

SENDİKA DEMOKRASİSİNİN TEORİK TEMELLERİ

Dr. Bengü DERELİ

Bu incelemede sendika-içi demokrasi konusunun Batı'da ve özellikle A.B.D.'de geliştirilmiş bulunan başlıca meselelerine değinilmekte, çeşitli araştırmacı ve düşünürlerin bu konudaki fikirleri özetlenip değerlendirilmektedir. Önce bazı genel ve klâsik görüşlere yer verildikten sonra başlıca kavram ve tanımlar sunulmakta, bunu takiben Robert Michels'in klâsik tezinden başlayarak çeşitli müelliflerin fikirleri tartışılmaktadır. Son paragrafta ise sendika demokrasisinin sendikaların teşkilât kademeleri bakımından bir tahlili yapılmaktadır.

1. Genel Bazı Görüşler :

Sendika demokrasisi Batı'da ve özellikle A.B.D.'de üzerinde birçok tartışmalar yapılmış ve yapılmakta olan bir konudur. Demokratik olduklarını ileri süren birçok sendikalar, bu görüşlerini desteklemek gayesiyle demokratik uygulamaları, bu yöndeki âdetleri ve hukuk kaidelerini misâl olarak göstermekte, sendikaların çoğunluk hâkimiyetiyle idare edildikleri için klâsik siyasî demokrasinin icaplarını yerine getirdiklerini belirtmektedirler.

Sendikalar ve sendikacılığa dost bazı çevreler sendikaların demokratik olduğu görüşünü savunurlarken, sendikalardaki çeşitli uygulamaların demokratik olmadığı yönünde tenkitler de doğmuştur ve doğmaktadır. Bu tenkitlerin tamamının sendika aleyhdarı çevrelerden geldiği söylenemez. Aksine tenkitlerin çoğu, sendikacılığa sempati duyan bilim adamlarıyla tatbikatçılardan gelmektedir. Bu tenkitleri esas itibarile dört kategoride toplamak mümkündür.

Birinci kategorideki eleştiriciler, sendikaların kendi açılarından yaptıkları demokrasi tarifi üzerinde durmaktadırlar. Sendikaların demokrasi tarifi, çoğunluğun idaresi prensibine dayanmaktadır. Tenkitlerini bu açıdan yapanlar, demokrasinin nüvesini teşkil etmesi gereken mahallî sendika kongresini ele almakta ve bu kademedeki toplantıların da artık demokratik olamadığını belirtmektedirler. Bu iddiaya göre, sendika kongrelerinde halâ bazı kararlar üyeler tarafından alınsa dahi, bunlar üyelerin tümünü temsil etmesi muhakkak olmayan aktif bir azınlığın kararlarıdır. Mahallî sendika toplantısında hâkimiyet, aslında temsili olmayan bir azınlığın hâkimiyetidir. Sendika kongrelerinde başvuru referandum usulü de sıhhatli bir metod değildir. Webb'ler sendika demokrasisini ilk ele aldıkları zaman, referandum usulünün zayıf yönlerini izah etmişlerdi¹.

Bunun gibi, aday isimlerini ihlivâ eden tek bir listenin üyelere sunulup idarecilerin üye çoğunluğunun tasvibi ile seçilmesi usulü de, demokratik uygulamayı basit bir evet-hayır şekline sokmaktadır. Ayrıca, yine bu tenkitçilere göre, özel kongreler yapılması gayesini güden özel hükümler bir yandan yerine getirilmesi fevkalade güç birtakım formalitelere bağlanmakta, öte yandan bunlara başvurmak teşekküle sadâkatsizlik sayılıp takbih edilmektedir. Dolayısıyla sendika üyeleri tüzüklerin kendilerine sağladığı bu gibi imkânları nâdiren kullanabilmek durumundadırlar.

Nihayet, çoğunluk idaresine yöneltilen tenkitlerde şu görüş de hâkim bulunmaktadır: Üyelerin büyük çoğunluğu sendika idaresinin doğurduğu meselelere ilgi duymazlar ve bundan ötürü de sendika faaliyetlerine iştirak etmek hususunda hiçbir zaman harekete

-
- 1) "Üyelerin idarecileri kontrol edebilmeleri gayesine yönelmiş olmasına rağmen, referandum, uygulamada idarecilerin üyeler üzerindeki iktidarını arttıran bir âlet haline gelmektedir; çünkü aslında idareciler üyelerin tasvibine sunulacak meseleyi kendileri seçmekte, meselenin ortaya konuş ve ifade ediliş tarzına da hâkim bulunmaktadırlar. Referandumun böylece idarecilerin iktidarını geniş ölçüde arttırdığı görülmüştür. Herhangi bir karar sureti bu şekilde plebisite dayanan oylama sonucu güçlü bir mânevî desteğe mazhar olmaktadır". Bakınız : Sidney ve Beatrice Webb, **Industrial Democracy**, (London : Longmans Green, 1911 ed.), s. 26.

geçmezler. Çoğunluğun idaresi kavramı bu şekilde bütünüyle doğruluğu şüpheli bir mahiyet kazanmış olmaktadır. Bu görüşe göre, bütün diğer derneklerin üyeleri ve hattâ demokratik bir cumhuriyetin vatandaşları gibi, sendika üyeleri de yönetim karşısında kayıtsızdılar. Üyelerin çoğunluğu başlangıçta sendika organizasyonuna biraz alâka gösterirler, fakat sonradan sadece sendikanın ücret artışı sağlama, çalışma şartlarını düzeltme ve sosyal yardımlar elde etme gücüne önem verip sendika yönetimiyle hiçbir şekilde ilgilenmezler. Sendika yönetimi aktif üyelerden müteşekkil küçük bir grubun elindedir ve bu üyeler sendika faaliyetlerinde aktif bir rol oynamaktadır². Üyelerin karar mekanizmasına iştiraki, toplantılara katılmaktan çok, gayriresmî kanallardan haberleşme şeklinde cereyan etmektedir. Bu da şüphesiz oldukça sınırlı bir seviyede kalmaktadır.

İkinci bir eleştirici grubu tenkitlerini sendika liderlerine yöneltmektedir. Bu düşünürlere ve gözlemcilere göre, sendika liderleri kendi şahıslarında o kadar geniş bir yetki ve iktidar toplamaya muvaffak olmuşlardır ki, demokratik uygulama tarzları, o da eğer mevcutsa, artık sadece şekli bir merasim özelliği taşır duruma gelmiştir. Bu görüşün en güçlü temsilcisini Robert Michels teşkil etmektedir. Michels 1915'de, Avrupa'daki işçi teşekküllerini ve esas itibariyle Fransa, İtalya ve Almanya'daki siyasî işçi partilerini incelediği eserinde, bu temayülü bütün işçi teşekkülleri için genelleştirmekte ve "oligarşinin tunç kanunu" sözleriyle isimlendirmektedir³. Sendika liderleri kendi çıkarları ile sevk ve idare ettikleri organizasyonların çıkarları arasında o kadar yakın bir özdeşlik kurmaktadırlar ki, neticede liderlere yöneltilecek her çeşit muhalefet ya teşekküle yöneltilmiş sayılarak haksız gösterilmekte, yahut da çok güçsüz kalmaktadır. Seçimle işbaşına gelen liderler bir bürokrasi kurmakta, iktidarları bu bürokrasi içinde kuvvetlenmekte, teşekkül içindeki kuvvetler arasında herhangi bir tesirli ayırım yapılmadığı için de sahip

2) Bu temayülün sendikalar için söz konusu olabilecek sebepleri hakkında, şu tahlile bakınız: G. W. Brooks, *Sources of Vitality in the American Labor Movement*, (Ithaca: NYSSILR, Cornell University, 1960, Bull. 41).

