belediye-İş, Kristal-İş, Petrol-İş şube başkanları ile bu şubelerin yönetim kurulu üyeleri katılmışlardır. Bu görüşmede genel sorunlar belirlenmiş, şube başkanlarının konu ile ilgili önerileri alınmıştır. Daha sonra Prof. Dr. Mesut Gülmez’in desteği ile TÜRK-İŞ ve HAK-İŞ genel merkezlerinden Bursa’da araştırma yapılabilmesi için izin alınmıştır. DİSK genel merkezinden konfederasyonun seçim döneminde olması nedeniyle izin talebine yanıt verilmemiştir.

İkinci toplantı; TÜRK-İŞ 8. Bölge temsilcisinin koordinasyonu ile , 8. Bölge temsilciliği ofisinde, TÜRK-İŞ’e üye Bursa’da örgütlü Teksif, Tümtis,

Tekgıda-İş, Türk Metal, Petrol-İş, Tes-İş, Tarım-İş, Haber-İş, Kristal-İş, Belediye-İş ve Toleyis sendika şube başkanlarının katılımı ile gerçekleşmiş, toplantı yaklaşık iki saat sürmüştür.

Üçüncü toplantı; HAK-İŞ il temsilcisinin koordinasyonu ile, Öz Çelik-İş sendikasının ofisinde Öz Orman-İş, Öz Gıda-İş, Öz İplik-İş ve Hizmet-İş şube başkanlarının katılımı ile gerçekleştirilmiş, toplantı yaklaşık iki saat sürmüştür. Toplantıya il temsilcisinin davet ettiği, sendika üyesi olduğu için hizmet akdinin feshedildiği belirtilen ve halen davası devam eden bir erkek işçi de katılmıştır.

TÜRK-İŞ ve HAK-İŞ ofislerinde yapılan toplantılarda; sendika şube başkanları genel olarak ve 2011 ve 2012 yıllarında karşılaştıkları sendikal hak ihlalleri ile ilgili sorunları tespit formu çerçevesinde belirtmişlerdir. Bu tespit formları daha sonra Petrol-İş, Tekgıda-İş, Tümtis, Teksif, Yol-İş, ve Türk Metal Sendikası tarafından doldurularak, diğer belgelerle birlikte tarafımıza iletilmiştir.

DİSK genel merkezinden yanıt gelmemesi üzerine DİSK temsilcisi ve Birleşik Metal İş Sendikası şubesi ile şube ofisinde yaklaşık 15 saat görüşme yapılmıştır. Bu toplantıya Birleşik Metal-İş Sendikası'na üye olduğu için hizmet akdinin feshedildiği belirtilen halen davaları devam eden iki erkek işçi katılmışlardır.

Daha sonra Tekgıda-İş ve Tümtis ile şube ofislerinde yaklaşık 1.5-2 saat, Türk Metal Sendikası Bursa şube başkanları ile üniversitede 2.5 saat görüşme yapılmıştır. Ayrıca üniversitede Türk Metal Sendikası Genel Başkan yardımcısı, Sendika avukatı ve 8. Bölge temsilcisi ile bir toplantı yapılmıştır. Tümtis ve Tekgıda-İş şubelerinde yapılan görüşmelere sendikaların daveti ile sendikal hak ihlaline uğradığını belirten 10 işçi katılmıştır. Ayrıca Birleşik Metal-İş ve Tekstil Sendikası'nın avukatı ile görüşülmüş, Birleşik Metal-İş, Teksif ve Tümtis'in işçilerle yaptıkları çeşitli toplantılar izlenmiştir. Bursa merkezli iki bağımsız sendika ile sendikaların genel merkezinde yaklaşık 3 saat görüşme yapılmıştır. 2013 yılında gerçekleşen 9 Arabulucu toplantısına iştirak edilmiş, bu toplantılarda sendika ve işveren tarafının birbirlerine karşı tutum ve davranışları gözlenmiştir.

Arabuluculuk toplantıları dışında tüm görüşmelerde ilgililerin izni ile kayıt cihazı kullanılmıştır. Ayrıca Bursa ile ilgili istatistiki bilgilerin toplanabilmesi amacıyla resmi kurumlarla iletişim kurulmuştur. Sendikalardan elde edilen bilgilerin yetersiz kalması üzerine Bursa'da bu dönem içinde sendikal nedenlerle açılan dava sayısının belirlenmesi amacıyla 3. ve 4. İş Mahkemesi'nden iki hâkim ve 3. İş Mahkemesi'nin özel kalemi ile görüşme yapılmıştır.

Araştırma sadece 2011-2012 yıllarını kapsadığı, kamu görevlileri sendikalarını inceleme dışında bıraktığı için bazı eksiklikler içermektedir. İlk olduğunu düşündüğümüz bu çalışmada belirtilen tüm eksikler; Sosyal Haklar Sempozyumu'nun daha sonraki yıllarda yapılacağı diğer illerdeki araştırmacılar tarafından mutlaka giderilecektir.

Aşağıda konu bütünlüğünün sağlanması açısından önce Bursa ve Bursa ekonomisi hakkında kısa bilgi verilecek, daha sonra araştırma sonucu elde edilen sonuçlar belirtilecektir.

## 2. Bursa İşgücü Piyasasının Genel Yapısı

Bursa 2011 yılı itibarıyla 2.652.126; 2012 yılı itibarıyla; 2.688.171 bin nüfusu ile<sup>5</sup> Türkiye'nin 4. büyük kentidir.<sup>6</sup> Nüfus artış hızı 2011 yılı için %11.56 olup, %13.49 olan Türkiye ortalamasının altındadır. Bursa geçmişten bu yana sürekli göç alan bir kent özelliği taşımaktadır. Ülkenin farklı yörelerinden, özellikle Bulgaristan ve diğer Balkan ülkelerinden belli dönemlerde büyük göçler gerçekleşmiştir. 2010-2011 yılları itibarıyla Bursa'da net iç göç hızı %6.05 olarak belirlenmiştir. Yoğun göç nedeniyle kentleşme oranı; 2011 yılı itibarıyla % 88.98 ile %76.80 olan Türkiye ortalamasının üzerindedir (BEBKA, 2012: 7-6, 11).

Bursa sanayi, tarım ve turizm kentidir. Sanayi gelişmiştir. Bursa sanayisine yön veren temel sektörlerin başında *“tekstil, otomobil ve muhtelif yedek parça imalatını içine alan otomotiv, makine imalat sanayi ve gıda”* gelmektedir. Türkiye'de kurulan 11 adet sentetik iplik fabrikasının 8'i Bursa'dadır. Bursa'da iki adet binek tipi otomobil, bir adet minibüs, az sayıda kamyonet ve otobüs üretiminin gerçekleştirildiği 4 adet otomobil fabrikası bulunmaktadır. Motorlu kara taşıtları için çok sayıda parça ve aksesuar imalatı yapılmaktadır. İmalat sanayi içinde, üretim çeşidi ve üretim miktarı açısından en geniş faaliyet alanına sahip olan sektör otomotiv sektörüdür. Makine imalat sanayisinde faaliyette bulunan kuruluşların çoğu, döküm aşamasından, nihai kullanım aşamasına kadar geniş bir işlem sürecine sahip bulunmaktadır. Gıda sektöründe özellikle meyve suyu, alkolsüz içki, konserve, konsantre salça üretiminde Bursa'daki mevcut kapasite Türkiye genelinde önemli bir paya sahiptir. Bursa'nın imalat sanayisi içerisinde ayrıca kimya, deri, konfeksiyon, demir çelik, metal ana sanayi, çimento, madeni eşya, mobilya, inşaat taahhüt sektörleri önemli yer tutmaktadır.

Bursa'dan gerçekleşen ihracatta, tekstil, dokuma, konfeksiyon, otomotiv, makine ve madeni eşya, gıda, deri konfeksiyon sektörlerine ait ürünler ilk sıraları oluşturmaktadır. Bursa ekonomisinin bu etkin güce kavuşmasında, Bursa'daki Organize Sanayi Bölgeleri'nin çok büyük rolü bulunmaktadır. İl sınırları içinde Organize Sanayi Bölgeleri kanunu çerçevesinde tüzel kişilik sıfatını kazanmış 13 adet Organize Sanayi Bölgesi bulunmaktadır. Bu sanayi bölgeleri içerisinde 3 adedinin altyapı ve kamulaştırma çalışmaları devam etmekte olup, diğer 10 adedi filen faaliyet göstermektedir. Ayrıca 5 yeni Organize Sanayi Bölgesi'nin de kuruluş çalışmaları devam etmektedir.<sup>7</sup>

Bursa'da 2011 yılı itibarıyla 58.631 işyeri faaliyet göstermektedir. Ancak bu işyerlerinden %5.1'i (3010) 30 ve daha fazla işçi istihdam eden

<sup>5</sup> <http://www.nufusu.com/il/bursa-nufusu>, Erişim tarihi 18.07.2013.

<sup>6</sup> [http://www.tuik.gov.tr/HbGetir.do?id=15844&tb\\_id=4](http://www.tuik.gov.tr/HbGetir.do?id=15844&tb_id=4), Erişim tarihi: 18.07.2013.

<sup>7</sup> <http://www.bursa.bel.tr/hizmetler/sayfa/775>, Erişim tarihi 18.07.2013.

işyerlerinden oluşmaktadır. 2012 yılı itibariyle işyeri sayısı 62.739; bu işyerleri arasında 30'dan fazla işçi çalıştıranların (3056) oranı ise %4.8'dir.<sup>8</sup>

Bu durum Bursa'da işletme ölçeğinin Türkiye genelinde olduğu gibi "küçük ve orta ölçekli işletmeler" olduğunu göstermektedir. Özel sektörde büyük ölçekli işletme sayısının sınırlı olmasının yanında büyük işletmelerin büyük bölümü de "aile işletmesi" niteliğindedir. Yabancı veya yerli ortaklı yabancı şirket sayısı oldukça fazla olan Bursa'da, imalat sanayi özel sektör ağırlıklıdır. 2011 yılında 56.631 işyerinden sadece 848 adedi kamu mülkiyetindedir (ÇSGB, 2012).

Bursa'da işgücü piyasası göstergeleri, Tablo 1 ve 2'de görülmektedir.

Tablo 1'de görüldüğü gibi, Türkiye ortalamalarına yakın oranların söz konusu olduğu görülmektedir. Buna göre; 2010 yılında Bursa'da istihdam oranı %43.30; işgücüne katılım oranı %48.4; işsizlik oranı %10.5 olarak gerçekleşmiştir.

**Tablo 1: İstihdam ve İşgücü Göstergeleri (2010, %)**

|                        | Bursa | Türkiye |
|------------------------|-------|---------|
| İstihdam Oranı         | 43.30 | 43.0    |
| İşgücüne Katılım Oranı | 48.4  | 47.1    |
| İşsizlik Oranı         | 10.5  | 11.9    |

Kaynak: BEBKA, 2012: 91-94

Tablo 2'de görüldüğü gibi, Bursa'da 2011 yılı itibariyle 557.684; 2012 yılı itibariyle toplam 587.080 işçi çalışmaktadır.

**Tablo 2: İşçi ve Memur Sayısı (2011-2012)**

|                        | Yıllar | Bursa   | Türkiye    |
|------------------------|--------|---------|------------|
| İşçi (SSK)             | 2011   | 557.684 | 11.547.184 |
| Memur (Emekli Sandığı) | 2011   | 65.968  | 2.554.200  |
| İşçi (SSK)             | 2012   | 587.080 | 12.587.337 |
| Memur (Emekli Sandığı) | 2012   | 69.466  | 2.662.608  |

Kaynak: ÇSGB, 2012.

<sup>8</sup> SGK, <http://www.sgk.gov.tr>, Erişim tarihi 18.07.2013.

### 3. Bursa'da İşçi Sendikalarının Özellikleri

Bursa'da işçi konfederasyonlarına üye 28, kamu görevlileri konfederasyonlarına üye 31 ve 2 bağımsız sendika olmak üzere toplam 61 sendika faaliyet göstermektedir. İki bağımsız sendikanın üye sayısı, 2003 Temmuz istatistiğine göre BATİS'in 1734, BAMİS'in ise 200 kişidir. 2013 yılı itibariyle Bursa'da toplam işçi sayısı 537.542; sendikalı işçi sayısı 75.480'dir (%14).

TÜRK-İŞ'e üye sendikalardan 18'inin, Bursa'da bir veya birden fazla şubesi bulunmaktadır. Bursa'da şubeleri bulunan sendikalar; Tekgıda-İş (2), Türk Metal (5) Tarım-İş (1), Ağaç-İş (1), Türkiye Maden-İş (1), Petrol-İş (1), Teksif (4), Basisen (1), Tezkoop-İş (1), Kristal-İş (1), Türkiye Belediye-İş (1), Sağlık-İş (1), TÜMTİS (1), Tes-İş (1), Türkiye Yol-İş (2), Toleyis (1), Bass (1) ve Haber-İş'tir. TÜRK-İŞ 8.Bölge Temsilcisi'nin verdiği bilgiye göre; Tekgıda-İş 1739, Türk Metal 32.064 (1. Şube Bosh hariç ), Tarım-İş 420, Türkiye Maden-İş 468, Petrol-İş 1000, Teksif 8111, Basisen 1975, Tezkoop-İş 1700, Kristal-İş 870, Türkiye Belediye-İş, TÜMTİS 320, Tes-İş 1088, Türkiye Yol-İş 1610, Toleyis 650, Bass 250, Haber-İş 850 üyeye sahiptir. Ağaç-İş, Liman-İş (Gemlik), T. Metal 1. şube (Bosh), Sağlık-İş ve Belediye-İş şubelerinin üye sayıları hakkında bilgi edinilememiştir. Bursa'da Türk Metal Sendikası hem TÜRK-İŞ içinde, hem de Bursa'da en fazla üyeye sahip sendikadır.

HAK-İŞ'e üye 5 sendikanın Bursa'da birer şubesi bulunmaktadır. Bunlar; Öz Orman-İş, Öz Gıda-İş, Öz İplik-İş (il başkanlığı), Hizmet-İş ve Çelik-İş'tir. HAK-İŞ İl Temsilcisinin verdiği bilgiye göre Çelik-İş 782, Öz İplik-İş 300, Hizmet-İş 2.320, Öz Orman-İş 760, Öz Gıda-İş 2.900 üyeye sahiptir.

DİSK'e üye 6 sendikanın Bursa'da birer şubesi bulunmaktadır. Bu sendikalar; DİSK Tekstil, Genel-İş, Sosyal-İş, Dev Sağlık-İş ve Birleşik Metal'dir. DİSK temsilcisinden alınan bilgilere göre; Genel-İş 750, Sosyal-İş 250, DİSK Tekstil 510, Dev Sağlık-İş 950, Birleşik Metal 2.750, Nakliyat-İş 300-350 arasında üyeye sahiptir.

Üç konfederasyona üye sendikaların toplam üye sayıları dikkate alındığında en fazla üyeye 53.144 üye ile TÜRK-İŞ sahiptir. Bu konfederasyonu, 7.062 ile HAK-İŞ, 5.510-5.560 üye ile DİSK izlemektedir.

Kamuda ise T. KAMU-SEN'e üye 11 (iki tanesi il temsilciliği düzeyinde); KESK'e üye 9, MEMUR-SEN'e üye 11 sendika faaliyet göstermektedir.

### 4. Bursa'da Sendikal Hak İhlalleri Araştırmasının Bulguları

Bursa'da sendikal hak ihlalleri araştırması bulgularına göre; sendikal ihlaller sadece 2011-2012 yıllarına özgü bir nitelik taşımamakta, geçmişten bu yana süreklilik göstermektedir. Geçmiş yıllarda olduğu gibi 2011 ve 2012 yıllarında da Bursa'da tüm işkollarında çok sayıda sendikal hak ihlali gerçekleşmiştir. Ancak bu yıllarda hak ihlallerinin en yoğun yaşandığı işkolları; metal, gıda, dokuma ve kara taşımacılığı işkolları olmuştur. Bunun nedeni; üç işkolunda da 2011 ve 2012 yıllarda örgütlenme çabalarının yoğun olması, metal ve tekstilde işçi sayısının fazla olması ve küçük

işyerlerinde hak ihlallerinin kamuoyunun dikkatini çekmemesidir. Kara taşımacılığı işkolunda gerçekleşen hak ihlallerinin bir bölümü sadece Bursa'ya özgü olup, bir bölümü Türkiye düzeyindeki ihlallerin bir parçasıdır.

Bu dönemde 2010 yılında Petrol-İş'in örgütlenme çalışması başlattığı bir işyerindeki hak ihlali "ITUC Sendikal Hak İhlali 2012 Raporu"nda da yer almış, metal işkolunda Alman kökenli bir çokuluslu şirkette, gıda işkolunda bir süt fabrikasında yaşanan ihlaller Bursa kamuoyunun gündeminde sürekli yer almış, mahkemelerde bu ihlallerle ilgili olarak bir bölümü hâlâ devam eden çok sayıda dava açılmıştır.

Araştırma yapılan dönem içinde Bursa'da en güçlü sektör olan metal sektöründe iki konfederasyona üye sendikalar arasında yoğun bir sendikal rekabet yaşanmıştır. Bu rekabet, örgütsüz işçilerin örgütlenmesine yönelik bir rekabet yerine örgütlü işçilere yönelik bir rekabet şeklinde ortaya çıkmış, bu durum işçileri, sendikaları ve ilgili işletmeleri derinden etkilemiştir.

Bursa'da sendikal hak ihlalleri Türkiye genelinde olduğu gibi, "*yasalardan ve yargı sürecinin işleyişinden kaynaklanan sendikal hak ihlalleri*" ile "*uygulamadan kaynaklanan hak ihlalleri*" şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Uygulamadan kaynaklanan hak ihlallerinin başında; "*işverenlerin sendikasızlaştırma politikaları ve sendika karşıtı uygulamaları gelmektedir.*"

#### ***a. Yasalardan ve Yargı Sürecinin İşleyişinden Kaynaklanan Sendikal Hak İhlalleri***

Sendikalarla yapılan tüm görüşmelerde ve doldurulan soru formlarında *yasalardaki kısıtlamalar ve düzenlemeler ile yargı sürecinin işleyişinden kaynaklanan sendikal hak ihlalleri* sürekli vurgulanmıştır.

Görüşülen sendikacıların tümüne göre;

- "*22.5.2003 tarih ve 4857 sayılı İş Yasası'nda yer alan iş güvencesi ile ilgili düzenlemeler yetersizdir. Yasanın 18. maddesinde yer alan "otuz ve daha fazla sayıda işçi çalıştıran işyerleri..." ibaresi nedeniyle "iş güvencesinden 30'un altında işçi çalıştıran işyerlerinde çalışan işçiler yararlanamamaktadırlar". Bu durum uygulamada bir taraftan 30'un altında işçi çalıştıran işyerlerinde çalışanların sendikadan uzak kalmasına neden olmakta, diğer taraftan sendikaların bu işyerlerinde örgütlenmelerini engellemektedir. Bursa'da 30'un altında işçi çalışan işyerleri sayısının fazla olması sendikalar ve işçiler açısından olumsuzluk yaratmaktadır.*"
- 7.5.1983-18.10.2012 tarihleri arasında yürürlükte olan 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 31. maddesi 4857 sayılı Kanun'un 18. maddesi çerçevesinde düzenlenmiş "sendikal teminat" açısından farklı güvenceler getirilmiştir. Bunlardan ilki; "*iş güvencesi*

*kapsamında olmayan işçinin*” doğrudan sendikal tazminat davası açabilme hakkıdır. İkincisi ise, *“iş güvencesi kapsamında olan işçinin*” iş sözleşmesinin sendikal nedenlerle fesih edilmesi durumunda işe iade davası açma zorunluluğudur. Ancak 2011 ve 2012 yıllarında yürürlükte olan bu düzenleme uluslararası sözleşmeler ve AB normları çerçevesinde bir koruma *getirmemektedir*.<sup>9</sup>

- 7.5.1983- 18.10.2012 tarihleri arasında yürürlükte olan 2821 sayılı yasanın yer alan bu düzenleme uyarınca; *“iş güvencesi kapsamında olmayan işçi”* sendikal faaliyette bulunma veya sendika üyeliği nedeniyle iş sözleşmesinin fesih edilmesi halinde sendikal tazminat davası açabilmekte ancak davayı kazansa bile işe iadesi söz konusu olmamaktadır. Bu durumda işçi Anayasa ve yasanın tanıdığı örgütlenme hakkını kullandığı için mağdur olmakta, adeta cezalandırılmaktadır. *“İş güvencesi kapsamında olan işçi”* ise, işveren tarafından gösterilen sebebin geçerli olmadığı mahkeme tarafından tespit edilerek hizmet akdinin feshinin geçersizliğine karar verilmesi halinde, yasanın öngördüğü süre içinde işe başlamak için işyerine başvuruda bulunsan bile işe başlatılmamakta, işveren mahkemenin belirlediği tutarda tazminatı ödeyerek, işçiyi işe almaktan kaçınmaktadır. Bazı işverenlerin 2821 sayılı yasanın 31. maddesindeki bu düzenlemeyi, *“işyerinde sendikal örgütlenmeyi engellemek amacıyla kullandıkları”* belirtilmektedir. Bursa’da birçok işverenin *“sendikalı işçiyi işten çıkarır. Davayı kaybedersen tazminatları öder. Yine de sendikayı bu işletmeye sokmam”* şeklinde bir düşünceye sahip oldukları tüm şube başkanları tarafından vurgulanmıştır. Şube başkanları bazı işverenlerin işe iade süresi içinde işçiyi işe başlattığını ancak işçiyi istifaya zorlayacak şekilde iş değişikliği, çalışma koşulları değişikliği veya iş vermeksizin işyerinde boş tutmak suretiyle onu istifaya zorladıklarını ifade etmişlerdir.
- Tüm şube başkanları *“işe iade davalarında harç ve masrafların peşin ödenmesinin”* önemli bir sorun oluşturduğunu belirtmektedirler. 12.1. 2012 tarihli “6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Yasası’ndaki” değişiklik ve yüksek harç bedelleri uygulamada işçinin bireysel

<sup>9</sup> Kanun metni genel gerekçesinde açıkça belirtildiği üzere, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu ile AB ve ILO normlarına uygun bir kanun yapılmak istenmiştir. Ancak 6356 sayılı Kanun’un 25’inci maddesinde yapılan düzenlemelerle aksine AB ve ILO ilişkilerine aykırı durum devam ettirilmiştir. 6356 sayılı yasa, sendikal teminat konusunda 2821 sayılı yasanın 31. maddesinde yer alan teminatları ters yüz eden bir düzenleme yapmıştır.

olarak dava açmasını engellediği gibi, sendikaları da zor duruma düşürmektedir.

