



SENDİKAL DEMOKRASİ İŐŐİ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİ*

Yaser GÜNDAY

Türkiye’de sendikal hareketin, iŐŐi sınıfı çıkarları doğrultusunda geliŐememesinde en önemli etmenlerden birisi olarak, sendikal yapılanmalarda demokratik katılımın geliŐmemesi ve brokratizmin egemen olması olarak görülmektedir. Türkiye sendikal hareketinde, sendikal yapılanmalara, çeşitli yönden gelen eleŐtiri ve suçlamalarda “bürokratizm” önemli bir yer tutmaktadır. Bu eleŐtiri ya da suçlamalar zaman zaman devlet yöneticileri, karŐıt sendikal yapılanmalar, sendikal muhalefetler, aydınlar ve sosyalistler tarafından yöneltildi. Ancak, buna karşın, Türkiye’de sendikal bürokratizm konusunda yapılan bilimsel araŐtırmaların yok denecek düzeyde kaldığı görülmektedir. Yapıldığı saptanan çalışmalar da, kapsam ve içerik yönünden yetersiz bulunmaktadır. Oysa, sendikal hareketin kendisinden beklentileri karŐılayabilmesi için sendikal brokratizmin kaynakları ve iŐleyiŐi kapsamlı ve derinliğine kavranması buna göre çözüm önerileri geliŐtirilmesi gerekmektedir. Bu yapılmadan yöneltilen eleŐtiri ve suçlamalar, sendikal yapılanmalarda bürokratik egemenliğin kırılması yerine sendikal yapılanmaların yıpranmasına iŐŐi sınıfında sendikalara karşı güvensizliğin yaygınlaŐmasına yaramaktadır.

Sendikaların amaçlarına varabilmeleri, sendikal demokrasiyi iŐletebilmeleri ile olanak kazanabilir. Sendikal demokrasi, yalnızca yasalarla ve tüzüklerle üyelere biçimsel katılım haklarının veril-

mesi ile değil, gerekli koŐulların sağlanması ve engellerin ortadan kaldırılması ile sağlanabilir. Örneğin, sendikaların tüzüklerinde, 1980 öncesinde, merkeziyetçi düzenlemeler ağırlıktaydı (1). 2821 sayılı yasa, Uluslararası alıŐma rgt (U)’nin Sendika zgrlğine ve rgtlenme Hakkına İlişkin 87 Sayılı Sözleşmesi’nin 3.maddesine karşın, sendika-içi demokratik iŐleyiŐ yasal düzenlemelere bağlandı. Bu düzenlemeler, Türkiye’de sendikal demokrasinin gelişmesine herhangi bir katkıda bulundu mu? Hayır: “nk 12 Eylül’de yok edilen Őey sendikaların kendi iç işleyişlerini düzenleme özgürlükleri ve gerek üyelerine gerekse topluma yönelik etkinlik ve iŐlevsellikleridir. 12 Eylül sendikayı dar bir alana sıkıŐtırmıŐ ve kendisi hakkında dahi karar veremeyecek biçimde sendika organlarını neredeyse fel etmiŐtir. DıŐa dönük etkinlikleri bakımından eli kolu bağlanmış olan sendikalarda biçimsel nitelikteki demokratik i iŐleyiŐ kuralları da, gerçekte demokrasi olsun diye değil, sendika organları kilitlensin diye getirilmiştir (2).

Sendikal demokrasi, sendikanın örgüt yapılanmasında, iŐleyiŐinde ve tüm sendikal etkinliklerinde, yine temsil edilme, karar alma ve uygulama olan sendika süreçlerinde çoğulculuk, katılımçılık ve açıklık adlarını alan demokrasi ilkelerinin yerleŐmesi olarak tanımlanabilmektedir (3). Brokratizmi ise, kısaca, örgütsel yönetim erkinin, sürekli ve kalıcı olarak, karar alma ve yürütme yetkileri-



nin örgütün çoğunluk yerine kişi ya da dar grupların elinde toplanması olarak tanımlayabiliriz. Bu tanımlamada, bu yetki devrinin örgütün genel onayını alıp almaması, yönetim erkini elinde bulunduran kişi ya da grupların aldıkları karar ve yaptıkları çalışmada örgütün çıkarları yerine kişisel ya da grupsal çıkarlarını geçirip geçirmemeleri belirleyici görülmektedir. Bu unsurlar bürokratinin oluşum biçimi ve sonuçlarıdır. Bu tanımlama, bürokratiyi demokratizmin karşıtı olarak görmektedir. Başka bir deyişle, bürokrati, örgütü oluşturan unsurların örgütün karar ve yürütme süreçlerinde, demokratik katılımının gerçekleşmemesi sonucu, az sayıda kişi ya da dar grupların egemen olmasıdır. Bu bakımdan, sendikal bürokrati, özünde sendikal demokrasi sorunudur.

1915 yılında Avrupa'daki işçi kuruluşlarını ve özellikle Fransa, İtalya ve Almanya'daki işçi partilerini inceleyen Robert Michels, sendikal bürokratiyi "oligarşinin tunç kanunu" olarak adlandırmakta (4) ve sendikal bürokratiyi bir kaçınılmazlık olarak değerlendirmektedir: "büyüyen teşekküllerde bürokratik bir sevk ve idare tarzına yöneldikleri görülür (Burada 'bürokratik' terimini olumsuz bir anlamda değil, Weberian anlamda, müessir, rasyonel, önceden tahmin edilebilir, gayrişahsi münasebetlerin hakim olduğu teşkilatlanma tarzı anlamında kullanmaktayız). Kitleler bir taraftan bu bürokratik karar mekanizmasına iştirakten acizdirler, diğer taraftan da kuvvetli bir liderin mevcudiyetine ihtiyaç duyarlar" (5). Michels, sendika bürokrasisinin, kendine özgü çıkarlar yarattığını ve bu çıkarların sendika üyelerinin çıkarları ile çatışabileceğini ileri sürerken; bazı yazarlar sendika bürokrasisinin sürekli olarak aynı görevde kalabilmesi için üyelerinin çıkarlarını sınırlı bir biçimde de olsa temsil etmek ve korumak zorunda olduklarını belirtmektedirler (6). Sendikal demokrasinin etkin işleyememesinin bir sonucu olarak değerlendirilen sendikal bürokrasinin ortaya çıkışı konusunda, araştırmada inceledikleri etkenleri yalnızca sendika içi etkenlerle sınırlandıran bu tip çalışmalar, dar-görgül düzeyde kalmakta ve sonuçta sendikal bürokratinin ortaya çıkışını ve sürmesini kaçınılmaz görmektedirler. Oysa, ABD'de Michels'in görüşlerine dayanılarak, bu görüşleri sınamak amacıyla yapılan bazı araştırmalar bile, bütün oligarşik eğilimlere karşın sendikal demokrasinin be-

