

SENDİKALARIN PAZARLIK GÜCÜNÜ VE GREV HAKKINI KISITLAYAN KANUN MADDESİ İPTAL EDİLDİ

-Anayasa Mahkemesi Karar İncelemesi-

Av. Hasan Çetinbulut

ÖZET

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi'nin Ek 2.maddesinde düzenlenen kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolünün bağlayıcılığı sendikaların mali hakların belirlenmesindeki meşruiyetini sorgulayan ve özellikle toplu iş sözleşmelerinin en önemli fonksiyonlarından olan grev hakkının kullanımını engelleyen bir madde olarak öne çıkmaktaydı. Anayasa Mahkemesi'nin iptal talebiyle önüne gelen kanun maddesinin, temel hak ve özgürlüklerin ölçüsüz olarak kısıtladığı ve sendika kurma hakkını ihlal ettiği kanaatine varıldığından iptaline karar verildi. Toplu iş sözleşmelerinde pazarlık gücünün kullanımı noktasında olumlu gelişmeler sağlayacak karar, sendikaların daha iyi şartlarda bir toplu iş sözleşmesine imza atmaları anlamına geliyor. Grev gibi sendikaların yalnızca toplu iş sözleşmeleri sırasında kullanabildikleri bir fonksiyonun, Anayasa Mahkemesi kararı ile kamuda tekrar hatırlanması sendikal mücadele açısından sevindirici bir gelişme olarak öne çıkıyor.

Anahtar Sözcükler:

Kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolü, bağlayıcılık, grev, sendika, konfederasyon

ARTICLE OF THE LAW RESTRICTING THE BARGAINING POWER OF TRADE UNIONS AND THE RIGHT TO STRIKE ANNULLED

-Constitutional Court Judgment Review-

ABSTRACT

Article 2 of Annex 2 of the Trade Unions and Collective Bargaining Agreement No. 6356 questioned the legitimacy of the binding nature of the framework agreement protocol for public collective bargaining agreements in determining the financial rights of trade unions, and in particular prevented

the use of the right to strike, which is one of the most significant functions of collective bargaining agreements. The Constitutional Court ruled for the annulment of the article of the law, which was brought before the Constitutional Court with a request for annulment, as it was concluded that it restricted fundamental rights and freedoms disproportionately and violated the right to establish trade unions. The decision, which will lead to positive developments in the use of bargaining power in collective bargaining agreements, means that unions will be able to sign a collective bargaining agreement in better conditions. The fact that a function such as strikes, which unions can only use during collective bargaining agreements, is recalled in the public sector with the decision of the Constitutional Court stands out as a pleasing development in terms of union struggle.

Keywords:

Public collective labor agreements framework agreement protocol, contractual binding, strike, trade union, confederation

Anayasa Mahkemesi İptal Kararı

E. 2018/96 K. 2023/222 T. 27/12/2023

Resmi Gazete Tarih-Sayı: 17/4/2024-32520

Kanun Maddesi

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'na, 7079 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun'un 105.maddesi ile yapılan değişiklik üzerine eklenen, Ek 2.maddesi şöyledir:

EK MADDE 2

(1) Hükümet, kamu işveren sendikaları ile işçi sendikaları konfederasyonları arasında;

a) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan fonlar ve kefalet sandıkları, özel kanunlarla kurulan diğer kamu kurum ve kuruluşları, hizmetlerini genel bütçenin transfer tertiplerinden yardım alarak yürüten kamu kurum ve kuruluşlarında,

b) Kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları (iştirakler hariç), birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin %50'sinden fazlası kamu kurum ve kuruluşlarına ait olan her türlü işletme ve şirketler, 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Özel-

leştirme Uygulamaları Hakkında Kanun çerçevesinde özelleştirme kapsamında veya programında bulunanlardan sermayesinin %50'sinden fazlası kamuya ait kuruluşlarda,

c) İl özel idareleri, belediyeler ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, belediyelerin bağlı kuruluşları, müessese ve işletmeleri ile bunların birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerde,

çalıştırılan işçilerin mali ve sosyal haklarını belirlemek üzere kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolü imzalanabilir. Bu protokol hükümleri geçerlilik süresi içinde bu madde kapsamındaki idareler ile taraf konfederasyona üye olan sendikalar için bağlayıcıdır.

