

İ.Ü. İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
Prof. Dr. Bedî N. Feyzioğlu'na armağan

TÜRKİYE'DE SENDİKACILIĞIN YASAL DÜZENİ VE SORUNLARI

Prof. Dr. Nusret EKİN
İ.Ü. İktisat Fakültesi
Çalışma Ekonomisi
Öğretim Üyesi

I - 1960 SONRASI GELİŞMELER

1960 müdahalesini o yıllara kadar sürüp gelen iktisadî, sosyal ve siyasi özlem ve direnmelerin bir sonucu olarak değerlendiren görüşlere sıkça rastlanmaktadır. Gerçekten 1960 müdahalesinin ekonomik ve sosyal sonuçlarıyla bir bütün olarak, özellikle Endüstri İlişkileri Sistemi'nin çağdaş gelişmelere ayak uydurması yönünden bir başlangıç olduğunu açıklıkla söyleyebiliriz.

Nitekim 1961 Anayasası ülkenin ekonomik ve sosyal kalkınmasını plânlı gelişmeye bağlarken, ayrıca çalışma hayatı ile ilgili temel hakları da Anayasa güvencesi altına almıştır. Özellikle çalışma, çocuk, genç ve kadınların korunması, dinlenme, âdil ücret sendika kurma, toplu sözleşme ve grev hakkı, sosyal güvenlik, sağlık ve konutla ilgili koruyucu Anayasa hükümleri, bu arada sayılabilir. Bu gelişmeler içinde "Devlet Plânlama Teşkilâtı" kurulmuş ve Karma Ekonomi'de 1963 yılından itibaren kısa, orta ve uzun devreleri kavrayan plân uygulamasına geçilmiştir.

Böylece 1960 sonrası dönemde Devlet, işçi-işveren ilişkilerinin esas itibariyle tarafların pazarlık güçlerine dayalı, hür bir toplu pazarlık sistemi içinde yürütülmesine özen göstermiş, gereği olmadığı sürece bu ilişkilerin serbestçe işleyişine müdahale etmemeye çalışmıştır.

Kuşkusuz ulaşılan bu nokta sosyal tarihimizdeki gelişmeler dikkate alınırsa çok önemli bir aşamayı belirlemektedir. Örneğin 1947 Sendikalar Kanunu'nun çıkarılması yıllarında muhalefet grev lehinde olumlu taleplerde bulunurken, devrin Çalışma Bakanı, grev konusundaki hükümetin düşüncesini şöyle belirtiyordu: "Grev hakkı şüphesiz liberal ekonomi rejimlerinde belki yerinde bir tedbirdir... Memleketimizde de liberal bir rejim takip etsey-

dik bu rejimin tabii haklarını tanımamız icap ederdi. Fakat biz Devletçi bir rejime sahibiz..." Böylece Devlet "sosyal sınıflar arasında çıkan uyuşmazlıkların çözümünde hakem olmayı kabul etmiş, uyuşmazlığın mücadeleye dönüşmesini benimsememiştir."

1960 siyasî değişmelerinden sonra siyasî kadrolar dışında ülkemizde bürokrat aydınların da yeni Erdüstri İlişkiler Sistemi'nin şekillenmesinde önemli etkileri olduğunu görüyoruz. "1963 yasalarını düzenleyen aydın çevreler, yaygın bir davranışa başvurarak yabancı model sistemlerden genellikle aktarma yoluna gitmişlerdir. Bununla beraber tek bir Batı ülkesinin sistemini ithal etmek değil, çeşitli model sistemlerden değişik aksiyon biçimlerini benimsemek yolu tercih edilmiştir".

"Bu kanunda başka pek az memleketin mevzuatında rastlanabilecek, hatta bazı memleketlerde hiç rastlanmayacak ileri hükümler yer almıştır." Bütün bu faktörler bize göstermektedir ki, "Türkiye'de Endüstri İlişkileri'nin demokratikleştirilmesi, Sosyal Siyaset tedbirlerinin gelişmesi, işçi sınıfından gelen baskılardan daha çok, işçi sınıfı dışındaki grupların öncülük fonksiyonlarından etkilenmiştir". Kuşkusuz bu görüşün aksini savunan iddialara da rastlanmaktadır.

Böylece çalışma hayatı ile ilgili yasaların gelişmesinde köklü atılımların yapıldığını görüyoruz. İkinci "Sendikalar Kanunu" (1963) birincisinden farklı olarak "Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu" ile (1963) birlikte çıkarılmak suretiyle, "demokratik Endüstri İlişkileri Sistemi'nin işleyebilmesinin temel koşulları hazırlanmıştır. Toplu İş Sözleşmesi yasası herşeyden önce grev ve lokavt yasalarını kaldırmış, esasen Anayasa güvencesine alınmış toplu sözleşme ve grev hakkını düzenlemiştir.

Takip eden yıllarda bellibaşlı yasal gelişmeler arasında "Devlet Personeli Sendikaları Kanunu" (1965), "Sosyal Sigortalar Kanunu" (1965), yeni "İş Kanunu" (1967) sayılabilir.

Daha sonraki gelişmeler arasında, iş yasasının 3 yıllık aradan sonra Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilerek (1970), tekrar yeni bir "İş Kanunu" (1971) çıkarılmasını, Anayasa'nın bazı maddelerinde yapılan değişiklikle "Devlet Personeli Sendikalarının" ortadan kalkmasını (1971), "İş Kanunu"nda yapılan değişiklikleri (1975), "Çıracı, Kalfa ve Ustalık Kanunu"nun (1977) çıkarılışını sayabiliriz.

