

YETKİLİ SENDİKANIN BELİRLENMESİ SORUNU

Problème de reconnaissance du syndicat représentatif
Problem of Recognition of The Representative Union

YETKİLİ SENDİKANIN BELİRLENMESİ SORUNU

Doç. Dr. Alpaslan IŞIKLI

Günümüzde sendikaların faaliyetlerinin ve sorumluluklarının yayıldığı alan önemli ölçüde genişlemiş bulunuyor. Gene de sendikaların toplu pazarlık, toplu sözleşme, grev gibi geleneksel yollardan yararlanarak ortaya koydukları faaliyetlerin ve bunlarla ilişkili sorumluluklarının sözkonusu alan içinde başlıca yeri tuttuğunu söyleyebilmekteyiz. Yetkili sendikanın belirlenmesi sorunu da toplu pazarlık, toplu sözleşme ve grev gibi konulara ilişkin yönleriyle, özellikle ülkemizde, üzerinde durulan ve tartışılan bir konu olma niteliğini sürdürmekte. Bu yazı çerçevesinde de yetkili sendikanın belirlenmesi sorunu, esas olarak, sendikaların mesleki-ekonomik denilen faaliyetlerini oluşturan toplu pazarlık, toplu sözleşme, ve grev gibi konulara ilişkin yönleriyle ele alınacaktır.

Yetkili sendikanın belirlenmesi sorununun ülkemizde toplu sözleşme uygulamalarının ve onunla ilgili diğer uygulamaların fiilen başladığı 1963 yılından bu yana iş ilişkileri çerçevesinde çeşitli açılardan önem taşıyan uyuşmazlıkların başlıca kaynağı gibi görüldüğü bir gerçektir. Ne var ki bu görüntüye rağmen sözkonusu uyuşmazlıkların esas kaynağını bir yetki sorunu olarak nitelendirmek de tatmin edici bir açıklama sayılamaz. Böyle bir açıklama sanki yetki sorunundan kaynaklanmış gibi görünen uyuşmazlıkların, yetki sorununa ilişkin bazı yasal düzenlemelerin sağlanmasıyla giderilebileceği gibi bir yanılgıyı da içermektedir. Oysa yetkili sendikanın belirlenmesi sorununu çok değişik biçimlerde yasal düzenlemelere bağlamış ülkelerde veya bu konuda herhangi bir yasal düzenlemenin öngörülmemiş olduğu bazı ülkelerde yetkili sendikanın belirlenmesi sorununun en azından bizde olduğu gibi çetin bir sorun olmaktan çıkarıldığını görmekteyiz. Bu gözlem de ortaya koymaktadır

ki yetkili sendikanın belirlenmesini çetin bir sorun haline getiren temel unsuru belli yasal düzenlemelerde veya belli yasal düzenlemelerin yokluğunda aramak soruna tam bir açıklık getirmek için yeterli değildir.

Yetkili sendikanın belirlenmesi konusunda çıkan uyuşmazlıklar, “çalışma barışı” olarak tanımlanan durumun bozukluğuna dair göstergelerden birini ortaya çıkarır. Bu ilişkiyi daha doğru bir biçimde ifade etmek gerekirse “çalışma barışı’nın yokluğunun sonuçlarından birinin de yetkili sendikanın belirlenmesi konusunda çıkan uyuşmazlıklar olduğu söylenilebilir.

Çalışma barışını, yetkili sendikanın belirlenmesi konusunda veya çalışma barışının unsurlarını oluşturan diğer konularda, yalnızca, yasalarla bazı düzenlemeler veya ustaca oluşturulmuş bazı yasal formüller, mekanizmalar öngörülerek sağlamak mümkün değildir. Ancak bir toplumda çalışma barışının temel koşulları oluşmuşsa, o takdirde iş ilişkilerini oluşturan çeşitli konularda, bu arada, yetkili sendikanın belirlenmesi konusunda bazı yasal düzenlemelerle ve hatta herhangi bir yasal düzenlemeye gidilmeksizin uyuşmazlıkların ortadan kaldırılması mümkün olmaktadır.

Çalışma barışını oluşturan temel unsurlar, toplumsal ekonomik kökenlidir. Bilindiği üzere çalışma barışı, genellikle sanayileşmiş zengin kapitalist ülkelerde tarihin belirli evrelerinden bu yana unsurları bütünlümlenmiş olan bir toplumsal durumu ifade etmek için kullanılan bir deyimdir.

Çalışma barışının, kapitalist toplumda mevcut sınıflardan ekonomik ve ideolojik üstünlüğe sahip olanın, bu üstünlüğünden kaynaklanan egemenliğini herhangi bir çatışmaya yer bırakmayacak biçimde kabul ettirebilmesi anlamını içerecek biçimde kullanıldığını görmekteyiz. Böyle olunca, ancak, kapitalist sınıfın böyle bir durumu sağlayabilecek ekonomik ve ideolojik koşullardan yararlanabildiği toplumlarda ve dönemlerde çalışma barışını gerçekleştirebilecek temel unsurun oluştuğunu söyleyebiliriz.

Yetkili sendikanın belirlenmesi konusunda da bu genel yargının uzantısından ibaret bir açıklama gerçeğe uygun görünmektedir. Ancak, işverenlerin, işçilerin gerçek temsilcisi olan sendikaları muhatap kabul etmekten kaçınmadıkları, aksine bu durumda yarar gördükleri hallerde yetkili sendikanın belirlenmesi konusu çetin bir sorun olma niteliğini yitirmektedir. Bu da yetkili sendikaların uzlaşmacı bir nitelik kazanmalarının sağlanması veya bu sendikalar aracılığıyla işçilere bazı tavizler vermeyi, işverenlerin, kendi uzun dönem çıkarlarıyla bağdaşık görmeleri ve bunun için gerekli olanaklara sahip bulunmalarına bağlıdır.