İnceleme

1. Anlam ve Kapsam

227. 6356 sayılı Kanun'un ek 2. maddesinde hükümet, kamu işveren sendikaları ile işçi sendikaları konfederasyonları arasında yine maddede belirtilen işçilerin mali ve sosyal haklarını belirlemek üzere kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolü imzalanabileceği hüküm altına alınmıştır.

228. Sendika ve konfederasyon tanımları Kanun'un 2. maddenin (1) numaralı fıkrasının (ğ) ve (f) bentlerinde yapılmıştır. Buna göre, sendikalar, işçilerin veya işverenlerin çalışma ilişkilerinde, ortak ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek için en az yedi işçi veya işverenin bir araya gelerek bir iş kolunda faaliyette bulunmak üzere oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluşları; konfederasyon ise değişik iş kollarında en az beş sendikanın bir araya gelerek oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluşu ifade etmektedir. Kanun'a göre konfederasyonlar, en üst sendikal örgütlenme modeli olup farklı iş kollarında faaliyet gösteren sendikaların bir araya gelmesiyle kurulmaktadır.

229. Kanun'un 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde ise çerçeve sözleşme, Ekonomik ve Sosyal Konseyde temsil edilen işçi ve işveren konfederasyonlarına üye işçi ve işveren sendikaları arasında iş kolu düzeyinde yapılan sözleşme olarak tanımlanmıştır. Kanun'un 33. maddesi çerçeve sözleşmenin mesleki eğitim, iş sağlığı ve güvenliği, sosyal sorumluluk ve istihdam politikalarına ilişkin düzenlemeleri içerebileceğini belirtmektedir. Öte yandan çerçeve sözleşmede, mesleki eğitim, iş sağlığı ve güvenliği, sosyal sorumluluk ve istihdam politikalarına ilişkin düzenlemelerin yer alması, toplu iş sözleşmesi ile başkaca bir düzenleme yapmaya da engel değildir (AYM, E.2013/1, K.2014/161, 22/10/2014, §139).

230. Dava konusu kural ise mali ve sosyal haklara ilişkin yapılacak kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolününün madde kapsamında yer alan idareler ile taraf konfederasyona üye olan sendikalar için bağlayıcı olduğunu düzenleme altına almaktadır.

231. Bu tanımlamalardan hareketle kuralda yer alan kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolününün yetki, içerik ve bağlayıcılığı yönünden çerçeve sözleşmeden farklı olduğu açıktır.

2. İptal Talebinin Gerekeşi

232. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kural ile toplu sözleşme hakkının öznesinin değiştirildiği ve bu şekilde örgütlenme hakkının ve toplu pazarlık yapma hakkının kısıtlandığı, söz konusu düzenleme ile kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolününün bir toplu iş sözleşmesi hüviyetine kavuşturulduğu ve kamu kesiminde çalışan işçiler ve sendikalar için bağlayıcı hâle getirildiği, bu yolla işçinin sözleşme hürriyeti çerçevesinde irade beyanı yoluyla yetki devri yapmadığı, ayrıca kuralın Türkiye'nin usulüne göre imzalayarak tarafı olduğu uluslararası sözleşmelere de uygun olmadığı, düzenlemenin Anayasa'nın 51., 53. ve 90. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

233. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 13. maddesi yönünden de incelenmiştir.

234. Anayasa'nın sendika kurma hakkının düzenlendiği 51. maddesinin birinci fıkrasında "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 sendika üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz." denilmektedir.

235. Sendika hakkı, çalışanların ve çalıştıranların sadece istedikleri sendikaları kurmaları ve bunlara üye olmaları yolunda bir hakla sınırlı kalmamakta, aynı zamanda oluşturdukları tüzel kişiliklerin varlığının ve bu tüzel kişiliklerin kendine özgü faaliyetlerinin garanti altına alınmasını da içermektedir. Üyelerinin ekonomik, sosyal ve kültürel ortak menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla kurulan sendikalar ve bunların üst kuruluşlarının, iş uyuşmazlığı çıkarması, toplu görüşme ve toplu sözleşme yapması, grev ve lokavt kararı vermesi ve uygulaması da sendika hakkı kapsamında yer almaktadır (AYM, E.2013/1, K.2014/161, 22/10/2014, § 24).