1960'lardan 1980'lere kadar uzanan zaman dilimi içindeki gelişmelere baktığımız zaman, Türkiye'de Endüstri İlişkileri'ndeki gelişmelerin siyasî ve iktisadî sistemdeki oluşumların geniş ölçüde etkisi altında kaldığını açıkça görüyoruz. Bu 20 yıla yaklaşan dönemin birinci 10 yılında iktisadî gelişme hızlanırken, Türk İşçi ve işvereni yeni düzene hızla uyum göstermiş, gerçek ücretler artmış ve toplu pazarlık düzeni uyumlu bir gelişme temposu izlemiştir. 1970'lerden sonraki ikinci 10 yılda ekonomideki gittikçe hızlanan sınırlara, siyasî sistemdeki bozulmalar ve sapmalarda adeta eşlik etmiştir.

Gerçekten 1980'lere doğru yaklaşırken yoğun ideolojik etkilere uğrayarak bir sistem olma karakterini tamamen kaybetmiş bir siyasî yapı içinde, % 100'leri aşan enflasyon, durgun, hatta gittikçe gerileyen bir ekonomi, esas

itibarıyla ithal ikâmesine dayalı bir sanayi sistemi, siyasî etkilerin baskılarına açık sağlıksız bir KİT düzeni, vergi adaletsizliği, dışa kapalı bir ekonomik yapı, gittikçe artan bir işsizliğin egemen olduğu bir sosyal düzen gözlenmiştir.

Türk toplumu 1982 Anayasası ile siyasî ve iktisadî düzeninde yeni bir dönümü girerken, "üçüncü sendikalar" (1983) ve "ikinci toplu pazarlık yasalarıyla" (1983) da bu düzenin yeni Endüstri İlişkileri belirlenmiştir.

II. YENİ YASAL GELİŞMELER

1980 sonrası dönemde ilk dikkatimizi çeken gelişme, hiç kuşkusuz 1982 Anayasası'nın kabulü olmuştur. Bu Anayasa değişikliği daha sonraki yıllarda ortaya çıkacak olan yeni Endüstri İlişkileri Sistemi'nin de esaslarını belirlemiştir. 9.11.1982 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe giren Türkiye'nin yeni Anayasası'nın özellikle 51,52. maddeleri "Sendika Kurma Hakkı" ve "Sendikal Faaliyetler" le ilgili bulunmakta, 53 ve 54 maddeler ise, "Toplu İş Sözleşmesi Hakkı" ile, "Grev Hakkı ve Lokavt" düzenlemektedir.

Kuşkusuz bu maddeler yanında Anayasa (Madde 18) "Zorla Çalıştırma Yasası", (Madde 33) "Dernek Kurma Hürriyeti," (Madde 48) "Çalışma ve Sözleşme Hürriyeti", (Madde 49) "Çalışma Hakkı ve Ödevi", (Madde 50) "Çalışma Şartları ve Dinlenme Hakkı", (Madde 55) "Ücrette Adalet Sağlanması" gibi konu ile dolaysız ilgili veya sağlık, çevre, konut, gençlik ve spor, Sosyal Güvenlik, Eğitim ve Öğrenim Hakkı, Yabancı Ülkelerde çalışan Türk Vatandaşları, Tüketiciler ve Esnafın Korunması vb. gibi dolaylı düzenlemeler yapmaktadır. İşte Anayasa'mızın özellikle 51-54. maddelerindeki düzenlemeler dikkate alınarak 7.5.1983 tarihinde yürürlüğe girmek üzere 2821 sayılı "Sendikalar" ve gene aynı tarihte 2822 sayılı "Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt" yasaları çıkarılmıştır. Böylece 1980 sonrası dönemin Endüstri İlişkileri ayrıntılı bir şekilde ortaya konulmuştur.

2821 sayılı Sendikalar yasasının kabulünden sadece üç ay geçtikten sonra, 28.8.1983 tarihinde 2882 nolu ve tekrar üç ay geçtikten sonra 29.11.1983 tarih ve 2966 sayılı yasa ile sendikalar kanununda bazı değişiklikler yapılmış, bunu 19.6.1986 tarihinde 3299 sayılı yasa ile 2822 sayılı toplu pazarlık kanununda yapılan değişiklikler takip etmiştir.

Endüstri İlişkileri sahasında yapılan son değişiklik hiç kuşkusuz 1988 yılında yapılan ve her iki yasada da bazı yeni düzenlemeleri öngören 3449 ve 3451 sayılı ve 2.6.1988 tarihinde yürürlüğe giren yasalardır. Bu yasa değişiklikleri ile 2821 ve 2822 sayılı yasaların "bazı maddeleri değiştirilmiş, bazı hükümleri kaldırılmış ve yeni bazı hükümler" getirilmiştir.

Esas itibarıyla her iki yasada da yapılan ilk değişiklikler, teknik bazı düzeltmeleri ve yeni düzenlemeleri içermekte, sendikalar yasası yanında, toplu pazarlık rejimine de yeni bazı yaklaşımları getirmeye çalışan son yasa değişiklikleri ise, UÇÖ ile ilişkilerimiz açısından önemli bulunmaktadır.

III. TÜRK ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ YASAL DÜZENİNİN ÖZELLİKLERİ

Anayasa'daki Düzenlemeler:

Endüstri İlişkileri Sistemi'ni belirleyen yasaların özelliklerini ortaya koyabilmek için kuşkusuz önce Anayasa'mızdaki çalışma hayatıyla ilgili düzenlemelere bakmak gerekir. Bazı yazarlara göre, 1982 Anayasası'nda Endüstri İlişkileri'yle ilgili düzenlemeler açısından iki özellik dikkati çekmektedir: Bunlardan birincisi Anayasa'nın bu sahada çok ayrıntılı hükümler getirmiş olmasıdır. Anayasa Referandum'a sunulmadan önce Danışma Meclisi'nin hazırladığı metinde önemli ayıklamalar yapılmış ve böylece Sistem nisbeten sadeleştirilmiştir.

