

ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ VE SENDİKAL HAKLAR

Prof. Dr. Melda SUR*

GİRİŞ :

"Uluslararası Çalışma Örgütü ve Sendikal Haklar" konusu kapsamlıdır. Sendika hakkı, bizzat Uluslararası Çalışma Örgütünün yapı ve işleyişini yakından ilgilendirdiği için Örgütün incelenmesi konuya ışık tutmaktadır. Diğer taraftan, "sendikal haklar", dar anlamda sendika hakkı yanında toplu pazarlık ile grev haklarını da içeren zengin bir kavram. Bütün bu konuların birlikte, birbiriyle bağlantılı şekilde incelenmesiyle anlamlı sonuçlara ulaşmak mümkün olmaktadır.

Bu kısa incelemede ilk önce *Uluslararası Çalışma Örgütünün yapısı ve işleyişi* özellikle sendika hakkı açısından ele alınarak, sendika özgürlüğünün bu Örgütün yapı ve işleyişini derinden etkilediği ortaya konulmaya çalışılacak. Aynı bir bölümde, *sendikal haklara ilişkin uluslararası çalışma normlarına* yer verdikten sonra, Türk mevzuatı ile uygulamalarının bu normlara uygunluğu sorununa Örgütün denetim organlarının içtihadı ışığı altında değinilecektir.

I. ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ

A) Genel olarak

UÇÖ, Birinci Dünya Savaşının hemen sonrasında kurulmuş olup, Versay Barış Andlaşmasının XIII. Bölümü (1919), Örgütün kurucu andlaşmasını oluşturmaktadır.

Böyle bir Örgütün bir barış andlaşmasında öngörülmesi tesadüfî değildir. Nitekim UÇÖ Statüsü "Mukaddemesi": "*Dünyaya şamil ve devamlı bir barış, ancak sosyal adalet esası üzerine kurulabileceği cihetle:*

* D.E.Ü. Hukuk Fakültesi Özel Hukuk Bölümü İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

"Birçok şahıslar için adaletsizliği, sefaleti ve mahrumiyeti mucip olacak çalışma şartları mevcut bulunduğu; bunun ise dünya barışını ve ahengini tehlikeye koyacak şekilde bir memnunsuzluk husule getirdiği (...)" ifadeleriyle başlar.

Böylece, sosyal adaletin uluslararası barışı sağlamlaştıracağı fikrine büyük önem verilmektedir. Bunun yanında, I. Dünya Savaşı boyunca işçi kesiminin göstermiş olduğu özveriler ve işçi temsilcilerinin Versay Barış Andlaşmasında bazı sosyal normlara da yer verilmesi istekleri dikkate alınarak¹, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün kuruluşuna bu andlaşmada yer verilmiştir.

Versay Andlaşmasında belirtilen Örgütün ilke ve amaçları zamanla gelişme görüp, 1944'de Philadelphia Bildirisiyle iktisadî ve malî politikalar, ekonomik kalkınmaya yönelik uluslararası işbirliği gibi değişik yönler eklenmiştir.

Uluslararası örgütler sınıflandırmasında, hükümetlerarası, evrensel bir işbirliği örgütü türüne giren UÇÖ, şimdi Birleşmiş Milletler Örgütü'nün bir "bağımsız uzman kurumu" statüsünde; ayrı kişiliği, kendi bütçesi ve bağımsız varlığı haiz bir varlıktır.

UÇÖ açık tipte bir uluslararası örgüt olduğundan, her Devlet, Genel Konferans oylarının 3/2 çoğunluğu ile üyeliğe kabul edilmektedir. Bugün hemen hemen tüm Devletler UÇÖ üyesidir.

Türkiye, 1932 yılında Milletler Cemiyetine katılıp aynı zamanda UÇÖ'ne de üye olmuştu.

B) Örgütün üçlü yapısı bakımından sendika özgürlüğünün önemi:

UÇÖ'nün en önemli özelliği ve diğer hükümetlerarası örgütlerden ayıran başlıca yönü, *üçlü yapıya* dayanmasıdır². Gerek Genel Konferans, gerekse Yönetim Kurulu ve birçok alt organ, eşit sayıda olmak üzere, bir yanda Hükümet, diğer yanda işçi ve işveren temsilcilerinden oluşur³. İşçi ve işveren temsilcileri, ülkelerinde en çok temsil yetkisini haiz sendikal kuru-

1 Bkz. VALTICOS, N.: Droit international du travail, Droit du travail, Tome 8, 2è édition, Paris 1983, s.54-62, No.75 vd.