236. 6356 sayılı Kanun'un 33. maddesi toplu iş sözleşmesinin, iş sözleşmesinin yapılması, içeriği ve sona ermesine ilişkin hükümleri içereceğini belirtmektedir. Aynı Kanun'un 41. maddesi ise toplu iş sözleşmesinde yetkiyi

düzenlemektedir. Maddeye göre kurulu bulunduğu iş kolunda çalışan işçilerin en az yüzde birinin üyesi bulunması şartıyla işçi sendikası, toplu iş sözleşmesinin kapsamına girecek işyerinde başvuru tarihinde çalışan işçilerin yarısından fazlasının, işletmede ise yüzde kırkının kendi üyesi bulunması hâlinde bu işyeri veya işletme için toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkilidir.

237. Sendika hakkının bir diğer unsuru ise grev hakkıdır (AYM, E.2013/1, K.2014/161, 22/10/2014, § 173). Anayasa'nın 54. maddesinde "Toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında, uyuşmazlık çıkması halinde işçiler grev hakkına sahiptirler. Bu hakkın kullanılmasının ... usul ve şartları ile kapsam ve istisnaları kanunla düzenlenir." denilerek, grevin ancak toplu iş sözleşmesi yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması hâlinde mümkün olacağı ve bu hakkın sadece kanun ile çizilen çerçevede kullanılabileceği hükme bağlanmıştır. 6356 sayılı Kanun'un 58. maddesi de bu düzenleme gereği aynı ilkeyi benimsemiş, ayrıca "grevin sadece işçilerin ekonomik ve sosyal durumları ile çalışma şartlarını korumak ve geliştirmek amacıyla kanun hükümlerine uygun olarak yapılabileceğini", bu kurallara uymadan bir grev kararı alınırsa bunun kanuni olmayacağını kabul etmiştir. Toplu iş sözleşmesi yapma yetkisine sahip bir sendika, bu koşullara uyması hâlinde kanuni grev kararı alabilecektir. Bu nedenle grev kararını, sadece grevin uygulanacağı işyeri veya işyerleri için toplu iş sözleşmesi yapma yetkisine sahip bir sendika alabilecektir (AYM, E.2013/1, K.2014/161, 22/10/2014, § 165).

238. Dava konusu kural gereği kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolü madde kapsamındaki iş yerleri ile taraf konfederasyona üye olan sendikalar için bağlayıcı kılınmıştır. Bu protokolün işçilerin mali ve sosyal haklarına yönelik düzenlenmesi toplu iş sözleşmesinin içeriğine ilişkin çerçeve bir belirleme sağlamakla birlikte bağlayıcılığı sebebiyle sendikaların toplu iş sözleşmesi yapma hakkını kısıtlamaktadır. Ayrıca söz konusu bağlayıcılık toplu iş sözleşmesi yapılması sırasında uyuşmazlık çıkmasını da engeller nitelikte olduğundan sendikanın grev kararı almasını dolaylı olarak engeller niteliktedir. Tüm bu kısıtlama ve engeller ise sendikal faaliyete ve dolayısıyla sendika hakkı kapsamında olan haklara temas ettiğinden düzenlemenin sendika hakkını sınırlandırdığı anlaşılmaktadır.

239. Anayasa'nın 51. maddesinin ikinci fıkrasında sendika kurma hakkının millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlak ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle sınırlandırabileceği belirtilerek bu hakkın mutlak olmadığı kabul edilmiştir.

240. Kuralın gerekçesinde idarelerde çalıştırılan işçilerin mali ve sosyal haklarının kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolü ile düzenlenmesine imkân sağlandığı belirtilmektedir.

