

Anayasa Mahkemesi'nin Sendikal Haklara İlişkin İptal Kararlarının Genel Bir Değerlendirmesi

Banu UÇKAN HEKİMLER*

Özet: Son dönemde Anayasa Mahkemesi, temel demokratik hak ve özgürlükleri genişletici yönde verdiği kararlarla gündeme gelmektedir. Bu kararlar arasında kamu görevlilerinin ve işçilerin sendikal haklarıyla ilgili kararlar da yer almaktadır. Anayasa Mahkemesi, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu ile ilgili olarak örgütlenme özgürlüğünü genişleten ve devlet desteği ile sendikacılığı yasaklayan çeşitli kararlar vermiştir. Anayasa Mahkemesi, en son olarak 2014 yılında 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nda sendikal güvenceyi ve grev hakkını sınırlandıran bazı düzenlemelerin ve saldırı lokavtına imkân veren düzenlemenin iptaline ilişkin karar vererek sendikal hakların önündeki önemli bazı engelleri ortadan kaldırmıştır. Ancak bu iptal kararları, sendikal hak ve özgürlükler açısından olumlu olmakla birlikte yeterli değildir. Bu makalede Anayasa Mahkemesi'nin sendikal haklara ilişkin verdiği iptal kararları yakından ele alınarak değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: Anayasa Mahkemesi, sendikal haklar, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu

General Criticism of Annulment Decisions of the Constitutional Court on Trade Union Rights

Abstract: The Constitutional Court has recently given some important decisions enlarging the fundamental democratic rights and freedom. The decisions on trade union rights of public servants and workers are also among these key decisions. The Constitutional Court gave some important decisions enlarging the right of to association and forbidding the state intervention on unions at the Public Servants' Unions and Collective Agreement Act No. 4688. The Constitutional Court recently removed some important barriers to union rights by repealing some provisions limiting the union security and the right of to strike besides offensive lock-out at the Trade Union and Collective Agreement Act No. 6356 in 2014.

* Prof. Dr. Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkiler Bölümü

Nevertheless, these decisions are positive but not satisfactory for union rights and freedom. In this paper, these annulment decisions of Constitutional Court on union rights will be examined closely.

Keywords: Constitutional Court, union rights, The Public Servants' Unions and Collective Agreement Act No. 4688, The Trade Union and Collective Agreement Act No. 6356

Giriş

Yasal düzenlemelerle sınırlanan ve uygulamada da çoğu zaman ihlal edilen sendikal haklar, Türkiye'deki çalışma hayatının en sorunlu alanlarından birini oluşturmaktadır. Avrupa ülkelerine göre Türkiye'de geç başlayan sanayileşme beraberinde gecikmiş bir işçileşme ve sendikalaşma sürecini getirmiştir. Bunun yanı sıra işçiler, sendikal hakları yasaları zorlayarak ve önceleyerek elde etmek yerine çoğunlukla yasal sınırlar ve sınırlandırmalar içinde kalarak kullanmışlardır.¹ Kamu görevlilerinin sendikal hakları elde etmeleri ise işçilerden farklı olarak genellikle hukuku önceleyen mücadeleler sonucunda gerçekleşmiştir. Öyle ki, örgütlenmeleri yasal olarak güvence altına alınmamış olan kamu görevlilerinin örgütlenmesi sonucunda ortaya çıkan uyuşmazlıklar, Danıştay ve Yargıtay tarafından büyük bir kısmı kamu görevlilerinin lehine olacak şekilde çözümlenmiş; kamu görevlilerine henüz toplu pazarlık hakkı tanınmadan toplu iş sözleşmeleri imzalanmaya başlamıştır². Şu anda da kamu görevlileri grevli toplu eylem hakkını elde edebilmek için mücadele vermeye devam etmektedir.

Son dönemde sendikal haklar konusunda Anayasa Mahkemesi önüne gelen davaların artmasında 2004 yılında Anayasanın 90. maddesine ilave edilen cümle büyük bir önem taşımaktadır. Zira söz konusu madde uyarınca, "*Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.*" Bu bağlamda Anayasa Mahkemesi özellikle sendikal haklarla ilgili kendisine intikal eden uyuşmazlıklarda Anayasanın 90. maddesi uyarınca Türkiye'nin de taraf olduğu çok sayıda Avrupa Konseyi, Birleşmiş Milletler ve ILO sözleşmesi ve belgelerine atıfta bulunarak karar vermektedir. Bunun yanı sıra 2010 yılında Anayasada yapılan değişiklikle birlikte Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru hakkının getirilmesiyle, sendikal haklar da dâhil

¹ 1946 sendikacılığı olarak adlandırılan dönem ve 1960-1980 arası dönemde görülen sendikal hareketi bu genellemenin dışında tutmak mümkündür. Bkz: Çelik, 2010(a): 86; Özveri, 2013: 107-108.

² 27 Şubat 1994 tarihinde Gaziantep Büyükşehir Belediyesi ile Tüm Belediye Memurları Sendikası (Tüm Bel-Sen) arasında imzalanan toplu sözleşme, henüz kamu görevlilerine örgütlenme hakkının dahi ulusal düzeyde tanınmadığı bir dönemde kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkı alanında hukuku önceleyen ilk belge olması açısından büyük bir önem taşımaktadır.

olmak üzere özellikle insan hakları ihlalleri ile ilgili bireysel başvurular da Anayasa Mahkemesi tarafından karara bağlanmaya başlamış; böylelikle son günlerde Mahkemenin verdiği kararlar gündeme ağırlığını koymuştur.

Son dönemde sendikal haklara ilişkin kabul edilen kanunların gerekçelerinde uluslararası normların önemine değinilerek yasal düzenleme yapılırken bu normların dikkate alınması gerektiği vurgulanmasına ve Türk endüstri ilişkileri sisteminin yasakçı yapısı nedeniyle tıkanığının altı çizilmesine rağmen, söz konusu kanunlarda Anayasaya ve uluslararası sözleşmelere aykırı birçok düzenleme yer almaya devam etmektedir. Bir başka ifadeyle yasa koyucu, yasakçı sistemi yeniden üretme gayreti içine girerek gerekçeleri ile bir çelişki içine girmektedir. Bu nedenle kanunlar yeni olmasına rağmen Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu ve vereceği olası kararlarla birlikte şimdiden adeta 'yamalı bohça'ya dönmüş durumdadır. Bu makalede Anayasa Mahkemesi'nin çalışanların sendikal haklarına ilişkin vermiş olduğu kararlar yakından ele alınarak değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Görevlilerinin Sendikal Haklarına İlişkin İptal Kararları

Türkiye'de kamu görevlilerinin sendikalaşma süreci, işçilerin sendikalaşma sürecinden birçok açıdan farklılık göstermektedir. Kamu görevlilerinin sendikal hakları elde etme zamanlaması, elde edilen hakların içeriği ve hakların elde edilme şekilleri işçilerinkinden ayrılmaktadır. Her şeyden önce, kamu görevlileri sendikal haklara işçilerden sonra sahip olmuşlardır. İşçilerin sendikal haklarını pozitif anlamda düzenleyen ilk kanun, 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun, 1947 yılında kabul edilirken; kamu görevlilerinin sendikal hakları ilk kez 1965 yılında çıkartılan Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ile düzenlenmiştir. İşçilerin örgütlenme ve toplu pazarlık hakkı, 1963 yılında kabul edilen 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu ile birlikte grev hakkıyla tamamlanırken, kamu görevlileri toplu pazarlık hakkına 2012 yılında çıkartılan 6289 sayılı Kanunla³ kavuşmuşlardır⁴. Ancak kamu görevlilerinin örgütlenme ve toplu pazarlık hakları, henüz grev hakkı ile tamamlanmamıştır. Kamu görevlileri için grev yasağının devam ettiği bir sistemde, gerçek bir toplu pazarlık hakkından bahsedebilmek de mümkün değildir. Kamu görevlilerinin sendikalaşma sürecinin işçilerinkinden ayrılan diğer bir özelliği ise, sendikal haklarının bir mücadele sürecinden sonra elde edilmesidir. Bir başka deyişle, kamu görevlilerinin örgütlenmesi hukuk tarafından öncelenmemiş, aksine hukuku öncelemiştir. Bu durum, kamu görevlilerinin grev haklarını elde etme

³ 4 Nisan 2012 tarihinde çıkartılan 6289 sayılı Kanunla 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun adı, Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu olarak değiştiği gibi, Kanun'un içeriğinde de önemli değişiklikler olmuştur.

⁴ Türkiye'de kamu görevlilerinin sendikal haklarının tarihsel gelişim süreci hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: Uçkan, 2013: 5-21.

mücadelesinde de söz konusudur. Son olarak sendikaya üye olan iki öğretmenin uyarı grevine katılması nedeniyle uyarma cezasına çarptırılması üzerine bireysel başvuru haklarını kullanarak Anayasa Mahkemesi'ne başvurması sonucunda, Mahkeme bu uyarı cezasını, Anayasa ve ilgili uluslararası sözleşmeleri göz önünde tutarak, sendika hakkına yapılan bir müdahale olarak kabul etmiştir.⁵ Böylelikle kamu görevlileri, grev hakkı mücadelesinde Anayasa Mahkemesi'nin bu kararıyla, büyük bir kazanım elde etmişlerdir. Bunun yanı sıra Anayasa Mahkemesi'nin son dönemde kamu görevlilerinin bireysel ve kollektif sendika özgürlüklerini sınırlandıran düzenlemelere ilişkin vermiş olduğu iptal kararları da sendikal özgürlükler bağlamında büyük bir önem taşımaktadır. Aşağıda Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu söz konusu iptal kararları daha yakından ele alınacaktır.

Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Görevlilerinin Bireysel Sendika Özgürlüğünü Sınırlandıran Bazı Düzenlemelere İlişkin İptal Kararları

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre, kamu kurum ve kuruluşlarında işçi statüsü dışında tüm çalışanların örgütlenme hakkı bulunmaktadır. Eş deyişle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre memur, sözleşmeli personel ve geçici personel sayılan kamu görevlileri sendika kurabilmekte ve sendikaya üye olabilmektedir. 4688 sayılı Kanuna göre ilke itibarıyla tüm kamu görevlileri pozitif sendika özgürlüğüne sahip olmakla birlikte bazı kamu görevlileri, yaptıkları işlerin nitelikleri gerekçe gösterilerek, bu özgürlüğün kapsamı dışında tutulmaktadır. 4688 sayılı Kanuna göre; *“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlileri; yüksek yargı organlarının başkan ve üyeleri, hâkimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar; bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların müsteşarları, başkanları, genel müdürleri, daire başkanları ve bunların yardımcıları, yönetim kurulu üyeleri, merkez teşkilatlarının denetim birimleri yöneticileri ve kurul başkanları, hukuk müşavirleri, bölge, il ve ilçe teşkilatlarının en üst amirleri ile bunlara eşit veya daha üst düzeyde olan kamu görevlileri, belediye başkanları ve yardımcıları; Yükseköğretim Kurulu Başkan ve üyeleri ile Yükseköğretim Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri, üniversite ve ileri teknoloji enstitü rektörleri, fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcıları; mülki idare amirleri; Silahlı Kuvvetler mensupları; Millî İstihbarat Teşkilatı mensupları; bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanları; emniyet hizmetleri sınıfı; ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri üye olamazlar ve sendika kuramazlar”* (md. 15). Burada da görüldüğü üzere, 4688 sayılı Kanunda sendika özgürlüğünden yararlanmayacak kamu görevlileri genel itibarıyla bireysel olarak değil, kurumsal olarak belirlenmiştir (Kutal, 2013:

⁵ Karar Tarihi: 18.09.2014, Başvuru No: 2013/8463, Resmi Gazete Tarihi: 04.12.2014; Karar Tarihi: 30.12.2014, Başvuru No: 2013/8464, Resmi Gazete Tarihi: 07.05.2015.

164). Ancak Anayasa Mahkemesi 2013 ve 2014 yıllarında kamu görevlilerinin örgütlenme hakkını genişleten iki önemli karar vermiştir. Milli Savunma Bakanlığı ve Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında görev yapan sivil memur ve kamu görevlileri ile emniyet teşkilatında, emniyet hizmetleri sınıfı dışında çalışan diğer hizmet sınıflarına dâhil personel ile kamu kurum ve kuruluşlarının özel güvenlik personelinin örgütlenme hakkını kısıtlayan yasakları iptal etmiştir.

Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri Kadrolarında (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dâhil) Çalışan Sivil Memurlar ve Kamu Görevlilerinin Örgütlenme Yasağına İlişkin İptal Kararı

Sendika özgürlüğü açısından kapsam dışında tutulan kamu görevlileri arasında Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetler kadrolarında (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dahil) çalışan sivil memurlar ve kamu görevlileri de yer almıştır (md. 15/I(g)). Ancak bu yasağa rağmen Türk Silahlı Kuvvetleri'nde çalışan sivil memurlar ve kamu görevlileri 21 Ekim 2011 tarihinde Sime-Sen'i (Sivil Memurlar Sendikası) kurarak örgütlenmişlerdir. 4688 sayılı Kanun uyarınca Sime-Sen ilk genel kurulunu tüzel kişiliğini kazandıktan sonra altı ay içinde (md 10/I), 14-15 Nisan 2012 tarihlerinde gerçekleştirmiştir. Ankara Valiliği ise, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Sendikaya Üye Olamayacaklar" başlığı altında 15. maddenin 1. fıkrasının (g) bendinde yer alan "*Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetler kadrolarında (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dahil) çalışan sivil memurlar ve kamu görevlileri*"nin sendika kuramayacaklarını ve sendikaya üye olamayacaklarını gerekçe göstererek Ankara 8. İş Mahkemesi'ne Sime-Sen'nin faaliyetlerinin durdurulması talebi ile dava açmıştır. Bunun yanı sıra Ankara Valiliği, ilgili ilçe seçim kuruluna başvurarak sendika genel kurulunun yapılmaması talebinde de bulunmuştur. Ancak ilgili ilçe seçim kurulu, Sime-Sen hakkında herhangi bir durdurma kararı bulunmadığının altını çizerek genel kurula dair işlemlerin yapılması yönünde karar vermiştir. Valiliğin sendikanın faaliyeti durdurma istemi üzerine Ankara 8. İş Mahkemesi ise, 4688 sayılı Kanunda yer alan ilgili yasağın Anayasa'nın 10. ve 51. maddelerine aykırı olduğu iddiası ile iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurulup verilecek kararın beklenmesine hükmetmiştir.

Anayasa Mahkemesi, Ankara 8. İş Mahkemesi'nin başvurusu üzerine 4688 sayılı Kanunu'nun 15. maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde yer alan "*Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dahil) çalışan sivil memurlar ve kamu görevlileri*"nin sendikaya üye olamayacakları ve sendika kuramayacaklarına ilişkin yasağını iptal etmiştir.⁶ Anayasa Mahkemesi, kararında askeri personelin dışında Türk Silahlı Kuvvetleri'nde "sivil işçi" ve "sivil memur" olmak üzere iki farklı statüye tabi sivil personelin çalıştığını belirterek, sivil memurların, sivil işçilerle

⁶ Esas Sayısı: 2013/21, Karar Sayısı: 2013/57, Karar Tarihi: 10.04 2013, Resmi Gazete Tarihi: 12 Temmuz 2013.

birlikte hemen hemen aynı iş ve yerlerde görev yaptıklarını, ancak istihbarat, asayiş, askeri yetki ve görevlerinin bulunmadığını ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olduklarını ifade etmiştir. Mahkeme kararında, aynı zamanda 353 sayılı Askeri Mahkemeler Kuruluşu ve Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. maddesinin 1. fıkrasının (c) bendinin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilerek, Milli Savunma Bakanlığı ve Türk Silahlı Kuvvetler kadro ve kuruluşlarında çalışan personelin asker kişilerden sayılmasına dair düzenlemenin de iptal edildiğini hatırlatmıştır. Anayasa Mahkemesi, askeri işyerlerindeki asker olarak tanımlanmayan üniformasız personelin/sivil memurların sendikalaşma yasağının iptaline ilişkin verdiği kararında hukuki gerekçesini Anayasanın 13. ve 51. maddeleri ile İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin 11. maddesine dayandırmıştır. Daha açık bir ifadeyle Mahkeme, söz konusu örgütlenme yasağının “Temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması” başlığını taşıyan Anayasa'nın 13. maddesinde yer alan “ölçülülük ilkesi”ne ve “demokratik toplum düzeninin “gerekleri”ne aykırı olduğunu belirterek, ölçülülük ilkesinin yasal önlemin sınırlama amacına ulaşmaya elverişli olması, amaç ve aracın ölçülü bir oranı kapsamı ve sınırlayıcı önlemin demokratik toplum düzeni bakımından zorunluluk taşıması gerektiğini vurgulamıştır. Bunun yanı sıra Mahkeme kararında “Sendika Kurma Hakkı” başlığını taşıyan Anayasanın 51. maddesinde örgütlenme hakkının tüm çalışanlar yönünden güvence altına alındığı belirtilmiş ve örgütlenme hakkının milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlak ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması nedenleriyle kanunla getirilen sınırlandırmaların kamu görevlilerinin gördükleri hizmetin nitelikleriyle uyumlu olması gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca Mahkeme, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin verdiği Demir/Baykara kararına⁷ atıfta bulunarak, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin “Örgütlenme Hakkı”nın düzenlendiği 11. maddesinin 2. fıkrasının son cümlesi uyarınca, kamu görevlilerinin sendika kurma hakkına meşru kısıtlamaların getirilebileceğini ancak, bunun için ikna edici ve zorlayıcı gerekçelerin bulunması gerektiğini belirtmiştir. Nitekim İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin 11. maddesine göre, herkesin sendika kurma ve sendikalara katılma hakkı vardır. Sözleşmede bu hakkın ulusal güvenlik, kamu emniyetinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın ve ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla sınırlanabileceği belirtilmiştir. Ayrıca yukarıda da belirtildiği gibi, kişiler bakımından bir sınırlamanın ise yalnızca silahlı kuvvetler, kolluk mensupları veya devletin idare mekanizmasında görevli olanlar için ancak meşru nedenlerin varlığı halinde söz konusu olabileceği ifade edilmiştir. Bir başka deyişle Sözleşmede sendikal hakların tamamen ortadan kaldırılmasından değil, yalnızca sınırlandırılmasından bahsedilmektedir.

Ancak Mahkeme, Ankara 8. İş Mahkemesi'nin başvuru sırasında ileri sürdüğü “Kanun önünde eşitlik” başlığını taşıyan Anayasa'nın 10. maddesi ile

⁷ Demir/Baykara/Türkiye kararı, Başvuru No: 34503/97, par.119-120.

konunun bir ilgisinin olmadığına karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi'nin verdiği bu iptal kararı ile Sime-Sen yasal zemine kavuştuğu gibi, Türk Silahlı Kuvvetleri ve Millî Savunma Bakanlığı'nda çalışan sivil memurların örgütlenmelerinin önündeki yasak da kaldırılmıştır. Böylelikle Sime-Sen örneği ile fiili uygulama beraberinde yasal değişikliği de getirmiştir. 4688 sayılı Kanunda Sime-Sen'in faaliyet gösterdiği alanı doğrudan kapsayan ayrı bir hizmet kolu düzenlenmediği için sendika, 1 nolu büro, bankacılık ve sigortacılık hizmet koluna dâhil olmuştur.

Emniyet Teşkilatında Çalışan Diğer Hizmet Sınıfına Dâhil Personelin Örgütlenme Yasağına İlişkin İptal Kararı

4688 sayılı Kanununun 15. maddesinin (j) bendinde “Emniyet hizmetleri sınıfı ve emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıfına dâhil personel”in örgütlenme hakkı ortadan kaldırılmasına rağmen 9 Kasım 2012 tarihinde emniyet teşkilatı ve hizmetlerinde çalışanlar için Tüm Çalışan Emniyet Hizmetleri Sınıfı ve Emniyet Teşkilatında Çalışan Diğer Tüm Hizmet Sınıflarına Dahil Personel Sendikası (Emniyet-Sen) kurulmuştur. Sendikal örgütlerin kuruluşu için serbest kuruluş sistemi benimsenmekle birlikte, Emniyet-Sen'in kuruluşu sırasında bu sistemi zedeleyen çeşitli uygulamalarla karşılaşmıştır. 2012 yılında emniyet hizmetlerinde ve teşkilatında çalışanların kurmuş olduğu Emniyet-Sen, gerekli belge ve bilgileri hazırlayarak Ankara Valiliği'ne başvuruda bulunmuş, ancak Ankara Valiliği başvuru evraklarını emniyet teşkilatında çalışanların örgütlenme hakkı olmadığı gerekçesiyle iade etmiştir.⁸ Dolayısıyla Ankara Valiliği başvuruda bulunan sendikanın evraklarını kabul etmek yerine, bu evrakları iade ederek kendi yetkisinin dışına çıkmıştır⁹. Bu

⁸Ankara Valiliği Emniyet Müdürlüğü'nün 12/11/2012 tarih ve 21720 sayılı iade yazısında şöyle denilmektedir (Dilekçedeki yazım hataları düzeltilmemiştir): “4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun 15/j maddesinde “Emniyet hizmetleri sınıfı ve emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel ile kamu kurum ve kuruluşlarının özel güvenlik personeli, üye olamazlar ve sendika kuramazlar” hükmünü amir olduğundan, evrakta kurucu olarak gösterilerin tamamının emniyet hizmetleri sınıfında bilfiil görevli polis memurlarından oluştuğu anlaşılmakla, ilgi dilekçenize işlem yapılmamış ve evrakınız ile birlikte ekte iade edilmiştir.” Valiliğin evrakları iade etme yetkisi bulunmadığı gibi, Valilik 4688 sayılı Kanunun eski metnine dayanarak iade yazısı yazmıştır (Çelik, 2012(b)).

