

## ÖZET

Çalışanlara sendikal hak ve özgürlüklerin tanınması ve bu yönde koruyucu düzenlemelerin yapılması onun; temel insan haklarından biri, sendikaların işlevlerini yerine getirebilmesinin önkoşulu, devletlerin demokrasiye verdiği değerin bir ölçüsü, devletlerin birbirlerini ve uluslararası veya uluslararası örgütlerin devletleri algılayışlarında önemli bir etken olması gibi sebeplerle devletler açısından hayati bir önem taşımaktadır. Bu konudaki temel gösterge, ulusal mevzuatların Uluslararası Çalışma Örgütü'nün sendika özgürlüğüyle ilgili temel sözleşmesi olarak kabul edilen 1948 tarihli Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı Sözleşme'ye ne ölçüde uyumlu olduğudur. Çünkü Uluslararası Çalışma Örgütü'nün kabul ettiği sözleşmeler ile sözleşmelere dayalı olarak verdiği tavsiyeler ve denetim organlarının kararları, özellikle Örgüt'ün sendika özgürlüğüne verdiği özel önemin bir yansıması olan Sendikal Özgürlük Komitesi'nin kararları, sendika özgürlüğünün korunmasının uluslararası alandaki en önemli güvencesini oluşturmaktadır.

Türkiye, Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından 1948 yılında kabul edilen 87 sayılı Sözleşme'yi, geleneksel onay politikasının bir sonucu olarak, ancak 1992 yılında onaylamıştır. 1992 yılından sonra söz konusu sözleşmeye uyum çalışmalarına hız verilerek Anayasada ve 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nda bir takım değişiklikler yapılmış öte yandan, 2001 yılında 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu kabul edilmiştir. Bununla birlikte, halen 87 sayılı Sözleşme'ye tam olarak uyum sağlanamamış ve uyum süreci bir sorun haline almıştır.

2004 yılında Anayasada yapılan değişikliğin, insan haklarına ilişkin uluslararası sözleşmeleri iç hukuka üstün tutması uyum sorununa yeni bir boyut katmıştır. Çünkü anılan değişiklikle birlikte, genelde insan haklarına yönelik uluslararası sözleşmelerle, özelde ise 87 sayılı Sözleşme hükümleri ile iç mevzuatımızdaki hükümler arasında çıkabilecek herhangi bir çatışma durumunda, uluslararası sözleşme hükmünün esas alınması gerekmektedir. Yine, Uluslararası Çalışma Örgütü normlarının bir bütün olduğu görüşünden hareketle, denetim

organlarının verdikleri kararların da ulusal yasaların üstünde olduğu ve söz konusu kararlarla ulusal yasalar arasındaki herhangi bir uyumsuzlukta, denetim organları kararlarının esas alınması gerektiği sonucuna varılacaktır.

Bu çalışmanın temel amacı, Türk iş hukuku mevzuatının 87 sayılı Sözleşme'ye uyumu konusunu irdelemektir. Çalışmada, Türk mevzuatındaki 87 sayılı Sözleşme'ye aykırılığı tartışılan hükümler değerlendirilmiş, uyumsuzlukların hangi düzenlemelerden kaynaklandığı ve sebepleri ortaya konularak olması gereken hukuk bakımından önerilerde bulunulmuştur. Ayrıca, 2004 yılında Anayasanın 90. maddesinin değiştirilmesinin, söz konusu uyum sürecini nasıl etkilediği ve anılan değişiklikten sonra 87 sayılı Sözleşme hükümlerinin nasıl algılanması gerektiği saptanmaya çalışılmıştır.

## ABSTRACT

It is condition that the employee unions should have its function, freedom should be introduced and all the regulation for basic human rights should be established for people and employee. It is important that all the states and the nations should know each other and international – over and or international institutions should consider the states. This factor is a very important value judgement in the society. The basic determination in this field is number 87 Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention and 1948 year employee institution freedom. The significant factor in this field is how these regulations are compatible with the main regulation. All the regulation which International Labour Organization agree, and all the suggestion, and all the decision, and all the freedom documants show that international prevention of the Employee Union should be under some preservation.

Turkey signed the International Labour Organization Agreement, unfortunately in 1992, because of the result of tradational agreement policy, International Labour Organization signed the agreement number 87 in 1948. Compatibility process was very rapid after 1992 and some changes in 2821 Employee Union Law in the main constition were realised. On the other hand Employee Union Law, number 4688, for public officers was agreed in 2001. however a complete compatilibity wih 87 numbered regulation can not be, unfortunately, couldn't have been realised nowadays.

Some changes in the main constitution in 2004 presented a new dimension in human rights and international regulations. It is a fact that international agreement should be a base in case there is a conflict between the national regulations and laws. Moreover all the decisions of International Labour Organization will be considered as a base in national regulation and laws, and in all the decisions.

The main of this study is to analyse whether Employee Laws for Turkish are compatible with the 87 numbered regulation. All the distinguishing articles against 87 numbered agreement, and all the incompatibilities were analysed and some

suggestions for the solution were claimed. Furthermore how the change in it is tried to be determined that the 90. article of the main constitution of 2004 affected the compatibility process and the mentioned changes of 87 numbered regulation after the changes should be considered is the main point of the present study.

## İÇİNDEKİLER

ÖZET .....	I
ABSTRACT .....	III
İÇİNDEKİLER .....	V
KISALTMALAR LİSTESİ .....	IX
GİRİŞ .....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### SENDİKAL HAK VE ÖZGÜRLÜKLERE İLİŞKİN GENEL BİLGİLER VE SENDİKA ÖZGÜRLÜĞÜNÜN TÜRK HUKUKUNDAKİ YERİ

§1. SENDİKA HAK VE ÖZGÜRLÜĞÜNÜN TARİHSEL GELİŞİMİ.....	5
I. GENEL OLARAK .....	5
II. TÜRKİYE'DEKİ GELİŞİMİ.....	9
A. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi.....	9
B. Cumhuriyet Dönemi .....	12
1. 1923 – 1946 Arası Dönem .....	12
2. 1946 – 1960 Arası Dönem .....	14
3. 1960 – 1980 Arası Dönem .....	17
4. 1980 Sonrası Dönem.....	19
§2. SENDİKA ÖZGÜRLÜĞÜNÜN TÜRK HUKUKUNDAKİ YERİ.....	20
I. SENDİKA ÖZGÜRLÜĞÜ KAVRAMI VE SENDİKA ÖZGÜRLÜĞÜNÜN FARKLI GÖRÜNÜŞLERİ.....	21
A. Örgütlenme Özgürlüğü .....	22
B. Sosyal ve Ekonomik Bir Hak Olarak Sendika Özgürlüğü.....	26
C. Çifte Temel Hak Olarak Sendika Özgürlüğü .....	28
II. SENDİKA ÖZGÜRLÜĞÜNÜN KAPSAMI.....	29
A. Bireysel Sendika Özgürlüğü.....	29
1. Pozitif Sendika Özgürlüğü .....	29
a) Sendika Kurma ve Sendikaya Üye Olma Özgürlüğünden Yararlananlar .....	30
b) Sendika Kurma ve Sendikaya Üye Olma Özgürlüğünden Yararlanamayanlar .....	33
c) Sendika ve Üst Kuruluşları Kurma Özgürlüğü.....	34
i) Sendika Çokluğu İlkesi.....	35
d) Sendikalara Üye Olma Özgürlüğü .....	37
2. Negatif Sendika Özgürlüğü .....	38
B. Kolektif Sendika Özgürlüğü.....	39
C. Bireysel Sendika Özgürlüğü ve Kolektif Sendika Özgürlüğü Arasındaki İlişki .....	41
III. SENDİKA ÖZGÜRLÜĞÜNÜN KORUNMASI .....	42
A. Bireysel Sendika Özgürlüğünün Korunması.....	43
1. İşçi Sendikası Üyeliğinin ve Sendikal Faaliyetlere Katılmanın Güvencesi.....	43
a) İşçi Sendikası Üyeliğinin Güvencesi .....	43
i) İşe Alımlarda .....	43
ii) İş İlişkisi Devam Ederken.....	44
iii) İş İlişkisinin Sona Erdirilmesinde .....	46
b) Sendikal Faaliyetlere Katılmanın Güvencesi .....	48

c) Üyelik ve Sendikal Faaliyetlere Katılma Güvencesine Aykırılık...	50
2. İşçi Sendikası ve Konfederasyonu Yöneticiliği Güvencesi .....	51
a) Yöneticilik Kavramı.....	51
b) Yöneticilik Güvencesinden Yararlanabilme Şartları .....	52
i) İşçinin Yöneticilik Görevi Nedeniyle İşten Ayrılması .....	52
ii) Yöneticilik Görevinin Sona Ermesi.....	52
iii) Öngörülen Sürede İşverene Başvurması.....	53
c) Yöneticilik Güvencesinin İçeriği .....	53
i) Görevi Sona Eren Yöneticinin Eski İşine Alınması.....	53
ii) Görevi Sona Eren Yöneticinin Kıdem Tazminatı .....	54
d) Yöneticilerin Sosyal Güvenliğinin Devamı.....	55
3. Sendika İşyeri Temsilciliği Güvencesi .....	56
a) İş Sözleşmesinin Feshine Karşı Güvence.....	57
b) İşyeri ve İş Değişikliğine Karşı Güvence.....	59
B) Kolektif Sendika Özgürlüğünün Korunması.....	60
1. Sendikaların Varlıklarının Korunması .....	60
a) Sendikaların Devlete Karşı Korunması.....	61
b) Sendikaların Üyelerine Karşı Korunması.....	61
c) Sendikaların Üçüncü Kişilere Karşı Korunması.....	61
d) Sendikaların Diğer Sendikalara Karşı Korunması.....	62
2. Sendikaların Faaliyetlerinin Korunması .....	63
3. Sendikaların Mücadele Araçlarının Korunması .....	65

## İKİNCİ BÖLÜM

### ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ'NÜN YAPISI VE ÇALIŞMA YAŞAMINA İLİŞKİN FAALİYETLERİ

§1. GENEL OLARAK.....	66
§2. ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ'NÜN KISA TARİHÇESİ .....	69
§3. ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ'NÜN YAPISI VE ORGANLARI .....	72
I. ULUSLARARASI ÇALIŞMA KONFERANSI.....	74
II. YÖNETİM KONSEYİ .....	75
III. ULUSLARARASI ÇALIŞMA BÜROSU.....	75
§4. ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ'NÜN FAALİYETLERİ.....	76
I. YASAMA FAALİYETLERİ.....	76
A. Uluslararası Çalışma Örgütü Normlarının Türleri ve Nitelikleri .....	77
1. Anayasa .....	77
2. Sözleşmeler .....	78
3. Tavsiyeler .....	78
4. Diğer Kaynaklar.....	79
B. Uluslararası Çalışma Örgütü Normlarının Kabul Edilme Süreci.....	79
1. Konunun Konferans Gündemine Alınması ve Konferans Tarafından Kabulü.....	80
2. Sözleşme Kararlarının Üye Ülkeler Tarafından Onaylanması.....	83
3. Sözleşmelerin Yürürlüğe Girmesi .....	84
C. Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmelerinin Doğurduğu Yükümlülükler .....	85
1. Sözleşmelerin İç Hukukta Uygulanması Yükümlülüğü.....	86

2. Rapor Sunma Yükümlülüğü.....	88
II.DENETİM FAALİYETLERİ .....	88
A.DÜZENLİ DENETİM .....	89
1. Hükümetler Tarafından Rapor Gönderilmesi.....	89
2. Uzmanlar Komitesi'nin Denetimi.....	90
3. Konferans Komitesi'nin Denetimi.....	91
B.YAKINMALARA DAYALI DENETİM .....	94
1. Genel Olarak.....	94
2. Sendikal Özgürlük Komitesi'nin Denetimi (Özel Denetim).....	95

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### ULUSLARARASI ÇALIŞMA NORMLARININ TÜRK İŞ HUKUKU ÜZERİNE ETKİLERİ

§1. GENEL OLARAK ULUSLARARASI ÇALIŞMA NORMLARININ İŞ HUKUKU ÜZERİNE ETKİLERİ.....	97
§2. ULUSLARARASI HUKUK DÜZENLEMELERİNİN TÜRK HUKUKUNDAKİ YERİ .....	98
I. ULUSLARARASI HUKUK İLE İÇ HUKUK DÜZENİ ARASINDAKİ İLİŞKİ.....	99
II.ULUSLARARASI HUKUK VE TÜRK HUKUKU ARASINDAKİ İLİŞKİ.....	101
§3. TÜRKİYE'NİN ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ NORMLARINI ONAYLAMA POLİTİKASI.....	106
§4. ULUSLARARASI ÇALIŞMA NORMLARININ TÜRK İŞ HUKUKUNUN GELİŞMESİNE KATKISI .....	109
I. GENEL OLARAK .....	109
II.SÖZLEŞMELERİN ETKİSİ.....	112
A.Onaylanmayan Sözleşmelerin Etkisi .....	113
B.Onaylanan Sözleşmelerin Etkisi.....	114

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRK MEVZUATININ 87 SAYILI SÖZLEŞME'YE UYUM SORUNU: MEVZUATIMIZDAKİ 87 SAYILI SÖZLEŞME'YE AYKIRILIĞI TARTIŞILAN HÜKÜMLER VE KISITLAMALAR

§1. SENDİKALARIN KURULMASINA İLİŞKİN HÜKÜM VE KISITLAMALAR .....	118
I. KURULUŞ KOŞULLARINA İLİŞKİN HÜKÜM VE KISITLAMALAR.....	118
A. Taban Örgütlenmeler Açısından.....	119
1. İşkolu Esasına Göre Sendikalaşma İlkesi .....	120
2. İşyeri ve Meslek Sendikalarının Yasaklanması.....	125
B. Üst Örgütlenmeler Açısından.....	127
1. Yerel ve Bölgesel Nitelikli Sendikaların Kurulmasının Yasaklanması ....	128
2. Federasyon Kurma Yasası .....	130

II. KURUCULUK KOŞULLARINA İLİŞKİN HÜKÜM VE KISITLAMALAR.....	132
A. Türk Vatandaşı ve Türkçe Okur – Yazar Olma Koşulları .....	133
B. Kamu Hizmetlerinden Mahrum Edilmemiş Olma Koşulu .....	134
<b>§2. SENDİKALARA ÜYELİK İLE İLGİLİ HÜKÜM VE KISITLAMALAR .....</b>	<b>136</b>
I. AYNI ANDA BİRDEN FAZLA SENDİKAYA ÜYE OLMA YASAĞI	136
II. NOTER ŞARTI .....	137
III. İŞVEREN VEKİLLERİNİN SENDİKA ÜYELİĞİ .....	138
<b>§3. SENDİKA YÖNETİCİLİĞİNE İLİŞKİN HÜKÜM VE KISITLAMALAR.....</b>	<b>139</b>
I. SENDİKA VEYA KONFEDERASYONLARIN ZORUNLU ORGANLARINA SEÇİLEBİLMEK İÇİN EN AZ ON YIL ÇALIŞMIŞ OLMA KOŞULU.....	139
II. TÜRK VATANDAŞI VE TÜRKÇE OKUR – YAZAR OLMA KOŞULLARI .....	140
III. KAMU HİZMETLERİNDEN MAHRUM EDİLMEMİŞ OLMA KOŞULU.....	141
VI. YÖNETİCİLERİN GÖREVLERİNİN SONA ERMESİ .....	143
<b>§4. SENDİKALARIN TÜZÜKLERİNİ SERBESTÇE DÜZENLEME     HAKKINA İLİŞKİN HÜKÜMLER VE KISITLAMALAR .....</b>	<b>144</b>
I. ÜYELİK AİDATININ SINIRLANMASI.....	145
II. KAPATILAN SENDİKANIN AKTİFLERİNİN HAZİNEYE DEVRİ SORUNU ...	146
III. SENDİKA VE ÜST KURULUŞLARIN DENETİMİ .....	148
<b>§5. KAMU ÇALIŞANLARININ SENDİKA ÖZGÜRLÜĞÜ .....</b>	<b>151</b>
I. GENEL OLARAK .....	151
II. TÜRKİYE’DE KAMU ÇALIŞANLARININ SENDİKA ÖZGÜRLÜĞÜ ...	153
III. 4688 SAYILI KANUN’UN 87 SAYILI SÖZLEŞME’YE AYKIRI HÜKÜM VE KISITLAMALARI .....	156
A. Bazı Kamu Görevlilerinin Sendika Hakkının Kısıtlanması.....	156
B. Kamu Görevlilerinin Grev Yasağı.....	157
<b>SONUÇ.....</b>	<b>160</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>166</b>



## KISALTMALAR LİSTESİ

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>Ay.</b>	: Anayasa
<b>BK.</b>	: Borçlar Kanunu
<b>bkz.</b>	: Bakınız
<b>BM</b>	: Birleşmiş Milletler
<b>DK.</b>	: Dernekler Kanunu
<b>ILO</b>	: Uluslararası Çalışma Örgütü
<b>İş. K.</b>	: İş Kanunu
<b>KGSK.</b>	: Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu
<b>m.</b>	: Madde
<b>MC</b>	: Milletler Cemiyeti
<b>RG</b>	: Resmi Gazete
<b>SK.</b>	: Sendikalar Kanunu
<b>SÖK</b>	: Sendikal Özgürlük Komitesi
<b>UÇB</b>	: Uluslararası Çalışma Bürosu
<b>UÇK</b>	: Uluslararası Çalışma Konferansı



## GİRİŞ

21. yüzyılın insan hakları çağı olacağı toplumun gidişine yön veren bilim adamları ve siyasetçilerce her fırsatta vurgulanmaktadır. İnsan haklarına yönelik söz konusu vurgu, uluslararası ve uluslararası örgütler tarafından da yapılmaktadır. Hatta insan haklarına ilişkin ulusal mevzuatta hukuki düzenlemeler yapılması, anılan örgütlere üye olabilmenin ön koşulu olarak kabul edilmekte, bu örgütlerle istikrarlı ilişkilerin sürdürülebilmenin temelini teşkil etmektedir. İnsan haklarının önemli ayaklarından birisini ise sendikal hak ve özgürlükler oluşturmakta, sendika özgürlüğü ile onun korunmasına yüklenen anlam temelini buradan almaktadır. Bir diğer ifadeyle, sendika özgürlüğünün tanınması ve korunması, onun temel insan haklarından biri olması nedeniyle hukuk devleti açısından önem taşımaktadır.

Sendikaların işlevlerini yerine getirebilmesi, sendika özgürlüğünün güvence altına alınmasına bağlıdır. Sendikalar, sosyal anlamda toplumda bir denge unsuru olarak çıkabilecek çatışmaları en aza indirerek toplumsal barışı sağlamakta, siyasal anlamda hükümet kararlarını etkileyebilen bir baskı grubu olarak çalışanların çıkarlarının koruyuculuğunu üstlenmektedirler. Ekonomik anlamda da çalışanların ücretlerinin makul bir seviyede olmasını sağlayan önemli bir araçlardır. Sendikaların böylesine önemli olan işlevleri yerine getirebilmesi, onların kuruluşlarının, faaliyetlerinin ve varlıklarının korunmasına, yani sendikal hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasına bağlıdır. Bunlara ilaveten, endüstrileşen ülkelerde, aktif nüfusun yaklaşık olarak %90'ının ücretlilerden oluşması ve söz konusu kesimin sorunlarının tüm toplumun sorunu haline gelmesi durumu, sendikal hak ve özgürlüklerin tanınması ve korunmasının önemini daha da arttırmaktadır.

Öte yandan, demokrasi ve insan hakları ile sendikal hak ve özgürlükler arasında bir bağ kurulmakta, sendikal hak ve özgürlüklere verilen önemin derecesi ülkelerin demokratikliğinin ve insan haklarına verdiği değerin ölçüsü olarak kabul edilmektedir. Başka bir deyişle, devletlerin sendikalara tanıdığı haklar o devletin rejiminin demokrasiye yakınlığı ve insan haklarına verdiği önemin derecesi hakkında fikir vermektedir. Durum böyle olunca, sendikal hak ve özgürlüklerin tanınıp korunma derecesi, hem devletlerin birbirlerini algılayışlarını hem de uluslararası ve

uluslarüstü örgütlerin devletleri algılayışlarını etkilemektedir. Sırası gelmişken söz konusu algılayış, Türkiye'nin Avrupa Birliği ile müzakerelere başlamış olması sebebiyle, Türkiye açısından sendikal hak ve özgürlüklerin önemini daha da arttırmaktadır.

Bahsedilenler ışığında, sendikal hak ve özgürlüklerin tanınıp korunmasının devletler açısından hayati bir önem taşıdığı söylenebilir. Böylesine hayati bir konuda devletler, ulusal hukuki düzenlemeleri yaparken Uluslararası Çalışma Örgütü normlarını model almakta ve ulusal mevzuatları ile Uluslararası Çalışma Örgütü normları arasındaki uyumsuzlukları en aza indirmeye çalışmaktadırlar. Çünkü sendikal hak ve özgürlüklerin tanınıp korunması konusunda günümüzdeki en önemli kılavuz ve uluslararası alandaki en önemli kurumsal yapılanma Uluslararası Çalışma Örgütü'dür. Örgüt, yüklediği bu misyonu oluşturduğu normlar ve denetim mekanizması ile sağlamaktadır. Uluslararası Çalışma Örgütü normları, sendikal hak ve özgürlükler konusunda ülke mevzuatlarının yol göstericisi, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün denetim mekanizması da ülkelerin mevzuatlarındaki eksikliklerinin giderilmesi sürecinin takipçisidir. Böylece Örgüt, farklı ülkelerde ortaya çıkan benzer sorunları çözebilecek bir "Uluslararası Çalışma Mevzuatı" yani uluslararası düzeyde bir çalışma hukuku oluşturmaya çalışmaktadır. Bu nedenle genelde çalışma yaşamı ile ilgili sorunlar, özelde de sendikal hak ve özgürlükler konusunda Örgüt'ün kabul ettiği sözleşmelere ulusal mevzuatların uyumlu olması büyük önem taşımaktadır.

Sendika özgürlüğü konusunda Uluslararası Çalışma Örgütü'nün kabul ettiği temel sözleşme, 1948 tarihli Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 Sayılı Sözleşme'dir. 87 sayılı Sözleşme, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra sendikal özgürlüklerin uluslararası çerçevesini belirleyen en önemli Sözleşme'dir. Sözleşme'de, çalışan ve işverenlere tanınan sendika hakkının özgürce kullanımını devlete karşı korumayı amaçlayan temel kurallara yer vermiştir. Bu bakımdan ulusal mevzuatlar için sendikal hak ve özgürlükler açısından uyum sağlanması gereken en temel sözleşme 87 sayılı Sözleşme'dir.

Türk mevzuatında sendikal hak ve özgürlükler, hem Anayasa hem de Sendikalar Kanunu yoluyla güvence altına alınmıştır. Bununla birlikte, 87 sayılı

Sözleşme ile mevzuatımızın tam bir uyum içinde olduğunu söylememiz mümkün değildir. Türkiye, Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından 1948 yılında kabul edilen 87 sayılı Sözleşme’yi, sadece mevzuatımızla uyum içerisinde olan Uluslararası Çalışma Örgütü sözleşmelerini onaylama geleneğinin yansıması olan gecikmeli onay politikasının bir sonucu olarak ancak 1992 yılında onaylanmıştır. 1992 yılı aynı zamanda Türkiye’nin mevzuatı ile uyum içerisinde olmayan 87 sayılı Sözleşme’yi imzalayarak geleneksel onay politikasında bir sapmanın yaşandığı yıldır. Böylece Türkiye, mevzuatındaki tüm aykırı kuralları 87 sayılı Sözleşme ile uyumlu hale getirme konusunda hukuksal bir yükümlülük altına girmiştir. Diğer bir deyişle Türkiye, hem Anayasa ve 2821 sayılı Sendikalar Kanunu’nda yer alan düzenlemeleri 87 sayılı Sözleşme ile uyumlu hale getirme, hem de kamu görevlilerinin sendika hakkını ayrı bir kanunla düzenleme yükümlülüğünü üstlenmiştir. Onaydan sonra, Anayasada 1995 ve 2001 yıllarında, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu’nda 1995,1997, 2002 ve 2005 yıllarında yapılan değişiklikler ve 2001 yılında 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu’nun kabul edilmesi ile 87 sayılı Sözleşme’ye uyum sağlama çabasına girişilmiştir. Söz konusu düzenlemelere rağmen, mevzuatımızla 87 sayılı Sözleşme arasında halen tam uyum sağlanamamış ve uyum süreci bir sorun haline gelmiştir.

2004 yılında Anayasanın 90. maddesine ““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” hükmü eklenmiştir. Anılan hüküm ile birlikte, 87 sayılı Sözleşme’ye uyum sorunu yeni bir boyut kazanmıştır. Çünkü eklenen cümleyle, insan haklarına ilişkin uluslararası anlaşmalar iç hukuka üstün tutulmuş ve iki hukuk düzeni arasında çıkabilecek herhangi bir çatışma durumunda uluslararası antlaşma hükmünün esas alınması benimsenmiştir.

Bahsedilen uyum sorunu bu çalışmanın temel konusunu oluşturmaktadır. Yapılan çalışma ile mevzuatımızdaki 87 sayılı Sözleşme ile uyum içerisinde olmayan hükümlerin ortaya koyulması ve yapılması gereken değişikliklere dikkat çekilmesi amaçlanmıştır. Bu bağlamda, çalışmada temelde şu sorulara yanıt aranmıştır:

Anayasanın 90. maddesinin değişmesiyle birlikte 87 sayılı Sözleşme hükümlerinin Türk mevzuatı karşısındaki üstünlük durumu nedir? Türk mevzuatındaki 87 sayılı Sözleşme ile uyum içerisinde olmayan hükümler nelerdir? Söz konusu uyumsuzluk hangi nedenlerden kaynaklanmaktadır?

Çalışmanın birinci bölümünde, sendikal hak ve özgürlüklere ilişkin genel bilgiler verilmiş, sendika özgürlüğünün Türkiye'deki tarihsel gelişimi anlatılarak Türk hukukundaki yeri saptanmıştır. İkinci bölümde Uluslararası Çalışma Örgütü'nün yapısı, organları, yasama ve denetim faaliyetleri, Uluslararası Çalışma Örgütü normları ve söz konusu normların doğurduğu yükümlülükler ele alınmıştır. Üçüncü bölümde uluslararası çalışma normlarının Türk iş hukuku üzerine etkileri ve uluslararası hukuk düzenlemelerinin Türk hukukundaki yeri belirlendikten sonra, Anayasanın 90. maddesi ile ilgili tartışmalara yer verilerek uluslararası hukuk ile Türk hukuku arasındaki üstünlük sorunu 87 sayılı Sözleşme açısından ortaya konulmuştur. Son bölümde, Türk mevzuatındaki 87 sayılı Sözleşme'ye aykırılığı tartışılan hükümler belirlenmiş ve söz konusu hükümlerle 87 sayılı Sözleşme hükümleri arasındaki uyumsuzluklar, 274 sayılı eski Sendikalar Kanunu'nu da dikkate alınarak ortaya konulmuş, anılan uyumsuzlukların nedenleri saptanmaya çalışılarak öğreti ve yargı kararları ışığında önerilerde bulunulmuştur.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### SENDİKAL HAK VE ÖZGÜRLÜKLERE İLİŞKİN GENEL BİLGİLER VE SENDİKA ÖZGÜRLÜĞÜNÜN TÜRK HUKUKUNDAKİ YERİ

#### Ş1. SENDİKA HAK VE ÖZGÜRLÜĞÜNÜN TARİHSEL GELİŞİMİ

##### I. GENEL OLARAK

Sendikacılığın kökeni ortaçağ lonca düzenine kadar gitmektedir. Bu dönemde Avrupa’da her meslek grubunun çırak – kalfa – usta düzeninde çalışan bir loncası bulunmaktadır. Söz konusu düzen içerisinde kalfaların; ücretlerini yükseltmek, çalışma saatlerini indirmek, kalfalarına sanatlarını bırakmak istemeyen ve ustalığa geçişi zorlaştıran ustaların bu davranışlarını engellemek amacıyla örgütlendikleri ve çeşitli eylemlere başvurdukları bilinmektedir<sup>1</sup>. Ortaçağdaki bahsedilen gelişmeleri, sanayi devrimi ile birlikte ortaya çıkan sendikacılıkla aynı kefeye koymak mümkün olmamakla birlikte, en azından korunmasız tarafın ilk örgütlenme çabası ve sendikal örgütlenmenin ilk işaretleri olarak değerlendirmek mümkündür.

Modern anlamıyla sendikacılığın doğup geliştiği ilk ülke olarak İngiltere kabul edilmektedir. İngiltere’nin sanayileşme sürecine girmesi ile birlikte bir işçi sınıfı meydana gelmeye başlamıştır. İşçi sınıfının doğuşunun, tam da liberal düşüncenin ve onun ekonomik hayata yansması ile oluşan kapitalist düzenin devlete karışmama ödevi yüklemesi ile aynı zamana denk gelmesi, emek – sermaye çelişkisinde işçiyi yalnız bırakmıştır. Bu durumun malum sonucu ise emeğin sömürülmesi ve buna koşut olarak sermaye sahiplerinin güçlenmesi olmuştur. Ancak bahsedilen gelişmeler karşısında ilk işçi birliklerinin sanayi devrimi sonrasında ortaya çıktığı düşünülmemelidir. Çünkü sanayi devrimi öncesinde, şehir hayatının gelişmeye başladığı dönemlerde “Zanaat ve Meslek Teşekkülleri” adı altında sanat ve meslek esasında göre kurulan “korporasyonlar” (loncalar) mevcuttur. Söz konusu mesleki birlikler; kardeşlik, meslek ahlakı, tüketiciyi koruma, üretimi düzenleme gibi

---

<sup>1</sup> Can TUNCA, **Toplu İş Hukuku**, 1. baskı, Alfa Yayınevi, İstanbul 1999, s. 4.

görevlerinin yanı sıra, mutlak karakterli siyasal iktidar karşısında savunmasız durumda bulunan işçilerin hayatını da düzenleme görevini üstlenmiştir<sup>2</sup>.

Korporasyon tipi meslek birlikleri dışında, aynı işkolunda çalışanların ayrı bir birlik oluşturması şeklindeki örgütlenmeleri de sanayi devrimi öncesine kadar götürmek mümkündür. Nitekim İngiltere’de önce terzi işçileri, sonra bıçakçılar ve ardından da yün işçileri kendi aralarında 1720’de “union” (birlik) kurduklarında İngiltere’de sanayi devrimi henüz başlamamıştır. Öyleyse unionlar doğrudan doğruya sanayileşmenin bir ürünü olarak sayılamazlar<sup>3</sup>. Bu nedenle sendikalaşmayı sadece sanayileşmenin bir ürünü olarak değil, üretim araçlarının mülkiyeti ile emek arasındaki çözümlenin bir sonucu olarak da kabul etmek gerekmektedir<sup>4</sup>.

Söz konusu unionların kuruluş amacı, bugünkü anladığımız anlamdaki sendikaların aksine, kapitalist sömürü düzenine karşı bir başkaldırı değildir. Sebep bağımsız birlikler vasıtası ile efendilere karşı kişisel özgürlük ve karakter kuvvetinin varlığını göstermektir. Yüzyıllarca korporasyon ruhu ile çalışmış kitlelerin töre ve kurallarına sahip çıkma, onları kaybetmeme arzusu ihtilalci bir niteliğin değil, aksine muhafazakâr bir niteliğin sonucudur<sup>5</sup>. Yani sanayi devrimine kadar çalışma hayatına egemen olan düşünce, geleneksel niteliktedir ve birlikler sermayenin sömürüsüne karşı bir mücadele aracı olarak düşünülmemiştir. Buna rağmen sendikaların, çalışanların hak ve menfaatlerini korudukları ve zayıf olanın kuruluşları olduğu düşüncesinden hareketle, bu birlikleri sendikalaşmanın ilk adımı olarak görmek mümkündür.

Gerçek anlamda sendikacılığın ortaya çıkması sanayi devrimi ile birlikte başlamış ve gelişimi de sanayinin gelişimine paralel olarak gerçekleşmiştir. Gerçek anlamda sendikacılık bir takım özgün koşullar sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu koşullar genel olarak sanayileşme, işçilerin çıkarlarının diğer grupların çıkarlarından farklı olduğunun bilincine varılması, işçi ve işveren arasındaki çıkar

---

<sup>2</sup> Nizamettin AKTAY, **Sendika Hakkı, Uluslararası Dayanakları Bakımından Eleştirel Bir Yaklaşımla Türk Hukukunda Sendika Hakkı ve İlgili Belgeler**, Ankara 1993, s. 11.

<sup>3</sup> Erdiñç YAZICI, **Osmanlı’dan Günümüze Türk İşçi Hareketleri**, 2. baskı, Aktif Yayınları, Ankara 1996, s.38.

<sup>4</sup> AKTAY, s. 11.

<sup>5</sup> AKTAY, s. 12.



uyuşmazlıklarının artması, işçileri yönlendirecek bir lider kadronun bulunması, sendikaların kurulmasını engelleyecek yasaklamaların olmaması ve demokrasinin varlığı şeklinde sıralanabilir<sup>6</sup>. İlk olarak İngiltere’de sanayi devrimi ile ortaya çıkan bahsedilen koşullar sonucu ilk örgütlenme hareketi de İngiltere’de görülmüştür. Böylece ilk işçi örgütü olarak kabul edilen “Londra Yazışma Derneği” ayakkabıcılar tarafından 1792’de kurulmuştur<sup>7</sup>. Kuşkusuz söz edilen koşulların ortaya çıkması ile birlikte hemen özgür sendikaların kurulduğunu söylemek mümkün değildir. Çünkü sanayi devriminin ekonomik anlamdaki ayağı olan iktisadi liberalizm, üretim artışını engelleyecek ve maliyetleri artıracak her türlü düzenlemenin karşısında olmuştur. Bunun sonucu ise, çalışma hayatında *sözleşme serbestisi ve mesleki örgütlenme yasağıdır*<sup>8</sup>. Özellikle İngiltere’de sendikalaşma hareketi, liberalizmin savunucuları tarafından bireyin sözleşme ve ticaret yapma hakkına gayrimeşru bir sınırlama olarak görülmüştür. Yasakoyucu da işverenler ve liberal iktisadi düşünce sahiplerinin görüşleri doğrultusunda 1799 yılında Londra Yazışma Derneği’ni kapatmış ve 1800 yılında işçilerin örgütlenmelerini yasaklayan “Combination of Workmen Act”ı (Birleştirme Yasası’nı) çıkarmış<sup>9</sup>. Bununla birlikte, Avrupa’da sendikalaşmayı yasaklayan kanunları kaldıran ilk ülke yine İngiltere olmuştur. 1811 yılında işsizliği protesto eden yaygın eylemler görülmeye başlamış, 1825’e kadar görülen işçilerin yoğun baskıları sonucu İngiliz hükümeti birleşmeyi yasaklayan kanunları 1825’de kaldırmak zorunda bırakılmıştır<sup>10</sup>.

İngiltere’de birlik kurma yasağının kalkmasından sonra, 1825 ile 1871 arasında herhangi bir hukuki düzenleme olmaksızın sendikal gelişme devam etmiş ve bu süreç 1871’de ilk defa çıkarılan sendikalar kanununun (Trade Union Act) işçi ve işveren sendikalarını tanımasıyla sonuçlanmıştır<sup>11</sup>. 19. yüzyıl boyunca İngiltere’deki sendikal anlamdaki bahsedilen gelişmeler aslında genelde dünyada, özelde ise Batı Avrupa’da sendikal hareketin yol göstericisi olmuştur. Gerçekten, İngiltere’de

---

<sup>6</sup> Aysen TOKOL, **Endüstri İlişkileri ve Yeni Gelişmeler**, Vipaş Yayınları, Bursa 2001, s. 18.

<sup>7</sup> Meryem KORAY, **Sosyal Politika**, Ezgi Kitabevi, Bursa 2000, s. 69 – 70.

<sup>8</sup> Nuri ÇELİK, **İş Hukuku Dersleri**, yenilenmiş 17. baskı, Beta Yayınevi, İstanbul 2004, s. 344.

<sup>9</sup> TUNCAY, **İş Hukuku**, s. 5.

<sup>10</sup> Rüçhan IŞIK, **Sendika Hakkı, Tanınması ve Kanuni Sınırları**, Sevinç Matbaası, Ankara 1962, s. 29.

<sup>11</sup> Nusret EKİN, **Endüstri İlişkileri**, 6. baskı, Beta Yayınları, İstanbul 1994, s. 74.

1825'den sonra sendikaların serbestçe kurulmasına olanak sağlanması ile birlikte Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'inde 1842, Almanya'da 1869, Fransa'da 1884 yıllarında çıkarılan yasalarla aynı olanak sağlanmıştır<sup>12</sup>.

Görüldüğü gibi sendika hak ve özgürlüğü, sanayi devrimi sonrasında, burjuvazinin yasaklarıyla karşılaştıktan sonra, işçi sınıfının uzun ve zorlu, kimi zaman kanlı savaşmaları ve baskıları sonucunda 19. yüzyılın ilk çeyreğinden başlayıp sonlarına doğru bir hak olarak ulusal mevzuatlara girmeye başlamıştır. Birinci Dünya Savaşı'na kadar İngiltere'nin kılavuzluğunda gelişen sendika özgürlüğü savaş sonrasında Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün kurulması ile uluslararası boyut kazanmaya başlamış ve artık bu Örgüt'ün düzenlemeleri sendikal anlamda ülkelere yol gösterici olmuştur. Sendika özgürlüğü ve hakkının, uluslararası belgelerle düzenlenmesi için ise İkinci Dünya Savaşı sonrası beklemek gerekecektir.

ILO'nun 1919 yılında Versay Barış Antlaşması'yla kurulması öngörülmuş, böylece sendika özgürlüğü ilkesi ILO belgelerine ilk kez girmiştir. Nitekim Örgüt'ün Anayasası'nda sendika özgürlüğü ilkesine yer verilmiş ve daha önce ulusal anayasalara girerek, anayasal bir ilke olan sendika hak ve özgürlüğü artık uluslararası nitelik kazanmıştır. Ancak Birinci ve İkinci Dünya Savaşı arası dönem, sendika özgürlüğü ilkesinin hayata geçirilmesi, yani sendika özgürlüğünün üye devletler için hukuksal bağlayıcılığı olan uluslararası bir düzenlemeye konu olması anlamında tam bir başarısızlık dönemi olmuştur<sup>13</sup>. İkinci Dünya Savaşı sonrasında sendika özgürlüğü iki önemli uluslararası belge ile düzenlemiştir. Bu belgeler, 1944 tarihli Philadelphia Bildirgesi ve 1948 tarihli Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 Sayılı ILO Sözleşmesi'dir<sup>14</sup>. Özellikle 87 sayılı Sözleşme sendika özgürlüğünü doğrudan güvence altına almış ve sendika özgürlüğünün temel uluslararası dayanağı olmuştur. Bu tarihten sonra Örgüt, 87 sayılı Sözleşme'ye dayalı tavsiyeleri ve sendika özgürlüğüne verdiği özel önemin

---

<sup>12</sup> TOKOL, s. 41.

<sup>13</sup> Mesut GÜLMEZ, **Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye**, TODAİE Yayınları, Ankara 1988, s. 26.

<sup>14</sup> Türkiye tarafından 25.12.1992 tarihli ve 3847 sayılı yasayla onaylanmıştır. RG. 25 Şubat 1993, 21507.

yansıması olan Sendikal Özgürlük Komitesi (SÖK)'nin denetimleri ile sendika özgürlüğünün uluslararası alandaki güvencesi olmuştur ve olmaya devam etmektedir.

## **II. TÜRKİYE'DEKİ GELİŞİMİ**

### **A. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi**

Ömrü boyunca bir tarım ülkesi karakteri taşıyan Osmanlı İmparatorluğu, yüzyıllar boyunca yeni ülkeler fethetme politikası doğrultusunda, sadece savaş gereksinimlerini karşılayacak küçük ölçüde bir sanayiye sahip olmuştur<sup>15</sup>. Osmanlı İmparatorluğu'nda çalışma hayatı genellikle el tezgâhları ve el sanatlarına dayanmaktadır. Pamuklu ve ipekli dokumacılıkta 18. yüzyılın sonunda görülen gelişme, Avrupa'da makinenin sanayi alanına girmesi ile bol olarak üretilen ucuz malların yurda sokulması sonucu gerilemeye başlamıştır. Bununla birlikte, devletin kurduğu tersane ve harp sanayi dışında, sınırlı da olsa, dericilik, matbaacılık, çinicilik, tekstil ve kâğıtçılık alanında bazı gelişmeler olmuştur. Görüldüğü gibi Osmanlıda sanayi gelişmemiştir. Bunun sonucunun ise sendikacılığın ortaya çıkışının gecikmesi olduğu belirtilmiştir<sup>16</sup>.

Türk tarihinde işçi sınıfının doğuşu ve işçilerin örgütlenme çabaları 19. yüzyılın ilk yarısına rastlamaktadır. Söz konusu dönemde, Osmanlıda uygulanan geri vergi sistemi huzursuzluğu arttırmış, “mültezim ve muhsil” denilen memurlar halka zulüm yapmışlardır. Vergi borçlarının ürünle ödenmesi sırasında haksızlıklar ve adaletsizlikler, karışıklık ve başkaldırlara yol açmıştır. Hükümet başkaldırlara karşı ağır önlemlere başvurmuş, polislere geniş yetkiler verilmiştir. Polis tüzüğündeki bir maddeye göre “amele ve işçi makulelerinin, cemiyetlerinin def ve izalesi ile ihtilal vukuunun önü kestirilmesi” gereklidir. Anılan maddenin 19. yüzyılın ilk yarısında işçilerin topluluk oluşturdıklarını, üstelik hep birlikte işlerini bıraktıklarını gösterdiği ifade edilmiştir<sup>17</sup>. Bununla birlikte, sınıf bilinci kazanmış bir topluluktan ve sendika olarak kabul edilebilecek bir örgütlenmeden söz etmek için henüz çok erkendir.

<sup>15</sup> Kemal SÜLKER, *Türkiye Sendikacılık Tarihi*, 3. baskı, TÜSTAV Yayınları, İstanbul 2004, s. 21.

<sup>16</sup> ÇELİK, s. 347.

<sup>17</sup> SÜLKER, *Sendikacılık Tarihi*, s. 22 – 23.

Osmanlıda sendikacılık hareketinin 1871 yılında kurulmuş olan “Ameleperver Cemiyeti” ile başladığı belirtilmekte<sup>18</sup> ise de daha sonra yapılan araştırmalar söz konusu cemiyetin aslında bir hayır kurumu olduğunu ortaya koymuştur<sup>19</sup>. 1895 yılına kadar bu cemiyetle aynı nitelikleri taşıyan kuruluşlar kurulmuş ve ortadan kalkmışlardır. Tophane işçileri tarafından 1895’de kurulan ilk “Osmanlı Amele Cemiyeti” bir yıl sonra kapatılmış, 1901 yılında tekrar faaliyete geçmiştir<sup>20</sup>. Aslında I. Meşrutiyet’ten II. Meşrutiyet’e (1876’dan 1908’e) kadar olan dönemde, I. Meşrutiyet Anayasası’nın hiçbir şekilde cemiyet ve dernek kurulmasına izin vermemesi nedeniyle işçi teşkilatları tamamen yasadışıdır. Bununla birlikte sendikal faaliyetler gizli de olsa yürütülmüştür. Bu dönemde Osmanlı Amele Cemiyeti dışında bir takım kardeşlik – yardımlaşma cemiyetlerinden bahsedilebilir<sup>21</sup>. Ancak bu cemiyetleri sendikalar olarak değerlendirmemiz mümkün değildir. Zira söz konusu cemiyetler, sendikaların bugünkü anlamdaki hiçbir fonksiyonunu da yerine getirmemektedir.

Osmanlı İmparatorluğu’nda II. Meşrutiyetin ilanına kadar sendikalarla ilgili hiçbir kanuna, dolaylı da olsa hiçbir hükme rastlanmamaktadır. Mevzuattaki bu durum bize o dönemde sendikaların henüz doğmamış olduğunu ve kişilerin sendika kurma ihtiyacı hissetmediklerini göstermektedir. II. Meşrutiyetin ilanı ile birlikte başlayan görece özgürlük döneminde yoğun sosyal, iktisadi ve siyasi çalkantılar yaşanmıştır. Bu çalkantılardan çalışma düzeni de payına düşeni almış ve meşrutiyetin ilanından başlayarak iki ay boyunca tüm ülkede grevler olmuştur. Ağustos – Eylül grevleri olarak tarihe geçen bu grevlerin hukuki alana yansması ise Tatil-i Eşgal Kanunu’dur.

1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanunu, toplu çalışma ilişkilerinin öğeleriyle ilgili “doğrudan” nitelikli ilk ve temel düzenleme olması nedeniyle büyük önem

---

<sup>18</sup> Kemal SÜLKER, “Türkiye’de Sendikacılık”, **Dünyada ve Bizde Sendikacılık**, 3. baskı, Varlık Yayınları, İstanbul 1966, s. 134; Turan YAZGAN, “Türkiye’de Sendikal Hareketler”, **Türk Dünyası Araştırmalar Dergisi**, Cilt 1, Sayı 20, 1982, s. 65.

<sup>19</sup> **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Yayını, Cilt 1, İstanbul 1996, s. 41; YAZICI, s. 97.

<sup>20</sup> ÇELİK, s. 347.

<sup>21</sup> YAZICI, s. 97.

taşımaktadır<sup>22</sup>. Osmanlı İmparatorluğu döneminde sendikalardan, yasak koymak suretiyle de olsa, ilk defa bahseden kanundur<sup>23</sup>. Ancak, yasanın önemi sadece ilk kez sendikalara yönelik düzenlemeler yapmasından kaynaklanmamakta; bunun yanında, çalışma ilişkilerinin Osmanlı İmparatorluğu'nda o tarihe kadar düzenlenmeyen temel konularında önemli hükümler içermesinden ileri gelmektedir. Bu önemli hükümler arasında, “sendikalar”, iş uyuşmazlıkları konusunda bir “uzlaşma süreci” ve “grev” bulunmaktadır<sup>24</sup>. Tatil-i Eşgal Kanunu'na işçi örgütlenmeleri ve sendikalar açısından baktığımızda, Kanun'un 8. maddesi ile Kanun kapsamına girenlerin, yani kamuya yönelik hizmet veren kuruluşlarda çalışanların sendika kurmaları ve grev yapmaları yasaklanmıştır<sup>25</sup>. Öte yandan yasalara aykırı davranan kişiler için cezai yaptırımlar öngörülmüştür. Böylece I. Meşrutiyet Anayasası'nın hiç cemiyet kurma imkânı vermeyen yapısına karşılık, II. Meşrutiyet Anayasası'nın yasak olan dernekleri sayarak, bunların dışındaki derneklerin kurulmasını serbest bırakan yapısı kısa zamanda değiştirilmiş ve bu konuda geriye gidilmiştir<sup>26</sup>.

Diğer taraftan 1909 yılında Cemiyetler Kanunu çıkarılmıştır. Cemiyetler Kanunu, Tatil-i Eşgal Kanunu ile durumları düzenlenen kamu çalışanları dışındaki çalışanların örgütlenme haklarına ilişkin hükümler getirdiği için, çalışma ilişkileri açısından önem taşıyan bir kanundur. Bir diğer ifadeyle, Tatil-i Eşgal Kanunu kapsamı (kamuya yönelik hizmet veren kuruluşlarda çalışanları) dışında kalan işçilerin örgütlenmeleri Cemiyetler Kanunu'na göre gerçekleşecektir. Diğer taraftan, Tatil-i Eşgal Kanunu kapsamındaki işçiler, bu kanunla getirilen sendika kurma yasağını aşmak için, Cemiyetler Kanunu çerçevesinde cemiyet olarak, ancak sendika niteliği taşıyan örgütler oluşturmaya çalışmışlardır<sup>27</sup>. Nitekim Cemiyetler Kanunu'nun tanıdığı yasal imkânlar çerçevesinde işçilerin, “amele

---

<sup>22</sup> Mesut GÜLMEZ, “1936 Öncesinde İşçi Hakları”, **Türkiye’de İşçi Hakları, Osmanlı Döneminden 1986’ya**, Yol-İş Sendikası Yayınları, Ankara 1986, s. 31.

<sup>23</sup> IŞIK, s. 59.

<sup>24</sup> Ahmet MAKAL, **Osmanlı İmparatorluğu’nda Çalışma İlişkileri: 1850–1920, Türkiye Çalışma İlişkileri Tarihi**, İmge Yayınları, Ankara 1997, s. 270.

<sup>25</sup> SÜLKER, **Sendikacılık Tarihi**, s. 32.

<sup>26</sup> YAZICI, s. 102.

<sup>27</sup> MAKAL, **1850 – 1920**, s. 280.

cemiyetleri/dernekleri” ya da “yardım sandıkları” adı altında örgütlenmeye gittikleri bilinmektedir<sup>28</sup>.

## **B. Cumhuriyet Dönemi**

### **1. 1923 – 1946 Arası Dönem**

Bu dönemde, işçi örgütlenmeleri ve işçi hareketleri açısından önemli gelişmeler sağlanamamıştır. Bunda siyasal, iktisadi ve hukuksal faktörler belirleyici olmuş, tek parti yönetiminin, önce sınıfların varlığını kabul etmeme, sonra işçi örgütlerini ve işçi hareketlerini kısıtlama konusunda giderek sertleşen ve kemikleşen tavrı etkili olmuştur. Dönem içerisinde gerçekleştirilen hukuksal düzenlemelerin de bahsedilen yaklaşımın bir yansıması olduğu belirtilmiştir<sup>29</sup>. 1925 tarihli Takrir-i Sükûn Kanunu ile başlayan uygulamalar, uzun süre hem işçi örgütlenmelerini hem de işçi hareketini engelleyici yönde olmuştur. 1930’larda gerçekleştirilen bir dizi hukuksal düzenleme ise katılaştıran sistemin uygulamalarını daha da sistematik hale getirmiştir. 1933 yılında Ceza Kanunu’nda yapılan değişiklikler, sendikalar konusunda düzenleme yapmayan, buna karşılık grevi ve lokavtı yasaklayan 1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanunu, sınıf esasına dayalı cemiyet kurmayı yasaklayan 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu; bu hukuksal düzenlemeyi oluşturan başlıca yasalardır.

1923 sonrasındaki dönemde işçi örgütlenmelerinin yasal dayanaklarını 1909 tarihli Cemiyetler Kanunu ve 1924 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) oluşturmuştur. 1924 Anayasası’nda oluşturulması öngörülen bazı kurumsal yapılanmalar ve yasal düzenlemelerin hayata geçirilmesi zaman almıştır. Bu nedenle Osmanlı döneminden kalma kısıtlama ve yasak içeren Tatil-i Eşgal Kanunu gibi kimi yasal düzenlemeler yenisi düzenlenene kadar yürürlükte kalmıştır. Tatil-i Eşgal Kanunu’nun 1936’ya kadar yürürlükte kalması, sendikal örgütlenmenin önünde önemli bir yasal engel oluşturmuştur. Bu dönemde sendikal örgütlenmeyi “dolaylı”

---

<sup>28</sup> Adnan MAHİROĞULLARI, *Cumhuriyetten Günümüze Türkiye’de İşçi Sendikacılığı*, Kitabevi Yayınları, İstanbul 2005, s. 15.

<sup>29</sup> Ahmet MAKAL, *Türkiye’de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920 – 1946*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara 1999, s. 449.

olarak olumsuz yönde etkileyen engelleyen bir diğer kanun ise, Takrir-i Sükûn Kanunu'dur<sup>30</sup>. Kanun 1925'te yürürlüğe girmiş ve 1929'a kadar yürürlükte kalmıştır. Takrir-i Sükûn Kanunu ile hükümete ülkenin sosyal düzenini, huzur ve asayişini bozan veya bozmaya kalkışan tüm örgüt eylemlerini yasaklayabilme yetkisi verilmiştir. Böylece işçi hareketinin, yeni siyasal yapının olumsuz etkilenmemesi amacıyla engellendiği ve bundan işçi örgütlerinin derinden etkilendiği ifade edilmiştir<sup>31</sup>.

Sendikal örgütlenme özgürlüğü açısından 1923 – 1946 döneminde çıkarılan en önemli yasa 1938 tarihli 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu'dur. Kanun'un en önemli düzenlemesi, derneklere getirdiği sınırlamalar yanında, “sınıf esasına veya adına dayanan” cemiyetlerin yasaklanmasıdır. Böylece sınıf esasına dayalı cemiyetler olan sendikaların kurulması, dönemin fiili koşullarından kaynaklanan nedenler dışında, hukuksal açıdan da olanaksız hale gelmiştir. Cemiyetler Kanunu, 3008 sayılı İş Kanunu'nu tamamlayarak onun tanıma ya da yasaklama biçiminde de olsa düzenleme yapmadığı sendikal örgütlenmeyi, “yasaklama” şeklinde açıkça düzenlemiştir<sup>32</sup>. Bu dönemde, Cemiyetler Kanunu'nun koyduğu engeller karşısında sendikal örgütlenme, yardımlaşma sandıkları ve çeşitli meslek kuruluşları vasıtasıyla sağlanmaya çalışılmış ancak dikkate değer sonuçların elde edilemediği belirtilmiştir<sup>33</sup>.

1923 – 1946 arası dönemi genel olarak değerlendirirsek sorunlarla dolu bir dönem olduğunu söyleyebiliriz. Bu sorunlar hukuki ve fiili durumdan kaynaklanmaktadır. Fiili durum, tek parti yönetiminin uygulamalarıyla oluşmuştur. Hukuki durum ise öncelikle Osmanlı İmparatorluğu'ndan sarkan yasalar ve Cumhuriyet döneminde çıkarılan yeni yasalar ile açıklanabilir. Osmanlıdan sarkan yasalar Tatil-i Eşgal Kanunu ve Cemiyetler Kanunu'dur. Tatil-i Eşgal Kanunu, büyük bölümüyle 1936 tarihli İş Kanunu'na kadar, Cemiyetler Kanunu ise 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu'na kadar yürürlükte kalmıştır. Bu tarihe kadar işçi

---

<sup>30</sup> GÜLMEZ, **İşçi Hakları**, s. 42.

<sup>31</sup> SÜLKER, **Sendikacılık Tarihi**, s. 46; MAHIROĞULLARI, s. 28.

<sup>32</sup> MAKAL, **1920 – 1946**, s. 411.

<sup>33</sup> Yıldırım KOÇ, “1936 – 1960 Döneminde İşçi Hakları”, **Türkiye’de İşçi Hakları, Osmanlı Döneminden 1986’ya**, Yol-İş Sendikası Yayınları, Ankara 1986, s. 99.

kesiminin Tatil-i Eşgal Kanunu kapsamı dışındakiler açısından örgütlenmesi, hukuki olmaktan çok tek parti yönetiminin otoriter niteliğinden kaynaklanan fiili sınırlamalara tabi olmuştur. 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu ise, getirdiği sınıf esasına dayalı cemiyet kurma yasağı ile yasağın kaldırıldığı 1946 tarihine kadar, sendikal örgütlenmeyi hukuken de engellemiştir. Dönem içerisinde işçi tarafının kurumsallaşmasına yönelik tek gelişme, 3008 sayılı İş Kanunu ile getirilen işçi temsilciliği kurumu olduğu belirtilmektedir<sup>34</sup>. Kanun'un 78. maddesinde yapılan düzenlemelere göre, işçiler tarafından, iş yerlerinde çalışmakta olan işçi sayısı esas alınarak işçi temsilcileri seçilecektir. Temsilcilerin görevi iş uyuşmazlıklarının çözümüne yardımcı olmaktır. Temsilcilerin daha ziyade işçilerin bireysel istek veya haklarını işveren yanında temsil ettikleri ve savundukları, toplu iş uyuşmazlıklarında yerlerinin çok az olduğu veya hiç olmadığı ifade edilmiştir<sup>35</sup>.

## 2. 1946 – 1960 Arası Dönem

İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesi ile birlikte tüm dünyada demokratik rejimlerin kurulmaya başlanması ülkemizi de yakından etkilemiş, demokrasinin önemli bir göstergesi olan çok partili hayata 1946'da geçilerek, dünyada esen demokrasi rüzgârına ayak uydurulmuştur. Çok partili hayata geçiş, Türkiye'deki sendikal örgütlenme bakımından yeni bir dönemin açılışını simgelemektedir. Sendikal örgütlenme konusundaki ilk düzenleme, örgütlenme hakkının yeniden elde edilmesi anlamına gelen ve Haziran 1946'da Cemiyetler Kanunu'nun sınıf esasına dayalı cemiyet kurmayı yasaklayan ilgili maddesindeki değişikliktir. Yapılan değişiklikle Türkiye'de "sendika yasağı rejimi"nden "sendika özgürlüğü rejimi"ne geçildiği ifade edilmiştir<sup>36</sup>. Özgürlük ortamında başta İstanbul olmak üzere Türkiye'nin birçok yerinde ilk sendikalar kurulmaya başlamıştır. Ancak kurulu sendikalar, Sıkıyönetim Komutanlığı tarafından, sosyalist partilerin güdümünde olduğu gerekçesi ile Aralık 1946'da kapatılmıştır. Böylece Türkiye'nin ilk sendikacılık deneyimi sadece altı ay sürmüş ve bu kısa deneyim literatüre "46 Sendikacılığı" olarak geçmiştir. Söz konusu sürecin önemli bir sonucunun,

<sup>34</sup> MAKAL, 1920 – 1946, s. 293.

<sup>35</sup> MAKAL, 1920 – 1946, s. 402 – 403.

<sup>36</sup> Ahmet MAKAL, *Türkiye'de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1946 – 1963*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara 2002, s. 221.



sendikaların ideolojik boyut kazandığı düşüncesinin yaygınlaşması ve buna bağlı olarak da sendikalar kanununun hazırlaması sürecini hızlandırması olduğu vurgulanmıştır<sup>37</sup>.

Bahsedilen süreç sonunda, 20 Şubat 1947’de 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun, ilk sendikalar kanunu olarak yürürlüğe girmiştir. Kanun’un amacı sendika kurulmasına izin vermek, sendikal hakları sağlamak olarak görünse de, görünmeyen amacın, artık durdurulamaz noktaya gelen sendika isteklerinin tanınması yanında işçilerin sendikalar vasıtası ile denetim altında tutulmasına çalışmak olduğu ifade edilmektedir<sup>38</sup>. 5018 sayılı Kanun, son derece dar kapsamına, yaptığı sınırlı düzenlemelere karşın, Türkiye çalışma ilişkiler tarihinin en önemli hukuksal düzenlemelerindendir. 5018 sayılı Kanun ile Cemiyetler Kanunu değişikliği ile gelen “sendika özgürlüğü rejimi”nden “sendika hakkı rejimi”ne geçildiği, çalışma yaşamının en önemli unsurlarından olan sendikaların kuruluş ve faaliyetlerinin ilk defa güvence altına alındığı belirtilmiştir<sup>39</sup>. 1963 tarihli Sendikalar Kanunu’na kadar yürürlükte kalan Kanun, bu tarihe kadar sendikaların kuruluş ve faaliyetlerini düzenlemiştir.

5018 sayılı Kanun’un 1. maddesinde “Aynı iş kolunda veya bu işkolu ile ilgili işlerde çalışanların yardımlaşmaları ve ortak menfaatlerini korumaları ve temsil etmeleri amaçlarıyla kendi aralarında kurabilecekleri dernekler işçi sendikalarıdır” ifadesiyle sendikaların tanımı yapılmıştır. Kanun’un 4. maddesinde ise birden fazla sendikaya üye olunabileceği belirtilmiştir. Kanun’da pozitif ve negatif sendika özgürlüğü ile sendikaların kurabilecekleri üst örgütler konusunda da düzenleme yapılmıştır. Buna göre, sendikaların kurulması isteğe bağlıdır; hiç kimse bir sendikaya üye olmaya veya olmamaya veyahut üyelikten çekilmeye veya çekilmemeye zorlanamaz. Değişik işlerde çalışanlar bu işlerin yapıldığı işyerinde örgütlenmiş sendikaların birine veya birkaçına üye olabilecekler, aynı işkolunda birden fazla sendika kurabileceklerdir<sup>40</sup>. Kanun’un 8. maddesinde, sendikaların

<sup>37</sup> Alpaslan IŞIKLI, **İş Hukuku**, yeniden gözden geçirilmiş 6. baskı, İmaj Yayınevi, Ankara 2005, s. 131; MAHİROĞULLARI, s. 56.

<sup>38</sup> AKTAY, s. 26.

<sup>39</sup> MAKAL, 1946 – 1963, s. 223.

<sup>40</sup> MAKAL, 1946 – 1963, s. 235.

kuracakları üst örgütlenmelere ilişkin düzenlemeye yer verilmiştir. Buna göre, “Sendikaların aralarında kuracakları birlikler de bu kanun hükümlerine tabidir”. Kanun’da sendika özgürlüğünün açıkça tanınmasına karşılık, sendikaların faaliyetlerini önemli ölçüde kısıtlayacak hükümler bulunmaktadır. Söz konusu kısıtlamalardan en önemleri, sendikaların Çalışma Bakanlığı’nın denetimine tabi olmaları ve siyasetle uğraşma yasağıdır. Bununla birlikte sendikacılık hareketinde 1948 yılından itibaren belirli bir canlılık görülmüştür. Sendikalar Kanunu’nun sendikalara siyasetle uğraşmayı yasaklamasına karşın özellikle sendika yöneticilerinin kişisel çabaları sonucu işçiler ikiye bölünen sendikalarda toplanmaya başlamışlardır. Bölünen sendikacılık hareketi 1952 yılında Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu’nun (Türk-İş) kurulmasıyla birliğe kavuşmuştur<sup>41</sup>.

Bu dönem itibariyle işveren sendikalarının işçi sendikalarına oranla önemli gelişmeler gösterdiği söylenemez. Bunun sebepleri arasında emek piyasasında geçerli olan şartların işverenler lehine olması, bu halin onları rehavete sevk ederek örgütlenme çabasına girmemeleri ve çok az sayıdaki işverenin zaten doğal bir koalisyon içinde olmaları gösterilmiştir<sup>42</sup>.

