

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

SENDİKALARIN ÖRGÜTSEL YAPISI VE KATILIMCILIK

702056

Zeynep ŞİŞLİ

Danışman
Prof. Dr. Fevzi DEMİR

102056

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

İZMİR
2000

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum "Sendikaların Örgütsel Yapısı ve Katılımcılık" adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

9.8.2000
Zeynep ŞİŞLİ



TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün...¹⁷...sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından...^{19.10}.../2000 tarih ve Lisans Üstü Öğretim Yönetmeliği'nin...⁹...Maddesi gereğince Enstitümüz Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı yüksek lisans öğrencisi Zeynep ŞİSLİ'nin "Sendikaların Örgütsel Yapısı ve Katılımcılık" konulu tezi incelenmiş ve aday...^{21.10}.../2000 tarihinde saat 10:30 da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra...⁷⁵...dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerine sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin

BAŞARILI olduğuna

OYBİRLİĞİ

DÜZELTME yapılmasına *

OYÇOKLUĞU

RED edilmesine **

ile karar verilmiştir.

* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.

** Bu halde adayın kaydı silinir.

Prof. Dr. Feriye Deveci

BAŞKAN

Prof. Dr. Ali Nizam Sözcü

ÜYE

Prof. Dr. Erdal Akel

ÜYE

*** Tez, burs, ödül veya Teşvik prog.(Tüba, Fullbright v.b.) aday olabilir.
Tez, mutlaka basılmalıdır.
Tez, mevcut hali ile basılabilir.
Tez, gözden geçirildikten sonra basılabilir.
Tez, basımı gerekliliği yoktur.

Evet Hayır

YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ
TEZ VERİ FORMU

Tez No: Konu Kodu: Üniv. Kodu:

* Not: Bu bölüm merkezimiz tarafından doldurulacaktır.

Tez yazarının
Soyadı: ŞİŞLİ Adı : Zeynep

Tezin Türkçe Adı: Sendikaların Örgütsel Yapısı ve Katılımcılık

Tezin Yabancı Dildeki Adı: The Organizational Structure of Trade-Unions
and Participation

Tezin Yapıldığı
Üniversitesi: Dokuz Eylül Üniv. Enstitü: Sosyal Bilimler Enstitüsü Yıl:2000-

Diğer Kuruluşlar

Tezin Türü:

Yüksek Lisans Dili :Türkçe

Doktora Sayfa Sayısı: 81

Tıpta Uzmanlık Referans Sayısı:67

Sanatta Yeterlilik

Tez Danışmanlarının

Ünvanı: Prof. Dr. Adı: Fevzi Soyadı: DEMİR

Ünvanı: Adı: Soyadı:

Türkçe Anahtar Kelimeler:

- 1- Sendika
- 2- Örgüt
- 3- Yapı
- 4- Katılım
- 5- Demokrasi

İngilizce Anahtar Kelimeler:

- 1- Trade-union
- 2- Organization
- 3- Structure
- 4- Participation
- 5- Democracy

Tarih: 9.8.2000

İmza: 

ÖZET

Ülkemizde sendikalarda katılım ve üyelikte aidiyet duygusunun eksikliği; tarihsel, sosyal, siyasal, ekonomik ve kültürel açıdan çok yönlü sebeplerden kaynaklanan bir sorundur. Sendikaların örgütsel yapısı, katılım ve üyelikte aidiyet duygusunu zorlaştıran ya da kolaylaştıran bir etkidir. Örgütsel yapı ve katılım ilişkisi, sendikaların demokratikleşmesi ve demokrasinin tüm kurum ve kuralları ile gerçekleştirilmesi açısından önemlidir. Bu çalışmada, sendikalarda katılım ve üyelikte aidiyet duygusu problemi, örgütsel yapı çerçevesinde, tarihsel gelişimi içinde, hukuksal düzenlemeler esas alınarak değerlendirilmiştir.

Sendikaların örgütsel yapısı, sendikaların tarihsel gelişimine bağlı olarak her ülkede farklı özellikler taşımaktadır. Bu özellikler, ülkenin ekonomik ve demokratik gelişimi ile yakından ilgili ve katılım üzerinde etkilidir. Örgütsel yapı, sendikaların serbest gelişimi ve bağımsızlığının temel unsur olarak kabul gördüğü ülkelerde esas olarak sendikaların ve işçilerin tercihlerine bağlı özellikler taşımakta, ülkemizde ise hukuksal düzenlemelerle biçimlendirilmektedir. Bu durum başlı başına katılımı engelleyici bir etkidir. Anayasa ve özellikle 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununda yer alan bir çok kısıtlama, işçilerin sendikal özgürlüklerini ve bu anlamda katılımlarını engelleyici niteliktedir. Bu hükümler, uluslar arası sözleşme ve kurallara da aykırıdır. Sendikaların örgütsel yapılanmasını sınırlandıran ve katılımı engelleyen hükümlerin varlığı, her bir işçi açısından üyelikte aidiyet duygusunu da olumsuz etkilemektedir.

Sendikaların örgütsel yapılanmasını kısıtlayan; bu bağlamda işçilerin sendika kurma, üye olma ve sendikal faaliyette bulunma özgürlüklerini sınırlandıran hukuksal düzenlemelerin kaldırılması, bu düzenlemelere gerekçe gösterilen sakıncaların giderilmesi ve hakların amacına uygun kullanılması için gerekli olan iş güvencesinin sağlanması, sendikalara katılım ve üyelikte aidiyet duygusunun gelişimi için gereklidir.

ABSTRACT

The problem about deficiency of participation and membership sensation to trade-unions in our country, depends on historical, social, political, economic and cultural reasons. The organizational structure of trade-unions is a factor that makes participation and membership sensation easier or harder. The relationship between organizational structure and participation, is important for democracy in trade-unions, also realization of the democracy with all associations and rules in country. In this research, the problem of participation and membership sensation in trade-unions, is examined in historical evaluation and organizational structure.

The organizational structure of trade-unions has different characteristics in every country depended on the historical evaluation of trade-unions. This characteristics are related with the economic and democratic evaluation of the country and effective on participation. Organizational structure has qualities that allow trade-unions to evaluate freely and give them freedom as main principle in some countries, also in these countries trade-union and workers' preferences affect these qualities; but in our country qualities are determined by laws. This position prevents the participation effectively. A lot of restrictions in Constitution and especially Trade Unions Law numbered 2821 and Collective Agreement, Strike and Lockout Law numbered 2822 prevent the rights about trade-unions and the participation of workers. These are not acceptable by international agreements and rules also. The membership sensation of every worker is affected negatively by these rules which limits the organizational structure of trade-unions and prevents participation.

The articles of these laws which restrict the organizational structure of trade-unions and the rights of workers to establish and join organizations and its activities of their own choises, must be abolished; and the work guarantee must be given if it is really wished to get rid of the reasons pointed for this articles and to make the rights usable for the goals; for improving the participation and membership sensation to trade-unions.

SENDİKALARIN ÖRGÜTSEL YAPISI VE KATILIMCILIK

ÖZET	I
ABSTRACT	II
İÇİNDEKİLER	III
KISALTMALAR	V
GİRİŞ	VI

BİRİNCİ BÖLÜM

SENDİKA, ÖRGÜTSEL YAPI VE KATILIMCILIK(DEMOKRASİ) KAVRAMLARI

I.SENDİKA KAVRAMI	1
A. TANIMI VE UNSURLARI	1
B. TARİHSEL GELİŞİMİ	2
1.Genel Olarak	2
2.İngiltere’de Sendikaların Tarihsel Gelişimi	3
3.Fransa’da Sendikaların Tarihsel Gelişimi	4
4.Almanya’da Sendikaların Tarihi Gelişimi	4
5.A.B.D.’de Sendikaların Tarihsel Gelişimi	6
6.Ülkemizde Sendikaların Tarihsel Gelişimi	7
II. ÖRGÜTSEL YAPI KAVRAMI	12
A. TANIMI	12
B. SENDİKALARIN ÖRGÜTSEL YAPILANMA BİÇİMLERİ VE TARİHSEL GELİŞİMİ	12
C. BATI ÜLKELERİNDE SENDİKALARIN ÖRGÜTSEL YAPISI	14
1.İngiltere’de Sendikaların Örgütsel Yapısı	14
2.Fransa’da Sendikaların Örgütsel Yapısı	14
3.Almanya’da Sendikaların Örgütsel Yapısı	15
4. A.B.D.de Sendikaların Örgütsel Yapısı	15
D.TÜRKİYE’DE SENDİKALARIN ÖRGÜTSEL YAPISI	16
1.5018 Sayılı Kanun Dönemi	16
2.274 Sayılı Kanun Dönemi	17
3.2821 sayılı Kanun Dönemi	18
III. KATILIMCILIK KAVRAMI	20
A.TANIMI	20
B.KATILIMIN ÖNEMİ	21
C.DEMOKRASİ KAVRAMI	21
D.ÇAĞDAŞ DEMOKRASİLERDE KATILIMIN ÖNEMİ	22
E.DEMOKRATİK GELİŞMEDE İŞÇİ HAREKETİNİN ETKİSİ	23
F.DEMOKRATİK GELİŞMEDE SENDİKALARIN ETKİSİ	25
G.TÜRKİYE’DE SENDİKALAR VE DEMOKRASİ	26
H. TÜRKİYE’DE SENDİKALAR VE KATILIMCILIK	27
1.Endüstriyel Demokrasi	27
a.Genel Olarak	27
b.Ülke Düzeyinde Yönetime Katılma	28
c.İşletme Düzeyinde Yönetime Katılma	30
2.Sendika Yönetimine Katılım(Sendika-İçi Demokrasi)	32
3.Sendikanın Örgütsel Yapısı, Katılımcılık ve Çalışma Anlayışı İlişkisi	34

İKİNCİ BÖLÜM
SENDİKALARIN ÖRGÜTLENME YAPILANMASINDA
KATILIMCILIĞIN ÖNÜNDEKİ ENGELLER

I.	ULUSLAR ARASI SÖZLEŞMELERDE SENDİKA ÖZGÜRLÜĞÜ	35
II.	ANAYASA'DA SENDİKAL HAKLAR	35
III.	SENDİKALAR KANUNU'NDA KATILIMIN ENGELLENMESİ	37
	A. ÜYELİĞİN ENGELLENMESİ	37
	1.Sendikaya Üye Olabilecekler	37
	2.Üyelik Yasakları	37
	3.Üyeliğin Kabulü ve Çekilme	38
	4.Üyelik Teminatı	38
	5.Sendika Tüzüklerinde Üyelik	39
	B. SENDİKA KURMANIN ENGELLENMESİ	39
	1.Sendika Kurucusu Olabilmenin Koşulları	39
	2.Sendika Kuruluşundaki Sınırlamalar	41
	3.Sendika-İçer Demokrasi Açısından Sendikaların Kuruluş Esasları	46
	C. SENDİKA YÖNETİCİLİĞİNİN ENGELLENMESİ	50
	1.Genel Kurullar ve Delegation	50
	2.Yönetim, Denetim ve Disiplin Kurulları	55
	D. SENDİKA TEMSİLCİLİĞİNİN ENGELLERİ	57
	E. SENDİKAL FAALİYETİN ENGELLENMESİ	59
	1.Toplu İş Sözleşmesi Faaliyetinin Engellenmesi	59
	2.Grev Kararı ve Uygulaması	67
	a.Grev Prosedürünün Katılığı	67
	b.Grev Yasaklarının Fazlalığı	68
	c.Lokavt (Saldırı Lokavtı)	68
	SONUÇ VE ÖNERİLER	70
	KAYNAKÇA	77
	EKLER	82

KISALTMALAR

ABD	.Amerika Birleşik Devletleri
AFL	:American Federation of Labor (American İş Federasyonu)
AFL-CIO	:American Federation of Labor-CIO
ASİS	:Ağaç İşçileri Sendikası
BM	:Birleşmiş Milletler
CGB	:Hıristiyan Sendikalar Birliği
CGL	:Genel İş Konfederasyonu
CIO	:Congress of Industrial Organizations(Sanayi Örgütleri Kongresi)
DAG	:Alman Fikir İşçileri Sendikası
DGB	.Alman İşçi Sendikaları Birliği
DGM	:Devlet Güvenlik Mahkemesi
DISK	:Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
GENEL-İŞ	:Türkiye Genel Hizmetler İşçileri Sendikası
HAK-İŞ	:Türkiye Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu
ICFTU	:Uluslar arası Hür İşçi Sendikaları Konfederasyonu
ILO	:International Labor Organization(Uluslar arası Çalışma Örgütü)
IMF	:International Money Fund(Uluslar arası Para Fonu)
IWW	:Industrial World Workers(Dünya Sanayi İşçileri Sendikası)
MİSK	:Milliyetçi İşçi sendikaları Konfederasyonu
TİP	:Türkiye İşçi Partisi
TİSK	:Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TUC	:Trade Unions Congress (Meslek Birlikleri Kongresi)
TÜRK-İŞ	:Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
YOL-İŞ	:Türkiye Yol İş Sendikası

GİRİŞ

Günümüzde, bir toplumun uygarlık düzeyinin temel ölçütlerden biri "örgütlenme düzeyi" olarak kabul edilmektedir. En basit tanımı; halkın kendi kendini yönetmesi olan, "demokrasi"nin gerçekleşebilmesi için, artık sadece "genel ve eşit oy hakkı" yeterli görülmemekte, gerçek anlamda katılım için; insanın yaşamın her alanında ve her zaman yönetimi etkileyebilme olanaklarına sahip olması gerektiği düşünülmektedir. Bu anlamda katılımın etkin olabilmesi, bireyin örgütlü olmasına bağlıdır ve bu nedenle, örgütlenme hakkı demokrasinin vazgeçilmez ve "olmazsa olmaz" koşullarından birisidir.

Tarihinde meslek loncaları, ahilik, köy odaları, imece anlayışı ile, birlikte iş yapmanın bir çok örneğini yaşamış toplumumuzun ise, günümüzde örgütlenme düzeyinin yeterli olduğu söylenemez. Sanayileşme sürecine geç girilmesi; sosyal, siyasal, tarihsel gelişim ve kültürel özelliklerin etkisiyle, çağdaş örgütlenme anlayışının gelişmediği görülmektedir. Sonuçta, günümüz Türkiye'sine bakıldığında örgütlenme düzeyinin düşüklüğü rakamlarla bellidir. Özellikle sendikalaşma oranı, işçi sayısı ile karşılaştırıldığında, ne yazık ki çok düşük bulunmaktadır.

Bu sonuçta, ülkemizde sanayileşmenin başlangıcından günümüze geçirilen kısa zaman aralığının yetersizliği kadar, dünya ölçeğinde gelişen neo-liberalizmin çalışma ilişkilerinde sendikalaşma aleyhine gelişimi etken olmaktadır. Türkiye işçi sınıfı, sürekli siyasi ve yasal müdahalelerle kesintiye uğratılan sendikal örgütlenme sürecinde, bu kez gündemdeki esnek çalışma ilişkileri yöneliminin olumsuz etkisiyle karşı karşıya kalmış durumdadır. Batı ülkelerindeki sendikalarda, neo-liberal ekonomi sonucu, yeni çalışma ilişkilerinden etkilenmekte, ancak işçi hareketinin tarihsel gelişimine bağlı farklı özellikleri nedeniyle, bu süreci ülkemizdeki sendikalardan değişik koşullarda karşılama şansları bulunmaktadır.

Sendikalarımız, günümüzün ülke ve dünya koşullarında var olma mücadelesi yürütürken, dikkat çeken bir diğer husus, üyelerin sendikal faaliyetlere katılım eksikliği olmaktadır. Bu durumun nedenlerinden birisi, "üyelikte aidiyet duygusu"nun yetersizliğidir. Ülkemizde, bir çok örgütte olduğu gibi, sendikalarda da üyeler, sendikayı diğer üyelerle birlikte oluşturduğu bir tüzel kişilik gibi değil, kendisi katılmadan bir şeyler yapmasını beklediği, kendi dışında bir varlık gibi görmektedir.

Araştırmanın problemi olan "Ülkemizde sendikalarda katılım ve aidiyet duygusu eksikliği"; tarihsel, sosyal, siyasal, ekonomik ve kültürel açıdan çok yönlü sebeplerden kaynaklanan bir sonuçtur. Bu sorun, sendikaların örgütsel yapısından da etkilenmektedir. Örgütsel yapı, sendika faaliyetlerinin yürütülmesi için gerekli, çalışma alan ve anlayışlarından organlarına kadar, tüm araçları ifade eden bir kavramdır. Bu anlamda, örgütsel yapı, üyelerin katılımına elverişli olduğu, katılımlarını kısıtlamadığı, aksine artırıcı özellikler taşıdığı ölçüde, işçilerin sendika ile doğrudan ilişkisi ve aidiyet duygusunun gelişmesi mümkün olacaktır. Bu çalışmada, araştırma problemi, örgütsel yapı çerçevesinde ele alınarak değerlendirilmektedir.

Katılım ve aidiyet duygusunun sağlanması, sendikaların demokratikleşmesi açısından olduğu kadar, buna bağlı olarak ülkemizde ve toplumumuzda demokrasi değerlerinin gelişmesi ve yerleşmesi açısından da önem taşımaktadır. Katılımcı bir anlayışın, bireyden topluma, her alanda yerleşmesi ile ancak gerek örgütlerde, gerek ülkede demokratikleşmenin sağlanması mümkün olabilir.

Çalışmanın amacı; işçi sendikalarının örgütsel yapısının, demokrasi ve katılım kavramlarıyla ilişkisi, örgütsel yapının katılım üzerindeki etkilerinin tespiti ve bu çerçevede katılımın artırılması için öneriler oluşturulmasıdır.

Bu yaklaşımla, Türk Sendikacılığı, örgütlenme yapısı ve katılım üzerindeki etkileri ile sınırlı olarak, sosyal politika ve iş hukuku kuralları çerçevesinde, karşılaştırılmalı olarak incelenmektedir. Gerek katılım, gerek örgütsel yapı kavramları açısından önemleri nedeniyle, demokrasi ile sendikacılığın ekonomik ve tarihsel koşullara bağlı gelişimi ve etkileşimi değerlendirilmektedir.

Birinci bölümde; sendika, örgütsel yapı, katılımcılık ve demokrasi kavramları, önemi ve tarihsel gelişimi içinde irdelenmekte; sendikalar ve demokrasi ilişkisi, çağdaş demokrasilerde sendikaların ülke ve işletme düzeyinde yönetime katılımı, sendika-içi demokrasinin gerçekleşmesinde katılımın önemi ve çalışma anlayışı ile ilişkisi değerlendirilmektedir.

İkinci bölümde, sendikaların örgütsel yapısının katılımı ile ilişkisi incelenmekte; örgütsel yapılanma, üyelik ilişkisi ve organları çerçevesinde katılımı engelleyen olgular; ILO Sözleşmeleri ve Standartları, Anayasa, Sendikalar Kanunu ve Sendika Tüzükleri çerçevesinde tartışılmaktadır.

Sonuç ve öneriler bölümünde; genel olarak sendikalara işçi ve üyelerin katılımını etkileyen, örgütsel yapı ile ilgili engeller özetlenmekte ve öneriler oluşturulmaya çalışılmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM SENDİKA, ÖRGÜTSEL YAPI VE KATILIMCILIK(DEMOKRASİ) KAVRAMLARI

I.SENDİKA KAVRAMI

A. TANIMI VE UNSURLARI

Sendika sözcüğünün kaynağı çok eskidir. "Roma ve Yunan hukuk sistemlerinde karşılaştığımız 'syndic' deyimini, bir birliğin (Site'nin) temsilini sağlamakla görevli kişileri ifade ediyordu. 'Syndicat' deyimini de, 'Syndic'in fonksiyonlarını ve bu fonksiyonların yürütülmesini ifade etmek için kullanılmıştır." ¹ Fevzi Demir, sözcüğün Türkçe'ye Yunanca'dan geçtiğini belirterek, İngiltere, A.B.D. ve Almanya dışında, bir çok ülkede aynı kaynaktan deyimlerin kullanıldığını belirtmektedir. "Sendika" sözcüğünün kaynağında, bir temsiliyet ilişkisi bulunmakta iken, İngiltere ve A.B.D.de işçi sendikaları için kullanılan 'trade union' deyiminin anlamının, birleşme, birlik olması ilginçtir. Sanayileşmenin ve dolayısı ile sendikalaşmanın beşiği İngiltere'nin ve bundan tarihsel olarak etkilenen A.B.D.nin kullandığı sözcüğün İngilizce'deki karşılığı; dolaylı yada temsili değil, doğrudan ve açık anlamı ile "birlik"tir. Ülkemizde "sendika" deyiminin yerleşmesinin, coğrafi ve kültürel etkileşim sonucu olduğu belli olmakla birlikte, tarihsel olarak sendikalaşmanın aşağıdan yukarıya geliştiği İngiltere'de kullanılan sözcük karşılığı ile esas olarak yukarıdan aşağıya geliştiği yada daha doğru ifade ile bu tarz bir anlayışla "müdahale" edildiği ülkemizde yerleşen sözcüğün kaynağındaki anlamı arasındaki farklılık, ilginç bir tesadüf olarak değerlendirilebilir.

Sendika, en öz tanımı ile işçilerin birliğidir. Öğretide sendika, aynı esasları taşıyan, fakat farklı yönleri ifade eden değişik biçimlerde tanımlanabilmektedir.

Cahit Talas, sendikayı, serbest girişim düzeni içinde, karşı koyma, sömürüyü önleme ve emeğin toplumun olanaklarından adil ölçüler içinde yararlanmasını sağlama amaçlı sınıfsal bir örgüt olarak ifade etmekte, ancak sendikaların sınıf egemenliğinin sağlanması aracı olarak görülmesinin, adaletsiz düzenin sürmesine neden olacak bir yanlığı olduğunu ve sonuçta sendikal harekete, sendikaların gereksizliği ve devlet denetimi altında çalışmalarını anlayışını hedefleyen, demokrasiye yabancı sistemlerin egemen kılınmasına neden olabileceği tehlikesine de dikkat çekmektedir.²

Fevzi Şahlanan, Nuri Çelik'e yollama yaparak ve yasal tanımını da göz önünde tutarak, sendikayı; işçilerin veya işverenlerin çalışma ilişkilerinde ortak, ekonomik ve sosyal hak ve yararlarını korumak ve geliştirmek için serbestçe kurulan ve demokratik ilkelere uygun olarak işleyen ve faaliyette bulunan bağımsız özel hukuk tüzel kişisi olarak tanımlamaktadır.³

Fevzi Demir, demokrasinin çok sayıdaki tanımlarından biri olan "müesseseler rejimi" içinde, bu müesseselerden biri olan sendikaların, sistemin varlık sebebini oluşturan özgürlük düzeni açısından önemine dikkat çekerek, özellikle işçi sendikalarının toplumun iktisadi, sosyal ve siyasal düzeni içinde birer denge ve ahenk unsuru olduklarını ve batı ülkelerinde demokratik anlayışa uygun olarak yürütmede

¹ Fevzi Demir(Paul Durand'dan aktaran), *Sendikalar Hukuku*, İzmir; Barış Yayınları, 1999, s.3.

² Cahit Talas, *Toplumsal Ekonomi Çalışma Ekonomisi*, 7.Baskı, Ankara; İmge Kitapevi, 1997, s. 220.

³ Fevzi Şahlanan, *Sendikalar Hukuku*, İstanbul; Yılmaz Ajans, 1995, s.2.

temsilci bulundurmaktan yasama organını etkilemeye değin geniş bir faaliyet alanları olduğunu belirtmektedir.⁴

2821 sayılı Sendikalar Kanunu 2. Maddesinde, sendikalar, işçilerin veya işverenlerin çalışma ilişkilerinde ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için meydana getirdikleri tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım çerçevesinde, sendikanın unsurları; "işçiler" ya da "işverenler" tarafından kurulmuş olması, kurulma amacının "ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatleri korumak ve geliştirmek" ve "özel hukuk tüzel kişisi" olmasıdır.⁵ Sendikanın unsurları arasında, ayrıca serbestçe kurulabilme, devlete, siyasi partilere ve diğer sosyal tarafa karşı bağımsızlık ve demokratik esaslara uygunluk da sayılmaktadır.⁶ Bu çalışmanın konusu, işçi sendikalarıdır.

B. TARİHSEL GELİŞİMİ

1. Genel Olarak

Sendikaların tarihsel gelişimi konusunda farklı yaklaşımlar bulunmaktadır:

Sanayileşme ile ortaya çıkan ve gelişen bir kavram olan sendikalaşmadaki temel dürtünün; sanayileşme sonucu ortaya çıkan işbölümü olduğunu savunan Tannenbaum, ortaçağda çıkar ortaklığının meslekler düzeyinde olduğunu ve buna yönelik ihtiyacın meslek loncaları tarafından doldurulduğunu, endüstri devrimi ile geleneksel iş ortaklığının yok olması ve bir meslekle diğeri arasındaki ilişkinin yerini, işverenle işçi arasındaki alması sonucu, işçilerin çıkar ortaklığının doğurduğu ihtiyacın karşılığı olarak yeni tip örgütlenme biçimi olan sendikaların ortaya çıktığını ileri sürmektedir. Bu bakış açısı, Jackson tarafından "sendikaları esasen çıkar ortaklığı olan insanların oluşturduğu gruplar olarak görme" olarak nitelendirilmektedir. Tannenbaum'un, usta loncalarının bugünün sendikalarının çıkış noktası olduğunu savunan görüşüne karşı çıkan Webber, üretim araçlarına ve ürüne sahip ustalar tarafından yönetilen loncaların, her ikisine de sahip olmayan işçilerin birliği olan sendikalarla ilgisi olamayacağını, İngiltere'de sendikaların loncalardan doğmadığını iddia etmektedir. Bir diğer görüş ise, işlevci bir yaklaşımla, toplumun birbiri ile ilişkili bir çok kısmından bir kısmında olan değişimin, dengenin sağlanması için bir diğer kısmını değiştireceğine ilişkin sistemler teorisi ile, sendikaları endüstriyel değişime tepki olarak açıklamaktadır.⁷

Kaynağı her ne şekilde açıklanırsa açıklansın, sendikaların sanayileşmeye paralel ortaya çıkan işçi birliklerinin, kurumsallaşmasının ifadesi olduğu konusunda genel bir görüş birliği vardır. Temelinde ise, sanayileşmenin ilk yıllarında ağır koşullarda; uzun çalışma sürelerinde, kadınlarla çocukların dahi gece saatlerinde çalıştırılması ve ailelerin dağılması ile sonuçlanan bir süreçte, düşük ücretler nedeniyle sefalet ve sosyal yaşam yokluğuna mahkum edilen işçilerin, insani yaşam koşulları için birlikte mücadele ihtiyacı bulunmaktadır.

Cahit Talas, bu süreci; *"İşçi ve sermaye arasındaki bu derin ayrılık ve iktisaden güçlü sınıfların güçsüz sınıfı sömürme eğilimi, ağır toplumsal uyuşmazlıklara, şiddetli savaşımlara yol açtı. Yasaların, devletin koruyuculuğundan yoksun bulunan işçiler,*

⁴ Demir, s.5.

⁵ Demir, s.16-31.

⁶ A.Can Tuncay, *Toplu İş Hukuku, İstanbul; Alfa Yayınları, 1999, s.14-17.*

⁷ Michael P. Jackson(Tannenbaum ve Webber'den aktaran) (Çev. Eriç Bilginoglu), *Sendikalar, Ankara; Öteki Yayınevi, 1996, s.22,23,24.*

yasaklara karşın grevler ilan eylediler, ayaklandılar, kimi zaman devrimlere başvurdular. Bu sınıf ayrılık ve savaşmaları karşısında, devlet tarafsız kalamamış ve iktisaden zayıf durumda olan sınıfın sömürülmesini önleyecek önlemlerin alınması yolunda ilk adımlarını atmaya başlamıştır” şeklinde açıklamakta, ancak bu halde dahi adaletli bir ücret artışı sağlanamaması sonucu işçilerin, kazandığı güç ve değeri örgütlenerek değerlendirmesi ile ortaya çıkan, bir sınıf aracı olan sendikalar vasıtası ile, yitirilen “insanlık” ve “iyilik” amaçları için mücadelesine devam ettiğini belirtmektedir.⁸

İnsanın, “ihtiyaçlar hiyerarşisi” içinde en üstte güvenlik ve yiyecek gibi fizyolojik ihtiyaçların yer aldığı, bu temel gereksinmelerinin karşılanması halinde, sosyal ve kültürel ihtiyaçların söz konusu olduğu, bilimsel olarak kabul edilen bir önermedir. Bu açıdan bakıldığında, benzer bir sürecin sendikaların kuruluşundan günümüze, işçi sınıfının ihtiyaçlarının gelişimi sürecinde yaşandığı görülmektedir. Başlangıçta ilkel tepkilerle ve en temel ihtiyaçlara yönelik savaşımın aracı olarak doğan işçi birliklerinden gelişen sendikaların, gelinen noktada doğrudan katılımın sağlanması ile gerçek anlamda nitelikli birer örgüt olacağı ve üyelerinin yaşamında sosyal ve insani anlamını kazanacağı söylenebilir.

Sendikalaşmanın sanayileşme sürecine bağlı olarak en erken görüldüğü İngiltere ve diğer Batı ülkelerinde de, toplumsal bir ihtiyacın karşılığı olarak kurulan meslek temelinde işçi birliklerinden doğan günümüzün çağdaş sendikal yapıları, tabandan, aşağıdan yukarıya örgütlenmiş ve demokrasi mücadelesinin bir parçası olmuştur.

Batı ülkelerinde toplu iş ilişkilerinin tarihsel olarak, yasakçılıktan yasal tanımaya üç evrede geliştiğini belirten GÜLMEZ, bunları; işçi işveren arasında soyut sözleşme özgürlüğü temelinde bireysel ve işveren lehine işleyen çalışma ilişkileri döneminde sendika ve grev hakkının yasaklandığı birinci evre, fiili örgütlenme ve toplu eyleme karşı yasakçı tutumun, nitel ve nicel yönden işçi hareketinin güçlenmesi sonucu yaşanan özgürlük(hoşgörü) dönemi olarak toplu iş ilişkilerine geçişi ifade eden ikinci evre ve sendikaların, toplu pazarlık ve grev haklarının tanındığı “yasal tanıma” olarak üçüncü ve son evre olarak sınıflandırmaktadır.⁹

2. İngiltere’de Sendikaların Tarihsel Gelişimi

Sanayileşmenin ilk adımlarının atıldığı ve demokrasinin yeşerdiği ülke olan İngiltere’de, fabrikalarda nitelikli işgücünü oluşturan ve sıradan işçi konumuna düşerek meslek gururlarını yitiren usta ve kalfaların, birleşmesi (koalisyonu) ve mücadelesi sonucu gelişen sendikacılık hareketinin niteliği, bu nedenle başlangıçta “meslek sendikacılığı” düzeyinde olmuştur. İngiltere’de başlangıçta işçi mücadelesi ve birlikleri kabul görmemiş, yasaklanmış, ancak işçilerin süren mücadelesi sonucu ücret ve çalışma süreleri ile sınırlı düzeyde işçi mücadelesi yasallaşmıştır. Sendika sayısının arttığı 1825’den sonraki yıllarda da, sendikalar vasıflı işçileri örgütlemişler, vasıfsız işçileri üye kabul etmemişlerdir. Bu dönemde, dağınıklığı önlemek amacıyla az sayıda üyesi olan sendikaların birleşerek ya da federasyonlar gibi üst kuruluşlar içinde toplanarak çıkarlarını birlikte ve etkili savunma görüşü benimsenmiş¹⁰, 1868 yılında 118 bin işçiyi temsil eden 34 sendika temsilcisi bir araya gelerek “Trade Union Congress(TUC)” adı altında Sendikalar Kongresini kurmuştur. Sendikalar Kongresi; sendika delegelerinden oluşan yıllık bir toplantı olup, bugün bile İngiliz Sendikacılığına

⁸ Cahit Talas, *Toplumsal Politika, 5.Baskı, Ankara; İmge Kitabevi, 1997,s.76.*

⁹ Mesut Gülmez, *Meclislerde İşçi Sorunu ve Sendikal Haklar, Öteki Yayınevi, Ankara 1995, s.305.*

¹⁰ A. Murat Demircioğlu, *Dünyada İşçi Sendikaları, BASİSEN Yayınları, İstanbul 1987, s.63-65.*

yön veren ve genel politikasını belirleyen etkili bir birliğin ifadesidir. 1871'de Sendikalar Yasası (Trade Union Act)nın kabulü ile, sendikal faaliyet üzerindeki tüm kısıtlamalar kaldırılmıştır. 1876-1885 arasında yaşanan büyük bunalım döneminde işsizlik artmış, ücretler düşmüş ve başarılı olmayan grevlerin etkisiyle sendikalar üye kaybına uğramışlardır. Bu süreçte, niteliksiz işçilerin de üye kabulü ile, 1890'lı yıllardan sonra İngiliz Sendikacılığında meslek sendikacılığından işkolu sendikacılığına geçiş olmuştur. Yaşanan iki dünya savaşı ve buna bağlı ekonomik kriz dönemlerinde sendikalar güç kaybına uğramakla birlikte, başlangıçtan itibaren içinde oldukları politik mücadeleyi "İşçi Partisi" içinde örgütlenerek sürdürmüşler, bu yolla yönetim üzerinde etkili oldukları gibi, olumsuz yasal gelişmeleri parlamenter mücadele ile geri döndürme ve tekrar güçlenme olanaklarına sahip olmuşlardır.¹¹

3. Fransa'da Sendikaların Tarihsel Gelişimi

Fransa'da sanayileşme İngiltere'ye göre daha geç; 18.yüzyıl sonunda başlamıştır. 1789 burjuva devriminin lonca düzenini yıkması, insanı doğuştan özgür, hukuk önünde eşit sayan bireyci ve liberal düşünce dönemini başlatmıştır. Bu anlayışın, işçi işveren ilişkilerinde karşılığı; bireysel iş sözleşmesinin temel alınması, toplu hareket, örgütlenme ve devletin çalışma ilişkilerine müdahalesinin kabul edilmemesi şeklinde olmuştur. 1791'de çalışma özgürlüğü yasalaşmış, ancak çalışma ilişkilerinin bireysel değerlendirilmesi ilkesi değişmemiş, işçiyi koruyucu bir düzenleme söz konusu olmamıştır. Bu dönemde vergi temeline dayalı sınırlı oy ilkesi nedeniyle yoksul halk ve işçiler politik yaşamdan uzaklaştırılmış, örgütlenme ve toplu eylem yapma özgürlükleri yasalarla kısıtlanmıştır. 1841 yılına kadar süren "liberal ve bireyci" dönemde, işçiler ağır yaşam ve çalışma koşullarına mahkum edilmiştir. İşçiler, yardımlaşma sandıkları çerçevesinde bir araya gelmiş, aynı meslekten vasıflı işçilerin oluşturduğu bu birlikler zaman içinde grevler ve benzeri eylemlerle ekonomik ve bazen politik amaçlı mücadelelere girişmişlerdir. 1868'de işçi sendikaları hukuk önünde kabul edilmiş, sendika kurma ve grev yasakları kaldırılmış, çalışma ilişkilerinde bireycilikten toplu ilişkilere geçilmiştir. 1936'ya kadar süren bu dönemde, devlet yasalarla çalışma ilişkilerine müdahale etmiştir. Siyasal temelde örgütlenen Fransız sendikalarının, bu ayırım temelinde çatı örgütleri oluşmuştur. 1936 yılında toplu iş sözleşmesinin yasal kabul edilmesiyle, toplu iş ilişkileri dönemi başlamıştır. 1941'de çıkarılan ve her bölgede, her işkolu için tek sendika kurulmasını öngören, sendikaların sınıf mücadelesi yürütmesini, dinsel ya da siyasal hareketlerle ilgilenmesini ve grevi yasaklayan, sendikaları hükümet kontrolü altına alan yasaya karşı tepki gösteren sendikalar, daha fazla politikleşmiş, ancak genel grevler ile diğer işçi hareketlerinde birlikte davranmışlardır. Fransa'da sendikalar, II. Dünya Savaşından sonra güçlenmiş, ancak ideolojik temelde örgütlenme ve bölünmüş olma özellikleri değişmemiştir.¹²

4. Almanya'da Sendikaların Tarihsel Gelişimi

Almanya'da 1800'li yıllarda toplumsal ve ekonomik yapıda değişiklikler ortaya çıkmasına karşın, sanayileşme henüz gelişmemiştir. 1850'den önce büyük fabrikalar çok azdır ve katı lonca sistemi geçerlidir. Bu sistemde, çıkarları ustalarından farklılaşan kalfaların mücadelesi ile iş bırakma ve benzeri eylemler gündeme gelmiştir. İngiltere'de gelişen endüstrileşme ile uluslar arası pazarlarda etkinliğinin artması sonucu, Almanya'da hükümet politikaları ile sanayileşme geliştirilmeye çalışılmıştır. Bu politika, fabrika sahiplerine ekonomide sınırsız olanaklar tanımakta, işçiler ve kadınlarla çocuklar çok uzun çalışma süreleri ve düşük ücretlerle çalıştırılmakta, işsizlik ciddi bir

¹¹ Demircioğlu, s.65-70.

¹² Demircioğlu, s.185-197.

sorun olarak yaşanmakta idi. Çalışanların hiçbir sosyal güvenliği yoktu. İngiltere’de görüldüğü gibi, makinaların bu olumsuz koşullara neden olduğu düşüncesi ile, işçiler önce makinaları tahrip etme şeklinde eylemlere girişmişler, ancak zaman içinde yine sosyalist düşüncelerin etkisi ile önce matbaa ve inşaat işçileri, daha sonra diğer sektörlerde çalışanlar, işverenlere karşı grevler yaparak ücretlerinin artırılması ve diğer sosyal haklarını talep etmeye ve bu düşünce ile örgütlenmeye başlamışlardır. İşçilerin oluşturduğu birlikler ve eylemleri yasaklanmış, sanayileşmenin artması ve ekonomide rahatlık oluşması ile zaman içinde sendika kurma hakları kabul edilmiş, işçiler örgütlenmiş ve merkezi birlikler oluşturma çabası içine girmişlerdir. 1878’de imparatora yapılan siyasi bir suikast gerekçe gösterilerek, Sosyalizm Yasası yürürlüğe girmiş, devlet ve kamu düzenine yönelik sosyalist ve sosyal demokrat faaliyetler yasaklanmış ve örgütler kapatılmıştır. Uygulamada sendikalara yönelik işletilen bu yasa sonucu, işçi örgütleri ağır zarar görmüşler, yardım sandıkları ya da mesleki eğitim dernekleri gibi dolaylı örgütler vasıtası ile faaliyet yürütmeye çalışmışlardır. Bu baskılar sonucu işçilerde birlik düşüncesi gelişmiş, 1890’da yasanın yürürlük süresinin dolması ile yeniden örgütlenme çabaları artmış, sanayileşmenin gelişmesi ile artan işçi sayısı sendikaları güçlendirmiş ve bu yıl yapılan bir konferans ile sendikalar, yerel işçi örgütlerinin merkezileşmesini, bu merkezi örgütlerin de bir çatı örgüte bağlanarak tüm işçilerin temsilinin sağlanmasını ve işkolu ilkesine göre sendika kurulmasını kabul etmişler, “Özgür Alman Sendikaları Genel Komitesi”ni temsil açısından meşrulaştırmışlardır. I. Dünya Savaşında sendikalar, ulusal dayanışma fikri ile iş mücadelesini durdurmuşlardır. Savaş sonrasında parlamenter rejime geçilmiş, 1919 sayılı Cumhuriyet Anayasası ile sınırsız koalisyon(birleşme) özgürlükleri tanınmış, sendikaların ülke ve işletme düzeyinde yönetime katılmalarının yolları düzenlenmiştir. Sendikalar toplumsal olarak büyük güce sahip olmuşlardır. Ancak ekonomik koşullar sonucu işverenlerin anti-demokratik güçlerle birlikte, işçi istemlerine karşı çıkması ile ordu yönetime el koymuş, tüm Alman Sendikalarının üyelerinin katılımı ile yaptıkları beş günlük genel grev sonucu darbe girişimi önlenmiş, cumhuriyet korunmuştur. 1928’de ekonomik kriz derinleşmiş, 1930’lu yıllarda büyük boyutlu işsizlik yaşanmış, bu süreçte güçlenen nasyonal sosyalist hareket 1933’de Hitler’in başbakan olması ile, II: Dünya Savaşına giden yolu açmıştır. Sendikalar kapatılmış, mal varlıklarına el konulmuş, sendikacılar ve işçi önderleri tutuklanmış, toplama kamplarına gönderilmiştir. Ancak bu gelişmelere karşı işçiler ve sendikalar gereken direnmeyi gösterememişlerdir. Bunun nedeninin, nasyonal sosyalist hareketin küçümsenmesi, gerekli karşı koyuşun işçi hareketi içindeki politik mücadele ve sendikaların bölünmüşlüğü nedeniyle örgütlenememesi olduğu kabul edilmektedir.¹³ Bu dönemde, nasyonal sosyalist hareketin denetiminde ve bir organı olarak kurulan Alman İşçi Cephesinin amacı, ulusal üretici güçlerin bu felsefeyi benimsemesini sağlamak olmuş, gerçek anlamda sendikacılık ve işçi hareketine izin verilmemiştir. II. Dünya Savaşından sonra, Alman işçileri ve sendikalar, bu deneyimden çıkardıkları derslerle, politik görüş ve meslek ayrımı gözetilmeksizin, işkolu düzeyinde ve merkezi güçlü sendikalarda örgütlenmeyi tercih etmişler, 1947’de Alman İşçi Sendikaları Birliği(DGB)yi kurmuşlardır. 1959’da, DGB’den partilerüstü politika yürütmediği eleştirisi ile ayrılan sendikacılar Hıristiyan Sendikalar Birliği(CGB) yi kurmuşlar, ancak bu örgüt işçi sınıfı içinde etkin olamamıştır. Almanya’da sendika özgürlüğü Anayasal olarak tanınmıştır, ancak yasal bir düzenleme yapılmamıştır. Mahkeme kararları, toplu iş hukukuna yön vermekte, Medeni Yasa ve Dernekler Kanunu esas alınmaktadır.¹⁴

¹³ Demircioğlu, s.87-101.

¹⁴ Demircioğlu, s. 101-104.