lirli koşullar altında gerçekleşebileceğini gösterdiği belirtilmektedir (7). Gerçekte, sendika bürokratinin ortaya çıkışında, sendikal yapının içsel özellikleri yanısıra, işçi sınıfının genel özellikleri, diğer sınıflarla ilişkileri, sendikal yapının diğer toplumsal yapılarla (Örneğin siyasi partilerle, devletle, vb.) ilişkileri, ülkedeki genel siyasi demokrasinin gelişmişlik düzeyi, vb. dışsal etkenler de incelenmek durumundadır.

Demokratik katılım, sendikalarda olanaklı olmanın ötesinde bir zorunluluktur. Demokratik katılımı içermeyen sendikal etkinlikler, örgütün ve üyelerin birtakım çıkarlarını sağlasalar bile, bu etkinlikler örgütün özgücüne dayanmadığından, uzun erimli ve kalıcı çıkarları elde edemezler. Bu durum, sendikaların işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili amaçları ve etkinlikleri için de geçerlidir.

• Sendikalarda görev ve yetkilerin merkezi düzeyde toplanması, yerel örgütlenmenin görev ve yetkilerinin sınırlandırılması, Michels'in deyimiyle sendikal "oligarşik dikta eğilimleri"ni güçlendirmektedir (8). Bu durumda, sendikal demokrasinin güçlendirilmesi için, sendikal karar alma sürecinde görev ve yetkilerin merkezileşmesine karşı karar alma yetkisinin yerel örgütlenmelere devredilmesi gerektiği yolunda görüşler ileri sürülmekte, giderek sendikalarda demokratik merkezîyetçilik ilkesinin demokrasiyi ortadan kaldırdığı sonucuna varılmaktadır(9). Gerçekten de, demokratik merkezîyetçilik adına yapılan uygulamalarda, merkezîyetçiliğin işlediği, demokrasinin işlemediği gözlemlenmektedir. Ancak, bu gerçeklik, merkezîyetçiliğin terkedilmesi ile değil, demokratik merkezîyetçilikte, demokratik işleyişin de güçlendirilmesi ile dönüştürülebilir. Demokratik merkezîyetçilik karar alma süreçlerinde demokratik katılımı, kararların alınmasında örgütsel disipline dayandığında, örgüte etkinlik kazandırmanın temel aracıdır. Uygulamada, sendikal demokrasinin gelişmesini engelleyen bir dizi etmen bulunurken, sendikal demokrasinin demokratik merkezîyetçilik ilkesinin (sanki gerçekleştiriliyormuş gibi) yadsınmasında görmek yanıltıcı bulunmaktadır. Bununla birlikte, demokratik işleyişin geliştirilmesinde, yerel örgütlenmelerin güçlendirilmesi, işçi sağlığı ve iş güvenliğinde işlevlerinin gerçekleştirilmesi açısından da temel bir gereklilik olarak görülmektedir.



• Senkidal bürokratinin temel kaynağı, sendikal yönetimin konumunun sağladığı ayrıcalıklardır. Bu ayrıcalıkları, toplumsal saygınlık, toplumsal ve ekonomik durumunda iyileşme, toplumsal konumunu değiştirme umudu vb. olarak sıralayabiliriz. Bu ayrıcalıkların, özellikle sendikal görevler nedeniyle işyerlerinden ayrılarak, ücretlerini sendikalardan alan yöneticiler için geçerli olacağını söyleyebiliriz. Örneğin, çok-partili siyasal yaşamda, partilerin işçilerin oy desteğini sağlama çabası, üst düzey sendika yöneticilerinin politikaya girerek, milletvekili olma yolunu açmış; bu süreçte sendika yöneticiliğinin, bir sıçrama tahtası olarak kullanılmasını getirebilmiştir (10).

Sendika yöneticiliğinin ayrıcalık sağlamasında en temel etmen, sendikanın mali kaynakları üzerindeki yetkililerdir. Özellikle, 1963 yılından sonra yasal düzenlemelerde, üyelik ödentilerinin işveren tarafından kaynaktan kesinti (check-off) yoluyla sendikaya ödenmesi düzeninin getirilmesi, sendikaların mali yapılarını güçlendirmiş, kaynaklarını artırmıştır. Mali politikaların belirlenmesi ve kaynak kullanımının denetlenmesi süreçlerinde demokratizasyonun gerçekleşmemesi, sendika yöneticilerinin örgütün kaynaklarını amaç-dışı ya da kişisel/grupsal çıkarlara yönelik kullanımına olanak sağlayabilmektedir. Sendikal demokrasinin mali politika ve işlemlerde somutluk kazanması iki temel araca dayanır; bütçe ve denetim. Sendikalarda bütçe, sendika yönetimine sendikanın gelirlerini toplama ve bütçede belirlenen konularda harcama yetkisi veren bir özellik taşımaktadır. Ancak, sendikal demokrasinin gelişiminde ve oluşmasında, bütçenin bu önemi görülememiş, giderek göstermelik bir duruma gelmiştir.

Diğer yandan, 2821 sayılı Sendikalar Yasası'ndaki düzenlemeler de, bu duruma ortam hazırlamıştır. Sendikalarda, bütçenin yazgısı, denetim için de geçerli olmuş, göstermelik duruma düşmüştür(11). Bu durum, sendikaların mali kaynakları üzerinde sendika yönetimlerine geniş bir kullanım yetkisi kazandırmış; bu yetkilerin kullanımında da, sendika yöneticilerinin kişisel ya da grupsal çıkarlarını gözettiği, kaynakların amaç-dışı kullanıldığını yönünde yaygın bir kanı oluşmuş, bu kanı toplum ve işçiler gözünde sendikalara güvensizliğe yol açmıştır.

