

ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİNDE SON GELİŞMELER VE SORUNLARI

Ali Haydar ŞEŞENOĞLU*

GİRİŞ

Endüstri ilişkilerimizdeki son gelişmeler konusunda sağlıklı bir sonuca varılabilmesi için Ülkemiz endüstri ilişkilerinin gelişimi ve bu gelişimde rol oynayan etkenlere kısaca değinmekte fayda bulunmaktadır.

Endüstri ilişkileri balı ülkelerinde 18. yüzyılda sanayinin gelişmesiyle birlikte gündeme gelmiş ve bu sahada yasal düzenlemeler zorunluğu duyulmuştur.

Sür'alle artan nüfusun talebini karşılayabilme çabaları, makinanın işletmelerde kullanımı, büyük sayıda işgücünün istihdamı sonucunu doğurmuş, sermaye, işçi ve üretim ilişkisi de yasal düzenlemeleri beraberinde getirmiştir.

Baü ülkeleri sanayi gelişiminin zamanında ve yakından takibedilememesi ve sanayinin ancak Cumhuriyet döneminde gelişmesi sebebiyle endüstri ilişkilerinin bu dönemden başladığının kabulü uygun olacaktır.

Her ne kadar Osmanlı döneminde küçük esnaf ve sanat erbabının çalışma ilişkileri "Ahi Teşkilatı" ve daha sonra "Gedik Teşkilatı" ile düzenlenmiş ise de bu düzenlemenin kaynağını yazılı hukuktan ziyade örf ve adet hukukunun teşkil ettiğini söylemek mümkündür.

(*) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı.

Cumhuriyet döneminde bireysel endüstri ilişkisinde çok önemli düzenleme 1936 yılında "3008 Sayılı İş Kanunu" ile yapılmıştır. Daha sonra 1967 yılında "931 Sayılı İş Kanunu" ve 1971 yılında da "1475 Sayılı İş Kanunu" çıkarılarak hizmet ve sanayii sektöründe çalışan işçiler bakımından değişiklik ve yenilikler sağlanmıştır. "3008 Sayılı İş Kanunu"nu takiben, basın mesleğinde çalışanlar için 1952 tarihinde "5953 Sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanun", 1967 yılında da "854 Sayılı Deniz İş Kanunu" ve diğer kanunlar çıkarılmıştır.

Bireysel endüstri ilişkilerinin düzenlenmesine yönelik bu çabalar; 1946 yılında "Çalışma Bakanlığı", "Sosyal Sigortalar Kurumu" ve "İş ve İşçi Bulma Kurumu"nun kurulması ile örgütsel olarak da gelişme göstermiştir.

Ülkemizde toplu iş ilişkilerinin başlangıcını 1947 yılında çıkarılan "5018 Sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Kanunu" teşkil etmiştir. Bu Kanunda grev hakkının tanınmaması ve sendikaların kuruluşlarındaki güçlükler gibi sebeplerle sendikacılığın gelişmesi 1963 yılında çıkarılan "274 Sayılı Sendikalar Kanunu" ile mümkün olabilmıştır. Yine aynı tarihte çıkarılan "275 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu" ile serbest toplu pazarlık ve grev hakkının tanınması suretiyle toplu iş sözleşmesi sistemine geçilmiş, 1963-1980 döneminde meydana gelen ekonomik, sosyal ve siyasi sebeplerle sözü edilen kanunların uygulanmasının askıya alınması sonucu 5.5.1983 tarihinde "2821 Sayılı Sendikalar Kanunu" ve aynı tarihte "2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu" kabul edilmiştir.

Endüstri ilişkileri; işçiyi, işvereni ve sosyal barışın sağlanmasını teminen Devleti ilgilendirdiğinden bu ilişkilerin tarafları da işçi, işveren, Devlet veya varsa işçi-işveren sendikalarıdır.

Tarafların bu şekilde meydana gelmesinin tabii sonucu olarak endüstri ilişkilerinin düzenlenmesinde mutabakat aranması, mutabakatın en azından da olsa sağlanması ve diyalogun kurulması zorunlu görülmektedir.