3) Robert Michels, *Political Parties*, English trans. (Glencoe, III.: Free Press, 1949; Collier Books Edition (1962)).

oldukları iktidarı önemli bir engele rastlamadan uygulama alanına koymaktadırlar. Ayrıca liderler haberleşme vasıtaları ve kanalları üzerinde tam bir kontrol kurmuşlardır. İktidarları, sendika içinde müesseseseleşmiş bir muhalefetin yokluğu sayesinde daha da kuvvetlenmekte ve neticede bu liderlerin ömür boyu liderlik mevkiinde kalmalarını sağlayabilmektedir⁴. Michels'in oligarşi kanunu ile ilgili diğer açıklamalarına aşağıda daha ayrıntılı şekilde değineceğiz. Ancak şimdiden belirtelim ki Michels'in oligarşi kanununu modern sendikalar içinde test etmeye çalışan ve belirli şartlar altında sendika demokrasisinin gerçekleşebileceği sonucuna varan araştırmalar da mevcuttur⁵.

Sendikalara sendika demokrasisi açısından yapılan üçüncü hücum, kazaî mekanizmanın önemine işaret eden çevrelerden gelmektedir. Bunlara göre, sıhhatli bir kazaî sistem ancak, bu sistem sendika yönetiminin diğer yönlerinden, müesseselerinden ve yöneticilerinden tamamen ayrılırsa, gerçekleşebilir. Bu eleştiriciler ise, sendikalarda bağımsız bir kazaî organ bulamadıklarını ve üye haklarını koruyacak kazaî usullerin belirsiz ve yetersiz bir şekilde tanımlandığını öne sürmektedirler⁶.

-
- 4) Özellikle A.B.D.'de bu konuda geniş münakaşalar yapılmış ve eserler neşredilmiştir. Meselâ bakınız : C. Wright Mills, **New Men of Power**, (New York : Harcourt, Brace, 1948), Eli Ginzburg, **Labor Leader**, (New York : Macmillan Co. 1948). Sar Levitan, **Government Regulation of Internal Union Affairs Affecting the Rights of Union Members, Selected Readings**, Library of Congress (Washington : G.P.O., 1958), ss. 40 - 198. Joel Seidman, **Democracy in the Labor Movement**, (Ithaca : NYSSILR, Cornell University, 1958), Bull. 39.

Bu konuda temel mahiyetteki ilk müşahadeleri Webb'ler yapmışlardır. Bakınız : *op. cit.*, Part I, chap. II.

- 5) Bu konuda en önemli araştırma olarak şu eseri zikretmeliyiz : Seymour Martin Lipset, Martin Trow, James Coleman, **Union Democracy**, (Glencoe. Ill. : Free Press 1956; Anchor Books, Doubleday and Company, Inc., 1962).
- 6) Bakınız : Alice H. Cook, **Union Democracy : Practice and Ideal** (Ithaca, N. Y. : NYSSILR, Cornell University, 1963). Sendikalarda bağımsız bir kazaî organın mevcut olmayışına, liderlerin çok defa kazaî fonksiyonu da üzerlerine alışlarına dair açıklamalar için aynı zamanda şu kaynaklara bakınız : Clyde Sum-

Sendikaların demokratik olmadıkları iddiasını geliştiren dördüncü bir tenkit ise, sendika üyelerinin sendika organları karşısındaki ferdî hak ve hürriyetlerini inceleyen düşünürlerden gelmektedir. Bu tenkitçiler sendika tüzüklerinde üye ve azınlık haklarının sendikalardaki tatbikatını incelemekte ve genellikle olumsuz sonuçlara varmaktadırlar⁷.

Görüldüğü gibi, sendika demokrasisini çeşitli değişkenler açısından tenkide tâbi tutan görüşler mevcuttur. Yukarıda dört grupta incelediğimiz hususların da ifade ettiği gibi, sendika demokrasisini incelerken “çoğunluk hâkimiyeti” dışında uygulanması gereken birçok kriterlerin varlığı söz konusudur. Üyelerin, azınlık veya muhalefet gruplarının hakları, sendikada kuvvetlerin ayrılması ve bağımsız bir kazâ sisteminin teşkili, üyelerin sendika faaliyetlerine sadece toplantılara girerek değil, aynı zamanda karar mekanizmasına da tesir ederek katılmalarını, sağlayacak teşvik edici unsurların ve imkânların yaratılması ve nihayet sendika liderlerinin haiz oldukları iktidar gibi değişkenler, sendika demokrasisinin münakaşasında dikkate alınabilecek önemli hususlardır. Ancak, sendika demokrasisi ile ilgili bütün değişkenler, şüphesiz, saydıklarımıza kıyasla çok daha fazladır. Sadece sendika yöneticisinin idarî yetkilerinde ve fonksiyonlarında bile sendika demokrasisi ile ilgili birçok karar, kontrol ve haberleşme vetireleri saklı bulunmaktadır. Sendika demokrasisi ile ilgili tenkitleri iyi değerlendirebilmek için, bu kavramın daha sıhhatle ölçülüp anlaşılmasına imkân verecek daha kesin bir tanım yapmak gerekmektedir.

2. Sendika Demokrasisi İle İlgili Başlıca Kavram ve Tanımlar :

Sendika demokrasisinin tanımını yapanlar konuya çeşitli açılardan bakmaktadırlar. Önce, sendikaların demokratik olabilmesi için

mers, “Disciplinary Procedures of Unions”, **Industrial and Labor Relations Review**, Vol. 4, No. 1, October 1950, ve “Legal Limitations of Union Discipline”, **Harvard Law Review**, Vol. 64, No. 7, May 1951.

- 7) Bu konuda, bakınız : Clyde Summers, **Democracy in Labor Unions : a Report and a Statement of Policy**, (New York : ACLO, 1952).

Oscar Ornati, “Union Discipline, Minority Rights and Public Policy”, **Labor Law Journal**, Vol. 5, July 1954, ss. 471 - 479.

bu teşekküllerin demokratik devlet idaresinin (siyasî çok-partili demokrasinin) esaslarına uyması gerektiğini ileri süren düşünürler mevcuttur. İkinci kategoride, sendikaları özel hukuk hükümlerine tâbi, gayeleri sınırlı müesseseler olarak görenler yer almaktadır; bunlara göre bir sendikanın demokratik olup olmadığı özel ve daha sınırlı kriterlerle ölçülmelidir. Üçüncü ve son kategoride de sendikaların belirli ve özel birtakım ekonomik fonksiyonlar ifa etmek gayesiyle kurulmuş bir teşekkül olduklarını, bu sebeple de demokratik idare tarzının sendikacılık için gerekli ve faydalı olamayacağını öne süren düşünürler yer almaktadır.

