

TÜRK TOPLU PAZARLIK DÜZENİ VE ÇALIŞMA MEVZUATININ KARŞILIKLI ETKİLERİ

Dr. Halil İbrahim SARIOĞLU*

Özet

Liberal siyasal rejimlerde, endüstri ilişkilerinin tarafları (işçi, işveren, devlet) ve toplu pazarlık düzeni ile bunların hukuki çerçevesi arasında önemli ölçüde karşılıklı etkileşim vardır. Ülkemizde de yasaların sendikacılık ve toplu pazarlığı düzenlemesinden bu yana söz konusu etkiler belirgin biçimde gözlenmektedir. Toplu pazarlık düzeninin başlangıçta yasalarla oluşturulması, hukuki düzenlemelerin rolünün abartılmasına, bu nedenle tarafların yasama organı üzerinde baskılarını arttırmasına neden olmuştur. Politik çalkantılara ve taraflar arasındaki güç dengesinde meydana gelen değişime paralel olarak yasalara sıkça yapılan müdahaleler sonucu, 40 yaşına yaklaşmasına rağmen sistem istikrar kazanamamıştır.

Abstract

There has been a considerable mutual interaction between industrial relations, especially its parties (i.e., trade unions, employers' organizations and state), collective bargaining and their legal framework in liberal democratic regimes. That's the case for Turkey, too, since the first collective bargaining legislation enacted in 1963. Regulating the collective bargaining by statute law at the beginning brought about some over estimations of the role of the rules, and consequently pressures on Legislature by the parties.

Due to the frequent legal interventions parallel to political turbulences and power shifts, and the lack of tradition, the Turkish collective bargaining system was not able to gain stability though close to its 40-years old life.

1- GİRİŞ

Liberal düşünceye göre koalisyon hakkı emek piyasasında oluşacak fiyatta (ücrete) müdahale demektir ve Klasikler tarafından geliştirilen "ideal iş piya-

* İ.Ü. İktisat Fakültesi, Çalışma Ekonomisi Bölümü

sası”, işçi ve işveren kuruluşlarının bulunmadığı ve karşı tarafa iktisadi baskı yapmadığı bir modeldir (Zaim;16). Bu nedenle ortaya çıkışından itibaren sendikacılık hareketi önlenmek istenmiş, siyasi liberalizm buna uygun bir hukuk düzeni yaratmakta geç kalmamıştır.

Kanun hükümlerinin toplu pazarlık düzeninin olmasını ya da olmamasını belirleyen hayati bir rolü vardır (Kutal; 1987; 295); Kanunlarda, bu ilişkileri meşru sayıp düzenleyen hükümler olabileceği gibi, toplu pazarlık düzeninin yasaklanması da mümkündür. Dünyada ilk kez sendikal örgütlenmenin yaşandığı ülkelerdeki gelişmeler ikinci türdendir. Modern devlet ise sendikacılığı ve onun en önemli fonksiyonunu daha incelikli bir biçimde ele alıp ücret ve gelir dağılımı, sosyal refah, enflasyon ve istihdam politikalarında kullanılacak bir araç olarak görmüştür. Kuşkusuz bu alanlarda yapılan düzenlemelerin de toplu pazarlık düzeni üzerinde önemli etkileri görülmektedir ve sendikalar bu yasal düzenlemelerin içeriğine toplu pazarlık yasaları kadar önem verip şekillenmesine katkıda bulunmak isterler. II. Dünya Savaşı sonrası Batı ülkelerinde devletin toplu pazarlıkla ilgili kurallara müdahalesi de giderek pazarlık süreci ile sınırlı kalma eğilimindedir; çalışma şartları, çalışma süreleri ... gibi toplu pazarlığın muhtevasına ilişkin konular tarafların iradelerine terk edilmektedir (Barbash; 106). Hatta endüstri ilişkileri geleneğinin gücüne bağlı olarak kimi ülkelerde pazarlık ve mücadele süreçlerine ilişkin mevzuata dahi devlet çok az müdahale etmektedir¹.

Gelişmeler, Türkiye’de de farklı olmamış, endüstri ilişkileri ile ilgili ilk kanun olan Tatil-i Eşgal Kanunu, grev yasağı getirmiştir. Cumhuriyet döneminde, Borçlar Kanunu’ndaki kollektif mukavele ile toplu pazarlık hakkı tanınmış, ancak bu hak tarafların mücadele silahları olmadığı, hatta 1936 İş Kanunu ile açıkça yasaklandığı için hiçbir zaman kullanılamamıştır.

Sistemin diğer unsuru olan sendikaların durumu da bundan farklı değildir. 1925 Takrir-i Sükun Kanunu ve bunu takip eden gelişmeler, sendikaların kapatılmasıyla sonuçlanmış, yenilerinin kurulması ise 1938 Cemiyetler Kanunu’nun sınıf esasına göre dernek kurmayı yasaklayan hükmününün 1946 yılında kaldırılmasıyla mümkün olmuştur. Kurulan teşekkülleri *zabt u rabt* altına almak amacıyla 5018 sayılı ilk Sendikalar Kanunu (1947) çıkarılmıştır.

1 Fransız kanunkoyucusunun, diğer alanlardaki detaylı düzenlemelerinin aksine, grev konusunda çok az kural koyması (Delamotte, 92) geleneğin gücüyle açıklanabilir. Ancak, Fransa’da yasalarla düzenleme geleneği o denli kuvvetlidir ki, dünyada neo-liberal dalganın deregülasyon rüzgarları estirdiği, mümkün olduğu kadar az yasal müdahale trendine girildiği dönemlerde bile devlet işyeri düzeyinde toplu pazarlık yükümü koymuş, çalışma süreleri, yeni istihdam biçimleri ile ilgili emredici kurallar getirmiştir (s. 99-106).

Yasamanın ve sendikalaşmanın gücü taraflarca doğru algılanamadığı için yasal gelişmelerin sağlıklı seyrettiği söylenemez. Toplu pazarlık düzenini kuran 1963 yasalarının kabulünden bu yana, Türkiye’de sendikacılık bir kendi kendine yardım mekanizması olarak görülmediği, sendikaların, üyelerinin gücü yerine çalışma şartlarının kanunlarla iyileştirilmesine alıştıkları, devletin çalışma hayatına müdahalesinin olması gerekenden fazla tecelli ettiği ve bunun sonucu işçi ve işveren kesiminin meselelerini kendi aralarında görüşme yoluna gitmeyip pek çok hususu kanunlara bıraktıkları için endüstri ilişkileri ile ilgili kanunların önemi bir kat daha artmıştır.

Kanunların öneminin bilincinde olan sendikalar, işverenlerle mücadele yerine devleti (özellikle parlamento ve iktidarları) etkileyerek, üyeleri lehine haklar koparmaya çalışmışlardır. Bunda, devletin en büyük işveren olmasının da büyük tesiri olmuştur. Devlete karşı hak arama anlayışının pek gelişmediği Türk toplumunda, “Devlet Baba” imajının “patron devlet”ten daha güçlü olduğu görülmüş, bu paternalist görüntü uzun bir dönem devam ederek kamu kesiminde toplu pazarlık düzeni daha kolay yerleşmiştir².

Türk ekonomisinde yapı değişikliğinin ve krizlerin yaşandığı son yıllarda bu görüntü değişmeye başlamıştır. Kamu kesiminde işçi sendikası, buna paralel bir hareketlilik kazanarak Türk endüstri ilişkileri gündeminde birinci sıraya yükselmiştir.

