

## DIŞ POLİTİKAMIZDA SEÇENEK DEĞERLENDİRMESİ

**Prof. Dr. Esat Çam**

Ülkemizin ekonomik, politik, ideolojik ve askeri yapısının değişebilirliği verif alınırrsa uluslararası politik sistemin bünyesi içinde diş politikamızın seçeneklerini aşağıdaki biçimde belirleyebiliriz:

- A — Diř Politikamızı Doğu bloku ülkelerine kaydırmak,
- B — Orta doğu ve islâm ülkelerine —özellikle arap ülkelerine— dayalı bir diř politika gütmek,
- C — Tarafsız ülkeler grubu yanında yer almak.
- D — Diř Politika seçeneğimizi Batı bloku sistemine dayandırmak,
- E — Batı Bloku sistemine dayalı politikamızı AET'ye tam üye olarak devam ettirmek,

Uzun dönem millif çıkarlarımız açısından şahsiyetli, akılcı ve gerçekçi bir diş politika için yukarıdaki seçeneklerden hangisinin daha geçerli olduğunu saptamamız gerekir.

Siyasal yapımızı belirleyen unsurlar yöneticiler, yöneticilerin ideolojisi, kurumlar, kurumların sağlamlığı ve ideolojik çizgileri olarak düşünöldüğünde demokrasimiz yönünden hangi seçenek rasyonellik taşımaktadır. Kuşkusuz, her ülkenin siyasal yaşantısı kendi tarihsel çerçevesi içinde biçimlendiğinden siyasal sistemimiz kendi tarihinin izlerini taşımaktadır. Ancak, demokrasi yapımızın bütün un-

surlarında batı demokrasisi ideolojisinin etkisini görmek mümkündür. Bunun yanında ülkemizin içinde bulunduğu hassas siyasal dengenin iktisadî gelişme ve sosyal yapı değişikliği ile ilişkili olduğu düşünülünce dış politikamızda yapılacak seçenek değerlendirilmesini, uzun dönemde demokrasimizin geleceği noktası üzerinde yoğunlaştırmak zorunluluğu vardır.

Özgürlükçü demokrasi ortamının her türlü maceralara karşı koyacak niteliğini kuvvetlendirmek amaç ve hedefini de gözönünde tutarak, bilinen veriler çerçevesinde, akılcı ve gerçekçi bir dış politika seçeneğini saptamağa çalışalım.

#### A — Dış Politikamızı Doğu bloku ülkelerine kaydırmak:

Her ülke diğer ülkelerle ilişkilerinde millî gücünün fonksiyonunda maddî ve manevî yönden daima çıkan peşinde koşmaktadır. İkili ya da çoklu ilişkilerde ilk değerlendirmede karşı tarafça yapılmış fedakârlık gibi gözükken bir vericiliğin uzun dönemde büyük olasılıkla manevî ya da düşünsel düzeyde bir çıkara hizmet ettiği saptanabilir.

Doğu Bloku ülkeleri yanında Uzun dönem dış politika seçeneğini kullanmamızı engelleyen çeşitli nedenler vardır. Anayasamız çizmiş olduğu özgürlükçü demokrasi çerçevesi içinde dış politika seçeneğimizi Doğu blokuna dayandırmak ideoloji farklılığı nedeniyle olanaksızdır. Kaldı ki bir ülkenin dış politikası içte ve dışta köklü bir değişme olmadığı sürece ani bir kararla birdenbire değiştirilebilen bir ilişkiler(1) düzeni de değildir.

Doğu blokunun süper devleti SSCB komşumuzdur. Bu konum dolayısıyla komşu bir süper güce karşı dengeleyici bir güç aramak dış siyasetimizin ana ilkelerindendir. Bu ana ilkenin benimsenmesi, uluslararası politika teorisinin öğretici yanında SSCB'nin çarlık döneminden kalma geleneksel politikasının (sıcak denizlere inme) ve Stalin döneminde Boğazlarla doğu Vilâyetleri üzerindeki taleplerin de etkisi olmuştur.

(1) Arı Önder: Milliyet Gazetesi 23 Haziran 1978.

Atatürk döneminde uygulanan hatta II. Dünya Savaşı sonuna kadar yürütülebilen denge politikası «yurtta Barış, dünyada barış» ilkesiyle batı alemi içinde revizyonistlerle antirevizyonistler arasındaki siyasal amaçlar ayrılığına dayalı iki gruba uygulanıyordu. Bu iki grup arasında ayrılığın temeli ideolojiye dayalı sistem farklılığı değildi.