2 Bu konuda bkz. özellikle: JENKS, C.W.: The Significance for International Law of the Tripartite Character of the International Labour Organisation, (Read before the Grotius Society on May, 28, 1936) Transactions of the Grotius Society (London), vol 22, 1936.

3 Komitelerde genellikle 2-1-1 oranı değil, her kesimin eşit oranda temsili esası benimsenmektedir.

luşla anlaşarak tayin edilmelidir (Örgüt Statüsü, m.3/5). Böylelikle uygulamada bu temsilciler en güçlü ulusal konfederasyon tarafından seçilmekte, her delege temsil ettiği kesimin çıkarları yönünde hareket etmektedir.

Bu surette, uluslararası örgütlerde genellikle benimsenen klâsik diplomatik tipte temsilden uzaklaşarak, yasama organının çalışmalarına benzeyen bir çalışma sistemi benimsenmiştir. Örneğin, hükümet temsilcileri, işçi temsilcileri ve işveren temsilcileri kendi aralarında toplanarak ayrı gruplar halinde çalışmaktadır⁴. Bu bakımdan özellikle Uluslararası Çalışma Konferansı'nın çalışmaları, başlangıçtan beri üçlü yapıdan derinden etkilenmiştir.

Uluslararası Çalışma Konferansı normatif etkinliği bakımından da bir yasama organı gibi faaliyet göstererek, 3/2 çoğunlukla kararlar alır. Bu yönlemlerle, titiz bir teknik hazırlık ve uzun bir süreç sonucu hazırlanan "uluslararası çalışma sözleşmeleri" ve tavsiyeleri kabul edilmektedir.

Örgütün spesifik özelliği olan üçlü yapı (tripartisme), birbirinden ayrı çıkarları temsil eden bağımsız birimler olarak hükümet, işçi ve işveren temsilcilerini bir araya getirir. Bu surette, toplumun ilgili kesimlerinin uzlaşması sonucu kabul edilen normlar genellikle gerçekçi, uygulanabilir hükümler içerir.

Diğer yandan, üçlü yapı, söz konusu toplumsal unsurların birbirinden esasen ayrı olduğu kapitalist sistemi yansıttığı gibi; öngörülen atama usûlü dikkate alınırca sendika özgürlüğüne dayanır. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün yapısı, daha çok Batı demokrasileri modeline uyduğu için, uygulamada bazı sorunlar da yaşanmıştır:

Hür sendikacılığı reddeden bazı otoriter rejimlerde, örneğin Faşist İtalya ve benzer Devletlerde tayin edilen işçi delegelerinin gerçekte bağımsız olmadıkları öne sürülerek temsil yetkileri tartışma konusu olmuştur. Buna bir bakıma paralel olarak, sosyalist Devletler tarafından gönderilen işçi ve özellikle işveren temsilcileri de, gerçekte hükümet organları gibi mütalâa edilmeleri gerektiği öne sürülerek, itirazlara yol açmıştır. 1954'de Sovyetler Birliği'nin Örgüte üye olmasından sonra, öteki ülkelerin işveren delegeleri kendi grupları içinde yaptıkları bir oylamayla bu ülkenin ve kollektivist sistemi benimseyen diğer Devletlerin işveren temsilcilerini teknik komisyonlara kabul etmeme yoluna gitmişlerdi; ancak bu çözüm Konferans tarafından daha sonra reddedildi⁵.

4 Bkz. JENKS, p.2-3.

5 Ara çözüm olarak bir süre bu temsilcilere asıl üyelik yerine yardımcı üyelik statüsü uygulanması kabul edilmişti. Bu konuda bkz. VALTICOS, s.201-204, No.251-253.

Yaşanan bu sorunlar, Örgütün işleyişinin gerçek anlamda bağımsız sendikacılığa dayandığını gösteriyor. Bununla birlikte UÇÖ'nün temel amaçları evrensel düzeyde işbirliği ve sosyal ilerleme olduğu için, bu amaçlar ön plânda tutularak farklı konumlarda olan ülkeleri dışlayan tutumlardan olabildiğince kaçınılmıştır.