Sendika yöneticilerinin, sendikanın parasal kaynaklarını kendi çıkarları doğrultusunda kullandıkları yönünde kanıyı güçlendiren bir başka olgu da, ücretli (profesyonel) sendika yöneticiliği ve bu sendika yöneticilerinin sendikadan aldıkları ücretlerin yüksek olması olarak görülmektedir. 1963'den önce yapılan bir araştırmaya göre, 251 sendika yöneticisinden yalnızca 16'sının ücretli olduğu belirlenmiştir(12). Petrol-İş Sendikası'nın yaptığı bir araştırmada, Türk-İş'e bağlı 24, bağımsız 2 sendikayı kapsayan sonuçlara göre, her ücretli yöneticiye 577 ile 2.739 arasında üye düşmektedir; şubelerde bir ücretli yöneticiye düşen üye sayısı 1.639 iken, bu sayı merkez yöneticileri için 7.585'e ulaşmaktadır (13). İngiliz sendikaları için, 1968 yılında her 3.800 sendika üyesine 1 profesyonel yönetici düştüğu bildirilmektedir(14).

Sendika ücretli yöneticilerin sayısında bu artış, sendika yöneticilerinin sendikal etkinlikler için gerekli zamanı, işyerinden ayrılmadan sendikal izinler yoluyla sağlamak yerine, 1963'den sonra getirilen yasal düzenlemelerle sendikal görevler nedeniyle işyerinden ayrılan sendika yöneticilerine, görevlerinin sona ermesi durumunda eski işyerlerine dönme olanağının getirilmesi ve sendikal mali kaynakların artmasıyla yüksek ücretler alma olanağının bulunmasından kaynaklanmaktadır (15).

Sendika yöneticiliğinin sağladığı bu olanaklar ve ayrıcalıklar sendikal bürokratinin güçlendirmektedir (16). Sendikal hareketin kuşkusuz, tam zamanını sendikal etkinliklere ayıracak kadrolara ve yöneticilere gereksinimi olacak ve bu kadroların geçinmeleri için gerekli olan ücretler sendika tarafından karşılanacaktır. Ancak, sendikal kadroların sendikal etkinlikler için gerekli zamanı karşılamalarında, toplu iş sözleşmeleri ile sendikal izinlerin artırılması yolunun asıl olması, sendikal etkinliklere katılım düzeyini de yükselteceği gibi, sendika yöneticilerinin işçilerin çalışma ve yaşam tarzından uzaklaşmalarını da sınırlandıracaktır (17).

• Sendika yöneticilerinin işçi aristokrasisi tabakasından gelmesi durumu sendikal bürokratinin bir başka kaynağını oluşturur. İşçi aristokrasisi işçilerin yetenekleri, teknik, genel eğitim ve bilgi düzeylerinde farklılıklara dayanan, diğer işçilere göre ücretler, iş güvencesi, işyerindeki konum, sınıf değiştirme olanağı, sosyal güvenlik gibi konu-



larda belirli ayrıcalıkları bulunan tabakadır. “Bu nesnel konumdaki işçilerin kesimsel çıkarlarını sermayedar sınıfla ve kapitalizmle özdeşleştirmeleri durumunda, bir işçi aristokrasinden söz edebiliriz (18). Bu nitelikteki işçi aristokrasisinin sendika yönetimlerinde yaklaşımı, genel olarak işçilerin çıkarlarını savunmak yönünde olmayacaktır. En azından, ayrıcalıklı olduğunun bilincindeki işçi aristokrasisi, kendisini üstün gördüğü diğer işçilerin sendikal karar süreçlerine katılımından yarar ummayacaktır; bu durum, özellikle, işyerindeki konumu yönetsel birtakım yetkiler içeren unsurları için geçerli olabilecektir.

Türkiye’de, 1947 yılında CHP İşçi Büroları denetimindeki, özellikle kamu kuruluşlarında, sendikaların ustabaşı, formen, usta, ekipbaşı gibi işçi aristokratlarına kurdurulduğu belirtilmekle birlikte, (19) sendika yönetimlerinde işçilerin aristokratik kesimlerinden gelen unsurların konumuna ilişkin yeterli veri bulunmamaktadır. DİSK/Genel-İş Sendikası’nın, Bölge Şube ve Şube yöneticileri ile 1993 yılında yapılan bir anketten çıkartılan veriler ile belediye işçileri arasında yapılan anket sonuçları karşılaştırmalı olarak ele alındığında, yalnızca eğitim durumları yönünde bir değerlendirme yapılabilmektedir. Buna göre, Genel-İş Sendikası yöneticilerinin eğitim durumunun işkolundaki işçilerden daha yüksek olduğu (20) sonucuna varılmakla birlikte, eğitim durumu, tek başına işyerindeki konumu gösterecek bir ölçüt olamayacağından, buradan çıkararak bu yöneticiler için işçi aristokrasiden geldiklerini söylemek yanıltıcı olabilecektir. Bu durum, Dereli tarafından anket uygulanan işçilerin büyük çoğunluğunun sendika yöneticilerini “tahsilli”, “okumuş”, “öğrenim görmüş” kişileri istediğini gösteren verilerle (21) çakışmaktadır.

• Sendikal yapılanmalarda, demokratik katılımı engelleyen etmenlerden birisi de güdümlü örgütlenmelerdir. Güdümlü sendikal yapılanmada amaç, işçilerin ekonomik ve siyasal çıkarlarını savunmak olmadığından, sendikal etkinliklerde işçilerin karar alma süreçlerine katılımı olsa bile göstermelik olmaktan öte gidemez ya da işverenin ve sermaye sınıfının isteklerinin işçilerin çıkarına olduğu yansımalarını özümsetmek için kullanılır. Bu nedenle sendikal yönetimlerin, bu amaca uygun,

güvenilir unsurların elinde olması ve bu unsurlara kişisel çıkarlar sağlamasına dayanır.