Nitekim, üyesi bulunduğumuz Uluslararası Çalışma Teşkilatınca kabul edilmiş ve memleketimizde de onanmış olan 94 ve 95 Sayılı sözleşmeler ile onanması için Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuş olan 144 Sayılı Sözleşmede "Danışma Yolu" prensip olarak benimsenmiş bulunmaktadır. Endüstri ilişkilerinde danışma yolunun prensip olarak kabul edilmesinin tabii sonucu olarak bu ilişkileri tayin eden unsurları; ülkenin ekonomik ve sosyal durum ve ihtiyaçları, teknolojik gelişmeler, ülkenin milli şartları, uluslararası sözleşmeler ve uyuşmazlıkların çözümünde rol oynamış yargı kararları şeklinde belirlemek mümkündür.

Endüstri ilişkilerinin düzenlenmesinde, etki gruplarına danışma ve görüşlerinin alınmasına Bakanlığımızca daima özen gösterilmiş, düzenlemeler ve kanun değişikliklerinde işçi-işveren, üniversite görüşleri alınmış, konu ile ilgili yargı kararları gözönünde bulundurulmuştur.

ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİNDEKİ SON GELİŞMELER VE SORUNLAR

1988-1989 tarihlerinde kanunlarda yapılan önemli değişiklikler şunlardır.

1- 1475 Sayılı İş Kanununda; 12.4.1989 tarihli ve 3528 Sayılı Kanunla yapılan değişiklikle 1475 Sayılı İş Kanunu'nun 26. maddesine bir fıkra eklenerek, eğlence yerleri ile perakende mal satışı yapılan yerlerde ücret ödemesi yasaklanmış, eklenen bir madde ile de, tarım işlerinde çalışanlar ile küçük esnaf niteliğindeki işyerlerinde çalışan işçiler hakkında, Kanunun ücretlerin korunmasına ilişkin 26, 28, 31 ve 32. maddeler hükümlerinin uygulanacağı belirtilmesi suretiyle 1 milyonun üstünde işçinin ücretleri yasal koruma altına alınmıştır. Aynı değişiklikle, gerekli şartları taşıyan kaydıyla kurma izni alınmadan açılmış işyerlerine, kurma izni aranmaksızın işletme belgesi verilmesi imkânı tanınarak bu husustaki yaygın şikayetlerin çözüme kavuşması sağlanmış ve bir ihtiyaç giderilmiştir.

2- 2821 Sayılı Sendikalar Kanununda 2.6.1988 tarihinde 3449 Sayılı Kanunla yapılan değişikliklerle;

- Sendika kurucusu olabilmek için, Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu'nun bazı maddelerine göre mahkum olmamış olma şartı, bu maddeler uyarınca altı ay ve daha fazla hüküm giymemiş olma tarzında değiştirilmiş, daha az süreli cezaya mahkum edilenlerin sendika kurucusu olabilmelerine imkân tanınmıştır (Md. 5).

- Sendika kurucusu olabilmek için, sendikanın kurulacağı işkolunda en az bir yıldan beri çalışır olma şartı kaldırılmış, sadece çalışır olma yeterli sayılmıştır (Md. 6).

- Sendika ve konfederasyon yöneticilerinin kamu kurum veya kuruluşlarının yönetim ve denetim kurullarında görev almaları halinde sendika ve konfederasyondaki görevlerinin sona ermesi esası yumuşatılmıştır (Md. 9).

- İşveren sendikalarında üyelerin genel kurulda ve diğer organlarda birden fazla temsilci ile temsil edilebilmeleri ve bu hususu tüzüklerinde belirtmeleri esası kabul edilmiştir (Md. 9).

- Şube açma hususunda yönetim kuruluna yetki verme imkânı Genel Kurula tanınmıştır (Md. 11).