C) Uluslararası çalışma normlarının denetiminde sendikaların rolü:

Tripartizm esası dolayısıyla, sendikal örgütler sadece normların oluşturulmasına değil, ayrıca normların uygulanmasının denetimine de katılmaktadır.

UÇÖ'nün denetim sistemi iki temel mekanizmaya dayanır: Bir taraftan hükümetlerin düzenli biçimde sundukları raporlar; diğer yandan da, yapılan talep ile şikâyetler ele alınmaktadır.

a) *Hükümet raporları:* Bu raporların 1977'den beri dört yılda bir verilmesi öngörülmüşken; önemli sayılan konularda, özellikle aralarında sendikal haklara ilişkin olanların yer aldığı insan haklarına ilişkin sözleşmeler için, daha sık rapor istenmektedir. Raporlar, Uluslararası Çalışma Bürosuna gönderilir (m.22); ayrıca, birer suret, ülkede *temsil yetkisini haiz işçi ve işveren örgütlerine* de yollar (m.23/2). Bunun üzerine söz konusu örgütler, UÇÖ'ne gerekli buldukları görüş ve eleştirilerini sunabilirler⁶.

b) *Şikâyetler:* Üye Devletler şikâyette bulunabildiği gibi (m.26), *her düzeyde ulusal ve uluslararası işçi ve işveren örgütleri* de Sözleşmenin tatminkâr biçimde uygulanmadığını öne sürerek Uluslararası Çalışma Bürosuna başvuru yapabilecektir (m.24-25).

c) *Sendikal haklara özgü denetim yöntemi:* 1950 yılında kurulan bu denetimde, üçlü yapılı "Sendika Özgürlüğü Komitesi"; bazı durumlarda, uzmanlardan oluşan "Araştırma ve Uzlaştırma Komisyonu" ve nihayet Yönetim Kurulu, sırayla devreye girmektedir.

Esas itibarıyla yazılı olarak gerçekleşen söz konusu yöntem çerçevesinde Sendika Özgürlüğü Komitesi ek bilgi isteyebildiği gibi, Büro memur-

6 Bkz. öz.: SERVAIS, J.-M.: Les normes de l'OIT sur la liberté syndicale et leur mise en oeuvre, Revue internationale du Travail, vol. 123, No.6, nov.-dec. 1984, s.823 vd, öz. s.827-830.

ları vasıtasıyla "doğrudan temaslar"a da girebiliyor. Komitenin kabul ettiği tavsiyeler Yönetim Kurulu tarafından onaylanıp hükûmetlere gönderilmektedir. Son aşamada, icraî nitelik taşımayan "Sonuçlar", Uluslararası Çalışma Bürosu Resmî Bülteninde yayınlanmak ve Yönetim Kurulunda tartışılmak suretiyle aleniyet kazanmaktadır.

Denetim sürecinde inceleme yapan başlıca organlardan *Sendika Özgürlüğü Komitesi* de üçlü yapıdır. Hatta sonradan kurulmuş bulunan bu tür alt organlarda hükûmet, işçi ve işveren temsilcilerinin her biri eşit oranda yer aldığından, üçlü yapıda sosyal partnerlerin ağırlığı daha fazladır.

Denetim sürecine sendikal kuruluşların katılması genel olarak denetimi güçlendirdiği gibi, sendikal haklara özel bir önem verilmesine de yol açmıştır.

II. SENDİKAL HAKLAR

A) *Sendika hakkının önemi ve özel yeri:*

Dar anlamda sendika hakkı, kişilerin sendikalar kurma ve üye olma özgürlüğü ile bizzat sendikaların varlık, faaliyet ve özerkliğinin korunmasını ifade eder. Buna karşılık çağdaş anlayışta sendikal haklar daha geniş biçimde sendika, toplu pazarlık ve grev haklarını kapsamaktadır.

a) "*Sendika hakkı*", diğer sosyal haklar arasında özel bir önem taşır: Günümüzde bu hakkın temel insan hakları arasında yer aldığı kabul edilmektedir; nitekim Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde dernek kurma özgürlüğü içinde sendika hakkına da açıkça yer verilmiş (AİHS m.11). Çalışanların seslerini duyurmada ve haklarını geliştirmelerinde önemli bir rol oynayan sendikal haklar, gerek mevcut diğer hakların korunmasını, gerekse yeni hakların elde edilmesini sağlayan önemli bir sosyal ilerleme aracıdır.