Bütün bunlara rağmen, sendikanın nasıl tüzel kişilik kazanacağı, kuruluşta verilen bilgi ve belgelerin kanuna aykırılığı halinde yapılması gereken işlemler, sendika yöneticiliği'nde belirli süre işçi olarak çalışma şartı, sendika temsilcileri'nin işyerinde çalışma düzeni, sendika paralarının millî bir bankaya yatırılması gibi hususlarda Anayasa'da ki ayrıntılı düzenlemeler devam etmiştir.

Kuşkusuz bu yaklaşımın altında, 1980 öncesi ağır siyasî şartların yeniden doğmaması için alınması gerekli tedbirler yatmaktadır. Ne var ki Anayasa'da ortaya konulan bu ayrıntılı düzenlemeler daha sonra ortaya çıkacak belli başlı sorunların da temel kaynağı olmuştur.

1982 Anayasa'sında dikkat çeken diğer bir özellik olarak buradaki düzenlemelerin klasik özgürlüklere değer vermesi, fakat kötüye kullanılması hallerine, özellikle ulusal bütünlüğe, toplum huzuruna aykırı davranışlara imkân vermemesi gelmektedir. Burada Anayasa'nın korumak istediği, Türk Devleti'nin ve Cumhuriyeti'nin varlığının tehlikeye düşürülmemesi çoğulcu demokratik ve laik devlet düzeninin bozulmaması, temel hak ve hürriyetlerin ortadan kalkmamasıdır.

Bu mantık içinde sendika kurma hakkı (M. 51) çağdaş anlamda korunurken, sendikal faaliyetlerin sınırı da (M. 52) de gösterilmiştir. Toplu sözleşme hakkı taraflara tanınırken, aynı işyerinde birden fazla toplu sözleşme yapılmasına sınırlamalar getirilmiş, gene Anayasa'da grev Anayasal bir hak olarak ifade edilirken, bu hakkın iyiniyet kurallarına aykırı ve millî serveti tahrip edecek şekilde toplum zararına kullanılamayacağı belirtilmiş, grev uygulamasında kasıtlı hareketten doğacak zararlar sendikaların sorumluluğuna sokulmuş, ertelenen grevlerde Yüksek Hakem Kurulu devreye konmuş ve grev şekillerine tahditler getirilmiştir.

Sendikalarla İlgili Hükümler:

Anayasa'mıza göre sendikalar ve üst kuruluşlar önceden izin almaksızın kurulurlar. Sendikaların kuruluşunda müsaade sistemi yoktur ve yasanın gösterdiği bilgi ve belgelerin yetkili merciye verilmesi yeterlidir. Bu belge-

lerin kanuna aykırılığı, halinde, faaliyetlerinin durdurulması veya kapatılması ancak mahkeme kararıyla olur. Sendikalara üye olmak veya üye olmamak, üyelikten ayrılmak veya ayrılmamak serbesttir. Hiçbir kimse bu konuda zorlanamaz.

Anayasa'nın 51. maddesindeki bu hükümlerle sendika özgürlüğü'nün korunmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır. İşçilerin ve işverenlerin ayrı zamanda birden fazla sendikaya üye olamayacakları, herhangi bir işyerinde çalışabilmek için işçi sendikasına üye olmak, ya da olmamak şartının aranmayacağı, nihayet sendikaların tüzük, yönetim ve işleyişlerinin Cumhuriyet'in niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı olamayacağı şartı öngörülmektedir.

Üzerinde bazı tartışmalar yapıldığı diğer bir hüküm ise, sendikalarda yönetici olabilmek için en az on yıl biffil işçi olarak çalışmış olmak şartıdır. Anayasa'nın 52. maddesinde ise, sendikal faaliyetler üzerinde durulmakta, sendikaların siyasî amaç güdemeyecekleri ve faaliyette bulunamayacakları, siyasî partilerden destek alıp veremeyecekleri belirtilmekte, sendikal faaliyette bulunmanın bir işyerinde çalışmamayı haklı gösteremeyeceği ifade edilmektedir.

Sendikalar üzerindeki devletin idarî ve malî denetiminin, gelir ve giderlerinin yasayla düzenleneceği belirtilmekte sendikaların tüm gelirlerini devlet bankalarında muhafaza etme hükmü getirilmektedir.

Toplu Sözleşmelerle İlgili Hükümler:

Toplu sözleşme düzeni ile ilgili olarak madde 53'de, "toplu iş sözleşmesi yapma hakkı" ele alınmış, aynı işyerinde "aynı dönem için birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaz" hükmü konmuştur. Madde 54'de ise, grev hakkı düzenlenmiştir. Bu madde de grevden bir hak olarak bahsedildiği halde, lokavt Anayasal bir hak olarak kabul edilmemiştir.

Grev hakkı ve lokavt'ın iyiniyet kurallarına aykırı tarzda toplum zararına ve milli serveti tahrip edecek şekilde kullanılmayacağı ifade edilmiştir. Aynı şekilde grev esnasında greve katılan işçilerin ve sendikanın kasıtlı hareketleri sonucu işyerinde sebep oldukları, zarardan sendika sorumlu tutulmuştur.

Grev ve lokavt'ın yasaklandığı haller ve yerlerde veya ertelendiği durumlarda, erteleme sonunda uyuşmazlığın Yüksek Hakem Kurulun'ca çözüleceği ve Kurul'un kararlarının kesin olduğu da hükmüne bağlanmıştır. Ayrıca siyasî amaçlı, dayanışma niteliği taşıyan grev ve lokavtlarla, genel grev ve lokavt, işyeri işgali, işi yavaşlatma, verim düşürme ve diğer direnişlerin de yapılamayacağı hükmüne bağlanmış, greve katılmayanların çalışmalarının hiçbir şekilde engellenemeyeceği hükmü getirilmiştir.