İnceleyeceğimiz bazı ülkeler bu koşulların biraraya gelmiş olması bakımından örnek teşkil eder. Görüleceği üzere bu ülkeler işçiler karşısında geniş ölçüde tavizci bir politika izleme olanağını elde etmiş işverenlerin bulunduğu ülkelerdir. Bu olanağı sağlayan birikimin ülke içi ve uluslararası kaynakları önemli fakat ayrı bir konudur.

Yetkili Sendikanın Belirlenmesi Sorununun Başlıca Çözümle niş Biçimleri

Dünyanın sendikalaşmaya sahne olmuş çeşitli ülkelerinde, genellikle başlangıç dönemlerinde işçiler ve işverenler arasında ortaya çıkan sorunların bu konuya, yetkili sendikanın belirlenmesi sorununa inhisar ettiği görülmektedir. Önceleri, genel bir eğilim olarak hükümetlerin tarafları zorlayıcı ve bu konudaki ilişkileri düzenleyici müdahalelerden kaçındıkları söylenebilir. Bu eğilimin sonucu olarak, sorun, bugünün sanayileşmiş ülkelerinde uzunca bir süre herhangi bir yasal düzenlemeye bağlanmamış, esas olarak ilgili işçi sendikasının gücüne ve işverenin istek ve iradesine göre çözümler oluşmuştur¹.

İngiltere bu durumu, bazı istisnalarla günümüze kadar sürdüren bir ülkedir. İngiltere'de işçi-işveren ilişkilerinin bütün alanlarında olduğu gibi yetkili sendikanın belirlenmesi sorununun çözümünde de yazılı hukuk metinlerinin hemen hiç yer almadıkları söylenebilir. Kuşkusuz, bu durum İngiltere'nin genel olarak hukuk sistemi ile bağlantılıdır.

İngiltere'de toplu iş ilişkilerinin yürütülmesi ve bu arada yetkili sendikanın belirlenmesi, tamamen teamüllere ve taraflararası güç dengesine göre belirlenmekle birlikte, kamu kesimi işletmelerinde yönetime katılma prosedürü çerçevesinde yetkili sendikanın belirlenmesi sorununun çözümü belli bazı kayıtlara bağlanmış bulunmaktadır. Bu tür işletmelerde, Whitley konseyleri denilen karma kurullar aracılığıyla, idare, alacağı çeşitli kararlarda temsil yetkisini haiz gördüğü bir sendika ile istişare zorundadır².

Bununla birlikte, yetkili sendikanın belirlenmesi konusunda teamül yoluyla da olsa bazı ölçütlerin ortaya çıktığını gözlemlemek mümkündür. Bu ülkede, örneğin PTT işkolunda belli bir pazarlık biriminde temsil yetkisine haiz olan sendikanın, o birimde çalışan işçilerin en az yüzde kırkını temsil etmesi koşulu aranmaktadır³.

1 Bkz. I.L.O., *Collective Bargaining in Industrialised Market Economies*, Cenevre, 1973 s.51 ve devamı.

2 B.I.T., *Liberté Syndicale et procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique*, Conférence internationale du Travail, 63 e session 1977, Rapport VII (1), Cenevre, 1976.

3 B.I.T., *Négociation collective*, Cenevre, 1960, s.27.

İngiltere'de gerek işkolu gerekse işyeri düzeyinde "adet, gelenek" üzerinde oluşmuş bir tür *modus vivendi* ye dayanan böyle bir düzenlemenin herkesi memnun ettiği söylenemez. Bu durumu "anarşik", "bozuk" olarak nitelendirenlere de rastlanmaktadır⁴. Genel olarak işçi işveren ilişkilerinin tümüne yönelik bu tür eleştiriler Muhafazakâr iktidar tarafından Temmuz 1971'de yürürlüğe girmesi sağlanan ve *anti-strike act* olarak da isimlendirilen *Industrial Relations Act*'ın başlıca gerekçesini oluşturmuştur. Söz konusu yasa, işçi-işveren ilişkilerine düzen getirmek gerekçesiyle öngörülmüş bulunan ve sendikal faaliyetleri İngiltere'nin gelenekleriyle önemli ölçüde çelişen bazı kısıtlamalara tabi tutmaya yönelik çeşitli tedbirler arasında yetkili sendikanın belirlenmesi konusunu da oldukça dar kayıtlara indirgemiş bulunuyordu. Yasa, belli bir sözleşme biriminde birden fazla sendikayla pazarlık olanağını kaldırmaktaydı. Pazarlık ve sözleşme yetkisini haiz olan tek sendikanın belirlenmesi için de "tescil" esasına dayanan bir düzenleme öngörülmüştü. Belli bir birimde kurulmuş olan birden fazla sendika mevcutsa bunların aralarında anlaşarak tek bir pazarlık "ajansı" teşkil etmelerine müsaade edilmişti.

Ancak bu yasa, başlangıcından itibaren İngiliz İşçi sendikalarının ve TUC'nin şiddetli tepkileriyle karşılaşmış ve sendikalar yasanın gereklerine uymamakta ortak direnç göstermişlerdir. Nihayet, İşçi Partisi, iktidarı yeniden ele geçirdikten sonra yaptığı ilk işlerden biri olarak, iktidarının ilk 1 Mayıs'ında, 1974'te yasayı iptal kararını parlamentodan geçirtmiştir.

Federal Almanya'da nazizmin çöküşünden sonra yeni baştan kurulmuş olan sendikaların az sayıda (16) işkollerına bölünmüş olarak merkeziyetçi bir örgütsel yapı gerçekleştirmiş olmaları yetkili sendikanın belirlenmesi sorununa önemli kolaylıklar getirmiştir. Ayrıca, bu ülkede toplu sözleşmelerin işkolu esasına göre yapılması sorunun basitleşmesine katkıda bulunan ayrı bir neden sağlamıştır. İşyeri düzeyindeki ilişkiler ve işyerlerinin özel koşullarını esas alarak yapılması gereken düzenlemeler daha ziyade işyerlerinde sağlanan "yönetime katılma" olanaklarıyla ikame edilmektedir.

