

## **SENDİKALAR YASA TASARISINDA İŞÇİ ve İŞVEREN KURULUŞLARININ FAALİYETİ - GELİR ve GİDERLERİ - DENETİMİ**

**Prof. Dr. Metin KUTAL**

I.Ü. İktisat Fakültesi

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

### **GİRİŞ**

Yeni Anayasanın Türk Ulusu tarafından büyük bir çoğunlukla kabulünden sonra işçi ve işveren çevrelerinde merakla beklenen ve Milli Güvenlik Konseyinin gündeminde bulunan Sendikalar Yasa Tasarısı ile Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasa Tasarısı kısa bir süre önce ilgili çevrelere gönderilmiş ve kamu oyuna açıklanmıştır\*.

Çalışma hayatını yakından etkileyeceği kuşkusuz olan bu iki yasanın, kesin biçimini almadan önce, bilim çevrelerinde tartışılması yararlı olmuştur. Menfaat grupları kendileri açısından tasarıları değerlendirirken, bilim çevreleri ülkemizin koşulları, çoğulcu demokrasinin ilkeleri, Anayasamızın esasları ve özgür sendikacılığın ve toplu pazarlık sisteminin temel dayanaklarını dikkate alarak en iyi çözümlerin bulunmasına yardımcı olacaktır.

Bu yazımızın konusu Sendikalar Yasası Tasarısının sadece bir kısmı ile ilgili olacaktır: Sendikaların faaliyeti, gelir ve giderleri ve denetimi.

Asıl konumuza geçmeden önce 274 sayılı Yasanın yerini alacak olan Tasarının genel özelliklerine değinmekte yarar vardır. Böylece asıl konumuz olan sendikaların faaliyeti,

(\*) Bu konferans 2821 sayılı yasa çıkmadan önce Şubat 1983 ayında verilmiştir.

gelir ve giderleri ve denetimleri açısından yapacağımız açıklamaları daha iyi değerlendirmek mümkün olacaktır.

Elimizde bulunan tasarıların titiz bir çalışmanın ürünü olduğu hemen anlaşılmaktadır. Anayasada yer alan esaslar dikkate alınarak kendi içinde tutarlı bir sistem oluşturulmuştur. 1963-1980 döneminde Türk sendikacılığında ve toplu pazarlık düzeninde karşılaşılan aksaklıklara, yetersiz uygulamalara bir daha dönülmemesi için yeni çözümlere yer veren tasarılar doktrinde yıllardan beri ortaya konulan fikir ve görüşlerden de geniş ölçüde esinlenmiştir. Tıpkı 1982 T. C. Anayasasında olduğu gibi tasarılar da sendika özgürlüğünün uluslararası anlam ve ilkelerine sadık kalınmaya çalışılmış, ancak bu özgürlüğe de "anayasal nizam" gereği bazı sınırlamalar konulmuştur.

#### I. TASARIDA SENDİKALARIN FAALİYETİ İLE İLGİLİ HÜKÜMLER

Çoğulcu demokrasilerde sendikalara giderek daha geniş bir faaliyet alanı tanındığı görülmektedir. Modern yasalarda artık dağınık işçi gruplarına toplu pazarlık hakkı tanınmakta; sendikalar mesleki ilişkilerden sosyal ve kültürel alanlara, hatta iktisadi konulara kadar çok geniş bir faaliyet alanına sahip bulunmaktadır. Böylece işletme düzeyinde işçilerin şu veya bu şekilde temsilinden makro düzeyde ekonomik planların hazırlandığı organlara; asgari ücretin saptanmasından Uluslararası Çalışma Örgütünde ülkeyi temsil eden delegasyona katılmaya kadar çok değişik alanlarda ve biçimlerde sendikalar faaliyet göstermektedirler.

Sendikaların meslekî plandan sosyo-ekonomik ve hatta politik alanlara doğru genişliyen faaliyetlerinin nedeni devletin ücret karşılığı çalışanların günlük yaşantısını yakından ilgilendiren kararlar alabilmesidir. Bu kararların etkili olabilmesi için vatandaş gruplarının bu kararlara katılmasında zorunluk vardır. Üstelik bu kararların oluşmasında baskı gruplarından en önemlisi olan sendikaların rolünü bertaraf etmeye imkân yoktur.

274 sayılı Sendikalar Yasası, 14. maddesinde işçi ve işveren kuruluşlarına çok geniş bir faaliyet alanı çizmiş, yasak faaliyetleri belirli alanlarda sınırlamıştır. Yeni tasarıda ise sendikaların faaliyet alanlarına bazı sınırlamalar getirilmiş ve yasak faaliyetlerin kapsamı genişletilmiştir. Bunlara geçmeden önce Tasarının III. Kısmı hakkında biçimsel bazı görüş ve eleştirileri ortaya koymaya çalışacağız.

## 1 — Sendikaların Faaliyetlerini Düzenleyen Üçüncü Kısım Hakkında Biçimsel Görüş ve Eleştiriler

### A. Faaliyetleri Düzenleyen Maddelerin İçeriği

Yeni Tasarıda sendikalara tamnan faaliyetlerin ayrı bir bölümde, yasak faaliyetlerin ayrı bir bölümde toplanması kanımızca isabetli olmuştur. Bunun gibi sendikaların faaliyetinin iki ayrı madde içinde düzenlenmesi de daha bilimsel bir düzenleme biçimidir. Gerçekten 274 sayılı yasanın 14. maddesi hem çok uzun, hem de bilimsel bir tasniften yoksun idi. Sendikaların mesleki faaliyeti ile temsil faaliyeti, sosyal ve kültürel faaliyetleri ile, iktisadi faaliyetleri iç içe bulunuyordu. Yeni tasarının bu alanda sadece sendikaların toplu iş ilişkileri ile ilgili olarak yapabilecekleri faaliyetlerle, sendika ve konfederasyonların yapabilecekleri sosyo-ekonomik faaliyetleri iki ayrı madde halinde düzenlemesi kanımızca isabetli olmuştur. Hatta bize göre faaliyet alanının üç madde içinde ele alınması daha da isabetli olabilirdi. Bunlar sendikaların toplu iş ilişkileri ile ilgili faaliyetleri, temsil faaliyetleri ve sosyal ve ekonomik faaliyetleri olabilirdi. Tasarının 32. maddesinin (1), (2) ve (4) fıkraları ilk madde içine; (32/3), (33/4), (33/5) ve (33/6). fıkralar ise sosyal ve ekonomik faaliyet içine konulması kanımızca daha isabetli olacaktır.