- Özçelik-İş Sendikası şube başkanı:
  - “Zaten işçi işten atılmış parası yok ne ile dava açacak, bizim açacağımız bir dava 46 kişi ile ilgili idi. 40.000 TL civarı masraf tuttu.”
- Türk Metal Sendikası Gemlik şube başkanı:
  - “Mahkeme masrafları çok yüksek tutuyor. İşçinin bunu karşılaması mümkün değil, sendika sadece sendikal nedenler varsa masrafları karşılıyor.”
- “Davaların uzun sürmesi”, tüm şube başkanlarının ortak düşüncesidir. Bu dönemde yürürlükte bulunan 2822 sayılı yasanın 15. maddesi uyarınca, işverenin, işveren sendikasının veya işkolundaki diğer sendikanın ilgili sendikanın toplu pazarlık yapmasını engellemek amacıyla “kasıtlı olarak” işyerinde örgütlü sendikanın yetkisine süresi içinde itiraz etmesi, 2822 sayılı yasanın 15. maddesinde yetki itirazlarının karara bağlanma süresi belirtilmesine rağmen, Bursa’daki sekiz iş mahkemesinin iş yoğunluğu nedeniyle ilk dava gününü en az dört ay sonraya vermesi, davaların 1-2 yıl gibi bir süre devam etmesi ancak bu dönem içinde işverenlerin performans düşüklüğü, işyerinde daralma gibi çeşitli nedenlerle işyerindeki sendikalı işçileri işten çıkarmaları, davanın sonunda bazen tek bir sendikalı işçinin bile işyerinde kalmaması, Bursa’daki sendikaların ortak sorunu olarak tüm şube başkanları tarafından ortaya konulmuştur.<sup>10</sup>
- Öz İplik İş Sendikası şube başkanı:
  - “Davalar yıllarca sürüyor. İşçiye 4 aya kadar dava sonuçlanır diyoruz. Sonra yalancı çıkıyoruz. Bize güveni kalmıyor. İşçilerin ve sendikanın Anayasa ve yasalarda yer alan örgütlenme ve toplu pazarlık haklarını kullanmaları bu yola engelleniyor.”
- Çelik İş Sendikası şube başkanı:
  - “İşveren yetkimize itiraz ettiğinden dolayı şu anda mahkeme aşamasında bulunmaktayız. Mahkeme aşamasının uzun sürmesinden dolayı hem işten atılan işçiler, hem de çalışan işçiler toplu iş sözleşmesi yapamadığından mağdur olmuşlardır.”
- Türk Metal Sendikası Nilüfer şube başkanı:
  - “Dava sonuçlandı. Toplu sözleşme yaptık ama işyerinde tek işçi kalmıştı. O da sonra sendikadan istifa etti.”
- Türk Metal Sendikası Gemlik şube başkanı:

<sup>10</sup> Yetki süreci ile ilgili 6356 sayılı yasa, bu sorunları aşacak bir düzenleme getirmektedir. Beklentimiz, yeni yasa döneminde yetki süreci ile ilgili sorunların aşılmasıdır.

- “Bursa’da 50 tane işyerine gidin. Yalnızca bunların üç tanesi ya da dört tanesi yetkiye itiraz etmez. Diğer tamamı itiraz eder.”
- Bursa’da 2011 yılında 352, 2012 yılında 460 olmak üzere toplam 812 işe iade davası açılmıştır. En fazla dava açılan işkolu ise dokuma işkoludur. Ancak 2011 ve 2012 yıllarında açılan bu davaların önemli bir bölümü henüz sonuçlanmamıştır. İşçinin işten çıkarılma nedeninin sendikal neden olarak belirtilmemesi, çoğunlukla “geçerli nedenle” hizmet akdinin sona erdirilmesi sendikal nedenle işten çıkarılan işçi sayısının net olarak belirlenmesinde güçlüklerle neden olmaktadır.

### **b. Uygulamadan Kaynaklanan Sendikal Hak İhlalleri**

Bursa’da uygulamadan kaynaklanan sendikal hak ihlallerinin başında “bazı özel sektör işverenlerinin sendikasılaştırma politikaları ve sendika karşıtı uygulamaları” gelmektedir. Bu politika ve uygulamaların temelinde ise; “ekonomik nedenler” ile “sosyo-kültürel nedenler” önemli rol oynamaktadır. Daha önce belirtildiği gibi; Bursa’da işletmelerin küçük ve orta ölçekli ağırlıklı olması, işletmelerin büyük bölümünün aile işletmesi olması, özellikle tekstil, metal ve gıda sektörlerinde rekabetin yoğun olması, bu sektörlerin iç piyasa yanında ağırlıklı olarak dış piyasaya yönelik çalışmaları, işsizlik oranının yüksek, özellikle tekstil sektöründe kayıt dışı çalışmanın büyük boyutta olması, taşeronlaşmanın özel sektörde ve tüm belediyelerde yaygın olması, işverenlerin örgütlenme kültürünün zayıf olması yer almaktadır.

Hak ihlalleri konusunda yerli şirketler, yabancı şirketler ve yerli ortaklı yabancı şirketler arasında farklılık olup olmadığı konusunda *görüşülen şube başkanları arasında bir görüş birliği bulunmamaktadır*. Örneğin, Türk Metal Sendikası’nın 4 şube başkanı (Bursa, Nilüfer, Gemlik, Osmangazi), Japon şirketleri dışında yabancı şirketlerle, yerli ortaklı yabancı şirketlerin bu konuya daha duyarlı olduklarını belirtirken, Birleşik Metal-İş Sendikası şube başkanı aksi görüştedir. Birleşik Metal-İş Sendikası’nda görüşmeye katılan, sendikal nedenle işten çıkarıldığını belirten ve davası henüz sonuçlanmayan bir erkek işçi ise durumu;

- “Sermayenin yerlisi-yabancıları olmaz. Sermaye-sermayedir. Yabancı şirketler istedikleri kadar sosyal sorumluluk belgesi kabul etsinler geldikleri yerin koşullarına hemen uyum sağlıyorlar. Tıpkı suyun konduğu kabın şeklini aldığı gibi... A.Ş. Türkiye’ye geldi. Türkiye’nin şeklini aldı”

şeklinde belirtmektedir.

Araştırma sonuçlarına göre; Bursa’daki “işverenlerin bir bölümü” 2011 ve 2012 yıllarında işçilerin “sendikaya üye olmaması”, “üyelikten ayrılması” veya “kendi belirlediği daha uyumlu çalışacağını düşündüğü sendikaya üye olması” ile ilgili olarak 1982 Anayasası’nın 51. maddesi, 2821 sayılı yasanın 22, 25 ve 31. maddelerine aykırı çok sayıda uygulamaya başvurmuşlardır. Bu

uygulamalar, “işçinin işe alınması” veya” işçinin istihdamı” sırasında gerçekleştirilmiştir.

Sendika şube başkanlarının hemen hepsinin belirttikleri ve görüş birliği içinde oldukları “işçilerin işe alınması sırasında” ortaya çıkan en yaygın hak ihlalleri arasında;

- İşçi işe başlatılmadan önce kendisinden tarihsiz bir istifa dilekçesi alınması, bu dilekçenin sendikaya üye olması halinde tehdit olarak kullanılması (Tümtis),
- İş başvurusu sırasında işçinin sendika üyeliğinin veya hangi sendikaya üye olduğunun sorgulanması, “iş başvuru formuna sendika ve dernek üyesi iseniz belirtiniz” şeklinde bir madde konularak olumlu yanıt verenlerin veya işverenin onaylamadığı sendikaya üye olanların işe girmeden önce istifaya zorlanması (Öz İplik-İş Sendikası, Tümtis), (Türk Metal şube başkanları örgütlü oldukları işyerlerinde bu tür düzenlemelerin işverenle konuşularak kaldırıldığını belirtmişlerdir),
  - Bursa 4. İş Mahkemesi Esas no 2012/302, Karar no 2013/44, Dava konusu işe iade, Dava tarihi 13.04.2011, Karar tarihi 05.02.2013.
- “Ben sendikaya 2011 yılının 1. ayında üye olmuştum. Bilahare 4 ayda istifa ettim. Üye olduğum tarihte A işletmesinde çalışıyordum. Bilahare benim iş akdime 5.4.2011 tarihinde son verildi. İşime son verildikten sonra 4. ayda sendikadan 14.4.2011 tarihinde istifa ettim. Aynı gün sendikaya yine üye oldum. Sendikadan istifa etmemim sebebi ise, işe başvuru formunda sendikaya üyeliğimi gösterdiğim içindir. Onlar da, yeni işyerinde bana ‘istifa et öyle alalım seni işyerine’ dediler. Ama aynı gün yeniden üyeliğimi yaptırdım. Şirketten bu durumu gizledim. Davalı işyeri benim sendikalı olduğumu öğrendi. Hiçbir işyeri sendikalı işçi istemiyor.”
- Bursa’da organize sanayi bölgelerinde işverenler arasında sıkı bir iletişim bulunması nedeniyle sendikaya üye olan veya sendikal faaliyet nedeniyle işten çıkarılan işçinin başka bir işyerine iş başvurusunda bulunması halinde, eski işyerine referans sorulduğunda, başvurulmuş işyeri sendikasız ise işçinin sendikal nedenle işten çıkarıldığı, sendikal işe başka suça istinaden iş bulmalarının engellenmesi, sendikal işçilere yönelik bir “kara liste” oluşturulması (Çelik-İş),
  - HAK-İŞ il temsilciliğindeki toplantıya katılan, sendikaya üye olması nedeniyle hizmet akdinin feshedildiğini söyleyen ve davası devam eden bir erkek işçi;
    - “Bursa’da kara liste uygulaması var. Şu an ben Bursa’da işe giremiyorum. Karşıma hep sendika üyeliğim çıkıyor. Diyorum ki ben adam öldürmedim bu benim anayasal hakkımdı kullandım. Hayır diyorlar sen sendikaya üye olmuşsun alamayız. Bir defasında sendikal bir işyerine iş için başvurduğum. Artık buraya

*girerim dedim. Burada da işveren eski işvereni aramış, ‘sana hırsız diyorlar’ dedi. Sendikadan almıyoruz demelerine alışmıştım. Bunu söyleyince çok kötü oldum. Ben 15 yıldır bu işi yapıyorum. Güvenlik görevlilerinin amiri olarak çalışıyordum. Madem hırsızdım niye güvenlik amiri yaptılar? Defalarca ödül alan grubun amiri olmama rağmen, beni performans düşüklüğü nedeniyle aslında sendikaya üye olduğum için işten çıkardılar. Ben 2.5 aydır işsizim. Çok zor bir durum, yaşamak lazım...”*

“Kara liste uygulaması”, görüşülen şube başkanlarının tümü tarafından doğrulanmıştır.

- İşçilerin işe girişleri sırasında borçlandırılması, bu durumun daha sonra sendikaya üyelik halinde bir tehdit olarak kullanılması (Tümtis),
- Bursa’da özellikle iki sanayi bölgesinde işverenlerin kendi içlerinde de “sendikalı işçi çalıştıran işverenlere karşı” tavır alması,
  - Çelik-İş Sendikası şube başkanı:
    - “Geçen yıl (A) sanayi bölgesindeki bir toplantıya katıldım. İşverenler konuşmalar sırasında direkt sendikayı kabul eden fabrikaları aramızdan dışlarız dediler. Kendi aralarında bile ‘sendikayı bu bölgeye sokanı dışlarız’ diye örgütleniyorlarsa, artık benim orada örgütlenmem mümkün değil...”
  - Çelik-İş sendikası ile metal işkolunda yan sanayide faaliyet gösteren bir işletme arasında gerçekleştirilen, katıldığımız bir arabuluculuk toplantısında işverenin beyanı:
    - “Faaliyette bulunduğum bölgedeki diğer işverenlere işyerinin sendikalı olduğunu söylemekte güçlük çekiyorum.”

Sendika şube başkanlarının görüş birliği içinde oldukları ve hemen hepsinin belirttikleri “işçilerin istihdamı sırasında” gerçekleştirilen en yaygın hak ihlalleri arasında;

- İşçiye sendikaya üye olma teşebbüsünde bulunması, üye olması veya sendikal faaliyette bulunması durumunda “psikolojik baskı uygulanması”,
  - Psikolojik baskı uygulamaları arasında en yaygın olanlar; işçinin işyerinde diğer işçilerden tecrit edilmesi (Petroİl-İş), yalnızlaştırma (Tümtis) işçinin kredi kartı, kredi veya diğer borçları öğrenilerek, aileleri ve işe girmelerini sağlayan akrabaları aracılığıyla işçi üzerinde baskı uygulanması (Tekgıda-İş), baskı, yıldırma, tehdit (Çelik-İş)
    - Birleşik Metal-İş Sendikası’nda görüşmeye katılan ve sendikal nedenle işten çıkarıldığını belirten ve davası henüz sonuçlanmayan bir erkek işçi; “işyerinde fişleme yapıyorlar. Hangi işçinin nereye, hangi bankaya ne kadar borcu var hepsini tespit etmiş durumdalar. İşçileri en zayıf yerinden açıklıkla terbiye

*etme yöntemini kullanarak çalışıyorlar. Ailesine bak, dikkat et. 60 bin lira banka borcunuz var. Eskişehir'e geri dönersiniz. İşsiz kalırsanız borcunuzu ödeyemezsiniz diyerek aile huzurunu bozuyorlar."*

- Birleşik Metal-İş Sendikası'nda görüşmeye katılan ve sendikal nedenle işten çıkarıldığını belirten ve davası henüz sonuçlanmayan diğer erkek işçi; *"detaylara girersem saymakla bitmez, hani benim ilk etapta personel kartıma el konuldu. Üç saat savunma verdim. Daha sonra 600, 700 kişinin içinde cep telefonuma el konuldu. Sendikadan istifa etmem işyerinde örgütlü diğer sendikaya tekrar geri dönmem için psikolojik baskılar yapıldı."*
- Petrol-İş Sendikası şube başkanı; *"2012 yılı başlarında işe iade kararlarıyla birlikte işyerine işe başlamak için müracaat yapıldı. Yine işveren vekili işe iade edilen üyelerimize (aktif örgütlenme yapan) eski konumunda işe başlatmadı. Bu durumu kabul etmeyen üyelerimiz işe başlamadı konu yine yargıya intikal etti. Sadece 6 üyemiz işbaşı yaptı. Bu üyelerimiz işyerinde tecrit edildiler. İnsan kaynakları tarafından diğer işçilere bu altı sendika üyesi işçilerle konuşan, bakan, yanlarından geçen veya selam veren işçiler işten atılacağı konusunda uyarıldılar."*
- Türk Metal Gemlik Şube başkanı; *"bir buçuk saat adamı odaya çekmişsin, adama birçok saat psikolojik baskı yapmışsın, sana verdiğim ekmek haram olsun, beni sırtımdan bıçakladın, bilmem ne yaptın biz bunu ispatlayamıyoruz."*
- Sendikalı işçilerin, işyerine noter getirilerek veya servis araçları ile notere götürülerek, sendikadan istifa etmelerinin sağlanması, bazı işyerlerinde sendikalı olup olmadığına bakılmadan tüm işçilerin istifaya zorlanması (Teksif, Birleşik Metal-İş),
  - Teksif şube başkanı:
    - *"Sendikalı işçiler yanında sendikasız işçileri de üye olmadıkları halde sendikalı işçilerle birlikte sendikadan istifa ettirmek üzere notere götürdüler"* (sendikasız işçilere de yönelik hak ihlali).
  - Türk Metal sendikası Gemlik şube başkanı:
    - *"İşveren işçileri sendikaya üye oldu diye 'otomasyona geçtiğimizden dolayı işgücü fazlası oluştu' deyip 17. maddeden işten çıkardı. Bu arada sendikadan vazgeçen on iki işçiyi de istifa ettirdi. O kadar ilginç ki aynı noterde peşpeşe numara ile istifa ettirdi. Yani işveren bunun parasını ödedi. Ben suç duyurusunda bulundum. Ama bunu ispatlayamadım. 'Araştırmaya gerek yok' diye savcılık bana yazı gönderdi."*
- Sendikalaşan işçiye daha ağır işler verilmesi, çalıştığı yerin değiştirilmesi, hafta tatilinde eğitime çağırılması (Teksif), vardiyasının değiştirilmesi, yasal üst sınıra kadar fazla çalışma yaptırılması veya

fazla mesai yapmasının engellenmesi, istifaya zorlanması (Teksif), tehdit edilmesi (Teksif, Petrol-İş), ücretlerinden keyfi kesintilere gidilerek (örneğin ‘fazla mazot harcadın, işe zarar verdin’ gibi gerekçelerle) sendikalı işçilerin reel ücretlerinin düşürülmesi (Tümtis), işçinin yasal haklarını belirtmesi halinde susturulması bir süre sonra bir neden bulunarak işten çıkarılması (Öz İplik-İş), sendikalı işçilerin işe devamsızlığının, performansının ve işyerindeki tüm davranışlarının sıkı bir biçimde takip edilmesi (Birleşik Metal-İş), yaygın uygulamalardır.

- Sendikalaşmaları veya grev yapmaları halinde işyerinin kapatılacağı, daha ucuz işgücü maliyeti olan ülkelere işyerinin taşınacağı, taşeron işçilerle işin yürütüleceği şeklinde söylemlerle işçilerin tehdit edilmesi, bazı durumlarda işyerinin devredilmesi, kapatılması, yeni işyerinde sadece eski sendikasız işçilere iş verilmesi (Teksif),
- İşçilerle sendikadan ayrılmaları ve grev yapmamaları için tek tek veya topluca görüşülmesi onların ikna edilmeye çalışılması, işçilere veya sendikalaşmaya önderlik edenlere çeşitli vaatlerde bulunulması,
  - Görüşülen veya soru formunu dolduran tüm şube başkanları:
    - *“Sendikadan vazgeç borcunu kapatalım”, “grev sırasında gel çalış ancak önce sendikadan istifa et”* şeklindeki söylemler.
- Sendikanın işyerinde örgütlenme aşamasında işçilerin ücret ve sosyal haklarında iyileştirmeler yapılması, sendikal örgütlenme engellendikten sonra verilen hakların ekonomik gerekçe gösterilerek ödenmemesi,
  - Tekgıda-İş şube başkanı:
    - *“Örgütlenmeye çalıştığım A. işyerinde işveren hemen 2 Cumhuriyet altını dağıttı. İki ton kömür parası verdi. Fazla mesailer %50’den %100’e çıkarttı. B işyerinde %17 zam, iki ton kömür parası ve iki ikramiye ödendi. Bunu alan işçi, ‘şartlarımız iyileşti’ dedi. Teşekkür edip, üyelikten vazgeçti. Sendika örgütlenmeden çekilince, verilen hakların hemen hepsi geri çekildi.”*
- İşçiler arasında sendikalaşmayı önlemek veya sendikal bütünlüğü bozmak amacıyla bazı işyerinde ayrımcılığın körüklenmesi,
  - Öz İplik-İş şube başkanı:
    - *“İşçiler arasında alevi / sünni, Türk / Kürt, namaz kılan / kılmayan gibi ayrımlar yapıyorlar.”*
- Tüm bu uygulamaların etkin olmaması halinde; sendikaya üye olan işçinin hizmet akdinin sona erdirilmesi,
  - Öz Orman-İş şube başkanı:
    - *“İşçiye işten çıkardığında işveren aynı zamanda kalan işçiye “sendikaya üye olmak demek, işi kaybetmek demektir” şeklinde bir mesaj da veriyor.”*

- İşten çıkarılan işçiler için mahkemelerde şahitlik yapan işçilerin uzun süre açığa alınması daha sonra bu işçilerin de işten çıkarılması, bu nedenle işçilerin şahit bulmakta zorluk çekmeleri,
  - Tümtis şube başkanı:
    - “İşçiler mahkemede dava açtığında şahit bulmakta güçlük çekiyorlar. İşyerindeki işçiler ‘bizi de işten atarlar’ korkusu ile şahitlik yapmıyorlar.”
- Sendikalar hakkında işyerinde işçileri toplayarak veya ayrı ayrı sendika karşıtı, anti-sendika propagandalar yapılması (örneğin; “sendikaya aidat ödüyorsunuz ama o aidatlar PKK’a gidiyor”, “sendika sizi kandırıyor”, şimdiye kadar sendikalı oldunuz da ne oldu bakın işte sendika sizi korumaktan bile aciz, gibi söylemler ) (tüm şube başkanları),
- 1982 Anayasası’nın 51. maddesi ile 2821 sayılı yasanın 22, 25 ve 31. maddeleri “işçiye dilediği sendikayı seçme hakkı” tanınmasına rağmen tekstil, kara taşımacılığı özellikle metal işkolunda işyerlerinde ve örgütlenmeye açık olduğunu düşündüğümüz işyerlerinde işverenin kendi belirlediği daha uyumlu çalışacağını düşündüğü sendikaya işçileri üye olmaya zorlaması, başka bir sendikanın işyerinde örgütlenmesine izin vermemesi (işçilerin başka bir sendikaya üye olmaları, “sendikadan yana açık veya örtük bir tavır alınarak” [örneğin; işveren tarafından desteklenen sendikayı öven konuşmalar yapılması; diğer sendikanın her isteğinin reddedilmesi gibi uygulamalarla] engellenebilmekte, işçilerin diğer sendikaya üye olması halinde önce ikna sonra yıldırma uygulamalarına başvurulmakta daha sonra işten çıkarılmakta veya istifa etmesi sağlanmaktadır. Bunun sonucu, sendikanın yetki almasının engellenebilmesidir).
- İşyerinde sendikal örgütlenmeyi veya işçilerin sendika değiştirmelerini engellemek amacıyla muhbir işçiler kullanılması, işçilerin her hareketinin, gizlice yaptıkları toplantıların işverene yakın işçiler tarafından işverene bildirilmesinin sağlanması,
  - Türk Metal Sendikası Şube başkanı:
    - “Bizim serbest bölgede bir fabrikamız var. Sendikasız bir yer, oradan her hafta on işçi geliyordu. Sendikaya üye olalım diye. Adamlar daha kapıdan çıkınca işveren duyuyor. Nasıl duyuyorsa.”
  - Birleşik Metal Sendikası’nda görüşülen işçi:
    - “İçeride adamları var. Biz ne konuşursak işveren hemen haber alıyor. Tüm toplantılarımızı biliyorlardı.”
- Sendikaların bazı işçiler tarafından sendikal tazminat almak amacıyla kullanılması, görüşülen şube başkanlarının ortak görüşü olarak belirtilmiştir.
  - “Adam istifa ederse tazminat alamayacak, 6 yıllık tazminatını bırakmamak için benim bile haberim olmuyor. Gidiyor noterden

*bize üye oluyor. Elden götürüp işyerlerine veriyor. İşveren de onun bütün haklarını verip atıyor.”*

- “ 5-10 işçi gelip ‘sendikaya üye olmak istiyoruz’ diyor. Üye oluyorlar. Sonra anlıyoruz ki işveren sendikaya üye oldu diye işten atсын, tazminat alsın diye üye olmuş, dava parasını ödüyoruz. İşçi bizi kullanıyor.”