Ülkemizde İşçi sınıfının nicel ve nitel gelişimindeki gerilik, sınıfsal bilincinin ve sendikal deneyim ve birikiminin yetersiz olmasına yol açarken, sermaye açısından aynı durum söz konusu olmamıştır. Kapitalist üretim ilişkilerinin gelişmesi ile ortaya çıkan emek-sermaye çelişkisi ve bu temelde yükselen işçi hareketine karşı, yabancı sermaye kendi ülkesi ve uluslararası deneyimlerinden yararlanarak bu hareketi etkisizleştirecek politikalar geliştirebilecek deneyim ve birikimi taşımaktadır. Örneğin, ülkemizdeki sendikal yapıların temelini kaynaklık oluşturan 1947 yılında çıkartılan Sendikalar Yasası’nın hazırlanmasında da İngiliz uzmanların çalışmaları önemli bir yer tutmuştur (22). İşçi sınıfının bağımsız sendikal hareketinin gelişmesinin engellenmesi, sendikal hareketin denetim altına alınabilmesi ve yönlendirilmesi doğrultusundaki girişimler, daha 1947’de sendikaların ilk kuruluş sürecinden başlayarak (23) günümüze kadar sürmüştür. Devletin çalışma yaşamını düzenleyen yasalarla elinde bulundurduğu yetkiler, sendikal hareketi yönlendirmek için bu girişimlerde bir araç olarak kullanılabilir (24). Kamu kuruluşları ile ekonomide taşıdığı ağırlık ve sendikal örgütlenmelerin kamu kuruluşlarında yoğunlaşması (25) işveren-devlete, sendikalar üzerinde yönlendirme ve denetim kurma doğrultusunda çeşitli olanaklar sunabilmektedir.

• Sendikal örgütlenme özgürlükleri, sendikal demokrasiyi geliştiren etkenlerdir. Bu etkenler arasında, sendikal çokluk ilkesi, sendikaya üye olma/çekilme/çıkartılma hakları, sendika kuruculuğu ve yöneticiliğinde aranacak nitelikler sayılabilir (26). Bu unsurlar, sendikaların işleyişlerini ve yapısal özelliklerini biçimlendirmektedir.

• Türkiye’de, demokrasinin toplumsal düzeyde gelişmesinde başlıca engel olan siyasal düzlemde demokratik katılımın biçimsel nitelikte kalması, sendikal demokrasinin gelişmesine de yansımaktadır. Bu nedenle, işçi sınıfımızda tarihsel demokratik birikim ve davranış özellikleri gelişmemiştir (27). Bir başka deyişle, neredeyse yalnızca oy verme düzeyinde kalan bir siyasal demokratik katılım toplumsal davranış biçimlerini de yönlendirmekte ve sendikal demokrasiyi de biçimlendirmektedir.



Sendikal demokrasi, işçi sağlığı ve iş güvenliğinin geliştirilmesinde temel yol olan işçi katılımının gerçekleştirilmesinin önkoşuldur. Kendi örgütlülüğü olan sendikanın yönetiminde söz ve karar yetkisini geliştirmeyen işçilerin, işyerlerinde ve ülke düzeyinde yönetime katılmaları biçimsel ve göstermelik olarak kalacaktır.

İşçilerin Yönetime Katılımı ve İşçi Sağlığı İş Güvenliği

Genel Olarak İşçilerin Yönetime Katılımı

Yönetime katılım kavramı, her şeyden önce, yöneten ile yönetilen arasındaki bir ayrıma ve bu ayrımın sürmesine dayanır. Bu ayrımın temelinde, üreten ve yöneten ayrımı bulunmaktadır. Üreten ve yönetenlerin ayrılması, kapitalizme özgü değil; kapitalizme özgü olan, bu ayrımın, üretim sürecinden kaynaklanmasıdır. Kapitalizm-öncesi ekonomik düzenlerde, üreten ile yöneten arasındaki ayrım da, kapitalizmde olduğu gibi, üretim araçlarının özel mülkiyetine dayanır; ancak, üreticinin ürettiği artık-ürün, ekonomi-dışı zor yöntemleri ile yönetene aktarılır. Üretim süreci, bütünüyle zanaatçının ve doğrudan üretici köylünün etkinliğine dayanır. Kapitalizm ise, işbölümünü derinleştirerek, işçiyi makinanın bir uzantısı durumuna indirgeyerek, yalnızca işçiyi üretim sürecinin bir bütün olarak bilgisinden yoksun bırakmaz, aynı zamanda onu bir bütün olarak ünekil sürecinin denetiminden de uzaklaştırır” (...) fabrika çatısı altında bir araya gelmeye başlayan işçilerin emek süreci üzerinde görelî bir denetim gücüne sahip oldukları gözlenir. Burada özellikle işyerinde üretim araçlarının kullanımı ile bilgi ve beceri üzerinde tasarrufta bulunan nitelikli işçilerin görelî özerkliği dikkat çeker. Buna karşılık sermaye, üretim süreci ile üretim araçlarından tümüyle soyutlanmış bulunan çalışanlar üzerinde belli bir denetim gerçekleştirmişti (28).

Taylorist ilkeler doğrultusunda gelişen kapitalist emek sürecinde, artık yalnız sermaye kapitalistlere ait olmadığı, emek sürecinin kendisi de sermayenin bir parçası haline geldiği; İşçilerin üretim araçları üzerindeki kontrollerini kaybetmekle kalmadıkları, aynı zamanda kendi emekleri üzerinde-

ki ve bu emeğin kullanılış tarzı üzerindeki kontrollerini de yitirdikleri yönünde düşünceler dile getirilmektedir (29).

İşçileri, bir bütün olarak üretim sürecinin bilgi- si ve denetiminden yoksun bırakan Taylorizmin, çalışanların en önemli insani işlevlerini hayata geçirmelerini engellerken, diğer uzmanlık dallarında da tek yönlü düşünen, bütünsel düşünme yeteneğini yitirmiş, bu anlamda yaptıkları işe yabancılaşmış insanlar yarattığı belirtilmektedir (30).