Mevzuat-toplu pazarlık ilişkileri konusunda ülkemizde yapılan yayınların kahir ekseriyeti gözleme dayanmaktadır; bir kısmı tecrübeli bilim adamları tarafından kaleme alınmış ama önemli bir kesimi de *tarafların görüşlerini* yansıtan bu çalışmaların, bilimsel yöntemlerle yapılmasına ihtiyaç vardır. Bu alanda kendi yetersizliğimizin bilincinde olarak, konunun uzmanlarına bu bakir alanı işaret etmekle ve bir örnek göstermekle yetinelim (Budd; 225-247).

II- MEVZUAT – TOPLU PAZARLIK DÜZENİ İLİŞKİLERİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

A- Kanunlar, Serbest Toplu Pazarlık Düzenine Müdahale Etmektedir

1926 yılında Borçlar Kanunu ile kollektif mukavele (toplu iş sözleşmesi) yapma hakkı tanındığı halde, bu hak, getirilen sınırlamalar sebebiyle kullanıla-

2 Kamu kesimindeki pazarlığın örnek olarak kullanıldığı bir pazarlık stratejisinin (pattern bargaining) paternalist anlayışla ilintili olduğu savunulabilir.

mamıştır. Toplu pazarlığın özel yasalarla düzenlendiği dönemdeki yasal sınırlamalar ise sistemin işleyişini olumsuz yönde etkileyen bir faktör olmuştur.

1. Doğrudan Müdahaleler

a- Toplu Pazarlığın Taraflarına Müdahale

Türkiye’de toplu pazarlık düzeni kurulmadan önce, tarafları ile ilgili hükümler konmuş, daha sonra da toplu pazarlık yasası ile birlikte sendikalar kanunu çıkarılması gelenek halini almıştır. Bu kanunla, sendikaların kuruluşları, işleyişleri, faaliyetleri, üye olabilecekler, gelir – giderler ve sendika tüzel kişiliğinin sona ermesi düzenlenmiş; kanunkoyucu bunu bir “kamu düzeni” problemi olarak görmüştür. Oysa, sendikaların toplumda önemli bir yere ve güce sahip olduğu Almanya’da bile özel bir sendikalar kanunu, Fransa’da grev hakkını düzenleyen özel bir yasa yoktur (Kutal; 1981; 277). Türk kanunkoyucusu, toplu pazarlık taraflarının kimler olacağını, ehliyet ve yetki şartlarını, yetkili sendikanın belirlenmesi prosedürünü inceden inceye düzenleyen kurallar getirmeyi tercih etmiştir.

aa) Tarafların Niteliğine İlişkin Doğrudan Düzenlemeler

Türk mevzuatında toplu pazarlığın işçi tarafı daima bir sendika olmuştur. Bu sendika medeni haklarını kullanmaya ehil ve o işyerinde işçilerin çoğunluğunu temsile yetkili sendikadır. 274 sayılı kanun döneminde bu şart ağırlaştırılarak Türkiye çapında faaliyette bulunacak sendikanın o işkolundaki işçilerin 1/3’ünü temsil etme şartı getirilmişti. Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen bu hükmün toplu pazarlığa taraf teşkil eden sendikaları nasıl zor durumda bırakacağı açıktır. 2821 sayılı kanunda da benzer bir hükme yer verilerek bir sendikanın toplu sözleşme yetkisine sahip olabilmesi için işyeri çoğunluğundan başka ve öncelikle işkolunda çalışan işçilerinin % 10’unu bünyesinde toplaması şart koşulmuştur (2822 sayılı Kanun, m. 12). Uluslararası normlara aykırılığı nedeniyle Türkiye ILO’da sık sık eleştirilere uğramıştır.

1961 Anayasasının çalışanlara sendikalaşma hakkı veren 46. maddesine dayanılarak çıkarılan 624 sayılı Devlet Personel Sendikaları Kanunu memur sendikalarına toplu pazarlık yetkisi tanımamış, üstelik Batı ülkelerinde görüldüğü üzere memurlara da bu hak verilmesi beklenirken (Kutal; 1971; 247) memur sendikacılığı 1971 Anayasa değişikliği ile tamamen ortadan kaldırılmıştır (20 Eylül 1971, 1488 sayılı kanun).

1982 Anayasası da bu yasakçı anlayışı sürdürmüştü; hem memur sendikacılığı, hem de kamu görevlilerinin çalışma şartlarının toplu pazarlık (veya benzeri bir mekanizma) ile düzenlenmesi bizzat Anayasa tarafından önlenmiştir. 1995 Anayasa değişikliği ile sendikalaşma önündeki engel kaldırılmakla beraber, toplu pazarlık yerine *toplular görüşme* bir kurum olarak Anayasada düzenlenmek suretiyle çıkarılacak özel yasa da bu kuruluşların toplu pazarlık yapmalarının önü kesilmiştir. Nitekim yasa da buna uygun düzenleme yapmıştır. 25.6.2001 tarih ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, Kamu İşveren Kurulu ile "hizmet" kolunda çoğunluğa sahip kamu görevlileri sendikası arasında toplu görüşme, müzakerelerin uyuşmazlıkla sonuçlanması halinde devreye girecek Uzlaştırma Kurulu, mutabakat zaptı ve bunu izleyecek süreç yanında sendikaların kuruluşu, üyelik, teminatlar ve yasaklar gibi işleyişi ilgilendiren düzenlemeler de getirmektedir.

bb. Taraflar Arasındaki Dengeyi Bozabilecek Müesseseler

Kanunkoyucu, taraflara tanınan haklar arasında bir denge sağlamaya çalışmaktadır. Şüphesiz sistemin kabul edilebilmesi için tarafların buna inanması gerekir. Örneğin grev ve lokavt silahlarının kullanımını birbirine paralel olarak düzenlemiş, grevin Anayasal bir hak olmasını da dikkate alarak lokavtı greve bağlı bir yetki olarak görmüştür. Her iki hakkın kullanılmasıyla ilgili hükümlerde paralellik sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak 2822 sayılı kanuna hakim olan bu anlayış, aynı konudaki bazı müesseselerle yara almıştır. Türk toplu pazarlık mevzuatı tarafların pazarlık süreci içindeki davranışlarını etkileyecek hükümlerle doludur. Mesela yetki prosedürüne işverenin itirazı, itirazın sonuçlandırılması çoğu zaman kanunda öngörülen sürelerde mümkün olmadığından kötüniyetle kullanılabilir.

aaa) Yüksek Hakem Kurulu

Gerek teşekkülündeki dengesizlik, gerekse 1980 sonrası uygulamaları yüzünden YHK işçi kesiminin tepkisi ile karşılaşmaktadır. Grev yasaklarında sendikaların uyuşmazlığı zorunlu tahkim organı olarak görev yapan YHK'na götürerek zaman kaybetmek yerine işverenin mütevazı tekliflerini kabul ihtimali büyümektedir. Geniş tutulan grev ve lokavt yasakları nedeniyle kurumun gücünü artırmakta, sistemin ihtiyarlık (voluntary) vasfına gölge düşmektedir.