IV. SENDİKALAR YASASINDAKİ DÜZENLEMELER

Türkiye'de hale yürürlükte olan Sendikalar Kanunu'nun belli başlı özellikleri arasında aşağı hususlar sayılabilir: Bir defa bu yasa ile ilgili

Anayasa'daki hükümlerin hemen, hemen tamamının olduğu gibi yasaya geçtiği görülmektedir. Ayrıca Sendikalar Kanunu'nun çok ayrıntılı düzenlemeler getirdiği de dikkati çekmektedir. Bazı maddelerde çok uzun hükümlerle karşılaşılmaktadır. Yasanın birçok yerinde "Sendika Demokrasisi" nin tam anlayışla işleyebilmesi için hükümler getirilmiş, bunun yanında "Sendika Özgürlüğü" ve "Sendika Güvenliği" gibi çağdaş kavram ve müesseselerin korunmasına ve sağlanmasına çalışılmıştır.

Temelde sendikaları işkoluna çekmeye ve sayısını azaltmaya yönelik hükümler dikkati çekmektedir. Sendikal özgürlükler korunurken, kuruluştaki serbestliğe rağmen, toplu sözleşme'nin tarafı olmayan sendikalara getirilen dolaylı tahditlerle sendikaların sayısı azaltılmak, işkolunda örgütlenmiş güçlü sendikalara yönelmek istenmiştir.

Bir başka özellikle kuruculara, yöneticilere ve üyelere belirli teminatlar getirilmeğe çalışılmasıdır. Bunun yanı sıra kurucularda, yöneticilerde, sendikanın amaçlarında bazı şartlar aranmış, böylece sendikanın ideolojik-siyasî bir hedefe yönelmesi önlenmeye çalışılmıştır. Genellikle sendikal faaliyetlerin üyelerinin sosyal ve iktisadî çıkarlarını korumaya ve geliştirmeye yönelik olduğu görülmekte, ticarî faaliyetler, yatırımlar, kooperatifçilik nispeten hudutlu bir teşvik görmekte birlikte, sendikacılık faaliyetlerinin toplu pazarlık etrafında yoğunlaştırıldığı anlaşılmaktadır. Ayrıca sendikaların kuruluşunda ve sona erişinde ayrıntılı hükümler göze çarpmaktadır.

Yasada sendikaların denetimiyle ilgili olarak idarî ve malî denetimlerin yoğunluğu da dikkati çekmektedir. Üyenin işçi sendikası'na ve işverence, sendikanın üyesine, işverene ve hükümete, ayrı şekilde işveren örgütlerinin de üyesine ve işçi sendikası'na karşı korunmaya çalışılması yasanın bir başka özelliği olarak göze çarpmaktadır.

Genelde belirtmek gerekirse, yasanın özgürlükleri korumakla birlikte, çok ayrıntılı düzenlemeler getirmesi ve 1980 öncesi bunalımların etkisiyle daha sonra işaret edeceğimiz bazı gereksiz düzenlemeleri, önemli bir özelliğini oluşturmaktadır.

Yasanın birinci bölümünde, sendikaların kuruluş esasları ele alınmakta ve temelde sendikaların iş kolu esasına göre kurulacakları, meslek ve işyeri sendikası kurulamayacağı, sendikaların Türkiye çapında faaliyette bulunma amacıyla kurulabileceği, iş kollarının sayısının kanunla belirleneceği, sendikaların şube açabilecekleri, sendikalara kurucu olabilmek için aynı iş kolunda fiilen çalışır olmak şartının aranacağı ve sendikaların önceden izin almaksızın serbestçe kurulabilecekleri belirtilmektedir.

İkinci bölümde ise, sendikaların organları sözkonusu edilmekte, her sendikada bulunması gerekli "zorunlu organlar" olarak Genel Kurul, Yönetim Kurulu, denetleme ve Disiplin Kurulu'ndan sözedilmektedir. Genel Kurul dışındaki organlara aynı kişinin üst üste seçilmesinde bazı tahditler görülmektedir. Ayrıca zorunlu organların en az ve en çok kaç kişiden oluşacakları belirtilmektedir. Genel Kurul dışında ki zorunlu organlara yönetici olabilmek için Anayasa'dan gelen hükme, kurucularda aranan şartlar yanında, bilfiil on yıllık işçi olma şartı da dikkati çekmektedir.

Üçüncü bölümde, sendika üyeliği ve sendika temsilciliği düzenlenmiştir. On altı yaşını doldurmuş gençlerin sendikaya üye olabilmelerine imkân sağlanmış, sendikaya üye olamayacakları askerî şahıslar, Kamu kesiminde çalışan müfettiş, müdür gibi üst kademe yöneticiler, özel okul öğretmenleri ile sınırlandırılmıştır. Anayasa'da da belirtildiği üzere sendikalara üye olmak, olmamak üyelikten ayrılmak, ya da ayrılmamak tamamen serbest bulunmaktadır. Ancak yetkili sendikaya açıklık getirmek için üyelik ve üyelikten çekilme noter kanalıyla olmaktadır. Üyelik reddi halinde İş Mahkemesi'ne başvurma imkânı da açık bulunmaktadır.

Önemli bir düzenleme olarak aynı zamanda ve aynı işkolunda birden fazla sendikaya üye olmanın mümkün olmayacağı da ifade edilmiştir. Bu yolla, "yetkili sendikanın" tesbitine açıklık ve kolaylık getirilmek için gidildiği de bilinmektedir. Üyelik aidatı da belirlenmiştir. Bu miktar işçinin bir günlük "çiplak ücreti"nden fazla olamaz.