5. A.B.D.'de Sendikaların Tarihsel Gelişimi

A.B.D. 'de nüfusun göçlerle farklı ırklar ve uluslardan oluşması ve ortak amaca yönelik örgütlenme duygusunun azlığı, kişisel özgürlüklerine düşkün bireylerin doğuştan ya da miras yoluyla değil çalışarak statü edinmesi ve sınıflar arası akışkanlığa açık toplum yapısı; ekonomik sistemin, özgür girişim ve özel mülkiyete dayalı olması, sendikacılık hareketinin diğer ülkelerden farklı bir gelişim göstermesine ve değişik özellikler göstermesine neden olmuştur.¹⁵ Çalışma ilişkilerinde işçiler ve işverenler aynı zamanda ortaya çıkmıştır. Aynı meslek ya da zanaat dalında çalışan nitelikli işçilerin kurdukları birlikler, yerel ve meslek temelinde kurulan sendikaların öncüsü olmuştur. Önceleri mesleki düzenlemeler yapılmasını sağlayabilmekle birlikte, zaman içinde sanayileşmenin gelişmesi ile yetersiz kalan birlikler, ücret ve çalışma koşullarını düzeltmeye yönelik sendikalara dönüşmüşlerdir. Bu sendikalar, işyerinde işverene isteklerini iletmekte, kabulü halinde toplu iş sözleşmesi yapılmaktaydı. Kabul edilmediğinde ise, iş bırakılması ve grev yoluyla işveren zorlanıyordu. Greverlerde çalışan grev kıcısı işçilerin engellenebilmesi için, bu ülkede sendikalar, sendikalı işletme ve kapalı işyeri uygulamasına başvurmuşlardır. Buna göre bir işyerinde işçinin çalışması, başlangıçta yada çalışmaya başladıktan sonra sendikaya üye olmasına bağlıdır. Olumsuz sendika özgürlüğü yoktur. Aralıklarla sürekli yaşanan bunalım dönemleri ve toplumun yapısal özellikleri nedeniyle sendikalar, bu ülkede çok zor örgütlenmiş ve istikrar sağlayamamıştır. Bu durum birlik ihtiyacını getirmiş, 1833'de ilk federasyon, 1850'de ilk ulusal sendika ve 1886'da tepe örgüt AFL kurulmuştur. AFL ve her düzeydeki sendika yada birlikler, meslek temelindeki yapılarını ve vasıflı işçileri üye yapmada ısrarlarını sürdürmüşlerdir. Sanayileşmenin gelişmesi ile işçilerin sayısı artmış, bu ilkeleri nedeniyle sendikalar ihtiyacı karşılayamaz olmuştur. İşçilerin bir ekonomik sınıf olduğu ve çalışma koşullarının değiştirilmesi için politik mücadele gerektiğini savunan görüşlerin sonucu ortaya çıkan "işgücü şövalyeleri" hareketi, mülkiyet sistemini değiştirme ve kooperatifleşme gibi idealist görüşlerin etkisinde radikal eylem ve grevlere başvurmuş, ancak üyelerinin bilinçli olmaması ve kamuoyunda eylemlerinin kabul görmemesi sonucu etkisini kısa sürede yitirmiştir. Ancak ilk kez niteliksiz işçileri örgütleyerek sendikal harekete katmaları ve ulusal sendikaları istikrar arayışı ile AFL'nin kuruluşuna zorlamaları nedeniyle, Amerikan Sendikacılık tarihinde etkili olmuşlardır. Yine sendikalist görüşle örgütlenen Dünya Sanayi İşçileri Federasyonu(IWW), tüm işçileri işkolu düzeyinde örgütlenme amacıyla ortaya çıkmış, zorlu ve sert grevler nedeniyle güç kaybetmiş, I.Dünya Savaşına karşı çıkması ve sendikacıların tutuklanmaları sonucu tüm işlevlerini yitirmiştir. Bu hareketin olumlu yanı niteliksiz işçileri örgütlemesi olmuş, ayrıca Amerikan işçilerinin radikal ve sol eğilimli sendikaları benimsemediğinin göstergesi olmuştur. 1933 yılında AFL'nin meslek sendikacılığı ve vasıflı işçileri kabul etme ilkelerinden vazgeçmemesine karşı çıkan sendikacılar, ikinci büyük tepe örgütü olan CIO(Endüstri Örgütleri Birliği)ni kurmuşlar ve sendikalaşmayı özendiren Wagner Yasası'nın da etkisi ile işkolu sendikacılığı gelişmiştir. Bunun üzerine AFL, niteliksiz işçileri de örgütlemeye başlamış ve CIO'nun bünyesindeki radikal ve komünistleri 1950'den sonra atmasından sonra, iki konfederasyon yakınlaşmış, 1955'de birleşerek AFL-CIO'yu kurmuşlardır. Amerikan Sendikaları, mevcut ekonomik ve politik sistemi değiştirme amaçları olmaksızın ve ütöplast-radikal görüşlerin etkisinde kalmaksızın, politik olmayan iş mücadelesini benimsemektedir.¹⁶ A.B.D.'de, çalışma ilişkilerini düzenleyen bir çok yasa çıkarılmış olmakla birlikte, esas olarak devletin bu ilişkilere karışmama politikası izlediği söylenebilir. Ancak bu ülkede de, önce engelleme, daha sonra koruma ve en son

¹⁵ Demircioğlu, s.27-28.

¹⁶ Demircioğlu, s.29-41.

dengeyi koruma amaçlı yasal düzenlemeler yapıldığı ve Avrupa ülkelerinden farklı olarak, A.B.D. de yasalarla kişisel özgürlükler düzenlenmiş olduğundan, işçi hareketinin politikleşmediği, DEMİRCİOĞLU tarafından belirtilmektedir. Sosyal güvenlik ise, Avrupa'dan farklı olarak yasalarla güvence altına alınmadığından, toplu iş sözleşmeleri ile sağlanmaktadır.¹⁷

6. Ülkemizde Sendikaların Tarihsel Gelişimi

Kapitalistleşme sürecine geç giren ülkemizde ise, sanayileşme ile birlikte ortaya çıkan işçi sınıfının, Cumhuriyet öncesinden başlayan ekonomik ve sosyal hak arama mücadelesi ile örgütlenme çabaları, Cumhuriyetle artarak sürmüş, ancak Batı ülkelerine kıyasla gücü ve etkinliği az olduğundan, yasal düzenlemelerin yapılmasının, işçi hareketine nazaran öncelikli olduğu söylenebilecek bir biçimde yukarıdan aşağıya örgütlenmiş, daha doğru bir ifade ile "müdahale" edilmiştir.

Gülmez, sanayi devrimini yaşayan Batı ülkelerinde; yasakçılık, özgürlük (hoşgörü) ve yasal tanıma olarak izlenen, sendika özgürlüğü ve grev hakkı ile ilgili üç evreli gelişme çizgisinin, ekonomik ve siyasal koşullarla farklı tarihsel deneyim ve birikimler nedeniyle ülkemizde görülmediğini, 1960'lı yıllardan önce yasakçılıktan tanımaya doğru sendika hakkının benzer bir tarihsel süreç yaşadığını, ancak grev hakkının tam tersi bir çizgide geliştiğini belirtmektedir.¹⁸ 1908 yılında yoğun bir şekilde gerçekleşen grevlerin engellenmesi amacıyla, 1909'da çıkarılan Tatil-i Eşgal Kanunu, sendikaları yasaklamakla birlikte, belirli bir uzlaştırma süreci sonunda greve gidebilme özgürlüğü getirmektedir. MAKAL, yasanın çıkarılış amacını da dikkate alarak, bu durumun gerçekte grevleri de engellediğini, çünkü başarılı bir işçi hareketinin amacına ulaşması için gerekli formal örgütlenmeleri yasakladığını ve yine greve gitme için koşul olarak düzenlenen hukuksal sürecin sendikal örgütlenmeler gerektirmesi karşısında, uygulanma şansını fazlaca zorlaştırdığına dikkat çekmekte, bu nedenle grev hakkını "sınırlayarak düzenlediği" sonucuna ulaşmaktadır. Ancak her koşulda, iş uyuşmazlıklarına barışçı çözüm yollarını ve fiilen gerçekleşmesi zor olsa da, hukuken grev özgürlüğünü düzenlemiş olmasını, yasanın olumlu yönleri olarak değerlendirmektedir.¹⁹ Sendika ve grev hakkı ile ilgili ilk yasal düzenleme olan Tatil-i Eşgal Yasası ile ilgili bu tartışma, ülkemiz toplu iş ilişkilerine yasal "müdahale"lerin genel mantığının da bir ifadesidir. Toplu iş ilişkilerinin doğal seyri içinde olgunlaşmasına hiçbir dönem ve koşulda izin verilmemekte, ancak tümünden de yasaklanmamakta; sendikalar ve toplu iş ilişkileri ile ilgili özgürlükler, devlet denetimi ve karşması altında, uzlaşmaya zorlama anlayışı ile "sınırlı haklar" olarak düzenlenmektedir. 1961 Anayasası ile 1982 Anayasası arasındaki dönem dışında, bu tespitin doğru olduğu söylenebilir. 1983'de çıkarılan 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'na hakim olan anlayışın, bu açıdan, 1909 sayılı Tatil-i Eşgal Kanunu'ndaki anlayıştan öz olarak farklı olduğunu söylemek zordur.

Ülkemizde 1961/1963 öncesinde, toplu iş ilişkileri ile ilgili tüm hukuksal düzenlemelerin, yapılmalarından önceki olay ya da gelişmelere birer tepki niteliğinde olduğu tespitini yapan GÜLMEZ, bu durumu "yasal düzenlemelerde tepkici gelenek" olarak nitelendirmektedir. Tatil-i Eşgal Yasasının yaygın grevlere tepki niteliğinin, 1947 yasasında, dönemin siyasal iktidarınca onaylanmayan bir çizgide yoğunlaşan ve

¹⁷ Demircioğlu, s.42-48.

¹⁸ Gülmez, Meclislerde İşçi Sorunu ve Sendikal Haklar, s.306.

¹⁹ Ahmet Makal, Osmanlı İmparatorluğunda Çalışma İlişkileri, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara 1997, s.277-280.

gelişen sendikalaşma akımına tepki olarak ortaya çıktığını, yasanın amacının yasa öncesinde baş gösteren kendiliğindenci örgütlenme girişimlerine hukuksal çerçeve çizerek, bu alandaki boşluğu doldurma değil, bu gelişmeleri siyasal ve yönetsel denetim altına almak olduğuna dikkat çekmektedir.²⁰

Sendika Hakkı konusunda, 1961 Anayasası öncesinde çıkarılan belli başlı yasalar; 1909 tarihli Tatili Eşgal Yasası, 1909 Cemiyetler Yasası, 1926 tarihli Medeni Kanun'un derneklerle ilgili bölümü, 1938 Cemiyetler Yasası, 1946 Cemiyetler Yasası değişiklikleri ve 1947 İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Yasadır.

ERÜRETEEN bu süreci şöyle aktarmaktadır: *"Cumhuriyet ilk yıllarında özel teşebbüse dayalı bir kalkınma sistemi kurulması öngörülmüş olmasına, bu arada yabancı imtiyazların sona erdirilmesi dolayısı ile ve devlet desteğinde kapitalist yaratma çabalarına karşın, bu süreç kısa sürmüş, 1930'lı yılların sonrasında yatırımların ve sanayileşmenin çabuklaştırılması amacı ile devletçi kalkınmaya yönelmiş, özel kesimin sanayileşme ve dolayısı ile kapitalist sınıf, toplum içinde etkin bir rol oynama olanağı bulmamıştır. Sanayi, madencilik ve ulaşım devlet eliyle gerçekleştirilmeye başlayınca büyük çapta işçi kesimi, devletin işçisi durumunda görülmüş, devletin işçiyi ezme politikası düşünülmediğinden, işçi sınıfının büyük sorunları ortaya çıkmamıştır. Esasen o aşamada, sayı itibarı ile de işçi sınıfının herhangi bir etkinliği söz konusu olmamıştır. 1936 yılında çıkarılan İş Yasası, kişisel alanda bazı işçi haklarını güvenceye almışsa da, pek çok eksiklikleri, özellikle toplu pazarlık, sendikal haklar ve etkinlikler bu yasada düzenlenmediği için, sonraki yıllarda bu boşluk kendini önemli ölçüde hissettirmiştir. Bu hakların sağlanması için 1960 eylemini ve sonrasındaki yasal düzenlemeleri beklemek gerekmiştir."*²¹

1938 tarihli Cemiyetler Kanununda yer alan, "sınıf esasına dayalı cemiyet kurma yasağı", çok partili düzene geçilen 1946'da kaldırılmıştır. Ancak işçi hareketlerinin artması ve hızlı sendikalaşmadan duyulan endişe sonucu, kurulmuş sendikalar kapatılmış ve işçi hareketini denetim altına alabilmek için 1947'de grev hakkını içermeyen, çok sınırlı Sendikalar Kanunu çıkarılmıştır.²²

İZVEREN, işçi kitlesinin büyümesi ile güçlenen sınıf bilincinin, sendikal alanda örgütlenmeyi aşarak, siyasal alanda yoğun çaba göstermeye ve siyasal alanda örgütlenmeye yönelttiğini, bu sürecin her ülkenin ekonomik-teknik ve özellikle siyasal yapısına ve işçi sınıfının sosyal bilinçlenme açısından kültürel düzeyine göre değiştiğini, Türkiye'de ise işçi gruplarının Cumhuriyetin başından beri Devletin ağır baskı yöntemleri ile politikanın dışında tutulduğunu ve bu yöntemin bugün de tüm yoğunluğu ile sürdürüldüğünü, halbuki gelişmiş sanayi ülkelerinde işçi sendikalarının işçi partilerini ve sosyal demokrat partilerini kurduğunu, sonuçta Türkiye'de sosyal dengenin kurulmasının, işçi sınıfının örgütleriyle kendi çıkarlarına uygun siyasal partilerle bütünleşmesi veya en azından bunları yoğunlukla desteklemesiyle mümkün olacağını belirtmektedir.²³

²⁰ Gülmez, *Meclislerde İşçi Sorunu ve Sendikal Haklar*, s.330-333.

²¹ Bahir Mazhar Erüreten, *Cumhuriyet Döneminde Sınıflaşma Süreci ve Halkçı Sol*, İstanbul; Yavuzlar Matbaası, 1996, s.75.

²² Oya Baydar, *Türkiye'de Sendikacılık Hareketi*, İstanbul; Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Araştırma Sonuçları, 1998, s.6.

²³ Adil İzveren, *Hukuk Sosyolojisi, Genişletilmiş 2.Baskı*, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İzmir 1995, s.61

Türkiye'nin ilk sendika konfederasyonu olan Türk-İş, 1952 yılında kurulmuştur. BAYDAR, Türk-İş"le ilgili açıklamalarında; "Kuruluş döneminde Amerikan Sendikacılığından hem maddi, hem organizasyon, hem de bilgi ve danışmanlık yardımları almıştır. Amerikan Sendikacılığı modelini ve "partilerüstü sendikacılık" anlayışını benimseyen Türk-İş, her dönemde ağırlıklı olarak devlet işletmelerinde örgütlenmiş ve 1980 ortalarına gelinceye kadar devlet denetim ve vesayeti altında kalmıştır. Sonraki yıllarda, kendi içinden çıkan eleştiri ve muhalefetin etkisiyle, görece bağımsız bir çizgiye ilerlese de, örgütlenmesinin ağırlığı bugün de devlet işletmelerindedir."²⁴ değerlendirmesini yapmaktadır.

1961 Anayasası'nda; Türkiye Cumhuriyeti'nin, "sosyal devlet" olduğu kabul edilmiş, sendikal hak ve özgürlükler düzenlenmiştir. Anayasal hükümlere paralel yasaların çıkarılması için işçi sınıfının düzenlediği eylemler sonucunda, 15 Temmuz 1963'de 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu ile 274 sayılı Sendikalar Kanunu çıkarılmış, DİSK 13.2.1967'de kurulmuştur.²⁵

Türk-İş'e muhalefet eden sendikalar ve sendikacılar tarafından kurulan DİSK'in, kurucularının tümü, aynı yıllarda kurulup güçlenen Türkiye İşçi Partisinin de kurucusu ve üyesidir. Türk-İş'in ve Amerikan Sendikacılığının "partilerüstü sendikacılık" anlayışını reddeden DİSK, "sınıf ve kitle sendikacılığı" ilkesini benimsemiş, o zamana kadar yasak olan "sınıf" ve "sınıf mücadelesi" kavramları, Türkiye sendikacılık hareketine DİSK ile girmiş, 1970-1980 arası Türk işçi hareketine damgasını vuran DİSK'in üye sayısı bu yıllarda 500 bini aşmış ve özel sektörde örgütlenmiştir.²⁶

DİSK'in kuruluşunu değerlendirirken, IŞIKLI; Türk-İş'in partilerüstü politikasına karşıt eğilimlerin 1961'de çoğu Türk-İş bünyesinden 12 sendikacı tarafından Türkiye İşçi Partisinin kurulması ile somutlaşmasından sonra, bu partide toplanan ve bu parti kanalıyla sendikaları etkileyen birikimle Türk-İş'te egemenlik kazanan çizgi arasındaki çelişkinin, Türk-İş'ten kopmalar olması ve 1967'de DİSK'in kurulması ile sonuçlandığını belirtmektedir; "DİSK'i oluşturan birikim, Türk-İş'te geniş bir taban üzerinde egemenlik kazanamamıştır. Türk-İş'teki bölünme sonucu DİSK'in kurulması, bir bilim adamımızın deyişiyle 'TİP'ten çok AP'nin başarısı' olarak değerlendirilebilir. Ayrıca sendikacılık açısından, gelişmelerin bölünmelere yol açmadan sağlanabilmesinin önemi açıktır. Bu tür bir gelişme, daha sonraki dönemlerde bazı güçlere bir yandan DİSK'i tecrit etme, diğer yandan Türk-İş bünyesindeki faaliyetlerinde rahatlık sağlama bakımından elverişli bir ortam kazandırmıştır"^{27 28}

Ancak bu çelişki ve ayırım noktasını tarihsel örnekleri ile aktaran GENEL İŞ Sendikası; 1964 senesinin, 274-275 sayılı yasalarla elde edilen kazanımların kavranması sonucu, işçi sınıfının Türkiye'nin her yanını grev ve direniş alanına dönüştürdüğü bir yıl olduğunu, bir çok işyerinde grevlerin yapıldığını, sermayenin bu grevleri yasadışı göstererek devreye kolluk kuvvetlerini sokarken, sendikaların ise mahkeme kararları ile grevlerin yasallığını ispatlamaya çalıştığını, işverenin farklı zam

²⁴ Baydar, s.16.

²⁵ Erüreten, s.95.

²⁶ Baydar, s.17.

²⁷ Alpaslan Işıklı, Küreselleşme ve Demokratikleşme, İkinci Baskı, Ankara, Tüze Yayınları, 1996 ,s.203.

²⁸ IŞIKLI'nın yorumunda söz edilen bilim adamı, Cahit Talas'tır ve 5 Nisan 1967 günlü Milliyet gazetesindeki "Türk-İş ve DİSK Kavgası" başlıklı yazıdan alıntı yapıldığı IŞIKLI'nın eserinde belirtilmektedir.

uygulamasını protesto eden 5000 işçinin Zonguldak Kömür İşletmelerinde iş bırakması ve kolluk kuvvetlerinin ateş açması sonucu iki işçinin yaşamını yitirmesi ile gelişen olayların tüm yurttan kınanırken, TÜRK-İŞ yönetiminin “olaylarda komünist parmağı” aradığını, 1966 yılında Paşabahçe Şişe ve Cam fabrikasında yetki problemi olan sendikalardan Cam İş'in yaptığı toplu sözleşmenin Kristal İş tarafından kabul edilmemesi, 2200 işçinin iş bırakması, işverenin grevin kanunsuz olduğunu ileri sürmesi, ancak yerel mahkeme ve Yargıtay tarafından yasallığına karar verilmesi sürecinde, Türk-İş'in grevle ilgilenilmemesi kararına karşı çıkan bazı üye sendikalarının grevi desteklediklerini, bunun ardından TÜRK-İŞ'ten ihraç edildiklerini ve DİSK'in kurulduğunu aktarmakta, DİSK'in TÜRK-İŞ'ten ayrılma nedenlerini açıklayan raporda iki madde dikkat çekmektedir; işçiler grevde olmasına rağmen TİSK'le anlaşma yapma anlayışı ve işçilerin topluca işten çıkarılmasını savunan bir anlayışla birlikte olmanın imkansızlığı.²⁹

Gerçekte DİSK'i oluşturan birikimin TÜRK-İŞ'te geniş bir tabanda egemenlik kazanamaması değil, sendikal hareketin tabandan gelen haklı istek ve eylemlerine rağmen, TÜRK-İŞ'in üst düzeyde sözleşme yapma ve işçilerin işten atılmalarına karşı çıkmama anlayışına engel olunamaması nedeniyle ayırım ortaya çıkmıştır denmesi, belki daha doğru olacaktır.

Türk-İş'in kendi varlık nedeni olan işçi hareketine ve sendikal mücadeleye yabancılaşması ve karşısına alması olgusunun, o tarihlerde, sadece bazı sendikalar ve işçiler tarafından değil, objektifliği herkesçe bilinen gazete yazarları tarafından da saptandığı gözlemlenmektedir.

5 Eylül 1966 tarihli Milliyet Gazetesinde Hasan PULUR, Bağımsız Yapı İşçileri Sendikasında örgütlenen işçilerin, işveren Fransız-İtalyan Ortaklığı'na karşı, Batman İskenderun Petrol Boru Hattındaki grevi ile ilgili izlenimlerini “Grevci İşçilerden Biri Bağırıyor” başlıklı yazısında aktarırken; Danıştay'ın henüz grev erteleme kararını durdurmadığı ve grevin kanun dışı olduğu süreçte, Savcının jandarma ile çevrili işçilerin ifadesini aldığı, şantiyedeki Fransızların çirkin bir şekilde güldüklerini belirtmekte ve; *“Benzetmek dahi yüz kızartıcı ama sanki bir esir kampının terör havası esiyor. O kahrolası sessizliği bağı açık, üstü başı yırtık pırtık karayağz bir işçinin haykırışı bozdu. Yerinden kalkmış bağınıyordu:-Savcı bey, Savcı bey! Türk süngüsü altında Fransız esareti yaşıyoruz!... Bu bir şamarıdır...Ve bu şamarın en büyük hissesi, Paşabahçe grevini destekleyen Çorumlu işçilere önce yan çizen ve şimdi de petrol hattı işçilerinin karşısına dikilen TÜRK-İŞ'in suratında 'şrakkk' diye patlıyordu.”* şeklinde aktarmaktadır.³⁰

DİSK'in kuruluşundan başlayarak kısa sürede gösterdiği gelişim ve özellikle özel sektörde çok sayıda işçinin DİSK'e bağlı sendikalarda örgütlenerek hak elde etmesi de, bütün engellemelere rağmen işçilerin katılımının ve tercihinin göstergesi olmuştur.

Hak-İş Konfederasyonu'nun, 1976 yılında, Türkiye'de işçi hareketinin yükseldiği ve siyasal yaşamı etkilediği bir dönemde, islami akım ve partilerin işçi hareketi içinde bir uzantısı olarak kurulduğu, işçi işveren arasındaki dayanışmaya vurgu yaparak, kökleri dışarda olduğu gerekçesi ile, komünizme, siyonizme ve faşizme karşı olduğunu bildirdiği, 1980 öncesi önemli bir üye sayısı ve etkinliği olmadığı, 1980 sonrası DİSK'in kapalı olduğu dönemde, Türk-İş içinde yer almak istemeyen işçilerin bir kısmını

²⁹ DİSK-GENEL İŞ, Cumhuriyet Dönemi Sendikacılık Hareketi, s.42-46

³⁰ İsmet Demir, Grevler, Direnişler üzerine Anılar ve Deneyler, İstanbul; Diyalektik Yayınları, 1994, s.142.

örgütleyerek kısmen büyüdüğü, bu arada çalışma anlayışı farklılaşmakla birlikte, esas olarak temel çizgisini koruduğu, 1980 sonrası üye sayısı ve faaliyetleri açısından kayda değer bir gelişme göstererek, üçüncü büyük konfederasyon olduğu belirtilmekte,³¹ aynı kaynakta Haziran 1970'de, işçi eylemlerinin artışı karşısında, DİSK'in ve solun işçi hareketi içinde gücünü kırma amacıyla MİSK'in kurulduğu, genelde milliyetçi eğilimli sağ sendikaları kapsadığı ve işyeri sendikaları ağırlıklı bir yapı gösterdiği. 1980 öncesi ve 12 Eylül'de kapatıldıktan sonra Yurt-İş, ardından BİSK adı ile varlık göstermeye çalıştığı, 1994'te yeniden MİSK olarak genel kurul toplamışsa da, işçi hareketi içinde ciddi bir faaliyetinin gözlenmediği değerlendirilmiştir.³²

Herhangi bir konfederasyona bağlı olmayan bağımsız sendikaların, 1980 öncesinde sendikaların çoğunluğunu oluşturmakta iken, 2821 ve 2822 sayılı yasalarla örgütlenme ve toplu sözleşme yapmak haklarına getirilen kısıtlamalarla azalmalarına rağmen, 1997'de değişik işkollarında 40 kadar bağımsız işçi sendikası bulunduğu da belirtilmektedir.³³

1970'li yıllarda sendikal mücadele farklı bir ivme göstermiş, yükselen işçi hareketinin denetimi için, yasaklayıcı ve sınırlayıcı yasal ve idari önlemler alınmış, en son 12 Eylül 1980 müdahalesi, tüm demokratik hak ve özgürlüklerin yanı sıra, uzunca bir dönem için sendikal hakları askıya almış, TÜRK-İŞ dışında diğer konfederasyonlar ve sendikalar kapatılmış, yöneticileri yargılanmıştır.

Sendikal hak ve özgürlüklerin askıya alındığı ve DİSK ile bir çok işçi sendikasının kapatılıp yargılandığı bu süreçte, askeri hükümetin Sosyal Güvenlik Bakanı olarak Türk-İş Genel Sekreteri Sadık Şide'nin görev alması, uluslararası işçi dayanışması açısından uygun bulunmayarak, ICFTU(Uluslararası Hür İşçi Sendikaları Konfederasyonu) tarafından, Türk-İş'in üyeliği askıya alınmıştır. Türk-İş'in 24-28 Mayıs 1982'de Ankara'da toplanan Genel Kuruluna, AAFLI ve bir Bulgar sendikalarından temsilci dışında, hiçbir demokratik ülke sendika temsilcisi, davet edildikleri halde katılmamıştır. Ancak Mayıs 1983'de Sadık Şide'nin Türk-İş Genel Sekreterliği görevinin askıya alınması üzerine, Türk-İş yeniden ICFTU üyeliğine kabul edilmiştir.³⁴ Bu olay, demokrasi ve sendikal özgürlüklerin, kendi ülkesinde Türk-İş tarafından, uluslararası sendikal hareket kadar bile önemsenmeyişi ve Türk-İş'in sınıf dayanışması düzeyini göstermesi bakımından ilginçtir.

Gerçekte 24 Ocak Kararları olarak bilinen, ekonomik politikada kökten değişikliklerin uygulanması, ancak 12 Eylül 1980 sonrası yaşanan süreçte, baskı ve zor ile sağlanmış, ekonomik krize IMF, Dünya Bankası gibi kuruluşlarca çözüm olarak önerilen, yapısal neo-liberal değişiklikler ve ücretlerin dondurulması, demokrasi ortadan kaldırılarak yapılmıştır. Bugün, 12 Eylül süreci ve 1982 Anayasası'nın temel nedeninin, ihracata yönelik ekonominin yeniden yapılanması olarak ifade edilen bu model değişikliği için gerekli koşulların sağlanması olduğu değerlendirilmiştir.³⁵

Bu süreçte, sadece hak ve özgürlükler askıya alınıp, kurumlar ve insanlar zarar görmemiş; ileriye dönük tüm toplumsal değerler; örgütlenme, dayanışma ve katılım sosyal psikolojisi, bir başka deyişle demokrasi bilinci onarılmayacak yaralar almıştır. Demokrasi ile yönetilme yeterliliği olmadığı düşünülen bir toplumda, işçilerde sendikal

³¹ Baydar, s.18.

³² Baydar, s.19.

³³ Baydar, s.21.

³⁴ Alpaslan Işıklı, *Sendikacılık ve Siyaset, 4.Baskı, Ankara; İmge Kitabevi, 1990, s.25.*

³⁵ Işıklı, *Küreselleşme ve Demokratikleşme, s.324.*

örgüt bilinci ve değerlerinin gelişmesinin beklenemeyeceği tartışmasız bellidir. Belki de, en çok bu nedenle, sendika üyesi her bir işçinin özgüveni ile katılımının artırılması için çaba gösterilmesi ve kendi haklarına sahip çıkma bilincinin sağlanması, ülkemizde demokrasinin güvencelerinden biri olabilir.

II. ÖRGÜTSEL YAPI KAVRAMI

A. TANIMI

Örgütler, birden çok bireyin, belli amaçlarla bir araya gelmesi ile oluşur ve bu amaçlar ile amaca ulaşma faaliyeti üzerinde temellenen ortak değerlerle gelişerek kurumsallaşır.

Bir örgütten söz edilebilmesi için ortak amaçlar ile bu amaçlara yönelik çalışmaya elverişli araçlar, öncelikle iletişim ve eşgüdüm için oluşturulmuş bir yapı bulunması gereklidir.

Örgütlerde yapılanma, bu anlamda işlevsel bir varlık koşuludur. Zaten, bizatihi örgüt, kavram olarak bir yapıyı ifade eder

Sendika, işçilerin ekonomik, demokratik ve sosyal durumlarının iyileştirilmesi amacıyla bir araya gelerek oluşturdukları bir örgüttür. Bu amaçların gerçekleşmesi yönündeki çalışmalarının aracı; bu çalışmaları planlayan, organize ederek yaşama geçiren örgütsel yapısıdır.

*"Sendikalar üyelerinden ayrı, bağımsız, kendilerine özgü, tüzel kişiliğe sahip örgütsel yapılardır"*³⁶ tanımında da görüldüğü üzere, sendika sözcüğü, başlı başına, örgütsel yapıyı ifade etmektedir.

Örgütsel yapı; çalışma alan ve konularına göre kuruluş biçiminden, organlarına ve organlarının oluşum, görev ve yetkilerine kadar, gerçekte sendika sözcüğünün kapsamındaki tüm unsur ve anlamları bir arada ifade eden bir kavramdır.

36. Sendikaların örgütsel yapısı hakkında detaylı bilgi için bkz. ...

Ayrıca birden çok sendikanın birleşmesi ile bölge düzeyinde "birlik" ya da ülke düzeyinde aynı işkolunda örgütlü sendikaların oluşturduğu "federasyon" veya farklı işkolu ve/veya meslek sendikalarının bir araya gelmesi ile "konfederasyon" adı altında, üst(tepe) örgütsel yapılanmaları ortaya çıkmaktadır.

Sendikaların örgütlenme biçimleri, çalışma alanlarına ya da çalışma konularına göre ayrılarak tanımlanabilir:

1. Çalışma Alanına Göre Sendikalarda Örgütlenme Biçimleri
 - a. Ülke Düzeyinde Örgütlenme Biçimi (Milli Tip Sendikalar)
Sendikaların ülke düzeyinde faaliyette bulunmak üzere kurulması, "milli tip" olarak da adlandırılan merkezi yapılanmaların karşılığıdır.
 - b. İşyeri Düzeyinde Örgütlenme Biçimi (İşyeri Sendikaları)
İşyeri sendikaları, işyerinde çalışan işçilerce, işyerinde faaliyette bulunmak üzere kurulan örgütlenmelerdir.
2. Çalışma Konusuna Göre Sendikaların Örgütlenme Biçimleri
 - a. İşkolu Sendikacılığı
İşçilerin, çalıştıkları işyerinde yürütülen temel faaliyet esas alınarak, sayıları ve kapsamı belirli işkollarına göre örgütlenmesi temelinde kurulan sendikal yapılardır. "İşkolu sendikaları, meslek ayrımını dikkate almaksızın, aynı endüstri kolunda çalışanların tümünün oluşturduğu sendikalardır."³⁹
 - b. Meslek Sendikacılığı
Aynı mesleğe mensup işçilerin, meslek esasına göre kurdukları sendikalardır.

*"Tarihsel süreç içinde, başlangıçta meslek esasına göre örgütlenen sendikalar, zamanla endüstri(veya iş) kolu esasına göre örgütlenmeyi benimsemişlerdir. Bugün dünyada işkolu esasına dayalı sendikacılık egemendir. Bu değişimin nedenleri, teknik ve endüstrideki gelişmeler sonucu üretim biçimlerinin değişmesi ile sendikaların işlevlerinin genişlemesidir. Bununla beraber İngiltere, ABD ve Fransa gibi ülkelerde meslek sendikacılığı varlığını zayıflamış da olsa sürdürülmektedir."*⁴⁰

Meslek sendikacılığından, işyeri ve işkolu sendikacılığına geçiş sürecinde, teknik ve endüstriyel gelişime paralel olarak, işçilerin meslek bilincinin sınıf bilincine dönüşmesinin ve buna bağlı daha geniş kapsamlı ihtiyaçların doğmasının da etken olduğu savunulmaktadır.⁴¹

İZVEREN, "meslek bilincinin, daha dar kapsamlı bir kavram olarak; yakın meslek yöresindeki başta ücret olmak üzere tüm çalışma koşulları, çalışma mevzuatı, toplu sözleşmelerde elde edilen sosyal haklar ve iş güvenliği gibi hak ve çıkarlarının korunması ve yeni hakların elde edilmesine yönelik düşüncelerinden oluşan bilinç" olduğuna, "sınıf bilincinin ise, işçinin meslek yöresini aşan, onun toplumda mensup olduğu sosyal grupla ilişkilerine, bu grubun üst düzeydeki genel hak ve çıkarlarına ve bunların korunmasına yönelik olarak gelişen geniş kapsamlı sosyal bilinç" olduğuna dikkat çekmekte ve bu bilinçle birlikte işçilerin, toplumun üst düzeyde, politika alanında çözülmesi gereken sorunlarına yöneldiğini; özgürlüklerin genişletilmesi için hukuk düzeninde değişiklikler, emeğin milli hasıladan gerçek payını almasını sağlayacak

³⁹Demircioğlu, s.71.

⁴⁰Tuncay, s.30.

⁴¹ İzveren, ,s.60.

tedbirler, enflasyonun düşürülmesi, toplumda sosyal adalet ve sosyal refah ilkelerinin gerçekleştirilmesi gibi taleplerle tüm işçi kitlesinin sorunlarının çözümüne yönelik çabalarının ortaya çıktığını belirtmektedir.⁴²

Bu bakış açısıyla, bu düzeyde bir mücadeleye uygun sendikaların örgütsel yapısının, meslek düzeyinde değil, işyeri ve asıl olarak işkolu düzeyinde olması gerektiği ve sendikal mücadelenin politik mücadele ile yakın ilişkisi olduğu sonucuna varılmaktadır.

C. BATI ÜLKELERİNDE SENDİKALARIN ÖRGÜTSEL YAPISI

1. İngiltere’de Sendikaların Örgütsel Yapısı

Tarihsel gelişimi içinde, önce yöresel düzeyde örgütlenen, zamanla ulusal nitelik kazanan meslek sendikacılığı temelinde kurulan İngiliz işçi sendikaları, süreç içinde işkolu sendikalarına dönüşmüştür. 1924’de TUC’da benimsenen bir karar ile, işçilerin işkolu ilkesine göre büyük ve az sayıda sendikada toplanması eğilimi benimsenmiştir. İşkolları zaman içinde azalarak, en son TUC tarafından 12 olarak belirlenmiştir, ancak devletin bu belirlemede hiçbir müdahalesi bulunmamaktadır. Ayrıca İngiltere’de, meslek ya da işkolu ayrımı gözetmeksizin işçilerin üye olabildiği “genel sendikalar” bulunmakta ve nitelikli, niteliksiz, farklı meslek ve sanayi dallarında çalışanları kapsamakta, bunlardan iki tanesi İngiliz Sendikacılığında önemli yer tutmaktadır. İngiliz Sendikalarının üst birliği olarak TUC, sendikalı işçilerin %93’ünü bünyesinde barındırmakta, her yıl toplanan üye sendikalar delegelerinden oluşmakta, yürütme organı olan Genel Konseyi seçmekte ve Genel Konsey Kongresi tarafından seçilen Genel Sekreterlik vasıtası ile temsil edilmekte, kararları uygulanmaktadır. Genel Konsey bünyesinde oluşturulan değişik komiteler vasıtası ile iç ilişkiler düzenlenmekte ve denetlenmektedir. Ayrıca, aynı ya da farklı, yöresel yada ülke düzeyinde sendikaların oluşturdukları federasyon ve konfederasyonlar vardır. Sendikalı işçilerin ekonomik, toplumsal ya da politik ihtiyaçlar halinde oluşturdukları “trade councils” ise, grev ve lokavt halinde sendikaların mücadelelerini örgütleme, uyuşmazlıkları uzlaşma yolu ile bitirmeden, eğitim sağlık ve politika gibi konularda eşgüdüm görevi yapmaya kadar geniş bir yelpazede görev yapan esnek örgütsel yapılanmalardır.⁴³

2. Fransa’da Sendikaların Örgütsel Yapısı

Fransız sendikaları, esas olarak işkolu düzeyinde kuruludur. Ancak meslek sendikaları da, halen varlıklarını sürdürmektedir. Fransa’da, sayıları çok fazla olmayan yöresel mesleki sendika birlikleri olduğu gibi, ulusal düzeyde aynı işkolundaki sendikaların birleştiği federasyonlar; bölgesel düzeyde farklı işkollarından sendikaların oluşturduğu birlikler ve bu birlikler ile işkolu federasyonlarını bünyesinde toplayan konfederasyonlar bulunmaktadır. Sendikal ve politik anlayış farklılıkları nedeniyle bölünen Fransız sendikaları, esas olarak 4 büyük Konfederasyonda örgütlenmiştir. En önemli özelliği çoğulculuktur. Konfederasyon ve federasyonlar, dikey örgütler olmakla birlikte, bünyesindeki her bir sendika, federasyon ya da birliğin özerkliğine saygı gösterilmesi esastır. Sendikalar ideolojik temelde bölünmüştür, ancak İngiltere’de olduğu gibi, siyasi partilerle doğrudan ilişkileri yoktur, bağımsızlıklarına önem verirler ve birlikte mücadele anlayışları gelişmiştir. Sendikalaşma oranı kamu kesiminde yüksek olmakla birlikte, genel olarak diğer Avrupa ülkelerine kıyasla düşüktür.⁴⁴

⁴² İzveren, s.60.

⁴³ Demircioğlu, s.71-76.

⁴⁴ Demircioğlu, s.197-203.

3. Almanya'da Sendikaların Örgütsel Yapısı

Almanya'da, sendika özgürlüğü Anayasa ile tanınmaktadır. Ancak buna ilişkin bir yasal düzenleme yoktur, mahkeme kararları ile sendika hukuku uygulanmaktadır. Bu ülkede, tarihsel gelişme içinde işçiler özgür tercihleri ile "işkolu sendikacılığı"nı benimsemiştir. İşkolları yine işçilerin ve sendikaların tercihleri ile belirlenmekte olup, en son 16 adettir. Almanya'da yargı kararları ile bir örgütün sendika olarak kabulü için, üyelerin çıkarlarını korumaya yönelik örgüt tüzüğü, özgürce kurulmuş olması, bağımsız ve işyeri düzeyinde örgütlenmiş olması, süreklilik taşıması ve yürürlükteki toplu iş sözleşmesini bağlayıcı kabul etmesi koşulları aranmaktadır. Alman Sendikalar Birliği(DGB)'nin 1971 tarihli Tüzüğü uyarınca, sendikal politikası; birlik ve bünyesindeki sendikaların demokratik, bağımsız, temel hak ve özgürlüklere saygılı olması ilkeleri temelinde, ekonomik ve toplumsal alanda çıkan sorunları federal düzeyde çözmeye, gerek ulusal, gerek Avrupa Ortak Pazarı düzeyinde tüm kurum ve kuruluşları sendikal sorunlar konusunda bilgilendirmeye ve istemlerini iletmeye, sendikacı ve işçileri birlik düzeyinde sendikacılık okulları ile eğitmeye, toplu sözleşmeler için genel ilkeler belirlemeye yöneliktir ve Alman Anayasası 20.maddesinde yer alan demokratik devlet düzenini yok etmeye yönelik hareketlere karşı direnme hakkını kabul etmektedir. Kitle örgütü ilkesine dayalı yapısında, her bir işyerinde çalışan tüm işçilerin, meslekleri ve yaptıkları işin niteliği ne olursa olsun bir sendikada örgütlenmesi ilke olarak kabul edilmektedir. Ülkenin federatif yapısına uygun olarak üyesi her bir sendikanın, kendi iç yapısında, yöresel, bölgesel ve sendika düzeyinde genel kurulları ve yönetim kurulları bulunmakta, her bir düzeydeki sendika genel kurullarında seçilen delegeler vasıtası ile DGB'nin yöresel, eyalet ve federal düzeyde genel kurulları ile yönetim kurulları oluşturulmaktadır. 1985 yılında, Almanya'da çalışan tüm işçilerin %30'u DGB'ye bağlı sendikalarda toplanmıştır. Alman Sendikalar Birliği(CGB) tüzüğüne göre, laik ve partilerüstü politikayı temel almakta, sendika özgürlüğü ve grev hakkını işçinin temel hakları arasında kabul etmektedir. DGB'de olduğu gibi, yerel, yöresel, Federe ve Federal düzeyde dikey örgütlenmekte ve tepe organları Federal Genel Kurul, Ana Yürütme Kurulu ve Federal Başkanlık Kurulundan oluşmaktadır. Ayrıca meslek grupları içinde dikey örgütlenmeyi esas alan ve hizmet sektöründe örgütlenen Alman Fikir İşçileri Sendikası(DAG), Almanya'nın bir diğer sendikal örgütüdür.⁴⁵

4. Amerika Birleşik Devletlerinde Sendikaların Örgütsel Yapısı

A.B.D.'de sendikacılık denildiğinde akla, AFL-CIO gelmektedir. Ülkenin en önemli konfederasyonu olan AFL-CIO'nun benimsediği sendikacılık ilkesi; ekonomik ve politik sisteme karşı olmayan, "iş sendikacılığı"dır. Bu örgütün yapısı, aynı zamanda Amerikan Sendikalarının örgütsel yapısıdır, çünkü ülkedeki 150'nin üstündeki ulusal ve uluslar arası sendikanın, 130'dan fazlası bu örgütün üyesidir. A.B.D.'de yerel sendikalar, meslek ya da işkolu esasına göre, işyeri ya da bir kaç işyerini kapsayan bölge veya işletme düzeyinde kurulabilmektedir. Toplu iş sözleşmeleri yerel sendikalar tarafından yapılır ve işyerindeki temsilcileri vasıtası ile uyuşmazlıklar çözümlenmeye çalışılır. Bu sendikaların üye olduğu ulusal sendikalar, sendikal politikayı belirlemekte, yerel sendikaları temsil etmekte, grevlerde yardımcı olmakta ve örgütlenme çalışmalarını yapmaktadır. Ulusal sendikalarda, meslek yada işkolu ilkesine göre veya her ikisini de kapsayacak şekilde örgütlenilmektedir. Tepe örgüt AFL-CIO'ya esas olarak ulusal sendikalar üye olmakla birlikte, doğrudan yerel sendikalar da üye olabilmektedir. Toplu sözleşmelerle ilgilenmeyen bu üst örgüt, emekle ilgili genel politikayı belirler ve üye sendikaları temsil görevi yapar. Üye sendikalarla ilişkisi zayıftır. AFL-CIO'nun genel

⁴⁵ Demircioğlu, s.104-111.

kurulu niteliğindeki Kongre, iki yılda bir toplanır, üye sendikaların ödedikleri aidatlara oranlı sayıdaki delegelerinden oluşur, yürütme konseyi üyelerini seçimle belirler. Yürütme Konseyi, başkan, mali sekreter ve 33 başkan yardımcısından oluşur, yılda en az 3 kez toplanır ve kongre toplantı dönemleri arasında çıkan sorunları çözmekle görevlidir. Başkan ve mali sekreter, yönetim kurulunu oluşturur ve sendikal faaliyetlerin organize edilmesini sağlar. Ayrıca toplu pazarlıkta ve diğer sendikal konularda iletişim ve eşgüdümü sağlayan bölge düzeyinde örgütlenmeleri, ortak kurulları, sendika meclisleri ve konferans kurulları bulunmaktadır. AFL-CIO dışında, sendikaların kent ve eyalet düzeyinde federasyon niteliğinde örgütlenmeleri de bulunmaktadır.⁴⁶

D. TÜRKİYE'DE SENDİKALARIN ÖRGÜTSEL YAPISI

Ülkemizde, Cumhuriyet öncesinden itibaren işçi hareketleri, grevler ve örgütlenme çabaları görülmekle birlikte, sendikalaşmanın birbirini takip eden yasal düzenlemelerle yasaklanmasının da etkisiyle, gerçek anlamda toplu iş ilişkilerinin başladığı tarihin, sendikaları yasal olarak tanıyan, 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun'un çıkarıldığı 1947 yılı olduğu söylenebilir. Bu nedenle, bu yasadan başlayarak sendikaların örgütsel yapısı değerlendirilmektedir.

1- 5018 Sayılı Kanun Dönemi

1947 yılında çıkarılan 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun, ülkemizde sendika özgürlüğünü açıkça tanımış olan ilk yasadır. Ancak bu kanun sendikal faaliyetleri önemli ölçüde kısıtlamakta, grev yasağı sürmektedir.⁴⁷ "1947 tarihli Sendikalar Kanunu ile başlayan sendikal örgütlenmeler grev hakkı ile bütünleşmediğinden, ne sendikacılığın güçlenmesi ne de toplu ilişkilerin kurumlaşması açısından yeterli olabilmıştır."⁴⁸

Bu yasadan sonra ilk kurulan sendikalar işyeri/işletme düzeyinde olmuş ve 1960 yılına kadar bu yapılanma ağırlığını korumuştur. Aynı işletme ve aynı yerel düzeyde çok sayıda sendika kurulmuş, az sayıda üye ve mali güçlükler nedeniyle etkili olamamışlardır. 1948 yılında 73 sendika ve 52.000 sendika üyesi bulunurken, 1960 yılında sendika sayısı 432'ye, sendikalı işçi sayısı 282.967'ye yükselmiştir.⁴⁹

İşkolu ve işyeri sendikalarının yanı sıra, ayrıca bölgesel birlikler ve federasyonlar gibi çeşitli örgütlenmelere gidilmiştir, bu çok sayıda sendika ve rekabetin sendikacılığın zayıflamasına neden olucu özellik kazandığı sonucuna varılmaktadır. Bu dönemde sendika birliklerinin kararı ile işçi sendikaları ilk konfederasyon olan TÜRK-İŞ'i kurmuşlardır. Sendikacılığın parçalanmış yapısının güçlenmesine olumsuz etkilerinin fark edilmesiyle, sendikalar "kafa ve kasa birliği" sloganı ile, işkolu düzeyinde ve Türkiye çapında örgütlenme tercihlerini ortaya koymuşlardır. Ancak işkoluna dayalı sendikalaşma 1963 yılından sonra da gerçekleşmemiş, sendikacılığın çoklu ve bölünmüş yapısı 1980 yılına kadar sürmüştür.⁵⁰

⁴⁶ Demircioğlu, s.48-52.