O dönemin savaş sanayii teknolojisinin aksine, sadece konvansiyonel silâhlara yönelik olması ve mükemmellik derecesinin bugünkü konvansiyonel silâhların çok altında olması nedenleriyle ülkemizin konumu strateji yönünden büyük önem taşıyordu. Bu önem taraflarca iyi değerlendirildiğinden denge politikasıyla taraf tutmadan ana ilkeye dayalı politik stratejimizi iki ayrı grup karşısında yürütebilme olanağına sahip olduk. Ayrıca II. Dünya Savaşı öncesine kadar SSCB'nin bünyesinde sosyalizmi gerçekleştirmek amacıyla uluslararası politika alanında dışa kapanık bir politika izlediği görülmektedir.

Günümüzde ise özellikle II. Dünya Savaşından sonra savaş sanayii teknolojisindeki büyük değişme nedeniyle ülkemizin stratejik yönden öneminin görece azalması, ideoloji ayrılığına dayalı sistemleri farklı iki blokun (Batı-Doğu) ortaya çıkması ülkemizdeki özgürlükçü demokrasi anlayışına dayalı politik sistemimizle komşumuz SSCB'nin ekonomik demokrasiye dayalı sisteminin ters düşmesi ve nihayet SSCB'nin gücünü dengeleme zorunluluğu denge politikasının uygulanmasını engellemektedir. Dolayısıyla bugünkü koşullarda dış politika seçeneğimizi doğu bloku ülkeleri yönünden kullanmanın mümkün olduğunu söylemek zordur.

Ancak, Başbakanımız Sayın Ecevit'in belirttikleri gibi «Türkiye'nin SSCB ile olan ekonomik yakınlaşması hiç-bir zaman Batı ile olan ekonomik yakınlaşmasına alternatif olmayacak, tamamlayan bir unsur olacaktır.» Dolayısıyla Doğu bloku ülkeleriyle ikili anlaşmalarla dostluk ilişkilerimizin devam ettirilmesi ve geliştirilmesi ülkemizin çıkarları açısından yararlıdır. Kaldı ki ağır sanayii yatırım projelerinin finansmanında tarımsal ihracatımızın artırılmasında, teknik eleman ve uzman sağlanmasında yardımcı olmaları bu anlayışın somut örnekleridir.

## B — Orta Doğu ve İslâm Ülkelerine dayalı Dış Politika Seçeneği:

İran'dan Libya'ya kadar üç kıtayı birleştiren Ortadoğu bölgesi esnek çift kutuplu uluslararası sistem içinde büyük önem taşımaktadır. Bu önem stratejik yönden olduğu kadar enerji kaynağı olan petrolden de ileri gelmektedir. Bu durumda bölge, Batı-Doğu ideolojilerinin çeşitli siyasal rejimler üzerinde sürtüşme yeri olarak karşımıza çıkmaktadır.

İran, İsrail, Pakistan ve ülkemiz dışında bölge ülkelerinin tümü Araplardan oluşmaktadır. Özellikle Arap ülkeleri, siyasal gelişme yönünden, genellikle «millet-devlet» aşamasına ulaşmamış olduklarından, «Aşiret-devlet» nitelikleri dolayısıyla kişisel çekişme ve çıkar çatışmaları siyasal iktidarlarda istikrarsızlıklara yol açmakta ve böylece otoriter rejimlere gerekçe olabilmektedir. Otoriter rejimler içinde birbirini izleyen hükümet darbeleri bir kısır döngü biçiminde ortaya çıkmaktadır.

Bu nedenler bir ülke dış politikasının uzun dönem stratejisini bölgeye dayandırmayı engelleyici niteliktedir. Ülkeler topluluğu din faktörüne dayandırılarak İslâm ülkeleri biçimine dönüştürüldüğünde politik gelişme düzeyinin daha da düşük olduğu açıkça görülmektedir.