⁹ Kamu görevlileri sendikaları için “serbest kuruluş ilkesi” 1990 yılında Eğitim-İş Sendikasının kuruluşu sırasında ihlal edilmeye başlamıştır. Emniyet Genel Müdürlüğü, bir genelge yayımlayarak memurların sendika kurmaları ve sendikal faaliyette bulunmalarının mümkün olmadığını ifade ederek gereğinin yapılmasını talep etmiştir. Ancak bu olay üzerine Danıştay “idare, tüzel kişilerin kuruluş ve faaliyetlerine kolluk yetkisi kullanarak müdahale edemez, buna ancak yargı yetkilidir” diyerek serbest kuruluş ilkesinin altını çizen bir karar vermiş ve genelgeyi iptal etmiştir (Esas Sayısı: 1991/1262, Karar Sayısı: 1992/3911, Karar Günü: 10.11.1992). Valilik tarafından serbest kuruluş ilkesinin çiğnendiği bir başka benzer olay ise Yargıçlar Sendikasının kurulması sırasında yaşanmıştır. 2012 yılında Yargıçlar Sendikasının kuruluş için başvuru belgeleri Ankara Valiliği tarafından uzun süre kabul edilmemiş, ancak en sonunda belgeler Emniyet Müdürlüğünde ‘masa üzerine bırakılmak’ yoluyla teslim edilmiş ve sendika tüzel kişilik kazanmıştır.

durumun kamuoyunda da yankı uyandırması üzerine, Emniyet-Sen daha sonra gerekli bilgi ve belgeleri kargo yoluyla Ankara Valiliğine göndererek tüzel kişilik kazanmıştır.¹⁰ Ancak bu sefer de Ankara Valiliği kurulan Emniyet-Sen sendikasının 4688 sayılı Kanununun 15. maddesinin (j) bendine aykırı olduğu gerekçesiyle Ankara 9. İş Mahkemesi'ne kapatma istemiyle dava açmış, Mahkeme ise itiraz konusu yasağın Anayasa aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur.¹¹ Anayasa Mahkemesi ise emniyet sınıfında yer alanların örgütlenme hakkına ilişkin yasağın Anayasaya aykırı olmadığına, emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personele dair örgütlenme yasağının ise Anayasaya aykırı olduğuna oy çokluğu ile karar vermiştir.¹² Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu kararının oybirliği ile değil, oy çokluğu ile alınması, kararı daha yakından incelemeyi gerektirmektedir.

İç güvenlik hizmetlerinin asli unsuru olmayan, kimi teknik ve lojistik hizmetleri yürütmekle sınırlı görevleri yürüten emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıflarına dâhil sivil personel için söz konusu örgütlenme yasağının Anayasa'ya aykırı olduğuna ise bir karşı oyla, oy çokluğu ile karar verilmiştir. Anayasa Mahkemesi kararında, emniyet teşkilatında çalışan sivil personelin yerine getirdiği hizmetlerde disiplin zafiyeti nedeniyle meydana gelebilecek aksamaların, telafisi güç ve imkânsız zararların oluşmasına yol açmayacağı belirtilmiştir. Polis disiplini nedeniyle sivil personelin örgütlenme hakkından mahrum bırakılmayacağı ifade edilmiştir. Bu konudaki tek karşı oy yazısında ise, sivil personelin yerine getirdiği faaliyetlerle emniyet teşkilatındaki personelin yerine getirdiği faaliyetlerin içi içe olduğu, emniyet teşkilatındaki hiyerarşi ve disiplinin tüm personel için geçerli olduğu belirtilerek çoğunluk görüşüne katılmadığı vurgulanmıştır. Ancak bu muhalif görüşe katılmak mümkün değildir. Zira emniyet teşkilatındaki sivil personel için örgütlenme hakkını sınırlandırmak için zorlayıcı ve makul bir gerekçe bulunmamaktadır. Uluslararası belge ve sözleşmelere göre emniyet teşkilatı

¹⁰ Emniyet Genel Müdürlüğü, Nisan 2013 tarihinde Emniyet-Sen başkanı da dahil olmak üzere yedi emniyet mensubu hakkında "Sendikal faaliyetler, Emniyet Teşkilat mensubu için hak olmayıp yasak faaliyetler kapsamındadır" diyerek ihraç kararı vermiştir. Ancak Antalya İdare ve Bölge İdare Mahkemeleri Nisan 2014 tarihinde bu cezalara ilişkin yürütmeyi durdurma kararı vermiştir. Söz konusu ihraç kararı ve Emniyet-Sen ile ilgili gelişmeler aynı zamanda Avrupa Komisyonunun Türkiye için yayımladığı İlerleme Raporlarında da yerini almıştır. 2013 yılı İlerleme Raporunda sendika kurmak için polis memurlarının yaptığı başvurunun reddedildiği bunu organize eden polis memurlarının ise itaatsizlik ve mesleğin küçük düşürülmesi neden gösterilerek meslekten ihraç edildikleri ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2013: 60). 2014 yılı İlerleme Raporu'nda ise Emniyet-Sen'in ilk genel kuruluna katılan 100'den fazla polise yaptırım uygulanması nedeniyle sendikanın işleyişinin sekteye uğradığı belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2014: 58).

¹¹ Emniyet-Sen'in kuruluşu sırasında yaşanan hukuk dışı işlemler konusunda daha ayrıntılı bilgi için bkz: Gülmez, 2014.

¹² Esas Sayısı: 2013/130, Karar Sayısı: 2014/18, Karar Tarihi: 29.01.2014, Resmi Gazete Tarihi: 13.05.2014.

mensuplarının dahi örgütlenme hakkı bulunurken sivil personelin bu haktan mahrum bırakılması hem anayasaya hem de uluslararası sözleşmelere aykırılık oluşturmaktadır.

Anayasa Mahkemesi, emniyet sınıfındaki çalışanların örgütlenmesi durumunda emniyet hizmetleri sınıfı mensupları arasındaki hiyerarşi ve disiplinin aşınabileceği ve iç güvenlik hizmetinin aksayabileceğini bir maddi olgu olarak görmüştür. Eş deyişle Mahkeme, oy çokluğu ile verdiği bu sınıfa ilişkin örgütlenme yasağının Anayasaya aykırı olmadığı kararının dayanağı için maddi olarak tanımladığı 'hizmet aksaması'nı göstermiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesine göre burada söz konusu olan emniyet hizmetleri "(.) sınıf(i), özel kanunlarına göre çarşı ve mahalle bekeçisi, polis, komiser muavini, komiser, başkomiser, emniyet müfettişi, polis müfettişi, emniyet amiri, emniyet müdürü ve emniyet müdürü sıfatını kazanmış emniyet mensubu memurlarını kapsa(...)"maktadır. Mahkeme kararında her ne kadar 87 sayılı ILO sözleşmesine atıfta bulunarak Sözleşmede öngörülen güvenceleri silahlı kuvvetler ve polis mensuplarına ne ölçüde uygulanacağını ulusal mevzuatta belirleneceğini ifade etse de, mahkemenin bu Sözleşmeleri dar yorumlamış olduğu görülmektedir. Çünkü gerek 87 sayılı ILO sözleşmesinde, gerekse 151 sayılı ILO sözleşmesinde söz konusu sözleşmelerin silahlı kuvvetler mensupları ve polislere sendika hakkının verilemeyeceğinden söz edilmemekte, "ne ölçüde uygulanacağı"nın ulusal mevzuatta belirleneceği ifade edilmektedir. Bir başka ifadeyle emniyet mensupları için sendikal hakların tamamen ortadan kaldırılabilmesine ilişkin hiçbir ifade yer almamakta; sadece sınırlandırmadan veya ulusal mevzuatta düzenlemeden bahsedilmektedir. Nitekim Mahkemenin çoğunluk kararına katılmayan dört karşı oyun dayandığı ortak payda da emniyet mensuplarının ağır çalışma koşullarına sahip oldukları ve bu nedenle örgütlenerek seslerini duyurmalarının demokrasinin bir gereği olduğu ve ilgili ILO sözleşmeleri, BM ve Avrupa Konseyi belgelerinde bu sınıfa yönelik yalnızca sendikal hakların kısıtlanabileceğidir. Ne var ki Anayasa Mahkemesi oy çokluğu ile emniyet teşkilatına ilişkin sendikal yasağın Anayasa aykırı olmadığına karar vererek bu sınıfa yönelik sendikal hakları sınırlandırmamış, tamamen ortadan kaldırmıştır. Halbuki hiyerarşi ve emir-komuta zincirine dayalı olan ordu ve polis teşkilatı gibi yapılarda sendikaların varlığı çok daha önemlidir. Zira bu tür yapılarda kimi zaman bazı hukuksuzluk, keyfilik ve özlük hakları ihlalleri olabilmekte, sendikalar ise bu tür iç hukuksuzlukları azaltıcı/önleyici bir rol oynayabilmektedir. Bir başka ifadeyle polis sendikaları, polislerin özlük haklarını koruyacağı gibi, teşkilatın iç işleyişindeki bazı aksaklıkların düzeltilmesinde etkili olabilecektir (Çelik, 2012).

Bunun yanı sıra demokrasi ve polislerden söz edilirken güvenlik güçlerinin hukuka, demokratik haklara ve insan haklarına saygı göstermesinin önemine vurgu yapılırken, polislerin demokratik hakları neredeyse tamamen göz ardı edilmektedir. Bir başka ifadeyle polislerin de bazı demokratik haklara sahip olduğu ve demokrasinin geleceği ve iyi işlemesi için bu haklardan polislerin de yararlanması gerektiğinin üzerinde yeteri kadar durulmamaktadır. Daha açık bir ifadeyle, Anayasa

Mahkemesi bu kararı ile demokratik bir toplum düzeninin gerçekleşmesi için polisler de demokratik hakların verilmesi gerektiğini göz ardı etmiştir. Halbuki polislerin demokratik haklardan yararlanması, demokratik açılımlar açısından polisler için empati yapma imkanı sağlayacağı gibi, insan haklarına, hukuka ve demokratik haklara karşı daha duyarlı bir polis teşkilatı yapısının oluşmasına da katkıda bulunacaktır¹³. Bu bağlamda, demokratik haklara saygı göstermesi beklenen polislerin demokratik haklardan yararlanmalarının engellenmesi kendi içinde büyük bir çelişki oluşturmaktadır (Arıcan, 2012).