⁴⁷ Tuncay, s.7.

⁴⁸ Koray, Endüstri İlişkileri, s.182.

⁴⁹ Tuna'dan Aktaran Koray, Endüstri İlişkileri, s.182.

⁵⁰ Koray, Endüstri İlişkileri, s.183.

Türk Sendikacılığının, 5018 sayılı ilk Sendikalar Kanunu'nun getirdiği çerçeveye uygun olarak kurulup geliştiğini, işyeri sendikacılığından başlanarak birlikler ve federasyonlara gidildiğini, işkolu sendikacılığının 1963 sonrasında yayılmaya başladığını belirten TALAS, yaygın olan ve bölünmeyi kolaylaştıran işyeri sendikacılığını dağınıklık ve bölünmekten kurtarma politikasının özünde doğru olduğunu, ancak yasal zorlamalar yerine inandırma, bilinçlendirme ve dağınıklıktan kurtulmaya ulaşmanın yeğlenmesinin gerektiğine dikkat çekmektedir.⁵¹

2- 274 Sayılı Kanun Dönemi

274 sayılı Sendikalar Yasası 1963'de çıkarılmıştır. Bu yasa da, işyeri sendikası kurulmasını yasaklamamıştır. *"Eski Sendikalar Yasası'nın değişik 9.madde 1.bendine göre, işçi sendikaları aynı işyerinde veya aynı işkolundaki işyerlerinde çalışan işçileri veyahut birbirleriyle ilgili işkollarında çalışan işçileri içine alır. O halde, Türk Sendikacılığının temel birimi işyeri sendikası idi. İşçiler diledikleri takdirde, çalıştıkları işyeri çerçevesi içinde kalarak sendika kurabilirlerdi. Türk işçilerinin örgütlenmesi yakın yıllara kadar daha çok işyeri sendikaları içinde olmuştur...Türkiye'de işkolu sendikacılığının gelişmesi 1963 yılından sonra başlar. Bu gelişmede İngiliz, İsveç ve Alman modelleri geniş ölçüde etkili olmuştur".*⁵²

IŞIKLI, 274 sayılı yasa ile çizilen çerçeveye uygun, işyeri yada işkolu sendikalarının çoğunun aslında işletme veya iktisadi teşekkül esasına göre örgütlendiklerini belirtmektedir. Bu dönemde, yönetmelikle belirlenen işkolları sayısı 33'dür ve Türkiye çapında faaliyet gösteren, sendikalı işçilerin çoğunluğunu bünyesinde toplayan işkolu sendikaları sayısı 300'ün üstündedir. Bunlardan üye sayısı yaklaşık 300.000 olan 10 sendika, federatif yapıdadır. 1960 sonrası dönemde, Türk sendikacılığında, işkolu düzeyinde federatif yapıdan "kafa, kasa birliği" olarak nitelendirilen merkezi yapıya geçiş konusunda yoğun bir eğilim görülmekte olup, Batı Alman modelinden esinlenen bu örgütlenme biçimine "milli tip sendika" denmektedir. Özellikle DİSK, bu örgütlenme biçimini kendisine bağlı sendikalarda gerçekleştirmiş, Türk-İş'te aynı eğilimi benimsemiş, ancak bu konfederasyona bağlı bir çok büyük sendika federatif yapılarını korumuştur.⁵³

274 sayılı Sendikalar Kanununda, 1317 sayılı yasa ile yapılmak istenen sendika kurma hakkını kısıtlayıcı yasal düzenlemelerin gerekçesi olarak, işçi sayısına göre sendikal örgüt sayısının çokluğu gösterilmiştir. IŞIKLI, 274 sayılı yasanın bir çok hükmü ile, özellikle toplu sözleşme ve grev hakkının kullanımında çoğunluk sistemini benimsemiş olması nedeniyle, sendikal birliği sağlama ve işçileri tek sendikada örgütlenmeye teşvik edici yeterli hüküm öngörmüş olduğunu savunmakta, buna rağmen sendika sayısındaki çokluğun gerçek nedeninin, büyük ölçekli sanayi yapısının yeterince oluşmamış olması olduğunu belirterek; sendikal hareketin bölünmüşlüğü sorununa bir çok başka sakıncayı beraberinde getirecek şekilde yasal düzenleme ile çözüm arama yerine, işçilerin özgür seçimi ile az sayıda sendikada birleşmesinin tercih edilmesi gerektiğini vurgulamaktadır.⁵⁴ 1317 sayılı yasa ile yapılan değişiklik işçilerin büyük tepkisine neden olmuş, 15-16 Haziran olayları yaşanmış ve Anayasa Mahkemesince bazı hükümleri iptal edilmiştir.

⁵¹ Talas, *Toplumsal Ekonomi*, s.281-282.

⁵² Talas, *Toplumsal Ekonomi*, s.282.

⁵³ Işıklı, *Küreselleşme ve Demokratikleşme*, s.208.

⁵⁴ Işıklı, *Küreselleşme ve Demokratikleşme*, s.208.

Ülkemizde 1963 yılına kadar, üst kuruluşlar olarak birlikler ve federasyonlar bulunmaktadır. 5018 sayılı yasada "birlik" terimi tüm üst kuruluşları ifade eden anlamda kullanılmış, buna dayalı olarak Türk Sendikacılığının başlangıç yıllarının ilk üst kuruluşları olarak sendika birliklerinin yanı sıra, federasyonlar ve konfederasyon olarak Türk-İş de kurulmuştur. Bölge esasına göre "birlik" adı altında sendikal örgüt kurulması, 1963'de çıkarılan 274 sayılı Kanun çerçevesinde yasaklanmamış, ancak 1970'de, 1317 sayılı yasa ile yapılan değişiklikle olanaksız kılınmıştır. TALAS, birliğin, zaman içinde Türk sendikacılık hareketinin yapısı içinde yerini yitirmiş ve toplu iş sözleşmesi düzeni içinde önemli bir görevi kalmamış olmakla birlikte, tarihsel gelişim sürecinde özel bir yeri olduğunu vurgulamaktadır.⁵⁵

3-2821 sayılı Kanun Dönemi

12 Eylül 1980 müdahalesi ertesinde, çalışma ilişkileri yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler için gerekli olan geçiş süreci 1980-1983 döneminde yaşanmıştır. *"Milli Güvenlik Kurulunun 7 nolu bildiri ile DİSK, MİSK ve bu örgütlere bağlı kuruluşların faaliyetlerinin durdurulduğu, 12 Eylül yönetiminin getirdiği zorunlu tahkim, grev ve lokavt yasakları nedeniyle sendikal faaliyetlerin askıya alındığı bir dönem olma özelliği taşıdı. Türk-İş ve DİSK üyesi sendikalar, 1984 yılına kadar 'Süresi Sona Eren Toplu İş Sözleşmelerinin Sosyal Zorunluluk Hallerinde Yeniden Yürürlüğe Konulması Hakkındaki Kanun' kapsamında kaldılar. Sendikaların Yüksek Hakem Kurulu tarafından yenilenen sözleşmeleri sona erdikçe, üyeleri boşlukta kaldı. Bu işçilerin yeni dönemin toplu sözleşme hakkından yararlanabilmeleri için, bu sendikalardan istifa edip, toplu sözleşme hakkı bulunan sendikalardan birine üye olmaları zorunluluğu doğdu."*⁵⁶

5 Mayıs 1983'de kabul edilip, 7 Mayıs 1983'de yürürlüğe giren, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu, 274 sayılı Kanunu yürürlükten kaldırmıştır. 2821 sayılı Kanun 3.maddesi ile, işçi sendikalarının işkolu esasına göre, bir işkolunda ve Türkiye çapında etkinlik göstermek üzere kurulacakları düzenlenmiş, işyeri ve meslek esasına göre sendika kurulması yasaklanmıştır. Yine birlik ve bölgesel federasyonlar bu yasada yer almayarak, yasal temeli ortadan kaldırılmıştır. 2821 sayılı yasa, sendikal yapılanma biçimi olarak, ülke çapında faaliyet yapma amacı ile işkolu sendikacılığını ve konfederasyonları kabul etmekte, işkollarını 28 adet olarak düzenlemektedir.

ÇETİK- AKKAYA, 2821 sayılı Kanunda düzenlenen örgütsel yapılanmanın gerçekleşme sürecindeki gelişmeleri; *"1984 sonrasında, yeni yasal düzenlemeler altında, sendikal örgütlenme yeniden canlanmaya başladı. Faaliyetleri durdurulan konfederasyonlardan Hak-İş, altı ay sonra da MİSK, 4 yıl sonra tekrar faaliyete başladılar. 1980 yılı öncesinin ikinci büyük konfederasyonu DİSK ise, Türk Ceza Kanunu'nun 141.maddesini kaldıran yasanın yürürlüğe girdiği Nisan 1991'e kadar askeri mahkemede yargılandı. 16 Temmuz 1991'de, sıkıyönetim mahkemesi kararlarını henüz bir sonuca bağlamamış olan Askeri Yargıtay, hem DİSK'i kapatma kararını kaldırdı, hem de DİSK yöneticilerini beraat ettirdi. DİSK'in beraat etmesine rağmen DİSK ve bağlı sendikaların malvarlığı geri verilmedi. 12 Eylül 1980'de askeri yönetimin el koyduğu ve bugün Anayasa Mahkemesi'nin bulunduğu Genel İş'e ait bina dışında, DİSK ve bağlı sendikalara ait binalar, diğer taşınmazlar, araç ve paraların iadesi ancak 1992 yılının Mart ayı sonunda gerçekleşti. 7 Aralık 1991'de genel kurulunu toplayan DİSK, tekrar faaliyete başladı"* şeklinde aktarmakta ve bu durumu yorumlamaktadırlar: *"Fakat bu süreç içinde yasal düzenleme ile varılmak istenen amaca ulaşılmış, işyeri*

⁵⁵ Talas, *Toplumsal Ekonomi*, s.284.

⁵⁶ Çetik Mete-Akkaya Yüksel, *Türkiye 'de Endüstri İlişkileri*, İstanbul; Tarih Vakfı Yayını, 1999, s.123.

sendikacılığı tasfiye edilmiş, işçiler işkolu sendikacılığında örgütlenmeye zorlanmıştı. Nitekim, 1980 yılında 14 federasyon, 366 işkolu, 147 bölgesel, 155 yerel ve 65 işyeri sendikası kurulu bulunuyordu. 1984 yılında, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'ndan sonra, tüzüklerini yeni yasal düzenlemeye uyarlayan ve faaliyet gösteren sendika sayısı 138'e, 1985 yılında 99'a düştü. 1988 yılında 80'e düştükten sonra, DİSK'in açıldığı yıl tekrar artmaya başlayarak 1991 yılında 98'e, 1992 yılında 106'ya, 1993 yılında 116'ya, 1994 yılında 118'e yükseldi. 1995 yılında 109'a düştükten sonra, 1996 yılında 114'e yükseldi. 1997 yılında tekrar azalarak 110'a düştü.⁵⁷ Bu yorumu yaparken, yine bu süreçte, 1980'li yıllarda yeni yasal düzenlemeyi izleyen 1985 ve 1986 yılı ile 1990'lı yıllar karşılaştırıldığında, toplu pazarlıktan yararlanan işçi sayısının genel olarak azaldığının görüldüğünü de belirtmektedirler.⁵⁸

Bir sendikanın çalışma raporunda ise, 1990'lı yıllardan sonra, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu uygulamasının sonuçları, yaşanan sendikasızlaştırma süreci ile bir arada değerlendirilmektedir: *"Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı verilerine göre, 1997 ve 1998 toplu sözleşmelerinin kapsadığı toplam işçi sayısı (1997=841.518; 1998=219.434) 1.060.952'dir. Buna göre sendikalaşma oranı %14.7'ye düşmektedir. ÇSGB'nin 1997 ve 1998 verilerine göre bu iki yılda kamuda toplu sözleşme kapsamındaki işçi sayısı 720.541'dir. 1998 SSK verilerine göre kamuda çalışan işçi sayısı 1.042.616'dır. Buna göre kamuda sendikal haklardan yararlanan işçi oranı yüzde 69; aynı hesaplama özel sektörde ise bu oran yüzde 7,5'tir"*⁵⁹

Bu veriler birlikte göz önüne alındığında, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun gerekçesi olarak ileri sürülen güçlü ve merkezi sendikacılık amacının gerçeği ifade etmediği; IMF ve Dünya Bankası tarafından 1980'li yıllarda Türkiye gibi az gelişmiş ülkelere önerilen, 24 Ocak kararlarında ifadesini bulan ve 12 Eylül 1980 müdahalesi ile uygulanan, ihracata yönelik iktisat politikaları çerçevesinde; ücretlerin bir gelir ve tüketim unsuru değil, maliyet unsuru olarak görülmesi nedeniyle, sendikalara yönelik yasaklayıcı ve kısıtlayıcı önlem ve yasal düzenlemelerin, gerçekte işçilerin örgütlenmesini zaafa uğratarak, mevcut krizi ücretleri düşürme yoluyla aşma politikasının ifadesi olduğu, tarihsel gelişim içinde, rakamlarla ortaya çıkmaktadır.

Sendikaların örgütsel yapısı, esas olarak sendikanın organlarını ve sendikal faaliyeti sürdürme araçlarının tamamını ifade eder. Sendikaların örgütsel yapılanmasına bağlı olan, içsel katılım olanaklarının düzeyi, sendika organlarının oluşum biçimi, görev ve yetkileri, yenilenme süreleri, üyelerin denetim yollarının varlığı ve sendikal faaliyetlerin çeşitliliği ile bunlara katılım araçlarının çokluğu ile ilişkilidir. Ülkemizde, 2821 sayılı Sendikalar Yasasından önce, 274 sayılı yasa zaman içinde yapılan değişikliklerle bazı sınırlamalar düzenlenmişse de, sendikaların Batı ülkelerindeki uygulamaya benzer nitelikte, kendi iç kurallarını düzenleyen tüzükleri temelinde yapılanmasına elverişli bir hukuksal çerçeve olduğu söylenebilir. 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ise, sendikaların organlarını, faaliyetlerini ve yasakları ayrıntılı olarak düzenlemiştir.

Bu nedenle ülkemizde bugün sendikaların iç örgütsel yapıları, esas olarak yasal çerçeveye uygundur ve çalışma anlayışlarına bağlı, tüzükler ile iradi düzenlenen organlar ve farklı kurallara rastlanmakla birlikte, genel olarak benzer özellikler taşımaktadırlar. Yasa ile zorunlu kılınan işkolu sendikacılığında genel merkeze bağlı ve

⁵⁷ Çetik-Akkaya, s.124.

⁵⁸ Çetik-Akkaya, s.141.

⁵⁹ DİSK/ Genel İş-12.Genel Kurul Çalışma Raporu-21-23 Nisan 2000, Ankara; Genel İş yayını, 2000, s.89.

onun saptamış olduğu politika içinde kalarak çalışan yerel şubeler bulunması, bu şubelerin seçimle oluşturulan iç organlara sahip olmakla birlikte tüzel kişiliklerinin olmaması gereği, sendikaların örgütsel yapılanmasını benzer kılmakta,⁶⁰ ayrıca diğer tüm ayrıntılar yine yasa ile düzenlenmektedir. Ancak Sendikalar Kanununun tanıdığı sınırlı serbestlik alanında, her bir sendikanın kendi tüzüklerinde belirledikleri örgütsel yapı ile ilgili ilke ve kurallar da, katılım açısından önem taşımaktadır.

III.KATILIMCILIK KAVRAMI

A. TANIMI

Katılım, etkin olmaktır. Herhangi bir süreç ya da örgütte, nesne değil özne olmaktır. Tarihin öznesi olan insanın, yaşamın etkilenen değil, etkileyen unsuru olmasıdır

Katılım niceliksel değil, niteliksel bir kavram olarak anlaşılmalıdır. Kitle değil, toplum olabilmenin koşulu, nitelikli katılımdır. Ancak davranışlarını sorgulayan, geleceğe yönelik ders çıkaran ve düşünen bireylerin oluşturduğu bir topluluk, kitle olmayı aşar ve toplum olur. Ortak ve insana yakışır duyguları ve düşünceleri, gelecek tasarımları olan bir toplumun varlığının koşulu, asgari düzeyde ve mümkün olduğunca her bireyinin, bu anlamda katılımının sağlanmasına bağlıdır.

Devlet Yönetimine Katılma eserinde, Cem EROĞUL, tarihsel gelişim içinde, tüm iniş ve çıkışlarına karşın, genel gidişin daha fazla katılma yönünde olduğunu tespit etmekte, çok yönlü bu kavramın, belli bir davranış türü olduğundan yola çıkarak, belirmesine olanak veren koşulları katılma ortamı adı altında incelemektedir. Bu çerçevede, katılımın varlığı için kaçınılmaz koşulları ve katılmayı geliştiren, besleyen katılma ortamını irdelemektedir. Devlet yönetimini, en geniş anlamı ile toplumsal süreç ve örgütlere yayarak nereye, nasıl ve hangi araçlarla katılım sağlanabileceği sorularının yanıtlarını aramaktadır.

Bu yaklaşıma göre, katılımın varlık koşulları; katılım sağlanabilecek bir bağımsız yapı, katılacak olanların yaşamlarını sürdürebilme güvenliği ve toplumsallaşmanın koşulu olarak belli bir eğitim düzeylerinin olması, katılma ilişkisini olanaklı kılan kurallarla düzenlenmiş bir ortam, katılımı toplum düşmanı bir ihanet olarak görmeyen düşünsel anlayış ve yönetimle ilgili bilgilenmeleri için asgari düzeyde iletişim ağıdır. Katılım için, katılmaya asgari dayanak olacak, katılımı engelleyip sınırlamayacak, aksine destekleyecek bir yasal çerçeve, "katılma ortamının" en önemli unsurlarından biri olarak nitelendirilmektedir.⁶¹

*"Katılma bir yanda emretme gücü, bir yanda ise itaati içeren bir ilişki bütünü içinde yer almakta ve tanımı gereği, bu emretme gücünü paylaşma ya da en azından etkileme sorunu olarak belirmektedir. Otorite ile katılma arasında özleri gereği bir çelişki ortaya çıkmaktadır."*⁶² Bu noktada, otorite yerine, erki paylaşma anlayışına dayalı bir örgütsel yapı ve buna olanak veren yasal yada örgütsel düzenlemelerin, bu çelişkinin katılım lehine çözümünde, önemli etken olduğu ortaya çıkmaktadır.

⁶⁰ Talas, *Toplumsal Ekonomi*, s.284.

⁶¹ Cem Eroğul, *Devlet Yönetimine Katılma Hakkı*, Ankara, İmge Kitabevi, 1991, s.55.

⁶² Eroğul, s.65.

Örgütlenme hakkını tanıyan ve toplumsal yaşama bireylerin örgütlenerek müdahalesine izin veren bir siyasal ve hukuksal yapı da, üyelerin katılım sağlayabileceği bağımsız bir örgütten söz edilebilmesi için zorunludur

B. KATILIMIN ÖNEMİ

Katılım, toplumsal bir varlık olan insanın her düzeyde örgütsel ilişkilerde yer alması anlamında düşünülmektedir. Bu anlamda, katılımcılık, toplumda bireyin kendisini örgütlerde ifade edebilme, doğrudan yer alabilme nicelik ve niteliği ile buna önem veren görüş anlamında kullanılmaktadır. Katılımcılık dendiğinde, tanıma ihtiyaç kalmaksızın, sözcük kendi anlamını ifade etmektedir. Yaşamında anlam arayan bir varlık olan insanın mutluluk ve coşkusu, ne yaptığından çok, nasıl yaptığı ile ilgilidir. İnsanın yaşama gücünün düzeyi, nasıl yaşadığına bağlı olarak değişir. "Hayatlarını tribünlerden seyreden insanların, kendilerini güçlü hissetmeleri çok zordur"⁶³ Bu nedenle bireyin, varlığını anlamlı kılanın yolu, yaşama katılmasını sağlamaktan geçmektedir.

İnsanın kendi yaşamında ve toplumda "egemen" olması, katılımının nicelik ve niteliğine bağlıdır. Bireyin yetki verdiği kişi yada kurumlar vasıtası ile, gerçek anlamda egemen olması mümkün değildir. İnsanı diğer canlılardan ayıran özellik; bilinçtir, bir insanı diğerinden ayıran en temel kıstas ise, özgün bilincinin sürekliliğidir. Marks'ın önermesi ile: "Bilincin kaynağı ise deneyimdir"⁶⁴ Bu bakış açısı ile bireyin, hayatla ilişkisi, esas olarak, bizzat yaşadıkları yada doğrudan deneyimleri ile oluşmaktadır.

Çağımızda, gelişen teknoloji ile karmaşıklaşan hayat sonucu, "yabancılaşma" giderek önem kazanmakta, bireyin yaşamına egemen olması giderek güçleşmektedir. Ancak, makine olmak istemeyen insan, bu sorunu çözmek, yaşama doğrudan katılmanın yollarını bulmak zorundadır. Yabancılaşmayı artırdığı düşünülen, bilim ve teknolojiye gelişmenin, aynı zamanda insana doğrudan katılım için olanaklar sunduğu da bir gerçektir.

C. DEMOKRASİ KAVRAMI

TANİLLİ, demokrasinin en kısa tanımının, bir yönetim biçimi olarak, halkın iktidarı olduğunu belirtir ve siyasal iktidarın kaynağının halkta olması, devlet yetkisini kullananların, halkın yeğlemesine ve denetimine bağlı olmaları olarak anlamını açıklar. Kavram olarak, halkın hoşuna giden ya da halka iyi davranan bir rejimle ilgisi olmadığına dikkat çekerek, gerçekte demokrasinin bir iktidar sorunu olarak, siyasal iktidarda ilk söz ve son sözün halkın olması demek olduğunu vurgular.⁶⁵

Demokrasi, bir yönetim biçimi olduğu kadar, bir ilke ve değerler bütünü de ifade eden bir kavramdır. Ancak farklı alanlarda ve amaçlarla kullanılmasına bağlı olmaksızın özünde: erkin, iktidarın paylaşımı ve otorite kavramı ile uzlaşmaz çelişkisi olduğu söylenebilir. Yine, demokrasi insan onuru ve tarihsel süreçte kabul görmüş

⁶³ Doğan Cüceloğlu, *Savaşçı*, İstanbul; Sistem Yayıncılık, 1999, s.138.

⁶⁴ Ufuk Uras(Marks'tan aktaran), *İdeolojilerin Sonu mu?*, İstanbul; Sarmal Yayınevi, 1996, s.11.

⁶⁵ Server Tanilli, *Devlet ve Demokrasi*, 7.Bası, İstanbul; Cem Yayınevi, 1993, s.27.

temel hak ve özgürlüklere aykırı düşünülemez. Bu değerleri içermeyen hiçbir yaklaşım ya da uygulama, demokrasi kavramı ile birlikte düşünülemez.

Bu nedenle, hangi yüce amaçla olursa olsun baskı ve zoru meşrulaştıran, bireyi yok sayan ve belirlediği amaca araç olarak düşünen otoriter anlayış ve uygulamalar kadar; çoğunluğun iradesine dayanmakla birlikte, insan onuruna aykırılığı, temel hak ve özgürlüklerin ihlalini, erkin bu paylaşımı ile meşrulaştıran anlayış ve uygulamalarda da, adının anılması yersiz bir faydacılık olarak düşünülmalıdır.

İZVEREN, hukuk sosyolojisi açısından bir toplumun sosyal ve hukuksal düzeninin, ancak insan hakları sözleşmeleri ve evrensel hukuk kurallarına uyum sağlayabildiği ölçüde çağdaşlık niteliğini kazanabileceğini vurgulamaktadır.⁶⁶ Çağdaş demokrasinin varlığı, bu koşullara bağlıdır.

Gerçekte, demokrasi, hem insanın bireysel ve toplumsal alanda; düşünce, duygu ve eylemlerinde mutlak iktidarı, hem de bu erke sahip bireylerin anlayış ve tavırları bileşkesinin, insanlık değerleri ile hakkaniyete uygunluğu ideali olarak, ulaşılmayı hedeflenen bir amaç olarak da değerlendirilebilir.

PEKİN, farklı tarihsel biçim ve toplumsal içeriklere sahip olabilen demokrasinin başlı başına bir amaç olmadığını savunmaktadır: "*Genel bir tanımlama ile, demokrasi, bütün özgürlüklerin somutlanabildiği, insanın bedensel, zihinsel ve toplumsal varlık olarak en iyi durumda olabileceği koşulları yaratma olanağının sağlandığı, tüm halkın, siyasi iktidarın kullanılmasına katılma hakkının bilinçli, sürekli ve etkin biçimde gerçekleştirildiği bir yaşam biçimidir*"⁶⁷.

Bu tanıma katılmakla birlikte, bir yaşam biçimi olarak demokrasinin gerçekleşmesi hedefine yönelik çabaların da, hedef gerçekleşmeyecek olsa bile anlamlı olacağı ve demokrasinin bir amaç olarak düşünülmesinin değerini eksiltmeyeceği görüşündeyim.

D. ÇAĞDAŞ DEMOKRASİLERDE KATILIMIN ÖNEMİ

Çağdaş anlamda, demokrasi örgütlü toplum olarak tanımlanmakta ve örgütlere katılımın, örgüt içi demokrasi ile etkin kılınması, bu tanımın niteliksel değerinin göstergesi olmaktadır.

Batı demokrasilerinin temel ilkeleri arasında çoğulculuk; düşünce ve ifade özgürlüğü, genel katılma; genel ve eşit oy, sosyal hukuk devleti ilkeleri sınırları içinde çoğunluğun yönetme hakkı en belirgin olanlardır.⁶⁸ Ancak genel katılma; uzun mücadeleler sonucu elde edilen, genel ve eşit oy hakkı yanı sıra, sürekli gelişen bir anlam kazanarak, bugün toplumsal tüm katmanların sadece siyasal partiler vasıtası ile değil sendikalar, meslek örgütleri, dernekler, diğer sivil toplum örgütleri ve özgür basın aracılığı ile yönetimi denetleme ve etkileme yoluyla, seçim dönemleri dışında da katılımı olarak anlaşılmaktadır.

Günümüzde katılımın eksikliği, sadece ülkemizin de içinde bulunduğu, gelişmekte olan ülkeler açısından değil, tüm dünyada önemli bir sorun olarak tartışılmaktadır: "*En gelişmiş sayılan demokrasilerde bile, katılımcı davranışların çok*

⁶⁶ İzveren, s.47.

⁶⁷ Faruk Pekin, *Demokrasi, Sendika Özgürlüğü ve Sosyal Haklar*, İstanbul; Alan Yayıncılık, 1985, s.13.

⁶⁸ Tanilli, s. 33-43.

sınırlı kaldığı, bilinen bir gerçek. Bunu tartışan yok. Ancak bu olguya birbirine tümüyle karşıt iki tepki gösteriliyor. Kimi yazarlara göre, bu durum, aslında Batı Demokrasilerinin bir erdemi. Bu görüşe karşı çıkan yazarlara göre ise, uygulamada görülen katılma azlığı, demokrasilerin düzeltilmesi gereken bir kusurudur.⁶⁹

Düşük katılma düzeyini savunan ve kendilerini gerçekçi olarak nitelendiren siyasal bilimciler, katılmayı amaç olarak görmemekte, yaygın katılmanın siyasal karar alma sürecini uzatma, çoğu bilgisiz olan yurttaşların hatalı kararlar almasına ve siyasal çekişmelere neden olma tehlikeleri nedeniyle, gereksiz olduğunu ileri sürmektedir. Bu yaklaşım, aksini düşünen siyasal bilimciler tarafından, siyasete halkın katılımını engelleme, demokrasiyi genel seçimlere indirgeyerek siyaseti uzman siyasetçilerin eline bırakma dileği olarak nitelendirilmekte ve bu yolla, "halk tarafından yönetim" ilkesinden ve dolayısı ile demokrasiden uzaklaşma olarak eleştirilmektedir. Wexler, uzmanlara başvurma alışkanlığının aşırıya götürülmesinin, yurttaşın kendi yazgısını belirleme hakkına saldırı olacağını, bilgisizliğin önemli olmadığını, uzmanların bildiklerini anlatmakla yetinmeleri ve kararı yurttaşa bırakmaları gerektiğini savunmaktadır. Bachach, A.B.D. de, özellikle alt sınıflardan kaynaklanan siyasal katılma azlığının sistemin yarattığı bir sonuç olduğunu belirterek, herkese eşit siyasi haklar tanındığını söylemenin yeterli olmadığını, geçimsel eşitsizliği hafifletmenin dahi, öncelikle alt sınıfların katılım yollarının yaratılmasına bağlı olduğuna dikkat çekmektedir. EROĞUL, tüm bu tartışmalardan çıkarılacak sonucun, katılma kavramının, "değer yüklü" bir kavram olduğu sonucuna varmakta, demokrasilerde gerek egemen sınıfların, gerek ezilen sınıfların yönetime katılımının, toplumsal ilişki ve çelişkilerin denge noktası olarak ifade edilebilecek demokrasinin gerçekleşebilmesi ve yaşatılması için gerekli olduğunu, özellikle sömürülenlerin katılımının, karşı çıkışları meşru düzeyde tutarak düzenin yıkılmasını önleyeceğini, bu açıdan egemen sınıfların da yararına olduğunu, ayrıca devletin zorbalışmasını engelleyeceğini, bu yolla demokrasinin güvencesi olduğunu, halk barışçı olduğundan barışçılığa katkısı olacağını, asayiş ve kamu düzeninin baskıcı yöntemlere kıyasla çok daha etkili korunmasını sağlayacağını ve toplu kalkınmanın tek yolu olduğunu savunmaktadır.⁷⁰

Aslında, demokrasi açısından, toplumsal katılımın gerekliliği tartışmasız bellidir. Çünkü halkın "egemen" olması, tek tek yurttaşların yönetime katılımına bağlıdır. Katılımcı demokrasi kavramı içinde, her zaman ve koşulda etkin katılım yer almakta ve gerçekleşmesinin yolları aranmaktadır. Çağdaş demokrasinin temel nitelikleri olan; özgürlükçülük, eşitçilik, çoğulculuk, katılımcılık, hoşgörü, diyalog, uzlaşma ve kişiye güven⁷¹ çerçevesinde; bireyin üyesi olduğu örgütler vasıtası ile yönetime katılımının, demokrasinin gerçekleşmesindeki önemi açıktır.

Bugün sendikalar sadece işçilerin değil, tüm toplumun sosyal, ekonomik ve siyasal haklarının güvencesi olarak, bir çok değişik alanda işlev yüklenmiştir. Bu durum, sendikalar vasıtasıyla, işçilerin yönetime katılımının, çağdaş demokrasilerde önemini artırmaktadır.

E. DEMOKRATİK GELİŞMEDE İŞÇİ HAREKETİNİN ETKİSİ

Demokrasi kelimesi ilk olarak eski Yunanlılar tarafından kullanılmış ve ilk uygulaması onlar tarafından yapılmıştır Eski Yunan demokrasilerinde, köleler halktan sayılmamakta, bu nedenle gerçek anlamda eşitlik bulunmadığından, sonuçta bir azınlık

⁶⁹ Eroğul, s.261.

⁷⁰ Eroğul, s.263.

⁷¹ Pekin, s.14.

yönetimi bulunmaktaydı. Özgür yurttaşlar olarak kabul edilen, köle olmayan halk açısından ise, doğrudan yönetime katılma, söz ve karar hakkının tanınması söz konusu olmaktaydı. Bu ilkeler, genel ve eşit oy ile katılımı birlikte, çağdaş Batı demokrasilerinin temelini oluşturmuştur. Siyasal iktidarın tüm yurttaş sayılanlara ait olduğu, sitenin yönetimine ilişkin kararların yurttaşlarca tartışılarak, eşitlik ve çoğunluk ilkesi temelinde verildiği, tüm yurttaşlara eşit uygulanan kanunlara saygının esas olduğu ve tek kişi ya da bir grubun iktidarının reddedildiği eski Yunan Demokrasisi, bu yönleri ile demokratik ilkeleri de belirlemiştir. Ancak çağdaş demokrasiden söz edilebilmesi için kapitalizmin ve burjuva demokrasinin tarih sahnesine çıkması, toplumda güçsüzlerin korunmasına yönelik sosyal devlete hak ve özgürlüklerle donanarak gelişmesi gerekmiştir. Batı demokrasisinin sosyal hukuk devleti haline dönüşmesinde, temel haklardan ekonomik ve sosyal hakların kabulüne kadar gelişmesinde, en geniş anlamda işçi sınıfının mücadelesi büyük önem arz etmiştir.

İŞIKLI bu etkiyi aktarırken şöyle demektedir; *"İşçi hareketinin demokratikleşmeyle yakın bağlantısını çeşitli toplumların tarihsel süreç içinde geçirdikleri evrime bakarak gözlemlemek mümkündür. İşçi hareketinin sendikal ve siyasal alanda örgütlü bir güç olarak ilk defa tarih sahnesine çıktığı ülke olan İngiltere'nin, aynı zamanda 1215'de Magna Carta'nın ilanına kadar dayanan köklü bir demokratikleşme süreci geçirmiş bir ülke olması, bu bağlantının belirgin bir örneğini teşkil eder. Günümüzde de, işçi hareketinin etkinlik ve saygınlık kazandığı bazı Batı toplumlarında demokratik düzeninde aynı ölçüde sağlam bir temele oturmuş olduğu söylenebilir. Batı toplumlarında demokratikleşme doğrultusunda atılan adımların ve esas olarak demokrasinin doğuşunun gerisinde işçi hareketinin ve bu harekete dayanan siyasal mücadelelerin yattığı asla yanlış görülmemektedir. Bir başka deyişle, demokrasi kapitalizmin gelişiminin sonucunda doğan işçi sınıfından kaynaklanan siyasal hareketlerin, çoğu kez kapitalizmin bünyesinde mevcut temel eğilimlerle çelişen kazanımlarının bir ürünü olarak doğmuştur."*⁷²

İngiltere'de, demokrasinin en temel ilkelerinden olan, genel oyla katılım kapsamında, seçme ve seçilme hakkının tüm yurttaşlara yaygınlaştırılması mücadelesi ile anılan ve 19.yüzyılın son yarısında varlığını gösteren çartizm(chartism), bünyesinde esnaf, sanatkar ve küçük burjuvaları da bulundurmakla birlikte, esas olarak zamanla sendikal örgütlere dönüşecek örgütlü bir işçi hareketidir. Yine Fransa demokrasi tarihinde de, 1789'dan itibaren işçi sınıfının ciddi bir etkisi bulunmakta, özellikle seçme-seçilme hakkını güvence altına alması ve çağdaş sosyal devlet ilkelerini içermesi nedeniyle evrensel önem taşıyan 1848 Anayasası ve dayandığı devrim hareketinin gerisindeki asıl gücün Fransız işçi hareketi olduğu kabul edilmektedir.⁷³

*"Günümüzde de, bütünüyle Batı toplumları bakımından, demokrasinin geliştirilmesi ve tartışılmaz bir değer olarak korunması yolundaki en önde gelen güvencenin işçi hareketi veya ona dayanan sosyal ve siyasal oluşumlar olduğunda kuşku yoktur."*⁷⁴

⁷²İşikli, *Küreselleşme ve Demokratikleşme*, s.231.

⁷³İşikli, *Küreselleşme ve Demokratikleşme*, s.232,233.

⁷⁴İşikli, *Küreselleşme ve Demokratikleşme*, s.233.

F. DEMOKRATİK GELİŞMEDE SENDİKALARIN ETKİSİ

Sendikalar, demokrasilerde temel örgütlenme biçimlerinden birisidir. Sendikal hakların ve sendikaların varlık koşulu demokrasidir. Demokrasi, temel hak ve özgürlüklerin, bu kapsamda düşünce ve düşünceyi ifade ve örgütlenme hakkının güvencesi olan rejimin adıdır. Demokratik olmayan yönetimlerde sendikalar biçimsel olarak bulunsa bile, gerçek anlamda bir sendikal faaliyet ya da sendikal etkinlikten söz edilmesi mümkün değildir. *“Demokrasinin gerçekleşmesinde sendikaların temel bir rol oynamış oldukları, çok açık bir tarihsel doğru olmakla birlikte, gerçek sendikacılığın doğuşu ve yaşaması da demokrasinin varlığına bağlıdır.”*⁷⁵

Demokrasi için sendikalar ne ölçüde önemli ise, sendikalar için demokrasi de o denli önemlidir. En temel özgürlüklerin olmadığı halde, sendikaların etkin olması mümkün değildir. Düşünce ve düşünceyi ifade özgürlüğü yoksa, sendikaların bir baskı grubu olarak, kamuoyu oluşturma yolu ile yürütmeyi denetleme ve etkileme yada toplu pazarlıkta işvereni zorlama şansları çok az olacaktır, bu durumda örneğin bir grev kararının halka anlatılması ve kamuoyu baskısını sağlamak olanaklı olmayacaktır. *“Sendikalar, üyelerinin ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak ve geliştirmek biçiminde tanımlanan görevlerinin gereğini yerine getirebilmek için, tüm demokratik katılım kanallarından sonuna kadar yararlanmak ve akla gelebilecek her türlü politik kurum ve karar üzerinde etkili olmak zorundadırlar. Bunun içindir ki, sendikaların mücadelesinin geniş boyutlu bir demokratik katılım mekanizmasıyla bütünleşmesi kaçınılmazdır.”*⁷⁶

Sendikalaşmanın engellenemediği durumda, sendikaların faaliyet alanları azaltılmaya, yasaklarla ve sıkı kurallarla işlevsiz kılınmaya çalışılır, bu durumun anlamı demokrasinin var olmamasıdır, yada bir diğer anlatımla sendikal hakların eksiksiz kullanımı için gerçek anlamda ve işleyen bir demokrasi koşuldur. Sendika kurma ve üye olma ile sendikal faaliyet özgürlüğünün, mutlak ve koşulsuz varlığı ile demokratikleşme yakından ilgilidir. Bu aynı zamanda, işçilerin örgütlenme ve örgütleri olan sendikalar vasıtası ile katılımı için de gerekli olan bir husustur.

Sendika özgürlüğü, dar anlamda; serbestçe sendika kurma, sendikalara girme ve sendikadan çıkma hakkı, geniş anlamda; üyelerin sendika, sendikanın ise devlet karşısında serbestisini ifade etmektedir. *“Geniş anlamda sendika hürriyeti, sendika demokrasisi ve sendikaların bağımsızlığını da ihtiva eder bir mana genişliğine sahip bulunmaktadır. Geniş anlamda sendika hürriyeti, birden çok hürriyeti ihtiva ettiği gibi, bu hürriyetler arasında dar manada sendika hürriyeti dışında, düşünce ve kanaat hürriyeti, toplantı, şahsiyetini geliştirme, haberleşme, basın-yayın hürriyeti gibi hürriyetlerde bulunmaktadır. Yukarıda sayılan hürriyetler geniş manada sendika hürriyetinin bir bakıma ‘mütemmim cüzü’ sayılmaktadır. Bu, bütün hürriyetlerin tekliği (hürriyetlerin monizmi) anlayışının da bir sonucudur. Sendika hürriyetinin muhtevasını belirleyen en önemli husus ise, ülkenin siyasi ve iktisadi sistemidir.”*⁷⁷

Temel hak ve özgürlüklerin olmadığı yerde demokrasi, demokrasinin olmadığı yerde sendika özgürlüğünden söz edilemeyecektir. Sendika özgürlüğü, “çifte temel hak” niteliğindedir. Birinci yönü olan, ferdi(bireysel) sendika özgürlüğü, sendika kurma, üye olma ve ayrılma özgürlüklerini içerir. Sendikaların bağımsız var olma koşulları ise, kollektif sendika özgürlüğü içinde tanımlanmaktadır. Bireysel sendika özgürlüğü ile iç içe bir kavram olarak kollektif sendika özgürlüğü, üyelerinin dışında bir varlık olarak da,

⁷⁵ Işıklı, *Küreselleşme ve Demokratikleşme*, s.360.

⁷⁶ Işıklı, *Küreselleşme ve Demokratikleşme*, s.362.

⁷⁷ Kadir Arıcı, *Sendikaların Bağımsızlığı İlkesi*, Ankara 1992, s.7-8.

sendikanın varlığını koruma, varoluş sebepleri ve amaçlarına uygun serbestçe faaliyet gösterme özgürlüğü ve üçüncü şahısların müdahalesinden korunma koşullarının sağlanmış olmasını gerektirir. Ancak kolektif sendika özgürlüğü, işçiye rağmen sendika fikrinin ifadesi değildir, aksine bireysel sendika özgürlüğü, kolektif sendika özgürlüğü ile anlam kazanmaktadır.⁷⁸ Tüm bu özgürlüklerin, hak olarak varlığının teminatı ise, demokrasidir.

*"Sendika hak ve özgürlüğüne yer tanımayan bir rejim, veya güçlü sendikaların bulunmadığı bir rejim demokrasi sayılamaz. Böyle bir rejimde seçimlere imkan tanınsa da demokratik işleyişin sağlanması mümkün olamaz."*⁷⁹

G. TÜRKİYE'DE SENDİKALAR VE DEMOKRASİ

Demokrasi ile sendikalar arasında, karşılıklı olumlu etkileşim söz konusudur. Türkiye'de ise, genel olarak, demokrasinin, yaygın kitle temelinden yoksun ve esas olarak tepede veya yüzeyde bir doğuş ve gelişim göstermiş olmasına bağlı olarak, işçi sınıfının demokratikleşme sürecinde belirleyici itici gücünden söz etmek mümkün gözükmediğine; bu durumun temelinde ise, Batı ülkelerinden farklı olarak, sanayileşmenin ve dolayısı ile işçi sınıfı hareketinin tarihsel olarak gecikmesi ve demokrasinin bu süreçlerin önünde varlık kazanması olduğuna işaret edilmektedir.⁸⁰ IŞIKLI sonuç olarak; *"Bu nedenle Türkiye'de demokrasi, Batı'da görüldüğü gibi genel nüfus içinde ağırlığı artan ve giderek örgütlü bir güç haline gelen işçi kitlelerinin mücadeleleri ile doğmamıştır, belki de bu yüzden hala gereğince doğmuş değildir demek daha doğrudur."*⁸¹ tespitini yapmaktadır.

Bununla birlikte, işçi hareketinin nitelik ve nicelik bakımından kazandığı gücün, artık demokrasi sorununu işçi hareketinden bağımsız görmeyi imkansızlaştırdığı, 1970'li yıllardan itibaren 12 Mart müdahalesini de kapsayan ve 12 Eylül 1980'den 1990'lara uzayan süreçte, işçi hareketine yönelik, sosyal, siyasal ve yasal engelleme girişimleri ile demokrasinin kesintiye uğratılması iradesinin eş yada çok yakın zamanlı olduğu ve ülkemiz tarihinde, demokrasinin korunması ve geliştirilmesi açısından işçi hareketi belirleyici olmamakla birlikte, sınırlarını daraltmak yönündeki her hareketin öncelikle işçi hareketini hedef almasının, işçi hareketini etkisizleştirmeden demokratikleşmenin geriye götürülemeyeceğinin göstergesi olduğu tespitine katılmamak mümkün değildir.⁸²

12 Eylül 1980'de sendikasının kapatılmasına ve yöneticilerinin tutuklanmasına kitlesel olarak işçi sınıfının karşı çıkmaması konusunu değerlendirirken, eski bir sendikacı olan BIÇAKÇI ; *"DİSK'in 'sınıf ve kitle sendikacılığı', 'tabanın söz ve karar sahibi olması' gibi ilkeleri yerleştirecek düzeyde bir çalışma yaptığını söyleyemiyorum. Sendikalarda yeterli eğitim verilip örgüt içi demokrasi oturtulabilseydi DİSK'in faaliyetlerini durdurmak, yöneticilerini hapsetmek bu kadar kolay olamazdı. Sendikal haklar bu denli kısıtlanamazdı. Toplu iş sözleşmesi ve grev haklarının içi bu denli boşaltılamazdı. İşçileri kendi örgütlerinde gerçekten söz ve karar sahibi oldukları kanısına vardıkları an, örgütlerine en az yöneticiler kadar sahip çıkmaya başlayacaklardır. Oysa örgütlenmelerde yöneten yönetilen ilişkisi, karar veren-kararı*

⁷⁸ Arıcı, s.9-12.

⁷⁹ Işıklı, *Küreselleşme ve Demokratikleşme*, s.358.

⁸⁰ Işıklı, *Küreselleşme ve Demokratikleşme*, s.233.

⁸¹ Işıklı, *Küreselleşme ve Demokratikleşme*, s.233.

⁸² Işıklı, *Küreselleştirme ve Demokratikleşme*, s.236,237.