1946 ile 1960 döneminde Sendikalar Kanunu çıkarılmasına rağmen, işçilerin pazarlık gücü grev hakkı ile desteklenmediğinden ve Kanun’da siyasal iktidara istedikleri zaman sendikaları kapatabilme imkânı veren elastiki maddeler bulunduğundan dolayı, bu dönemi sendikacılık bakımından başarılı bir dönem olarak vasıflandırmak mümkün değildir. Bu dönemde sadece sendikaların kurulabildiği ancak sendikalar vasıtası ile menfaat mücadelesi yapılamadığı, çok sınırlı bir sonuç alındığı belirtilmiştir<sup>43</sup>. Çalışma ilişkilerinin kurumsallaşması anlamında sacayağı olarak kabul edilen sendikal örgütlenme, grev – lokavt ve toplu pazarlık sistemlerinden birinin olmamasının diğerlerinin de etkin bir şekilde işlemlerini engellediği bilinmektedir. Bu bağlamda söz konusu dönemde sendikal örgütlenme, hem grev – lokavtın hem de toplu pazarlık kurumunun yokluğu nedeniyle etkinlik kazanamamıştır. Ayrıca dönemin büyük bölümünde iktidarda bulunan Demokrat

---

<sup>41</sup> ÇELİK, s. 348.

<sup>42</sup> AKTAY, s. 28.

<sup>43</sup> AKTAY, s. 27.

Parti yönetiminin sendikal örgütlenmeye sıcak bakmadığı, her türlü toplumsal örgütlenmenin karşısında olduğu da bir gerçektir. Bu nedenlerle her ne kadar sendika hakkı rejimine geçilmiş olsa da hem hukuki hem de Demokrat Parti'nin uygulamalarının oluşturduğu fiili engeller nedeniyle dönem içerisinde sendikal örgütlenmenin etkinlik kazanamadığını söylemek mümkündür.

### 3. 1960 – 1980 Arası Dönem

27 Mayıs 1960 müdahalesi ile birlikte Türkiye’de yeni bir döneme girilmiştir. Yeni dönemde, Osmanlı Dönemi de dâhil olmak üzere sürekli yasak ve baskı altında kalan sendikal hakların gelişmesi için uygun ortam oluşmaya başlamıştır. Söz konusu dönemde sendikal hak ve özgürlükler, 1961 Anayasası ile anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. Anayasa dışında sendika hakkı açısından en önemli düzenleme 1963 yılından yürürlüğe giren 274 sayılı Sendikalar Kanunu’dur.

Özgürlükçü bir niteliğe sahip 1961 Anayasası, bütünü ile işçi haklarını yakından ilgilendiren bir yapı öngörmüştür. Anayasanın “sosyal ve iktisadi haklar ve ödevler” bölümünde işçi haklarını doğrudan ilgilendiren maddelere yer verilmiştir. Özellikle 46. ve 47. maddelerde yer alan hükümler, Türkiye’de genel olarak çalışma hayatı ve işçi hakları bakımından yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. 46. maddede çalışanların sendika özgürlüğü, ILO’nun 87 sayılı Sözleşmesi’nde öngörülen ilkelere paralel bir ifade ile hükme bağlanmıştır. Ayrıca maddede sendika özgürlüğünün belirlenmesinde “çalışanlar” deyiminin kullanılması, bu konuda tanınan hakların memurları da kapsamakta olduğunu ifade etmesi açısından önem taşımaktadır. 47. madde ise grev hakkını işçiler açısından güvence altına almıştır<sup>44</sup>.

24 Temmuz 1963’de yürürlüğe giren 274 sayılı Sendikalar Kanunu, yasal bağlamda sendikal hak ve özgürlükleri düzenlemiştir. Kanun’un temel nitelikleri açısından özgürlükçü, ilerici, çoğulcu, evrenselci ve düzenleyici olduğunu ifade edilmiştir<sup>45</sup>. Sendikalar Kanunu’nun tamamlayıcısı olarak aynı tarihte kabul edilen

<sup>44</sup> Alpaslan IŞIKLI, “1960 – 1966 Döneminde İşçi Hakları”, **Türkiye’de İşçi Hakları, Osmanlı Döneminden 1986’ya**, Yol-İş Sendikası Yayınları, Ankara 1986, s. 146.

<sup>45</sup> Cahit TALAS, **Türkiye’nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi**, Bilgi Yayınevi, Ankara 1992, s. 156.

275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu ise dönemin önemli düzenlemelerindendir. Sendika özgürlüğü açısından 275 sayılı Kanun büyük önem taşımaktadır. Çünkü anılan Kanun ile sendika hakkı, toplu pazarlık ve grev – lokavt üçlemesi tamamlanmış, sendikal hakların hayata geçirilmesi diğer ikisinin kabulü ile anlam kazanmıştır. Bu üçlünün hayata geçirilmesindedir ki 1960 – 1980 arası dönem, işçiler açısından Işıklı'nın deyiimi ile “altın devir” olarak adlandırılmaktadır<sup>46</sup>.

1963 yılı sonrasında sendikalara üye olan işçi sayılarında büyük artışlar olmuştur. Bu artışlara paralel olarak sendikalar sayıca artmış ve söz konusu artışla birlikte üst birliklerde bölünmeler başlamıştır. Bahsedilen dönemde öne çıkan konfederasyonlardan ilki, Türk-İş'e bağlı dört sendikanın ayrılarak, bir sendikanın da katılımıyla 1967'de kurulan Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu'dur (DİSK). Yine diğer bir işçi konfederasyonu olan Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu (Hak-İş) 1976 yılında kurulmuştur<sup>47</sup>.

1960 – 1980 arası dönemin, Türk sendikacılığı açısından çok verimli olduğu söylenebilir. Özellikle Anayasanın özgürlükçü yapısı doğrultusunda hazırlanan 274 sayılı Sendikalar Kanunu ve onun tamamlayıcısı olan 275 sayılı Kanun sayesinde Türk sendikacılığı kısa sürede çok yol kat etmiştir. Bu dönemde sendikaların sadece sayı olarak bir artış sağlamakla kalmadıkları, üyelik aidatlarının işveren tarafından ücretlerden kesilerek sendikalara gönderilmesi yöntemiyle sendikaların maddi olarak da güçlü hale geldikleri belirtilmiştir<sup>48</sup>.

1960–1980 arası döneme, işverenlerin sendikalaşması açısından bakıldığında, işçilere oranla sendikalaşmanın daha geç olduğu söylenebilir. İşveren sendikaları, ancak 1961 Anayasası'ndan sonra kurulmaya başlamış ve ilk olarak İstanbul'da kurulan işveren sendikaları 1961'de İstanbul İşveren Sendikaları Birliği'ni

---

<sup>46</sup> IŞIKLI, **İşçi Hakları**, s. 149.

<sup>47</sup> ÇELİK, s. 349.

<sup>48</sup> AKTAY, s. 29.

kurmuşlardır. Bu sendikalar Türkiye çapında 1962’de örgütlenecek Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu’na (TİSK) dönüşmüşlerdir<sup>49</sup>.

#### 4. 1980 Sonrası Dönem

12 Eylül 1980 askeri müdahalesi ile demokratik düzen kesintiye uğramış ve bu süreç 1982 Anayasası’nın kabulüne kadar sürmüştür. 1982 Anayasası için ilk söylenmesi gereken *düzenleyici* bir anayasa olduğudur. 1982 Anayasası’nda 1961 Anayasası’na göre daha ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır ve 1982 Anayasası 1961 Anayasası’nın özgürlükçü anlayışına karşın daha sınırlayıcı bir yapıya sahiptir. Anayasanın 51. ve 52. maddeleri sendikalara ilişkindir. 51. madde sendika kurma hakkını düzenlemiştir. Söz konusu maddeye göre, “Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptirler”(m.51/I). Aynı maddenin devamına göre, “Aynı zamanda ve aynı işkolunda birden fazla sendikaya üye olunamaz”(m.51/IV). Anayasanın 23.7.1995 yılında kaldırılan 52. maddesi ise sendikaların yasak faaliyetlerine yer vermiştir. Söz konusu maddeye göre, “Sendikalar, 13 üncü maddede sayılan genel sınırlamalara aykırı hareket edemeyecekleri gibi, siyasi amaç güdemezler, siyasi faaliyette bulunamazlar, siyasi partilerden destek göremezler ve onlara destek olamazlar; derneklerle, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve vakıflarla bu amaçla ortak hareket edemezler”. Görüldüğü gibi 51. ve 52. maddeler, Anayasanın genel yapısına uygun olarak ayrıntılı ve düzenleyici niteliktedir. Sendikalara yönelik bu ayrıntılı düzenlemeler, yeni dönemde sendikalara ve işçilere karşı duyulan bir kuşkunun sonucu olarak değerlendirilmektedir<sup>50</sup>.

Bu dönemde sendikal gelişmelerin hukuki çerçevesini, anayasadan sonra belirleyen düzenleme, 1983 yılında kabul edilen 2821 sayılı Sendikalar Kanunu’dur<sup>51</sup>. Söz konusu Kanun bir öncekine nazaran geri bir adım olarak

---

<sup>49</sup> ÇELİK, s. 350.

<sup>50</sup> TALAS, *Sosyal Politika*, s. 235.

<sup>51</sup> RG. 7 Mayıs 1983, 18040.

değerlendirilmiştir<sup>52</sup>. Çünkü Talas'ın ifadesi ile “Kanun; son derece şekilci, bürokrasici, ayrıntıcıdır ve ağır mekanizmalar oluşturmaya yönelmiştir. Bu düzenlemeler içinde sendikaların kurulması ve çalışması, işlevlerini yerine getirmesi güçleşmiştir”<sup>53</sup>. Bahsedilenler ışığında, hem 1982 Anayasası hem de 2821 sayılı Sendikalar Kanunu için genel olarak şu söylenebilir: Her ikisi de öncelikle kıyasla daha sınırlı ve kontrol altına alınmış bir sendika özgürlüğü anlayışının ürünleridir. Aşağıda 1982 Anayasası ve Sendikalar Kanunu ile ilgili ayrıntılı açıklamalara yer verileceğinden burada bu belirtilenlerle yetinilmiştir.

## Ş2. SENDİKA ÖZGÜRLÜĞÜNÜN TÜRK HUKUKUNDAKİ YERİ

Temel hak ve özgürlüklerin en önemlilerinden biri olarak kabul edilen sendika özgürlüğünün tam olarak anlaşılabilmesi, sendikaların toplum hayatındaki öneminin kavranmasına bağlıdır. Günümüzde sendikalar, üye sayılarının çokluğu ve büyük rakamlara varan malvarlıklarıyla toplu sözleşme, grev ve lokavt hak ve yetkileriyle ekonomik, sosyal ve siyasal yaşamı etkileyen güçler olarak toplum hayatına ağırlıklarını koyabilmekte ve güçleri oranında etkili olabilmektedirler<sup>54</sup>. Sosyal devletin en belirgin niteliklerinden biri “menfaat birliklerinin” kamu yönetimine katılmaları ve kamusal işlevleri yerine getirmeleridir. Menfaat birliklerinin en önemlilerinden olan sendikalar, toplum hayatında sayısal ve sosyal açıdan önemli bir yeri olan işçilerin çıkarlarını korumak ve geliştirmek için, bir yandan işverenler veya kuruluşlarıyla toplu iş sözleşmeleri yaparak çalışma barışının sağlanması ve toplum düzeninin bozulmasını önlemekte, öte yandan bazı kamu kuruluşlarındaki, özellikle çalışma örgütlerindeki kurullara demokratik ilkelere uygun bir biçimde işçileri temsilen katılarak, ekonomik ve sosyal düzende denge ve uyumu sağlamaktadırlar<sup>55</sup>. Bununla birlikte, sendikalar ve sendikalara tanınan haklar ülkelerin demokratikliğinin bir göstergesi olarak kabul edilmektedir. Nitekim demokrasinin tanımlarından birisi onun bir “kurumlar rejimi” olduğudur. Bu kurumlar içerisinde sendikaların, sistemin varlık sebebi olan özgürlük düzeni içinde

<sup>52</sup> TALAS, *Sosyal Politika*, s. 250.

<sup>53</sup> TALAS, *Sosyal Politika*, s. 254.

<sup>54</sup> ÇELİK, s. 335; Fevzi DEMİR, *En Son Yargıtay Kararları Işığında, İş Hukuku ve Uygulaması*, 4. baskı, Barış Yayınevi, İzmir 2005, s. 310.

<sup>55</sup> ÇELİK, s. 334.

de sendika özgürlüğünün, özel bir yeri vardır. Bir devletin sendikalara tanıdığı hakların, o ülkedeki rejimin demokrasiye yakınlığı hakkında fikir vermektedir<sup>56</sup>. İşte toplumda ve çalışma yaşamında böylesine önemli bir yere sahip olan sendikaların varlıklarının ve faaliyetlerinin devlet tarafından tanınıp korunması, sendikaların işlevlerini yerine getirebilmesi açısından hayati önem taşımaktadır. Artık günümüzde sendika özgürlüğü ve onun korunması, demokratik hak ve özgürlüklerin en önemlilerinden biri olarak kabul edilmekte ve ülkelerin insan hakları ve demokrasiye verdiği önemin bir ölçüsü olarak görülmektedir. Ülkemizin Avrupa Birliği (AB) ile müzakerelere başlamış olması ve bu uyum sürecinde karşılaşıcağımız sendika özgürlüğüne yönelik eleştiriler, ülkemiz açısından konunun önemini daha da arttırmaktadır.

## **I. SENDİKA ÖZGÜRLÜĞÜ KAVRAMI VE SENDİKA ÖZGÜRLÜĞÜNÜN FARKLI GÖRÜNÜŞLERİ**

Sendika özgürlüğü sadece kolektif iş hukukunun temel konularından birisi değil aynı zamanda anayasa hukukunun da temel konularından birisidir. Ülkeden ülkeye farklı olmak üzere hem kanunlarla genel çerçevesi belirlenerek düzenlenmiş, hem de anayasalarla düzenlemesi yapılmıştır. Sendika özgürlüğü, Türkiye’de 1961 ve 1982 Anayasalarıyla ve yasal bağlamda 274 ile 2821 sayılı kanunlar ile oldukça kapsamlı bir şekilde düzenlenerek, hem kolektif iş hukukunun hem de Anayasa hukukunun temel konularından birisi olmuştur<sup>57</sup>. 2821 sayılı Sendikalar Kanunu “işçi” statüsünde çalışanları esas alan bir düzenleme öngördüğü için bu çalışmada sendika özgürlüğü öncelikle işçiler açısından ele alınmıştır. Ancak bağımlı çalışan fakat işçi statüsünde olmayan memurların sendika özgürlüğüne de son bölümde kısaca değinilecektir.

Sendika özgürlüğü, Türk Hukuku’nda esas olarak Anayasa ve 2821 sayılı Sendikalar Kanunu tarafından düzenlenmiştir. 1961 Anayasası’nın “çerçeve anayasa” olmasına karşın 1982 Anayasası’nın genelde “düzenleyici anayasa” olarak hazırlanması nedeniyle sendikalara ilişkin olmak üzere, Anayasanın 51. ve 52.

---

<sup>56</sup> IŞIK, s. 310.

<sup>57</sup> AKTAY, s. 33.

maddelerinde çok ayrıntılı bir düzenleme yapılmış ve aslında ayrı bir yasada yer alması gereken kurallardan bazıları, Anayasa hükmü olarak 51. ve 52. maddelere konulmuştur<sup>58</sup>. Sendikal faaliyete ilişkin 52. madde 23.7.1995’de yürürlükten kaldırılmıştır.

Anayasanın 51. maddesinde “Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz” denilerek sendika özgürlüğü açıkça ortaya konulmuştur. Bu maddenin başlığında “sendika kurma hakkı” şeklinde ifade edilmekte, “sendika özgürlüğü” deyimine yer verilmemektedir<sup>59</sup>. Bu noktada işçi hareketleriyle şekillenen, işçilere belirli yetkiler veren sendika özgürlüğünün hak mı, özgürlük mü olduğu tartışması karşımıza çıkmaktadır. Her iki terim zaman zaman aynı anlamda kullanılmakla beraber, esasında, özgürlük kavramı daha “geniş ve soyut”, hak kavramı ise bunun “özelleştirilmiş ve somut” şeklidir<sup>60</sup>. Bununla birlikte sendika hakkının özgürlük kavramı ile ifade edilmesi mümkündür ki, sendika hakkı kavramı ile ifade edilmesi de onun özgürlük olarak vasıflandırılmayacağı anlamına gelmez<sup>61</sup>. Bu iki kavramın “sendika özgürlüğü ve hakkı”<sup>62</sup> biçiminde birlikte kullanılmasının da herhangi bir sakıncası bulunmamaktadır. Kısacası doktrinde bazen “sendika hakkı” bazen “sendika özgürlüğü” bazen de her ikisi birlikte kullanıldığı görülmektedir.

### A. Örgütlenme Özgürlüğü

Sendikalar Kanunu ile Dernekler Kanunu arasında ilginç bir ilişki vardır. Çünkü sendika kurma hakkı modern çağda gerek anayasal gerek yasal düzeyde dernek kurma hakkından ayrıлып bağımsız bir gelişme göstermiş olsa da aslında, her

<sup>58</sup> Fevzi ŞAHLANAN, **Sendikalar Hukuku**, Banksis Yayınları, İstanbul 1995, s. 9; Adnan TUĞ, **Sendikalar Hukuku**, 2. baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 1992, s. 7.

<sup>59</sup> ÇELİK, s. 352.

<sup>60</sup> ÇELİK, s. 352; ŞAHLANAN, **Sendikalar Hukuku**, s. 8; TUĞ, s. 7; TUNCAY, **İş Hukuku**, s. 19; Mine TAŞKIN, **Türk Anayasal Düzeninde, Sendika Kurma Hakkı**, Adalet Yayınevi, , Ankara 2006, s. 27.

<sup>61</sup> AKTAY, s. 34.

<sup>62</sup> Öner EYRENCİ, **Sendikalar Hukuku**, İstanbul 1984, s. 18.



ikisi de *örgütlenme özgürlüğünün* iki ayrı görünüşü olup<sup>63</sup> sendika özgürlüğü, dernek kurma özgürlüğünün bir çeşidi olarak kabul edilmektedir<sup>64</sup>. Ancak, sendika özgürlüğü sayesinde elde edilmek istenen sonuç dernek kurma özgürlüğüne nazaran daha hayati bir önem taşımaktadır. Yani sendika kurma hakkı, dernek kurma hakkı içerisinde çok önemli bir yere sahiptir. Sendikalar, çalışanların hayatlarını daha iyi koşullarda devam ettirebilmeleri için gerekli iktisadi ve sosyal imkânları sağlamaya çalışan kolektif mücadele vasıtalarıdır. Bu bakımdan sendikaların normal bir dernek olarak vasıflandırılması ve Dernekler Kanunu kapsamında düzenlenmesi yerine, kanun koyucu sendikaları ayrı bir kanun ile düzenlemiştir<sup>65</sup>. Bunun yanında 2821 sayılı Sendikalar Kanunu, Dernekler Kanunu'na başvurmayı azaltmak amacıyla bazı konularda ayrıntılı düzenlemeler yapmış ve sendikaların Dernekler Kanunu'na bağımlılığını bir ölçüde azaltmıştır. Nitekim 2821 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde belirtilen Kanun'un hazırlanmasındaki ana fikirlerden birisi "...Kanun'un mümkün olduğunca bütünlüğe ve bağımsızlığa kavuşturulması, böylece genel hukuk kurallarına gidilip gidilmeyeceği tartışmalı olan bazı konularda açıklık sağlanması, genel hukuk kurallarının değişmesi halinde dahi işçi ve işveren kuruluşlarının özelliklerine uymaması durumlarında ortaya çıkabilecek olumsuz etkilerin bertaraf edilmesi..."<sup>66</sup> ifadesi olmuştur. Böylece yerinde bir eğilimle, üye sayısı onlarla ifade edilebilen bir dernekle, üye sayısı onbinleri aşabilen, ekonomik ve sosyal işlevleri olan sendikaların tabi olacağı kurallar birbirinden ayrılmıştır<sup>67</sup>. Bununla birlikte Sendikalar Kanunu'nun 63. maddesinde "İşçi ve işveren sendikaları ve konfederasyonları hakkında, bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde Medeni Kanun ve Dernekler Kanunu'nun bu Kanun'a aykırı olmayan hükümleri uygulanır" denilerek Sendikalar Kanunu ile Dernekler Kanunu arasındaki ilişki bir ölçüde devam ettirilmiştir.

Sendika kurma hakkı ile dernek kurma hakkı arasındaki ilişkiyi ve farkları ortaya koymak kolay değildir. Her şeyden önce sendika kurma hakkı ile dernek kurma hakkı arasındaki ilişki ülkeden ülkeye değişmektedir. Örneğin Belçika,

<sup>63</sup> TUNCAY, *İş Hukuku*, s. 8.

<sup>64</sup> DEMİR, *İş Hukuku*, s. 311.

<sup>65</sup> AKTAY, s. 36.

<sup>66</sup> Milli Güvenlik Konseyi S. Sayısı, 573, s. 6.

<sup>67</sup> ŞAHLANAN, *Sendikalar Hukuku*, s. 18.

Lüksemburg, Hollanda gibi ülkelerde ikisi arasındaki bir fark gözetilmediği halde, İngiltere, Fransa ve ABD gibi ülkelerde sendika hakkı, dernek kurma hakkından ayrılarak bağımsız bir hak olarak ortaya çıkmıştır. Bir başka deyişle bu ülkelerden birincilerde derneklere ilişkin hükümler sendikalara da aynen uygulanırken; ikincilerde sendika hakkı, derneklere ayrı bağımsız bir hak olarak ayrıca düzenlenmiş bulunmaktadır<sup>68</sup>. Bundan başka, Sendikalar Kanunu'nun yukarıda belirtilen 63. maddesindeki hüküm sendikaların aslında dernekler gibi *özel hukuk tüzel kişisi* olduklarını ortaya koymaktadır. Son olarak, sendika kurma hakkı ve dernek kurma hakkının her ikisi de *kolektif özgürlüklerdendir*<sup>69</sup>.

Sendikaların dernekler gibi özel hukuk tüzel kişisi sayılmalarına ve dernek kurma hakkının sendika kurma hakkını da kapsamına karşın, sendikalar Anayasa içindeki yerleri, amaçları, üyelik koşulları, işlevleri ve bunların sonucu olarak kendilerine sağlanan güvence yönleriyle derneklere önemli bir biçimde ayrılmaktadırlar. Hukukumuzda sendika hakkı, her şeyden önce anayasal kaynakları bakımından dernek kurma hakkından ayrı ve bağımsız bir hak olarak karşımıza çıkmaktadır<sup>70</sup>. Gerçekten Anayasa içindeki yerleri açısından bakıldığında dernek kurma hakkı, eskiden olduğu gibi, Anayasamızda “Kişinin Hakları ve Ödevleri” başlığı altında İkinci Bölümünde (m.33), sendika kurma hakkı ise “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” başlığı altında Üçüncü Bölümde (m.51) yer almıştır.

Sendikalar ve dernekler arasındaki ilişkiye amaçları açısından bakıldığında sendikaların amacı, “kar paylaşımı dışında”, sadece “çalışanların ve işverenlerin ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek” tir. Ayrıca bu “ekonomik ve sosyal” amacın, “sendika üyelerinin çalışma ilişkileri” sınırları içinde kalması da şarttır. Bu sınırlar dışında sendikaların herhangi bir faaliyetine izin verilmez (Ay. m.51; SK. m.1,32; KGSK. m.1). Buna karşın dernekler, kar paylaşımı hariç, değişik amaçlarla kurulabilirler. Dernekler Kanunu, bu amacın “kanunla yasaklanmamış” bir amaç olmasını yeterli görmüştür (m.1,5). Buna göre bilimsel, estetik, yardımlaşma, eğlence, sportif ve diğer amaçlarla dernek kurmak mümkündür.

<sup>68</sup> DEMİR, *İş Hukuku*, s. 311.

<sup>69</sup> ÇELİK, s. 336; TUNCAY, *İş Hukuku*, s. 8.

<sup>70</sup> Fevzi DEMİR, *Sendikalar Hukuku*, yenilenmiş 4. baskı, Barış Yayınları, İzmir 1999, s. 12.

Üyelik koşulları açısından baktığımızda, bir derneğe üye olmak kural olarak “herkese” açıktır. Kanun’un bu konuda getirdiği sınırlamalar silahlı kuvvetler ve kolluk kuvvetleri gibi istisnai niteliktedir (DK. m.3). Üstelik bir kişinin birden fazla derneğe üye olması da mümkündür. Buna karşılık sendikalara üye olacak kişilerin kural olarak “işçi”, “işveren” veya “işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlisi (memur, sözleşmeli personel) olmaları gerekmektedir (SK. m.2; KGSK m.2). Üstelik aynı anda birden çok sendika üyeliği yasaklandığı gibi, işverenlerin işçi sendikalarına ve işçilerin de işveren sendikalarına üye olmaları da yasaklanmıştır<sup>71</sup>.

İşlevleri bakımından sendikalar, derneklerin sahip olmadıkları, toplu iş sözleşmesi yapmak, grev ve lokavta karar vermek gibi bir takım fonksiyonlara da sahiplerdir. Bu yönleri ile sendika özgürlüğü, sendika olarak kurulan örgütlere daha büyük imkânlar vermekte, onlara kamu düzeni ve kamu yararı için ekonomik ve sosyal – politik fonksiyonu olan bir müessese niteliği kazandırmaktadır<sup>72</sup>. Bir başka ifadeyle sendikaların bazı kamusal ve sosyal işlevleri özerk bir biçimde yerine getirdiği söylenebilir. Sendikaların amaç ve görevleri üyelerinin çıkarlarını korumak ise de gerçekte toplumun büyük bir kesiminin sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik yönden güçlü işverenle ekonomik yönden güçsüz işçiler arasında çalışma şartları açısından denge kurmak, işyeri disiplin ve düzenini sağlamak, çoğulcu demokratik hayatta toplumsal baskı aracı olarak çalışmak ve her şeyden önemlisi başka hiçbir örgüt şeklinde bulunmayan toplu iş sözleşmesi yoluyla objektif ve genel nitelikli kural koymak gibi hak ve yetkilere sahiptir. Öte yandan sendikalar diğer hiçbir örgütün sahip olmadığı grev ve lokavt hakkına da sahiptirler. Bunlara dayanılarak sendikaların, derneklere olmayan ve özellikle toplu iş sözleşmesi yapılmasında kendisini gösteren *sosyal özerkliğe* sahip, yani çalışma hayatına ilişkin normatif düzenlemeler yapabilen ve kendi kendini yöneten kuruluşlar olduğunu ifade edilmiştir<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> DEMİR, *İş Hukuku*, s. 312.

<sup>72</sup> AKTAY, s. 36 – 37.

<sup>73</sup> ÇELİK, s. 337; DEMİR, *Sendikalar*, s. 14; TUNCAY, *İş Hukuku*, s. 8.

## B. Sosyal ve Ekonomik Bir Hak Olarak Sendika Özgürlüğü

Anayasa hukuku açısından temel hak ve özgürlükler, “klasik haklar veya özgürlükler” ve “ekonomik ve sosyal haklar” olarak ikiye ayrılır. Kişinin maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme, eşitlik, haberleşme, seyahat, din ve vicdan, düşünce ve düşünceyi açıklama, basın ve yayın, dernek kurma, mülkiyet hakkı ve özgürlüğü gibi haklar klasik haklar arasında sayılır. Bunlar hak sahibine, daha çok devletten veya üçüncü kişilerden bir karışmamayı talep hakkı verir<sup>74</sup>. Sosyal haklar ise; sosyal güvenlik, eğitim, çalışma, toplu iş sözleşmesi, sağlık gibi haklardır ve bu haklarda kişinin devletten veya üçüncü kişilerden pozitif bir edimi talep hakkı ağır basar. Bu bağlamda sendika özgürlüğünü genel olarak sosyal ve ekonomik bir hak olarak değerlendirmek mümkündür.

Sendika özgürlüğü öncelikle çalışanların mücadeleleri sonucunda ortaya çıkan bir haktır. Çalışanlar, sanayileşmenin çarpık üretim biçimlerinden daha fazla zarar görmemek ve üretimden ve hizmetle yaratılan değerden hakları oranında bir pay almanın mücadele aracı olarak sendikaları meydana getirmişler ve böylece sendika özgürlüğünü sağlamışlardır. Zamanla bu hak gelişerek bugünkü boyutuna ulaşmıştır<sup>75</sup>. Sendika özgürlüğünün tarihsel doğuş ve gelişimine bakılarak, onun sosyal bir hak olduğu sonucuna varmak mümkündür<sup>76</sup>. Çünkü ekonomik ve sosyal yönden işveren karşısında zayıf bulunan işçilerin örgütlenerek güçlenmelerini sağlayacaktır. Yani işçiler açısından incelediğimizde sendika özgürlüğü hem “sosyal” hem de “ekonomik” bir haktır.

1982 Anayasası’nda “Ekonomik ve Sosyal Ödevler” başlığını taşıyan üçüncü bölümde yer alan sendika hakkı işverenler için de tanınmıştır. Bu durum, sendika hakkının işverenler açısından da hem sosyal hem de ekonomik bir hak olup olmadığı noktasında tartışmaya neden olmaktadır. Bu tartışmanın bir tarafında yer alan yazarlar sendika özgürlüğünün işverenler açısından sadece ekonomik bir hak olduğunu savunurlar<sup>77</sup>. Onlara göre, sendika hakkı, bu hakkı kullanan ve zayıf

<sup>74</sup>TUNCAY, **İş Hukuku**, s. 20.

<sup>75</sup>AKTAY, s. 34.

<sup>76</sup>EYRENCİ, **Sendikalar**, s. 40; ŞAHLANAN, **Sendikalar Hukuku**, s. 9; TUĞ, s. 7.

<sup>77</sup>EYRENCİ, **Sendikalar**, s. 40; ŞAHLANAN, **Sendikalar Hukuku**, s. 9; TUĞ, s. 8.

durumda bulunan işçiler açısından, onların örgütlenererek güçlenmeleri yoluyla sosyal devletin gerçekleşmesine yardımcı olmaları gibi bir işleve sahiptir. Ancak işverenler için sendika hakkının bu nitelikte olduğu; yani sosyal bir hak olduğu söylenemez. Böyle bir düşünce sosyal hak kavramıyla çelişir, çünkü sosyal hakların özü sosyal eşitsizliklere karşı bir korumayı amaçlar. Bu nedenle sendika hakkı işverenler için sosyal değil, ekonomik bir haktır<sup>78</sup>.

Tartışmanın diğer tarafında yer alan yazarlar ise; sendika özgürlüğünün işverenler için de hem sosyal hem de ekonomik bir hak olduğunu savunurlar<sup>79</sup>. Çünkü sosyal haklar, ekonomik ve sosyal dengesizlikleri ortadan kaldırmaya yönelmiş haklardır. İşverenlerin her zaman güçlü olduğu farz edilerek sosyal bir korumaya ihtiyaçları olmadığı, işverenler açısından sendika hakkının sosyal bir hak değil, ekonomik bir hak olduğu düşüncesi Anayasanın 3. Bölümündeki başlığa ve 51. maddenin “çalışanlar ve işverenler... ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için... sendikalar ve üst kuruluşlar kurma hakkına sahiptir” ifadesine aykırıdır. Ayrıca Avrupa Sosyal Şartı da işverenlerin sendikalaşma hakkını “ekonomik” ve “sosyal” bir hak olarak tanımlamaktadır. Yine AB’nin yayınladığı çalışanların Sosyal Temel Hakları Topluluk Şartı da sendika hakkını, işçiler ve işverenler açısından ayırım yapmaksızın ele almaktadır<sup>80</sup>. Ancak işçinin işverene bağımlılığı ve iş hukukunu doğuran ve geliştiren işçinin korunması ihtiyacı ve amacı dikkate alındığında bu görüşe katılmak mümkün değildir. Gerçekten işçilerin bağımlılığının öncelikle iktisadi nitelikte olduğu ve hayatlarını devam ettirebilmelerinin genellikle emekleri karşılığında aldıkları ücrete bağlı olduğu düşünülürse, korumaya muhtaç tarafın çalışanlar olduğu açıkça görülecektir.

Son olarak sendika özgürlüğü her ne kadar sosyal ve ekonomik haklar arasında ise de “klasik temel hak” niteliği de taşımaktadır<sup>81</sup>. Söz konusu hakkın hem sosyal ve ekonomik hak, hem de klasik hak sayılmasının bir çelişki olarak değil, iki niteliğin bir bütün içinde birleşmesi olarak görülmesinin doğru olacağı

---

<sup>78</sup> ŞAHLANAN, **Sendikalar Hukuku**, s. 9.

<sup>79</sup> AKTAY, s. 35; TUNCAY, **İş Hukuku**, s. 21.

<sup>80</sup> AKTAY, s. 35.

<sup>81</sup> Karşıt görüş: TAŞKIN, s. 43.

belirtilmiştir<sup>82</sup>. Anayasanın 51. maddesi hükmünün liberal yapısı sendika özgürlüğünün biçimini oluşturmakta, sosyal devlet ilkesi ise bu özgürlüğün içeriğini ve kapsamını belirlemektedir. Esasen bir hakkın klasik bir hak mı yoksa sosyal bir hak mı olduğunun Anayasanın sistematiğine bakılarak kesin çizgilerle belirlenmesinin mümkün olmadığı ifade edilmiştir<sup>83</sup>.

### C. Çifte Temel Hak Olarak Sendika Özgürlüğü

Anayasanın 51. maddesine ve buna uygun olarak Sendikalar Kanunu'nun 22. ve 25. maddelerinde düzenlenen sendika özgürlüğü, anılan hükümlerde açıkça belirtildiği gibi, çalışanlara ve işverenlere tanınmış olup her şeyden önce *bireysel* niteliktedir<sup>84</sup>. Bununla birlikte, sendika özgürlüğü, sadece bireylerin ortak sosyal ve ekonomik çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla birleşme, sendikalara üye olma veya üyelikten ayrılma serbestisini ifade etmez. Aynı zamanda sendikanın da kendisini meydana getiren kişilerden bağımsız bir hukuk süjesi (topluluk) olarak kendi varlığını koruma ve kendine özgü faaliyetlerde bulunma hakkını da ifade eder. Dolayısıyla sendika özgürlüğü bireysel ve kolektif nitelikli serbestilerden oluşan bir “çifte temel hak”<sup>85</sup>. Gerçekten kişilerin birey olarak bir araya gelip sendika kurma, mevcut sendikaya üye olma veya üyelikten ayrılma ya da sendikadan uzak kalma serbestileri bireysel sendika özgürlüğü olarak adlandırılır. Ancak ortak çıkarların topluca izlenmesi ve kendi kendine yardım ilkesi ancak bir sendikanın (örgütün) varlığı ile anlam ve önem kazanır<sup>86</sup>.

Bu çerçevede sendika özgürlüğü ne sadece bireyin sendikal faaliyetlerini tek başına içerir, ne de yalnızca bir araya gelenlerin (grubun) ortak menfaatlerini içerir. Sendika özgürlüğü içerisinde bireysel ve kolektif menfaatler birlikte olup, her ikisi de bir arada düşünülmelidir. İçeriğindeki çifte karakter sendika özgürlüğünün belirgin özelliğidir. Biri olmadan diğeri olmaz. Biri garanti altına alınıp diğeri kabul

<sup>82</sup> ŞAHLANAN, *Sendikalar Hukuku*, s. 9.

<sup>83</sup> EYRENCİ, *Sendikalar*, s. 40; TUNCAY, *İş Hukuku*, s. 21.

<sup>84</sup> ÇELİK, s. 353; TAŞKIN, s. 39.

<sup>85</sup> EYRENCİ, *Sendikalar*, s. 41; ÇELİK, s. 352 – 353; ŞAHLANAN, *Sendikalar Hukuku*, s. 10; AKTAY, s. 37; TUĞ, s. 8; TUNCAY, *İş Hukuku*, s. 24; Kenan TUNÇOMAĞ/Tankut CENTEL, *İş Hukukunun Esasları*, 2. baskı, Beta Yayınları, İstanbul 1999, s. 227.

<sup>86</sup> TUNCAY, *İş Hukuku*, s. 22.

edilmezse, birisi için getirilen garantilerin anlamı olmayacaktır. Bireye sendikaya girme özgürlüğü verilip de sendikanın faaliyetlerini yerine getirebilmesi için yeterli garanti sağlanmazsa, bireyin sendikaya girme özgürlüğüne sahip olmasının kendisine bir fayda sağlamayacağı ifade edilmiştir<sup>87</sup>.

## II. SENDİKA ÖZGÜRLÜĞÜNÜN KAPSAMI

Sendika özgürlüğü; sendika kurup kurmama, kurulmuş bir sendikaya üye olup olmama ve mevcut üyelikten ayrılıp ayrılmama yanında örgütlü ve/veya bireysel olarak sendikal faaliyette bulunup bulunmama konusundaki serbestiyi anlatmaktadır<sup>88</sup>. Sendika özgürlüğü temel olarak iki tip özgürlüğü ifade etmektedir. Bunlardan ilki *Bireysel Sendika Özgürlüğü*, ikincisi ise *Kolektif Sendika Özgürlüğü*'dür. Bireysel sendika özgürlüğü, gerçek kişilerin bireysel olarak sahip oldukları ve yararlandıkları hakları ifade ederken; kolektif sendika özgürlüğü, bir sendikal kuruluşun örgüt olarak sahip olduğu hakları içermektedir<sup>89</sup>. Sendika özgürlüğünün kapsamı aşağıda ayrıntılı bir şekilde incelenecektir.

### A. Bireysel Sendika Özgürlüğü

Bireysel sendika özgürlüğü, *Pozitif Sendika Özgürlüğü* ve *Negatif Sendika Özgürlüğü* olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Pozitif sendika özgürlüğü, bireylerin serbestçe sendika kurma ve kurulmuş sendikalara üye olabilme özgürlüğünü ifade etmektedir. Negatif sendika özgürlüğü ise bireyin sendikalara girmeme veya girmiş buldukları sendikadan ayrılma özgürlüklerini içine almaktadır. Bireysel sendika özgürlüğü 1961 Anayasası'na nazaran 1982 Anayasası'nda daha geniş bir şekilde yer bulmuştur.

#### 1. Pozitif Sendika Özgürlüğü

Pozitif sendika özgürlüğü, yukarıda da belirtildiği gibi, bireylerin ortak sosyal ve ekonomik haklarını korumak ve geliştirmek amacıyla sendika kurma ve kurulmuş

---

<sup>87</sup> AKTAY, s. 38.

<sup>88</sup> Ercan AKYİĞİT, *Yeni Mevzuata Göre Hazırlanmış, İş Hukuku*, güncellenmiş 3. baskı, Seçkin Yayınları, Ankara 2003, s. 299.

<sup>89</sup> IŞIKLI, *İş Hukuku*, s. 198.

olan sendikalara üye olma hakkını ifade eder. Nitekim Anayasanın “Sendika Kurma Hakkı” başlıklı 51. maddesinde, “çalışanlar ve işverenler... önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma... bunlara serbestçe üye olma... hakkına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz” denilerek pozitif sendika özgürlüğü ortaya konulmuştur. Bu çerçevede pozitif sendika özgürlüğünün temel olarak sendika ve üst kuruluşları kurma özgürlüğü ile sendikalara üye olma özgürlüğü biçiminde iki yönü bulunmaktadır. Bu iki yönden bahsetmeden önce sendikalara üye olma ve sendika kurma özgürlüğünden kimlerin yararlanıp kimlerin yararlanamadığına açıklık getirmek gerekmektedir.

#### **a) Sendika Kurma ve Sendikaya Üye Olma Özgürlüğünden Yararlananlar**

Sendika kurma ve üye olma özgürlüğü, uluslararası birçok belgede ifade edildiği gibi “çalışanlara” ve “çalıştıranlara” tanınan bir haktır. Avrupa Sosyal Şartı’nın I. Bölümünün 5. maddesinde bu konu şöyle düzenlenmiştir: “Tüm çalışanlar ve çalıştıranlar ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak amacıyla ulusal ve uluslararası kuruluşlar düzeyinde örgütlenme özgürlüğüne sahiptir”. Buna göre ekonomik ve sosyal çıkarları koruyacak kuruluşlar olarak bizdeki anlamıyla sendikaları anlamak gerekir. Bütün çalışanların sendika hakkına sahip olduğuna ilişkin bu Belge’ye göre işçi – memur ayrımı yapılmaksızın bütün çalışanların bu hakka sahip olduklarını kabul edilmelidir<sup>90</sup>. Yine konumuz açısından önem taşıyan ve 87 sayılı Sözleşme’nin 2. maddesinde de “Çalışanlar ve çalıştıranlar herhangi bir ayırım yapılmaksızın önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurmak ve yalnız bu kuruluşların tüzüklerine uymak koşulu ile bunlara üye olmak hakkına sahiptirler” denilerek sendika özgürlüğünden kimlerin yararlanacağı belirtilmiştir.

Avrupa Sosyal Şartı ve 87 sayılı Sözleşme gibi daha birçok uluslararası belge sendika özgürlüğünü garanti altına almaya çalışmış ve bu hakkın çalışanlar ve işverenlere ait olduğunu vurgulamıştır. Söz konusu belgelere örnek teşkil eden en önemli sözleşmelerden ilki, 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’dir. Beyannamenin 23. maddesine göre, “Herkesin menfaatlerinin korunması için

---

<sup>90</sup> AKTAY, s. 44.



mesleki teşekküller kurmaya ve bunlara katılmaya hakkı vardır”. İkincisi, 1950 tarihli Avrupa İnsan Hakları ve Ana Hürriyetleri Koruma Sözleşmesi’dir. Sözleşmenin 11. maddesine göre, “Herkes... sendikalar kurmak ve sendikalara katılmak haklarına sahiptir”.

Sözünü ettiğimiz uluslararası düzenlemelere uygun olarak, Anayasamızın 51. maddesinde sendika ve üst kuruluşları kurma ve bunlara üye olma hakkına, “çalışanların ve işverenlerin” sahip olduğu belirtilmiştir. Anayasamızın, kanun önünde eşitlik ilkesine yönelik 10. maddesinde, “Herkes dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir” şeklindeki düzenlemenin ilkesinin sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkı açısından da geçerli olması gerektiğine kuşku yoktur. Dolayısıyla sendika özgürlüğünden Anayasada belirtilen konularda, ayırım gözetilmeksizin yararlanılmasının öngörüldüğü ifade edilmiştir<sup>91</sup>.

Anayasaya koşut olarak, Sendikalar Kanunu’nun 2. maddesinde, sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkına sahip olanlar “işçiler ve işverenler” olarak gösterilmiştir. Bu maddede işçi tanımı geniş bir şekilde ele alınarak, “Hizmet akdine dayanarak çalışanlara” işçi denileceği hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla, İş Kanunu, Deniz İş Kanunu, Basın İş Kanunu ve Borçlar Kanunu’na göre çalışanlar da sendika kurma ve sendikalar üye olma özgürlüğüne sahip kılınmıştır<sup>92</sup>. Ayrıca aynı maddeye göre, hizmet akdine tabi olanların dışında bazı çalışan kategorilerinde yer alanlar da işçi sayılmış, dolayısıyla sendika özgürlüğünün kapsamına dâhil edilmiştir<sup>93</sup>. Bu çalışan kategorileri şunlardır: Araç sahibi hariç nakliye mukavelesine göre esas itibariyle bedeni hizmet arzı suretiyle çalışanlar, neşir mukavelesine göre eserini naşire terk etmeyi meslek edinmiş bulunanlar ve adi şirket mukavelesine göre ortaklık payı olarak esas itibariyle fiziki veya fikri emek arzı suretiyle, bu mukavelenin aynı durumdaki herkese açık olması kaydıyla, bir işyerinde çalışanlardır (SK. m.2). 2003 yılında hazırlanan ve 2821 sayılı Sendikalar Kanunu’nun bazı maddelerinde değişiklik öngören yasa ön tasarısı, Sendikalar

---

<sup>91</sup> IŞIKLI, **İş Hukuku**, s. 185.

<sup>92</sup> ÇELİK, s. 354.

<sup>93</sup> IŞIKLI, **İş Hukuku**, s. 186.

Kanunu bakımından işçi sayılacakların kapsamının daraltılmasını öngörmüştür. Buna göre, sadece “yayın (neşir) sözleşmesine göre eserini yayıncıya bırakmayı meslek edinmiş bulunanlar” işçi sayılacaklar, nakliye ve adi şirket mukavelesine dayanılarak belli koşullarda işçi sayılma olanağı ortadan kalkacaktır. Gerçekten, “nakliye mukavelesine göre esas itibarıyla bedeni hizmet arzı suretiyle çalışmayı meslek edinmiş bulunanlar ile adi şirket mukavelesine göre çalışanlarla ilgili düzenlemelerin uygulamada bugüne kadar işlerlik kazanmadığı için yasa metninden çıkarıldığı” açıklanmıştır. Uygulamada işlerliği olmayan yasa hükümlerinin temizlenmesinin yerinde bir yaklaşım olduğu belirtilmiştir<sup>94</sup>.

Sendikalar Kanunu'nun 2. maddesinde işveren tanımı da yapılmıştır. Buna göre işveren, “İşçi sayılan kimseleri çalıştıran gerçek veya tüzelkişiye ve tüzelkişiliği olmayan kamu kuruluşlarına denilir”. Kanun, işveren tanımını işçi tanımındaki esaslara bağlamıştır. İşveren gerçek kişi olabileceği gibi, şirket, dernek, vakıf, kooperatif, sendika, devlet veya kamu iktisadi teşebbüsü gibi özel hukuk ya da kamu hukuku tüzel kişisi yahut bakanlık ve adi ortaklık gibi tüzel kişiliği olmayan kuruluşlar da olabilir<sup>95</sup>. Söz konusu 2. maddede işveren yanında işveren vekili de tanımlanmış, işveren vekillerinin de bu kanun bakımından işveren sayılacakları hükmüne yer verilmiştir.

Bu açıklamalar çerçevesinde, Türk mevzuatında sendika kurma ve sendikaya üye olma özgürlüğü çalışanlara ve çalıştıranlara tanınan bir haktır. Ülkemizde, Anayasa Hukuku alanında, 1961 Anayasası'ndan bu yana benimsenmiş olan terminolojide “işçiler” denildiği zaman, memur statüsünde olanlar bu kapsamın dışında düşünülmektedir. Nitekim Anayasanın 51. maddesinin ilk biçiminde, sendika kurma hakkının kapsamı “işçiler” ile sınırlı tutulmak suretiyle, memurların ve işçi statüsünde sayılmayan diğer bazı çalışanların bu madde hükmünün dışında tutulması amaçlanmış bulunuyordu. Oysa çağımızda giderek kabul gören anlayış çerçevesinde, işçi ve memur, birbirinin karşıtı olan kavramlar olarak görülemez. Memur, daha geniş bir kavramı ifade eden işçi deyiminin kapsamı içinde, yasalarla özel statüye

<sup>94</sup> Mehmet UÇUM/Necdet OKCAN, “2821 Sayılı Sendikalar Kanunu'nda Değişiklik İçeren Ön Tasarının Hükümleri Ve Genel Değerlendirmesi”, **Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, Legal Yayınları, İstanbul 2004, s. 82.

<sup>95</sup> ÇELİK, s. 41.

kavuşturulmuş belli bir çalışan kategorisini ifade eder. Eğer ülkemizde de işçi deyiminin böyle geniş bir anlamla yüklü olduğu kabul edilmiş olsaydı, Anayasada tanınmış olan sendika kurma ve üye olma özgürlüğünün memurları da ve hatta sözleşmeli personel gibi diğer bağımlı çalışan kategorilerini de kapsadığına dair başka herhangi bir yasal dayanak aramaya gerek kalmayacağı ifade edilmiştir<sup>96</sup>. Kaldı ki Anayasanın 51. maddesinde 17 Ekim 2001 tarihinde yapılan değişiklikle, sendika kurma hakkı, yalnızca işçilere değil tüm çalışanlara tanınmış bulunmaktadır. Ancak, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu kapsamına girmeyenlerin sendika haklarının ayrı bir kanunla düzenlenmesi öngörülmüştür.

#### **b) Sendika Kurma ve Sendikaya Üye Olma Özgürlüğünden Yararlanamayanlar**

Sendikalar Kanunu'nun 2. maddesi işçi ve işverenlerin sendika özgürlüğünden yararlanacaklarını öngörürken, aynı kanunun 21. maddesinde de sendika kurmaları ve sendikalara üye olmaları yasaklanmış olanlar belirtilmiştir. Bu yasaklardan sadece askeri şahıslar (Milli Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığına bağlı işyerlerinde Sendikalar Kanunu anlamında işçi olarak çalışanlar hariç) ile ilgili olan yasak devam etmektedir. Öğrencilerin ve din görevlilerinin sendika kurmaları ve sendikalara üye olmaları ile ilgili yasak 3449 sayılı Kanun'la 1988 yılında kaldırılmış<sup>97</sup>, resmi veya yarı resmi kuruluşların üst kademelerinde çalışanların ve 625 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'na tabi okullarda öğretmenlik yapanlar ile ilgili yasak 4101 sayılı Kanun'la 1995 yılında kaldırılmış, 2495 sayılı Kanun kapsamına giren kamu ve özel kesim işverenlerine ait işyerlerinde görev yapan özel güvenlik görevlileri ile ilgili yasak 5188 sayılı Kanun'la 2004 yılında kaldırılmıştır<sup>98</sup>. Ancak 625 sayılı Kanun'un 32. maddesinde yer alan sendika kurma ve üye olma konusundaki yasak yürürlükte olduğundan, Sendikalar Kanunu'nda yapılan değişiklik özel öğretmenler için bir anlam ifade etmemektedir<sup>99</sup>. Bununla birlikte, 2003 yılında hazırlanan yasa ön tasarısı, 625 sayılı Kanun'un 32. maddesinde yer alan "Özel öğretim kurumlarında

<sup>96</sup> İŞIKLI, *İş Hukuku*, s. 185.

<sup>97</sup> RG. 24 Temmuz 1988, 17410.

<sup>98</sup> RG. 26 Haziran 2004, 25504.

<sup>99</sup> DEMİR, *İş Hukuku*, s. 343; İŞIKLI, *İş Hukuku*, s. 189.

grev yapılamaz, bu kurumlarda çalışan öğretmenler, sendika kuramazlar ve sendikalara üye olamazlar” hükmünün kaldırılmasını öngörmektedir. Böylece, özel öğretim kurumlarında çalışanların sendika kurma ve üye olma yasakları sona erecektir.

Taslakta, pratik bir değeri kalmamış olan Sendikalar Kanunu’nun 21. maddesinin tamamen kaldırılması öngörülmektedir. Başka bir ifadeye, askeri işyerlerinde işçi niteliğine sahip olanlar, şimdi olduğu gibi, işçi sendikalarına serbestçe üye olabilecekler; askerliği meslek edinmiş olanlarla, söz konusu yerlerde çalışan kamu görevlisi sivil personel ise bu haktan yoksun kalacaktır. Son grupta yer alanların sendikalara üye olma özgürlüğünden yararlanabilmeleri için 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu’nun üyelikle ilgili 15. maddesinin değişmesi gerektiği ifade edilmiştir<sup>100</sup>.

### c) Sendika ve Üst Kuruluşları Kurma Özgürlüğü

Geniş anlamda sendika özgürlüğünün ilk temel yönü *sendika kurma özgürlüğüdür*. Devlet, çalışanların ve işverenlerin serbesti içinde sendika kurma özgürlüğünü prensip olarak kabul eder ve sendikaların gerek kurulmaları gerekse faaliyet göstermeleri için bütün kolaylıkları sağlar. Demokrasi rejiminin uygulandığı ülkelerde, sendika kurma özgürlüğü her şeyden önce bir ekonomik ve sosyal hak olarak belirir ve tanınır<sup>101</sup>. Bu sebeple sosyal devlet anlayışı çerçevesinde sendika kurma özgürlüğünün hukuk tarafından en geniş anlamda tanınması ve düzenlenmesi gerekir. Bu doğrultuda bizim Anayasamızın da 51. maddesinde “Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma... hakkına sahiptir” denilerek sendika ve üst kuruluşlarını kurma özgürlüğü ifade edilmiştir. Bu ifadeden serbestlik prensibinin kabul edildiği, demokratik esaslara uygun olarak, çalışanların ve çalıştıranların resmi makamlardan izin almalarının gerekmediği anlaşılmaktadır. Ayrıca sendika kurmak tamamen kişilerin isteğine bırakılmıştır. Kişiler şartları haiz olsalar dahi sendika kurmaya kesinlikle

<sup>100</sup> Metin KUTAL, “2821 Sayılı Sendikalar Kanunu’nda Değişiklik Öngören Taslak Hakkında Bazı Düşünceler”, **Mercek Dergisi**, Cilt 9, Sayı 35, Temmuz 2004, s.12.

<sup>101</sup> IŞIK, s. 99.

zorlanamazlar. Gerçi kişilerin sendika kurmaya zorlanamayacağına dair bir ifade 51. maddede geçmemesine rağmen I. fıkranın ifadesi çerçevesinde sendika kurma hakkına sahip olanların, sendika kurmama hakkına da sahip olacaklarının anlaşılması gerektiği ifade edilmiştir<sup>102</sup>.

Anayasanın 51. maddesine uygun olarak, 2821 sayılı Kanun'un 6. maddesinin I. fıkrasında, sendika ve konfederasyonların önceden izin alınmaksızın kurulabilecekleri belirtilmektedir. Kanun'un 2. maddesinde de işçilerin ve işverenlerin sendikalarını, bunların da konfederasyonları kurabilecekleri hükümlerine yer verilmiştir. Görüldüğü gibi sendika ve konfederasyonların kurulması *serbestlik* ve *ihtiyarilik* esasına dayanmaktadır<sup>103</sup>.

#### i) Sendika Çokluğu İlkesi

Sendika kurmadaki serbestlik ve ihtiyarilik esasının bir sonucu olarak, 2821 sayılı Kanun'un 3. maddesinde açıkça belirtildiği gibi, aynı işkolunda faaliyette bulunmak üzere aynı anda birden fazla sendika kurulabilmektedir. Sendika kurma özgürlüğünün önemli bir yönünü oluşturan bu ilkeye *sendika çokluğu ilkesi* denilmektedir<sup>104</sup>. Bu ilke, üst kuruluşların da çokluğu sonucunu doğurmaktadır. Buna göre, bir işkolunda çalışan işçiler veya işverenler, kurulu bulunan sendikalardan birine girebilecekleri gibi, yeni bir sendika da kurabilirler. Aynı şekilde, bir işkolunda faaliyette bulunan işçi ve işveren sendikası, kurulu bulunan bir konfederasyona girebileceği gibi diğer işkollarındaki sendikalarla bir araya gelerek yeni bir konfederasyon da kurabilir. Böylece, bir işçi veya işverenin kendi görüşüne en uygun sendikayı seçmesi veya böyle bir sendika ya da konfederasyon yoksa öteki işçi veya işverenlerle bir araya gelerek yeni sendika veya konfederasyon kurması sağlanmış olmaktadır. Bu durum sendika özgürlüğünün; bir başka ifadeyle sendika kurma özgürlüğünün doğal bir sonucu sayılmaktadır<sup>105</sup>.

---

<sup>102</sup> AKTAY, s. 40.

<sup>103</sup> ÇELİK, s. 355.

<sup>104</sup> İŞİK, s. 100; ÇELİK, s. 355; ŞAHLANAN, **Sendikalar Hukuku**, s. 24; DEMİR, **Sendikalar**, s. 48; İŞIKLI, **İş Hukuku**, s. 190; AKTAY, s. 42; TUĞ, s. 46; TUNCA, **İş Hukuku**, s. 34.

<sup>105</sup> İŞİK, s. 100; DEMİR, **Sendikalar**, s. 49; TUĞ, s. 46.

Sendika çokluğu ilkesinin karşıtı olan *sendika tekliği ilkesi* ise sendika özgürlüğü ile bağdaşmamaktadır. Sendika tekliği ilkesinin kabul edilmesi halinde değişik düşünce ve inançlara bağlı kişiler belirli bir yöne zorlanmış olurlar. Bu da sendika hak ve özgürlüğüne olduğu kadar kişi hak ve özgürlüğüne de aykırı düşer<sup>106</sup>. Sendika özgürlüğünün kullanılabilmesi için kişilere seçenek sunulması gereklidir. Seçenekler içerisinden herhangi birini seçme ya da hiç birini seçmeme hakkının kişilere verilmesi sendika özgürlüğünün temelini oluşturur. Bununla birlikte, bazen, siyasi ve dini kuruluşlar dışında, kendiliğinden bir araya gelip her iş kolunda tek sendika kurulduğu da görülmektedir. Bu konuda Almanya örnek gösterilebilir. Almanya’da her iş kolunda bir sendika vardır<sup>107</sup>. Kendi kendine oluşan sendika tekliği veya sendika tekeli sendika özgürlüğü ile bağdaşabilir<sup>108</sup>. Çünkü burada işçilerin veya işverenlerin, hukuki bir zorlama olmaksızın bir araya gelmesi söz konusudur. Yani kişilerin farklı siyasi ve dini inançlara rağmen her işkolunda sadece tek sendika meydana getirmeleri, onların zorlanmasından değil, tercihlerinin bu şekilde olmasından kaynaklanmaktadır ki bu da sendika çokluğu ilkesini zedelemeyebilir. Buna karşılık, işçilerin ve işverenlerin kanun zoruyla bir araya getirilmeleri, yani değişik düşünce ve inançtakilerin serbest iradeleri dışında bir araya gelmeye zorlanmaları kuşkusuz sendika özgürlüğüne aykırı düşecektir.

Sendika özgürlüğü ve bunun sonucu olarak sendika çokluğu ilkesine yer veren Anayasamızın 51. maddesi ile Sendikalar Kanunu’nun 3. maddesindeki “Bir işkolunda birden fazla sendika kurulabilir” hükmü karşısında Türkiye’de kanun zoruyla tek sayıda sendikacılığa gitmek olanaksızdır<sup>109</sup>. Türkiye’de sendika çokluğu ilkesinin kabul edilmesine ve her işkolunda birden çok sendikanın kurulmasına imkân olduğu halde, işçi sendikacılığının parçalanmasını önlemek, üye sayısı ve ekonomik olarak daha güçlü olabilmek için işçilerin tek sendika altında toplanmalarında fayda vardır<sup>110</sup>. Ayrıca, Anayasaya aykırı düşmeyecek bazı yasal önlemlerle güçlü sendikacılığın doğmasına yardımcı olunabilir. Nitekim 2821 sayılı

---

<sup>106</sup> IŞIK, s. 100; ÇELİK, s. 356; DEMİR, **Sendikalar**, s. 49; AKTAY, s. 42; TUĞ, s. 46; TUNCAY, **İş Hukuku**, s.34.

<sup>107</sup> DEMİR, **Sendikalar**, s. 49.

<sup>108</sup> ÇELİK, s. 356.

<sup>109</sup> ÇELİK, s. 357.

<sup>110</sup> AKTAY, s. 43.

Sendikalar Kanunu bu görüşten hareketle yeni düzenlemelere yer vermiştir. Bunun başlıca örnekleri olarak, işyeri esasına göre işçi sendikasının kurulamayacağına ve hatta sadece işkolu esasına göre Türkiye çapında sendika kurulabileceğine (m.3) ve eskiden 33 olan işkolu sayısının 28'e indirilmesine (m.60) ilişkin kanun hükümlerinin gösterilebileceği belirtilmiştir<sup>111</sup>.

#### **d) Sendikalara Üye Olma Özgürlüğü**

Sendika özgürlüğünün en önemli yanlarından birini oluşturan sendikalara üye olma özgürlüğü devletten devlete, rejimden rejime farklı ölçülerde kabul edilmiştir. Sendikalara üye olma özgürlüğünün boyutu ve genişliği aynı zamanda ülkelerin demokratik niteliklerinin genişliğinin bir ölçüsü olarak da kabul edilmektedir<sup>112</sup>.

Bu doğrultuda Anayasamızın 51. maddesine ve buna uygun olarak düzenlenen Sendikalar Kanunu'nun 22. maddesine göre, işçiler ve işverenler sendikalara serbestçe üye olmak ve üyelikten ayrılmak hakkına sahiptirler. Bundan başka Anayasa ve Sendikalar Kanunu'nun aynı maddelerinde, eski uygulamadaki aynı zamanda birden çok sendikaya üye olma olanağını önleyen bir hükme yer verilmiş, Anayasaya ek olarak, 2821 sayılı Kanun'da ayrıca aynı işkolunda birden çok sendikaya üye olunamayacağı, aksi halde sonraki üyeliklerin geçersiz olacağı belirtilmiştir (m.22). Anayasa ve Sendikalar Kanunu'yla getirilmiş olan bu esasın, sendikalı işçi sayısının toplam işçi sayısına oranının bulunmasında ve toplam sendikalı işçi sayısının gerçek olarak ortaya koyulmasında yararlı olduğu, ayrıca işyerinde işçi çoğunluğuna sahip sendikanın yetkili kılınmasında birden çok sendikaya üye olunabildiği eski dönemde ortaya çıkan ve iki sendikanın birden çoğunluğa sahip olması halindeki en çok üyeyi temsil esasına gitmeyi de artık gereksiz kıldığı belirtilmiştir<sup>113</sup>.

---

<sup>111</sup> ÇELİK, s. 357.

<sup>112</sup> AKTAY, s. 44.

<sup>113</sup> ÇELİK, s. 357 – 358.

## 2. Negatif Sendika Özgürlüğü

Bireysel sendika özgürlüğünün diğer yönünü oluşturan negatif sendika özgürlüğü, bireyin sendikalara girmeme, girmiş buldukları sendikadan ayrılabilme ve sendikalara girmeye zorlanmama özgürlüklerini ifade etmektedir. Nasıl ki sendika kurma ve sendikalara üye olma özgürlüğünün garanti altına alınması gerekiyorsa, sendikalardan ayrılma ve sendikalara üye olmama özgürlüğünün de garanti altına alınması, bireysel sendika özgürlüğü açısından büyük önem taşımaktadır. Çünkü negatif sendika özgürlüğü pozitif sendika özgürlüğünü tamamlayıcı nitelik taşımakta ve ikisi birlikte bireysel sendika özgürlüğünü oluşturmaktadır. Bu durumda, biri olmadan diğerinin bir anlam ifade etmesi mümkün değildir.