Ayrıca birçok Avrupa ülkesi (Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, İzlanda, İrlanda, Lüksemburg, Hollanda, Norveç, İsveç, Portekiz, İngiltere gibi), ABD'de, Kanada'da, Avustralya, Yeni Zelanda ve Güney Afrika ülkelerinde polislerin örgütlenme ve toplu pazarlık hakları bulunmaktadır. Hatta Kanada'da bazı eyaletlerde polislerin grev hakkı da bulunmaktadır (Adams, 2008: 167, 171). Ayrıca Avrupa'da faaliyet gösteren polis sendikalarının neredeyse tamamı Avrupa Polis Sendikaları Konfederasyonu'na (EuroCop) üye bulunmaktadır. Eurocop ise, Kasım 2002'de kurulan,¹⁴ yaklaşık yarım milyon polisi temsil eden ve ETUC'a bağlı olarak faaliyet gösteren 10 Avrupa sendika federasyonundan birisidir. EuroCop, polisler için sosyal bir Avrupa'yı, Avrupa'da iç güvenliği, polisler için güvenlik ve dayanışmayı sağlamayı amaçlamaktadır. (<http://www.eurocop.org/about-us/>; Çelik, 2014(b)). Kısacası birçok ülkede polislerin sendikal hakları güvence altında olduğu gibi, polis sendikaları uluslararası düzeyde de temsil edilmektedir. Bunun yanı sıra bu ülkelerdeki polis sendikaları, kendilerini genel anlamda sendikal hareketin bir parçası olarak görmekte ve diğer işçi ve memur sendikalarıyla da çoğu zaman ortak hareket etmektedir (Marks and Fleming, 2006(b):191-192).

Anayasa Mahkemesi'nin Devlet Destekli Memur Sendikacılığına İlişkin İptal Kararı

Kendi kendine yardım örgütleri olan sendika ve konfederasyonların en büyük gelir kaynağı üyelerinden topladıkları ödentilerdir. Sendikaların ve konfederasyonların dışarıdan gelecek başka bir yardıma veya desteğe ihtiyaç duymadan faaliyetlerini gerçekleştirebilmesi ve üyelerine hizmet verebilmesi için üyelerinden düzenli olarak

¹³ Polis sendikalarının polislerin demokrasi ve insan hakları algısını değiştirebileceğine verilebilecek en güzel örneklerden birisi Güney Afrika'daki polis sendikası POPCRU'dur. POPCRU, Güney Afrika polis teşkilatındaki otokratik yapıya meydan okuyarak, teşkilatın yönetiminin insan haklarına, temsile ve olumlu eylem programlarına daha duyarlı hale gelmesini sağlamıştır. Bkz: Marks & Fleming, 2006(a): 320.

¹⁴ EuroCop, Danimarka'da 2002 yılında Uluslararası Polis Sendikaları Birliği (UISP) ve Avrupa Polis Daimi Komitesi'nin (SCOPE) birleşmesi ile kurulmuştur. Bu nedenle Eurocop'un kuruluşunu UISP'nin kurulduğu 1953 yılına kadar geri götürmek mümkündür. UISP'nin ilk üyeleri ise Almanya, İskandinav ülkeleri, Monako ve Lüksemburg'dan olmuştur (<http://www.eurocop.org/about-us/>).

toplanan ödentiler büyük bir önem taşımaktadır. Bir başka deyişle, üyelere toplanan ödentiler sendika ve konfederasyonların öz gelir kaynaklarını oluşturmaktadır (Gülmez, 2002: 488). Sendika ödentileri sadece sendikanın gelir elde etmesi açısından önemli değildir. Aynı zamanda sendikaların saflığı ilkesinin gerçekleşmesi, sendikaların işveren ve kamu otoritesinden bağımsızlıklarının sağlanması açısından da yaşamsal önemdedir.

4688 sayılı Kanuna göre, üyelik ödentilerinin oranı sendikaların tüzüklerinden belirlenmektedir (md. 7/(k)). Bu oran, kamu görevlisinin kadro veya pozisyonuna bağlı ve her ay mutad olarak ödenmekte olan damga vergisine tabi aylık brüt gelirleri toplamına uygulanmak suretiyle aylık üyelik ödenti tutarı hesaplanmaktadır. Ancak Kanun, üyelik ödentisine alt ve üst sınırlar belirlemektedir. Buna göre üyelik ödentisi tutarının 15. derecenin 1. kademesinden aylık alan Devlet memurunun damga vergisine tabi brüt gelirleri toplamının %0,4'ünden az, 1/30'undan fazla olmaması gerekmektedir (md. 25/II). Dolayısıyla üyelik ödentisinin üst sınırı, en düşük dereceden göreve başlayan kamu görevlisinin aylığı göz önüne alınarak belirlenmektedir. Üyelik ödentilerinin toplanmasında ise kaynakta kesme yöntemi¹⁵ uygulanmaktadır. Kaynakta kesme yönteminden işçi sendikalarında olduğu gibi yalnızca yetkili sendika değil, tüm sendikalar yararlanabilmektedir. Üyelik ödentileri, sendika tüzüğünde belirtilen üyelik ödenti tutarına göre kamu işvereni tarafından üyenin aylığından kesilerek beş gün içinde sendikaların banka hesabına yatırılmakta ve ödenti listesinin bir örneği de ilgili sendikaya gönderilmektedir. Ayrıca kamu işvereni, her ayın son haftası sendikaya üye olan ve üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerini bir liste halinde işyerinde herkesin görebileceği bir yerde ilan ettiği gibi, kurumun internet sayfası gibi kurumsal düzeyde kullanılacak diğer araçlarla da duyurmaktadır (md. 25/I). Üyelik ödentilerinin toplanmasında kaynakta kesme yöntemi uygulandığı için sendika merkez genel kurulu kararıyla üyelikten ihraç edilen üyelerin isimlerinin sendika tarafından 15 gün içinde işverene bildirilmesi gerekmektedir (md. 25/IV). Sendikalar üyelerinden üyelik ödentisinin dışında üyelik giriş aidatı, katkı payı gibi çeşitli isimler altında başka bir kesinti yapmamaktadır (md. 25/III).

Üyelik ödentilerine ilişkin en tartışmalı konulardan birisi devletin üyelik ödentisi için yaptığı katkıdır. Devletin bu katkısı ilk kez, 2005 yılında yapılan 4. dönem toplu görüşmeleri sırasında KESK'in muhalefetine rağmen, o dönemin en güçlü konfederasyonu olan Türkiye Kamu-Sen'in teklifi ve Memur-Sen'in desteği ile mutabakat metninde yer almıştır. 29 Ağustos 2005 tarihinde imzalanan mutabakat metninin 4. maddesinde "*sendika üyesi olan personele sendika aidatlarından kaynaklanan kayıplarını telafi amacıyla aylık 5 YTL ilave ödeme yapılmasını sağlayacak düzenlemeye gidilmesi*" karara bağlanmıştır. Böylelikle Türkiye Kamu-Sen ve Memur-Sen, sendika üyelerinin en temel borçlarından biri olan sendika aidatı ödeme

¹⁵ Kaynakta kesme yöntemi ve sendikalar açısından olumlu ve olumsuz yönleri için ayrıntılı bilgi için bkz: Uçkan, 2001: 169-171.

borcunu 'telafi edilmesi gereken bir kayıp' olarak değerlendirerek, KESK'ten farklı bir tavır sergilemiştir. 4. dönem toplu görüşme sürecinin ilk kez uzlaşmayla sonuçlanması ve mutabakat metninin imzalanmasında da sendika ödeneğine ilişkin söz konusu düzenlemenin önemli bir rol oynadığını söylemek mümkündür (Yorgun, 2011: 162).

Mutabakat metninde yer alan bu düzenleme, 2006 yılında kabul edilen 5473 sayılı Kanunla¹⁶ 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname¹⁷ (KHK)'ye bir madde ilave edilerek yasal bir zemine kavuşturulmuştur. Söz konusu KHK ile kamu görevlileri sendikasına üye olup, kendisinden üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine, kesintinin yapıldığı her ay için 5YTL tutarında 'sendika ödeneği'¹⁸ adı altında bir devlet katkısının verileceği düzenlenmiştir. KHK'de sendika ödeneğinin damga vergisi hariç herhangi bir vergi veya kesintiye tabi tutulamayacağı ve ilgili mevzuatı uyarınca ödenmekte olan zam, tazminat, ödenek, döner sermaye payı, ikramiye, ücret ve her ne ad altında olursa olsun benzeri ödemelerin hesabında dikkate alınmayacağı da belirtilmiştir (Ek md. 4). Devlet katkısına ilişkin bu düzenlemeyi Memur-Sen ve Türkiye Kamu-Sen büyük bir 'kazanım' ve bir 'zafer' olarak nitelendirirken, KESK ve KESK'e bağlı sendikalar açık bir dille eleştirmiştir (Arıcı, 2007: 14-16).

Ancak Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) üyelik ödentilerinde devlet desteğine ilişkin düzenlemenin kamu işverenin sendikalara müdahalesine neden olduğu, dolayısıyla kollektif sendika özgürlüğünü zedelediği ve tüm kamu görevlilerine aynı miktarda toplu görüşme primi verilmesinin aynı sendikaya üye olanlar arasında avantajlı ve dezavantajlı bir durum ortaya çıkarak eşitlik ilkesi ile bağdaşmadığı gerekçesiyle iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne dava açmıştır.¹⁹ AYM ise 98 ve 151 sayılı ILO sözleşmelerini de göz önünde bulundurarak, üyelerin ödemesi gereken ödentilerin devlet tarafından verilmesinin ve bu şekilde sendikaların gelir elde etmelerinin, sendikalara ve üyelerinin gönüllülük esasına dayalı katılımlarına müdahale anlamını taşıdığı ve sendikaların bağımsızlığı ilkesini ihlal ettiği gerekçesi

¹⁶ 5473 sayılı Değişik Adlar Altında İlave Ödemesi Bulunmayan Memurlara ve Sözleşmeli Personele Ek Ödeme Yapılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Resmi Gazete Tarihi: 31.03.2006, Sayı: 26125.

¹⁷ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu ile diğer bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılması, devlet memurları ve diğer kamu görevlilerine memuriyet taban aylığı ve kıdem aylığı ile ek tazminat ödenmesi hakkında 375 sayılı kanun hükmünde kararname Resmi Gazete Tarihi:30.06.1989, No: Mükerrer 20211.