“Yönetime katılma temelde iki arayışı yansıtmaktadır: Birincisi, gelişmiş batılı toplumların vardıkları demokrasi anlayışının bir uzantısı olarak gündeme gelen endüstriyel demokrasi arayışları olmakta, ikincisi işyerlerinde yönetim, etkinliğini arttırma amacına yönelmektedir. Bunlardan birincisi sosyal refah devleti ve çoğulcu demokrasilerin kaçınılmaz bir sonucu, ikincisi yönetim ideolojilerindeki gelişmelerin bir ürünü olmaktadır. Bu iki arayıştan kaynaklanan yönetime katılma uygulamalarının iki ayrı amacı bulunmaktadır: Endüstriyel demokrasi ve verimlilik artışı. Bu iki amaç, benimsenen katılma yollarını da belirlemektedir. Birinci amaca ağırlık verilen katılma uygulamalarında daha çok işçilerin yönetim organlarında yer alması biçiminde bir katılım gerçekleşmektedir. İkinci amaç ise, daha yaygın olarak görülen ve işin örgütlenmesine yönelik uygulamalara yol açmaktadır (31).

Yönetime katılma anlayışında ortaya çıkan bu ayrımında, endüstriyel demokrasi yaklaşımının, işçilerini çalışma yaşamının demokratikleşmesi istemlerini karşılamaya dönük olduğu görülmektedir “İşçiler kurdukları sendikalar aracılığı ile önceleri çalışma koşulları düzeltilmesi ve ücretler konusundaki isteklerde bulunurken, daha sonra işletmelerde alınan ve kendilerini de yakından ilgilendiren kararlarda, söz ve oy sahibi olmak için çaba harcamışlar ve tüm endüstride işçi denetimini sağlamaya ve işletmelerde işçi yönetimini gerçekleştirmeye çalışmışlardır” (32). Diğer yaklaşım, işçilerin üretim sürecindeki konumlarından kaynaklanan yabancılaşmanın üretim ve verimlilik üzerindeki olumsuz sonuçlarını ortadan kaldırmayı amaçlayan arayışlara dayanmaktadır.



Görüldüğü gibi, yönetime katılma, yöneten ve yönetilen, üreten ve yöneten ayrımlarını ortadan kaldırmayan bir niteliktedir: “Yönetime katılma, sınırları özel mülkiyete ve genel amacı da emek verimliliğinin artırılmasıyla belirlenmiş bir alanda, taraflara karşı görece bağımsızlığı varsayılan ortak organlar yoluyla, işçi-işveren işbirliğini kurumlaştıran özel bir yönetim seklidir (33). Bir başka deyişle, bir ölçüde sınırlanmakla birlikte, işverenin sermayenin sahibi olmasından kaynaklanan yönetim yetkisi korunmakla; bir ölçüde genişlemekle birlikte, işçilerin üretim sürecinin denetim ve yönetiminden kopuk kalması sürmektedir.

Bununla birlikte, çalışma koşullarının iyileştirilmesi yönünde, sendika/ işçilerin yönetimine katılımının sağlanması, sendikaların geleneksel rolleri yerine, işçi katılımına ağırlık veren ve işyeri bazındaki endüstriyel ilişkileri güçlendiren rollerinin gerekliliği tartışılmaktadır (34). Sendikalar, işçi katılımını, işçi sınıfının çalışma ve yaşam koşullarının ekonomik ve toplumsal bakımdan iyileştirilmesi amacı açısından bu tartışmayı yanıtlamak durumundadırlar.

İşçi Sağlığı ve İş Güvenliğinde İşçilerin Yönetime Katılımı

İşçi sağlığı ve iş güvenliği çalışmalarında, hemen her çevre işçi katılımını gerekli görmektedir. “İşçilerin katılımı olmadan iyi bir işçi sağlığı ve iş güvenliği standartlarına ulaşılamaz, işçilerin katılımı da sendikaların katılımına bağlıdır (...) İşçiler bilimsel bir eğitim almamış ya da teknik terimleri bilmiyor olabilirler, ancak tehlikelerle ilk önce karşılaşan onlardır (...) Kazaların çoğuna sebep olan ve işçilerin sağlığını bozan etkenin işçinin aldırma ve dikkatsizliği değil, daha fazla üretim için üzerlerinde taşıdıkları baskı olduğudur (...) İşçiler ve sendikalar sağlık ve güvenlik ile ilgili düzenlemelere özellikle de standartlara uyulup uyulmadığının denetlenmesi işine, sonradan düşünülecek yerlere yapısal olarak katılmalıdır.”(35).

Uluslararası Düzenlemelerde İşçi Sağlığı ve İş Güvenliğinde İşçilerin Katılımı

Birleşmiş Milletler Belgeleri

Birleşmiş Milletler belgelerinde, işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili genel ilkelerin konulduğu, ayrıntılı

düzenlemelerin, uzmanlık kuruluşu Uluslararası Çalışma Örgütü’ne bırakıldığı görülmektedir. Bununla birlikte, 11 Aralık 1969 günü kabul edilen yasal bağlayıcılığı olmamakla birlikte, üye ülkelere temel insan hak ve özgürlüklerin kullanılmasını konusunda yol gösterici bir nitelik taşıyan Toplumsal Gelişme ve Kalkınma Bildirgesi (Declaration on Social Progress and Development), “İlkeler” bölümünde, 5. maddesi “Toplumsal gelişme ve kalkınma, insan kaynaklarının tam kullanılmasını gerektirir” denilirken, bu gereklilikler arasında, “Toplumun tüm öğelerinin, bireysel olarak ya da örgütler yoluyla İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nde yer alan temel özgürlüklere tam saygıyla ortak kalkınma hedeflerinin tanımlanması ve başarılmasına etkin katılımı” da sayılmaktadır. Bildirgenin “Yol ve Yöntemler” bölümünde ise, 15. maddede katılım, toplumun tümü ve çeşitli kesimleri için çok yönlü olarak tanımlanırken; 20/a maddesinde “... sendikaların ekonomik ve toplumsal kalkınmaya daha geniş ölçüde katılmaları; tüm sendika üyelerinin çıkarlarını ilgilendiren ekonomik ve toplumsal konuların karara bağlanmasında etkin katılımın sağlanması “ belirtilmektedir.