UÇÖ'nün kurulduğu yıldan bu yana gösterdiği hayatiyet, üçlü yapıya; özellikle bünyesinde, çalışma normların oluşmasında ve denetim sisteminde hükûmetler yanında işçi ve işveren kuruluşlarına yer verilmiş olmasına bağlanıyor. Böylece bir bakıma sendika hakkı UÇÖ'ne ayrı bir dinamizm katmıştır.

Sendika özgürlüğü, çeşitli bakımlardan üzerinde en çok durulan ilkelere biridir.

UÇÖ kurucu andlaşmasında Örgütün temel ilkeleri arasında sendika özgürlüğü de yer alır: Versay Barış Andlaşmasının XIII. Bölümünün Girişinde "sendika özgürlüğü ilkesi"ne yer verildiği gibi, m.427'de işçi ve işverenler için örgütlenme hakkı ayrıca formüle edilmişti.

Daha sonra, 1944'de Örgüt Anayasasını tamamlayan Philadelphia Bildirisi, Örgütün dayandığı ilkeler arasında, "ifade ve örgütlenme özgürlüğünün sürekli bir ilerlemenin vazgeçilmez koşulu olduğu"nu vurgulamış. Örgütün temel görevlerinden biri, toplu pazarlık hakkı ile, üretimin düzenlenmesinde, ekonomik ve sosyal politikaların oluşmasında, işveren ve emek arasında işbirliğinin sağlanmasıdır (m.I b).

Örgüt Anayasasına böylelikle dâhil edilen esaslar *tüm üye Devletleri bağlar*; örgütlenme özgürlüğüne ilişkin hiç bir uluslararası çalışma sözleşmesini onaylamamış bir üye Devlet bile kurucu andlaşmanın tarafı olarak bu ilkelerle bağlıdır.

Sendikal haklara ilişkin olup Türkiye tarafından da onaylanan 11, 87, 98 ve 151 sayılı *Sözleşmelerin* içeriğine kısaca değinmek gerekir,

B) Sendikal hakları öngören başlıca uluslararası çalışma sözleşmeleri⁷:

a) Tarım İşçilerinin Dernek Kurma ve Birleşme Haklarına İlişkin 11 sayılı Sözleşme⁸:

Genel Konferansın benimsediği ilk sözleşmelerden olan bu belge, Örgüt Statüsünde yer alan, tarımda çalışanların sanayi işçileriyle aynı sendikal haklardan yararlanmaları ilkesine dayanır.

Türk mevzuatı açısından, gerek Sendikalar Kanunu, gerekse Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunumuz, tarım işçilerini de kapsamaktadır. İş Kanununun uygulama alanı dışında bırakılan bazı işçi kesimleri olmasına karşılık, kolektif haklarda işçiler arasında benzer bir statü ayırımına gidilmemiş olması hukukumuzun isabetli bir yönüdür.

7 Metinler için bkz. öz.: AKILLIOĞLU T.: Çalışma Yaşamını Düzenleyen Uluslararası Belgeler, Ankara 1995.

8 1921'de kabul edilen bu Sözleşme, Türkiye tarafından 1960'da onaylanmıştır (24.10.1960 tarihli, 110 sayılı Kanun, RG 28.10.1960, Sa.10641).

b) Teşkilatlanma ve Kollektif Müzakere Prensiplerinin Uygulanmasına İlişkin 98 sayılı Sözleşme⁹:

Anılan Sözleşmenin ülkemiz tarafından nisbeten erken onaylanması, içerdiği hükümlerin ışığı altında açıklanabilir. 98 sayılı Sözleşmenin bazı özellikleri şunlardır:

1. Sendika özgürlüğünün bireysel yönü, pozitif ve negatif yönleriyle güvence altına alınmakta; böylece işçileri sendikaya üye olmaya veya olmamaya zorlayan, sendikal faaliyetlerde bulunmayı önleyen her türlü işlem yasaklanmaktadır (m.1);

2. İşçi ve işveren kuruluşlarının karşılıklı bağımsızlığı esasına yer verilmiştir (m.2);

3. Çalışma koşullarının belirlenmesinde *toplular iş sözleşmeleri* yapılmak üzere ihtiyarî *toplular müzakere* usulünden yararlanılması ve bu yönde teşvik edici, ulusal şartlara uygun gerekli önlemlerin alınması öngörülmüş (m.4). Böylece, 98 sayılı Sözleşme sadece sendika özgürlüğünü değil, ayrıca toplu pazarlık hakkını da açıkça içermektedir.