Bu son görüş, özellikle yakın zamanlarda sendikaların ekonomik fonksiyonlarına birinci plânda önem verilmesini ileri süren yazarlar tarafından üzerinde sık sık durulan bir mesele niteliğini kazanmıştır. Bunlara göre sendika faaliyetlerinin gayesi üyelerin yaşama seviyesini korumak ve geliştirmek olduğuna göre, bir sendikanın, üyelerine, demokratik hayat tarzını ve uygulamaları öğretmesi şart değildir. Dolayısıyla, bir sendikanın demokratik olup olmadığı sorusu, müteber bir soru değildir. Önemli olan, bir sendikanın ekonomik faaliyetlerinde başarılı olup olmadığıdır⁸. Bir başka iddia bundan da öteye gitmekte ve demokratik vasıfları ekonomik müesseselere uygulamanın arzu edilir bir şey olmadığını öne sürmektedir. Buna göre sendika idarecilerinin verecekleri kararlar o kadar teknik bir karakteri haizdir ki, bu kararların demokratik şekilde alınmasına esasen imkân yoktur⁹. Bu görüşteki bazı yazarlara göre, birçok sendikalar ekonomik fonksiyonlarla demokratik idare tarzını telif etmeye çalışmışlarsa da, neticede yine Michels'in "oligarşinin tunç kanunu"na esir olmuşlardır. Müşahade edilecek husus son derece basittir: sendikalar mahiyetleri icabı demokratik olamazlar. Şüphesiz sendika üyelerinin sendika karşısında korunması gereken birçok hakları mevcuttur; fakat bu hakların korunmasını sendikadan bekleyemeyiz. Sendika mahiyeti icabı bu himayeyi sağlayamaz. Ancak, devlet, yeterli kanunlarla, sendikaya karşı sendika üyelerinin haklarını koruyabilir ve korumalıdır.

8) Bakınız: V. L. Allen, **Power in Trade Unions**, (London: Longmans Green, 1954), s. 15 .

9) Cook, *op. cit.*, s. 15.

Sendikaları demokratik olmamakla suçlayan bu görüşe karşı, tüm demokratik topluma yaptıkları önemli tesir bakımından bu teşekkülleri savunan düşünürler de mevcuttur. Özellikle Barbash gibi bazı müellifler, sendikaların demokratik idare tarzını tam olarak gerçekleştirmemiş olduklarını kabul etmekle beraber, bir yandan bu kuruluşların hiç demokratik olamayacakları görüşünü reddetmekte, öte yandan da sendikaların toplum seviyesinde siyasî demokrasiye yaptıkları öneml hizmetlere dikkati çekmektedir. Barbash ve Garceau gibi düşünürler, demokratik sistemlerin vasıta ve mekanizmalarından ziyade, moral ve beşerî muhtevâsı üzerinde durmaktadırlar. Önemli olan, gerek liderlerde, gerek üyelere "iyi niyetle demokrasiye inanç" faktörünün mevcut olmasıdır¹⁰. Bu olmadan en mükemmel formel yapılar, en fazla özenilmiş sistemler dahi demokrasinin gerçekleşmesi için tesis edilmiş olmalarına rağmen hiçbirşey ifade etmezler, boş bir kabukdan ibaret kalırlar. Ancak, kabul etmek gerekir ki "demokrasiye iyi niyetle inanç" şartı da yeter derecede objektif bir ölçü değildir ve sendikaların demokratik olmadıkları iddiasına karşı kuvvetli bir delil teşkil etmemektedir.

Sendikaların ekonomik fonksiyonlarını ifa için demokratik bir yönetime ihtiyaçları olmadığı görüşünde olanlar, kendi açılarından ve üzerinde durdukları hedefler bakımından haklı olabilirler. Ancak, bu görüş, sendikaların demokratik bir toplum içindeki yeri ve önemi düşünüldüğünde, ciddiyle üzerinde durulacak bir görüş olma niteliğini kaybetmektedir. Sendikalar geleneklerle ve demokratik toplumlara hâkim bulunan normları benimsemek suretiyle, kendilerini, özel yasa ve tüzüklere sahip demokratik dernekler olarak topluma kabul ettirmişlerdir. Diğer taraftan, sendikacılığın yeğâne gayesi üyelerinin ekonomik menfaatlerini geliştirmekten ibaret de değildir. Sendikalar bir bakıma çok-yönlü ve çok gayeli teşekküllerdir. Ekonomik fonksiyonlarından ötede, sendikalar üyeleri olan işçilere demokratik hayat ve idare tarzını öğreten, onlara demokratik bir teşekküle katılma ve liderlik vasıf ve sorumluluklarını elde etme yollarını gösteren kuruluşlardır. Demokrasinin yeni yerleşmeye başladığı az gelişmiş bir ülkede bu fonksiyon özellikle ayrı

10) Cook, *op. cit.*, s. 17.

bir önem kazanmaktadır. Dolayısıyla burada söz konusu olacak asıl mesele, özel hukuk kaidelerine tâbi bu teşekküllerde demokrasinin nasıl yaşatılacağı ve takviye edileceğidir. Demokrasi, herşeyden önce, birtakım prosedürlerden ve haklardan meydana gelmiş mutlak ve kesin bir kavram değil, daha çok bir vetire ve bir hedeftir. Kerr'in belirttiği gibi, demokrasi, ne kamu, ne de özel kuruluşların nihaî ve kesin olarak gerçekleştirebilecekleri bir hedef değildir. Ancak, mevcut yönetim şekilleri arasında mahzurları en az olan bir alternatif teşkil ettiği için, mümkün olan her yerde tercih edilmelidir.

O halde demokrasiyi mümkün kılan haller neler olabilir? Özellikle sendikacılıkta demokrasiyi incelerken ne gibi standart veya kriterler uygulayabiliriz? Bu soruya cevap vermeye çalışan A. Cook, önce siyasî demokrasiyi (demokratik hükümet şekli) sendikalar için uygun bir model olarak gören düşünürlerin görüşlerini, bunu takiben de sendika demokrasisini özel hukuk kaideleri açısından değerlendirmeye çalışan yazarların düşüncelerini ayrıntılı şekilde açıklamaktadır. Konumuzu yakından ilgilendirdiği için bunları burada özetlemek istiyoruz.

a) Sendika demokrasisi için siyasî demokrasinin kurallarını örnek alanlar teşriî, icraî ve kazaî güçlerin sendika idaresi içinde de birbirinden kesin ve açık şekilde ayrılmaları ve böylece yekdiğerine karşı bir kontrol ve denge fonksiyonu ifa etmeleri hususu üzerinde dururlar. Ayrıca oylama ve referandum gibi üyelerin görüş ve muvafakatini almaya yönelmiş usûllerin mevcudiyeti; teşriî organın bünyesinde gerçek bir temsil sağlayabilmek için coğrafi ve tabii menfaat gruplarına göre teşkil olunacak seçmen kitlelerinin tayini; seçimlerde iki ya da daha fazla aday, parti veya mesele arasında tercih yapabilme imkânı; çoğunluğun oyuna göre idare prensibi yanında azınlığın da şahsî ve medenî haklarının himayesini sağlamaya yönelmiş kaideler bu kategoride zikredilebilir. Bu açıdan meseleye bakanlar sendika toplantılarını ve kongresini teşriî organ, sendika idarecileri ile icraî kurallarını icraî organ ve nihayet sendikanın disiplin ve hâsiyet kurallarını kazaî organ olarak nazarı itibare alırlar. Sendikaların teşkilât bünyesinde hiyerarşik kademeleri, yani mahallî, orta ve üst millî kademeleri, devlet idaresindeki benzer kademelere, mahalli ve millî seviyedeki siyasî teşekküllere benzetirler. Bir federasyonun üye sendikalarla münasebeti, federal dev-

letin federe devletlerle, millî sendikamın şubeleriyle münasebeti de merkezî devletin mahallî idareleriyle münasebetlerine benzetilmektedir.