Diğer yandan sendikaların ve üst kuruluşların uluslararası örgütlere üye olmalarına da bazı düzenlemeler getirilmiştir. "Uluslararası kuruluşa üyelik için başvurmadan üç ay önce, bu kuruluşun tüzüğü İçişleri ve Çalışma Bakanlığı'na verilir." Anayasa'nın ilkelerine aykırılık tesbit edilmediği takdirde Bakanlar Kurulu'nca üyeliğe müsaade edilir.

Toplu iş sözleşmesine taraf olan sendikanın ayrıca yerinde, "Sendika Temsilcisi" tayin etme hakkı da vardır. Bu temsilci'lerin sayısı, işyeri büyüklüğüne göre belirleneceği gibi, temsilcilerin iş akdinin feshi açısından da bazı güvenceleri vardır. Temsilciler iş yerinde çalışma barışının sağlanmasına hizmet ederler ve görevleri yetkili sendikanın süresi ile sınırlıdır.

Anayasa'dan gelen diğer önemli bir düzenleme ise, sendikal faaliyetle bulunmanın işyerinde çalışmamayı haklı gösteremeyeceği hükmüdür. Ayrıca sendika yöneticileri, göreve seçildikten itibaren üç ay içinde "mal bildiriminde" bulunmakla yükümlüdürler.

Sendikaların faaliyetlerine gelince bunların esas itibarıyla üç başlık altında toplandığını görüyoruz: a) Çalışma hayatına ilişkin faaliyetler: Toplu iş sözleşmesi akdetmek, grev ve lokavta karar vermek vb. b) Sosyal ve ekonomik faaliyetler: Eğitim faaliyetlerinde bulunmak, (sendikalar gelirlerinin en az % 5'ini eğitime ayırmak zorundadırlar), kooperatiflere % 10 nakit varlığı karar kredi vermek, yardım sandıklarına % 5 kadar kaynak sağlamak, mevcudun % 20'sini aşmamak üzere sınırlı ve iktisadî yatırımlar yapmak,) Sendikalara yasak faaliyetler: Anayasal yasaklar yanında, siyasî faaliyet yasağı, ticarî faaliyet yasağı vb.

Sendikaların gelir ve giderleri arasında en dikkati çeken düzenleme yetkili sendikanın "Check-off" hakkına sahip olmasıdır. Çok az ülkede yasalarla sendikalara tanınan bu hak, sendikalar yasasında ele alınmıştır. Toplu sözleşmeyi yapan sendikanın yazılı talebi ve üyeleri'nin listesini işverene vermesi halinde, sendika aidatları işçinin ücretinden kesilerek sendikanın bankadaki hesabına yatırılmaktadır.

Ayrıca sözleşmeden yararlanmak isteyen işçiler sendikaya üye değillerse, "Dayanışma Aidatı" ödeyerek sözleşmeden istifade etmekte, işçi ve işveren örgütlerinin bir diğerinden ve Kamu kuruluşlarından bağış almaları da yasaklanmış bulunmaktadır. Sendikalar gelirlerini Kamu sektörüne ait bankalara yatırmak zorundadırlar. Sendikalar gelir ve giderlerini kaydedecekleri muntazam defter tutmak yükümlülüğü de taşımaktadırlar.

Sendikaların denetimine ait de hükümler getirilmiştir. Devletin sendikalar üzerinde idari ve malî denetimi vardır. Maliye ve Çalışma Bakanlığı sendikaların olağan genel kurul döneminde en az bir defa denetleme yapabilir. Ayrıca üst kuruluş olan konfederasyonların da kendilerine bağlı sendikalar üzerinde denetim yetkisi bulunmaktadır.

Nihayet sendikaların kapatma, faaliyetlerinin durdurulması ve ferh edilmesi halleri de kanundan ayrı, ayrı gösterilmiş bulunmaktadır. Çeşitli geçici ve son hükümlerin bulunduğu bölümde ilk önce işçi ve işveren sendikaların kurulabilecekleri işkolları gösterilmiştir. Bunlar yasaya göre 28 adettir. Bu düzenlemeyi, aidatlarla ilgili hükümler, geçici ve son hükümler takip etmektedir.

UÇÖ Konferansı ve Yasayı Değiştirme Hazırlıkları:

1988 yılı yeni yasa hazırlıklarının yoğun faaliyeti ile geçmiştir. Bir yanda Başbakan Haziran ayından önce ve Konferansa yetiyecek şekilde hazırlıkların yapılması talimatını verirken, diğer yandan Çalışma Bakanı, "işçilerin bazı haklı isteklerinin olduğunu ve kendisinin bu istekleri yerine getirmeye çalıştığını" ve "hükümetin UÇÖ'ne sendikal haklarda normalleştirme sağlanacağı konusunda verdiği sözü tutmağa gayret edeceğini" ifade etmiştir.

Meclise sevk edilen kanun tasarısına muhalefet partilerinden ciddi eleştiriler yöneltirken, Çalışma Bakanı işçi çevrelerinin yasanın parlamentodan çıkış şekline bakmaları lâzım geldiğine dikkati çekmiştir. Özellikle Türk-İş yeni yasa hazırlıklarının 87 sayılı Sözleşme hükümleri de dikkate alınarak yapılmasını, bu Sözleşme hükümleri de dikkate alınarak yapılmasını, bu Sözleşme'nin imzalanması ve yeni düzenlemelerin "İnsan Hakları Eyrensel Beyannamesi, Philadelphia Beyannamesi, UÇÖ Ana Sözleşmesi, İnsan Haklarını ve Hürriyetlerini Koruma Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Hakları Sözleşmesi'nde yer alan ilkelere uygun olması gerektiği" üzerinde durmuştur.

İleri sürülen diğer bir görüşe göre, Türkiye her ne kadar 87 sayılı Sözleşmeyi imza etmemiş ise de, "Philadelphia Beyannamesinin, UÇÖ Anayasasının bir parçası olduğu ve tüm UÇÖ Sözleşmelerinin bir bütün oluşturduğu düşünülürse, 87 sayılı Sözleşmeyi de imzalamak zorundadır" denilmektedir.