4. Bu Sözleşme, "*Devlet memurlarının durumları ile alakalı değildir ve hiç bir surette onların haklarına veya statülerine hâlel getirmez*" (m.6). Türkçe Resmî Gazete metninde Fransızca metindeki "*fonctionnaires publics*"in karşılığı, "devlet memurları" deyimi yer alıyor. Oysa İngilizce metinde, daha sınırlı olarak "Devlet idaresinde görevli memurlar" anlamında, "*civil servants engaged in the administration of the State*" ifadesi kullanılmış. Dolayısıyla burada diğer memur kesimleri Sözleşme kapsamında görünmektedir. UÇÖ denetim organları, sendikal hakları genişletici şekilde, İngilizcede yer alan anlamı benimsemişlerdir¹⁰.

9 1949'da kabul edilen bu Sözleşmeyi Türkiye 8.8.1951 tarih, 5834 sayılı kanunla onaylamıştır (RG 14.8.1951, Sa.7884).

10 Uzmanlar Komisyonuna göre, burada Devlet memuru kavramını İngilizce metinden de esinlenerek dar kabul etmek gerekir (BIT, Liberté Syndicale et négociation collective, Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III, partie 4 B, Conférence internationale du travail, 58e session 1973, Genève, s.61; 69e session 1983, Genève, s.83.). Böylece, Devlet yönetimine özgü görevler gören memurlar (Bakanlık ve benzer idarelerde görevli olanlar) kapsam dışı bırakılacak; buna karşılık idarede görevli diğer kimseler, kamu işletmelerinde, özerk kamu kuruluşlarında çalışanlar 98 sayılı Sözleşmedeki güvencelerden yararlanmalıdır. Bkz. GÜLMEZ, M.: Memurlar ve Sendikal Haklar, Ankara 1990, s.216-218; VALTICOS, s.259, No.327, dipnot 54.

c) *Sendika özgürlüğüne ve örgütlenme hakkının korunmasına ilişkin 87 sayılı sözleşme*¹¹:

Bu Sözleşmenin nisbeten geç onaylanmış olmasını da aşağıda zikredilen bazı özellikleriyle açıklamak mümkün:

1. *Ayrım olmaksızın tüm çalışanlar ve işverenler*, önceden izin almadan, sendika kurma ve üye olma hakkına sahiptir (m.1). Devlet memurlarının da bu hakka sahip oldukları, hükmün anlatımından çıkarılabildiği gibi, ayrıca metnin hazırlık çalışmalarında da açıkça benimsenmişti¹².

2. Buna karşılık, *silahlı kuvvetlere ve polis mensuplarına* sendika özgürlüğünün "ne ölçüde uygulanacağı ulusal mevzuatla belirlenir" (m.9/1).

3. Sendika özgürlüğünün bu kez *kollektif yönü* üzerinde durularak, özellikle idareye karşı örgütlerin özerkliğini koruyucu esaslar dikkat çekmektedir: Sendikalar kendi tüzüklerini hazırlar, temsilcilerini özgürce seçerler; yönetim, faaliyet ve programlarını düzenlerler. Kamu makamları bu özgürlüklere müdahalede bulunmamalıdır (m.3/1 ve 2).

4. Her ne kadar metinde grevden söz edilmiyorsa da, denetim organları, *grev hakkını* da Sözleşme çerçevesinde, sendikaların faaliyetleri içinde mütalâa etmektedir. Esasen grev hakkı, ne bu Sözleşmede ne de herhangi bir başka UÇÖ sözleşmesi ya da tavsiyesinde açıkça yer alır. Ancak, 87 sayılı Sözleşmenin hazırlık çalışmalarında, grevin bu Sözleşmeye sıkı sıkıya bağlı olduğu kabul edilmişti¹³. Nitekim denetim organları da (Sendika Özgürlüğü Komitesi ile Uzmanlar Komisyonu) grev hakkını Sözleşmenin 3. maddesinde belirtilen sendikaların "etkinlikleri"nden biri olarak kabul ediyorlar. Sendika Özgürlüğü Komitesine göre grev hakkı, "sendika hakkının temel unsurlarından birisidir"¹⁴. Uzmanlar Komisyonu da "grevin genel biçimde yasaklanmasının sendikaların amaçlarını gerçekleştirme olanağını önemli ölçüde sınırlayacağı" görüşündedir¹⁵. Bu organlar ayrıca grev hakkının çerçevesi konusunda da etraflı bir içtihat oluşturmuşlardır.

