

# SENDİKALARIN DENETİMİ

Prof. Dr. Fevzi Demir\*

## A. SENDİKALARIN İÇ VE DIŞ DENETİMİ

Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununa (SETİSK) göre, sendika ve konfederasyonların denetimi, kanun ve kuruluşun tüzük hükümlerine göre denetleme kurulları tarafından yapılır. Denetimde, yönetim ve işleyişin, gelir, gider ve bilançoların ve bunlarla ilgili işlemlerin kanun, tüzük ve genel kurul kararlarına uygunluğu incelenir. İç ve dış denetim esaslarının, işçi ve işveren konfederasyonlarının görüşleri alınarak Bakanlıkça çıkarılacak bir yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir (SETİSK Md.29/5). Bu yönetmelik Sendika ve Konfederasyonların Denetim Esasları ve Tutacakları Defterler ile Toplu İş Sözleşmesi Sicili Hakkında Yönetmelik'tir<sup>1</sup>. Ayrıca, mevcut İşçi ve İşveren Sendika ve Konfederasyonlarının Devletçe Denetlenmesine İlişkin Tüzük<sup>2</sup> yürürlükten kaldırıldığı için, bu konuda Yönetmelik ve Tüzük hükümlerinin birlikte uygulanacağına kuşku yoktur. Bu nedenle, aşağıdaki iç ve dış denetimle ilgili inceleme, Kanun, Tüzük ve Yönetmelik hükümleri esas alınarak yapılmıştır.

### 1. Sendikaların İç Denetimi: Genel Kurullar Tarafından Yapılan Denetim

Sendika ve konfederasyonların idari ve mali denetimleri, 6356 sayılı Kanunda belirtilen esaslar çerçevesinde bu kuruluşların tüzük hükümleri ile genel kurul kararlarına uygun olarak denetleme kurulları tarafından yapılır.

Gerek Tüzükte gerek Yönetmelikte "idari" ve "mali" denetim adı altında yapılan düzenlemelere göre, kuruluşların denetleme kurulları "idari" denetim kapsamında sendika ve konfederasyonların; yönetim ve işleyişlerinin 6356 sayılı Kanuna, tüzüklerine ve genel kurul kararlarına uygun olup olmadığını, yönetim kurulu üyelerinin kuruluş tüzüğüne göre toplanarak karar alıp almadıkları; alınan kararların imzalanıp imzalanmadığı, karar defterine numara ve tarih sırası ile işlenip işlenmediği, gelen ve giden evrak defterlerinin düzenli bir şekilde tutulup tutulmadığını, evrak numaralarının sıra takip edip etmediğini ve evrak arşivinin düzenli olup olmadığını, üye kayıt ve üyelik sona erme listelerini, yönetim ve çalışmalarına ilişkin diğer hususları denetlemekle görevlidir (Tüz. Md.4; Yön. Md.5)

"Mali" denetim konusunda da kuruluşların denetleme kurulları, mali denetim kapsamında sendika ve konfederasyonların; gelir ve giderlerinin 6356 sayılı Kanuna, tüzüklerine, genel kurul kararlarına, bütçe esasları ile yönetim kurulu kararlarına uygun olup olmadığını, mali işlemlerinin 6356 sayılı Kanuna göre tutulması zorunlu olan defterlere mevzuata uygun olarak yasal süreleri

---

\* Yaşar Üniversitesi Hukuk Fakültesi

<sup>1</sup> RG: 26.11.2013-28833

<sup>2</sup> RG, 01.04.1999-23653

içinde işlenip işlenmediğini, vergi, sigorta ve buna benzer yasal yükümlülüklerle ilişkin beyanname ve bildirimlerinin süresinde verilip verilmediğini, bunlarla ilgili ödemelerin süresinde yapılıp yapılmadığını, gelir makbuzları ile gider evrakının mevzuata uygun olup olmadığını, Yönetim Kurulu üyeleri ile personele verilen avansların mevzuata, tüzüklerine ve yönetim kurulu kararlarına uygun olup olmadığını, mali yönetimlerine ilişkin diğer hususları denetlemekle yükümlüdür (Tüz. Md.5; Yön. Md.6).

Denetleme kurulu tarafından yapılan her denetleme faaliyeti sonucunda denetim raporu düzenlenir. Denetleme kurulu tarafından hazırlanan denetim raporlarında, denetimin konusu ve denetlenen hususlar ile görüşler ayrı ayrı belirtilir. Denetleme kurulu tarafından hazırlanan denetim raporlarının sonucu, denetleme kurulu karar defterine yazılarak denetimi yapanlar tarafından imzalanır. Denetleme kurulu tarafından hazırlanan denetim raporları sendika ve konfederasyonların genel kurullarına sunulur (Tüz. Md.6; Yön. Md.8).