Uluslararası Çalışma Örgütü Belgeleri

Uluslararası Çalışma Örgütü’nün temel oluşumu katılıma dayanmaktadır: Örgütün Genel Kurul’u olan Uluslararası Çalışma Konferansı’na, her üye devletten iki hükümet, birer de işçi ve işveren temsilcileri katılırken; yönetim kurulu, Konferans, her biri kendi gruplarından seçilen 28 hükümet, 14’er de işçi ve işveren temsilcisinden oluşmaktadır (36).

Örgüt’ün temel işlevlerinden biri, kabul ettiği sözleşme (convention) ve tavsiye kararları (recommendation) ile uluslararası çalışma ilkelerini ve standartlarını saptamaktır. Sözleşmeler, onaylayan ülkeler açısından, ulusal yasa hükmünde bağlayıcılık kazanırken, tavsiye kararları, sözleşmelerin uygulanmasına ilişkin yol gösterici, bağlayıcı olmayan düzenlemelerdir (37).

İşçi sağlığı ve iş güvenliğinde işçi katılımı, Örgüt’ün getirdiği düzenlemelerden 1981 tarihli 155 sayılı İş Güvenliği ve Sağlık Sözleşmesi, konu ile il-



gili dolaysız genel kuralları içermektedir. Sözleşme, “İşçilerin ve işçi örgütlerinin, yasaların hazırlanmasında ve uygulamalarının sağlanmasında mutlaka katılmaları sağlanmalıdır.” hükmünü getirmektedir.

135 Sayılı İşyerindeki İşçi Temsilcilerine Tanınacak Koruma ve Kolaylıklara İlişkin Sözleşme ile sendika temsilcileri ve işçiler tarafından seçilen diğer işçi temsilcilerine işlerine son verilmesi dahil, kendilerine zarar verebilecek herhangi bir eyleme karşı etkin koruma ve uygun kolaylıklar getirilmektedir. Sözleşme ile sağlanan bu koruma ve kolaylıkları, işçi sağlığı iş güvenliği işçi temsilcilerini de kapsamaktadır.

81 Sayılı Sanayi ve Ticarete İş Teftişi Hakkındaki Sözleşme ise, iş teftişi servisi görevlileri ile işveren ve işçiler ya da bunların kuruluşları arasında işbirliği yapılmasının sağlanmasını öngörmektedir.

112 Sayılı İşyerlerindeki İş Sağlığı Servisi Hakkındaki Tavsiye Kararı'nda, iş sağlığı servislerine ilişkin uygulama yöntemleri arasında, toplu sözleşme veya ilgili işçi ve işverenlerin anlaşmaları ile yetkili otoritenin işçi ve işveren kuruluşlarının düşüncelerini alması sayılmaktadır. Ayrıca, işçi sağlığı servislerinin iş yerinde çok yakın ilişki kurması gerekenler arasında da işçi temsilcileri belirtilmektedir.

Avrupa Konseyi Belgeleri

5 Mayıs 1949'da kurulan Avrupa Konseyi, her ne kadar bağımsız ve farklı kapsamda bulunsun da, 1950'lerde oluşturulmaya girişilen Avrupa Ekonomik Topluluğu ile çok yakından ilişkilidir. Konsey'in çalışmaları, ağırlıklı Avrupa Birliği'nin gerçekleştirilmesi amacına dönük düzenlemelerde yoğunlaşmaktadır. Bu bakımdan, Avrupa Ekonomik Topluluğu ruhuna uygun olarak malların, sermayenin ve işgücünün serbest dolaşımının önündeki engellerin kaldırılmasıyla, Topluluğun her yanındaki girişimciler eşit koşullarda rekabet edebilecek, bunun sonucunda kaynakların en iyi kullanımı sağlanacak, en iyi ekonomik kalkınmaya erişilecek ve buna bağlı olarak toplumsal kalkınma da gerçekleşecektir, düşüncesiyle toplumsal konular üzerinde pek durulmamıştır. İşçi sağlığı ve iş güvenliği konusu da özellikle topluluk çerçevesinde, bu dü-

zeyde kaldı. Son dönemlerde, malların serbest dolaşımını engelleyen konularla doğrudan bağlantısı anlaşılınca ve biraz da sosyal olayların ve dramatik kazaların etkisiyle üzerinde ciddi olarak eğilinen konuların başında yer almaya başladı. Avrupa Tek Senedi'nin (Single European Act) devreye girmesiyle bu konuda karar alma mekanizması kolaylaştırılınca, üye ülkeler arasındaki iç düzenlemeleri uyumlaştırma çalışmaları yoğunlaştı (38).

26 Şubat 1965'de yürürlüğe giren Avrupa Toplumsal Antlaşması (European Social Charter) ile sözleşmeciler tarafların, gerektiğinde iş güvenliği ve sağlığını geliştirmeyi amaçlayan önlemler konusunda çalıştıranların ve çalışanların örgütlerine danışmasını üstleneceği getirilmiştir.

Bu Antlaşmada danışma düzeyinde yapılan sınırlama, 9 Aralık 1989 günlü İşçilerin Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Antlaşması'nda (Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers) ortadan kaldırılmıştır. 1989 Antlaşması, “İşyerinde İşçi Sağlığı ve İş Güvenliğinin Korunması” başlıklı 19.maddesiyle, alınacak önlemlerin özellikle işyerinde eğitimi, bilgilendirmeyi, danışmayı (consultation) ve işyerinde risklere karşı ve onların giderilmesine yönelik adımların atılmasında işçilerin dengeli (balance) katılımının dikkate alınacağı hükmünü içermektedir.