### B. Sendika Temsilciliğinin Tasarıda Yeri

Sendika temsilciliği Tasarıda değişik kısımlarda düzenlenmiştir. Önce temsilcilerin teminatından (m. 30) sözedilmiş (II. Kısım), daha sonra bunların tayini, nitelikleri ve görev-

leri açıklanmıştır (III. Kısım). Kanımızca bu ayırım yerine sendika temsilciliği III. Kısımda, ayrı bir bölüm içinde düzenlense idi daha tutarlı olurdu. Böylece III. Kısım iki yerine üç bölümden oluşacak ve sendika temsilciliği III. bölüm içinde ele alınabilecektir. Bu düzenlemenin doğal bir sonucu olarak II. Kısım içindeki "teminatlar" başlıklı III. bölüm ortadan kaldırılmalı ve yöneticiliğin teminatı m. 10 yerine, sendika hürriyetinin teminatı m. 26 yerine, sendika temsilcisinin teminatı ise m. 6 yerine alınmalıdır.

### C. Diğer Biçimsel Değişiklikler

Tasarıda 274 sayılı yasanın 14. maddesinde yer alan ve uygulamada işlerlik kazanamayan bazı faaliyetlere yer verilmemiştir. Bunlar (14 k) ile (14/1) fıkralarıdır. Bunların yeni Tasarıda yer almamalarının önemli bir eksiklik yaratacağı kanısında değiliz.

Buna karşılık yeni tasarının madde 33/6. fıkrasının da aynı maddenin 3. fıkrasına fazla bir eklemeye bulunmadığı, sendikamın üyelerinin mesleki bilgi ve tecrübelerini artırmak için eğitim faaliyeti göstermesi gerektiği açıktır. Muhtemelen arada çok az bir fark varsa madde 33/3 içine birkaç kelime eklenmesi yeterli olabilirdi.

Nihayet madde (33/3) te, (274/m. 14/i) fıkrasının etkisi ile kullanılan reel verimliliğin "çoğalması" deyimi yerine "yükselmesi" veya "artması" deyimlerinden birinin kullanılması uygun olacaktır.

## 2 — Sendikaların Faaliyetini Düzenleyen Üçüncü Kısım Hakkında Esasa İlişkin Görüş ve Eleştiriler

Tasarıda sendikalara, çağdaş gelişmelere uygun olarak, önemli bazı faaliyet alanları gösterildiği halde, bazı sınırlayıcı hükümlere de yer verilmiştir. Bu sınırlamalar iki yönden olmuştur. Bir yandan sendikalara tanınan faaliyetlerden bazılarını yeni tasarıda yer verilmezken, öte yandan da yasak faaliyetlerin kapsamı genişletilerek bazı faaliyet alanları

sendikalara kapatılmıştır. Sendika işyeri temsilcilerinin tayin, görev ve güvenceleri ise yeni esaslara bağlanmıştır.

#### A. Sendikalara Tanınan Faaliyetler

Tasarıda sendikaların faaliyet alanındaki sınırlamanın toplu pazarlık alanından çok sosyal ve ekonomik alanlarda yapıldığı anlaşılmaktadır. Gerçekten işçi ve işveren sendikaları 274 sayılı yarıada olduğu gibi toplu iş sözleşmesi yapabilecekler, toplu iş uyuşmazlığı çıkarabilecekler, yargı organlarına ve barışçı çözüm yollarına başvurabilecekler, grev ve lokavt gibi toplu iş mücadelesine karar verip, bunları uygulayabileceklerdir.

Buna karşılık sendikaların grev ve sair sosyal ve kültürel amaçlarla yardımlaşma sandıkları kuramıyacakları gibi evlenme, doğum, hastalık, ihtiyarlık, ölüm ve işsizlik gibi hallerde yardım ve eğitim amacıyla kurulan sandıklara da mali yardım ve bağışta bulunamıyacaklardır. Ayrıca bu sandıkların hukuki statüsünün ne olduğu da belirtilmemiştir.

Öte yandan sendikaların iktisadî faaliyetleri de Tasarıda geniş ölçüde sınırlanmıştır. 274 sayılı Yasada, özellikle 1317 sayılı yasa ile yapılan değişiklikten sonra sendikaların bir yandan kooperatifçilik, öte yandan sinai teşebbüslere yatırım faaliyetleri teşvik edilmişti. Yeni Tasarı sendikaların her iki alandaki faaliyetlerini esas itibariyle kabul etmemiştir. Üyelerinin kooperatifler kurmalarına yardım edebilecek olan sendikalar bu konuda "herhangi bir mali yardım ve bağışta" bulunamıyacaklardır. Sinai ve iktisadi teşebbüslere yatırım yapmaları ise yasaklanmıştır (m. 39/II).

Mesleki kuruluşların ticaretle uğraşmalarının yasaklanması doğaldır. Ancak kooperatifçilikle sendikacılık hareketleri arasında tarihi bir bağ bulunduğu ve birçok ülkede sendikaların yoğun bir kooperatifçilik hareketi içinde olduğu görülmektedir. Bunun sadece sendika üyesi işçilere değil, ülkenin kalkınması için zorunlu sermaye birikimine yol açtığı kesinlikle anlaşılmış bulunmaktadır. İsveç, İsrail, hatta Batı

Alman sendikacılığı bu alanda çok başarılı örnekler vermektedirler.