241. Gerçekten de kuralın yer aldığı maddenin görüşmelerde yeknesaklığın sağlanmasına faydasını, konfederasyonun üyeleri arasında koordinasyonu sağlama niteliğini ve daha güçlü bir görüşme imkânının konfederasyon düzeyinde yapılabileceğini gözardı etmemek gerekmektedir. Fakat hukukumuzda toplu iş sözleşmesi yapma ve grev kararı alma yetkilerinin sendikalara verildiği değerlendirildiğinde bu protokolün bağlayıcılığı nedeniyle sendikanın sözcüsü haklarını kullanamayacağı açıktır. Protokolün bağlayıcılığı nedeniyle oluşan sınırlandırmanın ise Anayasa’da yer verilen sendika kurma hakkının sınırlandırılması nedenleriyle örtüştüğü söylenememektedir.

242. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa’nın 13. ve 51. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kural, Anayasa’nın 13. ve 51. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa’nın 53. maddesi yönünden incelenmemiştir.

Kuralın Anayasa’nın 90. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

Hukuki Değerlendirme

1. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’na, 7079 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun’un 105.maddesi ile yapılan değişiklik üzerine eklenen, Ek 2.madde ile kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolü düzenlenmiştir.

2. Maddenin son cümlesinde kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolünün, idareler ile taraf konfederasyona üye olan sendikalar için bağlayıcı olduğu hükmü bulunmaktadır. Maddenin bu cümlesi ile kamuda çalışanlar arasında yeknesaklığın sağlanması, konfederasyon üyeleri arasında koordinasyon sağlama niteliği ve daha güçlü pazarlık gibi amaçlar hedeflenmiş ise de sendikaların özellikle toplu iş sözleşmelerinde ücret ve mali haklardaki pazarlık gücünü ve grev hakkını kısıtlayan hükmün, Anayasa Mahkemesi’nin 27.12.2023 tarihli ve 2018/96 Esas 2023/222 Karar sayılı kararı ile iptaline karar verilmiştir.

3. Temel hak ve hürriyetlerin ölçüsüz bir şekilde kısıtlanması anlamına gelen, sendika kurma hakkının da ihlal edildiği kanaatine varan Anayasa Mahkemesi, toplu iş sözleşmesi sürecinde uyuşmazlık çıkarılmasının da dolaylı olarak engellenmesi yoluyla grev hakkının kullanılamayacağı gerekçesine dayalı olarak hükmün Anayasa’ya aykırı olduğu sonucuna ulaşmıştır.

4. Sendikaların, toplu iş sözleşmelerinde belki de en önemli olan konulardan olan mali ve sosyal hakların belirlenmesinde yetkinin konfederasyonlara

bırakılmış olması, sendikaların kamu düzeyindeki toplu iş sözleşmelerdeki meşruiyetinin sorgulanması anlamına gelen tartışmalı bir konu olarak öne çıkmaktaydı. Her ne kadar toplu iş sözleşmelerinin yalnızca işçilerin mali ve sosyal haklarından ibaret olmadığı, iş sözleşmesinin yapılması, içeriği ve sona ermesine ilişkin hususları düzenlenmesi, işçilerin haklarının, işverenin sorumluluklarının belirlenmesi gibi önemli fonksiyonları da bulursa da, ülkemizde en öne çıkan özelliğinin mali ve sosyal haklar olarak görüldüğü bir gerçektir.

5. Bu doğrultuda bakıldığında, işçilerin beklentilerinin ve isteklerinin sendikalar tarafından dinlendiği, çözümün sendikalar tarafından beklendiği bir durumda, konfederasyonların yetkilendirildiği gibi, imzalanan kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolünün bağlayıcı olmasının sendikaların varlığına aykırı olarak görüldüğü bir gerçektir.

6. Yukarıda anlatılmaya çalışılan sendikaların toplu iş sözleşmesindeki pazarlık gücünü önemli ölçüde işlevsiz hale getiren bu durumun, doğrudan etkisi ise sendikanın grev hakkını kullanma noktasında öne çıkmaktadır. Nitekim, kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolünün bağlayıcılığı, sendikaların belirlenen mali haklara itiraz edememesi anlamına gelmektedir. Sendikaların gücünü kullanma motivasyonunun en öne çıktığı nokta, kuşkusuz elinde bulundurduğu grev hakkıdır.