Ülkemizle gelişmekte olan ülkeler grubunu oluşturan bölge ülkeleri arasında petrol gelirleri nedeniyle ekonomik ilişkilerin yoğunlaştırılması istekleri karşısında konunun siyasal açıdan ağırlık taşıdığı açıktır. Bölgedeki petrol ülkeleri aracılığı ile ekonomik yönden petrol alanındaki zorluklarımızın giderilebileceği gibi petrodolardan yararlanma olanaklarımızın var olduğu belirtilerek bu ülkelerle işbirliğinin dünya politik sahnesinde ağırlığımızı arttıracığı görüşü ileri sürülmektedir. Ancak, bölgenin süper güçler yönünden taşıdığı büyük önem nedeniyle bölgedeki siyasal ilişkilerimizin gelişme derecesi, bu güçlerin denge durumunun elverdiği ölçü ile sınırlıdır. Bağdat Paktının oluşması, daha sonra CENTO'ya dönüşmesi, R.C.D. bu durumun ışığında değerlendirilebilir. Kısaca ülkemizin bölge ile olan iliş-

kilerinin yoğuniğu ve yönü, ABD - SSCB ilişkilerinin denge durumuna erişmesi ve statüko da anlaşmalarına bağlıdır. Bu tür denge durumlarında esnek bir politika izlenebilmekle beraber dış politika seçeneği olarak uzun dönem politik stratejimizi sadece bu ülkelere dayandırmak akılcı ve gerçekçi bir davranış gibi nitelendirilemez.

Bölgenin Arap olmayan iki islâm ülkesi İran ve Pakistan'la olan ilişkilerimiz CENTO, R.C.D. perspektifi içinde ele alındığında iç yapı ve uzun dönemli dış politika açısından çıkarların Batı dünyası yönünde olduğu görülmektedir. Arap ülkeleriyle ilişkilerimizin süper güçlerin bölgedeki denge durumlarının sağlayacağı esneklik içinde, kısa dönemli ayarlamalara tabi tutulması zorunluluğu vardır. Örneğin Kıbrıs sorunu ile ilgili olarak islâm ülkeleri ile olan ilişkileri sıklaştırmak; Irak ile petroi boru hattının döşenmesi, sulama projesi gibi.

Ayrıca Arap ülkeleri üzerinde liderlik iddiasında bulunan Mısır bölgesinde nüfuzumuzun artmasını engellemek için açıkça girişimlerde bulunmaktadır. Örneğin Nasır dönemi. Kaldı ki, Arap milliyetçiliğinin temel öğelerinden biri de uzun süre Osmanlı İmparatorluğunun hakimiyeti altında kalmanın Arap ülkelerini bugünkü az gelişmişlik durumunda bıraktığı iddiasına dayanmakta ve bunun sonucu ilımlı da olsa ülkemize karşı bir antipati beslenmektedir.

Yukarıda belirtilen nedenlerin ışığı altında ülkemizin dış siyaset seçeneğini Ortadoğu ve islâm ülkelerinin yönünde kullanması akılcı ve gerçekçi davranış açısından sakıncalıdır. Gerçekten de siyasal gelişme düzeyi düşük (az gelişmiş, din faktörü dışında ekonomik sosyal ve kültürel yapıları farklı) olan bu ülkelerde sık sık vukubian iç ve dış politika değişimleri hakim ekonomi görünümü olmayan bir ülkenin uzun dönemli dış politika seçeneğini bu bütüne dayandırmasını engelleyici niteliktedir.

### **C — Tarafsız Ülkeler Grubu Yanında Yer Almak: —**

Ülkemiz çıkarları açısından uzun dönemli dış politika seçeneğimizi tarafsızlar blokuna girerek değerlendirmek akılcı ve gerçekçi bir davranış değildir.

Herşeyden önce az gelişmiş 3. dünya ülkelerinin çoğunluğu oluşturduğu bu grubun gerçek varlığı üzerinde tartışmalar yapılmaktadır. Grubu oluşturan ülkeler ekonomik, sosyal ve politik yapılarıyla birbirlerinden farklı olduklarından çıkarları aynı yönde gelişmemekte ve hatta bazı durumlarda çatışma halindedir. Aşırı tutucu rejimden aşın sol rejime kadar uzanan çeşitli politik rejimlerin varlığı; petrole sahip ülkelerle bundan yoksun olanlar arasında zenginlik dolayısıyla sorun farklılığı; II. Dünya Savaşından sonra ABD ve SSCB'nin desteğiyle bağımsızlık kazanan genç devletlerdeki düşük politik gelişme düzeyi v.s. gibi nedenlerle grubun heterojen görünümü, ülkeler arasında gerçek birlik ve dayanışmanın var olmadığını iddia etmek için yeterlidir.