Ülkemizde ise 274 sayılı yasanın elverişli hükümlerinden sendikaların yeterince yararlandıkları maalesef söylenemez. Ellerinde önemli mali olanaklar bulunduğu halde Türk sendikalarının, birkaç işçi pazarı veya SSK desteğindeki yapı kooperatifleri istisna tutulursa ciddi bir kooperatifçilik hareketine girişmediği görülmüştür. Hatta sendikalar, kooperatifçilik hareketini etkisiz bırakacak İYAK tasarısının bir an önce yasama organlarından geçirilmesi için çaba harcamışlardır. Bu olumsuz gelişmelere rağmen ilgili yasada sendikalarla kooperatifler arasındaki ilişkinin daha sıkı biçimde kurulmasında kanımızca yarar vardır. Sendikaların mal varlıklarını kooperatifçilik nedeniyle israf edecekleri kuşkusuna da fazla önem verilmemelidir. Özellikle sendikaların daha sıkı bir denetime tabi tutulacağını öngören yeni tasarı karşısında kooperatifçilik faaliyetinin mesleki kuruluşlara açılmasında yarar olduğu kanısındayız. Nihayet ilave edelim ki sendikaların sınai ve iktisadi alanlarda yatırımlarının ancak kooperatifler kanalıyla yapılabilmesine öteden beri taraftar bulunmaktayız.

Şu halde denilebilir ki yeni Tasarı sendikaların sosyal ve ekonomik alanlardaki faaliyetlerine bazı sınırlamalar getirirken, meslek kuruluşlarını daha çok toplu pazarlık faaliyetine yönlendirmiş olmaktadır. Toplu pazarlığın her ülkede sendikaların faaliyetleri arasında başta yer aldığı kuşkusuzdur. Önemli olan sendikaların sosyal, ekonomik ve kültürel alanlarda da yararlı faaliyetler göstermelerini sağlamaktır.

#### B. Sendika İşyeri Temsilciliği

274 sayılı yasanın uygulamada en fazla aksayan, dolayısı ile yakınmalara neden olan kurumlarından biri sendika işyeri temsilciliği olmuştur. Bu temsilcilerin yetki ve sorumlulukları yasada belirlenmediğinden uygulamada birçok sorunla karşılaşmış, buna il hakeem kurullarının işleyişindeki aksaklıklar ile değişik düzeylerde imzalanan toplu sözleşmeler uya-

rmca farklı sendikaların işyeri temsilcilerini atamalarından doğan karışıklık eklenmiştir.

Yeni Tasarı, doktrinde öteden beri savunulan bazı görüşlerin etkisi ile sendika temsilciliğini nisbeten değişik birtakım hükümlerle düzenlemiştir. Temsilcinin toplu sözleşme yetkisini alan sendika tarafından atanması kuşkusuz önemli bir yeniliktir. Böylece toplu pazarlık devam ederken sendika işyerinde temsilci bulundurabilecektir. Temsilcilerin sayısı azaltılmış, temsilcilerde sendika kurucularında aranan şartların bulunması gerektiği öngörülmüştür. Bu alanda en önemli yenilik temsilcilerin görevlerinin belirtilmiş olmasıdır (m. 35). İşçilerin dileklerini dinlemek, şikayetlerin çözümlemek, işçi ve işveren arasındaki işbirliği ve çalışma ahengi ile çalışma barışını devam ettirmek... gibi görevleri olduğu belirtilen sendika temsilcilerinin kendisini tayin eden sendika ile ilişkileri Tasarıda açıklanmamıştır. Tasarının 35. maddesindeki esaslar dikkate alındığında sendika temsilciliğinden çok işçi temsilciliği sıfatının ağır bastığı görülmektedir. Kuşkusuz bu temsilci, üyesi bulunduğu sendikanın işyerindeki haklarını savunacak, sendika ile üyeler arasındaki ilişkileri de düzenleyebilecektir. Bu hususun bir bakıma doğal olduğu, yasadada ayrıca belirtilmesine gerek bulunmadığı ileri sürülebilirse de kanımızca ileride sendika temsilciliğinde yeni uyumazlıkların doğmaması için gerekli düzenlemeleri yapmakta yarar vardır.

Sendika temsilcisinin güvencesi bakımından 274 sayılı yasadaki usul Tasarıda da benimsenmiş, sadece il hakem kurullarına ait görev iş mahkemelerine verilmiştir. Bu konudaki davaların belirli bir süre içinde kesin çözüme bağlanması için Tasarıda gerekli önlemler alınmıştır. Kanımızca Tasarının çözümü isabetlidir.

Ancak asıl önemli olan temsilcilerin istihdam güvencesi ile ilgili hükümlerdir. Tasarının 30. maddesi bir teminat maddesi olduğuna göre, ilk cümlesinde en azından bir ifade değişikliğine gerek vardır. "İşveren, işyeri sendika temsilcilerinin hizmet akillerini sebebini açık ve kesin şekilde belirtmedikçe feshedemez" diye maddenin başlaması verilmek

istenen güvenceye daha uygundur. Öte yandan işveren tarafından belirtilen sebebin geçerli olup olmadığını iş mahkemesinde sendika mı, yoksa işveren mi kanıtlıyacaktır? Bilindiği gibi istihdam güvencesini kabul eden ülkelerde geçerli nedenin olmadığını işçi ispat zorunda bırakılmamakta, işveren geçerli nedeni ispat etmekle yükümlü tutulmaktadır. İspat hukukunun klasik kuralları istihdam güvencesi alanında geçerli sayılmamaktadır. Türk hukukunda istihdam güvencesine sadece sendika temsilcisinin sahip olduğu dikkate alınır, hiç olmazsa sisteme işlerlik kazandırabilmek için ispat yükümünün de işverene ait olması gerekmektedir.

### C. Sendikalara Yasaklanan Faaliyetler

1982 Anayasasında sendikalarla ilgili hükümler uyarınca yeni Tasarıdaki yasak faaliyetler gerek sayı, gerek kapsam bakımından artırılmıştır. Gerçi 274 sayılı yasada da Anayasadaki temel ilkelere aykırı faaliyetlerle, siyasi ve ticari faaliyetler yasaklanmıştı. Yeni Tasarı bir yandan bu yasakların kapsamını genişletmiş, öte yandan da bunlara bazı yeni yasaklar getirmiştir.