Her işkolunda fiilen tek ve merkezi sendikanın mevcut olması, yetki sorununu önemli ölçüde azaltan sonuçlar doğurmakla birlikte belli bir işyerinin hangi işkoluna, dolayısıyla hangi sendikanın yetki alanına girdiği konusu zaman zaman uyuşmazlıklara kaynak teşkil etmektedir. Özellikle teknolojik gelişmenin işyerlerinin niteliklerini değiştiren sonuç-

⁴ R.C.Roberts-Sheila Rothwell, "Les tendances récentes de la négociation collective", *Revue internationale du Travail*, cilt: 106, No: 6, Aralık 1972, s.604-605.

ları bu tür uyuşmazlıkları tahrik edici boyutlar kazanabilmektedir. Bu gibi durumlarda yol gösterici olmak üzere Almanya Federal Mahkemesi, 1970 yılında, her sendikanın yetki alanının kendi statüsünde belirlenen kayıtlar esas alınmak suretiyle tesbit olunabileceğine dair bir karar almıştır⁵.

Sendikaların belli işkollarına göre örgütlendikleri ve toplu sözleşmelerde işkolu esasının yürürlükte olduğu İskandinav ülkelerinde de durum, Almanya ile benzerlikler göstermektedir.

Almanya ve İskandinav ülkelerinde görülen durumun aksine Fransa ve İtalya'da sendikaların birden fazla merkez etrafında dağılmış bir biçimde örgütlenmiş oldukları görülür. Bu örgütsel yapıya ilişkin özellikler yetkili sendikanın belirlenmesi sorunu açısından da önem taşıyan sonuçlar doğurur.

Fransa'da 17 Nisan 1957 tarihli yasa ile yalnızca sendika olarak örgütlenmiş işçi topluluklarına toplu sözleşmede taraf olmak yetkisi tanınmış bulunmaktadır. O tarihten önce toplu iş sözleşmelerinde arızı işçi topluluklarının dahi toplu sözleşme yetkisine sahip olmaları mümkündür⁶.

Yetkili sendikanın belirlenmesi sorununa çözüm bulmak amacıyla geliştirilen sistem açısından Fransa'da *en ziyade temsil kabiliyetini haiz sendika* kavramı ve ölçütü önemli bir yer tutmaktadır. Toplu sözleşmelere taraf olma yetkisi, 13 Temmuz 1971 tarihli, toplu iş sözleşmelerinin düzenlenmesine ilişkin yasa ile bu nitelikteki sendikaların monopolüne terkedilmiştir. Bu nitelikteki sendikalar ayrıca işletme komitesi ve personel delegeşi seçimlerinde özel ayrıcalıklara sahiptirler. Sözü edilen seçimlerin ilk turlarında ancak bu tür sendikalar aday gösterebilmektedir. Ancak hemen belirtelim ki belli bir pazarlık ve sözleşme biriminde birden fazla sendikanın en ziyade temsil kabiliyetini haiz sendika olarak tanınması mümkündür.

En ziyade temsil kabiliyetini haiz sendikanın belirlenmesinde gözönünde bulundurulması gereken kriterler Fransız İş Yasasının 31.nci maddesinde öncelik sırasına göre belirlenmiş bulunmaktadır. Bu kriterler sırasıyla şunlardır:

- 1- Üye sayısının çokluğu,
- 2- Sendikanın bağımsızlığı (özellikle işveren karşısında),
- 3- Aidat ve gelir durumu,
- 4- Sendikanın sahibolduğu deneylerin zenginliği ve eskiliği,

5 Hans Reichel, "Tendances récentes de la négociation collective en République fédérale d'Allemagne" *Revue internationale du Travail*, Cilt 104, No: 6, Aralık 1971, s.514.

6 J.M.Verdier, *Syndicats*, Dalloz, Paris, 1966, s.388-389.

5- Sendikanın Nazi işgali yıllarında ortaya koyduğu yurtseverliğin derecesi.

Kuşkusuz, bu kriterlere göre yetkili sendikanın belirlenmesine ilişkin olarak verilecek kararların çeşitli uyuşmazlıklara kaynak teşkil etmesi beklenebilir. Ancak birden fazla sendikanın en ziyade temsil kabiliyetini haiz sayılması ve dolayısıyla toplu sözleşme yetkisine sahip olabilmesi bu konudaki uyuşmazlıkların ciddiyetini önemli ölçüde hafifletici bir neden olarak görülebilir. Fransız mevzuatına göre en ziyade temsil kabiliyetinin belirlenmesinde doğan uyuşmazlıkların çözümlenmesinde sonsöz ilgili mahkemeye ait bulunmaktadır⁷.

Fransa'da 13 Temmuz 1971 tarihli yasa ile iki çeşit toplu iş sözleşmesi öngörülmüştür: Basit (ordinaire) toplu iş sözleşmeleri, teşmil edilebilir (extensible) toplu iş sözleşmeleri. Bu gruptan herbirine giren toplu iş sözleşmelerinde taraflar ve temsil yetkisini belirleyen hususlar diğerine göre değişiklikler gösterir.

Basit toplu iş sözleşmelerinde işverenler, doğrudan doğruya veya örgütleri aracılığıyla temsil edilirler. İşçiler ise o sözleşme biriminde kurulu ve en ziyade temsil kabiliyetini haiz sendikalardan biri tarafından temsil edilebilir.

Teşmil edilebilir türdeki toplu iş sözleşmelerinde ise işverenler bakımından temsil durumu değişmemekle birlikte işçiler bakımından belli bir farklılık öngörülmüştür. İşçiler, en ziyade temsil kabiliyetini haiz sendikaların tümünün ağırlıkları oranında temsilci bulundurdukları bir komisyon aracılığıyla temsil edilirler.