Sendika özgürlüğünün negatif yönü, pozitif sendika özgürlüğünden daha sonra ortaya çıkmıştır. Çünkü sendika özgürlüğü denilince ilk önceleri devlet ve işverenlerin baskı ve yasaklarından uzak bir şekilde, sendika kurma ve sendikalara üye olabilme özgürlükleri akla gelmekteydi. Ancak zaman içerisinde sendikaların güçlenmesiyle birlikte, sendikalara girmek istemeyen işçileri, sendikalara ve işverenlere karşı koruma gereksinimi ortaya çıktı. Özellikle toplu sözleşmelerle sendikaların işverenlere kabul ettirebildikleri işe girebilmenin, işe devamın ya da iş şartlarının işçi lehine düzenlenmesinin, sendikaya üye olma koşuluna bağlanması (kapalı işyeri/closed-shop) gibi durumlar, negatif sendika özgürlüğünün de düzenlenmesi gereksinimini ortaya çıkarmıştır. Buradan da anlaşılacağı gibi pozitif sendika özgürlüğü, işçilerin devlete ve işverenlere karşı korunmasına yönelik olduğu halde, negatif sendika özgürlüğü daha ziyade işçinin sendikaya karşı korunmasına yöneliktir<sup>114</sup>.

Negatif sendika özgürlüğü sendikalar tarafından hoş karşılanmamaktadır. Nitekim söz konusu özgürlük, olabildiğince çok işçiyi veya işvereni bünyesinde bulundurmak isteyen sendikaların amacına ters düşmektedir. Ancak diğer taraftan, tek tek işçi veya işveren yönünden negatif sendika özgürlüğü, sendikalardan birini seçme ve genellikle bir sendikaya girmek isteyip istememe konusunda karar verme

---

<sup>114</sup> ŞAHLANAN, *Sendikalar Hukuku*, s. 13.



serbestisini anlatır. Bu yönde hiçbir zorun kullanılmasına izin verilmediği zaman, sendika özgürlüğünün tüm genişliği ile sağlanmış olacağı ifade edilmiştir<sup>115</sup>.

Negatif sendika özgürlüğü, Anayasanın 51. ve Sendikalar Kanunu'nun 22. maddeleri ile düzenlenmiştir. Anayasanın 51. maddesine göre sendikalara üye olmak ve üyelikten ayrılmak serbesttir. Özellikle “Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya, üye kalmaya ve üyelikten ayrılmaya zorlanamaz” ifadesi, sendikalara üye olmak istemeyenlere veya üyelikten ayrılmak isteyenlere karşı her türlü davranışı yasaklayarak, negatif sendika özgürlüğünü garanti altına almıştır. Buna koşul olarak Sendikalar Kanunu'nun 22. maddesinde de “Sendikaya üye olmak serbesttir. Hiç kimse sendikaya üye olmaya veya olmamaya zorlanamaz” denilerek negatif sendika özgürlüğü vurgulanmıştır.

## **B. Kolektif Sendika Özgürlüğü**

Kolektif sendika özgürlüğü, üst kuruluşların serbestçe kurulması veya kurulmaması, bunlara serbestçe üye olunması veya olunmaması ve sendikaların varlıklarının, faaliyetlerinin ve mücadele araçlarının korunmasını ifade etmektedir. Yukarıda belirtildiği gibi Anayasamızın 51. maddesi sadece bireysel sendika özgürlüğünü değil, kolektif sendika özgürlüğünü, yani sendikaların varlıklarını korumalarını ve serbestçe faaliyette bulunabilmelerini de güvence altına almıştır<sup>116</sup>. Aslında bu maddede açıkça kolektif sendika özgürlüğünden bahsedilmemiştir. Fakat maddenin mantıksal yorumundan ve sendikaların varlık nedenlerinden hareket edilerek, Anayasanın bireysel sendika özgürlüğü yanında kolektif sendika özgürlüğünü de garanti altına aldığı sonucuna varılacağı belirtilmiştir<sup>117</sup>.

Kolektif sendika özgürlüğü, tıpkı işçi ve işverenlere tanınan bireysel “sendika üyeliği” ve “sendika kurma” özgürlüğü gibi, öncelikle işçi ve işveren sendikalarının “konfederasyon üyeliği” ve “konfederasyon kurma” özgürlüğünü ifade etmektedir. Bu hak da üyelik niteliğinden doğan haklardan yararlanma olanağı sağlar ve tüzel kişiliği üyelikle ilgili yükümlülüklerden sorumlu tutar. Doğal olarak sendika tüzel

<sup>115</sup> TUNÇOMAĞ/CENTEL, s. 288.

<sup>116</sup> ÇELİK, s. 357; TUNCAY, *İş Hukuku*, s. 24.

<sup>117</sup> TUNCAY, *İş Hukuku*, s. 24; AKYİĞİT, s. 302.

kişiliğine sıkı sıkıya bağlı olan kolektif sendika özgürlüğünün de pozitif ve negatif yönleri vardır. Sendikalar istedikleri bir konfederasyona üye olabilecekleri gibi, üye oldukları bir konfederasyondan da istedikleri zaman ayrılacaklardır. Bunun gibi, mevcut konfederasyonları beğenmedikleri takdirde sendika çokluğu esasının bir gereği olarak yeni bir konfederasyon da kurabilir veya kurmayarak “bağımsız” bir sendika olarak kalabilirler<sup>118</sup>. Görüldüğü gibi sendikalarda olduğu gibi üst kuruluşların kurulmasında ve bunlara üye olunmasında *serbestlik ilkesi* geçerlidir. Nitekim bu husus Anayasanın 51. maddesinde ve Sendikalar Kanunu’nun 6. maddesinde dolaylı da olsa düzenlenmiştir.

Öte yandan, kolektif sendika özgürlüğü, sendikaların ve üst kuruluşların sadece serbestçe kurulabilmelerini ve bunlara üye olunabilmesini değil, kural olarak iç ve dış faaliyetlerinde serbesti içerisinde olabilmelerini ve kurulduktan sonra varlıklarını koruyabilmelerini de içerir. Sendikaların çalışma hayatındaki işlevlerini yerine getirebilmeleri için “içe dönük özerkliğe” sahip olmaları gereklidir<sup>119</sup>. Bu nedenle, tüzük düzenleme ve organların oluşturulması gibi faaliyetler kolektif sendika özgürlüğüne dâhil olup dış müdahalelerden korunmalıdır. Bunun en büyük güvencelerinden biri ise sendikaların idari yoldan kapatılmaması ve faaliyetlerinin durdurulamamasıdır<sup>120</sup>. Sendikaların varlıklarının korunması ise “kurumsal güvence” diye adlandırılmaktadır. İçerik olarak sendika veya konfederasyon denilen örgütün devlete, kendi üyelerine ve diğer kişi ve kuruluşlara karşı korunması biçiminde karşımıza çıkmaktadır. Serbestçe kurulabilme, idari bir makam kararı ile kapatılmama, işleyişte devlet denetiminden (idari – mali yönden) uzak bulunma, uluslararası kuruluşlara üyelik, birleşme – katılma olanağı hep bu bağlamda sayılabilir. Yine varlığını korumak amacı ile sendikanın her başvurusu kabul etmek zorunluluğu olmadığı gibi aleyhte faaliyette bulunarak ortak amacı (dayanışma ruhunu) zedeleyenleri üyelikte tutmak mecburiyeti de yoktur. Keza, sendikalar kimi üye yapacağı yahut üyelikten ayıracağı veya hangi faaliyetlerde bulunacağı (grev, lokavt, propaganda vs) hususlarında da “diğer sosyal taraf”tan bağımsızlardır. Yine,

---

<sup>118</sup> DEMİR, *İş Hukuku*, s. 340.

<sup>119</sup> EYRENCİ, *Sendikalar*, s. 44; ŞAHLANAN, *Sendikalar Hukuku*, s. 14; AKTAY, s. 56; TUĞ, s. 10.

<sup>120</sup> ŞAHLANAN, *Sendikalar Hukuku*, s. 14; AKTAY, s. 56; TUĞ, s. 10.

kendisiyle rekabet eden aynı türden kuruluşlara (sendika, konfederasyona) karşı da varlığını koruma hakkının mevcut olduğu ifade edilmiştir<sup>121</sup>.

### **C. Bireysel Sendika Özgürlüğü ve Kolektif Sendika Özgürlüğü Arasındaki İlişki**

Bireysel sendika özgürlüğü ile kolektif sendika özgürlüğünün hangisinin daha üstün olduğu konusunda doktrinde görüş birliği mevcut değildir. Bir görüşe göre, sendika özgürlüğü her ne kadar çifte temel hak ise de her şeyden önce bireysel nitelikli temel haktır<sup>122</sup>. Bireyin başkalarıyla birleşerek bir sendika kurma veya kurulmuş olan sendikalara üye olabileme veya üyelikten ayrılabilme serbestisini ifade eden bireysel sendika özgürlüğünün bulunmadığı yerde kolektif sendika özgürlüğünden bahsedilemez. Sendikanın bireyden ayrı, bağımsız bir kişilik olarak kendini koruma ve kendine özgü faaliyetlerde bulunma hak ve özgürlüğü bireyin sendika özgürlüğü pahasına kullanılamaz. Anayasal hak ve özgürlükler her şeyden önce bireyin özgürlüğü ve mutluluğu için güvence altına alınmıştır. Çünkü topluluğu oluşturanlar, sendikal işlevleri yapanlar, kararı alanlar yine tek tek bireylerdir. Topluluk yoluyla kullanılabilen temel hakların korunma sınırı bireysel temel haklarda biter. Bununla birlikte bireysel sendika özgürlüğü de sendikayı korunmasız bırakacak şekilde aşırı kullanılamaz. Bu hassas çizgide bireycilikle toplumculuk arasında bir denge kurulması ve bu arada anayasanın objektif değer ölçüsü haline gelen “sosyal devlet ilişkisi”nin göz önünde tutulması gerektiği vurgulanmıştır<sup>123</sup>.

Bu konudaki diğer bir görüşe göre ise, bireysel sendika özgürlüğü tek başına bir anlam ifade etmemekte, ancak kolektif sendika özgürlüğü ile birlikte ele alındığı takdirde anayasanın koruma amacının gerçekleşmesi mümkün olabilmektedir<sup>124</sup>. Bu bakımdan, sendikanın hakları karşısında bireysel sendika özgürlüğüne kural olarak peşin bir öncelik ve üstünlük tanınmayacağı belirtilmektedir. Üyenin sendika özgürlüğü ile diğer üyelerin hakları ve kolektif sendika özgürlüğü arasında öyle bir

---

<sup>121</sup> AKYİĞİT, s. 302.

<sup>122</sup> ÇELİK, s. 352; TUNCAY, *İş Hukuku*, s. 24; TAŞKIN, s. 39.

<sup>123</sup> TUNCAY, *İş Hukuku*, s. 24.

<sup>124</sup> EYRENCİ, *Sendikalar*, s. 45; ŞAHLANAN, *Sendikalar Hukuku*, s. 15.

ilişki kurulmalıdır ki her hak mümkün olduğu ölçüde optimal ve normatif etkinlik kazanabilsin<sup>125</sup>.

Bu iki görüş değerlendirildiğinde ilk söylenmesi gereken şudur: Bazen bireysel sendika özgürlüğü ile kolektif sendika özgürlüğü arasında bir çatışma çıkabilmektedir. İşte böyle bir durumda optimal çözümün bulunması zorunludur. Öyle ki, bulunacak çözüm bireysel sendika özgürlüğünü esas almalı ve fakat sendikayı da korumasız bırakmamalıdır. Uygun çözümün, her iki özgürlüğe de yaşama hakkı tanıyan, birini diğerine feda etmeyen çözüm olduğu belirtilmiştir<sup>126</sup>. Aslında bu iki görüş arasında çok derin ayrılıkların olduğunu söylenemez. Çünkü bireysel ve kolektif sendika özgürlükleri, yukarıda da belirttiğimiz gibi, birbirini tamamlar niteliktedir ve biri olmadan diğerinden bahsetmek mümkün değildir. Ancak birinin diğerinden daha fazla öne çıkarılarak birbirini etkisizleştirmesinin önlenmesi ve ikisi arasında makul bir dengenin sağlanması büyük önem taşımaktadır.

### III. SENDİKA ÖZGÜRLÜĞÜNÜN KORUNMASI

Sendika özgürlüğü, hem Anayasamız hem de Sendikalar Kanunu tarafından güvence altına alınmıştır. Sendika özgürlüğünün korunması “sendikal güvenceler” şeklinde de ifade edilmektedir. Söz konusu güvencenin, bir işçinin sahip olduğu “sendikal konumu” veya sergilediği “sendikal faaliyet” nedeniyle özellikle işverenin ayrımcı önlemlerine karşı öngörülen bir garanti olduğu belirtilmiştir<sup>127</sup>. Anayasamız, 51. maddesindeki “Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz” (m.51/I), “sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri, Cumhuriyetin temel niteliklerine ve demokrasi esaslarına aykırı olamaz” (m.51/VI) biçimindeki hükümlerle, sendika özgürlüğünü tanımıştır. Söz konusu Anayasa hükmü sadece kişiler açısından düşünülmemeli, bu hükmün aynı zamanda sendikaların birleşerek oluşturdukları üst kuruluşlar açısından

<sup>125</sup> ŞAHLANAN, s. **Sendikalar Hukuku**, 15.

<sup>126</sup> AKYİĞİT, s. 304.

<sup>127</sup> AKYİĞİT, s. 402.

da geçerli olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Bu nedenle Anayasamız hem tek tek kişilerin hem de kişi gruplarının sahip olduğu özgürlüğü korumaktadır.

### **A. Bireysel Sendika Özgürlüğünün Korunması**

2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nda bireysel sendika özgürlüğü, “teminatlar” başlığı altında, Kanun'un 29, 30 ve 31. maddelerinde düzenlenmiştir. Bu doğrultuda bireysel sendika özgürlüğünün korunması üç başlık altında incelenecektir: İşçi sendikası üyeliğinin ve sendikal faaliyetlere katılmanın güvencesi, işçi sendikası ve konfederasyonu yöneticilerinin güvencesi, işyeri sendika temsilcilerinin güvencesi.

#### **1. İşçi Sendikası Üyeliğinin ve Sendikal Faaliyetlere Katılmanın Güvencesi**

##### **a) İşçi Sendikası Üyeliğinin Güvencesi**

İşçiler herhangi bir sendikaya üye olup olmamak, üye olmuşsa bunu sürdürüp sürdürmemek konusunda özgürdürler (Ay. m.51; SK. m.22/I, 31). İşçilerin sendikaya üye olmaları yahut üyelikten ayrılmaları veya mevcut üyeliklerini sürdürmeleri, kimi zaman onları, işverenin bu nedene dayanan ayrımcı bir tutumu ile karşı karşıya bırakır. Böyle bir duruma hoşgörü ile yaklaşmak ise, işçinin sendika özgürlüğünü fiilen yok saymak sonucunu doğurur. İşte buna imkân tanımamak için yasakoyucu, Sendikalar Kanunu'nun 31. maddesi ile bir işverenin “işe alırken” veya işe aldığı bir işçinin “iş ilişkisi devam ederken” ya da “iş ilişkisini sona erdirirken” sendika üyeliğine dayanan ayrımcı bir tutuma girmesini yasaklamıştır<sup>128</sup>.

##### **i) İşe Alımlarda**

İşe alırken üyelik güvencesi, Sendikalar Kanunu'nun 31. maddesindeki “İşçilerin işe alınmaları, belli bir sendikaya girmeleri veya girmemeleri veya belli bir sendikadaki üyeliği muhafaza veya üyelikten istifa etmeleri veya sendikaya girmeleri veya girmemeleri şartına bağlı tutulamaz” (m.31/I) hükmü ile sağlanmış, böylece işçilerin işe alınmalarında sendikalı – sendikasız işçi ayrımı yapılamayacağı

---

<sup>128</sup> AKYİĞİT, s. 403.

belirtilmiştir. Yine aynı maddeye göre, “Toplu iş sözleşmelerine ve hizmet akitlerine bu hükme aykırı kayıtlar konulamaz” (m.31/II). Bu hükme aykırı şartlar konulursa bunlar hükümsüz olacaktır (BK. m.20). İşverenlerin ve hatta bazen de bizzat işçi sendikalarının bu konularda giriştikleri bazı eylemler söz konusu olabilir. Örnek olarak, işverenin iş için başvuran adaylardan sadece sendika üyesi olmayanları alıp diğer adayları sırf bu yüzden işe almamasında durum böyledir. İşverenin istediği bir sendikaya üye olmayanları işe almamasında da durum aynıdır. İşverenler bu tür ayrımlara genellikle kendilerine yakın işçi sendikalarından yahut diğer işverenler veya işveren sendikasıdan aldığı bilgilerle giderler. Bu tür bilgilere dayanarak hazırlanan listelere “kara liste” adı verilir<sup>129</sup>. Bahsedilen uygulamalarla bazı sendika üyelerinin ve özellikle işçi önderlerinin isimlerinin listeleri yayınlamak ya da işveren kuruluşları eliyle bu isimler yayılarak bunların işe alınmaları önlemek istenir. Öğretide haklı olarak belirtildiği gibi; kara liste düzenlemesi işçinin pozitif sendika özgürlüğüne ve giderek kişilik hak ve özgürlüklerine bir tecavüz teşkil eder<sup>130</sup>. İşverenin kara liste uygulaması için dayandığı sebep (örneğin, listeye alınan işçinin daha önce yasa dışı bir greve katılmış olması) ne olursa olsun, kara liste uygulamasına haklılık kazandırmayacağı belirtilmiştir<sup>131</sup>.

## ii) İş İlişkisi Devam Ederken

Sendika özgürlüğünün tam anlamıyla güvence altına alınması için sadece işe girişte değil, iş ilişkisi devam ederken de kişiler arasında ayırım yapılmaması gereklidir. Bu nedenle Sendikalar Kanunu ile sadece işe almada değil, iş ilişkisinin devamı süresince de sendikalı – sendikasız ayırımı yapılamayacağı hükme bağlanmıştır. Kanun’un 31. maddesine göre, “İşveren, bir sendikaya üye olan işçilerle sendika üyesi olmayan işçiler veya ayrı sendikalara üye olan işçiler arasında, işin sevk ve dağıtımında, işçinin mesleki ilerlemesinde, işçinin ücret, ikramiye ve primlerinde, sosyal yardım ve disiplin hükümlerinde ve diğer hususlara ilişkin hükümlerin uygulanması... bakımından herhangi bir ayırım yapamaz”(m.31/III). Bu hüküm, 31. maddesinin V. fıkrasında genel anlamda tekrar edilmiş ve sendikaya üye

<sup>129</sup> AKYİĞİT, s. 403.

<sup>130</sup> EYRENCİ, **Sendikalar**, s. 132; ŞAHLANAN, **Sendikalar Hukuku**, s. 193 – 194; DEMİR, **Sendikalar**, s. 193.

<sup>131</sup> ŞAHLANAN, **Sendikalar Hukuku**, s. 194.

olma veya olmama nedeniyle işverenin yapacağı her türlü ayırım engellenmek istenmiştir. Buna göre, “işçiler, sendikaya üye olmaları veya olmamalarından... dolayı... herhangi bir nedenle farklı muameleye tabi tutulamazlar”. Anılan hükümler doğrultusunda işverenin, istediği sendikaya üye olanlarla olmayanlar arasında mesleki yükselme, işin sevk ve dağıtımı, başka işyerine nakil konularında ayırım yapması veya sırf bu yüzden işçileri ağır/hafif işlere vermesi ve hatta sadece sendika üyeliği nedeniyle işçilere farklı ücret ve sosyal yardım ödemesi de kural olarak yasaktır. Böylece, işverenin eşit davranma borcunun, sendika özgürlüğü açısından hem genel anlamda hem de somut bir şekilde ortaya konmuş olduğu ifade edilmiştir<sup>132</sup>. Ancak, işverenin işçiler arasında, bunların sendikalı olup olmamalarına bakmaksızın, kıdem gibi “objektif niteliklerini” ve beceriklilik, çalışkanlık gibi “sübjektif niteliklerini” göz önünde tutarak özellikle ücret, prim gibi çalışma koşullarında farklılıklar yaratabileceği belirtilmiştir<sup>133</sup>.

İş ilişkisinin devamı süresince, işin ve işyerinin işveren tarafından tek yanlı olarak değiştirilmesi de sendika özgürlüğünü zedeleyecek nitelikte olabilir. Gerçekten bilindiği gibi işveren, işçinin sözleşme ile saptanan işini, onun rızasını almadıkça tek yanlı olarak değiştiremez. Aynı şekilde, işverenin birden çok bağımsız işyerinin bulunduğu hallerde de bunlardan birinde çalıştırılmak üzere işe alınan işçinin, diğer işyerinde çalıştırılabilmesi için de rızasının alınması gereklidir. İşte bireysel sendika özgürlüğüne aykırı olarak, işverenin sendika üyesi işçinin sözleşmede kararlaştırılan işini veya işyerini onun rızası olmadan değiştirmesi halinde eşit davranma borcuna aykırılığın söz konusu olacağı belirtilmiştir<sup>134</sup>. Eşit davranma borcuna aykırılık halinde işverenin işçiye, ayırım yüzünden yoksun kalınan şey ile birlikte tazminat ödemesi (İş K. m.5,6; SK. m.31) veya ayrımcı işlemin iptali gündeme gelmektedir. Ayrımcı işlem nedeniyle ödenecek tazminat, yapılan ayırımın dayandığı nedenlere göre değişir. Eğer ayırımın kökeninde sendikal bir neden varsa ödenecek tazminat işçinin bir yıllık ücreti tutarından az olamaz (SK. m.30,31). Ayırım sendikal neden dışında bir niteliğe sahipse ödenecek tazminat işçinin dört aya kadarki ücreti tutarında olacaktır (İş K. m.5,6).

<sup>132</sup> ÇELİK, s. 361; DEMİR, **Sendikalar**, s. 188; AKYİĞİT, s. 404; TUNCAY, **İş Hukuku**, s. 72.

<sup>133</sup> DEMİR, **Sendikalar**, s. 193.

<sup>134</sup> EYRENCİ, **Sendikalar**, s. 136; DEMİR, **Sendikalar**, s. 191.

### iii) İş İlişkisinin Sona Erdirilmesinde

Sendikalar Kanunu'nda işverenlerin iş ilişkisini sona erdirirken de çalışanlar arasında herhangi bir ayırım yapamayacakları hükme bağlanmıştır. Kanun'un 31. maddesine göre, "işveren, bir sendikaya üye olan işçilerle sendika üyesi olmayan işçiler veya ayrı sendikalara üye olan işçiler arasında... çalıştırmaya son verilmesi bakımından herhangi bir ayırım yapamaz" (m.31/III). Yine Kanun'un 31. maddesine göre, "işçiler sendikaya üye olmalarından veya olmamalarından... dolayı işten çıkarılamaz" (m.31/V). Burada da, hizmet sözleşmesinin feshinde işverenin eşit davranma borcunun sendika özgürlüğü açısından somutlaştığı ifade edilmiştir<sup>135</sup>. Böylece işveren, örneğin sendikaya üye oldukları için işçileri işten çıkaracak olursa veya işten çıkarmalarda sendikalı işçileri işten çıkaracak olursa veya işten çıkarmalarda sendikalı işçilere öncelik verecek olursa, Kanun'un 31/III ve 31/V maddelerindeki hükümlere aykırı davranmış olacak ve yukarıda bahsedilen sendikal nedenle yapılmış haksız ayırım gündeme gelecektir.

Sendikalar Kanunu, ayırım yapma yasağının istisnasını ise, yukarıda da bahsedildiği gibi, 31. maddenin IV. fıkrasında belirtmiştir. Buna göre, işveren sendikalı ve sendikasız işçiler arasında herhangi bir ayırım yapmamakla birlikte, "ücret, ikramiye, prim ve paraya ilişkin sosyal yardım konularında toplu iş sözleşmesi hükümleri saklı" tutulmuştur. Böylece, hizmet akdi ile sendikalı – sendikasız ayırımının yapılamayacağı hallerde, toplu iş sözleşmesi ile bunun mümkün olacağı anlatılmak istendiği belirtilmiştir<sup>136</sup>. Parasal haklarla sınırlı olmak kaydıyla yapılan söz konusu uygulamaya "toplular iş sözleşmesinden yararlanma" da denilmektedir.

Görüldüğü gibi bahsedilen hükümlerle, Türk Hukuku'nda pozitif ve negatif sendika özgürlüğü güvence altına alınarak, bunlara aykırı uygulamalar engellenmiştir. Bunun yanında "işçilerin belli bir sendikaya girmeleri veya girmemeleri"nin de zorunlu tutulamayacağı ifade edilerek "sendika seçme özgürlüğü" de korunmuştur. Böylece öncelikle, işverenlerin kendilerine yakın

<sup>135</sup> EYRENCİ, **Sendikalar**, s. 137; DEMİR, **Sendikalar**, s. 192.

<sup>136</sup> ÇELİK, s. 361; DEMİR, **Sendikalar**, s. 189; AKYİĞİT, s. 404.



sendikalar (sarı sendikalar) kurdurarak, işçilerin hizmet sözleşmelerine konulacak hükümlerle onları bu sendikalarda toplanmaya zorlaması önlenmek istenmiştir<sup>137</sup>. Bununla birlikte, uygulamada daha sık karşılaşılabilecek olan negatif sendika özgürlüğüne aykırı düşecek şekilde işçiyi sendikaya girmeye zorlayacak her türlü anlaşmanın da hükümsüz olacağı açıktır. Bu durumda, toplu iş sözleşmesine, herhangi bir sendikaya üye olmayan sendikasız işçilerin çalıştırılmayacakları şartı veya sözleşmeye taraf sendikaya üye olmayanların işe alınamayacakları şartı konulamayacaktır<sup>138</sup>. Aynı şekilde, İngiltere’de uzun yıllar uygulandıktan sonra 1988 ve 1990 yılında çıkarılan yasalarla uygulanması hukuken imkânsız kılınan; ABD’de eskiden çok geniş bir uygulama alanı bulduğu halde sonraları Taft – Hartley Act (1974) ile kaldırılmış bulunan “kapalı işyeri şartı” (closed shop – clause) ile halen kısmen uygulanan “sendikalı işyeri şartı”nın (union shop – clause) da Türk hukuku açısından geçerli olmadığı ifade edilmiştir<sup>139</sup>.

Sendika üyeliği güvencesine veya bireysel sendika özgürlüğüne aykırı düzenlemeler bazen de bizzat işçi sendikaları tarafından yapılmaktadır. Fransız hukukunda “çalışmayı engelleme” (Mise a L’index) adı verilen ve daha ziyade bir disiplin uygulaması gibi sendikadan ayrılan işçiler üzerinde gerçekleştirilen söz konusu uygulamaya göre, sendikalar daha çok eski ayrılmış üyelerinin işverenlerce işe alınmasını engellemek için baskı yapmaktadır. Hatta çok seyrek olarak da üyeler üzerinde de uygulamaya gidildiği ve üyenin işten atılması için işverene baskı yapıldığı görülmektedir. Fransız Hukuku’nda büyük bir uygulama alanı bulan “çalışmayı engelleme”, İngiliz Hukuku’nda da meşru görülmüş, buna karşılık Alman Hukuku’nda sendikaya üye olmama hakkının (negatif sendika özgürlüğünün) ihlali olarak kabul edilerek hukuka aykırı sayılmıştır. Türk Hukuku açısından başta Anayasa olmak üzere Sendikalar Kanunu, sendikaya üye olmama hakkını güvenceye aldığına göre, böyle bir uygulamanın hem sendika hem de çalışma özgürlüğüne ve ahlaka aykırı sayılacağı belirtilmiştir<sup>140</sup>. Çünkü söz konusu uygulamalar, sendikaların

---

<sup>137</sup> EYRENCİ, **Sendikalar**, s. 131; ŞAHLANAN, **Sendikalar Hukuku**, s. 177; DEMİR, **Sendikalar**, s. 186.

<sup>138</sup> ÇELİK, s. 360; EYRENCİ, **Sendikalar**, s. 132; DEMİR, **Sendikalar**, s. 186.

<sup>139</sup> İŞİK, s. 87 – 88; ÇELİK, s. 361; DEMİR, **Sendikalar**, s. 186.

<sup>140</sup> ŞAHLANAN, **Sendikalar Hukuku**, s. 178.

varlık nedeni olan üyelerinin hak ve menfaatlerini koruma amacıyla bağdaşmamaktadır.

### **b) Sendikal Faaliyetlere Katılmamanın Güvencesi**

Bu güvencenin daha iyi anlaşılabilmesi için ilk olarak üyelik dışı sendikal faaliyetlerin ne olduğunun bilinmesi gerekmektedir. Üyelik dışı sendikal faaliyet denince, işçinin “sendikaya üye olup olmama ve üye kalıp kalmama dışında sergilediği bir tutum” anlaşılmaktadır. Örneğin, bir işçinin herhangi bir sendikaya üye olmadan işyerinde veya başka yerde faaliyet gösteren bir sendikanın toplantılarına veya işyeri sendika temsilcisince düzenlenen bir pikniğe katılmasıdır. Hatta işçi kendiliğinden, işçilerin örgütlenmesi için konuşma yapıyorsa yahut bu yönde bildiri dağıtıyorsa ya da işçi greve katılmışsa yine üyelik dışında bir sendikal faaliyet vardır<sup>141</sup>. İşte bu tür sendikal faaliyetler nedeni ile bir kimsenin işe alınmasında, iş ilişkisinin devamı sırasındaki iş koşullarında veya işine son verilmesinde işverence haksız bir ayırım yapılması yasaklanmıştır. Nitekim “işçiler, sendikalara üye olmaları veya olmamaları, iş saatleri dışında veya işverenin rızası ile iş saatleri içinde, işçi sendika veya konfederasyonlarının faaliyetlerine katılmalarından dolayı işten çıkartılamaz veya herhangi bir nedenle farklı muameleye tabi tutulamaz” (SK. m.31/V). Görüldüğü gibi işçinin sendikal faaliyet bağlamında korunabilmesi için, katıldığı faaliyet iş saatleri içinde olduğu takdirde, bu faaliyete işverenin oluruyla katılması gereklidir. Aksi halde, korunmak şöyle dursun, işgörme borcuna aykırı davrandığı için sözleşmenin işverence derhal feshi (İş K. m.25/II; BK. m.344) söz konusu olacaktır.

Bahsedilen hükümde açık olmayan noktalardan biri sendikacılık faaliyetlerinin işyeri içindeki faaliyetleri de kapsayıp kapsamayacağıdır. Bu hükümde veya Kanun’un başka bir maddesinde sendikacılık faaliyetlerinin işyeri dışında veya içinde olması açısından herhangi bir sınırlama yapılmadığına göre, işyerindeki sendikacılık faaliyetlerine katılan işçinin de bundan dolayı işten çıkarılamayacağı veya farklı işleme tabi tutulamayacağı sonucuna varılmalıdır. Yani, bu maddenin kapsamına giren sendikal faaliyetin, işyerinde ya da işyeri dışında yapılması arasında

---

<sup>141</sup> AKYİĞİT, s. 405.

bir fark olmadığı ifade edilmiştir<sup>142</sup>. Öte yandan, maddede her ne kadar sendika veya konfederasyon faaliyetlerine “katılma” dan söz edilmişse de, bir katılma söz konusu olmaksızın işçinin sendikal faaliyette bulunmasını da söz konusu maddenin kapsamında anlamak gerekir. Başka bir ifadeyle Sendikalar Kanunu’nun 31. maddesinin V. fıkrasındaki sendikal faaliyetin kapsamı belirlenirken konuyu bireysel sendika özgürlüğünden soyutlamadan işçinin buna dayanan faaliyetleri ölçü alınmalıdır. Örneğin, işçinin propaganda yapması veya bildiri dağıtması hali de sendikal faaliyet olarak 31. maddenin kapsamına girmektedir. Bunun yanında, aynı fıkroda, işçinin üyesi bulunduğu kuruluşun faaliyetlerine katılmasından değil, genel olarak sendikal faaliyetlerden söz edilmiştir. Bu nedenle de işçinin üyesi bulunmadığı bir teşekkülün faaliyetine katılması, örneğin yaptığı bir toplantıya, uyguladığı bir greve katılması ya da sendikayı destekleyici bir girişimlerde bulunmasının “sendikal faaliyet” sayılacağı belirtilmiştir<sup>143</sup>. Öyleyse, bahsedilen madde anlamında sendikal faaliyeti, sendika ve konfederasyonların Sendikalar Kanunu’nun 32. ve 33. maddelerinde sayılan faaliyetlerle sınırlı tutmak doğru olmamaktadır. Sendikal faaliyet, Kanun’un uygulanmasıyla ilgili tüm faaliyetleri, bu arada örgütlenmeye (sendikaya üye kaydedilmesine), sendikanın tanıtılmasına ve temsilcilerin yasa ve toplu iş sözleşmeleri ile belirlenen her türlü görev ve yetkilerine ilişkin faaliyetleri de içine aldığı vurgulanmıştır<sup>144</sup>.

Sendikalar Kanunu’nun 31. maddesinde işçilerin sendikal faaliyetlere katılmalarından dolayı işten çıkartılmaları da önlenmek istenmiştir. Bunun için de mutlaka sendika üyesi olmak gerekmemektedir. Sendika üyesi olmayan işçilerin de sendikal faaliyetlere katılmaları Kanun’un güvencesi altına alınmıştır<sup>145</sup>. Böylece işveren, sendikal faaliyete katılma nedeniyle işçiler arasında bir ayırım yapamayacağı, onları farklı muameleye tabi tutamayacağı gibi işçilerin işlerine de son veremeyecektir.

---

<sup>142</sup> Ergun İNCE, **Toplu İş Hukuku**, İstanbul 1983, s. 127; ÇELİK, s. 362; ŞAHLANAN, **Sendikalar Hukuku**, s. 180.

<sup>143</sup> EYRENCİ, **Sendikalar**, s. 137; ŞAHLANAN, **Sendikalar Hukuku**, s. 180; DEMİR, **Sendikalar**, s.195; TUĞ, s. 193.

<sup>144</sup> DEMİR, **Sendikalar**, s.195.

<sup>145</sup> EYRENCİ, **Sendikalar**, s. 137; ŞAHLANAN, **Sendikalar Hukuku**, s. 180; DEMİR, **Sendikalar**, s.198.

### c) Üyelik ve Sendikal Faaliyetlere Katılma Güvencesine Aykırılık

Sendikalar Kanunu'nda sendika üyeliği ve sendikal faaliyetlere katılma güvencesine ilişkin olarak sendikal tazminat ödenmesini gerektiren hükümler, işçinin iş güvenesi kapsamında olup olmamasına ve iş sözleşmesinin feshedilip edilmemesine göre değişmektedir. İlk olarak, iş güvencesi kapsamında olsun veya olmasın, işçinin iş sözleşmesi feshedilmeksizin, işveren tarafından sendika üyesi olan işçilerle olmayan işçiler veya ayrı sendikalara üye olan işçiler arasında ayırım yapması veya iş saatleri dışında veya işverenin rızası ile iş saatleri içinde işçi sendika veya konfederasyonlarının faaliyetlerine katılmalarından dolayı herhangi bir nedenle farklı muameleye tabi tutması (SK. m.31/3,5) suretiyle mağdur edilmesidir. İşçilerin iş sözleşmelerini feshetmeksizin onlar arasında sendikal ayrımcılık yapan veya onları farklı muameleye tabi tutan işverenler işçilere, “işçinin bir yıllık ücretinden az olmamak üzere tazminat”(SK. m.31/VI) ödeyecektir. Bunun yanında işçinin, sendikal nedenle bir ayrıma veya farklı muameleye tabi tutulduğu hallerde “haklı sebeple” iş sözleşmesini fesih hakkı da vardır(İş K. m.24/II). Bu gibi hallerde kıdem tazminatı yanında sendikal tazminat da talep edebilmektedir<sup>146</sup>.

İkinci olarak, sendikal tazminat ödenmesi, işveren tarafından “sendika üyeliği veya sendikal faaliyetlerden dolayı” iş güvencesi kapsamı dışındaki işçinin iş sözleşmesinin feshi halinde söz konusu olmaktadır. Bu gibi hallerde işçiye ödenecek sendikal tazminat yine işçinin bir yıllık ücreti tutarından az olamaz. Ancak söz konusu tazminat, İş Kanununa ve Basın İş Kanunu'na tabi işçilerden iş güvencesi kapsamı dışında bırakılan işçiler ile zaten kapsam dışında bulunan Deniz İş Kanunu'na ve Borçlar Kanunu'na tabi işçilerin iş sözleşmelerinin sendikal nedenle feshi halinde öngörülmuş bir tazminattır (SK. m.31/VI, VII). Buna karşılık, iş güvencesi kapsamında bulunan işçilere İş Kanunu'nun iş güvencesi hükümleri (m.18,19,20,21) uygulanacaktır (SK. m.31/VI). İş güvencesi kapsamında olan işçilerin feshin geçersizliğini (işe iadeyi) talep hakkı bulunmaktadır. Bu işçilerin, feshin geçersizliği (işe iade) davası yerine, doğrudan en az bir yıllık ücretleri tutarındaki sendikal tazminatı talep hakkı bulunmamaktadır. Aksi halde, fesih geçerli

---

<sup>146</sup> DEMİR, *İş Hukuku*, s. 364.

sayıldığından sendikal tazminat talebi de reddedilmektedir. Bunun yerine, feshin sendikal nedene dayandığı iddiasıyla feshin geçersizliği (işe iade) davası açılması; dava sonucu mahkemece işe iade edilen işçinin işven tarafından işe başlatılmaması halinde, mahkeme süresince çalıştırılmadığı dört aya kadar ücret ve diğer hakları ile iş güvencesi tazminatına hak kazanmaktadır. Ancak, iş güvencesi tazminatı kural olarak işçinin dört – sekiz aylık ücreti tutarında olduğu halde; feshin sendikal nedene dayandığı bu gibi hallerde söz konusu tazminatın işçinin bir yıllık ücretinden az olmayan sendikal tazminat miktarına ulaştığı belirtilmiştir<sup>147</sup>.

## 2. İşçi Sendikası ve Konfederasyonu Yöneticiliği Güvencesi

### a) Yöneticilik Kavramı

Sendikalar Kanunu'nun 29. maddesinde “işçi sendikası ve konfederasyonu yöneticiliğinin teminatı” düzenlenmiş bulunmaktadır. Söz konusu maddeye göre, işçi kuruluşlarının *başkan ve yönetim kurulu üyeleri*, kuruluştaki bu görevleri nedeniyle işlerinden ayrılmaları halinde, sendikadaki görevlerinin son bulması ile birlikte tekrar eski işlerine dönebileceklerdir. Sendikalar Kanunu'nun 9. maddesinde ise kimlerin yönetici olduğu belirtilmiştir. Söz konusu maddeye göre “Bu Kanun'un uygulamasında yönetim ve denetim kurulu üyeleri yönetici sıfatını taşırlar”. Görüldüğü gibi, Sendikalar Kanunu'nun uygulanmasında *yönetim ve denetleme kurulu* üyelerinin “yönetici” sıfatı taşımaktadırlar. Bununla birlikte, 29. maddeye göre sendika ve konfederasyonların yönetim kurullarında veya başkanlığında görev alan işçiler bu görevlerinden ayrılmaları halinde yeniden eski işlerine dönme güvencesinden (yöneticilik güvencesinden) yararlanacaklardır. Yani yöneticilik güvencesinden sadece kuruluşun *yönetim kurullarında veya başkanlığında* görev alanlar yararlanacaktır. Buna sendika şube (veya bölge) yönetim kurulu üyeleri ile başkanları da dâhil edilmiştir. Burada dikkat çeken husus, “bu Kanun'un uygulanmasında yönetici sıfatı taşıyanlardan” sadece “yönetim kurullarında veya başkanlığında görev alanların” bu güvenceden yararlanmaları; buna karşılık, denetim kurulu üyelerinin “yönetici” sıfatı taşımakla birlikte iş güvencesinden yararlanamamalarıdır (SK. m.9/V). Doğal olarak, disiplin kurulu üyeleri de bu

<sup>147</sup> DEMİR, *İş Hukuku*, s. 364 – 365.

güvenceden yararlanamayacaktır. Denetim ve disiplin kurulu üyelerinin genellikle işyerinde çalışmaya devam eden “amatör yöneticiler”<sup>148</sup> olmaları nedeniyle, uygulamada konuyla ilgili bir sorunla karşılaşıldığını söylemek pek mümkün olmadığı belirtilmiştir<sup>149</sup>.

#### **b) Yöneticilik Güvencesinden Yararlanabilme Şartları**

Yöneticilik güvencesinden yararlanabilme şartları Sendikalar Kanunu’nun 29. maddesinin birinci fıkrasında düzenlenmiştir. Bunlar:

##### **i) İşçinin Yöneticilik Görevi Nedeniyle İşten Ayrılması**

Yöneticilik güvencesinden yararlanmanın ilk şartı, bu güvenceden yararlanacak yönetim kurulu üye ve başkanlarının, bu görevlere gelirken “kendi istekleri ile çalıştığı işyerinden ayrılmış” olmalarıdır (SK. m.29/I). Başka bir ifadeyle, işçinin sendika yönetim kurulu üyeliğine veya başkanlığına seçilmesi nedeniyle hizmet sözleşmesini feshetmesidir. Öyleyse, işçinin hizmet sözleşmesine işveren tarafından son verildiği hallerde bu güvenceden yararlanması mümkün değildir. Bir başka deyişle, işçinin işveren tarafından işten çıkarıldıktan sonra sendikanın yönetim kuruluna seçilmiş olması, kendisine bu güvenceden yararlanma hakkı sağlamayacaktır<sup>150</sup>.

##### **ii) Yöneticilik Görevinin Sona Ermesi**

Sendikalar Kanunu’nun 29. maddesinde, yöneticilik güvencesinden yararlanabilmek için bu görevin seçime girmemek, yeniden seçilmek veya kendi istekleriyle çekilmek suretiyle son bulması öngörülmüştür. Öyleyse, yeniden işe alınabilmek için, yönetim kurullarında veya başkanlığında sürdürülen görevin, bu üç halden biri ile sona ermesi gerekmektedir. Buna karşılık, yönetim kurulundaki veya başkanlığındaki görevleri ile ilgili fiillerinden (görevi kötüye kullanma, rüşvet,

---

<sup>148</sup> Amatör yönetici; işçilik sıfatı ve hizmet sözleşmesi devam ederken bunu askıya alarak s veya çalışmasını sürdürürken arta kalan zamanlarda sendikadaki yöneticilik görevini yürüten kimsedir. AKYİĞİT, s. 409.

<sup>149</sup> DEMİR, *İş Hukuku*, s. 388.

<sup>150</sup> EYRENCİ, *Sendikalar*, s. 91; ŞAHLANAN, *Sendikalar Hukuku*, s. 122; DEMİR, *İş Hukuku*, s. 388; TUĞ, s. 164.

zimmet vs.) dolayı hüküm giymiş olanlar bu haktan yararlanamayacağı gibi (SK. m.29/II) süresi içinde mal bildiriminde bulunmadıkları (SK. m.42/II) ya da Kanun'un 5. maddesinde sayılan suçlardan birinden hüküm giydikleri için yöneticilik sıfatı sona erenler de bu haktan yararlanamayacaktır<sup>151</sup>.

Bununla birlikte, yöneticilik güvencesini yalnız seçime girmek, seçilememek veya çekilmek halleri ile sınırlı tutmak haksız sonuçlara yol açabilecektir. Bu nedenle, sendika veya konfederasyonların birleşmesi veya katılması ile bir sendika şubesinin feshi nedeniyle yöneticilik görevinin sona erdiği halleri de yöneticilik güvencesinden yararlanabilmenin sınırları içine sokmanın uygun olacağı ifade edilmiştir<sup>152</sup>.

### **iii) Öngörülen Sürede İşverene Başvurması**

İşçi sendikası veya konfederasyonu yönetim kurulu veya başkanlığında görevi sona eren işçinin, yöneticilik güvencesinden yararlanabilmesi için, yöneticilik görevinin sona ermesinden başlayarak üç ay içinde işverene başvurması gerekmektedir (SK. m.29/I). İşçinin hizmet sözleşmesi yapmak üzere icapta bulunduğu bu süre, "hak düşürücü" bir süredir. Bu süre içinde işverene başvuruda bulunmayan işçinin, artık eski işine dönme güvencesinden yararlanması mümkün değildir<sup>153</sup>. Bununla birlikte doktrinde, bu sürenin yöneticinin aldatılması veya haklı sebebin ortaya çıkması yüzünden geçirilmesi halinde, yöneticinin bu hakkının devam ettiğinin kabulünün daha doğru olacağı da ileri sürülmektedir<sup>154</sup>.

### **c) Yöneticilik Güvencesinin İçeriği**

#### **i) Görevi Sona Eren Yöneticinin Eski İşine Alınması**

Yöneticilik görevi sona eren işçileri, yukarıda bahsettiğimiz şartları yerine getirmeleri halinde, "işveren, talep tarihinden itibaren en geç bir ay içinde... o andaki şartlarla eski işlerine veya eski işlerine uygun bir diğer işe, diğer isteklilere nazaran

<sup>151</sup> DEMİR, *Sendikalar*, s. 158.

<sup>152</sup> EYRENCİ, *Sendikalar*, s. 91; DEMİR, *Sendikalar*, s. 158; TUĞ, s. 164; TUNCAY, *İş Hukuku*, s. 52; karşıt görüş: İNCE, s. 129; ŞAHLANAN, *Sendikalar Hukuku*, s. 124.

<sup>153</sup> DEMİR, *İş Hukuku*, s. 389.

<sup>154</sup> TUNCAY, *İş Hukuku*, s. 105.

öncelik vererek almak zorundadır. Bu takdirde, işçinin eski kıdem hakları ve ücreti saklıdır”(SK. m.29). Görüldüğü gibi Kanun işverenlere, işçilerin istek tarihlerinden itibaren *en geç bir ay içinde o andaki koşullarla*, eski işlerine veya eski işlerine uygun başka bir işe, diğerlerine göre öncelik tanıyarak alma zorunluluğu koymuş ve eski kıdem hakları ile ücretlerini saklı tutmuştur. Öyleyse, işveren için yöneticiliği sona eren işçileri yeniden işe alma zorunluluğu, diğer isteklilere nazaran öncelik vererek almakla sınırlı tutulmuştur. Yoksa işçinin eski işi veya eski işine uygun diğer bir iş mevcut değilse, bir başka deyişle kadrolar tamamıyla dolu olduğu için boş yer bulunmuyorsa işverenin işe alma zorunluluğu da yoktur<sup>155</sup>. Belirtmek gerekir ki bu konuda doktrinde görüş birliği mevcut değildir. Yöneticilikten ayrılan işçileri işverenin işe alma zorunluluğunun “boş yer bulunması” şartına bağlı olduğunu, boş yer yoksa işe alma yükümlülüğünün bulunmadığını savunanlar<sup>156</sup> olduğu gibi, boş yerin bulunup bulunmamasının hiçbir şey ifade etmediğini savunanlar<sup>157</sup> da bulunmaktadır.

## ii) Görevi Sona Eren Yöneticinin Kıdem Tazminatı

Sendikalar Kanunu, yöneticilik görevleri son bulan ve eski görevlerine dönmek isteyen işçileri, boş yer olduğu halde işe almayan işverenlerle ilgili olarak “cezaî yaptırım” konusunda bir hüküm öngörmüştür. Söz konusu hükme göre, yöneticilik görevi sona eren işçiyi Kanun hükmüne (SK. m.29/I,IV) aykırı olarak işe almayan işveren, “asgari ücretin aylık tutarından az olmamak üzere ağır para cezasına” çarptırılır (SK. m.59/II). Cezaî yaptırım konusundaki bu açık hükme karşılık, işine dönmek isteyen eski yöneticinin işe alınmaması halinde sözleşme yapma zorunluluğuna ilişkin “hukukî yaptırım” konusunda Kanun’da açık bir hüküm olmadığı belirtilmiştir<sup>158</sup>.

Sendikalar Kanunu’nun 29. maddesinin I. fıkrasında, yukarıda da bahsedildiği gibi, yöneticilikten ayrılanların eski işlerine dönebilmelerine olanak sağlama ve eski

<sup>155</sup> DEMİR, *Sendikalar*, s. 160.

<sup>156</sup> DEMİR, *Sendikalar*, s. 160; İNCE, s. 129 – 130.

<sup>157</sup> EYRENCİ, *Sendikalar*, 97; ÇELİK, s. 368; ŞAHLANAN, *Sendikalar Hukuku*, s. 124; TUĞ, s. 170.

<sup>158</sup> ÇELİK, s. 369; DEMİR, *İş Hukuku*, s. 391; TUĞ, s. 168; TUNCAY, *İş Hukuku*, s. 56.



kıdem hakları ile ücretlerini saklı tutma amacına yönelik bir düzenlemeye yer verilmiştir. Ancak, yapılan düzenlemede, bu hakların doğumu için gerekli olan eski işe dönme olanağı da yöneticiliği sona erdiren, seçime girmemek, yeniden seçilememek veya kendi isteği ile çekilmek halleri ile sınırlıdır. Bunların dışında kalan durumlarda kıdem tazminatı istenemez<sup>159</sup>. Bununla birlikte, işçinin sendika yönetim kurulunda veya başkanlığında görev alması dolayısıyla işten ayrılması (İş K. m.17) kendisine kıdem tazminatını talep etme hakkını vermez.

#### **d) Yöneticilerin Sosyal Güvenliğinin Devamı**

Sendika yöneticiliği yapmak amacıyla işyerinden ayrılan işçilerin, sosyal güvenlik hakkından yoksun kalmamaları için, Sendikalar Kanunu, işverenlere düşen prim ve aidatların ödenmesi şartı ile işyerindeki sigortalılık haklarını devam ettirebileceklerini öngörmüştür. Kanun'un 29. maddesine göre, sendika ve konfederasyonların yönetim kurullarında veya başkanlığında görev aldığı için kendi isteğiyle çalıştığı işyerinden ayrılan işçiler, işverene düşen pay dâhil olmak üzere, sosyal güvenlik kurumlarının prim ve aidatlarını ödemeye devam etmek suretiyle ayrıldıkları işyerlerindeki sigortalılık haklarını da devam ettirebilirler (m.29/III).

2003 yılında hazırlanan yasa ön tasarısında öngörülen en kapsamlı değişiklik, Sendikalar Kanunu'nun 29. maddesindeki işçi sendikası ve konfederasyonu yöneticilerine getirilen güvenceye ilişkindir. Öngörülen yeni düzenlemeye göre, sendika ve konfederasyonların yönetim kurulu ve başkanlığında görev aldığı için çalıştığı işyerinden ayrılan işçilerin iş sözleşmeleri sona ermemekte, askıda kaldığı kabul edilmektedir. Böylece yenilik olarak *ashda kalmak* kavramı getirilmektedir. Bu düşünce tarzının asıl amacının, yöneticinin işyerindeki kıdem haklarının korunması olduğu belirtilmiştir<sup>160</sup>. Yöneticilerin sendikadaki görevlerinin, “seçime girmemek, yeniden seçilmemek veya çekilmek ya da sendika şubesinin ortadan kalkması suretiyle son bulması durumunda”, yöneticilik görevlerinin son

<sup>159</sup> ÇELİK, s. 371 – 372.

<sup>160</sup> Öner EYRENCİ, “2821 Sayılı Sendikalar Kanunu ile Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Öngören Kanun Tasarısı Taslağı Hükümlerinin Genel Değerlendirmesi”, **İş Güvencesi, Sendikalar Yasası, Toplu İş Sözleşmesi Grev Ve Lokavt Yasası Semineri**, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul 2004, s. 207.

bulmasından itibaren üç ay içinde ayrıldıkları işe başlatılmak üzere başvurmaları durumunda, işveren talep tarihinden itibaren en geç üç ay içinde bu kişileri eski işlerine veya eski işlerine uygun bir diğer işe başlatmak zorundadır. Anılan düzenlemede “sendika şubesinin ortadan kalması” işe geri dönmek bakımından yeni bir neden olarak öngörülmüştür<sup>161</sup>.

### 3. Sendika İşyeri Temsilciliği Güvencesi

Bilindiği gibi sendika işyeri temsilcileri belli koşullarda işyeri düzeyinde atanırlar. Görev yaptığı işyerinde sendikalı olsun veya olmasın tüm işçilerin sorunlarıyla ilgilenen ve bu yüzden işverenle sık sık karşı karşıya gelen sendika işyeri temsilcilerinin, işverenin kimi işlemlerine karşı özellikle korunması gereği açıktır. İşte bunu dikkate alan yasakoyucu, işverenin temsilcinin akdini feshine karşı gerçek bir iş güvencesi getirmişti<sup>162</sup>. Eski düzenlemeye göre, temsilcinin haklı bir neden olmaksızın, iş sözleşmesinin feshi halinde mahkeme kararıyla fesih geçersiz sayılarak temsilcinin işine iade edilmesi ve işin görülmediği süreye ait ücret ve diğer bütün haklarının işverence temsilciye ödenmesi olanağı sağlamıştı<sup>163</sup>. Ancak işyeri sendika temsilcilerinin güvencesine ilişkin Sendikalar Kanunu’nun 30. maddesi, 4773 sayılı Kanun’la yapılan ve 15.03.2003’den itibaren yürürlüğe giren değişikliklere uygun hale getirilmiş ve tümüyle yeniden düzenlenmiştir. Yapılan bu değişimler özel güvenceyi alıp götürmüş, temsilcilerin güvencesinde bir geriye dönüş yaşanmıştır<sup>164</sup>.

İş güvencesi adıyla bilinen 4773 sayılı yasayla sendika işyeri temsilcilerine getirilen güvence, hem temsilcilerin işyeri değişikliğinde hem de temsilcinin iş sözleşmesinin feshinde uygulanmaktadır. Bununla birlikte, iş sözleşmelerinin feshinde sadece “belirsiz süreli” iş sözleşmesiyle çalışan temsilcilere tanınan bu güvence, “işyeri” ve “iş” değişiklikleri konusunda herhangi bir ayırım yapmaksızın hem “belirli” hem de “belirsiz” süreli iş sözleşmesi ile çalışan temsilcilere

---

<sup>161</sup> UÇUM/OKCAN, s. 90.

<sup>162</sup> AKYİĞİT, s. 415.

<sup>163</sup> ÇELİK, s. 380.

<sup>164</sup> AKYİĞİT, s. 415.

tanınmıştır<sup>165</sup>. Bu çerçevede, sendika temsilcilerinin güvencesini, iş sözleşmesinin feshine karşı güvence ve işyeri ve iş değişikliğine karşı güvence olmak üzere iki başlık altında incelemek uygun olacaktır.

#### a) İş Sözleşmesinin Feshine Karşı Güvence

Her şeyden önce belirtelim ki, hizmet sözleşmesinin, ister belirli ister belirsiz olsun, işverence haklı nedenle feshine (İş K. m.25) karşı temsilcinin korunması söz konusu değildir. Aksine tutum haklı nedenin iş ilişkisine devamı çekilmez kılma özelliğine ve iş güvencesinin özüne aykırı olur. O halde, temsilciler için güvence, haklı fesih bulunmayan hallerde geçerlidir. Ancak ilgili hüküm incelendiğinde, bunun da sadece belirsiz süreli sözleşmeyle çalışan temsilci için getirildiği belirtilmiştir<sup>166</sup>. Gerçekten, Sendikalar Kanunu'nun temsilcilere ilişkin 30. maddesine göre “İşyeri sendika temsilcisinin belirsiz süreli hizmet akdinin işveren tarafından feshinde İş Kanunu'nun ilgili hükümleri uygulanır” (m.30/I). Öyleyse “otuz veya daha fazla sayıda işçi çalıştıran işyerlerinde”, “en az altı aylık kıdemi olan”, “belirsiz süreli iş sözleşmesi ile çalışan” (İş K. m.18/I) işyeri sendika temsilcileri, başta “feshin geçersizliği” (işe iade) olmak üzere buna bağlı olarak doğan tazminat ve işçilik haklarından (iş güvencesinden) yararlanacak demektir<sup>167</sup> (İş K. m.18, 19, 20, 21). Bunun anlamı, belirsiz süreli sözleşme ile çalışan temsilci, iş güvencesi (İş K. m.18 – 21) koşullarını taşııyorsa, onun sözleşmesinin işverence süreli veya peşin parayla hiçbir neden göstermeksizin feshedebileceğidir.

İşyeri sendika temsilcisi iş güvencesi koşullarını taşıyorsa, tıpkı iş güvencesinden yararlanacak diğer işçilerde olduğu gibi, fesih bildiriminin “yazılı” yapılması, yazılı yapılan fesih bildiriminde “açık” ve “kesin” bir sebep belirtilmesi, fesih bildiriminde belirtilen sebebin de “geçerli” olması aranır. Sebebin geçerli olması için de, temsilcinin “işçiliğinin yeterliliğinden veya davranışlarından ya da işletmenin işyerinin veya işin gereklerinden kaynaklanması” zorunludur. Üstelik temsilcinin davranışı veya verimi ile ilgili hakkındaki iddialara karşı savunması alınmadan (İş K. m.18,19) sözleşmenin feshi de mümkün değildir. Aksi halde işçi

<sup>165</sup> DEMİR, **İş Hukuku**, s. 382.

<sup>166</sup> AKYİĞİT, s. 416.

<sup>167</sup> DEMİR, **İş Hukuku**, s. 380.

genel iş güvencesi hükümlerini işletebilir. Bunun sonucunda, şartları varsa, fesih geçersiz sayılarak temsilcinin işe iadesi sağlanır. Ancak iade sonrası temsilci süresinde başvurmazsa bu hakkını kaybeder. Süresinde başvurduğunda bile işveren onu işe başlatmak zorunda değildir. İşverenin temsilciyi işe başlatmaması halinde feshin geçerli sayılacağı ancak temsilciye tazminat ödemesi gerektiği belirtilmiştir<sup>168</sup>.

Temsilciye verilecek tazminatın miktarı feshin hangi sebeple yapıldığına bağlı olarak değişir. Eğer sözleşme sırf temsilcinin temsilcilik faaliyetlerinden dolayı feshedilmişse, tazminat işçinin bir yıllık ücreti tutarından az olamaz (SK. m.30/II). Sözleşmenin feshinde temsilcilik faaliyetleri etken değilse, bir diğer ifadeyle işçinin temsilcilik faaliyeti dışında fakat geçerli olmayan bir nedenle sözleşmesi feshedilmişse, bu durumda tazminat, işçinin dört aylık ücretinden az, sekiz aylık ücretinden çok olmayan bir tutardır. Kısacası bu durumda, genel iş güvencesi tazminatı uygulanır. Belirli süreli sözleşme ile çalışan temsilcinin sözleşmesi işverence haksız feshedildiğinde ise, yukarıdaki hükümler uygulanamayacaktır<sup>169</sup>.

Son olarak, yukarıda belirtildiği gibi, Sendikalar Kanunu'nun 30. maddesinde, temsilcinin iş sözleşmesinin temsilcilik faaliyetlerinden dolayı feshedilmesi halinde, İş Kanunu'nun 21. maddesi uyarınca en az bir yıllık ücreti tutarında tazminata hükmedileceği kabul edilmiştir (SK. m.30/II). Ne var ki, İş Kanunu'nun 20. maddesinde yer verilen, iş sözleşmesinin feshinde geçerli bir sebebin ispat yükümlülüğünün işverene ait olduğu hükmünün ardına, 4773 sayılı Kanun'da olmayan yeni bir hüküm eklenmiş ve bununla işçi, feshin başka bir sebebe dayandığını iddia ettiği takdirde, bu iddiasını ispatla yükümlü tutulmuştur. O halde, işverence fesih sebebinin geçerli olduğunun ispat edilememesi durumunda, işçinin 21. maddedeki tazminatla yetinmeyerek Sendikalar Kanunu'nun 30. maddesindeki tazminatı talep edebilmesi için iş sözleşmesinin temsilcilik faaliyeti nedeniyle feshedildiğini ispat etmesi gerekir<sup>170</sup>.

---

<sup>168</sup> DEMİR, **İş Hukuku**, s. 383.

<sup>169</sup> AKYİĞİT, s. 417.

<sup>170</sup> ÇELİK, s. 382 – 383.

## b) İşyeri ve İş Değişikliğine Karşı Güvence

Temsilcinin görevi ve niteliği sadece belli bir işyeriyle sınırlı tutulduğundan, uygulamada işveren, haksız da olsa, temsilci işçiyi kendisine ait başka bir işyerine nakletmekte ve bunun sonucu o işçinin temsilcilik niteliği düşmektedir. Bunu önleyici bir güvenceye duyulan ihtiyaç, Sendikalar Kanunu'nun 30. maddesinde 4773 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle giderilmiştir. Söz konusu düzenlemeye göre, “İşveren, yazılı rızası olmadıkça işyeri temsilcisinin çalıştığı işyerini değiştiremez veya işinde esaslı bir tarzda değişiklik yapamaz. Aksi halde değişiklik geçersiz sayılır”(SK. m.30/III). Burada temsilcinin belirli ya da belirsiz süreli çalışıyor olmasının bir önemi yoktur. Temsilcinin ücret veya düzenli ödenen ücret ekleri düşüklüğüne yol açan iş ve işyeri değişiklikleri yanında, işçinin işini ağırlaştıran ve kendisine ek mali külfet yükleyen iş ve işyeri değişiklikleri de “esaslı tarzda” değişiklikler arasında sayılacaktır. Yine temsilcinin yazılı rızası alınmadan işveren tarafından verilen tek taraflı iş ve işyeri değişikliği konusundaki talimatlara temsilcinin uyma (itaat) borcu bulunmamaktadır<sup>171</sup>.

Sendika temsilcilerinin güvencesini düzenleyen yasanın 4773 sayılı Yasa ile değiştirilmesi sonucunda, temsilcilerin güvencesi genel iş güvencesi önlemleri ile aynı kurallara bağlanmış sadece temsilcinin işe başlatılmaması halinde ödenecek tazminatın an az bir yıllık ücret tutarında olacağı öngörülmüştür. Söz konusu durumun, özel olarak korunması gereken bir çalışan grubu olan işyeri sendika temsilcilerine yeterli iş güvencesi sağlamadığı ifade edilmiştir<sup>172</sup>. Çünkü sonucu itibarıyla işyeri sendika temsilcileri için verilecek işe iade kararının uygulanıp uygulanmayacağı işverenin kararına terk edilmiştir. 2003 yılında hazırlanan yasa ön tasarısı, bahsedilen duruma çözüm olmak amacıyla, temsilcinin iş sözleşmesinin sadece haklı nedenle feshedilebileceğini öngörmüştür. Böylece, diğer işçiler için kabul edilen “geçerli nedenle fesih” temsilciler için söz konusu olmayacağı belirtilmiştir<sup>173</sup>. Buna ilaveten, genel iş güvencesin önlemlerinden farklı olarak öngörülen hükümler şunlardır: Temsilcinin işe iade davası açması için kıdem veya

<sup>171</sup> DEMİR, **İş Hukuku**, s. 382.