Tüzükte mevcut bulunmayan ve fakat Yönetmelikle getirilen yeni bir hüküm, kuruluşların faaliyet ve denetleme kurulu raporları ile genel kurul kararlarının uygun vasıtalarla “derhal yayınlanmasını” öngörmektedir. Bununla birlikte, “uygun vasıtanın” tespiti genel kurul tarafından belirlenmektedir. Buna karşılık, genel kurul kararlarıyla “uygun vasıtaların” belirlenmediği durumlarda; faaliyet ve denetleme kurulu raporları ile genel kurul kararları, sendika ve konfederasyonların kurumsal resmi internet sitelerinin ana sayfasında veya ülke genelinde dağıtımı yapılan günlük bir gazetede derhal yayımlanmak zorundadır (Yön. Md.9).

Ekleyelim ki, kuruluşların ve şubelerin kurucu ve yöneticileri, kendileri, eşleri ve velayetleri altında bulunan çocuklarına ait mal bildirimlerini 19.04.1990 tarihli ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ve ilgili yönetmeliklere göre vermek zorundadır (SETİSK Md.29/4). Bununla birlikte, zamanında mal bildiriminde bulunmamak, 2821 sayılı yasada olduğunun aksine “yöneticilik” sıfatının sona ermesine yol açmamaktadır.

## **2. Sendikaların Dış Denetimi: Yeminli Mali Müşavirlerce Yapılan Denetim**

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu bu defa hem Maliye Bakanlığı hem Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı elemanlarının yetersizliğinden dolayı ne idari ne de mali bakımından hemen hiç “denetlenemeyen” sendika ve konfederasyonlar için isabetli olarak Mali Müşavirler eliyle denetlenmesini öngörmüştür. Yeni bir düzenleme olan bu konuda da Tüzükte bir hüküm bulunmamakta, konu Kanun ve Yönetmelik hükümleri ile düzenlenmektedir.

Buna göre, “kuruluşların gelir ve giderlerine ilişkin mali denetimleri, en geç iki yılda bir 1/6/1989 tarihli ve 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanununa göre denetim yetkisine sahip yeminli mali müşavirlerce yapılır” (SETİSK Md.29/4). Mali müşavirleri belirleme yetkisi kuruluşların “denetleme kurullarına” verilmiştir. Bağımsız denetim sözleşmesinin hazırlanarak denetim sürecinin başlatılması ve yeminli mali müşavirin her aşamadaki çalışmaları denetleme kurullarının gözetiminde gerçekleş-

tirilir. Zira, mali müşavirler denetimlerini Bağımsız Denetim Yönetmeliğinde<sup>3</sup> öngörülen (Md.21,22) mesleki “etik ilkeleri” ile “bağımsızlık” ilkesine uygun olarak yerine getirmek zorundadır. Aynı yeminli mali müşavir ile arka arkaya en fazla iki defa mali denetim faaliyetinde bulunulabilmektedir. Bununla birlikte, Mali müşavirlerce bu denetimin yapılmış olması, denetleme kurullarının yükümlülüğünü ortadan kaldırmaz (Yön. Md.7/1,2,3)<sup>4</sup>.

Mali müşavirler tarafından yapılan her denetleme faaliyeti sonucunda da denetim raporu düzenlenir. Mali müşavirler tarafından hazırlanan denetim raporlarında da denetimin konusu ve denetlenen hususlar ile görüşler ayrı ayrı belirtilir. Ayrıca, hazırlanan denetim raporlarının sonucu, denetleme kurulu karar defterine yazılarak denetimi yapanlar tarafından imzalanır. Mali müşavirler tarafından hazırlanan denetim raporları da sendika ve konfederasyonların genel kurullarına sunulur (Yön. Md.8).

Yönetmelikle getirilen yeni bir hüküm, kuruluşların faaliyet ve iç ve dış denetleme raporları ile genel kurul kararlarının uygun vasıtalarla “derhal yayınlanmasını” öngörmektedir. Bununla birlikte, “uygun vasıtanın” tespiti burada da genel kurul tarafından belirlenmektedir. Buna karşılık, genel kurul kararlarıyla “uygun vasıtaların” belirlenmediği durumlarda; faaliyet ve mali müşavirlerin denetleme raporları ile genel kurul kararları, sendika ve konfederasyonların kurumsal resmi internet sitelerinin ana sayfasında veya ülke genelinde dağıtımı yapılan günlük bir gazetede derhal yayımlanmak zorundadır (Yön. Md.9).