Bu tartışmalar devam ederken, Hükümet başlayan UÇÖ Haziran toplantılarına, yasanın Parlamento'nun Komisyonlarından geçmiş ve Genel Kurul'a sunulmuş son şeklini götürmüş, bu arada 3449 sayılı yasa ile, sendi-

kalar kanununda ve 3451 sayılı yasa ile toplu pazarlık kanundaki bazı hükümler yeniden gözden geçirilerek, kaldırılarak veya eklenerek yeni yasalar 2 Haziran 1988 yılında yürürlüğe konulmuştur.

V. SENDİKALAR YASASINDAKİ DEĞİŞİKLİKLER

Yeni yasa düzenlemelerinin getirdiği belli başlı temel değişiklikleri 2821 sayılı sendikalar yasası açısından kısaca aşağıdaki gibi özetleyebiliriz.

Sendikalar Yasasındaki Yeni Düzenlemeler:

1- Kurucularla İlgili Değişiklikler:

- a) Sendikanın kurulacağı işkolunda en az bir yıldan beri çalışmış olma şartı yerine, sadece çalışır olma yeterli sayılmıştır,
- b) Sendika kurucucu olmada toplu pazarlık yasasına göre mahkûm olma şartı yerine, altı ay ve daha fazla mahkûm olmama şartı aranmıştır.

2- Organlarla İlgili Değişiklikler:

- a) Organ seçimlerine yapılan itirazı inceleyen hakimin kararı dışında, genel hükümlere göre dava açılması imkânı tanınmıştır,
- b) Yönetim Kurulu'na şube açma yetkisi verilmiştir,
- c) Zorunlu organlara seçilebilmek için en az 10 yıl çalışmış olmak şartının hesabında sosyal Güvenlik kayıtlarına bakılması öngörülmüştür,
- d) Sendikalara ancak 4 dönem yönetici olabilme şartı sekize çıkarılmıştır,
- e) Sendika yöneticilerinin Kamu kurumlarında görevleri sona ermeden çalışabilmelerine imkân sağlanmıştır,
- f) İşveren sendikalarının organlarında üyelerin birden fazla temsilci ile temsil edilebilmeleri olanağı getirilmiştir.

3- Üyelerle ve Temsilcilerle İlgili Değişiklikler:

- a) Öğrenci ve din işlerinde çalışanların üyeliğini önleyen hükümler kaldırılmıştır,
- b) Sendikaya üye iken diğer bir sendikaya üyelik halinde her ikisini de geçersiz kılan yerine, ikincisinin geçersizliği kabul edilmiştir,
- c) Sendikadan ayrılan üye üç ay geçmeden başka bir sendikaya üye olursa, ancak üç ayın bitiminde bu üyeliğin geçerli olacağı hükmü getirilmiştir,
- d) Üyeliği kesinleşen işçinin kayıt fişinin bir nüshasının işverene yollanması hükmü kaldırılmıştır. Yetki tesbiti sırasında üyeliğin bildirilmesi esası getirilmiştir,
- e) Emekli olanlardan çalışmaya devam edenlerin üyeliğinin ve görevlerinin devamı kabul edilmiştir,
- f) Sendikaya üye olmadan dolayı işten çıkarmada bir yıllık ücret tutarında tazminat öngörülmüştür,

g) Check-off hakkı yetkiden, yetkiye olmak üzere genişletilmiştir.

h) sendika temsilcilerinin görevlerinin yetkiden yetkiye sürmesi esası getirilmiştir.

4- Sendikaların Faaliyet Alanıyla İlgili Değişiklikler:

a) Sendikaların üyelerinin hak ve menfaalarının korunması ve geliştirilmesiyle ilgili faaliyetlerin siyasî sayılmayacağı hükmü, "açıklama" yapma imkânı da getirilerek genişletilmiştir,

b) Sendikaların mesleki eğitim için İşçi Bulma Kurumları'na devredilmek üzere tesis yaptırabilmeleri ve bağışta bulunmaları getirilmiştir,

c) Sendikaların nakit gelirlienen %5'ini aşmamak üzere sosyal amaçlı harcama yapabilmeleri kabul edilmiştir.

5- Denetimle İlgili Değişiklikler:

a) Sendikaların yılda bir defa denetlenmesi yerine Genel Kurul döneminde en az bir defaya dönmek suretiyle denetim seyrekleştirilmiştir,

b) Denetimde kuruluşun amacına göre değil de, Genel Kurul kararlarına uygunluğu aranmıştır,

c) Sendikalarla ilişkiye giren gerçek ve tüzel kişilere de istendiğinde belge ve bilgi vermek zorunluluğu getirilmiştir.

6- Sona Ermede Malların devriyle İlgili Değişiklikler:

a) Sendikaların sona ermesi hallerinde Tüzüğü ve Genel Kurul Kararına göre mallarını aynı nitelikte bir kuruluşa devri öngörülmüştür,

b) Başka kuruluşa devri imkân olmadığı hallerde, İş ve İşçi Bulma Kurumu'na intikali kabul edilmiştir.

VI. YASAL DÜZENE YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER

UÇÖ Konferansı ertesinde UÇÖ - Türkiye ve Türk Endüstri İlişkileri düzeni çeşitli yönleri ile Tartışmaların konusu olmaya devam etmiştir. Türk-İş Başkanı" 2821 ve 2822 sayılı yasalar, küçük müdahalelerle düzeltilebilecek durumda değildir. Çalışma hayatımızı düzensiz hale sokan bu yasalar UÇÖ İlke'lerine ve AT Standart'larına tamamen uyumlu bir düzeye kavuşturulmalıdır." "Anayasa'nın bazı maddeleri ile, 2821 ve 2822 sayılı yasalar temelden değişmedikçe, çalışma hayatımız düzene giremez" demiştir.