Tasarıda sendikalar için öngörülen yasakları dört grupta toplamak mümkündür: Bunlar Anayasanın genel esaslarına aykırı faaliyetler, siyasal faaliyetler, amaç ve konu dışı toplantı ve gösteri yürüyüşleri, ticari faaliyetler ile sinai ve iktisadî teşebbüslere yatırım yasaklarıdır.

#### a) Anayasasının Genel Esaslarına Aykırı Faaliyetler

Tasarının "Temel Yasaklar" başlıklı 37. maddesinde T.C. Anayasasının 14. maddesine atıf yapılmıştır. Temel hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmaması'nı düzenleyen 14. maddede Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmezliği, Devletin ve Cumhuriyetin varlığı, temel hak ve hürriyetlerin korunması, Devletin bir kişi veya zümre tarafından yönetilmesini ve sosyal bir sınıfın diğer sosyal sınıflar üzerindeki egemenliğini önleme, dil, ırk, din ve mezhep ayırımına yer vermeme gibi esaslar açıklanmaktadır. Şu halde işçi ve işveren sendikaları



Türk Devletinin ve Cumhuriyetin bütünlüğü aleyhine faaliyet gösteremeyecekleri gibi dil, ırk, din ve mezhep ayırımına faaliyetleri sırasında yer veremeyecekler ve bir sosyal sınıfın diğer sosyal sınıfları ortadan kaldırarak egemenlik kurması sonucunu doğuran faaliyetlerde bulunamayacaklardır.

Bunun gibi Tasarının 37. maddesi gereğince sendikaların yönetim ve işleyişleri de Türkiye Cumhuriyetinin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı olamayacaktır. Bilindiği gibi cumhuriyetin nitelikleri Anayasanın 2. maddesinde belirtilmiştir. Devletin ve cumhuriyetin varlığını korumak için sendikaların faaliyetine konulan bu sınırlamaların zorunlu olduğu kuşkusuzdur. Esasen 274 sayılı yasada da aynı ilkelere aykırı faaliyet gösteren sendikaların kapatılacağı hükme bağlanmıştı.

a) *Yasak Siyasal Faaliyetler*

aa) Sendikalara Yasaklanan Siyasal Faaliyetler

Bilindiği gibi 274 sayılı yasa 5018 sayılı yasadan farklı olarak sendikaların yasak siyasal faaliyetlerini dört noktada toplamış, bunların dışında sendikaların faaliyetlerini serbest bırakmıştı. Örneğin sendikaların siyasal partilerle maddi yardımlaşma ilişkilerini yasaklamış ancak manevi dayanışmalarına olanak vermişti.

Yeni tasarının bu açıdan çok sayıda sınırlama getirdiği, böylece sendikaların siyasal faaliyet alanını büyük ölçüde daralttığı anlaşılmaktadır. Bu yasaklardan bir kısmının kapsamı oldukça açıktır. Örneğin sendikaların siyasal partilerden yardım ve bağış alamamaları, onlara yardım ve bağışta bulunamamaları, siyasal partinin adını, amblem ve işretini kullanamamaları somut yasaklardır. Ancak Tasarıda kapsamı tartışmaya elverişli yasaklardan da söz edilmiştir. Örneğin sendikaların "siyasi amaç" güdememeleri, "siyasi faaliyette" bulunamamaları, siyasi amaç ve faaliyete verilecek anlama göre değişebilecektir. Buna karşı denilebilir ki aynı deyimler T.C. Anayasasının 52. maddesinde de yer almıştır. Kanımızca Anayasanın soyut hükümler içermesi doğaldır.

Yasa koyucunun ödevi bunları uygulamaya geçirmek, somut hükümlerle düzenlemektir. Örneğin sendikaların “siyasi partilerle ilişki ve işbirliği içinde” bulunmamaları, “müşterek hareket” edememeleri, “onlara destek” olamamaları ve “onlardan destek” görmemeleri nisbeten anlaşılabilir yasaklardır. Yardım, bağış, isim, işaret kullanma gibi yasakların ise, yukarıda belirtildiği gibi somut yasaklar olduğu kuşkusuzdur.

Sendikalar ayrıca, Anayasanın 52. maddesi uyarınca, derneklerle, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve vakıflarla da siyasal amaçla ortak hareket edemeyeceklerdir.

Bilindiği gibi sendikaların siyasal faaliyetleri çok zengin bir literatüre konu olmuştur. Sendikaların siyasal partiler karşısındaki tutumu hemen hemen her ülkede farklıdır. Bu ilişki bazen organik bir nitelik kazanırken, bazen sadece seçimlerde destekten ibaret kalmakta, bazen de sendikalar siyasal partiler karşısında bağımsız olduklarını ilan etmektedirler. Sendikaların siyasal partilerle ilişkileri değişik uygulamalara konu olurken, açık bir husus vardır ki o da çoğulcu demokrasilerde her sendikanın geniş anlamda siyasal faaliyet göstermesidir. Belirli bir siyasal partinin yararını göz etmeden, onun seçim şansını artırmadan veya rakip siyasal partilerin seçim şansını azaltmadan sendikaların üyelerinin yararı için yasama ve yürütme organlarının kararlarını etkilemeye çalışmaları, ülkenin ekonomik ve sosyal sorunları hakkında görüşlerini açıklamaları doğaldır. Aksine bir yorum sendikaları mevcut düzene yabancılaştırmaktan başka bir şeye yaramaz. Nitekim 1947 Sendikalar Kanununda mevcut olan siyasi faaliyet yasağı döneminde bile sendikalar geniş anlamda siyasal faaliyet göstermişler ve bu durum sendika hükümet ilişkilerinde zaman zaman bunalımlara yol açmıştır.