Ekleyelim ki, denetimde, “yönetim ve işleyişin, gelir, gider ve bilançoların ve bunlarla ilgili işlemlerin kanun, tüzük ve genel kurul kararlarına uygunluğu incelenir” (SETİSK Md.29/1,4). Sendika ve konfederasyonların daha önce Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Konfederasyonlara gönderme zorunluluğu bulunan faaliyet ve iç ve dış denetleme raporları ile genel kurul kararlarının artık “uygun vasıtalarla” ilan edilmesi gerektiğinden (SETİSK Md.29/3); bu ilanın yazılı basında “Türkiye çapında” yayınlanan bir yayın organında ilanı, sendikaya prestij kazandıracacağı gibi, kamu oyu ve özellikle üyeleri nezdinde güven duygusunu da arttırabilecektir.

## **B. SENDİKALARIN DEVLET TARAFINDAN DENETLENMESİ**

### **1. Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık Tarafından Yapılan Denetleme**

Anayasamızda yer alan, Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurulu, “idarenin hukuka uygunluğunun düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesini ve geliştirilmesini sağlamak amacıyla” tüm kamu kurum ve kuruluşları ile “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını” (Odalar, Barolar ve Birliklerini) ve “her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarını” (sendika ve konfederasyon ve derneklerini) denetleme yetkisine sahiptir (Any. Md.108). Cumhurbaşkanının isteği üzerine yapılan bu denetleme, sendika ve konfederasyonların faaliyetlerini kapsamına almaktadır.

Bunun gibi, Başbakanlığa bağlı danışma ve denetim birimlerinden biri olan Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı da, “Başbakanın veya yetkili kılın-

<sup>3</sup> RG: 26.12.2012-28509

<sup>4</sup> Yeminli mali müşavirlerin yapacakları iş ve işlemler karşılığında alacakları ücretler, Maliye Bakanlığınca hazırlanan serbest muhasebecilik, serbest muhasebeci mali müşavirlik ve yeminli mali müşavirlik asgari ücret tarifesine göre ödenir (Yön. Md.7/4).

ması üzerine Müsteşarın emri ve onayı ile Başbakan adına gerektiğinde her düzeydeki işçi ve işveren kuruluşlarında her türlü inceleme, araştırma ve teftiş yapmak ve yaptırmak” yetki ve görevine sahiptir<sup>5</sup>.

Gerek Cumhurbaşkanının gerek Başbakanın emri ve onayı ile yapılan bu denetlemelerin “olağanüstü usullerde” gerçekleştirilen denetlemeler olduğu gözden uzak tutulmamalıdır<sup>6</sup>.

## 2. Çalışma Bakanlığı Tarafından Yapılan Denetleme

Sendika ve konfederasyonlarla ilgili 26.06.1997 gün ve 4277 sayılı yasayla<sup>7</sup> yapılan değişikliklerden ve 2821 ve 6356 sayılı Kanunlarla da devam ettirilen düzenlemelerden sonra sendika ve konfederasyonların büyük ölçüde “denetim dışı” kaldığı söylenebilirse de, Kanunda “iç ve dış denetim esasları, işçi ve işveren konfederasyonlarının görüşleri alınarak Bakanlıkça çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlendiğinden” (SETİSK Md.29/5)<sup>8</sup>, yeni Yönetmelik ile birlikte yürürlükten kaldırılmayan “İşçi ve İşveren Sendika ve Konfederasyonlarının Devletçe Denetlenmesine İlişkin Tüzük” hükümlerinin de uygulanmaya devam edeceği tartışma dışıdır<sup>9</sup> (SETİSK. Md.81/2). Aynı Tüzük hükümlerinin Kamu Görevlileri Sendikalar Kanunu kapsamı işyerlerine de uygulanacağı kuşkusuzdur (KGSK Md.27/1).