## **SONUÇ**

2011-2012 yıllarında, Bursa’da gerçekleştirilen sendikal hak ihlallerini belirlemek amacıyla yapılan bu araştırmada; sendikal hak ihlallerinin, dünyada ve Türkiye’de olduğu gibi Bursa’da da önemli bir sorun olduğu belirlenmiştir. Bu alanda yapılan tüm çalışmalarda olduğu gibi bu araştırmada da tespit edilebilen sendikal hak ihlalleri, bu konuda net bir bilgi edinmenin güçlüğü nedeniyle ancak buz dağının görünen bölümünü oluşturmuştur.

Araştırma’da Bursa’da gerçekleştirilen sendikal hak ihlallerinin Türkiye genelinde olduğu gibi yasalardan, yargı sürecinin işleyişinden, sendikalar arası rekabetten ve işverenlerin sendika karşıtı uygulamalarından kaynaklandığı belirlenmiştir. Sendikal hak ihlallerinin çoğunun özellikle örgütlenme aşamasında gerçekleştiği gözlemlenirken, tespit edilen sendikal hak ihlallerinin nedenlerinin ILO ve ITUC gibi uluslararası kuruluşlar tarafından oluşturulan raporlardaki nedenlerle benzerlik gösterdiği tespit edilmiştir. Ayrıca bu nedenlere, Türkiye ve Bursa’ya özgü bazı koşullar da eklenmiştir.

Bursa’da 2011 ve 2012 yıllarında, geçmiş yıllarda olduğu gibi tüm işkollarında sendikal hak ihlalleri yaşanmıştır. Bursa sanayinin temelini oluşturan küçük işletmelerde gerçekleşen hak ihlalleri sayıca oldukça fazla olmasına karşılık 2011 ve 2012 yıllarında sendikal örgütlenme faaliyetlerinin yoğun olduğu, çalışan sayısının diğer işkollarına göre daha fazla olduğu metal, dokuma, gıda ve kara taşımacılığı işkollarındaki sendikal hak ihlalleri daha fazla dikkat çekmiştir.

Araştırma sonucunda; Bursa’da ve Türkiye’de sendikal hak ihlallerinin azaltılabilmesi için yasalarda ve yargı sürecinin işleyişinde görülen aksaklıkların öncelikle giderilmesi gerektiği sonucuna varılmış, 6356 sayılı yeni yasada yapılan düzenlemeler sendikal hak ihlallerini engelleme açısından olumlu ancak yeterli bulunmamıştır. Yasanın getirdiği bazı yeni düzenlemelerin uygulamadaki sorunları çözerken, bazı yeni düzenlemelerin uygulamada yeni sorunlara yol açacağı tespit edilmiştir. Ayrıca yasa ve yargı sürecindeki aksaklıkların giderilmesinin tek başına yeterli olmadığı, bu konuda işverenlerin, işçilerin ve sendikaların farkındalıklarının artırılmasının önemli olduğu tespit edilmiştir. Bu çerçevede; işverenlerin

sendika karşıtı tutumlarının kırılması, işçilerin sendikal bilinçlerinin arttırılması ve sendikalar arasında örgütlü işçiyi örgütlemeye yönelik rekabete son verilmesi büyük önem taşımaktadır.

## KAYNAKÇA

- Avrupa Komisyonu (2011) Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosu'na ve Konsey'e Sunulan Bildirim, *Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar 2011-2012*, Komisyon Çalışma Dokümanı, Türkiye 2011 İlerleme Raporu.
- Avrupa Komisyonu (2012) Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosu'na ve Konsey'e Sunulan Bildirim, *Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar 2012-2013*, Komisyon Çalışma Dokümanı, Türkiye 2011 İlerleme Raporu.
- BEBKA (2012) *Kalkınma Göstergeleri ile TR41*, Bursa Bilecik Eskişehir 2007-2011.
- ÇSGB (2012) *Çalışma Hayatı İstatistikleri 2011*, Ankara.
- ITUC, *Trade Union Rights Violations Around the World in 2010*, ITUC Survey 2011, <http://survey.ituc-csi.org/?edition=248&lang=en>, Erişim tarihi: 18.07.2013.
- ITUC, *Trade Union Rights Violations Around the World in 2011*, ITUC Survey 2012, [http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/survey\\_ra\\_2013\\_eng\\_final.pdf](http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/survey_ra_2013_eng_final.pdf), Erişim tarihi: 18.07.2013.
- ITUC, *Trade Union Rights Violations Around the World in 2011, Turkey, 2011*, <http://survey.ituc-csi.org/Turkey.html?edition=248&lang=en>, Erişim tarihi: 18.7.2013.
- ITUC, *Trade Union Rights Violations Around the World in 2011, Turkey 2012*, <http://survey.ituc-csi.org/Turkey.html?edition=336&lang=en>, Erişim tarihi: 18.07.2013.
- Köse, Sevda (2010) *"ITUC Raporlarına Göre 2000'li Yıllarda Sendikal Hak İhlalleri (2000-2010)"*, <http://www.sosyalhaklar.net/2010/bildiri/kose.pdf>, Erişim tarihi: 18.07.2013.
- SGK, <http://www.sgk.gov.tr>, Erişim tarihi: 18.07.2013.
- Tokol, Aysen (2013) *Uluslararası Sosyal Politika*, 2. Baskı, Bursa: Dora Yayınevi.
- Tokol, Aysen (2012) *Türk Endüstri İlişkileri Sistemi*, 3. Baskı, Bursa: Dora Yayınevi.
- Tokol, Aysen (2011) *Endüstri İlişkileri ve Yeni Gelişmeler*, 3. Baskı, Bursa: Dora Yayınevi.
- <http://www.nufusu.com/il/bursa-nufusu>, Erişim tarihi: 18.07.2013.
- [http://www.tuik.gov.tr/HbGetir.do?id=15844&tb\\_id=4](http://www.tuik.gov.tr/HbGetir.do?id=15844&tb_id=4), Erişim tarihi: 18.07.2013.
- <http://www.bursa.bel.tr/hizmetler/sayfa/775>, Erişim tarihi: 18.07.2013.



## **SENDİKAL ÖRGÜTLENMENİN SORUNLARI VE HAK İHLALLERİ**

***Sabri ÖZDEMİR***

*TÜRK-İŞ 8. Bölge Temsilcisi*

TÜRK-İŞ Genel Yönetimi ve şahsım adına tüm katılımcıları saygıyla selamlıyorum.

Türkiye’de sendikal örgütlülük, sendikal hak ve özgürlükler, son otuz beş, kırk yıl içinde duraklama ve gerileme evresine girmiştir. Bu süreçte hem toplu iş sözleşmelerinden yararlanabilen işçi sayısı düşmüş hem de toplu iş sözleşmeleriyle elde edilen sosyal haklar sınırlandırılmıştır. Grevlerin hak arama yöntemi olarak etkisi zayıflamıştır. Çıkılan grevler, ya emekçilerin yaşamlarında önemli bir değişiklik yapmayacak sınırlı kazanımlarla ya da başarısızlıklarla sonuçlanmıştır.

Sendikal örgütlülük ile işçi hak ve özgürlüklerindeki gerileme, belirli temellere dayanmaktadır. Söz konusu zaman dilimimde üretim süreçleri, ulusal sınırların ötesine geçip dünya geneline yayılmıştır. Bu gelişmelerin toplumlar nezdinde kabul edilmesi için meşru zemin oluşturulmaya çalışılmıştır. Diğer bir ifadeyle sosyal devletin, sosyal harcamaların, kamusal hizmetlerin ekonomik anlamda rasyonel olmadığı, bunun yerine ekonomik etkinliklerin daha “özgür” bırakılması gerektiğini savunan bakış açısı itibar kazanmıştır. Kamuoyunda bilinen adıyla yeni-liberal politikalar tüm yaşam alanında etkisini hissettirmiştir.

Yeni-liberal politikalar doğrultusunda atılan ilk adım olarak sendikaların ve işçi hareketinin görece daha güçlü olduğu kamusal işletmeler hızlı bir şekilde özelleştirme kapsamına alınmıştır. Demiryollarından, elektrik-su hizmetlerine, eğitimden, sağlığa kadar, yirminci yüzyılda insanlık adına birer kazanım olan ve kamu yararına göre yapılandırılan hizmet, kurum ve kuruluşlar özelleştirilmiştir. Bu, sosyal devletin büyük oranda ortadan kalkması anlamına da gelmiştir. Kamusal işletmelerin özelleştirilmesi, bu işletmelerde çalışan işçilerin sendikasız kalmasına neden olmuştur. Bunun yanı sıra işçilerin özelleştirmeler sonrası işsiz kalması da olağan bir hal almıştır.

Sözü edilen zaman dilimi içinde, fabrika düzeni dışında kalan işler de yaygınlaşmıştır. Daha açık bir ifadeyle kol emeğine dayalı etkinliklerin yanı sıra, kafa emeğine dayalı etkinlikler de ekonomi içinde önemli bir yer edinmiştir. Kafa emeğini kullanan emekçiler, çalışma ve yaşam koşulları ve de sendikalar ile sendikal örgütlülüğe olan bakış açıları nedeniyle, sendikalara mesafeli bir duruş sergilemişlerdir. Bununla bağlantılı olarak sendikaların kafa emeğine dayalı ekonomik etkinlik alanlarında örgütlenme olanakları sınırlanmıştır.

Siyasal iktidarlar, kendi dünya görüşleri ve yaşam tarzlarına uygun bulmadıkları sendikal bakış açılarını veya sendikal örgütlenmeleri baskı altına

almaya çalışmıştır. Bu baskı ilgili kanuni düzenlemeler, kamuoyu propagandaları ve adli süreçler aracılığıyla yaşama geçirilmiştir.

Sendikal sorunların kaynağı genel anlamda küresel düzeydeki siyasal ve ekonomik gelişmeler ve çıkarlarla ilişkilidir. Küresel düzeydeki sorunlara küresel düzeyde çözüm aramak önemlidir. Diğer yandan ulusal düzeyde atılacak adımların, yaşanan sorunların çözümüne yapacağı katkı şüphesizdir.

Günümüz endüstri ilişkileri, sendikaların kendilerini yalnızca kol emeğiyle çalışan kitlelerle sınırlayamayacağını ortaya koymaktadır. Her geçen gün ekonomik etkinliklerdeki önemi artan yaşamını kafa emeğiyle sürdürenler arasında da örgütlenme girişimlerinde ve çalışmalarında bulunmak sendikalar açısından birer zorunluluktur. Sendikalar, eğitim düzeyi, aldığı ücret, çalışma yaşamında ağırlıklı olarak kol emeğini kullanan işgücüne göre daha yüksek, davranış ve yaşam biçimleri daha farklı olan vasıflı ve yüksek vasıflı işgücü arasında örgütlenmeye ilişkin önyargıların yıkılmasına yönelik çalışmalara hız verecektir. Söz konusu işgücünün sendikalara olan önyargılı tavrının yanı sıra, bu işgücünü istihdam eden işverenlerin sendika karşıtı tavırlarına karşı da diyalog veya mücadele yöntemi benimsenecektir. İlgili sektörlerle ilişkin diğer bir sorun da, bu sektörlerdeki işgücünün önemli bir bölümünün belirli bir işyerine veya belirli bir çalışma zamanına bağlı kalmadan çalışıyor olmasıdır. Proje temelli ekonomik etkinlikler, çalışanların sendikal örgütlenmeye mesafeli durmasında önemli bir etkidir.

Özelleştirme, kayıt dışı üretimin yaygınlaşması, taşeronlaşma, insan onurunun ayaklar altında alındığı “ter atölyeleri” olarak anılan üretim mekanlarının artışı, güvencesiz istihdamın bir norm haline gelmesi, sosyal devletin zayıflaması genel olarak yeni-liberal politikaların hem gerekçesi hem de sonucudur. Bu gerekçe ve sonuçları anlayamayıp onlara anında doğru tepki veremeyen sendikaların üye kaybı yaşaması doğal bir süreçtir. Sendikalar eskiden gelme alışkanlıklarının esiri olmaktan kurtulacak, bürokratik bir hal almış yapılarını dönüştürmek için çözüm üretecektir. Söz konusu dönüşüm için sendikalar, üye kayıplarına yol açan makro ve mikro düzeydeki politikalara karşı da etkin mücadele programı belirleyecektir.

Sendikal örgütlenmeye ilişkin güncel gelişmelere bakıldığında, 9 Temmuz 2013 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan “Sendika Üyeliğinin Kazanılması ve Sona Ermesi ile Üyelik Aidatının Tahsili Hakkındaki Yönetmelik”le birlikte 7 Kasım 2013 tarihinden itibaren sendikalara üyelik – uygulamada yaşanacak olası sorunlara ilişkin tartışmalar devam etmekle birlikte- işlemleri internet ortamından, e-Devlet kapısı üzerinden yapılacaktır. Bu uygulamaya getirilen eleştirilerin başında, işçinin işveren güdümlü sendikaya olması yönünde baskıların artacağı yer almaktadır. Yasal güvence altına alınmış olmasına karşın sendikalı olduğu için işten çıkartılan işçilerin varlığı ise, sendikal hak ve özgürlüklere ilişkin en özgürlükçü yasa metinlerini dahi anlamsız bir hale getirmektedir. İşçilerin, istedikleri sendikaya üye olmaları, işyeri sendika temsilciği yapmaları, üye oldukları sendikadan ayrılıp aynı işkolundaki başka bir sendikaya geçmeleri yasal güvence altındadır. Bunun yanı sıra işçilerin herhangi bir sendikaya üye olmaları veya o sendi-

kadan ayrılmalarda, işveren baskısını engelleyecek hükümler de 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununda yer almasına karşın, her gün veya günden, işçilerin sendika üyesi olduğu, sendikal etkinlikte bulunduğu veya işverenin hoşlanmadığı sendikaya geçtiği için işten çıkarıldığına ilişkin haberlerle karşılaşmaktadır.

TÜRK-İŞ örgütlenmenin, tek başına güçsüz olanların, bir araya gelerek güçlü olana karşı bir savunma ve mücadele iradesi ortaya koyma girişimi olduğunu kabul etmektedir. İşverenler bunun farkında oldukları için sendikal örgütlenmeye, sendikal etkinliğe ve emekçilerin sendika seçimlerine müdahale ederek onların savunma ve mücadele olanaklarını sınırlamaya çalışmaktadır.

Sendika üyeliği, sendika seçimi veya sendikal etkinlikler nedeniyle işten atılmaların denetiminin azami düzeye getirilmesi için TÜRK-İŞ ve sendikalar, kamu erki üzerinde baskı oluşturacaktır. Bu tür ihlallerin sonucunda işverenlerin belirli miktarlarda tazminat ödeyerek iş akitlerine son vermeleri, hali hazırdaki yasaların yaptırım gücünün ne kadar zayıf olduğunun göstergesidir. Kamu erkinin, iş hukukunun temel ilkesi olan işçi lehine yorum ilkesini yalnızca sendikal hak ihlalleri değil, çalışma ilişkilerinin genelinde etkin kılması, Türkiye çalışma yaşamını, işçiler açısından şimdi olduğundan daha iyi bir hale getirecektir. Kamu erki taraf tutacaksa, bu tasarrufunu güçlü olan işverenden yana değil, örgütlenerek işveren karşısında haklarını savunmaya çalışan emekçilerden yana kullanarak gerçekleştirmelidir. Ulusal İstihdam Stratejisi, Kıdem Tazminatı Fonu gibi, zaten sorunlu olan çalışma yaşamını emekçiler açısından daha sorunlu hale getirecek kanun tasarıları tartışmaları, hali hazırda devam eden grevlere emekçiler aleyhine yapılan müdahaleler, kamu erkinin bugünlerde taraf tutma tercihini işverenden yana yaptığını ortaya koymaktadır. Kamu erkinin bu tür bir tutum içinde olması, sendikal örgütlenme ve örgütlenme etkinliğinin özgürce yapılabilmesine ilişkin ulusal ve uluslararası normlara da aykırılık teşkil etmektedir.

Salt sendika üyeliği, işçi haklarının korunması açısından yeterli değildir. Toplu iş sözleşmesinin sağlayacağı ekonomik ve sosyal haklardan yararlanamayan, elde ettiği sosyal hakları savunamayan sendikalı işçilerin sendika üyeliği de bir anlam taşımamaktadır. Bu nedenle sendikalaşma ve örgütlenme hakkını savunurken TÜRK-İŞ ve sendikalar mutlak suretle toplu iş sözleşmesi bağtılmanın önündeki sınırlamaların da kaldırılmasına ilişkin bir mücadele yürütecektir. Zamanında eleştirilen "ücret sendikacılığı"nın dahi günümüz koşullarında kıymete bindiğini görmek, hem Türkiye sendikal hareketinin hem de sosyal hakların geldiği noktayı anlamak açısından önemlidir. Günümüzde kayda değer toplu iş sözleşmesi bağtılanamamasından kaynaklı olarak ücret sendikacılığı dahi bitkisel yaşam evresine girmiştir. Emek mücadelesi, belirli kazanımlar elde ederek, aşama aşama yürütülecektir. Sendikal örgütlenmeye ilişkin verilen mücadele sonucu elde edilecek kazanımları takiben, ücretin yanında emekçilerin, psiko-sosyal gelişimini sağlayacak nitelikler taşıyan toplu sözleşmeler yapılabilmesine yönelik girişimlerde bulunulacaktır.

Sendikalar, dünya genelinde örgütlenmeye ilişkin rakamların gerilediği günümüz koşullarında, değişen çalışma biçimlerine, mesleki profesyonelleşmenin çalışanlar üzerinde yarattığı algının sonuçlara da dikkat edecektir. Profesyonelleşmenin çalışanlar üzerinde yarattığı “işverenle bireysel pazarlık yapabiliyorken, neden sendikaya gereksinimim olsun” algısına karşı, “sendika yalnızca ücret pazarlığı veya ücret benzeri kazanımlar elde etmek için değil, çalışma yaşamının insan onuruna daha yaraşır bir hale getirilmesi içindir” düşüncesini yaygınlaştırmak için sendikalar, bilgilendirme ve eğitim çalışmalarını yoğunlaştıracaktır. Çünkü insan yaşamının önemli bir bölümünü oluşturan çalışma yaşamının azami ölçüde iyileştirilmesi, yaşam koşullarının iyileştirilmesiyle aynı anlama gelmektedir.