¹⁸ 31.12.2008 tarihli ve 27097 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 27.12.2008 tarihli ve 5828 sayılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 29. maddesiyle; bu fıkrada yer alan "her ay için 5 YTL tutarında sendika ödeneği verilir." ibaresinin, 2009 yılı için 15.01.2009 tarihinden geçerli olmak üzere "her ay için 10 TL tutarında toplu görüşme primi verilir." şeklinde uygulanması hükmü altına alınmıştır.

¹⁹ Toplu görüşme primi uygulamasının ILO sözleşmelerine uygunluğu konusunda bkz: Arıcı, 2007: 1-23.

ile Anayasa'nın 51. maddesine aykırı bularak bu düzenlemenin iptaline karar vermiştir.²⁰

Ancak Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararına rağmen 2011 yılında kabul edilen 6111 sayılı Kanunla²¹ 375 sayılı KHK'de düzenleme yapılmış; 'toplular görüşme primi'nin adı 'toplular sözleşme primi' şeklinde değiştirilerek bir bakıma Anayasa Mahkemesi'nin kararı bypass edilmiştir (Gülmez, 2011: 309). 375 sayılı KHK'nin Ek 4. maddesinde değişiklikle birlikte, kamu görevlileri sendikalarına üye olup, aylık veya ücretlerinden üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine Ocak, Nisan, Temmuz ve Ekim aylarında 45 TL toplular sözleşme primi ödeneceği düzenlenmiştir.

2012 yılında 4688 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle birlikte de 'toplular görüşme primi', 'toplular sözleşme ikramiyesi' adını almıştır. Kanunda toplular sözleşme ikramiyesinin miktarının ise toplular iş sözleşmesinde belirleneceği düzenlenmektedir (md. 28/I). 2012 yılında yapılan toplular görüşmelerde Memur-Sen, toplular sözleşme ikramiyesi olarak Memur-Sen'e bağlı sendikalara üye olan kamu görevlileri ile Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetinde temsilcisi bulunan sendikalara üye olan kamu görevlilerine %30 oranında zamlı ödenmek kaydıyla, 01.01.2012-31.12.2012 döneminde 90 TL ve 01.01.2013-31.12.2013 döneminde 120 TL ödemesi teklifinde bulunmuştur. Türkiye Kamu-Sen ise, 01.01.2012-31.12.2013 döneminde tüm sendika üyesi kamu görevlilerine memur maaş katsayısının 20 bin gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın (aylık 110 TL) toplular sözleşme ikramiyesi olarak verilmesini teklif etmiştir. KESK'in bu konudaki yaklaşımında herhangi bir değişiklik olmamış, toplular sözleşme ikramiyesine ilişkin bir teklifte bulunmamıştır. Ancak toplular görüşmelerde toplular sözleşme ikramiyesi de dâhil olmak üzere tüm kamu görevlilerini ilgilendiren konularda anlaşma sağlanamamış; uyuşmazlığın çözümü için başvuru olan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu ise bu konuda bir karar vermediği için, sözleşme dönemi içinde, 375 sayılı KHK'nin Ek 4. maddesi kapsamında üç ayda bir 45 TL toplular sözleşme ikramiyesi ödemesine devam edilmiştir. 2013 yılında 2014 ve 2015 yıllarına dair yapılan toplular görüşmeler ise mutabakatla sonuçlanmış ve 375 sayılı KHK'nin Ek 4. maddesinde yer alan toplular sözleşme ikramiyesinin miktarı üç ayda bir 60 TL olarak belirlenmiştir (Gülmez, 2013: 11).

Türkiye'de kamu görevlilerinin sendikalaşma oranının işçilerin sendikalaşma oranından daha yüksek olmasının²² arkasında yatan en önemli nedenlerden birisi de

²⁰ Esas Sayısı: 2006/94, Karar Sayısı: 2009/92, Karar Tarihi: 25.06.2009, Resmi Gazete Tarihi: 10.11.2009.

²¹ Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Resmi Gazete Tarih: 25.02.2011, Sayı: 27857 (Mükerrer).

²² Kamu görevlilerinin sendikalaşma oranlarının yüksek olmasının bir diğer önemli nedeni de iktidar partisi ile Memur-Sen arasındaki sembiyotik ilişkidir. Çelik, 2015(a): 191.

devletin sendika üyesi olan kamu görevlilerine verdiği bu destektir²³. Ancak devletin vermiş olduğu desteğin adı, ister 'sendika ödeneği', ister 'toplu görüşme primi', isterse 'toplu sözleşme ikramiyesi' olsun sendikaların bağımsızlığını ve dolayısıyla kollektif sendika özgürlüğünü zedeleyen bir uygulamadır. Sendikaların kuruluşu sırasında olduğu gibi, faaliyetleri ve işleyişleri açısından da devlete karşı bağımsızlığını koruması gerekmektedir. Ancak devletin sendikaya üye olan kamu görevlilerine yapmış olduğu destek, dolaylı olarak sendikalara yapılan bir maddi yardım ve işleyişlerine müdahale anlamına gelmektedir. Bunun yanı sıra sendika üyeliğinde gönüllük esastır ve bu gönüllüğün en doğal sonucu da üyelik aidatlarıdır. Üyelik aidatlarına yapılan devlet desteği ise, sendikalarla üyeleri arasındaki temeli ve ilişkiyi önemli ölçüde zedelemektedir. Ayrıca üyelik ödentileri konusunda verilen devlet desteği, 4688 sayılı Kanunda sendika ve konfederasyonların kamu makamlarından maddi yardım kabul edemeyeceklerine ilişkin düzenleme (md. 20/II) ile de çelişmektedir.

Sendika ödentileri konusunda devlet desteğinin iki boyutu bulunmaktadır. Bir taraftan devlet mali, siyasi ve idari gücünü kullanarak sendikaları denetim altında tutmakta, ancak diğer taraftan özellikle Memur-Sen ve Türkiye Kamu-Sen uygulamaları ve söylemleriyle bu bağımlılık ilişkisini kabullenmekte, hatta talep etmektedir. Bir başka deyişle, devletin sendikalar üzerinde etkili kılan temel etken yalnızca iktidarın denetim altına alma güdüsü değildir, sendikal örgütler de izledikleri politikalarla kendilerini edilgen duruma düşürmektedir. Bunun sonucunda sendikaların mali güçleri artsa da örgütlenme ve dayanışma bilinci buna paralel bir şekilde gelişmemekte; gerçek etkinlikleri ve itibarları olumsuz yönde etkilenmektedir (Yorgun, 2011: 162, 165).

Anayasa Mahkemesi'nin İşçilerin Sendikal Haklarına İlişkin İptal Kararları

Uzun yıllardır farklı çevreler tarafından eleştirilen 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu'nun yerini alan 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, 07.11.2012 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun genel gerekçesinde uluslararası sözleşmelerin dikkate alınarak yeni kanunun hazırlandığı ifade edilmişse de söz konusu yeni kanunda yer alan sendikal haklarla ilgili birçok düzenleme yeni tartışmaların ve eleştirilerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu tartışmaların paralelinde CHP başta sendika üyeliğinin güvencesine ilişkin 25. madde olmak üzere Kanunun birçok hükmünün Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'ne 03.01. 2013 tarihinde dava açmıştır. Anayasa Mahkemesi ise, 22 Ekim 2014 tarihinde de işçilerin sendikal haklarını genişletici ve yasakları

²³ Temmuz 2015 itibarıyla işçilerin sendikalaşma oranı %11,21 iken, Temmuz 2014 itibarıyla kamu görevlilerinin sendikalaşma oranı %71,32'dür.

sınırlandırıcı yönde önemli bir karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesi sendikal örgütlenme sorunları, sendikaların işleyişine ilişkin sorunlar, çerçeve sözleşme, yetki ve grev ile ilgili sendikal hak ihlallerine ilişkin birçok konuda iptal istemlerini reddederken (Kutal, 2014), işçilerin sendikal haklarını sınırlayan üç önemli konuda ise iptal yönünde karar vermiştir.²⁴ Bu kararlar birlikte sendika üyeliğinin güvencesi genişletilmiş, grev yasakları sınırlandırılmış ve saldırı lokavtu ortadan kaldırılmıştır. Bunlar içinde belki de en önemlisi; 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun 25. maddesinin 4. fıkrasında yer alan “fesih dışında” ve 5. fıkrasında yer alan “18. madde” ibarelerinin iptal edilmesidir. Kanunun sendika özgürlüğünün güvencesini düzenleyen 25. maddesinin ilk üç fıkrası, işe alım sırasında, çalışma koşullarında ve iş sözleşmesinin feshinde, sendikal ayrımcılığı yasaklamaktadır. İlgili maddenin 4. fıkrası ise ayrımcılık yapılması halinde ödenmesi gereken sendikal tazminatı düzenlemektedir. Ancak söz konusu fıkrada sendikal tazminatın “sendikal fesih dışındaki” ayrımcılık uygulamalarında ödeneceği düzenlenmekteydi. Anayasa Mahkemesi'nin burada “fesih dışında” ibaresini iptal etmesiyle birlikte söz konusu fıkranın son hali şu şekilde olmuştur: “İşverenin yukarıdaki fıkralara aykırı hareket etmesi halinde işçinin bir yıllık ücret tutarından az olmamak üzere sendikal tazminata hükmedilir.” Böylelikle eski yasa döneminde de olduğu gibi, işçilerin sendikal nedenlerle işten çıkarılmaları durumunda bir yıllık ücretlerinden az olmamak üzere sendikal tazminattan yararlanabilmeleri mümkün olacaktır.