Gerçekten, Tüzüğe göre Sendika ve konfederasyonlar, her hesap ya da bütçe devresine ilişkin bilanço ve hesaplarıyla çalışma ve denetleme raporlarını, ait oldukları dönemi izleyen üç ay içinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına da sunduklarından, bu kurulların aldığı kararların “mevzuata” ve “genel kurul” kararlarına uygun olup olmadığı, kararların imzalanarak deftere işlenip işlenmediği, bu defterler üzerinden Çalışma Bakanlığı elemanlarınca da denetlenebilecektir (Tüz. Md.14). Kaldı ki, gerek Kanun gerek Yönetmelik hükümleri sendika ve konfederasyonların daha önce Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Konfederasyonlara gönderme zorunluluğu bulunan faaliyet ve denetleme kurulu raporları ile genel kurul kararlarını artık “uygun vasıtalarla” ilan etmelerini öngördüğünden, denetimlerin ilgili kamu kuruluşları tarafından bu yolla da öğrenilmesi ve yapılması mümkün olabilecektir (SETİSK Md.29/3; Yön. Md.9). Bu nedenle, “üye kayıt fişleri ile defterlerinin ve çıkış bildirimlerinin yönetmeliğe uygun” olup olmadığı, “gelen ve giden evrakın tarih ve numara sırasıyla ilgili defterlere” kaydolup kaydolmadığı, “gelen evrakın aslı ve giden evrakın suretinin gelen ve giden evrak dosyalarında” saklanıp saklanmadığı gibi buna benzer sendikaların yönetim ve işleyişine ait hususlar da (SETİSK Md.30/1,a,c,ç; Yön. Md.5; Tüz. Md.4) Çalışma Bakanlığı elemanları tarafından gerçekleştirilecek denetimler arasındadır.

Nitekim, sendika ve konfederasyonların tutmak zorunda oldukları Çalışma Bakanlığının denetimine tabi bir takım “defter, dosya ve kayıtları” vardır.

<sup>5</sup> 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun md.20. RG, 19.10.1984-18550

<sup>6</sup> F.ŞAHLANAN, Sendikalar Hukuku, İstanbul,1995, s.324; F.DEMİR, Sendikalar Hukuku, B.4,İzmir,1999,s.273

<sup>7</sup> RG, 28.06.1997, 23033

<sup>8</sup> Sendika ve Konfederasyonların Denetim Esasları ve Tutacakları Defterler ile Toplu İş Sözleşmesi Sicili Hakkında Yönetmelik-RG: 26.11.2013-28833

<sup>9</sup> Eski Tüzük metni için bkz.: RG, 06.05.1984-18393; Yeni Tüzük için bkz.: RG, 01.04.1999, 23653

Bunlar arasında üye kayıt ve üyelik sona erme listeleri, genel kurul, yönetim kurulu, denetleme kurulu ve disiplin kurulu karar defterleri, gelen ve giden evrak kayıt defterleri ile zimmet defteri, aidat kayıtları, yevmiye ve envanter defterleri ile defter-i kebir ve gelirlere ilişkin kayıt ve defterler vardır. Tutulması zorunlu defterler her olağan genel kurulu izleyen on beş gün içinde notere veya İl Dernekler Müdürlüğüne onaylatılmak zorundadır (Yön. Md.11/1,2). Bunlardan genel kurul, yönetim kurulu, denetleme kurulu ve disiplin kurulu defterleri, “kararlarının numara ve tarih sırası ile yazılmasına mahsus karar defterleridir” (SETİSK Md.30/1,b). Genel kurul, yönetim kurulu, denetleme kurulu ve disiplin kurulu kararları defterlere en geç bir hafta içinde yazılır. Genel kurul kararları divan üyelerince iki gün içinde, diğer kurul kararları ise gelecek ilk toplantı zamanı aşılmamak üzere en geç bir ay içinde katılan üyelerce imzalanır (Yön. Md.12/1,2).

Bununla birlikte, Çalışma Bakanlığınca gerçekleştirilecek idari denetimler, sendikaların kuruluşunda olduğu gibi, yönetim ve işleyişlerinde de başta Anayasa olmak üzere, mevzuat ve genel kurul kararlarına uygunluk (hukuka uygunluk) bakımından yapılacaktır. Yönetim ve işleyişin Anayasada yer alan “Cumhuriyetin temel niteliklerine ve demokratik esaslara”<sup>10</sup> uygunluğu yanında, Kanun, Tüzük ve Yönetmelik hükümlerine uygunluğunu da içeren bu denetimler, hiçbir şekilde “sendikal faaliyet özgürlüğünün sınırlandırılması” anlamında kullanılmayacaktır<sup>11</sup>. Gerçi, diğer temel hak ve özgürlükler gibi, sendika hak ve özgürlüğü de Anayasada gösterilen sebeplerle sınırlandırılabilir. Ancak, bu sınırlamanın dahi “Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olması”, ayrıca “demokratik toplum düzeninin ve laik cumhuriyetin gerekleri” ile “ölçülük ilkesine” aykırı olmaması gerekmektedir (4709 s.k.la değişik Any. Md.13)<sup>12</sup>.

