



T.B.M.M.
CUMHURİYET HALK PARTİSİ
Grup Başkanlığı
Tarih : 17 Ekim 2018
Sayı : 177

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

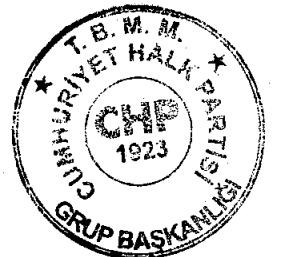
4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununda değişiklik yapılmasına ilişkin kanun teklifim ve gerekçesi ilişikte sunulmuştur.

Saygılarımla,

M. Bakan

Murat BAKAN
İzmir Milletvekili

TBMM BAŞKANLIĞI		
Tali Komisyon	- İçişleri - Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler	
Esas Komisyon	Plan ve Bütçe	
Tarih :	15 Ekim 2018	Esas No: 2/1020



TBMM KANUNLAR VE KARARLAR BŞK.LİĞİ
1.7 Eylül 2018
Numara:

TBMM GELEN EVRAK
17 Eylül 2018
No: 352530
EBYS'ye AKTARILMIŞTIR

GEREKÇE

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 15. maddesinin 1. fıkrasının (j) bendinde sayılan *"Emniyet hizmetleri sınıfı"* personelinin, (l) bendinde sayılan *"Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığında görevli subay, sözleşmeli subay, astsubay, sözleşmeli astsubay, uzman jandarma, uzman erbaş, sözleşmeli erbaş ve sözleşmeli erler"*in sendikalara üye olamayacakları ve sendika kuramayacakları hükmünü içermektedir.

Anayasa'nın 51. maddesinin 1. fıkrası, çalışanların sendika kurma ve bunlara üye olma haklarını güvenceye almakta, 2. fıkrası ise milli güvenlik, kamu düzeni ve suç işlenmesinin önlenmesi gibi fıkra da sayılan sebeplerle bu hakların sınırlandırılabilirliğini belirtmektedir. Aynı maddenin 5. fıkrası da "İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir" hükmünü içermektedir.

Yukarıda sayılan teşkilat mensupları yönünden mutlak bir yasak getirdiği, bu yönüyle Anayasa'nın 51. maddesinin 2. fıkrasındaki sınırlama nedenlerinden ziyade, 5. fıkrasında yer alan "hizmetin niteliği" gereği öngörülen "istisna" olarak düzenlendiği söylenebilir. Ancak, bu düzenlemenin geniş anlamda sendika hakkına yönelik bir sınırlama olduğu ve bu nedenle söz konusu sınırlamanın Anayasa'nın 13. maddesindeki kriterlere uygun olması gerektiği açıktır.

Sendika hakkı, örgütlenme özgürlüğünün bir parçası olarak demokratik toplumların vazgeçilmezleri arasındadır. Bu hakkın biri bireylere diğeri de topluma bakan iki yüzü vardır. Sendika hakkı, kişilerin sosyal ve ekonomik menfaatlerini korumak amacıyla örgütlenmelerini sağlayarak maddi ve manevi varlıklarını geliştirmelerine katkı sunmaktadır. Diğer yandan, bu hak modern demokrasilerin vazgeçilmez unsuru haline gelen sivil toplumun gelişiminde ve pekişmesinde hatırı sayılır bir yere sahiptir. Sendikaların, bireysel ve toplumsal talepleri siyasal alana taşıyan örgütlü yapılar olarak demokratik sistemin işleyişi bakımından çok önemli bir işlev gördükleri bilinmektedir. Demokratik toplum açısından bu derece önemli olan sendika hakkına yönelik müdahalenin de sınırlı ve ölçülü olması gerekir.

Uluslararası sözleşmelerin, silahlı kuvvetler ve kolluk açısından sendikal hakların sınırlandırılması konusunda taraf devletlere takdir yetkisi tanıdıkları doğrudur. Sözgelimi 87 sayılı İLO Sözleşmesi'nin 9. maddesi, sendikal güvencelerin silahlı kuvvetlere ve kolluğa ne ölçüde uygulanacağını ulusal yasalarla belirleneceğini, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 11. maddesi de "silahlı kuvvetler, kolluk kuvvetleri veya devlet idaresi mensupları" sendikal hakların kullanılmasına yönelik "meşru sınırlamalar" getirilebileceğini belirtmektedir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM), Sözleşme'nin 11. maddesinin 2. fıkrası uyarınca "silahlı kuvvetler, kolluk kuvvetleri veya devlet idaresi mensupları" sendikal hakların kullanımına yönelik meşru sınırlamaların getirilebileceğini, ancak maddedeki istisnaların son derece "katı" yorumlanması gerektiğini, bu üç grubun örgütlenme özgürlüklerine yönelik sınırlamaların yalnızca inandırıcı ve zorlayıcı gerekçelerin bulunması durumunda kabul edilebileceğini belirtmektedir. AİHM, ayrıca, taraf devletlerin uygulamalarından doğan konsensüsün Sözleşme maddelerinin yorumlanmasında dikkate alınacağı hususunu kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin davalarda da vurgulamaktadır. {Demir Baykara/Türkiye (BD), Başvuru No: 34503/97, 12/11/2008, par. 119,85}.

Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin çok büyük bir kısmında, bazı sınırlamalara tabi olmakla birlikte, polislerin sendikal haklara ve mesleki örgütlenme özgürlüğüne sahip oldukları bilinmektedir. Nitekim Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, kamu görevlileri olarak polislerin sosyal ve ekonomik haklarından



mümkün olduğu kadar geniş bir şekilde yararlanmaları, özellikle kendilerini temsil edecek örgütleri kurma ve faaliyetlerine katılma hakkına sahip olmaları gerektiğini açıkça ifade etmiştir (Recommendation Rec (2001)10 of the Committee of Ministers to member states on the European Code of Police Ethics, 19/9/2001, par. 32).

Polislerin sendikal hakları konusunda bir anlamda "Avrupa konsensüsü" bulunduğundan, Sözleşme'nin 11. maddesinin son cümlesi bakımından yapılacak denetim, kolluk mensuplarının sendikal haklarına yönelik sınırlamaların demokratik toplumda gerekli olup olmadığı noktasında odaklanmaktadır. Nitekim AIHM, şu ana kadar kolluk kuvvetlerinin sendikal haklarının tamamen yasaklanması anlamında bir müdahaleyi incelememiş olmakla birlikte, yapılan görevin ve taşınan sorumluluğun gereği olarak polislerin bu haklarının kullanımına yönelik özel düzenlemeler yapılabileceğini belirtmiş, bu düzenlemelerin orantılı olup olmadığını denetlemiştir. (Bkz. Trade Union of the Police in the Slovak Republic and Others/Slovakia, B.No: 11828/08,25/9/2012, par.67)

Emniyet ve Jandarma teşkilat mensuplarına yönelik sendikalaşma yasağını kurum içinde disiplin ve hiyerarşinin korunması, bu suretle demokratik toplum düzeninin sürdürülmesi ve sonuçta üstün kamusal yararın sağlanması amacıyla kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında başvurabileceği tedbirlerden biri olarak değerlendirildiği görülmektedir. Mevcut sendikal yasağın, disiplin ve hiyerarşiyi sağlamayı, böylece kamu düzenini korumayı amaçladığı söylenebilir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, bir hakkın kullanımının kamu düzenini tehdit etme potansiyeli taşıması o hakkın kullanımını tamamen yasaklamak için gerekçe teşkil edemez. Esasen ifade ve örgütlenme özgürlüğü gibi medeni ve siyasi haklar, nitelikleri gereği şu ya da bu ölçüde kamu düzenini tehdit edebilir. Demokratik toplumlarda devlete düşen görev, kamu düzenini korumak maksadıyla bir hakkın kullanımını tamamen yasaklamak değil, söz konusu hakkın kötüye kullanımını önlemeye yönelik tedbirleri almaktır.

Kamu düzeninin korunması gibi sınırlama sebepleri, çok geniş ve keyfi yorumlandıklarında temel hak ve özgürlüklerin korunması imkansız hale gelebilir. Bu nedenle, özgürlüğün esas sınırlamanın istisna olduğu kabulünden hareketle, bir yandan sınırlama nedenlerinin dar yorumlanması, diğer yandan da bir hakka veya özgürlüğe yapılan müdahalenin bunların bireylere sağladığı yararları tamamen ortadan kaldıracak şekilde ölçsüz olmaması gerekmektedir.

Diğer kamusal hizmet sektörlerinde olduğu gibi, emniyet mensuplarının da ağır çalışma şartları, yetersiz ücretler ve diğer özlük hakları gibi mesleğe ilişkin önemli sorunları olduğu öteden beri dile getirilmektedir. Emniyet mensuplarının mesleki sorunlarını ve buna ilişkin taleplerini örgütlü bir şekilde ifade etmelerini sağlamaya yönelik düzenlemeler yapmak demokratik devletin yükümlülükleri arasındadır.