- Genel kurul dışındaki zorunlu organlara seçilebilmek için en az on yıl çalışmış olma şartının gerçekleşip gerçekleşmediğinin tespitinde sosyal güvenlik kurumlarındaki kayıtlara göre prim ödenen günlerin toplamının esas alınması hususu kabul edilmiştir (Md. 14).

- Öğrencilerin, din ve ibadet işlerinde çalışanların sendika üyesi olmalarını engelleyen hükümler yürürlükten kaldırılmıştır (Md. 21).

- Bir kimsenin bir sendikaya üye iken aynı işkolunda başka bir sendikaya üye olması halinde her iki üyeliği de geçersiz sayan hüküm değiştirilmiş, ikinci sendika üyeliğinin geçersiz olduğu belirtilerek maddedeki aksaklık bertaraf edilmiştir (Md. 22).

- Sendika üyeliği kesinleşen işçinin üyelik fişinin bir nüshasının işverene gönderilmesi hükmü Kanundan çıkarılmıştır (md. 22).

- Sendikadan çekilen bir üye çekilme tarihinden itibaren üç ay geçmeden başka bir sendikaya üye olursa, ikinci sendika üyeliğinin, sözkonusu üç aylık sürenin bitimi tarihinde kazanılmış sayılacağı hususu kabul edilerek uygulamada ortaya çıkan aksaklıklar giderilmiştir (Md. 25).

- Emekli olması sebebiyle işinden ayrılan işçilerden çalışmaya devam edenlerin işçi sendikası üyeliğinin ve sendika ve konfederasyondaki görevlerinin devam etmesi esas kabul edilmiştir (Md. 25).

- İşçilerin sendikaya üye olmaları veya olmamaları sebebiyle işten çıkarılmaları halinde de işverenin en az bir yıllık ücret tutarında tazminat ödemesi esas getirilmiştir (Md. 31).

- İşyeri sendika temsilcilerinin temsilcilerinin görevlerinin toplu iş sözleşmesinin yürürlük süresinin bitmesi ile sona ermesi esas değiştirilmiş, sendikanın yetkisi devam ettikçe temsilcinin görevinin de devam etmesi esas kabul edilmiştir (Md. 35).

- Sendika ve konfederasyonların, üyelerinin münhasıran ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi amacıyla yapacakları faaliyetler ve açıklamaların siyasi faaliyet sayılmayacağı hususu açıklanmıştır (Md. 37).

- Sendika ve konfederasyonların İş ve İşçi Bulma Kurumuna devredüme üzere mesleki eğitim tesisleri yapabilmeleri veya bu amaçla bağışta bulunabilmeleri kabul edilmiştir (Md. 44).

- Sendika ve konfederasyonların, nakit gelirlerinin yüzde beşini aşmamak kaydıyla sosyal amaçlı harcama yapabilmeleri ve bu hususta genel kurul kararıyla yönetim kurullarına yetki verebilmeleri kabul edilmiştir (Md. 44).

- Sendika ve konfederasyonun fesih, infisah ve kapatma halinde mallarının devrine ilişkin hükümler yeniden düzenlenmiş, malların hazineye intikali esas kaldırılmıştır (Md. 46).

- Sendika ve konfederasyonların yılda bir defa denetlenme esas yerine olağan genel kurul dönemi içerisinde en az bir defa denetlenmesi hususu kabul edilmiştir (Md. 47).

- Deneüemede, yönetim ve işleyişin, kuruluşun amacına uygunluğunun değil, genel kurul kararlarına uygun olup olmadığının dikkate alınması esas kabul edilmiştir (Md. 47).

- Toplu iş sözleşmesi yapılmamış veya sona ermiş olduğu hallerde de yetki belgesi alan işçi sendikasına üyelik aidatı ödenmesi imkânı getirilmiştir (Md. 61).

Diğer taraftan 8.11.1989 Tarihli ve 3587 Sayılı Kanunla geçici 4. maddenin üçüncü fıkrasında yapılan değişiklikle emekli sendika yöneticilerine 2 dönem daha seçilebilme imkânı sağlanmıştır.