Avrupa Konseyi, 12 Haziran 1989 günü kabul ettiği 89/391/EEC sayılı çerçeve niteliğinde bir Direktif ile işyeri düzeyinde işçi sağlığı ve iş güvenliğinde işçi katılımına ilişkin oldukça ileri bir düzenleme getirmiştir. Bu Direktif, “mesleki tehlikelerin önlenmesi, sağlık ve güvenliğin korunması, kaza ve tehlike faktörleri, bilgilendirme, danışma, yönetime katılma, işçi ve temsilcilerinin eğitimi konusunda” genel ilkeleri içermektedir (md.1). Direktifin 6/1.maddesine göre “işveren, sorumlulukları çerçevesinde çalışanların sağlığını ve güvenliğini korumak, mesleki tehlikeleri önlemek, bilgilendirme, eğitim ve kurumsal gereklilikler için her türlü önlemi alacaktır.” Aynı maddenin, 3(c) fıkrası gereği, işveren, “Yeni teknolojinin planlanması ve kullanımında, araç gereç seçiminde, çalışma ortamı ve koşulları konusunda işçiler ve/veya temsilcileri ile istişarede” bulunmak durumundadır. 6/4.maddesi ile Direktif, “bir işyeri birkaç işveren tarafından paylaşılırsa, işverenler işçi sağlığı iş gü-



venliği önlemlerini ortaklaşa uygulayacaklar, bir diğerini bu konularda haberdar edecekler, işçi ve/veya temsilcilerine tehlikeler konusunda bilgi verecekler ve alınan önlemleri koordine edeceklerdir.” hükmü ile alt-işveren (taşeron) uygulamalarının işçi sağlığı ve iş güvenliğine olumsuz etkilerini gidermeye yönelmiştir. 7.maddede işverenin işçi sağlığı ve iş güvenliği çalışmalarını sürdürmek üzere bir ya da daha fazla işçiyi görevlendirmesi, bu nitelikte işçi yok ise dışardan hizmet ya da personel alması öngörülmektedir. Direkif’in 10. maddesi, işverenin işçilerin ve/veya temsilcilerinin işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili tüm gerekli bilgileri almalarını sağlamakla yükümlü tutulurken; 11. maddede çalışanlarla istişare ve yönetime katılımları düzenlenmektedir. Bu, “çalışanlarla istişarede bulunmayı”, “işçiler ve/veya temsilcilerinin teklifler getirme haklarını” ve “ulusal yasalar çerçevesinde dengeli katılmalarını” öngörürken, işçiler ve/veya temsilcilerinin işçi sağlığı ve iş güvenliği önlemlerinin yetersiz olduğunu düşünmeleri durumunda, yasalara uygun olarak, yetkili makamlara başvuru hakkını içermektedir. Direktif, ayrıca, işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili alınacak önlem ve yapılacak çalışmalar için, işçi ve/veya temsilcilerine, işverenin her türlü kolaylığı, araç ve gereç ile eğitimlerini sağlamakla yükümlü tutarken, özlük haklarını koruma altına almaktadır.

Avrupa Konseyi tarafından 22 Eylül 1994 günlü 94/45/EC sayılı, “Topluluk Ölçeğinde İşletmeler ve Topluluk Ölçeğinde İşletmelerden Oluşan Gruplarda, Çalışanların Bilgilendirilmesi ve Görüşlerinin Alınması Amacıyla Bir Avrupa (Topluluğu) İşyerleri Meclisi veya Bir Prosedür Tesis Edilmesi Üzerine” Direktif, Topluluk ölçeğinde bulunan çok uluslu işletme ve işletme gruplarında, işçilerin bilgilendirme ve danışmasıyla ilgili düzenlemeler getirmiştir. 1970’lerde başlayan, uzun süren tartışma ve çekişmelerden sonra, Maastricht Anlaşması’nın getirdiği olanakla çıkarılabilen Direktif (39). “yapısal, ekonomik ve finansal durum; işin, üretim ve satışların muhtemel gelişimi; istihdam ve yatırımların transferleri, birleşmeler, kesintiler, kuruluş, işletme veya bunların bir bölümünün kapatılması ve toplu işten çıkarmalar” gibi çalışanların çıkarlarını büyük ölçüde etkileyecek konularda, oluşturulacak Avrupa İşyeri Meclisleri’ne bilgilendirme ve görüş bildirme hakkını getirmektedir. Görül-

düğü gibi, danışma ve bilgilendirme konuları arasında işçi sağlığı ve iş güvenliği yer almamakla birlikte, bu konular da, işçi sağlığı ve iş güvenliği ile yakından ilgili bulunmaktadır.

Sermayenin uluslararası anlaşmasının, günümüzde ulaştığı boyutlarda, Konsey’in 89/391 sayılı Direktifi’nde çok uluslu işletme ve işletme grupları ile ilgili, işyeri düzeyini aşan düzenlemeler getirilmemesi ve 94/45 sayılı Direktifte Avrupa İşyeri Meclisleri’nin bilgilendirme ve danışma konuları arasında işçi sağlığı ve iş güvenliğine yer verilmemiş olması eksiklik olarak görülmektedir.

Kaynaklar

1. Koç, Türkiye İşçi Sınıfı Tarihinden Yapraklar, s. 245-270.
2. Genel-İş Sendikası, Sendikal Örgütlenme ve DİSK, Genel-İş Yayınları. Ankara, Ocak 1995. s. 25-26.
3. Petrol-İş, Sendikal Demokrasi, Eğitim Notları, Kitap-3, Petrol-İş Yayını-31, Temmuz 1993.
4. Dereli, B., Türkiye’de Sendika Demokrasisi, Teori ve Uygulama ve Yöniyle Türkiye’de Sendika-içi Demokrasi Sorunu, Doktora Tezi, İstanbul, Mayıs 1971, İstanbul Üniversitesi Yayın No: 2358. İktisat Fakültesi Yayın No: 400, Güryay Matbaacılık, İstanbul, 1977. s. 25-26.
5. Dereli, a.g.y., s.35.
6. Dereli, a.g.y., s.36-37.
7. Dereli, a.g.y., s. 38.
8. Dereli, a.g.y., s. 131-142; Kutal, G., Teşkilatlanma Sorunları ve Başlıca Faaliyetleri Açısından Türkiye’de İşçi Sendikacılığı (1960-1968), Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Yayınları. No: 2314-393-79-3, Güryay Matbaacılık, İstanbul, 1977, s. 49-50.
9. Işık, Sendikal Bürokrasi ve Çözüm Önerileri, s. 101-124.
10. Derel, a.g.y., s. 83; Işık, Sendikacılık ve Siyaset, s. 332-354.
11. Günday, Y., Mali İşlemlerin Sendikalarda Yeri ve Önemi, DİSK/Genel - İş Sendikası Sürekli Eğitim Semineri, Ankara, 1995, Yayınlanmış Seminer Notları, s. 13-14.
12. Rosen, S. "Turkey" Labor in Developing Economies, ed.b, Walter Galenson içinde, Berkeley and Los Angeles, University of California Pres, 1962, ss. 287-288, aktaran, Dereli, a.g.y., s. 83.
13. Petrol-İş Sendikası Demokrasi, s. 120-122.