Bu grup ülkelerinin çoğunluğunda siyasal gelişmenin somutlaşması anlamına gelen «Demokratikleşme» süreç olarak henüz başlangıç aşamasında olduğundan yönetici elit kadronun, çoğu kez kitlenin çok düşük kültür düzeyi karşısında otoriter uygulamaları yeğlediği görülmektedir. Bunun yanında siyasal gelişmenin bir diğer görünümü olan «millet-devlet» aşamasından çok uzak «aşiret-devlet» aşamasına bile varmamış olan ülkelerin de bulunduğu bu grubun B.M. bünyesi içindeki uygulamalarına bakıldığında bir kısmı batı bloku, bir kısmı da doğu bloku yanında seçmelerini yapmış durumdadırlar.

Bu grup ülkelerinin biraraya gelip yaptıkları toplantıların itici güçlerini kendilerinin dışında olduğundan aldıkları kararlar bu itici güçlerin çıkarlarını zedelediği veya bu çıkarların elverdiği ölçüde geçerli ve etkin olmaktadır. Aksi takdirde alınan kararlar ütöpik bir görünümle sadece yönetici elit kadronun kamu oyu önünde itibarını güçlendirme amacına yöneliktir.

Bu gruptaki genç ülkelerin çoğunluğunda yönetici elit kadronun bireyleri, gelişmiş ülkelerde almış oldukları rasyonel kültüre rağmen çevreyle etkileşim sonucu kararlarında duygusallıktan kurtulamamakta ve belirli bir konu için aynı koşullarda zaman içinde farklı kararlar almaktadırlar. Kaldı ki bu grup ülkeler arasındaki çekişmeler, bazı ülkelerin açık biçimde taraflı davranışları (örneğin Küba), liderlerin hayat süresi ile sınırlı devamlılık (örneğin Tito) gibi gözlemlerinde eklenmesiyle bu topluluğun uluslararası politik sistem içinde etkin olmadığını ve olamayacağını söyleyebiliriz.

Yukarıda belirttiğimiz nedenler gözönünde tutulduğunda bu ülkeler topluluğunu bağımsız gerçek bir grup gibi kabul edip uzun dönem politika stratejimizi bu yönde hazırlamak olanaksızdır. Ancak grubun ülkeleriyle ikili ilişkilerimizi geliştirmede büyük yarar vardır.

#### **D — Dış Politikamızı Batı Bloku Sistemine Dayandırmak:**

Uluslararası siyasal düzeyde II. Dünya Savaşı sonrasında ülkemiz Batı dünyası yanında yer almıştır. Ülkemizin Batı dünyası yanında yer alması, onunla birlikte davranmasının nedeni sadece II. Dünya sonrası SSCB'nin istekleri karşısında bir destek araması değildir. Bunun ötesinde tarihsel ve ileriye dönük kültürel nedenler de bulunmaktadır. Soğuk Savaş dönemi, varolan tarihsel bir yönelişi kolaylaştırmış ve bu durum batılılarca da uygun ve kendileri açısından yararlı karşılanmıştır.

Ülkemizde çağdaşlaşmak, gelişmek Osmanlı İmparatorluğunun 19. yüzyılından beri batılaşmak anlamına gelmiş ve reform çabaları daima batıyı model almıştır(1). Batı dünyasına karşı yapılmış olan ulusal savaş sonrası aşamalı olarak batı tipi demokratik bir rejim gerçekleştirme amacına yönelikti ve İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda tek partiye dayalı uygulamadan çok partili batı tipi demokratik rejime geçilmiştir.

II. Dünya Savaşı sonrası SSCB'nin tutumu karşısında dış politikamız, Batı dünyasıyla bütünleşmek, ilişkilerini arttırmak amacıyla batılıların kurduğu siyasal, askeri ve ekonomik kuruluşlara katılmayı amaç almış ve bu yönde gayret göstermiştir: Avrupa Konseyi, NATO ve nihayet 1964'de Ankara andiaşmasıyla ortak pazara ortak üye oima bu arada sayılabilir. Bölgesel olarak da Batı'nın genel politikasına uygun biçimde Balkan Paktı, Bağdat Paktı, CENTO, RCD gibi bölgesel birliklere girilmiştir.

(1) Osmanlı Reform hareketleri, geniş bilgi için bkz: Davidson Roderic H: Reform in the Ottoman Empire 1856-1857, Princeton University Press, Newjarsev 1963 Lewis Bernard; Modern Türkiye'nin Doğuşu T. Tarih Kurumu Ankara 1970, s. 78-129, Berkes Niyazi; Türkiye'de Çağdaşlaşma Bilgi Yayınevi Ankara, 1973.