*uygulayan, daha doğrusu emir veren- emir alan düzeyinde sürdürülmüştür*⁸³ yorumunu yapmaktadır. 12 Eylül döneminin diğer koşullarını göz ardı etmekle birlikte, sendikalarda demokrasi ve katılımın önemini göstermesi açısından, suskunluğun bu haklı yorumu dikkate değerdir.

Türkiye işçi hareketinin, sadece sendikal gelişmesine karşı müdahalelere değil, dünyada ve ülkemizde demokratikleşme karşıtı her türlü girişime karşı durduğu, GENEL İŞ SENDİKASI'nın bir yayınında savunulmakta, örnekleri olarak; hükümetin NATO'ya üye olabilmek için 1950'de Kore'ye asker göndermesine karşı mücadele ettiği, Vietnam'da ABD'nin yürüttüğü savaşın ülkemizdeki protestolarına destek olduğu, Şili'de Allende'nin devrilmesi sonucu kurulan diktatörlüğü protesto ettiği, emekçilerin demokratik hak ve özgürlüklerinin önünde engel olduğunu belirterek D.G.M. ne karşı mücadele ettiğini, ülke emekçileri üzerinde oluşturduğu baskı nedeniyle birinci ve ikinci Milliyetçi Cephe hükümetlerine karşı mücadele ettiğini ve 16 Mart 1978'de İstanbul Üniversitesinde meydana gelen olaylar nedeniyle ülke genelinde iş bıraktığını belirtmektedir.⁸⁴

Bu aktarılanlarda tarihsel olarak, bir önceki suskunluk eleştirisi kadar gerçeklere uygundur. Bir aynanın iki yüzünü gösteren iki yorum, birbiri ile çelişkili değildir. Türk işçi sınıfının, normal koşullarda sendikasının önderliğinde demokrasi mücadelesine katkıda bulunması ile demokrasinin gelişimindeki olumlu etkisinin yanı sıra, darbe koşullarında, açık baskı ve zor karşısında kalınmasının yarattığı çaresizlik ve diğer sosyal, kültürel etkenler kadar, yöneticilerinin tutuklu olması sonucu tepki gösterememesi olgusu da, katılım açısından getirilen eleştirinin doğrulanması anlamına gelmektedir.

Sonuç olarak, her ne kadar tarihsel gelişiminde, etki ve belirleme düzeyleri farklı da olsa, gerek Batı ülkeleri, gerek Türkiye açısından bugün, işçi hareketi ve sendikalar ile demokrasi arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır.

H. TÜRKİYE'DE SENDİKALAR VE KATILIMCILIK

1. ENDÜSTRİYEL DEMOKRASİ

a. Genel Olarak

II. Dünya Savaşından sonra uygulaması gelişen ve sosyal barış amacıyla savunulan endüstriyel demokrasi kavramı; sendikaların ve/veya işçilerin, sosyal politika ve çalışma ilişkilerinde, ülke ve işletme düzeyinde yönetime katılımı olarak tanımlanabilir.

Toplumsal anlamda yönetime katılma ise; siyasal, sosyal ve ekonomik tüm alanları kapsayan bir kavramdır. İşçilerin uzun mücadeleleri sonucu elde edilen, genel ve eşit oy hakkı, siyasal yönetime katılmanın ifadesi sayılabilir. Hatta bu durumu IŞIKLI, yönetime katılmanın ötesinde "özyönetim" sözcüğü ile tanımlamakta ve toplumun yönetiminde, genel oy hakkının kabulü ile, genel anlamda özyönetime en geniş biçimi ile işlerlik kazandırıldığının ileri sürülebileceğini söylemektedir. Genel oy ilkesine dayalı parlamenter demokrasinin, gerektiğinde en otoriter yönetimlerle birlikte var olabilen

⁸³ *Cenan Bıçakçı, ASİS Deneyimi, 11. Tez Kitap Dizisi:6, İstanbul; Uluslar arası Yayıncılık Ltd. Şti., 1987, s.203.*

⁸⁴ *DİSK-Genel İş, Cumhuriyet Dönemi Sendikacılık Hareketi, Ankara; Genel İş yayını, 2000, s.166-167.*

kapitalizmin ayrılmaz bir parçası ya da doğal uzantısı sayılamayacağını, egemen düşüncenin ekonomi ile politikayı birbirinden ayrı ve aralarında hiç etkileşim bulunmayan iki alan olarak görmesi yada göstermeye çalışması nedeniyle, işletme yönetimine katılmanın, siyasal katılmanın doğal sonucu olamayacağına dikkat çekmektedir.⁸⁵ Ayrıca ekonomik alanda ve işletme düzeyinde, sendika ya da işçilerin yönetime katılmasının, kapitalizmin doğasına uygunluğu tartışılmakta; *"Kesin ifadesiyle tam ve saf özyönetim(yahut işçi kontrolü), bütün mülkiyet sahipleri işçi oldukları durumda, ve yalnız bu durumda, ve bütün işçiler aynı zamanda mülkiyetin sahibi oldukları, işletme yönetim kurullarının seçimine ve işletmenin ekonomik fazlasının dağıtımına eşit biçimde katıldıkları durumda vardır"*⁸⁶ tanımına uygun, herhangi bir işletmede, üretim araçlarının mülkiyetine sahip olan işverenin yanında, sendikaların ya da işçinin yönetime katılmasının güçlüğü vurgulanmaktadır; *"hemen hemen evrensel bir ilke olarak bir işletmeyi yönetme –veya geniş anlamda denetleme hakkı-bu işletmede kullanılan sermayenin mülkiyetine sahip olma durumundan kaynaklanır."*⁸⁷ Bu nedenle, verimlilik ve karı artırmaya yönelik yönetime katılma anlayışı ile gerçek anlamda çalışma ilişkilerinde yönetime katılımın birbirinden ayrılması, yine her bir ülkenin özel koşullarına uygun değerlendirilmesinde yarar vardır. AKER, ileri ölçüde sanayileşmiş, gelişmiş teknolojiye sahip, eğitim standardı yüksek, işsizi az, iyi yetişmiş, bilgili, büyük iş gücüne sahip ülkelerdeki yönetime katılma amaç ve uygulamaları ile sanayisi geri, okuma ve yazma oranı düşük, kalifiye iş gücü sınırlı, işsizi ve fukarası çok, kalkınma çabasındaki ülkelerdeki anlamının çok farklı olabileceğine dikkat çekmekte, örneğin 1970'lerde aynı anda Almanya ve Bangladeş'te gündeme gelen yönetime katılma yaklaşımının, aynı sonuçları vermesinin mümkün olmadığını, Bangladeş'te o tarihte yönetime katılacak işletme bile olmadığını, amacın işyeri örgütlenmeleriyle sendikaları disipline etmek ve baskı altına almak olduğunu, Almanya'da ise çok farklı işlevleri bulunduğunu belirtmektedir.⁸⁸ Ancak 1944'de kabul edilen Filadelfiya Beyannamesinde ve ILO(Uluslar arası Çalışma Örgütü) Anayasasının Başlangıç bölümünde yer alan "emek bir meta değildir" sözünün gereği, herkesin emeği ve emeğinin ürünü üzerinde her bakımdan özgürce ve insan olarak karar sahibi ve etkin olabilmesi, toplumu oluşturan bireylerin ortak yönetiminin sağlanması için, demokratikleşmenin her alanda yaygınlaşması ve derinleşmesinden yana olmanın gerektiği⁸⁹ de açıktır.

b. Ülke Düzeyinde Yönetime Katılma

Sendikaların, endüstriyel demokrasi anlamında, ülke düzeyinde yönetime katılma araçları her ülkede farklı biçim ve yaygınlıkta gerçekleşebilmektedir. İngiltere'de 1970'li yıllarda, işçi partisi iktidarı ile TUC'un, ekonomik krizin aşılmasında ücretleri ve fiyatları belli düzeyde tutma, buna karşılık hükümetin ekonominin genişletilmesi, tam istihdamın ve endüstriyel demokrasinin sağlanması ve buna benzer en geniş anlamda konut sorunundan yoksulluk ve eğitime dek tüm sosyal politikayı kapsayan önlemleri alması şeklinde, üç yılı kapsayan bir toplumsal sözleşme süreci yaşanması buna bir örnektir. Değişik kesimlerin farklı yönlerden olumlu yada olumsuz eleştiriler yönelttiği bu düzenlemelerin, sendikaları devlet dairesine dönüştürerek sendikal bağımsızlığı zedelediği ileri sürülmüştür. Aksi görüş ise, bu yolla sendikaların

⁸⁵ Alpaslan Işıklı, *Kuramlar Boyunca Özyönetim ve Yugoslavya Deneyimi*, Alan Yayıncılık, İstanbul 1983, s.22-23.

⁸⁶ (Jaroslav Vanek'ten aktaran)Işıklı, *Kuramlar Boyunca Özyönetim*, s.21.

⁸⁷ (Jaroslav Vanek'ten aktaran)Işıklı, *Kuramlar Boyunca Özyönetim*, s.21

⁸⁸ Önder Aker, "Yönetime Katılma Biçimleri ve Sendikalar"-Tartışma, *İş Hukukuna İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri,Sempozyum, 3-4 Nisan 1998 İstanbul, Galatasaray Üniversitesi yayınları* ,s.151,174.

⁸⁹ Işıklı, *Kuramlar Boyunca Özyönetim*, s.11.

üyelerini ilgilendirenler dışında, en geniş sosyal politikada etkin olmasının, sendikalara toplumda gerçek bir değişimin potansiyelini sağladığını, sendikaların yeniden önemli sosyal değişimlerin aracı haline geldiğini belirtmiştir. Ancak toplumsal sözleşmenin, sendikaların içinde merkezileşmeyi körükleyerek tam potansiyelin engellenebileceğine de dikkat çekilmekte idi. Benzer bir süreç Hollanda'da yaşanmış, ancak uzun ömürlü olmamıştır. İskandinav ülkelerinde de, örneklerine rastlanan bu toplumsal sözleşme benzeri hükümet-sendika ilişkisi modellerinin, tarafların güçleri ve anlayışlarına bağlı farklı değerlendirilebileceği belirtilmektedir.⁹⁰

Öte yandan asgari ücretin belirlenmesinden, iş uyuşmazlıklarını çözmekle görevli mahkemelerde temsilci bulundurmaya kadar, bir çok alanda sendikaların Batı ülkelerinde, özellikle II. Dünya savaşından sonra yönetime katılmaları söz konusudur.

İşçi ve işveren örgütleri ve/veya devletin katılımı ile sosyal politikanın düzenlenmesi ya da görüş alışverişinde bulunulması anlamında sosyal diyalog, endüstriyel demokrasinin ve katılımın bir örneğidir Birleşmiş Milletler Uluslar arası Çalışma Örgütü(ILO), başlı başına uluslar arası düzeyde sosyal diyalogun bir örneğidir. Sendikalar, devletler ve işveren örgütleri ile birlikte çalışma ilişkilerinin düzenlenmesine katılmaktadır. ILO, 98 nolu Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi, 114 No'lu Üçlü İşbirliği Sözleşmesi, 113 No'lu İşkolu ve Ulusal Düzeylerde Danışma Tavsiyesi gibi çeşitli sözleşme ve tavsiyeleri ile sosyal diyalogu teşvik etmektedir. Üçlü işbirliğinin(devlet, işveren ve işçi sendikaları), tarafları ekonomik gelişme ve sosyal adalet gerekleri arasında kabul edilebilir uzlaşmalara varma ve sonuçta sosyal barışa hizmet etme olanağı tanıdığı savunulmaktadır.⁹¹

Türkiye'de gündeme gelen Ekonomik ve Sosyal Konsey'in, bu anlamda sosyal diyalog için araç olup olmadığı tartışmalıdır. Araç olduğu düşüncesinde olanlar, dahi başarıya ulaşması için tarafların bağımsız, yeterince güçlü ve diyaloga istekli olmaları gerektiğini savunmaktadır.⁹² Ancak AKER, bu konuda iyimser olmadığını, çünkü bu konuya, işverenlerin sadece ücretin ulusal düzeyde belirlenmesi hedefi ile, hükümetin ise gayrisamimi yaklaştığını, sonuçta dayanışma, anlaşma, uzlaşma ya da katkıda bulunma değil, toplu pazarlık hakkının kısıtlanması amacıyla davrandıklarını belirtmektedir.⁹³ KUTAL ise, genel olarak Türkiye'de işveren kesiminin yönetime katılma konusuna uzun yıllar karşı çıktığını, ancak son yıllarda işveren konfederasyonunun tutumunda önemli ve ümit verici gelişmeler görüldüğüne dikkat çekmektedir.⁹⁴

Ülkemizde çalışma hukuku ile ilgili değişik yasalarda, farklı amaçlarla düzenlenmiş kurullara işçi ya da sendika temsilcileri katılmaktadır. Bunlardan asgari ücret komisyonunda, Çalışma Bakanlığı ve diğer ilgili hükümet temsilcileri yanı sıra, en çok üyesi olan işçi ve işveren sendikalarının değişik işkollarından seçecekleri beşer temsilci bulunmaktadır. Ancak en az 10 üye ile toplanan komisyonda, her üç tarafın eşit sayıda temsilcisi bulunmakta, karar oy çokluğu ile verilmekte, eşitlik halinde başkanın oyunun bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamak ve kararlar kesin olmaktadır. En son hali ile, belli sürede –en geç iki yılda bir toplanması-, merkezileşmesi ve kararlarının

⁹⁰ Michael P. Jackson, *Sendikalar, Öteki Yayınevi, Ankara 1996, s.206.*

⁹¹ Toker Dereli, "Sosyal Diyalog", *İş Hukukuna İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Sempozyum, 3-4 Nisan 1998 İstanbul, Galatasaray Üniversitesi yayınları, s.126-127.*

⁹² Dereli, "Sosyal Diyalog", s.127.

⁹³ Aker,, s.176.

⁹⁴ Metin Kutal, *Yönetime Katılma Biçimleri ve Sendikalar-Değerlendirme, İş Hukukuna İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Sempozyum, 3-4 Nisan 1998 İstanbul, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, s.186.*

kesin olması açısından olumlu bulunmaktadır.⁹⁵ Yine 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu çerçevesinde, belli durumlarda toplu sözleşmeyi düzenleme yetkisi olan Yüksek Hakem Kurulunda, en çok üyesi olan işçi sendikasının iki üyesi bulunmaktadır. Milli Prodüktive Merkezi, Sosyal Sigortalar Kurumu Yönetim Kurullarında, sendika temsilcileri yer almaktadır. Sendikaların ülke düzeyinde çalışma ilişkileri ve sosyal güvenlik alanında, yönetime katılmasının araçları sayılabilecek bu kurullarda yer alan temsilcilerin, sadece en çok üyesi olan sendikadan alınması, demokrasi açısından eleştirilmesi gereken bir durumdur. Bunun yerine nispi temsil sağlanması, katılımın gerçekleşmesinde daha demokratik olacaktır. Yine sayıların artırılması da, bu amaca hizmet edebilir.

KUTAL, mevzuatımızda Çalışma Bakanlığı Teşkilat Yasasındaki Çalışma Meclisinden Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Kurulunun oluşmasına kadar katılım sağlayan hükümler bulunduğunu, ancak dar anlamda, işçinin makro ve mikro düzeyde yönetime katılmasını düzenleyen bir mevzuata sahip olmadığımızı, 1980'e kadar buna yönelik girişimler sürerken, bu tarihten sonra ters bir politika ile mevzuattan ayıklandığı değerlendirilmesini yapmaktadır.⁹⁶ AKER ise, yeni Yüksek Hakem Kurulu'nun 1980 ile 1983 yılları arasında, toplu sözleşmeleri yenilerken, yirmi yılda toplu pazarlıkla kazanılan tüm katılım müesseselerini kaldırdığını, bugün ise ücret sendikacılığı anlayışının hakim olması nedeniyle yeniden oluşturulmasının mümkün gözükmediğine dikkat çekmektedir.⁹⁷

Tüm bu nedenlerle, sosyal diyalog sağlanması için önce, güven ortamının oluşturulması, bunun için ise katılımcı ve sendikal haklara saygılı bir bakış açısı ile sendikal özgürlüklerin sınırsız tanınması, sendikaların bağımsızlık koşullarının oluşturulması gerektiği sonucuna varılmaktadır. Ancak bu şekilde sosyal tarafların eşit koşullarda bir araya gelmesi ve gerçek anlamda diyalog sağlanması mümkün olabilecektir.

c. İşletme Düzeyinde Yönetime Katılma

Gelişmiş ülkelerde sendikalar demokrasinin, demokrasi ise sendikaların güvencesi görüldüğünden, toplumsal yaşamda bir çok farklı alanda temsil yetkileri bulunmaktadır. Bir başka deyişle, sendikalar bu ülkelerde yönetime katılmanın araçlarından biridir. Dolayısı ile toplu pazarlığı aşan çeşitlilikte etkileri ve görevleri bulunan sendikalara, üyelerinin katılma ve kişisel karışma derecesi de, aynı ölçüde fazla olmaktadır, olmak zorundadır.

Ülkemizde de, sendikaların bu nitelikte örgütler haline gelmesi halinde, katılım sorununda gelişme kaydetmek mümkün olabilecektir. Yine de, gerek toplu pazarlık sürecinde işyerindeki tüm üyelerin söz ve karar hakkı ile taslağın hazırlanması, pazarlığın yürütülmesi ve sözleşmenin bağıtlanması yolu, gerek toplu sözleşme ile işyerinde, tüzük ve gelenekleri ile şube ve genel merkez düzeyinde danışma organ ve kurulları kurulması yolu ile, bir kısım sendikalar, bu sınırlılıklar içinde katılımcı bir anlayışı yaşama geçirmeye çalışmaktadırlar.

İşletme düzeyinde yönetime katılım iki şekilde gerçekleşebilir, bunlardan birincisi yasa ya da ilgili mevzuatla düzenlenmiş işçi konseyleri ve benzeri kurullardır. İstihdam, işçi çıkarma, çalışma koşulları, sağlık ve güvenlik gibi çalışma ilişkisinin

⁹⁵ Talas, *Toplumsal Ekonomi*, s.123-124.

⁹⁶ Kutal, s.186.

⁹⁷ Aker, s.176.

hemen tüm alanları ile ilgili danışma ya da karar verme yetkisine sahip işyeri konseyleri, sendika ve /veya işçi temsilcilerinin de katılımı ile bir çok Batı Avrupa ülkesinde mevzuata dayalı kurulmakta, bazı ülkelere karşı ancak yargı yoluna gidilebilmektedir.⁹⁸ Almanya ve Hollanda bu ülkelere örnektir. Amerika Birleşik Devletlerinde ise, özellikle sendikalar bu tarz işyeri/işletme düzeyinde kurulları sendika ve toplu pazarlık hakkına aykırı bulmakta, benimsememektedir. A. B.D.de sendikalar, ikinci işletme düzeyinde yönetime katılım yolu olan, toplu sözleşmelerin, katılımının tek aracı olduğunu savunmaktadır.⁹⁹

Batı dünyasında yaklaşık 150 milyon işçiyi temsil eden Uluslar arası Hür işçi Sendikaları Konfederasyonu(ICFTU), 1972 yılında yayınladığı bir raporunda; katılma sözcüğü ile kastedilenin "günlük çalışma yaşamını çevreleyen koşulların tayininde işçinin daha çok söz sahibi olmasını sağlamak" olduğunu belirterek, "insangücünün kullanımını, işçilerin eğitimini, işe alınma , terfi ve işten çıkarmayı ilgilendiren hayati kararların çoğu işverenin imtiyazındadır. Fabrikanın kapısının dışında mevcut olan demokrasinin fabrikada olmaması bir çelişkidir ve hür sendikaların çabası endüstriyel ve ekonomik demokrasiyi tesis etmektedir"¹⁰⁰ görüşünü savunmaktadır.

Ülkemizde işletme düzeyinde yönetime katılmanın, İş Kanununda düzenlenen örnekleri; İzin Kurulları ve İşçi Sağlığı İş Güvenliği Kuruludur. Bu kurullarda işçi temsilcisi azınlıkta kalmakla birlikte, çalışma ile ilgili konularda katılımın sağlanması açısından olumludur. Ancak bu kurulların uygulamada işlevli olduğunu söylemek zordur. AKER, çalışma hukukumuzda düzenlenen sendika ya da işçi temsilcilerinin katıldığı tüm kurulların "yönetime katılma" işlevinin olmadığını, sadece İş Kanunu 76.maddesine göre kurulan "İşçi Sağlığı İş Güvenliği Kurulu"nun, sınırlı yetkilerine rağmen bu anlamda kabul edilebileceğini, ülkemizdeki iş kazası ve meslek hastalıkları çokluğunun ise, bu kurulun etkin olmadığını gösterdiğini savunmaktadır.¹⁰¹

İkinci işletme düzeyinde katılım yolu, toplu iş sözleşmeleri ile düzenlenen kurullar vasıtası ile olabilir. Ülkemizde, toplu sözleşmelerde sık rastlanan bu nitelikteki kurullar; "Disiplin Kurulu" ve "Hasar Tespit Komisyonları"dır. İşyerinde işçinin gündelik kesimi ve tazminatsız iş akdinin feshi ile cezalandırılmasına neden olabilecek fiillerle ilgili soruşturma sürecini düzenleyen, sendika temsilcisinin katılımı ile karar verilmesine, dolayısı ile işçi kesiminin denetimini sağlayan disiplin hükümleri, genellikle kurullarda işveren çoğunluğu bulursa da yararlıdır. Ancak ne yazık ki, Yargıtay, İş Kanunu 17.maddesine göre işverenin işi akdini feshinde, toplu sözleşmedeki prosedüre uyulmamasını hukuka aykırılık olarak görmemekte, feshin niteliğinin esastan mahkemece incelenmesini ve buna göre karar tesisini kabul etmektedir. Hollanda da, işçi çıkarma konusunda İşçi Konseyi kararlarını işveren ancak mahkemeye başvurarak geçersiz kılarken, ülkemizde toplu iş sözleşmesi hükümleri ile ilgili yargısal yaklaşım, katılımın değerinin göstergesi olmaktadır. Yine hasar tespit ve benzeri kurullar da işçi katılımını artırıcıdır. İş Kanunu'nda düzenlenen kurullarda, toplu sözleşmelerde işçi lehine hükümlerle zenginleştirilerek, toplu sözleşmelerde yeniden yer alabilmektedir. Ancak, çalışma ilişkileri kapsamında istihdam, planlama ve işten çıkarma konularında, işyeri/işletme yönetimine, sendika temsilcilerinin katılımı için toplu sözleşme taslaklarında teklif edilen kurullar, çoğunlukla işverenlerce yönetme yetkisinin paylaşımı olarak görülerek reddedilmekte, ya da kabul edilseler de işlevsiz kalmaktadır. İşlevsiz

⁹⁸ Paul A.M. Witteveen, "Katılma Biçimi ve Sendikalar", İş Hukukuna İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri,Sempozyum, 3-4 Nisan 1998 İstanbul, Galatasaray Üniversitesi yayınları, s.143-150.

⁹⁹ Aker, s.156.

¹⁰⁰ Aker, s.152.

¹⁰¹ Aker, s.162.

kalmalarında buna direnç gösteren işveren kadar, uygulanması için yeterli çabayı göstermeyen işçiler ve gerekliliği ile ilgili yeterli bilinci oluşturmada eksik kalan sendikalar da kusurludur. Ancak iş güvencesinin olmadığı bir yerde, işçinin işverenle birlikte kurullarda yer alarak, özgür fikrini ifade etmesini ve sendikanın işçiyi buna yönlendirmesini beklemek de biraz hayalcilik olmaktadır.

Sonuçta, sendikaların işletme yönetimine katılımı bir bilinç sorunu olduğu kadar, işsizliğin önlenmesi ve iş güvencesinin sağlanması ile de yakından ilgili bir konudur. Bu nedenle gerçek anlamda katılım için, iş güvencesinin sağlanması ve işsizliğin azaltılması yönünde sosyal ve ekonomik politikalar oluşturulması gereklidir.

Ancak her koşulda, katılımın artırılması, sendikaları güçlü kılarak, bu sorunların çözümünü de olumlu etkileyecek bir husustur. Bu nedenle işyeri/işletme düzeyinde, mevzuatın öngördüğü işçi sağlığı ve iş güvenliği kurullarından, işyeri sendika temsilciliğinin kurumlaştırılmasına; toplu sözleşme ile öngörülen çalışma ilişkilerinde yönetime katılım yollarından, disiplin kurullarına; sosyal, ekonomik, kültürel ve diğer tüm konularda, her düzeyde, üyelerin görev alacağı yapılanmalar yoluyla katılım artırılmaya çalışılmalıdır.

2. Sendika Yönetimine Katılım (Sendika-İçi Demokrasi)

Ekonomik yönden güçlü işverene karşı, tek başına yeterli güçte olmayan işçilerin ortak çıkarlarını sağlayabilme ihtiyacı ile, bir araya gelmeleri sonucu oluşan sendikalara, yeterli katılımlarının olup olmadığı önemli bir sorundur. Örgütlerin üye sayısının artması ve kurulu olduğu alanın genişlemesi ile, ülke düzeyinde etkinliği artmakta, ancak her bir üyenin örgüt yönetimi ve faaliyetlerine katılımı ise azalmaktadır.

Sadece örgütlenme hakkının varlığı ve kullanımı, demokrasinin gerçekleşmesi açısından yeterli değildir. Her bir örgütte, üyelerin örgüt faaliyetlerine etkin katılımı, niceliksel yönden örgütün baskı grubu olabilmesinin; yönetimi denetim, etkileme görevini yerine getirilebilmesinin temel koşulu olduğu gibi, her bir üye açısından nitelikli katılımın da kıstasıdır. Örgütlerde iktidarın tüm üyelerce paylaşılması; otorite ve paylaşım çelişkisinde, paylaşımın ağır basmasının araçları, bunu sağlayabilecek bir örgütsel yapılanma ve bunu kolaylaştıracak kurallardır.

Sendika içi demokrasi, sendikayı üyelerinin yönetmesidir. Sendikal demokrasi için, üyelerin katılımına olanak sağlayacak şekilde, sendika içi kurulların demokratik olması ve bunu engelleyen yasal ya da yönetsel kurulların olmaması gereklidir. Üye işçilerin birliğinin kurumsal ifadesi olan sendikalarda, üyelerin katılımı, örgüt içi demokrasinin gerçekleşmesini sağlayacak tek yoldur. Sendikalar, üyelerinin nitelik ve nicelik olarak katılımının arttığı ölçüde demokratik bir örgüt olma özelliğini kazanabilir.

"Demokrasinin sendikacılık açısından ifade ettiği anlam ve önem, yalnızca sendikaların demokrasinin bir kurumu olmasından ve demokrasinin korunması ve geliştirilmesinde sendikalara büyük görev ve sorumluluklar düşmesinden kaynaklanmaz. Ayrıca unutulmaması gerekir ki bizatihi sendika demokratik bir örgüttür; iç yapısı ve işleyişi bakımından demokrasi kurallarına bağlı olmak zorunda olan bir örgüttür"¹⁰²

¹⁰² Işıklı, Küreselleşme ve Demokratikleşme, s.353.

Sendikaların demokrasi mücadelesine katkıları, sendika içi demokrasinin varlığına bağlıdır. Kötü iş koşullarına, düşük ücretlere ve asıl olarak insanı emeğine yabancılaştıran üretim sürecine karşı işçilerin birliği olan sendikaların, gerçek anlamda kitlesel ve etkin olabilmeleri, sendika içinde üyelerin katılımını, demokrasiyi sağlayabildikleri ölçüde fazla olacaktır.

KOÇ'a göre; *"kapitalizmin sonuçlarına karşı tepkinin ürünü olan ve bir ölçüde de kapitalizmi aşma çabası içinde olan sendikaların, (a) bu amaçları ile uyumlu olabilmeleri, (b) bu amaçlarını gerçekleştirecek kitle desteği sağlayabilmeleri için, sendika içi demokrasi konusunda son derece duyarlı olmaları gerekmektedir. Sendika içi demokrasi, sendikaların birer işçi kitle örgütü olabilmesinin yolu ve aracıdır. Sendika içi demokrasinin uygulanmadığı yapıların, kapitalizmdeki biçimiyle demokrasinin sınırlarının genişletilmesi veya gerçek bir demokrasi kurulması mücadelesine katkıda bulunmaları düşünülemez."*¹⁰³

Sendika-içi demokrasi, basit kurallarla hemen ulaşılabilecek bir hedef değil, bu yönde çabalarla zaman içinde geliştirilecek bir amaçtır. *"Örgüt içi demokrasi birikim, kültür işidir ve gelenekleşmiş bir yaşam biçimidir. Demokrasi tepeden inmez. İnsanlar kendi yaşamlarında hazırlar, geliştirir, özümserler. Demokrasi için daha uygun zaman ve yer beklemeler bahanedir. Burjuvazi demokrasiyi kimi şemalara bağlar. İşçi sınıfı demokrasisi şemalara bağlı değildir. Burjuva demokrasisinin deneylerinden de yararlanarak, bilimsel ölçüler içinde, yaşama uygunluğu saptanan çeşitli yöntemler kullanılabilir"*¹⁰⁴

Demokrasinin gerçekleşmesinde önemli bir kurum kabul edilen sendikaların etkinliği, üyelerinin katılımına bağlı olduğundan ve gerçekten demokratik bir kuruluş olabilmeleri için sendikal demokrasinin sağlanması gereklidir

Ülkemizde de, sendikalar ile üyelerinin ilişkisinde, katılım ve aidiyet duygusu eksikliğinin söz konusu olduğu söylenebilir. Sendika üyesi işçi, diğer üye işçilerle oluşturduğu birliğe yabancılaşmakta, sendika onun için, bir parçası olduğu bir organizasyon değil, beklentilerini yerine getirmesi gereken, kendi dışında, ayrı bir varlık haline gelmektedir. Böylesi bir yabancılaşma, üye işçide kendi çıkarları için, yaşamsal bir önemde olan örgütü, dışsal bir mekanizma olarak algılama "rahatlığı" sağlamaktadır. İşçi, sendika ile ilgili konuşurken dahi, zaman zaman "siz yada sendika" ve "ben" zamirleri ile kendisini sendikadan ayırmaktadır. Eleştirileri haklı bile olsa, kendi dışında bir varlığa yönelik somutlaştırmakta, hiçbir sorumluluk almamaktadır. Bu ilişkinin, üye işçi açısından, diğer işçilerle oluşturduğu bir birliği ifade etmediği; işçinin aidiyet duygusu taşımadığı sendikaya, örgütsel katılımından bahsedilemeyeceği açıktır.

İnsanın kendini gerçekleştirebilmesi için, yaşamda ve sorunlarını çözmede seyirci değil, aktör olması gereklidir. İnsanın mutluluk ve coşkusu, toplumun sağlıklı olması, her alanda katılımcı demokrasinin sağlanmasına bağlıdır.

Örgütlü olmanın anlamı, katılımı özdeşir. Genel olarak sadece aidat karşılığı kendisine kazanım sağlamasını beklediği bir dışsal varlıkla bireyin ilişkisi, katılım ve sonuçta örgütlü olma değildir. Örgütün gücü üyelerinin nitelikli katılımına bağlıdır. Dolayısı ile gerçek anlamda örgütlü ve etkin olunabilmesi için katılım zorunludur.

¹⁰³ Yıldırım Koç, *Sendika içi Demokrasi*, 11.Tez Kitap Dizisi:6, İstanbul; Uluslar arası Yayıncılık Ltd.Şti., 1987,s.193.

¹⁰⁴ Bıçakçı, s.204.

Ferdinand Lasalle, Franz von Sickingen adlı dramında karakterlerinden birine şunları söyler:

“Amacı gösterme sadece, aracı da göster
Çünkü ayrılmaz bir bütündür bu ikisi
Diğeri ile birlikte değişir ve ölür öteki
Yeni bir araç başka bir amacı gösterir “

Sendikalarda amacın sağlanması için bir araç olan örgütsel yapı, katılımı kolaylaştırıcı yada aksine zorlaştırıcı olabilecek etkenlerden birisidir. Amacın tanımlanmasında, üye işçilerin birliği ile ortak çıkarların sağlanması esas olması gerektiğine göre, katılım sadece nicelik değil, esas olarak niteliksel bir önem taşımaktadır. Bu anlamda, örgütsel yapının, hukuksal metinlerde ya da örgüt içi kurallarla düzenleniş biçiminin, katılım üzerindeki etkilerinin tartışılması, olumsuzlukların düzeltilmesi ve öneriler geliştirilmesi açısından yararlı olacaktır.

3. Sendikaların Örgütsel Yapısı, Katılımcılık ve Çalışma Anlayışı İlişkisi

Sendikaların örgütsel yapısı, çalışma anlayışları ile karşılıklı etkileşim içindedir. *“Bir oligarşinin (yazanın notu: sendika yönetiminde azınlık anlamında) geniş bir kuruluşu ne kadar kolaylıkla denetleyebileceği, üyelerin kuruluşla ilgilenme derecelerine göre değişir. Üyelik ne kadar çok önemli sayılıyor ve ne kadar çok katılıyor, bir oligarşinin, üyelerin değer ve gereksinimleri ile çatışan siyaset ve etkinlikleri zorlaması o kadar güç olacaktır. ‘İş Sendikacılığı’ kavramı, sendikanın üyeleri için olanaklı olan en iyi sözleşmeleri sağlamaktan ibaret tek bir büyük görevi olduğunu varsaymakla, iç siyaseti ve çatışmayı önlemeye yarar ve üyelerin ancak sınırlı bir ölçüde katılmasını destekler. Üyelerin kuruluşla ilgilenme derecesini çoğaltan bir sendika görevleri anlayışı ise, demokratik çatışma potansiyellerini de artırır”¹⁰⁵*

Demokratik bir çalışma anlayışı, üyelerin sendika ile ilgilenmesini gerekli kılan faaliyet çokluğu ve zenginliği ile yakından ilgilidir. Bu anlamda, tüm üyelerin kendisini ifade edebileceği geniş örgütlenme biçimlerini gerekli kılan, mümkün olduğunca çok üyenin görev ve yetki sahibi olabileceği bir çalışma anlayışı olan bir örgütsel yapıda, katılımın en üst düzeyde sağlanacağı açıktır. Sendikal faaliyetlerin, sadece toplu iş sözleşmesi bağlamak gibi, çok sınırlı bir alanda değerlendirilmesi halinde, üyelerin alabileceği görevlerinde sınırlı olması karşısında, katılım daha az gerçekleşebilecektir. Yine sendikanın örgütsel yapısı katılıma elverişli değilse, üyelerin sendikal faaliyete katılımının artırılması mümkün olmayacaktır. Bu nedenle sendikaların çalışma anlayışı ile örgütsel yapı ve katılım arasında karşılıklı etkileşim olduğu söylenebilir.

¹⁰⁵ S.M.Lipset (Çeviren Mete Tunçay), *Siyasal İnsan, Birinci Basım, Ankara; Teori Yayınları, 1986, s.392.*

İKİNCİ BÖLÜM SENDİKALARIN ÖRGÜTSEL YAPILANMASINDA KATILIMCILIĞIN ÖNÜNDEKİ ENGELLER

I. ULUSLAR ARASI SÖZLEŞMELERDE SENDİKA ÖZGÜRLÜĞÜ

10 Aralık 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyanamesinde, "Herkesin menfaatlerini korumak için sendikalar kurmaya ve bunlara katılmaya hakları vardır" ilkesi yer almaktadır.

4 Kasım 1950 tarihli Avrupa İnsan Hakları ve Ana Hürriyetlerini Korumaya Dair Sözleşmede; asayiş ihlal etmemek kaydıyla her şahsın sendika kurma ve sendikalara girme hakkı düzenlenmektedir.

4.7.1950 tarihinde yürürlüğe giren Örgütlenme Özgürlüğü ve bu Hakkın Korunmasına İlişkin 87 Sayılı ILO Sözleşmesi 2.maddesinde; "Çalışanlar ve işverenler, herhangi bir ayırım yapılmaksızın önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurmak ve yalnız bu kuruluşların tüzüklerine uymak koşuluyla bunlara üye olmak hakkına sahiptirler" ve 5.maddesinde; "Çalışanların ve işverenlerin örgütleri, federasyon ve konfederasyon kurma ve bunlara üye olma ve her örgüt, federasyon veya konfederasyon, uluslar arası çalışanlar ve işverenler örgütlerine katılma haklarına sahiptirler" hükümleri düzenlenmektedir. Bu sözleşme 25 Kasım 1992 gün ve 3847 sayılı Kanun ile uygun bulunarak, 11.12.1992 gün ve 21432 sayılı R.G.de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

26.2.1965'de yürürlüğe giren ve Türkiye tarafından 16 Haziran 1989'da onaylanan "Avrupa Sosyal Şartı" I.Bölüm 5.maddesinde; "tüm çalışanlar ve çalıştıranlar ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak amacıyla ulusal ve uluslar arası kuruluşlar düzeyinde örgütlenme özgürlüğüne sahiptir" hükmü düzenlenmektedir. Şartın I.Bölümde düzenlenen her bir hakla ilgili uygulama ilkelerinin yer aldığı II.Bölüm 5.madde ile ilgili kısmında, akit tarafların, çalışan ve çalıştıranların yerel, ulusal ve uluslar arası örgütler kurma veya bu örgütlere üye olma özgürlüğünü sağlamak ve geliştirmek amacıyla, ulusal mevzuatın bu özgürlüğü zedelemesini veya zedeleyici biçimde uygulanmasını önlemeyi taahhüt ettikleri hükme bağlanmakta, güvenlik güçleri ile silahlı kuvvetler mensuplarına hangi düzeyde uygulanacağını ulusal yasa ve düzenlemelere bırakmaktadır.

II. ANAYASA'DA SENDİKAL HAKLAR

Sendika kurma ve grev hakkını en geniş biçimde güvence altına alan 1960 Anayasası'nın aksine, 1982 Anayasası, sendikal haklarda geriye gidiş niteliğinde düzenlemeler içermektedir.

1982 Anayasası 51.maddesinde sendikaların tanımı yapılırken, faaliyetleri üyelerinin ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmekle sınırlandırılmış, baskı grubu olarak bu amaçla yapılması zorunlu siyasi görevleri göz ardı edilmiştir. Aynı maddede, bir işçinin birden fazla sendikaya üye olması ve

53.maddede, bir işyerinde birden fazla toplu sözleşme yapılması yasaklanmıştır. Toplu sözleşme yetkisinde kolaylık sağlama ile gerekçelendirilen, bu yasaklama yerine, öncelikle işkolu ve işyeri çoğunluk barajlarının kaldırılması, her sendikanın işverenle kendi üyeleri için sözleşme yapma hakkı tanınması, çoğunlukta ısrarlı olunacaksa, son derece uzun ve zor bir sürece yayılan yetki prosedürleri yerine referanduma başvurma olanağı tanınması daha uygun olacaktır. Yine lokavt hakkının Anayasal hale gelmesi, grevlerin ancak toplu pazarlık sonucu yasal süreç sonucu yapılabilir olması, hak grevinin yasaklanması gibi kısıtlayıcı hükümleri, demokrasi kurallarına aykırı ve işçinin katılımına dolaylı engel oluşturmaktadır.¹⁰⁶

Birden fazla sendikaya üye olma ve bir işyerinde birden çok toplu sözleşme yapma yasakları ise, genel anlamda katılıma ve bireysel sendika özgürlüğüne aykırı olduğu gibi, işyerinde yetkili sendika dışında bir sendikaya üye olma tercihlerini sınırlaması yönü ile var olan sendikal yapıları değiştirme ya da etkileme olanağını azaltıcı niteliktedir.

1982 Anayasasının 51.maddesinde, Sendika Kurma Hakkı aynı başlık altında düzenlenmekte, son fıkrasında; "Sendika ve üst kuruluşların tüzükleri, yönetim ve işleyişleri, Anayasa'da belirlenen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı olamaz" hükmü ile çerçevesi belirlenmektedir.

1961 Anayasasının Sendika Kurma Hakkı başlıklı 46.maddesi son fıkrasında benzer bir hüküm, ancak farklı bir çerçeve ile yer almakta idi;"sendikalar ve sendika birliklerinin tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz".

1982 Anayasasında, demokratik esaslar yeterli görülmeyle, ayrıca Anayasa'da belirlenen Cumhuriyetin niteliklerine aykırı olmama koşulu düzenlenmiştir. Anayasa'da Cumhuriyetin nitelikleri, aynı başlıklı Birinci Kısım 2.maddede yer almaktadır; "Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir." Cumhuriyet'in temel niteliği "demokratik devlet" olmakla birlikte, yorum yolu ile genişletilme tehlikesine karşı olsa gerek, ayrıca sınırları da çizilmektedir. Genel olarak sadece Anayasa'da değil, bu dönemde çıkan, 2821 ve 2822 sayılı yasalar dahil, tüm yasalarda, adeta topluma duyulan derin bir güvensizlik duygusunun etkisiyle, her hakkın ve kuralın sınırları ayrıntılı olarak düzenlenmektedir. Bu sınırlamalar, hakların özünü zedeleyici sonuçlara neden olabilmektedir.

Anayasa'nın "Sendika Kurma Hakkı" başlıklı 51. ve "Toplu İş Sözleşmesi Hakkı" başlıklı 53. Maddelerinde, sendikaların kurulma biçimi ve düzeyi ile kurucular açısından, bir sınırlama yer almamakta, bu konuda düzenlemenin yasa ile yapılacağı hükme bağlanmaktadır.

¹⁰⁶ Işık, Küreselleşme ve Demokratikleşme, s..299, 300, 301.

III. SENDİKALAR KANUNUNDA KATILIMIN ENGELLENMESİ

A. ÜYELİĞİN ENGELLENMESİ

1- Sendikaya üye olabilecekler;

2821 sayılı Sendikalar Kanunu 20.maddesine göre onaltı yaşını dolduran ve bu kanuna göre işçi sayılanlar sendikaya üye olabilirler. Kanunun 2.maddesindeki tanıma göre, işçi, hizmet akdine dayanarak çalışanlara denmektedir. Sendikalar Kanunu bakımından işçi sayılan, araç sahibi hariç nakliye mukavelesine göre esas itibarı ile bedeni hizmet arzı suretiyle çalışan ya da neşir mukavelesine göre eserini naşire terketmeyi meslek edinmiş bulunan ve adi şirket mukavelesine göre ortaklık payı olarak esas itibarı ile fiziki ya da fikri emek arzı suretiyle – bu mukavelenin herkese açık olması koşuluyla- bir işyerinde çalışanlar da sendikaya üye olabilir. Hizmet akdine dayanarak çalışan bir kimsenin, sosyal güvenlik açısından Emekli Sandığı iştirakçisi olması işçi sayılmasına engel kabul edilmemekle, bu kişilerde işçi sendikasına üye olabilmektedir. Onaltı yaşını doldurmamış olanların üye olması, kanuni temsilcilerinin izni ile mümkün olabilmekle birlikte, genel kurullarda oy kullanamazlar ve delege olamazlar.¹⁰⁷

2- Üyelik Yasakları

Anayasa'nın 128.maddesinde tanımı yapılan memurlar ve kamu görevlileri, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu 2.maddesindeki işçi tanımına uymamaları nedeniyle, işçi sendikalarına üye olmaları mümkün olmamaktadır. Hukuken, idari bir tasarruf olarak atama yoluyla görevlendirilmelerinin, hizmet akdinden farklı bir çalışma ilişkisi oluşturmasının yanı sıra, işkolu esasına göre kurulu işçi sendikalarına üyeliklerinin toplu sözleşme yapmalarını sağlayamaması nedeniyle de üyelikleri anlamlı da olmamaktadır. Ancak Anayasa ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda, sendikaya üyelikleri yasaklanmamakta, 2821 sayılı yasada da açıkça bu nitelikte bir yasak yer almamaktadır. ILO'nun Örgütlenme Hakkına İlişkin 87 sayılı Sözleşmesi, Toplu Pazarlık hakkına ilişkin 98 sayılı Sözleşmesinde ve Kamuda Çalışanlar Hakkındaki 151 sayılı Sözleşmesinde, çalışma ilişkisinin niteliğine bakılmaksızın ya da işçi ve memur ayrımı yapılmaksızın, çalışanların bu sözleşmelerde düzenlenen haklardan yararlanması esas alınmaktadır. Sadece asker ve polislerle ilgili düzenleme konusunda ulusal mevzuatlara yollama yapılmaktadır. Bu nedenle yasal düzenlemesi olmamakla birlikte, ülkemizde hukuken memurların sendikalaşmasına engel bir durum olmadığı gibi, Anayasa'nın 90.maddesi uyarınca iç hukuk kuralı haline gelmiş ILO Sözleşmeleri gereği, sendika ve toplu pazarlık hakları bulunmaktadır. Memurlar ve kamu görevlileri açısından, sendika özgürlüklerini dolaylı kısıtlayan 2821-sayılı Kanun, hukuka aykırı ve katılımı engelleyici niteliktedir.