<sup>172</sup> UÇUM/OKCAN, s. 93.

<sup>173</sup> EYRENCİ, **Tasarı Taslağı**, s. 209.

işçi sayısı gibi koşullar söz konusu olmayacak, kıdemi ve çalıştığı işyerindeki işçi sayısı ne olursa olsun iş sözleşmesi feshedilen her temsilci işe iade davası açabilecektir. İşe iade kararı verilmesi halinde temsilci kararın kesinleşmesinden itibaren altı iş günü içinde işe başvurabilecektir. İşveren temsilciyi hemen işe başlatmak zorundadır. Fiili olarak işe başlatmasa bile temsilcinin işinden çıkarıldığı tarihten başlamak üzere temsilcilik süresinin devamınca ücreti ve diğer bütün hakları işveren tarafından ödenecektir. İşveren, yazılı rızası olmadıkça işyeri temsilcisinin çalıştığı işyerini değiştiremeyecek veya işinde esaslı bir tarzda değişiklik yapamayacaktır. Aksi halde değişiklik geçersiz sayılacaktır<sup>174</sup>.

## **B) Kolektif Sendika Özgürlüğünün Korunması**

Mevzuatımızda açık bir şekilde yer almamakla birlikte, kolektif sendika özgürlüğü Türk hukukunda kabul edilmektedir. Buna göre sendika hak ve özgürlüğü sadece çalışanlara ve işverenlere değil, sendikalara ve konfederasyonlara da tanınmış bulunmaktadır<sup>175</sup>. Kolektif sendika özgürlüğünün, dolaylı da olsa en büyük güvencesi, işçi ve işverenlerin sadece “sendikaları” değil “üst kuruluşları” da “önceden izin almaksızın kurabilmeleridir” (Ay. m.51/I; SK. m.6/I). Sendika ve üst kuruluşların devlet müdahalesinden uzak bir şekilde (bağımsız) kurulmasını ve faaliyette bulunmasını öngören bu hükmün, konfederasyonların tüzel kişiliği ile bağdaştığı ölçüde, aynı zamanda konfederasyonların “uluslararası üyeliği ile uluslararası kuruluşlar kurma özgürlüklerini” de kapsamına aldığı belirtilmiştir<sup>176</sup>. Bu çerçevede, kolektif sendika özgürlüğünün tam anlamıyla güvence altına alınması sendikaların *varlıklarının*, *faaliyetlerinin* ve *mücadele araçlarının* korunmasını gerekli kılmaktadır.

### **1. Sendikaların Varlıklarının Korunması**

Sendikalar Kanunu’nda kolektif sendika özgürlüğüne doğrudan yer verilmemişse de, “işçi ve işveren ilişkilerindeki yasaklar” başlığı altında işçi ve işveren kuruluşlarının karşılıklı olarak bağımsızlıklarının korunması yolunda konulan

---

<sup>174</sup> UÇUM/OKCAN, s. 93.

<sup>175</sup> ÇELİK, s. 341.

<sup>176</sup> DEMİR, *İş Hukuku*, s. 340.

hükümlerle (SK. m.38) kolektif sendika özgürlüğünün bir bölümünü ilgilendiren konuda düzenleme yapılmıştır. Sendikaların ve konfederasyonların varlık ve faaliyetlerinin korunması devlete, üyelerine, üçüncü kişilere ve en önemlisi, özellikle işçi kuruluşları açısından, rakip kuruluşlara (diğer sendikalara) karşı söz konusu olmaktadır<sup>177</sup>.

#### **a) Sendikaların Devlete Karşı Korunması**

Anayasamızın 51. maddesine göre çalışanlar ve işverenler, önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma hakkına sahiplerdir. Sendikalar her şeyden önce devlete karşı korunmuştur. Kamu kudretini kullanan Devletin sendikaların varlıklarına müdahale edemeyeceği, zorla sendika kurdurup, sendikaları zorla dağıtma gibi tasarruflara girişemeyeceği, gerekli bilgi ve belgeleri hazırlayan kişilerin sendika kurma hakkını engelleyemeyeceği kabul edilmektedir<sup>178</sup>.

#### **b) Sendikaların Üyelerine Karşı Korunması**

Sendikalar üyelerine karşı da korunmuştur. Nitekim sendikalar, üyelerinin serbestçe çıkma (istifa) haklarını, medeni hukukun çizdiği sınırların dâhilinde sınırlayabilirler<sup>179</sup>. Ayrıca sendikaların Anayasaya, kanunlara ve demokratik ilkelere uygun olarak çıkartacakları tüzüklerine üyelerinin uyma mecburiyeti vardır. Üyelerin, sendikaların tüzüklerinde belirtilen şartlara uymamaları halinde, sendikaların üyelerini dava etme ve tüzükteki şartların uygulanmasını isteme hakları da bulunmaktadır<sup>180</sup>. Bunlara ilaveten sendikalar, disiplin kurulları aracılığı ile sendikanın veya konfederasyonun düzenini bozup, otoritesini zaafa uğratan üyelerini sorgulayıp, gerektiği takdirde onlara uygun cezayı verme yetkisine sahiplerdir.

#### **c) Sendikaların Üçüncü Kişilere Karşı Korunması**

Sendikalar, üçüncü kişiler karşısında da korunmaktadır. Sözgelimi, üçüncü kişi konumundaki işveren, sendikaya üye olması halinde işçinin sözleşmesini

---

<sup>177</sup> ÇELİK, s. 383.

<sup>178</sup> AKTAY, s. 58.

<sup>179</sup> TUNÇOMAĞ/CENTEL, s. 229.

<sup>180</sup> AKTAY, s. 58.

feshedeceği veya onu başkaca iktisadi kayıplara uğratacağı gibi tehditlerde bulunamaz. Eğer işverenin bahsedilen uygulamaları yüzünden bireysel sendika özgürlüğü sınırlanır ve giderek üye sayısında azalma meydana gelirse, bu durumda sendika üçüncü kişiyi dava edebilir<sup>181</sup>.

#### **d) Sendikaların Diğer Sendikalara Karşı Korunması**

Sendikalar, kendi aralarındaki ilişkilerde birbirlerine karşı da korunmuştur. Nitekim sendikalar arasındaki ilişkilerde karşılıklı hoşgörü esası geçerlidir. Bu yüzden, bir sendikanın başka bir sendikanın üyelerini ayartıp kendine çekmesi hukuken doğru değildir. Aynı nedenle, bir sendika doğru olmayan haberler çıkartarak diğer sendikaların aleyhine propaganda yapamaz ve bir üyenin ait olduğu sendikadan ayrılmasını isteyemez. Bununla birlikte genel propaganda faaliyetleri için ise hukuken bir engel bulunmamaktadır. Çünkü söz konusu faaliyet, belli bir sendikaya karşı yöneltilmiş değildir. Bu bağlamda, bir sendika kendisine üye olunmasını isteyebilmektedir ve onun söz konusu faaliyeti, diğer sendika üyelerinin, üyesi buldukları sendikadan ayrılması konusunda bir müdahale sayılmamaktadır<sup>182</sup>.

Ülkemizde bazı iş kollarında kurulan işçi sendikası sayısının çokluğu ve sendikalar arasındaki rekabetin ciddi mücadelelere ve bazen oldukça sert çatışmalara dönüşmesi karşısında, kolektif sendika özgürlüğünün korunması işçi sendikalarının birbirlerine karşı olan durumlarında önem kazanabilir. Uygulamada bazen bir sendikanın üye kaydı sırasında kendi propagandasını yaparken belirli bir rakip sendikayı ya da sendikaları kötülediği, onları itham ettiği, hatta yöneticilerini “sarı sendikacılıkla” suçladığı görülmektedir. Bu durumla karşılaşan bir sendikanın, diğer sendikanın kendi aleyhinde söylediği haksız beyanlarla üyelerini kaybettiğini ya da diğer sendikanın bu yolla birçok işçiyi üye kaydettiğini ve bu sayede toplu sözleşme yetkisi kazandığını iddia ederek, yetkinin hükümsüzlüğünü ve haksız fiil sorumluluğu esaslarına göre bundan doğan zararın giderilmesini (BK. m.41) isteyebileceği ifade edilmiştir<sup>183</sup>.

<sup>181</sup> TUNÇOMAĞ/CENTEL, s. 229.

<sup>182</sup> TUNÇOMAĞ/CENTEL, s. 230; AKTAY, s. 58.

<sup>183</sup> ÇELİK, s. 383.



## 2. Sendikaların Faaliyetlerinin Korunması

Sendikaların varlıklarına uygun olarak kendilerine tanınan faaliyetleri de güvence altına alınmıştır. Çünkü sadece sendikaların kurulmuş olması garantisi yetmemekte, varlıklarının sebebi olan faaliyetlerini yerine getirebilmeleri, bunun için de bir güvenceye sahip olmaları gerekmektedir<sup>184</sup>. Sendikalar, kendilerine özgü görevleri yerine getirirken, devlet veya diğer sendikalar ya da özel kişiler tarafından sınırlanamaz. Çünkü Anayasa, sendikaların önce görev çevrelerini korumuştur. Sendikaların başlıca görevleri ise, Anayasamızın 51 ve 53. maddelerinde de belirtildiği gibi, çalışanların iktisadi ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek biçiminde özetlenmiştir<sup>185</sup>.

Sendikaların üyelerinin hak ve menfaatlerini daha ileriye götürebilmek, iyileştirebilmek için yapacağı faaliyetlerle ilgili yetkiler, toplu iş sözleşmesi yapma yetkisi, toplu iş uyuşmazlıklarıyla ilgili makama, arabulucuya, hakem kurullarına, iş mahkemelerine ve diğer yargı organlarına başvurma yetkisi, üyelerini çalışma hayatıyla ilgili olarak mahkemelerde temsil yetkisi, üyelerine ve mirasçılara adli yardım gibi bir takım faaliyetler (SK. m.32, 33) kolektif sendika özgürlüğü kavramı içerisinde değerlendirilmelidir. Her ne kadar Anayasa açık bir şekilde ifade etmemişse de yukarıda sayılan ve sendikalara faaliyet alanı olarak tanınan yetkiler ve hakların kolektif sendika özgürlüğü kavramı içerisinde değerlendirilerek korunması hukukumuzda kabul edilmektedir<sup>186</sup>.

Yine açık bir yasal düzenleme bulunmamakla birlikte, Sendikalar Kanunu'nun 31. maddesinin V. fıkrasında sadece "faaliyetler" olarak belirtilen faaliyetlerin kapsamına sendikaların işyerlerinde, oralarda çalışan üyeleri aracılığıyla yapacakları bildiri ve üye kayıt fişi dağıtma, bilgi verme gibi etkinliklerin de girdiği kabul edilmelidir. Alman hukukundan yararlanarak, Anayasanın 35. maddesinde mülkiyet hakkının sınırlı olduğunun açıkça belirtilmesi karşısında, işverenin işyeri üzerindeki mülkiyet hakkına dayanarak belirtilen sendika faaliyetlerine karşı koyamayacağı, tersine Anayasadaki sendika özgürlüğüne dayanan bu faaliyetlere

<sup>184</sup> AKTAY, s. 59.

<sup>185</sup> TUNÇOMAĞ/CENTEL, s. 230.

<sup>186</sup> ÇELİK, s. 383; AKTAY, s. 60.

katlanması gerekeceği sonucuna varılmalıdır. Ancak, bu faaliyetlerin 31. maddeye de uygun olarak esas itibariyle ara dinlenmelerinde ve işyerinde çalışan sendika üyeleri tarafından yapılması koşulu aranmalıdır. Bunun gibi Anayasamızda öngörülen sendika özgürlüğünün herkese açık olması sonucu, ortaya çıkan sendika çokluğu ilkesi de gözetilerek, yapılacak bu faaliyetler eşitlik ilkesini zedeleyici ve sendika özgürlüğünün dayandığı karşılıklı dengeyi, işyerindeki çalışma barışını, işyeri düzenini, işyerinin görünüşünü bozucu ve verimi düşürücü nitelikte olmaması gerektiği ifade edilmiştir<sup>187</sup>.

Sendikaların faaliyette bulunma özgürlüğünün sınırları ise, Anayasa ve Sendikalar Kanunu belirlenmiştir. Anayasadaki söz konusu sınırlamalar 13. ve 14. maddeler ile 51. maddenin VI. fıkrasında düzenlenmiştir. Anayasanın 13. maddesindeki sınırlama temel hak ve özgürlüklerin kötüye kullanılması ile ilgilidir. Söz konusu maddeye göre, “Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz”. Anayasanın 14. maddesindeki sınırlama Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı faaliyetlerle ilgilidir. Söz konusu maddeye göre, “Anayasada yer alan hak ve hürriyetlerden hiçbiri, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmayı ve insan haklarına dayanan demokratik ve lâik Cumhuriyeti ortadan kaldırmayı amaçlayan faaliyetler biçiminde kullanılamaz”. Anayasanın 51. maddesine göre, “Sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri, Cumhuriyetin temel niteliklerine ve demokrasi esaslarına aykırı olamaz”(m.51/VI). Sendikalar Kanunu’ndaki sınırlama ise 37. maddede düzenlenmiştir. Söz konusu maddeye göre, “Sendika ve konfederasyonlar T.C. Anayasası’nın 14 üncü maddesindeki yasaklara aykırı hareket edemeyecekleri gibi yönetim ve işleyişleri Anayasada belirlenen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı olamaz. Sendika ve konfederasyonlar, amaçları dışında faaliyette bulunamazlar. Siyasi partilerin ad, amblem, rumuz veya işaretlerini kullanamazlar”.

---

<sup>187</sup> ÇELİK, s. 384.

### 3. Sendikaların Mücadele Araçlarının Korunması

Demokratik esasların uygulandığı sendikacılıkta, toplu iş sözleşmesi sistemi içerisinde taraflara mücadele araçları da verilmelidir. Mücadele araçları kolektif sendika özgürlüğünün en önemli parçalarından birisini oluşturmaktadır. Mücadele araçları olarak da grev ve lokavt görülmektedir. Eğer taraflarda biri ya da her ikisi bu araçlara sahip değilse kolektif sendika özgürlüğünün varlığında önemli eksiklikler olduğu kabul edilmelidir. Çünkü koalisyon özgürlüğü içerisinde sendikaların meydana getirilmesi, toplu iş sözleşmesi ile grev ve lokavt hakları üç parçalı bir bütün oluşturmaktadır. Bunlardan birinin eksikliğinin koalisyon özgürlüğünün yeterli faydayı sağlayamayacak şekilde eksikliği olacağı belirtilmiştir<sup>188</sup>. Bu nedenlerle hem Anayasamızın 54. maddesi ile hem de 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu ile sendikalara mücadele araçları olarak grev ve lokavt hakkı tanınmıştır.

---

<sup>188</sup> AKTAY, s. 61.

## İKİNCİ BÖLÜM

### ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ'NÜN YAPISI VE ÇALIŞMA YAŞAMINA İLİŞKİN FAALİYETLERİ

#### Ş1. GENEL OLARAK

Sendika özgürlüğünün uluslararası alandaki en önemli güvencesi ILO'dur. ILO bu güvenceyi oluşturduğu normlar ve denetim mekanizması ile sağlamaktadır. Bu nedenle ILO'nun yapısı, organları, norm oluşturma faaliyetleri ve denetim mekanizması konumuz açısından büyük önem taşımaktadır. Ayrıca, bunların anlaşılması, üçüncü bölümde incelenecek olan uluslararası çalışma normlarının Türk hukuku üzerine etkilerinin kavranması açısından da kolaylık sağlayacaktır.

Tarihsel gelişiminin başlarında dernek kurma hakkının özel bir biçimi olarak düşünülen sendika hak ve özgürlüğü, sanayi devrimi ertesinde burjuvazinin yasaklarıyla karşılaştıktan sonra, işçi sınıfının uzun ve zorlu, kimi zaman da kanlı savaşım ve baskıları sonucu, 19. yüzyılın ilk çeyreğinden başlayıp sonlarına doğru bir "hak" olarak ulusal yasalara girmiştir. Ancak bu hakkın genel ilkeleriyle uluslararası belgelerle düzenlenmesi ancak İkinci Dünya Savaşı sonrasında gerçekleşmiştir. Bununla birlikte ILO'nun kurulmasını izleyen yıllarda bu alanda kimi düzenleme girişimlerinde bulunulmuştur. Ancak, sendikal hak ve özgürlükler alanındaki uluslararası düzenleme girişimlerinin tarihini, ILO'nun kuruluşundan önceki yıllara götürmek mümkün değildir. Sendikal hak ve özgürlüklerin uluslararası hukuksal çerçevesinin belirlenmesi yönündeki ilk adımın atılması ILO'nun 1919 yılında kuruluşu ile gerçekleşmiştir. ILO'nun Anayasası'nı oluşturan Versay Antlaşması'nın 13. Bölümünde sendika özgürlüğüne açıkça değinilmiş ve böylece söz konusu antlaşmanın imzalandığı 21 Haziran 1919 tarihinde sendika özgürlüğü anayasal bir ilke niteliği kazanmış ve Örgüt'ün eylem planlarının amaçlarından biri olmuştur. Çünkü üye devletler, aralarında sendika özgürlüğünün de bulunduğu Önsöz'de açıklanan amaçlara ulaşmak ereğiyle Anayasa'yı onaylamışlardır. Dolayısıyla bu ilkenin, İkinci Dünya Savaşı öncesinde ve özellikle de sonrasında, gerek sendikal hakların uluslararası hukuksal çerçevesinin belirlenmesi yolundaki

girişimlerin, gerekse sendika özgürlüğünü korumaya yönelik özel denetim mekanizmalarının anayasal kaynağını ve dayanağını oluşturduğu ifade edilmiştir<sup>189</sup>.

İki dünya savaşı arasındaki dönemde sendika özgürlüğünün hayata geçirilmesi anlamında, devletler için bağlayıcı niteliğe sahip uluslararası bir sözleşmeden bahsetmek mümkün değildir. Ancak İkinci Dünya Savaşı sonrasında sendika özgürlüğünü uluslararası düzeyde güvence altına almaya yönelik girişimler hız kazanmıştır. Bu alanda ülkemizin de taraf olduğu başlıca belgelerden ilki, 10.12.1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'dir<sup>190</sup>. Bildirge'nin 23. maddesinde, herkesin çıkarlarını korumak için sendika kurma ve buna katılma hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. İkinci olarak, 20.03.1950 tarihinde Avrupa Konseyi'ne üye ülkelerce Roma'da imzalanan Avrupa İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerinin Korunmasına İlişkin Sözleşme'den<sup>191</sup> söz edilebilir. Söz konusu sözleşmenin 11. maddesine göre, "Herkes... sendikalar kurmak ve sendikalara katılmak haklarına sahiptir". Yine Avrupa Konseyi'ne üye ülkelerce 18.10.1961 tarihinde Torino'da imzalanan Avrupa Sosyal Şartı'nın<sup>192</sup> 5. maddesi, sözleşme taraflarının, çalışanların ve çalıştıranların ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak için yerel, ulusal ve uluslararası örgütler kurma veya bu örgütlere üye olma özgürlüğünü sağlamak ve geliştirmek amacıyla ulusal mevzuatın bu özgürlüğü zedelemesini veya zedeleyici biçimde uygulanmasını önlemeyi üstleneceklerini öngörmektedir.

Sendika özgürlüğü ile doğrudan doğruya ilgili sözleşmeler ise ILO tarafından kabul edilen sözleşmelerdir. Bu sözleşmelerden ilki Türkiye tarafından uzun bir gecikmeden sonra 8.1.1993 tarihinde yürürlüğe giren 17.06.1948 tarihli Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 Sayılı Sözleşme'dir. İkincisi, 87 sayılı Sözleşme'nin de tamamlayıcısı olan ve 18.06.1949 tarihinde kabul edilen Örgütlenme ve Toplu Pazarlık İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin 98 Sayılı

---

<sup>189</sup> GÜLMEZ, *Sendikal Haklar*, s. 1 – 5.

<sup>190</sup> Türkiye tarafından 06.4.1949 tarihli ve 9119 sayılı yasayla onaylanmıştır. RG. 27 Mayıs 1949, 7217.

<sup>191</sup> Türkiye tarafından 10.3.1954 tarihli ve 6366 sayılı yasayla onaylanmıştır. RG. 19 Mart 1954, 8662.

<sup>192</sup> Türkiye tarafından 16.6.1989 tarihli ve 3581 sayılı yasayla onaylanmıştır. RG. 4 Temmuz 1989, 20215.

Sözleşme'dir<sup>193</sup>. Üçüncüsü, 02.06.1971 tarihinde kabul edilen İşletmelerde İşçi Temsilcilerinin Korunması ve Onlara Sağlanacak Kolaylıklar Hakkında 135 Sayılı Sözleşme'dir<sup>194</sup>. Son sözleşme, kamu görevlilerinin örgütlenme hakkını düzenleyen, 07.06.1978 tarihinde kabul edilen Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 Sayılı Sözleşme'dir<sup>195</sup>. ILO tarafından kabul edilen tüm bu sözleşmeler, sendika özgürlüğünün uluslararası alandaki güvencesini oluşturmaktadır.

Anılan sözleşmeler arasında, 87 sayılı Sözleşme hem ILO'nun İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra sendikal özgürlüklerin uluslararası çerçevesini belirleyen ilk ve en önemli sözleşmesi olması hem de konumuz açısından önem taşıması sebebiyle özel bir yere sahiptir. Bu nedenle 87 sayılı Sözleşme'nin önemi ve temel düzenlemeleri üzerinde daha ayrıntılı durulacaktır.

87 sayılı Sözleşme, çalışan ve çalıştıranlara tanıdığı sendika hakkının özgürce kullanımını devlete karşı korumayı amaçlayan temel kurallara yer vermiştir. Sözleşme'nin 2. maddesinde çalışanların ve işverenlerin, "herhangi bir ayırım yapılmaksızın önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurmak ve yalnız bu kuruluşların tüzüklerine uymak koşulu ile bunlara üye olmak hakkına sahip" oldukları belirtilmiştir. Böylece sendika kurma ve sendikalara üye olma açısından üç temel ilke vurgulanmıştır. Bu temel ilkeler; hiçbir biçimde ayırım gözetmeme, önceden izin almama ve kişilerin seçtikleri örgütleri kurma ve onlara serbestçe üye olmalarıdır. 87 sayılı Sözleşme'nin 2. maddesinden çıkan en önemli sonuç ise, örgütlenme hakkının sadece işçi ve işverenlere değil kamu görevlileri de dâhil tüm çalışanlara tanımış olmasıdır. Bu durum Sözleşme'nin en temel özelliğidir.

Sözleşme'nin sonraki maddelerinde ise anılan temel ilkeler çerçevesinde kurulacak örgütlere tanınan haklar belirtilmiştir. Buna göre, "Çalışanların ve işverenlerin örgütleri tüzük ve iç yönetmeliklerini düzenlemek, temsilcilerini

---

<sup>193</sup> Türkiye tarafından 08.08.1951 tarihli ve 5834 sayılı yasayla onaylanmıştır. RG. 14 Ağustos 1951, 7884.

<sup>194</sup> Türkiye tarafından 25.11.1992 tarihli ve 3845 sayılı yasayla onaylanmıştır. RG. 25 Şubat 1993, 21507.

<sup>195</sup> Türkiye tarafından 25.11.1992 tarihli ve 3848sayılı yasayla onaylanmıştır. RG. 25 Şubat 1993, 21507.

serbestçe seçmek, yönetim ve etkinliklerini düzenlemek ve iş programlarını belirlemek hakkına sahiptirler”, “kamu makamları bu hakkı sınırlayacak veya bu hakkın yasaya uygun şekilde kullanılmasına engel olacak nitelikte her türlü müdahaleden sakınmalıdırlar”(m.3). “Çalışanların ve işverenlerin örgütleri yönetsel yoldan feshedilme veya faaliyetten menedilmeye tabi tutulamazlar”(m.4). “Çalışanların ve işverenlerin örgütler, federasyon ve konfederasyon kurma ve bunlara üye olma ve her örgüt, federasyon veya konfederasyon, uluslararası çalışanlar ve işverenler örgütlerine katılma haklarına sahiptirler”(m.5). Bu maddeler çerçevesinde Sözleşme'nin tanıdığı haklar şunlardır: Anatózük ve yönetmeliklerini hazırlama hakkı, temsilcilerini özgürce seçme hakkı, yönetimini düzenleme hakkı, etkinliklerini düzenleme ve eylem programları oluşturma hakkı, federasyon ve konfederasyon kurma ve onlara üye olma hakkı, uluslararası örgütlere üye olma hakkıdır<sup>196</sup>. 87 sayılı Sözleşme'nin tanıdığı bu haklar ve ilkeler çalışmamızın son bölümünde daha ayrıntılı bir biçimde açıklanacaktır.

## §2. ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ'NÜN KISA TARİHÇESİ

ILO, endüstrileşme süreci ile birlikte ortaya çıkan çalışma ilişkileri ile ilgili sorunları çözmek amacıyla 1919 yılında kurulmuş bir örgüttür. ILO, kurulduğu günden itibaren, evrensel ve sürekli bir barışın ancak sosyal adalet temeli üzerine kurulabileceği inancı ile faaliyetlerini sürdürmektedir. Bu amaçla, uluslararası alanda aktüel hale gelmiş sosyal sorunları uluslararası forumlara taşımakta ve söz konusu sorunları çözmek amacıyla uluslararası çalışma normları oluşturmaktadır. Böylece, farklı ülkelerde ortaya çıkan benzer sorunları çözebilecek bir “Uluslararası Çalışma Mevzuatı” yani uluslararası düzeyde bir çalışma hukuku oluşturmaya çalışmaktadır.

Uluslararası düzeyde bir çalışma hukukunun oluşturulması düşüncesi aslında ILO'nun kuruluşu ile ortaya çıkmış değildir. Sanayi devrimi ile birlikte, çalışma hayatında ortaya çıkan sorunların ancak uluslararası işbirliği sayesinde aşılabilceği yönündeki ilk düşünceler ileri sürülmüş ve bu düşünceler özellikle 19. yüzyılda yoğunluk kazanmıştır. Anılan düşüncenin savunucularının başında İngiliz sosyalist düşünür Robert Owen gelmektedir. Owen, çalışma şartlarının düzeltilebilmesinin

---

<sup>196</sup> GÜLMEZ, *Sendikal Haklar*, s. 35.

rekabet halindeki sanayi ülkelerinin işbirliği ile mümkün olabileceğini savunmuştur. Bu amaçla Aix-la Chapelle Kongresi'nde (1881) bir araya gelen ülke temsilcisine bir "çalışma komisyonu" kurmalarını tavsiye etmişse de; bu öneri sonuçsuz kalmıştır<sup>197</sup>. Owen'dan sonra, çalışma şartlarının düzeltilmesinin ancak uluslararası işbirliği ile sağlanabileceğini savunan düşünürler arasında en önemlileri Fransız Blanquie ve Villerme'dir. Fakat söz konusu düşünürlerin fikirlerinin de hayata geçirilmesi mümkün olmamıştır.

19. yüzyılda uluslararası çalışma mevzuatının oluşturulması yönündeki görüşlerin en sistematik savunucusu Daniel Legrand olmuştur<sup>198</sup>. Legrand bir sanayicidir. Büyük sanayi yaşamının işçiler arasında yaptığı yıkımı yakından görmüş bu yıkımı azaltmak için uluslararası işbirliğine ihtiyaç olduğuna inanmıştır. Birçok Avrupa hükümetine başvurarak işbirliği çağrısında bulunmuştur. Özellikle 1840 tarihinden sonra Legrand'ın çalışmaları yoğunlaşmış, ancak çalışmalarının somut bir sonucu olmamıştır<sup>199</sup>.

Tüm bu düşünürlerin girişimlerinin elle tutulur bir sonucu olmasa da çalışma şartlarının iyileştirilmesi için uluslararası alanda işbirliğinin kaçınılmaz olduğu yönünde uluslararası kamuoyu oluşmasında çok etkili oldukları söylenebilir. Nitekim kamuoyunun baskıları ile 19. yüzyılın sonlarına doğru Avrupa'da somut adımların atıldığını görmekteyiz. Söz konusu adımlardan ilki Bern'de başlayan ve Berlin'de tamamlanan çalışmalar olmuştur. Gerçekten, 1875 tarihinde İsviçre'de Ulusal Meclis üyelerinden Emil Frey mecliste yaptığı konuşmada, uluslararası işbirliğinin gerekliliğini ciddi bir biçimde ortaya koymuş ve çalışma sorunlarıyla ilgili uluslararası bir antlaşma için çeşitli Avrupa ülkelerinin hükümetleriyle görüşmeler yapmıştır<sup>200</sup>. Arkasından Alman İmparatoru II. Guilleume 1890'da Berlin'de bu konuyla ilgili bir konferans düzenlemiştir. Berlin Konferansı'nda öne sürülen İsviçre

---

<sup>197</sup> Ali ÇABUK, **Sosyal Politika**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Ankara 1979, s. 162.

<sup>198</sup> KORAY, s. 78.

<sup>199</sup> Cahit TALAS, **Toplumsal Politika**, İmge Yayınları, Ankara 1990, s. 99.

<sup>200</sup> TALAS, **Toplumsal Politika**, s. 100.



projesi, bütün ülkelerin uyacakları bir çalışma yasasını öngörmektedir. Ancak birçok ülke bu zorunluluğa karşı çıktığından Berlin Konferansı da sonuçsuz kalmıştır<sup>201</sup>.

Berlin Konferansı'nın başarısızlığı ile uluslararası çalışma mevzuatı oluşturma çabaları son bulmuş değildir. Fakat bundan sonraki girişimler daha çok kişisel girişimlerle gündeme gelmiştir. Gerçekten 1893'te toplanan İsviçre İşçi Kongresi, Gaspard Decurtins'in önerisi üzerine Avrupa ülkelerinin işçi temsilcilerinden kurulu bir kongrenin toplanması yönünde karar alınmıştır ve kongre 1897 yılında Zürih'te toplanmıştır. Zürih Kongresi'nin sonrasında bilim adamlarının ve yöneticilerin katıldığı ikinci bir kongre 1898 yılında Brüksel'de toplanmış ve bu süreç 1900 yılında Paris'te işçileri yasal olarak korumaya yönelik uluslararası bir derneğin kurulması ile sonuçlanmıştır. Söz konusu dernek ilk kez 1906 yılında Bern'de toplanmış ve ilk defa uluslararası çalışma koşulları ile ilgili iki sözleşme yapılarak hükümetlere kabul ettirilmiştir. Bahsedilen sözleşmeler, kadınların gece çalıştırılmasının ve kibrit yapımında beyaz fosforun kullanılmasının yasaklanması ile ilgilidir. Yine Bern kentinde 1913 yılında ikinci bir resmi kongre düzenlenmiş burada da iki sözleşmenin esasları hazırlanmış fakat Birinci Dünya Savaşı'nın patlak vermesi ile söz konusu sözleşmelerin hükümleri hayata geçirilememiştir<sup>202</sup>.

Yukarıda bahsedilen düşüncelerin işlerlik kazanması amacıyla uluslararası bir örgütün kurulması için ise Birinci Dünya Savaşı'nın sonunu beklemek gerekecektir. Özellikle savaş sırasında işçilerin çalışma koşulları ile ilgili kuralların geliştirilmesi için çeşitli görüşleri benimseyen sendikal örgütler, konunun barış sırasında ele alınması amacıyla çağrılarda bulunmuşlardır. Çağrılar göz önüne alan müttefik ülkeler, özellikle İngiltere ve Fransa, bir uluslararası çalışma örgütü yönetmeliği için bazı tasarımlar hazırlamıştır. Söz konusu çalışmalar sonucunda, Birinci Dünya Savaşı'nı sona erdiren Versay Antlaşması'nın 13. Bölümünde, çalışma koşulları ile ilgili sözleşme ve öneriler yapacak olan ILO'nun kurulması öngörülmüştür. Antlaşmanın 13. Bölümü ileride Versay Antlaşması'ndan ayrılarak ILO

---

<sup>201</sup> KORAY, s. 78.

<sup>202</sup> TALAS, **Toplumsal Politika**, s. 103 – 104.

Anayasası'na dönüşecektir. Böylece, 1919 yılında imzalanan Versay Antlaşması ile hem Milletler Cemiyeti (MC) adıyla ilk evrensel örgüt hem de ILO kurulmuştur<sup>203</sup>.

ILO, 1934 yılında Versay Antlaşması'nın bünyesinden çıkartılarak MC'ye bağlanmıştır. İkinci Dünya Savaşı'nın başlaması ile MC ortadan kalkmış fakat daha savaş devam ederken, onun yerine geçecek yeni bir örgütün kurulması için çalışmalara başlanmıştır. 1944'te kabul edilen Filadelfiya Bildirisi ILO'nun anayasasına eklenmiştir. Örgüt 1946 yılında MC'nin yerini alan Birleşmiş Milletler (BM)'in özel bir kuruluşu haline gelmiş ve BM'ye üye olan devletlerin aynı zamanda ILO'ya da üye olduğu kabul edilmiştir<sup>204</sup>. Bu tarihten beri ILO evrensel ve sürekli barışın ancak sosyal adalet ilkesi ile gerçekleştirileceği inancıyla çalışmalarını sürdürmekte, hazırladığı sözleşme ve tavsiye kararları ile uluslararası boyutta çalışma yaşamına ve iş hukukuna yön vermektedir. Türkiye, 1932 yılında MC'ye üye olarak ILO'ya da otomatik olarak üye olmuş yine BM'ye de 1946'da üye olarak ILO üyeliğini devam ettirmiştir.

### **§3. ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ'NÜN YAPISI VE ORGANLARI**

ILO'nun yapısının temel özelliği ve ILO'yu diğer uluslararası ve bölgesel kuruluşlardan ayıran en belirgin özelliği, “üçlü yapı ya da üçlülük ilkesidir”<sup>205</sup>. En genel anlamıyla üçlülük ilkesi, hükümet temsilcileri ile birlikte işçi ve işveren temsilcilerinin de ILO'nun organları içerisinde yer alması ve karar mekanizmasına katılmasıdır. Örgüt'ün “omurgası” olan bu yapı, yalnızca anayasal organlarda değil, öteki organların oluşumunda da uygulanmaktadır<sup>206</sup>.

ILO Anayasası'nı hazırlayanlar, Uluslararası Çalışma Konferansı (UÇK) ve Yönetim Konseyi ile çeşitli komisyonlarda uygulanan üçlülük ilkesini koyarken, çalışma dünyasının sorunlarının düzenlenmesiyle doğrudan ilgisi bulunan ve temelde çıkar çelişkisi ve çatışması içinde olan üretim güçlerinin temsilcilerini, hükümet

<sup>203</sup> Mesut GÜLMEZ, *Uluslararası Sosyal Politika*, TODAİE Yayınları, Ankara 2000, s. 53; KORAY, s. 79.

<sup>204</sup> KORAY, s. 80.

<sup>205</sup> GÜLMEZ, *Sosyal Politika*, s. 59.

<sup>206</sup> TALAS, *Toplumsal Politika*, s. 113; GÜLMEZ, *Sosyal Politika*, s. 59.

temsilcileri ile bir araya getirmek istemişlerdir. İşçi ve işveren temsilcilerinin, kendilerini etkileyen karar alma sürecine, hükümet temsilcileri ile eşitlik temeline dayalı olarak katılımı; onlara güven verme, sorumluluk üstlenmelerini sağlama ve çıkarları karşıt olan tarafları sosyal barış ereğiyle hükümetin işine ve çalışmalarına ortak etme amacı gütmektedir. UÇK ve Yönetim Konseyi'nin oluşumunda benimsenen bu ilkeyle, bir yandan hükümet kanadının işçi ve işveren kanatları arasında hakem rolü oynaması öngörülmüş, diğer taraftan da sözleşmeleri onaylama ve uygulama yükümlülüğünün asıl olarak hükümetlere düşmesi olgusu göz önüne alınmıştır<sup>207</sup>.

ILO'nun en karakteristik ve değişmez özelliği olan üçlü temsil esasında, işçi ve işveren temsilcileri bağımsız şekilde çalışırlar ve örgütlenme özgürlüğü ilkesine dayalı olarak, özellikle de Hükümet kesiminden tamamen bağımsızdırlar. Bu nedendir ki Hükümetler, Konferansa işçi ve işveren kesimlerinden delege bildirirken bunu ancak en fazla temsil gücüne sahip ulusal endüstriyel örgütlerin rızası ile gerçekleştirebilirler (ILO Ay. m.3/V). Bir üye devlet, hükümet temsilcisinin yanında işçi ve işveren delegelerini bir arada bulundurmayan bir heyet oluşturduğu takdirde o heyetteki diğer sosyal taraf temsilcisi oy hakkını kaybeder (ILO Ay. m.4/II). Üçlülük ilkesi aynı zamanda grup özerkliğinin sıkı şekilde gözetilmesi ile tamamlanır. Söz konusu özerklik Yönetim Kurulu'nda işçi ve işveren temsilcilerine ilişkin hükümler (ILO Ay. m.7/IV) ile Uluslararası Çalışma Konferansı Usul ve Esaslarının konferans görevlileri, komitelerin teşekkülü, komite görevlileri ve oylama kurallarında ilişkin hükümlerinde de ön plandadır. Asıl kritik ve özlü çalışmaların gerçekleştiği konferans komitelerinin hepsinde de üçlü üyelik yapısı mevcuttur ve her üç taraf eşit oy ağırlığına sahiptir. Söz konusu durumun, işçi ve işveren gruplarının anlaşmaları durumunda üçte ikilik çoğunluğa sahip olabilmeleri anlamına geldiği ifade edilmiştir<sup>208</sup>.

Üçlülük ilkesine göre biçimlenmiş olan ILO'nun organları temel olarak üç tanedir. Bunlar: Uluslararası Çalışma Konferansı, Yönetim Konseyi ve Uluslararası

<sup>207</sup> GÜLMEZ, *Sosyal Politika*, s. 60 – 61.

<sup>208</sup> Alfred WISSKIRCHEN, "Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Norm Oluşturma ve Denetim Faaliyetleri: Sorunlar ve Deneyimler", *Tisk Akademi*, Cilt 1, Sayı 2, TİSK Yayınları, Ankara 2006, s. 155.

Çalışma Bürosu (UÇB)'dur. Bahsedilen organlar aynı zamanda Örgüt'ün "Anayasal Organları"dır. Bunların dışında örgütün etkinliklerini düzenleyen çok sayıda Komisyon, Komite, Temsilcilikler ve Bölgesel Büroları da mevcuttur. Aşağıda ILO'nun organlarına kısaca değinilecektir.

## I. ULUSLARARASI ÇALIŞMA KONFERANSI

UÇK ya da Genel Konferans, ILO'nun en yüksek karar organıdır ve bir *yasama organı* niteliğindedir<sup>209</sup>. Çalışma yaşamına ilişkin konular ile toplumsal sorunların tartışıldığı uluslararası bir forum niteliği taşımaktadır. UÇK'nin sözleşme ve tavsiyeleri görüşmek, kabul etmek ve içinden oluşturduğu denetim organlarıyla uygulanmalarını izlemek, örgüt bütçesini kabul etmek, Yönetim Konseyini seçmek, anayasa değişikliklerini görüşmek ve kabul etmek, devletlerin Örgüt üyeliğini kabul ya da reddetmek gibi görevleri vardır. UÇK, yılda en az bir defa ve Haziran ayının ilk haftasında toplanır. Konferans toplantıları, ilke olarak Yönetim Konseyi'nce belirlenen yerde (1949'dan beri sürekli Cenevre'de) yapılmaktadır. UÇK, bir önceki toplantısında bu konuda karar alabilir<sup>210</sup>.

Üye devletlerin temsilcilerinden oluşan UÇK'de her üye devletin, dört temsilcisi bulunmaktadır. Fakat bu oluşum biçimi öteki uzmanlık kuruluşlarının genel kurullarının oluşum biçimlerine benzememektedir. Çünkü burada yalnız hükümetlerin değil, sınıfların ve menfaatlerin, yani işçi ve işverenlerin de temsil edilmelerine olanak tanınmıştır. Gerçekten, üye devletlerin Konferansa gönderdikleri dört temsilciden ikisi hükümetleri, biri işçiler, öteki işverenleri temsil etmektedir. Bu oluşum biçimi yukarıda bahsedilen üçlülük ilkesinin bir sonucudur<sup>211</sup>. Hükümet temsilcileri kendi hükümetlerinin görüşlerini savunurlar ve oylarını o yönde kullanırlar. İşçi ve işveren temsilcileri ise kendi hükümetleri tarafından seçilmiş olmakla beraber, düşünce ve oylarında tamamen bağımsızlardır. Böylece konferansta bütün ülkelerin hükümet, işçi ve işveren temsilcileri birer grup meydana getirerek temsil ettikleri kitlelerin sorunlarını serbestçe ortaya koyabilmektedir. Bu nedenle

<sup>209</sup> TALAS, **Toplumsal Politika**, s. 114; ÇABUK, s. 168.

<sup>210</sup> GÜLMEZ, **Sosyal Politika**, s. 69.

<sup>211</sup> ÇABUK, s. 168; TALAS, s. 114; Orhan TUNA/ Nevzat YALÇINTAŞ, **Sosyal Siyaset**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1999, s. 256.

konferansta bir tarafta hükümetler diğer tarafta da işçiler ve işverenler olmak üzere genel bir gruplaşma görülmektedir<sup>212</sup>.

## II. YÖNETİM KONSEYİ

ILO'nun ikinci anayasal organı olan Yönetim Konseyi bir *icra organıdır*, yürütme kurulusudur. Konseyin görevleri, ILO'nun etkinliklerini eşgüdümlemek, çeşitli organların gündemini belirlemek, özellikle ILO'nun gündemini saptamaktır. Bunların yanında çeşitli komisyon üyelerini atar, kuralların yerine getirilmesinde önemli bir rol oynar, teknik işbirliği politikasını belirler, çeşitli programların yürütülmesini izler, bütçeyi kabulünden önce inceler, yalnızca kendisine karşı sorumlu olan UÇB Genel Müdürü'nü atar, UÇB'nin çalışmalarını yönlendirir ve ana çizgileriyle çalışma programlarını belirler<sup>213</sup>.

Yönetim Konseyi üyelerini, üç yılda bir UÇK seçer. Eğer herhangi bir nedenle bu sürenin sonunda Konsey seçimleri yapılamazsa, seçimler yapıncaya değin Yönetim Konseyi görevini sürdürür. Üçlü yapıda anayasal bir organ olan Yönetim Konseyi, 28'i hükümet, 14'ü işçi ve 14'ü işveren olmak üzere 56 üyeden oluşmaktadır<sup>214</sup>. 1986 Anayasa değişikliği ile Yönetim Konseyi'nin toplam üye sayısı 112'ye çıkarılmıştır. Ancak bu değişiklik yeterli sayıda üye tarafından onaylanmadığından henüz yürürlüğe girmemiştir<sup>215</sup>.

## III. ULUSLARARASI ÇALIŞMA BÜROSU

UÇB, Örgüt'ün ulusal delegelerden oluşan öteki iki anayasal organından ayrılarak, Örgüt'e uluslararası niteliğini kazandıran organdır. Örgüt'ün *sekretaryasıdır*<sup>216</sup>. UÇB'nin başında Yönetim Konseyi tarafından atanan Genel Müdür bulunmaktadır. UÇB, Örgüt'ün sürekli sekreterliği niteliğinde, çalışanların durumunun ve çalışma rejiminin uluslararası düzenlemesiyle ilgili tüm bilgileri toplama ve yayma işlevlerini yerine getiren organdır. Özellikle, Genel Konferans'a

---

<sup>212</sup> ÇABUK, s. 168.

<sup>213</sup> GÜLMEZ, *Sosyal Politika*, s. 77.

<sup>214</sup> GÜLMEZ, *Sosyal Politika*, s. 77; TUNA, s. 256.

<sup>215</sup> KORAY, s. 82.

<sup>216</sup> TALAS, *Toplumsal Politika*, s. 124; GÜLMEZ, *Sosyal Politika*, s. 81.

sözleşme yapmak üzere sunulan sorunları inceler. Yasama işleviyle ilgili hiçbir yetkisi olmamakla birlikte, kural üretme süreci boyunca, sözleşme ve tavsiye taslakları ve bunlara ilişkin raporlar hazırlayarak, önemli rol oynar. Çalışma ve sanayi sorunları ile ilgili araştırma ve yayınlar yapar, teknik işbirliği ve yardım çalışmalarını yönetir<sup>217</sup>. UÇB'nin merkezi Cenevre'dedir. Bunun dışında da birçok bölgesel büroları vardır.

ILO'nun yukarıda bahsettiğimiz üç anayasal organı ile Cenevre'de merkezileşen ve evrensel nitelik taşıyan etkinlikleri, bu anayasal organlar dışındaki, bölgeler ve sanayi sektörleri düzeyindeki çok sayıda Komisyon, Komite, Temsilcilikler, Bölgesel Bürolar ve Toplantılar aracılığıyla gerçekleştirdiği etkinlikleriyle yerelleştirilmiştir. Bu bahsedilenler bir anlamda, Örgüt'ün tüm dünyada etkin bir şekilde faaliyet göstermesini sağlayan yerel yapılanmalar olarak kabul edilmektedir.

#### **§4. ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ'NÜN FAALİYETLERİ**

##### **I. YASAMA FAALİYETLERİ**

ILO'nun temel amacı, sözleşme ve tavsiye kararları şeklindeki uluslararası çalışma normlarının hazırlanması ve kabul edilmesi olmuştur. Bugün 185 sözleşme, 5 protokol ve 196 tavsiye karardan oluşan bir resmi müktesebat mevcut olmakla birlikte, bazı sözleşmeler hiç yürürlüğe girmemiş, birçoğu ise rafa kalkmış veya geri çekilmiştir<sup>218</sup>. Söz konusu normların resmi kabul edilme sürecine geçmeden önce, Uluslararası İş Hukuku'nun kaynakları üzerinde durmak gerekmektedir. Çünkü uluslararası iş hukukunun belli başlı kaynaklarını, bu alanda en eski ve yetkin uzmanlık kuruluşu olan ILO tarafından kabul edilen normlar oluşturmaktadır.

---

<sup>217</sup> GÜLMEZ, *Sosyal Politika*, s. 82.

<sup>218</sup> WISSKIRCHEN, s. 155.

## A. Uluslararası Çalışma Örgütü Normlarının Türleri ve Nitelikleri

ILO Sözleşme ve Tavsiyelerinin içerdiği hükümler, aşamalı olarak ve özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Fransızca "normes internationales du travail" yani "uluslararası çalışma normları" biçiminde adlandırılmaya ve İngilizcedeki "standart" teriminin karşılığı olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bu yönüyle normlar genel bir anlam içermektedirler. Yani hukuk belgelerinde öngörülen ve üye devletlerin yetkili organlarına, yasa ya da başka hukuki araçlarla kabul edilmesi için sunulması yükümlülüğünü getiren kuralları ifade etmektedirler. Kuralın zorunlu olup olmaması, Sözleşme ya da Tavsiye olmasına göre değişkenlik göstermektedir. Sözleşme, bazı durumlarda üye devlet tarafından onaylanma yükümlülüğünü, diğer durumlarda ise üye devletlere uyum gösterme ya da referans açısından model olma işlevini üstlenmektedir<sup>219</sup>. Tavsiyeler onaylanma yükümlülüğü olmayan, yol gösterici nitelikteki belgelerdir. Ancak tabii ki ILO'nun kaynakları Sözleşme ve Tavsiyelerle sınırlı değildir. Her şeyden önce ILO Anayasası vardır ki Anayasa diğer tüm kaynakların en üstünde yer almaktadır. Anayasa'dan sonra Sözleşme ve Tavsiyeler daha sonra Kararlar, Raporlar ve Yakınmalar gelmektedir.

### 1. Anayasa

ILO Anayasası'ndaki genel ilkeler, kurallar sıralamasında en üstte yer alan kaynaktır. ILO'nun kural üretme yetkisinin hukuksal dayanaklarını oluşturan söz konusu ilkeler, Başlangıç Metni ve Filadelfiya Bildirgesi'nde yer almaktadır. Bu nedenle, üye devletleri bağlayan ilkeler anayasal yükümlülük doğurur ve kimi özel denetim ve izleme sistemlerinin de dayanağını oluşturur<sup>220</sup>. Devletler ILO'nun üyesi olmakla, Anayasada ve eki olan Filadelfiya Bildirgesi'ndeki temel ilkeleri de kabul etmiş olurlar. Kabul edilen normlar, onay işlemine gerek olmaksızın üye devletler için bağlayıcı etki doğurur. Özellikle sendika özgürlüğü ve ayırım yasağı konusundaki normlar bu nitelikte kabul edilir<sup>221</sup>.

<sup>219</sup> Ali GÜZEL, "ILO Normlarının İç Hukuka Etkisi ve Türk İş Hukuku'nun Gelişmesine Katkısı", **ILO Normları ve Türk İş Hukuku**, Kamu – İş Yayını, Ankara 1997, s. 5.

<sup>220</sup> GÜLMEZ, **Sosyal Politika**, s. 148.

<sup>221</sup> GÜZEL, s. 6.

## 2. Sözleşmeler

İkinci sırada yer alan temel kaynaklar sözleşmelerdir. Düzenledikleri konuda temel ilkeleri içeren sözleşmeler, kabul edildikten sonra üye devletlerin onaylamasına yöneliktir. Sözleşmeler, onaylayan devletler için feshedilinceye kadar hukuksal yükümlülükler doğuran, devletlerin seçeceği çeşitli yasal ya da yönetsel vb. yöntemlerle iç hukuka yansıtılması gereken ve dolayısıyla denetim organlarınca raporlar ve yakınmalar temeline dayalı olarak denetlenen belgelerdir.

## 3. Tavsiyeler

Üçüncü sırada, sözleşmeler gibi onaylanması söz konusu olmayan, bu özelliğiyle sözleşmelerden ayrılan Tavsiyeler gelmektedir. Tavsiyeler, genel olarak sözleşmeleri tamamlamaya, üye devletlerin mevzuat ve uygulamalarını yönlendirmeye yönelik, olası yasal düzenlemelerine yardımcı olacak teknik ayrıntıları içeren belgelerdir. Tavsiyeler, ileride kabul edilecek bir sözleşme yolunu açmak amacıyla da kabul edilebilir<sup>222</sup>.

Sözleşme ve tavsiyeler arasındaki farklılıklara biraz daha açıklık getirmek gerekmektedir. Bu iki kaynak, hukuki sonuçları bakımından birbirlerinden kesin çizgilerle ayrılmaktadır. Sözleşmelerin, onaylayan ülkeler açısından yükümlülük doğuran belgeler olmasına karşın; Tavsiyeler, yükümlülük doğurma amacına yönelik olmayıp, sadece hükümetlerin çalışma yaşamlarına ilişkin politika ve etkinlikleri açısından *yol gösterici* bir işleve sahiptir. Üye devletler açısından uluslararası yükümlülük getiren sözleşmeleri kabul etmek her zaman kolay olmamaktadır. Bir konunun sözleşme ile düzenlenmesinin henüz yeterli olgunluğa ulaşmadığı anlaşılıyorsa veya üye devletler arasındaki farklılıklar önemli boyutlarda ise, sözleşmenin kabulü uygun düşmeyebilir. Çünkü bu durum, ilk aşamada kabul edilmeme tehlikesini beraberinde getirir; ikinci aşamada ise ya hiç onaylanmama ya da çok az sayıda üye devlet tarafından onaylanması söz konusu olabilir. İşte Tavsiyeler özellikle böyle durumlarda üye devletler açısından önem taşımakta ve genellikle ileride o alanda bir sözleşmenin kabul edilmesi amacıyla gerekli ortamın

---

<sup>222</sup> GÜLMEZ, *Sosyal Politika*, s. 148.



hazırlanması işlevini görmektedir. Kimi durumlarda ise sözleşme ile aynı anda kabul edilirler. Bunlara ilaveten, sözleşme daha çok genel ilkeleri belirler; tavsiye ise aynı konuya ilişki ayrıntıları içerir ve sözleşmenin uygulanma esaslarını belirgin kılar. Bu yönü ile tavsiyeler, üye devletler açısından, belirli bir süre içinde, olası bir iş hukuku düzenlemesine konu yapılmak amacıyla yetkili organlara sunma ve bu konuda ILO'ya bilgi verme dışında herhangi bir yükümlülük doğurmamaktadır<sup>223</sup>.

#### **4. Diğer Kaynaklar**

ILO çerçevesinde kabul edilen kaynaklar arasında, sözleşme ve tavsiyelere oranla daha biçimsel nitelik taşıyan, çeşitli sosyal – politik sorunları ve çalışma yaşamıyla ilgili konuları düzenleyen *kararlar* da yer alır. Çalışma konumuzla doğrudan ilişkili olan 1952 tarihli Sendikacılık Akımının Bağımsızlığı Kararı ile 1970 tarihli Sendikal Haklar ve Kişi Özgürlükleriyle İlişkileri Kararı özel önem taşımaktadır. Yine önemi ve ağırlığı sözleşme, tavsiye ve kararlara oranla ikinci düzeyde kalsa da, teknik uzmanlar toplantılarının kararlarını ve sonuçlarını, bölgesel konferans kararlarını ve sonuçlarını ve sanayi komisyonları kararlarını ve sonuçlarını da saymak gereklidir.

Son olarak, raporlara ve yakınmalara dayalı denetim organlarının, özellikle Uzmanlar Komitesi ve SÖK kararları ve raporları, uluslararası içtihat olarak, kaynaklar arasında son derece önemli bir yer tutar. Her iki yoldan uygulanması denetlenen sözleşmelerin anlam ve içeriği konusundaki yerleşik görüşleri ortaya koyan, sosyal ve sendikal haklar konusunda ortak bir içtihat hukuku oluşturan denetim organları kararları, uluslararası iş hukukunun yazılı kaynaklarının boşluklarının doldurulmasına ve gelişmesine önemli katkılar sağlamaktadır<sup>224</sup>.

#### **B. Uluslararası Çalışma Örgütü Normlarının Kabul Edilme Süreci**

ILO normlarının temelini oluşturan sözleşmeler, uzun bir hazırlık ve oluşum süreci sonunda siyasal ve sosyal ortaklar arasındaki uzlaşmanın bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla ILO sözleşmeleri, uluslararası sözleşmelerin

---

<sup>223</sup> GÜZEL, s. 6.

<sup>224</sup> GÜLMEZ, *Sosyal Politika*, s. 149.

yapılmasında izlenen geleneksel yöntemden farklı biçimde oluşturulmaktadır. Çok taraflı anlaşmalar niteliğindeki bu sözleşmelerin oluşumunda farklı bir yöntem izlenmesi, Örgüt'ün üçlü yapısının doğal bir sonucudur. Sürecin temel özelliklerinden biri, bir yandan ekonomik ve toplumsal gelişme düzeyleri kimi zaman uçurumlar oluşturacak kadar farklı olan, siyasal düzenleri değişik ilkelere dayanan, hukuk ve yönetim gelenekleri birbirinden ayrılan ülkeler arasında yasalar ve uygulama, yani içerik ve yöntem boyutlarıyla ortak noktaları yakalamaya çalışmaktır. Öte yandan, ILO'nun kendine özgü üçlü temsil esasına dayanan örgütsel yapısında kural üretmekle yetkili organlarda yer alan sosyal taraflar, yani işçi ve işveren örgütleri temsilcileri ile hükümet kanadı temsilcileri arasında uzlaşma sağlanmaktadır<sup>225</sup>.

### **1. Konunun Konferans Gündemine Alınması ve Konferans Tarafından Kabulü**

Uluslararası çalışma normlarının konusu olabilecek sorunun öncelikle sözleşme veya tavsiye kararı olarak, Konferans gündemine alınması gerekir. Hangi konularda sözleşme veya tavsiye kararının hazırlanıp Konferans gündemine geleceği konusunda değişik yollar vardır. Nitekim sözleşme veya tavsiye kararı hazırlanması yönündeki teklifler, üye ülke hükümetlerden herhangi birinin, çalışma hayatı ile ilgili karşılaştığı problemi uluslararası düzeyde gündeme getirmesi ile ortaya çıkabileceği gibi, Örgüt'ün, Konferans ve Komite toplantıları sırasında yapılan tartışmalar sonucunda da bu yönde teklifler yapılabilmektedir. Uygulamada ağırlıklı olarak işçi kesiminin, karşılaştıkları problemleri çözmek için sözleşme ve tavsiye kararı teklifinde buldukları ifade edilmiştir<sup>226</sup>.

Kimi sözleşme veya tavsiye konusu, üye ülkeler, örgüt veya örgüte bağlı kuruluşlar yanında, BM, Atom Enerjisi Ajansı, Dünya Sağlık Örgütü gibi uluslararası kuruluşlarla yapılan işbirliği faaliyetleri sonucunda gelen istekler üzerine de gündeme alınabilir. Örneğin, sendika özgürlüğünü güvenceye alan 87 sayılı

---

<sup>225</sup> GÜLMEZ, *Sosyal Politika*, s. 151.

<sup>226</sup> Pir Ali KAYA, *Uluslararası Çalışma Normları ve Türk İş Hukuku Üzerine Etkileri*, TÜHİS Yayınları, Ankara 1999, s. 27.

Sözleşme, Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyi'nden gelen istekle gündeme alınmıştır<sup>227</sup>.

Sözleşme ve tavsiye kararı olarak kabulü düşünülen bir konunun Konferans gündemine alınıp alınmaması kararı kural olarak, UÇB Genel Direktörü tarafından sunulan teklifler doğrultusunda ILO'nun Yönetim Kurulu'na aittir<sup>228</sup>. Genel Direktör, Yönetim Kurulu'na bu konuda bir teklif yaparken, ilgili konuda ortaya çıkabilecek problemlere cevap vermek üzere, üye ülkelerdeki mevcut mevzuat ve uygulama ile ilgili bir araştırma raporu da sunmaktadır. Ayrıca, Konferans esnasında da üçte iki çoğunlukla herhangi bir konunun gelecek toplantılarda Konferans gündemine alınıp alınmaması yönünde karar verilebilir. Konferans gündemi oluşturulurken Yönetim Kurulu, üye ülke hükümetlerinin işçi ve işveren örgütlerinin teklifini dikkate alır. Ayrıca üye ülke hükümetlerinden herhangi biri konunun Konferans gündemine alınmasına itiraz edebilir. Bu durumda Konferansın, o maddenin gündeme alınıp alınmayacağı konusunda üçte iki çoğunlukla karar vermesi gerekir<sup>229</sup>.

Yönetim Kurulu, Konferans gündemine almayı düşündüğü konunun sözleşme veya tavsiye kararı olup olmasına karar vermeden önce, Büro'nun değişik üye ülkelerindeki mevzuat ve uygulamalarla ilgili karşılaştırmalı raporunu dikkate alarak, üçlü temsil esasına dayanan bir ön teknik konferans düzenler<sup>230</sup>. Büro'nun bu raporu üye devletlerdeki mevcut mevzuat ve uygulamalara ilişkin bir analiz niteliği taşımaktadır<sup>231</sup>. Toplantılara, konu ile ilgili büronun temsilcileri de katılır. Konferans çalışmaları sonucunda, Yönetim Kurulu ilgili konuda çalışma standartları belirlemek yönünde olumlu görüşe sahip olursa, Büro'nun hazırladığı rapordan daha ayrıntılı bir rapor ve taslak hazırlanır. Yönetim Kurulu, söz konusu rapora ve taslağa üye ülke hükümetlerinin ilgili konuda arzu ettikleri ve uygulanabilir gördükleri uluslararası standartlarla ilgili görüşlerini almaya yönelik bir soru formu ilave eder<sup>232</sup>. Bu ön

---

<sup>227</sup> GÜLMEZ, *Sosyal Politika*, s. 153.

<sup>228</sup> WISSKIRCHEN, s. 155 – 156.

<sup>229</sup> KAYA, *ILO Normları*, s. 27.

<sup>230</sup> GÜLMEZ, *Sosyal Politika*, s. 154; KAYA, *ILO Normları*, s. 28.

<sup>231</sup> WISSKIRCHEN, s. 156.

<sup>232</sup> KAYA, *ILO Normları*, s. 28.

raporda hükümetlerden kesin yanıtlarını vermeden önce, üçlülük ilkesi uyarınca en çok temsil yeteneği olan çalışan ve işveren örgütlerine danışmaları istenir. Ön rapor ve soru kâğıdı, sorunun tartışılacağı Genel Konferans'ın toplantı döneminin açılmasından en az on sekiz ay önce hükümetlere gönderilir. Hükümetler ise dört ay içinde yanıt verir. Çünkü yanıtların olabildiğince çabuk, ama her durum ve koşulda UÇK'nin açılmasından en az on iki ay önce UÇB'ye ulaştırılması gerekir<sup>233</sup>.

Üye ülke hükümetlerinden gelen cevaplar dikkate alınarak, Büro tarafından konferansta ele alınacak ve tartışılacak bir metin hazırlanır. Metin, konferansta yapılacak tartışmaların adeta bir alt yapısını oluşturur. Anılan metin, konferans toplantısından dört ay önce üye ülke hükümetlerine bildirilir ve toplanacak ilk konferans toplantılarına sunulacak hale getirilir. Konferans toplanırken, öneriyi görüşmek üzere üçlü temsil esasına dayanan bir komite oluşturulur. Komite'de öneri üzerine yapılan görüşmelerden sonra, üzerinde anlaşma sağlanan metin konferans gündemine sözleşme ya da tavsiye kararı olarak alınır ve konferansın gelecek dönemdeki gündem maddesi olarak ele alınması kararlaştırılır<sup>234</sup>. Konferans sözleşme veya tavsiye metnini üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul ederse, metin sözleşme veya tavsiye kararı olarak uluslararası çalışma normu haline gelir. Yönetim Kurulu'nun konuyu ele alması ve Konferansta nihai kararın çıkması arasında dört yıllık bir süre bulunmaktadır<sup>235</sup>.