Sendika seçimlerinde üyeler her zaman çok sayıda alternatifte sahip bulunmasalar da, serbest seçim genel olarak kaidedir ve teşvik edilmektedir. Kongreler, konsey toplantıları, mahallî sendika kademesindeki kongre ve toplantılar meselelerin ortaya konup tartışılabilmesi ve zıt görüşler arasında seçim yapılabilmesi için uygun bir ortam teşkil ederler. Sendika demokrasisini bu açıdan değerlendiren eleştiriciler, önce sendika içindeki kazaî kuvvetin icraî ve teşriî kuvvetlerden ayrılması hususu üzerinde ısrar etmekte ve “muhakemede hakkaniyet” (kazaî organ karşısında üyelerle ilgili hukukî ihtilâfların halinde hak ve eşitliğe riayet) prensibine önem vermektedirler. Ayrıca, sendika içinde ve dışında üyelerin söz hakkının, seçim propagandası hürriyetinin ve sendika basımına ulaşabilme imkânının korunması gayesiyle, üyeler için bir “haklar belge”sinin sendika tarafından kabulünü istemektedirler¹¹. Siyasî demokrasiyi sendika demokrasisi için bir model kabul eden eleştiricilerin öne sürdükleri diğer hususlar arasında, sendika içinde iki-partili bir sistemin kurulmuş olması¹², siyasî muhalefet yapan grupların bu muhalefetinin meşrû addedilmesi ve nihayet rekabete dayanan sendikacılığın (rival unionism) benimsenmesi gibi şartlar yer almaktadır. Bu faktörlerin mevcudiyeti halinde üyelerin çeşitli adaylar ve politikalar arasında etkili bir tercih yapabilecekleri, bunun da demokratik idare tarzının esash bir unsuru olduğu ifade edilmektedir.

Sendika hareketi içinde, belirli zaman ve yerlerde zikredilen bu şartlardan bazılarının ya da hepsine ait misaller bulmak kabildir. Bu

11) Meselâ, A.B.D.'de bu hususların birçoğu kanunlarla özellikle 1959 tarihli Lendrum - Griffin Kanunuyla sağlanmış bulunmaktadır. Bununla beraber, yine de kanunların eksik ve açık bıraktığı birçok noktalar mevcuttur ve bu boşlukları sendikaların özel hükümler ve kaideler koyarak doldurmaları söz konusu olmaktadır.

12) Bu faktör, A.B.D.'de International Typographical Union'da görülen ileri demokrasinin başlıca unsuru olarak ortaya çıkmakta ve Lipset, Trow ve Coleman'm eserinde ayrıntılı şekilde belirtilip tahlil edilmektedir. Bakınız: **op. cit.**

husus da gösterir ki, sendikaların söz konusu standartlara uymalarını sağlamak ne kadar güç olursa olsun, bunlar kesin surette ulaşılamaz standartlar değildir. Ancak, geniş anlamıyla demokrasinin bu faktörlerin hepsi bir arada mevcut olduğu takdirde söz konusu olabileceğini belirtmeliyiz. Bu faktörlerin hepsini birbirine bağlı olarak birarada bulmanın imkânsız olduğuna inandığı için Magrath, sendikaların demokratik bir idareye sahip olamayacakları sonucuna varmıştır. Bununla beraber, biz ideal ve mutlak demokrasinin esasen gerçekleştirilmesi imkânsız bir hedef olduğuna inanıyor ve bu faktörlere mümkün olduğu kadar yaklaşabilen sendikaların demokratik olarak nitelendirilmeleri gerektiğini düşünüyoruz.

Sendikaların siyasî demokrasi kriterleri açısından demokratik olamayacakları görüşünün ileri sürülmesi, aynı konuyu inceleyen diğer bazı yazarların sendika demokrasisi için başka kriterler aramalarına sebep olmuştur. Burada sendikaları özel ve dağ gayeli bir dernek kabul edenlerin görüşleri söz konusu olmaktadır.

b) Bu görüşde olanlara nazaran sendika demokrasisi siyasî demokratik devlet idaresi ile bir tutulamaz. İzlenen gayeler ve menfaatler bakımından sendika idaresi devlet idaresinden farklıdır. Sendika, başlıca gayesi üyelerinin ekonomik durumunu düzeltmek olan, ihtiyarî mahiyette, ihtisaslaşmış bir müessesedir. Bununla beraber bir sendikanın kompleks bir idarî bünyesi mevcuttur ve bu bünye geniş ölçüde siyasî davranışlara sahne olmaktadır. Sendika demokrasinin değer ve niteliğini sadece plüralist demokratik idare tarzı açısından değerlendirmek bir hatâ olur. Meselâ, Slichter, —eşit oy imkânları, seçimlerde dürüstlük, kazaî ihtilâfların ayrı ve bağımsız organlarca görülmesi ve politikayı yapan ve politikayı icrâ eden organların ayrılması gibi— siyasî kriterlere ilâveten renk, mezhep veya siyasî düşünce farkına bakmaksızın işçilerin üyeliğe açık olarak kabul edilmeleri garantisini, sendikanın malî durumunun üyelere bildirilmesi,

13) Bakınız: Peter Magrath, "Democracy in Overalls", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 12, No. 4, July 1959. Magrath, sendika demokrasisi konusundaki başlıca araştırmaları (örneğin, Allen, Coldstein Lipset gibi düşünürlerin çalışmalarını) gözden geçirmekte ve "gerçek anlamıyla sendika idaresiyle ilgili incelemelerin Michels'in tahlillerinin pek ötesine geçmemiş olduğu" sonucuna varmaktadır. s. 521.

genç adayları idareci mevkilerine getirebilmek için liderler için emeklilik maaşları ve belli yaşlarda mecburî emeklilik gibi hususların ihdasını öne sürmüştür¹⁴.

Mahallî sendikaların bağlı oldukları millî sendika ve federasyonlarla münasebetleri, sendikanın özel bir dernek-teşekkül olarak ikinci bir önemli yönünü teşkil etmektedir. Genel bir kanaat şudur: Kamu ya da özel olsun, millî seviyedeki teşekküller, üyelere yabancılaşmış ve otokratik bürokratlar tarafından idare edilen merkezileşmiş iktidar mevkileridirler; oysa, mahallî idarelerin mahiyetleri icabı demokratik oldukları iddia edilir. Sendika demokrasisi ile ilgili literatürün büyük kısmı bu görüşü münakaşasız kabul etmekte ve dikkati millî seviyedeki teşekküllerle onların liderlerinde görülen demokrasiye aykırı davranışlara teksif etmektedir¹⁵. Politikanın tayini ile politikanın yürütülmesi (icrâsı) fonksiyonlarını birbirinden ayırmak gayesiyle, Slichter, üye işçilerin millî kademedeki icrâ kurumlarına katılmalarını, böylece icrâ kurulunun millî seviyedeki liderlerin bir âleti olmaktan çıkarılıp bu liderler üzerinde tabanın bir kontrol kurmasını teklif etmektedir.

Sendika demokrasisini inceleyen birçok yazarlara göre, mesele- nin asıl can alıcı noktası, liderlerin haiz bulunduğu iktidar ve yetkilerde saklı bulunmaktadır. Taft'a göre konu, esas itibariyle tüzüklere dayanılarak liderlere geniş yetkiler verilmesi meselesidir. Diğer bazı düşünürler ise asıl önemli sebebin bürokrasi ve bürokrasinin liderlere verdiği kontrol imkânları olduğunu belirtmişlerdir. Burada çeşitli görüşler sıralanabilir: Michels'in sendikaların "oligarşinin tıynet kanunu"na tâbi olduklarını belirten pesimist görüşü; —eber'in

14) Summer Slichter, "The Government of Trade Unions", **Challenge of Industrial Relations** içinde, (Ithaca : Cornell University Press, 1947), ss. 100 - 101.