Teşmil edilebilir toplu iş sözleşmelerinin temel ayırıcı özelliği olan, benzer faaliyet alanlarına yaygınlaştırılabilme konusundaki yetki, Toplu Sözleşmeler Yüksek Kurulunun (Commission supérieure des conventions collectives) oy birliği ile alacağı tavsiye kararına bağlı olarak Çalışma Bakanına aittir⁸. Ayrıca, bir toplu iş sözleşmesinin teşmil edilebilir olması için bazı konularda düzenlemeler getirmiş olması ve belli bazı ilkelere yer vermiş olması zorunludur⁹.

7 Jacques Chestin, *Droit du Travail*, Sirey, Paris, 1972 s.69-70.

8 Toplu Sözleşmeler Yüksek Kurulu, 1946'da kurulmuştur. Görevleri, toplu sözleşmelerin düzenlenmesine ilişkin 1950 ve 1971 tarihli yasalarla belirlenmiştir. 16 işçi temsilcisi (en büyük işçi sendika merkezlerinin-CGT, CFDT, FO, CFTC, CGC-temsilcilerinden oluşur) 16 işveren temsilcisi, aile çıkarlarını temsilen 3 kişi, 3 devlet temsilcisi bu kurulu meydana getirir. Devlet temsilcilerinden biri, Çalışma Bakanındır ve kurula başkanlık eder. Diğerleri, İktisat ve Maliye Bakanları ile Danıştayın Sosyal İşler Dairesinin Başkanındır. Dimitri Weiss, *Relations industrielles*, Sirey, Paris, 1973, s.214

9 Teşmil edilebilir toplu iş sözleşmelerinde bulunması zorunlu hükümlerin başlıcaları şunlardır: Sendika özgürlüğü ilkesi, eşit işe eşit ücret ilkesi, ücretlerin asgari ücret ilkesine aykırı olmaması, işe alma ve işten çıkarma koşullarının belirlenmesi... vs. *Aynı eser*, s.208-209.

Fransa'da yetkili sendikanın belirlenmesi konusuna ilişkin olarak bir hususun eklenmesi açıklayıcı olabilir. Bu ülkede, esas olarak, birden fazla sendikaya ve bu arada azınlıktaki sendikalara da temsil yetkisi tanıyan bir uygulamanın yürürlükte olması, sendikacılığa egemen ideolojik özelliklerle bağlantılı görünmektedir. Genellikle, çoğunluktaki sendikaların komünist, sosyalist eğilimlerin hakimiyeti altında bulunması, sermaye tarafını azınlıktaki daha uzlaşmacı sendikaları da devreye sokabilecek böyle bir sistemi kabule teşvik etmiş olabilir.

En ziyade temsil kabiliyetini haiz sendika kavramı Fransa'ya özgü değildir. Belçika'da da mevzuat yoluyla benzer bir uygulama gerçekleştirilmiş bulunmaktadır. Hollanda'da da benzer bir sistemin ihdas edildiği görülmektedir. Ancak bu ülkede mevzuat yoluyla değil, doğrudan doğruya uygulamalar içinde belirmiş olan bir oluşum sözkonusudur.

Buraya kadar değindiğimiz ülkelerin hiçbirinde ve esas olarak Avrupa'da görülmeyen bir diğer düzenleme biçimi de çoğunluk ilkesi üzerine kuruludur. ABD, Kanada, Japonya, Filipinler gibi ülkelerde görülen durum budur. Bu ülkelerde çoğunluk ilkesine göre belirlenen temsil yetkisi başlıca şu konularda geçerlidir:

- a- Toplu görüşmelerde müzakere ünitesi fonksiyonu,
- b- İş ihtilaflarını yetkili organlara arzetme fonksiyonu.¹¹

Bu tür bir uygulama esas olarak Kuzey Amerika ülkelerine özgü bir sistemin ürünü olarak değerlendirilebilir. Avrupa ülkelerinde işkolu ve sanayi düzeyinde toplu sözleşmelerin yaygın olması, yetkili sendikanın çoğunluk esasına göre belirlenmesini ve bundan doğacak sorunların çözümünü güçleştiren sonuçlar doğurmaktadır. Buna karşılık, özellikle ABD'de işyeri toplu sözleşmelerinin yaygınlığı, çoğunluk ilkesine dayanan uygulamaları ve çözüm yollarını kolaylaştırıcı bir ortam oluşturmuştur.

Kuzey Amerika ülkelerinde bir pazarlık ünitesinde imzalanan toplu iş sözleşmesinin yalnızca taraf sendikanın üyelerini değil, fakat aynı zamanda orada çalışan işçilerin tümünü kapsaması, genellikle Avrupa ülkelerinde görülen sistemden farklı bir durum ortaya çıkarır. Kuşkusuz, böyle bir farklılığın temsil yetkisiyle ilgili sonuçlar doğurması da doğaldır. Genellikle Avrupa ülkelerinde bir sendikanın imzaladığı sözleşmenin kural olarak yalnızca kendi üyelerini kapsayacak şekilde de-

10 I.L.O., *Collective Bargaining in Industrialised Market Economies*, Cenevre, 1974, s.53.

11 Metin Kutal, "En Fazla Temsil Kabiliyetini Haiz Sendika Mefhumu", *Sosyal Siyaset Konferansları, Onaltıncı Kitap, İ.Ü.İ.F., İktisat ve İktisadiyat Enstitüsü No: 35, İstanbul-1965, s.42.*

ğerlendirilmesi, diğer işçilere ancak teşmil koşullarının yerine gelmesiyle yaygınlaştırılabilmesi, belli bir pazarlık biriminde birden fazla yetki tanınmasını tahrik eden ve zorunlu kılan bir durumdur¹². Ayrıca, bu uygulamayı birden fazla merkeze dağılmış bir sendikal yapının sonucu olarak görmek de mümkündür.