Konferansın ilk toplantısında konuyu gelecek toplantı için gündeme alma kararı vermesinde ise, sözleşme veya tavsiye kararlarının kabulünde doğal olarak çift görüşme prosedürünü gündeme getirmektedir. Bu durum, oluşacak mevzuatın en az iki toplantı döneminde görüşülmesi anlamını taşımaktadır. İlk toplantı sonucunda, UÇB bir geçici tasarı hazırlar ve söz konusu tasarı hükümetlere bildirilir. Hükümetler ise üç ay içinde cevaplarını Büro'ya bildirirler ve Büro cevapları değerlendirerek hazırladığı metni ikinci toplantıdan üç ay önce tekrar hükümetlere gönderir. İkinci görüşmede ise konu yine önce teknik komitede görüşülerek "Yasama Komitesi"ne verilir. Yasama Komitesi ise metne son şeklini vererek kabul için konferansa sunar.

---

<sup>233</sup> GÜLMEZ, *Sosyal Politika*, s. 154 – 155.

<sup>234</sup> GÜLMEZ, *Sosyal Politika*, s. 155.

<sup>235</sup> WISSKIRCHEN, s. 156.

Konferansta yapılan oylama sonucu, üye tam sayısının üçte ikisi kabul oyu kullanmışsa, metin artık uluslararası çalışma sözleşmesi veya tavsiye kararı olarak Uluslararası Çalışma Normu haline gelir<sup>236</sup>.

Yukarıda açıklanan müzakere süreci çift görüşme usulüdür, yani konunun birbirini takip eden iki toplantıda ele alınmasıdır. Ancak bazı durumlarda, eğer konu özel bir önem ve aciliyet arz ediyorsa, çift görüşme usulüne istisna olmak üzere, Yönetim Konseyi gündeme yazılan sorunun Genel Konferans'ta tek tartışmaya sunulmasına karar verebilir. Konsey bu kararı, açıklanan oyların beşte üçü ile alır<sup>237</sup>. Tek görüşme sisteminde de yine kısa rapor ve soru kâğıdının hükümetlere gönderilmesi söz konusudur. Hükümetler işçi ve işveren kuruluşlarına danışarak hazırlayacakları raporu UÇB'ye tekrar gönderir ve UÇB bunları dikkate alarak son raporunu hazırlarlar. Son rapor tekrar hükümetlere gönderilir, söz konusu raporlara göre sözleşme veya tavsiye metni hazırlanır. Bu yöntem sık başvurulan bir yol değildir ve daha çok, önceden kabul edilmiş bir sözleşme veya tavsiye kararının değiştirilmesi durumlarında kullanılır.

## 2. Sözleşme Kararlarının Üye Ülkeler Tarafından Onaylanması

Sözleşmelerin veya tavsiye kararlarının, konferans tarafından kabul edilmiş olması tek başına üye devletler için bir anlam ifade etmemektedir. Sözleşmelerin üye ülkeler için bağlayıcı hukuk kuralları haline gelmesi, üye ülkelerin yasama veya yetkili organı tarafından onaylanması ile başlar. Yani, Konferans'ta kabul edilen sözleşme kararları otomatik olarak üye ülkeleri bağlayıcı hukuk kuralı haline gelmemekte ve bağlayıcılık ancak üye ülkelerin bu belgeleri kendi iç hukuk düzenlemelerini etkileyecek şekilde onaylaması ile söz konusu olmaktadır. ILO Anayasası'na göre üye devletler, sözleşmeleri, Genel Konferans dönem toplantısının kapanışından itibaren bir yıl içinde (olağanüstü koşullar nedeniyle bir yıl içinde bu işlemi gerçekleştirmek olanaklı değilse, olanaklı hale gelir gelmez, fakat herhalde Konferans döneminin sona ermesinden itibaren 18 ayı geçmemek koşuluyla), yasa haline getirmek ya da başka önlemler alınmak üzere, bu konuda yetkili makam veya

<sup>236</sup> KAYA, **ILO Normları**, s. 28 – 29.

<sup>237</sup> GÜLMEZ, **Sosyal Politika**, s. 157.

makamlara sunma yükümlülüğü altındadırlar. Yetkili makam, kural olarak yasama organıdır. Diğer bir ifadeyle, ulusal mevzuatı sözleşme ile uyumlu kılma yetkisine sahip olan organdır. Yetkili makama sunma ile izlenen temel amaç, parlamentonun sözleşme ya da tavsiye ile ilgili bir karar alınmasını teşvik etmektir. Salt bilgi vermek yeterli değildir. Buna ek olarak, üye devletlerin, sözleşmeleri yetkili organa sunma konusunda aldıkları önlemleri, yetkili makamlar hakkındaki bilgileri ve bunların kararlarını ILO Genel Direktörü'ne bildirme yükümlülükleri vardır<sup>238</sup>. Sözleşmenin, ilgili ülkenin yetkili organı tarafından onaylanmaması durumunda, söz konusu ülke sözleşme hükümlerinin yasalar veya toplu sözleşmelerle ne ölçüde uygulandığı, hangi sebeplerden dolayı sözleşmenin onaylanmasının engellendiği konusunda UÇB Genel Direktörü'ne rapor sunmak zorundadır. Anılan rapor dışında üye ülkenin başka bir sorumluluğu yoktur.

Tavsiye kararları ise, üye devletlerin onayını gerektirmeyen, sözleşmeleri tamamlama amacı güden belgelerdir. Kabul edilmek istenen tavsiye kararı, sözleşmeler için geçerli olan sürede yetkili organa sunulur. Kabul halinde, Genel Direktör'e uygulama konusunda alınan tedbirlerle birlikte bilgi verilir. Eğer kabul edilmemişse, tavsiye konusu ile ilgili alanda kendi ülkesindeki mevcut düzenlemeler ve uygulamalar da dâhil olmak üzere Genel Direktör'e Yönetim Kurulu'nun belirlediği şekilde rapor sunulur başka herhangi bir yükümlülük yoktur<sup>239</sup>.

Son olarak, ILO'nun kuruluşundan beri belirlenen bir ilkeye göre, çekinceli onaylar geçersizdir. Yani ILO sözleşmelerine çekince konulması mümkün değildir. Çünkü sözleşmeleri kabul eden UÇK üçlü yapıda bir organdır ve çekinceler, ILO Anayasası'nın belirttiği gibi "asgari" nitelikte koruyucu kurallar içeren sözleşmelerin amacıyla bağdaşmaz<sup>240</sup>.

### **3. Sözleşmelerin Yürürlüğe Girmesi**

Bir sözleşme, onu onaylayan devlet için bağlayıcı olmadan önce yürürlüğe girmelidir. ILO sözleşmelerinin yürürlüğe girmesinde olağan uygulama,

---

<sup>238</sup> GÜZEL, s. 8.

<sup>239</sup> KAYA, *ILO Normları*, s. 32.

<sup>240</sup> GÜLMEZ, *Sosyal Politika*, s. 162.

sözleşmelerin ikinci onayın tescil edilmesinden, on iki ay sonra yürürlüğe girmesi ve sonra her onaylayan devlet için kendi onayının tescil edilmesinden on iki ay sonra yürürlüğe girmesi biçimindedir. Nitekim ILO Anayasası'nın 20. maddesinde açıkça ifade edildiği gibi, “Bu şekilde onaylanan bir sözleşme, Birleşmiş Milletler Antlaşmasınının 102. maddesi hükümlerine uygun olarak tescil edilmek üzere UÇB Genel Direktörü tarafından Birleşmiş Milletler Genel Sekreterine iletilecek ve sadece sözleşmeyi onaylamış üyeleri bağlayacaktır”. Ayrıca 11. madde de “Üyelerde her biri, katıldığı sözleşmeleri uygulamaya koymak için, kendisi tarafından alınan önlemler hakkında UÇB'ye yıllık rapor sunmayı üstlenir”. Bu raporlar, Yönetim Kurulunca belirtilen şekilde hazırlanacak ve Yönetim Kurulunca üstlenilen açıklamaları içerecektir” denilerek, sözleşmeyi onaylayan ülkenin yükümlülüklerini de belirtmektedir<sup>241</sup>. Dikkat edilirse sözleşmelerin onaylanmasında iki onay söz konusudur. Onaylardan ilki, sözleşmelerin yürürlüğe girmesi için yeterli onay sayısının tespitine yöneliktir. Bir sözleşmenin yürürlüğe girmesi için zorunlu onay sayısının sağlandığı ana değin onaylayan devletler için yürürlüğe girişine *nesnel* yürürlük adı verilir ve bu sözleşmenin ilk yürürlüğe giriş tarihidir. İkinci yürürlük ise *öznal* yürürlük olarak adlandırılır ve ilgili devletler için ilk onayın tescilinden on iki ay sonra gerçekleşir<sup>242</sup>.

Belirtilen esaslar ve yürürlük için tanınan süre, üye devletlerin kendi iç hukuklarını ve uygulamalarını onayladıkları sözleşme ile uyumlu hale getirmeleri amacına yöneliktir. Çünkü sürenin bitiminden itibaren ILO Anayasası'nın öngördüğü yükümlülükler başlayacaktır<sup>243</sup>.

### **C. Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmelerinin Doğurduğu Yükümlülükler**

ILO Sözleşmeleri, diğer çok taraflı antlaşma gibi, uluslararası hukukun kapsamına giren belgelerdir. Sözleşmeleri onaylayan devletler iç hukuklarını onaylanan sözleşme hükümlerine uyarlamak zorundadırlar. Sözleşmelerin üye ülkeler tarafından onaylanıp onaylanmaması üye ülkelerin tercihine bırakılmıştır.

<sup>241</sup> KAYA, *ILO Normları*, s. 33.

<sup>242</sup> GÜLMEZ, *Sosyal Politika*, s. 165.

<sup>243</sup> GÜZEL, s. 12.

Ancak sözleşmeyi onaylayan ülke, sözleşme gereklerini yerine getirme yükümlülüğünü ve sözleşmelerin uygulanıp uygulanmadığının denetimini kabul etmektedir<sup>244</sup>. Sözleşmeyi onaylayan devlet ILO karşısında biri esasa, diğeri prosedüre yönelik olarak iki tür yükümlülük altına girer. Esasa yönelik yükümlülük “sözleşmeyi iç hukukta uygulamayı”, prosedüre yönelik yükümlülük ise “onaylanan sözleşmeler hakkında ILO’ya rapor sunmayı” gerektirir. Her iki yükümlülük de “uluslararası yükümlülük” olarak adlandırılır<sup>245</sup>. Söz konusu devlet sözleşme hükümlerini uygulamadığı takdirde ise, resmen uyarılma, şikâyet edilme ve gerekirse Uluslararası Adalet Divanı’na çıkarılma gibi yaptırımlarla karşı karşıya kalmaktadır.

### 1. Sözleşmelerin İç Hukukta Uygulanması Yükümlülüğü

Üye devletlerin onayladıkları sözleşmeleri kendi iç hukuklarında uygulama yükümlülüğü, ILO Anayasası’nda temel bir kural olarak öngörülmüştür. Buna göre, onay işlemini ILO Genel Direktörü’ne bildiren her üye devlet “bu sözleşme hükümlerini gerçek kılmak için gerekli olan önlemleri alacaktır” (ILO Ay. m.19/V). Buradaki “gerçek kılmak” anlatımını, sözleşmeyi fiilen uygulamaya koymak biçiminde anlamak gerekir. Sözleşme hükümlerinin iç hukukta yaşama geçirilmesi hedeflenmektedir. Bu *pacta sunt servanda*<sup>246</sup> ilkesinin yinelenmesinden başka bir şey değildir<sup>247</sup>. Söz konusu yükümlülüğün yerine getirilmemesi halinde ne yapılması gerektiği de ILO Anayasası’nda belirtilmiştir. Buna göre, Anayasanın 24. ve 26. maddeleri, ulusal düzeydeki işçi ve işveren örgütleri veya üye ülkelerden herhangi birisinin sözleşmelerin gereği gibi uygulanmadığını şikâyet etme hakkını düzenlemektedir. Yine 26. madde Örgüt tarafından şikâyetlerin incelenmesine ve araştırılmasına yönelik bir soruşturma komisyonunun kurulacağını belirtmekte ve 29. maddede “ilgili hükümlerin her biri komisyon raporundaki tavsiyeleri kabul edip etmediğini ve kabul etmediği takdirde, uyuşmazlığı Uluslararası Adalet Divanı’na götürmek isteyip istemediğini, üç aylık süre zarfında, UÇB Genel Direktörü’ne

<sup>244</sup> KAYA, *ILO Normları*, s. 41.

<sup>245</sup> GÜZEL, s. 13.

<sup>246</sup> Antlaşmalar hukukunun temelini oluşturan ve ahde vefa olarak da anılan bu ilke, şartlar ne olursa olsun antlaşmaya sadakat anlamını taşımaktadır. Buna göre bir antlaşmanın hukuksal etki doğurması, öncelikle tarafların bu antlaşmaya saygı göstermeleri ile olanaklıdır. SÖNMEZOĞLU, s. 560.

<sup>247</sup> GÜZEL, s. 13.



bildirecektir” hükmü bulunmaktadır. Uluslararası Adalet Divanı’nın bir şikâyet veya 29. madde uyarınca kendisine sunulan bir sorun hakkındaki kararı kesindir (ILO Ay. m.31).

Ancak, ILO sözleşmelerinin esnek hazırlanmasından dolayı sözleşmenin uygulanması konusunda onaylayan ülkelere oldukça fazla serbestlik tanıdığı da bir gerçektir. Öte yandan sözleşmelerin uygulanması konusunda ülkelerin takip ettiği yöntemle ilgili olarak, ILO Anayasası’nın hiçbir hükmü cezai yaptırım içermemektedir. Fakat bazı sözleşmelere, kendi içinde şart koyulduğu ve şartların yerine getirilmemeleri halinde gerekli olan yaptırımların sözleşmelerin düzenleyici hükümleri arasına alındığı belirtilmiştir<sup>248</sup>.

Son olarak, ILO sözleşmelerinin temel amacı işçilerin çalışma koşullarını iyileştirmektir. Bu amaca ulaşmak için sözleşmelerde öngörülen kurallar asgari düzeyde bir korumayı hedefler, sözleşmeyi onaylayan devletin iç hukukunda, sözleşmeye oranla daha iyi bir koruma öngörülmüşse, bu korumanın sözleşme düzeyine indirilmesi kesinlikle söz konusu değildir. Hiç kuşkusuz, üye devletlerin, sözleşme hükümlerine aykırı olmamak koşuluyla, daha elverişli koruma düzeyi sağlamaları olanaklıdır. Ancak, üye devletler için sözleşmede öngörülen koşulların daha üstünde iyileştirme yapmak yükümlülüğü söz konusu değildir. Sözleşmelerin uygulama esaslarının tüm üye devletlerde özdeş olması da aranmamaktadır. *Ulusal koşullara uygun önlemlerin alınması ilkesi* benimsenmiştir. Temel hedef, evrensel düzeyde asgari ölçütlere saygı gösterilmesidir. Onaylanan sözleşmelerden kaynaklanan uluslararası yükümlülüklerden kaçınılması ya da bunların belirli bir süre askıya alınması, ancak sözleşmede yer alan bazı koşullarla olanaklı hale gelebilir. Belirtilen yönde sözleşmede açık hüküm bulunmadığı hallerde, örneğin olağanüstü hal ve acil durumlarda, sözleşmenin uygulanması yönündeki uluslararası yükümlülüğün ortadan kalkmayacağı ifade edilmiştir<sup>249</sup>.

---

<sup>248</sup> KAYA, **ILO Normları**, s. 42.

<sup>249</sup> GÜZEL, s. 15.

## 2. Rapor Sunma Yükümlülüğü

Her üye devlet, onayladığı sözleşmelerin yerine getirilmesi amacıyla aldığı önlemler konusundaki yıllık raporu UÇB'ye sunmakla yükümlüdür. Bu raporlar Yönetim Konseyi'nce hazırlanan çerçeveye uygun olmak ve istenen bilgileri içermek zorundadır. Bu yükümlülük, ILO Anayasası'nın 22. maddesinde öngörülmüştür. Buna göre, "her üye devlet, onayladığı Sözleşmeyi uygulamaya koymak için aldığı önlemler konusunda, her yıl Uluslararası Çalışma Bürosu'na bir rapor sunmak zorundadır". Üye devlet sayısındaki artışa bağlı olarak rapor sayısının çok artması ile birlikte Yönetim Konseyi 1959'da hükümetlerin iki yılda bir rapor sunmasına karar vermiştir. Aynı nedenle, 1977'den sonra, Anayasa'daki kurallar değiştirilmeksizin, rapor sunma sisteminde değişiklik yapılarak, temel insan hakları ile ilgili sözleşmeler için iki yılda bir, öteki sözleşmeler için de dört yılda bir rapor sunulması öngörülmüştür<sup>250</sup>.

Üye devletler, ILO'ya gönderdikleri raporların bir örneğini kendi ülkelerindeki en fazla temsil kabiliyetine sahip işçi ve işveren örgütlerine de göndermek yükümlülüğü altındadırlar. Bu yükümlülüğün, bir yandan sendikal örgütlerin sözleşmelerin uygulanması konusunda bilgi sahibi olmaları, öte yandan, ülkelerdeki uygulama ile ilgili olarak değerlendirme yapabilmeleri amacına yönelik olduğu belirtilmiştir<sup>251</sup>.

## II. DENETİM FAALİYETLERİ

ILO'nun denetim mekanizması uluslararası çalışma sözleşmelerinin uygulamadaki belirleyici özelliklerinden birini teşkil etmektedir. ILO Anayasası, sözleşmeyi onaylayan üye ülkeye çifte bir yükümlülük getirmektedir. Birincisi, sözleşmeler uluslararası anlaşma niteliğinde oldukları için, onaylanmaları durumunda uluslararası hukukta açıkça belirtilen yükümlülükleri şart koşmakta,

---

<sup>250</sup> GÜLMEZ, *Sosyal Politika*, s. 166.

<sup>251</sup> GÜZEL, s. 16.

ikincisi ise onaylanan sözleşmelerin uygulanması ile ilgili denetim yapılmasını öngörmektedir<sup>252</sup>.

ILO, kuruluşunda ve anayasasında açıkça belirtildiği ve zaman içinde yıldı yıla gelişen, kendine özgü bir denetim mekanizması oluşturmuştur. ILO'nun denetim mekanizması temelde birbirini tamamlayan, ancak uygulamada iki ayrı prosedürün birbirinden farklı işlemesiyle gerçekleşmektedir. Birinci prosedür periyodik olarak gönderilen hükümet raporlarının incelenmesine bağlı olarak Uzmanlar Komitesi ve daha sonra Konferans Komitesi'nin yaptığı *düzenli denetimdir*. İkincisi ise *yakınmalara (şikâyetlere) bağlı olarak yapılan denetimdir*. Bu denetimi SÖK yapmaktadır<sup>253</sup>.

## A. DÜZENLİ DENETİM

Düzenli denetim ILO'nun kuruluşundan itibaren kabul ettiği sözleşme ve tavsiye kararlarının üye devletler tarafından uygulanması ile ilgili yapılan en etkili denetimdir. Bu denetim üye ülkeler tarafından gönderilen raporlara dayalı bir denetim olup üç aşamadan oluşmaktadır. Birinci aşamayı üye ülke hükümetlerinin göndermek zorunda olduğu raporlar, ikinci aşamayı Uzmanlar Komitesi'nin denetimi ve üçüncü aşamayı üçlü yapıya sahip Konferans Komitesi'nin denetimi oluşturmaktadır.

### 1. Hükümetler Tarafından Rapor Gönderilmesi

ILO üyesi ülkeler, ILO Anayasası'nın 19. maddesinin V. fıkrası gereği olarak, yukarıda da belirtildiği gibi<sup>254</sup>, onayladıkları her sözleşmenin yürürlüğe konulması için aldığı önlemler konusunda yıllık rapor vermekle yükümlüdür. ILO'nun kabul ettiği sözleşmelerin, üye ülkeler tarafından onayının artması, hükümetlerin gönderdiği raporların incelenmesini zorlaştırmıştır. Bu nedenle, 1977 yılında raporların hazırlanması ve denetlenmesi ile ilgili bir takım değişiklikler yapılmıştır. Yapılan değişikliklere göre, temel insan hakları ile ilgili olan hükümler

---

<sup>252</sup> KAYA, *ILO Normları*, s. 34.

<sup>253</sup> GÜLMEZ, *Sosyal Politika*, s. 164.

<sup>254</sup> Bkz. yukarıda §4, III, B.

içeren sözleşmeler konusunda iki yılda bir ayrıntılı raporlar gönderilmesi, buna karşılık diğer sözleşmeler için raporların dört yılda bir gönderilmesi öngörülmüştür. Bununla birlikte, hükümetler; sözleşmelerin uygulanması ile ilgili yükümlülüklerini yerine getirmedikleri zaman, talep edilmesi halinde, onaylanmış sözleşme hükümlerinin uygulanmasında ciddi bir sorunla karşılaşmaları durumunda veya işçi ya da işveren örgütlerinden herhangi birisinin, onaylanmış bir sözleşmenin uygulanması hakkında görüş bildirmesi durumunda, hükümet raporlarının yıllık veya daha sık olarak verilmesi istenebileceği belirtilmiştir<sup>255</sup>.

## 2. Uzmanlar Komitesi'nin Denetimi

Uzmanlar Komitesi, kabul edilen ve üye devletlerce onaylanan sözleşme sayısının giderek artması ve Genel Konferans'ın yıllık raporları doğrudan doğruya incelemesine olanak bulunmadığının anlaşılması üzerine, 1926 yılında Konferans'ın kabul ettiği bir kararla kurulmuş ve 1927'de de ilk kez toplanmıştır<sup>256</sup>. Komite, yüksek vasıflı, hukuk ve sosyal alanda mesleklerinin zirvesinde olan ve uluslararası düzeyde tanınmış, bağımsız 20 uzmandan oluşmaktadır. Uzmanlar, Yönetim Kurulu tarafından üç yılda bir seçilmektedir. Görevi sona eren üyelerin tekrar seçilmesi mümkündür. Uzmanlar Komitesi, periyodik olarak yılda bir defa toplanmaktadır<sup>257</sup>.

Çalışmalarını belgeler üzerinden yürüten, toplantı ve görüşmeleri gizli olan Uzmanlar Komitesi, hukuksal ve teknik bir denetim yapar. Komite, Anayasa uyarınca üç tür belgeyi inceler. Bunlar; devletlerin onayladıkları sözleşme kurallarını yerine getirmek için aldıkları önlemleri içeren yıllık raporlar, üye devletlerce Anayasa gereğince gönderilen bilgiler ve onaylanmayan sözleşmelere ve tavsiyelere ilişkin öteki raporlardır<sup>258</sup>. Komite, çalışmalarında üye ülkelerin gönderdiği raporlarla yetinmez ayrıca üye ülkelerin yasal düzenlemeleri ve pratikteki uygulamalarını da dikkate alır. Dolayısıyla yasaların ve yönetmeliklerin yayınlandığı resmi gazeteler, yargı kararları, toplu sözleşmeler, işçi ve işveren kuruluşları tarafından sunulan gözlem ve görüşler olabilir. Ayrıca Komite, SÖK raporlarını da

---

<sup>255</sup> KAYA, *ILO Normları*, s. 36.

<sup>256</sup> GÜLMEZ, *Sosyal Politika*, s. 188.

<sup>257</sup> KAYA, *ILO Normları*, Etkileri, s. 37.

<sup>258</sup> GÜLMEZ, *Sosyal Politika*, s. 189.

dikkate alınır<sup>259</sup>. Görüldüğü gibi Uzmanlar Komitesi'nin görevi, her devletin durumunun, Anayasa'ya göre üstlendikleri yükümlülük ve sözleşmelere hangi ölçüde uygun olduğunu belirlemektir. Komite, bahsedilen yükümlülüklerle bağdaşmayan durumlar için, en önemli sorunlarla sınırlı olarak, görüş ve yorumlarını her yıl Genel Konferans'a sunduğu raporda ortaya koyar. Her yıl Mart ayında yayımlanan rapor, hemen hükümetlere gönderilir<sup>260</sup>.

Uzmanlar Komitesi, rapor incelemelerinde hükümetleri, onayladığı sözleşmeler uyarınca, kendilerine düşen yükümlülüklerini veya ILO Anayasası'ndan doğan yükümlülüklerini tam anlamıyla yerine getirmediği sonucuna varırsa, eksik işlerin giderilmesi konusunda ilgili hükümetin dikkatini çeker ve kendisini söz konusu eksiklikleri tamamlamak için tedbir almaya davet eder. Bu amaçla hükümetlere daha sonra yayımlanan raporda da bulunacak olan uyarılar gönderilir. Rapora geçmeyen durumlara yönelik olarak, hükümetlere doğrudan bir talep yazısı gönderilir. Komite, üye ülkelerin yükümlülüklerini sürekli ihlal etmesi ya da işçi veya işveren örgütlerinin uygulamaları ile ilgili şikâyet talebinde bulunmaları durumunda uyarma eylemlerine başvurur ve ilgili ülkeden bilgi ister. Kısaca Komite, raporunu hazırlarken, üye ülkelerin ILO'nun Anayasal sorumluluğu altında, onayladıkları sözleşmeleri nasıl uyguladıklarını incelemeye çalışır. Yapılan etraflı çalışmalar sonucunda, üye ülkelerin uygulamaları ile ilgili bir değerlendirme yapar. Sonuç olarak, Genel Konferansa sunmak üzere, final raporunu hazırlar. Bu raporda, onaylanan sözleşmelerin onaylanmasını aksatan veya ILO Anayasası'ndan kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmeyen ülkelere dikkat çekilir ve söz konusu ülkelerin hangi konularda sorumluluklarını yerine getirmedikleri açıkça belirtilerek, sorunların giderilmesi için başvurulması gereken çözüm ve önerilere yönelik bir yoruma yer verilir<sup>261</sup>.

### **3. Konferans Komitesi'nin Denetimi**

Konferans Komitesi, ILO'ya kendine özgü bir yapı kazandıran üçlülük ilkesine uygun olarak işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinden oluşmaktadır.

<sup>259</sup> KAYA, *ILO Normları*, s. 37.

<sup>260</sup> GÜLMEZ, *Sosyal Politika*, s. 189.

<sup>261</sup> KAYA, *ILO Normları*, s. 38.

Komite'nin üye sayısı, üç kanadın temsilcileri ve teknik danışmanlarla birlikte 150'nin üzerinde olabilmektedir. Üç kanattan gelen delegelerin sayısı çoğu kez birbirine eşit değildir. Bu nedenle, üç kanadın üye sayıları göz önüne alınarak, her üyenin oy değeri sayısal olarak belirlenir ve böylece de üç kanadın oy gücü eşitlenir<sup>262</sup>. Komitenin kuruluş amacı UÇK'ye sunulan "Uzmanlar Komitesi Raporunu" incelemek ve yükümlülüklerini yerine getirmeyen üye ülkeleri tartışmaya davet etmektir<sup>263</sup>.

Konferans Komitesi, yıllık çalışmalarına genel bir görüşme ile başlar. ILO standartlarının uygulanması ile ilgili problemler ve üye ülkelerin ILO Anayasası'na göre üzerlerine düşen görevleri yerine getirip getirmediğini, Uzmanlar Komitesi'nin sunduğu rapor ışığında gözden geçirir. Anayasanın 19. maddesi gereğince raporların konusu olan belgeler, tavsiyeler ve onaylanmamış sözleşmeler konusunda çeşitli ülkelerin yasaları ve uygulaması hakkındaki Uzmanlar Komitesi'nin genel gözlemlerini de inceler<sup>264</sup>.

Komite, genel görüşmelerden sonra, kişisel durumların incelenmesine geçer. Bu bölümde, üye devletlerin her birinin durumu incelenir. Uzmanlar Komitesi'nin raporuna göre, ILO Anayasası uyarınca üzerlerine aldıkları yükümlülüklere uymayan veya onaylanmış bir sözleşmenin hükümlerini yerine getirmeyen hükümetler komiteye bir açıklama yapmaya davet edilebilir. Kesin zorunluluk olmamakla birlikte, hükümetler genellikle bu tür bir talebe olumlu cevap verirler. Ancak bazı hükümetler bu tür bir isteğe, yazılı bir açıklama dağıtarak cevap vermeyi tercih ederler. Fakat çoğu durumda, eğer Komite yazılı açıklamadan tatmin olmazsa, hükümet temsilcileri verdikleri yazılı bilgileri Komite önünde sözlü olarak açıklarlar. Sözlü açıklama aynı zamanda hükümet temsilcileri için zor bir sınav niteliği taşır. Komite, soru – cevap şeklinde başladığı tartışma ile üye ülkeleri kınamak değil, daha çok olumlu sonuç elde etmeyi amaçlar. Dolayısıyla açıklama yapan hükümetlerin

---

<sup>262</sup> GÜLMEZ, *Sosyal Politika*, s. 192.

<sup>263</sup> KAYA, *ILO Normları*, s. 38.

<sup>264</sup> GÜLMEZ, *Sosyal Politika*, s. 189; KAYA, *ILO Normları*, s. 38.

temsilcilerinin, Şu veya bu kuralın uygulanmasının gösterdiği zorlukları ve bunları aşmak için alınması öngörülen tedbirleri net olarak ifade etmeleri gerekmektedir<sup>265</sup>.

Bu tartiŐmaları ve üzerinde varılan sonuçları özetleyen Komite raporu, Genel Konferans'a sunulur ve Genel Kurul'da tartiŐılarak kabul edilir. Tüm bunlar konferans tutanakları içinde yayımlanır. Komite raporunun geçerli olması için UÇK tarafından onaylanması zorunlu değildir. Rapor, komite çalışmalarını, yapılan açıklama ve ulaŐılan sonuçların gerçekliğini ortaya koyan bir belge olarak etkisini korumaktadır<sup>266</sup>.

Konferans Komitesi, 1957'den itibaren başladığı bir uygulama ile Anayasası'na göre onaylanmış sözleşmelerle ilgili olarak yükümlülüklerini yerine getirmeyen ülkeler için, en ağır ihlalleri içeren bir "zel liste" hazırlamaktadır. Özel listenin hazırlanması, Komite tarafından belirlenen objektif kriterlere göre yapılır. Söz konusu kriterler, istenen raporları vermeyen, Uzmanlar Komitesi'nin uyarılarına cevap vermeyen veya yeni kabul edilmiş sözleşmeler ile ilgili belgeleri organlara sunmayı yıllar boyu savsaklayan devletleri hedef almaktadır. Ancak bu kriterler değerlendirilirken aciliyet ve önemlilik derecesi ön planda tutulmaktadır. Eğer Uzmanlar Komitesi raporunda bazı ülkelerde onaylanmış sözleşmelerin tam olarak uygulanmaması durumunun sürdüğünü "büyük bir kaygı" ile tespit ettiğini ifade etmiş ise, Konferans'ın konuya olan ilgisini çekmeye yönelik bir değerlendirme yapar ve ilgili ülkeleri "zel paragraf"a alarak zek listeyi hazırlar<sup>267</sup>.

Uygulama Komite'si, kendisinin bir mahkeme olmadığını ve özel listeye almanın da bir yaptırım oluŐturmadıđını birçok kez belirtmiştir. Amaç, en ağır durumlara olumlu çözümlerin araŐtırılmasıdır. Ancak hükümetler, özel liste uygulamasını bir tür "moral yaptırım" ya da "baskı aracı" olarak görmüşlerdir. Bu nedenle genellikle belirtilen aykırılıkları gidermek için gerekli önlemleri almıŐlardır<sup>268</sup>.

---

<sup>265</sup> KAYA, *ILO Normları*, s. 39.

<sup>266</sup> GÜLMEZ, *Sosyal Politika*, s. 193.

<sup>267</sup> KAYA, *ILO Normları*, s. 39.

<sup>268</sup> GÜLMEZ, *Sosyal Politika*, s. 195.

## B. YAKINMALARA DAYALI DENETİM

### 1. Genel Olarak

Yakınmalara dayalı denetim, *genel* ve *özel* denetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Onaylanan bir sözleşmenin gereğince uygulanmadığına ilişkin olarak sendikalar, taraf devletler ya da konferans delegeleri tarafından ileri sürülen yakınmalar sonucu yapılan denetim “genel denetim”dir. Genel denetim, Yönetim Konseyi tarafından kendi içinden oluşturulan bir *Soruşturma Komisyonu* tarafından yapılmaktadır. Yargı benzeri bir organ olan Komisyon yakınmayı inceleyerek tavsiyeler içeren bir rapor kaleme alır ve ilgili hükümete gönderir. Hükümet kendisine iletilen tavsiyeleri kabul ederse problem yoktur. Kabul etmemesi ve uyuşmazlığın Uluslararası Adalet Divanı’na<sup>269</sup>(UAD) sunulmasını istediğini bildirmesi halinde, Divan’ın kesin kararı ile uyuşmazlık çözüme bağlanır. UAD, Soruşturma Komisyonu kararını onaylayabilir, değiştirebilir veya kaldırabilir. Uygulamada hükümetler genellikle Komisyon raporunu kabul etmiş ve Divan’a başvurmamışlardır<sup>270</sup>.

Konumuz açısından önem taşıyan “özel denetim” ise, sendika özgürlüğünü korumak amacıyla, yine yakınmalara dayalı olarak yapılan bir denetim mekanizmasıdır. Özel denetim SÖK tarafından yapılmaktadır. Genel denetime ek olarak SÖK tarafından yapılan özel bir denetim mekanizması oluşturulmasının iki nedeni bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, genel denetimin ancak onay koşuluna bağlı olarak, onaylanmış sözleşmeler için işletilebilmesidir. İkinci olarak da genel denetimin, BM üyesi olup da ILO üyesi olmayan devletleri kapsamamasıdır. Yani genel denetim, sendika özgürlüğüne yönelik saldırıların etkili biçimde ve gecikmeksizin önlenmesi ve sendika özgürlüğü ilkelerinin evrenselliğini sağlama

---

<sup>269</sup> Birleşmiş Milletlerin başlıca hukuk organı olan Uluslararası Adalet Divanı 1945 yılında kurulmuştur. Divan, ulusal gruplarca aday gösterilen ve Genel Kurul ve Güvenlik Konseyi tarafından mutlak çoğunluk esasına göre seçilen on beş yargıçtan oluşur. Divan’ın önünde yalnızca devletler taraf olabilmektedir. Bu açıdan bireysel başvuru yasaktır. Bir uyuşmazlık Divan’a getirildiğinde, Divan kararını dokuz üyeden az olmamak kaydıyla, hazır bulunan üyelerin çoğunluğu ile alır. Divan tarafından alınan bir karara uyulmamasının herhangi bir yaptırımı bulunmamaktadır. Böyle bir durumda izlenecek yol Güvenlik Konseyi’ne başvurmaktır. Sönmezoğlu, s. 703.

<sup>270</sup> GÜLMEZ, *Sosyal Politika*, s. 199.



yönlerinden yeterli değildir<sup>271</sup>. Bu nedenle ILO, sendika özgürlüğünün tüm dünyada etkin bir şekilde korunmasını sağlamak amacıyla SÖK tarafından yapılan özel bir denetimi öngörmüştür. Bu denetim aynı zamanda ILO'nun sendika özgürlüğüne verdiği özel önemin bir sonucudur.

İnsan haklarının uluslararası alanda korunmasında alanında büyük bir yenilik oluşturan özel denetimin dayanağı, ILO Anayasası'nın Başlangıç bölümündeki sendika özgürlüğü ilkesidir. Filadelfiya Bildirgesi de, düşünce ve dernek kurma (örgütlenme) özgürlüğünün, sürekli bir ilerlemenin kaçınılmaz koşulu olduğunu belirtmiştir. Dolayısıyla devletler Anayasa'yı kabul ederek ILO üyesi devlet niteliği kazandıkları için, özel denetim, sendika özgürlüğünü güvenceye alan 87 ve 98 sayılı sözleşmeleri onaylamayan devletler için de işletilebilmektedir<sup>272</sup>.

## **2. Sendikal Özgürlük Komitesi'nin Denetimi (Özel Denetim)**

SÖK, Yönetim Kurulu'ndaki işçi, işveren ve hükümet temsilcileri arasından, üçlü temsil esasına göre seçilen 9 kişiden oluşmaktadır. Komite, örgütlenme özgürlüğü ile ilgili şikâyetlerin incelenmesi amacı ile 1951'de Yönetim Kurulu'na bağlı oluşturulan özel bir denetim mekanizmasıdır<sup>273</sup>.

Komite yılda üç defa Cenevre'de toplanır. Temel görevi, sendikal hak ve özgürlüklerle ilgili olarak işçi ve işveren örgütleri veya hükümetlerin yaptığı şikâyetleri incelemektir. Komite, söz konusu şikâyet başvurularını prosedür olarak bir hukuk mahkemesi tarzında yürütür. Kendisine yapılan şikâyeti, düşüncesini almak üzere ilgili hükümete gönderir. Şikâyette bulunan işçi veya işveren örgütüne de şikâyet konusu ile ilgili olarak daha ayrıntılı bilgi vermesi istenir. Bazı durumlarda, komite, hükümetlerin verdiği cevapları görüşlerini almak üzere şikâyette bulunan tarafa gönderir. Hükümetlerin komiteye cevap vermemesi halinde önce bir

---

<sup>271</sup> GÜLMEZ, *Sosyal Politika*, s. 200.

<sup>272</sup> GÜLMEZ, *Sosyal Politika*, s. 201.

<sup>273</sup> KAYA, *ILO Normları*, s. 40; GÜLMEZ, *Sosyal Politika*, s. 206.

uyarı yapılır ve gecikme nedenleri hakkında bilgi istenir. Eğer ilgili hükümet cevap vermemekte ısrar ederse komite durumu bir rapor ile Yönetim Kurulu'na bildirir<sup>274</sup>.

Komite şikâyet konusu ile ilgili rapor hazırlamadan önce, tarafların savlarını inceler ve vardığı sonuçları saptar. Yapılan şikâyetlerin tamamen ve kısmen reddine karar verebilir veya sendikal hakların ihlal edildiğini belirleyen bir açıklama yapabilir. Bu durumda ilgili hükümetin dikkatini sendika özgürlüğüne ilişkin olan ve ihlal edilen ilkelere ve kurallara çeker ve durumun düzeltilmesi için alınacak önlemleri önerir. Ancak bazı acil ve ciddi durumlarda, Komite Başkanı'nın onayı ile Genel Direktör ilgili hükümetten, Genel Direktör'ün bir temsilcisinin bir rapor hazırlamak üzere yerinde soruşturma yapılmasına izin vermesini ister. Söz konusu rapor, Komite'nin varacağı sonuçlar ve tavsiyeler için büyük önem taşımaktadır.

SÖK' ün, bir şikâyet üzerine vardığı sonuçları formülleştirmesi ile faaliyetleri usulen sona erer. Sendikal haklar konusunda bir ihlal saptanmış ise, ilgili hükümet, Yönetim Kurulu tarafından durumu düzeltmek için önlem almaya ve kesin belirlenmiş bir sürede bu konuda rapor vermeye davet edilir. Buna ek olarak, sendika özgürlüğüne aykırı bir durumun düzeltilmesi gerekiyorsa ve söz konusu ülke, ilgili sözleşmeleri onaylamışsa sorunun, sözleşme ve tavsiyelerin uygulanması ile ilgili "Uzmanlar Komitesi"ne gönderilerek olağan denetim usullerine uygun olarak izlenmesi sağlanır<sup>275</sup>.

---

<sup>274</sup> GÜZEL, s. 211.

<sup>275</sup> KAYA, **ILO Normları**, s. 41.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### ULUSLARARASI ÇALIŞMA NORMLARININ TÜRK İŞ HUKUKU ÜZERİNE ETKİLERİ

ILO, 1919 yılından bu yana, kurucu belgesi (ILO Anayasası), ortaya koymuş olduğu sözleşmeler ve tavsiye kararları ile uluslararası sistemi etkilemiştir. Örgüt sendika özgürlüğü, toplu pazarlık gibi birçok konudaki sözleşme ve tavsiyeleri ile milli sistemlerin şekillenmesinde, ekonomik ve sosyal çalışma koşullarının belirlenmesinde önemli etkilerde bulunmaktadır.<sup>276</sup> ILO'nun Türk iş hukuku üzerindeki etkilerini de bu çerçevede düşünmek gereklidir. Türkiye bu etki dışında kalamamış ve bazı ILO sözleşmelerini iç hukukuna dâhil etmiştir<sup>277</sup>.

ILO kuruluşundan bu yana, evrensel ve sürekli bir barışın ancak sosyal adalet temeli üzerine kurulabileceği inancı ile faaliyetlerini sürdürmektedir. Bu amaçla, farklı ülkelerde ortaya çıkan, uluslararası düzeyde güncellik kazanmış çalışma hayatı ile ilgili sorunlara çözüm bulmak amacıyla “Uluslararası Çalışma Mevzuatı” oluşturulmaya çalışılmaktadır. Dolayısıyla ILO normları ulusal mevzuatlar için esin kaynağı olmakta ve bu normlar ILO'ya üye olsun veya olmasın birçok ülkenin Çalışma Mevzuatını etkilemektedir. Bununla birlikte, ülkelerin ILO normlarını onaylama politikaları ve normları iç hukuk kuralı hale getirme yöntemleri bazı farklılıklar göstermektedir<sup>278</sup>. Bu nedenle uluslararası çalışma normlarının Türk İş Hukuku üzerindeki etkilerini saptamadan önce, normların genel olarak iş hukukuna etkilerine, uluslararası hukuk düzenlemelerinin Türk hukukundaki yerine ve Türkiye'nin ILO Sözleşmelerini onaylama politikasına değinmekte yarar vardır.

#### Ş1. GENEL OLARAK ULUSLARARASI ÇALIŞMA NORMLARININ İŞ HUKUKU ÜZERİNE ETKİLERİ

ILO, norm oluşturma faaliyetlerinde evrensellik, esneklik ve sosyal adalet ilkelerinden hareket etmektedir. Özellikle uluslararası çalışma normlarının

<sup>276</sup> EKİN, s. 43.

<sup>277</sup> MAKAL, 1850 – 1920, s. 100.

<sup>278</sup> Pir Ali KAYA, “Çalışma Mevzuatının Geliştirilmesinde ILO Normlarının Etkisi”, Prof. Dr. Metin KUTAL'a Armağan, TÜHİS Yayınları, Ankara 1998, s. 129.

hazırlanması, kabulü, onaylanması ve denetim aşamaları ulusal düzeydeki çalışma mevzuatlarının geliştirilmesine oldukça önemli katkılar yapmaktadır. ILO bir uluslararası çalışma normu oluştururken, öncelikle norm olacak önerilerin, toplumun sosyo – ekonomik dinamiklerinde ortaya çıkmış, dünya ölçeğinde güncelliği benimsenmiş ve bu alanda normatif bir düzenleme ihtiyacının ön plana çıkmış olması gerekmektedir. Dolayısı ile ILO normları çok derin tartışmalardan sonra kabul edilmektedir. Bahsedilen yönleriyle ülkelerin, politik sistem ve ekonomik gelişmişlik durumları ne olursa olsun her ülkeye uygulanabilmektedir. ILO normlarının ulusal düzeydeki çalışma hukuku üzerindeki etkisi incelendiğinde, söz konusu normların gelişmiş veya az gelişmiş ülke fark etmeksizin çalışma mevzuatı üzerinde etkili olduğu görülmektedir. Nitekim yapılan araştırmalar bunu doğrular niteliktedir. Örneğin İsviçre, onayladığı ILO sözleşmelerden çoğunu iç hukukuna yansıtmış, Norveç ise, 1964 yılına kadar onayladığı 57 sözleşmenin yarıdan fazlasını, onayla beraber iç yasalarda kural haline getirmiştir<sup>279</sup>. Buradan çıkan önemli bir sonuç ise, ILO normlarının bazı ülkeler için ulaşılması gereken standartlar niteliği taşıdığı, kimi ülkeler için ise korunması gereken standartlar olarak kabul edildiğidir.

Bu çerçevede, ILO normlarının iç hukuk üzerindeki etkisini gelişmiş veya az gelişmiş ülkelere göre bir ayrıma tabi tutmak doğru olmamaktadır. Bununla birlikte, ILO normlarını onay ve uygulama politikalarında ülkelerin siyasal tercihlerinin ve felsefi anlamda uluslararası hukuk kurallarını algılama biçimlerinin, oldukça etkili olduğu söylenebilir. Örneğin Fransa, İspanya'dan sonra en fazla ILO sözleşmesi onaylayan ülkedir. Fakat Fransa onay politikasında sözleşmelere, iç hukuka uygunluk boyutu ile yaklaşmıştır. Yani önce iç hukukta düzenlemeye gitmiş, daha sonra ILO sözleşmelerini onaylamıştır<sup>280</sup>.

## **§2. ULUSLARARASI HUKUK DÜZENLEMELERİNİN TÜRK HUKUKUNDAKİ YERİ**

Uluslararası hukuk düzenlemelerinin Türk hukuk sistemi içindeki yerinden bahsetmek için ilk olarak uluslararası hukuk ve iç hukuk düzenlemeleri arasındaki

---

<sup>279</sup> KAYA, *Çalışma Mevzuatı*, s. 130.

<sup>280</sup> KAYA, *ILO Normları*, s. 44.

ilişkinin ortaya konulması ve Türk hukuk sisteminin uluslararası hukuku nasıl algıladığının belirlenmesi gerekmektedir. Çünkü ILO sözleşmeleri her şeyden önce uluslararası anlaşma niteliği taşımaktadır ve onaylanan sözleşmelerin iç hukuka dâhil edilmesi sorunu gündeme gelmektedir.

## **I. ULUSLARARASI HUKUK İLE İÇ HUKUK DÜZENİ ARASINDAKİ İLİŞKİ**

Uluslararası hukukun iç hukuk düzenlemeleriyle ilişkileri, birinin ötekine göre yeri incelenirken kuramsal düzeyde iki temel görüş üzerinde durulmaktadır. Bunlar, İkici (dualiste) görüş ve Tekçi (moniste) görüştür.

İkici görüş özellikle Alman hukukçu, H. Tripel ve İtalyan hukukçu D. Anzilotti tarafından savunulmuştur. Anılan görüşe göre, uluslararası hukuk ile iç hukuk birbirinden farklı iki ayrı hukuk düzenini oluşturmaktadır. Bu ayrım iki temel nedene dayanmaktadır. İlk neden, her iki hukuk sisteminin düzenledikleri toplumsal ilişkiler birbirinden farklıdır. Biri bireyler ve tüzel kişiler arasındaki ilişkileri düzenlerken, diğeri devletler arasındaki ilişkileri düzenlemektedir. İkinci neden ise her iki hukuk düzeninin kurallarının büyük ölçüde değişik kaynaklardan doğmalarıdır. Bu çerçevede, iç hukuk bir devletin üstün otoritesine bağlı olarak ortaya çıkan tek taraflı iradenin ürünüdür. Buna karşılık uluslararası hukuk, birden çok devletin katılması sonucu oluşan ortak iradenin ürünüdür. Söz konusu kaynak farklılığının sonucu olarak, iki hukuk düzeninin bağlayıcılığının dayanağı farklıdır. İç hukukta kuralların bağlayıcılığı yasa koyucunun iradesi üzerine oturmaktadır, oysa uluslararası hukukta kuralların bağlayıcılığı pacta sunt servanda ilkesi gereğidir<sup>281</sup>.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde ikici görüşün doğurduğu sonuçlar önem taşımaktadır. Bunlardan ilki, bu iki ayrı hukuk düzeninden birinin diğesine doğrudan uygulanması olanağı yoktur. İkinci olarak, her iki hukuk düzeni de birbirlerinden bağımsız olduğu için iki düzenin kuralların birbirleriyle çatışması olasılığı da yoktur.

---

<sup>281</sup> Hüseyin PAZARCI, **Uluslararası Hukuk Dersleri I. Kitap**, yenilenmiş 8. baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 1999, s.17 – 18.

Son olarak, bir hukuk düzeninde geçerli olan bir kural, öbür hukuk düzenine atıf ya da aktarma yöntemiyle dâhil edilmeden herhangi bir etki yaratmaz<sup>282</sup>.

Tekçi görüşe göre ise, var olan hukuk düzeni tek bir düzen olup, uluslararası hukuk ve iç hukuk düzenleri bu bütünün parçalarını oluşturmaktadır. Böyle olunca ilk sorun iç hukuk ve uluslararası hukukun hangisinin ötekine hiyerarşik olarak üstün olacağı konusu olmaktadır. Kimi yazarlar, iç hukukun uluslararası hukuka üstün olduğunu savunurken, çoğunluğun benimsediği görüşe göre ise, uluslararası hukuk iç hukuka üstündür. G. Scelle tarafından geliştirilen ve gerçekçi (realiste) olarak adlandırılan görüşe göre, uluslararası hukuk hiyerarşik sırada iç hukukun üstünde yer alacaktır. Dolayısı ile iç hukuk uluslararası hukuka bağımlı olacaktır. H. Kelsen'nin savunduğu ve normcu (normativiste) adlandırılan görüşe göre ise, iki hukuk düzeninin dayandığı bir tek kural vardır: Pacta sunt servanda. Aynı temel kurala dayanan uluslararası hukuk ile iç hukuk tek bir hukuk düzeni oluştururlar. Bu görüşün vardığı sonuç da uluslararası hukukun iç hukuka üstünlüğü ilkesidir<sup>283</sup>.

Kuramsal çerçeve böyle iken, uygulamada ikici ya da tekçi görüşlerden hiçbirini tümüyle kabul edilmemektedir. Yine uygulamada uluslararası hukuk ile iç hukuk düzenleri arasında herhangi birinin ötekine genel ve ilkesel üstünlüğüne kesin karar verme olanağı bulunmamaktadır. Başka bir deyişle, uluslararası düzeyde uluslararası ya da ulusal verilere dayanan uygulamada, uluslararası hukuk ile iç hukuk arasında ast – üst ilişkisi bakımından evrensel geçerliliği olan, genel nitelikli bir ilkenin varlığından söz etmek mümkün değildir. Ancak uluslararası yargı ya da hakemlik organları kararları açıkça ya da üstü kapalı bir biçimde uluslararası hukukun iç hukuka üstünlüğünü kabul etmektedirler. Bu değerlendirmeler ışığında, uluslararası hukuk ile iç hukuk arasındaki ilişkilerin, her devletin kendi verileri çerçevesinde özel olarak değerlendirilmesinin gerektiği belirtilmiştir<sup>284</sup>.

---

<sup>282</sup> PAZARCI, s. 18; GÜZEL, s. 17; KAYA, **ILO Normları**, s. 55.

<sup>283</sup> PAZARCI, s. 21 – 22; GÜZEL, s. 17.

<sup>284</sup> PAZARCI, s. 21; GÜZEL, s. 18; KAYA, **ILO Normları**, s. 56.

## II. ULUSLARARASI HUKUK VE TÜRK HUKUKU ARASINDAKİ İLİŞKİ

Uluslararası hukuk kurallarının iç hukuk sistemi içindeki konumunu genellikle anayasalar belirlemektedir. Türk anayasal sisteminde antlaşmaların yeri, 1961 Anayasası'nın 65. maddesinde yer alan ve hiçbir değişiklik yapılmadan 1982 Anayasası'nın 90. maddesine konulan hükümlerle belirlenmiştir. Söz konusu hükme göre, "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamaz" (m.90/V). Bu fıkraya 7.6.2004 tarihinde yeni bir cümle eklenmiştir. Eklenen cümleye göre, "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" (m. 90/V). Anayasanın 90. maddesi ile ilgili olarak, 1961 Anayasası'ndan beri bitmek tükenmek bilmeyen tartışmalar yaşanmıştır. Söz konusu maddeye 7.6.2004 tarihinde eklenen cümle ile birlikte de tartışmalar bitmiş değildir. Şimdi anılan tartışmalara kısaca değinilecektir.

Anayasamızın *insan haklarına ilişkin* uluslararası sözleşmeleri ulusal hukukla bütünleştirmek için öngördüğü iki işlem, "uygun bulma yasası çıkarılması" ile "onay ve Resmi Gazete'de yayımlama"dır. Birincisi yasamanın, ikincisi ise yürütmenin yetkisindedir. İlk fıkrasında, antlaşmaların onaylanmasını uygun bulma yasası çıkarma koşuluna bağlı tutan 90. madde, farklı uluslararası antlaşmaları göz önüne alıp istisnalar koyarak, konuyu düzenlemiştir. Düzenleme yapılırken Gülmez'in ifadesi ile, "başkaca bir işleme gerek kalmaksızın ulusal hukuk üzerinde kendiliğinden ve doğrudan doğruya etki gücü bulunmayan, yani ulusüstü olmayan uluslararası sözleşmelerin iç hukukla bütünleştirilmesinin yanı sıra, aynı zamanda bu sözleşmelerin ulusal hukuk düzenini oluşturan kurallar sıralamasının neresinde olduğu da açıkça belirtilebilir ya da, ülkemizde olduğu gibi, sorun bu yönüyle ortada, uzman ve uygulayıcıların farklı yorumlarına açık bırakılır". İşte "bu ürkek ya da

sakinimli yaklaşım; bilimsel, yargısal ve siyasal çevrelerde bitmez tükenmez tartışmalara neden olmaktadır”<sup>285</sup>.

“Usulüne göre yürürlüğe konuşmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir” ibaresinin anlam ve normatif değeri konusunda 1961 Anayasası’nın kabulünden bu yana farklı görüşler ortaya atılmıştır. Geride kalan yıllar boyunca akademisyenler ve uygulayıcılar arasında üç farklı görüş hâkim olmuştur. Bunlardan ilki, 90. maddenin sözel yorumundan hareketle, uluslararası antlaşmaların kanunla eşdeğer olduğu görüşüdür. Bu görüşü savunanlara göre uluslararası antlaşmalar yasalarla eşdeğerdir, birinin diğerine üstünlüğü söz konusu değildir<sup>286</sup>. Antlaşmaların Anayasaya aykırılığının ileri sürülmemesi kuralı, var olan bir antlaşmaya aykırı bir yasa çıkarılmasına engel değildir. Eğer bir antlaşma ile yasa arasında bir çatışma varsa, yargıcın ikisini bağdaştıracak bir yoruma gitmesi, bunun mümkün olmaması durumunda iki yasa arasındaki çatışmaların giderilmesinde uygulanan kuralların antlaşma ile yasa arasındaki çatışmaların giderilmesinde de uygulanması gerekir. Bu yaklaşımın doğal sonucu, eğer antlaşma ile sonradan çıkarılan yasa arasında çatışma varsa antlaşmanın değil yasanın uygulanması gerekir<sup>287</sup>. Ayrıca antlaşmaların, Anayasaya aykırılığının ileri sürülemeyeceğini öngörmesi olgusu, antlaşmaların kanunların üstünde tutulduğu şeklinde yorumlanamaz. Aksi durumda, Anayasa’da antlaşmaların kanun hükmünde olmasının değil ama kanunların üstünde olmalarının açıkça öngörülmesi bir mantık gereği olmaktadır<sup>288</sup>.

Uluslararası hukuk ile iç hukuk arasındaki ilişki konusundaki ikinci görüşe göre, yukarıda anılan hüküm monist sisteme işaret etmekte, hiyerarşi konusunda herhangi bir hüküm içermemekte, oluşan boşluğu uluslararası antlaşmalara üstünlük

<sup>285</sup> Mesut GÜLMEZ, “Sendikal Haklara İlişkin Sözleşmelerin İç Hukuka Üstünlüğü ve Yasalarımızdaki Aykırılıklar”, **Çalışma ve Toplum**, Cilt 4, Sayı 1, Birleşik Metal İş Sendikası Yayını, İstanbul 2005, s. 16 – 17.

<sup>286</sup> Kemal BAŞLAR, “Uluslararası Antlaşmaların Onaylanması, Üstünlüğü ve Anayasal Denetimi Üzerine”, **Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni: Prof. Dr. Sevim Toluner’e Armağan**, 2004, s. 18; PAZARCI, s. 32; Sevin TOLUNER, **Milletlerarası Hukuk ile İç Hukuk Arasındaki İlişkiler**, İÜHF Yayınları, İstanbul 1973, s. 397 – 398; Ergun ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, 6. baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 2000, s. 381.

<sup>287</sup> Melda SUR, **İş Hukukunun Uluslararası Kaynakları, Avrupa Konseyi Çerçevesinde Kabul Edilen Belgeler**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları, İzmir 1995, s. 54; KAYA, **ILO Normları**, s. 58.

<sup>288</sup> PAZARCI, s. 32.



tanılarak doldurulması gerektiği ifade edilmektedir<sup>289</sup>. Antlaşmaların yasalardan üstün değerde olduğu görüşünün temeldeki yaklaşımı, antlaşmaların Anayasa'ya aykırılığının Anayasa Mahkemesi önünde öne sürülememesi kuralına dayanır. Bu kuraldan antlaşmaların yasaların üstünde olduğu görüşüne varılır. Yasayla antlaşma karşılaştırıldığında, antlaşmaların olağan yasalardan ayrı bir konumunun olduğu görülür. İç hukukun bir parçası olan antlaşmalar, Anayasa'ya aykırı olup olmadığına bakılmaksızın uygulanır. Anayasa uygunluğu aranmadan uygulanması gereken antlaşmanın kendisinden sonra çıkan yasaya aykırılığı ya da sonradan çıkarılan yasanın antlaşmayı değiştirdiği ileri sürülemeyeceğinden, antlaşmanın iç hukukta üstünlüğü prensibi benimsenmiştir. Bir kere antlaşma iç hukuka dâhil edildiği zaman, artık antlaşma hükümleriyle çelişen bir yasa çıkarılmayacağı gibi, böyle bir yasanın çıkarılması halinde hükümleri geçersiz kabul edilmelidir. Zira Anayasa Mahkemesi'nin, antlaşmaların Anayasa'ya uygunluğunu denetleme yetkisine sahip olmadığı belirtilmiştir<sup>290</sup>.

Uluslararası hukuk ile iç hukuk arasındaki ilişki konusundaki son görüş ise, sadece insan haklarına ilişkin olan antlaşmaların yasalardan üstün olması gerektiğini savunmaktadır<sup>291</sup>. Bunun anlamı, insan haklarına<sup>292</sup> ilişkin uluslararası antlaşmalar ile ulusal yasalar arasında çıkan herhangi bir çatışmada, uluslararası antlaşma hükmünün esas alınmasıdır.

Bu tartışmalara yargı organlarının kararları doğrultusunda genel olarak baktığımızda, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay ve Danıştay'ın kararları, uluslararası hukukun doğrudan uygulanabilirliği yönünde sonuç çıkarılabilecek bazı kararlar dışında, uluslararası hukuk kurallarının iç hukukumuzda doğrudan hüküm doğurmalarını, bunların bir iç hukuk işlemi ile iç hukukumuzda benimsenmesi halinde olanaklı kılar görünmektedir. Başka bir deyişle, uluslararası hukuk

---

<sup>289</sup> GÜLMEZ, *Yasalarımızdaki Aykırılıklar*, s. 13; KAYA, *ILO Normları*, s. 59.

<sup>290</sup> KAYA, *ILO Normları*, s. 59.

<sup>291</sup> BAŞLAR, s. 20.

<sup>292</sup> İnsan hakları, insanların yalnızca insan olmaları dolayısıyla doğuştan sahip oldukları kabul edilen dokunulmaz, devredilmez ve vazgeçilmez haklardır. İnsan haklarına örnek olarak; yaşam hakkı, adil yargılanma hakkı, dernek, sendika kurma ve toplantı özgürlüğü, ifade özgürlüğü vb. haklar verilebilir. Sönmezoğlu, s. 373.

kurallarının Türk hukuk düzeninde doğrudan uygulanır nitelikte değerlendirilmediği ifade edilmiştir<sup>293</sup>.

Bu anlatılanlar ışığında, 2004 yılında 90. maddeye eklenen “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” cümlesi ile uluslararası sözleşmelerin iç hukuka üstün tutulduğunu söylemek mümkündür. Söz konusu üstünlüğü vurgulayan Gülmez’e göre, “ek cümlenin, insan haklarına ilişkin uluslararası antlaşmalar ile yasalar arasındaki uyuşmazlıkların çözülmesi için önerdiği çözüm, uluslararası anlaşma hükümlerinin “esas” alınmasıdır. Üstünlük ya da öncelik teriminin açık biçimde kullanılmamış olmasına karşın, “esas” alma, aslında uluslararası antlaşmayı yasalara üstün tutarak, uyuşmazlığı ulusal hukuku bir yana bırakarak uluslararası antlaşmalara göre çözmek demektir. Madde gerekçesinde ve Anayasa Komisyonu Raporunda, “esas” almanın “öncelikle” uygulama anlamına geldiğini belirtilmiştir. Artık anılan düzenlemeden sonra, onayladığımız insan hakları sözleşmelerini, son fıkranın ilk cümlesindeki “kanun hükmünde” ifadesine dayanarak “kanun seviyesinde” biçiminde anlamak ve yorumlamak, çatışma sorununu da kimi yorum kurallarıyla (önceki yasa – sonraki yasa ya da özel yasa – genel yasa) çözmeye çalışmak olanaksızdır. Taraf olduğumuz insan hakları sözleşmeleri yasaların üstündedir, kurallar sıralamasının en başında yer almaktadır. Öte yandan, çatışma durumunda bu sözleşmelerin uygulanması için, ulusal hukukta özel düzenleme konusu olmasına, iç hukuka aktarılmış bulunmasına gerek yoktur ve yasalardaki aykırı kuralların değiştirilmesinin beklenmesi gerekmez<sup>294</sup>. Anayasanın 90. maddesindeki değişikliklerle birlikte, insan haklarına ilişkin sözleşmelerin, özelde de 87 sayılı Sözleşme’nin hiyerarşik olarak sendikalar hukukunun daha üstünde olduğu söylenebilir. Öyleyse 87 sayılı Sözleşme’ye uyum süreci tamamlana kadar anılan Sözleşme ile Türk mevzuatında herhangi bir çatışma durumunda, 87 sayılı Sözleşme’nin hükümlerinin uygulanmasının en doğru çözüm olduğu sonucuna ulaşabilir.

---

<sup>293</sup> GÜZEL, s. 21.

<sup>294</sup> GÜLMEZ, *Yasalarımızdaki Aykırılıklar*, s. 36.