15) Bu konuda daha sonra vereceğimiz ayrıntılı açıklamalara ek olarak meselâ bakınız : Brooks, *op. cit.*, ss. 12 - 18. Magrath da sendika demokrasisinin imkânsızlığından bahsetmesine rağmen, mahallî sendikaların yaptığı genellemeye bir istisna teşkil ettiğini belirtmektedir. Bakınız : *op. cit.*, ss. 519 - 520. Siedman da mahallî sendikaların büyük bir kısmının her bakımdan demokratik olduklarını ifade etmektedir. Bakınız : Seidman, **Democracy in the Labor Movement**, *op. cit.*, s. 13.

bürokrasi teorisine uygun olarak, büyük bir sendikada bürokrasinin yalnız kaçınılmaz değil, aynı zamanda arzuya şayan olduğunu savunan yazarların fikirleri; Webb'lerin ve Slichter'in işçilerin profesyonel sendika idarecileri üzerinde kontrol kurmalarını öngören teklifleri ve nihayet Gloman'm sendikacılıkta demokrasi yönünde zorlayıcı faktörlerin mevcut olduğunu iddia eden görüşleri¹⁶. Michels'in görüşleri, görüldüğü gibi en pesimist ucu teşkil etmekte, Coleman ise iyimser ucu temsil ederek sendikaların demokratik olmalarını zorunlu ve mümkün kılan faktörleri saymaktadır¹⁷. Ancak Coleman'a göre, sendikalarda oligarşiyi önleyici temayüller ve baskılar, sadece sendikaların içinden değil, aynı zamanda işverenlerden ve kamu oyundan gelmektedir.

3. Michels'in "Oligarşinin Tunç Kanunu":

Şimdi, konumuzu çok yakından ilgilendirmesi dolayısıyla, Michels'in klâsik "oligarşinin tunç kanunu" üzerinde biraz duralım. Şüphesiz, burada teorinin ayrıntıları değil, başlıca dikkati çekici noktaları özetlenecek ve sendika idaresi bakımından değerlendirilmesi yapılacaktır.

A. Genel Bir Değerlendirme

Yapısı şeklen demokratik olan bütün teşekküllerde zamanla demokratik gayelerden sapma ve belirli bir grubun hâkimiyetine girme eğilimi müşahade edilmektedir. Bu eğilimi siyasî partilerin ve sendikaların bünyesinde tesbit eden Robert Michels' zümre hâkimiyetine yol açan faktörleri ünlü eserinde açıklamaktadır¹⁸. Düşünüre göre, demokrasinin bünyesinde oligarşik eğilimler mevcuttur ve de-

16) Bu görüşler hakkında ayrıntılı kaynaklar için, bakınız: Cook, *op. cit.*, s. 25.

17) John R. Coleman, "The Compulsive Pressures of Democracy in Unionism"; *American Journal of Sociology*, Vol. 61, No. 6, May 1956, s. 519.

18) Bakınız: Robert Michels, *Political Parties, A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, *op. cit.* Eserin orijinali 1915'de yazılmış, o tarihten bu yana çeşitli dillere tercümeleri yapılmış ve Michels'in bu eserindeki görüşleri özellikle A.B.D.'de yeni araştırmalara öncülük etmiştir.

mokrazi zarureten oligarşiye dönüşür. Bu eğilimler, 1. insan tabiatından, 2. siyasî mücadelenin mahiyetinden, 3. organizasyonların bi-zatihî kendi bünye ve mahiyetinden doğmaktadır. Seçilenlerin seçmenler üzerinde hâkimiyet kurmasına yol açan, yine organizasyonun kendisidir. Michels'in deyişyle, "her kim organizasyondan bahsediyorsa, oligarşiden bahsediyor demektir"¹⁹. Büyük teşekküllerin mensupları, meselâ bir sendikanın üyeleri, idarecilerin iktidar üzerinde bir monopol kurmalarına göz yummak zorundadırlar. Büyüyen teşekküllerin bürokratik bir sevk ve idare tarzına yöneldikleri görülür. (Burada "bürokratik" terimini olumsuz bir anlamda değil, Weberian anlamda, müessir, rasyonel, önceden tahmin edilebilir, gayrişahsî münasebetlerin hâkim olduğu teşkilâtlanma tarzı anlamında kullanmaktayız.) Kütleler bir taraftan bu bürokratik karar meknizmasma iştiraktan âcizdirler, diğer taraftan da kuvvetli bir liderin mevcudiyetine ihtiyaç duyarlar. Lider, teknik bakımdan kendisine ihtiyaç duyulan, zarurî bir kimsedir. Liderlerin iktidardaki mevkiini kuvvetlendiren bir başka faktör de, Michels'in "kütlelerin ehliyetsizliği" (incompetence of the masses) dediği vakâdır. Üyeler, gerek organizasyonun sevk ve idaresi ile ilgili teknikler konusunda bilgilerinin yokluğu veya azlığı, gerek genel kayıtsızlıkları dolayısıyla demokratik organizasyonların, siyasî partilerin ve sendikaların genel kurullarına, toplantılarına ve idarelerine iştirak etmemektedirler.

Bununla beraber, üyelerin kayıtsızlıklarına kıyasla, liderlerin kendi hizmetleri üzerinde teknik bakımdan yarattıkları monopol ve gereklilik, Michels'e göre daha önemli bir faktör olarak görünmektedir:

Şimdi, liderlerin kendilerini teşkilâtlandırmak ve menfaatlerini takviye etmek eğilimini, bunun gibi idare edilenlerin liderlere karşı duydukları minnet duygusunu bir yana bırakacak olursak, ayrıca kütlelerin genel hareket-sizliğini ve pasifliğini dikkate almazsak, demokratik teşekküllerde oligarşinin esas itibariyle, liderlerin teknik bakımdan kaçınılmaz derecede zarurî oluşundan doğduğunu görürüz.

19) *İbid.*, s. 15.

Teşekkül içinde fonksiyonların farklılaşması ile başlamış bulunan vetire, liderlerin kütleden kopmaları sonucunda elde ettikleri birtakım vasıflarla tamamlanır. Başlangıçta liderler kendiliğinden (spontane şekilde) doğarlar; fonksiyonları *yardımcı ve fahrîdir*. Ancak çok geçmeden *profesyonel* lider haline gelirler; bu ikinci gelişme safhasında artık *istikrar* kazanmışlardır ve değiştirilmeleri imkânı kalmamıştır²⁰.

Bu muhakeme sonucu Michels, "temsili" bir liderlik kavramını özellikle reddetmekte ve "liderler, sosyal menşe itibariyle idare edilenlerin mensup olduğu sınıftan gelmelerine rağmen zamanla iktidara sahip bir elit zümre, bir çeşit oligarşi meydana getirmişlerdir" demektedir. Referandum müessesesi de temsili mahiyetini yitirmekte, üyeler yöneticilerin sunduğu meseleleri pasif olarak evet-hayır şeklinde oylamaktan ötede tesirli bir murâkâbede bulunamamaktadır. Dolayısıyla, çoğu teşekküllerin izlediği politika, gerçekte üyelerin arzu ve menfaatlerini değil, liderlerin arzu ve menfaatlerini aksettirmektedir. Her idareci organ bir kere iktidar mevkiini tahkim etti mi, kendisine özgü menfaatler yaratmaktadır. Bu menfaatlerin mevcudiyeti, zarureten idare edilenlerin menfaatleriyle çatışabilir. Öte yandan, liderlerin organizasyon içinde kendi otoritelerini tehdit eden unsur veya tenkitlerle karşılaşınca, aşırı derecede mütecâviz bir davranış gösterdikleri ve demokratik hakların birçoğunu fedâdan çekinmedikleri görülür. Parti liderlerinin ideolojiye bağlılık ve üye menfaatlerini temsil etmekten çok, bürokratik bir muhafazakârlıkla hareket ettiklerine dair Michels tarafından yapılan müşahadeler, daha sonraları birçok hâdise ve gelişmelerle doğrulanmıştır²¹.