Daha sonra ayrıca elealacağımız bizim ülkemizdeki düzenleme, esas olarak Amerikan sisteminin etkilerini taşımakla birlikte, belli bir pazarlık biriminde imzalanan toplu sözleşmenin yalnızca taraf sendikasının üyelerini kapsamaması, ABD'de değil, Avrupa'da görülen duruma benzemektedir. Şu farkla ki bizde ABD'de olduğu gibi belli bir pazarlık biriminde yalnızca tek bir sendikaya yetki tanındığı halde, Avrupa ülkelerinde genellikle belli bir pazarlık biriminde birden fazla sendikanın yetki sahibi olması mümkün olabilmektedir.

Yetkili sendikanın belirlenmesi sorunu, ABD'de özellikle New Deal döneminde ve ona öncelik eden dönemlerde çetin ve şiddetli mücadelelere konu teşkil etmiştir. Soruna bir çözüm olmak üzere getirilen ve bazı değişikliklerle halen yürürlükte olan uygulama ilk defa 1935 tarihli Wagner Yasası ile yürürlüğe konulmuştur. 1947 Tarihli Taft-Hartley ve 1959 tarihli Landrum Griffin Yasaları sözkonusu uygulamayı geliştiren ve bazı değişiklikler getiren hükümler öngörmüştür.

ABD'de yürürlükte olan düzenlemeye göre belli bir pazarlık biriminde ancak işçilerin salt çoğunluğunu temsil eden, dolayısıyla tek bir sendika temsil yetkisini kullanabilmektedir. Bu niteliğe sahip olduğunu ileri süren bir sendikanın toplu pazarlık ve toplu sözleşme talebi işveren tarafından olumlu karşılanmış ve yasa ile ilgili olduğu kabul edilen taraflardan herhangi birinin itirazı vaki olmamışsa, bu takdirde uyuşmazlık doğmadığından, toplu sözleşme yapılabilmektedir.

Ancak, yasaya göre, işverenin sendikayı yetkili saymaması halinde veya çoğunluk ilkesine göre temsil yetkisini haiz olduğunu ileri süren birden fazla sendikanın bulunması halinde doğacak uyuşmazlıkların çözümünde NLRB (National Labor Relations Board-Ulusal Çalışma İlişkileri Kurulu) bazı yetkilere sahiptir. NLRB, federal düzeyde faaliyet gösteren yarı kazai nitelikte bir kuruldur. NLRB yetki konusunda uyuşmazlık doğması halinde, gizli oy açık tasnif yoluyla bir seçim düzenlemek suretiyle soruna çözüm bulur. Bir pazarlık ünitesinde, geçen oniki ay içinde yetkili sendikanın belirlenmesi için seçim yapılmışsa yeni bir seçim talebi geçerli sayılmaz. Ayrıca üç yıldan uzun süreli bir toplu iş sözleşmesinin yapıldığı bir birimde mevcut sözleşme yürürlükteyken iki üç yıl zarfında yetki tesbiti için oylama talebinde bulu-

12 I.L.O., *Collective Bargaining...* a.g.e., s.53.

nulamaz. Bunun dışında ilke olarak bir sendikanın kazandığı yetki en çok oniki ay geçerlidir. Bu süre geçtikten sonra ilgili taraflar yetki uyuşmazlığının çözümü için seçim talebinde bulunabilirler.

Belli bir pazarlık biriminde temsil yetkisinin tek bir sendikaya tanındığı fakat bu yetkinin belirlenmesi için salt çoğunluktan daha düşük bir çoğunluk ilkesinin benimsendiği uygulamalara da rastlanmaktadır. Örneğin Arjantin'de 1953 tarihinde yürürlüğe girmiş olan bir yasa ile bu oran %10 olarak belirlenmiştir¹³. Ancak, bu kadar düşük bir çoğunlukla sendikal temsil ayrıcalığına sahip örgütün belirlenmesinin Çalışma Müsteşarlığına bağlı bir sicil dairesinin takdirine terkedilmiş olması, bu ülkede sendika hakkını önemli ölçüde sınırlamak yönünde hükümete yetki tanıyan bir uygulama başlatmıştır.

Türkiye'de Yetkili Sendikanın Belirlenmesi Sorunu

Ülkemizde yetkili sendikanın belirlenmesine ilişkin hükümler, esas olarak, 275 sayılı Toplu İş sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasasında öngörülmüş bulunmaktadır. Anılan yasanın 7.nci maddesi toplu görüşme ve toplu iş sözleşmesi yapma yetkisine ilişkin, 9.ncü maddesi ise toplu görüşmeye çağrı yetkisine ilişkin hükümleri içermektedir.

Yasaya göre, gerek işkolu, gerekse işyeri düzeyinde yetkili sendikanın belirlenmesinde çoğunluk ilkesi öngörülmüştür. Belli bir pazarlık biriminde, ancak orada çalışan işçilerin yarısından fazlasını temsil eden, dolayısıyla, tek bir sendika örgütüne temsil yetkisi tanınmış bulunmaktadır.

Mevzuatımızda grev hakkı toplu sözleşme hakkı ile bağlantılı bir biçimde düzenlenmiş bulunduğundan, grev ilanına ve kararına yetkili olan sendika, toplu pazarlığa ve toplu sözleşmeye yetkili olan sendikadır.

Yetkili sendikanın imzaladığı toplu sözleşme ilke olarak yalnızca kendi üyelerini kapsadığından, belli bir pazarlık biriminde yalnızca tek bir sendikanın yetkili olabileceği hususu da nazara alınacak olursa, bir sendikanın yetkili sayılmasının, varlığının anlamı ve sürekliliği açısından taşıdığı büyük önem belirlenmiş olur.