Ekleyelim ki, kamu görevlileri sendika ve konfederasyonları da, işçi sendika ve konfederasyonları gibi, her hesap ya da bütçe dönemine ait bilanço ve hesaplarıyla çalışma ve denetleme raporlarını ait oldukları dönemi izleyen üç ay içinde ÇSGB’na, sendikalar ayrıca bağlı buldukları konfederasyona gönderirler (KGSK md.27).

### 3. Maliye Bakanlığı Tarafından Yapılan Denetleme

Aslında, 2821 sayılı Kanunda 26.06.1997 gün ve 4277 sayılı yasayla yapılan değişiklikten sonra kaldırılan Maliye Bakanlığı denetimlerinin, yukarıda adı geçen tüzük hükümleri yürürlükte kaldığı sürece devam edeceği her zaman ileri sürülebilecektir. Kaldı ki, yukarıda da değinildiği gibi, gerek Kanun gerek Yönetmelik hükümleri sendika ve konfederasyonların daha önce Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Konfederasyonlara gönderme zorunluluğu bulunan faaliyet ve denetleme kurulu raporları ile genel kurul kararlarını artık “uygun vasıtalarla” ilan etmelerini öngördüğünden, denetimlerin ilgili kamu kuruluşları tarafından bu yolla da öğrenilmesi ve yapılması da mümkün olabilecektir (SETİSK Md.29/3; Yön. Md.9). Üstelik, kendi elemanlarının kendisi için bile yetersiz olduğunu öne süren Maliye Bakanlığı, uygulamada bu yetkisini sık sık

<sup>10</sup> Geniş bilgi için bkz: F.ŞAHLANAN, Sendikaların İşleyişinin Demokratik İlkelerine Uygunluğu, İstanbul, 1980

<sup>11</sup> F.DEMİR, Sendikalar, s.274; Ö.MİS-E.ÖZSOY, Sendikalar Kanunu, Ankara, 1983, s.VII

<sup>12</sup> Geniş bilgi için bkz: F. DEMİR, Anayasa Hukuku, 9. B. İzmir 2015, s.293 vd.

Çalışma Bakanlığına devretmekte; bu bakanlık elemanları denetimleri Maliye Bakanlığı adına gerçekleştirmektedir.

Maliye Bakanlığınca gerçekleştirilecek denetimlerde, öncelikle sendika ve konfederasyonların gelir ve giderlerinin “kanun, tüzük ve genel kurul kararlarına” ve harcamaların “bütçe esasları ile genel kurul ve yönetim kurulu” kararlarına uygun olup olmadığı incelenecektir (Tüz. md. 5; Yön. Md.6). Bunun gibi, yevmiye ve envanter defteri ile defter-i kebirin ve aidat defterlerinin Kanun ve Tüzük hükümlerine uygun olarak tutulup tutulmadığı da incelenebilecektir. Vergi, sigorta ve buna benzer yasal yükümlülüklerle ilişkin beyanname ve bildirimlerin süresinde verilip verilmediği, bunlarla ilgili ödemelerin süresinde yapıp yapılmadığı, gelir makbuzları ile gider evrakının mevzuata uygun olup olmadığı, Yönetim Kurulu üyeleri ile personele verilen avansların mevzuata, tüzüklerine ve yönetim kurulu kararlarına uygun olup olmadığı ve kuruluşların mali yönetimlerine ilişkin diğer hususlar denetlenebilecektir (Tüz. md. 5; Yön. md. 6/c, ç, d, e).

Ayrıca yevmiye defteri maddelerinde yapılan yanlışlıklar ancak muhasebe kurallarına uygun olarak düzeltilebilir. Defterlere geçirilen kayıtlar kazınmaz, çizilemez ve okunmaz hale getirilemez (Tüz. Md.8/1; Yön. Md.11/4). Üstelik kararların defterlere en geç bir hafta içinde yazılması; mali işlemlerin, muhasebenin düzen ve açıklığını bozmayacak bir açıklık içinde ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun olarak bir ay içinde kaydedilmesi, kasa hesabını ilgilendiren işlemlerin günü gününe kaydedilmesi esastır (Tüz.Md.9/1,2; Yön. Md.12/3). Notere veya İl Dernekler Müdürlüğüne onaylatılması zorunlu bu defterlerin müteharrik her yaprağı, sıra numarası ve tarih konularak onaylanacaktır (Yön. Md.11/2).