Buna mukabil TISK Genel Sekreteri ve aynı gelişmeleri şöyle değerlendirmiştir. "1980 öncesi şartların değerlendirilmesine göre düzenlenen bu kanunların değiştirilmesi için bu şartların da önemli şekilde değişmesi gerekir. Halbuki 1980 öncesine göre değişen çok şeyin olmadığını görüyoruz. İçte ve dışta oluşturulan hava, siyasî iktidarî vaatkâr hale sokmuş, bu kadar vaadden sonra da yapılan değişiklik herkesi tatmin etmemiştir."

Tenkrit edilen noktalar arasında işveren görüşleri şöyledir; check-off sistemi genişletilmiş, sendika temsilcisi'nin görev süresi uzatılmış, sendika üyelerinin işverene bildirimini kaldırılmış, yetki sorunu ihtilafı hale sokulmuş,

grevdeki işçilerin işyeri civarında toplanmaları mümkün hale getirilmiş, grev gözcü sayısı artırılmış, "sistemde sorumluları çözen değil, yeni sorunlar yaratacak değişikliklere" gidilmiştir.

Bazı bilim çevrelerine göre yasaların 1988 Haziran ayında ki tadilinde yasaların gerçeklerinde de belirtildiği gibi, "UÇÖ Normları'na uyum sağlanması önemli bir etken" olmuştur. Böylece Türkiye, 1986 ve 1987 yıllarında UÇÖ'ye verdiği taahhüdü yerine getirmeye çalışmıştır. Ancak yasaların değiştirilmesinde uygulamadan doğan sorunların da rol oynadığına hiç kuşku yoktur. Fakat ne var ki bu değişiklikler UÇÖ Standartlarına aykırı ve aksayan hususların tümüyle düzeltilmesine yetmemiştir.

Bir başka bilim adamına göre ise, yapılan son değişiklik, 1982 Anayasası esas alınarak onun hükümlerinin elverdiği ölçüde gerçekleşmiştir. Bu bakımdan "mevcut Anayasa'da ciddi değişiklikler yapılmadıkça, sendikal mevzuatın çağdaş bir düzeye kavuşturulması beklenilmemelidir." İkinci olarak "yapılan değişikliklerde bilimsel çevrelerde yıllardan beri ortaya konan eleştirilerden büyük ölçüde yararlanılmasıdır".

Gerçi tüm bilimsel eleştiriler yeni yasaya intikal etmemiştir. Fakat bu eleştirilerin önemli etkisi olmuştur. "Üçüncüsü bu değişiklik sırasında işçi kuruluşlarının önerilerinin de olabildiğince dikkate alınmasıdır." "Dördüncü nokta yasaların uygulaması sırasında karşılaşılan bazı sorunların çözüme kavuşturulmasının amaçlanmasıdır". "Beşincisi başta UÇÖ olmak üzere uluslararası resmi ve mesleki kuruluşların türk mevzuatı ile ilgili olarak ortaya koyduğu eleştirilerin dikkate alınmasıdır".

Ancak ileri sürülen bu görüşe göre, bu eleştirilerin yapılan değişikliklerdeki payı oldukça az olmuştur. Bunun nedeni bir kısım eleştirinin doğrudan Anayasa ile ilgili olması, bir kısmının da Türk Endüstri İlişkileri'nin yapısına ve beklentilerine uyumamasıdır.

Gerçekten uluslararası normlar bakımından dahi, UÇÖ eleştirilerinin hepsinin yeterli ve isabetli olduğu her zaman söylenemez. Özellikle yetkili sendikanın belirlenmesinde 2822 sayılı yasa ile getirilen düzenlemelerin özgür pazarlık düzenine aykırılığı iddiası Türk sendikaları tarafından 1988 yılında benimsenmemiş, dağınık bir sendikacılığın işçi hareketine ve sendika özgürlüğüne ne gibi zararlar vereceği isabetli bir şekilde anlaşılmamıştır. Bunun gibi işyeri düzeyinde sendika kurma yasağı ile, UÇÖ eleştirilerinin ülkemizin kendine özgü koşulları içinde fazla önem taşımadığı yeterli ölçüde anlaşılamamıştır.

Bir başka yazara göre ise, 3449 ve 3451 sayılı yasalarla eski yasaların beşte biri değiştirilmiştir. İş Hukuku diğer hukuk dallarına nazaran çok daha sık ve hızla değişen bir hukuk dalıdır. Bir yandan iktisadî hayatın dinamizmi, teknolojiye ortaya çıkacak değişmeler, nihayet siyasî sistemdeki değişmeler ve demokrasi yolunda alınan mesafeler, özellikle Toplu İş Hukuku'nu sürekli bir değişime uğratacaktır. Her iki yasada yapılan değişikliklerin sosyal tarafları memnun ettiğini söylemek mümkün değildir.

Çünkü bu yazara göre, "bütün bu memnuniyetsizliklerin nedeni, sorunların yasalarla çözümleneceği inancından kaynaklanmaktadır. Halbuki bugün

sosyal barışı ve çalışma barışını sürekli kılan unsurların başında ekonomik istikrarın geldiği, işsizliğin önlendiği ve istihdam güvencesinin sağlandığı, millî gelirden çalışanların ve müteşebbislerin teşvik edilerek korunduğu, sosyal dengelerin siyasî iktidarlarca gözardı edilmediği, gülü bir ekonomi ile, istikrarlı bir demokrasinin varlığı, sorunların çözümün için vazgeçilmez temel şartlardır. Bu dengeler kurulmadıkça, sırf yasaların hükümlerini sık sık değiştirmekle ideal bir çalışma barışı kurulamaz." "Taraflar birbirinden mümkün olmayanı istememeleri ve mümkün olanı vermeleri gereken bir düzen kurulmalıdır."