Zira, ülkemizde yürürlükte olan mevzuat çerçevesinde belli bir sözleşme biriminde yetkili olan sendikanın üyeleri dışındaki işçiler, ABD'de olduğu gibi yetkili sendikanın imzaladığı sözleşmeden otomatik olarak yararlanamadıkları gibi, genellikle Avrupa ülkelerinde ol-

¹³ "The Settlement of Labour Disputes in Argentina", *International Labour Review*, cilt: 104, 1-2, Temmuz-Ağustos 1971, s.78.

duğu gibi aynı sözleşme biriminde kurulu ayrı bir sendika aracılığıyla ayrı bir sözleşmeden yararlanmak olanağına da sahip değillerdir. Dolayısıyla bir sözleşme biriminde çalışan işçilerin, yetkili sendikanın dışındaki sendikalara üye olmaları, toplu sözleşmeden yararlanma açısından, belli bir anlam taşımadığı gibi, bazı sakıncalar da ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca, ülkemizde toplu pazarlık, toplu sözleşme ve grev gibi geleneksel faaliyetlerin dışındaki sendikal faaliyetlerin önemsizliği bu konulara ilişkin olarak kazanılacak yetkinin sendika açısından önemini büyütmektedir. Dolayısıyla bütün bu nedenler yetki sorununun ciddiyetini artırıcı ve bu soruna ilişkin uyuşmazlıkları çetinleştirici sonuçlar doğurmaktadır.

Yasaya göre, işkolu düzeyinde toplu görüşme, toplu iş sözleşmesi ve buna ilişkin olarak grev yapma yetkisini haiz olan sendika, o işkolundaki işçilerin çoğunluğunu temsil eden bir federasyon veya aynı nitelikte bulunan işkolu esasına göre kurulmuş bir sendikadır. İşyeri düzeyinde ise bu yetki, o işyerindeki işçilerin çoğunluğunu temsil eden sendikaya tanınmış bulunmaktadır.

İşyeri düzeyinde yetkili sendikanın tesbiti yetkisi, Bölge Çalışma Müdürlüklerine tanınmıştır. İşkolu düzeyinde ise bu yetki doğrudan doğruya Çalışma Bakanlığına aittir.

Ülkemizde bir sendikal örgüt bakımından yetkili olmak veya olmamak sorunu, yürürlükteki mevzuatın ve sendikacılığın gelişim düzeyinin bir sonucu olarak, varolmak veya olmamak sorununa yakın bir önem taşımaya rağmen, yetkili sendikayı belirleme yetkisinin çalışma Bakanlığına, Bölge Çalışma Müdürlüklerine, yani hükümete tanınmış olmasının sendika hakkı açısından taşıdığı sakıncalar açıktır. Her ne kadar bu mercilerin yetki konusunda verecekleri kararlara, ilgili tarafların, işyeri düzeyinde iş mahkemesinde, işkolu düzeyinde Yargıtayın ilgili dairesinde itiraz hakları mevcutsa da bu durumun, siyasal iktidarların sendikal örgütleri baskı altında tutmak veya kayırmak suretiyle bağımlılaştırmalarına olanak tanıyan sonuçlar doğurabileceği düşünülebilir. Nitekim bu konudaki şikayetler hiçbir zaman eksik olmamış, özellikle son zamanlarda artmış bulunmaktadır.

Öte yandan, yetki konusunda uyuşmazlık çıkması halinde her türlü sübjektif unsuru ortadan kaldıracak bir çözüm yolunda anlaşma doğmamış olması ve bu yolda Yasada mevcut boşluğu dolduracak yönde bir teamülün doğmamış olması, uyuşmazlıkların boyutlarını büyütmektedir. 275 Sayılı Yasa, yetkili sendikanın belirlenmesinde çoğunluk ilkesini getirmiş olmasına rağmen, aynı ilkenin benimsenmiş olduğu, örneğin ABD'de kabuledilmiş olan oylama (veya referandum) ilkesini

açıkça öngörmüş değildir. Yetkili sendikanın belirlenmesinde genellikle başvurulmuş üye kayıt defterlerinin ve fişlerinin ise çeşitli yargı mercilerinin kararlarıyla da sabit olduğu üzere sağlıklı bir çözüme yeterli olmayacakları durumlar pek sık görülmektedir.

Bu durumda ardı arkası kesilmeyen ve üye kayıt defterleri ve fişlerinin sağlıklı bir çözüme elverecek nitelikte olmadıkları uyuşmazlık hallerinde, bir kısım iş mahkemesi hakimlerinin Yasada mevcut boşluğu dolduracak yönde bir çözüm olmak üzere referandum yoluna başvurdukları görülmüştür. Özellikle 1975 yılı içinde hız kazanan bu uygulamalarla yetki uyuşmazlıklarının gerçekçi bir çözüme kavuşturulması umudu yaygınlık kazanmıştır. Ne var ki Yargıtayın bu konuya ilişkin olarak aldığı kararlar referandum yöntemini teşvik edici yönde olmamıştır¹⁴.

Yargıtayın ilgili dairesinin ve Hukuk Genel kurulunun çeşitli kararlarında, yetkili sendikanın belirlenmesinde oylamaya başvurulmasının yasaya aykırı sayılması yönünde beliren görüşler birçok bakımlardan tartışmaya açık görünmektedirler ve bugüne kadar ciddi bazı eleştirilere konu teşkil etmişlerdir. Bunlar şöyle özetlenebilir:

1- Herşeyden önce, 275 sayılı Yasanın 11.nci maddesine göre mahkemelerin yetki tesbiti konusunda vermiş oldukları kararların, kesin oldukları, dolayısıyla Yargıtay incelemesine tabi olmayacakları konusunda herhangi bir tereddüte yer bulunmaması gerekir¹⁵. Oysa, bazı iş mahkemelerinin oylama usulüne başvurmak suretiyle almış oldukları yetki tesbitine ilişkin kararlar Yargıtayca ele alınarak bozulmuştur. Yargıtay, 9HD 20.5.975 t.li kararında, ilgili mahkemenin oylama yoluna başvurulmak suretiyle verilmiş yetki tesbitine dair kararının "11.nci madde uyarınca verilmiş bir karar olmadığı cihetle temyiz incelemesi yapılması gerekir." görüşünü ortaya koymuştur. Oysa yasaya göre "kesin" olan bir mahkeme kararının 11.nci madde uyarınca verilmiş bir karar olup olmadığını incelemek Yargıtayın yetkisi dahilinde olmaması gerekir. Aksi takdirde kararın kesin olmasının anlamı kalmaz. Yargıtay 9HD ise yetkisi dahilinde olmayan bir inceleme ve tak-

14 Yargıtayın yetkili sendikanın belirlenmesinde oylamaya (referandum) gidilmesine ilişkin görüşlerini yansıtan başlıca kararları şunlardır: yarg. 9HD., 20.5.1975, E. 1975/8046, K.1975/31146; yarg. 9HD., 12.6.1975, E.75/15176, K.75/35477; yarg. HGK, 24.12.1975, E. 1975/9-754, K.1691.