Kanımızca gerek T.C. Anayasası, gerek Sendikalar Yasa Tasarısı sendikalara geniş anlamda bir siyasal faaliyet yasağı getirmeyi amaçlamamıştır. Esasen Anayasanın 52. maddesinin gerekçesinde de “sendika üyelerinin siyasal bir hareket içinde birleşip toplum içinde kopukluğa sebep” olmalarının sakıncaları üzerinde durulmuştur. Durum böyle

iken sendikaların siyasal partilerle ilişki ve işbirliği içinde bulunmalarını yasaklamak kanımızca Anayasadaki amacı gerçekleştirmeye elverişlidir.

Sendikaların dernek, vakıf ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile siyasal amaçla ortak hareket edemeyeceklerine dair Anayasa hükmünün geçen dönemde bazı sendikalarla diğer tüzel kişilerin oluşturduğu ortak eylem programlarına bir tepki niteliği taşıdığı kuşkusuzdur. Ancak bu sorunun çözümünü sadece Sendikalar Yasasında aramanın isabetli olacağı kanısında değiliz. Böyle bir eylem planına katılan sendikalar kadar dernek, vakıf veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları da sorumlu tutulmalıdır. Nitekim Anayasanın 33. maddesinde dernek ve vakıfların, 135. maddesinde de kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının siyasal amaç güdemeyecekleri ve sendikalarla bu amaçla ortak hareket edemeyecekleri öngörülmüştür. Bu kadar ayrıntılı bir düzenleme karşısında artık sendikalarla sözü geçen tüzel kişilerin siyasal amaçlı bir işbirliğine imkân olmadığı açıktır. Önemli olan yukarıda da açıklandığı gibi "siyasal amaç" deyiminin yorumlanmasıdır.

Tasarının 39. maddesinde sendikaların kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının organlarının seçiminde de faaliyet göstermeleri yasaklanmıştır.

bb) Sendikaların Yöneticilerine Yasaklanan Siyasal Faaliyetler

Yeni Tasarı sendikaların siyasal faaliyetleri ile sendika yöneticilerinin parti yönetiminde görev almaları veya seçimlerde aday olmaları arasında bir bağlantı kurmuştur. 274 sayılı yasada bilindiği gibi bu hususta herhangi bir sınırlama mevcut değildir.

Siyasal partiler, oy potansiyelini artırabilmek için sendikalara yaklaşmanın en kestirme yolunun sendika yöneticilerine partinin yönetim organlarında görev vermek ve seçimlerde aday göstermek olduğunu bilmektedirler. Türk siyasal hayatında da bunun sayısız örnekleri vardır.

Kuşkusuz sendika yönetimine kişinin seçilme hakkı ne derece kutsal ise, belirli bir siyasal partide görev alması ve seçimlere katılması da aynı derecede saygıya değer bir davranıştır. Ancak ülkemizde belirli bir sendika yöneticisi iken siyasal partide görev alan veya seçilen kişilerin genellikle sendika - siyasal parti işlevlerinde ayırım yapma başarısını gösteremedikleri görülmüştür. Kanımızca sendika yöneticileri için konulan bu yasak daha sağlıklı bir sendikacılığa olanak vermesi açısından yerindedir.

c) *Sendikaların Amaçları Dışında Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Düzenlemeleri*

Sendikaların toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme faaliyetine de Tasarının 39. maddesinde bir sınırlama getirilmiştir. Buna göre sendikalar ve sendika şubeleri kendi konu ve amaçları dışında toplantı yapamayacaklar ve gösteri yürüyüşü düzenleyemeyeceklerdir.

Sendikalar, üyelerinin çalışma ilişkilerinde ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacını taşıdığından çalışma ilişkileri dışında bir amaçla toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenlemeleri yasaklanmış bulunmaktadır.

e) *İşçi ve İşverenlerin Birbirlerinin Örgütlenmelerine, İdare ve Faaliyetlerine Müdahale Edememeleri (m. 38)*

Tasarının yasak faaliyetler bölümünde işçilerin ve işverenlerin ayrı ayrı örgütlenecekleri, birbirlerinin örgütlenmesine ve faaliyetine müdahale edemeyecekleri öngörülmüştür. Biçimsel açıdan sendikaların faaliyetine konulan bir yasak gibi görünen bu madde, gerçekte sendikaların serbestçe kurulması ve işlemesi ile ilgili olduğundan, kanımızca bu bölümde yer alması doğru değildir. Sözünü ettiğimiz hükmün tasarının birinci bölümünün birinci kısmında yer alması daha isabetli olurdu.

Türkiye Cumhuriyetinin 1951 tarihinde onayladığı 98 sayılı uluslararası çalışma sözleşmesinin doğal bir sonucu olan

tasarıdaki 38. maddeyi daha çok işçi ve işverenlerin birbirlerinden bağımsız olarak örgütlenmeleri ve birbirlerinin faaliyetine müdahale etmemeleri biçiminde anladığımızdan yasak faaliyetler bölümünde bu konuyu daha fazla incelemeyi gereksiz saymaktayız.

## II. TASARIDA SENDİKALARIN GELİR VE GİDERLERİ İLE İLGİLİ HÜKÜMLER

### 1 — Sendikaların Gelirleri.

Sendikalar demokratik ve özgür kuruluşlar olduğundan gelir kaynaklarının sınırlanmasında zorunluluk vardır. Sendikaları normal faaliyetlerini yapmaktan alıkoyabilecek müdahalelere karşı koruyabilmek için onları işverenlerin, kamu iktisadi kuruluşlarının, siyasi partilerin ve nihayet devletin mali desteği dışında tutmak zorunludur. Sendikaların devletin mali desteği ile ayakta tutulduğu ülkelerde tek parti ideolojisine bağlı otoriter rejimler geçerli bulunmaktadır. Bu bakımdan sendikaların, işverenlere, siyasal partilere ve diğer kamu kurumlarına karşı özgürlüklerini koruyabilmek için onlardan gelir sağlamamaları gerekmektedir.