Bir işçi sendikası ise, yapılan değişiklikler "öze ilişkin değil makyaj niteliğinde göstermelik değişikliklerdir." "Yasa değişikliğine neden gerek duyulduğu konusunda kamuoyunda siyasî iktidar ve sermaye çevrelerce oluşturulan en yaygın kanı, UÇÖ'de özel paragrafa girmemektir." "UÇÖ'de özel paragrafa alınıp alınmamak elbette önemlidir. Fakat asıl önemli olanı yapılan değişiklikler de sendikal hak ve özgürlüklerinde gerçek bir ilerleme sağlamaktan uzak..." kalmıştır denilmiştir.

VII. SONUÇ

1980'lerden günümüze kadar yasaların işleyişi sonucu 82'i işçi, 48'i işveren, 3 işçi konfederasyonu ve 1 işveren konfederasyonu olmak üzere 135 sendikasin mevcut olduğu, en fazla işçi sendikasının (7) metal ve dokuma, en fazla işveren sendikasının ise (13) gıda sanayinde örgütlediğini görüyoruz.

Ayrıca gene 1989 yılında 829 bin işçiyi 10.329 işyerini kavrayan 2725 toplu iş sözleşmesi imzalanmıştır. Gene aynı yıl 7.025 işyerini, 647 bin işçiyi kapsayan 649 uyuşmazlık Resmî Arabulucu'ya gitmiş ve bunlardan 439'u anlaşma sağlanamadan daha sonraki safhaya geçmiştir.

Sadece 1989 yılında 325 işyerini ve 39 bin işçiyi kapsayan grev sayısının 171'e vardığı ve bunun 1979'daki 126 olan grev sayısından fazla olduğu, tesbit edilmiştir. 1989 da grevler nedeniyle kayıp işgünü sayısı 2.911.407'ye varmıştır. Bu rakam 1980 öncesi dönemin 1979'daki 1.147.721 olan işgünü kaybından da yüksektir.

Nihayet Türkiye'de 553 bin işyerinde çalışan 3.495 bin işçiden 1.921 bini sendika üyesi bulunmakta ve sendikalaşabilir işgücü içinde sendikalaşma oranı % 55'lere varmakta ve bu oranın yıllar itibariyle sürekli yükseldiği gözlenmektedir. Son yasa değişikliği ile 165 bin kişiye ilave olarak grev hakkını tanıdığı da belirtilmektedir.

Türkiye'de 25 yılı bulan ve tüm kurum ve kuruluşlarıyla günümüze kadar gelen, Endüstri İlişkileri'ni sadece yasal bir süreç olarak değerlendirmek yanlış bir yaklaşımdır. Sistemi kucaklayan ekonomik ve siyasî sistemdeki bozulma ve sapmalar kuşkusuz en olumsuz etkilerini endüstri ilişkileri sistemi üzerinde hissettirecektir.

Ayrıca Sistem'in Anayasa'lardan başlayarak ayrıntılı kanunlara kadar uzanan yasal düzeninde ki değişmeler de kısa süreli ve en köklü etkilerini

Sistem'in işleyişinde ortaya koyacaktır. Özellikle gelişme halindeki toplumlarda sistem'in işleyişine çalışma yasalarının etkisi daha da açık bir şekilde görülecektir.

Kaldı ki sadece "yasal senaryo"nun iyi bir şekilde yazılması da yetmemekte, Endüstri İlişkileri Sistemi'nin "Aktörleri"nin de çok iyi bir oyun sergilemeleri gerekmektedir. Böylece yasaların yazımında, uygulamasında, boşluklarının idarî ve adlî mercilerce doldurulmasında, müesseselerin işleyişinde, anlamlı ve çağdaş yaklaşımlar da gerekli bulunmaktadır.

Halihazırda Türk Endüstri İlişkilerinin temel sorunlarını birkaç noktada toplayıp özetleyebiliriz. Kısaca belirtmek gerekirse;

a) Endüstri İlişkileri'nin yasal düzeninde ulusal ve uluslararası zorunluluklar yüzünden düzeltilmesi gerekli bazı önemli sorunlar vardır, b) Çok yüksek oranda seyreden enflasyon Türk Endüstri İlişkileri'ni olumsuz bir şekilde etkilemektedir,

c) Özellikle 1980 zamanında 1989'lara kadar Kamu kesiminde uygulanan Toplu Pazarlık Ücret Politikaları reel ücretleri düşürmüş ve gelir dağılımını bozmuştur, d) Ücretlere uygulanan seyyanen zam sistemleri yüzünden rasyonel ve çağdaş ücret sistemlerinin uygulanamayışı, üretkenliği ve verimliliği artırmaya yönelik primli sistemlerin toplu pazarlık düzeni dışında kalmasına neden olmaktadır, e) Kesimler arası diyalog eksikliği mevcuttur, f) Özellikle Kamu Kesiminde başlayan tartışmalar daha sonra tüm Endüstri İlişkileri Sistemi'ne yayılarak olumsuz gelişmeleri hızlandırmaktadır.

Kuşkusuz temelde Türk Endüstri İlişkileri Sistemi'nin sorunlarının ana kaynağı olarak sanayileşmedeki nisbî yavaşlığa mukabil, enflasyonun çok hızlı seyretmesini sayabiliriz.

İleri sürülen görüşlere göre, özelleştirme Devleti Endüstri İlişkileri Sistemi'nin bir taraf, uyuşmazlık ve eleştirilerin muhatabı olmaktan kurtaracaktır. Kuşkusuz tersine, Kamu kesiminin ağırlığının daha uyumlu bir Endüstri İlişkilerinin temel aletlerinden biri olacağını ileri süren görüşler de vardır.