11 1948'de kabul edilen bu Sözleşme Türkiye tarafından 1993 yılında onaylandı: 25.11.1992, 3847 sayılı uygun bulma kanunu; 8.1.1993 ta. 93/3967 sayılı Bakanlar Kurulu kararnamesi, RG 25.2.1993, Sa 21507.

12 Hazırlık Çalışmaları, Uluslararası Çalışma Konferansı (CIT) 30e session, 1947, Rapport No.VII. Buna karşılık, aynı hazırlık çalışmalarında devlet memurlarının grev hakkının kapsam dışı bırakıldığı belirtilmiştir.

13 1947 Uluslararası Çalışma Konferansı 30. Oturum, Rapport No.VII.

14 1952, 2. Rapor, 28. Jamaika hakkında inceleme.

15 Bkz. özellikle: 1959 Genel İnceleme, par 68; 1973 Genel İnceleme, par. 107.

d) *Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 sayılı Sözleşme*¹⁶:

Bu Sözleşmenin ana özellikleri aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

1. Burada bu kez kamu çalışanlarının örgütlenme hakkı açıkça belirtilmektedir.

2. Ancak, nisbeten geniş sınırlama olanakları mevcut: Bir kere "*bu Sözleşmede öngörülen güvencelerin, görevleri izlenecek politikaları belirleme ve yönetim işlevleri kabul edilen üst düzey görevlilere veya çok gizli nitelikte görevler ifa edenlere hangi ölçüde uygulanacağı ulusal yasalarla belirlenecektir*" (m.1/2).

Diğer taraftan, daha önceki Sözleşmelerde de belirtildiği gibi, bu güvencelerin "*silahlı kuvvetlere ve polise ne ölçüde uygulanacağı gene ulusal yasalarla belirlenecektir*" (m.1/3).

3. Bu sendikalar *kamu makamlarına karşı tam bağımsız* olup (m.5), gerek kuruluş gerekse işleyiş ve yönetimlerinde kamu makamlarının her türlü müdahalesine karşı yeterli bir korunmadan yararlanırlar. Bu bakımdan uygulanabilecek malî ve diğer destekleyici işlemler de müdahale sayılır (m.5/2 ve 3).

4. *Çalışma koşullarının saptanmasına kamu çalışanlarının katılımını* sağlayan yöntemleri geliştirecek ve kullanımı teşvik edecek "*ulusal koşullara uygun önlemler*", gerektiğinde alınmalıdır (m.7).

Böylece 151 sayılı Sözleşmede, 98 sayılı Sözleşmede olduğu gibi, çalışma koşullarının belirlenmesine çalışanların da katılımı ve görüşme yapmaları öngörülmüş. Ancak burada ne toplu iş sözleşmesinden ne de spesifik olarak toplu pazarlıktan söz ediliyor. Bunun yerine daha esnek bir anlatım tercih edilerek çalışanların katılımını sağlayan ulusal koşullara uygun değişik önlemlerden söz edilmektedir¹⁷.

16 1978'de kabul edilen bu Sözleşmeyi Türkiye 1993'de onaylamıştır: 25.11.1992 tarihli, 3848 sayılı uygun bulma yasası; 8.1.1993 tarihli Bakanlar Kurulu kararnamesi, RG 25.2.1993, Sa. 21507.

17 Nitekim, Anayasamızın 53. maddesine Devlet memurları ve diğer kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin olarak eklenen yeni III. fıkrada da gerçek anlamda bir toplu iş sözleşmesi hakkından söz edilmemiş: "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 tâbi olmayan sendikalar ve üst kuruluşları, üyeleri adına yargı mercilerine başvurabilir ve İdareyle amaçları

III. TÜRKİYE'NİN DURUMU

A. Genel olarak

Türkiye, 1932'de Milletle Cemiyetine üyeliğiyle aynı zamanda UÇÖ'ne de üye olmuştur. Ülkemiz 1946 yılına kadar, sendikaların kurulmadığı dönem boyunca Örgüt organlarına eksik delegasyonla katıldı; zira UÇÖ Statüsü m.4/2 uyarınca, işçi veya işveren temsilcilerinden birinin tayin edilmemesi halinde diğeri de oylamalara katılamaz. Ancak bu dönemde dahi, özellikle çalışma mevzuatının hazırlanmasında Örgüt faaliyetlerinden esinlenilmiş¹⁸; bazı sözleşmelere de taraf olunmuştur.