Özellikle, İstanbul, Ankara ve İzmir gibi kentlerde yoğunlaşmış olan vasıflı ve yüksek vasıflı işgücünün diğer bir ifadeyle profesyonellerin, sendikalar ve sendikal örgütlenmeye ilişkin önyargılarını kırmak için TÜRK-İŞ ve sendikalar çaba sarf edecektir. Önümüzdeki döneme ilişkin yeni bir sendikal uyanış ve diriliş için, bir demir çelik veya dokuma işçisi kadar, bir tiyatro sanatçısının veya bir mühendisin de duruma göre işçi olabileceği sendikaların kararlılıkla benimsediği güncel bir gerçekliktir. Geçmişin koşulları ve deneyimlerine bağlı olarak sendikaların işçilik/emekçilik etkinliklerini yalnızca zor koşullarda kol-kas gücüyle çalışanlarla sınırlaması söz konusu değildir. Bu tür bir sınırlama, sendikaların yaşadığı sorunları daha da derinleştirmiştir. Bu tür bir bakış açısının sendikaların hali hazırdaki üyelerinin hakları açısından da kayıplara yol açacağı, sendikal kadrolarca açık bir biçimde bilinmektedir.

Sendikal haklar ve örgütlenme özgürlüğüne ilişkin ülke içindeki koşulların asgari olarak, ILO’nun temel sekiz sözleşmesi içinde yer alan 87 sayılı Örgütlenme Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Sözleşmesi ve 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesine sözde değil özde bir şekilde uyumlu hale getirilmesi için TÜRK-İŞ ve sendikalar çaba harcayacaktır. Diğer yandan Avrupa Sosyal Şartı’na konulan çekincelerin kaldırılması için de girişimlerde bulunulacaktır. Önümüzdeki dönem Türkiye çalışma yaşamında emekçiler açısından yeni sorunlar yaratacak gelişmelere gebe dir. Özellikle gelişmiş ülkeleri etkileyen 2008 mali krizi sonrası makro ve mikro düzeyde uygulanan ekonomik ve sosyal programlar kapsamlı birer gözden geçirme ve eleştiriye tabi tutulurken, Türkiye’deki siyasal iradenin, eleştirisi konusu olan programları yaşama geçirme yönündeki ısrarı, emekçilerin karşılaşacağı sorunlar açısından bize gerekli ipuçlarını vermektedir. Diğer yandan gelişmekte olan ülkeleri etkileme olasılığı olan bir kriz söylentisinin de yaygınlaştığı bugünlerde, sendikal örgütler her türlü olumsuzluğa karşı mücadele ve müzakere seçenekleri için hazırlıklarını sürdürmektedir. Karıncaların kışa hazırlanması gibi, emekçilerin evleri olan sendikalar da kendilerini bekleyen kara kış koşullarına karşı gerekli tedbirleri almaktadır.

Yaşamını çalışarak sürdürmek zorunda olanlar açısından, sendikal hak ve özgürlükler, yeme, içme, barınma gibi hem birer temel ihtiyaç hem de hak tır. Temel insan hakları kapsamında değerlendirilmesi gereken toplu iş sözleşmeli, grevli sendikalaşma hakkının tam anlamıyla uygulamaya konulma-

sı için sendikalar üzerlerindeki ölü toprağını atarak önümüzdeki dönemde yeni bir mücadele hattı kuracaktır. Söz konusu hakların en üst düzeyde elde edilmesi için ise emekçilerin güçlü bir şekilde seslerini duyurabildikleri yegane yapılar sendikalardır. Sendikalar günümüzün koşullarını anlayacak ve yaşadıkları sorunların çözümüne karşı adımlarını kararlılıkla ve bilimsel temellere dayalı olarak atacaktlardır. Aklın ve bilimin ışığında bugünü tam olarak anlayamayan sendikaların gelecekte varlıklarını koruması söz konusu değildir.



## KÜRESELLEŞMEYE KARŞI SOSYAL DEVLET

**Osman Gümüş**

*Hak-İş Bursa İl Temsilcisi*

İlimizde ilk kez böylesine önemi bir konuda sempozyum düzenlenmesine vesile olan Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkiler Bölümü öğretim görevlilerine ve emeği geçen herkese teşekkürlerimi sunarız.

Dünya ekonomisi 21. yüzyılın son çeyreğinden itibaren hızlı bir değişim sürecine girmiştir.

Bu süreçte kavramlar hatta uygulanan politikalar hızla kabuk değiştirmeye başlamıştır.

Bu değişime damgasını vuran olay ise “küreselleşme” ve çevresine dalga dalga yaydığı etkilerdir.

Küreselleşme süreci siyasi, sosyal, ekonomik birçok alanı etkisi altına almış, toplumları ve bireyleri derinden etkilemiştir.

Ülkelerin ekonomi politikaları küreselleşmenin kaçınılmazlığı tezine göre belirlenmeye başlamış, ne anlama geldiği belli olmasa da fırsatları ve tehditleriyle beraber “*Küreselleşmeye uyum*” birçok ülke için adeta varlığını sürdürdürebilmenin temel koşulu olarak görülür hale gelmiştir. Özellikle *gelişmekte olan ülkeler açısından küreselleşme sürecine uyum, IMF ve Dünya Bankası kaynaklı “Yapısal Uyum Politikaları”nın yaşama geçirilmesi ile eş tutulmaya başlamıştır.*

Bu insan boyutu olmayan programlarda hak, eşitlik ve adalet gibi konular ihmal edilmiştir. Aslında ihmal edilmemiş, istenilmemiştir. Çünkü “sızıntı ekonomisine” gönülden inanılmıştır. Sızıntı ekonomisinin çarpık felsefesine göre büyümenin faydaları eninde sonunda zayıf kesimlere sızıntı olarak da olsa ulaşacaktır.

Ancak bu felsefeye göre oluşturulan uyum programlarının uygulandığı yıllar sosyal adalet açısından çarpıklığın tüm boyutlarıyla derinleştiği yıllar olmuştur.

Kısacası süreç haksız, eşitsiz, hatta adaletsiz işlemiştir.

Zaten küreselleşme ve yapısal uyum konularının yürütücüleri dahi bu eşitsizliği itiraf etmek zorunda kalmışlardır.

Dahası yalnızca itiraf etmekle kalmayıp, politika önermelerinde düzeltmelere gitmek zorunda kalmışlardır. Nitekim son yıllarda uyum programlarında insancıl bir söylem yavaş yavaş ön plana çıkmaya başlamıştır.

Bunun için geç kalınmıştır.

*Uyum politikalarına takılan “insancıl söylem maskesi” küreselleşmenin kirliliğini kapatmaya yetmemektedir*

Dünyada milyarlarca insan yoksulluk sınırında yaşıyor, Milyonlarca insan açlık ve kötü beslenmeyle karşı karşıya, kadınlar, gençler ve engellilere yönelik sorunlar devam ediyor.

Diğer taraftan tüm ülke gündemlerinin ilk sıralarında yer alan işsizlik ve istihdam yaratamama sorunu son yıllarda daha önemli bir hale gelmiştir. Diğer önemli bir sorun ise çalışan yoksulluğudur.

Küreselleşme, rekabeti şiddetlendirmiştir.

Artan rekabetin getirdiği “ucuz, kaliteli ve istenilen zamanda ve miktarda üretim” anlayışı, firmaları daha ucuz üretebilmek için ürün maliyetlerini ve özellikle de işgücü maliyetlerini azaltmaya yöneltmiştir.

Yani ILO'nun her yerde çalışanlar için sağlamaya çaba gösterdiği sosyal adaletin temel unsurlarından olan insan haklarına saygı, yeterli yaşam standartları, insanca çalışma koşulları, istihdam olanakları, ekonomik güvence yok sayılmaktadır.

İşte bu anlayışın sonucunda, Ülkemizde de asgari ücretin düşük oluşu, güvencesiz esnek çalışma, geçici istihdam, kıdem tazminatı, işgücü maliyetleri gibi konular IMF ve Dünya Bankası tarafından her fırsatta dillendirilmekte ve tartışmaya açılmaktadır. Bu da sızıntı ekonomisinin ülkemizdeki yandaşlarının işine gelmektedir.

Anayasasının 2. maddesi ile “sosyal devlet” ilkesini benimsemiş olan Ülkemizde de durum dünyadan farklı değil...

- Düşme eğiliminde olsa da hala işsizlik sorununuz devam ediyor.
- Gençler ve kadınlar teşvik uygulamalarına karşı işgücü piyasasına girişte engellerle karşılaşılıyor,
- Sendikal hak ve özgürlüklerin kullanımında büyük sıkıntılar yaşanıyor,
- Kayıtdışı sorununuz devam ediyor,

Son yıllarda siyasi ve ekonomik istikrara rağmen çalışma hayatı odaklı yaşadığımız sorunlar tek başına ekonomik büyümenin istihdam sağlamadığını yoksulluğun azaltılmasına istenilen düzeyde katkı sağlamadığını göstermiştir.

### ***Ne Yapılması Gerekliyor?***

Anayasamızın 2. maddesinde açıkça vurgulanan “sosyal devleti” ilkesinin kavramsal olmaktan çıkılıp, işlevsel bir niteliğe büründürülmesi gerekiyor.

Sosyal devlet; genellikle bireylerin sosyal durumlarıyla, refahlarıyla ilgilenen, onlara asgari bir yaşam düzeyi sağlamayı ödev bilen devlet diye tanımlanmaktadır.

Böyle bir tanımlama, Batı toplumlarında çoğunlukla “refah devleti” denilen devlet anlayışından pek farklı değildir.

Sosyal devletin düşünsel arka planında birey ve ihtiyaçları yer almaktadır.

Ülkemiz Anayasasının 2. maddesi ile sosyal devlet ilkesini benimsemiş olmasına rağmen bugün Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin halkın tüm sosyal ihtiyaçlarını etkin ve verimli şekilde karşılayabildiğini söyleyebiliyor muyuz?

Bunu söylemek oldukça güçtür. Bunun nedeni yine sosyal devlet ilkesinin benimsendiği Anayasamızdır.

Anayasamız, başlangıcında yer alan sosyal hukuk devleti olma ilkesini, olgusunu, fikrini karşılayan bir yapıda değildir.

Anayasamızda sosyal devlete, sosyal adalete ve refah toplumuna ilişkin birçok kavram kullanılmış olmasına rağmen bu kavramların karşılığı bulunmamaktadır.

Yine Anayasamızın 65. maddesinde yer alan “Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.” hükmü sosyal devleti modası geçmiş gibi gören anlayışlara ve politik görüşlere imkan sağlamaktadır.

Böyle bir düzenleme bütün hükümetlere kaytarma-erteleme-öteleme yetkisi de vermektedir.

Ülkemizde içi doldurulamamış, felsefesi hala anlaşılamamış sosyal devlet kavramı sürekli telaffuz edilmesine rağmen, kimi kesimlerce modası geçmiş bir yapı olarak da nitelendirilmektedir.

Gereklerini tam olarak yaşamadığımız, felsefesini anlayamadığımız bir şeyin modasının geçtiğini söyleyemeyiz.

Eğer bazı iddiaları ortaya atacak, bazı tartışmalar yapacaksak bunların ayaklarının yere sağlam basması gerekmektedir.

Sosyal devleti yok etme olgusu üzerine oturttuğumuz bu tarz söylemler yerine, hep birlikte aktif bir refah devletini güçlendirmeye çalışmalıyız.

***Asgari Ücretin birey ve ailesinin yaşamsal ihtiyaçlarına göre belirlenmesine yönelik Türkiye'nin şerhinin kaldırılması gerekiyor.***

Bugün ülkemizde sadece bireye göre asgari ücreti belirleyerek, asgari ücretin ana fikrinden, geliş sebebinden uzaklaşıyor, onu maliyet unsuru içinde ekonomik bir meta olarak değerlendirilmesine neden oluyorsunuz.

Bu da sosyal devlet ve sosyal adalet kavramından uzaklaşmanıza neden oluyor. Oysa asgari ücret yoksullukla mücadelede, insanların yaşam standartlarını yükseltmede kullanılan uluslararası kabul görmüş bir enstrümandır. Sosyal devletin bir gereğidir.

***Haksız rekabetle, yoksullukla, gelir adaletsizliği ile mücadele etmenin en önemli enstrümanı olan toplu iş sözleşmesi ve örgütlenme haklarının önündeki engeller kaldırılmalıdır.***

*Ekonomik hedeflerle, büyüme hedefleriyle sosyal gelişme hedeflerinin örtüştürülmesi gerekiyor.*

Son yıllarda kimi kesimlerce “*ekonomik gelişme olmadan işsizlik sorunu çözülemez*” gibi kulaklara hoş gelen sözlerin de yanlış olduğunu ortaya çıkmıştır.

İstihdamın ekonomik boyutunun yanında sosyal boyutunun da olduğu anlaşılmıştır.

Nitekim işsizlik, ekonomik sonuçları yanı sıra toplumsal bir sorundur.

İstihdam; üretim ve gelir yaratma yanında, sosyal bütünleşmenin de en önemli aracıdır. Sadece geçinebilmek için değil, toplumun bir parçası olabilmek, kendine saygı, güven ve gelecek için “iş” gereklidir.

Ancak bu işin “***İnsana Yakışır Saygın İş***” olması en önemli husustur.

Bu çerçevede çalışan insanların ve ailelerinin hak ettiği insan onuruna yaraşır saygın bir iş ve yaşamı sağlanmalıdır.

Küreselleşmenin, külfetleri kadar nimetlerinin de eşit dağıtıldığı, sadece ekonomik gelişmenin değil aynı zamanda da sosyal kalkınmanın da hedeflendiği, çalışma hayatı ile ilgili temel hakları koruyan, sosyal korumayı güçlendiren ve sosyal diyalogu yaygınlaştıran bir niteliğe dönüştürülmelidir.

Sadece yeterli düzeyde ücret sağlamakla kalmayıp, sosyal güvenlik, iş sağlığı güvenliği, cinsiyet eşitliği konuları dahil olmak üzere iyi çalışma şartları ve işyerinde söz hakkı, sendikal örgütlenme özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkı da sağlayan bir işi ifade eden “insana yaraşır saygın iş” hedefinin ekonomik ve sosyal politikaların merkezinde mutlak suretle yer almasına özen gösterilmelidir.

Esnek çalışma, taşeronlaşma, sosyal ve sağlık ödemelerinin indirilmesi, düzensiz ve güvencesiz istihdam konusundaki katı görüşler ILO’nun saygın iş kararları doğrultusunda terk edilmelidir.

Sosyal diyalog ve işçi haklarına saygı sosyal ve ekonomik politikaların odağında yer almalıdır

Bilindiği üzere sosyal diyalog, bir ülkede, ekonomik ve sosyal yaşamın aktörlerini bir araya getiren, toplumsal uzlaşma yolunu açan önemli bir süreci ifade etmektedir.

Sosyal diyalog sadece sosyal problemler ya da sosyal politika konularını içine alan dar bir kapsama sahip değildir. Aynı zamanda, bütün sosyal nitelikli konuların toplum üzerindeki etkilerini de değerleyen farklı bir süreçtir. Bu nedenle, sosyal korumadan eğitime, ekonomik kalkınmadan toplumsal değişim süreçlerine kadar uzanan geniş bir yelpazede varlık gösterir.

Dünyada yaşanan gelişmeler ve deneyimler ışığında ülkelerimizin etkin ve verimli işleyen bir işgücü piyasasına sahip olması için yeni öncelikler belirlememiz gerekiyor.

Diğer taraftan *Avrupa Sosyal Şartı’nın 30. maddesinde yer alan Asgari Gelir Desteği’ni uygulamaya koymamız gerekiyor.*

*Bu hususların yanı sıra giderek artan taşeron işçilik uygulaması nedeniyle insan onuruna yaraşmayan çalışma şartlarının yaygınlaşması, gizli işsizlik, düzgün olmayan işlerin yaygınlığı, eğitim istihdam arasındaki bağın hala yeterince ku-*

*rulmamış olması, istihdam-güvence-güvenlik dengesinin sağlam bir temelde olmaması, asgari ücretin düşüklüğü gibi önemli sorunlar bulunmaktadır.*

Ülkemiz işgücü piyasasına ilişkin sorunların çözümü, eksikliklerin giderilmesi için bütüncül bir yaklaşımla etkin politikalar ve araçların hayata geçirilmesi gerekmektedir. Sosyal politikalar ve ilgili yasal düzenlemeler, uluslararası normlar ve standartlar doğrultusunda, ekonomik kalkınma ve sosyal gelişme hedefleri ile istihdam bağı gözetilerek, sosyal koruma konseptleri ve Anayasada yerini bulan Sosyal Devlet olmanın gereği dikkate alınarak bir bütün olarak ele alınmalıdır.

*Bu çerçevede kapsayıcı, adil, akıllı ve sürdürülebilir bir SOSYAL MODEL geliştirilmesi önem arz etmektedir.*

Türkiye Sosyal Modeli; eğitim, mesleki eğitim ve hayat boyu öğrenme ile işgücünün istihdam edilebilirliğini artıran, işsizliği azaltan, iş yaratan, küresel rekabette karşılaştırmalı üstünlükleri öne çıkaran, istihdam dostu politikalar içermeli, temel sosyal hakların geliştirilmesini, insan onuruna yakışır düzgün işlerin artırılmasını, aile odaklı asgari yaşam standartlarının garanti altına alınmasını, demokratik temsil ve katılıma dayalı sosyal diyalogun kurumsallaştırılmasını, sosyal koruma sistemlerinin güçlendirilmesini, dezavantajlı kesimlerin sosyal içermesinin sağlanmasını incelemeli, cinsiyete duyarlı eşitlikçi bir yapıda ve ülkemizin kendi gerçeklerine uygun olmalıdır.

Sözlerime burada son verirken oldukça etkin ve verimli geçen bu toplantı için tekrar teşekkürlerimi sunuyor, toplantıda dile getirilen görüşlerin ilgililerce göz önünde bulundurulmasını temenni ediyorum.



## **HAK VE ÖZGÜRLÜK ARAYIŞI YALDIZLARI TÜMÜYLE DÖKECEK!**

***Ayhan Ekinci***

*DİSK Güney Marmara Bölge Temsilcisi*

Rüzgâr tersten esmediği ya da en ufak bir esinti olmadığı sürece karşınızdaki deniz manzarası sizi mutlu edebilir. Ama en ufak bir ters esinti dayanılmaz bir kokuya mahkûm olmanıza neden olabilir. Tersten esen en ufak bir esinti sizi gerçeğe yüz yüze bırakır.

Sendikal hak ve özgürlükler konusunda durum tam da böyledir.

İşçiler sendikalarda örgütlenmeye kalkmadıkları sürece sendikal hak ve özgürlükleri anayasal ve yasal güvenceye sahiptir.

Ama örgütlenmeye niyetlendikleri anda iğrenç kokuları solumak zorunda kalırlar. En ağır bedelleri öderler.

İlk adımlarını atmaya kalktıklarında istedikleri sendikaya üye olamayacaklarını ya da yeni bir sendika kuramayacaklarını öğrenirler. Mutlaka ve mutlaka işkolunda kurulmuş bir sendikaya üye olmak zorundadırlar. İşyeri ve meslek sendikası kurmaları yasaktır. Toplu sözleşme yapmak istiyorlarsa ikinci kötü kokuyu teneffüs etmek zorundadırlar. Mutlaka ve mutlaka işkolu barajını aşmış bir sendikaya üye olmak zorundadırlar. Bu da yetmez işyerinde de yetki başvuru tarihinde yarıyı geçmek zorundadırlar.

Ama anayasa tüm işçilerin sendika kurmak ve kurulu sendikalara üye olmak özgürlüğünü güvence altına almıştır. Sendikaya üye olmaya kalkmadığınız sürece, yeni sendika kurmaya kalkmadığınız sürece yıldız parlamaya devam eder.

Bir başka ters esinti durumu, üyesi oldukları sendikayı değiştirmek (istifa ederek ya da sendika içi demokratik mekanizmaları işleterek) isteyen işçilerin burunlarını kapamalarına neden olur.

Anayasa, yasalar, usulüne uygun imzalanan uluslararası sözleşmeler, üyelik ve istifada zorlama yapılamayacağına, çalışanların sendika seçme özgürlüğüne sahip olduğunu güvence altına almıştır. Deniz manzarası güzeldir. Ama istifa etmeye karar veren işçiler, çalışma saatleri içinde notere gitmek zorunda olduklarını, altına imza attıkları istifa belgelerinin o gün değil bir ay sonra hüküm doğurduğunu öğrenirler.

Kötü kokular gelmeye başlamıştır ama işçiler adımlarını atmayı sürdürdüklerinde işveren ve sarı sendikanın ortak teşebbüsleriyle karşı karşıya kalırlar. Bunlar illa baskıcı yöntemlerle, işten atılmalarla yürütülen teşebbüsler değildir. Yetkili olmayan sendika üyeleri açısından çalışma saatleri içinde sendikal faaliyet yürütmek yasak olduğu için bu çalışmayı, yetkili sendika karşısında epey geriden yürütmek zorundadırlar.

Doğrudan kendilerine baskı uygulanmadan önce, olası istifa edeceklerin yakın markajı ve yıldırılması ile karşı karşıya kalırlar.

Geriden geldikleri için işçilerin önemli bir bölümü istifa etmek istese bile sağlam tahtaya basmak için ağırdan alır. Oysa süratli olanın kazandığı bir süreçtir, sendika değiştirme süreci.

Bir aylık istifa süresi, kocasından her gün dayak yediği için boşanmak isteyen kadının dayak yemeye devam etmesini yasa yoluyla güvence altına almaya benzetilmektedir.

Çoğunluğu sağlayarak yetki başvurusu aşamasına gelebilenleri ise tam bir kanalizasyon kokusu beklemektedir. Yetki itirazı. İşveren ya da sarı sendika tarafından keyfe keder yapılabilen bu itiraz, nedeniyle işçilerin örgütlenme ve toplu sözleşme hakları yıllarca süren mahkemeler yoluyla ortadan kalkmasına neden olmaktadır.