Bundan başka, diğer mali işlemlerin, özellikle gelir makbuzları ile gider evrakının 6356 sayılı Kanun ve Tüzük hükümlerine, Genel Kurul kararlarına, bütçe esasları ile yönetim kurulu kararlarına uygun olup olmadığı, tutulması zorunlu defterlerin mevzuata uygun olarak yasal süreleri içinde işlenip işlenmediği incelenebilecektir (Yön. md. 6/a,b). Sendika ve konfederasyonların gelirlerini makbuz karşılığında tahsil etmeleri esastır. Makbuzlara sıra numarası, sendika ve konfederasyonların açık unvanı, tahsil olunan paranın miktarıyla dayanağı, parayı veren ve tahsil edenin kimlik bilgileri yazılır. Bir nüshası makbuz cildinde kalmak üzere en az iki nüsha olarak düzenlenir. Doğrudan sendika ve konfederasyonların kasasına veya banka hesaplarına yapılan ödemelerde kasa fişi veya banka dekontu yeterlidir (Yön. Md.13).

Kuruluş adına tahsilat yapacak kişilerin ise yönetim kurullarınca belirlenmesi gerekir. Bunlara noterce onaylanmış yetki belgesi verilir. Bu kişilerce toplanan paraların en geç iki gün içinde kuruluş veznesine ya da banka hesabına yatırılması zorunludur (Tüz. Md.11). Giderler, yönetim kurulu ya da diğer yetkili organlarca alınacak kararlara göre, Vergi Usul Kanununda öngörülen fatura, makbuz, satış belgesi gibi bir evraka ve belgelere dayanılarak yapılır. Böyle bir evrakla yapılması mümkün olmayan küçük harcamalar, bu amaçla düzenlenecek bordrolarla yapılabilir. Bu giderler, ayrıntılı harcama listesinde gösterilir. Vergi, sosyal sigorta prim, haberleşme, su, elektrik, havagazı, kira, kırtasiye ve buna benzer zorunlu giderler, genel sekreter ya da yönetim kurulu



sayman üyesince yapılır, bunlar için ayrıca yetkili organ (Yönetim Kurulu) kararı alınmaz (Tüz. Md.12)<sup>13</sup>.

#### 4. İçişleri Bakanlığı Tarafından Yapılan Denetleme

5253 sayılı Dernekler Kanununa göre, “özel kanunlarında hüküm bulunmamak kaydıyla”, işçi ve işveren sendikaları ile üst kuruluşları hakkında “genel denetim” ve “güvenlik denetimi” ile ilgili olarak “kolluk kuvvetlerini” kullanma yetkisi İçişleri Bakanlığına verilmiştir (Der. K.Md.35).

Buna göre, “dernekler, yılsonu itibarıyla faaliyetlerini, gelir ve gider işlemlerinin sonuçlarını düzenleyecekleri beyanname ile her yıl Nisan ayı sonuna kadar mülki idare amirliğine vermekle yükümlüdürler. Gerekli görülen hallerde, derneklerin tüzüklerinde gösterilen amaçlar doğrultusunda faaliyet gösterip göstermedikleri, defterlerini ve kayıtlarını mevzuata uygun olarak tutup tutmadıkları İçişleri Bakanı veya mülki idare amiri tarafından denetlenebilir. Bu denetimlerde kolluk kuvveti mensupları görevlendirilemez. İçişleri bakanlığı ve mülki idare amirlerinin yapacağı denetimler mesai saatleri içerisinde yapılır. Bu denetimler en az yirmi dört saat önce derneklere bildirilir”.

Denetleme sırasında görevli memurlar tarafından istenecek “her türlü bilgi, belge ve kayıtların, dernek yetkilileri tarafından gösterilmesi veya verilmesi, yönetim yerleri, müesseseler ve eklentilerine girme isteğinin yerine getirilmesi zorunludur. Denetim sırasında suç teşkil eden fiillerin tespit edilmesi halinde, mülki idare amiri durumu derhal Cumhuriyet Başsavcılığına bildirir” (Der.K. Md.19).

Bunun gibi, Dernekler Kanununun “güvenlik denetimi” yapan “kolluk kuvvetlerinin yetkisi” ile ilgili hükme göre, “kamu düzeninin korunması veya suç işlenmesinin önlenmesi nedenlerinden birine bağlı olarak usulüne göre verilmiş hâkim kararı olmadıkça, yine bu nedenlere bağlı olarak gecikmesinde sakınca bulunan durumlarda mülki idare amirinin yazılı emri bulunmadıkça, kolluk kuvvetleri dernek ve eklentilerine giremez, arama yapamaz ve buradaki eşyaya el koyamaz. Mülki idare amirinin kararı yirmi dört saat içinde görevli hakim onayına sunulur. Hakim, kararını el koymadan itibaren kırk sekiz saat içinde açıklar; aksi halde, el koyma kendiliğinden kalkar. Hakim kararı, mülki idare amiri tarafından dernek yöneticilerine yazıyla duyurulur” (Der.K.Md.20).