Türkiye'nin Örgüte tam delegasyonla katılmaya başladığı 1946 yılından itibaren daha çok sayıda sözleşme kabul etmeye başladığı görülmektedir. Ülkemiz 1946-1951 döneminde on uluslararası çalışma sözleşmesi onaylamış ve ayrıca Örgütün Yönetim Kurulunda Türkiye de yer almıştır. 1960'dan sonra yeniden verimli bir döneme geçilerek, 1960-1973 yılları arasında 15 sözleşme onaylandı. Nihayet, 1992-1993 yıllarında kısa bir dönem zarfında aralarında sendikal haklara ilişkin 87 ve 151 sayılı Sözleşmelerin de yer aldığı bazı önemli uluslararası çalışma sözleşmeleri onaylandı.

B) Türk mevzuatı ve uygulamalarının uluslararası çalışma normlarına uygunluğu sorunu

Bu konuda tüm hususları kapsayan geniş ve ayrıntılı açıklamalar yapmak yerine, nisbeten yeni olaylardan birkaç örnek verilebilir¹⁹:

doğrultusunda toplu görüşme yapabilirler. Toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılırsa düzenlenecek mutabakat metni taraflarca imzalanır. Bu mutabakat metni, uygun idari veya kanuni 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."

- 18 Bu yönde bkz. TALAS, C.: Toplumsal Politika, Ankara 1990, s.139-140; GÜLMEZ, M.: Türkiye'de Çalışma İlişkileri (1936 Öncesi), Ankara 1983, s.268-269.
- 19 Bu konuda ülkemizde zengin bir literatür oluşmuştur. Tarihsel bakımdan bkz. öz.: GÜLMEZ, M.: Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye, Ankara 1988; aynı yazar: Memurlar ve Sendikal Haklar, Ankara 1990, Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkının Uluslararası İlkeleri ve Türkiye, İnsan Hakları Yıllığı, Cilt 9, Yıl 1987, s.41 vd; 98 sayılı Sözleşme Uygulaması ve Türkiye (1) 1955-1990, Amme İdaresi Dergisi, C.23, Sa.3, Eylül 1990, s.13 vd.; 98 Sayılı Sözleşme Uygulaması ve Türkiye (2) 1980-1990, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 24, Sa.4, Aralık 1990, s.1 vd; İŞIKLI, A.: 2821 Sayılı

a) Sendika Özgürlüğü Komitesinin 282. Raporu (1992)²⁰

Türkiye'nin henüz 87 ve 151 sayılı Sözleşmeleri kabul etmesinden önce, bazı uluslararası işçi kuruluşlarıyla bir Norveç işçi kuruluşunun yaptıkları başvurularda, 11 ve 98 sayılı Sözleşmelere uymadığı öne sürülmüştü²¹.

Komite, hükûmetten aldığı yanıtı da değerlendirerek²², özellikle bazı konuların uluslararası çalışma normlarına uygun hale getirilmesi ihtiyacına işaret etmiştir: sendikalar için konulan genel siyaset yasağı; çeşitli grev biçimlerinin yasaklanması; kişilerin yaşam, sağlık veya güvenliğinin tehlikeye girdiği haller ile ciddi ulusal kriz durumu dışında zorunlu tahkim öngörülerek grev yapılamaması; işkolunda %10, işyerinde de işçilerin yarıdan fazlasını üye olarak barındırma koşullarını yerine getirmeyen kuruluşların toplu pazarlığa taraf olamaması, gözden geçirilmesi gereken hususlar olarak belirlenmiştir. Bu konularda somut adımlar alınması ve bilgi verilmesi tavsiye edilmektedir.

b) Sendika Özgürlüğü Komitesinin 1727 sayılı Olay hakkındaki incelemesi²³:

1. 87 ve 151 sayılı Sözleşmelerin onaylanmasından sonra; 20 Temmuz 1993 tarihli bir başvurusunda, Eğitim-İş Sendikası, çeşitli şikâyetleri arasında, kurulan sendikanın şubelerinin bazı faaliyetlerine İdare tarafından engeller konulduğunu ve kimi sendika yöneticilerin sendikal faaliyetleri dolayısıyla takibata uğradıklarını öne sürmüştü.