Kuşkusuz dış politikada ülkemizi Batı bloku içinde ABD'ye yönelik kılan önemli bir neden karşıt süper devlet SSCB ile komşu ve bu komşuluğun uluslararası politika yönünden yaratabileceği baskılardır. Komşuluğumuz ve SSCB istekleri ile emelleri dolayısıyla savunmamızda ABD'nin ağırlığı artmış ve bu da dış politikamızın ABD'ye yönelik olması sonucunu doğurmuştur. Hiç kuşkusuz ABD'nin desteği kendi çıkarlarına uygun düştüğünden dolaydır. Zira Soğuk Savaş döneminde ABD'nin dış politika stratejisi bunu gerektiriyordu: Stratejik bakımdan Rusya'ya yakın askeri üsler edinme zorunluğu (1). Bu bakımdan Türkiye çok uygun bir coğrafi konuma sahipti. Ayrıca soğuk savaş gerçekte ideolojik bir savaştı. Bu yüzden SSCB'nin ideolojik yayılma politikasına karşı ABD Batı demokrasisinin savunucusu olarak bu alanda kayıp vermemek, daha çok ülkeyi kendi kampında tutma gayreti göstermiştir. Türkiye, SSCB ile komşuluğu dolayısıyla bu bakımdan en büyük olanak sunan ülkelerden biriydi.

Türkiye'nin ABD'ye bağımlılığını arttıran yalnız onun muhtemel bir SSCB saldırısına karşı ülke bütünlüğünün korunacağı garantisi değildi. Truman doktrini ve Marshall yardımı ile başlayan yakın ekonomik bir içerik kazanmıştır. Gerek ekonomik gerekse askeri yardım ülkemiz teknolojisini, ABD teknolojisine bağımlı kıldığından teknik bağımlılık ortaya çıkmıştır. Bu bağımlılığın sonuçları silah ambargosu dolayısıyla somut bir biçimde hissedilmiştir. Kaldı ki günümüzde ABD yardım ederek sağladığı geleneksel müttefikleri yerine peşin parayla silah satın alma gücü olan dostları tercih etmektedir. Bu yönden Orta Doğu'da Türkiye ile petrol zengini İran arasında bir tercih yapma gerektiğinde İran'ı yeğleyebileceği görülmektedir.

Genel olarak Sovyetler Birliği Avrupa'da statükoyu korumak ve Asya'da Çin etki alanının genişlemesine engel olmak stratejisini benimsemiş durumdadır. Hint Okyanusuna inme bu stratejinin bir sonucudur. Böyle bir gelişme teknolojik gelişmelerin yarattığı önem kaybetmenin yanında iki blok açısından Türkiye'nin stratejik değerini dolayısıyla, Batı bloku ile olan pazarlık gücünü önemli ölçüde azalt-

---

(1) Gönülbol Mehmet: a.g.e., s. 207.



maktadır. Ayrıca savunma politikamız açısından kısa dönemde ordumuzun teknik donatımının sağlanması için ABD'ye bağımlı olduğu da bilinen bir gerçektir. Kuşkusuz bu bağımlılığın olabildiğince azaltılması ve ordumuzun kendi araç ve gereçlerini büyük ölçüde yurt içinden sağlama durumuna girmesi kaçınılmaz bir zorunluluktur.

Batı blokuna dayalı dış siyasetimizin kısa süredeki sorunları Kıbrıs'taki barışçı girişimimizle dünya politik düzeyindeki duruma ve Ege Denizi kıta sahanlığı sonuçlarına bağlı görünmektedir(1). Sorunların çözümü tarafların anlaşmalarını gerektirdiğinden temel çıkarlarımızdan ödün vermeden bu iki önemli sorunun birlikte çözümlenmesi zorunluluğu vardır. Bu sorunlar nedeniyle Yunanistan ile olan ilişkilerimiz gerilimli bir atmosfer içinde bulunmaktadır.

Kıbrıs girişimiyle, Türkiye, az veya çok oranda çeşitli ülkelerin Orta Doğu politikalarında değişiklik yapmaları durumunu yaratmıştır. Kıbrıs konusunda Pakistan ve Libya dışında desteklenmeyişimizin bölgesel nedenleri arasında bunu da düşünmek gerekir(2).