7. 6356 sayılı Kanun'un 58.maddesinde yer verilen grev hakkı, madde metninde yer verildiği üzere, toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyumsuzluk çıkması hâlinde kanuni grev olabileceğidir. İşçinin ve üyesi olduğu sendikanın, yalnızca toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında sahip olduğu bir hakkın, konfederasyonun bağlayıcı protokolü ile elinden alınması hukuka aykırı bir yaklaşımdır.

8. Kanun hükümleri gereğince çok sınırlı bir şekilde ve yerde uygulanan grev hakkını sınırlandıran düzenleme, sendikaların ve üye işçilerin haklarının önemli ölçüde kısıtlanması anlamına gelmektedir. Nitekim, sendikaların kamu işyerlerinde grev sayıları, halihazırda sendikaların grev haklarını kullanmak konusunda çok istekli olmadıklarını da doğrular niteliktedir.

9. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın 2012 - 2022 yılları arasında kapsayan istatistik çalışmalarında, on yıllık süreçte, 171 grevin yapıldığı, bu grevlerden yalnızca 21 tanesinin kamu işyeri olduğu görülmektedir.¹ 10 yıllık süreçte kamu işyerlerindeki grevler, toplam grev sayısının %12,28'sini oluşturmaktadır.

1 Kaynakça: <https://www.csgb.gov.tr/istatistikler/calisma-hayati-istatistikleri/resmi-istatistik-programi/is-uyusmazligi-istatistikleri/>

10. Kamu çerçeve protokolünün bağlayıcı olduğuna yönelik olduğu düzenlemenin yürürlükte olduğu ve verilerin bulunduğu 2018-2022 yılları arasında, kamu işyerlerinde yalnızca 10 grev yapılabilmektedir. 2023 ve 2024 yıllarına dair veriler henüz yıllarına dair verilere Bakanlık sitesinde yer verilmemekte birlikte bu sayıların da çok değişmeyeceği anlaşılmaktadır.

11. Sendikali işçilere uygulanan baskının nispeten daha az hissedildiği kamu işyerlerindeki grev oranının düşüklüğü de gözetildiğinde, halihazırda etkisiz olan grev kurumunun, yasal düzenleme ile bir anlamda sona erdirilmesinin, kamu işyerlerindeki sendikal faaliyete katkı sağlamayacağı gözlemlenmiştir.

Sonuç

12. Anayasa Mahkemesi'nin kamu işyerlerinde sendikaların meşruiyetini sorgulanmasına sebebiyet veren kanun düzenlemesinin iptaline karar vermesinin yerinde olduğu açıktır. Nitekim, konfederasyonların işçilerin mali ve sosyal haklarını belirlemek üzere kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolü imzalama yetkileri halen bulunmakla birlikte, bağlayıcılığının ortadan kaldırılması da son derece yerinde olmuştur.

13. Konfederasyonların mali ve sosyal haklara ilişkin protokolünün, sendikalar tarafından taban olarak kabul edilmesi, sendikaların pazarlık gücünün ve gerekli gördüğü durumlarda kullanabileceği grev hakkının da etkisiyle, kamu işçilerin daha iyi şartlarda bir toplu iş sözleşmesine kavuşması olasıdır.

14. Sendikaların, toplu iş sözleşme görüşmelerindeki mali ve sosyal haklara yönelik görüşmelerini bir prosedür haline getiren düzenlemenin iptalinin kamu işyerlerindeki sendikaların yeniden etkin bir şekilde faaliyet göstermesi açısından önemli bir kazanım olduğu açıktır.

15. İşçilerin ve sendikaların haklarını tam ve etkin olarak kullanabildiği toplu iş sözleşmesi süreçlerinin işletilebilmesi için öncelikle sendikaların örgütlenmesi önündeki tüm engellerin kalkması gerektiğini hatırlatmakla birlikte, Anayasa Mahkemesi kararının uygulanacağı 2024 yılı itibarıyla, kamu toplu iş sözleşmelerinin, kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolünden ne kadar daha iyi şartlar içerebileceğinin takibinin önemli olduğu düşünülmektedir.