Bu şekilde girilen yerlerde; 1- Yanında veli veya vasisi olmadan 18 yaşından (sendika üyeleri için 15 yaşından) küçüklerin veya ortaokul ve ortaöğretim (lise) öğrencilerinin kabul edildiği, 2- Fuhuş yapıldığı, kumar oynandığı, veya genel ahlaka aykırı harekette bulunduğu, 3- Uyuşturucu maddelerden herhangi birinin kullanıldığı, 4- Yasaların bulundurulmasını yasakladığı her türlü rejim ve ideolojileri temsil eden resim, afiş, pankart ve yazıların veya mahkemelerce yasaklanmış yayınların bulundurulduğu, 5- Yasalara göre suç sayılan faaliyetlerde bulunduğu, 6- Suçlulara yataklık edildiği, 7- İzin almaksızın alkollü içki kullanıldığı,

Tespit edildiği takdirde o yer ve eklentileri hakkında 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu uygulanır (Mülki amirin emriyle kapatma).

<sup>13</sup> Geniş bilgi için bkz.: F.DEMİR, Sendikalar, s.272 vd.

### 5. Devlet Denetiminin Yöntem ve Sonuçları

Sendika ve konfederasyonları denetlemekle görevli elemanlar, bağlı oldukları kamu kurumunun veya kuruluşunun (bakanlığın veya başbakanlığın) kimlikleri ve görev emirlerini, denetimlere başlamadan önce sendika veya konfederasyonun sorumlu yöneticilerine göstermekle yükümlüdürler. Denetime mahallinde ve kural olarak çalışma saatleri dışında da devam edilebilir. Denetleme görevi, Bakanlığın yazılı emri olmadıkça yarıda bırakılamaz ve başka denetim elemanlarına devredilemez. Denetleme sırasında istenen her türlü defter, belge ve yayınların yöneticiler tarafından gönderilmesi ve verilmesi zorunlu olduğu gibi; elde edilen bilgilerin de elemanın bağlı olduğu bakanlık ve mahkemeler dışında herhangi bir kişiye veya mercie açıklanması yasaktır. Denetime tabi bütün defter ve belgelerin, bunların dayanak ve eklerinin kuruluşların hizmet binasında bulundurulması ve ilgili oldukları yılı izleyen takvim yılından başlayarak on yıl süreyle saklanması zorunludur. Kuruluşlar, denetleme kuruluna veya denetçiye denetim sırasında gerekli kolaylığı göstermek, istenilen her türlü bilgi ve belgeyi vermek zorundadır. (Tüz.md.8/3).

Sendika ve konfederasyonlarda yapılan her denetim bir rapora bağlanır. Denetim sonucu belirlenen “suç niteliğinde olmayan” eksiklikler ve “hukuka aykırılıkların” iki aydan çok olmamak üzere raporda verilecek süre içinde düzeltilmesi istenir. Kuruluşlar, bu düzeltmeleri yapmak veya bunlarla ilgili görüşlerini bildirmek zorundadırlar. Denetim elemanı, ilgili kuruluşça verilen cevapları ve cevapla ilgili düşüncelerini de ekleyerek raporunu bağlı olduğu bakanlığın ilgili kurul veya birimine gönderir. Bununla birlikte, denetleme kurulu ve yeminli mali müşavirler tarafından yapılan denetimler sonucu işlemlerde usulsüzlük veya yolsuzluk tespit edildiğinde; 6356 sayılı Kanun, 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu ve diğer kanunlar ile sendika ve konfederasyonların tüzük hükümlerine göre yapılması gereken işlemler denetimi yapanlar tarafından on beş gün içinde yerine getirilir (Tüz.Md.7; Yön. Md.10).

Gerçekten, denetim elemanlarınca saptanan eksiklik ve hukuka aykırılıklarda; Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, Türk Ceza Kanunu ve diğer kanunlarda suç sayılan hususlar varsa, denetim elemanınca gönderilen rapor gereği yapılmak üzere doğrudan ilgili bakanlığa iletilir. İlgili bakanlık, işlemlerdeki eksikliğin ve kanuna aykırılığın niteliğine göre sendika veya konfederasyonun faaliyetinin durdurulması veya kapatılması istemiyle mahalli iş mahkemesinde dava açar (SETİSK. Md.31/1; KGSK Md.37). Ayrıca kanuna aykırılık, Türk Ceza Kanunu ve diğer kanunlarca suç sayılan fiillerden ise, açılan davalar sebebiyle görevli mahkemeler yargılamanın her safhasında talep üzerine veya resen sendika veya konfederasyonların faaliyetlerinin durdurulmasına ve yöneticilerin geçici olarak görevlerinden alınmasına karar verebilir (SETİSK. Md.31/2).