A.B.D.'de ve hemen bütün ülkelerde sendikaların belirli gruplardan müteşekkil oligarşiler tarafından idare edildikleri, bu grup-

20) *İbid.*, s. 364.

21) Gerçekten, birçok sosyalist partilerin I. ci Dünya Harbine gösterdikleri reaksiyon, parti liderlerinin doktrin ve ideolojiyi organizasyonu idame gayesi uğruna kolayca fedâ ettiklerini göstermiştir. Michels aynı zamanda sosyalist ihtilâlin de işçi sınıfı için demokrasinin zaferi ile değil, bir idareciler grubunun diğer bir hâkim sınıfın yerini alması ile neticeleneceğini tahmin etmişti. Rus ihtilâli bu tahminin de doğruluğunu göstermiştir.

larm kendilerini devamlı olarak iktidarda tutabilmek ve belli kimseleri kendilerine halef olarak yetiştirmek hususunda tesirli bir siyasî mekanizmaya sahip oldukları görülmüştür. Aslında rasyonel davranış tarzından sapma, hemen bütün organizasyonlara özgü bir vasıftır. Bürokratlar organizasyonu idame için gerekli belirli hedeflere varmak gayesiyle, başlangıçta bağlanmış oldukları diğer hedef ve gayelere zaman zaman ihanet etmek durumuna girerler. Bununla beraber, sendikaların devamlı olarak belirli bir lider grubu tarafından idare edildiğini gören bazı yazarlar, bu liderlerin mevkilerinde kalabilmek için üye menfaatlerini sınırlı şekilde de olsa temsil etmek ve korumak zorunda olduklarını belirtmişlerdir. Lider, nihai durumda idare edilenlerin rızasını almak mecburiyetindedir. Michels'in "oligarşim tunç kanunu" dediği vâkıa, organizasyon içinde işbölümünün küçük bir lider grubuna yeteri kadar iktidar ve otorite devredilmesini gerektirmesinden doğmakta, fakat söz konusu grup zamanla otoritesini genişletip devamlı olarak iktidarda kalmak yolunu bulmaktadır. Demokrasi iktidarın toplumda gruplar arasında dağılımı bakımından (siyasî demokrasi bakımından) belki gerçekleştirilmesi mümkün bir müessesedir; fakat organizasyonların kendi yapıları içindeki demokratik idare tarzı zarureten oligarşiye dönmektedir.

B. Karşıt Görüş ve Araştırmalara Duyulan İhtiyaç

Ancak, bu pesimist görüşler Michels'in sendikalar ve siyasî partiler içinde demokrasiyi bir ideal olarak gerçekleştirecek yolları aramasına engel olmamıştır. Ona göre, liderler mevkilerinde kalabilmek için üyeleri kısmen tatmin etseler dahi, bu husus mevcut durumla yetinmemiz için yeterli bir sebep teşkil etmemelidir. Düşünür, birçok yıllar sonra organizasyonların ancak kuvvetli karizmatik (charismatic) liderler sayesinde demokratik bir idareye kavuşabilecekleri sonucuna varmıştır²². Oysa, A.B.D.'de Michels'in görüşlerine dayanılarak, bu görüşleri test etmek gayesiyle yapılan bazı araştırmalar, bütün oligarşik temayüllere rağmen, sendika-içi demokrasinin belirli

22) Bakınız: Seymour Martin Lipset'in aynı esere yazdığı "Giriş" içinde, s. 32. Karizmatik lider tipinin tahlili için, bakınız: Max Weber, "The Three Types of Legitimate Rule, **Complex Organizations**, Amitai Etzioni ed., içinde, Holt, Rinehart and Winston, 1964, ss. 4 - 14.

sartlar altında gerçekleşebileceğini göstermiştir. Sendika-içi demokrasinin gerçekleşmesine engel teşkil eden en önemli sebeplerden birisi, üyelerin teşekkül içinde oligarşik temayülleri müşahade edilen lider grubu karşısında teşkilâtli bir muhalefet grubu kuramayışlarıdır. Bu çeşit bir grup teşkil edilip tesirli bir muhalefet gerçekleştirebildiği takdirde, demokrasinin yerleşmesi için gerekli en önemli şartlardan birisi yerine getirilmiş olmaktadır.

4. Lipset, Trow ve Goleman'ın Araştırması :

Michels'in araştırmasını esas alarak oligarşinin tunç kanununun doğruluğunu tahkik için yapılmış araştırmaların en belli başlısını, Lipset, Trow ve Coleman'm A.B.D.'deki Milletlerarası Matbaa İşçileri Sendikasında (International Typographical Union) yaptıkları inceleme teşkil etmektedir²³. Bu sendika, bünyesi içinde, iki grubun devamlı mücadelesine dayanan bir sistemin kurulmuş bulunduğu ileri derecede demokratik bir teşekküldür. Lipset, Trow ve Coleman, bu sendikanın iç siyasî bünyesini incelemişler ve bu ileri demokrasiye yol açan faktörleri ortaya çıkarmaya çalışmışlardır. Yazdıkları eser, bu araştırmanın bütününi kavramakta ve Michels'in eserini tamamlayıcı bir mahiyet kazanmış bulunmaktadır.

Millî seviyede bir teşekkül olan söz konusu sendikanın (I.T.U'nun) ileri bir demokratik yapıya sahip oluşu, oligarşik temayülleri bertaraf eden veya bu temayüllerin tesirini zayıflatan birtakım faktörlerden ileri gelmektedir. Bunları şöylece özetleyebiliriz: 1. Basın endüstrisinin yapısı, esasen iktidarın sendika içindeki gruplar arasında dağılmasına yolaçmaktadır. 2. Basın sanayiinde çalışmaları dolayısıyla sendika üyelerinin toplum içinde sahip buldukları yüksek statü ve prestij, bunların işçi sınıfından çok orta sınıfa mensup kılmakta, bu yönleriyle vasıflı basın işçileri sendika dışında daha birçok sosyal organizasyonların üyesi ve idarecisi olabilmekte ve liderler için sendika mevkilerinin câzibesi azalmaktadır. 3. Bir başka faktör de, bu sendikada idarecilere ödenen maaş ve ücretlerin nisbeten mütevâzi miktarlar olmasıdır. Bu husus, liderlerin tekrar seçilmedik-

23) Bakınız : Seymour Martin Lipset, Martin Trow ve James Coleman, *Union Democracy*, op. cit.

leri takdirde eski işlerine dönmelerini kolaylaştırmaktadır. 4. Öte yandan, başka bazı sosyal faktörler, aşırı bir tenkit hürriyetinin ve birbirine muhalif iki grubun bu millî sendikada takriben elli yıldır bir gelenek halinde yerleşmesine sebep olmuştur. Aynı gelenek, bu üst teşekküle bağlı bulunan işyeri sendikalarında daha da kuvvetle yaşamaktadır. Basın sanayiindeki söz konusu sendikada ileri bir demokrasiye yol açan diğer faktörlerden burada daha fazla bahsetmeyi gereksiz görüyoruz²⁴. Ancak sendika demokrasisi için gerekli şartlar bu kadar çeşitli olunca, birçok sendikada demokratik idare tarzından sapma keyfiyetinin sayılacak bir tarafı esasen kalmamaktadır.