15 İstanbul 8. İş Mahkemesinin toplu iş sözleşmesi yapma yetkisinin oylama yolu ile tesbitine ilişkin kararını inceleyen Oğuzman, "yetki tespiti konusunda mahkeme kararları kesin olduğu için (TSGLK m.11), yargıtayca incelenmesi söz konusu olmamıştır" demektedir. Bkz. Münir Ekonomi, Devrim Ulucan, *İş Hukuku Uygulaması Kararlar ve İncelemeler*, İş Hukuku Yayınları: 2, İstanbul 1975, T S G L K.11 (No.1), 3.ncü yaprağın arka sahifesi.

dirin sonucunda vardığı hükme dayanarak kendisini yetkili saymak gibi bir durum içine girmiştir.

2- Oylama yönteminin 275 sayılı yasaya uygun düşmediği yolundaki görüş, bu yöntemin yasada açıkça öngörülmüş olmaması hususuna dayandırılmak istenmektedir. Yasada bu yöntem açıkça öngörülmüş değildir ama başka bir yöntemin öngörüldüğünü söylemek de mümkün değildir. Üye kayıt fişleri veya defteri, yetkili sendikanın belirlenmesine esas olmak üzere 275 sayılı yasada öngörülmüş değildir. Üye kayıt fişleri ve defteri, 274 sayılı Sendikalar Yasasında 5/1 ve 6/1 maddeler içinde "üyeliğin kazanılması" ve "üyelikten çıkarma" konularının düzenlenmesinde sözkonusu edilmiş unsurlardır. Kuşkusuz, açıkça belirtilmemiş olmasına rağmen yetkili sendikanın belirlenmesinde de en önce üye kayıt fişlerinin ve defterlerinin esas alınmasında Yasaya aykırı bir taraf olduğu ileri sürülemez. Ancak üye kayıt fişlerinin ve defterinin sağlıklı bir yetki tespitine elvermiyecekleri konusunda hakim şüpheye düşmesini gerektirici ciddi kanıtlar belirince ne olacaktır? Oylama usulüne başvurarak karar vermiş olan hakimler de işte bu durumda, yeni üye kayıt fişlerinin ve defterlerinin güven vermemesi durumunda oylama yoluna başvurmuşlardır. Eğer oylama Yasada yer almadığı için yasaya aykırı sayılacaksa üye kayıt fişlerine ve defterine göre, özellikle güven verici olmayan üye kayıt fişlerine ve defterine göre yapılan yetki tesbitlerinin öncelikle yasaya aykırı sayılmaları gerekir. Oylama yoluyla yetki tesbitini gerçekleştirmiş olan hakimler, temel bir hak olan sendika hakkının kullanımının veya gerçek sahibi tarafından kullanımının Yasada mevcut bir boşluk yüzünden engellenmesini önleyici bir yolumuşlardır. Hakimlerin böyle bir yol izlemeleri, Medeni Kanunun 1.nci maddesinde öngörülen yetkileri çerçevesinde mutalaa edilebilir.

Yasaların, gelişen ve değişen hayatın bütün ayrıntılarını düzenleyen hükümler içermesi mümkün değildir. Özellikle hayatın en çok değişen bir parçasını düzenleyen iş hukuku alanında her türlü sorunun cevabını yasalara sığdırmak boşuna bir çaba olur. Bu nedenle ki bu konuda uzun deneylere sahip olan ülkelerin çoğunda işçi-işveren ilişkilerinin genel hatlarıyla yasal düzenlemeye tabi tutulduklarını, hatta bazılarında hiçbir yasal düzenlemenin çerçevesine sokulmamış konular bulunduğunu bilmekteyiz. İncelemekte olduğumuz yetkili sendikanın belirlenmesi konusunda da durumun aynı olduğunu görmüş bulunuyoruz. İşçi-işveren ilişkilerinin, genellikle uygulamalar içinde, kazanılan deneylerin sonucunda yerleşiklik kazanan teamüllerle ve hakimlerin yaratıcı mantık, yorum ve uzakgörüşleriyle buldukları çözümlerle düzenlendiğini söylemek yanlış olmaz. Ülkemizde mevcut mevzuat çerçevesinde bir çıkış yolu olarak oylama yolunu bulmuş olan hakimlerin ka-

rarlarını da hukuk düzenimizi zenginleştirici, toplumsal sorunlara olumlu çözümler getirici bir yaklaşımın ürünü saymak zorunlu görünmektedir.