6356 sayılı Kanununun 25. maddesinin 5. fıkrası ise sendikal nedenlerle iş sözleşmesinin feshine karşı açılacak işe iade davasını düzenlemektedir. Söz konusu fıkranın ilk cümlesi, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararından önce, şu şekildeydi: “Sendikal bir nedenle iş sözleşmesinin feshi halinde işçi, 4857 sayılı Kanununun 18, 20 ve 21inci madde hükümlerine göre dava açma hakkına sahiptir.” Dolayısıyla söz konusu fıkrada 4857 sayılı İş Kanununun işe iade davasına ilişkin yollama yapılan hükümleri nedeniyle ancak iş güvencesi kapsamında olanlar tarafından işe iade davası açılabilmesi mümkündü. Bir başka deyişle bu fıkra ile yalnızca iş güvencesi kapsamındaki bir işçinin iş sözleşmesinin sendikal nedenlerle feshedilmesi halinde dava açma hakkı düzenlenmiş; iş güvencesi olmayan ve sendikal nedenlerle işten çıkartılan işçiler, Anayasanın 51. maddesinde temel bir sosyal hak olarak düzenlenen sendika hakkı ve 10. maddesinde ifadesini bulan genel eşitlik ilkesi ile 87 ve 98 sayılı ILO sözleşmelerine aykırı bir şekilde, kapsam dışında tutulmuştu. Kanun tasarısının TBMM'in ilgili komisyonundan geçen halinde söz konusu cümle; “sendikal nedenlerden dolayı iş sözleşmesinin feshi halinde işçi, 4857 sayılı kanununun 18inci maddesinin birinci fıkrasındaki otuz işçi ve altı aylık çalışma süresi koşulu aranmaksızın, 20 ve 21inci madde hükümlerine göre dava açma hakkına sahiptir” şeklinde iken TBMM görüşmeleri sırasında verilen bir önerge ile metindeki “otuz işçi ve altı aylık çalışma

²⁴ Anayasa Mahkemesi'nin gerekçeli kararı, makalenin yazıldığı 09.07.2015 tarihinde, Resmi Gazete'de henüz yayımlanmadığı için Mahkemenin dayandığı gerekçelere makalede yer verilememiştir.

süresi koşulu aranmaksızın” ibaresi çıkarılmış ve bu düzenleme yukarıdaki şeklini almıştır (Şahlanan, 2013: 134). Bu durum 6356 sayılı İş Kanunu'nun en fazla eleştirilen düzenlemelerinden biri olmuş (Dereli, 2013: 46-48; Kutal, 2014: 18-19; Özveri, 2012: 83-88; Sarıca, 2013: 13; Öztürk, 2013: 226-230); ancak Anayasa Mahkemesi'nin verdiği karar ile 25. maddenin 5. fıkrasında yer alan “18. madde” ibaresi iptal edilerek tartışmalar sonlandırılmıştır²⁵. Böylelikle otuzdan az işçi çalıştıran işyerlerinde çalışan ve/veya 6 aydan az kıdemi olan ve/veya belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalışan işçilerin de sendikal nedenlerle işten çıkarılmaları durumunda işe iade davası açabilmelerini mümkün hale gelmiştir. Daha açık bir ifadeyle kıdemi altı aydan az olan, belirli süreli sözleşmeyle otuz kişiden az işçinin çalıştığı bir işyerinde çalışan işçi, sendikal nedenlerle işten çıkarıldığında dilerse feshin geçersizliğine, işe iade tazminatı olarak bir yıllık ücretinden az olmayacak sendikal tazminatın belirlenmesine ve dört aya kadar çalıştırılmayan süreye ilişkin ücretin ödenmesine karar verilmesini isteyebilecektir. Ayrıca işçi dilerse, işe iade davası açmadan sendikal tazminat talebiyle de dava açabilecektir (Özveri, 2014).

Anayasa Mahkemesi sendikal güvencenin yanı sıra 6356 sayılı Kanunda yer alan grev hakkına ilişkin iki önemli düzenleme konusunda da iptal kararı vermiştir. 6356 sayılı Kanunun kanuni grev ve lokavt kararının alınması ve uygulanmaya konulması ile ilgili 60. maddesinin grup toplu iş sözleşmelerindeki uyumsuzlukların çözümü ile ilgili olan 6. fıkrası şu şekildeydi: “*Grup toplu iş sözleşmesine ilişkin uyumsuzluklarda grev kararı, uyumsuzluğun kapsamındaki işyerlerinin bir kısmı için alınmış olsa dahi lokavt kararı uyumsuzluğun kapsamındaki başka işyeri için de alınabilir.*” 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu'nda da yer alan bu düzenlemeye göre, grup toplu iş sözleşmesi görüşmeleri sırasında sendika, grev kararını işyerlerinin bir kısmı için alsa bile işverenin sözleşme kapsamındaki diğer işyerleri için de lokavt kararı alması mümkündür. Ancak Anayasa Mahkemesi söz konusu fıkrayı iptal etmiş; böylelikle grup toplu iş sözleşmelerine dair uyumsuzluklarda grev kararı hangi işyerleri için alındıysa lokavt kararının kapsamı da bu işyerleri ile sınırlı tutulmuştur. Bir başka ifadeyle, grup toplu iş sözleşmelerine ilişkin uyumsuzluklarda saldırı lokavtı ortadan kaldırılmıştır.

Grev ve lokavt hakkı ile ilgili olarak Anayasa Mahkemesi'nin iptal ettiği bir diğer düzenleme ise grev ve lokavt yasaklarına ilişkindir. 6356 sayılı Kanunda, 2822

²⁵ Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu iptal kararından önce Yargıtay 9. Hukuk Dairesi de iş güvencesi kapsamı içinde olsun veya olmasın tüm işçilerin sendikal nedenlerle iş sözleşmelerinin feshi durumunda sendikal tazminat talep edebileceği yönünde karar vermiştir. Yargıtay kararında, iş güvencesi kapsamında sayılmayan işçi gruplarının feshe karşı tazminattan yararlandırılmamasının ILO denetim organlarının raporlarındaki değerlendirmelerinde yer alan örgütlenme özgürlüğünün teminatına ilişkin genel tutumuna ters düşeceği vurgulanmıştır. Ayrıca böyle bir uygulamanın iş güvencesi kapsamında olanlar ve olmayanlar arasında ayrıma yol açacağı için ILO'nun 87 ve 98 sayılı sözleşmelerine de aykırılık oluşturacağı da ifade edilmiştir (Esas No: 2013/13993, Karar No: 2014/10049, Tarih: 25.03.2014). **Çalışma ve Toplum**, 2014/3, Sayı 42, ss.393-398.

sayılı Kanun döneminde eleştirilere neden olan bazı grev yasaklarına yer verilmemiştir. Bu bağlamda noterlik hizmetleri, eğitim ve öğretim kurumları, çocuk bakım yerleri ile huzurevleri, eczane gibi hastane dışındaki sağlıkla ilgili işyerleri ve havacılık hizmetleri grev yasağı kapsamında çıkarılmıştır. Bununla birlikte 6356 sayılı Kanununun 62. maddesinin ilk fıkrasında “*can ve mal kurtarma işlerinde; cenaze işlerinde ve mezarlıklarda; şehir şebeke suyu, elektrik, doğal gaz, petrol üretimi, tasfiyesi ve dağıtımı ile nafta veya doğalgazdan başlayan petrokimya işlerinde; bankacılık hizmetlerinde; Milli Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sabil Güvenlik Komutanlığına doğrudan işletilen işyerlerinde; kamu kuruluşlarının yürütülen ifaiye ve şehir içi toplu taşıma hizmetlerinde ve hastanelerde*” grev ve lokavt yasakları devam etmekteydi. Anayasa Mahkemesi'nin 2014 yılında verdiği karar ile söz konusu maddede yer alan şehir içi toplu taşıma hizmetleri ve bankacılık hizmetlerindeki grev ve lokavt yasakları iptal edilmiştir. Böylelikle uzun yıllardır eleştirilen grev ve lokavt yasaklarının kapsamı kısmen daraltılsa bile petrol üretimi, tasfiyesi ve dağıtımı ile nafta veya doğalgazdan başlayan petrokimya işleri gibi halkın yaşamı, sağlığı veya güvenliğini tehlikeye düşürmeyen birçok alandaki grev ve lokavt yasağı devam etmektedir.

Ayrıca 6356 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden bir ay sonra 06.12.2012 tarihinde kabul edilen 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile bankacılık hizmetleriyle ilişkili olan borsalar için de grev ve lokavt yasağı getirilmiştir. 6362 sayılı Kanununun 137. maddesinin 2. fıkrasına göre; “*Bu Kanun uyarınca kurulan ve faaliyet gösteren borsalar ve teşkilatlanmış diğer pazar yerleri, merkezî takas kuruluşları, merkezî saklama kuruluşları ile Merkezî Kayıt Kuruluşu tarafından yürütülen hizmetlerde grev ve lokavt yapılamaz.*” Söz konusu Kanunun bu düzenlemesi ve diğer bazı maddelerinin Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle CHP Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuş, ancak Mahkeme bu grev yasağının Anayasaya aykırı olmadığına oy çokluğu ile karar vermiştir.²⁶ Çoğunluk kararının gerekçesinde “*Çalışanların haklarını aramasında grev çok etkili bir yol olmasına karşın, toplumun ekonomik refahını sürdürebilme hakkı ile bu sektördeki grevlerin milli ekonomi, şirketler, bankalar ve vatandaşlar üzerindeki olumsuz etkileri göz önüne alındığında, stratejik öneme sahip olan sermaye piyasasında yer alan faaliyetlerin grev yapılamayacak işler kapsamına alınmasında kamu yararına aykırılık bulunmamaktadır.*” ifadesine yer verilmiştir. Mahkemenin çoğunluk oyuna katılmayan üç üyenin karşı oy gerekçelerinde ise, “*sermaye piyasasıyla ilgili finansal hizmetleri(n), kesilmeleri halinde toplumun tümü veya bir kısmının hayatını, güvenliğini ve sağlığını tehlikeye sokacak yaşamsal nitelikte hizmetler olarak değerlendirme(nin) mümkün (olmadığı)*” vurgulanarak böyle bir alanda grev yasağı getirmenin “*grev hakkının içini boşaltılmasıyla eş anlamlı*” olduğu belirtilmiştir. Gerçekten de her grevin çeşitli çapta ekonomik etkilerinin olması kaçınılmazdır. Grevin bazı olumsuz ekonomik sonuçlara yol açması o faaliyet alanını temel hizmet alanı olarak kabul etmek için tek başına yeterli değildir. Bir başka ifadeyle, grev hakkının yasak olduğu işler veya

²⁶ Esas Sayısı: 2013/24, Karar Sayısı: 2013/133, Karar Tarihi: 14.11.2013, Resmi Gazete Tarihi: 22.07.2014.

işyerleri belirlenirken bu hakkın yasaklanıp sınırlanmasını haklı gösterecek ve meşru kılacak daha üstün bir hukuki yararın varlığının aranması ve ILO Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin bu konudaki kararlarının göz önüne alınması gerekmektedir (Caniklioğlu, 2013: 299; Sur, 2013: 349-350; Çelik, 2010(b):278-282). Sendika Özgürlüğü Komitesi, grev hakkının yalnızca iki durumda sınırlanabileceğini kabul etmektedir. Devlet adına otorite icra eden kamu görevlilerinin çalıştığı kamu hizmetlerinde (ILO, 2006, paragraf 575 ve 576) ve durması nüfusun tümünün veya önemli bir kısmının hayatını, kişisel güvenliğini veya sağlığını tehlikeye atabilecek temel hizmetlerde grevin sınırlandırılabilirliği ifade edilmektedir (ILO, 2006, paragraf 576 ve 581). Komite hastaneler, elektrik, su, telefon, polis ve silahlı kuvvetler, itfaiye, cezaevi hizmetleri, okul yaşındaki çocuklara yiyecek sağlama ve okul temizliği ile hava trafik kontrolü hizmetlerini temel hizmetler olarak kabul ederken (ILO, 2006, paragraf 585); radyo, tv yayınları, petrol tesisleri, liman hizmetleri, bankalar, vergi toplama ile ilgili bilgisayar hizmetleri, mağaza ve lunaparklar, metal ve madencilik sektörleri, genel taşımacılık, uçak pilotları, akaryakıt üretimi ve dağıtımı, demiryolu hizmetleri, şehir içi toplu taşımacılık, posta hizmetleri, çöp toplama hizmetleri, soğutma işletmeleri, otelcilik hizmetleri, inşaat işleri, otomobil üretimi, tarımsal faaliyetler, gıda tedarik ve dağıtımı, darphane, kamu basın hizmetleri, kamu alkol ve tütün işletmeleri, eğitim hizmetleri ve içme suyu şişeleme işletmelerini ise temel zorunlu hizmetler olarak kabul etmemektedir (ILO, 2006, paragraf 587).