Şüphesiz, sendika demokrasisinin bir sendikanın yaşlı veya genç oluşuyla de yakın ilgisi vardır. Bir sendika eskiyip yerine oturdukça a) işçi temini, disiplin, terfi gibi bazı sevk ve idare fonksiyonlarını üzerine almakta, b) bazı sevk ve idare görüş ve uygulamalarına yönelmekte (meselâ kendi elemanlarının üretim ve meslek durumlarıyla ilgilenme gibi), c) kendisine özgü bir bürokrasi yaratmakta (özellikle lider kadrosunun mahiyeti, “sosyal hareket” vasfını kaybedip “organizasyon”, vasfını kazanmakta, “organizasyonu idame” gayesine bağlanmakta), d) sendika idaresi ve faaliyetleri merkezileşmekte, e) işletme karşısında sendikamın saldırganlığı ve talepleri azalmakta ve nihayet f) üyelerin sendika idaresine ve faaliyetlerine aktif iştiraki azalmaktadır²⁵.

5. Tannenbaum ve Kahn'ın Araştırması :

Bu alanda en ayrıntılı ve derin araştırmalar, sosyolojik mahiyet taşıyanlar olmuştur. Bunlardan biri ve başkası, Tannenbaum ve Kahn'ın mahallî sendikalarda üyelerin sendika faaliyetlerine katılmasını inceleyen araştırmasıdır²⁶. Lipset, Trow ve Coleman'ın yu-

24) Söz konusu yazarlar zikredilen eserde sendika demokrasisini kuvvetlendiren yirmibeş kadar şarttan bahsetmektedirler. Bakınız : **İbid.**, ss. 414 - 417.

25) Bakınız : Lipset et al'e atfen Bernard Berelson ve Gary A. Steiner, **Human Behavior, an Inventory of Scientific Findings**, Harcourt, Brace and World, Inc., New York, Burlingame, 1964, ss. 416 - 417.

26) Arnold S. Tannenbaum ve Robert L. Kahn, **Participation in Union Locals**, Evanston, Ill. : Row Peterson, 1958.

karda zikrettiğimiz araştırması gibi (Union Democracy), bu da, çok değişken üzerinde duran oldukça rafine bir çalışma olarak görünmektedir. Kahn ve Tannenbaum'un demokratik vetireyi inceleme tarzları "kontrol strüktürü tiplerini" ortaya çıkarmak gayesine yönelmiştir. Yazarlar kontrol strüktürü kavramı ile kontrolün bir organizasyondaki dağılışı ve uygulanış tazını kastediyorlar²⁷. İnceledikleri dört mahallî sendikada da kontrol strüktürleri mahallî sendikaların demokratik olduğunu münakaşasız kabul eden görüş hakkında şüpheler doğuracak mahiyettedir. Söz konusu yazarlar, önce liderin kontrol gücünü, sonra da üyelerin kontrol gücünü azamiye çıkaran faktörleri tesbite çalışmışlardır.

Tannenbaum ve Kahn'a göre, sendikanın gücü herşeyden önce işletme karşısında haiz olduğu güç açısından değerlendirilmelidir. Sendika işverenenden (işletmeden) üyeleri için menfaatler kopardığı oranda üyelerin sendikaya bağlılıkları artar. Bu artan bağlılık sendikayı daha da güçlü kılar. Zayıf sendika çevresinden pek destek görmez; oysa kuvvetli sendika daha da kuvvetlenir. Araştırmada açıklanan sebep ve gelişmeler sonucu, güçlü sendika aktiftir ve idarecilerin yüksek ya da düşük kontrole sahip olmalarından ayrı bir vâkıa olarak, aktif sendikalar aktif olmayanlara kıyasla daha demokratiktir. İdarecilerin ileri bir kontrole sahip bulunmaları, işçilerin sendika faaliyetlerine katılmasına engel değildir; ancak, zayıf kontrol yetersiz liderliğin belirtisi olarak görünmektedir. Ancak durumun olumlu mahiyet taşıdığı hallerde dahi, üyelerin sendika faaliyetlerine katılmaları tesadüfî değildir. Bunun yüksek vasıflı liderler tarafından bizzat gerçekleştirilmesi gerekir. Üyelere bilgi vererek, kararlara katılmalarını sağlayarak ve sendika faaliyetlerine iştiraklerini teşvik ederek, kabiliyetli liderler, iştirak ve faaliyeti canlı tutarlar²⁸. Ayrıca, kabiliyetli liderlere sahip olanlar, aktif sendikalardır²⁹. Liderler ileri ölçüde kontrol uygulayabilir bir duruma geçince, aynı şekilde kontrol imkânına sahip dostlara sahip olacaklardır. Böylece, Tannenbaum ve Kahn'a göre, iktidar, faaliyet, iştirak ve kontrolün dinamiği yaratılmış olmaktadır. Bu muhakemeye göre, iktidar

27) *İbid.*, s. 50.

28) *İbid.*, s. 225.

29) *İbid.*, s. 234.

Michels'in modelinde olduğu gibi iktidarı beslemekle kalmayıp, üyelerin kontrol mekanizmasına daha geniş ölçüde katılmalarıyla sonuçlanabilmektedir³⁰. Yine aynı araştırmacılara göre, sendika demokrasisi, sadece toplu pazarlık değil de, daha geniş meseleler ve topluma yönelmiş konular söz konusu olunca daha iyi işleyebilmektedir. Şüphesiz, Robert Michels'in gözlemleri her toplumda geçerli olabilecek genel eğilimleri aksettirmektedir. Mesele, otoriter geleneklerin kuvvetli bulunduğu memleketimiz bakımından ele alındığında, muhakkak ki daha da ciddi bir mahiyet kazanacaktır. Ayrıca Michels'in üniversal olan muhakeme tarzı üst sendika teşekküllerine uygulandığı takdirde şüphesiz daha da ilgi çekici sonuçlar çıkabilecektir.

Aşağıdaki paragraflarda sendika demokrasisi meselesini sendikaların üst kuruluş kademelerinde kısa ve ana hatları ile değerlendirmeye çalışalım.

6. Teşkilât Kademeleri Bakımından Sendika Demokrasisi :

Genellikle müşahade edilen bir eğilim şudur: sendika-içi demokrasi, teşekküller büyüdükçe, bürokratikleştikçe ve üst sendika teşekküllerine doğru çıkıldıkça zayıflama temayülü gösterir. Bunun çeşitli sebepleri mevcuttur. Önce yüksek kademelerde, meselâ federasyon veya millî sendika seviyelerinde bünyenin ve fonksiyonların daha karmaşık bir mahiyet kazanması yüzünden, üyelerin gerekli bilgi ve anlayış dereceleri azalır. Diğer bir deyişle, Michels'in "kütlelerin ehliyetsizliği" dediği vâkıa, bu kademelerde daha açık ve ciddi bir hal alır.

İkinci olarak, üyelerin bu çeşit federasyon ve millî sendika kademelerine fizikî veya coğrafi bakımdan uzak oluşları dolayısıyla,

30) Burada önemli unsur, kontrol mekanizmasına katılmadır. Sadece sendika faaliyetlerine katılma, demokrasi ile eş anlamda görülmemelidir. Bir sendika üyesi, sendika faaliyetleri üzerinde hiçbir kontrola sahip olmadığı halde, toplantılara katılma, grev gözcülüğü yapma, belirli sendika faaliyetlerinde görev alma gibi yollarla sendika faaliyetlerine geniş ölçüde katılabilir. Tamamiyle bu çeşit üyelerden meydana gelen bir sendika demokratik olmaz. "İştirak (katılma) atitüdülerle ilgili bir kavram olmayıp, davranışlarla ilgilidir.