B.M. giriştiğimiz Kıbrıs Barış hareketini işgalci olmakla kınamaya kadar gitmemişse de tüm yabancı askerlerin adadan çekilmesini isteyen bir karar almakla girişimimizin haklılığını kabul etmemiştir. Bu durumda Kıbrıs'la ilgili giriştiğimiz hareketin haklılığını dünya kamu oyuna kabul ettirebilmek için 1964'den beri çıkmaya çalıştığımız statik politikadan dinamik politikaya geçmemiz gereklidir.

Yunanistan Kıbrıs konusunda giderek başlangıçtakinden farklı bir görünüm kazanmıştır. Cunta devrilmiş demokrasiye geçilmiştir. Bu şekilde Yunanistan yeniden Avrupa Konseyi ve Avrupa içine yönelirken Batı Bloku içerisindeki çelişkilerden bilinçli olarak yararlanmış ve ABD üzerinde baskı araçlarını (sermaye, Yunan kolonisi gibi) kullanabilmiştir. Yunanistan NATO'nun geçirmekte olduğu buna-

---

(1) Kıbrıs Sorununun Türk Dış Politikası açısından önemi için bkz: Sarıca Murat ve diğerleri, Kıbrıs Sorunu, İ.P. Hukuk Fak. Yayını 1973 Toluner Sevin, Devletler Hukuku açısından Kıbrıs uyuşmazlığı Hukuk Fak. İstanbul 1977.

(2) Karaosmanoğlu Ali; Üçüncü Dünya Ve Kıbrıs, Dış oPlitika sayı 2-3 1975.

limi yeni duruma göre değerlendirmiştir. Yunanistan dünya kamu oyunu ve özellikle ABD'de baskı gruplarını kendi tezi yönünde harekete geçirebilmiştir. Samson darbesinin müdahalemizi kaçınılmaz kıldığı gerçeğini unutturabilmiş veya en azından Cunta idaresini devirerek sorumluluğun yalnız Cunta yönetimininmiş gibi göstermeyi başarabilmiştir.

Bu durumda Kıbrıs'ta ulaşılabilecek herhangi bir siyasal çözüm için Adadaki askeri durumdan ödün vermemiz yolunda Batı Bloğunun bazı üyelerinden isteklerin geldiği bilinmektedir. Buna rağmen Türkiye askeri yönden çizilmiş olan sınırlardan büyük sapmalar yapma olanağına sahip değildir. Çünkü 1960 andlaşmasının garantörlük yükümlülüğü altında giriştiğimiz askeri angajman bu kez Kıbrıs Türk Federe Devletinin garantörü olarak hukuken olmaşa bile askeri yönden fiilen mutlak angajmanımızı zorunlu kılmaktadır. Kaldı ki, Kıbrıs'ta arzulamadığımız bir çözümü kabullenmek durumuna sokulmamız yalnız dış politikamızı değil aynı zamanda iç politikamızı da büyük ölçüde etkileyebilir. Ancak, yapacağımız her türlü seçeneğin karşı tarafça da benimsenebilmesi için temel çıkarlar açısından fedakârlık yapmadan bazı tavizler vermemiz kıta sahanlığı sorununu da birlikte çözümlenmek amacıyla duygusallıktan uzak akılcı ve gerçekçi bir politika gereğidir. Fakat zamanlamanın iyi yapılması sorumlu devlet adamlarının göz önünde tutması gereken bir faktördür.

Yunanistan'a karşı Kıbrıs'ın yanısıra bizim için büyük önem taşıyan bir diğer husus, Ege Denizi kıta sahanlığı sorunudur. Ege dehidibi kaynaklarının büyük önem taşıması ve haklarımız korunmadığı takdirde stratejik yönlerden de büyük sakıncalar yaratacak olan bu sorun bizim ve Yunanistan'ın uzun dönem çıkarlarımız açısından anlaşmamızı zorunlu kılmaktadır. Akılcı ve duygusallıktan uzak bir politika yeni formüllemelerle iki ülkenin çatışan çıkarlarını uzlaştırabilir. Tarihte bunun örneklerine rastlamak mümkündür: Avrupa kömür-çelik birliği içinde Fransız - Alman ilişkileri gibi.