90. maddedeki yeni düzenlemenin önemli bir sonucu da, sadece uluslararası antlaşmaların salt sözel/pozitif metinlerinin değil, aynı zamanda uluslararası denetim organlarının kararlarının da göz önüne alınması gerektiğidir<sup>295</sup>. Uluslararası antlaşmaların ve onayladığımız birçok sözleşmenin ayrıntıya girmeyen, yetkili koruma ve denetim organlarının yorumuyla açıklık ve anlam kazanan genel kurallar içerdiği düşünülürse, yasalar ile uluslararası sözleşmelerin aynı konudaki farklı düzenlemesinden kaynaklanan bir uyuşmazlık bulunup bulunmadığı, salt antlaşmanın sözel metniyle sınırlı olarak saptanamaz. Bu duruma konumuz açısından da önem taşıyan somut bir örnek olarak, insan hakları sözleşmelerinden olduğuna kuşku bulunmayan 87 sayılı Sözleşme verilebilir. 1993 yılında yürürlüğe koyduğumuz 87 sayılı Sözleşme, çok kısa ve genel anlatımlı maddelerinde açıkça “grev hakkı”ndan söz etmemektedir. Ancak, gerek Sözleşmeyi onaylayan taraf devletlerin yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini denetleyen Uzmanlar Komitesi’nin, gerekse sözleşmeyi onaylamamış olsa bile ILO’ya üye olması nedeniyle Örgütün Anayasası’nda yer alan “sendika özgürlüğü” ilkesine uyup uymadıklarını denetleyen SÖK’ün elli yılı aşkın bir süreden beri ülkemizi de kapsamak üzere yineledikleri “içtihat” niteliği kazanmış yerleşik kararlarına göre, 87 sayılı Sözleşme grev hakkını güvenceye almıştır. Gerek yargıçların gerekse kamu görevlilerinin, önlerine gelen yürürlükteki yasalarımızda yer alan grev yasağı ve kısıtlamalarından kaynaklanan bir uyuşmazlığın çözülmesinde, dayanaklarını ILO Anayasası’ndan alan denetim organlarının bu kararlarını göz önüne almaksızın karar vermeleri, bu yeni düzenlemeye açıkça aykırı düşecektir. Çünkü Anayasamızda sözü edilen “usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslar arası sözleşmeler” anlamında, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile 87 sayılı Sözleşme arasında hiçbir fark yoktur. Yine, anılan sözleşmeleri denetleme yetkisi bulunan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin kararları ile ILO denetim organlarının kararları arasında da, yargısal nitelik taşıyıp taşıyamamaları ve yaptırımları dışında, temel bir fark yoktur. Başka bir deyişle, her iki sözleşmenin oluşturduğu koruma ve denetim sistemlerindeki farklılık, çatışma sorununun çözülmesinde “uluslararası antlaşmaların esas alınması” yönünden ayırım gözetilmesini gerektirmez. İnsan hakları sözleşmeleri arasında bu

---

<sup>295</sup> BAŞLAR, s. 48; GÜLMEZ, *Yasalarımızdaki Aykırılıklar*, s. 39.

tür ayrımlar gözetilmesinin, hem Anayasa hem de insan haklarının evrensel ilkelerine aykırı olduğu belirtilmiştir<sup>296</sup>. Bu nedenle hem bahsedilen grev hakkı hem de 87 sayılı Sözleşme ile uyum içerisinde olmayan Türk Mevzuatı'nın diğer maddeleri, 87 sayılı Sözleşme'nin hükümleri doğrultusunda düzenlenmelidir. Ayrıca, daha önce de belirtildiği gibi, söz konusu düzenlemeler süresince, 87 sayılı Sözleşme hükümleri ile Türk mevzuatındaki herhangi bir çatışma durumunda, 87 sayılı Sözleşme hükümlerinin uygulanmasının yerinde olacağı söylenebilir.

### §3. TÜRKİYE'NİN ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ NORMLARINI ONAYLAMA POLİTİKASI

Ulusal hukuk düzenlerinin öngördüğü kurallar çerçevesinde ve hukuksal yükümlülük doğurmak üzere gerçekleştirilen onay ya da katılımlar, ülkelerin insan hakları alanındaki genel durumunu ve izledikleri politikaların ana çizgilerini saptama olanağı vermektedir<sup>297</sup>. Genel olarak uluslararası düzenlemelerin onaylanmasında üç sistem uygulanmaktadır. Bunlardan ilki, onaylama yetkisini yasama organına veren sistemdir. Bu sisteme 1921 ve 1924 Türk anayasaları örnek olarak verilebilir. İkincisi, onay yetkisini sadece yürüme organına veren sistemdir. Mussolini dönemi İtalya'sında ve Hitler dönemi Almanya'sında böyle bir düzenlemeye rastlanır. Üçüncüsü ise, karma sistemdir. Genelde parlamenter rejimi benimseyen çağdaş demokrasilerde uygulanmaktadır. 1961 ve 1982 Türk anayasaları bu sistemi benimsemiştir. 1982 Anayasası'nın 90. maddesi onaylama aşamasını, 104. maddesi ise yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı'nın uygun bulma yasası ile ilgili “onay ve yayımlama” yetkisini düzenlemektedir. Diğer taraftan uluslararası antlaşmaların yapılması, onaylanması ve yayımlanması konusunda Türk hukukunda iki önemli yasa bulunmaktadır. Bunlardan biri, 31.05.1963 tarihli, 274 sayılı “Milletlerarası Andlaşmaların Yapılması Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Andlaşmaların Yapılması için Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkındaki Kanun”dur. İkincisi ise, 5.5.1969 tarihli 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve

<sup>296</sup> GÜLMEZ, *Yasalarımızdaki Aykırılıklar*, s. 39 – 40.

<sup>297</sup> Mesut GÜLMEZ, “Türkiye'nin İnsan Hakları Belgelerini Onaylama Politikası”, *İnsan Hakları Yılı*, Cilt 13, TODAİE Yayını, Ankara 1991, s. 103.

Koordinasyonu Hakkında Kanun”dur. Her iki yasanın birbirini tamamladığı ve Türkiye’nin geleneksel onay politikasını belirlediği ifade edilmiştir<sup>298</sup>.

Türkiye’nin, 87 ve 151 sayılı ILO sözleşmelerini onayladığı yıl olan 1992’ye kadar ulaştığı onay düzeyinin son derece yetersiz ve doyurucu olmaktan uzak olduğu saptanabilir. Bu yetersizliğin ise, bir rastlantı sonucu olmadığı, tersine ülkemizin gerek uluslararası, gerekse bölgesel nitelikli kuruluşların kabul ettiği insan hakları belgelerini onaylama konusunda izlediği geleneksel onay politikasına egemen olan belli bir anlayışı yansıttığı ve onun ürünü olduğu söylenebilir. Söz konusu geleneksel onay politikası paralelinde uluslararası sözleşmelerin iki tür gerekçe ile onaylandığı görülmektedir. Birincisi, resmi gerekçe olarak onaylanması söz konusu olan sözleşmenin ulusal mevzuatla “ahenkter” ve “mutabakat” içinde bulunması, yürürlükteki yasal düzenlemelere aykırı düşen ve onların değiştirilmesini gerektiren kurallar içermemesidir. İkincisi ise, Türkiye’nin uluslararası işbirliğine önem vermesi ve onayı, sözleşmeyi kabul eden uluslararası kuruluşun üyesi olmasının doğurduğu bir “yükümlülük” biçiminde değerlendirmesidir<sup>299</sup>. İşte anılan iki gerekçe Türkiye’nin ILO normlarını onaylama politikasını belirlemektedir. Özellikle ILO sözleşmelerinin seçilmesinde belirleyici rol oynayan ve tüm hükümet ve komite raporlarında tekrarlanan genel gerekçe sözleşmelerin yürürlükteki ulusal mevzuatla uyum içerisinde olması, onlara aykırı kurallar içermemesi, yeni düzenleme ya da değişiklikler yapma konusunda ek yükümlülükler getirmemesidir<sup>300</sup>. ILO sözleşmelerinin onaylanmasındaki gecikmeyi de açıklayan bu politikanın özü, uluslararası sözleşmelerin ancak ulusal düzenlemelerle çatışmadığı ve onların değiştirilmesini gerektirmediği, tersine yasalarla aynı düzeyde ve hatta daha geri olduğu durumlarda onaylanması yolunu seçmiş olmasıdır. Başka bir deyişle, iç hukukta yeni ve özellikle daha ileri düzenlemeler yapma yükümlülüğü doğurmayan uluslararası sözleşmelerin, titizlikle ve gecikmeli biçimde onaylama politikasının benimsemiş ve uygulamış olduğu belirtilmiştir<sup>301</sup>.

<sup>298</sup> KAYA, **ILO Normları**, s. 70 – 71.

<sup>299</sup> Mesut GÜLMEZ, “İnsan Haklarında Gelişmeler ILO Sözleşmelerinin Onaylanması”, **İnsan Hakları Yılığ**, Cilt 13, TODAİE Yayını, Ankara 1992, s. 177.

<sup>300</sup> GÜLMEZ, **İnsan Hakları**, s. 111; KAYA, **ILO Normları**, s. 70.

<sup>301</sup> GÜLMEZ, **İnsan Hakları**, s. 124.

Türkiye'nin bahsedilen geleneksel çizgisinde, ancak 1992'de altı ILO sözleşmesini onaylanması ile bir sapma görülmeye başlanmıştır. Özellikle 87 sayılı Sözleşme'nin Türk Çalışma Mevzuatı ile uyum içerisinde olmadığı bilinenek onaylanmıştır<sup>302</sup>. Çünkü gerek Anayasa gerekse 2821 sayılı Kanun'daki birçok kuralın 87 sayılı Sözleşme ile uyum içinde olmadığı bilinmektedir. SÖK, 12 Eylül sonrasında sendika özgürlüğüne yönelik saldırılar ve yasal kısıtlamalar nedeniyle ülkemize yönelik olarak yapılan yakınmalar dolayısıyla, ILO üyesi devletleri onaydan bağımsız bir biçimde bağlayan 87 sayılı Sözleşme çerçevesinde, hem uygulamadaki aksaklıklara son verilmesini, hem de yasalardaki aykırı kuralların değiştirilmesini birçok kez rapor ve kararlarında belirtip istemiştir. Türkiye 87 sayılı Sözleşme'yi onaylamakla, SÖK'ün aralıksız biçimde değiştirilmesini istediği anayasal ve yasal tüm aykırı kuralların uluslararası normlara uyumunu sağlama konusunda, onayladığı tarihten itibaren "hukuksal" yükümlülük altına da girmiştir. Bir başka deyişle kapsamlı bir yükümlülük üstlenileceğini bilinenek 87 sayılı Sözleşme onaylanmıştır. Bu onayla birlikte, onaydan bağımsız olarak işletilebilen denetim sistemine ek olarak, yıllık raporlar temeline dayalı ikinci bir denetim mekanizması da işlemeye başlamıştır<sup>303</sup>.

Anlatılanlar bağlamında, Türkiye'nin geleneksel onay politikasındaki sapmayı değerlendirdiğimizde, bunun yerinde bir uygulama olduğunu söyleyebiliriz. Türkiye'nin 1992'ye kadar ki geleneksel onay politikası, insan haklarının evrensel ölçütlerini koyan uluslararası sözleşmelerden beklenen yarara aykırı düşen bir yaklaşımın ürünü olduğu, asgari nitelikli uluslararası ilke ve ölçütleri iç hukuka yansıtma ve böylece ortak bir hak ve özgürlükler düzenine ve sosyal politika ilkelerine ulaşma amacıyla bağdaşmadığı açıktır. Çünkü uluslararası sözleşmeler, üye ülkelerin, öngördükleri ortak evrensel ya da bölgesel düzeye ulaşmalarını, iç hukukta bu doğrultuda düzenlemeler yapmalarını sağlamak amacıyla oluşturulurlar. Dolayısıyla, iç hukukun ancak uluslararası bir sözleşmenin güvenceye bağladığı bir hakkı düzenlemesi ve uluslararası ölçütler düzeyini tutturmuş olması durumunda, o

<sup>302</sup> Mesut GÜLMEZ, "İnsan Hakları Sözleşmelerini Onay Politikasında Bir Sapma: Sendikal Haklar Sözleşmesinin Onaylanması", Prof. Dr. NUSRET EKİN'E Armağan, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, Ankara 2000, s. 466; GÜLMEZ, **İnsan Hakları**, s. 178; KAYA, **ILO Normları**, s. 70.

<sup>303</sup> GÜLMEZ, **Sözleşmelerin Onaylanması**, s. 178.

sözleşmenin onaylanması ile sözleşme iç hukuku uluslararası ölçütler düzeyine ulaştırma işlevini yerine getirmemiş olacaktır. Başka bir deyişle, onayın iç hukukun sözleşme düzeyine getirilmesinden sonra gerçekleştirilmesinin, insan hakları alanında oluşturulan evrensel ölçütlerin ulusal düzenlemelere yansıtılmasını geciktireceği gibi bu ölçütlerden beklenen yarara da aykırı düşeceği ifade edilmiştir<sup>304</sup>.

#### **§4. ULUSLARARASI ÇALIŞMA NORMLARININ TÜRK İŞ HUKUKUNUN GELİŞMESİNE KATKISI**

##### **I. GENEL OLARAK**

Bilindiği gibi ILO'nun üç temel amacı bulunmaktadır. Birincisi, insancıl olmayan çalışma ve yaşam şartlarını işçiler lehine düzeltmek, ikincisi, uluslararası rekabet dengesini, sosyal önlemler alan ülkeler lehine bozmamak, üçüncüsü ise, devamlı bir barışı sosyal adalet temeline dayandırmaktır. İşte bahsedilen amaçlar doğrultusunda ILO norm oluşturma faaliyetinde bulunmakta ve söz konusu normlar ülkelerin mevzuatlarını çeşitli yönlerden etkilemektedir. ILO normları, genel olarak sahip oldukları önem açısından, Türk iş hukuku üzerinde de önemli etkilerde bulunmaktadır. Bu etkilerden ilki, ILO normlarının sahip olduğu *yayıma* özelliği aracılığıyla oluşturduğu etkidir. ILO'nun standart oluşturma faaliyetleri ve her topladığı UÇK, dünya kamuoyu gündeminde oldukça etkili yansımalar yapmaktadır. Dolayısıyla ILO'nun ilgilendiği konular, gerek üye ülkelerde, gerekse üye olmayan ülkelerde “esinti” etkisi yapmakta ve yayılmaktadır. Öte yandan, ILO standartları, sosyal değişme sürecinde çağdaş bir toplum modelini öngörmektedir. Dolayısıyla, çağdaş bir toplum özlemi içinde olan bütün anlayışlar, ILO'nun faaliyetlerinden etkilenmektedir. Nitekim Türkiye’de çoğu zaman ILO’nun kabul ettiği sözleşmeleri onaylamadan, kabul ettiği temel ilkeleri kendi iç hukukuna yansıtmaktadır. Örneğin, 1936’da kabul edilen tatil ücreti ile ilgili 52 sayılı Sözleşmeyi Türkiye

---

<sup>304</sup> GÜLMEZ, *İnsan Hakları*, s. 125.

onaylamamıştır. Ancak bu sözleşmenin temel ilkelerini bütün çalışanlar için geçerli olmak üzere Türk çalışma mevzuatı açısından esin kaynağı olmuştur<sup>305</sup>.

ILO normları ikinci olarak *temel norm olarak alınma* özelliği ile ülkeleri etkilemektedir. ILO'nun kabul ettiği sözleşme ve tavsiye kararları yavaş yavaş yaygın bir sosyal davranış kuralları bütününe teşkil etmektedir. ILO standartlarının Türk çalışma hukukunun oluşumunda temel norm olarak alınma süreci 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu ile başlamıştır. Kanun incelendiğinde, bu etki gayet açık bir şekilde göze çarpmaktadır. Nitekim bu durum 3008 sayılı Kanun'un hazırlık çalışmalarına katılan ILO uzmanı "Dr. Oscar Weigert" tarafından da teyit edilmiştir. Weigert 1937 yılında yazdığı ve ILO dergisinde yayınlanan "Yeni İş Kanunu" başlıklı yazısında özet olarak, İş Kanunu'nun bireysel ve toplu iş ilişkileri alanındaki düzenlemelerinin Türkiye'nin dönem içerisindeki koşullarına olduğu kadar, uluslararası normlara da uygun olduğunu, hatta bireysel iş ilişkileri alanında bazen onları aştığını dile getirmiştir<sup>306</sup>. Yine 1961 Anayasası hazırlanırken uluslararası çalışma normlarından bağımsız hareket edilmemiştir. Özellikle 1961 Anayasası'nın 46. maddesinde düzenlenen örgütlenme özgürlüğü ilkesinin 87 sayılı Sözleşme'nin temel ilkeleri doğrultusunda hazırlandığını söylemek mümkündür<sup>307</sup>. Söz konusu madde, "Çalışanlar ve işverenler, önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler" hükmü ile bireysel ve kolektif sendika özgürlüğünü güvence altına almıştır.

ILO normlarının üçüncü etkisi, ülkelerin ILO *uygulamalarından yararlanmasında* kendisini göstermektedir. Türkiye'de 1932'den itibaren, Türkiye'nin ILO'ya üye olması ve Uluslararası Topluluk içinde yer alması sebebiyle, ciddi bir şekilde yasal standardizasyona ihtiyaç duyulmuştur. Bu amaçla gelişmiş sanayi toplumlarının hukuk normlarını dikkate alan bir ulusal çalışma mevzuatı oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu girişimlerin başlangıcı, 3008 sayılı İş Kanununu oluşturma çabaları olmuştur. Bu aşamada, özellikle yasa yapma tekniği ve temel

---

<sup>305</sup> KAYA, *ILO Normları*, s. 80 – 81.

<sup>306</sup> MAKAL, *1920 – 1946*, s. 379 – 380.

<sup>307</sup> KAYA, *ILO Normları*, s. 82.



ilkelerin parametrelerini belirleme noktasında ILO standartlarının uygulamalarından yararlanılmıştır<sup>308</sup>. Nitekim 3008 sayılı İş Kanunu; kanunun kimleri kapsayacağı, hizmet akdinin yapılması, sona ermesi, maksimum çalışma süresi, ara dinlenmeler, gece çalışması, yarı tatil cumartesi günü, hafta tatili, ücretin korunması, kadın ve çocukların korunması, kadın ve çocukların istihdamı, sağlık ve güvenlik, iş teftişi, işin değiştirilmesi ve endüstri ilişkilerindeki uyuşmazlıkların arabuluculuk ve müzakere ile çözülmesi gibi temel konularda yapılan düzenlemelerde ILO standartları dikkate alınmıştır.

ILO normlarının dördüncü etkisi, ülkelerin ulusal normlarını ILO'nun oluşturduğu *evrensel normlara yaklaştırma çabaları* sonucu ortaya çıkmaktadır. ILO'nun amaçlarında sayılan evrensel ideallere ulaşabilmek için ulusal mevzuatlara etki edebilecek ve ışık tutabilecek uluslararası sözleşmelerden geniş ölçüde yararlanılacağı düşünülmüştür. Öte yandan sosyal politika alanında, ILO ile başlayan “uluslararası düzeyde” ahenkleştirme çabaları ve ulusal çalışma mevzuatlarının benzer ilkelere dayandırılması, büyük önem taşımaya başlamıştır. Örneğin sendika özgürlüğünün hangi ilkelere dayandığını belirten bir sözleşme, benzer düzenlemeler için ulusal düzeydeki yasama faaliyetlerine kaynaklık etmektedir. Ulusal mevzuatın oluşturulmasında teknik bilgilere olan ihtiyaç, uluslararası düzeyde bir sosyal hukukun oluşturulmasını gerekli kılmaktadır. İşte ILO'nun standart oluşturma faaliyetleri bu ihtiyaçları karşıladığı ve ILO kabul ettiği sözleşmelerin iş hukukunun en önemli kaynaklarından birisini teşkil ettiği belirtilmiştir<sup>309</sup>. Dolayısıyla ILO'nun yasama faaliyetleri, bütün üye ülkelerde olduğu gibi Türk Çalışma Mevzuatı'nı da, ulusal normları evrensel normlara yaklaştırması boyutuyla önemli ölçüde etkilemiş ve etkilemektedir.

ILO normlarının beşinci etkisi *teknik ve eğitim işbirliğinin* etkisidir. ILO'nun teknik ve eğitim faaliyetleri özellikle az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerin ekonomik ve sosyal sorunlarının çözümlenmesine yönelik olmaktadır. Bu amaçla çeşitli proje araştırmaları yapılmakta, eğitim merkezleri açılmakta ve üye ülke işçi ve işveren temsilcilerine eğitim verilmektedir. ILO'nun teknik işbirliği faaliyetleri ve

<sup>308</sup> ILO'nun İş Kanunu üzerine etkileri konusunda bkz. MAKAL, 1920 – 1946, s. 371 – 379.

<sup>309</sup> KAYA, ILO Normları, s. 80 – 90.

diğer uygulamalı çalışmaları ile standart oluşturma çalışmaları arasında sürekli birbirini destekleyen ve birbirine bağımlı çok etkin bir işbirliği söz konusudur. Türkiye, ILO'nun teknik işbirliği ve eğitim programlarından en fazla yararlanan ülkelerden biridir. Nitekim bu amaçla 1952'de ILO ve Türkiye arasında yapılan bir antlaşma ile İstanbul'da bir işgücü merkezi kurulması kararlaştırılmış ve 1955'te İstanbul'da “Yakın ve Ortadoğu Çalışma Enstitüsü” kurulmuştur. ILO'nun Türkiye'ye yönelik teknik ve eğitim amaçlı programları daha sonraki dönemlerde artarak devam etmiştir. Bu programlara örnek olarak; 1976'da İş ve İşçi Bulma Kurumu'na bağlı meslek analizi yapan bir birimin kurulması çalışmaları, 1979'da başlayan otel yöneticiliği ve meslek eğitiminin geliştirilmesine yönelik proje uygulaması, 1987'de başlayan Emek Piyasasının geliştirilmesine yönelik proje, 1994 yılında başlayan Sosyal Sigortalar Kurumu'nun yönetsel planlaması ve mali kontrolünü öngören proje verilebilir. Tüm bu projelerin en önemli ortak özelliğinin belli bir standardizasyon getirmesi olduğu ifade edilmiştir<sup>310</sup>.

Görüldüğü gibi ILO, Türkiye'de çalışma ilişkileri alanındaki gelişmeler ve mevzuat üzerinde önemli etkilerde bulunmuştur. Çıkarılan birçok yasanın gerekçesinde yapılan atıflar bunun en açık göstergesidir. Tüm sınırlılıklara ve sorunlara karşın, Türkiye'nin ILO üyeliği ile birlikte ILO Anayasası'ndan doğan vecibeleri kabul etmesinin, çalışma yaşamında bir takım hukuki düzenleme gerekliliğini gündeme getirdiği ve söz konusu durumun, Türk çalışma mevzuatı açısından olumlu sonuçlar doğurduğu belirtilmiştir<sup>311</sup>. Bunun en önemli örneği 1936 tarihli İş Kanunu'dur. Diğer taraftan onaylanan ve onaylanmayan sözleşmelerin ve tavsiye kararlarının da Türk mevzuatı üzerinde önemli etkileri olmuştur. Şimdi bu etkiye ayrıca değinilecektir.

## II. SÖZLEŞMELERİN ETKİSİ

Sözleşmeler, oluşum aşamasından, onay tarihine ve daha belirgin olarak onaylandıktan sonra, iç hukuku etkilemektedir. Gerçekten, sözleşme tasarıları Genel Kurul gündemine alındığı andan itibaren, üye devletler üzerinde etkilerini

---

<sup>310</sup> KAYA, **ILO Normları**, s. 91 – 94.

<sup>311</sup> MAKAL, **1946 - 1963**, s. 402 – 403.

göstermeye başlamaktadır. Çünkü üye devletlerin ileride kabul edilecek bu normlara göre hazırlık yaptıkları gözlenmektedir. Onay işleminden sonra üye devletlerin, iç hukuklarını sözleşme ile uyumlu kılma yükümlülükleri bulunmaktadır. Bu aşamada iç hukuka açık bir katkıdan söz etmek mümkündür. Ancak uygulamada üye devletler, daha çok iç hukuklarıyla uyum içinde olan sözleşmeleri onaylamaktadırlar. Onay işlemlerinin % 80'i bu özelliği göstermektedir. Çünkü sözleşmeler onaylanmadıkları sürece üye devletler için bağlayıcı etki doğurmazlar. Uluslararası yükümlülük ve özellikle denetim organlarının baskısı onay işlemi ile birlikte ortaya çıkar. Bu nedenle de devletler genellikle onay işleminden önce iç hukuklarını sözleşme ile uyumlu hale getirmeye çalışırlar. Bununla birlikte, ILO Sözleşmelerinin ulusal hukuklar üzerinde etki göstermesi açısından bunların mutlak olarak onaylanmaları da zorunlu değildir. Onaylanmayan sözleşmelerin ve hatta tavsiyelerin, esinlenme yöntemiyle iç hukukları etkilediği de bilinmektedir<sup>312</sup>.

#### **A. Onaylanmayan Sözleşmelerin Etkisi**

Onaylanmayan sözleşmelerin Türk İş Hukuku üzerine dolaylı bir etkide bulunduğu söylenebilir. Başka bir ifade ile sözleşme onaylanmasa bile mevzuat, ILO Sözleşme ve Tavsiyeleri doğrultusunda hazırlanmaktadır. Buna bağlı olarak da Türkiye, geleneksel olarak, kendi iç hukuku ile uyum içerisinde olan ILO sözleşmelerini onaylama politikasını izlemiştir. Ancak söz konusu durum, mevzuatımızın oluşturulmasında ILO normlarının bir katkısının olmadığı anlamına gelmemektedir. Onaylanmayan sözleşmelerin doğurduğu etki, sadece biçimsel olarak (onaylanmış olmak için onaylamak) onaylanan sözleşmelerin etkisinden daha önemlidir. Türkiye'nin henüz ILO'ya üye olmadığı dönemde bile, İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku'nun oluşumuna ILO normlarının etkisi olmuştur. Dahası, ILO normlarının Türk Çalışma Mevzuatının geleceğini yönlendirdiği ve geniş yankılar bulduğu belirtilmiştir<sup>313</sup>.

---

<sup>312</sup> GÜZEL, s. 36 – 37.

<sup>313</sup> GÜZEL, s. 37.

## B. Onaylanan Sözleşmelerin Etkisi

Bir sözleşmenin onaylanması aşamasında, üye devletin yürürlükteki mevzuatının, sözleşme hükümleri ile uyum içerisinde olmasına gerek yoktur. Ancak onaylanan sözleşmelerin iç hukukumuzla etkisinin, onaylanan sözleşmenin iç hukukumuzla uyum içerisinde olup olmasına göre değiştiğini söylemek mümkündür. Bazı sözleşmeler, onaylanmadan önce iç hukukumuzla aktarılmış ve yasal düzenlemeler sözleşmelere uygun olarak yapılmıştır. Bu yöntem çerçevesinde onaylanan, yani mevzuatımız ile uyum içerisinde olan sözleşmelerin doğrudan katkısı çok az olmaktadır. Buna karşılık, sözleşmelerin iç hukukla uyum sağlanmadan önce onaylanması, başka bir deyişle iç hukukumuzla uyum içerisinde olmayan sözleşmelerin onaylanması doğrudan katkının boyutlarını da genişletmektedir. Çünkü ILO Anayasası, sözleşmeleri, onaylayan devletlere, iç hukuklarını sözleşmeye uygun hale getirebilmeleri için 12 aylık bir süre tanımaktadır. Böylece ILO normlarının üye devletlerin ulusal hukuklarının gelişmesine katkısı çok daha fazla olduğu ifade edilmiştir<sup>314</sup>. Bu çalışma kapsamında, Türkiye'nin onayladığı sözleşmelerin hepsinin incelenmesi mümkün olmadığından, burada sadece inceleme konumuzun odak noktasını oluşturan örgütlenme özgürlüğüne ilişkin 87 sayılı Sözleşme üzerinde durulacaktır.

ILO kuruluşundan bu yana örgütlenme özgürlüğü ile ilgili birçok sözleşme ve tavsiye kararı kabul etmiştir. Bunlardan bazıları; 1921 tarihli Tarım İşçilerinin Birleşme ve Örgütlenme hakkını düzenleyen 11 sayılı sözleşme, 1948 tarihli Örgütlenme Özgürlüğü ve Bu Hakkın Korunması Hakkındaki 87 sayılı Sözleşme, 1949 tarihli Örgütlenme ve Toplu Pazarlık hakkını düzenleyen 98 sayılı sözleşme, 1971 tarihli İşçi Temsilcilerinin Hakları hakkında 135 sayılı sözleşme, 1978 tarihli Kamu Kesimindeki İstihdam Şartlarının Belirlenmesi hakkında 151 sayılı sözleşme, 1975 tarihli Kırsal Kesimdeki İşçilerin Örgütlenmesi ve Ekonomik ve Sosyal Kalkınmadaki Rollerini hakkında 149 sayılı tavsiye kararı ve 1978 tarihli Kamu Kesimindeki İstihdam Şartlarının Belirlenmesi hakkında 159 sayılı tavsiye kararıdır. Türkiye bu temel belgelerden 11, 87, 98 ve 151 sayılı sözleşmeleri onaylamıştır. Bu

---

<sup>314</sup> GÜZEL, s. 47.

sözleşmeler içinde ILO açısından temel norm olarak kabul edilen 87 sayılı Sözleşme Türk çalışma mevzuatını doğrudan etkileyen sözleşmelerdendir. Anılan etkiyi 5018 sayılı eski sendikalar kanununda ve bu kanunda yapılan değişikliklerde, 1961 Anayasası'nın hazırlanmasında, 274 sayılı Sendikalar Kanunu ve 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt kanunlarının gerekçesinde ve 2821 sayılı sendikalar ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunlarında yapılan değişikliklerde görmek mümkündür<sup>315</sup>.

87 sayılı Sözleşme'nin Türk İş Hukuku'na katkısını, sözleşmenin onaylandığı tarih olan 1992 öncesi ve sonrası olmak üzere olarak iki döneme ayırmak mümkündür. Sözleşme'nin onaylanmadığı dönemde, Türk mevzuatına dolaylı katkıda bulunduğu söylenebilir. 87 sayılı Sözleşme'nin katkısına en iyi örnek 1961 Anayasası'dır. 1961 Anayasası'nın sendika kurma hakkıyla ilgili 45. maddesinin temsilciler meclisinde görüşülmesinde, açıkça bu maddenin 87 sayılı Sözleşme'ye dayandırılmak istendiği görülmektedir. Nitekim görüşmelerde şu ifadeler yer verilmektedir; "... Sendika kurma hakkının bir tahdidi Milletlerarası İş Teşkilatının 87 numaralı sözleşmesinde gösterilmiştir. Bu sözleşmede silahlı kuvvetlere ve polise sözleşmenin ne ölçüde tatbik edileceği kanunla gösterilecektir". "... Şayet bizim tasarımda milletlerarası antlaşmaların kanunlara üstünlüğüne dair bir hüküm bulunsaydı 87 numaralı sözleşme Kanundan önce muteber olacak ve böylece 87 numaralı sözleşme serbest bir şekilde tatbik imkânı bulacak ve bilahare çıkan bir kanunla ilga edilmeyecektir"<sup>316</sup>. 1961 Anayasası'nın özgürlükçü anlayışı doğrultusunda hazırlanan 274 sayılı yasanın oluşumunda da geniş ölçüde 87 sayılı Sözleşme'den yararlanılmıştır. 1962 yılında toplanan III. Çalışma Meclisi'nde 274 sayılı yasanın esasları hazırlanırken 87 sayılı Sözleşme'ye açıkça atıfta bulunulmuştur. Nitekim 274 sayılı kanunun 5, 6, 10 ve 19. maddelerinde sendika özgürlüğünün çeşitli yönleriyle ilgili hükümler, 87 Sayılı Sözleşme'ye uygun şekilde ifade edilmiştir<sup>317</sup>.

---

<sup>315</sup> KAYA, *ILO Normları*, s. 95.

<sup>316</sup> Kazım ÖZTÜRK, *İzahlı Gerekçeli, Ana Belgeli ve Maddelere Göre Tasnifli Bütün Tutanaklar ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*, Cilt II, Türkiye İş Bankası Yayınları, Ankara 1966, s. 2049 – 2050, Nakleden KAYA, *ILO Normları*, s. 99.

<sup>317</sup> GÜZEL, s. 46; KAYA, *ILO Normları*, s. 99.

1992'den sonraki dönemde 87 sayılı Sözleşme'nin Türk mevzuatını doğrudan etkilediği görülmektedir. Ayrıca doğrudan katkının derecesi de diğer sözleşmelere oranla yüksektir. Çünkü sözleşmelerin iç hukukla uyum sağlanmadan önce onaylanması, başka bir deyişle iç hukukumuzla uyum içerisinde olmayan sözleşmelerin onaylanması doğrudan katkının boyutlarını da genişletmektedir. Türkiye, 1992 yılında geleneksel onaylama politikasından saparak, iç hukuku ile uyum içerisinde olmayan ILO'nun temel sözleşmelerinden bazılarını onaylamıştır. Söz konusu sözleşmelerden birisi de, örgütlenme özgürlüğü ile ilgili olan 87 sayılı Sözleşme'dir. 87 sayılı Sözleşme'nin onaylanması Türk mevzuatında ciddi bir yasal revizyon ihtiyacını ortaya çıkarmıştır<sup>318</sup>. Türkiye bu sözleşmeyi onaylamakla bir yandan Anayasa ve 2821 sayılı kanunda yer alan düzenlemeleri 87 sayılı Sözleşme'yle uyumlu hale getirme, diğer taraftan da kamu görevlilerinin sendika hakkını ayrı bir yasayla düzenleme yükümlülüğü altına girmiştir<sup>319</sup>. Bunun sonucu olarak Türkiye, iç hukukunu 87 sayılı Sözleşme'ye uyumlu kılmak zorunluluğu ile hareket ederek mevzuatını uluslararası normlara yaklaştırma çabası içerisine girmiştir. Sonuç olarak, iç hukukla uyum içerisinde olmayan bir sözleşme olarak 87 sayılı Sözleşme'nin doğrudan katkı derecesinin, diğer sözleşmelere oranla çok daha fazla olduğu söylenebilir.

---

<sup>318</sup> GÜLMEZ, **Sözleşmelerin Onaylanması**, s. 178.

<sup>319</sup> GÜZEL, s. 47.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRK MEVZUATININ 87 SAYILI SÖZLEŞME'YE UYUM SORUNU: MEVZUATIMIZDAKİ 87 SAYILI SÖZLEŞME'YE AYKIRILIĞI TARTIŞILAN HÜKÜMLER VE KISITLAMALAR

Sendika özgürlüğünün devlete ve üçüncü kişilere karşı özgürce kullanımını güvence altına almayı amaçlayan 87 sayılı Sözleşme, çalışanların ve işverenlerin sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkının uluslararası ilkelerini 2. maddesinde genel bir ifadeyle belirtmiştir. Söz konusu hükme göre, “Çalışanların ve işverenlerin, hiçbir biçimde ayırım gözetilmeksizin ve önceden izin almaksızın, seçtikleri örgütleri kurma ve anatüzüklerine uymak koşuluyla, bunlara üye olma hakkı vardır”. Görüldüğü gibi, sendika kurma ve kurulmuş olan sendikalara üye olma hakkının uluslararası ilkelerini ve hukuksal çerçevesini çok geniş biçimde, yani çalışanlar ve işverenler ile çeşitli etkinlik kesimleri arasında herhangi bir ayırım yapmaksızın düzenleyen 2. maddede üç temel ilkeye yer verilmiştir. Bunlar, hiçbir biçimde ayırım gözetmeme ilkesi, önceden izin almama ilkesi ve kişilerin seçtikleri örgütü kurma ve onlara üye olma ilkeleridir. Sözleşme'nin bu ilkeler çerçevesinde sendika özgürlüğünün kullanımında kişilerden yerine getirmelerini istediği tek koşul, ilgili sendikal örgütlerin anatüzüklerine uymalarıdır<sup>320</sup>.

87 sayılı Sözleşme'nin sendikal örgütlere tanıdığı haklar, 3. maddenin I. fıkrası ile 5. maddede düzenlenmiştir. Çalışan ve işveren örgütlerinin iç düzenleme, yönetim ve etkinlikleri konusundaki hakların yer aldığı 3. maddenin I. fıkrasında, bu örgütlere, etkinliklerini yerine getirmeleri için kaçınılmaz olan dört temel hak tanınmıştır. Bunlar, anatüzüklerini ve statülerini belirleme hakkı, temsilcilerini özgürce seçme hakkı, yönetim ve işleyişlerini düzenleme hakkı ve son olarak etkinliklerini düzenleme ve eylem programları oluşturma hakkıdır. Sözleşme'nin 5. maddesinde düzenlenen iki hak ise, çalışan ve işveren örgütlerinin federasyon ve konfederasyon kurma ve bunlara üye olma hakkı ile çalışan ve işveren örgütlerinin, federasyonların ve konfederasyonların, uluslararası çalışan ve işveren örgütlerine üye

---

<sup>320</sup> GÜLMEZ, *Sendikal Haklar*, s. 151.

olma hakkıdır<sup>321</sup>. Bu ilkeler çerçevesinde Türk mevzuatındaki aykırı durumlar aşağıda incelenecek ve yeri geldikçe bu ilkelerle ilgili daha ayrıntılı açıklamalar yapılacaktır.

## **§1. SENDİKALARIN KURULMASINA İLİŞKİN HÜKÜM VE KISITLAMALAR**

### **I. KURULUŞ KOŞULLARINA İLİŞKİN HÜKÜM VE KISITLAMALAR**

Çalışanlara sağlanan en önemli güvencelerden biri kişilerin seçtikleri örgütleri kurmaları ve bu örgütlere üye olmalarıdır. Söz konusu ilke, çalışanların sendikaların yapısını özgürce belirleme hakkı yanında işyeri, işkolu, federasyon gibi çeşitli düzeylerde bir ya da birden çok örgüt kurma ve bunlardan birine üye olma hakkını da kapsamaktadır. İşte 87 sayılı Sözleşme bu temel ilkeyi kabul ederek *sendika çokluğu* ve *sendika seçme özgürlüğü* ilkelerini benimsemiştir. Bahsedilenler ışığında ilk söylenmesi gereken, çalışanların sendika olarak işyeri, işkolu, federasyon, konfederasyon gibi çeşitli düzeylerde örgütlenmelerini engelleyen ulusal düzenlemelerin 87 sayılı Sözleşme'ye aykırı olacaktır. Bununla birlikte, aşağıda daha ayrıntılı olarak belirtileceği gibi, sendikal örgütlenmeye dönük hukuksal düzenlemelerde, ülkelerin içinde buldukları şartların da dikkate alınması ve bu doğrultuda ülkedeki sendikal örgütlenmenin güçlenmesi açısından uygun düzenlemenin tercih edilmesi gereklidir. Söz konusu husus hem doktrinde hem de ILO normlarında, özellikle 98 sayılı Sözleşme'de, belirtilmiştir. Kaldı ki ILO normlarını her ülkeye mutlak suretle sorunsuz uygulanabilecek hükümler olarak görmek hem ülkelerin yararına olmayacak hem de ILO'nun esneklik politikası ile bağdaşmayacaktır. Anılan sebeplerle, aşağıda bahsedilecek olan Türk Mevzuatı İle 87 sayılı Sözleşme arasındaki bazı uyumsuzlukların, ülkemizdeki sendikal örgütlenmeye ilişkin mevcut şartlardan kaynaklandığını ve bu uygulamaların olumlu yönlerinin ağır bastığını gözden kaçırmamak gerekmektedir.

---

<sup>321</sup> GÜLMEZ, *Sendikal Haklar*, s. 187.



Türk hukukundaki mevcut örgütlenme modelinden ve söz konusu modelin 87 sayılı Sözleşme ile uyum içerisinde olup olmadığından bahsetmeden önce, genel olarak sendikal örgütlenme modellerinin neler olduğunun belirtilmesinde yarar vardır. Örgütlenme modeli, sendikaların kuruluş ve her düzeyde örgütlenme biçimini ifade etmektedir. Sendikaların örgütlenme modeli her ülkede farklılık göstermekte ve genellikle her ülkenin kendine özgü ekonomik, siyasi, hukuki koşullarına bağlı olarak değişmektedir. Sendikalar üç çeşit örgütlenme modeli çerçevesinde örgütlenmektedirler. Bunlar: Taban örgütlenme modeli, üst örgütlenme modeli ve coğrafi örgütlenme modelidir. Söz konusu sınıflamaya uygun olarak Türk hukukundaki mevcut durum aşağıda incelenecektir.

#### **A. Taban Örgütlenmeler Açısından**

Taban örgütlenme modelinde sendikalar meslek, işyeri, işkolu sendikaları ve genel sendikalar olarak farklı düzeylerde bir araya gelebilmektedir. *Meslek sendikaları*, işkolu ve işyeri ayrımı yapılmaksızın aynı meslekte çalışan işçileri (elektrikçiler sendikası gibi) bir araya getiren sendikalar<sup>322</sup>. Sendikacılık hareketinin ilk örgütlenme biçimini oluşturan meslek sendikaları, genel olarak yatay bir örgütlenme modelidir, belirli bir bölgede değil ülke bazında federasyon içinde kurulmakta ve faaliyetlerini sürdürmektedir<sup>323</sup>. Meslek sendikacılığı günümüzde önemini yitirmiştir.

*İşyeri sendikaları*, değişik mesleklere mensup, ancak aynı işyerinde çalışan işçilerin bir araya gelerek oluşturdukları sendikalar<sup>324</sup>. İşyeri sendikalarının en belirgin özelliği faaliyetinin kurulu bulunduğu işyeri ile sınırlı olmasıdır.

*İşkolu sendikaları*, ekonominin benzer faaliyet dalındaki bir işkolunda çalışan tüm işçileri, mesleklerine ve niteliklerine göre ayırım yapmaksızın bir araya getiren sendikalar<sup>324</sup>. Yani bir işletmede değişik meslekteki ve nitelikteki kişilerin bir arada

---

<sup>322</sup> TOKOL, s. 36.

<sup>323</sup> Kuvvet LORDOĞLU, “İşyeri, İşkolu Ve Meslek Sendikaları Üzerine Notlar”, Ekim 1999, <http://www.oes.metu.edu.tr/izmir291099sendikakuvvet.htm>, kısım 4, paragraf 1 (17 Şubat 2007).

<sup>324</sup> İŞIKLI, *İş Hukuku*, s. 199.

alışmalarının kaçınılmaz olması nedeni ile aynı sendika içinde örgütlenmeleri işkolu sendikacılığını oluşturmaktadır<sup>325</sup>.

*Genel sendikalar*, meslek ve işkolu ayrımı yapmadan tüm işçileri örgütleyen sendikalardır. Kuvvetli bir meslek sendikacılığı tarihine sahip ancak toplu pazarlık geliştikçe genel sendika haline dönüşme zorunluluğu ile karşılaşan ülkelerde rastlanmaktadır. Gelişmiş ülkelerde 1960 sonrasında, başlangıçta meslek sendikası olan birçok sendika, bazı meslek gruplarını da kendi bünyelerine alarak genel sendika niteliği kazanmıştır<sup>326</sup>.

### 1. İşkolu Esasına Göre Sendikalaşma İlkesi

2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 3. maddesine göre, “İşçi sendikaları, işkolu esasına göre bir işkolunda... bu işkolundaki işyerlerinde çalışan işçiler tarafından kurulur. İşveren sendikaları, işkolu esasına göre bir işkolunda... bu işkolundaki işverenler tarafından kurulur... Meslek veya işyeri esasına göre işçi sendikası kurulamaz” (m.3/I,II,III). Görüldüğü gibi Kanun sadece “işkolu” esasına göre sendika kurulmasına olanak tanımaktadır. “Meslek” ve “işyeri” esasına göre sendika kurulması hukukumuz açısından mümkün değildir. Böylece 2821 sayılı Kanun'da, taban örgütlenme modelinin sadece “işkolu” olduğu açıkça belirtilmiştir<sup>327</sup>.

Sendikalar Kanunu ile getirilen işkolu sendikacılığının kabul edilip işyeri ve meslek sendikacılığının yasaklanması, sendika özgürlüğünü kısıtlayıcı etkisi olduğu ve *kişilerin seçtikleri örgütleri kurma* ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle hem SK tarafından hem de doktrinde yıllardır eleştirilmektedir<sup>328</sup>. Söz konusu aykırılık 87 sayılı Sözleşme'nin 2. maddesinde yer alan “alışanlar ve işverenler... istedikleri

<sup>325</sup> LORDOğLU, kısım 2, paragraf 1.

<sup>326</sup> TOKOL, s. 35.

<sup>327</sup> MAHIROğULLARI, s. 299.

<sup>328</sup> İŞIKLI, *İşçi Hakları*, s. 178; Mesut GÜLMEZ, “ILO ve Sendikal Yasalardaki Değişikler”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Sayı 108, Ankara 1989, s. 37; Metin KUTAL, “87 Sayılı Uluslararası Sözleşme Karşısında Sendikalar Yasası (2821)' nin Genel Bir Değerlendirmesi”, *BASİSEN Dergisi*, Sayı 54, BASİSEN Yayınları, İstanbul 1995, s. 27; Yüksel AKKAYA, “Sendikal rgtlenmeyi Yeniden Düzenleyen Yasa Tasarısı Taslakları zerine”, Mayıs 2005, <http://www.sendikanet.org/tr/modules/news/article.php?storyid=136>, kısım 1, paragraf 5 (27 Mart 2007).

kuruluşları kurmak... hakkına sahiptirler” hükmünden kaynaklanmaktadır. SÖK, çalışanların bir işyeri sendikası veya meslek sendikası gibi diğer bir temel örgüt biçimi kurmayı tercih etme konusunda karar vermede özgür olmaları gerektiğini vurgulamıştır. Yine Komite, çeşitli kararlarında, çalışanların sendika çokluğundan kaçınmalarının yararlarına olabileceğini belirtmekle beraber, devletin sendika çokluğuna müdahalesinin 87 sayılı Sözleşme’nin ihlali olduğunu kabul etmektedir<sup>329</sup>.

Bu eleştirilere karşın doktrindeki baskın görüşe göre, 87 sayılı Sözleşme’nin değişik örgüt modellerine açık olmasına rağmen 2821 sayılı Sendikalar Kanunu’nun sadece işkolu sendikalarının kurulabilmesine izin vermesi Sözleşme’ye aykırılık teşkil etmez<sup>330</sup>. Çünkü işkolu sendikalarının işyeri sendikalarına oranla işçilerin çok daha fazla yararına olan sendika tipi olduğu ve diğer ülkelerdeki eğilim de bu yönde olduğu ifade edilmektedir. Doktrindeki görüşler ışığında, Türkiye’deki sendikal örgütlenme açısından işkolu sendikacılığını gerekli kılan, SÖK’ün yaptığı ve doktrinde yapılan eleştirilere cevap olabilecek bir takım noktalar üzerinde durulabilir.

Bunlardan ilki, Sendikalar Kanunu yapılırken işkolu sendikacılığının getirilmesi ile neyin amaçlandığıdır. Kanun yapılırken temel amaç: Türkiye’de güçlü sendikacılığın oluşturulmasıdır. Küçük sendikaların işveren karşısında güçsüzlüğü bilindiğinden, güçlü işkolu sendikalarının varlığının işçilere daha fazla fayda sağlayacağı düşünülmüştür<sup>331</sup>. Nitekim işkoluna göre sendikalaşma ilkesinin tanımına ve amacına baktığımızda, güçlü sendikacılığın hedeflendiği görülür. Söz konusu ilke uyarınca, ülkede yapılan işler belirli sayıda gruplara ayrılmakta ve her bir gruba “işkolu” adı verilmektedir. Buna göre de, işçilerin sendika kurmalarında ya da bir sendikaya üye olmalarında mesleklerine bakılmaksızın sadece işyerinde

<sup>329</sup> Öner EYRENCİ/Kadriye BAKIRCI, “Sendika Özgürlüğü’nün Uluslararası Dayanakları ve Türk Hukukunun Uyumunu”, **Türkiye’de Sendikal Örgütlenmenin Uluslararası Dayanakları, Uygulaması ve Sorunları**, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1999, s. 22.

<sup>330</sup> Kemal OĞUZMAN, “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 İle 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu’nun Uluslararası Normlara Uygunluğu**, TİSK Yayını, Ankara 1986, s. 8; ÇELİK, s. 394; ŞAHLANAN, **Sendikalar Hukuku**, s. 25; AKTAY, s. 101; EYRENCİ/BAKIRCI, s. 22; Can TUNCAY, “Türk İş Hukukunun Avrupa İş Hukukuna Uyumunu”, **AB – Türkiye & Endüstri İlişkileri**, Beta Yayınları, İstanbul 2004, s. 50.

<sup>331</sup> OĞUZMAN, s. 8; AKTAY, s. 100.

yapılan asıl işin girdiği işkolu esas alınmakta ve buna *işkoluna göre sendikalaşma ilkesi* denilmektedir. İşyerinde değişik meslekteki kişilerin bir arada çalışması kaçınılmaz olduğundan, özellikle sendikaların toplu sözleşme yapmalarında, işyerinde çalışan işçilerin tek bir sendikada temsil olunup bunun dışındakilerin yetkisiz sayılmaları esas, işyerinde dayanışmayı ve çalışma koşullarının yeknesaklığını sağlamakta ve böylece çalışma barışı gerçekleşmektedir. Nitekim Almanya’da büyük ölçüde kabul edilmiş olan işkolu sendikacılığının İngiltere ve İtalya gibi sanayide gelişmiş ülkelerde de temel ilke olarak kabul edildiği belirtilmektedir<sup>332</sup>.

İkinci olarak, yasakoyucunun 2821 sayılı Kanun’da güçlü sendikacılık amacıyla işkoluna göre sendikacılık esasını benimserken hiçbir şekilde bunu yasal zorunlulukla gerçekleştirmeyi düşünmediği ve sendika özgürlüğünün vazgeçilmez bir unsuru olan “sendika çokluğu ilkesi”ni feda etmediği belirtilmiştir<sup>333</sup>. Gerçekten Sendikalar Kanunu’nun 3. maddesinin III. fıkrasında, bir işkolunda birden fazla sendika kurulabileceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca, yukarıda bahsedilen SÖK’ün eleştirilerinde, Sendikalar Kanunu’nun 3. maddesinin, 87 sayılı Sözleşme’nin 2. maddesine aykırı olduğu ifade edilmiştir. Ancak 87 sayılı Sözleşme’nin 2. maddesinde yer alan “Çalışanlar ve işverenler herhangi bir ayırım yapılmaksızın önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurmak” hakkına sahiptirler şeklindeki hüküm daha çok sendikaların kuruluşunda “serbestlik ilkesini” anlatmaktadır ki bu Sendikalar Kanunu’nun 6. maddesinde “Sendika ve konfederasyonlar önceden izin almaksızın kurulabilir” denilerek düzenlenmiştir. Yani, öğretilerde 87 sayılı Sözleşme’nin 2. maddesindeki hükmün “serbest kuruluş sistemine” daha yakın olduğu görüşü yaygındır ve söz konusu hükümde örgüt tipine ilişkin açıklığın bulunmadığı ifade edilmektedir<sup>334</sup>.

Üçüncüsü, sendikalaşmada, işyeri sendikası mı yoksa işkolu sendikası esasının mı tercih edilmesi gerektiği ile ilgilidir. Söz konusu tercih kuşkusuz her

---

<sup>332</sup> ÇELİK, s. 385.

<sup>333</sup> Öner EYRENCİ, “Sendikalar Hukukunun Güncel Sorunları”, **Çalışma Hayatının Güncel Sorunları**, EYRENCİ – Taşkent – Sağlam – Ulucan ortak yayını, İstanbul 1987, s. 126;

ŞAHLANAN, **Sendikalar Hukuku**, s. 24.

<sup>334</sup> EYRENCİ, **Güncel Sorunlar**, s. 128.

şeyden önce her ülkenin kendi özelliklerine göre değişmektedir. Ancak, sendikalaşma hareketinin ilk oluşumları olarak işyeri sendikalarının yararlı ve gerekli olduğu söylenebilirse de sadece kurulu buldukları işyerlerinde faaliyette bulunmayı amaçladıklarından, işyeri sendikalarının gelişmesi ve güçlü sendikacılığı gerçekleştirme şansının zayıf olduğu belirtilmektedir<sup>335</sup>. Gerçekten bu sendikalar, genellikle temsil güçleri zayıf kuruluşlar olarak kalmakta, işverenlerle çok sıkı ilişkiler söz konusu olduğundan özgür olduklarından kuşku duyulmaktadır. Dağınık sendikacılığa sebep olan işyeri sendikalarının, işçiler arasında gerçekleştirilmesi zorunlu olan dayanışmayı da engellediği ifade edilmektedir<sup>336</sup>. Anılan nedenlerle, işyeri sendikacılığı bir ülkede, çok sayıda fakat güçsüz, koruma işlevini yerine getiremeyen ve bölünmüş bir sendikalaşma yapısının oluşmasında rol oynayan en önemli faktörlerden biridir. Nitekim 274 sayılı Kanun döneminde ülkemizde görülen çok sayıda fakat güçsüz, işçiyi gerektiği gibi koruyamayan sendikaların varlık nedenlerinden birisinin de 274 sayılı Kanun'da işyeri sendikacılığına yasal olanak tanınması olduğu ileri sürülmüştür<sup>337</sup>. Bu dönemde işyeri sendikaları, sendikaların bağımsızlıkları konusunda olumsuz roller oynamışlardır. Güdümlü bir sendikacılığın işyeri sendikası aracılığıyla daha kolay yapılabileceği görülmüştür<sup>338</sup>. Bu noktada, işyeri sendikaları açısından doğabilecek en önemli sakıncalardan birisi de söz konusu sendikaların “sarı sendikacılığa” elverişli bir konuma sahip olmalarıdır<sup>339</sup>. Sarı sendikacılığın genellikle bir işverenin kendi işyerinde, kendi işyeri ile ilgili olarak sınırlı bir amaç çerçevesinde yapılmak isteneceği düşünülürse, sadece bir işyerindeki işçileri içine alan işyeri sendikasının işverence kolayca kontrol altına alınabileceği iddia edilmektedir<sup>340</sup>. Hatta aynı işverene ait aynı işkolu ya da iş dalındaki işçileri içine alan bir sendikanın bile işverence kontrol altına alınabilmesi olasılığı vardır.

Ayrıca, Sendikalar Kanunu'nun 3. maddesine göre, işçi ve işveren sendikaları “Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacı ile” kurulmaktadır. Bunun bir sonucu

---

<sup>335</sup> EYRENCİ, **Güncel Sorunlar**, s. 128; ŞAHLANAN, **Sendikalar Hukuku**, s.24.

<sup>336</sup> Metin KUTAL, “Sendikaların Kuruluşu, İşleyişi ve Sona Ermesi”, **Sendikal Mevzuat Eğitim Semineri**, BASİSEN Yayınları, İstanbul 1985, s. 93.

<sup>337</sup> ŞAHLANAN, **Sendikalar Hukuku**, s. 24.

<sup>338</sup> ÇELİK, s. 392.

<sup>339</sup> ŞAHLANAN, **Sendikalar Hukuku**, s. 25.

<sup>340</sup> OĞUZMAN, s. 8.

olarak, işyeri sendikası yöneticilerinin, özellikle Türkiye çapında faaliyette bulunmayı amaçlayan ve hele değişik bölgelerde çok sayıdaki işyerinde faaliyet gösteren bir işkolu sendikasındakiler kadar deneyimli ve eğitilmiş olmalarının mümkün olmadığı dile getirilmektedir. Yine, işyeri sendikalarının sadece işyeri ile ilgili faaliyette bulunmaları ve bazen sert, ancak genellikle işverene yakın ve çok ılımlı davranışları yüzünden, bunlarla toplu sözleşme düzeninin sağlıklı kurulması, çalışma barışının uzun süreli olarak sağlanması pek gerçekleştirilememektedir. Kaldı ki, bu tür sendikaların işveren karşısında etkili bir grev ve baskı gücüne sahip olamayacakları belirtilmektedir<sup>341</sup>. Özet olarak, işyeri sendikalarının, kurulduğu işyerinin işvereninden yeterince bağımsız olamamasına bağlı olarak ortaya çıkan sorunlar ve sendikanın unsurları arasında yer alan “bağımsızlık – saflık ilkesi”nin gerçekleşemeyeceği<sup>342</sup> hususu dikkate alındığında, 2821 sayılı Kanun’daki işyeri sendikacılığının önlenmesi yönündeki düzenlemenin Türkiye’deki mevcut şartlar açısından doğru olduğu söylenebilir.

Son olarak sendika özgürlüğünü işverenlere ve işveren örgütlerine karşı koruyan bir belge niteliği taşıyan 98 sayılı ILO Sözleşmesi’nin 2. maddesine göre, “İşçi ve işveren teşekkülleri, gerek doğrudan doğruya, gerek mümessilleri veya üyeleri vasıtasıyla birbirlerinin kuruluşları, işleyişleri ve idarelerini müdahalede bulunmalarına karşı gerekli surette himaye edileceklerdir”(m.2/I); “Bilhassa işçi teşekküllerini bir işverenin veya bir işveren teşekkülünün kontrolüne tabi kılmaya, bir işverenin veya bir işveren teşekkülünün kendi nüfuzu altına alınmış işçi teşekkülleri ihdasını tahrik etmeye veya işçi teşekküllerinin mali yollarla veya başka bir şekilde desteklemeye matuf tedbirler, bu maddedeki manası ile müdahale hareketlerinden sayılır”(m.2/II). 98 sayılı Sözleşme’nin 3. maddesinde ise, “Bundan önceki maddelerde tarif olunan "Teşkilatlanma hakkı"na riayet edilmesini sağlamak üzere icap ettiği takdirde milli şartlara uygun teşkilat kurulacaktır” hükmü bulunmaktadır. Buradan çıkan sonucun; 98 sayılı Sözleşme’nin 2. maddesi ile işverenlerin işçi sendikalarına müdahaleleri ve işçileri kontrollerine almalarının engellenmesi, 3. maddesi ile de bunları sağlamak için ulusal şartlara uygun gerekli

---

<sup>341</sup> ÇELİK, s. 393.

<sup>342</sup> EYRENCİ/BAKIRCI, s. 22.

düzenlemelerin yapılması olduğu belirtilmiştir<sup>343</sup>. Bu çerçevede, 87 sayılı Sözleşme'deki işçilerin ve işverenlerin istedikleri kuruluşları kurabilmelerine ilişkin hükmün, her ülkenin sendikacılık ve toplu sözleşme düzeni ile sınırlı olduğunu kabul edilmektedir<sup>344</sup>. Bahsedilenler dikkate alınarak ILO normlarının bir bütün olduğu düşünülürse, Türk hukukunun, işverenlere karşı işçileri korumak ve güçlü sendikacılığı yerleştirmek amacıyla, kendi ulusal şartlarına uygun olarak işkolu sendikacılığını kabul edip işyeri ve meslek sendikacılığını yasaklamasının yerinde bir düzenleme olduğu anlaşılacaktır.

## 2. İşyeri ve Meslek Sendikalarının Yasaklanması

SÖK'ün eleştirilerine koşut olarak, doktrinde de işkoluna göre sendikalaşma ilkesi esasının kabul edilip, işyeri sendikacılığının yasaklanması eleştirilmektedir<sup>345</sup>. Eleştirilerin odak noktasını şu görüşler oluşturmaktadır. İşkolu sendikacılığını, onun avantajlarını sıralayarak veya ülkemizde 2821 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce de mevcut sendikaların işkolu türünde yapılanma eğilimine girdiklerini öne sürerek savunmak mümkün değildir. Her bir örgütlenme biçiminin avantajları konusunda, lehte veya aleyhte argümanlar ileri sürülebilir. Ancak, hangi örgütlenme biçiminin benimsenmesi gerektiği konusunda verilecek kararda, soyut avantajlar kadar ilgili ülkedeki mevcut toplumsal ve tarihsel koşulların neye ne ölçüde olanak verdiği dair mülahazaların da nazara alınması gerekir<sup>346</sup>. Sendikacılık konusunda ileri gitmiş ülkelerde işkolu esasına dayalı sendikal yapılanmanın, herhangi bir yasal zorlamanın sonucu olarak değil, işçi hareketinin belli bir deneyim ve birikiminin sonucu olarak, gönüllülük temelinde geçerlilik kazandığı ileri sürülmektedir<sup>347</sup>.

İşyeri sendikaları, dar bir temel üzerinde örgütlenmeyi ifade ettikleri için kurulmaları nispeten kolay olduğu, dolayısıyla işyeri sendikalarının yasaklanmasının, sendikalaşma için gerekli ve kaçınılmaz olan bazı ilk adımların atılmasını önlediği

<sup>343</sup> EYRENCİ/BAKIRCI, s. 22.

<sup>344</sup> ÇELİK, s. 392.

<sup>345</sup> İŞIKLI, *İşçi Hakları*, s.178; GÜLMEZ, *Sendikal Haklar*, s. 437; KUTAL, *Sendikalar Yasası*, s. 27; AKKAYA, kısım 1, paragraf 5.

<sup>346</sup> İŞIKLI, *İş Hukuku*, s. 204.

<sup>347</sup> İŞIKLI, *İşçi Hakları*, s. 178.

belirtilmektedir<sup>348</sup>. Konunun bu yönü sendikalaşmanın başlangıç aşamasında olan ve bu nedenle düşük bir sendikalaşma oranına sahip bulunan ülkemizde mevcut olan koşullarda ayrı bir önem kazanmaktadır. Bugünün büyük işkolu sendikalarının hemen hepsi geçmişte, işyeri düzeyinde kurulabilmiş olan irili ufaklı sendikaların, federasyon çatısı altında birleşmeleri ve sonradan yapısal dönüşüm geçirerek işkolu sendikası haline gelmeleri ile varlık kazanabilmişlerdir. Dolayısıyla işyeri sendikalarının yasaklanmasının, bizatihi işkolu sendikalarının oluşumuna ve büyümesine açılan yolun kapanması anlamına gelebileceği ifade edilmektedir<sup>349</sup>. Söz konusu itirazlara karşın, aslında işkolu sendikalarının tercih edilme sebebi zaten Türkiye’deki mevcut toplumsal ve tarihsel şartlardır. Ülkemizdeki sendikalaşma sürecinin ve sendika özgürlüğünün pozitif hukuka girmesinin Batı’da olduğu gibi yoğun işçi mücadelelerinin bir sonucu olmadığı ortadadır. İşte bu nedenle işyeri sendikalarının kurulmasının serbest olduğu 274 sayılı Kanun döneminde birçok sorunla karşılaşmış ve işyeri sendikalarının sunduğu avantajlar kötüye kullanılmıştır. Böylece işkoluna göre sendikalaşma ilkesinin, Türkiye’nin toplumsal ve tarihsel şartları açısından, yerinde bir düzenleme olduğunu söyleyebiliriz.