### C. SENDİKALARIN KONFEDERASYON TARAFINDAN DENETLENMESİ

Devlet denetiminin yanında, pek etkili olmasa da sendikalar üyesi oldukları konfederasyonlar tarafından da denetlenebilmektedirler. Gerçi, 2821 sayılı Kanuna göre, “sendika ve konfederasyonlar” her hesap veya bütçe devresine ait “bilanço ve hesaplarıyla çalışma ve denetleme raporlarını” ait olduğu dönemi izleyen “üç ay içinde” Maliye ve Çalışma Bakanlıklarına gönderirken; ayrıca “sendikaların” bunların birer örneğini de bağlı buldukları “konfederasyonlara” göndermek zorunluluğu vardı. (2821 s. Sen. K. Md.51/1; 59/3: KGSK



Md.27/3,43). Buna karşılık, 6356 sayılı Kanun, bu denetimi “denetim yetkisine sahip yeminli mali müşavirlere” verdiği ve bu denetimin yapılmış olması, “denetleme kurulunun yükümlülüğünü de ortadan kaldırmadığı” için; bundan böyle “faaliyet, dış denetim ve denetleme kurulu raporları ile genel kurul kararlarının uygun vasıtalarla derhâl yayınlanması” (SETİSK Md.29/1,3,4), sendikaları başta konfederasyonlar olmak üzere, ilgili tüm kuruluşların denetimine açık hale getirmiştir.

İşte, bu hükümlerden yola çıkarak konfederasyonların da sendikaları denetleme yetkisinin olduğunu söyleyebiliriz. Bu yetki, ister “mahallinde” ister “evrak üzerinde” olsun her zaman kullanılabilir bir yetkidir. Üstelik Kanun hükümleri gereği yeminli mali müşavirlerin hazırlayacağı “bilanço ve hesaplar ile çalışma raporlarının” oldukça ayrıntılı ve geniş bilgiler içermesi zorunluluğu, bu denetimlerin gereği gibi ve kolayca yapılmasını sağlayacak niteliktedir<sup>14</sup>.

Gerçi, konfederasyonlar tarafından yapılacak denetimlerin sonucunda ne gibi yaptırımlar uygulanacağı yasada belirtilmiş değildir. Bu nedenle, denetim sonucu konfederasyon en fazla üye sendikaya disiplin cezası vererek onu üyelikten ihraç edebilir. Ancak bu yaptırımın dahi uygulanabilmesi, konfederasyon tüzüğünde belirtilmiş olmasına bağlıdır. Bu durumda sendikanın etkili bir yaptırımla karşılaşmayacağı söylenebilir. Bununla birlikte Kanunda özellikle raporların “derhal ilan” zorunluluğunun, sendikalar üzerinde yaratacağı “manevi baskı” dahi konfederasyonlara “sendikal disiplin” sağlamada yardımcı olabilir<sup>15</sup>.

Nitekim sendikaların konfederasyonlar tarafından denetlenmesinin Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla açılan davada Anayasa Mahkemesi, her ne kadar “sendikalarda ve sendika birliklerinde demokratik kurallara uygun denetimin aşağıdan yukarıya; başka bir deyimle, üyelerin sendikayı, sendikanın da konfederasyonu denetlemesi biçiminde olmasının doğru” olduğunu belirtmekteyse de, aynı kararında devamla “burada tanınan yukarıdan denetim yetkisinin demokrasiye uygun olan ve aşağıdan yukarıya doğru yapılan denetime gölge düşüren bir yanı” olmadığını, “karşılıklı denetimin gerek hesaplardaki gerekse yönetimdeki aksaklıkların giderilmesine daha elverişli” olduğunu, “bu nedenle kuralda Anayasaya aykırılık bulunmadığını” hükme bağlamıştır<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Geniş bilgi için bkz.: F.DEMİR, Sendikalar, s.287 vd.

<sup>15</sup> F.DEMİR, Sendikalar, s.289; Aksi görüş, SÜMER, H.H: Sendikalar Kanununda Yapılan Değişiklikler, Çimento İşveren, Mart- 1996, s.12

<sup>16</sup> Any. Mah., 8-09.02.1972, E.970/48, K.972/3- R.G., 19.10.1972-14341; TUĞ, A: Sendikalar Hukuku, Ankara, 1992, s.244, dn.23