2821 sayılı yasa 21.maddesi gereği, hizmet akdine dayalı çalışanlar dışındaki askeri şahıslar ile 2.maddesi gereği işveren sayıldıklarından, işveren adına işletmenin bütününe sevk ve idareye yetkili olan işveren vekilleri, sendikaya üye olamazlar. Askeri şahıslarla ilgili üye olma yasağı, ILO Sözleşmelerinde de ayrı hükme konu olduklarından, hukuka aykırı olmamakla birlikte, aynı zamanda kamu görevlisi olan bu

¹⁰⁷ Fevzi Demir, 2821 Sayılı Yeni sendikalar Kanunu ve Getirdikleri, Cahit Talas'a Armağan, Mülkiyeliler Birliği Yayınları:9, Ankara 1990, s.173.

kişilerin örgütlenme hakkının sınırlı da olsa kabul edilmemesi katılımı engelleyicidir. İşveren vekilleri açısından düzenlenen yasaklama, çok dar kapsamlı olup sadece "işletmenin bütününe sevk ve idare" ile kısıtlı olduğundan, sendikaların işverene karşı bağımsızlığı açısından yerinde bir sınırlamadır.

3- Üyeliğin Kabulü ve Çekilme

Yasanın 21.maddesinde üyeliğin ve 25.maddesinde çekilmenin noter vasıtası ile yapılması, 2822 sayılı yasada düzenlenen toplu sözleşme prosedürü anlayışı ile tutarlı, ancak katılımı engelleyicidir. Ayrıca, üyeliğin yetkili organ kabulüne bağlanması, yasanın sendikalara üyeleri ile ilgili tasarruf yetkisi tanımayan genel mantığı içinde yersiz, üstelik katılımı zorlaştırıcı niteliktedir. Bu durum, yetki tespiti açısından da, sorunlara neden olabilmektedir. Yine üyelikten çekilmenin bir ay sonra(değişiklikten önce üç aydı) geçerli olması, işçinin üye olduğu sendika yerine başka bir sendikanın yetkili sayılması ya da çekilmeye rağmen çoğunluk tespiti gibi sonuçlar doğurabilmektedir. Her durumda işçinin iradesine aykırı bir durum oluşturduğu ve katılıma aykırılığı açıktır. Tüm bu karışık düzenlemelerle, üyeliği zorlaştırma ve işçinin isteğine aykırı sonuçlara neden olma yerine, amaç toplu sözleşme yetkisinin belirlenmesi ise, referandum yapılması, çok daha demokratik, katılımcı ve hakkaniyete uygun olacaktır. Yine 24.maddede düzenlenen üyeliğin devamı hallerinden olan, geçici işsizlik durumunun süresi belirsizdir ve esas olarak, iş bulamayan işçinin sendikaya üyeliğini ve katılımını engelleyici bir hükümdür. Aynı şekilde emekli işçinin üyeliğinin sona ermesine ilişkin 25.maddedeki sınırlama katılım anlayışına uygun değildir. Bu ve benzer hükümlerin düzenlenme nedeni, sendikaları sadece toplu sözleşme amaçlı kuruluşlar olarak görme anlayışı içinde, barajları uygulama gayretidir. Bu, iş sendikacılığı anlayışının, çağdaş anlamda bir çok demokratik görev yüklenen sendikal anlayışla örtüşmediği ve katılıma uygun olmadığı bellidir.

Üyelikten çıkarılmanın genel kurul kararı ile olabilmesine ilişkin hüküm ise, sendika üyeliğinin güvencesi niteliğinde, kötüye kullanımları engelleyici ve katılım düşüncesine uygun sayılabilir. Ancak genel kurul kararına karşı yargı yolunun açık tutulması, adalet duygusu ve hukukun üstünlüğü gereği olmakla birlikte, sendikanın bağımsız bir özel hukuk tüzel kişisi olması ve hukuki menfaat açısından tartışmaya açık bir husustur.

4- Üyelik Teminatı(Güvencesi)

2821 sayılı Sendikalar Kanunu 31.maddesinde, üye olma ve sendikal faaliyetlere katılma nedeniyle, işverenin iş akdinin feshi ya da işe alınma veya çalışma ilişkisinde ayırım yapması yasaklanmış, aksi halde kötüniyet tazminatı niteliğinde sendikal tazminat düzenlenerek, olumlu ve olumsuz sendika özgürlüğünün güvence altına alınması amaçlanmıştır. Ancak Yargıtay kararları ile, bu durumu ispat yükü işçiye yüklenmekte ve kanıt vasıtaları sınırlı kabul edilmektedir. Bu nedenle yeterli güvencenin sağlandığı söylenemez. Sendikal özgürlüklerin gerçek anlamda güvence altına alınması için 158 sayılı ILO Sözleşmesi iç hukukta uygulanmalı, bunun için gerekli yasal değişiklikler yapılmalıdır. Gerçekte yasa ile kabul edilerek iç hukuk haline gelmiş bulunan iş güvencesi kurallarının uygulanması için, çalışma yasalarında değişiklik dahi kanımca gerekli değildir. Son zamanlarda Yargıtay 9.Hukuk Dairesinin kararlarında, bu yönde azlık oylarına rastlanması ümit vericidir.

5- Sendika Tüzüklerinde Üyelik

Üyelikle ilgili sendika tüzüklerinde, yasa maddeleri tekrar edilmektedir. Sadece üyelikten çıkarılma nedenleri, yasada açıkça düzenlenmediğinden, farklı olarak tüzüklerde düzenlenmektedir.

12 Eylül öncesi sendika tüzüklerinde ise, bu konuda bir çok farklı hükme rastlanabilmektedir. Üyeliğe kabul için, sendikanın tüzükle belirlenen ilkelerine uygunluk, hatta bazen ceza almamış olma ve benzeri koşullar içeren düşünce ve eyleme ilişkin kısıtlamalar ile yüz kızartıcı suçlara ilişkin sınırlayıcı hükümlerin, sendika-içi demokrasi ve katılıma aykırılığı savunulmakta, bu hükümlerin sendikalar tarafından fazla ciddi uygulanmadığı, ancak sendika yönetimine karşı muhalefetin güçlendiği durumlarda kullanılmak üzere yedek güç olarak saklandıkları görüşü ileri sürülmektedir.¹⁰⁸ Demokrasi bilincinin yetersiz gelişmesi nedeniyle bu olasılık mümkün olmakla birlikte, sendika özgürlüğünün tam olarak bulunduğu koşulda, sendikaların genel kurullarında üyelerinin iradesi ile, örgüte katılım konusunda, demokratik kurallara aykırı olmayan, ilkesel koşullar düzenlemesinin "birlik" düşüncesi açısından kabul edilebilir olduğu görüşündeyim. Bu tür hükümlerin katılımı engelleyici olduğu doğrudur ve gerçekte farklı düşüncelerin ayırsız ifadesi demokratik olmanın ölçütüdür. Ancak önemli olan bu konuda düzenlemelerin, yasalarla yapılmamasıdır. Çünkü sonuçta, sendika bir devlet dairesi değildir. Katılımı engelleyici bu kuralların, genel kurul kararları ile düzenlendiği düşünülecek olursa, üyelerin demokrasi bilincinin gelişmesiyle kaldırılması her zaman mümkündür. Yasaların değişmesi ise, sendika üyelerinin iradesine bağlı olmadığı gibi, daha zordur. Ayrıca yasa yolu ile sendikaların iç işleyişi konusunda kural konulması, sendikaların bağımsızlığı ilkesine de aykırıdır.

B. SENDİKA KURMANIN ENGELLENMESİ

1- Sendika Kurucusu Olabilmenin Koşulları

Sendikalar Kanunu 5.maddesinde; sendika kurucusu olabilmenin koşulları yer almaktadır. Buna göre; kurucu olabilmek için Türk vatandaşı, medeni hakları kullanmaya ehil ve sendikaların kurulacağı işkolunda fiilen çalışır olmak, kamu hizmetlerinden mahrum edilmemiş ve Türkçe okur-yazar olmak, zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, dolandırıcılık, hırsızlık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlar ile istimal ve istihlak kaçakçılığı dışında kalan kaçakçılık suçlarından biriyle veya herhangi bir suçtan dolayı ağır hapis veya taksirli suçlar hariç toplam bir yıl veya daha fazla hapis cezasına hüküm giymemiş bulunmak, Türk Ceza Kanununun ikinci kitabının birinci babında yazılı suçlardan veya bu suçların işlenmesini aleni olarak tahrik etmek suçlarından veya Türk Ceza Kanununun 312.maddesinin ikinci fıkrasında yazılı, halkı sınıf, ırk, din, mezhep veya bölge farklılığı gözeterek kin veya düşmanlığa açıkça tahrik etme suçlarından veya Türk Ceza Kanununun 536.maddesinin birinci, ikinci, ve üçüncü fıkralarında yazılı eylemlerle aynı Kanunun 537.maddesinin birinci, ikinci, üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkralarında yazılı eylemleri siyasi ve ideolojik amaçlarla işlemekten mahkum olmamanın şart olduğu düzenlenmektedir.

¹⁰⁸ Koç, 12 Eylül Öncesinde Sendika Tüzüklerinde Sendika-İçi Demokrasi, s.332-334.

Sendika kurucularında aranan nitelikler, amacı aşan bir şekilde fazla ve katılımı engelleyici niteliktedir. Bu hali ile demokrasi kurallarına uygun olmadığı bellidir. Özellikle, düşünce özgürlüğü açısından tartışmalı olan bazı suçlardan hüküm giymiş olmanın, hele ki T.C.K. Kabahatler bölümünde düzenlenen 536. ve 537.maddelerine aykırı olarak, izinsiz afiş asma, duvara yazı yazma suçlarını ideolojik amaçla işlemekten mahkum olmanın, kuruculuğa engel kabul edilmesinin, demokratik ilkelerle bağdaşmadığı açıktır.

2821 sayılı yasa 9.maddesi, genel kurul dışında organlara seçilenler için 5.maddede sayılan suçlardan biri ile mahkum olmayı, görevin kendiliğinden sona ermesi için yeterli saymakta, 14.maddesi seçilme koşulu olarak düzenlemekte, bu şekilde 5.madde 1.fıkra hükmü; hem kurucu, hem de organlarda görev alabilme açısından gerekli koşulları düzenlemektedir.

2821 sayılı yasanın, 9. ve 14.maddesi ile sendika organlarına seçilenler için de aynı koşulların aranacağı hükmü ile yollama yapılan, kurucularla ilgili, 5.maddesindeki, belli suçlardan hüküm giymemiş olma koşulunu içeren bu 1.fıkrası, 1995 yılında yasa değişikliğine uğramadan önce, ayrıca 2822 sayılı yasanın ceza maddelerine göre hüküm giymeme koşulunu da içeriyordu. Bu maddelerde, sendikal faaliyet yasaklarına aykırı davranışlar yaptırım altına alınmaktadır. Dolayısı ile sendikal özgürlüklere aykırı yasaklar ve cezalarının düzenlenmesi ile yetinilmemiş, bu maddelerden hüküm giyen işçilerin sendika kurucusu ve yöneticisi olmaları da engellenerek, sendikal faaliyet en dar sınırlara çekilmek, sendikacıların eli kolu bağlı çalışma yürütmesi sağlanmak istenmişti. İlk hali düzenlenme amacı ve anlayışını daha belirgin gösteren, yasa maddesindeki değişiklik olumlu olmakla birlikte yeterli değildir.

Sendika kurma medeni bir haktır, kamu hizmeti dahi sayılmamalıdır. Serbest sendika kurma hakkı, örgütlenme özgürlüğü kapsamında, ekonomik ve toplumsal bir haktır.¹⁰⁹ 1966 tarihli Birleşmiş Milletler Yurttaşlık Hakları ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi 22.maddesinde sendika kurma hakkı, diğer vatandaşlık hakları yanı sıra düzenlenmiştir. Bu maddede, bu hakkın ancak demokratik toplu gereklerine aykırı olmamak koşulu ile, ulusal güvenlik, kamu yararı, kamu düzeni ya da başkalarının hak ve özgürlüklerini koruma amacıyla ve yasa ile sınırlandırılabilmesi belirtilmektedir.¹¹⁰ Sınırlamanın demokrasi kuralları içinde makul bir gerekçesi olmaması halinde hakkın özünü ihlal edeceği açıktır. Sınırlamanın sınırlarını belirleyen Anayasa 13.madde 2.fıkrası da, demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olamayacağını belirtmektedir.

Bu durumda medeni hakları kullanmaya ehil ve en fazla kamu hizmetlerinden yasaklanmamış herhangi bir kişinin, hüküm giydiği bir suç nedeniyle, kurucu olmaktan yasaklanması hukuka aykırıdır. Cezalandırmanın amacı, hukuksal olarak ıslahıdır. Kişinin medeni haklarının, zamanında işlediği ve cezasını çektiği bir suç nedeniyle engellenmesi, çağdaş ceza hukuku anlayışı içinde kabul edilemez bir durumdur, hakkaniyete de uygun değildir.

¹⁰⁹ Talas, *Toplumsal Politika*, s.222.

¹¹⁰ Talas, *Toplumsal Politika*, s.229.

2821 sayılı yasadan önce yürürlükte olan 274 sayılı Sendikalar Kanunu 11.maddesinde kuruculuk için, sendikanın kurulu olduğu işkolunda çalışmak yeterli sayılmakta, ancak yönetim, denetim ve disiplin kurulu üyelikleri için reşit, medeni hakları kullanmaya ehil ve kamu hizmetlerinden mahrum edilmemiş, Türkçe okur-yazar ve Türk vatandaşı olmak aranmaktadır.

Hukuka aykırı bu durum, bireysel sendikal haklar kapsamında, sendika kurma özgürlüğünün, açık ihlali niteliğindedir. Vatandaşlar arasında, suç işleyenler ve işlemeyen ayrımı ile medeni hakları kullanmada engel oluşturmak, Anayasal kanun önünde eşitlik ilkesine de aykırıdır. Cezasını çekerek toplumsal yaşama katılmış eski hükümlü bir işçi ile sabıkasız bir işçi, sendika kurma ve organlarında görev alma açısından eşit durumda olmalıdır, aksi düzenleme hukuka aykırıdır. Anayasa'da kurucu olabilme açısından kısıtlama bulunmaması, bu hükmün aynı zamanda Anayasa'ya aykırılığını da göstermektedir.

"ILO Sendika Özgürlüğü Komitesi, yasanın bu hükmünü Uluslar arası Çalışma Örgütü ilkelerine aykırı bulmuş, bu görüşünün gerekçesini 87 sayılı Sözleşmenin öngördüğü 'işçi kuruluşlarının temsilcilerini serbestçe seçme' hakkına dayandırmıştır"¹¹¹

Kurucu ve yönetici olmak için yasada düzenlenen koşullar, sendika kurma ve yönetme açısından katılımı engellediği gibi, ILO kararı ile tespit edildiği üzere, üyelerin de özgür seçimini sınırlayarak, katılımlarını kısıtlamaktadır.

Bu anlamda katılım açısından, 2821 sayılı yasa 5.maddesinde kurucu olabilmek için düzenlenen koşullar, önemli ve hukuka aykırılığı açık bir engel oluşturmaktadır.

2. Sendika Kuruluşundaki Sınırlamalar

2821 Sayılı Sendikalar Kanunu 1.maddesi ile, *"üst kuruluş olarak sadece konfederasyonlara izin verilmekte, böylece eski kanunda yer alan federasyon tipi örgütlenme imkanı ortadan kaldırılmış bulunmaktadır."*¹¹² 5018 Sayılı Kanun 8.maddesinde "belli bir yer ya da bölge içinde birbirleriyle ilgili olmayan çeşitli işkollarında dahi olsa, mevcut sendikaların en az ikisinin üye sıfatıyla bir araya gelmesi ile kururlar" şeklinde belirtilen ve 274 sayılı Kanun 9/2.maddesinde tanımlanan, "sendika birlikleri" 1317 sayılı yasa ile anılan Kanun metninden çıkarılmış, 2821 sayılı yasada ise konfederasyon dışında üst kuruluşa cevaz verilmemekle, hukuksal temelini yitirmiştir.¹¹³

Kuruluş Esasları başlıklı Birinci Bölüm 3.maddesi 1.fıkrasında; "işçi sendikaları, işkolu esasına göre, bir işkolunda ve Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacı ile bu işkolundaki işyerlerinde çalışan işçiler tarafından kurulur" ve 3.fıkrasında; "Bir işkolunda birden çok sendika kurulabilir. Meslek veya işyeri esasına göre işçi sendikası kurulamaz" hükümleri düzenlenmektedir.

¹¹¹ Yol İş Sendikası, TİSK Raporlarına Yanıt, s.33.

¹¹² Yavuz Öz, Türkiye'de İşçi Sendikalarının Üst Örgütlenmesi, Öz İplik İş Sendikası Eğitim Yayınları, Ankara, 1994, s.76.

¹¹³ Öz, s.88.

*"Sendikalar Kanunumuz işkoluna göre sendikalaşma esasını kabul etmiş bulunmaktadır. Buna göre; İşçi Sendikaları, işkolu esasına göre bir işkolunda ve Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacı ile bu işkolundaki işyerinde çalışan işçiler tarafından kurulur(md.3/1). İşveren sendikaları da, işkolu esasına göre bir işkolunda ve Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacı ile bu işkolundaki işverenler tarafından kurulur(md.3/2). Öyleyse, bütün ülkede yapılan işleri öncelikle sayısı belirli işkolları içinde toplamak gerekmektedir. Sonra da gerek işçilerin, gerekse işverenlerin bir sendika kurmak istediklerinde, işçi veya işverenin asıl işin girdiği işkolunun esas alınması gerekmektedir. Nitekim bütün ülkede yapılan işler, Kanunumuzda önce yirmisekiz işkolunda toplanmış; sonra da, bir işyerinde yürütülen asıl işe yardımcı işlerin, asıl işin dahil olduğu işkolundan sayılacağı hükme bağlanmıştır(md.60/1,2)."*¹¹⁴

Sendikaların kuruluş ve faaliyet esasları, örgütsel yapıyı nitelendiren önemli faktörlerden birisidir. Sendikalar çalışma alanlarına göre işyeri ya da ülke, çalışma konularına göre işkolu ya da meslek düzeyinde kurulabilirler. Bu kuruluş biçimlerinden her biri, kendine özgü yapılanma modelleridir. Ulusal(millî) tip ülke düzeyinde kurulan sendikalar ile işkolu sendikalarının, büyük ölçekli olması, merkezi ve hiyerarşik bir yapılanmayı gerektirmesi karşısında, genel olarak meslek ve işyeri sendikaları için böyle bir gereklilik yoktur, aksine daha küçük ve dolayısı ile yapısal olarak, üyelerinin doğrudan katılımına daha fazla açık oldukları söylenebilir. Yine, kuruluş konusunda yasal kısıtlama olmaması başlı başına, katılımı özgürleştirici bir faktördür

Sendikaların kuruluş biçimlerinin, bürokratikleşme açısından davranışlarını etkilediği ileri sürülmektedir; *"Kuruluşların yaratılmasının iki genel süreci vardır. Biri yukarıdan aşağıya örgütlenmedir, birliği ilk başlatan grup, başka birey ya da dalları daha geniş bir yapı içinde örgütler. Bu gibi durumlarda, başlangıçtan beri şekli bir bürokratik yapı bulunur, yeni gelen alt idareciler otoritelerini kuruluşun yukarılarından alırlar. Büyük bir ulusal kuruluş, ya grupların ardarda fakat birbirlerinden bağımsız olarak kurulmaları ya da bir takım birbirlerinden ayrı grupların aşağı yukarı hem zaman olarak kurulmaları ve sonra birleşmeleri ile bir federasyon şeklinde de oluşabilir. Her iki halde de, kuruluşun içine hazır bir muhalefet yerleşmiştir. Bu gibi federasyonlarda, bir bürokratik hiyerarşinin yaratılması, eskiden bağımsız olan grup veya önderlerin bağımlı statü ve iktidar kademesine indirilmesini gerektirir"*¹¹⁵ İkinci halde de, merkezi ve bürokratik bir yapılanma süreç içinde gelişmek zorunda bırakılsa da, sendika içinde daha yatay düzeyde erk kullanımının, üyelerle daha yakın ilişki içinde sürdürülmesi söz konusu olacaktır. Bu da nispeten katılımı artıran bir durumdur. Ancak bu halde de, farklı yaklaşımların genel amaç düzeyinde uzlaştırılmadığı halde, dışa dönük sendikal faaliyetin sürekli ve gereksiz muhalefet nedeniyle zaafa uğraması tehlikesi bulunmaktadır. Ancak, demokrasi doğası gereği bir risk alma rejimidir.

Otorite ve katılma çelişkinin, büyük ve merkezi sendikalarda, otorite yanının ağır basma tehlikesi bulunmaktadır. *"Geniş çaplı bir kuruluşun yapısı, görevli idareye sıra üyelerinin ve hatta örgütlenmiş bir muhalefetin üstünde çok büyük bir iktidar ve avantaj verir. Bu avantaj, mali kaynaklara ve iç haberleşmelere egemenlik, sürekli olarak örgütlenmiş büyük bir siyasal mekanizma, bir meşruluk iddiası ve bir siyasal beceri tekeli gibi şekiller alır"*¹¹⁶ Bu ise, ister istemez, katılımı zorlaştıracaktır. Bu nedenle, örgüt içi demokrasi ve katılımın, kuruluş ve faaliyet esasları açısından, büyük ve merkezi sendikalarda gerçekleşmesinin daha güç olduğu söylenebilir.

¹¹⁴ Demir, s.39

¹¹⁵ Lipset, s.377.

¹¹⁶ Lipset, s.392.

Bu örgütsel yapı sınırlamasının gerekçesi olarak ileri sürülen, "güçlü sendikacılık" açısından yarar sağlayabileceği ve "sarı sendikacılığa engel olabileceği" düşüncesidir. Sendikal güvencelerin uygulamada yetersiz kaldığı, işsizlik düzeyinin yüksek olduğu ve iş güvencesinin bulunmadığı ülkemizde, işverenin sarı sendika ile dahi uğraşma zahmetine katlanmaksızın, işçinin sendikaya üye olmamasını sağlaması daha kolay ve rahat bir yoldur. Toplu iş hukuku ile ilgili yasa hükümlerini bir arada değerlendirebilen işverenlerin, bugün özellikle küçük ölçekli işlerin yapıldığı işkollarında sarı sendika kurdurarak ya da bu tarz sendikaları kullanarak, işçilerin üye kaydedilmesini sağladığı, barajları geçme ve toplu sözleşme yapma girişiminde bulunmayan bu sendikalara aidat ödettirdiği, ancak o işyerinde gerçek bir sendikalaşma söz konusu olduğunda, birden çok üyelik yasak olduğundan sarı sendikadan çekilmek zorunda olan işçilerin istifa fişlerinin bir örneği Sendikalar Kanunu 25.maddesi gereği noter tarafından işverene gönderildiğinde; bu yolla işverenin sendikal çalışmayı öğrenme ve engellemesini sağladığı söylenmektedir, mantıksız da değildir. Bu durumun işyeri ya da meslek sendikacılığı için getirilen benzer olumsuz örneklerden hiçbir farkı yoktur. Gerçekte sarı sendikacılık, ancak sendikalarda üye denetiminin artırılması ile önlenbilir ve güçlü sendikacılık da işçilerin özgür iradeleri ile oluşabilir. Bunun sağlanması ise, katılımın bir değer olarak görülmesi ve işçinin özgür tercihine güvenilmesi ve iş güvencesinin sağlanması ile olabilir.

Öte yandan, devletin en çok sendikal işçi çalıştıran işveren olduğu ülkemizde, merkezi sendikalar vasıtası ile toplu sözleşme bağtılmanın, bir anlamda "niyet" varsa çok sayıda işçiyi kapsayan toplu pazarlığın merkezi sendikaları "sarı" kılarak, denetleme açısından elverişliliği de, değerlendirilmesi gereken bir durumdur. Bir kaynakta yer alan değerlendirme bu görüşü destekler mahiyettedir; *"Bu düzenleme ile devlet, yasalar aracılığı ile az sayıda, merkezi sendikalar yaratmayı amaçlamaktadır. Böylece denetlenemeyen, çalışma hayatında sürekli rekabete ve çatışmalara yol açan, kontrol edilmesi ve merkezi olarak yönlendirilmesi oldukça zor, çok sayıda sendika yerine, daha kolay kontrol edilebilecek az sayıda sendika ile çalışma hayatı denetim altına alınmış olacak, çatışmalar büyük uyuşmazlıklara dönüşmeden, rekabet baskısından sıyrılmış olarak sonuçlandırılacaktır."*¹¹⁷

Düzenleniş amacı haklı bile olsa, kötüye kullanımları engelleyemeyeceği açık olan, her koşulda hakkın özüne dokunan nitelikte sınırlamanın, demokrasi kurallarına uygun olmadığı ve işçinin sendika kurma ve üye olmada özgür iradesini ortadan kaldırarak, katılımını olumsuz etkileyeceği açıktır. Bir yada birkaç işçi için, ülke çapında çalışmayı hedefleyen ve işkolu düzeyinde sendika kurmanın, en azından başlangıç için imkansız denecek kadar zor olacağı da bellidir. Üstelik ülke barajı ile toplu iş sözleşmesi yetkisi alamayacağı da belli olan bir sendikayı kurmanın gereksizliği karşısında, dolaylı olarak işçilerin var olan sendikalara üye olma zorunluluğunda bırakılması, rakipsiz kalan sendikal yapıları etkilemesinde güçsüz kalması söz konusudur. İŞİKLİ'nin değerlendirmesi şöyledir: *"İşyeri sendikalarının, dar bir temel üzerinde örgütlenmeyi ifade ettikleri için, kurulmalarının nispeten kolay olduğu; işyeri sendikalarının ve federasyonların yasaklanmasının sendikalaşma için kaçınılmaz bazı ilk adımların atılmasının önlenmesi sonucunu doğurabileceği eleştirisi de getirilmektedir. Henüz sendikalaşmanın başlangıç aşamalarına sahne oluşturan ve bu nedenle düşük bir sendikalaşma oranına sahip olan Türkiye'de mevcut koşullarda işyeri*

¹¹⁷ Çetik-Akkaya, s.123.

sendikacılığı ile federasyonların ayrı bir önem taşıyacağına dikkat çekilmektedir. Bu itirazın temel nedenlerinden biri de, bugünün büyük işkolu sendikalarının hemen hepsinin geçmişte işyeri düzeyinde kurulabilmiş olan inili ufaklı sendikaların federasyonlar çatısı altında birleşmeleri ve sonradan yapısal dönüşüm geçirerek işkolu sendikası haline gelmeleri sayesinde varlık kazanabilmiş olmalarıdır. Bu nedenle, işyeri sendikalarının yasaklanmasının bizatihi işkolu sendikalarının oluşumuna ve büyümesine açılan yolun kapanması anlamına da geldiği belirtilmektedir. Eğer güçlü işkolu sendikacılığı oluşacaksa, bunun yasaların zorlaması ve bir takım yasaklarla değil, işçi hareketinin belli bir deneyim ve birikimin sonucu olarak ve gönüllülük temelinde oluşması gerektiğine dikkat çekilmektedir.¹¹⁸

Yasa koyucunun, bu tarz bir tercih yapmaya yetkili olmadığı görüşümdedir. Hakkın öznesi olanların, olası kötü kullanımlara karşı, kendi haklarını koruma yeterliliğinde olduğunun kabulü yada en azından yaşayarak yeterlilik kazanma fırsatına sahip olması gerekir.

Sendikal özgürlüklerin amacına uygun kullanımı ve sarı sendikacılığın önlenmesi, hakkın özüne dokunmaksızın sağlanabilir. 158 sayılı ILO Sözleşmesine uygun iç hukuk düzenlemelerinin yapılması ve iş güvencesinin sağlanması, işçinin her türlü haksız ve kötünietli feshe karşı korunmasını, bu kapsamda sendikal haklarının da doğrudan güvence altına alınmasını sağlayabilir. Ancak 158 sayılı ILO Sözleşmesi TBMM tarafından yasa ile kabul edilip, iç hukuk kuralı haline gelmesine rağmen, gerekli yasa değişikliklerinin yapılmayarak, halen kullanılamaz bırakılması karşısında, yasakoyucunun sendikaların kuruluş esasları ile ilgili sınırlama gerekçesinin samimiyeti tartışmalı olmaktadır.

Gerçekte, sendikal özgürlüklerin bulunduğu koşullarda, işçiler, dünyada ve ülkemizde, sendikal birliği amaçlamış ve uygulamada da, bu yönde güçlü bir eğilim göstermişlerdir. Ancak bunun yasal düzenleme ve kısıtlamalarla sağlanıp sağlanmayacağı, yada bu yasakların getireceği sakıncaların, önemle değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu durumun merkezi ve bürokratik yapılanmalara yol açıcı olması karşısında sendika içi demokrasi ve katılım açısından beraberinde getirdiği sakıncalar da, dikkate alınması gereken bir husustur. Kaldı ki, yasa yoluyla bunun zorlanması, baştan işçinin katılımını sınırlamaktadır.

1961 Anayasası ve ardından çıkarılan 274 sayılı Sendikalar ve 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu çerçevesinde, sendika sayısının çokluğu ve toplu iş hukukuna olumsuz etkileri, 2821 ve 2822 sayılı yasalar öncesinde irdelenmiş, ancak bu durumun gerçekte ülkenin ekonomik yapısına bağlı olduğu tespit edilerek, zaman içinde işçilerin özgür iradeleri ile birliğe yöneldikleri rakamlarla belirlenmiştir: *"Türkiye sendikacılığında belli bir faaliyet alanında, birden fazla sendikanın kurulmuş olması ve genel olarak işçi sayısına göre sendikal örgüt sayısının çok oluşu öteden beri üstünde durulan bir konudur. Bu durum 1317 sayılı yasanın çıkarılmasında da görüldüğü üzere, sendika kurma hakkını ve genel sendika hakkını kısıtlayıcı yasal düzenlemelere gerekçe yapılmak istenmiştir. Gerçekte ise, 274 sayılı yasa ile belirlenen sendika mevzuatının, sendikal birliği sağlamak ve işçileri her faaliyet alanında tek sendika çatısı altında birleşmeye teşvik etmek yönünde yeterince hüküm öngörmüş olduğu söylenebilir. Nitekim toplu sözleşme ve grev yetkisi konusunda çoğunluk sisteminin benimsenmiş olması bunun önemli kanıtıdır. Dolayısıyla 'sendika enflasyonu' olarak nitelenen bu durumun nedenlerini başka alanlarda aramak gerekir ve yasal düzenlemelerle buna çözüm getirmek başka sakıncaları beraberinde*

¹¹⁸ Çetnik-Akkaya (Işıklı'dan aktaran), s. 122.

getirmekten başka sonuç doğurmayabilir. Sendika sayısındaki çokluğun nedenlerinden biri, büyük ölçekli sanayi yapısının yeterince oluşmamış olması ile bağlantılıdır. Küçük ölçekli işletmelerin ve işyerlerinin yoğunluğu, sendika sayısındaki çokluğun nedenlerinden biri olmaktadır. Nitekim, büyük sendikaların büyük işletmelerin egemen olduğu kamu kesiminde kurulmuş oldukları görülmektedir. Öte yandan sendikal birlik her şeyden önce bir sendikal özgürlük ve deneyim sorunudur. Bunlar kazanıldığı ölçüde sendikal birlik doğal olarak sağlanacaktır. Nitekim 1961 Anayasası ile başlayan dönemde sendikal işçi sayısı arttığı halde, sendikal örgüt sayısı aynı oranda artmamıştır. Çalışma Bakanlığı kayıtlarına göre sendika başına düşen işçi sayısı 1960'da 650 işçi kadar iken, son yıllarda bu sayı 4.000'e ulaşmış olmaktadır".¹¹⁹

Sendikaların örgütsel yapısının kısıtlandığı 2821 sayılı yasanın çıkarıldığı dönem dikkate alındığında, amacın o tarihte açık bulunan sendika ve konfederasyonlara işçilerin katılmasını sağlamak olabileceğine dikkat çekilmektedir; "İşyeri sendikalarının yasaklanıp, işkolu düzeyinde sendika kurulmasının öngörülmesine getirilen eleştirilerden biri de sendikalar üzerinde bir yasağın bulunduğu bir dönemde yapılmış olan bu düzenlemenin yerel düzeydeki güçlü sendikaların ya işkolundaki Türk-İş üyesi sendikaya katılmak ya da eylemsizlikten toplu iş sözleşmesi ve grev yapamayacağından kendini feshetmek arasında tercih yapmaya zorlamasıdır. DİSK ve bağlı sendikaların yasaklı olduğu bir dönemde çıkarılan yasanın ve düzenlemesinin o an faaliyette olan konfederasyon ve bağlı sendikalara tekel hakkı tanıdığı da belirtilmektedir."¹²⁰

Uluslar arası Çalışma Örgütü(ILO)'nün, örgütlenme özgürlüğü kapsamındaki kararlarında, sendikaların işçilerin özgür iradesine göre kurulması ve yapılanması gerektiği belirtilmektedir;

"Çalışanlar, özgür tercihlerine göre, bir endüstri yada işkolu sendikası olduğu kadar, en basit düzeyde, bir iş sendikası ya da herhangi bir basit organizasyon kurma konusunda karar verme hakkına sahip olmalıdırlar(279-see 200 th Report, Case No.763, para.18)"

"Çalışanların, kendi öz seçimleri ile sendika kurma ve üye olma özgürlüğüne, tam olarak yasalarla ya da fiili olarak saygı gösterilmediği halde, bu özgürlüğün gerçekleştiği söylenemez(271-See the Digest of 1985, para.654)"

"Sendika kurma ve üye olma hakkının özgür uygulandığının ifadesi, sendikaların yapılanma ve birleşimlerine karar verme özgürlüğünün bulunmasıdır(275-See 241st Report , Case No. 1326, para.818)"¹²¹

Yol İş Sendikası, TİSK'in yayınladığı, "2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununun Uluslar arası Normlara Uygunluğu" başlıklı broşürün eleştirisi amaçlı bir yayınında, bu yasaların ILO Sözleşmelerine aykırılığını, doğrudan ILO'nun kararlarına dayanarak açıklarken, 2821 sayılı yasanın, işyeri sendikalarını yasaklayan ve işkolu esasına göre Türkiye çapında faaliyette bulunma amacı ile ancak sendika kurulabileceğine ilişkin 3.maddesi ile ilgili

¹¹⁹ Alpaslan Işıklı, Ücretli Emek ve Sendikalaşma, Geçiş Sürecinde Türkiye (Derleyen İrvın Cemil Schick-E.Ahmet Tonak), İkinci Baskı, İstanbul ; Belge Yayınları, 1992, ss.344.

¹²⁰ Çetik-Akkaya(M.Şehmus Güzel'den aktaran), s.122.

¹²¹ Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, International Labour Office, Fourth(revised edition, Geneva ; ILO Publications, 1996, s. 59, 60, 61.

örnek verdiği kararda; "Komite, sendikal örgüt çokluğunun önlenmesinin işçilerin yararına olabileceğini belirtmekle birlikte, sendikal hareketin devlet müdahalesiyle, yani yasa yoluyla birleştirilmesinin 87.sayılı Sözleşmenin 2. Ve 11. Maddelerine aykırı olduğunu hatırlatır(ILO, Freedom of Association, Digest of Decisions of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, second edition, ILO, Geneva, 1976, s.10)" olarak, ILO'nun görüşünü aktardıktan sonra, sendikal hareketler tarihinin, sendikalara devlet müdahalesi arttıkça yapay sendikaların arttığı, bölünmelerin hızlandığını gösterdiğine dikkat çekilmekte ve Türk sendika hareketinin temsilcileri olarak özeleştirilme yaptıklarını kaydederek, bugüne kadar savundukları işkolu sendikacılığı ilkesini tabana dayalı gerçekleştirmiş olsalardı, devletin yasal müdahalesine gerek olmaksızın yasakçı sendikalar yasasının sendika enflasyonunu önleme gerekçesi ile savulmasına neden olmayacaklarını kaydetmektedir.¹²²

Tarihsel süreç ve dünyadan örnekler, mevcut düzenlemenin açıkça demokratik ilkelere aykırılığını göstermektedir. Bir işkolunda birden çok sendika kurulmasına izin verilmiş olması, diğer hükümlerle bir arada değerlendirilmeksizin tek başına "sendika çokluğu" ilkesine uyulduğu anlamına gelmemektedir.

İşçilerin sendika kurma özgürlükleri sınırlandırılmıştır. İşyeri yada meslek esasına göre örgütlenmenin, sarı sendikacılığı teşvik edeceği, deneyimsiz ve zayıf olan sendikaların işveren baskısına ve etkisine açık olacağı ve diğer gerekçelerle, işçilerin hak ve yararları için işkolu sendikacılığının desteklenmesi haklı olabilir. Gerçekten böyle bir tehlike bulunmaktadır. Ancak bu sorunun çözümünde yasal kısıtlamalara gidilmesinin uygun olmadığı görüşüne katılıyorum.

Sendika kurma ve sendikal faaliyette bulunma özgürlüğü, bir katılım aracıdır. Bu konularda getirilen sınırlamalar, demokrasi ve katılımı engelleyicidir. Yinelemek gerekirse güçlü sendika, işçinin tercihi olmalı, yasalarla zorlanmamalı, işçiler özgür iradeleri ile mevcut sendikalarda örgütlenme ya da ayrı sendika kurma konusunda seçme hakkına sahip olmalıdır. İşçilerin güçlü sendika düşüncesiyle, birliği özgürce tercih edebilmeleri halinde, gerçek katılımdan söz edilebilir.

3. Sendika-içi Demokrasi Açısından Sendikaların Kuruluş Esasları

Sendikaların kuruluş esaslarının, ülke çapında ve işkolu düzeyinde örgütlenme ile sınırlandırılması, sendikalarda örgüt içi demokrasi ve katılım açısından da önem taşımaktadır. "Sendika içi demokrasi, sendikaların iç işleyişinin demokratik ilkelere uygunluğudur".¹²³ Demokratik ilkelere uygunluk ise, her bir üyenin sendikal karar ve faaliyetlerde, etkin olabilme, doğrudan katılabilme düzeyine bağlı olarak gerçekleşmesi mümkün olan bir durumdur. Bu anlamda örgütlerin büyüklüğü merkezileşmesini, bu ise doğrudan katılımdan uzaklaşmasını getirdiği için, sendika içi demokrasi açısından, mevcut sınırlamanın olumsuz etkileri olduğu söylenebilir.

Sendika-içi demokrasi kavramının incelenmesinde, dört yaklaşım biçiminden söz edilmektedir. Birinci yaklaşım biçimi, örgütün amacından bağımsız olarak, sendika-içi demokrasinin, tüm örgütlerde iyi bir şekilde uygulanması mümkün olan bir mekanizma olduğu görüşüdür. Sendika-içi demokrasiyi, yapıdan çok, örgütü oluşturan gruplararası ilişkilerde, otoritenin panzehiri olarak demokratik usullere uyma anlayışı

¹²² Türkiye Yol İş Sendikası, TİSK Raporlarına Yanıt, Ankara, Yol İş Yayını, 1986, s. 31-32.

¹²³ Fevzi Şahlanan; Sendikaların İşleyişinin Demokratik İlkelere Uygunluğu, İstanbul; İstanbul Üniversitesi Yayını, 1980, s.3.

olarak değerlendirme, ikinci yaklaşım biçimidir. Üçüncü yaklaşım biçimi, sendikanın ideolojisine bağlı stratejisinin sonucu, örgütsel yapılanma biçimi olarak değerlendirir. Dördüncü yaklaşım biçimine göre ise, sendikacı demokrasi, sendikanın amacıyla paralel ortaya çıkan bir katılma iradesidir. Bu yaklaşıma göre, sendika üyesinin sendikanın siyasetini oluşturma, onaylama ve uygulamaya koyma olanağı olarak tanımlanabilir.¹²⁴ Bu çalışmanın konusu olan, sendikaların örgütsel yapısı ile katılım ilişkisinin tartışılması, bir anlamda bu yaklaşımlardan, sendika içi demokrasiyi, bir katılım iradesi olarak gören ve bu iradenin yaşama geçmesi için katılım olanaklarını esas alan dördüncü görüş kapsamındadır. Bu açıdan bakıldığında, işkolu sendikacılığının, bir yapılanma biçimi olarak, sendikacı demokrasi çerçevesinde değerlendirilmesi, tartışma konusu ile yakından ilgilidir.

Öğretide genel olarak, güçlü sendikacılığın gerçekleşmesinde ve sarı sendikacılığın önlenmesinde, yerinde bir düzenleme olarak değerlendirilen işkoluna göre sendikalaşma, sendikacı demokrasi açısından ise eleştirilmektedir. ŞAHLANAN bu konuda; *"İşkoluna göre sendikalaşma güçlü sendikacılığın gerçekleşmesi açısından yerinde bir düzenleme olmakla birlikte, sendikalarda merkezileşmeye yol açtığı ve oligarşik ve bürokratik eğilimlerin artması sonucunu doğurduğu da bir gerçektir. Örgütlenme modelinin doğal bir sonucu olarak işkoluna göre kurulmuş ve ülke çapında faaliyette bulunmayı amaç edinmiş bu tür sendikaların bazen onbinlerce işçiyi bünyesine alabilen büyük kuruluşlar haline gelebilmesi az rastlanan bir olay değildir. Güçlü sendikacılık açısından yerindeliği tartışılmaz olan bu olgunun, sendikacı demokrasi açısından da önemli sorunları beraberinde getirmesi doğaldır. Gerçekten de sendika büyüdüğü ölçüde, sorunlar teknikleşecek ve büyük kuruluşları sade işçilerin yönetebilmesi olanaksız hale gelecektir. Bunun doğal sonucu olarak da gücünü üyelerinin maddi ve manevi desteğinden almaları gereken sendikaların, gittikçe karmaşık ve teknik bir nitelik kazanan işlevlerini yerine getirebilmeleri için uzmanlaşmış bir yönetici kadroya sahip olmaları ve merkezi bir bürokrasiye yer vermeleri zorunluluğu ortaya çıkacaktır. Aslında makul sınırları içerisinde tutabilmek koşulu ile bürokratlaşma normal bir olaydır. Sendikalar etkili çalışmak olanağına kavuşmak için bir parça da bürokratik olmak zorundadırlar. Ancak sakıncalı olan, sendikanın rasyonel ve etkili çalışabilmesi için gerekli ve yeterli bürokratlaşma eğiliminin yayılması ve bunun sendikacı demokrasi açısından açık tehlikeler doğurmasıdır. Sendikalaşma modeli olarak işkoluna göre sendikalaşma ilkesi benimsenince, bunun yukarıda özetlediğimiz, sendikacı demokrasiye ters düşecek doğal gelişmelerine karşı 2821 sayılı yasadaki düzenlemeler yetersizdir. İşkoluna göre sendikalaşmada sendikacı demokrasinin gerçekleştirilmesinin pozitif dayanaklarından birisi delege sisteminin sağlıklı bir işleyişe kavuşturulması ise -ki yasa bunu bir ölçüde gerçekleştirmiştir- diğeri de sendikanın alt kademe örgütlerinin demokratik işleyişe imkan verecek biçimde düzenlenmesidir. Özellikle bölge şubeleri, şubeler, bölge temsilcilikleri ve hatta sendikanın işyerlerinde oluşturabileceği alt birimlere ilişkin yeterli yasal düzenlemelere maalesef yasa da yer verilmemiştir. Bu nedenle bugün işkolu esasına göre kurulmuş sendikaların taşra teşkilatları genellikle tüzel kişiliği olmayan oluşturulmakta ve bu şubeler çoğu kez merkezin mutlak otoritesine tabi olmaktadır. Bu nedenlerle günümüzde Türk Sendika Hukukunda, başta şubeler olmak üzere, sendikaların diğer alt birimlerine ilişkin zorunlu bazı yasal düzenlemelerin yapılması gerektiği ve bu konuda önemli boşlukların olduğu kanaatindeyiz."*¹²⁵ demektedir.

¹²⁴ Şahlanan, *Sendikaların İşleyişinin Demokratik İlkelerine Uygunluğu*, s.7-8.

¹²⁵ Şahlanan, *Sendikalar Hukuku*, s.26-27.