Buna karşılık gerek grev yasaklarının artmasında, gerekse Yüksek Hakem Kurulu'nun anayasal bir organ haline gelmesinde 12 Eylül 1980 öncesi şartların etkili olduğu inancı hakimdir.

bbb) Kamu İşveren Sendikaları

Devletin en büyük işveren olduğu ülkemizde kamu kesiminde işveren temsilcisi olarak kimin toplu pazarlıkta taraf olacağı daima problem olmuştur. Uyuşmazlığın ölçeği büyüdükçe devreye bakan girmekte, işçi tarafını temsil eden sendikalar da devreden çıkarak yerini Konfederasyona bırakmaktadır. Böylesi uyuşmazlıklarda sendikaların aradan çıkarılması sendika yöneticilerini güç duruma sokar (Kutal; 1971; 249). Toplu pazarlığa bakanların müdahalesi, işçi tarafında sendikaların yerine konfederasyonlara bırakmasına neden olmaktadır.

İşveren kanadında 2821 sayılı kanunda kamu işveren sendikaları için getirilen istisna (m.3/II), 2822 sayılı kanunun sağlamaya çalıştığı paralelliği bozabilecek niteliktedir. Pazarlıklarda siyasi müdahaleyi azaltmayı amaçlayan istisnanın amaca elverişli olduğu söylenemez. Düzeyi ne olursa olsun kamu görevlisi bürokratik etkilere açıktır. Zaten zaman zaman Bakanlar Kurulu yahut onun danışma kurulu niteliğindeki bazı kurullar (Kamu Koordinasyon Kurulu, Yüksek Planlama Kurulu gibi) tarafından kamu işverenleri açısından talimat sayılabilecek kararlar verildiği kamuoyuna intikal etmiştir.

ccc) Teşmil

275 sayılı kanuna göre uygulaması daha kolay hale getirilen teşmil müessesesi (2822 sayılı Kanun m.11), toplu sözleşme taraflarını devre dışı bırakmaktadır. Özellikle işçiler açısından sendikalaşma kararını olumsuz yönde etkileyici etkisi nedeniyle eleştirilen teşmil, bugüne kadar yaygın olarak kullanılmış olmamakla birlikte, sendikaların etkinliğini azaltabilecek bir kurum niteliği ön plana çıkaracak tarzda korunmaktadır. Yetki prosedürü işleyen işyerleri için 3451 s.lı Yasa ile getirilen teşmil yasağını (m.11/son) toplu sözleşme uygulamalarının olumlu bir yansıması olarak değerlendirebiliriz.

*b- Toplu Pazarlık Sürecine Müdahale**aa. Toplu Pazarlığın Konusu*

Toplu iş sözleşmesinin konusunu bizzat Anayasa (m. 53) ortaya koymuş, işçilerin ve işverenlerin karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacı ile toplu sözleşme yapabileceklerini ifade etmiştir. Buna paralel olarak 2822 sayılı kanun m. 2 ve 5'te toplu pazarlığın konusu, hizmet akdinin yapılması, muhtevası ve sona ermesi ile ilgili hususlar olarak sınırlandırılmıştır. Bu nedenle, örneğin Amerika'da toplu iş sözleşmeleri ile geliştirilen sosyal güvenlik türlerine ilişkin hükümlere yer verilemeyecektir. Mede-

ni Kanun m. 2 ve Borçlar Kanunu m. 19, 20 dışında bir sınırlama Türk hukuk sisteminin bütünlüğünü bozacaktır. Sözleşme özgürlüğü ve toplu sözleşme özerkliği çerçevesinde, sosyal tarafların iradelerinin ön plana çıkması toplu pazarlık sistemine güveni pekiştireceği gibi toplu pazarlığın çıktıları bakımından da daha sağlıklı sonuçlar verecektir. Pazarlık edilen konuların çeşitlenmesi, tarafların toplu pazarlık strateji ve taktiklerini zenginleştirecektir.

Toplu pazarlıkta ele alınması zorunlu konuların (mandatory bargaining) toplu sözleşme ile belirlenebilmesi (bizatihi pazarlık konularının pazarlık konusu olabilmesi) toplu pazarlık mevzuatının nisbi önemini azaltan bir faktördür. Tarafların toplu iş sözleşmelerini başta vergi ve sigorta mevzuatı olmak üzere kimi yasaların kendilerince elverişli olmayan yanlarını aşmak için kullandıklarına da şahit olmaktadır.

bb. Toplu Pazarlığın Süresi

Toplu *pazarlığın* süre açısından yasayla sınırlanması, ilk bakışta tarafları bir an önce anlaşmaya zorlar gibi görünmekle beraber, hür toplu pazarlık sisteminde anlaşmama meşru bir alternatif olduğu ve bu sürenin kısıllığının hangi taraf için bir avantaj olacağı da kesin bir biçimde söylenemediği için, süre sınırlanması özgürlükler açısından çok önem taşımaz. Ancak çalışma barışının bir an önce sağlanması, işyerinde belirsizlikten doğan gerilimin ortadan kalkması ve işletmenin önünü görebilmesi açısından son derece gereklidir.

275 sayılı kanun döneminde bir kayda tabi olmayan müzakere döneminin uygulamada çok uzaması sonucu, yeni dönemde bir süre 60 gün olarak sınırlandırılmış, bu süre arabulucunun katılması halinde 3 hafta daha uzatılabilir hale gelmiştir. Bu sürenin uzunluğu kısıllığı tartışılabilir; ancak sınırlandırılması noktasında herkesin olumlu görüş taşıdığı görülmektedir. Grev kararı, uygulanması ve lokavt döneminde bile pazarlık devam ettiğine göre, bu sürenin baştan belli bir süre ile sınırlandırılmasının toplu pazarlık hakkının korunmasına ilişkin uluslararası kurallara (98 sayılı ILO Sözleşmesi) aykırı olmadığını söyleyebiliriz.

cc. Sözleşme Türleri ve Pazarlık Düzeyi

Türk hukukunda toplu pazarlık birimine ilişkin düzenlemelerde, toplu pazarlık düzeninde görülen aksaklıklar nedeniyle 1980 sonrası dönemde değişiklikler olmuştur. Bu tarihe kadar, işyeri ve işkolu toplu iş sözleşmeleri yapılmasına Yasa izin veriyor; uygulamada bunlar aynı dönemi kapsayacak biçimde yapı-

labildiğinden, işyerlerindeki sürekli pazarlık gerilimi, çalışma barışını ve iktisadi faaliyetleri olumsuz biçimde etkiliyordu.

Anayasa'ya girecek kadar (m. 53/III) büyük tepki gören bu durumun önlenmesi için aynı dönemde birden çok toplu iş sözleşmesi yapıp uygulanamayacağı (2822 sayılı Kanun, m. 3/son) hükmü getirilmiştir. Aynı işkolunda birden çok işyerini kapsayan bir tek pazarlık yapılmasına cevaz verildiği için (m.3/I) pazarlık dönemleri ve tarafları aynı olan sözleşmeler "grup sözleşmesi" adı altında yaygınlık kazanmıştır. Uygulamanın mevzuatı yönlendirerek öncülük ettiğini söyleyebiliriz. 1963 sonrasında işkolu sözleşmeleri ile ilgili yasal düzenlemeler yetersiz kaldığı için ortaya çıkan (Çifter; 123) grup sözleşmeleri, 2822 sayılı kanunun toplu pazarlık ölçeğinin büyümesi yolundaki trendi görmezlikten gelen tavrına karşılık büyük gelişme kaydetmiştir. İşletme toplu iş sözleşmelerinin yaygınlaştırılması amacıyla 3299 s.lı Kanunla yapılan değişiklik de (m.3/2 son cümle) benzer bir düşünceye sahiptir. Her iki türün yaygınlaşması, işkolu düzeyinde sendikalaşma modeline daha uygundur ve işkolu pazarlıklarına tarafları hazırlayacağı savunulabilir. Ancak pazarlık biriminin küçülme eğiliminin (Sarıoğlu;2000) yaşandığı günümüzde bir işverenin aynı işkolundaki tüm işyerlerinin bir işletme sayılarak bir tek toplu iş sözleşmesi imzalamaya zorlanmaları da tartışılabilir: işgücünün nitelikleri ve sendikalaşma düzeyi, satınalma gücü ve geçinme indeksi, işyerlerinin özellikleri gibi pek çok kriter bakımından bu işyerlerinin aynı pazarlık birimi kapsamında değerlendirilmesi isabetli değildir.

Diğer taraftan, toplu sözleşme türlerinin yasayla kesin olarak belirlenmesi, kimi sorunlara da neden olmaktadır. Örneğin tarafların birbirini grup sözleşmesine zorlayıp zorlayamayacağı tartışılmıştır. Sözleşme türleri açısından tüm dünyada özgürlükçü bir yaklaşım olduğundan sözleşme özgürlüğüne aykırılığı da ileri sürülebilmektedir. Gerçekten de taraflar pazarlık stratejilerine uygun olarak zaman zaman farklı pazarlık düzeylerini karşı tarafa benimsetmeye çalışmaktadır.

dd. Süreç İçinde İdarenin Rolü

Türk sendikalarının en önemli faaliyetinin toplu pazarlık olması, toplu pazarlığa yetkili sendikanın belirlenmesinin önemini artırmıştır. Toplu pazarlık yapamayan ve buna bağlı gelirlerden yoksun kalan sendikaların varlıklarını sürdürmede zorlanması, sahte üyeliklerin artmasına yol açmıştır. Tüm problemlerde olduğu gibi, yetki tesbitinde de yasal düzenlemeler kesin çözüm için tek çare olarak görülmüş, 2822 sayılı kanunda teferruatlı hükümlere yer verilmiştir. 275 sa-

yılı kanun döneminde uygulamada görülen irade beyanı, referandum gibi yolları önleyici biçimde 2822 sayılı kanun merkezi bir sistemle yetkili sendikanın belirlenmesini düzenlemiştir. (m. 12 – 16). Bu sistemin esası, idarenin toplu pazarlık için gerekli tüm bilgileri derlemesine, pazarlık yapmak isteyen yetkilendirmesine (certification) dayanmaktadır.

Yetki tesbitine esas olacak o işkolunda çalışan ve sendikalı işçi sayısının bilinmesini gerektiren bu sistem, işçi kesiminin tepkisine yol açmıştır. Sendikalar güçlerinin bilinmesini istememektedirler. Nitekim işverenin işyerindeki sendikalı işçilerin kimliği hakkında bilgi sahibi olmasını yetki tesbiti sürecinin başlangıcından toplu görüşmeye çağrı dönemine erteleyen bir kanun değişikliği (3451 sayılı k. m.2), daha 1988 yılında yapılmıştır. Diğer taraftan işverenlerin sendikalı işçileri karşı ayırıcı muamele yapabilmeleri nedeniyle bireysel sendika özgürlüğünün çığneneceğine dikkat çekilmiştir.

Türkiye'de sendikaların toplu pazarlık faaliyetinin kanunlarla birinci derecede önemli hale getirilmesi, yetki tesbitinin önemini; yetki tesbiti ile ilgili yasal hükümlerin yetersizliği de yetki tesbiti uyumsuzluklarının sayısını artırmıştır. Sistemin en çok aksayan yanlarından birinin temelinde yasal eksiklikler yatmaktadır.

C. Toplu İş Mücadelelerine Yasaklamalar

aa. Mücadele Silahı Türlerinin Sınırlanması

275 sayılı Kanun siyasi amaçlı grev ve genel grev dışında işi yavaşlatma biçimindeki grevleri de yasaklamış, bazı hallerde (seferberlik gibi) ve işkollarında (eğitim, sağlık gibi) grev yasakları getirmiştir.

2822 sayılı Kanun bu yasakları daha da genişletmiş, Anayasa'nın da etkisiyle hak grevi bu kapsama alınmıştır. Grev benzeri eylemler teker teker sayılarak yasaklanmış, iş mücadelelerinin üçüncü kişilere, özellikle işverenin ilişki ticari içinde olduğu işverenlere etkisi asgariye indirilmeye çalışılmıştır. Kimi Batı ülkelerinde yasal olan **secondary boycott** yasaktır. Ancak, bir ürünü yahut bir firmanın ürünlerini tüketmeme, bu amaçla kamuoyunda kampanyalar düzenleme gibi herhangi bir sivil toplum örgütünün yapabileceği faaliyetler sendikalara özel mücadele silahlarından sayılamaz.

bb. Silahların Kullanımına İlişkin Sınırlamalar

Grev ve lokavt hakkının kötüye kullanılması yasaklanmış, hükümete bazı gerekçelerle bu silahların kullanılmasını geciktirme yetkisi tanınmıştır (2822 sayılı Kanun m. 33). Ayrıca olağanüstü yönetim biçimlerinde (olağanüstü hal ve sıkıyönetim) sendikal faaliyetler ve grev uygulamaları izne bağlanabilmekte ve ertelenebilmektedir (1402 sayılı Kanun m. 3 / 1).

Yargı organının ve işçilerin de bu silahların kullanımına müdahale imkanları bulunmaktadır (2822 s.lı K. m. 47, 35).

Grev yasaklarının cari olduğu işlerde ve işkollarında çalışanların sayısı konusunda farklı rakamlar ve oranlar verilerek çalışanların büyük çoğunluğunun elinden grev hakkının alındığı savunulmaktadır (Sönmez; 35 – 36 ve Petrol – İş; 252).

Rakamların abartılı olduğunu kabul etsek bile, bugün çalışanların önemli bir kısmının grev yasağı ile karşı karşıya olduğunu söyleyebiliriz.

2822 sayılı Kanununun 42. maddedeki grev ve lokavt süresinin kıdem tazminatı hesabında dikkate alınmaması, bu dönemde işverence ücret ve sosyal hak ödenmesinin yasaklanması; 48. maddedeki grev uygulaması sırasında grevin etkinliğini azaltacak yasaklar, grev silahının kullanımı ve grev kararına katılma bakımından caydırıcı (Işıklı; 196) etkiye sahiptir.

Tarafların haklarını korumak için başvurabilecekleri silahların sınırlanması, tüm güçlerini kullanmalarına engel olmakta, sınırlamaları mazur gösterebilmek için çoğunlukla kamu düzeni ve kamu yararı kalkanı arkasına sığınılmaktadır. Bu gerçeklerin haklılığı her zaman aynı kuvvetle savunulamayacağı gibi, idareye tanınan yetkilerin sınırları bazen belirsiz bazen de çok geniş olduğundan temel haklardan birisinin kullanılamaz hale gelmesi ihtimali de artmaktadır. Uygulanan bazı grev ertelemelerinin zamanlamaları, sendikaların endişelerine hak verecek biçimde gelişmiştir.

2. Dolaylı Müdahaleler

a. Sendikalaşabilir İşgücü Oranı

Bağımlı çalışanların tamamının sendikalaşabilme hakkına sahip olmaması, toplu pazarlık düzeninin kapsamının dar olmasına sebep olmaktadır. 274 sayılı Kanun gibi, 2821 sayılı Kanun ve 1983'ten sonra yapılan diğer bazı yasal düzenlemelerde sendika üyesi olamayacaklara yer verilmiştir. Bunlar arasında sayılan "öğrenciler" in 1980 öncesi kargaşa döneminde sendikalarda militanlık

yaptıkları görüşü, bunların sendikalaşma hakkından yoksun kalmalarına yol açmıştır. Sendikalaşma yasağı bulunan grupların daraltılarak (Sendikalar Kanunu m.21'de 3449 ve 4101 sayılı Kanunlarla yapılan değişiklikler) uluslararası standartlara ulaşılması da pazarlık düzeninin mevzuat üzerinde olumlu etkisi biçiminde yorumlanabilir.

Konuyu düzenleyen KHK'lerle sendikalaşma açıkça yasaklanmamakla birlikte işçi nitelikleri olmadığından sözleşmeli personelin sendikalaşması imkanı kalmamış, toplu iş sözleşmesinden yararlanmaları da açıkça yasaklanmıştır (233 s.lı KHK m. 42). Sendikalaşmaları yeni yasal düzenlemelerle mümkün ol-duysa da, beklendiği şekilde, kamu görevlilerinin toplu pazarlık yapmaları ve mücadele silahlarına başvurmaları da kanunlarla önlenmiştir.

b. Demokratik Düzene Getirilen Sınırlamalar

1961 Anayasa'sının getirdiği temel hak ve özgürlüklerin "bol geldiği", 12 Eylül öncesi şartlarının oluşumunda payı olduğu anlayışı; sendikacılığın gelişmesi için zaruri olan özgürlükçü rejime pek çok sınırlama getirilmesine sebep olmuştur. Baskı gruplarının faaliyetlerine ve birbirleriyle ilişkilerine getirilen sınırlamalar, aralarında sendikalar da olmak üzere demokratik rejimin vazgeçilmez müesseselerini etkilemiştir. Geniş anlamda siyasi faaliyet yasağı ile diğer baskı gruplarıyla ilişkilerini sınırlandıran hükümlerin kaldırılması için 1990ların ortalarına kadar beklemek gerekmiştir.

Kuvvetler ayrılığı prensibinin yürütme lehine ihlal edilmesi, mevcut temel hakların teminatlarının zayıflamasına sebep olmuştur.

B. Kanunlar, Toplu Pazarlık Düzenini Yönlendirmektedir

1. Örgütlenme Biçiminin Yasalarla Belirlenmesi

1963 Yasaları, işçi sendikalarının hemen her düzeyde kurulmalarına ve bunların toplu pazarlık yapabilmelerine (konfederasyonlar hariç) imkan vermiş, tonlu pazarlığın işyeri düzeyinde cereyan etmesi bunlardan işyeri sendikalarının sayısının artmasına sebep olmuştur. Toplu pazarlıkta bireylerin ve grupların isteklerinin dikkate alınmadığına ve kendi menfaatlerinin feda edildiğine inanmaları, pazarlığın çapını ve sendikaların cesametini etkilemektedir (Çifter; 32).

2821 sayılı Kanunda güçlü sendikacılığın amaçlanması ile (5. maddenin gerekçesi) işyeri ve meslek sendikaları, birlik ve federasyonlar yasaklanmış, toplu iş sözleşmesi yapma yetkisi, işkolu düzeyinde kurulan sendikalara tanınmış-

tır. Yerleşmiş bir gelenek yahut içtihat olmadığından ve daha alt düzeyde bir düzenleme idarenin keyfi (çoğunlukla siyasi) gerekçelerle sık sık değişiklik yapması riskini birlikte getirdiğinden, işkollarının kanunla düzenlenmesi bir dereceye kadar kabul edilebilir; ancak, yapılan listenin bilimsel esaslara dayanmadığı, tasnifin bazı dengeler gözetilerek yapıldığı kolayca anlaşılabilir. Kuşkusuz bunun hem sendikal örgütlenme hem de toplu pazarlık üzerinde önemli sonuçları vardır; bazı sendikaların tüzel kişiliğini yitirmesi, yetki alıp alamaması, uyumsuzluk ihtimalinde geniş kesimleri etkileyecek ve kamu otoritesini zor durumda bırakabilecek çok güçlü sendikaların ortaya çıkması ilk elde sayılabilir. Üstelik aynı işkolunda yer alması gerekirken işkollarının parçalanması, güçlü sendikacılık isteğinin hazmedilemediği izlenimi vermektedir.

Benzeri bir isabetsiz düzenleme İşkolları Tüzüğünde sürdürülmüştür.

Toplu pazarlığa ehil sendikaların işkolu düzeyinde ve Türkiye çapında sendikalar haline gelmesi, toplu pazarlık biriminin büyümesine, toplu pazarlık türlerinin değişmesine yol açmıştır.

Sendikaların üye sayısının az ve işyeri düzeyinde örgütlenmenin özgür toplu pazarlık açısından olumsuz tesirleri olması yasal düzenlemelerle müdahaleyi zorunlu kılmış, ancak sendika özgürlüğü açısından tenkitler yapılmıştır.

2. Pazarlık Süresinin Kısaltılmaya, Silahlara Başvurmanın Önlenmeye Çalışılması

Toplu pazarlıkta pazarlık konularının çok olması, tarafların taleplerini objektif kriterlerle belirlememeleri ve sendikacılığın yapısından ve özel - kamu kesimi pazarlıklarının farklı özellikler göstermesinden kaynaklanan sebeplerle pazarlık süresi oldukça uzun sürmektedir. Pazarlık konularından bazıları (yönetim katılma, kardan pay alma, ikramiye, prim gibi) yasalarla çözümlenebilecek iken yetersiz kanunî düzenlemeler, bunların da pazarlığa dahil olması süreyi uzatmaktadır.

Uzayan pazarlık yüzünden sözleşmelerin birbirini izlememesi, arada boşluk kalması; uygulamada sorunlar yaratmış, bunlar yasalarla önlenmeye çalışılmıştır. 2822 sayılı Kanunda yer alan teklif tasarısının topluca verilmesi mecburiyeti ve bunların değiştirilememesi (m. 17 / III), arabuluculuk süresinin kısa tutulması (m. 21 - 25), çağrı ve toplantı için öngürülen sürenin kısa olması, pazarlığın sürebileceği bazı hallerde YHK'na başvurma zorunluluğu (m. 27 / II, 32, 34 / III, 36 / III) pazarlık süresinin kısaltılması sonucunu doğurmaktadır.

Pazarlık döneminin kısılması, tarafların daha iyi müzakere imkanını ortadan kaldırması bakımından tenkit edilebilir. Ancak yüksek enflasyon şartlarında çok uzun süren pazarlıkların anlaşma ile sonuçlanma şansı azalmaktadır. İşçi sendikaları, ücrete ilişkin isteklerinin bu sürede anlamsız hale geldiğinden şikayet etmektedir.

Gerek grev ve lokavt yasaklarında, gerekse pazarlığın tıkandığı veya uzadığının varsayıldığı durumlarda devreye YHK'nun zorunlu tahkim organı olarak girmesi kabul edilmektedir. Bu Kurul'un yukarıda saydığımız sebeplerle işçi kesiminin korkulu rüyası haline gelmesi, onları grev silahına başvurmaya tahrik etmekte fakat her fırsatta Kurul'un yetkilendirilmesiyle grev ve lokavtlar önlenmeye çalışılmaktadır.

3. Sistemin Yasal Sınırlar İçinde İşlemesi İçin Alınan Tedbirler

Toplu pazarlık düzeninin çıkmazlara girmemesi, kamu yararına ve iyiniyet kurallarına aykırı biçimde kullanılmaması, diğer toplumsal kurumlarla uyumlu biçimde işlemesi için yasalarda pek çok tedbir ve müessese kabul edilmiştir.

Devletin, toplu pazarlıkta yetkili sendikanın belirlenmesinden grev ve lokavtın kaldırılmasının ilanına kadar tüm pazarlık ve mücadele döneminde etkin biçimde sisteme dahil olması, yukarıda saydığımız amaçların gerçekleşmesinin denetlenmesine yöneliktir. Gerçekten yetkili sendikanın belirlenmesi için Bakanlık merkezî bir teşkilat kurmuş, Bölge Müdürlüklerinin etkinliği artırılmıştır.

Barişçi çözüm yollarının iyi işlemesi için oluşturulan resmî arabuluculuk listesi de idarenin yürütmek zorunda olduğu bir hizmet olmuştur. Yine idare, toplu sözleşmeler için sicil tutarak (m. 24) uyuşmazlıkları önlemeye çalışmaktadır. Mülki amirler de, işçilerin isteği veya vatandaşların zor durumda kalmaları halinde devreye girebilmektedirler (m. 35, 50).

Sistemin yasalara uygun işlemesi için alınan tedbirler yalnızca idarî tedbirler değildir; tarafların hukukî ve cezaî sorumluluk altına alınmaları suretiyle kendiliklerinden sistemi yasal sınırlar içinde işletmeleri sağlanmaya çalışılmaktadır. Kanundışı grevde işverenin uğradığı zararları tazmin zorunluluğu, hizmet akdini ihbara gerek kalmadan feshetme yetkisi, yasadışı lokavtta ücret hakkı tanınması tarafları yasal sınırlar içinde kalmaya zorlayacak niteliktedir.

C. Kanunlar Yetersiz Kalmaktadır

Toplu pazarlığın yasalarla ayrıntılı biçimde düzenlenmesi, Fransa örneğinde olduğu gibi, bir zaruret değildir. Endüstri ilişkileri geleneği olan ülkelerde

kurallar taraflar arasında belirlenmektedir. Kanunların sık sık değiştirilmesinin kolay ve doğru olmadığı bilinen bir gerçektir.

Türkiye'de toplu pazarlık devletin öncülüğünde başladığı, bir hak olarak kazanılmayıp bir lütuf olarak verildiği için sistemin kanunla düzenlenmesi yerinde ve zorunlu olmuştur. Sendikacılığın öneminin kavranmasıyla birlikte kanunlarla çizilen çerçeve dar gelmeye başlamış, siyasî rejim ve özgürlüklere bakış açısı, yeni kuralların belirleyicisi olmuştur.

I. Nedenleri

Yasaların yetersiz kalmasının pek çok nedeni vardır. Bunları toplu pazarlıktan ve yasalardan kaynaklanan nedenler şeklinde iki başlık altında toplayabiliriz.

a) Toplu Pazarlığın Dinamik Süreci

Toplu pazarlık, çok canlı, hareketli, sürekli gelişen ve toplumun diğer sosyal ve ekonomik müesseseleriyle karşılıklı etkileşim içinde değişen bir olaylar ve ilişkiler zinciridir. Bu alanı düzenleyen kanunların, tüm ayrıntıları kapsamaması düşünülemez ve istenmez; kanunların rahatsızlık doğurmaması için tarafların karşılıklı konsensüsüyle gerektiğinde değiştirebilecekleri veya tamamlayabilecekleri yanları olmalıdır. Toplu pazarlığın taraflarının içinde buldukları siyasi, iktisadi ve sosyal şartların ve zihniyetin değişmesine ayak uyduramayan yasaların yetersiz kalacağı açıktır. Türkiye'de bu değişim çok hızlı yaşanmaktadır ve pazarlığın konuları, prosedürü, silahları taraflardan en az birisi tarafından değiştirilmek istenmektedir.

Uzun yıllar yaşanan yüksek enflasyon, ücrete dayalı bir toplu pazarlık yapısına yol açmış; ücret dışı konular (yönetime katılma, işçi sağlığı gibi) sınırlı biçimde müzakere edilmiştir. Yine ücret pazarlığının baskın olmasının daha çok uyuşmazlık yarattığı, bunun da ücret dışı konuların gündeme alınmasını zorlaştırdığı, gündeme gelse bile ücret pazarlığına malzeme olmaktan kurtulamadığı söylenebilir.

Tarafların gittikçe tecrübe kazanması, toplu pazarlık taktiklerini değiştirmeleri ve geliştirmeleri, kanunların hızla eskimelerine sebep olmaktadır.

İhtiyaçlara cevap veremeyen değiştirilmesiyle birlikte bunların da eksiklikleri ortaya çıkmaya başlamış, her yeni hüküm beraberinde yeni sorunlar getirmiştir. Sonuç olarak, bu dinamik sürece, taraflar gibi kanunkoyucu da deneme - yanılma yoluyla uyum sağlamaya çalışmaktadır.

b) Anayasanın Etkisi

En üst düzeyde pozitif hukuk kaynağı olan anayasalara toplu pazarlıkla ilgili hükümler konması, bu hakkı teminata kavuşturması açısından olumlu karşılanabilir, nitekim 1961 TC Anayasası, ülkemizde toplu pazarlığı başlatan 274 ve 275 sayılı Kanunlara kaynak teşkil etmiştir. 2821 ve 2822 sayılı Kanunlar da 1982 Anayasasına dayanılarak çıkarılmıştır.

Ancak 1982 Anayasasının temel haklar ve özgürlüklerin tümü hakkında geçerli olan yasakçı ve sınırlayıcı yaklaşımı için aynı olumlu ifadeleri kullanamayız. Teferruata inen ve Anayasa gibi değiştirilmesi zor bir belgede yer alması sakıncalı olan bu hükümler, 1982 Anayasasının hazırlandığı olağanüstü siyasi dönemin ürünüdür ve geçmişe bir tepki niteliğinde olan yasaklar, tabii olarak kanunlara da yansımıştır. Bugün artık -en azından eskisi gibi hararetle- kimsenin savunmadığı yasakları kaldırmak bir "Anayasayı değiştirme" problemi olduğundan çözüm uzamaktadır.

Bu kısıtlamaları yumuşatmak için yasama organının Anayasaya aykırı tasarrufları dahi görülmüştür; işçi sendikası yöneticiliği için aranan 10 yıllık kıdem hesabında sosyal güvenlik kurumlarındaki kayıtların esas alınmasını kabul eden 3449 sayılı kanunla yapılan değişiklik bu cümleden olarak zikredilebilir.

Toplu pazarlıkla ilgili en önemli Anayasal kısıtlama, çalışanlardan yalnızca işçilere bu hakkın verilmesidir. 1961 Anayasasındaki tüm çalışanlara sendikalaşma hakkı veren ibarenin değiştirilmesinin sendikalaşma açısından yaptığı etkiyi, 1982 Anayasası devam ettirmiştir.

2822 sayılı kanunda sadece işyeri toplu iş sözleşmesinin düzenlenmesinin, Anayasanın aynı anda birden çok sözleşme uygulanamayacağına ilişkin hükmüyle ilgisi olmadığı savunulmuştur. Kanunkoyucu, Anayasa ile belirlenmeyen toplu sözleşme türleri arasında, seçimini işyeri sözleşmesi lehine kullanarak tarafları yönlendirmiştir.

Anayasanın toplu pazarlık düzeniyle ilgili yasaklar ve sınırlamalar getiren önemli hükümleri 54. maddede yer almaktadır. Bu maddede yalnızca menfaat grevine izin verilmiş, grev yasakları ve YHK bu maddede ele alınmıştır. Bu hükümlerin hepsi, yasalarla pratikte, 1961 Anayasasında yer alan ve Devletin ekonomik hak ve özgürlüklerde sorumluluğunu sınırlayan hüküm 1982 Anayasasında korunarak, Devletin toplu pazarlığa olumlu katkısı ekonomik istikrarın korunması ve malî kaynakların yeterliliği gibi belirsiz bir kavramla sınırlandırılmıştır (m. 65).

Tüm aksamalara ve bunların düzeltilmesi doğrultusundaki beklentilere rağmen, Anayasada 1995 yılında yapılan değişikliğin 2821 ve 2822 sayılı Yasalar üzerinde önemli değişiklikler yapılmasını gerektirecek boyutta olmadığını söyleyebiliriz.

Diğer yandan, ekonomik ve sosyal hakların Kanun Hükmünde Kararnemelerle düzenlenmesine imkan vererek yürütmenin eylem ve işlemlerine karşı sahip olduğu teminat zayıflatılmıştır.

c. İfade Hataları ve Eksiklikleri

Kanun metinlerinin kaleme alınması sırasında yeterince dikkatli davranılmaması ve TBMM Komisyonlarındaki aksaklıklar yüzünden ortaya çıkan eksik cümleler, yerinde kullanılmayan kelime ve teknik terimler toplu pazarlık düzenini olumsuz biçimde etkilemektedir.

Gerçekten de kanunlarda yer yer ifade eksikliklerine rastlanmaktadır. Yetki tesbit yazısına itiraz hakkı olan sendikalar 3299 sayılı kanunla belli olmuş, işkolunda baraj ve işyerinde çoğunluk hesabında sendikalaşma hakkı bulunmayanların toplam sayıya katılıp katılmayacağı hususunda doktrinde ve yargı kararlarında farklı görüşler ortaya çıkmıştır.

Kanundaki eksiklik yüzünden, uyuşmazlık zaptını erken imzalayan tarafların 30 veya 60 günlük sürenin dolmasını beklemeden arabulucuya başvurabilmeleri, ancak 21. maddeye 3451 sayılı Kanunla bir fıkra eklenmesiyle 5 yıl sonra mümkün olmuştur.

Yine sendika üyeliğinden ayrılanların bekleme döneminde çoğunluk hesabında hangi sendikanın üyesi sayılacağı da kanunun açıklığa kavuşturmadığı, yetersiz kaldığı bir noktadır.

d) Siyasi Sebepler

Serbest toplu pazarlık düzeninin varolabilmesi için gereken özgürlükçü demokrasi Türkiye'de zaman zaman kesintiye uğramış, bu dönemlerde çıkarılan kanunlarla kazanılmış sendikal hakları geriye götüren müdahaleler yapılmıştır. 12 Mart ve 12 Eylül askeri müdahalesi sonrasında çıkarılan kanunlarla toplu pazarlığın çerçevesi daraltılmıştır. Hatta bir süre askıya alınarak (2364 sayılı Kanunla) mecburi tahkim müessesesi işletilmiştir.

Devletin en büyük işveren olması, toplu pazarlık düzeninin ilk başladığı dönemde takip edilen yumuşak politika ile müsbet tesir icra etmiş; hem daha ge-

niş bir hukukî çerçeve çizilmiş, hem de sosyal hukuk devleti anlayışının yerleştirilmeye başlanmasıyla sosyal haklarda devlet öncülük yapmıştır.

Dünyada kendini hissettiren ekonomik bunalım, Türk ekonomisini de etkilemiş, yükselen enflasyonun nedenleri arasında görülen nisbi reel ücret artışlarını önlemek için başta kamu kesimi olmak üzere toplu pazarlığa müdahale edilmiştir. 1980 başlarından itibaren uygulanan monetarist iktisat politikasının etkisiyle³ kamu kesiminde ücret artışları frenlenerek günümüzde bu kesimde yaşanan yasadışı hareketlere kadar varan protestolara ve büyük uyuşmazlıklara sebebiyet verilmiştir.

2. Sonuçları

a) Kanunlarda Sık Sık Değişiklikler Yapılmaktadır

Türk mevzuatında en çok değişiklik yapılan alan sosyal hukuktur. Uygulamada sorun doğuran hükümler değiştirilmiş, ekler yapılmıştır. 1983 Kanunlarından tarafların durumunu düzenleyen Sendikalar Kanununda ilk değişiklik daha kanunun kabulünden 3 ay kadar sonra yapılmış, bundan 2 ay sonra bir başka hükmü değiştirilmiştir. 3449 sayılı Kanunla Sendikalar Kanununun dörtte birinde değişiklik yapılmıştır. 1995 yılındaki Anayasa değişikliğinde “sendikal faaliyet” başlıklı 52.madde tamamen kaldırılmış, 4101 s.lı Kanunla da Sendikalar Kanununda değişikliğe gidilmiştir. 1997’de bu kanunda bir başka değişiklik daha yapılmıştır.

2822 sayılı Kanunun yaşadığı serüven de pek farklı değildir; 3299 sayılı Kanunla 9 maddede değişiklik yapılmış (1986), ikinci önemli değişiklik 3451 sayılı Kanunla 1988’de olmuştur.

Bu değişikliklerde Uluslararası Çalışma Örgütü’nün manevi baskısı büyük olmuş, gerek 1986 gerekse 1988 değişiklikleri ILO Konferansının toplandığı günlerde alelacele yapılmıştır. İşçi sendikalarının uluslararası destek sağlayarak ILO’da yaptığı girişimlerin etkili olmasıyla, Türk Hükümeti, Aplikasyon Komitesinin gündemine girmekten son günlerde yaptığı ataklarla kurtulmuştur⁴.

3 1983 Kanunlarının 24 Ocak 1980 kararlarının uygulanabilmesi için gereken “disiplinli” ortamın sağlanması amacıyla çıkarıldığı, dikensiz bir gül bahçesi oluşturduğu savunulmuştur (Işık-ılı; 175).

4 Değişiklikler, kısa zamanda gerçekleştirilmekle birlikte bunlara esas teşkil eden çalışmalar çok eskidir. Ancak bilim komitelerinin çalışmalarının tamamı kanunlaşmamıştır.

b) Yargı Kararlarının Önemi Artmaktadır

Kanunların yukarıda saydığımız sebeplerle yetersiz kalması, yargı organlarının -özellikle Yargıtay kararlarının- önemini daha da artırmaktadır.

Uygulamacıların en önemli yol göstericisi olan Yargıtay kararlarının meydana gelen duraksamaları ortadan kaldıracı, davada taraf teşkil edenleri rahatlatıcı nitelikte olduğunu söylemek çok zordur. Sosyal haklara bakışı açısından Yargıtay'ın toplumun taleplerinin gerisinde kaldığı görülmektedir. Yasama organını yönlendirmesi gerektiği halde, bu fonksiyonu her zaman yerine getirdiği söylenemez; Kanunkoyucu - Sendikalar K. m. 31'le ilgili değişiklikte görüldüğü gibi, Yüksek Mahkeme' nin yanlış yorumunu bertaraf etmek için müdahale zorunda kalmıştır. Yargı sistemindeki aksaklıklar, verilen kararlara da aksetmektedir.

Bir başka yüksek yargı organı, Anayasa Mahkemesi de Türk endüstri ilişkilerini derinden etkileyen kararlar vermiştir. Bunların en meşhuru 1317 sayılı Kanunun iptalidir. Kabul edildiği dönemde işçi kesiminde tepkilere ve kargaşaya yol açan bu kanunun çıkışında yine sendikal kuruluşların etkili olduğu bilinmektedir. Bu karşılıklı olumsuz etkileşim sosyal huzursuzluklara yol açmışken, problem, Anayasa Mahkemesinin iptal kararıyla çözümlenmiştir.

Anayasa Mahkemesi bu alanda ikinci büyük imtihanını sözleşmeli personel konusunda vermiş ve başarılı olmuştur. Toplu pazarlığın kapsamını daraltan 233 sayılı KHK'nin önemli bir bölümünü iptal ederek idarenin ve yasama organının hukuka aykırı müdahalesini boşa çıkarmıştır. Ancak Kamu Görevlileri Sendikası Kanunu ile işçi statüsü dışındaki kamu çalışanlar bu kanun kapsamına alındıklarından yüksek mahkemenin yol göstericiliğinden yararlandığına söyleyemeyiz.

III. SONUÇ

Toplu pazarlığın kanunla düzenlendiği ülkemizde, bu iki unsur birbirini karşılıklı olarak etkilemektedir. İlk yasal düzenlemeden bu güne kadar geçen süre içinde kanunlar önemini korumuştur.

Türk sendikal hayatının içinde bulunduğu zor dönemi hazırlayan sebeplerden biri de hukukîdir. Mevzuat, sendikacılığın yanlış şekillenmesine yol açmıştır. Kuşkusuz, sendikalar bir baskı grubu olarak iktidardan taleplerde bulunacak ve gerçekleşmesi için eylemlerde bulunacak, lobicilik yapacaktır. Ancak, toplu pazarlık düzenininin yasalarla tepeden inme bir biçimde tanınması, işçi kesimini sürekli yasalardan destek beklemeye alıştırmıştır. "Sistemin yeni oluşu,

ülkemize özgü gelenek ve uygulamaların teşekkül edip süreklilik kazanamaması hukukî düzenlemelerin önemini artırmıştır. Bu yüzden işçi sendikaları, sorunlarının çözümünü daima yasama organından beklemişlerdir" (Kutal;1987; 298).

Kendi başına ayakta durabilecek olan sistemin yasalarla desteklenmesinin olumsuz tesiri olduğunu söyleyebiliriz.

Türkiye'nin içinde bulunduğu siyasal ve ekonomik şartlardan soyutlanması mümkün olmayan toplu pazarlık düzeni, uygulanan iktisat politikalarıyla uyumlu hukukî düzenlemelerle karşı karşıya kalmıştır. 1982 Anayasası ve 1983 yılından bu yana uygulanan liberal iktisat politikasından önemli ölçüde etkilenen toplu pazarlık mevzuatı, -uluslararası normlar göz önünde tutulduğunda geniş yasaklamalarla ve kısıtlamalarla dolu olarak- bir problem kaynağı oluşturmaktadır. "Yasal desteklerle sendikacılığı ayakta tutmaya çalışma ne kadar sakıncalı ise, sendikacılık hareketini yasalarla engellemek de o kadar yanlıştır" (Kutal; 1988; 120).

Kanunlarda eksiklikler, hatalar ve sorunlara yol açan hükümler mutlaka olacaktır. Toplu pazarlık bir mücadeledir ve mücadelede dengeler sürekli değişmektedir. Bu durum ise kanunlara yansımacaktır. Türk endüstri ilişkileri yasalarla şekillenmiş, ancak gelenek oluşmadığından endüstri ilişkilerinin yasalara etkisi sınırlı kalmıştır. Müesseselerin hemen hepsi yasalarla oluşmuştur. Bu nedenle, yasalarda değişiklik yapılmadığında zaman zaman tıkanıklıklar yaşanmaktadır. Ancak uygulamadaki sorunlar, yasakoyucuyu yasakoyucu haline getirmemelidir. Yine, toplu pazarlık dinamik bir yapıya sahiptir, yeni gelişmeler, sürekli yenilenmeyi zorunlu kılmaktadır. Dikkat edilmesi gereken nokta, adil bir paylaşım sistemi içinde sosyal barışın kurulması ve korunmasıdır. Kanunlara da bu noktada önemli işlevler düşmektedir. Ancak uygulamada bu rolün fazlaca abartıldığı görülmektedir. Kanunlar toplu pazarlık düzeninin tek belirleyicisi değildir; ülkenin içinde bulunduğu şartlar ve hepsinden önemlisi insan faktörü gözden uzak tutulmamalıdır. "Usta uygulayıcıların elinde basit hukuk kuralları bile toplumsal gelişmelere cevap verebilmektedir"(Kutal; 1988;125).

KAYNAKÇA

- Budd, John, "The Effect of Strike Replacement Legislation on Employment", *Labour Economics*, v. 7, (2000)
- Çifter, Algun, *Toplu Pazarlığın Yapısı ve Sorunları*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa 1987
- Işıklı, Alpaslan, "1960 – 1986 Döneminde Türkiye’de İşçi Hakları", *Türkiye’de İşçi Hakları*, Yol – İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1986
- Jack Barbash, *The Elements of Industrial Relations*, The University of Wisconsin Press, Wisc., 1984
- Kutal, Metin, "12 Eylül 1980 Öncesi Türk Sendikacılığındaki Bunalım ve Son Bir Yıl İçinde Sosyal Hukuk Alanındaki Başlıca Gelişmeler", *İktisat ve Maliye*, Eylül 1981
- Kutal, Metin, "Memur Sendikacılığı Sona Ererken Bazı Düşünceler", *İktisat ve Maliye*, Eylül 1971
- Kutal, Metin, "Türkiye’de Endüstri İlişkileri Sorunlarının Başlıca Kaynakları", *İktisat ve Maliye*, Kasım 1987
- Kutal, Metin "Türk Çalışma Hayatının Başlıca Sorunları", *İktisat ve Maliye*, Haziran 1988
- Kutal, Metin, "Kamu Kesiminde Uzlaşma", *İktisat ve Maliye*, Eylül 1971
- Petrol – İş, *1985 Yıllığı*, İstanbul, 1986
- Sönmez, Mustafa, "Özal Ekonomisi ve Grev Hakkı", *İktisat Dergisi*, Kasım 1984
- Sarioğlu, H.İbrahim, "Sanayileşmiş Ülkelerde Toplu Pazarlık Düzeyi ve Kapsam Üzerine", *Sosyal Siyaset Konferansları*, 43-44. Kitaplar, İstanbul, 2000
- Yves Delamotte, "France", *Agenda for Change*, Industrial Relation Research Unit, Allen & Unwin, 1991
- Zaim, S., *Çalışma Ekonomisi*, İstanbul, 1986