Eleştirilere geri dönersek, avantajları ve sakıncaları ne olursa olsun, hangi tür örgütlenmenin uygun olduğuna karar vermesi gerekenler, ancak, örgütlenmek isteyen işçilerin kendileri olabileceği ifade edilmektedir. Bu nedenle, işkolu düzeyinde örgütlenmenin Türk sendikacılığı açısından en uygun model olması, bunun yasa ile zorunlu tutulmasını gerektirmemektedir<sup>350</sup>. İşçi ve işverenler kendileri için en uygun olan örgütlenme modelini serbestçe belirleyebilmelidirler. Nitekim 87 sayılı Sözleşme’nin 2. maddesine göre, çalışanların ve işverenlerin “istedikleri kuruluşları kurmak” hakkına sahiplerdir. Böylece, 2821 sayılı Kanun’daki işyeri sendikacılığını yasaklayan mevcut düzenlemenin, Sözleşmenin 2. maddesi ile bağdaşmadığı öne sürülmüştür<sup>351</sup>.

---

<sup>348</sup> İŞIKLI, **İş Hukuku**, s. 205; AKKAYA, kısım 1, paragraf 5.

<sup>349</sup> İŞIKLI, **İş Hukuku**, s. 205.

<sup>350</sup> İŞIKLI, **İş Hukuku**, s. 206.

<sup>351</sup> GÜLMEZ, **Sendikal Haklar**, s. 437; İŞIKLI, **İş Hukuku**, s.206; KUTAL, **Sendikalar Yasası**, s. 27.



Tüm bu açıklamalar çerçevesinde, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nda işkolu sendikacılığının benimsenmiş olması ile işyeri ve meslek esasına göre sendikalaşmanın yasaklanmasının, kâğıt üzerinde 87 sayılı Sözleşme'ye aykırı görünmekle birlikte Türkiye'deki sendikal örgütlenme şartları açısından yerinde bir düzenleme olduğu söylenebilir. Nitekim yukarıda da belirtildiği gibi<sup>352</sup> ILO, 98 sayılı Sözleşmesi'nin 1, 2 ve 3. maddelerinde, gerektiği durumlarda ulusal şartlara uygun gerekli düzenlemelerin yapılmasını öngörmüştür. Aslında en doğrusu tüm örgütlenme düzeylerinin serbest bırakılması ve işçilerin kendileri ve güçlü sendikacılık açısından kanuni bir zorlama olmaksızın en uygun sendikal örgütlenme düzeyini seçmeleridir. Fakat işyeri ve meslek sendikalarının kurulmasının serbest olduğu 274 sayılı Kanun döneminde yaşanan güdümlü sendikacılık örnekleri ve parçalanmış, güçsüz, dayanışmadan yoksun bir sendikal örgütlenmenin olduğu ortadadır. Ülkemizin yakın tarihindeki söz konusu durum göz önüne alındığında, Türkiye'deki mevcut şartlara en uygun olan düzenlemenin işkolu esasına göre sendikalaşma olduğu görülecektir. Burada tartışılabilir olan işkolu esasına göre sendikalaşmanın doğru olup olmadığı değil, işleyişindeki kusurların tespit edilerek bunların ortadan kaldırılması ile ilgili neler yapılabileceğidir. Ancak böyle etkin bir sendikal örgütlenme sağlanabilecektir.

## **B. Üst Örgütlenmeler Açısından**

Üst örgütlenme modelleri, sendikaların bir araya gelerek oluşturdukları örgütlerdir. Üst örgütlenme düzeyleri birlik, federasyon ve konfederasyondur. *Birlik*, aynı bölgedeki sendikaların bir araya gelerek oluşturduğu üst örgüttür. Birlikler, belirli bir bölgede bulunan farklı mesleklerden ve değişik işkollarından işçilerin kurdukları sendikaların birleşmeleri ile oluşur. Aslında bu tür bir örgütlenme, coğrafi örgütlenme modelinin kapsamındadır. Ancak, ülkemizde farklı meslek ve işkollarındaki işçilerin birleşmeleri ile oluşan sendika örgütlerine, özel bir ad olarak “birlik” denilmiştir<sup>353</sup>.

---

<sup>352</sup> Bkz. yukarıda §1, I, A, 1.

<sup>353</sup> İŞIKLI, *İş Hukuku*, s. 200.

*Federasyon*, bölgesel veya ulusal düzeyde aynı meslekte veya aynı işkolunda kurulu bulunan sendikaların bir araya gelmesiyle kurulmaktadır<sup>354</sup>. Başka bir deyişle, değişik esaslara göre ve değişik biçimlerde kurulmuş sendikaların birleşmelerinden oluşur.

*Konfederasyon*, sendikalar arası üst örgütlenmenin tepe noktasını oluşturmaktadır. Federasyondan daha gevşek bir örgütlenmedir. Konfederasyon bünyesinde federasyonlar da yer alabilir<sup>355</sup>.

Coğrafi örgütlenme modeline göre sendikalar yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde işlevde bulunmak üzere örgütlenebilirler. *Yerel sendika*, tek bir yerleşim birimindeki işyeri veya işyerlerini kapsamakta, sadece o yerleşim biriminde örgütlenip faaliyet göstermektedir. *Bölgesel sendika*, bir il veya bölgedeki işyerlerini kapsamakta, sadece o ilde veya bölgede örgütlenmektedir. *Ulusal sendika* ise, bir işkolundaki tüm işyerlerinde ulusal düzeyde faaliyette bulunmak üzere örgütlenmeyi ifade etmektedir<sup>356</sup>.

### **1. Yerel ve Bölgesel Nitelikli Sendikaların Kurulmasının Yasaklanması**

Sendikalar Kanunu'nun 3. maddesine göre “işçi ve işveren sendikaları, “Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacı ile” kurulmaktadır. Anılan hükmün doğurduğu başka bir sonuç ise, bu konuda Kanun'da ayrıca bir düzenleme olmamakla birlikte, yerel ve bölgesel sendikaların kurulmasının engellenmiş olmasında kendisini göstermektedir<sup>357</sup>. Kanun'un sadece işyeri sendikalarının değil, yerel ve bölgesel amaçlı sendikaların da kurulmasını engellemesinin işçilerin istedikleri türde sendika kuramamaları sonucunu doğurduğu ve dolayısıyla sendika özgürlüğünü zedelediği ve bunun kişilerin seçtikleri örgütü kurma ve onlara üye

---

<sup>354</sup> TOKOL, s. 40.

<sup>355</sup> İŞIKLI, *İş Hukuku*, s. 201.

<sup>356</sup> TOKOL, s. 41.

<sup>357</sup> ÇELİK, s. 393.

olma ilkesini ihlal ettiğinden 87 sayılı Sözleşme'nin 2. maddesine aykırı olduğu belirtilmiştir<sup>358</sup>.

Buna karşın, Kanun'un ilk bakışta eleştirilere hak verecek şekilde tek sendika modeli öngörmüş gibi gözükmektedir. Ne var ki bu sınırlama faaliyette bulunma amacı ile ilgilidir. Kanun, bir sendikanın fiilen faaliyette bulunacağı alanla ilgili bir zorlama getirmiş değildir. Türkiye'de faaliyette bulunma amacı esas olmakla birlikte, bir sendikanın başlangıçta sadece belirli bir işyerinde veya yerde yahut bölgede bulunan işçiler tarafından kurulabileceği ve gelişemediği takdirde faaliyetinin fiilen o işyeri veya yer yahut bölge ile sınırlı kalabileceği ifade edilmiştir<sup>359</sup>. Yani Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacıyla kurulacak bir sendikanın, kuruluş aşamasında faaliyetinin Türkiye çapında olması yahut kuruluşu ile birlikte ülkenin her yerinde faaliyette bulunması şart değildir. Amacı Türkiye çapında faaliyette bulunmak olan bir işçi sendikasının, önce o işkolunda belirli bölge veya mahaldeki işyerlerinde çalışan işçileri örgütleyebileceği, hatta sendikanın kurulacağı işkoluna giren tek bir işyerindeki işçilerin dahi bir işkolu sendikası kurabileceği belirtilmiştir. Ancak, bir işkolu sendikasının, tüzüğünde faaliyet alanını bir mahal veya bölge ya da bölgelerle sınırlı tutamayacağı, böyle bir sınırlama anlamına gelecek şekilde işlemlerde bulunamayacağı belirtilmiştir<sup>360</sup>.

2821 sayılı Kanun'un engellemiş olduğu husus, fiilen nerede ve kimler tarafından kurulursa kurulsun, sendikanın faaliyetini belirli bir düzeyde sınırlı tutması ve üyelik niteliğine sahip kişilerin üyeliğe girişlerine karşı konulmasıdır. Bununla sarı sendikacılık olanağının da azaltıldığı, sendikalara bütün ülkeyi kapsayabilecek genişlikte faaliyette bulunma ve azami ölçüde güçlenme ortamının sağlandığı belirtilmiştir. Bu olanaktan yararlanma derecesinin sendikanın ve üyelerinin çabasına bağlı olacağı kuşkusuzdur. Nitekim uygulamada faaliyet alanı ve güçlülük açısından farklı sendikalar ortaya çıkmaktadır. Eğer Kanun, 1317 sayılı Kanun'la getirilip Anayasa Mahkemesince iptal edilen 274 sayılı Kanun'daki düzenlemede olduğu gibi, bir işçi sendikasının Türkiye çapında faaliyet

---

<sup>358</sup> KUTAL, **Sendikalar Yasası**, s.27.

<sup>359</sup> ÇELİK, s. 393.

<sup>360</sup> EYRENCİ, **Güncel Sorunlar**, s. 127 – 128.

gösterebilmesi için belli temsil koşulunu aramış olsaydı, o takdirde bu konuda yapılacak eleştirilerin sendika özgürlüğü açısından haklılık kazanabileceği ifade edilmiştir<sup>361</sup>. Böyle bir durum söz konusu değildir. Bahsedilen nedenlerle, 2821 sayılı Kanunun 3. maddesinin 87 sayılı Sözleşme'nin 2. maddesine aykırı olmadığını söyleyebiliriz.

## 2. Federasyon Kurma Yasağı

87 sayılı Sözleşme'nin 5. maddesine göre, " Çalışanların ve işverenlerin örgütleri, federasyon ve konfederasyon kurma ve bunlara üye olma ve her örgüt, federasyon veya konfederasyon, uluslararası çalışanlar ve işverenler örgütlerine katılma haklarına sahiptirler". Yine Sözleşmenin 6. maddesine göre de, "2, 3 ve 4'üncü maddeler hükümleri çalışanların ve işverenlerin örgütlerinin federasyon ve konfederasyonları hakkında uygulanır". Sözleşmenin 2. maddesine göre ise, "çalışanlar ve işverenler... istedikleri kuruluşları kurmak... hakkına sahiptirler". Görüldüğü gibi 87 sayılı Sözleşme, çalışanların istedikleri kuruluşları kurabileceklerini belirtmekte ve 5, 6 ve 7. maddelerinde de açıkça federasyonlardan bahsetmektedir.

1982 Anayasası'nda federasyonlarla ilgili herhangi bir kısıtlama bulunmazken, Sendikalar Kanunu federasyonların kuruluşunu yasaklamış bulunmaktadır. Anayasa'nın 51. maddesine göre, "Çalışanlar ve işverenler... sendikalar ve üst kuruluşlar kurma"(m.51/I) hakkına sahiptirler. Görüldüğü gibi Anayasamız en az bir üst kuruluşa yer vermek koşulu ile üst kuruluş türlerini ortaya koyma konusunda serbestlik tanımıştır. Ancak 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 1. maddesi Kanun'un amacının sendikalar ile konfederasyonların kuruluşu, teşkilatı, faaliyeti ve denetlenmesi esaslarını düzenlemek" olduğunu belirtmekte ve diğer maddelerinde de yalnızca "konfederasyonlara" yer vermektedir. Sendikalar Kanunu'nda federasyonlara yer verilmemesinin, 87 sayılı Sözleşme'nin yukarıda belirtilen 2. ve 5. maddelerinin ihlali olduğu ileri sürülmüştür<sup>362</sup>. ILO Uzmanlar Komitesi ve SÖK de sendikal örgütlerin federasyonlar biçiminde birleşme olanağına

<sup>361</sup> ÇELİK, s. 393 – 394; EYRENCİ, **Güncel Sorunlar**, s. 128; AKTAY, s. 101.

<sup>362</sup> EYRENCİ/BAKIRCI, s. 30; aynı görüş: GÜLMEZ, **Sendikal Haklar**, s. 210, 448; IŞIKLI, **İşçi Hakları**, s. 178; AKTAY, s. 101; TUNCA Y, **İş Hukuku**, s. 32.

sahip olmaları gerektiğini dile getirmektedir. Nitekim SÖK'ün çeşitli zamanlarda almış olduğu kararlardan “federasyon kurma yasağı”nın ILO normlarına uygun olmadığını anlamak mümkündür. Söz konusu kararlar şöyledir: “bir federasyon ya da konfederasyon kurulmasına ihtiyaç olup olmadığı, buna ilişkin hakkın tanınmasından sonra, salt işçiler ve işçi örgütlerince kararlaştırılacak bir konudur” ve “87 sayılı Sözleşme'nin 2. maddesi işçilerin diledikleri kuruluşları kurma ve seçtikleri kuruluşlara üye olma hakkını düzenler. Bu hak işçi örgütlerinin, kendi seçtikleri federasyonlara ve konfederasyonlara katılma ya da bunları kurma hakkını da içerir”<sup>363</sup>.

Doktrinde 2821 sayılı Kanun'daki federasyon kurma yasağının yerinde bir düzenleme olduğu ve 87 sayılı Sözleşme hükümlerine aykırı olmadığı da öne sürülmüştür<sup>364</sup>. Buna göre federasyonların kaldırılması 2821 sayılı Kanun'un benimsemiş olduğu işkolu sendikacılığı ilkesinin zorunlu bir sonucudur. Çünkü işçilerin ve işverenlerin ilk kademede ancak işkolu düzeyinde örgütlenebilecekleri öngörüldüğüne göre aynı düzeyde işyeri sendikalarından oluşan bir üst kuruluşa imkân vermenin mantığı kalmamıştır<sup>365</sup>. Bu nedenle 2821 sayılı Kanun hükmü yerindedir. Ayrıca 87 sayılı Sözleşme'nin 5. maddesinde “federasyon” ve “konfederasyon” deyimlerine yer verilirken, çeşitli ülkelerde genellikle bu adlarda ortaya çıkan sendika üst kuruluşlarının serbestçe kurulabileceğinin ifade etmek istendiği, Sözleşmeyi onaylayan ülkelerin mutlaka bu adlar altında ve iki kademeli üst kuruluş türlerini kurmaya yönelik bir düzenlemeye zorlanmadığı, kaldı ki, ülkemiz koşullarına göre yapılan yasal düzenleme ile getirilen Türkiye çapında faaliyette bulunmayı amaçlayan bir işkolu sendikasının, federasyonun alternatifi olarak onun yerini tuttuğu belirtilmiştir<sup>366</sup>.

Doktrindeki görüşlere karşın, ilk olarak 87 sayılı Sözleşme'de, yukarıda bahsedildiği gibi, açıkça federasyonlardan bahsedilmiştir. Bu nedenle Sendikalar Kanunu'nda federasyonlara yer verilmemesinin sözleşmenin ihlali olduğu ortadadır.

---

<sup>363</sup> Önder AKER, **Sendika Özgürlüğü**, Yol – İş Federasyonu Yayını, Ankara 1981, s. 45, Nakleden AKTAY, s. 102.

<sup>364</sup> KUTAL, **Sendikalar**, s. 94; ÇELİK, s. 394.

<sup>365</sup> KUTAL, **Sendikalar**, s. 94.

<sup>366</sup> ÇELİK, s. 395.

Ayrıca Sözleşmeyi onaylayan ülkelerin mutlaka bu adlar altında iki kademeli üst kuruluş türlerini kurmaya yönelik bir düzenlemeye zorlanmadığı belirtilmiştir. Ancak sadece konfederasyonlardan bahsetmek işçi ve işveren örgütlerini tek tip bir üst kuruluşa zorlamak anlamına gelmektedir ki bu da her şeyden önce Sözleşme'nin genel amacıyla çelişmektedir. Kaldı ki burada karar verici olan işçi ve işveren örgütleridir. Örgütlenme biçimlerinin iyi ve kötü yönleri tartışma konusu olabilir. Ancak olumsuz yönleri ne olursa olsun yasal bir kısıtlama ile tek tip üst kuruluşa izin verilip diğerlerinin yasaklanması 87 sayılı Sözleşme'nin ihlali anlamına gelmektedir. Öte yandan, federasyon türü örgütlenmenin bir takım yararlarından da söz etmek mümkündür. Federasyon türü örgütlenmede, bağlı örgütlerin her birinin tüzel kişiliğinin ve belli konularda bağımsız karar yetkilerinin bulunmasının, iktidarın genel merkezde yoğunlaşmasından doğan sakıncaların dengelenmesine ve sendika içi demokrasi açısından uygun ortamın oluşmasına hizmet edebileceği ifade edilmiştir. Bunun yanı sıra, federasyon türü örgütlenmede bağlı örgütler, işkolu sendikalarının şubelerine göre daha aktif ve yetkili konumda bulduklarından sorumluluk duygusuna sahip ve deneyimli yeni sendikacı kuşakların doğması bakımından daha elverişli koşullar sunabileceği vurgulanmıştır<sup>367</sup>.

Tüm bu açıklamalar çerçevesinde, federasyon yasağının 87 sayılı Sözleşme'ye aykırı olduğu söylenebilir. Bununla birlikte işkoluna göre sendikalaşma ilkesinin zorunlu bir sonucu olarak, federasyon tipi örgütlenmenin önemini yitirdiği de bir gerçektir. Ancak her ne kadar önemini yitirse de kanunla bir sınırlamaya gitmek 87 sayılı Sözleşme'nin ihlal edilmesi anlamına gelmektedir.

## **II. KURUCULUK KOŞULLARINA İLİŞKİN HÜKÜM VE KISITLAMALAR**

2821 sayılı Sendikalar Kanunu'na göre, sendika kurucusu olabilmek için; “Türk vatandaşı, medeni hakları kullanmaya ehil ve sendikaların kurulacağı işkolunda fiilen çalışır olmak; kamu hizmetlerinden mahrum edilmemiş bulunmak; Türkçe okur – yazar olmak; zimmet, ihtilas, irtikâp, rüşvet, dolandırıcılık, hırsızlık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlar ile istimal ve

---

<sup>367</sup> IŞIKLI, *İş Hukuku*, s. 205.

istihlak kaçakçılığı dışında kalan kaçakçılık suçlarından biriyle veya herhangi bir suçtan dolayı ağır hapis veya taksirli suçlar hariç toplam bir yıl veya daha fazla hapis cezasına hüküm giymemiş bulunmak; Türk Ceza Kanununun ikinci kitabının birinci babında yazılı suçlardan veya bu suçların işlenmesini aleni olarak tahrik etme suçlarından veya Türk Ceza Kanununun 312. maddesinin ikinci fıkrasında yazılı halkı; sınıf, ırk, din, mezhep veya bölge farklılığı gözeterek kin veya düşmanlığa açıkça tahrik etme suçlarından veya Türk Ceza Kanununun 536. maddesinin birinci, ikinci ve üçüncü fıkralarında yazılı eylemlerle aynı Kanunun 537. maddesinin birinci, ikinci, üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkralarında yazılı eylemleri siyasi ve ideolojik amaçlarla işlemekten mahkûm olmamak şarttır”(m.5/I). Bu maddedeki sendika kurucusu olabilmek için *Türk vatandaşı olma ve Türkçe okur – yazar olma ile hüküm giymemiş ve kamu hizmetlerinde mahrum edilmemiş olma* koşullarının, 87 sayılı Sözleşme’nin 2. maddesindeki “hiçbir biçimde ayırım gözetmeme” ilkesi açısından sorun yarattığı ifade edilmektedir<sup>368</sup>.

#### **A. Türk Vatandaşı ve Türkçe Okur – Yazar Olma Koşulları**

ILO Uzmanlar Komitesi, hiçbir biçimde ayırım gözetilmeksizin sendika kurma ve üye olma hakkının, bir devlette yasal olarak ikamet eden herkesin, vatandaşlığa dayalı bir ayrımcılığa bağlı tutulmaksızın 87 sayılı Sözleşme ile sağlanan sendikal haklardan yararlanmayı da içerdiğini belirtmektedir. Komiteye göre, aksi görüşün kabul edilmesi göçmen işçileri, özellikle yoğun oldukları sektörlerde çıkarlarını savunmaktan alıkoyabilir<sup>369</sup>.

Türk vatandaşı olma ve Türkçe okur – yazar olma koşulları pozitif sendika özgürlüğünü sınırlayan ve vatandaşlıktan kaynaklanan negatif bir ayrımcılıktır. Söz konusu ayrımcılık öncelikle Anayasanın 51. maddesi karşısında değerlendirilmelidir. Anılan maddeye göre, “çalışanlar önceden izin almaksızın sendika kurma hakkına sahiptir”. Anılan hüküm, sendika kurma hakkına sahip kişileri tanımlarken kişinin

---

<sup>368</sup> GÜLMEZ, *Sendikal Haklar*, s. 448; EYRENCİ/BAKIRCI, s. 19; TUNCA, *Mevzuat Uyumu*, s. 50.

<sup>369</sup> EYRENCİ/BAKIRCI, s. 20.

“çalışan” olması dışında hiçbir koşul öngörmemiştir. Dolayısıyla anayasa gereği sendika kurmak için vatandaşlık koşuluna gerek olmadığı ifade edilmiştir<sup>370</sup>.

Sendikalar Kanunu’ndaki sendika kurucusu olabilmek için aranan Türk vatandaşı olma koşulu, 25.9.1981 gün ve 2527 sayılı Kanun ve bu kanuna dayanılarak çıkarılmış olan yönetmelikle yumuşatılmıştır. Kanun’un 5. maddesi uyarınca, Türk vatandaşı olmamakla beraber, Türkiye’de ikamet eden Türk soylu yabancılar sendika kurucusu olabilirler. Ancak ideal olanın, son yıllarda yaşanan küreselleşme olgusu ve Türkiye’nin AB’ye Üyelik Müzakere süreci karşısında bu kısıtlamanın yasadan tamamen çıkarılması olduğu belirtilmektedir<sup>371</sup>. Ayrıca dünyadaki ekonomik ilişkiler artık sınır tanımamakta ve buna bağlı olarak da işgücü göçü nedeniyle işçiler kendi ülkelerinin dışında da yoğun olarak çalışmaktadır. Yabancı yatırımların son derece önem kazandığı günümüzde, yabancı işgücü istihdam eden bir Türkiye’nin sendika kurucusu olabilmek için Türk vatandaşı olma koşulunda ısrarcı olması anlamsızdır.

2003 yılında hazırlanan ve 2821 sayılı Sendikalar Kanunu’nun bazı maddelerinde değişiklik öngören yasa ön tasarısı, Sendikalar Kanunu’nun kurucularda aranan nitelikleri düzenleyen 5. maddesindeki “Türk vatandaşı olmak” ve “Türkçe okur – yazar olmak” koşullarının çıkarılmasını öngörmektedir. Böylece hem 87 sayılı Sözleşme’ye hem de Avrupa Sosyal Şartı ve AB’nin temel ilkeleri arasında yer alan “emeğin serbest dolaşımı ilkesine” uyum sağlanacaktır. Öngörülen düzenlemenin yerinde bir düzenleme olduğu ifade edilmiştir<sup>372</sup>.

## **B. Kamu Hizmetlerinden Mahrum Edilmemiş Olma Koşulu**

ILO Uzmanlar Komitesi ve SÖK, şiddeti savunanlar dışında belirli siyasal görüşü açıkça söylediği veya siyasal faaliyetlere katılan kişileri sendika üyesi olma

---

<sup>370</sup> UÇUM/OKCAN, s. 84.

<sup>371</sup> EYRENCİ/BAKIRCI, s. 19; aynı görüş: AKTAY, s. 118; TUNCAY, *Mevzuat Uyumu*, s. 50.

<sup>372</sup> Toker DERELİ, “Uluslararası Çalışma Normları, Sendika Özgürlükleri ve Türkiye: ILO Eleştirileri Açısından Yeni Yasa Ön Tasarısı’nın Değerlendirilmesi”, *AB – Türkiye&Endüstri İlişkileri*, Beta Yayınları, İstanbul 2004, s. 182; EYRENCİ, *Tasarı Taslağı*, s. 202; UÇUM/OKCAN, s. 85; Fevzi ŞAHLANAN, “2821 Sayılı Sendikalar Kanunu İle 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev Ve Lokavt Kanunu’nda Değişiklik Öngören Kanun Ön Tasarılarının Değerlendirilmesi”, *Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi*, Cilt 1, Sayı 4, Legal Yayınları, İstanbul 2004, s. 1266;



veya sendika üyesi kalma hakkından yoksun bırakan yasal önlemlerin, 87 sayılı Sözleşme'nin ayırım yasağı getiren 2. maddesine aykırı olacağını belirtmektedir. Aynı şekilde siyasal bir suçtan mahkûm edilmiş olmak da kişinin sendika üyeliğini sona erdirmek için geçerli bir neden olarak kabul edilemez. Bu nedenle Sendikalar Kanunu'nun 5. maddesindeki, özellikle, TCK'nun 536. ve 537. maddelerinde düzenlenmiş olan matbaacılık sanatının icrasına ve matbu evrak neşir ve tevziine ve ilan talikine ilişkin kabahatleri siyasi ve ideolojik amaçlarla işlemekten mahkum olanların, kurucu olamayacaklarına dair düzenlemenin, 87 sayılı Sözleşme'nin 2. maddesine aykırı olduğu belirtilmiştir<sup>373</sup>. Sözleşme'nin 2. maddesi, "Çalışanlar ve işverenler herhangi bir ayırım yapılmaksızın önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurmak ve yalnız bu kuruluşların tüzüklerine uymak koşulu ile bunlara üye olmak" hakkında söz etmektedir. Buna ilaveten, Sözleşme'nin 3. maddesi, "Çalışanların ve işverenlerin örgütleri tüzük ve iç yönetmeliklerini düzenlemek, temsilcilerini serbestçe seçmek, yönetim ve etkinliklerini düzenlemek ve iş programlarını belirlemek"(m.3/I) hakkının olduğunu belirtmektedir. Bahsedilen ifadeler çerçevesinde, sendikalara girme, sendikalar kurma bakımından çalışma hayatı faaliyetlerinden ötürü alınmış olan mahkûmiyetler dolayısıyla kişilerin sendika kuruculuk haklarının sınırlanmasını 87 sayılı Sözleşme'ye aykırı olduğu söylenebilir.

Sendika kurucusu olabilmek için ilke olarak, bazı şartların varlığı aranabilir. Fakat bu şartların ağırlığı sendika özgürlüğünün bir parçası olan sendika kurma hakkını bazı kişiler için hiç kullanılamaz hale getiriyorsa, bunun sendika özgürlüğüne getirilen önemli bir sınırlama olduğunu kabul etmek gerekir. Kişiler kanuna aykırı davranışlarda bulunabilirler. Karşılık olarak cezai, hukuki bazı tedbirler getirilebilir. Ancak söz konusu kişilere, devamlı bir şekilde hak yoksunluğu doğuracak ve onların bazı temel haklarını sürekli kullanmalarını engelleyecek hukuki düzenlemelerin getirilmesinin doğru olmadığı ifade edilmiştir<sup>374</sup>.

2003 yılında hazırlanan yasa ön tasarısında, TCK'nin 536. ve 537. maddelerine göre mahkûm olmayı sendikal kuruculuğuna engel sayan hüküm

<sup>373</sup> EYRENCİ/BAKIRCI, s. 20; aynı görüş: AKTAY, s. 117.

<sup>374</sup> AKTAY, s. 116.

muhafaza edilmiştir. Oysa bu kısıtlayıcı hüküm Dernekler Kanunu ve Siyasi Partiler Kanunu'ndan çıkartılmıştır. Paralelliğin sağlanması için aynı değişikliğin Sendikalar Kanunu'nda da yapılmasının yerinde olacağı belirtilmiştir<sup>375</sup>.

## **§2. SENDİKALARA ÜYELİK İLE İLGİLİ HÜKÜM VE KISITLAMALAR**

### **I. AYNI ANDA BİRDEN FAZLA SENDİKAYA ÜYE OLMA YASAĞI**

1982 Anayasası'na göre, “Aynı zamanda ve aynı işkolunda birden fazla sendikaya üye olunamaz”(m.51/V). Anılan hüküm ile sendika üyesi olma hakkına bir kısıtlama getirilmiştir. Anayasa'ya koşturularak Sendikalar Kanunu'nda da aynı yasak tekrarlanmıştır. Buna göre, “İşçi veya işverenler aynı zamanda ve aynı işkolunda birden çok sendikaya üye olamazlar”(SK. m.22/I).

Bu hükümlerin 87 sayılı Sözleşme'nin 2. maddesi ile düzenlenen herkesin dilediği sendikaya girme hakkı ile çeliştiği belirtilmiştir<sup>376</sup>. Gerçekten, tek sendikaya üyelik koşulu ne şekilde düzenlenirse düzenlensin sendika özgürlüğü ile bağdaşmamaktadır.

Yine Sendikalar Kanunu'nda, “Birden çok sendikaya üye olunması halinde, sonraki üyelikler geçersizdir”(m.22/I) hükmü bulunmaktadır. Hükmün maddeye konulma sebebine yukarıda<sup>377</sup> değinildiğinden burada tekrar edilmeyecektir. Ancak belirtilmesi gereken nokta; bu hüküm, Sendikalar Kanunu'nun 25. maddesinde bulunan sendika üyeliğinden ayrılmanın noter aracılığı ile olması hükmü ile birlikte düşünüldüğünde; her ikisinin de belli bir sendikaya üye olanların mevcut sendika üyeliğinden ayrılarak yeni bir sendikaya üye olmalarını güçleştirdiği, böylece ilk üye olunan sendikada üye kalmayı zorlayıcı etki yaptığı ve sendikalar arası üye akışını

<sup>375</sup> DERELİ, s. 182; EYRENCİ, **Tasarı Taslağı**, s. 203; UÇUM/OKCAN, s. 85; ŞAHLANAN, **Ön Tasarı**, s. 1266.

<sup>376</sup> EYRENCİ/BAKIRCI, s. 20; aynı görüş: GÜLMEZ, **Sendikal Haklar**, s. 446; IŞIKLI, **İş Hukuku**, s. 187.

<sup>377</sup> Bkz. yukarıda §2, II, A, 1, d.

güçleştirdiği vurgulanmıştır<sup>378</sup>. Söz konusu durum ise hem negatif sendika özgürlüğüne hem de 87 sayılı Sözleşme'nin 2. maddesine aykırılık oluşturmaktadır. 2003 yılında hazırlanan yasa ön tasarısında, birden çok sendikaya üyelik konusundaki yasak korunmuştur<sup>379</sup>.

## II. NOTER ŞARTI

Sendikalar Kanunu'nun 25. maddesine göre, “Çekilme bildirimini noter huzurunda... olur. Çekilme bildiriminin birer örneği noterlikçe en geç üç işgünü içinde ilgili işverene, sendikaya, işyerinin bağlı bulunduğu Bölge Müdürlüğüne ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına gönderilir. Çekilme notere başvurma tarihinden itibaren bir ay sonra geçerlidir”(m.25/I). Görüldüğü gibi sendika üyeliğinden ayrılmak noter şartına bağlanmıştır. Söz konusu şart, 1980 öncesi dönemde ortaya çıkan toplu sözleşme yetkisinin saptanmasında yaşanan güçlükleri aşmak amacıyla getirilmiştir. Bu düzenleme sendika özgürlüğünü kısıtladığı, sendikada üye kalmayı zorlayıcı etki yaptığı ve üye akışını güçleştirdiği gerekçeleriyle eleştirilmektedir<sup>380</sup>. Noter şartı 87 sayılı Sözleşme'nin 2. maddesindeki herkesin dilediği sendikaya üye olma hakkına sınırlama getirmektedir. Yine mevzuatımızda sendikalara üyeliğin, serbestlik ilkesine bağlı olduğu düşünülürse noter şartının kaldırılması gerektiği söylenebilir.

2003 yılında hazırlanan yasa ön tasarısında üyelikten ayrılmayı noter onayına bağlayan hükümler korunmuştur. Sadece, bu işlemlerin işçiler açısından ağır bir yük oluşturmaması için noter ücretinde yüzde yetmişbeş indirimli tarifenin uygulanması öngörülmüştür<sup>381</sup>. Ayrıca üyelikten çekilmenin bir ay sonra hüküm doğuracağına ilişkin kural da tasarıda muhafaza edilmiştir. Noter şartının ve üyelikten çekilmenin

---

<sup>378</sup> IŞIKLI, **İş Hukuku**, s. 192; aynı görüş: GÜLMEZ, **Sendikal Haklar**, s. 451; Hüseyin EKMEKÇİOĞLU, “Sendikal Örgütlenmenin Önündeki Hukuksal Engeller”, **Türkiye’de Sendikal Örgütlenmenin Önündeki Engeller Semineri**, TÜRK – İŞ Yayını, İstanbul 2005, s. 138.

<sup>379</sup> DERELİ, s. 183.

<sup>380</sup> IŞIKLI, **İş Hukuku**, s. 187; EKMEKÇİOĞLU, s. 138; DERELİ, s. 172.

<sup>381</sup> DERELİ, s.183.

bir ay sonra hüküm doğuracağı kuralının kaldırılmaması, tasarının en önemli eksiklerinden biri olarak değerlendirilmiştir<sup>382</sup>.

### III. İŞVEREN VEKİLLERİNİN SENDİKA ÜYELİĞİ

2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 2. maddesinde işveren vekili tanımlanmıştır. Buna göre işveren vekili, “İşveren sayılan gerçek ve tüzelkişiler ve tüzelkişiliği olmayan kamu kuruluşları adına işletmenin bütününe sevk ve idareye yetkili olanlara denilir”(m.2/VI). Aynı maddenin VII. fıkrasına göre ise, “İşveren vekilleri bu Kanun bakımından işveren sayılırlar”. Kanun'un 20. maddesine göre de, “Bu Kanun anlamında işveren sayılanlar işveren sendikalarına üye olabilirler”. Görüldüğü gibi işveren vekillerinin Sendikalar Kanunu bakımından işveren sayılması hükmünün sonucu olarak, işveren vekilleri de işverenler gibi işveren sendikalarına üye olma hakkına sahiptirler.

İşveren vekillerine ilişkin anılan düzenlemelerin 87 sayılı Sözleşme'nin 2. maddesi açısından sorun yaratabileceği belirtilmiştir<sup>383</sup>. Çünkü ILO Uzmanlar Komitesi, özel sektördeki yönetici veya karar verme fonksiyonuna sahip personelin, diğer çalışanları temsil eden sendikalara üye olmasını engelleyici düzenlemeleri iki koşulun gerçekleşmesi halinde Sözleşme'ye aykırı bulmamaktadır. Birincisi, bu gruptaki çalışanlar kendi örgütlerini kurma hakkına sahip olmalıdırlar. İkincisi ise, bu örgütlere üyelik sadece bu gruptaki çalışanlarla sınırlı olmalıdır. Yine SÖK de aynı görüştedir. SÖK'e göre “amir” sözcüğü, işverenin gerçekten çıkarlarını temsil eden kişileri kapsmalıdır<sup>384</sup>.

---

<sup>382</sup> UÇUM/OKCAN, s. 90.

<sup>383</sup> EYRENCİ/BAKIRCI, s. 21.

<sup>384</sup> ILO (Digest), s. 50 – 51, Nakleden EYRENCİ/BAKIRCI, s. 21.

### **§3. SENDİKA YÖNETİCİLİĞİNE İLİŞKİN HÜKÜM VE KISITLAMALAR**

#### **I. SENDİKA VEYA KONFEDERASYONLARIN ZORUNLU ORGANLARINA SEÇİLEBİLMEK İÇİN EN AZ ON YIL ÇALIŞMIŞ OLMA KOŞULU**

Sendikalar Kanunu'nun 14. maddesine göre, "İşçi sendikası ve konfederasyonların genel kurul dışındaki zorunlu organlarına seçilebilmek için 5 inci maddede aranan şartlara ilaveten en az on yıl bilfiil çalışmış olmak, şube zorunlu organlarına seçilebilmek için ise 5 inci maddede aranan şartları haiz olmak gerekir... On yıl bilfiil çalışmış olmanın hesabında yurt dışında işçi olarak çalışılan sürenin en çok beş yılı nazara alınır" (m.14/XIV). Görüldüğü gibi işçi sendikası ve konfederasyonunun genel kurul dışındaki zorunlu organlarında (yönetim kurulu, denetleme kurulu ve disiplin kurulu) görev alabilmek için "en az on yıl bilfiil çalışmış olmak" gereklidir. Kanunda yer alan bu hüküm aslında, Anayasa'dan 3.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Kanunla çıkarılan "işçi sendika ve üst kuruluşlarına yönetici olabilmek için, en az bilfiil işçi olarak çalışmış olma şartı aranır" hükmünün tekrarı niteliğindedir. Söz konusu hüküm Anayasadan çıkarıldığına göre, Sendikalar Kanunu'nda da aynı yönde değişiklik yapılmasının, en az on yıl bilfiil çalışmış olmak koşulunun Kanun'dan çıkartılmasının uygun olacağı söylenebilir.

Mevzuatımızdaki düzenleme böyle iken, 87 sayılı Sözleşme'nin 3. maddesi "Çalışanların ve işverenlerin örgütleri tüzük ve iç yönetmeliklerini düzenlemek, temsilcilerini serbestçe seçmek, yönetim ve etkinliklerini düzenlemek ve iş programlarını belirlemek hakkına sahiptirler"; "Kamu makamları bu hakkı sınırlayacak veya bu hakkın yasaya uygun şekilde kullanılmasına engel olacak nitelikte her türlü müdahaleden sakınmalıdırlar" şeklindedir. Böylece en az on yıl bilfiil çalışmış olmak koşulu hem 87 sayılı Sözleşme'de belirtilen sendikaların yöneticilerini serbestçe seçme hakkına hem de bireysel sendika özgürlüğüne kısıtlama getirmektedir.

SÖK, işçi sendika ve üst kuruluşlarında yönetici olabilmek için, en az on yıl bilfiil işçi olarak çalışma koşulunu arayan Sendikalar Kanunu'ndaki düzenlemeyi, 87 sayılı Sözleşme'nin 3. maddesine aykırı bulmuştur<sup>385</sup>. Doktrindeki baskın görüş de söz konusu düzenlemenin, 87 sayılı Sözleşme'nin 3. maddesindeki “İşçi kuruluşlarının... temsilcilerini... serbestçe seçme hakkına” açıkça aykırı olduğu yönündedir<sup>386</sup>. Kaldı ki, bu sınırlama, sendika içinde faaliyette bulunma ve görev alma hakkını da içeren işçinin bireysel sendika özgürlüğünü zedeler niteliktedir.

Yine, ILO Uzmanlar Komitesi sendikaların özerkliğinin garanti edilmesinin, üyelerin temsilcilerini tam bir özgürlük içinde seçme hakkına sahip olmalarına bağlı olduğunu belirtmektedir. Bu nedenle, Komite'ye göre, kamu makamları ister sendika seçimlerinin yapılması ister yöneticilerde aranan seçilebilirlik koşulları veya yeniden seçilmeleri ve temsilcilerin görevden uzaklaştırılmaları olsun, bu hakkın kullanımını kısıtlayıcı her türlü müdahaleden kaçınmalıdırlar<sup>387</sup>.

2003 yılında hazırlanan yasa ön tasarısında, Sendikalar Kanunu'nun 14. maddesindeki en az on yıl bilfiil işçi olarak çalışma koşulunun kaldırılmasını öngörmüştür. Söz konusu koşulun Anayasanın 51. maddesinden çıkarıldıktan sonra, 2821 sayılı Kanun'daki düzenlemenin Anayasal temelden yoksun kaldığı ifade edilmiştir<sup>388</sup>. Böylece hem 87 sayılı Sözleşme'ye uyum sağlanmış olacak hem de Sendikalar Kanunu, Anayasamız ile uyumlu hale gelecektir.

## II. TÜRK VATANDAŞI VE TÜRKÇE OKUR – YAZAR OLMA KOŞULLARI

2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 14. maddesine göre, “İşçi sendikası ve konfederasyonların genel kurul dışındaki zorunlu organlarına seçilebilmek için 5 inci maddede aranan şartlara... haiz olmak gerekir” (m.14/XIV). Görüldüğü üzere

<sup>385</sup> GÜLMEZ, *Sendikal Haklar*, s. 435; EYRENCİ, *Güncel Sorunlar*, s. 147; AKTAY, s. 102; EYRENCİ/BAKIRCI, s. 24;

<sup>386</sup> GÜLMEZ, *Sendikal Haklar*, s. 448; aynı görüş: EYRENCİ, *Güncel Sorunlar*, s. 147; OĞUZMAN, s. 8; İŞIKLI, *İş Hukuku*, s. 177; AKTAY, s. 102; TUNCAY, *Mevzuat Uyumu*, s. 50; ŞAHLANAN, *Ön Tasarı*, s. 1270; Ercan AKYİĞİT, “Sendika Ve Zorunlu Organ Üyeliği İçin Aranana On Yıl Bilfiil Çalışma Koşulu Üzerine”, *Tühis İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, Cilt 17, Sayı 6, Ankara 2002, s. 42.

<sup>387</sup> ILO (General Survey 1994), s. 51, Nakleden EYRENCİ/BAKIRCI, s. 25.

<sup>388</sup> DERELİ, s. 182; KUTAL, *Taslak Hakkında*, s. 15.

Kanun'un 5. maddesine atf yapılmakta, Kanun'un 5. maddesinde ise "Türk vatandaşı ve Türkçe okur – yazar olma" koşulları bulunmaktadır. Bu durumda, sendika kuruculuğunda da olduğu gibi, sendika ve üst kuruluş yöneticisi olabilmek için de Türk vatandaşı ve Türkçe okur – yazar olma koşulları aranmaktadır.

2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 5. maddesindeki düzenlemenin, 87 sayılı Sözleşme'nin 3. maddesindeki "İşçi kuruluşlarının... temsilcilerini... serbestçe seçme hakkına sahiptirler"; "Kamu makamları bu hakkı sınırlayacak veya bu hakkın yasaya uygun şekilde kullanılmasına engel olacak nitelikte her türlü müdahaleden sakınmalıdırlar" hükümlerine aykırılık teşkil ettiği belirtilmiştir<sup>389</sup>. ILO Uzmanlar Komitesi ve SÖK, en azından, makul bir süre ev sahibi ülkede ikamet eden yabancılara temsilci seçilebilme hakkının verilmesini savunmaktadır. Nitekim, 1975 tarihli 151 sayılı Çalışan Göçmenler Hakkında ILO Tavsiyesi 2. paragraf, çalışan göçmenlere ilişkin eşitlik politikasının, sendika yöneticiliğine seçilme hakkını da içermesi gerektiğini düzenlemektedir<sup>390</sup>. 2003 yılında hazırlanan yasa ön tasarısında Türk vatandaşı ve Türkçe okur – yazar olma koşullarının kaldırılması öngörülmektedir. Böylece ILO denetim organlarının eleştirilerine uygun düzenleme yapılmış ve 87 sayılı Sözleşme ile olan uyumsuzluk giderilmiş olacaktır.

### **III. KAMU HİZMETLERİNDEN MAHRUM EDİLMEMİŞ OLMA KOŞULU**

Sendikalar Kanunu'nun 14. maddesi uyarınca, yukarıda da belirtildiği gibi, yönetici olabilecek kişilerin, Kanunun 5. maddesindeki şartlara haiz olması gerekmektedir. Kanun'un 5. maddesinde kamu hizmetlerinden mahrum edilmemiş olmak ve söz konusu maddede sayılan suçlardan hüküm giymemiş olmak koşulları aranmaktadır.

Buna karşılık ILO Uzmanlar Komitesi ve SÖK, bazı ulusal düzenlemelerde rastlanılan herhangi bir suçtan ya da belli suçlardan veya kamu özgürlüklerinden yoksun kalmakla sonuçlanan suçlardan birinden hüküm giymiş kişilerin, temsilci olamayacaklarına ilişkin düzenlemeleri, 87 sayılı Sözleşme'nin 3. maddesine aykırı

<sup>389</sup> ŞAHLANAN, *Ön Tasarı*, s. 1270, EYRENCİ, *Tasarı Taslağı*, s. 202 – 203.

<sup>390</sup> EYRENCİ/BAKIRCI, s. 25.

bulmaktadır. Uzmanlar Komitesi ve SÖK'e göre, nitelik olarak ilgilinin dürüstlüğünü tartışma konusu etmeyecek ve sendikacılık işlevlerinin yerine getirilmesi için gerçek bir tehlike oluşturmayacak bir etkinlik için hüküm giymenin, seçim dışı bırakılmak için bir neden oluşturmaması gerekir. Bu nedenle, sendikacılık görevlerinin yerine getirilmesi için gerekli olan dürüstlikle gerçek anlamda ilgisi olmayan eylemlere ilişkin uzun bir liste veya geniş bir tanım getiren her yasal metin Sözleşme'ye aykırılık oluşturur<sup>391</sup>.

SÖK, eski bir kararında da, siyasal suçlar dışında, hangi yargılama yetkisi ile olursa olsun, bir ay ya da daha uzun süreli hapis cezasına çarptırılmayı, sendika yöneticiliği ile bağdaşmaz gören ya da bu işlevleri sona erdirici bir neden olarak düzenleyen bir yasa kuralını, sözleşmeye aykırı bulmuştur. Çünkü bu yönde genel düzenleme, örneğin bir basın suçu gibi sendika hakkının kullanımı ile bağlantılı bir etkinlik için hüküm giymiş kişilerin, sorumlu sendikacılık işlevleri dışında tutulmasına, böylece de sendika üyelerinin temsilcilerini özgürce seçme hakkının haksız ve yersiz yere sınırlandırılmasına elverişli biçimde yorumlanabilecektir<sup>392</sup>.

Yine doktrinde kamu hizmetlerinden mahrum edilmemiş olmak koşulunun sendika özgürlüğünü kısıtladığı, vatandaşlıktan kaynaklanan negatif bir ayrımcılık olduğu, 87 sayılı Sözleşme'ye aykırı olduğu ve yürürlükten kaldırılmasının uygun olacağı belirtilmiştir<sup>393</sup>. Gerçekten söz konusu koşul, 87 sayılı Sözleşme'nin 3. maddesi hükmünde açıkça belirtilen "temsilcilerini serbestçe seçmek" hakkının ihlali anlamına gelmektedir.

2003 yılında hazırlanan yasa ön tasarısı, kamu hizmetlerinden mahrum edilmemiş olmak koşulunun yürürlükten kaldırılması ile ilgili her hangi bir hüküm içermemektedir. Bununla birlikte, ön tasarıda hem Türk vatandaşı ve Türkçe okur – yazar olmak koşulları hem de kamu hizmetlerinden mahrum edilmemiş olmak koşulları ile ilgili olarak, Sendikalar Kanunu'nun 14. maddesinin XIV. fıkrasının

---

<sup>391</sup> ILO (General Survey 1983), s. 54; ILO (General Survey 1994), s. 54; ILO (Digest), s. 80, Nakleden EYRENCİ/BAKIRCI, s. 25.

<sup>392</sup> ILO (Digest), s. 83, Nakleden EYRENCİ/BAKIRCI, s. 25.

<sup>393</sup> UÇUM/OKCAN, s. 84; DERELİ, s. 182; ŞAHLANAN, **Ön Tasarı**, s. 1266; EYRENCİ, **Tasarı Taslağı**, s. 203; KUTAL, **Taslak Hakkında**, s. 15.



tamamen yürürlükten kaldırılması öngörülmüştür. Söz konusu durumun en az on yıl bilfiil çalışmak koşulunun kaldırılması açısından yerinde olduğunu belirtmiştik. Fakat XIV. fıkranın tamamen yürürlükten kaldırılması ile yapılmak istenen değişikliğin, sadece en az on yıl bilfiil çalışmak koşulunun ortadan kalmasını içermediği, aynı zamanda 5. maddede kurucular için sayılan koşulları, yöneticiler açısından tümüyle ortadan kaldırdığı ve böylece sendikaların yöneticilerini serbestçe seçebilme adına sınırsız bir özgürlüğe kavuştuğu öne sürülmüştür<sup>394</sup>.

## VI. YÖNETİCİLERİN GÖREVLERİNİN SONA ERMESİ

Sendikalar Kanunu'nun 9. maddesine göre, “Genel kurul dışındaki organlara seçilenlerin 5 inci maddede sayılan suçlardan biri ile mahkûm olmaları halinde görevleri kendiliğinden sona erer”(m.9/VI). Kanun'un 56. maddesine göre ise, “5 inci maddede sayılan suçlardan biriyle mahkûm olanlardan birine, sendika, sendika şubesi veya konfederasyon organlarında görev verildiğinin valilik veya Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca tespiti halinde, bu makamlarca görevlendirilen kişinin görevine son verilmesi ilgili sendika veya konfederasyona bildirilir. Bildirimi takip eden beş işgünü içinde sendika veya konfederasyonca ilgilinin görevine son verilmediği takdirde birinci fıkradaki usule uygun olarak sendika veya konfederasyonun faaliyeti altı aydan bir yıla kadar durdurulur ve yöneticilerin görevlerine son verilir. Tekrar faaliyete geçebilme kanun hükümlerine uygun olarak görev verilmesi veya seçim yapılmasına bağlıdır”(m.56/II).

2821 sayılı Sendikalar Kanunu'ndaki bahsedilen düzenlemelerin, 87 sayılı Sözleşme'nin 3. maddesindeki kişilerin “temsilcilerini serbestçe seçme” hakkına aykırı olduğu ileri sürülmüştür<sup>395</sup>. Nitekim ILO Uzmanlar Komitesi, sendikanın kendi kararı veya üyelerinin oyları veya normal yargı prosedürü sonucu olmayan görevin sona erme hallerini, 87 sayılı Sözleşme'nin 3. maddesi ile güvence altına alınan temsilcilerini özgürce seçme hakkına ciddi bir karışma olarak kabul etmektedir<sup>396</sup>.

<sup>394</sup> ŞAHLANAN, *Ön Tasarı*, s. 1270.

<sup>395</sup> EYRENCİ/BAKIRCI, s. 26.

<sup>396</sup> ILO (General Survey 1994), s.54, Nakleden EYRENCİ/BAKIRCI, s. 26.

#### §4. SENDİKALARIN TÜZÜKLERİNİ SERBESTÇE DÜZENLEME HAKKINA İLİŞKİN HÜKÜMLER VE KISITLAMALAR

Sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleyebilme hakkı, sendikaların serbestçe kurulma ve faaliyette bulunma özgürlüğünden doğan bir haktır. Sendikalar kurulurken bir tüzük hazırlamak ve sendikanın anayasası sayılan bu tüzük çerçevesinde faaliyette bulunma iradesini, sendika kuruluş iradesi içinde açıklamak durumundadır. Bu sebeple serbest kuruluş hakkı, kuruluş sırasında kurucuların sendika tüzüklerini özgürce hazırlama hakkını gerekli kılmaktadır. Yine sendikaların faaliyetlerine başladıktan sonra tüzüklerinde değişiklik yapabilme özgürlüğünün de sendikaların serbestçe faaliyette bulunma özgürlüğünden kaynaklanan bir hak olduğu belirtilmiştir<sup>397</sup>.

Sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkının Türk hukukundaki yasal dayanağını Anayasamızda ve Sendikalar Kanunu'nda bulmak mümkündür. Anayasamızın 51. maddesi serbestçe kurulma hakkını çalışanlara ve işverenlere tanımıştır. Yukarıda belirtildiği gibi sendikaların tüzüklerini özgürce düzenleme hakkının, sendikaların serbestçe kurulma hakkı kapsamında yer alması nedeniyle Anayasamızın söz konusu hakkı kabul ettiği ifade edilmektedir. Aynı nedenle Sendikalar Kanunu'nda sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkına dair bir düzenleme bulunmamasına rağmen, Kanun sendikaların serbestçe kurulmasını kabul etmektedir. Ayrıca Sendikalar Kanunu'nun 6. maddesinde "Sendika kurucuları, sendika merkezinin bulunacağı ilin valiliğine makbuz karşılığında, dilekçelerine ekli olarak sendika tüzüğünü... vermek zorundadırlar"(m.6/I); "...tüzüklerin ilgili valiliğe tevdi ile birlikte sendika veya konfederasyon tüzelkişilik kazanır"(m.6/III) denilerek sendikaların kurulabilmesi için bir tüzüğe sahip olmaları gerektiği belirtilmiştir. Kanun sendika tüzüklerinde olması gereken hususları ise 7. maddede saymıştır. Böylece kanun koyucunun sendika hakkı çerçevesinde, sendikaların tüzüklerini serbestçe hazırlama hakkını tanıdığı ifade edilmiştir<sup>398</sup>.

<sup>397</sup> Kadir ARICI, "Sendikaların Tüzüklerini Serbestçe Düzenleme Hakkı", **TİSK Akademi**, Cilt 1, Sayı 1, TİSK Yayınları, Ankara 2006, s. 35.

<sup>398</sup> ARICI, s. 36 – 37.

87 sayılı Sözleşme, sendikaların tüzüklerini ve iç işleyişlerini serbestçe düzenleme haklarını güvence altına almıştır. Sözleşmenin 3. maddesine göre, “Çalışanların ve işverenlerin örgütleri tüzük ve iç yönetmeliklerini düzenlemek... yönetim ve etkinliklerini düzenlemek ve iş programlarını belirlemek hakkına sahiptirler”; “Kamu makamları bu hakkı sınırlayacak veya bu hakkın yasaya uygun şekilde kullanılmasına engel olacak nitelikte her türlü müdahaleden sakınmalıdırlar”. Böylece 87 sayılı Sözleşme’yi kabul eden devletler, sendikaların tüzüklerini ve iç işleyişlerini (yönetim ve etkinliklerini) özgürce belirleme haklarını kabul etme ve sendikaların söz konusu haklarına müdahalede bulunmama yükümlülükleri altına girmiş bulunmaktadır. Şimdi Türk mevzuatındaki bahsedilen yükümlülüklere aykırılığı tartışılan hükümlere değinilecektir.

## **I. ÜYELİK AİDATININ SINIRLANMASI**

Sendika ve konfederasyonların gelirlerinin en önemlisi, Sendikalar Kanunu’nun 40. maddesinde gösterilen “üyelik aidatları”dır. Kanun’un 23. maddesine göre, “Faaliyeti durdurulmayan sendika ve konfederasyonlara üyelerince ödenecek aidatın miktarı tüzüklerinde belirtilir” (m.23/I). Kanun’un bu hükmü ile sendika ve konfederasyonlara ödenecek aidatın miktarının tüzüklerde belirtilmesi esası kabul edilmiştir. 23. maddenin devamında da “İşçi sendikasına işçinin ödeyeceği aylık üyelik aidatı tutarı, bir günlük çıplak ücretini geçemez”; “İşveren sendikasına işverenin ödeyeceği aylık üyelik aidatı tutarı, işyerinde işçilere ödediği bir günlük çıplak ücretleri toplamını geçemez” (m.23/I,II) denilerek işçi ve işveren sendikalarının üyelerinden alabilecekleri aidatın üst sınırı belirlenmiştir. 23. maddenin son fıkrasında ise, “Sendika tüzüklerine, üyelik aidatı dışında, üyelere başka bir aidat alınacağına ilişkin hükümler” konulamayacağı öngörülmüştür.

2821 sayılı Sendikalar Kanunu’ndaki söz konusu düzenlemeler, sendikaların tüzüklerini özgürce hazırlama ve mali yönetimini düzenleme hakkına bir müdahale olarak değerlendirilmektedir. Sendika – üye ilişkilerinin sendika tüzüğü ile düzenlenmesinin doğal olduğu, söz konusu düzenlemenin serbestçe yapılamamasının

ise 87 sayılı Sözleşme'nin ihlali olduğu ifade edilmektedir<sup>399</sup>. Nitekim söz konusu düzenleme, 87 sayılı Sözleşme'nin 3. maddesindeki, “Çalışanların ve işverenlerin örgütleri tüzük ve iç yönetmeliklerini düzenlemek... hakkına sahiptirler”; “Kamu makamları bu hakkı sınırlayacak veya bu hakkın yasaya uygun şekilde kullanılmasına engel olacak nitelikte her türlü müdahaleden sakınmalıdırlar” hükmüne ters düşmektedir<sup>400</sup>.

SÖK de, Türkiye'yi kapsayan eski bir ilke kararında, bir federasyonun kendisine üye sendikalardan alacağı aidat tutarının yasayla kısıtlanmasının, genel olarak çalışan örgütleri ile oluşturdukları federasyonların yönetim ve etkinliklerini düzenleme hakkını ihlal ettiğini kabul etmiştir<sup>401</sup>.

2003 yılında hazırlanan ön tasarıda, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 23. maddesinin değiştirilmesi öngörülmüştür. Söz konusu değişiklikle üyelerin sendikalara ödeyecekleri aidatlara getirilen sınırlama kaldırılarak konu sendikaların tüzüklerine bırakılmıştır. Böylece, ILO'nun bu konudaki 87 sayılı Sözleşme'ye aykırılık iddialarının ortadan kaldırılması amaçlanmıştır. Önerinin yerinde bir düzenleme getirdiği ifade edilmektedir<sup>402</sup>.

## II. KAPATILAN SENDİKANIN AKTİFLERİNİN HAZİNEYE DEVRİ SORUNU

Sendikalar Kanunu'nun 46. maddesine göre, “Feshedilen veya infisah eden sendikaların mal varlığı tüzükle veya feshe karar veren genel kurul kararı ile bu Kanuna göre kurulmuş aynı nitelikteki bir kuruluşa bırakılmış olmadıkça varsa üyesi bulunduğu konfederasyona devredilir”. Ancak, “a) Devir, konfederasyonca kabul edilmediği takdirde, b) Feshedilen veya infisah eden sendika konfederasyon üyesi değilse, c) Feshedilen veya infisah eden konfederasyon ise ve birinci fıkrada zikredilen tüzük hükmü veya genel kurul kararı yoksa, d) Sendika ve

<sup>399</sup> KUTAL, **Sendikalar Yasası**, s.28; EYRENCİ/BAKIRCI, s. 26; aynı görüş: GÜLMEZ, **Yasalarımızdaki Aykırılıklar**, s. 49.

<sup>400</sup> EYRENCİ/BAKIRCI, s. 26; aynı görüş: GÜLMEZ, **Yasalarımızdaki Aykırılıklar**, s. 49.

<sup>401</sup> ILO (Digest), s. 92, Nakleden EYRENCİ/BAKIRCI, s. 27.

<sup>402</sup> UÇUM/OKCAN, s. 90; DERELİ, s. 182; ŞAHLANAN, **Ön Tasarı**, s. 1275; EYRENCİ, **Tasarı Taslağı**, s. 207.

konfederasyonlar mahkeme kararıyla kapatılmış ise, tasfiye neticesinde kalacak paralar, İş ve İşçi Bulma Kurumunca belirlenecek milli bankalardan birine yatırılır ve mallar bu Kuruma maledilir. Bu para ve mallar, işçileri mesleğe yöneltmek, işçilerin mesleki eğitimi ve rehabilitasyonu hizmetleri dışında kullanılamaz”. 46. maddenin devamına göre, “Para ve mallar, bu maddede belirtilen kuruluşlar dışında gerçek veya tüzel bir kişiye, kuruluşa, kuruma devredilemez”; “Feshedilen, infisah eden ve kapatılan sendika ve konfederasyon üyeleri arasında paylaştırılmaz”.

Görüldüğü gibi 46. maddede ilk olarak, tasfiye sonucu kalacak paraların Türkiye İş Kurumu tarafından belirlenecek bir milli bankaya yatırılması ve malların da bu kuruma mal edilmesi öngörülmüştür. İkinci olarak, kapatılan sendikanın malvarlığının aynı nitelikteki bir kuruluşa ve böyle bir kuruluşun bulunmaması halinde para ve malların sendika ve konfederasyon üyeleri arasında paylaştırılmasına olanak vermeyen bir düzenleye yer verilmiştir. 46. maddedeki düzenleme, 87 sayılı Sözleşme’nin 3. maddesi ile çalışan örgütlerine tanınan, yönetimini (iç işleyişini ve mali yönetimini) düzenleme hakkı ile kamu makamlarının bu hakkı sınırlandıran ya da yasal kullanımını engelleyen müdahalelerden kaçınma yükümlülüğünün ihlali olduğu ifade edilmiştir<sup>403</sup>. Sendikalar Kanunu’nun 46. maddesindeki hükümde, teşekkülün tüzüğünde sona erme halinde malların tahsisi konusunda sınırlı bir serbesti tanınmamasının ve tüzükte hüküm bulunmayan hallerde teşekkül genel kurulunun yine kanunda öngörülecek sınır içinde tahsis kararı almasına imkân verilmemesinin makul bir gerekçeye dayandırılmasının güç olduğu belirtilmiştir<sup>404</sup>.

SÖK de sendikaların kapatılmasının doğuracağı en önemli konulardan biri olan malvarlığının tasfiyesine ilişkin görüşünü, ülkemizi de kapsayan yerleşik bir kararında şöyle dile getirmektedir: Bir örgütün kapatılması durumunda mallarının geçici olarak yed – i emine verilmesi ve kesin olarak da, ya kapatılan örgütün üyeleri arasında paylaştırılması ya da yerine geçen örgüte aktarılması gerekir. Yerine geçen

---

<sup>403</sup> EYRENCİ/BAKIRCI, s. 27; aksi görüş: AKTAY, s. 131, Aktay 25.05.1988 tarih ve 3449 sayılı Kanun’la 2821 sayılı Sendikalar Kanunu’nun 46. maddesinde yapılan değişikliğin yeterli olduğunu belirtmiş fakat niçin yeterli olduğu konusunda fikir beyan etmemiştir. 46. maddenin değişiklikten önceki hükmüne göre, “Feshedilen veya infisah eden sendikaların mal varlıkları üyesi bulunduğu konfederasyona devredilir...Kabul edilmediği takdirde para ve mallar hazineye devredilir”.

<sup>404</sup> OĞUZMAN, s. 11.