Şu halde sendikaların gelir kaynaklarının Tasarıda belirlenmiş olmasının yararı vardır. Esasen aynı husus 274 sayılı yasada da benimsenmiştir. Tasarının gelirler konusundaki hükümleri geniş ölçüde 274 sayılı yasadaki hükümlere benzemektedir. Sadece Tasarının 40. maddesinin son iki fıkrasında daha açık biçimde işçi ve işveren sendikalarının birbirlerinden yardım ve bağış alamayacakları, ayrıca bunların esnaf ve küçük sanatkârlar kuruluşlarından, derneklerden, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ve vakıflardan aynı şekilde destek göremeyecekleri öngörülmüştür.

Sendikaların gelir kaynaklarının başında kuşkusuz üyelik aidatı gelmektedir. Tasarıda üyelik aidatı ile ilgili hükümler değişik bölümler içinde yer almıştır. Gerçekten üyelik aidatı, sendika üyeliği bölümünde düzenlendiği halde, aidatın

kesilmesine altıncı kısımda (m. 61) yer verilmiştir. 274 sayılı yasada olduğu gibi sendikanın gelirleri kısmında her iki maddeye yer verilseydi kanımızca daha doğru olurdu.

#### A. Üyelik Aidatının Tespiti (m. 23)

Tasarımın üyelik aidatı bakımından getirdiği en önemli yenilik bu aidatı üyenin çıplak ücretinin yüzde biri ile sınırlamasıdır.

Hatırlanacağı gibi 5018 sayılı yasa, Cemiyetler Kanununa atıf yaparak üyelik aidatını sınırlamıştı. 274 sayılı yasa bunu ortadan kaldırmış, üyelik aidatının genel kurullarca serbestçe tespit edilebileceğini öngörmüştür. Yeni tasarıda yeniden bir sınırlama getirilmektedir. Gerçi bu sınır sabit bir meblağ olmadığı gibi, çok düşük te tutulmamıştır. Buna rağmen Tasarıya böyle bir hükmün girmesinin isabetli olduğu konusunda değiliz. Genel kurulların toplanmalarını ve çalışmalarını demokratik kurallara bağlandıktan sonra sendikanın üyeleri ile olan bu ilişkisine yasa ile müdahale etmenin yararlı olduğu söylenemez. Üyeyi organların işleyişi bakımından sendika yönetimine karşı korumakta yarar olabilir. Ancak daha ileri bir müdahale ile sendikanın iç işleyişini yasa ile düzenlemenin sendika özgürlüğüne aykırı düşeceği kamsındayız. T.C. tarafından henüz onaylanmamış olmakla beraber 87 sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesinin 3. maddesine ters düşen böyle bir müdahaleden kaçınılması kanımızca yararlı olacaktır. Bazı sendikaların 1980 öncesi dönemde çok yüksek aidatları genel kurullardan geçirmeleri bundan sonra da aynı uygulamanın olacağı anlamına gelmemektedir. Kaldı ki sendika içinde etkin bir denetim mekanizması işletilecek olursa sendikanın amaç ve faaliyetini aşan yüksek aidat toplamakta mesleki kuruluşun bir yararı da kalmıyacaktır. Şayet sendika üyelerine çok geniş bir faaliyet arz ediyorsa o zaman da üyelerin daha yüksek aidat ödemeleri doğal sayılmalıdır.

Buna karşılık Tasarımın aynı maddesinde yer alan ve "sendika tüzüklerine, üyelik aidatı dışında üyelere başka

bir aidat" almamıyacağına dair hükmün çok isabetli olduğu kanısındayız. Sendika faaliyet programına göre bütçesini düzenlerken üyelerinden ne kadar aidat istemenin gerektiğine karar vermeli, bunun dışında üyelerden hiçbir talepte bulunmamalıdır. Özellikle sendika dışındaki bazı kuruluşlara üyelerin ücretlerinden kesinti yapılacağına dair hükümlere kesinlikle izin verilmemelidir.

#### B. Üyelik Aidatının Tahsili (m. 61)

274 sayılı yasanın, özellikle 1317 sayılı yasa ile yapılan değişiklikten sonra, üyelik aidatının tahsili ile ilgili hükümleri bilindiği gibi doktrinde geniş eleştirilere konu olmuştur. Yeni Tasarı doktrinde ortaya atılan görüşlerden esinlenerek check off'u benimsemiş ve düzenlemiştir: İşyerinde 1/4 üyeye sahip sendikamın bu haktan yararlanmasını kabul etmeyen yeni Tasarı, bu imkânı sadece işyerinde uygulanan toplu iş sözleşmesinin tarafı olan sendikaya tanımıştır. Ayrıca tasarı konfederasyonları check off'un kapsamı dışında bırakmıştır.

Check off'a karşı yöneltilen tüm eleştirilere rağmen bu yöntemin Tasarıya girmesi kammızca isabetli olmuştur. Üst kuruluşun check off'un dışında tutulması ise öteden beri savduğumuz görüşlere uygun düşmüştür. Ancak bu haktan yararlanabilecek sendikamın işyerinde uygulanan toplu sözleşmeyi imzalamış olan kuruluş olarak belirlenmesi kammızca isabetli olmamıştır. Sendika işyerinde toplu sözleşme yetkisini kazandıktan sonra kammızca artık gücünü kanıtlamıştır. Pazarlığa başlarken ve pazarlık sürecinde sendikamın güçlü olması gerekmektedir. Öte yandan aym Tasarıda toplu sözleşme yetkisini alan sendikaya işyeri temsilcisi atama yetkisini verirken, check off'tan yararlanma hakkım tanımamak pek tutarlı görünmemektedir.

Check off yoluyla üyelik aidatı ile dayanışma aidatı dışında işçinin ücretinden toplu sözleşme yoluyla başka bir kesinti yapılamıyacağına dair Tasarının hükmünü ve aym konudaki işverenin mali sorumluluğuna dair yeni düzenlemeyi isabetli görmekteyiz.