14. ETUI (European Trade Union Institutions), Trade Union Movement in Great Britain. Bruxelles, 1986, Çev. M. Kılıç, yayımlanmamış çeviri.

15. Dereli, a.g.y., s.83-84. Sendika yöneticilerinin ücretleri konusunda yeterli yeri sağlanamamaktadır. Genel Kurul'a sunulan çeşitli mali raporlarda bu konuda bilgi bulunmamaktadır. Dereli'nin çalışmasında, Millen, H.B., "Turkey and India. Antipodes of Trade Union Development" Teksir edilmiş konferans metninden aktardığı rakamlara göre 4.000-5.000 TL(440-550\$) arasında değişen sendika yöneticisi ücretleri ender bulunmamaktadır. A.g.y., s.84. Ancak burada hangi dönem olduğu belirtilmemektedir ve Millen'in çalışması tarihsizdir. Işıklı Millen'den söz ederken, Türkiye'de görev yaparken yazdığı bir makalenin tarihini 1968 olarak vermektedir. Petrol-İş'in araştırmasında ise 1992 ilk yarı yılına göre, "yaklaşık-ortalama her profesyonel sendika yöneticisinin aylık ücretini (tüm ödemeler dahil) 2.000 dolar olarak" tahmin edilmektedir. Petrol-İş Sendikal Demokrasi, s. 124.

16. Dereli, a.g.y., s. 84, Kutal, a.g.y., s. 54-55.

17. Günday, a.g.y., s. 11-12.

18. Koç, İşçi Sınıfı ve Sendikal Hareketin Güncel Sorunları, s. 154-155.

19. Sosyalizm ve Toplumsal Mücadeleler Ansiklopedisi. C.6, s. 1964.

20. DİSK/Genel İş Sendikası, Yönetici Anketi. Genel-İş Yayınları, Ankara. 1994. S. 6: Belediye İşçileri Anketi, Genel - İş Yayınları. Ankara, 1995, s. 24.

21. Dereli. a.g.,, s.81-82.

22. Güzel. A.g.y., s. 232.

23. "Biz o kanaatteyiz ki, ileri bir devlet vatandaşları zümre ve sınıfları kendi kaderlerine terk edemediği gibi kendi vasıtaları ile haklarını ihkak etmelerini de istemeyiz. İleri bir devlet anlayışına uygun olarak Türk devletinin sosyal hayatı nizamlamasını tabii ve zaruri görüyoruz". Çalışma Bakanı Sadi İrmak'ın Nisan 1947'de Ereğli Kömür Havzası işçilerine hitaben verdiği nutuk'tan aktaran Sülker, a.g.y., s. 61-62; "Sendikalara işçilerin bir mücadele aracı olarak değil, sosyal kontrol araçları olarak bakılıyordu" Pekin, F., Demokrasi, Sendika Özgürlüğü ve Sosyal Haklar, Alan Yayıncılık, Haziran 1985, s. 249.

24. Koç, Teslimiyetten Mücadeleye Türk-İş, s. 104-106.

25. Akalın. İşçi Sendika Tarih, s. 146; Pekin, a.g.y., s. 248;

Keyder, a.g.y., s.138. Temmuz 1995 dönemi verilerine bakıldığında da sendikaların kamu işyerlerinin %73'ünde örgütlendikleri, özel işyerlerinde bu oranın %10'da kaldığı saptanmaktadır; bakınız, Çalışma Hayatı İstatistikleri. Yayın No: 62/18, Kasım 1995, s. 103-105 ve 117.

26. Sendikal hak ve özgürlükler ile sendikal demokrasi ilişkisi için bakınız, Dereli. a.g.y, s.195-199; sendikal hak ve özgürlüklere yasal düzenlemelerle getirilen sınırlamalar için bakınız, Işıklı, "1960-1986 Döneminde Türkiye'de İşçi Hakları" s. 181-186.

27. Işıklı, "Türkiye'de İşçi Hareketi'nin Batı İşçi Hareketi Karşısında Özgünlüğü", 11. Tez Kitap Dizisi, s. 5, Şubat 1987, s. 15-16.

28. Öngen, Prometheus'un Sönmeyen Ateşi, s. 74.

29. Braverman, H., Die Arbeit im Modernen Produktionprozess, s. 96'dan aktaran. Necef, a.g.y., s. 31.

30. Necef. a.g.y., s. 32.

31. Koray, a.g.y., s. 43-44.

32. Dicle, İ. A., Endüstriyel Demokrasi ve Yönetime Katılma, Ankara, 1980, s. 27.

33. Fişek, K., Yönetime Katılma, Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara, 1977, s. 58.

34. Özkaplan, a.g.y., s. 198.

35. Ramanujam, G., "İşyerinde Sağlık ve Güvenliğin Geliştirilmesinde İşçilerin Rolü" XIII. Dünya İşçi Sağlığı ve İşgüvenliği Kongresi, Yeni Delhi, 4-8 Nisan 1993, Çalışma Ortamı, Kasım 1993, S: 11, s. 5; Bu yönde bir başka görüş için bakınız: Atasü, "Söyleşi", Çalışma Ortamı, Mart 1992, S: 1, s. 7.

36. Pekin, Demokrasi, s. 137.

37. Pekin. Demokrasi, s.139-140.

38. Gökçek, H. Avrupa Topluluğu'nda İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği, Ağustos, 1994, Yayımlanmamış Çalışma, s.1.

39. Danis., J.J., "Vredeling Direktifi'nden Avrupa Çalışma Konseyi Direktifine -Tarihsel Bazı Notlar"- Transfer, 1995/2, Avrupa İşçi Sendikaları Enstitüsü (ETUI). s.180-187, Çev: M. Kılıç, yayımlanmamış çeviri.

* "İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği'nde İşyeri Temelli İşçi Örgütlenmeleri Yönünden Sendikaların İşlevleri" Konulu Yüksek Lisans Tezinden, 1996. ●