örgüt teriminden de, yalnızca uygulamada kapatılan sendikaların yerini alan sendikaları anlamak, fakat kapatılan sendikaların kuruluş amaçlarını izleyen sendikaları anlamak gerekir<sup>405</sup>.

### III. SENDİKA VE ÜST KURULUŞLARIN DENETİMİ

1982 Anayasası'nın 108. maddesinde, “İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla” Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu'nun, “Cumhurbaşkanının isteği üzerine... her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında... her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri”(m.108/I) yapabileceği hükme bağlanmıştır. Söz konusu düzenleme, 1.4.1981 gün ve 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'un maddesinde de yer almaktadır.

10.10.1984 gün ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanununun 20. maddesine göre, Başbakanlığa bağlı bir danışma ve denetim birimi olan Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı, Başbakan'ın emri ve onayı üzerine Başbakan adına “her seviyedeki işçi ve işveren teşekküllerinde, teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak gerektiğinde her türlü inceleme, araştırma ve teftiş yapmak ve yaptırmak” yetkisine sahiptir. Bu denetimler, Cumhurbaşkanı veya Başbakanın isteği üzerine gerçekleştirilen olağanüstü nitelikli denetimlerdir<sup>406</sup>.

Diğer taraftan, devletin, sendikalar üzerinde denetimini düzenleyen Anayasa'nın 52. maddesi, 23.7.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır. Sendikalar Kanunu'nun, işçi ve işveren sendika ve konfederasyonlarının olağan genel kurul dönemi içerisinde en az bir defa Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı tarafından mahallinde olmak üzere birlikte veya ayrı ayrı denetlenebileceğini, gerek görüldüğünde ise birden fazla denetimin de yapılabileceğini düzenleyen 47. maddesi, 26.7.1997 gün ve 4277 sayılı

<sup>405</sup> EYRENCİ/BAKIRCI, s. 28.

<sup>406</sup> ÇELİK, s. 441; ŞAHLANAN, **Sendikalar Hukuku**, s. 286.

Kanun'la değiştirilmiştir. Yapılan değişiklikle “Sendika ve konfederasyonlarda denetleme kurulları veya denetçiler tarafından yapılacak idari ve mali denetimde yönetim ve işleyişin, gelir ve giderlerin, bunlarla ilgili işlemlerin kanun, tüzük ve genel kurul kararlarına uygun olup olmadığı”nın inceleneceği öngörülmüştür. Böylece, devletin (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı) olağan/zorunlu dış denetimiyle ilgili düzenleme kaldırılmış ve denetleme kurulları veya denetçiler eliyle yapılacak iç denetimle ilgili bir düzenleme getirilmiştir. Görüldüğü gibi, 1995 yılında Anayasa’da ve 1997 yılında Sendikalar Kanunu’nda yapılan değişiklikler sonucunda, sendika ve konfederasyonların idari ve mali denetiminde tüm yetki, söz konusu kuruluşların genel kurullarına bırakılmıştır. Genel kurul bu yetkisini denetim kurulları ve denetçiler aracılığıyla uygulamakta ve denetim raporları genel kurullarda görüşülerek kabul veya reddedilmektedir<sup>407</sup>.

Ayrıca, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu’nun 51 maddesinin göre, “Sendikalar ve konfederasyonlar, her hesap veya bütçe devresine ait bilânço ve hesaplarıyla çalışma ve denetleme raporlarını ait oldukları dönemi izleyen üç ay içinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına... gönderirler”(m.51/I). Bu hüküm ile sendika ve konfederasyonlara, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na periyodik raporlar sunma yükümlülüğü getirilmiştir.

Doktrinde, Türk Hukuku’ndaki bahsedilen düzenlemelerin, uluslararası normlara ve özelde de 87 sayılı Sözleşme’ye uygun olduğu görüşü yaygındır<sup>408</sup>. Nitekim ILO Uzmanlar Komitesi ve SÖK, çalışan ve işveren örgütlerinin kamu yetkililerinin karışması olmaksızın yönetimlerini düzenleme hakkının özellikle bu örgütlerin özerkliklerini ve mali bağımsızlıklarını içerdiğini kabul etmekle beraber, bu ilkenin sendikaların iç etkinliklerinin hiçbir zaman denetlenmeyeceği anlamına gelmediğini de belirtmektedir. Yine her iki komiteye göre, fonlar üzerinde yapılan denetimin, normal olarak düzenli bir biçimde mali raporlar sağlama yükümlülüğünün ötesine geçmemesi gerekir. Buna karşılık, eğer yönetsel makam, örgütlerin defterlerini ve diğer belgelerini teftiş etmek, araştırmalar yapmak ve her zaman

---

<sup>407</sup> UÇUM/OKCAN, s. 97.

<sup>408</sup> AKTAY, s. 128 – 129; EYRENCİ/BAKIRCI, s. 28 – 29; UÇUM/OKCAN, s. 97; ŞAHLANAN, **Ön Tasarı**, s. 1277; EYRENCİ, **Tasarı Taslağı**, s. 207.

bilgiler isteme konularında bir takdir yetkisiyle donatılmışsa, 87 sayılı Sözleşme'nin öngördüğü güvencelere zarar verme niteliği taşıyan ağır bir karışma tehlikesi vardır<sup>409</sup>. Denetim yetkisini kullanan idarenin, söz konusu yetkiyi sendikalar ve üst kuruluşlar üzerinde baskı kurmak, onları idareye bağımlı hale getirmek, sendika yönetimine kendi politikası ve düşünceleri doğrultusunda yönlendirici etki yapmak amacıyla kullanamayacağı belirtilmiştir<sup>410</sup>. Bu noktada devletin sendikaları denetlerken, sendikayı bağımlı hale getirebileceği gözden kaçırılmamalıdır. Kolektif sendika özgürlüğünün devletçe kontrol altına alındığı ve kısıtlandığı durumlarda devletin, idari ve mali denetim yoluyla sendikalar üzerinde baskı kurabileceği böylece 87 sayılı Sözleşme'nin 3. maddesinin ihlal edileceği ifade edilmiştir<sup>411</sup>.

Doktrindeki karşıt görüş<sup>412</sup>, devletin sendikalar üzerindeki idari ve mali denetimini düzenleyen Sendikalar Kanunu'nun 47. maddesinden ziyade 51. maddesi ile ilgilidir. Kanun'un 51. maddesine göre, "Sendikalar ve konfederasyonlar, her hesap veya bütçe devresine ait bilanço ve hesaplarıyla çalışma ve denetleme raporlarını ait oldukları dönemi izleyen üç ay içinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına, sendikalar ayrıca bağlı buldukları konfederasyona gönderirler". Söz konusu maddenin, 87 sayılı Sözleşme'nin 3. maddesine aykırı olduğu öne sürülmüştür. Sözleşmenin hükmüne göre, "yönetim ve etkinliklerini düzenlemek, iş programlarını belirlemek" hakkına sahip olan sendikalara "kamu makamları bu hakkı sınırlayacak... nitelikte her türlü müdahaleden" sakınacaklardır.

2003 yılında hazırlanan ön tasarıda, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 47. maddesinin değiştirilmesi ön görülmüştür. Buna göre, "Sendika ve konfederasyonların gelir ve giderleri, yıllık dönemler halinde... yeminli mali müşavirlere denetletirilir. Yeminli mali müşavirin denetim raporlarının sonuçları ilan edilir"(m.14). Görüldüğü gibi, sendikaların ve konfederasyonların gelir ve giderlerinin denetim yetkisine sahip meslek mensubu yeminli mali müşavirler tarafından denetleneceği öngörülmüştür. Burada amacın, sendika fonlarında

---

<sup>409</sup> ILO (General Survey 1983), s. 59 – 60; ILO General Survey 1983), s. 56; ILO (Digest), s. 87 – 94, Nakleden EYRENCİ/BAKIRCI, s. 29.

<sup>410</sup> AKTAY, s. 129.

<sup>411</sup> EYRENCİ, **Güncel Sorunlar**, s. 165; AKTAY, s. 129.

<sup>412</sup> KUTAL, **Sendikalar Yasası**, s.28.



istismarın önlenmesi olduğu belirtilmiştir. Öte yandan, sendikaların sadece mali yönden denetlenebileceğinin ILO tarafından kabul gören bir ilke olduğu vurgulanmıştır<sup>413</sup>. Ancak, söz konusu yükümlülüğe uyulmaması halinde öngörülen cezai yaptırımın eleştirilere sebep olabileceği ifade edilmiştir. Cezai yaptırım öngören 16. maddeye göre, “yeminli mali müşavir denetimini yaptırmayan sendika ve konfederasyonların başkan ve yönetim kurulu üyeleri hakkında altı aydan bir yıla kadar hapis cezasına hükmolunur”. Ön tasarı ile getirilen dışarıdan mali denetim zorunluluğunun 87 sayılı Sözleşme’nin 3. maddesine aykırı olduğu belirtilmiştir<sup>414</sup>. Çünkü söz konusu durum, sendikalara dışarıdan müdahale anlamına gelmektedir. Sendikaların denetiminde asıl olan, kendi organlarınca yapılacak iç denetimdir. Sendikada denetim ile ilgili bir sorum yaşanıyorsa, genel kurul kararı ile bağımsız bir mali denetçi devreye girebilir veya genel kurul bu konuda denetim organına yetki verebilir. Bağımsız denetçinin raporu doğrudan genel kurulda görüşülüp karara bağlanabilir<sup>415</sup>. Ancak zorunlu bir dış denetim öngören yasal bir düzenleme kolektif sendika özgürlüğü ile bağdaşmaz. Bunlara ilaveten, yeminli mali müşavirlerce yapılan denetim ücretlerinin yüksek olması nedeniyle, sendikalara büyük bir ek mali külfet getireceği ifade edilmiştir<sup>416</sup>.

## **§5. KAMU ÇALIŞANLARININ SENDİKA ÖZGÜRLÜĞÜ**

### **I. GENEL OLARAK**

Sendikacılık hareketinin bir işçi hareketi olarak doğduğu bilinmektedir. Daha sonra işçilerin bu hareketlerine karşı, işverenlerin kendi hak ve menfaatlerini korumak için işveren sendikacılığı ortaya çıkmıştır. Memur sendikacılığı ise çok daha sonra ortaya çıkmış ve başlarda kuşku ile karşılanarak birçok ülkenin yasasında yer almamıştır. Söz konusu gecikmenin nedenlerinden ilki, memurun işverenin devlet olmasıdır. Memurların sendikalaşma gereğinin kabul görebilmesi, devletin niteliği ile ilgili yaygın kanaatin evrim geçirmesine bağlanmıştır. Tüm dünyada devlet uzunca bir süre, Tanrı’nın yeryüzündeki yansıması olarak kabul edilmiştir.

---

<sup>413</sup> DERELİ, s. 182.

<sup>414</sup> UÇUM/OKCAN, s. 97; ŞAHLANAN, *Ön Tasarı*, s. 1277; EYRENCİ, *Tasarı Taslağı*, s. 211.

<sup>415</sup> UÇUM/OKCAN, s. 98.

<sup>416</sup> EYRENCİ, *Tasarı Taslağı*, s. 212

Böyle bir anlayış çerçevesinde devletin hata yapması kabul edilmediği için, devlete karşı hak talebinde bulunmak veya örgütlü mücadeleye gitmek gereği duyulmamıştır. İkincisi, kamu kesimi başlangıçta, hemen hemen bütün ülkelerde nitelikli ve beyaz yakalı bürokratlarla sınırlı bir istihdam alanı olarak belirmiştir. Bu nedenle, kamu kesiminde çalışanlar açısından sendikal mücadeleye ihtiyaç olmamıştır. Bizatihi kendileri ayrıcalıklı kesimi oluşturan kamu kesimi bürokratlarının hâkim sınıflara yakın konumları, sendikacılık hareketine ihtiyaç duyulmamasına sebep olmuştur. Zamanla memur olmak, yalnızca ayrıcalıklı kesimlerin çocuklarına özgü bir durum olmaktan çıkınca memurların çalışma şartlarındaki, ekonomik ve sosyal durumlarındaki bozulma sendikalaşma zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır<sup>417</sup>. Üçüncüsü, kamu görevlilerinin örgütlenmesinin kamunun menfaatlerini, halkın gündelik yaşantısını olumsuz yönde etkileyeceği endişesidir. Devlet hizmetlerinin kesintiye uğrayabileceğinden kaynaklanan endişenin, günümüzde de devam ettiği söylenebilir. Son olarak, öğretilerde memurların örgütlenmesine karşı görüşler mevcuttur. Örneğin Alman öğretisinden kaynaklanan bir görüşe göre memur, devlete karşı sadakat yükümlülüğü altındadır. Devlet ayakta durabilmek için doğal olarak öncelikle memurlarını koruyacaktır. Bu yüzden memurların örgütlenmesine ihtiyaç yoktur<sup>418</sup>. Söz konusu nedenlere bağlı olarak memur sendikacılığı tüm dünyada geç kabul görmüştür. Türkiye açısından da durum aynıdır. Özellikle devletin bekasının her şeyden önemli olduğu ve “devlet baba”nın yanlış da yapsa eleştiriye kapalı olduğu Osmanlı devlet geleneğinin izlerini taşıyan Türkiye’de, hala memur sendikacılığına kuşkuyla bakılmakta, hatta memurların greve gidebileceği fikri insanlara “devlet düşmanlığı”nı hatırlatmaktadır.

Bahsedilen yaklaşımlar İkinci Dünya Savaşı sonrasında değişmiş ve kamu görevlilerinin de “çalışanlar” kavramının bir parçası olduğu, onların da mesleki hak ve menfaatlerini kendi sendikaları aracılığı ile ve özgür toplu pazarlık yoluyla koruyabilecekleri kabul edilmiş ve uluslararası sözleşmelere bu yönde hükümler

---

<sup>417</sup> IŞIKLI, **İş Hukuku**, s. 258 – 260.

<sup>418</sup> Metin KUTAL, “Uluslararası Normlar Karşısında Kamu Görevlilerinin Sendikal Örgütlenme Haklarına İlişkin Bazı Gözlemler”, **İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt 6, Sayı 4, Kamu – İş Yayınları, Ankara 2002, s. 135.

konulmuştur<sup>419</sup>. Böyle bir anlayışın ürünü olan ILO sözleşmelerinden ilki ve en önemlisi, sendikal özgürlüklerin uluslararası çerçevesini belirleyen ve işçi – memur ayrımı yapmaksızın tüm çalışanların sendika özgürlüğünü güvence altına alan 87 sayılı Sözleşme'dir.

87 sayılı Sözleşme, sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkını “hiçbir biçimde ayırım gözetmeksizin” tüm çalışanlara ve işverenlere tanımıştır (m.2). Böylece Sözleşme, örgütlenme hakkının kişi yönünden kapsamını “işçi”, “memur”, “hizmetli” ya da “sözleşmeli personel” gibi ulusal hukuk düzenlerinde değişik yasal/biçimsel niteliklerle anılan “bağımlı çalışanların” belirli bir kesimiyle sınırlandırmamıştır. Sendika kurma ve sendikalara üye olma özgürlüğü yönünden çalışanlar arasında “hiçbir ayırım gözetmeme” ilkesinin, çalışanların hukuksal nitelikleri, herhangi bir özel ya da kamusal işverene bağlı olarak çalışıp çalışmamaları, çalıştıkları ekonomik etkinlik kesimleri (tarım, sanayi ve hizmetler) ya da siyasal görüş, soy, uyrukluk ve cinsiyet gibi akla gelebilecek başka türden sınırlamalara yer vermeyecek denli genel ve mutlak bir anlatım içerdiği belirtilmiştir<sup>420</sup>.

## II. TÜRKİYE'DE KAMU ÇALIŞANLARININ SENDİKA ÖZGÜRLÜĞÜ

Türkiye'de kamu personel rejiminin statü hukukuna dayanması ve örgütlenme özgürlüğünün çeşitli engellerle karşılaşması memur sendikacılığında ciddi gecikmelere neden olmuştur. Bu alanda en önemli adım 1961 Anayasası ile atılmıştır. 1961 Anayasası'nın 46. maddesinde kamu görevlilerinin sendika kurma hakları ilk kez düzenlenmiş ve işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Yani sendikal örgütlenme hakkı sadece işçi ve işverenlere değil tüm çalışanlara tanınmıştır. Nitekim 274 ve 275 sayılı kanunların çıkarılmasından sonra işçi ve işveren sendikalarını düzenleyen 1963 yasalarından sonra 08.06.1965 tarih ve 624 sayılı “Devlet Personeli Sendikaları Kanunu” kabul edilmiştir. 624 sayılı Kanun'la, memurların ve işçi niteliği taşımayan

<sup>419</sup> KUTAL, **Kamu Görevlileri**, s. 135.

<sup>420</sup> Mesut GÜLMEZ, **Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar**, TODAİE Yayını, Ankara 1996, s. 145.

diğer kamu görevlilerinin ne şekilde sendika kurabilecekleri, kurulacak sendikaların hak ve yetkilerinin neler olacağı, yönetim ve işleyişlerinin nasıl teşekkül ettirileceği, hangi organlar tarafından denetleneceği ve ne şekilde faaliyetlerinin son bulacağı gibi konular düzenlenmiştir<sup>421</sup>. Yasada memurlara çok sınırlı bir örgütlenme hakkı tanınmış, ancak toplu pazarlık ve grev hakları kesinlikle yasaklanmıştır. Buna rağmen çok sayıda memur sendikası kurulmuştur<sup>422</sup>. Gerçekten, 624 sayılı Kanun'un uygulamada ortaya koyduğu en önemli sonucun, 1970 yılına gelindiğinde kamu personelinin yarısından fazlasının sendikalaşması ve sendikalaşan kesimin büyük bir kısmının dar gelirli memurlardan oluşması olduğu ifade edilmiştir<sup>423</sup>.

1971 yılında, Anayasanın 46. maddesi, 1488 sayılı Kanun'la değiştirilerek, sendika hakkının “çalışanlar” yerine “işçilere” tanınması yönünde bir düzenleme getirilmiş; ayrıca, 119. maddede yapılan değişiklikle, memurların sendika hakkını açıkça yasaklayan bir hüküm öngörülmüş ve 624 sayılı Kanun'un uygulamasına son verilmiştir. Tüm bu düzenlemelere paralel olarak 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 22. maddesindeki memurların sendika kurabileceklerine dair hüküm 23.12.1972 tarihli ve 2 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece, memurlar ve işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin sendika kurma hakkının kullanılması olanağı ortadan kaldırılmış ve o zamana kadar kurulmuş olan memur sendikalarının varlığına son verilmiştir<sup>424</sup>. Yani 624 sayılı yasayı zamanla geliştirmek gerekirken, memur sendikacılığı yasaklanmış ve böylece kamu personelinin sendikal örgütlenme süreci otuz yıllık bir dönem kaybetmiştir.

1982 Anayasası ise 12 Eylül 1980 rejiminin bir ürünü olarak hazırlanmıştır. 1980 öncesinin anarşi ortamına dönülmemesi için temel hak ve özgürlüklerde çeşitli sınırlamalar 1982 Anayasası'nda ayrıntılı biçimde yer almıştır. Doğal olarak Anayasanın hazırlığı sırasında memur sendikacılığına hoşgörü ile yaklaşıldığı söylenemez. Ne var ki 1982 Anayasası'nda işçi ve işverenlere sendikal örgütlenme

---

<sup>421</sup> Pir Ali KAYA, “Sendika Özgürlüğü Açısından 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasasının Değerlendirilmesi”, **ÇEİS Dergisi**, Sayı 3, Cilt 16, Mayıs 2002, s. 27.

<sup>422</sup> KUTAL, **Kamu Görevlileri**, s. 135 – 136.

<sup>423</sup> Levent MUTLU, “Memurların Sendikalaşması ve Ekonomik – Sosyal Haklara Etkisi”, **Sayıstay Dergisi**, Sayı 42, Temmuz – Eylül 2001, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der42tam.pdf>, s. 26; KUTAL, **Kamu Görevlileri**, s. 135.

<sup>424</sup> İŞIKLI, **İş Hukuku**, s. 263; KAYA, **Kamu Görevlileri**, s. 27.

hakkı tanırken memur sendikacılığını yasaklayan bir hükme de yer verilmemiştir. 1982 Anayasası'nın 128. maddesinde, memurların ve diğer kamu görevlilerinin hak ve yetkilerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Söz konusu durum önce bilim çevrelerinde Anayasa çerçevesinde memurların örgütlenmesine bir engel bulunmadığı görüşünün savunulmasına yol açmıştır. 1992 yılında ILO'nun 87 ve 151 sayılı sözleşmelerinin onaylanması bu alandaki tartışmalara yeni bir boyut kazandırmış ve çok sayıda memur sendikasının kurulduğu görülmüştür<sup>425</sup>.

1995 yılında yapılan 4121 sayılı Anayasa değişikliği ile Anayasanın 52. maddesi kaldırılmış ve 53. maddeye yeni bir hüküm<sup>426</sup> eklenerek kamu görevlilerinin örgütlenme hakkı teminat altına alınmıştır. Söz konusu ek hükümle kamu görevlilerinin kuracakları sendikaların ve bunların üst kuruluşlarının faaliyet alanı belirlenmiş, sendikaların üyeleri adına yapacakları toplu görüşmeler idarenin takdirine tabi tutulmuş, işçilere tanınan toplu pazarlık ve grev haklarının bu sendikalara tanınmadığı açıkça belirtilmiştir<sup>427</sup>. Anayasadaki değişikliklere paralel olarak 1997 yılında 4275 sayılı yasa ile 657 sayılı Devlet Memurları Yasası'nın 22. maddesi değiştirilerek sendika kurma hakkı “devlet memurları Anayasa’da ve özel kanunla belirlenen hüküm uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilir ve bunlara üye olabilmeye” denilerek sağlanmıştır<sup>428</sup>. Uzunca bir hazırlık döneminden sonra 2001 yılında 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikalar Kanunu<sup>429</sup> kabul edilmiştir.

---

<sup>425</sup> KUTAL, **Kamu Görevlileri**, s. 136.

<sup>426</sup> Eklenen fıkraya göre, “Anılan hükme göre, “...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 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”(m.53/III).

<sup>427</sup> KUTAL, **Kamu Görevlileri**, s. 136 – 137.

<sup>428</sup> KAYA, **Kamu Görevlileri**, s. 28.

<sup>429</sup> RG.12 Temmuz 2001, 24460.

### III. 4688 SAYILI KANUN'UN 87 SAYILI SÖZLEŞME'YE AYKIRI HÜKÜM VE KISITLAMALARI

ILO'nun 87 sayılı Sözleşmesi'nin sendika özgürlüğünü tüm çalışanlara tanınması ve Sözleşme'nin Türkiye tarafından onaylanmış olması, hem Sözleşmeye özel bir önem yüklemekte hem de Türkiye açısından bazı ek yükümlülükleri beraberinde getirmektedir. Bununla birlikte, 87 sayılı Sözleşme'nin yorumunda önemli tartışmalar olmakta ve görüş ayrılıkları devam etmektedir. Örneğin, SÖK ve Uzmanlar Komitesi'ne göre, Sözleşme'nin 3. maddesindeki sendikaların “yönetim ve etkinliklerini düzenlemek ve iş programlarını serbestçe belirlemek” hakları arasında grev hakkı da girmektedir. Ancak işveren kanadı bu görüşe karşı çıkmaktadır. 4688 sayılı Kanunun en çok eleştirilen iki hükmüne kısaca değinmekte yarar vardır.

#### A. Bazı Kamu Görevlilerinin Sendika Hakkının Kısıtlanması

87 sayılı Sözleşme'de yer alan, sendika kurma hakkına ilişkin tek kısıtlama *silahlı kuvvetler ve polis* mensuplarına yöneliktir. Nitekim Sözleşme'nin 9. maddesine göre, “Bu sözleşmede öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetlere ve polis mensuplarına ne ölçüde uygulanacağı ulusal mevzuatla belirlenir” (m.9/I). Bununla birlikte, 9. maddenin devamında “...bu Sözleşmenin bir üye tarafından onanması durumuna silahlı kuvvetler ve polis mensuplarına bu Sözleşmede öngörülen güvenceleri sağlayan yürürlükteki herhangi bir yasa, karar, adet veya antlaşmayı etkilemeyecektir” (m.9/II) hükmü bulunmaktadır. Böylece, ulusal yasalarda yapılacak düzenlemelerde, 87 sayılı Sözleşme'nin onaylanmasından önce Sözleşme ile sağlanan benzer güvencelerden yararlanan silahlı kuvvetler ve polis personelinin kazanılmış haklarına dokunulmasına olanak tanınmamıştır<sup>430</sup>.

4688 sayılı Kanun'un 15. maddesinde belli meslek, yetki ve sorumluluk üstlenen kamu görevlilerinin sendikaya üye olmaları yasaklanmıştır. Silahlı kuvvetler, emniyet personeli, hâkimler, savcılar, idari memurlar, merkezi denetim elemanları, rektörler, dekanlar, gibi oldukça geniş bir kesim Kanun'un kapsamı dışında bırakılmıştır. Görüldüğü gibi, Sendika üyeliği yasaklanan bu grup temelde

<sup>430</sup> GÜLMEZ, *Dünyada Memurlar*, s. 146.

“kamu erkini” kullanma durumunda olan üst düzey kamu görevlileri ile güvenlik ve asayiş birimlerinden oluşmaktadır. Söz konusu düzenlemenin ILO normları ve 87 sayılı Sözleşme ile çelişmediği ve sendika özgürlüğünü teminat altına aldığı ifade edilmiştir<sup>431</sup>.

Buna karşın doktrinde, 87 Sayılı Sözleşme üye devletlere, sadece silahlı kuvvetler ve polis mensuplarının örgütlenmelerini düzenleyip düzenlememe yetkisi tanıdığı, 4688 sayılı Kanun’un 15. maddesinde birçok kamu görevlisine sendikaya üye olma hakkının tanınmamasının problem yarattığı belirtilmiştir<sup>432</sup>. Özellikle Milli Savunma Bakanlığı ya da silahlı kuvvetlerde çalışan sivil personelin bu yasak kapsamına alınmasının Uzmanlar Komitesi tarafından eleştirildiği vurgulanmıştır. Gerçekten Komite, 87 sayılı Sözleşme dışında bırakılabilecek silahlı kuvvetlerin sınırlayıcı biçimde tanımlanması gerektiğini belirtmiş ve 87 sayılı Sözleşme’nin 9. maddesinin genel ilkeye istisna getiren bir madde olması nedeniyle kuşkulu durumlarda çalışanların “sivil” sayılmasını istemiştir. Komite’ye göre, silahlı kuvvetler yapımelerinde çalışan sivil görevliler ile silahlı kuvvetler bankasında çalışan sivil personelin, sözleşmenin güvenceye aldığı sendika hakkından ve sendika özgürlüğüne aykırı ayrımcı eylemlere karşı tam bir korumadan yararlanmaları gerekir<sup>433</sup>. Sözleşmenin 9. maddesinin metninden açıkça anlaşıldığı gibi, sendika hakkının sınırlanması sadece silahlı kuvvetler ve polis mensuplarına yönelik olarak mümkündür. Uzmanlar Komitesi’nin çeşitli kararları da anılan alanlarda çalışan sivil memurların sendikal haklarındaki kısıtlamaların 87 sayılı Sözleşme’ye aykırılık teşkil edeceğini ortaya koymuştur. Böylece, güvenlik ve asayiş birimlerindeki sivil memurlara yönelik sınırlamaların 87 sayılı Sözleşme’nin ihlali olduğu söylemek mümkündür.

## **B. Kamu Görevlilerinin Grev Yasası**

87 sayılı Sözleşme açıkça grev hakkına ilişkin bir hüküm içermemektedir. Grev hakkı, sadece Sözleşme ve Tavsiyelerle ilgili birkaç kararda, güvenceye

<sup>431</sup> KAYA, *Kamu Görevlileri*, s. 29.

<sup>432</sup> KUTAL, *Kamu Görevlileri*, s. 140 – 141; MUTLU, s. 16. Mesut GÜLMEZ, “Uyum Düzenlemelerinin Üvey Evladı: Sendikal Haklar”,

<sup>433</sup> GÜLMEZ, *Dünyada Memurlar*, s. 147.

alınmak ya da tanınmak amacı taşımaksızın geçmiştir. Bununla birlikte, ILO denetim organları, 87 sayılı Sözleşme'nin üç ayrı maddesine dayanarak grevin tüm çalışanların ekonomik ve toplumsal çıkarlarını korumak ve geliştirmek için başvurabilecekleri temel ve yasal bir hak olduğunu kabul etmişlerdir. Uzmanlar Komitesi'ne göre, grev hakkının 87 sayılı Sözleşme'den kaynaklanan üç dayanağı vardır. Birincisi, Sözleşme'nin sendikalara etkinliklerini düzenleme ve eylem programlarını oluşturma hakkı tanıyan 3. maddesidir. İkinci dayanak, ulusal mevzuatın Sözleşme'de öngörülen güvencelere zarar vermemesini ya da zarar verecek biçimde uygulanmamasını öngören 8. maddenin II. fıkrasıdır. Üçüncü dayanak da, Sözleşmede geçen “örgüt” terimini “çalışanların çıkarlarını savunmayı ve geliştirmeyi amaçlayan çalışan örgütleri” biçiminde tanımlayan 10. maddesidir. Çünkü grev hakkına getirilecek genel bir yasaklama, sendikaları anılan maddelerdeki hak ve olanaklardan yoksun bırakır, bu da sendika özgürlüğü ilkesi ile bağdaşmaz<sup>434</sup>. Böylece denetim organlarının, yorum yoluyla 87 sayılı Sözleşme'nin grev hakkını öngördüğü sonucuna varılacağı ifade edilmiştir<sup>435</sup>.

87 sayılı Sözleşme ve denetim organlarının kararları doğrultusunda grev hakkı tüm çalışanlara tanınmışken, 4688 sayılı Kanun grev hakkına yer vermemiştir. Bu nedenle denetim organlarından, kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin en yoğun eleştiri grev hakkı konusunda gelmektedir. Uzmanlar Komitesi'ne göre, 4688 sayılı Kanun'un 35. maddesinde uyuşmazlık durumunda Uzlaştırma Kurulu'na taraflardan birinin başvurabileceği belirtilmiş ancak hangi durumlarda greve gidilebileceğinden söz edilmemiştir. Hâlbuki Komite'nin kanısına göre grev hakkı ile ilgili sınırlama sadece “devlet adına yetki kullanan kamu görevlileri ile sınırlıdır”. Ayrıca zorunlu tahkim yoluyla grev hakkına konulan sınırlamaların sadece belirli sınıflarda çalışan kamu görevlileri ile kelimenin tam anlamıyla yaşamsal önem taşıyan temel hizmetlerde çalışanlarla ilgili olabileceği; ancak bu sınırlamalarla grev yasağının haklı sayılabileceği, bunun dışında kalanlara grev hakkının tanınması için gerekli önlemlerin alınmasının Komitece hükümetten istendiği belirtilmiştir<sup>436</sup>.

---

<sup>434</sup> GÜLMEZ, *Dünyada Memurlar*, s. 148.

<sup>435</sup> IŞIKLI, *İş Hukuku*, s. 267.

<sup>436</sup> KUTAL, *Kamu Görevlileri*, s. 141.



Doktrinde de kamu çalışanlarına grev hakkının verilmemesi eleştirilmektedir<sup>437</sup>. Toplu iş sözleşmesini bağtlamada, tarafların baskı aracı olarak kullandığı grevin Kanun'da yer almamasının, sendikaların çalışma ilişkilerinden kaynaklanan uyuşmazlıklarla ilgili olarak serbestçe bir eylem planı oluşturmalarını engellediği belirtilmiştir<sup>438</sup>. Böylece amaçları ve faaliyetleri sadece kamu görevlilerinin ekonomik ve sosyal durumlarını iyileştirmek olan kamu görevlileri sendikaları yasal güvence altına alınmakla beraber, grev hakkı tanınmamak suretiyle amaç ve faaliyetlerini gerçekleştirmede en büyük güçlerinden yoksun bırakıldığı ifade edilmiştir<sup>439</sup>. Gerçekten, grev tehdidi olmaksızın toplu iş sözleşmesi kurumunun işlevini yerine getirmesi mümkün değildir. Sendika örgütlenme, toplu iş sözleşmesi ve grevin “sacayağı” olduğu, birinin olmamasının diğerlerinin de hayata geçirilmesini engellediği bilinmektedir. Dolayısıyla, 4688 sayılı Kanun'da grevden bahsedilmemesinin hem 87 sayılı Sözleşme'ye aykırılık teşkil ettiğini, hem de memurlara tanınan sendika ve toplu iş sözleşmesi haklarının anlamını yitirmesine sebep olduğunu söyleyebiliriz.

---

<sup>437</sup> GÜLMEZ, ; KUTAL, **Kamu Görevlileri**, s. 141; KAYA, **Kamu Görevlileri**, s. 29; MUTLU, s. 35.

<sup>438</sup> KAYA, **Kamu Görevlileri**, s. 32.

<sup>439</sup> MUTLU, s. 35.

## SONUÇ

Sendika hak ve özgürlüğü, sanayi devrimi sonrasında ortaya çıkan ekonomik, sosyal ve siyasal şartların sebep olduğu kötü çalışma koşulları ve düşük ücretler gibi birçok sorun karşısında, işçilerin sınıf bilinci kazanarak güçlenmeleri ve uzun mücadeleleri sonucunda, 19. yüzyılın sonlarına doğru bir hak olarak ulusal yasalara girmeye başlamıştır. Birinci Dünya Savaşı'na kadar İngiltere'nin öncülüğünde gelişen sendika hak ve özgürlüğü, 1919 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü'nün kurulması ile birlikte, Uluslararası Çalışma Örgütü Anayasası'nda yer alarak uluslararası boyut kazanmış ve bu tarihten sonra Örgüt'ün kılavuzluğunda gelişimini sürdürmüştür. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra sendika hak ve özgürlüğü, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün kabul ettiği sözleşmelere konu olarak uluslararası belgelere girmiştir. Söz konusu belgelerden en önemlisi, sendika özgürlüğünü doğrudan güvence altına alan ve böylece sendika özgürlüğünün temel uluslararası dayanağı olan 1948 tarihli Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 Sayılı Sözleşme'dir. 87 sayılı Sözleşme'nin kabulünden sonra Uluslararası Çalışma Örgütü, anılan Sözleşmeye dayalı tavsiyeleri ve sendika özgürlüğüne verdiği özel önemin yansımaları olan Sendikal Özgürlük Komitesi'nin denetimleri ile sendika özgürlüğünün uluslararası alandaki en önemli güvencesi olmuştur.

Sendika hak ve özgürlüğünün tanınıp korunması, onun temel insan haklarından birisi olması, ona verilen değer demokratikliğin ölçüsü olarak kabul edilmesi, sendikaların işlevlerini yerine getirerek toplumsal dengenin sağlanması, devletlerin birbirlerini algılayışlarını ve uluslararası veya uluslararası örgütlerin devletleri algılayışlarını etkilemesi açısından büyük önem taşımaktadır. Böylesine büyük öneme sahip olan sendika özgürlüğünün tam olarak güvence altına alınıp alınmadığının kriteri ise, ulusal mevzuatların 87 sayılı Sözleşme'ye uyumlu olup olmadığıdır. Bu nedenle, sendika hak ve özgürlüğü açısından 87 sayılı Sözleşme'ye uyum ülkeler açısından büyük önem taşımaktadır. Türkiye'nin Avrupa Birliği ile müzakerelere başlamış olması ve Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde karşılaşacağımız

sendika özgürlüğüne yönelik eleştiriler, ülkemiz açısından konunun önemini daha da arttırmaktadır.

87 sayılı Sözleşme, Türkiye tarafından, geleneksel onay politikasının bir sonucu olarak uzunca bir gecikmeden sonra 1992 yılında onaylamıştır. Onayla birlikte mevzuat uyum çalışmaları başlamış, ancak 2007 yılı itibariyle halen tam bir uyum sağlanamamıştır. Söz konusu uyumsuzluğun en önemli sebebi Türkiye'nin sendikalaşma sürecinin Batı'da olduğu gibi uzun ve zorlu işçi mücadeleleri sonucu değil de genellikle tepeden inme bir anlayışın ürünü olmasıdır. Örgütlenme özgürlüğü bağlamında değerlendirilen sendika özgürlüğü, hükümetler tarafından sürekli kısıtlamalara tabi tutulmuştur. Sendika özgürlüğü bir hak olarak Anayasaya girmiş olsa bile hükümetler sendikaları kontrol altında tutabilmek için ellerinden geleni yapmışlar, hatta kanunları sendikaları kontrol altında tutabilmenin bir aracı olarak görmüşlerdir. Böyle bir anlayış içinde, sendikalara verilen özgürlüğün doğal gelişim süreci içerisinde ilerleme olanağı bulamadığı söylenebilir.

Doğal gelişim sürecinin görece olarak gerçekleştiği tek dönem olarak, 1961 Anayasası dönemi gösterilebilir. Bu dönemde sendikalara sağlanan özgürlük, 1970'li yıllarda sekteye uğratılmış ve 1980 askeri müdahalesi ile askıya alınmıştır. 1982 Anayasası'nda, 1961 Anayasası'nın özgürlükçü hükümlerine karşın daha ayrıntılı ve sınırlayıcı düzenlemelere yer verilmiştir. Hem söz konusu durumun hem de sendikalara karşı duyulan kuşkunun sonucu olarak 1982 Anayasası'nın sendikalara ilişkin 51. ve 52. maddeleri de ayrıntılı ve düzenleyici nitelik taşımaktadır. Anayasa'nın genel anlayışı, 1983 yılında kabul edilen 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'na da yansımıştır. 1982 Anayasası ve 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun her ikisi de sınırlı ve kontrol altına alınmış bir sendika özgürlüğü anlayışının ürünü olarak değerlendirilebilir. 87 sayılı Sözleşme'nin imzalandığı yıl olan 1992 yılından sonra, söz konusu sözleşme ile uyum çabalarına girilerek sendika özgürlüğünün tam anlamıyla güvence altına alınması için gerekli çalışmalara başlanmıştır. Anılan uyum çabaları halen devam etmektedir.

Günümüz itibariyle, Türk mevzuatında 87 sayılı Sözleşme ile uyum içerisinde olmadığı gerekçesi ile en çok eleştirilen düzenlemeler, kuruluş ve kuruculuk

koşullarına ilişkin olan hükümlerdir. İşkoluna göre sendikalaşma ilkesinin bir sonucu olarak işyeri ve meslek esasına göre sendika kurulamayacağı Sendikalar Kanunu'nda hükme bağlanmıştır. Söz konusu düzenleme, 87 sayılı Sözleşme'de yer alan “kişilerin seçtikleri örgütleri kurma ve onlara üye olma hakkı”nın ihlali olduğu gerekçesi ile Uluslararası Çalışma Örgütü'nün denetim organları ve doktrinde eleştirilmiştir. Buna karşın, Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından 98 sayılı Sözleşme'de sendikal örgütlenmeye dönük hukuksal düzenlemeler yapılırken ülkelerin içinde buldukları koşulların dikkate alınması gerektiğini vurgulamıştır. Mevcut düzenlemenin ülkemizde güçlü sendikacılığı gerçekleştirmek amacına yönelik olduğuna kuşku yoktur. Bu nedenle, ülkemizdeki şartlar açısından değerlendirildiğinde, özellikle 274 sayılı Sendikalar Kanunu döneminde yaşanan güdümlü sendikacılık örnekleri göz önüne alındığında, işkoluna göre sendikalaşma ilkesinin işverenlere karşı işçileri korumak ve güçlü sendikacılık açısından uygun olduğu sonucuna varılabilir. Ayrıca Sendikalar Kanunu'ndaki federasyon kurma yasağı konusunda da aynı şeyleri söylemek mümkündür. Söz konusu yasak kağıt üzerinde 87 sayılı Sözleşme'ye aykırı gözükmekte ve kanuni bir sınırlamaya gitmek Sözleşme ile bağdaşmamaktadır. Ancak federasyon kurma yasağı hem işkolu sendikacılığının bir sonucudur ve bu açıdan ulusal şartlarımıza uygun olarak düzenlenmiştir, hem de günümüzde önemini yitirmiştir. Mevzuatımızdaki kuruculuk koşullarına ilişkin Türk vatandaşı ve Türkçe okur – yazar olmak ve kamu hizmetlerinden mahrum edilmemiş olmak koşulları için ise aynı şeyleri söylememiz mümkün değildir. Her iki yasak da 87 sayılı Sözleşme'de yer alan “hiçbir biçimde ayırım gözetmeme” ilkesine aykırıdır. Özellikle Türk vatandaşı ve Türkçe okur – yazar olmak şartı günümüz koşulları açısından (serbest dolaşım gibi) uygun değildir.

Sendikalara üyelik ile ilgili kısıtlamalar konusunda birden fazla sendikaya üye olma yasağı ve üyelikten ayrılmayı noter şartına bağlayan düzenlemelerin 87 sayılı Sözleşme'ye uygunluğu tartışılmaktadır. Her iki düzenleme de Sözleşme'nin tanıdığı “herkesin dilediği sendikaya girme hakkı”na sınırlama getirmektedir. Özellikle noter şartı, negatif sendika özgürlüğünün açıkça ihlali olduğu gerekçesiyle eleştirilmektedir.

Sendika yöneticiliğine yönelik kısıtlamalardan “on yıl bilfiil çalışmış olmak koşulu” 87 sayılı Sözleşme açısından sorun yaratmaktadır. Söz konusu koşul, 87 sayılı Sözleşme’nin tanıdığı “kişilerin temsilcilerini serbestçe seçme” hakkının ihlali anlamına gelmektedir. Yine yönetici seçilebilmek için Türk vatandaşı ve Türkçe okur – yazar olmak ve kamu hizmetlerinden mahrum edilmemiş olmak koşullarının da Sözleşme’nin tanıdığı kişilerin temsilcilerini serbestçe seçme hakkına aykırı olduğu ileri sürülmektedir.

Sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkına yönelik olarak üyelik aidatının sınırlanması ve kapatılan sendikaların mal varlıklarının hazineye aktarılmasının, 87 sayılı Sözleşme’nin tanıdığı “sendikaların tüzüklerini özgürce hazırlama ve mali yönetimini düzenleme hakkı”na aykırı olduğu söylenebilir. Ancak sendika ve üst kuruluşların denetimi konusunda 87 sayılı Sözleşme’ye aykırı bir durumun olmadığı açıktır. Nitekim Uluslararası Çalışma Örgütü’nün denetim organları, kamu makamlarının sendikalar üzerinde baskı kurmak boyutuna varmayan denetimlerinin normal olduğunu belirtmişlerdir.

87 sayılı Sözleşme, sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkını, hiçbir biçimde ayırım gözetmeksizin tüm çalışanlara tanımıştır. Böylece Sözleşme, örgütlenme özgürlüğü açısından işçi ve memur ayrımı yapmamış, memurların örgütlenme hakkına herhangi bir sınırlama getirmemiştir. Türkiye 87 sayılı Sözleşme’yi 1992 yılında onayladıktan sonra memurların örgütlenme özgürlüğünü tanıma yükümlülüğü altına girerek bu doğrultuda girişimlere başlamıştır. Gerçekten, 1995 yılında Anayasanın 52. maddesi kaldırılmış ve 53. maddeye eklenen yeni hükümle kamu görevlilerinin örgütlenme hakkı güvence altına alınmıştır. 1997 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Yasası değiştirilerek kamu görevlilerinin sendikalar kurabileceği ve sendikalara üye olabileceği belirtilmiştir. Sonunda 2001 yılında 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu kabul edilerek kamu görevlilerinin sendika özgürlüğü ayrı bir kanunla düzenlenmiştir. Bununla birlikte, 4688 sayılı Kanun’un 87 sayılı Sözleşme’yle uyum içerisinde olmayan hükümleri tartışılmaya başlanmıştır. En çok tartışılan hükümler, bazı kamu görevlilerinin sendika kurmalarının kısıtlanması ve kamu görevlilerine getirilen grev yasağıdır. İlk

olarak, 87 sayılı Sözleşme, sendika hakkının sınırlanmasının sadece silahlı kuvvetler ve polis memurlarına yönelik olarak yapılabileceğini belirtmiştir. Ancak 4688 sayılı Kanun, birçok kamu görevlisine, özellikle güvenlik ve asayiş birimlerinde çalışan sivil memurlara örgütlenme hakkı tanımamıştır. Söz konusu durum, 87 sayılı Sözleşme'nin ihlali anlamı taşımaktadır. İkinci olarak, 87 sayılı Sözleşme'de grev hakkına ilişkin açık bir hüküm bulunmamasıyla birlikte, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün denetim organlarının grevin tüm çalışanların başvurulabileceği yasal bir hak olduğu kabul edilmektedir. Ancak, 4688 sayılı Kanun'da grev hakkına yer verilmemiştir. Söz konusu durum, denetim organlarının en çok eleştirilen konudur ve 87 sayılı Sözleşme'nin genel mantığına aykırıdır. Gerçekten sendika özgürlüğü, toplu sözleşme hakkı ve grev birbirlerinin tamamlayıcısı durumunda olduklarından, grev gücü olmaksızın sendika özgürlüğünün veya toplu iş sözleşmesi kurumunun anlam kazanmayacağı söylenebilir.

Türk mevzuatının 87 sayılı Sözleşme'ye uyum sorunu, 2004 yılında Anayasanın 90. maddesine eklenen "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" cümlesi ile farklı bir boyut kazanmıştır. Çünkü anılan hüküm ile insan haklarına ilişkin uluslararası sözleşmelerin, özelde ise 87 sayılı Sözleşme'nin iç hukuka üstün tutulduğunu söylemek mümkündür. Söz konusu durum, 87 sayılı Sözleşme'nin herhangi bir hükmü ile mevzuatımız arasında çıkabilecek bir çatışma durumunda, 87 sayılı Sözleşme hükmünün geçerli olacağı anlamına gelmektedir. Ayrıca sadece Sözleşme hükümleri değil aynı zamanda Uluslararası Çalışma Örgütü'nün denetim organlarının 87 sayılı Sözleşme'ye dayalı kararlarının da bu bağlamda değerlendirilmesi gerekmektedir.

Türk mevzuatıyla 87 sayılı Sözleşme arasında bahsedilen uyumsuzlukların olduğu ortadadır. Uluslararası Çalışma Örgütü sözleşmelerinin temel amacı, ulusal mevzuatlara yol göstererek ulusal mevzuatların gelişimini sağlamak ve böylece tüm dünyada asgari ortak bir standardı yakalamaktır. Bu süreçte ulusal mevzuatlarla, sözleşmeler arasında uyumsuzlukların olması doğal karşılanmalıdır. Önemli olan

uyum için gerekli düzenlemelerin hayata ivedilikle geçirilmesidir. Ayrıca, hem Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından hem de doktrinde, sendikal örgütlenmeye dönük hukuksal düzenlemelerde, ülkelerin içinde buldukları şartların da dikkate alınması ve bu doğrultuda ülkedeki sendikal örgütlenmenin güçlenmesi açısından uygun düzenlemelerin tercih edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Uluslararası Çalışma Örgütü normları bütün ülkelere mutlak olarak uygulanabilecek hükümler değildir. Söz konusu normları böyle görmek hem Uluslararası Çalışma Örgütü'nün esneklik politikasıyla bağdaşmamakta hem de ülkelerin yararına olmamaktadır. Bu yüzden, 87 sayılı Sözleşme ile Türk mevzuatı arasındaki uyumsuzlukların çoğunun, ülkemizdeki sendikal örgütlenmeye ilişkin mevcut ekonomik, siyasal ve toplumsal şartlardan kaynaklandığı gözden kaçırılmamalıdır.

## KAYNAKÇA

- AKER, Önder: **Sendika Özgürlüğü**, Yol – İş Federasyonu Yayını, Ankara 1981.
- AKKAYA, Yüksel: “Sendikal Örgütlenmeyi Yeniden Düzenleyen Yasa Tasarısı Taslakları Üzerine”, Mayıs 2005, <http://www.sendikanet.org/tr/modules/news/article.php?storyid=136>, (27 Mart 2007).
- AKTAY, Nizamettin: **Sendika Hakkı, Uluslararası Dayanakları Bakımından Eleştirel Bir Yaklaşımla Türk Hukukunda Sendika Hakkı ve İlgili Belgeler**, Ankara 1993.
- AKYİĞİT, Ercan: **Yeni Mevzuata Göre Hazırlanmış, İş Hukuku**, güncellenmiş 3. baskı, Seçkin Yayınları, Ankara 2003.
- AKYİĞİT, Ercan: “Sendika Ve Zorunlu Organ Üyeliği İçin Aranana On Yıl Bilfiil Çalışma Koşulu Üzerine”, **Tühis İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt 17, Sayı 6, Ankara 2002, ss. 38 – 52 (Sendika Yöneticiliği).
- ARICI, Kadir: “Sendikaların Tüzüklerini Serbestçe Düzenleme Hakkı”, **TİSK Akademi**, Cilt 1, Sayı 1, Ankara 2006, ss. 33 – 43.
- BAŞLAR, Kemal: “Uluslararası Antlaşmaların Onaylanması, Üstünlüğü ve Anayasal Denetimi Üzerine”, **Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni: Prof. Dr. Sevim Toluner’e Armağan**, Ankara 2004, ss. 1 – 62.
- CENTEL, Tankut: **Türkiye’nin Onayladığı ILO Sözleşmeleri**, 2. baskı, MESS Yayınları, İstanbul 2004.
- ÇABUK, Ali: **Sosyal Politika**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Ankara 1979.



ÇELİK, Nuri: **İş Hukuku Dersleri**, yenilenmiş 17. baskı, Beta Yayınevi, İstanbul 2004.

DEMİR, Fevzi: **Sendikalar Hukuku**, yenilenmiş 4. baskı, Barış Yayınları, İzmir 1999 (Sendikalar).

DEMİR, Fevzi: **En Son Yargıtay Kararları Işığında, İş Hukuku ve Uygulaması**, 4. baskı, Barış Yayınları, İzmir 2005 (İş Hukuku).

DERELİ, Toker: “Uluslararası Çalışma Normları, Sendika Özgürlükleri ve Türkiye: ILO Eleştirileri Açısından Yeni Yasa Ön Tasarısı’nın Değerlendirilmesi”, **AB – Türkiye&Endüstri İlişkileri**, Beta Yayınları, İstanbul 2004, ss. 167 – 190.

EKİN, Nusret: **Endüstri İlişkileri**, 6. baskı, Beta Yayınları, İstanbul 1994.

EKMEKÇİOĞLU, Hüseyin: “Sendikal Örgütlenmenin Önündeki Hukuksal Engeller”, **Türkiye’de Sendikal Örgütlenmenin Önündeki Engeller Semineri**, TÜRK – İŞ Yayını, İstanbul 2005, ss. 135 – 141.

EYRENCİ, Öner: **Sendikalar Hukuku**, İstanbul 1984 (Sendikalar).

EYRENCİ, Öner: “Sendikalar Hukukunun Güncel Sorunları”, **Çalışma Hayatının Güncel Sorunları**, Eyrenci – Taşkent – Sağlam – Ulucan Ortak Yayını, İstanbul 1987, ss. 126 – 167 (Güncel Sorunlar).

EYRENCİ, Öner/Kadriye BAKIRCI: “Sendika Özgürlüğü’nün Uluslararası Dayanakları ve Türk Hukukunun Uyumu”, **Türkiye’de Sendikal Örgütlenmenin Uluslararası Dayanakları, Uygulaması ve Sorunları**, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1999, ss. 15 – 35.

EYRENCİ, Öner: “2821 Sayılı Sendikalar Kanunu ile Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Öngören Kanun Tasarısı Taslağı Hükümlerinin Genel Değerlendirmesi”, **İş Güvencesi, Sendikalar Yasası, Toplu İş Sözleşmesi**

**Grev Ve Lokavt Yasası Semineri**, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul 2004, ss. 199 – 217 (Tasarı Taslağı).

GÜLMEZ, Mesut: “1936 Öncesinde İşçi Hakları”, **Türkiye’de İşçi Hakları, Osmanlı Döneminden 1986’ya**, Yol-İş Sendikası Yayınları, Ankara 1986, ss. 17 – 77 (İşçi Hakları).

GÜLMEZ, Mesut: **Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye**, TODAİE Yayınları, Ankara 1988 (Sendikal Haklar).

GÜLMEZ, Mesut: “ILO ve Sendikal Yasalardaki Değişikler”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Sayı 108, Ankara 1989, ss. 37 – 41 (ILO).

GÜLMEZ, Mesut: “Türkiye’nin İnsan Hakları Belgelerini Onaylama Politikası”, **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt 13, TODAİE Yayını, Ankara 1991, ss. 103 – 138 (İnsan Hakları).

GÜLMEZ, Mesut: “İnsan Haklarında Gelişmeler ILO Sözleşmelerinin Onaylanması”, **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt 13, TODAİE Yayını, Ankara 1992, ss. 177 – 196 (Sözleşmelerin Onaylanması).

GÜLMEZ, Mesut: **Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar**, TODAİE Yayını, Ankara 1996 (Dünyada Memurlar).

GÜLMEZ, Mesut: “İnsan Hakları Sözleşmelerini Onay Politikasında Bir Sapma: Sendikal Haklar Sözleşmesinin Onaylanması”, **Prof. Dr. NUSRET EKİN’E Armağan**, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, Ankara 2000, ss. 465 – 500 (Onay Politikası).

GÜLMEZ, Mesut: **Uluslararası Sosyal Politika**, TODAİE Yayınları, Ankara 2000 (Sosyal Politika).

GÜLMEZ, Mesut: “Sendikal Haklara İlişkin Sözleşmelerin İç Hukuka Üstünlüğü ve Yasalarımızdaki Aykırılıklar”, **Çalışma ve Toplum**, Cilt 4, Sayı 1, Birleşik Metal İş Sendikası Yayını, 2005, ss. 11 – 57 (Yasalarımızdaki Aykırılıklar).

GÜZEL, Ali: “ILO Normlarının İç Hukuka Etkisi ve Türk İş Hukuku’nun Gelişmesine Katkısı”, **ILO Normları ve Türk İş Hukuku**, Kamu – İş Yayını, Ankara 1997.

İŞİK, Rüçhan: **Sendika Hakkı, Tanınması ve Kanuni Sınırları**, Sevinç Matbaası, Ankara 1962.

İŞIKLI, Alpaslan: “1960 – 1986 Döneminde Türkiye’de İşçi Hakları”, **Türkiye’de İşçi Hakları, Osmanlı Döneminden 1986’ya**, Yol – İş Yayınları, Ankara 1986, ss. 139 – 214 (İşçi Hakları).

İŞIKLI, Alpaslan: **İş Hukuku**, yeniden gözden geçirilmiş 6. baskı, İmaj Yayınları, Ankara 2005 (İş Hukuku).

İNCE, Ergun: **Toplu İş Hukuku**, İstanbul 1983.

KAYA, Pir Ali: “Çalışma Mevzuatının Geliştirilmesinde ILO Normlarının Etkisi”, **Prof. Dr. Metin KUTAL’a Armağan**, TÜHİS Yayınları, Ankara 1998, ss. 129 – 143 (Çalışma Mevzuatı).

KAYA, Pir Ali: **Uluslararası Çalışma Normları ve Türk İş Hukuku Üzerine Etkileri**, TÜHİS Yayınları, Ankara 1999 (ILO Normları).

KAYA, Pir Ali: “Sendika Özgürlüğü Açısından 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasasının Değerlendirilmesi”, **ÇEİS Dergisi**, Sayı 3, Cilt 16, Mayıs 2002, ss. 24 – 34 (Kamu Görevlileri).

KOÇ, Yıldırım: “1936 – 1960 Döneminde İşçi Hakları”, **Türkiye’de İşçi Hakları, Osmanlı Döneminden 1986’ya**, Yol-İş Sendikası Yayınları, Ankara 1986, ss. 77 – 139.

KORAY, Meryem: **Sosyal Politika**, Ezgi Kitabevi, Bursa 2000.

KUTAL, Metin: “Sendikaların Kuruluşu, İşleyişi ve Sona Ermesi”, **Sendikal Mevzuat Eğitim Semineri**, Basisen Yayınları, İstanbul 1985, ss. 92 – 107 (Sendikalar).

KUTAL, Metin: “87 Sayılı Uluslararası Sözleşme Karşısında Sendikalar Yasası (2821)’ nın Genel Bir Değerlendirmesi”, **BASİSEN Dergisi**, Sayı 54, İstanbul 1995, ss. 27 – 29 (Sendikalar Yasası).

KUTAL, Metin: “Uluslararası Normlar Karşısında Kamu Görevlilerinin Sendikal Örgütlenme Haklarına İlişkin Bazı Gözlemler”, **Kamu – İş**, Cilt 6, Sayı 4, Ankara 2002, ss. 133 – 141 (Kamu Görevlileri).

KUTAL, Metin: “2821 Sayılı Sendikalar Kanunu’nda Değişiklik Öngören Taslak Hakkında Bazı Düşünceler”, **Mercek Dergisi**, Cilt 9, Sayı 35, Temmuz 2004, ss.10 – 16 (Taslak Hakkında).

LORDOĞLU, Kuvvet: “İşyeri, İşkolu ve Meslek Sendikaları Üzerine Notlar”, Ekim 1999, <http://www.oes.metu.edu.tr/izmir291099sendikakuvvet.htm>, (17 Şubat 2007).

MAHİROĞULLARI, Adnan: **Cumhuriyetten Günümüze Türkiye’de İşçi Sendikacılığı**, Kitabevi Yayınları, İstanbul 2005.

MAKAL, Ahmet: **Osmanlı İmparatorluğu’nda Çalışma İlişkileri: 1850 – 1920, Türkiye Çalışma İlişkileri Tarihi**, İmge Yayınları, Ankara 1997 (1850 - 1920).

MAKAL, Ahmet: **Türkiye’de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920 – 1946**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara 1999 (1920 – 1946).

MAKAL, Ahmet: **Türkiye’de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1946 – 1963**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara 2002 (1946 – 1963).

MUTLU, Levent: “Memurların Sendikalaşması ve Ekonomik – Sosyal Haklara Etkisi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 42, Temmuz – Eylül 2001, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der42tam.pdf>, ss. 20 – 36.

ÖĞÜZMAN, Kemal: “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 İle 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu’nun Uluslararası Normlara Uygunluğu**, TİSK Yayını, Ankara 1986.

ÖZBUDUN, Ergun: **Türk Anayasa Hukuku**, 6. baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 2000.

ÖZTÜRK, Kazım: **İzahlı Gerekçeli, Ana Belgeli ve Maddelere Göre Tasnifli Bütün Tutanaklar ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, Cilt II, İş Bankası Yayınları, Ankara 1966.

PAZARCI, Hüseyin: **Uluslararası Hukuk Dersleri**, I. Kitap, yenilenmiş 8. baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 1999.

SÖNMEZOĞLU, Faruk: **Uluslararası İlişkiler Sözlüğü**, genişletilmiş 3. baskı, Der Yayınları, İstanbul 2000.

SUR, Melda: **İş Hukukunun Uluslararası Kaynakları, Avrupa Konseyi Çerçevesinde Kabul Edilen Belgeler**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları, İzmir 1995.

SÜLKER, Kemal: “Türkiye’de Sendikacılık”, **Dünyada ve Bizde Sendikacılık**, 3. baskı, Varlık Yayınları, İstanbul 1966, ss. 131 – 240 (Sendikacılık).

SÜLKER, Kemal: **Türkiye Sendikacılık Tarihi**, 3. baskı, TÜSTAV Yayınları, İstanbul 2004 (Sendikacılık Tarihi).

ŞAHLANAN, Fevzi: **Sendikalar Hukuku**, Banksis Yayınları, İstanbul 1995 (Sendikalar Hukuku).

ŞAHLANAN, Fevzi: “2821 Sayılı Sendikalar Kanunu İle 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev Ve Lokavt Kanunu’nda Değişiklik Öngören Kanun Ön Tasarılarının Değerlendirilmesi”, **Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi**, Cilt1, Sayı 4, Legal Yayınları, İstanbul 2004, ss. 1263 – 1291 (Ön Tasarı).

TALAS, Cahit: **Toplumsal Politika**, İmge Yayınları, Ankara 1990 (Toplumsal Politika).

TALAS, Cahit: **Türkiye’nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi**, Bilgi Yayınevi, Ankara 1992 (Sosyal Politika).

TAŞKIN, Mine: **Türk Anayasal Düzeninde, Sendika Kurma Hakkı**, Adalet Yayınevi, Ankara 2006.

TOKOL, Aysen: **Endüstri İlişkileri ve Yeni Gelişmeler**, Vipaş Yayınları, Bursa 2001.

TOLUNER, Sevin: **Milletlerarası Hukuk ile İç Hukuk Arasındaki İlişkiler**, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1973.

TUĞ, Adnan: **Sendikalar Hukuku**, 2. baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 1992.

TUNA, Orhan/Nevzat YALÇINTAŞ: **Sosyal Siyaset**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1999.

TUNCAY, Can: **Toplu İş Hukuku**, 1. baskı, Alfa Yayınevi, İstanbul 1999 (İş Hukuku).

TUNCAY, Can: “Türk İş Hukukunun Avrupa İş Hukukuna Uyumu”, **AB – Türkiye & Endüstri İlişkileri**, Beta Yayınları, İstanbul 2004, ss. 45 – 79 (Mevzuat Uyumu).

TUNÇOMAĞ, Kenan/Tankut CENTEL: **İş Hukukunun Esasları**, 2. baskı, Beta Yayınları, İstanbul 1999.

UÇUM, Mehmet /Necdet OKCAN: “2821 Sayılı Sendikalar Kanunu’nda Değişiklik İçeren Ön Tasarının Hükümleri Ve Genel Değerlendirmesi”, **Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi**, Cilt 1 Sayı 1, İstanbul 2004, ss. 81 – 117.

**Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Yayını. Cilt 1. İstanbul 1996.

WISSKİRCHEN, Alfred: “Uluslararası Çalışma Örgütü’nün Norm Oluşturma ve Denetim Faaliyetleri: Sorunlar ve Deneyimler”, **Tisk Akademi**, Cilt 1, Sayı 2, Ankara 2006, ss. 153 – 180.

YAZGAN, Turan: “Türkiye’de Sendikal Hareketler”, **Türk Dünyası Araştırmalar Dergisi**, Cilt 1, Sayı 20, 1982.

YAZICI, Erdiç: **Osmanlı’dan Günümüze Türk İşçi Hareketleri**, 2. baskı, Aktif Yayınları, Ankara 1996.