Ne diyeceksiniz,” TC bir hukuk devletidir”. Hak ve hukuk aramadığınız sürece bu yaldız hiç dökülmez.

İstifa ederek sendika değiştirme yolunun zor olduğunu tecrübe eden işçiler, sendikayı içeriden değiştirme kararı aldıklarında önce sendika tüzük ve yönetmeliklerini elde edemeyeceklerini öğrenirler. Seçime girdiklerinde çeşitli tüzük ve yönetmelik engelleri nedeniyle aday bile olamazlar.

Çoğunlukla seçim yaptıramazlar, yaptırdıklarında ise gizli oy gizli sayım prensibiyle karşılaşılır. Oylama fabrikada yapılır, oylar şubelerde sayılır.

Kendileri ile aynı işyerinde “çalışan” temsilcileri bile şube tarafından atanır. Seçimi kazandıklarında ise bağlı oldukları şube bir gece görevden alınır, kendi işyerleri başka bir şubeye bağlanır vs. vs.

“Sendikalar demokratik kuruluşlardır”. Ta ki işçiler bu söze gerçekten inanıp sendika içi demokrasiyi işletmeye karar verinceye kadar bu yaldız da dökülmez.

“Sendika” sözcüğü aynı anlamı taşımıyor.

Dünyada yıllardır sendikacılığın bittiği söylenip duruyor. Biz ve bizim gibi mücadeleci sendikacılar kendilerine sormadan edemiyorlar. Bu sendikacılık bitti de biz niye başımızı işten alamıyoruz?

Mücadeleciler ile işbirlikçileri yani gerçekler ile sahtelerini aynı sözcük altında birleştirirseniz ve her ikisini de sendikadan sayarsanız, 12 Eylül’ün sendikaları kapatma kararının ardından adında sendika var diye işveren sendikası MESS’i yanlışlıkla kapatan İstanbul Sıkıyönetim komutanlığının yaptığı hatayı yapmış olursunuz.

İşbirlikçi, taşeron ve sermaye uşaklarına sendika denecekse mücadeleci, sınıfın çıkarının dışında bir çıkarı olmayanlar için başka bir isim bulunması gerekiyor.

“Sendika işçilerin hak ve özgürlüklerini koruma ve geliştirme aracıdır!” Ta ki işçiler, hak ve özgürlüklerini koruyup geliştirmeye kalkıncaya kadar bu yaldız da dökülmez.

Örnekleri çoğaltmak tabii ki mümkün ama bu saydıklarım sadece işçilerin söylenen yaldızlı sözlerle inanarak adım atmaları ile karşılaştıkları sonuçlardır.

Bu sonuçlar çoğu işçinin gözünün açılmasına neden olsa da bunların nedenleri konusunda ortak bir fikir edinmelerine, ortak bir bilinç oluşturmalarına yol açmaz. Büyük çoğunluk neden sonuç bağlantısını dahi kurmaz. En

günahsız olanı, gerçek suçlu ilan ederek sıcak “yuvasına” çekilir. 1 Mayıs’ı yasaklayanların çıkan olayların gerçek suçlusu olduğunu görmezden gelip, toplantı ve gösteri özgürlüğü hakkını kullanmaya çalışanları suçlayanlar işçiler arasında oldukça yaygındır.

Sesini çıkartmaz isen zaten sorun yoktur, içinde bulunduğun duruma razısın demektir. Birilerinin çıkardığı esinti senin mideni bulandırdığında, denizi kokutanları değil de, kokunun senin burnuna gelmesine neden olanları suçluyor isen, sorun sendedir ya da sen de sorunun kendisi haline gelmişsin demektir.

Sonuçlardan nedenlere ulaşmak isteyenler soruna biraz daha uzun bir zaman diliminde ve sorular sorarak yaklaşmak zorundadırlar.

İşçilerin örgütlenmede karşılaştıkları ve tüm yaldızların dökülmesine neden olan sorunların kaynağının istisnai bir durum olmadığı tam tersine yapısal bir sorun olduğu bu sorunların arkasında bir sınıfsal yani siyasal tercih olduğu bilince çıkarılmadan, günü birlik tartışmaların içinde boğulmaya devam ederiz.

Sendikal özgürlükleri lafta tanıdığını söyleyip, örgütlenmenin her aşamasında ufak ve büyük engellerle bu özgürlüğün kullanımını ortadan kaldırmak özel bir savaş stratejisinden, sınıf çıkarını gizlemeye yönelik bir ideolojik mücadeleden başka bir şey değildir.

İşyeri ve işkolu barajlarını ele alalım. Bu barajları savunanlar yıllardır “sarı” sendikacılık olmasın, güçlü sendikalar olsun yalanının arkasına sığınmışlardır. Oysa nasıl lüfer balığı Marmara denizine ait bir balıksa, dünyanın en büyük sarı sendikaları da bu ülkededir.

Bunun arka planında 1983’de çıkarılan yasaya eklenen bir madde vardır. Ek 6 diye bilinen bu madde, gerçek sendikaların kapatıldığı bir dönemde bu sendikaların üyelerinin bilgileri olmaksızın işverenler eliyle işbirlikçi sarı sendikalara devredilmesi için yasaya sermayenin isteği ile eklenmiştir. Metal işkolunun örgütlü işyerlerinin yüzde 90’ı bu madde sayesinde bir gecede DİSK’e bağlı Maden-İş sendikasıdan alınmış ve işkolunun o dönemki en etkisiz sendikası olan Türk Metal’e devredilmiştir.

Dolayısıyla askeri cunta, onun denetimindeki Danışma Meclisi, dönemin sermaye yanlısı hukukçuları, sermayedar sınıf ve sarı sendikalar işçi sınıfının sendikal hak ve özgürlüklerinin gasbedilmesi, bu hakkın kullanımının uzun yıllar engellenmesi için el ele vermişlerdir.

Sermayedar sınıf, siyasetçileri, hukukçuları ve sendikacıları ile el ele işçilerin gerçek sendikalarda örgütlenip hak aramasını engellemeye kalkmışlar, onları tümüyle kendi denetimlerindeki “hapishane-sendikalara” mahkûm etmişler, buradan kaçışı ise neredeyse imkânsız hale getirmişlerdir. Sendikal hak ve özgürlük yaldızını sıyırdığınızda altından çıkan bu tabloda başka bir şey değildir.

Bu 30 yıl önceki bir masal değildir. Bugün de devam etmekte gerçek sendikaların örgütlenme girişimlerinin karşısına bu ittifak yine çıkmaktadır.

İçinde bulunduğumuz dönemde yapılan kimi yasal değişiklikler bu hapishanelerin duvarlarını yıkmaya yönelik değil, avlularını biraz genişletmeye yönelik girişimlerden başka bir şey değildir.

Bu nedenle bugün sendikal hak ve özgürlükler konusunda genç işçi kuşağı anlam veremediği kimi sonuçlara katlanmak zorunda kalıyor ise bunun nedenini sermayenin sınıf iktidarında aramak zorundadır.

Bu sınıf iktidarı çeşitli amblem ve kisvelerin altında, farklı isimlerle ve yüzlerle işçi sınıfının sömürsü yoğunlaştırmaktadır.

Dolayısıyla sorunu iki sınıf arasındaki mücadele olarak görmeden, sorunu sermaye iktidarına karşı işçilerin mücadelesi ile çözülebilecek bir sorun olarak algılamadan çözüm yolunda adım atabilmek mümkün değildir.

Yaldızın ya da herhangi bir kaplamanın işlevi esas olarak alttaki malzemeyi olduğundan farklı göstererek ona bakanları aldatmaktır, kendini çekici göstermektir.

Yaldızlarla kaplanan sermayenin işçiler üzerindeki diktatörlüğüdür ve bu yaldızlar döküldüğünde ortaya çıkan görüntünün yaratacağı tek insani tepki tiksinden başka bir şey değildir.

**DAVETLİ  
SENDİKACILARIN  
KONUŞMALARI**



## **HAK ALMAYI ODAĞINA KOYAN BİR İŞÇİ HAREKETİ İÇİN OLANAKLAR**

***Dr. Arzu ÇERKEZOĞLU***

*DİSK, Genel Sekreter*

19. yüzyıldaki sanayi devrimiişçileştirme süreci ile beraber yükselen sınıf mücadelelerinde işkolu sendikaları (endüstri sendikaları) ve işçi sınıfının kitle partileri, emek ve sermaye arasındaki ilişkiler düzlemini düzenledi ve sermayenin emek üzerindeki egemenliğinin sınırlandırılmasında temel araçlar oldu.

Esas olarak 20. yüzyılın son çeyreğinde başlayan ve dünya tarihinin gördüğü en büyük işçileştirme dalgasın içerisinde barındıran neoliberal dönüşüm ise ortaya bambaşka bir tablo çıkardı. Sermayenin emek üzerindeki tahakküm alanını yeni baştan tanımladı ve dolayısıyla emek ile sermaye arasındaki ilişkiler bütünü bu temelde yeniden şekillenmeye başladı. Dünya tarihinin gördüğü en büyük ve en geniş kapsamlı ve en akut gelişen işçileştirme süreci dediğimiz bu süreç, mülksüzleştirme ve yoksullaştırma biçiminde yaşandı. Ve güvencesizleştirme bu sürecin temel eksenlerinden bir tanesi oldu.

Bu sürecinortaya çıkardığı tablonun köşe taşlarını dört başlıkta ele alabiliriz:

1. Bu süreç sermayenin emekle kurduğu ilişki düzlemini yeniden şekillendirdi.
2. Bu süreç sermaye tarafından işçi sınıfının bir önceki döneme ait mücadele biçimlerini ve araçlarını etkisiz hale getirerek yürütüldü. Yani işçi sınıfının bir önceki döneme ait işkolu sendikaları, büyük sanayi işletmelerinde örgütlenmiş olan o koruma mekanizması, o araçlar bütünüyle sermaye tarafından işlevsiz hale getirildi. Bunun sonucunda ortaya çıkan, “Elveda Proletarya” tezlerinde ortaya atıldığı gibi, işçi sınıfının dünyayı değiştirmek gücünün ortadan kalkması ya da işçi sınıfı hareketinin ortadan kalkması değildir. Buradan çıkarılacak sonuç, işçi sınıfı hareketinin bir tarihsel döneminin bittiği ama kendi dinamikleri üzerinden, kendi diliyle, kendi araçlarıyla gelişmeye başlayan yepyeni bir tarihsel dönemin başlamış olmasıdır.
3. Bu yeni tarihsel dönem aslında bir önceki dönemin, bir başka deyişle “geleneksel sendikal hareket” diye ifade edeceğimiz dönemin sürekliliği içerisinde, evrimsel bir çizgi içerisinde değil devrimci sıçramalara ve devrimci kopuşlara dayanarak ilerlemektedir.
4. Her işçileştirme süreci tarihin her döneminde işçi sınıfının ekonomik mücadelesiyle politik mücadelesi arasındaki ilişki düzlemini de yeniden tanımlar, onun örgütleri arasındaki ilişkileri de yeniden tanım-

lar. Bu nedenle bu süreç aynı zamanda ideolojik olarak da bir yeniden biçimlenme sürecidir.

Bugün açısından bakıldığında emek ve sermaye arasındaki bu düzlem, tahakküm alanı yeniden oluşuyor derken neyi kastediyoruz?

1. Bir önceki dönemde, emekle sermaye arasındaki tahakkümün temel üretim alanıydı. Yani bir bütün olarak, işyerleri, fabrikalar bu tahakkümün temel alanıyken bugün artık barınmadan ulaşım, içtiğimiz sudan eğitime ve sağlığa kadar emeğin yeniden üretim alanının da bir bütün olarak sermayenin tahakküm alanı haline geldiğini söylemek gerekiyor. Dolayısıyla emekle sermaye arasındaki ilişkiler düzlemi sadece üretim alanıyla sınırlı kalmıyor, aynı zamanda yeniden üretim alanını da kapsayacak biçimde genişliyor. Dolayısıyla da bir sendikal kriz, dolayısıyla da yeni bir sendikal strateji tartışmasının eksenine koyacağımız şey, işçi sınıfının ekonomik mücadele alanını yeniden tanımlamamız, bu alanı doğru tarif etmemiz ve yeniden üretim alanındaki sermaye tahakkümüne de karşı bir sendikal strateji oluşturmamız gereklidir.
2. Bu sürecin bir başka sonucu, sınıf içi parçalanma ve sınıf içi rekabetin tarihin hiçbir döneminde olmadığı kadar artmasıdır. Ve bugün yeni bir sendikal strateji tartışmasının odağında, yanıtlanması gereken sorulardan bir tanesi de işçi sınıfının tarihin hiçbir döneminde olmadığı kadar, büyüdüğü ve genişlediği bu dönemde, sınıf içi parçalanmayı ve sınıf içi rekabeti ortadan kaldıracak bir mücadele stratejisinin, bunun araçlarının, yol ve yöntemlerinin bulunması meselesidir.
3. Bugün tüm somut emek biçimlerinin sıradanlaştığı bir süreci yaşıyoruz. Artık doktorlar da, öğretmenler de, mühendisler de, gazeteciler de işçi diyebiliyoruz. Yani üretim sürecine, işçinin emekçinin, kendinden daha fazla şey katarak dahil olduğu bu süreçlerin sermaye tarafından bütünüyle sıradanlaştırıldığı bir süreci yaşıyoruz. Gezi isyanının sınıfsal temeli tartışmasında da bu gerçekliğin kritik bir noktada durduğunu söyleyebiliriz.

Bu süreçte, istihdamın biçimi olağanüstü derecede çeşitlendi ama istihdamın niteliği açısından baktığımızda belki de tarihin hiçbir döneminde olmadığı kadar bir homojenleşme söz konusu. Nicel ve nitel olarak işçi sınıfının tarihteki en büyük genişlemesi yaşanırken güvencesiz çalıştırma ve güvencesizlik tüm bütün bu sürecin ortak keseni haline geldi. Bugün üniversitedeki profesöründen sebze-meyve halinde hamallık yapan işçisine kadar, öğretmeninden gazetecisine kadar, metal işçisinden tarım işçisine kadar tüm işçi sınıfını güvencesizlik temelinde ortaklaştıran, istihdamın niteliği açısından olağanüstü bir homojenleşmenin yaşandığı bir süreç içerisindeyiz.

Dolayısıyla bugün açısından temel tartışma, tarihin bu anında sermayenin emeğe dönük yürüttüğü bu strateji, bu saldırı programı karşısında bugün açısından işçi sınıfının yanıtı ne olacaktır tartışmasıdır.

Bugün açısından bakıldığında Türkiye’de sendikalar açısından durum pek de parlak değildir. Kaçak çalıştırılan işçiler dahil edilmediği durumda dahi sendikalaşma oranı 2013 Ocak verileriyle yüzde 9 civarındır. Sendikalı, top-

lu iş sözleşmeli işçi sayısı 600 binlere bile varmamaktadır. Bu tablo yeni bir sendikal stratejiye ihtiyaç olduğunu açıkça göstermektedir.

Peki nasıl bir strateji? Sendikalar işçi sınıfının ekonomik mücadele örgütleridir. Ekonomik mücadele dediğimiz şey, sermaye ile emek arasındaki güç ilişkisidir. Emek açısından bu mücadelenin başarısını belirleyen iki temel unsur vardır: Birincisi, emek dediğimiz ya da işçi sınıfı dediğimiz toplam kütlenin birliğinin sağlanması; ikincisi de bu birlik aracılığıyla emeğin sermayeyle güç dengesini kendi lehine yeniden oluşturabilme gücüdür. Yani dolayısıyla bugün açısından bütün o sınıf içi parçalanma, rekabet unsurlarını ortadan kaldırarak bir sınıf olarak birliğin nasıl sağlanacağı, yani hangi mücadele stratejisinde, hangi hedeflerle ve hangi araçlarla yeniden sağlanacağı; ikincisi de bununla birlikte emeğin, işçi sınıfının sermaye üzerinde kendi gücünü, bu güç dengesini kendi lehine yeniden icra etme olanaklarının nasıl yaratılacağı meselesi en kritik sorun alanlarıdır.

Bugün açısından bakıldığında bir önceki döneme ait olan, işkolu sendikalarına dayalı, işyeri toplu sözleşmelerine dayalı bir sendikal stratejinin bugün açısından bir karşılığı olmadığı açıktır. Ve bugün açısından hayatta bir karşılığı olmayan bir başka şey şudur ki, yine bir önceki dönemdeki, kapitalizmin nispi refah dönemindeki bir takım ayrıcalıkların, bu varolan sistem içindeki bir takım iyileştirmelerin tek başına mümkün olmadığıdır. İşçi en küçük bir hak için bile işçi sokağa çıktığında karşısına çıkan baskı mekanizmaları şunu göstermektedir ki bu mücadele aslında işçi sınıfının iktidar mücadelesidir. İşçi sınıfının iktidar mücadelesi perspektifinden ayrı, o olmadan hayata geçirilemez.

Özetle bugün işçi sınıfı nicel ve nitel olarak genişledi derken aslında işçi sınıfıyla sermaye arasındaki mücadele alanı genişledi demiş oluyoruz. Yıllardır verilen birçok mücadele, taşerona karşı mücadele, işsizlerin örgütlenme deneyimleri, sendikalı/sendikasin birçok direniş, geleneksel sendikaların çatısı altında yürütülen bir dizi mücadele ve en son Haziran isyanı, bu genişlemiş mücadele alanına uygun yeni sendikal strateji için üzerine basmamız gereken zemini çok açık bir biçimde ifade etmektedir.

Bu süreç gerçek bir yenilenme sürecidir ve Haziran isyanıyla birlikte de gördük ki var olan tüm sermaye saldırılarına karşı direnme, yeni bir işçi hareketi için başlangıç noktasıdır. Bugün işçi sınıfı tüm segmentleriyle birlikte, henüz parçalı da olsa büyük bir direnme eğilimi içerisindedir. Ve tüm bu dinamikler üzerinden sokağı ve doğrudan hak alma bilincini odağına koyan bir sendikal program, önümüzdeki dönem açısından, işçi sınıfı hareketini yeniden yapılandırmada önemli bir mesafe alınmasını sağlayacaktır.



## **SOSYAL HAK İHLALLERİ EMEKCİLERİ ZORLUYOR**

*Mustafa TÜRKEL*  
*Tekgıda-İş Sendikası Genel Başkanı*

Türkiye’de sosyal hak kavramı, kurum ve kişilerin toplumsal ve siyasal konumlarına göre farklı önceliklerle ele aldığı, kimi zaman da görmezden geldiği bir alan olmaktan kurtulamamaktadır.

On yılı aşkın bir süredir mutlak otorite olarak iktidarını uygulayan AKP Hükümeti, sosyal hak uygulamalarında tayin edici olan ekonomi politikalarını liberalizmin ilkeleri çerçevesinde yürütme konusunda neredeyse tavizsiz bir tavır sergilemiştir.

Dolayısıyla son on yılı aşkın dönemde sosyal hak ihlalleri konusunda değil olumlu bir gelişme kaydetmek, her yıl bir önceki yılı aratır bir seviyede cereyan etmiştir.

Elbette ki sosyal hak alanı, cinsiyet eşitliğinden adil ücrete, güvenceli ve güvenli çalışma hakkından, eğitim ve engelli haklarına, barınma hakkından sağlık ve hasta haklarına, toplantı ve gösteri yürüyüşü haklarından yaşama hakkına, sosyal devlet uygulamalarından etnik ya da mezhepsel ayrımcılığa ve tabii ki sendikal hak ve özgürlüklere kadar uzanan geniş bir yelpazede ele alınmak zorundadır.

Ancak, temsil ettiğimiz kitle itibarıyla ve sempozyumun alanı açısından biz tartışma konumuzu çalışanlar, emekçiler çerçevesinde daraltmayı uygun görüyoruz.

Aslında çalışanlar yani emekçilerin karşı karşıya olduğu sosyal hak ihlalleri, toplumun çok önemli bir kesiminin emeğiyle geçinen insanlar olduğu gerçeği karşısında büyük bir önem kazanmaktadır.

Şunu ifade etmek gerekir ki; Türkiye’nin sosyal hak karnesi tarihi boyunca hiçbir zaman mükemmel olmasa da, AKP’nin iktidarını sürdürdüğü son on yılı aşkın dönemde adeta bir kara döneme dönüşmüş durumdadır. Tabii temeli vicdana dayalı din söylemini en fazla bayrak yapan bir siyasal partinin iktidarı döneminde en ağır sosyal hak ihlallerinin yaşanmakta olması, aslında kitlelerin dikkatlerinin söylemlerde değil, ekonomi politik tercihlerde olması gerektiğinin bir başka ispatıdır.

### ***Bu kara dönemde neler yaşanmış diye baktığımızda:***

- Özelleştirme uygulamaları neticesinde büyük kitleler işsiz kalmış veya bir kısmı kölelik şartlarında çalışmayı kabule zorlanmıştır.
- Sendikalaşma büyük ölçüde zayıflamış, sendikalı ve toplu sözleşmeli işçi sayısında ciddi gerilemeler görülmüştür.
- Taşeronlaşma büyük ölçekte genişlemiştir.