Ülke çapında faaliyet gösteren işkolu sendikalarının, merkezi ve hiyerarşik yapılanması zorunludur. Yasal çerçevede, şubeler açılabilse de, tüzel kişilikleri olmadığından; yönetsel ve ekonomik özerklikleri bulunmamaktadır. Bu durum, işçilerin birlik ve dayanışması ile sendikal mücadelenin etkinliği açısından yararlı olmakla birlikte, özellikle büyük sendikalarda, yukarıda öğretilen aktarılan sakıncalara ve örgüt içi demokrasinin sağlanmasında zorluklara neden olmaktadır. Sendikal kuruluş esaslarının yasa ile sınırlandırılması meşru görüldüğünde, alt kademe örgütlenmesinin demokratik işleyişe kavuşturulmasının da, yasa koyucudan beklenmesi doğal ve kendi içinde tutarlı olmakla birlikte, gerçekte olması gerekenin sendikal hakların sınırsız tanınmasını talep etmek olduğu inancındayım. Bu şekilde, demokrasi bilinci gelişebilir ve kendi doğal sürecinde işçilerin demokratik sendikal yapıları oluşturmaları sağlanabilir. Sendikaların ancak işkolu düzeyinde ve ülke çapında örgütlenebilme koşulunun, sendika içi demokrasi açısından sakıncalar doğurduğu bir gerçektir. Bu sorunun çözümünün, daha sıkı kurullarla her düzeyde demokratikleşmenin yasa ile sağlanmasını taleple değil, yasal sınırlamaların kaldırılmasını istemekle sağlanabileceğini düşünüyorum. Aksi düşünce özel hukuk tüzel kişisi olan sendikaların ve sendikal faaliyetin tamamı ile devlet denetimine alınması sonucunu doğurur ki, bağımsız olmayan bir örgüte gerçek anlamda katılımdan da bahsedilemeyeceği için, sendika içi demokrasi kavramı da bu durumda anlamsız kalmaya mahkum olacaktır.

KORAY, güçlü ve merkezi sendikaların yararlı olduğunu belirtmekle birlikte, sendika içi demokrasi konusunda endişelerini dile getirmektedir; *"Büyüyen ve merkezde güçlenen sendikacılık hareketi çalışanların çıkarlarının korunması açısından çok olumlu sonuçlar doğuran bir olgu olmasına karşın, bazı sakıncaları da ortaya çıkarmaktadır. Bu sakınca da özünde demokratik bir kuruluş olan sendikaların, büyüyen örgütlenme ile birlikte giderek bürokratik bir yapılaşma göstermesi ve sendika demokrasisinin sürdürülmesinde zorluklarla karşılaşılmasıdır. Büyüyen ve güçlenen ve merkezde güçlü birlikler oluşturan bir sendikacılık hareketinin gerçekten gerek bir baskı grubu olarak, gerekse toplu pazarlıklarda güçlü bir taraf olarak üyelerinin çıkarlarını daha etkin bir biçimde koruyup geliştireceğine kuşku yoktur. Bu açıdan işkolu sendikacılığının yeğlendiği görülmektedir. Ancak böyle bir güçlenme ve merkezleşmenin sendika yönetim organının seçimi ve denetimi açısından zorluklar yarattığı da açıktır"*. KORAY, bu konuda LİPSET'in görüşünü aktarmakta; *"Örgütsel büyüme işçi sendikalarında kaçınılmaz olarak bürokratik özellikler yaratmaktadır. Örneğin, a-hiyerarşik bir örgütlenme gücün tepe yönetimde toplanmasını kaçınılmaz kılmakta, b-haberleşme kaynakları ve araçlarının denetimi yine üst yönetimin elinde bulunduğundan karşı görüşleri duyurmak ve etkili kılmak kolay olmamakta, c-yönetimde görev alanlar, bu tür görevde olmalarından kaynaklanan daha fazla politik beceri ve deneyime sahip olmaktadır"* ve şu şekilde yorumlamakta: *"Bu tür nedenlere bağlı olarak sendika içinde karşıt görüşlerin oluşması zor olduğu gibi, karşıt görüşler oluşsa da bu grupların sendika yönetiminde görev alanları denetlemek ve değiştirmek olanakları kısıtlı bulunmaktadır. Sendikaların iç yönetimlerinde demokrasiyi gerçekleştirmedikleri görüşü, ilk kez Robert Michels tarafından dile getirilmiştir. Michels'in ünlü "tunç kanunu" sendikalardaki hiyerarşik yapının küçük bir önder grubuna yetki ve gücün verilmesini gerektirdiğini ve bu grubun zamanla yetkisini genişletip devamlı iktidarda kalma yollarını aradığını açıklayan bir kavram olmaktadır"*, aynı konuda, DERELİ'nin bir tespitini aktarmakta ; *"Sendika üst yönetiminde yer alanların karşısında bir muhalefetin oluşması ve güçlenmesinin zor olması ve sendikaların demokratik olmaktan çok bürokratik kuruluşlara dönüşmesi, geçmişte olduğu gibi bugün de eleştirilen bir konudur"* ve sonuç olarak; *"Gerçekten işyeri düzeyindeki veya yerel sendikalarda üye işçilerle sendika yöneticileri arasında ilişki, etkileşim ve denetim daha kolay olduğundan bu tür sendikalarda demokratik kurulların*

yaşatılması daha kolay olsa da, büyüyen ve merkezileşen sendikalarda sendika içi demokrasinin zayıflaması kaçınılmaz görünmektedir” yorumunu yapmaktadır.¹²⁶

Katılım, otorite ile paylaşım çelişkisinin ağırlık noktasının, paylaşımdan yana olması ile artan bir ilişki biçimi olduğuna göre, sendikaların merkezileşmesinden olumsuz etkilenmesi kaçınılmazdır. Ancak bir yasal zorlama olmaksızın, özgür rekabet koşulunda büyüyen sendikalarda, tüzüksel yapılanmaların, başta sendika içi demokrasiye uygun olmasa da, zaman içinde merkezi sendikalarda dahi daha katılımcı ve demokratik kurallarla gelişebilmesi mümkündür.

KOÇ, sendika içi demokrasinin geliştirilmesi için çaba gösterilmesi, ancak mutlaklaştırılmaması gerektiğini savunmakta, bu çerçevede; *“Sendikalar bugün çok sayıda üyeli ve işçi sınıfının çeşitli katmanlarını bir arada içeren örgütlerdir. Sendikalar bu yapılarına uygun bir işleyişi (kapitalizmin kısıtları çerçevesinde) yerleştirmek durumundadırlar. Bu koşullarda bir işyeri veya bir bölgenin işçileri özerk davranamaz. Bir işyeri veya bir bölgenin işçileri, kendi çıkarları ve talepleri ile, sendikanın üye kitlesinin tümünün çıkarları ve talepleri arasında kurulan bir dengeyi kabul etmek zorundadırlar. Eğer tüm işçiler sendikanın genel yönetiminde sağlıklı bir biçimde temsil ediliyorlarsa ve yönetimler çeşitli katmanların farklı çıkarlarının uzlaşmasıyla, bir işyerinin veya bir bölgenin işçilerinin sendikanın yönetiminin kararlarına uyma zorunluluğu demokrasinin bir gereğidir. Anarkosendikalistler özerklik ile demokrasiyi özdeşleştirirler. Merkezi yapılar karşı çıkarak demokrasinin yerleştirilebileceğini sanırlar. Halbuki sorun, ‘merkezi yapılar’ değil, ‘antidemokratik işleyen yapılardır’. Merkeziyetçi yapılar kadar, ademimerkeziyetçi (özerk, otonom) yapılar da, büyük örgütlenmeler kadar küçük ve yerel örgütlenmeler de antidemokratik bir işleyişe sahip olabilir. Önemli olan, kaçınılmaz olarak doğan ve işçi sınıfının mümkün olduğunca büyük kesimini temsil etmesinde yarar olan bu merkezi ve büyük yapılar içinde, mümkün olduğunca ‘açık tonda’ bir işleyişin sağlanmasıdır”¹²⁷* demektedir.

Ancak bir örgütün merkezileşmesinin, her bir üye için doğrudan katılım ve denetim yollarını azalttığı, bu anlamda antidemokratik işleyişte etkili olduğu da bir gerçektir. Küçük örgütlerin de anti-demokratik işleyişe sahip olması mümkündür. Ancak bu gerçek, merkezileşmenin örgüt içi demokrasiye olumsuz etkileri olmadığı anlamına gelmemektedir. KOÇ’un farklı bir çerçevede yürüttüğü tartışma konusu dışında olduğunu belirterek, bu etkinin varlığı ile tercih hakkının işçilere ait olduğu kabul edildiğinde ancak, merkezi ve büyük örgütlerin daha demokratik işleyişi için çaba göstermenin mümkün olabileceğinin vurgulanmasında yarar vardır.

KOÇ, aynı yazıda ; sendikaların görevlerinin, “işçilerde sınıf bilincinin, toplu davranışın, toplumda ve kendi örgütlerinde demokrasiye sahip çıkma uygulama ve alışkanlığı ve geleneğinin yerleştirilmesinin, kendi öz gücüne güven sağlamanın ve (mümkün olduğu koşullarda) yepyeni bir toplumsal-politik- ekonomik yapının benimsenmesinin sağlanması ile sınırlı” olduğuna ilişkin ve savunulmasını gerekli bulduğunu belirttiği bir görüşü aktarmakta ve bir çok olumsuz etkenin varlığının bilinerek, sendika içi demokrasinin, kapitalizmin ve sendikal örgütlenmenin niteliksel sınırlılıkları içinde geliştirilmeye çalışılmasının, daha doğru olacağına dikkat çekmektedir.¹²⁸

¹²⁶ Koray, s.111,112.

¹²⁷ Koç, Sendika-İçi Demokrasi, s.195.

¹²⁸ Koç, Sendika İçi Demokrasi, s.199.

Sendika içi demokrasinin mutlaklaştırılmaması ve mümkün olduğunca sağlanmaya çalışılması gerektiği görüşü doğrudur. Bununla birlikte, sendikaların görev sınırları içinde saydığı hususların, son derece önemli olduğu ve yerine getirilmesinin, işçilerin sendika yönetim ve denetimine doğrudan katılımı ile yakından ilgili olduğu da bellidir. Işilerin sendikal örgütlerinde “demokrasiye sahip çıkma, uygulama alışkanlığı ve geleneğinin yerleşmesi ve kendi öz gücüne güven sağlaması”, sendika içi demokrasinin gelişimi ile sağlanabilecek bir sonuçtur ve sadece sendikalarda değil, toplumsal düzeyde de, demokrasi ve demokrasiye sahip çıkma bilincinin gelişmesinde önemli bir etkendir.

Sendikaların işkolu düzeyinde ve ülke çapında faaliyetinin, yasada kuruluş biçimi olarak zorunlu olduğunun düzenlenmesi ile, işçi sınıfının birliği ve sendikal faaliyetin etkinliği açısından gcl ve merkezi sendikacılık tercihinin yasa koyucu tarafından yapılmasının: gerek işçilerin iradi olması gereken yönelimini onların yerine geçerek baştan belirlemesi, gerek sendika içi demokrasi açısından yaratabileceği sakıncalar karşısında, katılım üzerinde etkilerinin olumsuz olduğu söylenebilir. Olması gereken bu tercihin işçiler tarafından zgr yapılabilmesinin, ekonomik ve sosyal koşullarının sağlanması ile sınırlı olmalıdır.

C. SENDİKA YöNETİCİLİğİNİN ENGELLENMESİ

1-Genel Kurullar ve Delegelik

Sendika genel kurulu, şube ve bölge şube üyelerinin tamamını, genel olarak delege sistemi ile temsil eden ana organdır. Sendikanın genel politikasını oluşturur ve çalışma kurallarını düzenler, belli srelerde toplanır ve genel merkez yönetim kurulu, disiplin kurulu, denetleme kurulu ve tzksel diğer organların seçimini yapar. şube ve varsa bölge şube genel kurulları, doğrudan bağlı işyerlerinde ye işçiler ya da yine delegelerinden oluşur. Sendika genel kuruluna öneriler oluşturur, belli sürelerle görev yapacak şube ve varsa bölge şube yönetim kurulları ile diğer bu düzeydeki organların seçimini yapar.

Sendikalarda genel kurul en önemli organdır. *“Genel Kurul, bütün tüzel kişilerde olduğu gibi, sendikalarda da en st organ durumundadır. Bu stnlk sadece diğer organlar üstünde bir denetleme yetkisine sahip olmasından değil, aynı zamanda bütün üyeler ve delegeler için en yüksek yakınma(şikayet) katı olmasından ileri gelir.”*¹²⁹ *“Sendikaların yönetim organları içinde, tüm üyelerin veya delegelerin katıldığı genel kurul, en önemli karar verme organıdır. Genel kurul, çok zaman birkaç yılda bir toplanarak sendika yönetimindeki genel ilkeleri belirler ve bu süre içinde sendika yönetiminde görev alacak yönetim organlarını seçer. Sendika genel kuruluna şubeler, federasyon veya konfederasyon genel kuruluna ye sendikalar ye sayılarına göre belirlenen delegeler yollarlar. Genel kurulda gizli oyla ve bir listede belirlenen adaylar arasından yönetim kurulu, disiplin kurulu ve denetleme kurulu gibi organların seçimi yapılır. Genel kurullar arasında, sendika yönetiminden sorumlu bu organlar, bir dahaki genel kurula karşı sorumluluk taşırlar.”*¹³⁰

¹²⁹ Demir, 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu ve Getirdikleri, s.169.

¹³⁰ Koray, Endüstri İlişkileri, s.110.

Genel Kurulların oluşumu, toplanma süreleri, çalışma biçimi, yetkileri ve diğer organlarla ilişkileri, yasalarla ya da yasal sınırlar içinde sendika tüzükleri ile belirlenir.

Sendikalar Yasası 10.maddesi Genel Kurulların oluşması ile ilgilidir. Bu maddede; sendika genel kurulunun üyelerden oluşmasının sınırı en fazla 1000 üyesinin olmasına ve şube genel kurulunun üyelerden oluşması ise, şube kapsamında en fazla 500 üyenin olmasına bağlanmıştır; üye sayısının 500'ü aşması halinde, 100'den az ve 250'den çok olmamak üzere, şubeye bağlı işyerlerinde çalışan üyeler tarafından seçilecek delegelerle şube genel kurullarının, üye sayısı bini aştığı takdirde ise, 200'den az ve 500'den çok olmamak üzere, şube genel kurullarında seçilecek delegelerle sendika genel kurulunun, üye sendikalarca seçilecek en fazla 500 delege ile konfederasyon genel kurulunun oluşacağı düzenlenmiştir. Yasal sınırlar içinde kalmak kaydı ile delege sayısı, tüzüklerle belirlenecektir. Delege sıfatının bir sonraki genel kurul için yapılacak delege seçimine kadar süreceği ve sendika tüzüklerine delege seçilmeyi engelleyecek hükümler konamayacağı hükme bağlanmaktadır.

Genel Kurulların görevleri, yasanın 11.maddesinde tek tek sayılma yolu ile belirlenmekte, şube genel kurullarının görevleri ise sayılanlar arasında, tüzel kişiliği şubelerin temsil yetkisinin olmaması ve genel anlamda merkezi sendikal yapılanmaya uygun olarak sınırlandırılmaktadır.

Sendikalar Kanunu 12.maddesinde, en fazla genel kurul yenilenme süresi dört yıl olduğu ve bu süre içinde seçilmiş organların döneme ilişkin raporlarının genel kuruldan en çok 15 gün önce, katılımcılara gönderilmesi gereği ile genel kurulun üye ya da delegelerin 1/5'inin yazılı isteği ya da yönetim veya denetleme kurulunun gerekli gördüğü hallerde olağanüstü toplanacağı düzenlenmekte, çağrı görevini yönetim kuruluna vermektedir.

Genel Kurul toplantı ve karar nisabı, yasanın 13.maddesinde belirlenmekte olup, tüzükte daha yüksek bir nisap düzenleme hakkı saklı tutularak, ilk toplantı nisabı, üye yada delege sayısının en az salt çoğunluğu, yeterli sayı ile toplanmadığında en çok 15 gün sonra yapılması gereken ikinci toplantı nisabı ise üye yada delege tamsayısının 1/3'ü olarak düzenlenmekte, karar nisabının ise, üye yada delege tamsayısının 1/4'ünden az olmamak üzere katılanların salt çoğunluğu olarak belirlenmekte, delegelerle toplanan genel kurulda delege olmayanların, üyelerle toplananda ise üye olmayanların nisapta nazara alınmayacakları ve oy kullanamayacakları, delege veya üyelerin genel kurula katılma ve oy kullanmalarının engellenemeyeceği düzenlenmektedir.

Seçimlerle uyulacak esaslar 14.maddede ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Esas olarak yargı gözetimi altında, serbest, eşit, gizli oy, açık sayım ve dökümlü yapılması öngörülmüş, ve bu ilkelerin gerçekleşmesi için gerekli önlemler ve itiraz yolları düzenlenmiştir. Bu maddede ayrıca, genel kurul dışında sendika ve konfederasyon organlarına seçilebilmek için 5.maddede aranan koşullara ek olarak en az 10 yıl bilfiil çalışmış olmak, şubeler için ise 5.madde koşulları aranmaktadır. 274 sayılı yasada kurucular için aranan, -en az üç yıl- sendikaların kurulacağı işkolunda çalışma koşulu, süre sınırı açısından Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edilmişti, yöneticilik için ise bu tarz bir sınırlama bulunmamakta idi.

Sendikaların en temel organı olan genel kurulların delegelerden oluşma zorunluluğu başlı başına, üyenin örgüte yabancılaşması, aidiyet duygusunun azalmasının en temel nedenlerinden birisidir. Ancak üye sayısı binlerle ifade edilen büyük sendikalarda, üyelerle genel kurul yapmak mümkün değildir. Gerçi, bilim ve

teknolojideki gelişmelerin bu hızla yaygınlaşması sürer ve işçilerinde bu olanaklardan adil bir pay alması mümkün olursa, yakın bir gelecekte genel kurulların internet ortamında toplanması dahi, zor da olsa hayal edilebilir bir şey haline gelmiştir.

Günümüzde, temsili demokrasinin katılım üzerindeki olumsuz etkilerinin benzer şekilde sendikalarda da delege sistemi nedeniyle bulunduğu söylenebilir. İçinde yaşadığımız zaman ve koşullarda, başka bir yöntem de bulunmamaktadır. Ancak bu yöntemin sakıncalarının giderilmesi mümkündür. Bu amaçla, öncelikle şubeler ve mümkün olduğunca sendika genel kurulları açısından, delege değil üye katılımı hedeflenmelidir. Yasanın bu konuda sayı sınırı koyması, örneğin 600 üyeye genel kurul toplayabilecek bir şube açısından, gereksiz delege seçimine neden olucu ve katılımı engelleyici niteliktedir. Gerçekten üyelerin katılımı hedefleniyorsa, en az 500 üyeli şube ve 1000 üyeli sendikalar, delege sistemi ile genel kurul oluşturabilir denerek, sendikaların üyeleri ile genel kurul toplamada özgür bırakılması, yine delege en az sayısının belirlenmesi ile yetinilmesi, üst sınır koyulmaması daha doğru olacaktır. Bu şekilde, sendikalar, demokrasi ve katılımı engellemekten yasaklanmış, ancak fazlası ile sağlamada serbest kalmış olacaklardır.

Genel kurul toplantı nisabında ve oy verme hakkı açısından, üye ile toplanan genel kurullarda üyelerin, delege ile toplanan genel kurullarda seçilmiş delegelerin esas alınması, doğal delegelik ve benzeri imtiyazlarla, üye iradesinin tam olarak yansıtılmasını engelleyen yaklaşımlara olanak sağlamadığı için amaca uygun ve katılımı artırıcıdır. Ancak onursal olarak kurucuları ya da delege olmasa da yönetim kurulu üyelerini doğal delege sayarak, genel kurula katılmasını sağlayan sendikaların, belli bir sayının aşılmadığı durumda, bu açıdan katılıma aykırı davrandıklarını söylemek ve eleştiri yöneltmek de, haksızlık olabilir. Çünkü sendikalar, geçmişi ve geleceği olan kurumlardır ve deneyimin bu şekilde aktarılması için kurucu yada mücadelesi ile saygı duyulan üyelerin ya da geleceğe dönük çalışmalar için seçilmiş yöneticilerin genel kurullarda bulunmasının, sendika çalışmalarına ışık tutması ve yararlı olması da beklenebilir. Yasa, görevli oldukları süre için yönetim ve denetleme kurulu üyelerinin, kendi genel kurullarına katılabileceklerini düzenlemiştir.

DEMİR, Sendika-içi demokrasinin işlerliği açısından önemli organlardan olan genel kurulların oluşmasında, eskisinden farklı olarak, yeni kanunda ilke olarak üye sisteminin benimsenmesinin, üyelerin belli sayının üstüne çıkması halinde başvurulacak delege sisteminin sendika tüzüklerine bırakılmamasının, geçmişte antidemokratik uygulamalara rastlanması nedeniyle olumlu olduğunu belirtmekte, tüzüklere üyelerin delege seçilmesini engelleyici hükümlerin konulamayacağına ve delege sıfatının gelecek olağan genel kurul devam edeceğine ilişkin hükümlerin de sendika-içi demokrasinin korunmasındaki önemine dikkat çekmektedir.¹³¹

KOÇ, 1980 öncesi sendika tüzüklerinde delege olabilmenin, bazı sendikalarda üyelik kıdemine, seminerlere katılmış olma koşuluna, başka bir sendikaya üye olmama şartına, hüküm giymemiş ya da tüzüğe aykırı davranışlar nedeniyle cezalandırılmamış olma koşullarına, DİSK'in tek tip tüzüğü dahil olmak üzere bazı tüzüklerde ise aidat borcu olmamak ve en az altı aydır sendikaya üye bulunmak koşullarına bağlandığını, bazı sendikalarda delegeliğin genel kurulda seçildikten sonra genel yönetim ve onur kurullarının ortak toplantısında oy çokluğu ile kaldırılabildiğini, ancak bazı sendikalarda bu kararın genel yönetimin istemi ve genel kurul kararına bağlandığını ifade etmektedir. Genel kurul oluşumunda seçimle gelen delegeler dışında, az sayıda birkaç sendikada belli oranda genel başkan yada genel yönetim

¹³¹ Demir, 2821 Sayılı Yeni Sendikalar Kanunu ve Getirdikleri, s.169-170.

kuruluna delege atama yetkisi tanındığını, yine bir çok sendikada eski kurucular, sendika yada şube yönetici yada organlarında görevli olanların, işyeri sendika temsilcilerinin doğal delege kabul edildiklerini, bu açıdan seçimle gelen delegeler ile doğal delegeler arasındaki sayısal oranın önemli olduğunu, ancak her durumda bu kişilere sadece söz hakkı verilmekle yetinilerek, oy verme ve seçilme haklarını kısıtlamanın en doğru yol olacağını belirtmekte, yine sendika tüzüklerinden örneklerle kaç üyeye bir delege düştüğüne ilişkin bilgi vermekte, bu açıdan en demokratik tüzüğün, genel kurulun üyelerle toplanacağını düzenleyen, az üyeli bir sendikaya ait olduğunu söylemektedir.¹³²

Yine genel kurulların toplanma aralığının sadece iki sendikada yasal sürenin altında olduğunu, diğer sendikalarda yasaya bağlı düzenlendiğini, olağanüstü genel kurul için 1/3 oranını kabul eden bir sendika dışında, Dernekler Kanununa uygun 1/5 çoğunluğun başvurusunun gerekli görüldüğünü, bazı sendikalarda olağanüstü genel kurul başvurularında aranacak gerekçeler açısından çok zorlaştırıcı kurallar konduğunu belirtmektedir.¹³³

Bu incelemeden, 2821 sayılı Sendikalar Yasasının organlarla ilgili maddelerinin düzenlenmesinde, yasa koyucunun fazla zorluk çekmediği, çoğunluk sendikaların tüzüklerinden yola çıkarak yasa maddelerinin düzenlendiği sonucuna varılabilir. Ancak bu yorumda eksik kalan husus, incelemeye esas alınan bir kısım tüzüğün takip eden genel kurullarda daha demokratik düzenlendiği (Örneğin Genel İş Sendikası Tüzüğü), yasaların değişmesi zor kurallar koymasına karşın, zaman içinde gelişmelere tüzük değişiklikleri ile daha kolay uyum sağlanabileceği ve en önemlisi sendikalara devlet müdahalesi anlamında, iç işleyişin yasa ile düzenlenmesinin doğru olmadığı, sendikaların bağımsızlığına ve iradi olması gereken doğasına aykırı olduğudur.

Bu arada 12 eylül öncesinde de, sendika içi demokrasiyi hedefleyen, buna uygun tüzük ve işleyiş olan sendikaların tarihsel birikiminin, bu tek tip ve çoğunluğu esas alan yapılanma modeli ile yok sayılmış olması da, ayrıca haksızdır. KOÇ'un yazısında da değinilen bir tüzüğün (ASİS Sendikası), uygulayıcılarından bir sendikacı kongrelerini en geniş tabanla yapmanın ilkeleri olduğunu, şube genel kurullarının tüm üyelerle, genel merkez genel kurulunun ise her 20 üyeye bir delege oranıyla toplandığını belirtmektedir.¹³⁴ Sendika-içi demokrasinin sağlanmasında büyük önem taşıyan bu uygulama, 2821 sayılı yasaya göre, bugün imkansızdır.

BIÇAKÇI, aynı yazıda, anılan sendika yöneticilerinin, tüzük gereği, ancak iki dönem üst üste yani dört yıllık dönem için seçilebildikleri, aradan iki yıl geçmeden tekrar aday olamadıklarını aktarmaktadır. 2821 sayılı yasanın ilk halinde var olan benzer hüküm değiştirilmiş, üstelik genel kurul aralıkları dört yıla çıkarılmıştır. Oysaki sendika genel kurullarının kısa aralıklarla yapılması ve yöneticilerin tekrar seçilmelerinin sınırlandırılması, hem üyelerin genel kurullar vasıtasıyla kendilerini ifade etmeleri, hem de değişik kişilerin görev alması yoluyla, katılımını artırıcı uygulamalardır.

¹³² Yıldırım Koç, 12 Eylül Öncesinde Sendika Tüzüklerinde Sendika-İçi Demokrasi, Cahit Talas'a Armağan, Ankara; Mülkiyeliler Birliği Yayınları:9, 1990; s.340-343.

¹³³ Koç, 12 Eylül Öncesi Sendika Tüzüklerinde Sendika-İçi Demokrasi, s.344-345.

¹³⁴ Bıçakçı, s.204.

KOÇ, 12 Eylül öncesi sendika tüzüklerinde, genel kurullarda organlara aday olma ya da aday gösterme konusunda genel olarak bir kısıtlama bulunmadığını, sadece üç sendikada; genel başkan, genel sekreter ve beş genel başkan vekilinden oluşan genel yürütme kurulunun, önce genel başkanın genel kurulca seçilmesi, seçilen genel başkan tarafından gösterilen iki aday arasından genel sekreterin, altı aday arasından ise beş başkan vekilinin genel kurul tarafından seçildiğini kaydetmektedir.¹³⁵ Bu denli muhalefete tahammülsüz bir anlayışın, demokratik sendikacılıkla ilgisi olmadığı, sendika içi demokrasi ve katılıma son derece kapalı bir yapılanmayı ifade ettiği açıkça bellidir.

2821 sayılı yasada, genel kurul toplanma ve karar nisaplarının, tüzüklerle daha yüksek belirleme hakkı saklı tutularak asgari düzeyde düzenlenmesi, üyelerin daha fazla temsili ile iradesinin genel kurula yansımaları sağlayıcı, bu anlamda katılımı artırıcı düzenlemelerdir. Yine temel konularda, genel kurulu yetkili kılan görevlere ilişkin düzenleme bu açıdan yerindedir. Özellikle şubelerin birleştirilmesi ve kapatılmasının doğrudan genel kurul yetkisi içinde bırakılması, yönetim kurulunun bu alanda haksız ve anti-demokratik tasarruflarını engelleyici, tabandan katılımı güvence altına alan bir hükümdür.

Sendikayı temsil eden sendika yönetim kurulu ile tüzel kişiliği olmayan şubelerin ilişkisinde sorunlar yaşanabilmektedir. Şube yönetim kurulu, tabanda üyelerle doğrudan muhatap olmakta, sendika yönetim kurulu ise tüm sendikayı kapsayacak şekilde, sendikanın ilke ve anlayışlarına uygun çalışma görevi yüklenmekte, iletişim ağı ve ekonomik güce sahip bulunmaktadır, bu iki organın ilişkisinin demokratik olması zorunludur. Aksi halde her birinin sahip olduğu avantaj ve dezavantajlar, birbirine karşı kullanılabilir hale geldiği takdirde, genel olarak sendika ve üyeleri bu çatışmadan zarar görebilir, üyelerin katılımı olumsuz etkilenir, sendikal faaliyetler yapılamaz olur.

KOÇ, "12 Eylül Öncesi Sendika Tüzüklerinde Sendika içi Demokrasi" konulu incelemesinde, bu açıdan şube yönetimlerinin görevden alınması ya da şubelerin kapatılmasının önemli olduğunu, bir çok sendikanın tüzüğünde bu yetkinin genel yönetim kurullarına verildiğini ve salt çoğunlukla alınan kararın yeterli görüldüğünü belirtmekte, bu uygulama için gösterilen gerekçenin çoğunlukla "faaliyetsizlik ve ana tüzük ve yönetmeliklere uymamak" olduğunu, bir sendika tüzüğünde "sendikayı bölücü faaliyette bulunma"nın neden olarak düzenlendiğini, bazı tüzüklerde ise hiçbir sebep göstermeksizin "gerektiğinde" şube kapatma yetkisinin genel yönetim kuruluna verildiğini belirlemekte, birkaç sendikada bu kararlar için genel yönetim kurulunun oybirliği ya da 2/3 çoğunluğunun arandığını, sadece bir sendikada; genel yönetimin bir şube başkanı ya da yönetim kurulunun faaliyetsizliği ya da ana tüzük veya yönetmelik hükümlerini ihlali halinde şube genel kurulunu toplantıya çağırarak, şube yöneticilerinin faaliyetlerini anlatacağı şeklinde demokratik bir hükmün düzenlendiğini belirtmektedir.¹³⁶

Her hiyerarşik yapılanmada olduğu gibi, sendikaların yönetim kurulları ile şube yönetimleri arasında da bir otorite-tabiiyet ilişkisi olması doğaldır. Ancak katılım açısından olumsuz etkilerinin giderilmesi için bu ilişkinin demokratik olmasının sağlanması gereklidir. Sendika yönetimini denetleyebilen "başkanlar kurulu" ya da "genel yönetim kurulu" gibi, şube ve sendika yönetimlerini bir arada içeren organların bulunması, bu açıdan demokrasi anlayışının geliştiği ya da gerçekleşmesine önem verilen sendikalarda yararlı olmaktadır. Yine, "temsilciler kurulu" ya da "genel üye

¹³⁵ Koç, s.345.

¹³⁶ Koç, 12 Eylül Öncesi Sendika Tüzüklerinde Sendika-İçî Demokrasi, s.338-339.

toplantıları” ve benzeri yapılanmalarla, şube yönetimleri ile üyeler arasında doğabilecek kopuklukların giderilmesi, en geniş anlamda, üyelerin sendika yönetimine katılımının sağlanmasında önem taşımaktadır.

Şube kapatma ve benzeri konularda, yasal sınırlamalar düzenlenmesi yerine, sendika tüzükleri ile, üye sayısı ve benzer kıstaslar temelinde, objektif esaslara göre karar verilmesinin temini ve haksız uygulamaların bu yolla önlenmesi, hem sendikal iradenin oluşmasına izin vererek katılımı artırması, hem de genel kurullar arası gelişmelere uyum sağlanması açısından tercih edilmesi gereken bir durumdur.

2-Yönetim, Denetim ve Disiplin Kurulları

Genel Merkez, tüm şube ve varsa bölge şubelerin üzerinde yer alan yapıdır. Sendikanın genel politikası ve faaliyetlerinin, merkezileşerek belirlenmesi ile eşgüdümünü sağlayan, tüzel kişiliğin merkezi örgüt birimidir. Genel merkezde, sendika genel kurulu tarafından seçilen sendika yönetim kurulu, disiplin ve denetim kurulu görev yapar. Şube ve varsa bölge şubeler, bir yada birden çok işyerini kapsayan, belli alanlarda faaliyet gösterirler. Faaliyet alanları ve bağlı işyerleri, genel olarak, sendika tüzükleri ile düzenlenen yetkiye göre: Sendika Genel Kurulu ya da Genel Merkez yönetimi tarafından belirlenir. Şube ve bölge şubelerde, kendi genel kurullarında seçilen yönetim, disiplin ve denetim kurulları görev yaparlar. İşyeri yada işyerlerindeki üyelerin oluşturduğu genel merkez ve şubeler, varsa bölge şubeleri, tamamı sendikayı ifade ederler, sendika organları vasıtası ile hiyerarşik olarak genel merkez organları ile temsil edilen, sendika yapılanmasını oluştururlar.

Genel merkez yönetim kurulu, belli sürelerle sendikayı yönetmek üzere, sendika genel kurulu tarafından seçilen, sayıları yasa yada sendika tüzüğü ile belli üyelerden oluşur. Sendika tüzel kişiliğini temsil eder, temsil yetkisini işbölümü esasına göre kendi içinden seçeceği ya da doğrudan genel kurulca belirlenen üyeleri ile kullanır. Sendikayı en üst düzeyde genel başkan temsil eder. Şube ve varsa bölge şube yönetim kurulları, şube yada bölge şube genel kurullarınca seçilir. Kendi içinde işbölümü yaparak çalışır. Şube ve varsa bölge şube başkanları, yönetim kurulunca yada tek dereceli olarak genel kurul tarafından seçilir ve şube ya da bölge şube kapsamındaki üyeleri temsil eder. Yönetim, disiplin ve denetim kurulları, sendikanın organlarıdır.

274 sayılı Sendikalar Kanununda sendika organları ile ilgili açıklayıcı yada sınırlayıcı bir hüküm bulunmazken, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu, Organlar başlığı altında ikinci bölümde, 9-19.maddeleri arasında yer alan maddelerle bu hususu düzenlemektedir.

2821 sayılı yasanın 9.maddesi Ortak Hükümler başlıklı olup; sendika, sendika şubesi ve konfederasyonların zorunlu organlarının yönetim, disiplin ve denetleme kurulu olduğunu, ihtiyaca göre başka organlar kurulabileceğini, ancak zorunlu organların yetki, görev ve sorumluluklarının devredilemeyeceğini, genel kurul dışında organlara seçilenlerin Kanunun 5.maddesinde sayılan suçlardan biri ile mahkum olması halinde görevinin kendiliğinden sona ereceğini hükme bağlamaktadır

Sendikaları delege olmayı engellememe ile zorunlu kılan yasanın, şube seçilmiş organlarında görev alma için 5.maddede düzenlenen koşulları gerekli kılması, sendika ve konfederasyon organlarında görev alacaklar için ise ek olarak on yıl bilfiil çalışmış olmayı araması, haksız ve çelişkili bir durumdur.

Daha önce de belirtildiği gibi, belli suçlardan hüküm giymiş olmanın, bir özel hukuk tüzel kişisi olan sendikalarda görev yapmaya engel olmaması gerekir. Gerçekte, ceza caydırıcı ve ıslah edici bir kamusal yaptırımdır. Cezalandırılmış olma, ancak belli koşullarda yargı organlarınınca dikkate alınabilecek bir durumdur, bunun koşulları dahi son derece sınırlıdır. Kişilerin mahkeme kararı ile hükmedilenden fazla kısıtlı kılınması, yasal düzenlemelerle de olsa, hukukun üstünlüğü ve eşitlik ilkesine aykırı, ayrımcı bir yaklaşımın ifadesidir. Özellikle, temel hak ve özgürlükler ile düşünce özgürlüğü kapsamında, kamuoyunda ve hukuk çevrelerinde eleştirilen siyasi suçların, üstelik en basit fiilleri ile hüküm giyme halinde dahi, sendika organlarında görev almaya engel kabul edilmesi, demokrasi kuralları içinde kabul edilebilir değildir. Açıkça hukuka aykırı olduğunu düşündüğüm, Sendikalar Kanunu 5.maddesi 1.fıkrası ve buna yollama yapan diğer tüm hükümlerinin, katılımı engelleyici ve anti-demokratik olduğu düşüncesindeyim.

2821 sayılı yasanın 15.maddesinde; sendika ve şubelerinin yönetim kurullarının en az üç, en çok dokuz üyeden, konfederasyon yönetim kurullarının ise en az beş en çok yirmidokuz üyeden oluşacağını öngörmekte, 16.maddesinde görevlerini temsil, yasaların ve tüzüğün verdiği yetki çerçevesinde, yönetim ve genel kurulun verdiği diğer görevleri yapma olarak düzenlemektedir. Yönetim kurulu toplantılarının tüzükte belirlenecek zamanlarda ve nisapla, ancak toplantı nisabı üye tamsayısı salt çoğunluğunun altına düşmemek üzere yapılacağı, karar nisabının mevcut üye sayısının salt çoğunluğu olup, eşitlik halinde başkanın katıldığı taraf çoğunluğu sağlamış sayılacağını, yönetim kurulu üye sayısının ayrılmalar nedeniyle, yedeklerinde katılımına rağmen, üye tamsayısının altına düştüğünde, yönetim ya da denetleme kurulunun bir ay içinde çağrısı ile ya da bir üyenin mahkemeye başvurusu ile görevlendirilecek üç üye tarafından yine bir ay içinde genel kurulun toplanacağı, şube yönetim kurulu ile ilgili olarak ise bu görevin sendika yönetim kurulunca yapılacağı yasanın 17.maddesinde düzenlenmekte, yönetim kurulu kararlarının katılanlarca deftere yazılarak imza altına alınacağı belirtilmektedir. Genel kurullarda delege sayısı açısından olduğu gibi, sendika ve şube yönetim kurullarının en az sayısının yasa ile düzenlenmesi yeterlidir. Mümkün olduğunca çok üyenin, bu kurullarda görev alması istenmeli ve özendirilmeli, bu nedenle üst sayı sınırı konmamalıdır.

Sendika ve şubeler ile varsa bölge şubeler düzeyinde seçilen disiplin kurulları, tüzük çerçevesinde üyelerin kendi aralarında yada sendika ile ilişkileri çerçevesinde, sendikal faaliyet kapsamındaki kusurlu davranışları ile ilgili iddia ve fiilleri değerlendirir ve koşullar bulunduğu anda disiplin cezası verir, denetleme kurulları ise, yönetimlerin faaliyetlerini, her açıdan belli aralıklarla ve özellikle genel kurul öncesi denetleyerek uyarılarda bulunur ve raporunu genel kurula sunar.

Disiplin Kurulu yasanın 18. Maddesinde yer almakta; en az üç, en fazla beş üyeden oluşacağı, sendika veya konfederasyon tüzüğüne, amaç ve ilkelerine aykırı hareket ettiği ileri sürülen üyelerle ilgili gerekli soruşturmayı yapma, üyelikten çıkarma dışında disiplin cezası verme ve ilgililer ile genel kurula bilgi verme görevi düzenlenmekte, Denetleme Kurulu ve Denetçilerle ilgili 19.maddesinde, kurulun üç denetçiden oluşacağı, şubelerde kurul yerine bir denetçi olabileceği, görevinin, yönetim kurulu faaliyetlerinin genel kurul kararlarını uygunluğu ile tüzük çerçevesinde idari ve mali denetimi ve buna ilişkin raporun genel kurula sunulması görevleri ile, gerekli gördüğünde yönetim kurulundan genel kurulu toplantıya çağırmasını isteme yetkisi düzenlenmektedir. Gerek disiplin, gerek denetim kurulunun, çalışma esasları ile toplantı ve karar alma nisapları konusunda, yönetim kurulu ile ilgili yasanın 17.maddesinin uygulanacağı belirtilmektedir.

274 sayılı yasanın yürürlükte olduğu dönemde, 22821 sayılı yasadaki farklı olarak, sendika organları bu denli ayrıntılı düzenlenmediği için, sendika tüzükleri birbirinden çok farklı içerikte ve zenginlikte olabilmekte idi. Ancak bu dönemde, sendika içi demokrasi açısından, tüzüklerde yer alan hükümler tartışmalara, katılımı olumsuz etkileyebildikleri ve sendikaların üye çoğunluğu yerine belli sayıda yönetici ya da azınlık görüşleri ile yönetilmesine zemin hazırlayabildikleri gibi eleştirilere hedef olmuştur. Öte yandan, gerçekten üyelerin doğrudan katılım deneyimlerini artırmaya yönelik anlayışlarla, bunu uygulamada yapılandıran örneklere de rastlamak mümkün olmuştur.¹³⁷ Yine sendikaların, farklı tarihlerdeki Genel Kurullarında yaptıkları tüzük değişiklikleri ile, daha katılımcı bir gelişme gösterdikleri de gözlenebilmektedir.

2821 sayılı yasa ise, bazı yönlerden, eleştiri konusu sendika içi demokrasi ile ilgili sakıncaları gideren hükümler içermektedir. Ancak, yine fazlası ile şekli, tek tip bir örgütlenme modeli dayattığı için, sendikalara kendi iradeleri ile oluşturabilecekleri yapılanma çeşitliliği tanımamaktadır. En önemlisi, işçilerin örgüt içi demokrasiyi, hatalarından öğrenerek ve tüzükleri ile yapılanmalarını değiştirerek sağlamalarına gerek kalmamıştır. Çünkü yasakoyucu bu işi, sendikalar ve üyeleri adına yapmaktadır. Sonuçta, sendikaların tüzükleri ile belirleyebilecekleri; yönetim kurulu üye sayısının en çok ve en az arasında kararlaştırılması, ya da danışma kurulları ve benzeri ayrıntılardan ibaret kalmıştır.

Yöneticilik güvencesi 2821 sayılı yasadaki, 274 sayılı yasaya özde benzer düzenlenmekte, profesyonel yöneticiler için işe dönme hakkı bulunmaktadır. Ayrıca sendika organlarında ya da toplu sözleşme ile kurulan kurullarda görev alanların, sendikal nitelikteki bu faaliyetleri nedeniyle, üyelik güvencesinden yararlanmaları da söz konusudur. Toplu sözleşmeler ile bu güvenceler artırılmaya çalışılmakla birlikte, yargılama aşamasında ispat yönünden güçlüklerle karşılaşılması mümkün olmaktadır. Bir kez daha yinelemek gerekirse, bu konuda en temel güvence, 158 sayılı ILO Sözleşmesinin uygulanır hale getirilmesi olacaktır.

D. SENDİKA TEMSİLCİLİĞİNİN ENGELLERİ

İşyeri sendika temsilcisi, işverene karşı sendikayı ve işyerindeki sendika üyelerini temsil eder. Sendika yönetim kurullarınca atanabileceği gibi, işyerindeki üye işçiler tarafından doğrudan seçilebilir. Seçilme biçimi, yasa ve /veya tüzüklerle belirlenir. Sendikayı, tabanda işyeri düzeyinde temsil eden, doğrudan üye işçilerle iletişimini sağlayan ve işverenle karşı karşıya bulunan, en temel yapılanmadır.

İşyeri sendika temsilcisinin tayini ve nitelikleri, 2821 sayılı Sendikalar Kanununun 34.maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre, toplu iş sözleşmesi yapmak üzere yetkisi kesinleşen sendika, işyerinde işçi sayısı elliye kadar ise bir, ellibir ile yüz arasında ise en çok iki, yüzbir ile beşyüz arasında ise en çok üç, beşyüzbir ile bin arasında ise en çok dört, binbir ile ikibin arasında ise en çok altı, ikibinden fazla ise en çok sekiz olmak üzere, işyerinde çalışan üyeleri arasından işyeri sendika temsilcisi atayarak, 15 gün içinde kimliklerini işverene bildirecektir, işyeri temsilcisi olabilmek için yasanın 5.maddesi koşullarını taşımak gerekmektedir.

274 sayılı eski yasadaki, işyeri sendika temsilcisi atanabilmesi toplu sözleşme yetkisine bağlanmamakta, işyerinde toplu sözleşme bulunmasa dahi işkolunda yetkili

¹³⁷ Bıçakçı, ASİS Deneyimi.

sendikaya bu hak tanınmakta idi. Ayrıca temsilci sayısı, bini aşan halde en fazla sekiz olmak üzere, yeni yasadaki farklı olarak ilk dilimde en çok iki, 50-200 arası en çok dört, 200-1000 arası en çok altı olarak düzenlenmekte idi.

2821 sayılı yasa, görevleri işyeri ve çalışma ilişkileri ile sınırlı tanımlanan işyeri temsilcilerinin sendika tarafından atanmasının öngörülmesi, demokrasi kurallarına ve katılıma aykırıdır. Sendika işyeri temsilcisinin, işyerindeki üyeler tarafından seçilmesi, üyelerin katılımının araçlarından birisidir. Yine belli sayıda üyenin, haklı sebeplerle seçimini geri almaya yetkili olması gerekir. Yasada, sendikanın atama yolu ile görevlendirmesinin düzenlenmesi, bu açıdan doğru değildir. Ancak sendikaların atayacakları temsilcileri, üyelerinin seçimi ile belirlemesine engel de değildir. Bugün katılımı, çalışma anlayışı içinde önemli bir ilke olarak kabul eden bir çok sendika, işyeri sendika temsilcilerini seçim yolu ile belirlemektedir.