3- Oylama usulüne karşı ilerisürülen diğer bir itiraz da bu yolla, işçilerin kendilerini toplu pazarlıkta ve toplu sözleşmede temsiledecek sendikayı belirlemeleri mümkün görülse bile bu durumun işçilerin hangi sendikaya üye olduklarını tesbite elvermeyeceği noktasında toplanmaktadır. Burada belirtmek gerekir ki oylamanın amacı, 275 sayılı yasanın 7 ve 9.ncu maddelerinde belirlenen temsil yetkisini belirlemektir. Temsil yetkisi ile üyelik bağlantısı arasında bir ilişki, ne anılan maddeler çerçevesinde ne de başka herhangi bir yasa maddesi içinde kurulmuş değildir. Kuşkusuz, yasada belirtilmemiş olmasına rağmen, temsil yetkisinin belirlenmesinde üyelik durumunun esas alınmasına karşı bir itiraz sözkonusu değildir. Ancak üyelik durumunu belirleyecek sağlıklı ve güven verici kanıtlar bulunmaması halinde, temsil yetkisini belirlemek üzere oylamaya başvurulmuş olmasını –üyelik durumunu yansıtmayacağı için– geçerli bir yol saymamak da mümkün değildir. Zira oylamada güdülen amaç, işçilerin üyelik durumunu belirlemek değil, temsil yetkisini haiz sendikanın belirlenmesine elverecek geçerli bir kanıt elde etmektir.

4- Yargıtay HGK'nun 24.12.1975 tarihli kararında oylama yönteminin Yasaya aykırı olduğu yolunda bir görüş ortaya konulurken Toplu iş sözleşmesi yapma yetkisini haiz sendikanın tesbitinde asıl olan, çağrı günündeki durumun tesbiti olup geleceğe ilişkin bir durumun oylama ile saptanması sözkonusu olamaz denilmektedir. Öncelikle belirlenmesi gerekir ki yasada bu yolda bir iddiaya kanıt teşkil edecek herhangi bir hüküm göstermek mümkün değildir. Yetkinin önemi, toplu pazarlık ve toplu sözleşme aşamasında sağlayacağı sonuçla ilgilidir. Çağrıdan itibaren toplu görüşmelerin başlayacağı zamana kadar süren yetki uyuşmazlığı, yetki tesbitinin çağrıdan sonraki bir zamanda yapılması sonucunu doğurur. Önemli olan toplu görüşmelerde ve toplu sözleşmede işçileri hangi sendikanın temsil etmesi gerektiğinin tesbiti olduğuna göre bunun çağrı günündeki durumu yansıtması zorunluğu yoktur. Aksine yetki uyuşmazlığının sürdüğü zaman zarfında ortaya çıkan değişiklikleri de yansıtacak bir yetki tesbiti, toplu görüşmelerin en son duruma göre işçileri temsil eden bir sendika tarafından yürütülmesini mümkün kılacak gerçeklikte olur. Yetki tesbitinde “başvurmadan sonra başlayan yetki itirazı döneminde” mevcut durum esas alınabileceğinden¹⁶,

16 Seza Reisoğlu, *Türk Hukukunda ve Mukayeseli Hukukta Toplu İş Sözleşmeleri*, Ankara, 1967, s.149; karşıtı görüş için bkz.Rüçhan Işık, *Türk Toplu İş Sözleşmesi Hukukunda Ehliyet ve Yetki*, ikinci bası, Ankara, 1973. s. 100.

oylamanın, çağrı günündeki durumu tesbit etmemesi yasal bakımından kusurlu bir yol olduğunu göstermez.

Yetkili sendikanın belirlenmesinde oylama yöntemine başvurulmasına karşı hukuksal düzeyde beliren engellere ek olarak siyasal düzeyde de bazı iddialar ileri sürülmüştür. Oylama yönteminin uygulanmasının işyerlerinde bazı karışıklıklara neden olacağı yolundaki iddialar bunların başında gelmiştir.

Oysa, toplumsal ve siyasal alandaki kargaşalıkların nedeninin çoğu zaman bir hakkın kullanılmasının değil baskı altında tutulmasının sonucu olduğu bilinir. Oylama, sendika hakkının kullanımında kolaylık sağlayacak ve bu yüzden doğacak uyuşmazlıkları ortadan kaldıracak bir yol olarak ortaya çıkmıştır. Bu yolu yaygın bir uygulama konusuna haline getirmiş toplumlarda bu yüzden kargaşalık çıktığını söylemek mümkün olmadığı gibi tam aksine bu yol sayesinde yetki uyuşmazlıkları önemli ölçüde giderilmiştir.

Ülkemizde de oylama yöntemi, ancak yakın zamanlarda ve çok sınırlı sayıda bazı işyerlerinde uygulanmış olmasına rağmen, bu yolla yetkili sendikanın belirlenmesi bakımından, anlaşmazlıkları giderici, uyum sağlayıcı, etkin sonuçlar elde edildiğini söylemek mümkündür. Buna karşılık, oylama yoluna başvurulmaksızın yapılan yetki tesbitlerinin kaynak olduğu şikayetlerin ve sürtüşmelerin ardı arkası kesilmemektedir.

Sendikacılığın eski bir geçmişe sahip olduğu ülkelerde sendikalar, genellikle, temsil yetkisini haiz olduklarının kabul edilmemesi halinde, eğer gerçekten bu niteliğe sahipseler, bu durumlarını son bir çare olarak grev ilan ederek ispat etmek olanağını, hukuken veya fiilen ellerinde bulundururlar. Oysa, bizim mevzuatımızda bir sendikanın grev ilan edebilmesi için gerekli ön koşulların başında temsil yetkisini haiz olması, yasanın öngördüğü bir zorunluktur. Dolayısıyla, sendikalara temsil yetkisini haiz olduklarını ispat için son çare olarak –bizim mevzuatımız çerçevesinde– hiç değilse oylama isteme hakkının tanınması, temel bir hak olan sendika hakkını güvence altında tutmak bakımından büyük önem taşımaktadır.

Öte yandan, ilave etmek gerekir ki işyeri düzeyinde temsil yetkisinin oylama yoluyla belirlenmesi, işkolu düzeyinde yetkinin belirlenmesi bakımından da kolaylık getirebilir. İşkolu düzeyinde oylama yönteminin uygulanabilirliği ileri sürülemez. Ancak, belli bir işkoluna dahil işyerlerinde belli bir zaman zarfında yapılan oylamaların sonuçları, işkolu düzeyinde yetki tespitine ilişkin kararlara ışık tutucu, yardımcı bir unsur olarak nazara alınabilir.