- Sağlık ve eğitimin piyasalaştırılması neticesinde, bu haklardan yararlanma giderek artan ölçü ve değerlerde paralı hale gelmiş, söz konusu hizmetlere erişim ve kalite yetersiz kalmıştır.
- İş kazaları neticesi yaralanma ve ölüm olayları her yıl katlanarak artarken, Türkiye dünyanın ön sıralarında yer almaya devam etmiştir.
- Sendikasılaştırma, sendika üyesi olan işçilerin kitlesel kısımlarla işten çıkarılmaları gibi uygulamaları önleyecek hiçbir tedbir alınmadığı gibi, örgütlenme önünde yeni bariyerler inşa edilmiş, 12 Eylül ürünü kanunların değişikliği esnasında büyük fırsatlar bilerek isteyerek heba edilmiş, sendikal özgürlük kavramı kağıt üzerinde kalmaya mahkum edilmiştir.
- Sosyal güvenlik ve emeklilik hakları geriletilerek, Türkiye'nin yaşam ve ölüm standartları göz önünde tutulmaksızın insanlar ölümüne çalışmaya mahkum edilmişlerdir.
- Sendikal hak ve özgürlük arayışları demokratik bir düzen içerisinde asla kabul edilemeyecek ölçüde bir şiddet ve baskıyla sindirilmeye çalışılmış ve çalışılmaktadır.
- Yasal grevler dahi kamu otoritelerinin grev kırıncılığı ile sonuçsuz ve işlevsiz hale getirilmiş, getirilmektedir.
- Emek örgütleri yandaş ve yandaş olmayan şeklinde ayrıma tabi tutularak, kanuna aykırı uygulamalarla özgür kimliğini koruyan örgütler etkisiz hale getirilmeye çalışılmıştır.
- Çalışma yasaları ve mevzuat çalışan odaklı olmak yerine, sermaye kesiminin çıkarlarını kollayan bir felsefe bağlamında değiştirilmiştir.
- Bütçe ve vergi uygulamaları ile emekçilerin ücret ve gelirleri baskılanırken, vergi yükleri nimet ve külfet dengesi gözetilmeksizin çalışanların sırtına yıkılmıştır.
- Medya büyük sermayenin kontrol ve güdümü altına alınarak özgür haberleşme ve haber alma hakkı kısıtlanmış, emek ve emekçinin sesinin medyada yer alması büyük ölçüde engellenmiştir.

Bu tespitleri daha da detaylandırarak genişletmek mümkündür. Ancak sosyal hak alanındaki saldırılar yukarıdaki tespitlerin de ötesine geçen yeni saldırılarla karşı karşıya bulunmaktadır.

Şimdi önümüzdeki günlerde gündeme getirileceği kuvvetle muhtemel olan sosyal hak ihlallerine ilişkin mevzuat düzenlemeleri emek dünyasına son ve en öldürücü darbeyi vurmaya hazırlanmaktadır.

Zaten büyük ölçüde daraltılmış ve çok sınırlı bir işçi kesimine hitap eden iş güvencesini tamamıyla yok edecek bir düzenleme hazırlığı kıdem tazminatının kaldırılması ya da fon adı altında zaman içinde eritilmesi yönündedir.

Yine Ulusal İstihdam Stratejisi paketi içerisinde yer alan mevzuat düzenlemelerinden biri olan “geçici iş ilişkisi” modeli, güvenceli ve uzun süreli istihdamı tamamen ortadan kaldıracak, bireysel ve sosyal psikoloji alt üst edecek, çalışanları ve gelecekleri tam bir belirsizliğe mahkum ederek, beraberinde ücret seviyelerini aşağıya düşürecek ve en kötüsü de ücret pazarlığı bile yapamaz hale getirecektir.

Keza geçici iş ilişkisi ile birlikte sisteme oturtulmaya çalışılan istihdam bürolarının da özünde yeni insan/emek tacirleri yaratmak, bildiğimiz köle pazarlarının modernize edilmiş halini tekrar devreye sokmaktan başka bir anlam taşımadığı ortadadır.

Paket içerisindeki emek hak ve özgürlüklerine yönelik saldırıların tamamlayıcısı olarak planlanmış bir diğer husus da bölgesel asgari ücret uygulamasına geçilmesidir. Böylelikle zaten en önemli sosyal hak olan yaşama hakkının idame ettirilmesi için son derece yetersiz olan asgari ücret seviyesi bile aşağıya çekilmiş olacak, emekçiler kölelik düzeninde iş bulabilmek için birbirlerine hasım haline getirilecekler, bu acımasız, insanlık dışı rekabet koşullarında genel ücret seviyesi çok daha geriletilmiş olacaktır.

Önümüzdeki günlerde gündeme geleceği aşikar olan bu sosyal hak saldırıları bir tuzak ve yem olarak sisteme yedirilmeye çalışılmakta, sanki emekçi değil de uzaydan gelmiş yaratıklar gibi uygulamalar taşeron işçiler için başlatılarak, böylelikle de sözüm ona büyük emekçi kitlelerin dikkatlerinden kaçırılmak suretiyle tepkiler sönmüştür istenmektedir.

Hiç tartışmaya gerek yok ki, son olarak gündeme getirilen ve çalışma hukukumuzda yerleştirilmeye çalışılan bu düzenlemeler en ciddi sosyal hak ihlallerinin, kanunilik kılıfı altında sistematikleştirilmesinden başka bir anlam taşımamaktadır.

#### *Şu Aşamada Ne Yapmalı?*

Önceki bölümde yer verilen hususların hepsi bir tespit niteliğindedir ve aslında emek camiası içinde yer alan veya çalışma ilişkilerindeki sorunlara vakıf pek çok kişinin hemfikir olacağı gündem konularıdır.

Ama süreç yerinde saymamakta ve her gün yeni bir aşamaya doğru hızla yol almaktadır. Kabul etmek gerekir ki AKP Hükümeti en radikal liberal tedbirleri en hızlı hayata geçiren bir siyasal otoritedir ve tamamıyla sermaye ideolojisine dayalı ekonomik politika anlayışı bu gün dünyaya egemen olan sistemle de gayet uyumludur.

Sorun, emek cephesinin veya emek örgütlerinin bu sistematik saldırılar karşısında ne kadar dirençli ve dirayetli olarak karşı koyabildikleri, güç birliğine giderek mücadeleyi ne ölçüde kitleselleştirebildiklerinde yatmaktadır.

Bu konuda sadece ülkemizin kötü örnek olduğunu söylemek aslında doğru değildir ve özellikle refah toplumu olarak bilinen ve sendikacılık geleneği çok köklü olan AB içi ülkelerde bile ciddi sosyal hak ihlalleri, en azından geriletme çabaları olduğu tartışmasızdır. Ama bizden farkları, emek örgütlerini, büyük kitleleri peşinden sürükleyecek ve aynı çatı altında toplayabilecek bir kitle örgütüne dönüştürebilmiş olmalarıdır. Böylelikle herhangi bir hak arayışında çok büyük emekçi kitleleri sokağa çıkarmak, üretimden gelen gücü en etkili şekilde kullanmak ve siyasal karar mekanizmalarına güçler dengesi ve demokratik değerler içinde müdahil olmak imkanı bulunmaktadır.

Oysa, Türkiye’de emek örgütleri farkı cephelerde, kendilerine farkı siyasal ve ideolojik kimlikler biçerek bölünmüş ve kitlesel ve bütünsel bir emek mü-

cadelesini organize etme ve yönetme kapasitesini kendi elleriyle yok etmiş durumdadır.

Tabii ki, sistem, sermaye bu durumdan gayet hoşnuttur ve sermayenin çıkarları doğrultusunda siyasi otorite bu bölünmüşlüğü teşvik etmek ve hatta güdümü altında tutmak için de tüm gücünü kullanmaktadır.

Kamu işletmelerinde yandaş sendikalara geçmesi yönünde işçilere yapılan baskılar, TÜRK-İŞ'in arka bahçe olarak kontrol altında tutulması için belli sendikalarla yürütülen sıkı bağlar, Sendikal Güç Birliği Platformu içinde yer alan işçi sendikalarına yönelik sistematik, gayri kanuni baskılar sözünü ettiğimiz anlayışın en tipik göstergeleridir.

Mevcut emek örgütleri kendilerini ayakta tutma çabası içinde debelenirken, büyük işçi havzaları, örgütsüz emekçi kitleleri ve hatta üyeleri için bile sistemli bir emek politikası üretmeye vakit bulamamaktadır.

Oysaki, son Çalışma Meclisi (ki bize göre oluşma şekli, konuları itibarıyla ancak konferans denebilir) gündemine getirilen ve yeni yasama döneminde hızla tartışmaya açılacağı anlaşılan yasa düzenlemeleri emekçi kitlelerin en temel haklarını yok etmeye hazırlanmaktadır ve sadece örgütlü kesimi değil, asıl olarak örgütsüz kesimi köleleştirmeye sonuçlanacaktır.

Bu konuda örgütsüz kesimlerin bilinçli ve yanıltıcı propagandalara teslim edilmemesi etkili bir çalışma yürütülmesi gerektiği ortadadır. İşçi sendikalarının bu güne ve tarihe karşı büyük sorumluluklar üstleneceği günlerden geçilmektedir. Gün artık parçalanma, bölünmeyi değil, bütünleşmeyi, birleşmeyi, güçleri büyütmeyi gerektiren gündür. Aksi takdirde bu günlerin hesabını gelecek kuşaklara vermekte ciddi zorluk çekilecektir.

## **SENDİKAL HAKLAR VE YENİ ANAYASA**

***Bilal Çetintaş***

*Kristal-İş Sendikası Genel Başkanı*

Türkiye’de 12 Eylül 1980 darbesi sonrası, sosyal devlet tasfiye edilmeye başlamıştır. Özellikle 1989 sonrası güdülen ekonomik politikalar, devletin sosyal devlet olma özelliğini tamamen yitirmesine neden olmuştur. Sosyal devlet özelliğinin yitirilmesinin doğal bir sonucu olarak sendikal haklarda da kısıtlamaya gidilmiştir. Darbe sonrası faaliyetleri durdurulan sendikalar ve tutuklanan sendikacılar, oluşturulan baskı ortamı ve çıkartılan yasalar sendikal hak ihlallerinin zeminini oluşturmuştur. Çalışanların ücretlerinin enflasyon karşısında yaşadığı kayıp zaman içerisinde geri döndürülemez bir noktaya ulaşmıştır. Sosyal devletin tasfiyesi ve ücretlerde yaşanan kayıplar göz önüne alındığında, ücretli çalışanlar yoksulluğa, çaresizliğe ve işsizliğe mahkûm edilmiştir. Bunun üzerine sendikal haklarda da yasalarla gerçekleştirilen gerileme sermayenin istediği ortamın oluşmasına zemin hazırlamıştır. Türkiye’nin uygulamaya koyduğu neoliberal politikalar ve peş peşe gerçekleştirilen özelleştirmeler sendikal hakları baskılamayı ve kısıtlamayı gerektiriyordu. Çalışanların temel insan hakkı olan sendikal haklar son derece kısıtlı bir şekilde yasalarda yer aldı. Grev hakkı kısıtlandı, işkolu şartıyla sendikalaşmanın önüne engel konuldu, toplu sözleşme hakkı barajlarla ve sürelerle kısıtlandı. Daha bunlara birçok örnek verebiliriz.

Türkiye’de sendikal haklar denince genelde sadece sendikalaşma, sendikaya üye olma hakkı akla gelmektedir. Oysaki sendika hakkı, grev hakkını da toplu sözleşme hakkını da kapsamaktadır. Gerek grev hakkının gerekse toplu sözleşme hakkının önündeki tüm engellemeler ve kısıtlamalar da sendikal hak ihlallerini ve dolayısıyla sosyal hak ihlallerini doğurmaktadır.

Grev hakkı sadece menfaat greviyle sınırlandırılmıştır. Oysa menfaat grevinin yanı sıra hak grevi, dayanışma grevi, siyasi grev gibi grev çeşitleri de temel sendikal haklar arasındadır ve kısıtlanmamalıdır. Ancak Türkiye’de bırakın diğer grev çeşitlerini sadece menfaat grevini gerçekleştirmenin önünde bile birçok engel vardır. Toplu pazarlık süresince gereken bütün şartların yerine getirilmesi, gerekli sürelerin geçmesi, gerekli bildirimlerin yapılmış olması gibi pek çok engelleme ve kısıtlamanın yanı sıra, tüm bunlara uyulmuş olsa bile Bakanlar Kurulu bir kararıyla grev erteleyebilmektedir. Aslında Bakanlar Kurulu’na sadece “genel sağlığı veya milli güvenliği bozucu nitelikte” olan grevleri erteleme imkânı tanınmıştır, pek çok grev bu kapsama sokularak ertelenmiştir. Bunun örneklerini Kristal-İş yaşamıştır. 2001 ve 2003’te sendikamızın grevleri iki kez ertelenmiştir. 2003 yılında önce milli güvenliği bozduğu gerekçesiyle grevimiz ertelendi, sendikamız Da-nıştay’dan yürütmeyi durdurma kararı aldı ve tekrar greve çıktık. Bakanlar

Kurulu bununla yetinmedi. Bu kez gerekçeye genel sağlığı da ekleyerek grevimizi ikinci kez erteledi. Sadece bu olaydan bile aslında mevcut hükümetin zaten çok kısıtlı olan sendikal haklara nasıl müdahalede bulunduğunu açıkça görebilirsiniz.

2010 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği oylamasında hükümet birçok sosyal hakkı genişleteceği, sendikal hakların da önündeki engellerin kaldırılacağı, daha özgürlükçü bir anayasa vaadiyle halkın karşısına çıktı. Bizler o dönemde de bunların gerçeği yansıtmadığını, anayasa değişikliği paketinde bulunan maddelerle aslında 1982 Anayasası'ndaki temel mantığın korunduğu sadece bazı maddelerin adeta "bir parmak bal çalmak" niteliği taşıdığını belirttik. Nitekim bugün gelinen noktada ortaya çıkan gelişmeler o günkü haklılığımızı göstermektedir. Referandum sonrası çıkartılan 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu sendikal alanda hiçbir ilerlemenin olmadığını belgesi niteliğindedir. 83 maddesi olan, 6 geçici maddesi olan bir Kanunda birkaç olumlu sayılabilecek madde olduğu için hükümet sendikal haklarda ve sosyal haklarda ilerleme kaydetti diyemeyiz. Grev önündeki kısıtlamalar, sendikal barajlar, örgütlenmenin önündeki engellemeler ortadan kaldırılmadıkça herhangi bir ilerlemeden söz etmek mümkün değildir. Sadece kanunlara bakarak değil, uygulamada da hükümetin baskıcı tutumunu, işveren yanlısı tutumunu da göz önüne aldığımızda, yeni bir vesayet sisteminin oluştuğunu, sosyal haklarda ve sendikal haklarda hiçbir ilerleme kaydedilmediğini rahatlıkla söyleyebiliriz.

Hükümet Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelere uyum sağlanması için sendikal yasaları değiştirdiğini iddia etmektedir. Ancak yasada gerek Türkiye'nin onayladığı ILO sözleşmeleri ve içtihatlarına, gerekse Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'na aykırılıklar varlığını sürdürmektedir. Türkiye ILO sözleşmelerinin birçoğunu onaylamıştır. Ancak sorun onaylamakta değil, iç hukukta yasaları sözleşmelere uygun hale getirememektedir. Ayrıca Türkiye'nin Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın 5. ve 6. Maddelerindeki çekinceleri de hala sürmektedir.

Üyesi bulunduğumuz Türk-İş o günlerde de bu duruma sessiz kaldı, bugün de hala sessizliğini sürdürmektedir. Türk-İş tarihinde hiç olmadığı kadar durgun bir dönem geçirmektedir. Referandum sonrası halkın da desteğini arkasına aldığını düşünen hükümet sadece sendikal haklarda değil, tüm sosyal haklarda kısıtlamalarını, baskılarını arttırarak sürdürmektedir. Bunun karşısında Türkiye'nin en büyük işçi sendikaları konfederasyonu sessiz kalmaktadır.

Önümüzde yeni anayasa çalışmaları var. Türk-İş bu çalışmalar sırasında da görüşlerini sadece göstermelik olarak sunmayı tercih etti. Hükümetle uyumlu biçimde çalışmalarını sürdürdü. Tavsiyelerinde sadece yüzeysel olarak temel bazı sorunlara değindi. Oysa Sayın Mesut Gülmez Hocamızın da belirttiği gibi, işçi sınıfının isteklerini, ihtiyaçlarını, haklarını daha detaylı ve net olarak Anayasa Komisyonu'na bildirmeliydi. Bununla ilgili toplantılar düzenlemeli, biz üye sendikaların da görüşlerini alarak doyurucu bir çalışma sunmalıydı. Sadece işçi sınıfının sorunlarını ya da sendikal hak ihlallerini değil tüm sosyal hakları kapsayıcı bir çalışma gerçekleştirilmeliydi. Bizler

toplumun örgütlü kesimleri olarak sadece sendikal haklarda değil, tüm sosyal hakları kapsayacak şekilde isteklerimizi, dileklerimizi ve gerektiği zaman da tepkimizi gösterebilmeliyiz. Örgütlü olmamızın gücünü yeri geldiğinde işverene yeri geldiği hükümete gösterebilmeliyiz. Özellikle yeni anayasa çalışmalarının sürdürüldüğü bu günlerde, toplumun tamamını ilgilendiren bir konuda sesimizi daha gür çıkarmalıyız. Hem sendikal hak ihlallerinin hem de tüm sosyal hak ihlallerinin önüne geçebilecek özgürlükçü, demokratik ve sosyal bir anayasa oluşturulması için gerekli katkıları sunmalı, muhalefet ve mücadele hattı oluşturmalıyız.



## **SENDİKAL HAK VE ÖRGÜTLENMEYE DAİR BAZI SATIR BAŞLARI**

***Atilay Açıncı***

*Hava-İş Sendikası Genel Başkanı*

Ülkemiz siyasetinin bir eşik noktası olarak önümüzde duran ve neoliberal politikaların serbestliğe kavuştuğu milat niteliği taşıyan 12 Eylül askeri darbesi, sosyal-ekonomik-siyasal alanda yeni sorunlar doğurmuştur. Özellikle 90'lı yıllar ile birlikte çift kutuplu dünyanın silikleşerek ortadan kalması ile birlikte zaten yeterince karşılığını bulamamış olan sosyal devletin pek çok kazanımı ortadan kalkmış, ekonomik-sosyal-kültürel haklar sermayenin ihtiyaçları doğrultusunda yok edilmiştir.

Hava-iş Sendikası tarihi boyunca, çalışma yaşamının insani şartlarda geliştirilmesi, demokratikleşmesi ve toplumsal anlamda özgürlüklerin güçlendirilmesi amacıyla mücadele etmiştir. Günümüzde bu mücadele, sendikalara yönelik antidemokratik çalışma yasaları ile vücut bulan baskıcı-otoriter anlayış ve zihniyetin ortadan kaldırılması için sürmektedir. 12 Eylül faşist döneminin bir ürünü olan ve iş yasaları ülkemiz için bir utanç kaynağıdır ve ortadan kaldırılması kaçınılmaz bir görev olarak karşımızda durmaktadır.

AKP hükümetince öne sürülen sözde iyileştirme-demokratikleşme hamleleri ile değiştirilmek istenen yasalar darbe dönemi kararlarını aratmaz iken Türkiye, ILO tarafından 'sendikal hak ve özgürlükleri ihlal ettiği' gerekçesiyle kara listeye alınmakta, AB ilerleme raporunda aynı konuya dikkat çekilmekte ve sendikal mevzuatın ILO ve AB normlarına uyumlu hale getirilmesi istenmektedir.

Sendikal hak ve özgürlükler, 'Örgütlenme özgürlüğü, toplu sözleşme hakkı, grev hakkı' gibi üç temel meseleden oluşmakla birlikte bütünlük arz ediyor ve yalnızca birinin ihlalinin söz konusu olması durumunda diğer hakkın kullanımı imkansızlaşmaktadır.

Ancak geline nokta, sendikal hak ve özgürlükleri evrensel düzeyde koruyacak ve sağlayacak bir çabadan ziyade, her aşamada var olan durumu ve 12 Eylül'ün yasakçı zihniyetiyle hazırlanmış yapıları korumaya dönük bir çaba içerisinde olduğunu gördük.

Hava-iş Sendikası'nın mücadelecilik etkinliğini kırmaya dönük projelerin hayata geçirilmesi, TMMOB'un yetkilerini ortadan kaldıracak düzenlemeler, kıdem tazminatı hakkına göz dikilmesi, artan iş cinayetlerine ilişkin önlemlerin alınmaması gibi bir çok alanda karşılaşılan sorunlar ülkemiz çalışma yaşamına yapılan müdahalelerden yalnızca bir kaçı.

Ülkemizin imzaladığı ve usulüne göre yürürlüğe konulmuş bulunan ILO sözleşmeleri, BM İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, BM Ekonomik, Siyasal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avru-

pa Sosyal Şartı ile altı çizilmiş sendikal hak ve özgürlükler, ülkemiz işçi sınıfının demokratik talepleridir.

Tüm bunlar yaşanırken AKP iktidarı döneminde, eksik olan sendikal hak ve özgürlüklere saygı gösterilmediği gibi, sendikal harekete, işçi ve emekçilere karşı düşmanca tavır sergilenmiş, sendikaların, işçilerin ve emekçilerin en temel, meşru hakları çiğnenmiştir.

Geriye dönük bir değerlendirme yapıldığında, emekçilere yapılan saldırıların, tek tek sendikal örgütlere değil, bütün işçi sınıfına topyekün olarak yapıldığını söyleyebiliriz.