Uzun dönemde Dış Politikamıza gelince, teknolojik gelişmeler sonucu ortaya çıkan modern nükleer silahlar dolayısıyla ülkemizin jeopolitik önemi eskiye oranla azalmıştır. Fakat silahlardaki bu köklü

değişmeye rağmen, Doğu blokunun süper devleti SSCB'nin geleneksel politikası (sıcak denizlere inme eğilimi) ve Orta Doğu bölgesi nedeniyle ülkemiz konum olarak stratejik önemini yitirmemiştir. Süveyş kanalının yeniden deniz trafiğine açılması, Lübnan'daki iç çatışma ve Arap İsrail anlaşmazlığı bu önemin etkinliğini kanıtlayıcı nedenlerdir.

Günümüz yumuşama politikası koşullarında uzun dönemli perspektif içinde bir dış politika planlamasının yapılması ve Batı bloku sistemi içindeki bağlılığın dengeli, şahsiyetli ve akılcı bir bağlılık olması zorunludur.

ABD'nin izolasyonist bir politikaya dönme eğiliminde olduğunu söylemek spekülatif bir görünümü aşamaz. ABD iktisadi koşullar nedeni ile akılcı bir politika ile yüklenmiş olduğu yükümlülükleri çıkarlarına darbe vurdurmadan minimuna indirmek istemektedir. Diğer bir deyişle batı bloku içinde uluslararası politik ortamda yumuşamanın sağladığı avantajlardan yararlanarak yüklenmiş olduğu blok jandarması yükünü hafifletmek istemektedir. Bu yükün hafifletilmesi hususu AET'yi oluşturan ülkelere yöneltilmektedir. Giscard D'Estaing'in Akdeniz ülkeleri arasında bir anlaşma önerisi batı bloku içinde görev yükü dağıtımının yeniden yapılması düşüncesinin bir sonucu olarak yorumlanabilir.

AET'nin askerî iktisadi ve Politik planda Batı bloku sistemi içinde kalmakla beraber, her yönden gelişme düzeyinin giderek yükselmesiyle uluslararası politik sistemdeki ağırlığı bir güç olarak artmaktadır. Yunanistan'ın bu topluluğa tam üye olarak katılması politik düzeyde kesinleştiğinden Türkiye'nin Batı dünyası içinde bir yere sahip olabilmesi için AET seçeneğinin değerlendirilmesi gerekliliği vardır.

### **E — Dış Politikamızı Genişletilmiş AET'ye Dayandırmak:**

AET ekonomik amaç yanında iki süper güç arasında üçüncü güç olarak dünyada çıkabilecek sorunların barışçı yollarla çözümlenmesini arzulayan Avrupa birliğine yönelik politik bir amaç da taşımak-

tadır. Bu amaç için Avrupa Parlamentosunun genel oyla halk tarafından seçilmesi, Avrupa parası gibi kararlarla etkin önemli adımlar atılmıştır. Batı politik sistemi içinde oluşan AET olgusu uzun dönemde Batı Avrupalı ülkelerin yüzyıllar boyu özlemini duydukları politik tanışmayı gerçekleştirebilecek güce sahip izlenimini vermektedir. Kısa dönemde üye ülkeler arasında işbirliğini geliştirmekte, çıkar çatışmalarında uzlaşmayı gerçekleştirmekte ve kaynaşmayı önemli ölçüde sağlamış görünmektedir.

AET, siyasal açıdan, demokrasi ideolojisine köklü biçimde bağlı bulunmaktadır. Bu durumun bellibaşlı siyasal sonuçları aşağıdaki gibi özetlenebilir:

AET'ye üyelik, kuşkusuz üye ülkenin siyasal sistemi üzerinde etki yapmakta, ülke içinde demokrasinin son bulmasını amaçlayan siyasal hareketlerin engellenmesi olanağını sağlamaktadır. AET'ye üye bir ülkenin çoğulcu demokrasiden vazgeçip totaliter, hatta katı otoriter bir rejim türünü seçmesi diğer üye ülkelerin büyük bir tepkisiyle karşılaşacağından giderek olanaksızlaşmaktadır.

Demokratik çoğulcu bir siyasal yapıya sahip AET'de iktidar, genellikle demokrasi ideolojisine sahip çıkan merkez sağ (örneğin Liberal ya da Hristiyan demokrat) ya da merkez sol (sosyal-demokrat, sosyalist) partilerce oluşturulmaktadır. AET'nin genellikle bu merkez ve merkez sağ-sol partileri güçlendirdiğini ve bu partiler arasında işbirliğini geliştirmek suretiyle kendisinde entegrasyon yolunda gelişme sağladığı ileri sürülebilir.