Anayasa Mahkemesi 6356 sayılı Kanunda yukarıda belirtilen düzenlemeleri talep üzerine iptal ederken, söz konusu Kanunun 60. maddesinin 7. fıkrasını re'sen iptal etmiştir. İptal edilen fıkra şu şekildeydi: “*Kanuni grev kararı alınan bir uyuşmazlıkta Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı uyuşmazlığın çözümü için bizzet arabuluculuk yapabileceği gibi bir kişiyi de arabulucu olarak görevlendirebilir.*” Böylelikle grev kararı alınarak uyuşmazlığın mücadelecilerle çözümlenmesi yoluna girilmişken, buradan tekrar barışçı çözüm yoluna dönülmesi engellendiği gibi, Bakan tarafından tek taraflı olarak bir arabulucunun görevlendirilmesinin de önüne geçilmiştir.

Anayasa Mahkemesi işçilerin sendikal haklarına ilişkin son olarak 14.05.2015 tarihinde önemli bir karar daha vermiştir²⁷. Söz konusu karar ile 10.09.2014 tarihli ve 6552 sayılı İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanunu'nun bazı maddeleri iptal edilmiştir. İptal edilen maddeler içinde sendikalar arasında bağımsız sendikalar aleyhine ayrımcılığa yol açan Ek 1. madde de yer almaktadır.

Torba Kanun olarak da bilinen 6552 sayılı Kanunla 6356 sayılı Kanunun “Yetki” başlıklı 41. maddesinin 1. ve 5. fıkralarında yer alan %3 ibareleri %1 şeklinde değiştirilerek toplu pazarlık yetkisi için ön koşul olan işkolu barajı %1'e

²⁷ Esas Sayısı: 2014/177, Karar Sayısı: 2015/49, Karar Tarihi: 14.05.2015, Resmi Gazete Tarihi: 11.06.2015.

düşürülmüş, aynı Kanununun 43. maddesinin 2. ve 4. fıkralarında da paralel değişiklikler yapılmıştır. Ayrıca söz konusu Torba Kanun ile birlikte 6356 sayılı Kanuna Ek Madde ilave edilerek işkolu barajının Ekonomik ve Sosyal Konseye üye olmayan sendikalar için %3 oranında uygulanacağı düzenlenmiştir. Anayasa Mahkemesi, Mayıs 2015'te verdiği kararla toplu pazarlık yetkisi için ön koşul olan %1 oranındaki işkolu barajını Anayasaya aykırı bulmazken, Ekonomik ve Sosyal Konseye üye olmayan sendikalar için aranan %3 oranındaki işkolu barajını Anayasaya aykırı bulmuştur.

Anayasa Mahkemesi, kararında %1'lik işkolu barajının sendikalar arasındaki yıkıcı rekabeti önleyerek güçlü sendikaların toplu iş sözleşmelerinin tarafı olabilmelerini sağladığını ve bu oranın çalışanlara aşırı ve olağanüstü bir yük getirmediğini belirtmiştir. Bağımsız ve güçlü sendikaların toplu sözleşmelerin tarafı olmasının ise, çalışanların sendikal haklardan daha etkin bir şekilde yararlanmalarını sağlayacağı ifade edilmiştir. Bu nedenle Mahkeme, %1'lik işkolu barajının sendika hakkına ölçsüz bir müdahale anlamı taşımadığını ve anayasal açıdan meşru bir amaca dayandığını ifade ederek Anayasaya aykırı olmadığına oy çokluğu ile karar vermiştir.

6552 sayılı Torba Kanun ile 6356 sayılı Kanuna ilave edilen Ek 1. madde ile birlikte Ekonomik ve Sosyal Konseyde yer alan konfederasyonlara bağlı sendikalar dışındaki sendikalar için %3'lük işkolu barajı getirilmiştir. Bir başka ifadeyle, söz konusu madde uyarınca herhangi bir sendikanın %1'lik işkolu barajına tabi olabilmesi için Ekonomik ve Sosyal Konseye üye olan Türk-İş, DİSK veya Hak-İş'e bağlı olması gerekmektedir. Dolayısıyla Anayasal bir yapı olmasına rağmen herhangi bir işlevi olmayan Ekonomik ve Sosyal Konseye üyelik %1'lik işkolu barajı için adeta bir ön koşul haline getirilmiştir. 4641 sayılı Kanunla düzenlenen Ekonomik ve Sosyal Konsey, 2010 yılında Anayasanın 166. maddesine 4. fıkra olarak eklenerek Anayasal statüye kavuşmasına rağmen etkinliği olmayan bir yapıdır. 4641 sayılı Kanun uyarınca üç ayda bir toplanması gereken Ekonomik ve Sosyal Konsey 5 Şubat 2009 tarihinden beri toplanmamaktadır. Düşük işkolu barajından yararlanmanın ön koşulu olarak fiilen işlevi olmayan böyle bir yapıya üyeliğin aranması çarpık olduğu kadar bağımsız sendikalar ve Konsey dışında kalan konfederasyonlar için de ayrımcı bir düzenlemedir. Nitekim Ek 1. madde ile bağımsız sendikalar ve 21.05.2014 tarihinde kurulmuş olan Aksiyon-İş'e bağlı sendikalar toplu pazarlık yetkisi için %1'lik değil, %3'lük barajı aşmak zorunda bırakılmıştır. Kısacası bu düzenleme ile sendikalar Ekonomik ve Sosyal Konseyde yer alan konfederasyonlara üye olmaya zorlanmıştır. Anayasa Mahkemesi ise, Anayasanın 51. maddesinde düzenlenen sendika özgürlüğünün sendikaların üst kuruluşlara üye olma ve olmama serbestisini de içerdiğini vurgulayarak sendikaları belirli konfederasyonlara üye olmayı doğrudan veya dolaylı olarak zorunlu kılan düzenlemelerin sendika özgürlüğüne ve dolayısıyla Anayasanın 51. maddesine aykırı olduğuna oy çokluğu ile karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi'nin bu iptal kararı ile tüm sendikalar için işkolu barajı %1'e inerek sendikalar arasındaki ayrımcılık ve çifte standart ortadan kaldırılmıştır (Çelik, 2015(b)).

Sonuç

Anayasa Mahkemesi, son dönemde verdiği demokratik hak ve özgürlükleri genişleten çeşitli kararlarıyla gündeme sıklıkla gelmektedir. Anayasa Mahkemesi verdiği kararlarla yalnızca kanunların Anayasaya uygunluk denetimini yapmamakta, temel insan hakları açısından da denetim yapmakta ve karar vermektedir. Bu kararlar arasında sendikal hak ve özgürlüklerle ilgili kararlar da yer almaktadır. Kamu görevlilerinin sendikal haklarını düzenleyen 4688 sayılı Kanun ile işçilerin sendikal haklarını düzenleyen 6356 sayılı Kanun, görece olarak yeni kabul edilen ve hazırlıkları aşamasında uluslararası sözleşme ve belgelerin dikkate alınarak hazırlandığı belirtilen kanunlar olmasına rağmen yakın zamanda Anayasa Mahkemesi tarafından çeşitli maddeleri iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu bu iptal kararları, sendikal haklar açısından büyük bir kazanım olmakla birlikte, kimi kararlarında uluslararası insan hakları sözleşmelerini ve yargı kararlarını yeterince dikkate almadığı görülmektedir.

Anayasa Mahkemesi, 4688 sayılı Kanunda yer alan Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri Kadrolarında (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dâhil) çalışan sivil memurlar ve kamu görevlileri ile emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıfına dâhil personelin örgütlenme yasağını ortadan kaldırmıştır. Uzun yıllardan beri tartışılmakta olan polislerin sendikal haklarını genişletmeye yönelik olarak ise Anayasa Mahkemesi olumsuz karar vermiş ve birçok ülkede polisler sendikal haklardan yararlanırken Türkiye'de bu demokratik haklarından mahrum bırakılmıştır. Anayasa Mahkemesince bir kez ele alınıp karar verilen bir konuda, on yıl süreyle yasal değişiklik olmadan, Anayasa Mahkemesine başvurmanın olanaklı olmadığı düşünüldüğünde, Mahkemenin vermiş olduğu kararın ne denli önemli olduğu daha net olarak görülecektir.

Yargı kararlarının yasama yürütme organları dahil herkesi bağlaması Anayasadan kaynaklanan bir yükümlüktür. Yasama organının Anayasa Mahkemesi kararını boşa çıkartacak şekilde yasal düzenleme yaptığı durumlarda yargı kararına uyulduğundan söz etmek olanaklı değildir. Yasaya aykırı bu durumun örneklerinden birisini kamu görevlilerinin aidatlarına ilişkin Anayasa Mahkemesinin iptal kararından sonra yapılan düzenlemeler oluşturmaktadır. Anayasa Mahkemesi kamu görevlilerinin sendika aidatlarının devlet tarafından desteklenmesi anlamına gelen toplu görüşme primi düzenlemesini iptal etmiş, Yasama organı Mahkemenin kararını by-pass edebilmek için bu uygulamanın adını önce 'toplu sözleşme primi', daha sonra 'toplu sözleşme ikramiyesi' olarak değiştirerek kollektif sendika özgürlüğünü yeniden ihlal etmiştir. Hukuk devleti olarak tanımlanan bir sistemde akla dahi gelmemesi gereken bu tavra bazı memur sendikaları da ses çıkartmamıştır. Bu sendikaların kendi lehlerine olduğunda hukukun zorlanmasını görmezlikten gelmesi, endüstri ilişkiler sistemimizin çağdaş standartlara taşınması hedefi açısından da üzücü ve üzerinde düşünülmesi gereken bir konudur.