Hava-iş Sendikası olarak daha özgürlükçü, uluslararası sözleşmelere uygun, çağdaş, demokratik bir çalışma hayatını sağlayacak bir yasa için yıllardır mücadele ediyoruz. İstedikimiz, dünyanın kabul ettiği en temel haklar. Yani: İşten çıkartılma korkusu olmadan sendikalara üye olmak, uzun ve karmaşık yetki prosedürleriyle oyalanmadan sözleşme masasına oturabilmek, işkolunda, işyerinde baraj tehditleri, sınırları olmadan özgürce örgütlenebilmek ve grev hakkını yasasız ve en geniş biçimde kullanabilmek.

Sendikal hak ve özgürlüklerin sesli bir şekilde dillendirilmesine dahi baskı ile yanıt verilen bu süreçte, Hava-iş Sendikası'nda yasaklardan payına düşeni aldı.

Tamamen THY A.O'nun Hava-İş sendikası üyelerinin haklarını kısıtlamak ve toplu sözleşmelerini işlevsiz kılmak amacıyla talebi üzerine AKP grubunca Meclise getirilen ve tüm muhalefet partilerinin hayır demesine rağmen apar topar geçirilen 6321 sayılı havacılık hizmetlerinde grev yasağı getiren yasa, Sayın Cumhurbaşkanı tarafından da nerdeyse aynı gün hiçbir hukuki inceleme yapılmadan onaylanmıştı.

Bu yasakçı zihniyet bu hak gaspı ile de yetinmemiş, anayasanın sunduğu 'demokratik karşı çıkma hakkını' kullanarak 'grev yasağına hayır' diyen THY A.O ve THY Teknik A.Ş işçilerinden 305 işçi 'yasadışı dışı eyleme katılma' gerekçesi ile işten çıkarılmış ve son yılların en büyük işçi kıymına imza atılmıştı.

Havacılık işlerine getirilen grev yasağı elbette ki kendiliğinden ortadan kaldırılmadı. Sendikaları ile altı aya yakın direniş gösteren işçilerin örnek mücadelesi, ulusal ve uluslar arası düzeyde sürdürülen kapsamlı direniş hükmüme geri adım atmaktan başka bir çare bırakmadı. Bu şekilde, 12 Eylül'den 80 darbesinden sonra yasayla getirilen, sonrada yasa ile kaldırılan tek grev yasağıdır.

### **Yasaklar Ülkesinde Sendikal Düzenlemeler**

Ülke gündemine belli aralıklarla demokrasi paketi ve açılımlarla çıkan AKP hükümeti, piar çalışmasını manipölasyonlar üzerine kurduğu bazı yasa değişiklikleri gerçekleştirdi.

### **6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu Yasalaştı**

Bilindiği gibi yasalaşan 6356 sayılı yeni Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Yasası mevcut 2821 Sayılı Sendikalar ve 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev Lokavt Kanunlarını birleştirerek tek bir metin haline getirmektedir.

Bu yasa değişikliği yıllardır hem AB uyum süreci hem de ILO standartları kapsamında büyük eleştiri alan ülkemizdeki sendikal özgürlüklerin kısıtlanması ve sendikal hak ihlallerinin sona erdirilmesi için tartışılan bir konu olarak gündemde yer almaktadır.

Ancak bütün bu uyarı ve eleştiriler ne yazık ki TBMM’de sayısal çoğunluğu bulunan AKP hükümetince çıkarılan 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun yasalaşması esnasında siyasi iktidarca dikkate alınmadı. Diğer partilerce verilen onlarca değişiklik önergesi reddedilirken, TBMM Komisyonlarında ortak mutabakat ile geçen metin AKP milletvekillerince verilen değişiklik önermeleri ile işçiler aleyhine değiştirildi.

### *Yasa Neleri Değiştirdi?*

Yeni yasa ile getirilen değişiklikler ile genel anlamda tüm işçileri, özel anlamda Hava-iş Sendikası’nı etkileyen önemli hükümler oluştu. Daha önce Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı işçi sayıları kayıtlarına göre yapılan sendikalaşma istatistikleri bu yeni yasa ile SGK’na kayıtlı işçi sayıları üzerinden yapılacağından ülkemizdeki sanal olan sendikalaşma oranı %56’dan reel olan %8’lere düşecektir. Bu ülkemizdeki sendikal örgütlenmenin gerçekten nasıl engellendiğinin de göstergesidir.

30 ve daha az işçi çalıştıran işyerlerinde sendikal hak güvencesi ortadan kaldırıldı.

Ülkemizde kurulu işyerlerinin yaklaşık %82’si 30 ve daha altında işçi çalıştıran işyerleridir. Mevcut 4857 sayılı İş Kanunu’nda bu işyerlerinde işe iade davası açılması sınırlanmışken, eğer iş sözleşmesi feshi sendikal nedenle olduğu iddia edilirse işçinin bu konuda sendikal tazminat davası açma hakkı korunmuştu. Bu bir anlamda sendikalaşmayı önlemek isteyen işverenleri caydırıcı nitelikte bir düzenlemedir.

Ancak şimdi bu yeni yasa bu kapsamdaki işçilerin bu hakkını ortadan kaldıran bir düzenleme getirmiştir.

Anayasanın eşitlik ilkesine ve sendikal hak ve özgürlüklere aykırı olarak özellikle bir işveren kurumu olan TOBB tarafından hükümete yapılan baskılar karşısında düzenlenen bu madde açıkça işverenlere bir taviz olarak verilmiştir.

Havacılık işkoluna 31 Mayıs 2012 tarihinde getirilen grev yasağı kaldırıldı ancak diğer işkollarında yasaklar sürdü.

%10 işkolu barajı %3’e düşürüldü ancak gerçek SGK’lı işçi sayısına göre oran belirleneceğinden birçok sendika bu barajı aşamayacak.

İşyeri ve işletme barajları %50 ve 40 olarak korunarak örgütlenme engelleri devam ettirildi. ILO evrensel kurallarına tamamen aykırı işkolu ve işyeri barajları konusunda mevcut durum daha da kötüleşti. Çünkü mevcut yasada %10 olan barajın %3’e düşürülmesi istatistiklerin gerçek işçi sayılarına göre tespit edileceğinden aslında birçok sendikanın baraj altında kalmasına, birçok işçinin toplu iş sözleşmesinden mahrum kalmasına neden olacaktır. Bu olumsuz düzenlemelerle;

Mevcut sigortalı işçilerin %57’si toplu sözleşme yapacak sendika bulamayacak. 7 sektör baraj altında kalacak. Sayıları 6 milyon 298 bin kişiyi bulacak

inşaat, turizm, sağlık, taşımacılık, ticaret/büro/eğitim, basın ve liman işçileri için toplu sözleşme bir hayal olacak!

Yasaya göre işkolu barajı yüzde 1, yüzde 2 ve yüzde 3 şeklinde uygulanacak. Özel sektörde gerçek sendikalaşma oranının yüzde 3 civarında olduğu düşünülecek olursa önümüzdeki yıllarda sendikal hareketin bütünü için ciddi bir tehlike söz konusu olacaktır.

Yasa uygulanmaya başlandığında %1 barajıyla 10 sendika, %2 barajıyla 13 sendika, %3 barajıyla 6 sendika baraj altında kalacak. Yani toplu sözleşme yetkisi olan mevcut sendikaların yarısından fazlası, 6 milyon 298 bin kişiyi temsil eden 29 sendika toplu sözleşme yapamayacak. 8 sektörde tek sendika egemenliği kurulacak ve 2 milyon 868 bin sigortalı işçi (yani %26'sı) tek sendikaya üye olmak zorunda kalacaklardır.

Bu konuda TBMM'de geçici bir madde düzenlenerek %3 baraj ile ilgili bir geçiş dönemi öngörüldü. Buna göre ilk istatistiklerin açıklanacağı tarihe kadar yaklaşık 3 aylık dönem için baraj %0 uygulanacak, sonraki 4 yıl için %1 uygulanacak. Bu değişiklik bile bir çok sendikayı baraj altında bırakmaktadır.

#### *İşkolları Yeniden Düzenlendi*

Hava-iş'in de içerisinde bulunduğu pek çok sendikanın işkolu kapsamı genişledi.

Sendikaların hangi sektör ve işyerlerinde örgütleneceğini belirleyen işkolları sayısı 28'den 20'ye düşürüldü.

Ancak bu değişiklikte bile ILO normları uygulanmadı. Aslında tam bir taşımacılık olan Deniz Taşımacılığı, deniz taşımacılığın destek hizmetleri olan gemi yapımı, tamiri, liman, antrepo hizmetleri 15 No'lu Taşımacılık işkolunun dışında bırakıldı. Aslında tüm dünyada karayolu, denizyolu, demiryolu, havayolu liman antrepo ve depolar bir bütün olarak taşımacılık işkoluna dâhildir. Hatta iç sular taşımacılığı, balıkçılık ve turizm de bu işkolunda yer almaktadır. Küresel bir yapı olan bu sistem bütün halinde Lojistik olarak tanımlanmaktadır.

Hava-iş Sendikasının, yasanın yürürlüğe girdiği tarihe kadar örgütlenmesini sürdürdüğü 21 sayılı Hava Taşımacılığı işkolu 15 no'lu Taşımacılık İşkolu olarak yeniden tanımlanmıştır. Buna göre Demiryolu, Karayolu ve Havayolu taşımacılığı ile ilgili işyeri ve işlerde sendikamız örgütlenebilecektir. İşkolu kapsamının genişlemesi sendikamıza yeni bir soluk ve güç katacaktır. Bu işkoluna hangi işler ve işyerlerinin dâhil olacağı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca çıkarılacak yönetmelikle belirlenecektir.

Hava-iş Sendikası yeni oluşturulan 15 No'lu Taşımacılık İşkolunda en büyük sendika oldu.

Yeni oluşturulan 15 no'lu Taşımacılık işkolunda kurulu hali hazırda 6 sendika bulunmaktadır. Bu sendikalardan 4'ü barajı aşamamakta ve yetki alamamaktadır. SGK kayıtlarına göre yeni oluşturulan bu işkolunda 700 bin civarında işçi çalışmaktadır. Hava-iş 4 yıl uygulanacak %1 barajı aşan ve yeni işkolunda 15200 üyesi ile en büyük sendika olmaktadır.

Hava-iş'in en fazla üyesi bulunan THY A.O.'da son iki dönemdir yaşanan yetki sorunlarının kaynağında Bakanlık kayıtlarındaki sendikamızın üye sayısının gerçek sayıdan 3-4 bin eksik görünmesi bulunmaktaydı. Hava-iş, iki dönem bu konuda önemli bir hukuk mücadelesi vererek THY A.O. ve THY teknik A.Ş. üye sayılarını Yargıtay kararları ile gerçek sayıya çıkarmış bir anlamda sendikamızın geleceğini güvence altına almıştır.

Bu sendikamızın tecrübesi ve öngörüsünün haklılığını açıkça ortaya koymuştur. Bu konuda hassas davranılmasa sadece gün kurtarılmaya çalışıl-sa Hava-iş, belki de bu yeni yasa ile baraj altında kalacak üyeler büyük sıkıntı yaşayacaktı.

*Sendika İşyeri Temsilcileri ve İşyerinde Çalışan Sendika Yöneticilerinin İş Güvencesi Genişletildi.*

Sendikal örgütlenmenin ve sendikal faaliyetin ana unsurları olan işyeri sendika temsilci ve yöneticilerinin iş güvencesinin ILO normlarına aykırı olarak 4857 sayılı Kanun'daki şekliyle eksik olarak düzenlenmesi sendikal örgütlenmeye büyük darbe vurmuştur. İLO ve AB uyum sürecinde en çok eleştiri alan bu konu bu yasa önemli bir değişiklik getirilerek işyeri sendika temsilcilerine ve işyerinde çalışan sendika yöneticilerine önemli bir iş güvencesi sağlamıştır.

**Hava-iş Sendikası'na Yönelik Sistematik Baskılara Dair Kısa Bir Özet**

*Hava-iş Sendikası'nın örgütlü bulunduğu, toplu sözleşme imzalama yetkisine sahip olduğu işyerlerini parçalayarak, örgütlülüğe darbe vurulmak isteniyor. 2012 yılının 31 Mayıs'ında havacılık işkolunda grev yasağı getirilerek büyük bir darbe planı peşinde olan AKP hükümeti, işkollarında değişiklik yaparak saldırıları perçinliyor.*

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Hava-İş'in yıllardır örgütlü bulunduğu, toplu iş sözleşmesi imzaladığı ve havacılık sektörünün bir parçası olan uçak bakım onarım işyerlerini değiştirmeye uğraşıyor. Bu değişiklik ile havacılık (taşımacılık) iş kolunu kendi içerisinde bölerek parçalanması, mücadeleci sendikaların tasfiyesi ve sarı sendikaların önünün açılması hedefleniyor.

26 Temmuz 2013 günü resmi gazetede İşkolları Yönetmeliği'nde değişiklik yapılmasına dair bir yönetmelik yayınlandı. Bu yönetmelikte 12 no'lu metal iş kolunun altına "Hava taşıtlarının ve uzay araçlarının bakım ve onarımı" maddesi eklendi. Eklenen bu madde ile Hava-İş Sendikası yıllardır örgütlendiği ve toplu iş sözleşmelerine imza attığı uçak teknik bakım onarımı, yandaş sendika olan Çelik-İş Sendikası'na geçirilmesine göre şekillendirdi.

*Aynı oyun 2009 yılında da denendi.*

Çelik-İş Sendikası 2009 yılında THY Teknik A.Ş işvereni ile birlikte yine işkoluna yönelik bir saldırının içinde olmuş, sırf bu yüzden tam 25 ay sözleşme imzalanamamıştı. Yine aynı Bakanlık itirazı kabul etmeyerek 'havacılık işkolunda' olduğuna karar vermiş ve bu girişim başarılı olamamıştı.

### **İşte Son İki Yılda Hava-İş'e Yönelik Saldırıları**

- Son iki yıldır AKP iktidarının Hava-İş Sendikası'na yönelik saldırıları durmuyor. İlk saldırı, Toplu İş İlişkileri Yasası Kanun Tasarısının 64. maddesine son dakika bir madde eklenerek sivil havacılık iş kolunda grev anında işverene yüzde 40 faaliyetini sürdürme hakkı tanınmıştı. Bu tasarı fiili anlamda bir grev yasağı ve kırıclığı anlamına geliyordu. Tasarı meclis alt komisyonundan geri çekilmişti.
- Hava-İş Sendikası ile THY yönetimi arasında 23. dönem Toplu İş Sözleşmesi görüşmelerinin sürdüğü ve görüşmelerde arabuluculuk aşamasına geldiği sırada 30 Mayıs 2012'de yapılan yasa değişikliği ile havacılık iş koluna grev yasağı getirildi. AKP İstanbul Milletvekili Metin Külünk ve iki diğer milletvekilinin bazı kanunlarda değişiklik yapılması hakkında kanun teklifinin TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilmesi ile 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu'nda grev yasaklarını düzenleyen maddelerden "Yasağın bulunduğu işler" başlıklı 29. maddesine "Havacılık hizmetlerinde" ibaresi eklendi. Hava-İş üyesi 29 Mayıs'ta işten çıkarılan 305 THY işçinin mücadelesi sonucu grev yasağı kaldırıldı.
- Hava-İş Sendikası'nın bulunduğu havacılık işkolu 6356 sayılı sendikalar ve toplu iş ilişkiler sözleşmesi kanununa göre iş kolları ve 2821 sayılı yasaya göre değiştirilerek taşımacılık işkolu olarak düzenlendi. 28 olan işkolları sayısı 21'e düşürüldü. Barajların düşürüldüğü iddia edilse de, sendikaların eski iş kolundaki çalışan sayısına göre üye sayısı ile birlikte barajı aşan sendikalar bile yeni işkoluyla birlikte çalışan sayısının artması ve orantılı olarak üye sayısının az gözükmesi nedeniyle yeni bir baraj getirdi. Ayrıca ek olarak en az 2.000 üye zorunluluğu getirildi. Bu değişiklik ile mevcut sendikaların işkolu çaplarını genişletilerek, üye sayısı ile birlikte barajın altında kalması ve yetkilerini kaybetmesi hedeflendi. Bu süreci önümüzdeki yıllarda hep birlikte göreceğiz.
- 24. Dönem Toplu İş Sözleşmesi görüşmelerinin tıkanmasıyla 15 Mayıs'ta greve çıkan Hava-İş Sendikası, grevin başlangıcından bugüne THY yönetiminin hukuk dışı bir şekilde grevde yeni işçi alımı yaptığı ve farklı havayollarından kabin ekibi kiraladığını belirtiyordu. Hükümet, ÇSGB, İl çalışma müdürlükleri, savcılıklar, iş müfettişleri konuyu araştırmayarak 54 gün sessiz kaldı. Nitekim grevin 54. gününde İstanbul 5. İş Mahkemesi de Hava-İş lehine karar vererek THY yönetiminin "grev kırıclığı" yaptığına hükmetti. Bu karara rağmen THY yönetimi hukuku çiğnemeye devam ediyor. İşçiler mahkemenin kararlarını uygulaması ve THY yönetiminin uyması için 24 saat adalet nöbeti tuttu, Çağlayan Adliyesi önünde basın açıklaması yaptı. Bundan sonra sendikanın ve örgütlü işçilerin yeni eylemlerle mücadeleyi yükseltmeleri bekleniyor.
- Ve son olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İşkolları Yönetmeliğinde değişiklik yapılmasına dair bir yönetmelik yayınlamaya havacılık (taşımacılık) iş kolunu kendi içerisinde bölerek parçaladı. Uçuş teknik bakım onarımı, havacılık (taşımacılık) sektöründen alarak metal işkolu na verildi.

Elbette ki yukarıda bahsi geçen baskı-saldırıları ülkemiz siyaset tarihinde ilk kez yaşanmıyor. Sendikacılığı gerçek anlamda hayata geçirmeye çalışan tüm sendikalar, gerçeğin sözünü söyleyen tüm kurumlar benzer sorunlar ile karşı karşıya bırakılıyor.

Fiili anlamda sendikalarca verilen mücadele ve direnişler için yalnızca bir boyutu. Doğru bilgilendirme, bilginin hegemonyasını kurmak ve kamuoyunun bu doğrultuda doğru-eksiksiz bilgilendirilmesini sağlamak ayrı bir önem teşkil ediyor. İşte bu gerekçelerle, bu sene Uludağ Üniversitesi'nin ev sahipliğinde gerçekleşecek Sosyal Haklar Sempozyumu'nu fazlasıyla önemsiyor ve çalışma yaşamı-sendikal hak ve özgürlükler hususuna ciddi bir bilimsel-akademik zemin oluşturacağını diliyoruz.



## **TÜRKİYE'DE KAMU EMEKÇİLERİNİN KARŞILAŞTIĞI BASKILAR VE SENDİKAL HAK İHLALLERİ**

**Lami ÖZGEN**

*KESK Genel Başkanı*

Sosyal politika alanındaki uygulamalar dikkate alındığında, sendikal haklar ve örgütlenme konusunda hala yerinde saydığımız açıktır. 1980 askeri darbesi ile birlikte örgütsüzleştirilmiş bir toplum modeli öngörülmüş ve sendikalar ciddi saldırılara maruz kalmıştır. AKP iktidarı ile birlikte örgütlenme ve sendikal haklara getirilen kısıtlamalar öz olarak korunurken baskılar artmış, yeni engeller çıkarılmıştır.

Bunların en başında Kamu emekçilerinin tüm itirazlarına rağmen 2001 yılında yürürlüğe konulan, temel sendikal hak ve özgürlükleri güvence altına almayan, gerçek toplu sözleşme ve grev hakkını içermeyen 4688 sayılı yasadır.

4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun sendikal hak ihlallerine kaynaklık eden içeriği, sadece Türkiye'de değil, uluslararası alanda da eleştiri konusudur. ILO örgütlenme özgürlüğü ve uzmanlar komitesi raporlarında isabetle belirtildiği gibi bu yasa, 87, 98 ve 151 Sayılı ILO sözleşmelerine ve Avrupa Sosyal Şartının 6. maddesine aykırılıklar içermektedir.

### **Örgütlenme Özgürlüğü Önündeki Anayasal ve Yasal Sınırlamalar**

2010 yılındaki Anayasa değişikliği ve sonrasında 2012 yılında 4688 sayılı yasa ile yapılan değişiklikle toplu sözleşme hakkına yer verilmiş gibi görünse de; gerçekliği yansıtmamaktadır.

Grev hakkımız anayasada açıkça yasaklanmamış olsa da güvence altına alınmadığından 4688 sayılı yasa ile fiili olarak yasaklı duruma getirilmiştir. Oysa grev, toplu sözleşme hakkının ayrılmaz bir unsurudur. Bu gerçeklik gerek AIHM kararları gerek Avrupa Sosyal Haklar Komitesi ve ILO komite kararlarında da sıkça dile getirilmektedir.