**C. Sendika Gelirlerinin Devlet Bankalarına Yatırılması (m. 43)**

T. C. Anayasasının hazırlığı sırasında bazı sendika yöneticilerinin özel bankalarla anlaşarak sendikanın nakit mevcudunu bu bankalara yatırdıkları ve karşılığında haksız kazançlar sağladıkları anlaşılmış, bunu önleyici hükümler doğrudan doğruya Anayasaya konulmuştur (m. 52/son fıkra). Böylece gerekçede de ifade edildiği gibi sendikaların mali denetimi kolaylaştırılmış olacaktır.

Böyle bir hükmün Anayasada yer almasının zorunlu olduğu kanısında olmadığımızı hemen ifade etmeliyiz. Bununla beraber bir Anayasa maddesi haline gelmiş bulunan bu hükmün yasa da düzenlenmesi de zorunludur. Öte yandan sendikaların ve bankaların devletin denetimine tabi tutulduğu bir sistemde böyle bir hükme gerek olup olmadığı tartışılabilir.

**2 — Sendikaların Giderleri (m. 44,45)**

274 sayılı yasadaki farklı olarak yeni Tasarı, sendikaların giderleri konusunda da önemli bazı düzenlemeler getirmiştir. Öte yandan sendikanın feshi, infisah veya kapatılması halinde mallarının kime devir veya intikal edeceği de aynı bölüm içinde çözümlenmiştir (m. 46). Kanımızca bu maddenin yeri VI Kısımın I. bölümü olmalıdır. Böylece çeşitli hükümler arasında sendikanın mallarının devri de düzenlenmelidir. Üstelik sendikaların kapatılmasını düzenleyen bir önceki bölümle de bu hüküm daha uyumlu olacaktır.

Sendikaların giderleri ile ilgili hükümlerin temel amacı işçilerin sendikaya yaptıkları ödemelerin sorumsuzca harcanmasını önlemektir. Nitekim 44. maddede "sendikalar gelirlerini amaçları ve bu kanun da gösterilen faaliyetleri dışında kullanamazlar" denildikten sonra sendikaların bağış yapamayacakları hükmüne bağlanmıştır.

Ayrıca demirbaş sayılan her türlü eşya ve malzemenin envanter defterine kaydedileceği ve bunların hiçbir şekilde gider olarak işlem göremeyeceği Tasarıda öngörülmekte,



sendikaların üyeleri ile çalıştırdıkları kişiler dahil hiç kimseye borç veremeyecekleri kabul edilmektedir (m. 44/III, IV).

274 sayılı yasada sadece sendika idarecilerinin ücret, ödenek ve yolluklarının genel kurulca tespit olunacağı kabul edilmiş iken (m. 26), yeni Tasarıda sendika adına yönetim kurulunca geçici olarak görevlendirilen üyelere ve diğer kişilere verilecek ücret, gündelik ve yollukların da genel kurulca saptanacağı öngörülmüştür (m. 45/II). Keza sendika yöneticilerine verilecek ücret, ödenek ve yolluklar gibi tazminatlar da genel kurul tarafından tespit edilecektir (m. 45/I).

### III. TASARIDA SENDİKALARIN VE SENDİKA YÖNETİCİLERİNİN DENETİMİ İLE İLGİLİ HÜKÜMLER

Yeni Tasarının getirdiği en önemli değişikliklerden biri sendikaların denetimini ayrıntılı hükümlerle düzenlemiş olmasıdır. 274 sayılı yasada genel kurul raporları ve hesaplarının ek bazı bilgilerle Çalışma Bakanlığına gönderilmesini öngören 29. madde ile yöneticilerin mal bildiriminde bulunmalarına dair 27. madde yeni Tasarı hazırlanırken yeterli görülmemiş, sendikaların daha etkin biçimde idarî organlarca denetlenmesi benimsenmiştir.

Tasarıya bu konuda yeni hükümlerin girmesinin nedeni T.C. Anayasasının 52. maddesinde "sendikalar üzerinde Devletin idarî ve malî" denetiminin öngörülmüş olmasıdır. Yeni Tasarıda sendikaların denetimi yanında sendika yöneticilerinin mal bildirimi yoluyla denetimine de yer verilmiştir. Ancak bu alanda Tasarıdaki hükümlerin fazla bir değişiklik öngörmediği dikkati çekmektedir.

#### 1 — Sendikaların Denetimi

Sendikalar, Tasarıya göre bir yandan devletin, öte yandan da üyesi buldukları konfederasyonun denetimine tabi olacaklardır.

#### A. Sendikalar Üzerinde Devletin Denetimi (m. 47)

Tasarıya göre sendikalar "yılda en az bir defa" Maliye ve Çalışma Bakanlıklarınca ayrı ayrı veya birlikte denetlenecektir. Bu hususu düzenliyen 47. maddenin II. fıkrası değişik yorumlara elverişli bulunduğundan, yeniden kaleme alınmasında kanımızca yarar vardır. Madde metnine göre adı geçen Bakanlıklar gerekli gördüklerinde bu denetimi mahallinde yapabileceklerdir. Bir başka deyimle denetimin mahallinde yapılmasında kesin zorunluluk bulunmamaktadır. Aynı fıkrayı değişik bir yorumlama ile, sendikalar en az yılda bir defa ve gerek görüldüğünde denetlenecekler, bu denetlemeler mutlaka mahallinde yapılacaktır. Kanımızca uygun olan birinci yorumdur. Sendikalar Tasarısının 51. maddesi gereğince sendikalar birçok bilgi ve belgeleri Çalışma Bakanlığına göndereceklerine göre denetimin bu belgeler üzerinde yapılarak bitirilmesi mümkün kılınmalıdır. Gerekli görülen hallerde denetimin mahallinde yapılması da kuşkusuz mümkündür. Herhalde ilgili fıkranın değişik biçimlerde yorumlanması önlenmelidir.

Denetim esaslarının hazırlanacak bir tüzükte gösterileceğine dair hüküm isabetlidir.

Asıl önemli olan denetlemenin konusu, yani denetleme sırasında hangi hususların inceleneceğidir. Tasarıya göre denetlemede, sendikaların yönetim ve işleyişleri, gelir ve giderleri ile ilgili olarak yetkili organların aldıkları kararların kanun, tüzük ve hizmet gereği olup olmadığı ve harcamaların bu kararlara uygunluk derecesi araştırılacaktır.