3- 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununda 2.6.1988 tarihinde 3451 Sayılı Kanunla yapılan değişikliklerle;

- Yetki için başvurulduktan sonra yetki sorunu çözülmeye kadar veya yetki belgesi alındıktan sonra yetki devam ettiği sürece yetki kapsamına giren işyerleri için temsil kararı alınmayacağı hükmü kabul edilmiş, böylece uygulamada karşılaşılan önemli bir soruna çözüm getirilmiştir (Md. 11).

- Toplu iş sözleşmesi yapma yetkisinin tespiti için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına başvuran işçi sendikası için, kendisinde bulunan üyelik fişlerini başvuru tarihinden itibaren üç iş günü içinde ilgili işverene verme zorunluluğu kabul edilmiştir (Md. 13).

- İşletme toplu iş sözleşmesi ile ilgili yetki itirazının, işletme merkezinin bulunduğu yerdeki iş mahkemesine yapılacağı hususu açıklığa kavuşturulmuştur (Md. 15).

- Toplu görüşmeye başlanamaması veya devam edilememesi halinde, bu durumu belirleyen yazıyı alan görevli makamın, yazıyı düzenleyen tarafın talebini gözönüne alarak otuz veya altmış günlük sürelerin geçmesini beklemeksizin arabuluculuğu başlatabilmesi kabul edilmiştir (Md. 22).

- Kömür üretimi işlerindeki grev ve lokavt yasağı yerine sadece termik santralleri besleyen linyit üretiminde grev ve lokavt yasağı kabul edilmiştir (Md. 29).

- Olağanüstü hallerde Yüksek Hakem Kuruluna sona eren toplu iş sözleşmelerini gerekli değişiklikleri yaparak yeniden yürürlüğe koyma yetkisi tanıyan hüküm ile sıkıyönetim halinde uygulanacak hükümlerin saklı olduğunu belirten hüküm yürürlükten kaldırılmıştır (Md. 31).

- Grev gözcüsü adedi, işyerlerinin giriş ve çıkış yerlerinden herbiri için ikiden dörde çıkarmıştır (Md. 48).

- Grev gözcülerinin zorunlu ihtiyaçlarının nasıl karşılanacağına Bakanlıkça çıkarılacak bir Yönetmelikle belirlenmesi esası kabul edilmiştir (Md. 48).

- Yüksek Hakem Kurulu'nun teşekkülünde, Devlet Plânlama Teşkilatı Sosyal Plânlama Dairesi Başkanının üyeliği kaldırılmış, kamu işverenlerinden kurula katılacak üyenin Bakanlar Kurulu'na seçilmesi yerine en çok işveren mensubu olan işveren konfederasyonu'na seçilmesi esası kabul edilmiştir (Md. 53).

- Grev ve Lokavt sırasında işyerinde çalışmak zorunda olanlardan işe gelmeyenlerin yerine Bölge Müdürlüğünden izin almadan yeni işçi alan işverenler ile grevci işçilerin yerine yeni işçi alan veya başkalarını çalıştıran işverenler hakkında uygulanacak cezalar artırılmıştır (Md. 78).

Ayrıca 1949 yılından beri üyesi olduğumuz Avrupa Konseyi'nin sosyal alanda kabul etmiş olduğu sözleşmelerden en önemlisi ve İnsan Haklarını ve Temel Hürriyetlerini koruma sözleşmesinin tamamlayıcısı olan "Avrupa Sosyal Şartı" 16.6.1989 tarihli ve 3581

Sayı Kanunla onaylanarak yürürlüğe konulmuştur. Onayda, 72 fıkra ihtiva eden sosyal şartın ilk etapda 46 fıkrası ile bağlı kalınacağı taahhüt edilmiştir.