KOÇ, 12 Eylül öncesi tüzüklerde, işyeri sendika temsilcisinin doğrudan seçimle belirleneceği ilkesine çok az sendikada yer verildiğini, genelde sendika yönetimlerine atama konusunda hak tanındığını, bazı sendikalarda ise seçilen temsilcinin genel yönetimce uygun görülmesinin atanması için koşul olduğunu, ayrıca bir çok sendikada, temsilci olabilmek için üyelik kıdemi, bazı suçlardan hüküm giymemiş olma, disiplin cezası almamış olma gibi kıstasların düzenlendiğini belirtmektedir.¹³⁸ Bir sendikanın ise, KOÇ'un da yazısında da değindiği gibi, işyerinde kurulu işçi konseylerinin teklifi ve işçi çoğunluğunun istemi ile, sendika temsilcisini sadece seçme konusunda değil, görevden alma konusunda da, üyelerine fazlası ile yetki verdiği, yine bu konseylerin denetim kurulunu göreve çağırarak şube yönetimini denetletme ya da süreleri dolmadan yöneticileri, seçimleri yenileme yolu ile görevden alma haklarının tüzüğünde düzenlendiği öğrenilmektedir.¹³⁹

Toplu sözleşme yetkisinin kesinleşmesinin, sendika temsilcisi atama için zorunlu olması katılım anlayışına aykırıdır. 274 sayılı yasa çerçevesinde, işyeri sendika temsilcisi, toplu sözleşme bulunmasa da, işkolunda yetkili sendika tarafından atanabilmekte idi. 2821 sayılı yasa ise, yetkinin kesinleşmesi zorunlu kabul edilmektedir. Sendikanın temsilcileri vasıtası ile katılımı, bugün endüstriyel demokrasinin göstergelerinden kabul edilmektedir. Katılım açısından olumsuz olan bu düzenleme, işyerinde tek toplu sözleşme, tek yetkili sendika anlayışına uygun ve bu yasal çerçeve ile tutarlıdır. Oysa bugün bir çok ülkede, bir işyerinde birden fazla sendika, kendi üyeleri için birden fazla toplu sözleşme yapabilmekte, bir üyesi olan sendikanın dahi temsil yetkisi olması gerektiği düşünülmektedir.

Temsilci sayısının yasa ile sınırlandırılması, demokrasi ve katılım ilkelerine uygun değildir. Bu açıdan, 2821 sayılı yasa 274 sayılı yasanın gerisinde kalmıştır. 274 sayılı yasa, işyerindeki işçi sayısı dilimlerine göre ve en az dilimde öngörülen en fazla temsilci sayıları, 2821 sayılı yasa düzenlenenden daha fazladır. Her iki yasa da, en fazla sekiz temsilci atanabilmekte ve temsilci sayısının sınırlandırılmaktadır. Ancak 1960'lı yıllarda çıkan 274 sayılı yasa, işyerindeki işçi sayısı üst sınırının bin, 2821 sayılı yasa ise ikibin olarak düzenlenmesi nedeniyle, 274 sayılı yasanın iki katı fazla temsilciye cevaz verdiği ve daha katılımcı olduğu söylenebilir.

"Türkiye'de mevcut sistemde, hak ve çıkarların savunulması ve yeni haklar elde edilmesi, yasal çerçevede sadece sendikaların faaliyetleri ile olanaklıdır. İşletmelerde işçilerin yönetime katılmaları mekanizması yasal olarak yoktur. Ulusal

¹³⁸ Koç, s.336-337.

¹³⁹ Bıçakçı, s.205.

düzeyde işkolu sendikaları, işyeri düzeyinde ise sendika temsilcilikleri işçi haklarının savunulması ve genişletilmesinin başlıca organlarıdır. İşyeri kurulları, işyeri işçi konseyleri zorunlu organlar değildir ve çok az işletmede görülmektedir. İşyeri sendika temsilciliği, sendika ile işçiler ve işveren arasında en önemli organdır.¹⁴⁰ İşyeri sendika temsilciliği, doğrudan bir katılım aracı olduğu gibi, diğer üyelerin katılımının artırılmasında da en etkin sendikal birimdir. Sendikanın faaliyetlerinin duyurulması ile faaliyetlerine katılımın artırılması ve işyeri düzeyinde katılımcı bir yapılanmanın oluşturulmasında rolü çok fazla olmaktadır.

*"Herhangi bir kuruluşun içindeki katılma düzeyi, kuruluşun üyeleri yararına girdiği görevlerin sayısına, belirginliğine ve gerektirdikleri kişisel karışma derecesine bağlıdır. Çoğu hallerde, sendikalar üyeleri için yalnız bir tek önemli görev yaparlar; bu, büyük çatışma dönemleri dışında üye katılması gerektirmeksizin, bir miktar etkililiği olan bir sendika idaresinin yürütebileceği toplu pazarlık işidir. Bu gibi sendikalarda, idareye dahil olan bir avuç üyeden başkasının devamlı katılması beklenemez."*¹⁴¹

Ülkemizde yasal düzenlemeler, sendikaların faaliyetlerini, esas olarak toplu pazarlık ve sözleşme yapma ile sınırlamaktadır. 1997 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile siyasal faaliyet yasağı kaldırılmakla birlikte, bir çok yasa hükmü ile vurgulanan bu anlayış değişmemiştir. İşyeri sendika temsilcilerinin görevleri de, yasada, bu anlayışa uygun sınırlı sayıda düzenlenmiştir. Sendika temsilciliğinin işverene kurumsal olarak kabul ettirilmesinde ve uygulanmasında, bu hükümler önem taşımaktadır. Bu açıdan bakıldığında, sendika temsilcilik güvencesinin, mali hakları ile birlikte işe iade düzeyinde, yasada düzenlenmiş olması olumlu, ancak yetersizdir. Çünkü işe iade kararına uymayan işverene karşı etkin bir yaptırım bulunmamaktadır. Yasada çalışmasa dahi ücret ve sosyal haklarının ödenme zorunluluğunun, temsilcilik süresi ile sınırlı tutulması, yine temsilci aleyhine sonuçlar doğurmaya elverişlidir.

E. SENDİKAL FAALİYETİN ENGELLENMESİ

2821 Sayılı Sendikalar Kanununun, sendika ve konfederasyonların faaliyetleri ile ilgili Üçüncü Kısım 32.maddesinde, çalışma hayatı ile ilgili faaliyetleri; toplu iş sözleşmesi yapmak, toplu işi uyuşmazlıklarının çözümü ile ilgili yasal ve idari yollara başvurmak, çalışma hayatından kaynaklanan sorunları ile ilgili üyeleri adına dava açmak, grev ve lokavta karar vermek ve uygulamakla sınırlı düzenlenmekte, sosyal faaliyetleri ile ilgili 33.maddede sınırlamaları ile birlikte eğitim, temsil, adli yardım, üyelerinin kuracağı sandık ve kooperatiflere yardımcı olma ve kredi verme hakları, sınıai ve iktisadi kuruluşlara yatırım yapma koşulları yer almakta, bu faaliyetlerden üyelerinin eşit yararlandırılacağı hükme bağlanmaktadır.

1-Toplu İş Sözleşmesi Faaliyetinin Engellenmesi

2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu 12.maddesinde, bir sendikanın toplu iş sözleşmesi yapma yetkisine sahip olabilmesi için, işçi sendikaları açısından, kurulu bulunduğu işkolunda çalışan işçilerin en az yüzde onunu temsil edilmesi zorunluluğu -işkolu barajı- ve toplu sözleşme kapsamına girecek işyeri ya da işyerlerinin her birinde çalışan işçilerin yarısından fazlasının üyesi olması gereği -işyeri barajı- düzenlenmektedir. Yasada, toplu iş sözleşmesi yapma süreci, gerek bu önkoşulların idari olarak tespiti ve yargısal denetimi, gerek son derece ayrıntılı kurallara bağlanmış toplu pazarlık ve toplu iş uyuşmazlığı ile zorunlu arabuluculuk ve benzeri ara

¹⁴⁰ Baydar, s.26.

¹⁴¹ Lipset, s.373.

çözümlerle fazlası ile bürokratik ve uzamaya/uzatmaya elverişli bir şekilde düzenlenmiştir. Toplu sözleşme ve grev hakkının kullanılması son derece zorlaştırılmıştır.

İşçinin sendikal özgürlüklerini koruma amacı ile gerekçelendirilen, işkolu düzeyinde sendikal örgütlenme kısıtlaması, uygulamada amaçlananın aksine toplu sözleşme yetki işlemlerini ve toplu sözleşme yapılmasını geciktirici, uzayan süreçte TİS güvencesi olmayan işçinin sendikaya üye olma özgürlüğünün dahi baskı altına alınmasını kolaylaştırıcı sonuçlar doğurmaktadır.

Bir işyerinin girdiği işkolunun tespiti, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu 4.maddesine göre Çalışma Bakanlığı tarafından yapılmakta ve itiraz halinde yargı kararı ile belirlenmektedir. Ayrıca toplu sözleşme yetkisi için anılan işyerinin, sendikanın kurulu bulunduğu işkolunda faaliyeti gerekli koşullardan olduğundan, Çalışma Bakanlığı sendika ile işyerinin aynı işkolunda olduğunu, sendikanın işkolunda çalışan üyelerin %10'unu örgütlediğini ve işyerinde %50+1 çoğunluk sağladığını, 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu 13.maddesi uyarınca tespit ettikten sonra, aynı yasa 15.maddesi gereği bu aşamada işkolu nedeniyle de, yetki tespitine itiraz edilebilmekte, hiç bir zaman yasada belirlenen sürede bitmeyen davalar sonuçlanıncaya kadar sendikaya yetki belgesi verilmemekte, toplu pazarlığa başlanamamaktadır. Bu arada işverenin işçileri üyelikten istifaya zorlamak için yeterli süresi olmakta, işini kaybetmek istemeyen işçiler sendikadan istifa ettikleri takdirde, üyesi kalmayan sendikaya toplu sözleşme için verilen yetki anlamını kaybetmektedir.

Genel olarak ülkemizde, 2822 sayılı yasa ile düzenlenen toplu iş sözleşmesi prosedürünün, çok karmaşık, kötüye kullanıma ve sözleşme sürecini alabildiğine uzatmaya elverişli, bu anlamda sendikasızlaştırmayı kolaylaştırıcı bir özellik taşıdığı söylenebilir. Bu durum, katılımı engelleyici olmakla birlikte, örgütsel yapı ile ilgisiz olup, bu araştırmanın konusu dışındadır.

Ancak işkolu düzeyinde örgütlenme ve buna bağlı işyerinde örgütlenen sendikanın, o işyeri ile aynı işkolunda olma zorunluluğu nedeniyle, binlerce işçinin üye olduğu bir sendikanın, diğer koşulları taşısa da, ince ve ayrıntılı işkolu tartışmaları sonucu, yetki alamaması ve toplu sözleşme yapamaması söz konusu olmakta, örgütsel yapının yasa ile kısıtlanması nedeniyle işçinin katılımı engellenebilmektedir.

İzmir kamuoyunda yakın geçmişte gündemde olan İZELMAN işyeri yetki süreci buna en iyi örnektir. İZELMAN, özellikle toplu ulaşımda İzmir Büyükşehir Belediyesinin taşeronu olan bir şirkettir ve 5800 işçi çalıştırmaktadır. Çalışma Bakanlığı tarafından 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununda düzenlenen prosedüre uygun olarak iş kolu tespiti yapılmış ve 18 nolu Kara Taşımacılığı İşkoluna girdiğine karar verilmiştir. Bu işkolunda örgütlü bir sendika, bu tespiti esas alarak işyerinde örgütlenmiş ve gerekli çoğunluğu sağlamış, Çalışma Bakanlığına başvurmuş ve toplu iş sözleşmesi yapmak için yetkili olduğu tespit edilmiştir. Yetki tespit yazısının tebliği üzerine, işkolu yönünden 28 nolu Genel Hizmetler İşkolunda örgütlü bir sendika itirazda bulunmuş, yine çoğunluk tespitine karşı, işveren ve iki sendika, özellikle işkolu itirazına dayalı davalar açarak iptalini istemişlerdir. Bu davalar aylarca sürdükten sonra, işkolu tespitine itiraz davası yerel mahkemede örgütlü sendika lehine sonuçlanmış, ancak temyiz aşamasında Yargıtay işyerinin 18 nolu Kara Taşımacılığı değil, 28 nolu Genel Hizmetler işkoluna girdiğine karar vererek uyuşmazlığı kesin olarak sonuçlandırmış, bakanlığın işkolu tespitini iptal etmiştir. Bunun üzerine işçiler, 28 nolu işkolunda örgütlü bir sendikaya üye olmuşlar ve bu kez yetki tespiti için başvuran sendikaya Bakanlıkça, önce çoğunluk tespitine itiraz davalarının bitmesi ve bu yöndeki

uyuşmazlıkların sonuçlanması gerektiği bildirilmiştir. Bu davalar bitmiş, ancak henüz kesinleşmediğinden ve yetki tespiti yapılamadığından halen 5800 işçi toplu pazarlık ve sözleşme yapma hakkını kullanamamıştır. İşkolu esasına göre örgütlenme düzenlemesi, bu işçilerin çok büyük miktarda noter ücreti vermelerine, uzunca süre toplu sözleşme yapamayarak ücret ve sosyal haklardan mahrum kalmalarına, ağır maddi ve manevi zarara uğramalarına neden olmuştur. Oysa sendikal yapılanma ve buna dayalı barajlar söz konusu olmasa idi, işçilerin ve örgütlü oldukları sendikanın hiçbir kusurları olmamasına rağmen, mağduriyetlerine neden olan bu süreç yaşanmaksızın, sendikal haklarını kullanmaları mümkün olacaktı.

Yine benzer bir işkolu itirazı nedeniyle, dört yıl önce bir belediyesinin taşeron şirketinde işçiler, örgütlü olmalarına rağmen toplu sözleşme yapamamışlar, bir çoğu işten çıkarılmış ve haklarını alamadan şirket iflas etmiştir.

Bu noktada, tartışılması gereken bir diğer husus, değişen çalışma ilişkileri ve üretim biçimleri sonucu gelişen taşeronlaşma eğiliminin, sendikaların örgütsel yapısının sınırlandırılması ve toplu sözleşme yetkisi için aranan işkolu/işyeri barajları karşısında, işçilerin sendikal haklarına olumsuz etkileridir. İşyerinde yapılan tali işlerin asıl işin girdiği işkolunda değerlendirilmesi ile işletme yada işyeri düzeyinde hangi işi yaparsa yapsın tüm işçilerin toplu sözleşme çatısı altında toplanmasını amaçlayan mevcut toplu sözleşme düzeninin uygulanmasında, üretimde taşeronlaşma sonucu kargaşa ve zorluklar yaşanmaktadır. Çünkü bu esasa dayalı düzenleme, aynı işyerinde çalışan farklı bir işverenin(taşeronun) işçilerinin işyeri düzeyindeki toplu sözleşme kapsamına alınmasına cevaz vermemektedir. Bu işçiler, birden çok farklı işyerinde, taşeron işverenin işini farklı zamanlarda yaptıklarından ve taşeronun "işveren" olarak toplu sözleşmede taraf olması gerektiğinden, çalıştıkları işyerlerindeki toplu sözleşme kapsamına alınamamaktadırlar. Bu durumda çalıştıkları işyerlerinin mi, yoksa taşeron nezdindeki işlerinin mi esas alınarak işkolu tespiti yapılacağı da ayrıca tartışmalı olmaktadır. Tüm bu sorunlar, mevcut toplu sözleşme düzeni içinde net olarak çözümlenememektedir.

Çalışma ilişkilerinde taşeronlaşma ile birlikte, 2822 sayılı Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Yasasında, toplu iş sözleşmesi için düzenlenen, işyeri ve işkolu barajları nedeniyle, işçilerin sendikalarda örgütlenme yolu ile sendikal faaliyetlere katılımı fazlasıyla zorlaşmaktadır. *"Bir çok taşeron işveren, işyeri yetki koşulunu sağlamış sendikanın yetki almasını önlemek amacıyla, yetki dönemlerinde ihtiyacı olmadığı halde işçi alımına giderek örgütlenmeyi kolayca önleyebilmektedir. Diyelim ki, taşeron işyerinde 300 işçi çalışmaktadır. Bir sendika 151 işçiyi üye kaydederse, o işyerinde toplu sözleşme yapma hakkı kazanacaktır. Eğer işveren yetki tespitinin yapıldığı gün 5 kişi işe alırsa, sendikanın o işyerindeki çoğunluğu %50'nin altına düştüğü için, doğal olarak toplu sözleşme yapma yetkisi düşer. Taşeron işyerlerinde bu tür hileli yollara başvurmak istisna değil, neredeyse genel bir uygulama ya da yöntemdir"*¹⁴²

Sendikal örgütlenme ve toplu pazarlık hakkına, dolayısı ile demokrasi kurallarına esasen aykırı olan, işkolu ve işyeri çoğunluk barajlarının kaldırılması gereği, çalışma ilişkilerinin değişimi ve küçük ölçekli taşeronlar vasıtası ile işgücünün parçalanması sürecinde daha da büyük önem arz etmektedir. 2822 sayılı yasada

¹⁴² DİSK-Genel İş-KİGEM, Yerelleştirme Özelleştirme Yabancılaştırma, Ankara; Genel İş Yayınları, 1998, s.110.

düzenlenen toplu iş sözleşmesi yetkisi için zorunlu işkolu-işyeri barajları, sadece sendikal faaliyeti değil, sendikaların varlık koşullarını da etkilemektedir.

Bir Genel İş Sendikası yayınında yer alan konu ile ilgili yazıda; işkolu ve işyeri barajlarının, yalnızca grev ve toplu sözleşme haklarını değil, sendika olarak var olma ve sendika seçme hakkını da ortadan kaldıracı bir etkiye sahip olduğu, 87 sayılı ILO Sözleşmesinde açıkça grev ve toplu sözleşme haklarından bahsedilmemekle birlikte, ILO Sendika Özgürlüğü Komitesinin bir çok kararında, grev ve toplu sözleşme hakkının sendika özgürlüğünün özünde olduğunun belirtildiği, bu nedenle bu barajların 87 sayılı Sözleşmeye aykırı olduğu kaydedilerek, ILO'nun normların uygulanmasını denetlemekle görevli Aplikasyon Komisyonu'nun 16 Haziran 1994 tarihli oturumunda, diğer aykırılıkların yanı sıra, işverenlerle toplu sözleşme yapabilmeleri amacıyla sendikalardan istenen çifte yetki koşulundan kaynaklanan toplu sözleşme kısıtlamalarının kaldırılmasının hükümetten bir kez daha talep ettiğini, Türkiye temsilcilerinin "temsil özelliği olan sosyal tarafların(Türk-İş ve işverenlerin) yazılı görüşleri ile bu değişikliğe karşı olmaları nedeniyle" bu isteme olumlu yanıt vermediği aktarılmaktadır.¹⁴³

2821 sayılı yasa ile sendikaların kuruluş biçimlerinin, güçlü sendikacılık amacıyla kısıtlanması, 2822 sayılı yasada toplu sözleşme yetkisi için koşul olarak düzenlenen işkolu- işyeri barajları ile birlikte, işçilerin özgür irade ve katılımlarını gerektirmeyen, sendikal tekelleşmeye yol açmaktadır. Sendikalarda, işçilerin katılımı esas olarak sendikal faaliyetler yolu ile olmaktadır. Sendikal faaliyetin ve bu kapsamda toplu pazarlık ile sözleşme sürecinin, işkolu düzeyinde yapılanma zorunluluğu ve yetki tespitinde bu koşulun aranması ile işkolu-işyeri barajları nedeniyle engellenme ve geciktirilmesi, bizzat katılımın engellenmesi anlamındadır. Bu durumda, işkolu ile sınırlı sendikal örgütlenme düzenlemesi ve buna bağlı yetki süreci, işçilerin sadece sendika kurma ve üye olma haklarına oluşturduğu engellerle değil, ayrıca sendikal faaliyet ve toplu sözleşme yolu ile katılımını da zorlaştırmaktadır.

Uluslararası Çalışma Örgütü(ILO)nün kararlarında, özgür toplu pazarlık hakkının, örgütlenme özgürlüğünün temeli olduğuna dikkat çekilmektedir;

"Toplu sözleşme için iradi(gönüllü) görüşme, ve bu nedenle pazarlık yapacak tarafların özerkliği, örgütlenme özgürlüğü ilkelerinin varlığının temel göstergesidir(844-See 279th Report, case no.1563, para.372))

"Toplu pazarlığın etkili olabilmesi için, iradi bir özellik taşımalı ve bu pazarlığın gönüllü(iradi) doğasını değiştirebilecek zorlayıcı ölçüde başvurulara bağlanmamalıdır(845-See 211th Report, Cases Nos.1035 and 1050, para. 110; and 238th Report, Case no.1232, para.46)"¹⁴⁴

Bu açıdan bakıldığında, gerek özgür toplu sözleşme düzeninin örgütlenme özgürlüğünün zorunlu koşulu olması, gerek bu konudaki kısıtlamalara ilişkin ölçütler çerçevesinde, ülkemizdeki yapısal zorlamaların hukuka uygun olmadığı ve işçilerin katılımına fazlası ile engel olduğu açıktır.

¹⁴³ DİSK Genel İş, Emek Araştırma Dergisi 1999/1, s.123.

¹⁴⁴ ILO, Freedom of Association, s.170-171.

Kendine güven duymasında çok büyük adım olduğu gerekçesi ile Türkiye işçi sınıfı tarihinin en önemli olaylarından sayılan¹⁴⁵, 15-16 Haziran 1970'de yaşanan işçi olaylarının nedeni, 274 sayılı yasayı değiştiren 1317 sayılı yasadır.¹⁴⁶ Bu yasanın çıkarılma sürecini hatırlamak gerekirse; Türkiye'de Türk-İş üyesi olan, 1969 yılında 98 bin, 1970 yılında 334 bin ve 1971 yılında 188 bin kamu kuruluşu işçisinin toplu sözleşmesi bağlanmış, toplam kamuda çalışan işçi sayısı DİE kayıtlarına göre 1970 yılında 526 111 ve genel olarak sözleşmeler iki yıllık yapıldığından, Türk-İş üyesi kamu işçilerinin sayısı 500 bin dolayında hesaplanmaktadır. Özel sektörde örgütlü işçilerden 1969'da 136 bin, 1970 yılında 216 bin ve 1971 yılında 153 bin işçi toplu sözleşmeden yararlanı olmuştur ve sendikalı işçi sayısı 300 binin üzerindedir. Bu işçilerin tamamına yakını DİSK yada bağımsız sendikalara üyedir. Özel sektörde örgütlenen DİSK, ücret ve sosyal hakları artıran sözleşmeler yapmakta, işçilerin DİSK'e yönelişi sürmekte, bu durum işverenler ve Türk-İş açısından rahatsız edici olmaktadır. Bu rahatsızlık, Türk-İş yöneticileri ve parlamentoda bazı milletvekilleri tarafından açıkça ifade edilmektedir. Sorunun çözümü için yasal düzenleme yapılmak istenir;¹⁴⁷ *"Sendika seçme özgürlüğünü yok etmeye yönelik hazırlanan yasa tasarısının özünü, bir sendikanın Türkiye çapında faaliyet gösterebilmesini, kurulduğu işkolunda mevcut tüm işçilerin üçte birini temsil etmesi gereği oluşturuyor...Çalışma Bakanı Seyfi Öztürk, daha açık konuşuyor:"...yapılacak değişikliklerle tabela sendikacılığı, sendika enflasyonu, sendikacılar arasındaki gayri ahlaki rekabet önlenecektir. İdeolojik akımların aleti haline gelmiş sendikalar ile tabela sendikalar, bu kanun çıkar çıkmaz kendiliğinden infisah edecektir"*¹⁴⁸

Bir sendikanın Türkiye çapında faaliyet gösterebilmesi için, kurulu bulunduğu işkolunda çalışan sigortalı işçilerden en az 1/3'ünü temsil etmeleri kuralını getiren 1317 sayılı yasaya karşı Anayasa Mahkemesinde açılan davanın duruşmasında, TİP adına konuşan Alpaslan IŞIKLI, o dönemde yürürlükte bulunan 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununda değişiklik tasarısının son halinde, işyeri sendikalarının da kaldırılmış olmasının öngörülmesi ile birlikte ele alarak hukuksal değerlendirmesini yaparken, dünyanın demokratik olduğunu iddia eden hiçbir ülkesinde bu çeşit bir uygulamaya rastlanmadığını belirtmekte ve; *"Çıkarılmış bulunan 1317 sayılı Kanunun gerekçesi ülkemizde bir sendika enflasyonunun olduğu, güçlü sendikaların doğmasına gerek olduğu noktası üzerinde toplanmış bulunmaktadır. 'Güçlü sendika' demek, suni olarak bir takım işçilerin isimlerini üye defterlerinde toplamak değildir. Güçlü sendikaların kanunlarla yaratılması mümkün değildir. Güçlü sendikaların doğması için kanunlarla imkanlar hazırlanabilir, fakat güçlü sendikaların yaratılması için kanunlar ve hele 1317 sayılı Kanun niteliğindeki kanun yeterli değil, bilakis aksi yönde neticeler tevhit edecek durumdadır. Söz konusu Kanun, 1/3 şartını koymak suretiyle otomatik olarak 1/3'ün dışında kalan 2/3'lük kitleyi sendikasız hale getirmiş bulunmaktadır ve sendikal mücadeleler tarihi ve toplumların evrimi bize göstermektedir ki, güçlü sendikalar ancak mutlak bir özgürlük ortamı içinde, işçilerin serbestçe mücadele etmeleri ve mesleki dayanışma faaliyeti içinde bulunmaları ile mümkün olabilmektedir. ...Elbette ki, doğuş yıllarında sendikalar güçsüz olacaklardır. Sendika ancak serbestçe kurma ve faaliyette bulunma imkanı tanındığı takdirde güçlenmekte ve çıkarlarının birleştirmekte, vahdette olduğunu görmek suretiyle, kendiliklerinden birleşme suretiyle, sendika birlikleri kurmak ve tek bir sendika çatısı altında toplanmak, tek örgüt çatısı altında toplanmak gereğini duyacaklardır"* dedikten sonra, *"fakat hemen kaydedelim ki, bizden çok daha eski sendikal geleneğe sahip ülkelerde bile bu*

¹⁴⁵ İlhan Akalın(Yıldırım Koç'tan aktaran), DİSK Kısa Tarihi, Ankara; Öteki Yayınevi, 1995,s.68.

¹⁴⁶ Işıklı, s.340.

¹⁴⁷ Akalın, s.68,69,70.

¹⁴⁸ Akalın, s.72.

sağlanamamıştır. Bu hususu fazla mübalağalandırmamak gerekir. Bu normal doğal bir yoldur. Fakat o ülkelerde sendikaların gücünü artırmak için böyle bir yola başvurmak gereği hissedilmemiştir. Bundan kesinlikle kaçınılmasının nedeni, bir faaliyet alanında birden çok sendika kurulması imkanının saklı tutulmasının sendika özgürlüğünün ayrılmaz bir parçası olduğuna dair, uluslar arası alanda iş hukukçularının üzerinde birleştiği bir noktanın ihmal edilmemesi hassasiyetinden doğmaktadır” görüşünü, 87 nolu Uluslar arası Çalışma Örgütü(ILO) Sözleşmesi 2.maddesi ile desteklemekte, buna ilişkin diğer ülkelerden örnekler vermektedir. Fransa’da uzun yıllar sendikacılıkta tekel gibi güçlü olan sosyalist, anarşist sendikaların engellenmesinin düşünülmendiğini, aksine azınlıkta olanlara bile toplu sözleşme imkanı tanındığını, bu sendikalarında güçlerini kanunla takviye etme, rakiplerini engelleme gereği duymadıklarını, bu sendikaların taraftarı bir hükümet 1936’da iktidara geldiğinde bile böyle bir ihtiyaç duymadıklarını, “çünkü bilmektedirler ki, güçlü sendika ancak işçilerin desteği ile, işçilerin sempatisi ile, işçilerin bilinçlenmesi ile doğar. Kanunların zoruyla güçlü sendika doğmaz” yorumunu yaparak, benzer şekilde on milyon sendikalı işçi bulunan İngiltere’de, üye sayısı 500’den az sendika sayısının %50’sini teşkil ettiğini, Türkiye’de ise yarım milyon civarında sendikalı işçi varken, üye sayısı bini aşmayan sendikaların varlığını gerekçe göstermenin anlamsız olduğunu, İngiltere’de sadece tekstil işkolunda toplu sözleşme yapan 21 bağımsız sendika olduğunu, toplam 508 sendika ve 46 federasyon olduğunu, A.B.D.de keza en büyük konfederasyon AFL-CIO dışında 1272 bağımsız işyeri sendikası, 57 eyalet düzeyinde milli sendika, 3,5 milyon üyeli bir diğer bağımsız işçi hareketi olduğunu belirterek, demokratik ülkelerde örneğine rastlanmayan bu düzenlemenin, Mussolini tarafından İtalya’da, 1926 tarihli bir yasa ile, sendikaların kurulma şartını faaliyet alanında çalışan işçilerin %10’unu temsil koşuluna bağlanarak yapıldığını, sonuçta bu koşulu sağlayan bir sendikanın kaldığını ve grev hakkından vazgeçtiğini, 1/5 oranı ile benzerinin Brezilya’da 1930’da darbe koşullarında düzenlendiğini ve çalışma ilişkilerini karmaşık ve sorunlu hale getirdiğini açıklamaktadır. Sonuç olarak, demokratik olmayan rejimlerde görülen bu yaklaşımın, hukuka aykırılığını savunmaktadır.¹⁴⁹

2821 sayılı Sendikalar Yasasında, işyeri ve meslek sendikacılığının yasaklanması ile 2822 sayılı Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Yasası ile toplu iş sözleşmesi yetkisi için işkolunda çalışan tüm işçilerin %10’unu örgütlemiş olma koşulunun gerekçeleri ile benzer nedenlerin, 15-16 Haziran 1970 öncesinde farklı sendikalarda örgütlenen işçilerin sağladıkları ücret artışları ve sosyal haklardan duyulan rahatsızlığın ifadesi olarak 1317 sayılı yasanın gerekçesi olması, benzer bir düzenlemenin Mussolini İtalyasında yapılmış olması ilginçtir.

1982 Anayasası ve 2821 sayılı yasa ile, sendikaların faaliyeti, esas olarak toplu pazarlık ve sözleşme yapma görevleri ile sınırlanmaktadır. 2821 sayılı yasa ile, sadece ülke çapında ve işkolu düzeyinde sendika kurulabileceğini düzenlemekte, 2822 sayılı yasada ise sendikaların temel faaliyeti olan toplu sözleşme yetkisi için, işkolunda çalışan işçilerin %10’unu temsil etmesini koşul olarak öngörmektedir. Anti-demokratik olduğu açık olan işkolu barajına ek olarak, toplu iş sözleşmesi yetkisi için ayrıca işyerinde çalışan işçilerin %50+1’inin üyeliği aranmaktadır. Bu yasal koşulların tümünü sağlayarak, toplu sözleşme yapmak hayli zor bir süreci baştan göze almak anlamına gelmektedir. Bir hakkın varlığının ölçütü, kullanılabilir olmasıdır. Ülkemizde bugün bu yasal çerçeve içinde, sendika kurma ve toplu sözleşme yapma özgürlüğünün, gerçek anlamda hak olarak var olduğunu söyleyebilmek güçtür. Bu anlamda, sendikal hakların varlığının tartışmalı olması karşısında, sendikal demokrasi ve katılımdan söz edilmesinin zorluğu açıktır.

¹⁴⁹ Işıkli, Küreselleşme ve Demokratikleşme, s.373-393.

Sendikaların faaliyetlerinin sınırlandırılması ya da faaliyet gösterebilmeleri için belli koşullar düzenlenmesi halinde, örgütsel yapılanmalarında farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Sadece toplu iş sözleşmesi yapma görevi verilen ya da faaliyetini bu alanla sınırlayan bir sendikanın örgütlenme yapısı ile demokratik görevler üstlenen bir sendikanın örgütsel yapısının farklı olması doğaldır. Yine ülkemizde olduğu gibi, toplu sözleşme yetkisi için işkolu ve işyeri düzeyinde belli oranda çoğunluk sağlanmasının koşul olduğu hallerde, üye sayısının çokluğu dahi, daha büyük ve buna bağlı olarak daha hiyerarşik yapılanmayı gerekli kılacaktır.

Yasanın içerdiği anlayışın, hakkın kullanımını vesayet altına alıcı olduğu, ILO kararlarında da dikkat çekildiği üzere bellidir. İşçilerin ekonomik açıdan güçsüz olmaları nedeniyle işveren karşısında korunması düşüncesi, sosyal devlet ilkesine uygundur. Ancak hakkın özüne aykırı yasaklarla bu sağlanamaz.

Genel İş Sendikası bir yayınında, bu görüşe katılmaktadır; *"1961 Anayasası; 11.maddesinde 'sınırlamanın sınırlaması' olarak, 'kanun, temel hak ve hürriyetlerin özüne dokunamaz' kuralını getirmişti. 'Hakkın özü' kavramı ise, Anayasa Mahkemesinin bir çok kararında açıklığa kavuşturulmuştu. Bu kararlara göre bir hakkın kullanılmasını güçleştiren veya olanaksız hale getiren her türlü kısıtlama hakkın özüne dokunur. 1982 Anayasası ise, 13.maddesinde 'sınırlamanın sınırlaması' olarak 'demokratik toplum gerekleri' kıstasını getirmiştir. Böylece hakkın özü ölçütü terkedilmiş, buna karşın Anayasa mahkemesi kararları sayesinde bu ölçüt geçerliliğini korumuştur. Bu anlamda ve Anayasa Mahkemesinin 1317 sayılı yasayı iptal ederken dayandığı gerekçeler bağlamında, Mahkemenin ilgili kararı 12 eylül sonrası benzer düzenlemeler için 1982 Anayasası temelinde de geçerlidir. Bu karar, diğer şeylerin yanı sıra toplu iş sözleşmesi yetkisi almak için %10 işkolu barajını aşma koşulunun sendika kurma özgürlüğünü teyit etmesi bakımından önemlidir."*¹⁵⁰ yorumunu yapmaktadır.

Türkiye'de 2821 ve 2822 sayılı yasalarla getirilen kuruluş esasları ve işkolu- işyeri barajlarını, farklı oran ve biçimde düzenleyen 1317 sayılı yasaya karşı, işkolu düzeyinde örgütlenen sendikaların üye olduğu DİSK ve diğer sendikaların üyeleri tarafından geniş ölçüde karşı çıktığı ve 15-16 Haziran olaylarının bu nedenle çıktığı bilinmektedir. Bu yasanın getirdiği, faaliyet için Türkiye çapında 1/3 sigortalı işçiyi örgütlenme barajını iptal eden Anayasa Mahkemesi karar gerekçelerine bakıldığında;

"Türkiye çapında sendika kurma olanaksızlığı, bugün kurulmuş olan Türkiye çapındaki sendikalar yaranna bir tekel yaratma sonucunu doğurur ki, bu da Anayasamızın temel kurallarından bulunan batı uygarlığına dayanan demokrasiye bağlı devlet ilkesine...aykırıdır(...)

Eşit kullanılmayan, kişilere ve kamuya huzur ve adaletli bir düzen sağlamayan sendika özgürlüğünün çağdaş uygarlık düzeyi ile ve hele batı uygarlığınca benimsenen demokrasi anlayışı ile bağdaşması olanak dışıdır(...)

Yazılışı bakımından yorum yapılacak olursa, kuralın sendikaların kuruluşunu değil, yalnızca çalışma alanlarını sınırladığı görülmektedir...Çalışması belli alanla sınırlı bulunan bir işkolu sendikasının genişlemesi olanağı yoktur...Demek ki, işkolu işçi sendikalarının çalışma alanı için konulan sınırlama sonuçta onların kuruluşunu iyice etkilemekte ve onları ölü doğmuş duruma sokmaktadır(...)

¹⁵⁰ Genel İş Emek Araştırma Dergisi, 1999/1, s.118.

Sendikalarla federasyon ve konfederasyonların kuruluşlarını daha başlangıçta olağanüstü zorlaştıran ve onların geniş ölçüde çalışmalarını sonucunda kendilerini beğendirerek üye sayılarını arttırmalarını engelleyici nitelikte olan bir düzenleme, Anayasaya uygun görülmez¹⁵¹

Kararın alındığı kaynakta, 2822 sayılı yasada yer alan işkolu-işyeri barajları ile 1317 Sayılı yasa 9.maddesinde güdülen amacın aynı olduğu: sendika özgürlüğünün fiilen yok edilmesi ve güdümlü sendika tekellerinin yaratılması olduğuna değinilerek, bu hali ile 2822 sayılı yasa hükümlerinin 1982 Anayasasına dahi aykırı olduğu savunulmakta, 2822 sayılı yasanın baraj düzenleyen maddeleri aleyhine Anayasa mahkemesine gitme olanağı olsa idi, aynı gerekçelerle iptal kararı verilebileceğine dikkat çekilmektedir.¹⁵²

Anayasa Mahkemesi karar gerekçesinde dikkat çeken en temel husus, faaliyet için ülke çapında baraj konmasının, yeni sendika kuruluşunu fazlası ile güçleştirmesi, var olan sendikaları ise işlevsiz kılması karşısında, sendika özgürlüğünden bahsedilemeyeceği tespittir. Sendikaların kuruluşunu, çalışma alanı ve konusu açısından sınırlı bir yapılanma koşuluna bağlayan 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile faaliyetini barajlara mahkum eden 2822 sayılı yasa düzenlemesine karşı, Anayasa Mahkemesinin karar gerekçesi yeterli yanıtı vermektedir. Bu düzenlemelerin işçinin, kendi iradesine uygun sendika kurma ve faaliyet yürütmesine olanak tanımadığı, bu anlamda dayattığı örgütsel yapılanma modeli ile, baştan işçinin katılımını engellediği bellidir.

İşyeri-iskolu barajlarının tartışıldığı aynı sendika yayınında, sendikal özgürlükleri kısıtlayan tüm yasal engellerin kaldırılması ile birlikte, işsiz bırakma tehdidinin ortadan kaldırılması ve iş güvencesinin getirilmesi gereği, gerçek anlamda sendikal özgürlüklerin güvence altına alınması için önerilmektedir.¹⁵³

İşçilerin oluşturduğu bir tüzel kişilik tanımına denk sendikalaşma için, önce işçinin gerçekten bu birliği oluşturabilme yeterliliğinin kabulü gereklidir. Bu halde işçi, tercihini güçlü bir sendikaya üye olma doğrultusunda kullanabilir. Ancak, dilerse kullanabileceği farklı bir seçeneğinin olması dahi, tercihinin özgür olmasının koşuludur.

Bu nedenle ve sendika kurma hakkının özüne aykırı olduğundan, işkolu esaslı ile sınırlı ve ülke düzeyinde sendika kurma ve buna göre üye olma zorunluluğu ile işkolu ve işyeri barajlarının, anti-demokratik ve katılımı engelleyici olduğu görüşümdedir. 2821 ve 2822 sayılı yasalarda düzenlenen bu esaslar, ayrı ayrı değil, bir bütünlük içinde değerlendirilmelidir. Bu şekilde bakıldığında, sendikal hakların kullanımını fazlası ile zorlaştıran bu hükümlerin, katılımı her düzeyde engellediği açıktır. Bu hükümler bir arada, sendika özgürlüğü ve toplu sözleşme hakkını demokratik esaslara aykırı kısıtlayan bir yaklaşımı ifade etmektedir. Bu da, hakkın özüne dokunduğunun göstergesidir. Sendika kurma ve toplu sözleşme yapma hakkına getirilen bu kısıtlamalar, her bir işçi için örgütlenme hakkını ve katılımı engelleyici niteliktedir.

¹⁵¹ Genel İş Emek Araştırma Dergisi, Sendikal Barajlar ve Sendika Özgürlüğü, Ankara; Genel İş Yayını, 1999/1, s.119.

¹⁵² Genel İş Emek Araştırma Dergisi, 1999/1, s.117.

¹⁵³ Genel İş Emek Araştırma Dergisi, 1999/1, s.139.

Ülkemizde işçinin yetkili sendikaya zorunlu üyeliği gerekli olmakta, aksi halde dayanışma yolu ile dahi kaybedeceği haklar söz konusu olabilmektedir. Ayrıca dayanışma yolu ile, toplu sözleşmeden yararlanma, hem sözleşmeyi yapan sendika ve üyeleri açısından, hem de yararlanan işçi açısından haksızlıktır. Bu durum sadece güçlü sendikalar yaratma eğilimi ile dahi açıklanamaz. Gerçekte, her alanda, siyasal partiler ve seçim sistemi dahil, tek tip örgüt ve azınlıkta kalan görüşlerin temsiliyetine önem vermeyen bir genel anlayışın sonucudur. Kendisini güçlü partilere yakın bulmayan ya da oy vermek istemeyen yurttaş ile, çoğunluk sendikasını tercih etmeyen ve üye olmak istemeyen işçinin durumları fazlasıyla benzerdir. Demokrasi, azınlıkta olan görüşlerin temel haklarını güvence altına alma koşulu ile çoğunluğun yönetimidir. Bunun sağlanabilmesi ise, her düzeyde, hem parlamentoda, hem sendikal alanda, azınlıkta olanların da temsil edilebilmesi ile ancak mümkün olabilir. Mevcut anlayış, her bir yurttaşın toplumla ve yönetimle ya da her üyenin sendikayla aidiyet duygusunun oluşumuna ve nitelikli katılımına engel olduğu gibi, farklı örgüt ve görüşler arasında, karşı karşıya gelerek de olsa tanışma ve zaman içinde hoşgörü ile bir arada yaşamının sağlanmasını, demokrasi bilincinin gelişimini her alanda imkansız kılmaktadır.

2-Grev Kararı ve Uygulaması

a)Grev Prosedürünün Katılığı

Grev, "Çalışma koşullarını kendi lehlerine değiştirmek ve yeni haklar ve menfaatler sağlamak amacı ile işçilerin çoğunun önceden aralarında karar vermek suretiyle, bir işyerinde ya da işkolunda belirli ya da belirsiz süre için çalışmaya son vermeleri durumudur"¹⁵⁴ Grevler, bir toplumdaki endüstriyel rahatsızlıkların en önemli göstergesi kabul edilmekte, bir hak olarak tanınması ve düzenlenmesi, yasaklanma ve özgürlük dönemlerinden sonra olmaktadır. Bugün uluslar arası anlaşmalar ile de kabul edildiği üzere, çıkar çatışması durumunda kullanılan bir toplu eylem hakkı olarak kabul edilmektedir.¹⁵⁵

Anayasa ve 2822 sayılı yasa 25.maddesi çerçevesinde, grev hakkı sadece toplu pazarlık sürecinde anlaşma sağlanamaması haline özgülenerek, fazlası ile kısıtlanmaktadır. Ayrıca grev kararı alınabilmesi için son derece karışık ve ayrıntılı bir toplu pazarlık sürecinin uyuşmazlıkla sonuçlanması ve zorunlu arabuluculuk aşamasından geçilmesi gerekmektedir. İş uyuşmazlıklarının arabuluculuk ve hakem gibi barışçı yollarla çözümü, hemen her ülkede kabul edilen ve farklı süreçler içinde kabul edilen bir durumdur. Ancak başarılı olması için, bu çözüm yollarının taraflarca kabul görmesi, gönüllülük ilkesine uygun olması, elverişli, temsil edici ve gerçekten adil olmasıdır.¹⁵⁶ Yine sendikaların, işletme düzeyinde yönetime katılma yollarının olmasının uyuşmazlıkları ve grevleri azalttığı savunulmaktadır. Bu yolla, uyuşmazlığın nedeni ve karşı tarafın gerekçelerinin samimiyeti konusunda bilgiye sahip olunması, uyuşmazlıkların zamanında ve daha alt düzeyde katılım mekanizmalarında çözülebilmesi ve insani ilişkilerin gelişiminin etkisiyle, uyuşmazlıkların barışçı yollarla çözümü mümkün olabilmektedir.¹⁵⁷ Ülkemizde ise, bu koşul ve kurumların bulunmaması nedeniyle, bu süreçlerin işlediği söylenemez. En önemlisi, toplu sözleşme sürecinde bu yolların zorunlu kılınması, ancak işlevsiz bırakılmasıdır. Bu

¹⁵⁴ Ahmet Makal(Talas'tan aktaran), *Grev Kuramları ve Uluslar arası Farklılıklar*, Verso Yayınlar, Ankara 1987, s.7.

¹⁵⁵ Makal, *Grev*, s.19.

¹⁵⁶ Makal, *Grev*, s.171.