İştirak ve ilgi derecesi azalır. Bu seviyede sendika kongrelerinin alt kademeleri temsil eden delegeler marifetiyle yapılması ise, aşağıda izah edeceğimiz mahzurları doğurabilir.

Diğer bir sebep de, mahallî sendika ile üst sendika teşekkülünün liderlere sağladığı imkânlar arasındaki farktan doğmaktadır. Federasyon ve millî sendika kademelerinde, liderler genellikle tam mesai yapan profesyonel idarecilerdir. Bunların mevkilerinin kendilerinin sağladığı imkân, câzibe ve avantajlar, mahallî bir sendikanın liderlere sağladığı imkânlarla kıyasla çok daha fazladır. Mevkiin câzibesi, liderin demokratik vetireye olan mukavemeti ile doğru orantılıdır. Federasyon veya millî sendika lideri için tekrar seçilmediği takdirde yapılacak iş, atelyedeki eski görevine dönmektir. Bu husus, kendisi için herhalde arzuya şâyan olmayan bir alternatiftir. Bu takdirde lider tekrar seçilmek için her çareye başvuracak, gerekirse demokratik prensip ve kaideleri fedâ etmekten çekinmeyecektir. Bu yüzden lokal liderlere nazaran millî seviyedeki liderlerin sendikaya bağlılıkları daha fazladır³¹. Bu husus sendikacılığın güç ve tesanüdü için belki arzuya şâyan, fakat sendika demokrasisi bakımından herhalde arzu edilmeyen bir sonuçtur.

Millî sendika seviyesinde demokrasiyi zedeleyen faktörlerden bir diğeri de, bu kademelerde muhalefet grupları teşkil ve muhalefeti temsil eden lider adaylarını takviye etmenin fiilen ve malî bakımdan fevkalâde güç oluşudur³². Mahallî seviyede liderle yüz yüze temas ve liderleri tenkit imkânları mevcuttur. Millî seviyedeki liderler ise tenkidi daha kolaylıkla bastırabilecek fiilî ve malî imkânlarla sahiptirler. Gerçekten, işyeri seviyesindeki bir sendika lideri, seçimlerde karşısına çıkan bir rakibi, bu rakip hemen hemen bütün seçmenler tarafından yakından tanıdığı için, pek kolaylıkla bertaraf edemez. Oysa, bir muhalif lider adayının kendisini iş kolu seviyesinde bütün seçmenlere tamtabilmesi son derece güçtür. Öte yandan,

31) George W. Brooks, "The Sources of Vitality in the American Labor Movement", New York State School of Industrial and Labor Relations, Cornell University, Rulletin 41, 1960, s. 8.

32) Joel Seidman, "Democracy in the Labor Movement", New York State School of Industrial and Labor Reations, Cornell University, Bulletin 38, 1958, ss. 2 - 3.

millî seviyedeki kongrelerde mahallî sendikaları temsil eden delegeler, kolayca belirli iktidar gruplarının ve hâlihazır lider kadrosunun tesiri altında kalabilmektedirler. Bu yüzden, delegelerin üyeleri gerçek anlamda temsil edebildikleri hiçbir zaman iddia edilemez; çünkü delegeler iktidarı temsil eden grup karşısında tenkit güçlerini ve hareket serbestilerini kolayca kaybedebilirler. Ayrıca, delegelerin bölgeler itibarıyla ve sayıca mahallî teşkilâtı temsil etmeleri, tam anlamıyla demokratik olamamaktadır.

Mahallî sendika seviyesinde ise, demokratik usûllere daha fazla bağlı kalmabilmektedir. Teşekkülün küçüklüğü, sendika mevkilerinin nisbeten daha az câzip oluşu ve seçimi kazanamama halinde tekrar eski işe dönmenin daha az külfetli bulunuşu, dolayısıyla az çok bir gelir emniyetini ve seçilmek isteyen namzetlerle üyeler arasında yüz yüze temaslara imkân veren haberleşme kanallarının mevcudiyeti, demokratik vetireyi kolaylaştıran faktörlerden bazılarıdır.³³ Şüphesiz, bu husus, mahallî sendikaların her zaman demokratik bir yapıya ve işleyişe sahip oldukları anlamına gelmez. Bazen millî kademedeki teşekküller kadar, hattâ onlardan da fazla antidemokratik eğilimler gösteren büyük mahallî sendikalara rastlayabilmekteyiz. Fakat şartlar aynı kalmak kaydıyla, karmaşık bir bünyeye sahip bulunan ve sendikacılığın alt kademelerinden uzaklaşan teşekküller, Michels'in "oligarşinin tunç kanunu" dediği vâkıanın daha kolay işlemesine imkân verebilmektedir.

Sendikalarda organizasyon büyüklüğünün ve kademeler arasındaki farkın ortaya çıkardığı sonuçlardan birisi de, liderlerin sendika fonlarını suiistimal etmeleri meselesidir. Meselâ, Lipset, A.B.D.'de ademîmerkezî ve mahallî sendikacılığın suiistimale daha müsait olduğunu belirtmektedir:

A.B.D. sendikalarında ve diğer Amerikan kurumlarında suiistimal, mahallî seviyede millî seviyeye kıyasla daha fazladır. Sendika ajanları veya belediye müfettişleri gibi alt kademe idarecileri, iş adamları ile direkt temasda buldukları için, bu alt kademelerde çıkarılmayıp gizli kalan suiistimal olayları, büyük organizasyonların

33) *İbid.*, s. 51.

başındaki liderler arasında meydana gelen suiistimal olaylarına kıyasla dah fazldır³⁴.

Alt kademelerde suiistimale daha müsait bir ortamın mevcudiyeti, mahallî sendikaların halk efkârı ve kamu otoritelerinin kontrolünden uzak, ademîmerkezî bir yapıya sahip olmalarındandır. Ne var ki, kamu kontrolüne daha fazla tâbi bulunan merkezî teşekküllerde suiistimal olayları bir kere meydana geldi mi, daha büyük miktarları kapsamakta, diğer bir deyişle büyük organizasyonlarda suiistimal de büyük olmaktadır. Ancak, merkezî teşekküllerde bu çeşit olayların meydana çıkarılma imkânı herhalde daha fazladır.

7. Sonuç :

Bu incelemedeki açıklamalarımız sendika demokrasisinin genel ve teorik bazı sorunlarına değinmiş bulunuyor. Konunun memleketimizde sendika demokrasisi bakımından önem taşıyan bazı yönlerine ise ayrı bir incelemede yer vereceğiz. Bu makaledeki açıklamalarımız, Michels'in "oligarşinin tunç kanunu"na rağmen, belirli şartlar gerçekleştiği oranda sendika demokrasisinin ulaşılabilir bir hedef olduğunu göstermektedir. Önemli olan, bu şartların memleketimiz bakımından neler olduğunu ortaya çıkarabilmek ve sendikalarımızı daha demokratik hale getirmek amacıyla gerekli yasak ve kurumsal değişimleri bir an önce gerçekleştirmektir.

34) Seymour Martin Lipset, "Trade Unions and Social Structure", *Industrial Relations*, Vol. 1, No. 2, February, 1962, s. 100.