1932 yılından beri üyesi bulunduğumuz Uluslararası Çalışma Teşkilatınca kabul edilen sözleşmelerden onaylan 28 sözleşmeye ilaveten;

- Sanayi işyerlerine Alınacak Çocukların Asgari Yaş Sınırının Belirlenmesine Dair 59 Sayılı Sözleşme,
- Millederarası Çalışma Normlarının Uygulanmasının Geliştirilmesi İçin Üçlü Danışmalar Hakkında 144 Sayılı Sözleşme,
- İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesinde Mesleki Eğitim ve Yönlendirmeye dair 142 Sayılı Sözleşme,
- Yeraltı Madenlerinde İşe Alınmada Asgari Yaş Hakkında 123 Sayılı Sözleşmenin Onaylanması uygun bulunarak Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuştur.

Kanun değişiklikleri dışında endüstri alanında 1989 yılı içerisinde şu gelişmeler sağlanmıştır.

Ülkemiz endüstri alanında karşılaşılan en büyük sorun, tam istihdamın sağlanamamasıdır.

İş ve işçi bulma faaliyetlerini de yürüten "İş ve İşçi Bulma Karumu" nun fonksiyonunda, batı ülkelerindeki benzerlerine uygun değişiklikler yapılmaktadır. Nitekim, klasik nitelikteki iş ve işçi bulma görevi yanında, işgücü piyasasının izlenmesi ve istihdam politikasının oluşturulması bakımından kurumun idari yapısı yeniden düzenlenmiş, ilk aşamada, kurumun yönetim sistemini doğuştiren Kanun Hükmünde Kararname Başbakanlığa sevk edilmiştir.

İşsizliğin önlenmesi amacıyla, istihdamı geliştirme ve işsizlikle mücadele programı adıyla; "İşgücü Yetiştirme Projesi", "Sakatların Mesleki Rehabilitasyonu Projesi" ve "Meslek Danışmanlığı Projesi" uygulamaya konulmuştur. Bunun dışında engellilerin mesleki rehabilitasyonu, özel hizmet servisleri kurulması çalışmaları da sürdürülmektedir.

Endüstri ilişkilerinde önemli hususlardan bir diğeri işçi sağlığı ve iş güvenliğinin sağlanmasıdır.

İşçilere sağlıklı bir çalışma ortamının sağlanması, herşeyden önce insani yaklaşımın gereği olmakla birlikte, konunun toplumsal ve verimlilik yönünün de gözönünde bulundurulması zorunludur.

İşkazaları ve meslek hastalıklarının önlenmesinde; eğitim, araştırma, denetim ve tedbirlerin zamanında alınmasının büyük önem taşıdığına kuşku bulunmamaktadır.

Türkiye Hükümeti ve Milletlerarası Çalışma Teşkilatı Arasında Türkiye'de Bir Çalışma Enstitüsü Kurulmasına Müteallik 13 sayılı Ek Anlaşma ile kurulan ve daha sonra

27.2.1960 tarihli ve 7460 Sayılı Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsü Teşkilat Kanunu ile Bakanlığımız kontrolüne geçen Yakın ve Orta Doğu Çalışma Eğitim Merkezinde, işçi-işveren ve resmi daire personelinin çalışma hayatı ile ilgili eğitim hizmetleri sürdürülmektedir.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı çerçevesinde 1.8.1969 tarihinde kurulan İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Merkezince de, işçi sağlığı ve iş güvenliği ile meslek hastalıkları ve işkazalarının önlenmesi konularında araştırmalar yapılmaktadır.

İşyerlerinin; işin yürütümü, işçi sağlığı ve iş güvenliğinin sağlanması bakımından denetimi İş Müfettişleri marifetiyle sağlanmakla, bu denetimlerde, kullanılmakta olan teknolojinin ve uygulanmakta olan metodun değerlendirilmesi yapılmakta, teknolojik gelişmelere dair tavsiyelerde bulunmaktadır.

Son yıllarda eğitim, araştırma ve denetim hizmetlerine verilen ağırlık sonucu 1975 yılında % 10.8 olan işkazası oranı 1988 yılı sonunda 5.4'e, aynı tarihler arasında işkazalarındaki ölüm oranı da yüzde 50'den yüzde 40'a düşmüştür. 3.11.1988 tarihli ve 3493 Sayılı Kanunla, 1475 Sayılı İş Kanunundaki para cezalarının artırılması da sağlık ve güvenlik önlemlerinin alınmasında etkili olmuştur.