Sendikalar Yasası ile 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasının Uluslararası Normlara Aykırılığı, Sadun Aren'e Armağan, Ankara 1989, s.266 vd. Karş.: EKONOMİ, M.: 2821 ve 2822 Sayılı Kanunların Uluslararası Normlara Uygunluğu; OĞUZMAN, K.: 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu ile 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 ile 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununun Uluslararası Normlara Uygunluğu, TISK Yayını, Ankara 1986.

20 997, 999 ve 1029 sayılı Olaylar; BIT Bulletin Officiel, Vol. LXXV, 1992, Série B, No.1, 281 et 282. Rapports du Comité de la liberté syndicale.

21 Ayrıca DISK ve bu konfederasyona bağlı sendikaların malvarlığının durumu gibi başka konular da ele alınmıştır.

22 Hükûmet, 25 Kasım 1991 tarihli yanıtında özellikle, 87 ve 151 sayılı sözleşmelerin onaylanması yoluna gidileceğini ve anayasa ve yasa değişiklikleri yapılacağını bildirmişti.

23 ILO Official Bulletin, Vol LXXVII, 1994, Series B, No.3, 295th and 296th Reports of the Committee on Freedom of Association.

Komite, Hükûmetten aldığı yanıt üzerine²⁴ düzenlediği raporda; özellikle bir an önce kamu görevlilerinin sendika hakkına ilişkin düzenlemenin, sosyal partnerlerin görüşleri ve uluslararası çalışma sözleşmeleri dikkate alınarak yapılması; olayla ilgili olarak da Eğitim-İş'e bağlı şubelerin açılıp faaliyet göstermelerine idarece engel olunmaması, sendikacılara karşı başlatılan takibatın durdurulması tavsiyelerine yer vermiştir.

Sonuçta, kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğünün kullanımında karşılaşılan güçlüklerin ortadan kaldırılması için bir an önce ilgili yasanın kabul edilmesi ve yukarıdaki konular da dahil olmak üzere bilgi verilmesi tavsiye olunmaktadır.

Sonuç:

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün sendikal haklara dair özgürlükçü yaklaşımı dikkat çekicidir. Yapılan denetimin titizliği ve normların hak ve özgürlükleri genişletici biçimde yorumlanması suretiyle bu konuda ilginç bir içtihat oluşmuştur. Özellikle 87 sayılı Sözleşmeye çok sayıda Devletin taraf olduğu²⁵ dikkate alınır, sendikal hakların gelişmesi ve yaygınlaştırılması konusunda Örgütün ne kadar etkin olduğu ortaya çıkmaktadır.

Esasen sendika hakkı, bizzat Uluslararası Çalışma Örgütü'nün yapısında ve faaliyetinde önemli bir unsur olduğu için, bir bakıma Örgütün temel direğidir. Aynı zamanda İnsan Hakları çerçevesinde değerlendirilip, demokratik toplumun ölçütlerinden biri olan sendikal hakların UÇÖ tarafından geniş ve etkili biçimde ele alınıp korunmasını doğal saymak gerekir.

24 Hükûmet, 20 Aralık 1993 tarihli yanıtında, kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğünü sağlayacak yasal düzenleme çalışmalarına Şubat 1993'de başladığı; taslağın yakında sosyal partnerlerin de görüşlerine sunulacağını; 16 Haziran 1993 tarihli, 1993/15 tarihli Başbakanlık Genelgesinde (özetle) kamu görevlilerinin örgütlenmelerini ve bu örgütlerin faaliyetini engelleyici işlemler yapılmamasının belirtildiğini bildirmiştir. Nihayet, mahkemelere yapılan gerek kapatmaya yönelik gerekse yöneticiler hakkındaki başvuruların geri alındığına; bazı mahkemelerin de şubeler hakkında açılan kapatma başvurularını reddettiklerine de işaret edilmiştir.

25 87 sa. Sözleşme, 1992 yılı itibarıyla, 102 Devlet tarafından onaylanmıştır. Bütün bu Devletler arasında ancak 40'ı hakkında grev konusunda mütalâa bildirildiğine göre, %60'ının bu konuda tatminkâr durumda olduğu anlaşılıyor.