¹⁵⁷ Makal, *Grev*, s.175.

süreçte bürokratik işlemlerin yapılması, her aşamada Bölge Çalışma Müdürlüğü'nün bilgilendirilmesi, belli şekil şartlarında kararın tebliği ve benzeri koşulların yerine getirilerek greve çıkılması, gerçekten son derece güç ve zaman alıcıdır. Bu kurallara uyulmaksızın yapılan grev yasal kabul edilmemekte, yaptırım altına alınmaktadır. Grev hakkının kullanımını zorlaştıran ve adeta yapılmaması için gereken her önlemin düşünüldüğü bir prosedür düzenlenmiştir. Bir sendikal hak olan grev yolu ile sendikanın ve işçinin katılımını engelleyen bu durum ayrıca demokrasi kurallarına aykırıdır.

b)Grev Yasaklarının Fazlalığı

Anayasa'nın 54.maddesinde grev, toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde hak olarak kabul edilmekte, hak grevi yasaklanmaktadır. Bu şekilde işverenin bir toplu iş sözleşmesinin çok önemli hükümlerini en az altı ay askıya alma olanağı verilmektedir. Yine grev hakkının iyiniyet kurallarına aykırı, toplum zararına ve milli serveti tahrip edecek şekilde kullanılmasının yasaklanmasının esasta doğru olmakla birlikte, iyiniyet ve toplum yararı gibi sözcüklerin geniş yorumu halinde hakkın yok sayılması tehlikesi bulunmaktadır. Grev erteleme halinde uyuşmazlığın Yüksek Hakem Kurulu tarafından çözüleceği kuralı, siyasal amaçlı grevin, dayanışma grevinin, genel grevin, işyeri işgali, işi yavaşlatma, verim düşürme ve diğer direnişlerin yasaklanmasının, greve katılmayanların işyerinde çalışmasının engellenmesinin yasaklanması ve benzer kısıtlama ve yasakların, grevi etkisiz kılması ve toplu sözleşmenin uygulanması amacıyla hiçbir şekilde işverenin zorlanamamasına sebep olması beklenen bir durum olmaktadır.¹⁵⁸

2822 sayılı Kanunda belli iş ve yerlerde düzenlenen grev yasakları çok kapsamlıdır. Ayrıca yasal bir grevin genel sağlığı veya milli güvenliği bozucu bulunması halinde Bakanlar Kurulunca ertelenmesi ve erteleme süresinde anlaşma sağlanamadığında Çalışma Bakanının Yüksek Hakem Kurulu'na toplu sözleşmenin yapılması için başvuru hakkının tanınmasına ilişkin, yasanın 33. Ve 34.maddeleri grev hakkını sınırlayıcı niteliktedir.

Grev yasaklarının fazla ve kapsamlı olması, toplu iş uyuşmazlıklarında işveren lehine sonuçlar yaratmaya elverişlidir. Bu nedenle, demokratik olmadığı gibi, işçiler ve sendika açısından katılımı engelleyici niteliktedir.

c) Lokavt(Saldırı Lokavtı)

Grev hakkına karşı işverenin savunma mekanizması olarak nitelendirilen lokavt, 2822 sayılı yasa 26.maddesinde; "İşyerinde faaliyetin tamamen durmasına sebep olacak tarzda, işveren veya işveren vekili tarafından kendi teşebbüsü ile veya bir işverenin aldığı karara uyarak işçilerin topluca işten uzaklaştırılmasına lokavt denir" şeklinde tanımlanmaktadır. Anayasa'da lokavt, 54.maddede, "Grev Hakkı ve Lokavt" başlığı altında düzenlenmektedir. Ekonomik yönden güçsüz olan işçilerin, hak arama mücadelesinde etkili olabilmek için, son başvurulacak en güçlü aracı olan grev bir haktır ve sendikal özgürlüklerin bir parçası olarak kabul edilmektedir. Lokavt ise, işverenin greve karşı savunma davranışının ifadesidir. Ancak 2822 sayılı yasada, 275 sayılı yasada olduğu gibi, grev hakkına paralel ve eşit koşullarda düzenlenmekte, savunma amacıyla sınırlandırılmamaktadır. Yasanın grev kararı tebliğ edilmeden lokavt kararı alınamamasına ilişkin hükümleri dışında, grev ve lokavtı eşit koşullarda düzenlemiş olması, grevin etkili bir mücadele aracı olmaktan çıkmasına ve daha

¹⁵⁸ Talas, *Toplumsal Ekonomi*, s.363.

önemlisi lokavtın savunma amaçlı değil, saldırı amaçlı kullanımına elverişli hale gelmesine neden olmaktadır. 2822 sayılı yasanın 27/son maddesi ile, birden çok işyeri için yapılan bir toplu iş sözleşmesi ile ilgili olarak, kanuna uygun olarak, grev kararı uyuşmazlığın kapsamındaki işyerinin bir kısmı için alınmış olsa dahi, lokavt kararının başka işyerleri için alınabilmesine olanak tanınması, lokavtın uygulanma alanının grevden de geniş olmasına neden olmaktadır. Bu hali ile, saldırı lokavtı kabul edilmekte, bu durum ise Anayasa hükmüne dahi aykırı olmaktadır. Sendikaların daha güçlü ve grev fonlarının fazla olduğu ülkelerde bile kabul edilmeyen bu durumun, ülkemizde adil olmadığı açıktır. Sendika ve işçilerin greve başvurması sonucu, ücret ve hak kayıplarının önemi, buna karşın sadece iş günü ve kar kaybına uğrayan işverene göre telafisi daha güç bir sonuç yaratmaktadır. Bu nedenle grev ve lokavt nitelik olarak farklı kavramlar olarak kabul edilmeli ve lokavt sınırlandırılmalıdır.¹⁵⁹

Hukukumuzda lokavtın saldırı amaçlı kullanımına olanak tanınması ve adeta grevi de aşan genişlikte bir hak olarak görülmesi, sendikaların ve işçilerin grev yolu ile hak aramasını caydırıcı, bu anlamda sendikal faaliyetlere katılımlarını engelleyici niteliktedir.

¹⁵⁹ Çelik, s.458.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu araştırmanın problemi olan; ülkemizde sendika üyelerinin aidiyet ve katılım eksikliği sorunu, örgütsel yapılanma sınırları içinde ele alınmaya çalışılmıştır. Ancak bu sorunun, örgütsel yapılanmayı da doğrudan etkileyen, ülkenin ve sendikaların tarihsel gelişimi ile yakından ilgili olduğu saptanmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde ve özellikle Avrupa'da, kapitalizmin gelişme sürecinde, ağır çalışma koşullarına karşı, işçilerin birliği olarak ortaya çıkan, uzun ve zorlu mücadeleler sonucu kurumlaşan sendikalar ile üyelerinin ilişkisinin, farklı tarihsel koşulların mevcut olduğu ülkemizle benzer olamayacağı görülmektedir.

Bu noktada sendikalaşma düzeyinden, yani sendikaların örgütlediği işçi sayısından çok, işçi sınıfının tarihsel kendine güveninin önemli olduğu anlaşılmaktadır.

Batı ülkelerinde, aristokrasiye karşı burjuvazi ile birlikte savaşan, bu nedenle mücadele geleneği olan işçi sınıfı manevi olarak, sendikalarda birlik açısından bir adım ilerdedir. Çünkü karşılıklı ilişkisi içinde, bir yandan burjuvazinin ortak edinilen değerleri paylaşmadığı, bu sınıfla ortak olamayacağı gözlemini yapabilmiş, dolayısı ile çıkar birliği olan diğer işçilerle birlikte, burjuvaziye karşı örgütlenmesi gereğini yaşayarak öğrenmiştir. Öte yandan burjuvazi kapitalizmin kurulmasında yedeğinde mücadele eden bu sınıfla, doğası gereği istemese ve vermemek için sonuna kadar çaba gösterse de, gerçekten ciddi bir talebi halinde, ekonomik ve siyasal paylaşımında bulunma borcunu, bilinç düzeyinde de olsa yüklenmiştir.

Ülkemizde ise, Cumhuriyet öncesi ilk sanayileşme, Batı sermayesi ile başlamış, bu nedenle, ne cumhuriyet sonrası geliştirilmeye çalışılan milli burjuvazinin, ne de ilk sanayileşme ile ortaya çıkan işçilerin, Batı ülkelerindeki gibi, sisteme etkileyici müdahalesi söz konusu olmamıştır.

Bilindiği üzere Batı Demokrasisi, ekonomik sistem olarak kapitalizme bağlı gelişen bir yönetim biçimidir. Batı ülkelerinde demokrasinin gelişiminde, işçiler kuruluşundan, sosyal hukuk devleti biçiminde gelişimine kadar her aşamada en önemli etkenlerden olmuştur. Çağdaş demokrasiyi, Batıda işçiler nicelik olarak kurmuş ve nitelik olarak geliştirmiştir denebilir.

Oysa Türkiye'de işçilerin, demokrasinin kuruluş ve gelişiminde ne nicel, ne de nitel, bu tarz etkili bir misyonu olmamıştır. Bunun anlamı işçilerin Kurtuluş Savaşı ve takip eden süreçte, bağımsızlık mücadelesine ya da Cumhuriyetin kuruluşu ve gelişimine katılmaması değildir. Belirtmek istenen, bir ekonomik sınıf olarak ve sınıf bilinci ile davranmaması olgusudur. Ancak 1970'lerdeki gelişimi ile bu nitelikte etkisi olmaya başlamış, 12 Eylül müdahalesi ile engellenmiştir. Gerçekte ülke ekonomisinin dünya ekonomisi ile tarihsel ilişkisi içinde ve güçsüzlüğü nedeniyle, sürekli yaşanan ekonomik bunalımlar da, bu yasal kısıtlamalar ya da askeri müdahalelerde etkindir. Bu ekonomik krizler, çalışanların hakları ve özgürlükleri kısıtlanarak aşılmaya çalışılmıştır. Örgütlenme bilinci ve düzeyinin eksikliği nedeniyle, işçiler bu süreçlere müdahale edememişlerdir. 1980'ler geçildiğinde, dünya ölçeğinde üretim işletme ölçeğinden taşeronlaştırmaya yönelmiş, teknolojik gelişim ve tüketime yönelik üretim anlayışı nedeniyle, çalışma ilişkilerinde farklılıklar ortaya çıkmış, esnek çalışma biçimlerinin etkili olmaya başlamasıyla, sendikasızlaştırma süreci karşısında, ülkemizde sendikaların, yeniden örgütlenme ve haklarını geliştirme mücadelesi yürütme şansı

fazla olmamış, sendikaların varlığını koruyabilme çabası önem kazanmıştır. Bu anlamda, Türkiye’de sendikal hareketin, kendi açısından talihsiz bir tarihsel dönemde gelişmeye çalıştığı söylenebilir.

Türkiye’de sendikal örgütlenme bilinci, tarihsel, siyasi ve ekonomik nedenlerle gelişmemiştir. Demokrasi ve buna bağlı örgütlenme bilincinin, gerçek anlamda gelişmediğinin söylenebileceği ülkemizde, sendika üyesinin aidiyet ve katılım duygusunun olmaması, bu koşullarda doğaldır.

Tarihsel açıdan değerlendirildiğinde, Batı demokrasisine kıyasla, her alanda olduğu gibi, sendikal açıdan da, katılımın ülkemizde sağlanmasının güç olduğu sonucuna varılmaktadır. Bugün tüm dünyada katılım eksikliği bir sorun olarak tespit edilmektedir. Demokrasi ve sendikal tarihleri açısından, başlangıçtan itibaren kendi iç dinamiği ile sendikalaşma süreci yaşayan ülkelerde bile, ekonomik yapılanma değişikliklerinden, örgüt bilincinin etkilendiği, bu nedenle katılım sorununun ekonomik ilişkilerinden ayrı değerlendirilemeyeceği de ortaya çıkmaktadır.

Ancak Batı ülkelerinde, sendikalar toplumsal yaşamda etkili, politikada ve çalışma ilişkilerinde yönetime katılma deneyimi ve alışkanlığına sahiptir. Bu nedenlerle üyelerinin katılımı ve toplumsal kabul açısından, ülkemizdeki sendikalara kıyasla daha güçlü konumdadırlar. Bir çok ülkede sendikalar ve işçiler, ülke ve işletme düzeyinde, yasal düzenlemeler ya da toplu sözleşmelerle oluşturulan mekanizmalar aracılığı ile yönetime katılmaktadır. Ülkemizde ise, yasal kurullar vasıtası ile sendikaların temsil edildiği kurullar bulunmakla birlikte, sayıları azdır. Bu kurullarda sadece en çok üyesi olan sendikanın ve az sayıda temsilci ile bulunması, katılım amacına ulaşmasına engel olmaktadır. İşletme düzeyinde katılımda, yasal zorunluluk nedeniyle temsilcilik kurumu ve benzer birkaç kurul işletilmeye çalışılmaktadır. Ancak işyeri sendika temsilcilerinin, görevlerinin sınırlı ve işyeri yönetimi ile ilgisiz olması karşısında, gerçek anlamda katılım örneği kabul edilmeleri güçtür. Toplu sözleşmelerle bu amaçla yerleştirilmek istenen kurullar ise, işveren tarafından yönetimin paylaşılması düşüncesi ile kabul görmemekte, ya da kabul edilen yerlerde ise işletilememektedir. İşverenler, bilinç düzeyinde, çalışma ilişkileri ile sınırlı bir alanda dahi işçilerin yönetime katılmasını kabul etmemektedir. İşsizlik oranının yüksekliği ve iş güvencesinin olmaması nedenleriyle, var olan kurullardaki sendika temsilcilerinin etkin olması sağlanamamaktadır. Sendikalar bu güç koşullarda faaliyetlerini ağırlıklı olarak, ücret ve sosyal hakların sağlanması ile sınırlı tutmak ve varlıklarını korumaya çalışmak zorunda kalmaktadırlar.

Sonuç olarak, Türkiye’de, Batı ülkelerine kıyasla geç sanayileşmeye bağlı, tarihsel olarak geç ortaya çıkan işçi mücadelesi ve sendikalaşmasının; tarihsel demokrasi ve örgütlenme bilincinin eksikliği, sistemin dünya kapitalist sistemi ile ilişkilerinde güçsüz olması ve kısa aralıklarla sürekli ekonomik krizler yaşanması, buna bağlı siyasal ve yasal müdahaleler ile karşılaşması sonucu gelişmemesi olgusuna, son dönem neo-liberal ekonomik değişikliklerin çalışma ilişkilerinde işçiler ve sendikalar aleyhine etkileri eklendiğinde, çok zor bir süreç yaşadığı ve varlık mücadelesi içinde olduğu söylenebilmektedir.

Bu varlık mücadelesinde üyelerin katılımı, her zaman olduğundan daha fazla önem taşımaktadır. Çünkü her ne kadar tüzel bir kişilik olsa da, bilindiği üzere örgütler, üyelerinden oluşan birliklerdir. Bu birlik kavramının, gerçek anlamda oluşması için üyelerinin sendika ile ilişkisinin nitelikli olması, yani aidiyet ve katılım duygusunun sağlanması gerekmektedir.

Bir sendikanın örgütsel yapılanması, bir insanın iskeletine benzetilebilir. İskeletin doğru eklenmesi, diğer bileşenlerle, kas ve sinirlerle doğru ilişkisinin sağlanması, sendikanın hareket kabiliyeti için gerekli olduğundan, örgütsel yapının katılımı sağlayacak bir şekilde gözden geçirilmesi, sendikanın hayatı için gereklidir.

Bu açıdan bakıldığında, Türkiye’de sendika kurma ve üye olma özgürlüğünün tam olarak sağlandığı söylenememektedir. Çünkü, gerek kuruluş biçimi olarak sadece ülke düzeyinde faaliyette bulunacak işkolu sendikalarına izin verilmesi, gerek kuruculara aranan fazlası ile sınırlayıcı koşullar, baştan zaten ekonomik ve sosyal yönden organizasyon kabiliyeti sınırlı işçilerin, sendikal haklarının kısıtlanması anlamına gelmektedir. Üstelik toplu sözleşme yapabilmek için ülke ve işyeri düzeyinde aranan çoğunluk barajları, hakkın öznesi olan işçilerin bu hakkı bireysel ve kolektif kullanımını imkansız hale getirmektedir.

Her ülkenin kendi özgün koşullarının sendikalaşma açısından dikkate alınması gerektiği bir gerçektir. Bu nedenle, büyük ve güçlü sendikacılığın tercih edilmesi, özellikle ülkemiz açısından doğrudur. Ancak bu tercihin yasal düzenlemelerle zorlanması yanlıştır. Hakkın öznesi olan işçilerin bu tercihi, en geniş özgürlük çerçevesi içinde yapması, belki bir takım zorluklar ve kullanımda amaca aykırılıklar yaşanmasına neden olabilir. Ancak yaşayarak öğrenecek ve tercih yapacak olan onlardır. Bu nedenle, hakkın en geniş özgürlük içinde kullanımının yasalarla kısıtlanmaması gereklidir.

Kaldı ki, bu tartışma ülkemizde işçi hareketi ve sendikalar için geride kalmış bir süreci ifade etmektedir. 1980’li yıllara gelindiğinde, Türk işçileri birliğin önemini kavramış ve ağırlıklı olarak işkolu sendikalarında örgütlenmiştir. Bu nedenle, bu gerekçe ile özgürlüğün kısıtlanmasının, haklı bir dayanağı da kalmamıştır. Farklı siyasal ve ekonomik nedenlere dayalı, kısıtlı hak düzenlemesinin sonuçta, özgürlüğün varlık koşullarını tartışmalı kılması söz konusu olmaktadır. Özellikle katılım açısından, sendika kurma özgürlüğünün en geniş anlamda varlığı, işçiler kullanmasalar ve mevcut sendikalarda birleşmeyi tercih etseler de, gereklidir.

Sendikalarda katılım ve örgütsel yapı ilişkisinde, bir diğer önemli husus, sendika organlarının bu amaca uygunluğu olmaktadır.

Ülkemizde, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile, organizasyon açısından da çok sıkı kurallar getirilmiştir. Genel kurullarda delege sisteminin uygulanma koşullarından, sendika yönetim kurullarının en az ve en fazla kaç üyeden kurulacağı dahi, yasada düzenlenmektedir. İşçilerin kurdukları birlikler anlamında sendikaların, organlarının bu ölçüde sıkı ve müdahaleci bir yaklaşımla düzenlenmesi de, katılımı olumsuz etkileyecek bir sonuç doğurmaktadır.

Sendika tüzükleri ile belirlenebilecek yapılanma alanı çok dar bırakılmıştır. Her bir üyenin ayrı ayrı ve birlikte, kendi örgütüne en elverişli yapılanmayı düşünme, değerlendirme ve düzenleme şansı esas olarak bulunmamaktadır. Bu durum, yine düşünsel anlamda ve uygulamada katılımı sınırlayan, sonuçta engelleyen bir faktör olarak değerlendirilebilir. Örgütsel yapı bağlamında, gerçek anlamda katılımın sağlanması ve geliştirilebilmesi için, sendikaların organları ve işlevleri ile ilgili kural koyulmaması ya da en azından esnek düzenlemeler yapılması uygun olacaktır.

Sendika tüzükleri incelendiğinde, en geniş katılımı engelleyen yada örgüt içi demokrasinin sağlanmasında sınır koyan kurallar olduğu belirlenmektedir. Ancak bu kuralların yasal sınırlamalar kadar önem taşımadığı görüşümdedir. Çünkü sonuçta

sendikalarda, gönüllü katılım esastır. Bu anlamda üyelerinin katılımı ile oluşturulan kurallar, zaman içinde değerlendirilip değiştirilebilir. Yine bu amaçla her bir üyenin, yanlış bulduğu iç kuralı değiştirme mücadelesi de katılımın sağlanmasının bir aracıdır.

Gerek kuruluş, gerek toplu sözleşme yapma açısından en geniş özgürlüğün sağlanması halinde, hiçbir işçi sonuçta herhangi bir sendikaya mahkum olmayacağından, bu özgürlük duygusu içinde iç kuralları yaşamda değerlendirme, gerekli görüyorsa değiştirme şansı ve bu yolda uğraşı anlamlı olacaktır.

Aksi halde, şu an Türkiye’de olduğu gibi, yasal düzenleme ile kuruluş biçimi, kurucu olma koşulları ve organlarının yapılanması, kendi dışında belirlenmiş ve sınırlanmış bir örgütün, zaten son derece dar alanda düzenleme içeren tüzüklerini değiştirme çabası içinde olması, bu anlamda katılımı beklenen bir durum değildir. Yine toplu sözleşmeden yararlanabilmek için mutlaka, yasal koşulları sağlayan sendikaya üye olmak zorunda bırakılması, başka seçeneğinin olmaması karşısında, ekonomik güdülerin üstünde daha üst amaçlara yönelik faaliyeti olamayacağı bellidir.

Devlet Yönetimine Katılma Hakkı adlı eserinde Cem Eroğul, katılma ortamının varlığını birinci koşul olarak belirtmekte, bu ortamın en temel koşullarından biri olarak da, bağımsız bir devletin gerekli olduğunu söylemektedir. Sonuçta, sendika da, devlet gibi bir örgüttür. Bu bakış açısı ile, sendikalarda katılım için ise, bağımsız ve özgür bir sendika gerekli olmaktadır. Oysaki Türkiye’de yasal düzenlemenin oluşturduğu sıkı kurallar, özgür bir sendikal ortamı, dolayısı ile katılma sağlanabilmesi için gerekli olan, bağımsız –kendi kurallarını koyma hakkı olan- sendikaları imkansız kılmaktadır.

Yine devlet yönetimine katılma ortamının koşullarından bir diğeri, bireylerin can güvenliğidir ve yönetim gibi daha üst düzeyde yönelimler için sağlanması gerekli temel ihtiyaçlardandır. Siyasi bir yapı olan devlet yönetimi açısından can güvenliği kavramının, ekonomik temelde bir örgüt olan sendika açısından karşılığı, toplu sözleşmeden yararlanma güvenliği olarak düşünülebilir. Bu anlamda, yasal çerçevede; sadece yetkili sendikanın üyeliğinin, toplu sözleşmeden tam olarak yararlanabilmek için zorunlu olması ve bir işyerinde birden çok toplu sözleşme yapılamaması nedenleriyle, ülkemizde sendika ile üye ilişkisinde, gönüllü ve nitelikli bir katılma koşulunun olduğunu söylemek mümkün olmamaktadır.

Toplu sözleşme yapılabilmesi için zorunlu işkolu/işyeri barajları, sendikal özgürlüklerin uygulamada kullanımını güçleştirmekte, katılımı olumsuz etkilemektedir. Grev sürecinin uzun ve bürokratik olması ile lokavtın saldırı amaçlı kullanılmasına olanak tanıyan yasal düzenlemeler, işçinin sendikal faaliyetler yolu ile katılımını engelleyici niteliktedir. İş uyuşmazlığının barışçı çözüm yollarının zorunlu olması, temsile açık ve işlevli olmaması karşısında etkili olmadığı, katılıma uygun olmadığı bellidir. Aksine grev yasakları ve erteleme halleri ile zorunlu hakem yolu gibi, sendikal özgürlükler ve katılımı bağdaşması mümkün olmayan kural ve koşullar düzenlenmektedir.

Bu nedenle, gerek kuruluş, gerek örgütlenme yapısı ve faaliyet açısından, sendikaları sınırlayan tüm yasal düzenlemeler, katılımı engelleyici niteliktedir. Ancak bu yasakların bulunmaması ve sendikal hakların tam olarak tanınması halinde, üyelerin katılımı söz konusu olabileceğinden, sendika özgürlüğünü engelleyen tüm kurallar kaldırılmalıdır.

Sendika tüzüklerindeki demokratik olmayan kuralların değiştirilebilme şansı olabilir. Kaldı ki, değiştirilemediğinde sonuçta gönüllü katılım esas olduğunda ve işçinin

katılım sağlayabileceği bir başka yapılanma ya da bunu oluşturma şansı varsa, bu kurallar katılımı engelleyici olmayacak, yine bu koşullarda gerçek bir sendikal rekabet ortamında her sendika kendi tüzüğünü demokratikleştirme gayretinde olacaktır. Bu da yukarıda da belirtildiği gibi, üyelerin katılımını artırıcı bir etkidir. Oysa yasaların değişmesi güç olduğu gibi, sendikalar ve üyelerinin iradesine bağlı değildir. Zaten yasa ile sendikaların iç işleyişinin düzenlenmesi, sendikaların bağımsızlığı ilkesine aykırı ve katılım ortamını olumsuz etkileyen bir durumdur.

Ancak tabii ki, tüzüklerde düzenlenen kurallar, sendikanın ve onu oluşturan üyelerin demokrasi bilincinin ve olgunluğunun göstergesidir. Bu anlamda, katılım açısından çok önemlidir. Ama, bu bilincin gelişebilmesinin temel koşulunun, sonuçta, sendikalara ve işçilere bırakılan özgürlük alanının genişliği olduğu unutulmamalıdır.

Sendikaların yasal çerçevede, özgürlük alanları sınırlı olsa da, gerçek demokrasiyi hedeflemeleri ve bu anlayışla örgütlenmeleri, hem üyelerinin katılımını artırmada, hem de katılımı ve dolayısı ile sendikal mücadelenin başarısını engelleyen yasal düzenlemelerin kaldırılmasında, önemli bir etken olacaktır.

Bunun için ise, öncelikle katılımın ve örgüt içi demokrasinin önemini kavramaları, bunu sağlayacak örgütsel yapı arayışı içinde olmaları da gerekli olmaktadır. Sendikaların bu çabalarında, üye işçilerin, genel kültürel, tarihsel bilincine de önem vermeleri zorunludur. Çünkü her toplum, sonuçta kendisini oluşturan bir manevi değerler dizgesini sürekli bir sonraki kuşaklara aktaran ve ancak bu dizge dikkate alındığında doğru ve nitelikli gelişimi sağlanabilen bir varlıktır.

Dünya işçi sınıfının tarihi ve gelişimi, ülkemiz işçilerinin örgütlenme ve sendikalaşması açısından, düşünsel temelde belirleyicilik taşısa da, ülkemiz tarihinin örgütsel açıdan değerlendirilmesi de büyük önem taşımaktadır. Çünkü sonuçta sendikalar da bir örgüttür ve farklı çıkar birlikleri temelinde gelişse de, bu ülkenin tarihindeki, doğrudan demokrasi, birlik ve dayanışma duygularını geliştirecek örgütsel deneyim ve kültürel zenginliklerden yararlanmaları da katılımı sağlamada olumlu olacaktır.

Bu nedenle sendikaların, ülkemizde işçi hareketinin gelişimini, dünya tarihi ile bir arada ele almaları ve ülkenin temel sorunları ile birlikte değerlendirmeleri, gerçek ihtiyaçları karşılayacak politikalar belirlemek ve katılımı artıracak şekilde yapılanmak için çaba sarf etmeleri gerekli olmaktadır.

Ülkemizdeki sendikalar, ekonomik, sosyal ve siyasal alanlarda araştırmalar yapmaktadırlar. Örgütlenme ve üyelerle ilişkilerinde sürekli bir arayış içinde, daha doğrusunu yapma çabaları gözlenmektedir. Ancak ağır ekonomik koşullar nedeniyle, sendikaların faaliyetleri, büyük ölçüde üyelerinin ücret ve sosyal hakları ekseninde yoğunlaşmaktadır. Bu arada, örgütle işçinin ilişkisinde aidiyet duygusu ve bu temelde üyelik bilincine gerekli önem verilmemektedir. Aslında bu anlamda katılım eksikliği bilinmekte, anketler ve çalışmalarla saptanmakta, ancak dışsal faktörlere bağlanarak, zaman içinde gelişebilecek bir durum olarak değerlendirilmektedir.

Oysaki, bu bilincin, yukarıda açıklanan, Batı ülkelerinde yaşanan bir süreçle kazanılması artık mümkün değildir. Bu nedenle, örgütsel yapının bu açıdan değerlendirilerek, her bir üyenin katılımını sağlamada etkili kılınması büyük önem taşımaktadır.

İnsanlar en iyi bir şekilde yaşayarak öğrenirler. Bu deneyim sürecinde, doğru yaklaşımın sağlanması, öğrenmeyi kalıcı ve nitelikli kılabilir. Öncelikle deneyim şansı için olanaklar oluşturulmalıdır. Çünkü bu katılımı, yeterli bilgilenmeyi sağlayacak donanım zaten sendikalarda bulunmaktadır. Ancak donanımın, katılımı doğru ilişkisinin kurulması için çalışılması gerekli olmaktadır.

Üyelerin katılımı, örgütlerin yaşaması ve gelişmesi için zorunludur. Demokrasi ile sendikaların karşılıklı ilişkisi ve demokrasinin gerçekleşmesinde katılımın etkisi nedenleri ile sendikaların öz güçleri ile varlıklarını sürdürebilmeleri, gerçek ve nitelikli katılım sağlanmasına bağlı olmaktadır.

Bunun sağlanması için, bunu amaçlayan bir bilinç ve elverişli örgütsel yapı arayışı ve sağlanması için çaba gösterilmesi, amaca ulaşmada en önemli etkenlerden biridir.

Ülkemizde sendikaların karşı karşıya buldukları güçlükler göz önüne alındığında, katılım ve üyelikte aidiyet duygusunun eksikliği sorunu ile ilgilenmelerini beklemek hayalcilik olmaktadır. Ancak bu sorunun çözümünde atılacak her adımın, sendikaların varlık koşullarını olumlu etkileyeceği unutulmamalıdır.

Sonuç olarak; sendikalarda katılım ve üyelikte aidiyet duygusu eksikliği problemi, tarihsel, kültürel, ekonomik, sosyal ve siyasal bir çok farklı nedenlerden kaynaklanan bir sonuçtur. Bu nedenle çözümü, esas olarak, ülke koşullarının değişimi ve toplumun bu alanlarda gelişimine bağlıdır. Katılım sorunu, demokrasi ve örgütlenme bilincinin gelişimi ile yakından ilgilidir. Ancak bu durum katılımın artırılması amacıyla hiçbir şey yapılamayacağı anlamına gelmemektedir. Aksine bu yöndeki her çaba, ülkenin ve toplumun demokratikleşmesini olumlu etkileyecektir. Demokrasi ile sendikaların karşılıklı ilişkisi içinde, sendikaların demokratikleşmesi ve katılım sağlanması, toplumsal açıdan da yararlıdır. Bu nedenle katılımın önündeki engellerin tespiti ile ortadan kaldırılması çabası, demokratikleşme sürecinin bir parçasıdır. Sendikaların örgütsel yapısı, bu çerçevede katılımı kolaylaştırıcı ya da zorlaştırıcı olabilir.

Bu açıdan değerlendirildiğinde;

- ✓ Sendikal özgürlükler katılımın sağlanmasının temel aracıdır. Anayasa, 2821 sayılı Sendikalar Yasası ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununda yer alan ve katılımı engelleyen hükümler kaldırılmalıdır,
- ✓ Sendikaların kuruluşu sınırlandırılmamalı, işçilerin özgür ve serbest sendika kurma hakkı tanınmalıdır.
- ✓ Sendika kurucusu olma koşulsuz, tüm işçilerin hakkı olarak kabul edilmeli, buna bağlı yöneticilik ve organlarda görev almada kıdem ve hüküm giymemiş olma koşulları kaldırılmalıdır.
- ✓ Tüm çalışanlara sendikalara üye olma hakkı tanınmalı, üyeliğe kabul ve çekilmede yasal sınırlama olmamalıdır,
- ✓ Toplu sözleşme yetkisi ile ilgili işkolu/işyeri barajları kaldırılmalı, yetki tespiti uzun ve kötüye kullanıma açık yasal süreçlere bağlanma yerine referandum yolu ile yapılmalıdır,
- ✓ Toplu sözleşme ile kurulan kurullar ve kararları, yargısal kabul görmeli, işçinin ve sendikanın bu yolla işletme yönetimine katılımı hukuksal değer taşımalı ve desteklenmelidir,
- ✓ Sendikaların ülke ve işletme düzeyinde yönetime katılım mekanizmaları katılımcı bir anlayışla, tüm sendikaların ve yeterli temsili sağlanarak düzenlenmelidir,

- ✓ Grev yasakları kaldırılmalı, grev süreci esnekleştirilmeli, toplu sözleşme süreci dışında da grevin hak arama aracı olduğu kabul edilmeli, hak grevi yasadışı sayılmamalı, lokavt sınırlandırılmalıdır,
- ✓ Sendika organlarının oluşumu, görevleri ve diğer koşullarının düzenlenmesi sendika tüzüklerine bırakılmalıdır,
- ✓ Öncelikle iş güvencesinin uygulanması sağlanmalı, işsizliğin bir sosyal sorun olarak önlenmesi için gerekli önlemler alınmalıdır,
- ✓ Sendikalarla ilgili yasal düzenlemeler, sendikal hakların güvence altına alınmasına yönelik olmalı, üyelik, yöneticilik ve temsilcilik güvencesi ile ilgili hükümlerdeki eksiklikler tamamlanmalıdır.
- ✓ Sendikalar, gerek tüzükleri, gerek çalışma anlayışları çerçevesinde katılım sağlanmasını bir amaç olarak değerlendirmeli, buna elverişli yapılanma çabası içinde olmalıdır.

Ancak tüm bu önerilerin gerçekleşmesi için gerekli olan, öncelikle katılıma değer ve önem verilmesidir. Demokrasinin gerçekleşmesinde örgütlenme hakkının, bu hakkın kullanımında bireyin katılımının önemi kavrandığı ölçüde ve bu anlamda sendikalarda katılım ve üyelikte aidiyet duygusu eksikliğinin bir sorun olarak kabul edilmesi halinde, çözümü ile ilgili adım atılması ve bu amaçla örgütsel yapının katılıma elverişli hale getirilmesi için çaba gösterilmesi mümkün olacaktır.

KAYNAKÇA

- AKALIN, İhan : DİSK Kısa Tarihi 1960-1980, Öteki Yayınevi, Ankara 1995.
- AKALIN, İhan : Sendikal Kavramlar, Öteki Yayınevi, Ankara 1995.
- AKER, Önder : "Yönetime Katılma Biçimleri ve Sendikalar", İş Hukukuna İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri Sempozyumu, 3-4 Nisan 1998, Galatasaray Üniversitesi Rektörlüğü-İstanbul Barosu Başkanlığı, G.Ü.Yayını, 1.Baskı İstanbul 1999,s.151-165.
- AKKANAT, Z. Gönül : Sendikal Hakların Kuramsal Yapısı, Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını(Broşür), Kocaeli 1996.
- AKTAY, A.Nizamettin : Sendika Hakkı, Kamu-İş Yayını, Ankara 1993.
- ARICI, Kadir : Sendikaların Bağımsızlığı İlkesi, Ankara 1992.
- BAŞKAYA,F/ LEVENTOĞLU, Ö: Rant ve Savaş Kısılacında Türkiye Ekonomisi, Özgür Üniversite Kitaplığı:19, Öteki Yayınevi, 2.Baskı, Ankara, 1999.
- BAYDAR, Oya : Türkiye'de Sendikacılık Hareketi-Araştırma Sonuçları, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 1998.
- BIÇAKÇI, Cenan : "Sendika İçi Demokrasi ve ASİS Deneyimi", 11.Tez Kitap Dizisi:6, Haziran 1987, s.201
- CÜCELOĞLU, Doğan : Anlamli ve Coşkulu bir Yaşam İçin Savaşçı, Sistem Yayıncılık, İstanbul 1999.
- ÇELİK, Nuri : İş Hukuku Dersleri, Yenilenmiş 13.Bası, Beta Yayınevi, İstanbul, 1996.
- ÇETİK, M. /AKKAYA, Y. : 1990'lı Yıllarda Türkiye'de Endüstri İlişkileri, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul 1999.
- DEMİR, Fevzi : "2821 Sayılı Sendikalar Kanunu ve Getirdikleri", Cahit Talas'a Armağan, Mülkiyeliler Birliği Yayınları:9, Ankara 1990,s.161.
- DEMİR, Fevzi : Sendikalar Hukuku, Yenilenmiş 4.Baskı, Barış Yayınları Fakülteler Kitabevi, İzmir 1999.
- DEMİR, İsmet : Grev ve Direnişler Üzerine Anılar-Deneyler, Diyalektik Yayınları-11, İstanbul 1994.
- DEMİRCİOĞLU, A.Murat : Dünyada İşçi Sendikaları, Basisen Eğitim ve Kültür Yayınları:14, İstanbul 1987.

- DEMİRER, T./ ÖZBUDUN, S: Yabancılaşma, 2.Bası, Öteki Yayınevi, Ankara 1999.
- DERELİ, Toker : "Sosyal Diyalog", İş Hukukuna İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri Sempozyumu, 3-4 Nisan 1998, Galatasaray Üniversitesi Rektörlüğü-İstanbul Barosu Başkanlığı, G.Ü.Yayını, 1.Baskı İstanbul 1999,s.123-143.
- : 12.Genel Kurul Çalışma Raporu, 21-23 Nisan 2000-
DİSK/Genel İş Sendikası Yayını, Ankara 2000.
- : Cumhuriyet Dönemi Sendikacılık Hareketi,
DİSK-Genel İş Sendikal Eğitim Dizisi:7, Ankara 2000.
- DİSK/Genel-İş-KİGEM : Yerelleştirme, Özelleştirme, Yabancılaştırma(Broşür).
Genel-İş Yayınları, Ankara 1998.
- DRUCKER, Peter.F. : Devlet ve Politika Alanında, Ekonomi Bilimi ve İş Dünyasında, Toplumda ve Dünya Görüşünde Yeni Gerçekler,(Çeviren:Birtane Karanakçı), 6.Baskı,
T. İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara 1998.
- EKİN, Nusret : Endüstri İlişkileri, Beşinci Baskı, İşletme Fakültesi Yayın No.:208, İstanbul 1989.
- ENGELBRECHT,Georg : "Ekonomik ve Sosyal Konseyler ve Sendikalar", İş Hukukuna İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri Sempozyumu-3-4 Nisan 1998, Galatasaray Üniversitesi Rektörlüğü-İstanbul Barosu Başkanlığı, G.Ü.Yayını, 1.Baskı İstanbul 1999, s.184.
- EROĞUL, Cem : Devlet Yönetimine Katılma Hakkı, İmge Kitabevi Yayınları:35, Ankara 1991.
- ERÜRETEN, B. Mazhar : Cumhuriyet Döneminde Sınıflaşma Süreci ve Halkçı Sol,
Yavuzlar Matbaası, İstanbul 1996.
- : "Bir Olay: 15-16 Haziran'ları Aşmak", Genel İş Emek Araştırma Dergisi, 1999/1, s.108-114.
- : "Bir Karar: Sendikal Barajlar ve Sendika Özgürlüğü", Genel İş Emek Araştırma Dergisi, 1999/1, s.115-139.
- GÜLERMAN,A /AYAZ, N : Sosyal Politikanın Uluslar arası Boyutları, Toleyis Eğitim Yayınları-4, İstanbul 1994.
- GÜLMEZ, Mesut : Meclislerde İşçi Sorunu ve Sendikal Haklar,
Öteki Yayınevi, Ankara 1995.
- GÜLMEZ, Mesut : Türkiye'de Memurlar ve Sendikal Haklar, Genişletilmiş 2.Baskı, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara, 1994.

- GÜNAY, Cevdet İlhan : Sendikalar Kanunu Şerhi, Yetkin Yayınları, Ankara 1999.
-: Freedom Of Association (Digest of decisions and principles of The Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO), Fourth(revised) edition, International Labour Office, Geneva 1996.
- IŞIK, Yüksel : Osmanlı'dan Günümüze İşçi Hareketinin Evrimi (1876-1994), Öteki Yayınevi, Ankara 1995.
- IŞIK, Yüksel : Sendikal Bürokrasi ve Çözüm Önerileri, Öteki Yayınevi, Ankara 1995.
- IŞIKLI, Alpaslan : Kuramlar Boyunca Özyönetim ve Yugoslavya Deneyi, Alan Yayıncılık, İstanbul 1983.
- IŞIKLI, Alpaslan : Küreselleşme ve Demokratikleşme, İkinci Baskı, Tüze Yayıncılık, Ankara 1996.
- IŞIKLI, Alpaslan : Sendikacılık ve Siyaset, 4.Baskı, İmge Kitapevi Yayınları:8, Ankara, 1990.
- IŞIKLI, Alpaslan : "Ücretli Emek ve Sendikalaşma", Geçiş Sürecinde Türkiye, (Derleyen: Schick, Irvin Cemil/Tonak E.Ahmet), İkinci Baskı, Belge Yayınları, İstanbul 1992,s.326-342.
- İZVEREN, Adil : Hukuk Sosyolojisi, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 2.Bası, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, İzmir 1995.
- JACKSON, Michael P. : Sendikalar, (Çeviren Eriş Bilginoğlu), Öteki Yayınevi, Ankara 1996.
- KOÇ, Yıldırım : "12 Eylül Öncesinde Sendika Tüzüklerinde Sendika İçerik Demokrasisi", Cahit Talas'a Armağan, Mülkiyeliler Birliği Yayınları:9 , Ankara 1990, s.331-350.
- KOÇ, Yıldırım : "Sendika İçerik Demokrasisi", 11.Tez: Kitap Dizisi 6, Haziran 1987, s.192-201.
- KOÇ, Yıldırım : Seriatçılar, İşçi Hakları ve Hak-İş, Öteki Yayınevi, Ankara 1995.
- KORAY, Meryem : Değişen Koşullarda Sendikacılık, TÜSES Yayınları, İstanbul 1994.
- KORAY, Meryem : Endüstri İlişkileri, Doğruluk Matbaası, İzmir 1996.
- KUTAL, Metin : "Yönetime Katılma Biçimi ve Sendikalar- Değerlendirme", İş Hukukuna İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri Sempozyumu, 3-4 Nisan 1998, Galatasaray Üniversitesi Rektörlüğü-İstanbul Barosu Başkanlığı, G.Ü.Yayını, 1.Baskı İstanbul 1999,s.123-143.

- MAKAL, Ahmet : Grev Kuramlar ve Uluslar arası Farklılıklar, Verso Yayınları, Ankara 1987.
- MAKAL, Ahmet : Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri: 1850-1920, İmge Kitabevi Yayınevi, Ankara 1997.
- MUNCK, Ronaldo : Uluslar arası Emek Araştırmaları, (Çeviren: Cenk Aygün) Öteki Yayınevi, Ankara 1995.
- ÖZ, Yavuz : Türkiye'de İşçi Sendikalarının Üst Örgütlenmesi, Öz İplik-İş Sendikası Eğitim Yayınları, Ankara 1994.
- LIPSET, S.M. : Siyasal İnsan, (Çeviren: Mete Tunçay), Teori Yayınları Verso A.Ş., Ankara 1986.
- PEKİN, Faruk : Demokrasi, Sendika Özgürlüğü ve Sosyal Haklar, Birinci Baskı, AlanYayıncılık, İstanbul 1985.
- SARGUT, A.Selami : Kültürlerarası Farklılaşma ve Yönetim, Birinci Baskı, Verso Yayıncılık, Ankara 1994.
- ŞAHLANAN, Fevzi : Sendikalar Hukuku, Yılmaz Ajans, İstanbul 1995.
- ŞAHLANAN, Fevzi : Sendikaların İşleyişinin Demokratik İlkeler Uyumluğu, İstanbul Üniversitesi Yayını No.:2749, İstanbul 1980.
- TALAS, Cahit : Toplumsal Ekonomi, Çalışma Ekonomisi, 7.Baskı, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara 1997.
- TALAS, Cahit : Toplumsal Politika, 5.Baskı, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara 1990.
- TANILLI, Server : Devlet ve Demokrasi, Anayasa Hukukuna Giriş, 7.Bası, Cem Yayınevi, İstanbul 1993.
- TUĞ, Adnan : Sendikalar Hukuku, 2.Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 1992.
- TUNCAY, A.Can : Toplu İş Hukuku- Sendikalar, Toplu İş Sözleşmeleri, Toplu İş Uyuşmazlıkları, 1.Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul 1999.
- : TİSK Raporlarına Yanıt-2821 Sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu'nun Uluslar arası Normlara Aykırılığı (Broşür), Türkiye Yol İş Sendikası Yayın No.1986/11, Ankara 1986.
- : Sendikalar ve Grev Lokavt Hakları, Türk-İş Yayınları 35, Ankara 1964.
- URAS, Ufuk : İdeolojilerin Sonu mu?, 3.Baskı, Sarmal Yayınevi, İstanbul 1996.

- ÜNAL, Ayşe : Uluslar arası İşçi Örgütleri ve Türk Sendikaları ile İlişkileri, Alfa yayınları, Mart 1999.
- ÜNSAL, Engin : Sendika Yazıları-Hedefini Vurmayan Ok-Türk Sendikacılığı, Boyut Kitapları, İstanbul 1997.
- WITTEVEEN, P.A.M./DOORNE, T.V.: "Katılım Biçimi ve Sendikalar", İş Hukukuna İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri Sempozyumu 3-4 Nisan 1998, Galatasaray Üniversitesi Rektörlüğü-İstanbul Barosu Başkanlığı, G.Ü.Yayını, 1.Baskı İstanbul 1999,s.143-150.