Bilindiği üzere 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun 04.04.2012 tarihinde TBMM'de kabul edilmiş, Cumhurbaşkanının onayının ardından 11.04.2012 Tarih ve 28261 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Yapılan değişikliklerden bazılarını ve bunların ne anlama geldiğini özetlemek örgütlenme özgürlüğünde bulunduğumuz noktayı da gözler önüne serecektir:

*Yapılan değişiklikle, toplu görüşme yerine toplu sözleşmenin kapsamı düzenlenmiştir. Buna göre toplu sözleşmenin kapsamına giren konular; “kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazmi-*

*natlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal haklar” dır. Ayrıca toplu sözleşmeler iki mali yıl için geçerli olacak, emekliler de toplu sözleşmede elde edilen aylık ve taban aylık artışından yararlanacaktır.*

Toplu sözleşmenin kapsamının bu biçimde sınırlı tutulması kabul edilemez. Çalışma koşulları, terfi, atama ve görevde yükselmeler, disiplin cezalarının özlük hakları arasında yer alır ve sendikal mücadelenin doğrudan ilgi alanındadır. Toplu sözleşmenin kapsamının “ortak ekonomik, sosyal, demokratik, siyasi, özlük ve mesleki hak ve çıkarları” biçiminde düzenlenmesi, toplu sözleşmenin kapsamının ve pazarlık konularının bu yolla sınırlanmış olması 98 sayılı ILO sözleşmesinin “gönüllü ve özgür toplu pazarlık” ilkesini düzenleyen 4. maddesine açıkça aykırıdır. İki mali yıl süresince geçerli olacak bir sözleşme günümüz ekonomik ve siyasal gelişmeler açısından maddi temelden yoksundur. Kamu emekçileri bu uzunluktaki bir dönemde reel kayıplara uğrayacaktır. Toplu sözleşmenin bir mali yıl için geçerli olacak biçimde düzenlenmesi talebimiz yandaş Konfederasyonunun da Hükümeti desteklemesiyle reddedilmiştir.

*Yapılan değişikliklerle, toplu sözleşme görüşmelerine; Kamu İşveren Heyeti olarak, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının başkanlığında, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve heyet başkanınca uygun görülen bakanlık temsilcileri ile Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığı temsilcileri, Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti olarak, en fazla üyeye sahip konfederasyonun belirleyeceği bir temsilci heyet başkanı, en fazla üyeye sahip üç konfederasyonun belirleyeceği birer temsilci ile on bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip sendikaların belirleyeceği birer temsilci üye olarak katılmaktadır. Toplu sözleşmeyi imzalamaya kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti Başkanı, kamu görevlileri adına sözleşmenin kamu görevlilerinin geneline yönelik bölümü için Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı ve hizmet kollarına yönelik bölümleri için ilgili sendika temsilcisi yetkili olacaktır. En fazla üyeye sahip konfederasyon veya sendika temsilcileri görüşmelere katılmazsa, ikinci sırada en fazla üyeye sahip sendika veya konfederasyon temsilcisi görüşmelere katılacaktır.*

Konfederasyonumuz, ilkesel olarak her sendikanın kendi üyeleri adına toplu sözleşme yapmasını savunmaktadır. Yapılan düzenleme ile özü itibarıyla MEMUR SEN’in tek yetkili konfederasyon olarak toplu sözleşme görüşmeleri yürütmesi sağlanmıştır. Toplu sözleşme görüşmelerine katılacak diğer konfederasyonların imza yetkisinin olmaması bu konfederasyonları yok sayma anlamına gelmektedir. Dolayısıyla toplu görüşme düzeneğinden bile daha geri bir düzenleme yapılmıştır. Ayrıca Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının kamu işveren heyeti başkanı olarak görüşmelere katılması, bakanlığın işçi ve işverenler ile örgütlerinden bağımsız olması gerektiği ilkesine de aykırılık oluşturmaktadır. Özellikle 2014-2015 yılları için bu yıl yapılan toplu sözleşme görüşmeleri bunun en açık örneğidir. TİS, AKP-MEMUR SEN işbirliği ve emekçilerin haklarının peşkeş çekilmesiyle sonuçlanmıştır. Yasa taslağı görüşmelerinde Devlet Personel Başkanı, “Elbette hükümet işini şansa bırakmak istemez” diyerek bugünlerde yaşanacakları itiraf etmişti. Düzen-

leme bu haliyle toplu görüşmelerin toplu sözleşme adı altında devam ettirilmesinden başka bir anlam ifade etmemektedir. Yandaş Konfederasyon MEMUR SEN ile hükümet birlikte hazırladıkları bu sistemle diğer Konfederasyonlara haber bile verme ihtiyacı duymadan ayrı toplantılarla TİS'i sonuçlandırabilmektedirler. Yetkili Sendikamız KÜLTÜR SANAT-SEN bile devre dışı bırakılarak hizmet kollarında da mutabakat metni imzalanmıştır.

*Yine yapılan düzenlemeyle toplu sözleşme görüşmelerinin uyuşmazlıkla sonuçlanması halinde uzlaşılan ve uzlaşılamayan konuların yer aldığı bir toplantı tutanağı, toplantı tutanağı düzenlenmediği takdirde Devlet Personel Başkanlığınca tespit tutanağı düzenlenecektir. Toplantı tutanağı veya tespit tutanağının düzenlenmesinden itibaren, sözleşmenin ilgili bölümlerini imzalamaya yetkili olanlar, üç işgünü içerisinde Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabilecektir. Ancak toplu sözleşmenin kapsamına girmeyen konularla ilgili olarak Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamayacaktır.*

Toplu sözleşme görüşmelerinin uyuşmazlıkla sonuçlanması durumunda zorunlu tahkim anlamına gelen yalnızca Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulabilecek olunması, kamu emekçilerinin uluslararası sözleşmelerle güvence altına alınmış olan Grev hakkını zımnen yasaklamak anlamına gelir. Anayasanın 90. Maddesi uyarınca usulüne uygun olarak imzalanıp onaylanarak yürürlüğe konulan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Şartı, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmeleri, BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi, BM Kişisel ve Siyasal Haklar Sözleşmesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihatları uyarınca Kamu Görevlilerinin toplu sözleşme yapmasının yanı sıra toplu eylem ve toplu eylem içerisinde de greve gitme hakları vardır. Hükümetler ancak devlet adına kamu yetkisini kullanan bürokratların sendikal haklarını düzenlerken grev yasağı getirebilir. Bunun dışındaki kamu görevlilerine uygulanacak sendikal haklarla ilgili yasalarda toplu sözleşme ve grevin birlikte düzenlenmesi gerekir. Bununla birlikte, sadece en fazla üyeye sahip konfederasyona Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurma hakkı tanınması sendikal özgürlüklerin açık ihlali olup AKP ihtiyacına göre düzenleme yapıldığının en açık örneğidir.

*Yapılan değişiklikle 4688 sayılı yasanın 'Toplu görüşmenin sonuçlanması ve mutabakat metni başlıklı 34. Maddesi yürürlükten kaldırılmış, yerine 'Kamu Görevlileri Hakem Kurulu' düzenlenmiştir. Buna göre Kamu Görevlileri Hakem Kurulu 11 üyeden oluşmaktadır. Bu üyelerden ikisi en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından birer üye de en fazla üyeye sahip ikinci ve üçüncü sıradaki konfederasyonlarca seçilecektir. Ayrıca konfederasyonlar, üniversitelerin kamu yönetimi, iş hukuku, kamu maliyesi, çalışma ekonomisi, iktisat ve işletme bilim dallarından en az Doçent unvanını taşıyanlar arasından yedi kişi önerecek, Bakanlar Kurulu bunlardan birisini de Kamu Görevlileri Hakem Kurulu üyesi olarak seçecektir. Bakanlar Kurulu yüksek yargı organlarından bir kişiyi başkan olarak belirleyecektir. Kamu İşveren Heyeti Başkanı sıfatıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik bakanı, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığından birer olmak üzere dört üyeyi de Kamu Görevlileri Hakem Kurulu üyesi olarak belirleyecektir. Son olarak Bakanlar Kurulu üniversitelerin kamu yönetimi, iş hukuku, kamu maliyesi, çalışma ekonomisi, iktisat ve işletme bilim dallarından en az Doçent unvanını taşıyanlar arasından bir kişiyi daha üye olarak seçecektir.*

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararlarının toplu sözleşme yerine geçmesi hiçbir şekilde kabul edilemez. Bu kurullara başvurma isteğe bağlı olması, kararları da ancak tavsiye niteliği taşıyabilmelidir. Uyuşmazlık durumunda grev yapılabilmesi temel bir haktır. Kamu İşveren Heyeti ile Kamu Görevlileri Heyeti uyuşmazlık durumunda; isterse bağımsız bir hakem kuruluna başvurabilmeli, isterse grev hakkını kullanabilmelidir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun bileşimi de sorunludur. Yasada yer alan düzenlemeyle, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun yedi üyesi işverence ve Bakanlar Kurulunca belirlenmektedir. Dolayısıyla bu kurul Hükümet güdümünde olup hükümetin teklifini onaylama dışında bir işlevi yoktur. Yaşadığımız TİS pratikleri de bunu göstermiştir.

*Yapılan değişiklikle bir kez daha genel kurul yanında yönetim, denetleme ve disiplin kurullarının görev ve toplantı yöntemlerinin tüzükte belirlenmesi, üyelik ödentisinin belirlenmesi yöntemi yerine üyelik ödentisinin oranı, ilgili makamlarca veya mahkemelerce yasaya aykırı görülerek düzeltilmesi istenen tüzük hükümlerinin değiştirilmesi için yönetim kuruluna yetki verilebilmesi gibi tüzüklerde nelelerin yer alması gerektiği kurala bağlanmıştır.*

Tüzüklerde bulunması gereken zorunlu hususların ayrıntılı olarak sayılması Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 87 sayılı Sözleşmesinin 3. maddesi ile güvence altına alınan "tüzük ve iç yönetmeliklerini düzenleme" hakkı ve özgürlüğüne açıkça aykırıdır. Sendikaların yirmi yılı aşkın sürelik deneyimi de, bu konuda yol göstericiliğe gereksinim duymadıklarının kanıtıdır.

*Yapılan değişiklikle, genel kurulların dört yılda bir yapılabilmesinin önü açılmıştır.*

Cumhurbaşkanlığı seçim süresinin yedi yıldan beş yıla, milletvekili seçim süresinin de beş yıldan dört yıla indirildiği bir dönemde, sendika genel kurullarının yapılma aralığının üç yıldan dört yıla çıkarılması sendikal bürokrasiyi güçlendirecektir. Bu düzenleme de düzen sendikacılığına soyunanların ihtiyacını karşılamak üzere çıkarılmıştır.

*Yapılan değişiklikle, genel kurullarda, sendika şubesi açma ve başlangıçtaki kuruluş şartlarını kaybeden şubeleri kapatma konularında yönetim kuruluna yetki verilmesinin önü açılmıştır.*

Bu değişiklik de sendikaların iç işleyişlerine ve tüzüklerine müdahale anlamına gelmektedir. Genel kurullar tarafından kullanılabilecek bir yetkinin, yönetim kurullarına devredilerek muhalif şubeleri kapatılabilme olanağının sağlanması bürokratik sendikacılığının, sendika ağalığının önünü açmaya yönelik bir diğer düzenlemedir.

*Yapılan değişiklikle, sendika veya konfederasyonların amaçlarına uyan uluslararası kuruluşlara üye olabilme yanında, uluslar arası kuruluş kurabilmeleri olanaklı kılınmıştır.*

Yapılan değişikliğin asıl amacının onlarca yıldır faaliyet yürüten ve bu konuda saygınlığı olan uluslararası kuruluşlara üyelik başvurusu reddedilen sendika ve konfederasyonların farklı yollara başvurmasının, sendika ve konfederasyonların asıl amaçlarından uzaklaşmalarının önünün açılması olduğunu düşünüyoruz.

*Yapılan değişiklikle, toplu görüşme gündeminin belirlendiği ve fiilen işlevsiz bir kurul olan Yüksek İdari Kurul kaldırılmış, yerine Kamu Personeli Danışma Kurulu oluşturulmuştur.*

Kamu Personeli Danışma Kurulu da, kamu görevlilerinin yaşadıkları sorunlara çözüm amacıyla oluşturulmamıştır. Bu Kurul kapitalizminin son dönemde benimsemiş olduğu araçlardan (yönetişim, toplam kalite yönetimi, performans değerlendirme vb) bir tanesi olup, emek maliyetini düşürmek, emekçilerin kazanılmış haklarının elinden alınması, onların sürekli denetim altında tutulması, emeğin sermayeye olan bağımlılığının daha da arttırılması, çalışan (emekçi) çalıştıran (işveren) ilişkisinde koşullandırılmış ve bağımlılık (yaranma, yanaşma, tutunma, tabi olma) ilişkisi geliştirilmiş işgücü yaratılması amaçlanmaktadır.

*Yapılan değişiklikle, 4688 sayılı Yasanın ‘Tarafların toplanması’ başlıklı 32. Maddesi yürürlükten kaldırılmış, bunun yerine yerel yönetimler hizmet kolunda yapılan toplu sözleşmeler ayrı bir madde olarak düzenlenmiştir. Buna göre, ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sosyal denge tazminatı adıyla sözleşme yapılabilecek, bu sözleşme toplu sözleşme sayılmayacak ve Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamayacak, yapılacak sözleşme, toplu sözleşme dönemi ile sınırlı olarak uygulanacak ve sözleşme süresi hiçbir şekilde izleyen mahalli idareler genel seçimi tarihini geçemeyecek, mahalli idareler genel seçim tarihini izleyen üç ay içerisinde de toplu sözleşme dönemiyle sınırlı olmak üzere sözleşme yapılabilecek, bu sözleşmeye dayanılarak yapılan ödemeler kazanılmış hak sayılmayacaktır. Ancak mahalli idarenin; vadesi geçmiş vergi, sosyal güvenlik primi ile Hazine Müsteşarlığına olan borç toplamının gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde onunu aşması, ödeme süresi geçtiği halde ödenmemiş aylık ve ücret borcu bulunması veya gerçekleşen en son yıla ilişkin toplam personel giderinin, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin belediyelerde yüzde otuzunu, il özel idaresinde yüzde yirmibeşini aşması hallerinde bu madde kapsamında sözleşme yapılamayacak, sözleşmenin yapılmasından sonra bu koşulların oluşması durumunda mevcut sözleşme kendiliğinden hükümsüz kalacaktır. Yapılan değişiklikle, yerel yönetimler hizmet kolunda imzalanmış toplu sözleşmelerin uygulanmasına, sözleşmelerde öngörülen sürenin sonuna kadar devam edilebilecek, ancak uygulamaya devam edildiği dönemde bu yasa kapsamında yeni sözleşme yapılamayacak, 31.12.2015 tarihinden önce sona erecek olan veya karşılıklı olarak feshedilen sözleşmelerin yerine bu yasa kapsamında ve bu yasanın öngördüğü süre için sözleşme yapılabilecek, 15 Mart 2012 tarihine kadar yapılmış olan toplu sözleşmeler nedeniyle kamu görevlileri hakkında idari veya mali takibat ve yargılama yapılamayacak, başlatılanlar işleminden kaldırılacaktır.*

Türkiye’de 1980 sonrası ilk toplu sözleşme 27 Şubat 1993 tarihinde, TÜM BEL-SEN ile Gaziantep Büyükşehir Belediyesi arasında imzalanmış, günümüzde Sendikamız TÜM BEL-SEN 500’den fazla belediye ile TİS yapmıştır. On binlerce emekçinin yararlandığı bu sözleşmeleri Hükümet bu düzenleme ile yok saymaktadır. Oysa yapılan sözleşmeler uluslararası sözleşmelere de, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Büyük Dairesi’nin içtihat niteliğindeki TÜM BEL-SEN kararına da uygundur. Dolayısıyla toplu sözleşmeler sosyal

denge sözleşmesi olarak nitelendirilemez. Vadesi geçmiş belli miktardaki borçlar veya personel giderinin belli bir orana ulaşması durumunda toplu sözleşme yapılmasını yasaklayan ve yapılmış toplu sözleşmeleri yok sayan düzenleme kabul edilemez. Toplu sözleşmenin bu biçimde sınırlanmış olması 98 sayılı ILO sözleşmesinin “gönüllü ve özgür toplu pazarlık” ilkesini düzenleyen 4. maddesine de açıkça aykırıdır.

*Yapılan değişiklikle, “toplular sözleşme primi”nin adı “toplular sözleşme ikramiyesi” şeklinde değiştirilmiştir.*

Sendika üyelerine üç ayda bir 45,00 TL ödenmesi, üye aidatlarının işveren tarafından karşılanması anlamına gelir. Bu da her zaman için işveren tarafından bir tehdit olarak kullanılabileceği gibi, sendika ve konfederasyonların işverenden bağımsız olması ilkesine de aykırıdır.

### **Örgütlenme Özgürlüğüne ve Sendikal Haklara İlişkin İhlaller**

4688 sayılı kanundaki kısmi güvenceler ile ILO Sözleşmelerine rağmen, bu dönemde de çok sayıda yönetici ve işyeri temsilcimizin sürgün edilmesi, haklarında soruşturmalar açılması, cezalar verilmesi uygulamalarına ek olarak artık toplu gözaltı ve tutuklama furyası başlatılmıştır. Hükümet, Konfederasyonumuza yönelik baskılarını değişik neden ve yöntemlerle giderek artırmakta, sistematik hale getirmiştir.

28 Mayıs 2009 tarihinde ilk kez Genel Merkezimiz, üstelik Ankara’nın orta yerinde, Jandarma tarafından aranmış, içinde benim de bulunduğum Konfederasyonumuz yönetici ve üyelerine yönelik başlatılan gözaltı operasyonu sonucunda 34 arkadaşımız gözaltına alınmış, 22’si tutuklanmıştır. Bu davadan 25 kişiye verilen örgüt üyeliği cezası şu an Yargıtay’da bulunmaktadır.

Sistematik ve kitlesel tutuklamalar 2012 yılının hemen başından itibaren zirve yapmış; bağlı sendikalarımızın bazı genel başkanları, genel sekreterleri ve diğer sekreterlerinin de bulunduğu 200’den fazla arkadaşımız tutuklanmıştır. 13 Şubat 2012 tarihinde KESK Kadın Sekreteri arkadaşımız dahil olmak üzere çoğu bağlı sendikalarımızın kadın yöneticilerinden oluşan 14 arkadaşımız gözaltına alınmış, 9’u tutuklanmıştır. 25 Haziran’da içinde benim de bulunduğum, birçoğu Sendika MYK üyesi olan, geçmişte MYK üyeliği yapmış ve şube yöneticisi olan 58 arkadaşımız gözaltına alınmış, 28’i tutuklanmıştır. Bu operasyonun 4+4+4 eğitim sistemine karşı Konfederasyonumuzun kamuoyunda da yankı bulan, desteklenen eylemleri sonrası yapılması dikkat çekiciydi. En son 19 Şubat 2013 tarihinde ise aralarında Eğitim ve Örgütlenme Sekreterimizin de bulunduğu 167 arkadaşımız hakkında gözaltı kararı çıkarılmış, 66’sı tutuklanmıştır.

Sonrasında serbest bırakılan arkadaşlarımızın çoğu hakkında sürgün kararları çıkarılmış, idari baskılar sınır tanımaz hal almıştır. Süren davalar Demokles’in Kılıcı gibi başımızda sallandırılmak istenmektedir.

Sendikalar, toplantı ve gösteri düzenleyebilmek için hala resmi izin almak, faaliyetlerine polisin katılmasına ve kayıt almasına izin vermek zorundadır. 2911 sayılı yasa Hükümetin sopası olmuş durumda ve demokratik eylem ve etkinliklerimiz bu yasa gerekçe gösterilerek keyfi şekilde engellen-

mektedir. Adeta sokağa çıkamaz hale getirilmek isteniyoruz. Bir yandan TMK ve bir yandan 2911 ile Konfederasyonumuz kriminalize edilmek istenmektedir.

TMK'da neredeyse her demokratik eylem “terör faaliyeti”, eyleme katılanlar ise “terörist” olarak tanımlandığından eylem ve etkinliklerimiz savcılar tarafından hızla soruşturma konusu yapılarak “illegal örgütsel faaliyet” kapsamında dava açılmaktadır.

Örgütler, Türkçe dışındaki, dilleri faaliyetlerinde kullanamamaktadır. Bazı üyelerimiz hakkında anadillerini kullandıkları için dava açıldı.

Birçok üyemiz sırf barış talebinde bulunduğu için “örgüt üyesi olmamakla birlikte...” denilerek yargılandı, haklarında onlarca yıla varan cezalar istendi, isteniyor.

Üyelerimize yandaş sendikalara geçmesi için üzerinde direk ve dolaylı baskı kuruluyor, görevde yükselmelerin neredeyse tamamında yandaş sendika üyeleri seçiliyor.

Tüzük müdahaleleri eski sıklıkta olmasa da hala devam ediyor.

İşyerlerinde sendikalarımızın panolarına müdahale edilmekte, eylem ve etkinliklerimizin üyelerimize duyurulması engellenmektedir.

Temsilcilik odası verilmemesi için her türlü bahane uydurulmakta, işyeri temsilcilerimizin örgütlenme faaliyetlerine zorluklar çıkarılmaktadır.

Son birkaç yıldır ise bazı valiler Kabahatlar Kanununu gerekçe göstererek OHAL döneminde bile soruşturma konusu yapılmayan eylem ve etkinliklerimiz için şube yönetici ve üyelerimize para cezası vermektedirler.

AKP hükümeti çalışma yaşamındaki anti demokratik uygulamalara, örgütlenme, TİS ve grev önündeki engellere ve militarist politikalara karşı yükselttiğimiz mücadelenin önünü kesmek, sindirmek ve toplum nezdinde konfederasyonumuzu tartışmalı hale getirmek için açık/örtülü tüm yolları deniyor. Ancak fiili ve meşru mücadele geleneğinden gelen Konfederasyonumuz bu saldırıları da püskürtecek güç ve kararlılıktadır.