Tasarının bu hükümleri 5018 sayılı Sendikalar Yasasının 11. maddesinin II. fıkrasındaki Çalışma Bakanlığının denetimini hatırlatmaktadır. 1947 yasasında o zamanki Cemiyetler Kanununun 28, 29, 31 ve 32. maddeleri bu denetim açısından saklı tutulmuştur. Bu maddelerden ilki (m. 28) cemiyetlerin muamelelerinin, defter ve hesaplarının mahallî yönetim tarafından teftiş ve tetkik edilmesini sonraki madde cemiyetlerin merkez ve kuruluşlarına zabitanın her zaman yazılı bir emirle girebileceğini (m.29), üçüncü madde cemiyetlerin genel

kurullarında idarenin gerekli görmesi halinde bir hükümet komiserinin bulunacağını (m. 31) ve sonuncu madde ise cemiyetlerin fesih kararlarının uygulanmasının hükümet komiserinin kontrolü altında yapılacağını (m. 32) öngörüyordu. Şu halde 5018 sayılı yasada Çalışma Bakanlığına tanınan denetim bazı istisnalara tâbi bulunuyordu. Buna rağmen Türkiye'de sendikaların hükümetin denetimine tabi olduğu iddiası ile 1950 den sonraki dönemde Türkiye Cumhuriyetinin Uluslararası Çalışma Örgütüne (ILO) şikayet edildiği bilinmektedir.

Bu açıdan Tasarının 47. maddesindeki denetimi sendikaların gelir ve giderleri ile ilgili olarak yetkili organların denetlemesi biçiminde düzenlemekte yarar vardır. Özellikle sendika organlarının aldıkları kararların hizmet gereği olup olmadığını araştırmak sendikaların iç işleyişine doğrudan bir müdahale anlamını taşıyabilecektir. Esasen sendikalar üzerindeki devletin idari ve mali denetimini düzenliyen Anayasanın 52. maddesinin gerekçesinde: "bu denetimin amacı, sendikaların faaliyetinin sınanması anlamında değil, kaynaklarının israfının önlenmesi ve özellikle amaç dışı alanlara kullanılmasını engellemek, faaliyetin amaç sınırlarının dışına taşmamasını sağlamaktır" denilmektedir.

#### **E. Sendikalar Üzerinde Konfederasyonun Denetimi (m. 48)**

Tasarıya göre konfederasyonlar, kendilerine bağlı sendikaların gelir ve giderlerini, giderlerinin sarf yerlerini ve her türlü faaliyetlerini denetliyeceklerdir. Bu tür bir denetimin uluslararası sözleşmelere aykırı hiçbir yönü yoktur. Kanımızca 274 sayılı yasaya göre (m. 29/son fıkra) yeni Tasarıda üst kuruluşa tanınan bu yetki genişletilmiştir. Bununla beraber konfederasyonun denetiminin sonucu hakkında Tasarıda yeterli bir hükme rastlanmamaktadır. Örneğin konfederasyon bu denetimi yapmazsa ne olacaktır? Kanımızca konfederasyonun denetiminden geçmemiş mali raporun genel kurula sunulamayacağı gibi hükümlerle bu denetime etkinlik kazandırılmalıdır. Bunun gibi konfederasyonun belirli ara-

liklarla üye sendikaları denetliyeceğine dair hükümler konulmalıdır.

## 2 — Sendika Yöneticilerinin Mali Denetimi

274 sayılı yasada mevcut olan mal bildirimini Tasarıda da öngörülmüştür. Bu konuda getirilen tek yenilik sendika şube yöneticilerinin de mal bildiriminin kapsamına alınmış olmalarıdır.

### SONUÇ

274 sayılı Sendikalar Yasasının yerini alacak olan Tasarıda sendika özgürlüğü benimsenmiş, ancak sendikaların denetiminde Devlete önemli yetkiler tanınmıştır. Bunun gibi sendikaların faaliyet alanında da bazı sınırlamalar konulmuş, özellikle siyasi faaliyetler en geniş anlamıyla mesleki kuruluşlara yasaklanmıştır. Bu derece kapsamlı bir sınırlamanın ileride yaratabileceği huzursuzluklar dikkate alınmamıştır.

Öte yandan 274 sayılı yasada değişik yorumlara neden olan, uygulamada duraksamalara yol açan sendika işyeri temsilciliği gibi konulara Tasarıda açıklık getirilmiş; üyelik aidatının kaynaktan kesilmesi daha ağır koşullara bağlanmıştır. Sendikaların faaliyetinin toplu pazarlık konusunda yoğunlaşması teşvik edilmiş, başta siyasi faaliyetler olmak üzere sendikaların iktisadi ve sosyal faaliyetleri ikinci plana itilmiştir. Bu bakımdan işçi sendikalarının kooperatifçüik faaliyeti de önemli ölçüde sınırlanmıştır. Üyelerden toplanan paraların amaç dışı alanlara kayması önlemek istenmiş ve özellikle Anayasada açık ifadesini bulan temel ilkelere aykırı faaliyetler kesinlikle yasaklanmıştır.

Bilimsel görüşlerden yararlanılarak hazırlanan bu Tasarıda sendikaların faaliyeti, gelir ve giderleri ve bunların denetimi konularında yukarıda değinmeye çalıştığımız eksikliklerin giderilmesi halinde ülkemizde daha sağlıklı bir sen-

dikacılık hareketinin gelişeceğini ümit etmekteyiz. Yeni yasa hazırlığının devam ettiği şu sırada geçmiş yılların deneyimlerinden yararlanırken geleceğin koşullarını ve gereklerini de gözden uzak tutmamak, ayrıca uzun yılların ürünü olan uluslararası düzeydeki tecrübelerden de yararlanmak zorunluluğu vardır. Unutulmamalıdır ki bu yasa geleceğin özgür sendikacılığını düzenliyen yasa olacaktır.