Ocak/1990 itibariyle 82'si işçi, 49'u işveren sendikası olmak üzere 131 sendika, üçü işçi ve biri işveren olmak üzere dört konfederasyon bulunmaktadır.

28 işkolunda çalışan işçi sayısı yine aynı tarih itibariyle 3.495.087 ve sendikalı işçi sayısı 1.921.441'dir.

Toplam işçi sayısına göre sendikalı işçi sayısı Temmuz /1989 istatistiklerine göre % 51.48'den % 54.97'ye çıkmıştır.

1988 yılında 248.000'i kamu, 381.000'i özel işyeri işçisi olmak üzere 629.000 işçi için 2.454 toplu iş sözleşmesi 1989 yılında ise 631'i kamu, 198.000'i özel olmak üzere 829.000 işçi için 2.725 toplu iş sözleşmesi akdedilmiştir.

1990 yılında da 280.000'i kamuda ve 343.000'i özel işyerlerinde olmak üzere 623.000 işçi için toplu iş müzakereleri yapılacaktır.

Türkiye'de ilk defa sanayi ve hizmet sektörü işçileri ile tarım sektörü işçilerinin asgari ücretleri 1989 yılında aynı miktarda tesbit edilmiştir. 16 yaşından büyükler için bu miktar aylık 225.000 TL. ve 16 yaşından küçük işçiler için 155.250 TL.dir ve bu önceki yıla göre % 79, % 92-% 97 oranında artış sağlanmıştır. İaşe servisi bulunmayan gemilerde gemi adamlarına 1.3.1990 tarihinden itibaren 9.000 TL. iaşe bedeli ödenmesine karar verilmiştir.

DÜŞÜNÜLEBİLECEK DÜZENLEMELER

Türkiye de endüstri ilişkileri, bu ilişkilerin özelliklerine uygun şekilde, endüstri ilişkilerinin tarafları ve bu ilişkileri yönlendiren unsurlar nazara alınarak düzenlenmiş ve düzenlenmektedir.

Gerek ferdi ve gerekse toplu iş ilişkilerinde aynı uygulamaya devam edilmesi, sosyal ve çalışma barışının korunması bakımından gerekli görülmektedir.

İş ilişkilerinin tabiatından doğan bu durum, karşısında ferdi iş ilişkilerini düzenleyen İş Kanunlarının özellik gösteren farklı alanları düzenlemelerine rağmen, üç iş kanunun düzenlediği alanların farklılığına uygun iş kodu çıkarılarak tek iş kanununun çıkarılması böylece tarım işlerinde çalışanların sorunlarının da halledilmesi, gelecekte yapılabilecek düzenlemeler meyanda düşünülecek konulardan biridir.

Ayrıca, tarafların yaklaşımlarına göre kıdem tazminatı fonunun düşünülmesi ve işsizlik sigortası ile irtibatı, değerlendirilebilecek ikinci konu olarak görülmektedir.

Diğer taraftan, iş akdinin sona erdirilmesine ilişkin doktrin görüşlerine göre İş Kanununun 13, 16, 17 ve 24. maddelerinin ele alınması mümkün bulunmaktadır.

Batı Avrupa ülkelerinin sanayi ötesi dönemine geçişlerinde, teknolojinin yanında çalışma sürelerini bünyelerine uydurmuş olmalarının da etkil olduğu hususu nazara alındığında, İş Kanununun çalışma süreleri ile ilgili maddelerini kısa süreli çalışma ve flexsi time çalışma hallerine uygun hale getirme konusu da üzerinde düşünülecek başka bir hususdur.

2821 Sayılı ve 2822 Sayılı Kanunlarda köklü iyileştirmeler yapılmış olmakla birlikte sosyal hayatın sür'atle gelişmesine uygun değişiklik ihtiyaçlarının da değerlendirilmesi tabii görülmektedir.