Anılan teşkilat mensuplarının bazı sendikal faaliyetleri, yürütülen hizmetin niteliği gereği personelin rütbeleri ve çalıştıkları birimlerin özellikleri gibi hususlar dikkate alınmak suretiyle elbette sınırlandırılabilir. Ne var ki, bu tür sınırlamalar yerine, emniyet hizmetleri sınıfı mensupları bakımından sendika kurma ve bunlara üye olma hakkının tamamen yasaklanmasının ölçülü olduğu söylenemez.

Öte yandan, kolluk kuvvetlerinin dernek kurma özgürlüğü bakımından da neredeyse mutlak bir yasaklamanın olduğu düşünüldüğünde, emniyet hizmetleri sınıfı mensuplarının sosyal ve mesleki menfaatlerini korumaya ve bunları ifade etmeye yönelik örgütsel imkanlardan bütünüyle yoksun oldukları görülmektedir. Bu nedenle, itiraz konusu kuralla getirilen mutlak yasağın, kamu düzenini korumaya yönelik olsa bile, öngörülen meşru amaçla orantısız olduğu ve demokratik toplum düzeninde gerekli olmadığı açıktır.



MADDE GEREKÇELERİ

MADDE 1- 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 15. maddesinin 1. fıkrasının (j) bendinde sayılan "*Emniyet hizmetleri sınıfı*" personelinin, (I) bendinde sayılan "*Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığında görevli subay, sözleşmeli subay, astsubay, sözleşmeli astsubay, uzman jandarma, uzman erbaş, sözleşmeli erbaş ve sözleşmeli erler*"in sendikalara üye olamayacakları ve sendika kuramayacakları hükmü, Anayasa'nın çalışanların sendika kurma ve bunlara üye olma haklarını güvence altına alan 51. maddesinin 1. Fıkrasına aykırıdır. Aynı maddenin 5. fıkrası da "İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir" hükmünü içermektedir.

Yukarıda sayılan teşkilat mensupları yönünden mutlak bir yasak getirdiği, bu yönüyle Anayasa'nın 51. maddesinin 2. fıkrasındaki sınırlama nedenlerinden ziyade, 5. fıkrasında yer alan "hizmetin niteliği" gereği öngörülen "istisna" olarak düzenlendiği söylenebilir. Ancak, bu düzenlemenin geniş anlamda sendika hakkına yönelik bir sınırlama olduğu ve bu nedenle söz konusu sınırlamanın Anayasa'nın 13. maddesindeki kriterlere uygun olması gerektiği açıktır.

Sendika hakkı, örgütlenme özgürlüğünün bir parçası olarak demokratik toplumların vazgeçilmezleri arasındadır. Bu hakkın biri bireylere diğeri de topluma bakan iki yüzü vardır. Sendika hakkı, kişilerin sosyal ve ekonomik menfaatlerini korumak maksadıyla örgütlenmelerini sağlayarak maddi ve manevi varlıklarını geliştirmelerine katkı sunmaktadır. Diğer yandan, bu hak modern demokrasilerin vazgeçilmez unsuru haline gelen sivil toplumun gelişiminde ve pekişmesinde hatırı sayılır bir yere sahiptir. Sendikaların, bireysel ve toplumsal talepleri siyasal alana taşıyan örgütlü yapılar olarak demokratik sistemin işleyişi bakımından çok önemli bir işlev gördükleri bilinmektedir. Demokratik toplum açısından bu derece önemli olan sendika hakkına yönelik müdahalenin de sınırlı ve ölçülü olması gerekir. Bu sebeple, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 15. maddesinin 1. Fıkrasının (j) ve (I) bentlerinin maddeden çıkarılması gerekmektedir.

MADDE: 2- Yürürlük maddesidir.

MADDE: 3- Yürütme maddesidir.



**4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI VE TOPLU SÖZLEŞME KANUNUNDA
DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA İLİŞKİN KANUN TEKLİFİ**

MADDE: 1- 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 15.Maddesinin (j) bendinde yer alan "*Emniyet hizmetleri sınıfı*" ve (l) bendinde yer alan "*(Ek: 2/1/2017-KHK-682/36 md.) Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığında görevli subay, sözleşmeli subay, astsubay, sözleşmeli astsubay, uzman jandarma, uzman erbaş, sözleşmeli erbaş ve sözleşmeli erler,*" ibareleri madde metninden çıkarılmıştır.

MADDE: 2- Bu kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

MADDE :3- Bu kanun hükümlerini Cumhurbaşkanı yürütür.