Anayasa Mahkemesi'nin kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin vermiş olduğu bu iptal kararlarının yanı sıra 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile birlikte Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru hakkı tanınması üzerine Mahkemenin sendikal haklara ilişkin başvurulara dair verdiği kararlar da büyük bir önem taşımaktadır. Mahkemenin son olarak sendikal bir öğretmenin başvurusu üzerine kamu görevlilerine grev hakkı tanıyan kararı, özellikle kamu görevlilerinin sendikal hakkı açısından önemlidir. Mahkemenin söz konusu kararları verirken Anayasanın 90. maddesi uyarınca uluslararası sözleşmeler ve belgeler ile İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi kararlarını göz önünde bulundurması, yıllardır tartışılmakta olan uluslararası sözleşmelerin ulusal mevzuattaki yeri açısından da değer taşımaktadır.

İşçilerin sendikal haklarını düzenleyen ve uzun yıllardır eleştirilen 2821 ve 2822 sayılı kanunların yerini alan 6356 sayılı Kanun, 2012 yılında kabul edildikten çok kısa bir süre içinde sendikal hakları ilgilendiren ve 22 başlık altında toplanabilecek birçok madde hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile dava açılmıştır. Henüz gerekçesi yayımlanmamakla birlikte Anayasa Mahkemesi, işçilerin sendikal güvencesini ve grev hakkını genişleten ve saldırı lokavtını ortadan kaldıran önemli bir karar vermiştir. Söz konusu karar, sendikal hak ve özgürlükler açısından olumlu olmakla birlikte yeterli değildir. Zira Anayasa Mahkemesi, sendikal örgütlenme modelleri, sendikaların işleyişi, toplu pazarlık yetkisi, bazı iş ve işyerlerindeki grev yasakları ve ertelemeleri ile ilgili maddelerde Anayasaya aykırılık görmeyerek bu düzenlemeleri iptal etmemiştir. Bu karar oy birliği değil oy çokluğu ile alınsa da ve karşı oy gerekçeleri, büyük ihtimalle Anayasa'nın ilgili maddelerinin yanı sıra uluslararası sözleşme ve belgelere dayansa da Mahkemenin çoğunluk görüşünün, 'sosyal hukuk devleti ilkesi' yerine yalnızca 'hukuk devleti ilkesi'ne dayandığını söylemek mümkündür (Çelik, 2014(b)). Bu nedenle sendikal haklarla ilgili yasal düzenlemelerin Türkiye'nin de tarafı olduğu uluslararası belge ve sözleşmelere uygun hale getirilmediği sürece, 6356 sayılı Kanunun genel gerekçesinde yer alan ifadeyle, Türkiye'nin "ILO'nun denetim mekanizmasının etkisiyle uluslararası alanda hak etmediği muameleyle maruz" kalmaya devam edeceğini unutmamak gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin Ekonomik ve Sosyal Konseye üye olmayan konfederasyonlara bağlı olan ve bağımsız sendikalar için söz konusu olan %3'lük işkolu barajını %1'e indirerek sendikalar arasında ayrımcılığı ortadan kaldırması ise sendikal haklar açısından önemlidir. Bu kararla uzun yıllardan bu yana ulusal ve uluslararası platformlarda eleştirilen baraj sistemi korunmakla birlikte, sendikalar arasında çifte standarda neden olan düzenleme ortadan kaldırılmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin son yıllarda sendikal haklara ilişkin verdiği ve vereceği olası kararlar dikkate alındığında, doktrinde yaygın olarak ifade edilen "Türkiye'de sendikal haklar genel itibarıyla yasalar tarafından tanınmıştır" görüşüne "Türkiye'de sendikal haklar son dönemde Anayasa Mahkemesi'nin verdiği kararlarla gelişmiştir" şeklinde ilavede bulunmak çok da yanlış olmayacaktır.

KAYNAKÇA

- Adams, Roy J. (May 2008). "The Human Rights of Police to Organize and Bargain Collectively", **Police Practice and Research**. Vol: 9, No: 2, ss. 165-172.
- Arıcan, Mehmet. (2012). "Polisin Sendika Kurma Hakkı", **Ankara Strateji Enstitüsü Köşe Yazıları**. (<http://www.ankarastrateji.org/yazar/doc-dr-mehmet-arican/polisin-sendika-kurma-hakki/>) (Erişim Tarihi: 24.04.2015).
- Arıcı, Kadir. (2007). "Devletçe Kamu Görevlileri Sendikalarına Üye Olanlara Toplu Görüşme Primi Ödenmesinin Hukuka Uygunluğu", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**. Cilt: XI, Sayı:1-2, ss. 1-23.
- Canıklıoğlu, Nurşen. (2013). "6356 Sayılı Kanuna Göre Grev Yasakları ve Grevin Ertelenmesi", **Çalışma ve Toplum**. Sayı: 39, No: 4, ss. 289-316.
- Çelik, Aziz. (2010(a)). **Vesayetten Siyasete Türkiye'de Sendikacılık**. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Çelik, Aziz. (2010(b)). "Sendikal Haklar: Uluslararası Çalışma Hukuku ve Türkiye'nin Uyumsuzluğu", **Disiplinlerarası Yaklaşımla İnsan Hakları**. (Ed. Selda Çağlar). İstanbul: Beta Yayınları, ss. 255-331.
- Çelik, Aziz. (12 Kasım 2012). "Emniyetin Polis Sendikası Tahammülsüzlüğü ve Keyifliği", http://t24.com.tr/yazarlar/aziz-celik/emniyetin-polis-sendikasi-tahammulsuzlugu-ve-keyifligi_5867 (Erişim Tarihi: 03.04.2015)
- Çelik, Aziz. (30.01.2014(a)). "Anayasa Mahkemesi Yanılıyor: Polis Sendika Hakkı Var", http://t24.com.tr/yazarlar/aziz-celik/anayasa-mahkemesi-yaniliyor-polisin-sendika-hakki-var_8416 (Erişim Tarihi: 04.04.2015).
- Çelik, Aziz. (9 Ekim 2014(b)). "Anayasa Mahkemesi ve Sosyal Haklar", **Birgün**.
- Çelik, Aziz. (2015(a)). "AKP Döneminde Sendikal Haklar: Sendikasız-Grevsiz Kaynaşmış Bir Kitleyiz!", **Himmet, Fıtrat ve Piyasa**. İstanbul: İletişim Yayınları, ss. 157-193.
- Çelik, Aziz. (2015(b)). "Bir Baraj Daha Yıkıldı", **Birgün**, 25.06.2015.
- Dereli, Toker. (2013). "6356 Sayılı Yeni Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu: Genel Değerlendirme", **Çalışma ve Toplum**. Sayı: 36, No: 1, ss. 41-64.
- Gülmez, Mesut. (2002). **Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku**. Ankara: TODAİE.
- Gülmez, Mesut (2011). "Karar İncelemesi: Devlet Bütçesinden Ödentili Memur Sendikacılığı Özgürlük ve Bağımsızlık İlkeleriyle Bağdaşmaz Anayasa Mahkemesi Kararı", **Çalışma ve Toplum**. No:29, Sayı: 2, ss. 293-310.
- Gülmez, Mesut. (2013). "Evrensel ve Bölgesel Ölçekli Ulusalüstü Kurallarıyla Sendikal Hak ve Özgürlükler ve Türkiye Sorunu", V. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu, İstanbul: Petrol-İş Yayını: 118.
- Gülmez, Mesut. (2014). "Emniyet-Sen "Sözde Polis Sendikası" Değildir!", http://emniyetsen.org.tr/prof-dr-mesut-gulmez-emniyet-sen-makalesi/mesut_gulmez/ (Erişim Tarihi: 10.02.2015).

- ILO. (2006). **Freedom of Association-Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body**. Fifth (revised) Edition, Geneva.
- Kutal, Metin. (2013). “Kamu Görevlilerinin Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakları”, **V. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu**. İstanbul: Petrol-İş Yayını: 118.
- Kutal, Metin. (2014). “ “Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi” Yasasının Kimi Hükümlerinin İptali İstemi ile Anayasa Mahkemesine Açılan Davaya İlişkin Notlar”, **Çalışma ve Toplum**. Sayı: 44, No: 4, ss. 13-28.
- Marks, Monique & Fleming Jenny. (2006(a)). “The Untold Story: The Regulation of Police Labour Rights and The Quest for Police Democratisation”, **Police Practice and Research**. Vol:7, No:4, pp. 309-322.
- Marks, Monique & Fleming Jenny. (2006(b)). “The Right to Unionize, the Right to Bargain and the Right to Democratic Polcing”, **The Annals of the American Academy**. Vol: 1, No: 1, pp. 178-199.
- Öztürk, Mehmet Onat. (2013). “İşçinin Sendika Özgürlüğünün Sendikal Nedenle Feshe Karşı Korunması”, **Çalışma ve Toplum**. Sayı: 38, No: 3, ss. 217-242.
- Özveri, Murat. (2012). **Sendikal Haklar**. Birleşik Metal-İş Sendikası Yayın No: 5.
- Özveri, Murat. (2013). **Türkiye’de Toplu İş Sözleşmesi Yetki Sistemi ve Sendikasızlaştırma**. İstanbul: Legal Yayıncılık.
- Özveri, Murat. (2014) “Anayasa Mahkemesi’nin İptal Kararıyla Bireysel Sendika Özgürlüğünün Kapsamı Genişledi”, <http://muratozveri.net/?p=1126>. (Erişim Tarihi: 30.04.2015).
- Sarıca Soykut, Pınar. (Temmuz 2013). “Uluslararası Çalışma Örgütü ve 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu: Genel Değerlendirme”, **İşgüç**. Cilt: 15, Sayı: 3, ss. 1-19.
- Sur, Melda. (2013). “6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun Uluslararası Normlar Açısından Değerlendirilmesi”, **Çalışma ve Toplum**. Sayı: 39, No: 4, ss. 317-356.
- Şahlanan, Fevzi. (2013). “6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun Sendikalara İlişkin Hükümlerinin Değerlendirilmesi”, **Çalışma ve Toplum**. Sayı: 39, No: 4, ss. 110-142.
- Uçkan, Banu. (2001). “Sendika Güvenliğinin Teorik Çerçevesi ve Endüstri İlişkileri Sistemine Etkisi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**. Temmuz-Eylül, Cilt: 56, No: 3, ss. 157-176.
- Uçkan, Banu. (2013). **Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı**. İstanbul: Legal Yayıncılık.
- Yorgun, Sayım. (2011). “Grevsiz Toplu Pazarlık Hakkı ve Aidat Bağımlılığı Kıskaçında Memur Sendikaları”, **Sosyal Siyaset Konferansları**. Sayı: 60, No: 1, ss. 145-168.

Avrupa Komisyonu. (2014). **Türkiye 2014 Yılı İlerleme Raporu.**

(http://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf).

Avrupa Komisyonu. (2013). **Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu.**

(http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf).