

**SENDİKALARIN KURULUŞU, İŞLEYİŞİ VE SONA  
ERMESİ (\*)**  
(VI<sub>3</sub>)

Prof. Dr. Metin KUTAL  
İstanbul Üniversitesi  
İktisat Fakültesi

5 Mayıs 1983 tarihinde kabul edilerek 7 Mayıs 1983 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren yeni Sendikalar Yasası'nın, 274 sayılı yasaya nazaran, önemli değişiklikler taşıyan bölümlerinden biri de sendikaların kuruluşunu, işleyişini ve sona ermesini düzenleyen maddelerinde ortaya çıkmaktadır.

**I — SENDİKALARIN KURULUŞU**

274 sayılı yasa, sendika özgürlüğünün bir gereği olarak, işçi ve işveren sendikalarının kuruluşunu düzenlemiş, ancak bu konuda fazla ayrıntılara girmemiş bulunuyordu. Yeni Yasa sendikaların gerek kuruluşunda, gerek işleyişinde önemli ve ayrıntılı düzenlemeler getirmiştir. Böylece 1963-1980 döneminde Türk sendikacılığında ortaya çıkan bazı sorunlarla karşılaşılmasını, özellikle sendika içi demokrasinin daha iyi biçimde gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır.

274 sayılı Yasanın 9. maddesine göre işçi sendikaları aynı işyerinde veya aynı işkolundaki işyerlerinde çalışan işçiler tarafından kurulabilmekte idi. İşveren sendikalarının aynı işkolunda çalışan işverenlerin oluşturduğu birer kuruluş olduğunu kabul eden 274 sayılı Yasa, üst kuruluş olarak da federasyon ve konfederasyonları öngörmüştü. 1963 yılında üst kuruluşlar arasında birliklere de yer verilmesine rağmen, 1970 değişikliğinde birlikler kaldırılmış, böylece üst kuruluş olarak federasyonlar ve konfederasyonlar kalmıştı.

2821 sayılı Yasanın bu alandaki başlıca yeniliklerine gelince :

---

(\*) Bu makalenin baskısı geciktiğinden 2821 sayılı yasada 25.5.1988 tarih ve 3449 sayılı yasa ile yapılan değişiklikler incelememizde ele alınmamıştır.

1 — *İşkolü Düzeyinde İşçi ve İşveren Sendikalarının Kurulma Zorunluluğu*

Yeni Yasa, hem işçilerin, hem de işverenlerin ilk kademede ancak işkolü düzeyinde örgütlenebileceklerini kabul etmiştir. Böylece sadece işçilere özgü olan işyeri düzeyinde örgütlenme olanağı yeni yasada yer almamıştır. Hatta sözü geçen yasada «işyeri esasına göre sendika kurulamayacağı» (m. 3/III) açıkça ifade edilmiştir.

İşyeri düzeyinde işçilerin sendika kuramamaları ilk bakışta serbestçe örgütlenme hakkına bir müdahale gibi görülebilir. Ancak işçilerin kurdukları sendikanın faaliyetini belirli bir işyerine tahsisinde bir engel bulunmamaktadır. Şu halde sendikaların zorunlu olarak işkolünde kurulmaları sadece kuruluş amacı bakımından önemlidir.

Buna mukabil işyeri sendikalarının sakıncalı bir örgütlenme modeli olduğu hakkında ciddi iddialar bulunmaktadır. Gerçekten bu sendikalar, genellikle temsil güçleri zayıf kuruluşlar olarak kalmakta, işverenlerle çok sıkı ilişkilere sahip olduklarından özgür olup olmadıkları hususunda kuşku duyulmaktadır. Bazı hallerde ise işyeri sendikaları, duygusal nedenlerle çok sert bir tutum içine girmektedirler. Dağınık sendikacılığa neden olan işyeri sendikaları, işçiler arasında gerçekleştirilmesi zorunlu olan dayanışmayı da engellemektedir. İşyeri sendikacılığının yaygın olduğu ülkelerde aynı işkolünde çok farklı çalışma koşullarının işyerlerinde hâkim olduğu görülmektedir.

Bu nedenlerle dünya sendikacılığında işkolü düzeyinde örgütlenme giderek önem kazanmaktadır. Esasen Türkiye'de de aşırı sayıda sendika bulunmasına rağmen bunlardan oldukça küçük bir kısmı işyeri sendikası özelliğini taşımakta idi. Bu açıdan 2821 sayılı yasanın işyeri sendikacılığını yasaklamasını ne sendika özgürlüğü, ne de uygulama açısından sakıncalı bulmakta, hatta bunu yeni yasanın olumlu bir yönü olarak değerlendirmekteyiz.

İşkolü esasına göre kurulacak işçi ve işveren sendikaları aynı zamanda Türkiye çapında faaliyette bulunacaklardır. Şu halde belirli bir işkolünde sadece belirli bir coğrafi bölgede faaliyet göstermek amacıyla işçi ve işverenler sendika kuramayacaklardır.

İşçilerin hangi işkoluna bağlı olduğunu belirleyebilmek için işçinin çalıştığı işyerinin hangi işkoluna dahil olduğuna bakmak gerekecektir. Eski yasada da yer alan bu ilke meslek esasına göre sendikalaşmaya engel olma amacını taşımaktadır. Örneğin bir dokuma fabrikasının elektrikçi, demirci, marangoz veya büro işçisi artık dokuma

işkolunun işçisi olarak kabul edilecektir. 2821 sayılı Yasa bu hususu tekrarlamasına rağmen, açıkça «meslek ... esasına göre sendika kurulamayacağını» da öngörmüştür. Meslek esasına dayalı sendikacılık Türkiye'mizdeki gelişmelere uymadığı gibi bütün dünyada da giderek önemini kaybetmektedir. Bu nedenle 2821 sayılı yasa hükümlerinin bu açıdan da isabetli olduğu kanısındayız.

## 2 — Federasyonların Kaldırılması

Bilindiği gibi aynı işkolunda kurulu daha alt düzeydeki sendikaların bir araya gelmek suretiyle oluşturdukları üst kuruluşa federasyon denilmektedir. Belirli bir işkolunda faaliyet gösteren federasyonlar en fazla işkolu sendikalarına benzemektedirler.

Ülkemizde federasyonlar işçi hareketinde, özellikle 1960 dönemine kadar, çok önemli roller oynamışlardır. 1960'dan sonra az sayıda sendika içinde çok sayıda işçiyi temsil edebilmek için işkolu sendikalarına önem verilmiştir. Nitekim daha 1963 yasaları çıkmadan, Türk-İş, Federal Alman Sendikacılığını model olarak benimsemiş ve bunu 1964 Genel Kurulu'nda da tescil etmiştir. Türk-İş'e bağlı federasyonların işkolu sendikalarına dönüşmesi ilke kararına, bazı önemli kuruluşlar uymuşlardır. Örneğin TEKSİF, Tütün Müskirat Federasyonu işkolu sendikası haline gelmişlerdir. Buna mukabil bir kısım federasyonun varlığını koruduğu dikkati çekmiştir.

2821 sayılı Yasa bu alanda çok önemli bir yenilik getirmiştir ve federasyonları ortadan kaldırmıştır. Esasen yeni Yasanın benimsediği sendikacılık modelinin doğal bir sonucu olarak federasyonların kaldırılması gerekmiştir. Gerçekten işçilerin ve işverenlerin ilk kademedeki ancak işkolu düzeyinde örgütlenebilecekleri öngörüldüğüne göre aynı düzeyde işyeri sendikalarından oluşan bir üst kuruluşa imkân vermenin mantığı kalmamıştır. Özellikle yeni yasada işyeri düzeyinde sendikaların kurulması yasaklandığına göre artık aynı işkolundaki işyeri sendikalarının bir üst örgütü olan federasyonlara yer verilmemesi gerekirdi. Nitekim 2821 sayılı Yasada üst kuruluş olarak sadece konfederasyonlara yer verilmiş ve 2. maddede konfederasyon, «değişik işkollarında en az beş sendikanın bir araya gelmesi suretiyle meydana getirdikleri tüzel kişiliğe sahip üst kuruluş» olarak tanımlanmıştır.

Esasen Yeni Yasa «sendika» terimini işkolu sendikası anlamında kullanmış, tek üst kuruluş olan konfederasyonu ise her seferinde ayrıca zikretmiştir.

Federasyonların ülkemizde en geç 1 Ocak 1984'den itibaren ta-

rihe karışmasının Türk sendikacılığı için önemli bir kayıp olduğu inancında değiliz. Federasyonlar Türkiye'de hiç kuşkusuz tarihi önemde bir işlev yapmışlardır. Özellikle yeni liderlerin yetişmesinde ve sendika içi demokrasinin gerçekleştirilmesinde çok yararlı faaliyetleri olmuştur. Ancak işkolu düzeyinde sendikal örgütlenmenin esas alınarak dağınık sendikacılığa son verilmesi amaçlanan bir modelde artık federasyonlara yer verilmesinde bir yarar bulunmamaktadır.

### 3 — *Kamu İşverenlerinin Sendikalaşması Bakımından Önemli Bir İstisna*

2821 sayılı Yasada sendika tanımlanırken (m. 2/X) üyeleri arasında ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerin bulunması bir amaç olarak gösterilmiştir. Gerçekten işçi veya işverenlik sıfatı sendika üyeliği için yeterli değildir. Örneğin bir maden işçisi ile bir dokuma işçisi aynı sendikanın çatısı altında örgütlenemez. İşçi sıfatına sahip olanların veya işverenlerin aynı işkolunda çalışmaları halinde biraraya gelerek sendika kurmaları mümkün olmaktadır. Buna doktrinde «ortak mesleki çıkar unsuru» denilmektedir.

274 sayılı Yasada ortak mesleki çıkar (menfaat) için aynı işkolunda veya aynı işyerinde çalışma yeterli görülmüştü. Yeni Yasa yukarıda da açıklandığı üzere bunu sadece aynı işkolunda çalışma olarak benimsemiştir.

Öte yandan 2821 sayılı Yasa bu kurala, kamu işverenleri bakımından, önemli bir istisna getirmiştir. Buna göre «kamu işveren sendikalarının aynı işkolundaki kamu işverenleri tarafından kurulması ve aynı işkolunda faaliyette bulunması şartı» aranmayacaktır (m. 3/II). Şu halde değişik işkollarında faaliyet gösteren kamu işverenleri biraraya gelerek işveren sendikaları kurabileceklerdir.

Böyle bir istisnanın yeni Yasaya girişindeki amacın kamu işverenlerini daha kolay biçimde örgütlenmeye yönelteceği tahmin edilebilir. Örneğin çeşitli işkollarında yer alan hava, deniz ve demiryollarında taşımacılık yapan kamu işverenleri tek bir işveren sendikası içinde örgütlenebileceklerdir.

Öte yandan bu istisna nedeniyle kamu işverenlerinin aynı işkolundaki özel kesim işverenleri ile biraraya gelip örgütlenmesinde yasal bir engel bulunmamaktadır. Ancak değişik işkollarındaki kamu işverenleri ile bir araya gelme olanağına sahip bir kamu işverenin özel kesim işverenleri ile örgütlenmekte fazla bir yarar görmemesi kuvvetle muhtemeldir. Kamu kesimi işverenlerinin özel kesimle bir araya

gelerek sendikalaşmalarının sakıncaları ve yararları üzerinde 1963-1980 döneminde durulmuştur. Yasa koyucu 282I sayılı Yasada bu konuda doğrudan bir tercih yapmış değildir. Kanımızca kamu işverenleri için konulan bu istisna hem genel ilkelere ters düşmekte, hem de 2822 sayılı yasanın sistematığına uymamaktadır.

#### 4 — İşkolunun Belirlenmesi

İşçi ve işveren sendikaları işkolunda kurulacağına göre işkolunun belirlenmesi yeni yasa bakımından büyük bir önem taşımaktadır. Esasen 274 sayılı yasa döneminde de hangi iktisadî faaliyetin hangi işkoluna girdiği sendikaların güç kazanması veya silinip gitmesi açısından hayati bir önem arzettiği.

Hatırlanacağı gibi 274 sayılı yasada işkollarının neler olacağı, bunlara hangi iktisadî faaliyetlerin gireceği Çalışma Bakanlığı tarafından hazırlanacak İşkolları Yönetmeliğinde gösterileceği öngörülmüştü. Nitekim bu yönetmelik hemen çıkarılmış ve birçok kez adı geçen Bakanlık tarafından tādil edilmişti. Bu tādiller sırasmda politik eğilimlerin ağır basması haklı şikâyetlere neden olmuştur.

Yeni yasa hazırlanırken bu konuda önemli değişiklikler yapılmıştır. Önce işkollarının neler olduğu doğrudan doğruya yasada gösterilmiştir (m. 60). Bunların sayısında gerçi ciddi bir azaltma gerçekleştirilememiştir. Bununla beraber işkolu sayısının ve isimlerinin doğrudan yasada yer alması önemli bir adımdır. Ayrıca bu işkollarına girecek işlerin neler olacağı eskiden olduğu gibi yönetmelikle değil, bir tüzükle düzenleneceği de hükme bağlanmıştır (m. 60/III). Tüzüğün hazırlanması ve yürürlüğe konulması daha güç olduğundan işkollarına girecek işlerde değişiklik yapılması da bundan sonra pek kolay olmayacaktır.

Kanımızca işkolları bakımından Yeni Yasanın öngördüğü hükümler ilke olarak isabetlidir. Türk sendikacılığında ileride daha güçlü kuruluşların hâkim olması arzu edilirse, muhtemelen bazı işkollarının birleştirilmesi yararlı olacaktır. Öte yandan faaliyet alanı bakımından birbirine yakın bazı işkolları arasındaki ilişkinin yasada ve tüzükte öngörülmemiş olması kanımızca bir eksikliktir.

Yeni Yasada bir işyerinin girdiği işkolunun tespitinin Çalışma Bakanlığı'nca yapılacağı, bu kararın Resmî Gazete'de yayımlanacağı, buna karşı ilgililerin iş mahkemesine dava açabilecekleri, kararın temyiz edilmesi halinde uyuşmazlığın iki ay içinde kesin karara bağlanacağı öngörülmüştür (m. 4).

### 5 — Kurucularda Aranacak Nitelikler

274 sayılı Yasada bu konuda pek az hüküm bulunmakta idi. Sözü-nü ettiğimiz Yasa'nın 11. maddesinde sadece işçi sendikası kurucula-rında o işkolunda fiilen çalışır olma koşulu aranmakta idi. 1317 sayılı Yasa ile eklenen ve kurucuların o işkolunda en az üç yıldan beri fiilen çalışır olma hükmü ise Anayasa Mahkemesi tarafından 1972 yılında iptal edilmişti.

2821 sayılı Yasa sendika kurucularında bazı nitelikler aramış, bunları ayrıntılı biçimde göstermiştir (m. 5). Bu kişilerin Türk vatan-daşı olması, medenî hakları kullanmaya ehil bulunması yanında sen-dikanın kurulacağı işkolunda en az bir yıldan beri fiilen çalışır olma-sı gerekmektedir. Ayrıca kamu hizmetlerinden mahrum edilmemiş ol-ması, Türkçe okur-yazar olması Yasada belirtilen suçlardan hüküm giymemiş olması lâzımdır. Sayılan suçlardan büyük bir kısmı Türk Ceza Kanununda tanımlanmıştır. Ayrıca 2822 sayılı Toplu İş Sözleş-mesi, Grev ve Lokavt Kanununda suç sayılan bazı fiillere de atıf ya-pılmıştır. Örneğin 2822 sayılı Yasa'nın 70. maddesinde belirtilen yasa dışı bir greve karar verdiğinden dolayı ağır para cezasına çarptırılmış bir kişi sendika kuruculuğu yapamıyacaktır.

Yeni Sendikalar Yasasında kurucularda aranılacak niteliklerin saptanması bir bakıma yerindedir. Özellikle işçi veya işverenlikle ilgisi olmayan kişilerin sendika kurulucuğu yapamamaları doğal karşılanma-lıdır. Ancak en az bir yıldan beri fiilen çalışır olmak veya 2822 sayılı yasadaki suçlardan herhangi biri ile mahkumiyete uğramak her za-man kuruculuk sıfatına engel olmamalı idi. Örneğin bazı suçlardan dolayı para cezasına çarptırılmış olmanın kurucu üyeliğe engel teşkil etmiyeceği yasa da belirtilmiş olsa idi kanımızca isabetli olurdu.

### 6 — Kuruluşta Uyulacak Usul ve Tüzüğün İçeriği

2821 sayılı Yasa da 274 sayılı Yasa gibi sendika özgürlüğünün bir gereği olarak «sendika ve konfederasyonların önceden izin almaksızın» kurulabileceklerini kabul etmiştir.

Bunun gibi gerekli belgelerle birlikte sendika tüzüğünün ilgili va-liliğe tevdi ile birlikte tüzel kişiliğin kazanılacağı Yeni Yasada da ön-görölmüştür (m. 6/IV). Görülüyor ki sendikanın tüzel kişilik kazan-ması bakımından iki yasa arasında önemli farklar bulunmamaktadır.

Buna mukabil konunun ayrıntılarına geçildiğinde Yeni Yasanın 6. maddesinde birçok yeni hükme rastlanmaktadır. Bunları ayrı ayrı bu-

rada açıklamak oldukça uzun zaman alacaktır. Örnek olarak sendika kurucuların sendika tüzüğünden başka nüfus cüzdanı suretlerini, ikâmetgâh belgelerini, meslek ve sanat özgeçmişlerini, sabıka kayıtlarını, ilk genel kurula kadar yöneticilik yapacak olanların mal bildirimlerini de dilekçelerine eklemeleri gerekmektedir.

Eski yasadan farklı olarak, Vali, Yeni Yasa uyarınca sendika tüzüğü ve belgelerin birer örneğini derhal Çalışma, İşçileri ve Maliye Bakanlıkları ile ilgili bölge çalışma müdürlüğüne gönderecektir. Tüzükte veya diğer belgelerdeki bilgilerin yasalara aykırılığı saptanırsa veya kuruluş koşullarının gerçekleşmediği anlaşılırsa vali veya ilgili bakanların her biri sendikanın faaliyetinin durdurulması veya kapatılması için iş mahkemesine başvuracaklardır. Tüzükte suç teşkil eden hususlar saptanırsa gereğinin yapılması için ayrıca Cumhuriyet Savcılığına da bildirilecektir. Özellikle tüzük hükümlerinin Anayasada belirlenen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı olması halinde sendika hakkında dava açılması istenecektir.

Konfederasyonun kuruluşunda gerekli belgeler de Yasa'nın 6. maddesinde ayrıca gösterilmiştir.

Şu halde ister sendika, ister konfederasyon olsun tüzel kişiliğin kazanılması idarî organların iznine tâbi tutulmamakla beraber kuruluş formaliteleri ağırlaştırılmış, ayrıca bu formalitelere uyulmaması halinde yapılacak idarî ve adli işlemler açık biçimde Yeni Yasa'da öngörülmüştür.

2821 Sayılı Yasa sendika ve konfederasyonun tüzüğünde hangi hususların belirtilmesinin zorunlu olduğunu da göstermiştir. 274 sayılı yasada bu konuda bir hüküm bulunmamakta, genel hüküm niteliğindeki Dernekler Yasasına göre hareket edilmekte idi. Yeni Yasanın hazırlığı sırasında sendikaların iç işleyişlerinin derneklerden farklı olduğu dikkate alınmış ve sendikaların tüzüklerinde belirtilmesi zorunlu hususlar 7. maddede gösterilmiştir. 16 bent içinde sıralanan hükümleri burada tekrarlamak yazımızın çerçevesini gereksiz biçimde genişletecektir. Bunlardan bazılarını, bir fikir vermek üzere, hatırlatmakla yetineceğiz : Sendika tüzüğünde üye olma, üyelikten çıkma ve çıkarılma koşulları, genel kurulun kuruluş biçimi ve toplanma zamanı, yöneticilerde aranacak nitelikler, organlara üyelerin ne suretle seçileceği ve sayısı, organların görev ve yetkileri, şubelerin nasıl kurulacağı, üye aidatlarının tespit şekli, iç denetim usulleri, sendikanın feshi halinde mallarının tasfiye biçimi, geçici yöneticilerin kimlikleri.

Yasanın 7. maddesinde belirtilen hususların birçok sendikanın tü-

züğünde esasen mevcut olan hükümlerle düzenlendiği bilinmektedir. Ancak yasa koyucu bunları tek tek belirtmek suretiyle sendikaların işleyişinde bir ahenk sağlamayı amaçlamıştır. Ayrıca sendikaların iç denetimine, üye-sendika ilişkilerine, sendikaların amaçlarının yasaya uygun olup olmadığının kontrolüne yardımcı olacak hususların daha sendika kurulurken tüzükte yer alması sağlanmıştır.

Sendikaların tüzüklerinde yer alması gereken hususların büyük bir kısmı 2821 sayılı Yasa'da esasen düzenlenmiştir. Sendika tüzüklerinin yasal çerçeve dışında bir düzenleme yapamıyacaklarından sadece yasal hükümlerin uygulanmasını gösteren hükümler tüzükte yer alabilecektir. Örneğin sendikaların genel kurullarının en geç üç yılda bir toplanması gerektiğine dair 12. madde hükmü, tüzüklerde daha sık toplanma biçiminde değiştirilebilir. Daha uzun sürede toplanacağına dair hüküm ise tüzüğe konulamaz. Bunun gibi üyelik aidatının işçinin bir günlük çıplak ücretini geçemeyeceğine dair 23. madde hükmü çerçevesinde sendikalar tüzüklerine hüküm koyabileceklerdir. 2821 sayılı Yasa çok ayrıntılı hükümler koyduğundan sendika tüzükleri hazırlanırken özel bir dikkat harcamak gerekecektir. Aksi halde tüzüğün yasaya aykırı olması yüzünden sendikanın faaliyetten alıkonulması gibi bir durumla karşılaşılacaktır.

Sendika, tüzel kişilik kazandıktan sonra ilk genel kurul toplantısına kadar sendikayı yönetecek olanların gazetelerle duyurulması, bu duyurunun malî bakımdan çok ağır olmaması için önlemler ve sendikalara ait sicil tutulması 2821 sayılı Yasa'nın 8. maddesinde gösterilmiştir. Bu hükümlerin 274 sayılı Yasa'nın 12. maddesinin 2. ve 3. bentlerinden, ufak bazı değişiklik hariç, farklı bir yönü yoktur.

## II — SENDİKALARIN İŞLEYİŞİ

Sendikanın işleyişi, sendikanın amacına ulaşmak için yasalarda öngörülen faaliyetleri yapması demek değildir. Burada ifade edilmek istenen husus, bir tüzel kişi olarak sendikanın üyeleri ile ilişkileri, organlarının teşekkülü ve işleyiştir.

Gerçekten tüm tüzel kişiler gibi sendikalar da ancak gerçek kişilerin üye sıfatıyla görev aldıkları organlar sayesinde hukukî varlıklarını ve faaliyetlerini devam ettirebilmektedirler. Ancak tüzel kişiler arasında da kuruluş, işleyiş ve amaç bakımından farklılıklar vardır. Hatta özel hukuk tüzel kişileri arasında bile birçok farklar göze çarpmaktadır. Örneğin Türk Ticaret Kanununa göre kurulmuş bir ticarî



şirketle bir dernek veya sendika arasında önemli farklar bulunmaktadır.

İşçi ve işveren sendikaları, özel hukuk tüzel kişileri arasında kâr paylaşırma amacı dışında bir amaçla kurulan tüzel kişilerdendir. Bu yönü ile sendikalara en yakından benzeyen tüzel kişiler derneklerdir. Ancak derneklerin amaçları çok çeşitli olabilir. Üyelerine hoş vakit geçirmek, hayır işlemek, turizme hizmet etmek, şehri temiz tutmak, kültür varlıklarını korumak gibi çok çeşitli amaçlarla derneklerin kurulması mümkündür. Başka bir deyimle derneğin amacı kamu düzenine ve genel ahlâk kurallarına aykırı olmamak şartıyla her konuda dernek kurulabilir. Sendikalar ise ancak üyelerinin iktisadî ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla kurulabilir.

Öte yandan sendikaları birçok tüzel kişiden ayıran özelliklerden biri de sendikanın demokratik bir yapıya ve işleyişe sahip olmasıdır. Her üyenin ancak bir oya sahip olması, genel kurulların kural olarak üyelerden oluşması, organların seçimle oluşması ve seçimlerin demokratik esaslara uygun olarak yapılması, organlara seçilenlerin belirli bir dönem yeniden seçilmek ve genel kurulda hesap vermek zorunda oluşları hep aynı ilkenin sonucudur. Esasen bu ilke 1961 T.C. Anayasasında olduğu gibi 1982 T.C. Anayasasında da öngörülmüştür: «Sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri... Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı olamaz» (m. 51/VIII).

Sendikaların işleyişi ile ilgili ayrıntıları bir yazı çerçevesinde ele almak mümkün değildir. Bu nedenle biz 2821 sayılı yeni Sendikalar Yasasında işleyiş ile ilgili başlıca yeniliklere değinmekle yetineceğiz.

### *1 — Zorunlu Organlar ve Bunların Görevleri Açıklığa Kavuşturulmuştur:*

274 sayılı yasada sendikaların organları ayrıntılı biçimde düzenlenmemiştir. Üstelik zorunlu organlar konusunda tereddütler vardı. Sendika tüzüğünde öngörülen seçimlik organlarla zorunlu organlar arasındaki ilişki de düzenlenmemiştir.

2822 sayılı yeni Sendikalar Yasasında bir bölüm, organlar konusuna ayrılmıştır. Önce her sendikanın sahip olmak zorunda olduğu organlar sayılmıştır. Bunlar genel kurul, yönetim kurulu, denetleme kurulu ve disiplin kuruludur. Aynı yasada zorunlu organlar dışında seçimlik organlara da sendikanın sahip olabileceği ancak bu organlara zorunlu

organların görev, yetki ve sorumluluklarının devredilemeyeceği öngörülmüştür (m. 9/II). Şu halde sendika tüzüğünde örneğin yönetim kurulu yanında bir icra kuruluna da yer verilebilir. Ancak yasada yönetim kurulu için belirlenen görev, yetki ve sorumlulukların icra kuruluna devredilmesi mümkün değildir. Böylece yasada sendikanın organlarına tanınan yetki ve sorumlulukların başka organlara kaydırılması önlenmek istenmiştir. Sendikaların işleyişi açısından bu hükmün çok önemli olduğuna kuşku yoktur.

Öte yandan Sendikalar Yasasında zorunlu organların oluşması, her birinin görevleri ayrı ayrı sayılmıştır.

## 2 — Sendika İçi Demokrasinin Sağlanması İçin Önlemler

Başta 1982 T.C. Anayasası olmak üzere yeni Sendikalar Yasasının getirdikleri en önemli yeniliklerden biri de sendika içi demokrasiyi gerçekleştirmek için çeşitli hükümler koymalarıdır. 1963-1980 döneminde sendikaların iç işleyişindeki bazı aksaklıklar Anayasanın hazırlanmasında dikkati çekmiş ve bunların giderilmesi amaçlanmıştır. Özellikle 2821 sayılı yasa, sendikaların işleyişinin demokratik esaslara aykırı olmaması için birçok yeni hüküm getirmiştir.

1982 T.C. Anayasasında «işçi sendika ve üst kuruluşlarında yönetici olabilmek için, en az on yıl bilfiil işçi olarak çalışmış olma şartı aranır» (m. 51/VII). hükmüne yer verilmiş, ayrıca sendikaların yönetim ve işleyişinin demokratik esaslara aykırı olamayacağı (m. 51/VIII) belirtilmiştir. Amaç, işçi sendikası yöneticilerinin işçilik hayatını en az on yıl bilfiil yaşamış olmalarını sağlamak, işçilikle ilgisi bulunmayan kişilerin sendika yöneticiliğine gelmelerini önlemektir.

2821 sayılı Sendikalar Yasasında ise sendika içi demokrasiyi sağlamak amacıyla konulan çok sayıda hükme rastlanmaktadır. Bunları sadece hatırlatmakla yetineceğiz :

— Sendika kurucusu olabilmek için diğer şartlar yanında «sendikanın kurulacağı işkolunda en az bir yıldan beri fülen çalışır olmak» (m. 5/I),

— «Sendikaların, sendika şubelerinin ve konfederasyonların genel kurul dışındaki organlarının üyeliklerine aynı kişi üst üste dört olağan genel kurulca» seçilebileceği (m. 9/V),

— Sendikayı ilk genel kurula kadar yönetecek olanların kendilerine, eş ve çocuklarına ait noterden tasdikli mal bildiriminde bulunmaları (m. 6/II),

— Genel kurulun delege esasma göre yapılması halinde delegele-  
rin en az ve en çok sayıları ve seçilmeleri (m. 10),

— Genel kurula sunulacak olan faaliyet ve hesap raporu ile de-  
netçi raporunun, bütçe teklifinin genel kurula katılacaklara toplantı  
tarihinden en az onbeş gün önce gönderilmesi (m. 12/III),

— Üyelerin veya delegelerin genel kurula katılmalarının ve oy kul-  
lanmalarının engellenemeyeceği (m. 13/III),

— Genel kurulda yapılacak seçimlerde yargı gözetimi, serbest, eşit,  
gizli oy, açık sayım ve döküm esasma uyulması (m. 14),

— Aylık üyelik aidatının işçinin bir günlük çıplak ücretini geçe-  
meyeceği (m. 23/II),

— Sendika tüzüklerine, üyelik aidatı dışında, üyelere başka bir  
aidat alınacağına ilişkin hükümler konulamıyacağı (m. 23/IV),

— Sendika yöneticilerinin mal bildiriminde bulunmaları (m.  
42/I),

— Sendika gelirlerinin Devlete ait bankalara yatırılma zorunlulu-  
ğu (m. 43/I).

Görülüyor ki yasa koyucu sendikaların iç işleyişinde demokratik  
esasları hâkim kılabilmek için çok yönlü ve ayrıntılı hükümler koy-  
muştur. Kuşkusuz bir kısmı yukarıda sayılan maddelerin konuluş ama-  
cı sadece sendika içi demokrasiyi kurmak ve korumak değildir. Sendi-  
kaların mesleki amaç dışına çıkmamaları, özellikle işleyişlerinin Ana-  
yasada belirlenen Cumhuriyetin niteliklerine aykırı olmaması da bu  
düzenlemelerde dikkate alınmıştır.

### 3 — *Sendikaların İç Denetimi Yanında Devletin İdarî ve Malî Denetimi :*

Sendikaların işleyişi bakımından 2822 sayılı yasada yer alan en  
önemli yeniliklerden biri de sendikaların Devlet tarafından denetlen-  
mesidir. Bu hükmün kaynağı 1982 T.C. Anayasasıdır. Bu Anayasanın  
52. maddesinde sendikalar üzerindeki Devletin idarî ve malî denetimi-  
nin kanunla düzenleneceği öngörülmüştür. İşte bu düzenleme 2821 sa-  
yıylı yasa tarafından yapılmıştır.

Denetim, Anayasa uyarınca hem idarî, hem malî yönden olacaktır,  
dolayısıyla çok geniş yorumlanmaya elverişlidir. Yasa koyucuyu böyle  
bir çözüme götüren çeşitli nedenler olduğu tahmin edilebilir. Bunlar-

dan birincisi işçi ücretlerinden toplanan sendika fonlarının bazı yöneticiler tarafından sorumsuzca harcanmasıdır. Ayrıca bazı sendikaların gelirlerini amaçları dışında harcadıkları, dernek, kamu kurumu niteliğindeki bazı meslek kuruluşları ile ortak cepheler oluşturdukları görülmüştü. 12 Eylül 1980 öncesi dönemde rastlanan bu durumların bir daha ortaya çıkmaması için 2821 sayılı yasaya bir yandan yasaklayıcı hükümler konulmuş, öte yandan da sendikaların Devlet tarafından idarî ve malî bakımdan denetleneyeceği hükme bağlanmıştır.

Gerçekte sendikaların iç işlerini düzenleme hakkı, sendika özgürlüğünün bir parçasıdır. Bu yüzden sendika yöneticilerinin tüm işlemlerinin yine sendika organları tarafından denetlenmesi esastır. Buna iç denetim denilmektedir. Sendika bir üst kuruluşa üye ise üst kuruluşun sendikayı denetlemesi de bir tür iç denetimdir. Nitekim 2821 sayılı yasa da sendikanın zorunlu organları arasında denetleme kurulları veya denetçilere yer verilmiş (m. 19), ayrıca konfederasyonun kendine üye sendikaları denetliyeceği öngörülmüştür (m. 48). Türk yasa koyucusunun bu tür iç denetim usulleri ile yetinmeyerek ayrıca devletin idarî ve malî denetimini öngörmesi, uluslararası çevrelerde Türkiye'de sendika özgürlüğü konusunda daima şüphe yaratacak gibi görünmektedir. Bu denetimin sendikanın faaliyetini baskı altında tutma amacını kesinlikle taşımaması gerekmektedir. Nitekim Anayasanın gerekçesinde de bu hususa değinilmiştir. Şayet 2821 sayılı yasanın 47. maddesi ve buna bağlı olarak çıkarılan Tüzük hükümleri sendikalar üzerinde baskı kurmak amacı ile yorumlanıp uygulanırsa bundan sadece işçi sendikaları değil, tüm endüstri ilişkileri sistemi zarar görecektir.

Sendikaların işleyişi ile ilgili 2821 sayılı yasa hükümlerini özetlersek diyebiliriz ki, sendikalar nitelikleri gereği demokratik bünyeli kuruluşlardır. 2821 sayılı yasa, 12 Eylül 1980 öncesi hatalı bazı uygulamaların da etkisiyle, sendikanın işleyişini demokratik esaslara uydurulamak için çok sayıda yeni hüküm getirmiştir. Bu arada sendikalar üzerinde devletin idarî ve malî denetimini öngören Anayasa hükmü de 2821 sayılı yasa ile düzenlenmiştir.

### III — SENDİKALARIN SONA ERMESİ

Bir tüzel kişi olan sendikanın da, tüzel kişilerin sona erme nedenleri ile son bulması doğaldır. Tüzel kişilerin sona ermesinde, bilindiği gibi üç ayrı durum üzerinde durulabilir. Birincisinde tüzel kişiliğin hiçbir dış müdahale veya organlarca alınmış bir karar olmadan ortadan kalkmasıdır. Buna infisah denilmektedir. İkincisi tüzel kişiliğin

yetkili resmi bir organın kararı ile ortadan kalkmasıdır. Tüzel kişiliğin feshi diye bilinen bu durum, tüzel kişiliğin genel kurul kararı ile de gerçekleşebilir. Bu son ihtimalde tüzel kişiliğin kendi kendini feshetmesi durumu vardır.

Sendikaların sona ermesinin nedenlerini ayrı ayrı incelemeden önce bir hususa değinmekte yarar vardır. 2821 sayılı yasada sendikaların sona erme nedenleri ayrı ayrı gösterilmemiştir. Bu nedenle sona erme nedenlerini incelerken genel hüküm niteliğindeki Dernekler Yasasına ve Medeni Kanun hükümlerine başvurulması gerekmektedir. Bu husus, esasen 2821 sayılı yasanın 63. maddesinde açıkça belirtilmiştir. Şimdi sendikaları sona erdiren durumları inceleyebiliriz :

### 1 — *Sendika Tüzel Kişiliğini Sona Erdiren Nedenler*

#### A. *Sendikanın İnfisahı (kendiliğinden dağılma):*

Genel hükümlere göre sendikanın acze düşmesi, üye sayısının çok azalması nedeniyle zorunlu organlarını teşkil edememesi, üst üste iki olağan genel kurul toplantısının yapılamadığı hallerde sendika kendiliğinden dağılmış sayılır (Dernekler Yasası, m. 51). Bu gibi hallerde sendikanın dağıldığının ilgili resmi makamlarca tespit edilmesinden başka yapacak bir işlem yoktur. Dernekler için bu organ, dernek merkezinin bulunduğu yerin en büyük mülki âmiridir. Sendikalar hakkında da bu yetkinin aynı makama ait olduğu söylenebilir. Zira sendikanın tüzel kişilik kazanmasında aynı makama tüzüğün tevdi edilmesi yeterli olduğuna göre tüzel kişiliğin kendiliğinden dağılmasının tespiti de bu makam tarafından yapılması olağan yoldur. Ancak bu tespiti müteakip vilayet, durumu derhal Çalışma, İşçileri, Maliye Bakanlıklarına bildirmeli, bölge çalışma müdürlüğünü de haberdar etmelidir. 2821 sayılı yasanın 6. maddesi kanımızca bu formaliteyi zorunlu kılmaktadır.

#### B. *Sendikanın Yetkili Organın Kararı İle Kendi Kendini Feshi*

Sendikanın feshine karar verebilecek olan organ sendikanın genel kuruludur. Bu husus 2821 sayılı yasada (m. 11) genel kurulun görevleri arasında sayılmıştır (bent 11). Sendikanın tüzel kişiliğini kaybetmesi, hukuki varlığının ortadan kalkması gibi önemli bir konuda karar verme yetkisinin tüm üyelerin temsil edildiği en yüksek organ ta-

rafından verilmesi zorunludur. Bu bakımdan sendikaların diğer tüzel kişilerden farkı yoktur.

Genel Kurulun fesih kararı verirken toplantı ve karar nisabı konusunda 2821 sayılı yasada özel bir hüküm mevcut değildir. Bu nedenle Dernekler Yasasına başvurma zorunluluğu vardır. Genel Kurulda üye veya delege tam sayısının en az üçte iki çoğunluğu hazır bulunuyorsa fesih kararını görüşmek için toplantı başlatılabilir. Üçte iki çoğunluk sağlanamazsa, üye veya delegeler yeniden toplantıya çağrılır ve hazır bulunanlar sayısı ne olursa olsun toplantı yapılabilir. Bu son toplantıda da fesih kararı genel kurulun üçte iki çoğunluğu ile alınır (Dernekler Yasası m. 49).

Sendika genel kurulunda sendikanın feshine karar verildiği takdirde başkanlık divanı yasaya uygun biçimde hazırladığı tutanağı imzalar ve durumu, gereği yapılmak üzere kanımızca vilayete bildirir. Vilayet makamının, durumu yine İçişleri, Çalışma, Maliye Bakanlıkları ile Bölge Çalışma Müdürlüğüne bildirmesi gerekir.

### C. *Sendikanın Yargı Organı Kararı İle Feshi (Kapatılma):*

Sendika tüzel kişiliğine bir yargı organı kararı ile son verilmesidir. Sendikaların demokratik rejimle yakın ilgisi, sendikaların toplumda kazandıkları önem nedeniyle bunların kapatılmasını yasa koyucular özel hükümlerle düzenlemişler ve bu hususta karar verme yetkisini yargı organlarına bırakmışlardır.

2821 sayılı yasada sendikaların kapatılmasına müeyyideler bölümünde yer verilmiş, ancak kapatma kararı yargı organlarına tanınmıştır.

Öte yandan sendikalara uygulanacak müeyyideler arasında faaliyetin durdurulmasına 2821 sayılı yasa geniş bir yer ayırmıştır. Faaliyetin durdurulmasında sendika, tüzel kişiliğini devam ettirdiğinden sendikanın sona ermesi bahsinde ele alınmayacaktır.

Sendikanın kapatılması 2821 sayılı yasada iki madde içinde yer alan nedenlere bağlı olarak düzenlenmiştir. Bu nedenler şunlardır :

#### a) *Sendika Tüzüğü'nün Mahkemece Verilen Mehil İçinde Yasaya Uygun Hale Getirilmemesi (m. 54/III) :*

Sendika tüzüğü'nün yasaya aykırı olması veya eksiklikler taşıması halinde Çalışma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı veya ilgili valilik görevli

iş mahkemesine başvurabilir. İş mahkemesi üç işgünü içinde bu nedenle sendikanın faaliyetinin durdurulmasına karar verirse kanuna aykırılığın veya eksikliğin giderilmesi için altmış günü aşmayan bir mehil verir. Bu süre içinde tüzük ve diğer belgeler yasaya uygun hale getirilmezse mahkeme sendikanın kapatılmasına karar verir. Bu karar için Yargıtaya başvurma yolu da kapalıdır. Zira karar kesindir.

*b) Sendikanın Anayasal Düzene Aykırı Amaçlar İzlemesi ve Faaliyetler Göstermesi (m. 58/I):*

Anayasada açıklanan Devletin ülkesi ve milletiyle bölünemez bütünlüğü, Türk Devletinin ve Cumhuriyetin varlığı, temel hak ve özgürlükler, çoğulcu demokrasi gibi ilkelere aykırı amaçlar izleyen ve faaliyetler yapan sendikalar, Cumhuriyet savcısının istemi üzerine iş davalarına bakmakla görevli mahalli mahkeme kararı ile kapatılırlar (m. 58/I). 274 sayılı yasada da buna benzer hükümler yer almıştı. Gerçekten çoğulcu bir demokrasinin ürünü olan özgür sendikaların bu rejimi yıkmak için harekete geçmelerine müsaade edilemez.

*c) Uluslararası Sendikalara Üyelik Usullerine ve Temel Yasalara Aykırı Davranışlar, Siyasal Grev ve Lokavt (m. 58/III):*

Türk sendikalarının uluslararası işçi ve işveren sendikalarına nasıl üye olabilecekleri 2821 sayılı yasanın 8. maddesinde gösterilmiştir. Uluslararası kuruluşun tüzüğünün, başvurudan üç ay önce İçişleri ve Çalışma Bakanlıklarına verilmesi. Tüzüğün T.C. Anayasasındaki temel ilkelere aykırılığı üç ay içinde Bakanlar Kurulunca tespit edilmesi halinde uluslararası kuruluşa üye olunamayacağı gibi esaslar 8. maddede yer almıştır. İşte bu esaslara sendikanın uymayarak uluslararası sendikalara üye olduğu tespit edilirse sendika mahkeme kararı ile kapatılacaktır.

Bunun gibi 2821 sayılı yasanın 37. maddesinin I. ve II. fıkralarına aykırı davranarak sendikanın temel hak ve özgürlükleri kötüye kullanması, yasak siyasal faaliyetlerde bulunması, yasama, yürütme ve yargı organlarının kararlarını etkilemek veya protesta etmek amacıyla kanun dışı grev veya lokavt yapması aynı sonucu doğurmaktadır, yani sendika mahkeme kararı ile kapatılmaktadır.

d) *Sendika Yöneticilerinin Faaliyet ve Görevleri Sırasında Devletin Şahsiyetine Karşı Suç İşlemeleri m. 58/II):*

274 sayılı yasaya göre sendikanın kapatılmasına yol açan yeni bir düzenleme olarak sendika yöneticilerinin işledikleri bazı suçlar dikkati çekmektedir. Şu halde sendika tüzel kişi olarak herhangi bir yasa dışı davranış içinde olmasa bile, şayet bu sendikanın yöneticileri, Türk Ceza Kanununun 125, 141, 142, 144, 155, 163, 168, 171, 72, 33 ve 499/2 maddelerine uyan suçlardan dolayı mahkum olmuşlarsa görevli ceza mahkemesi kararı ile sendika kapatılabilecektir.

Cezaların şahsiliği ilkesine aykırı olan bu hüküm doktrinde eleştirilmiştir. Gerçekten bir yöneticinin sendikadaki faaliyet ve görevi sırasmda da olsa bu suçları işlemesinden dolayı sendikayı kapatmak genel hukuk ilkeleri ile bağdaşmamaktadır. Suçlunun bu konuda cezalandırılması doğaldır. Ancak gerektiğinde onbinlerce işçinin desteği ile kurulmuş bir tüzel kişiyi bir yöneticinin işlediği suçtan dolayı kapatmanın haklı olduğu kanısında değiliz.

2 — *Sona Eren Sendikanın Mallarının Devri :*

Yukarıda açıklanan üç nedenden herhangi biri ile sona eren sendikaların, tüzel kişilikleri ortadan kalktığından mallarının kime devir veya intikal edeceği 2821 sayılı yasanın 46. maddesinde düzenlenmiştir. 274 sayılı yasada daha ayrıntılı hükümlere yer verilmiş iken, bu konuda 821 sayılı yasa hükümleri, doğruluğu tartışmaya elverişli, fakat basit çözümler getirmiştir.

Buna göre feshedilen veya infisah eden sendika bir konfederasyona üye ise mal varlığı konfederasyona devredilir. Devir işleminin hukuکی geçerlik kazanabilmesi için konfederasyonun bunu kabul etmesi gerekir. Konfederasyon kabul etmezse malları hazineye devredilir. Feshedilen veya infisah eden sendika konfederasyon üyesi değilse para ve malları hazineye devredilir. Şayet feshedilen veya infisah eden esasen bir konfederasyon ise para ve malları hazineye devredilir. Mahkeme kararı ile yukarıda dört grupta topladığımız nedenlerle kapatılan sendika ve konfederasyonların para ve malları hazineye intikal eder.

Sendikanın para ve malları yukarıda belirtilen kuruluşlar dışında gerçek veya tüzel bir kişiye, kuruluşa, kuruma devredilemeyeceği; feshedilen sendikanın üyeleri arasında paylaştırılmıyacağı 46. maddenin son fıkrasında öngörülmüştür.



274 sayılı yasada feshedilen veya infisah eden sendikanın mallarının devrinde öncelikle tüzüğündeki hükümlere bakılmakta idi (m. 18). Böylece sendikanın kendi mal varlığı üzerinde söz sahibi olması ilke olarak kabul edilmişti. Kuşkusuz bir işçi sendikası, tüzüğüne koyduğu bir hükümle mallarını ancak başka bir işçi sendikasına devrini sağlayabiliyordu. Yeni yasamız bu konuda daha katı hükümler koymuş ve malların hazineye devrini kolaylaştırmıştır. Bu durumun isabet derecesi tartışmaya elverişlidir.