Yapısal açıdan «transnational» görünümlü bir işbirliğini üye ülkelerin işveren ve işçi kuruluşları arasında görmekteyiz. Önemli sektöriyel kararların hükümetlerarası komisyonlar tarafından Brüksel'de alınması ve bu kararların alınması sürecinde baskı gruplarına başvurulması üye ülkeler arasındaki sektöriyel yakınlaşmayı hızlandırmaktadır. Bu yoldan AET içinde işçi ve işveren sendikaları transnational birer güç haline dönüşmekte, siyasal yapılar arasındaki yakınlaşmanın boyutları genişlemektedir.

Kültür kuruluşları arasında da ülkeden ülkeye yakınlaşma art-

makta, bu nedenle siyasal entegrasyon için gerekli olan yakınlaşmanın tabana indirilmesi konusunda mesafe yavaş yavaş katedilmektedir.

Yunanistan'ın benimsediği dış politikanın temel ilkelerinden birinin uluslararası politik ortamda bizi yalnızlığa itmek olduğu gerçeğini de gözönünde tutarak AET'ye tam üyelik girişiminin nedenlerini düşündüğümüzde şunları görüyoruz: Bizimle olan ilişkilerinde anlaşmazlık konusu Kıbrıs ve Ege Kıta sahanlığı sorununu AET üyelerinin de desteğini alarak çözümlenmek; Türkiye'nin gelecekte AET'ye yapacağı talebi veto etme olanağına sahip olmak; kurtulmuş olduğu otoriter rejimin tekrar geriye dönmesini engellemek ve çoğulcu demokrasisine yönelebilecek tehlikelerden AET üyelerinin desteği ile kendini korumak.

Bu anlayış içinde yukarıdaki nedenler karşısında çıkarlarımızı koruyabilmek açısından bizim de AET'ye tam üyelik için başvurmanız gerekmektedir. Yunanistan AET'ye giriş talebinde tamamiyle politik nedenlere dayanmakta, sorunun ekonomik yönünü ikinci planda tutmaktadır. Bu durumda AET konusundaki seçeneklerimiz: 1—) AET tam üye talebinde bulunmak, 2)— Yunan vetosunu engelleyebilecek bir maddenin Roma andlaşmasına koydurmak, 3)— AET'ye girmemektir.

Bu seçeneklerden ikincisini bizim gerçekleştirme olanağımız yoktur. Ancak AET üyelerinin sayısı arttıkça bu tür kararların çoğunlukla alınması yönünde AET'nin kendisi belki ileride Roma andlaşmasında değişiklik yapabilir. Bu durumda üçüncü seçenek yani AET'ye girmeyi reddetmemiz halinde ithalat ve ihracat yapımız yanında özellikle Yunanistan'ın AET'ye girmedeki politik nedenleri dolayısıyla ekonomik sosyal ve politik çıkarlarımız büyük ölçüde kısıtlanacaktır. Dolayısıyla bizim de AET'ye tam üye olmak talebinde bulunmamız ekonomik, sosyal ve politik çıkarlarımız açısından kaçınılmaz gibi görünmektedir. Ayrıca AET'nin NATO kararlarının oluşmasında ne denli etkin olabileceğini düşünürsek Yunanistan'ın dahil olduğu böyle bir karar sürecinin dışında kalmak, Türkiye açısından Akdeniz güçler dengesinin olumsuz bir yönde değişimine de yol açabilir. Diğer bir deyişle Türkiye askeri bakımdan da zor durumlarda kalabilir.

Ülkemiz tarihsel geçmişi, toplumsal değişimde hızlı gelişim göstermesi, demokratik gelenek ve yapıya sahip olması nedenleriyle batı tipi demokrasi yolunda ilerlemiş ülkelerden biri olmakla beraber bu yolda ilerlemenin herhangi bir tehlikeye maruz kalmadan sıhhatli bir biçimde devam etmesini AET içinde pekleştireceğini rahatlıkla söyleyebiliriz.

Kısaca yurt içi rejim sorunlarının yoğunluk kazandığı bir dönemde ulusal savunma, ABD silah ambargosu, Kıbrıs sorunu ve Ege kıta sahanlığı sorunları ile ekonomik düzenimizin karşılaştığı finansal sorunları etkin bir biçimde çözümleyebilmek AET konusunda duyarlı olmamızı gerektirmektedir. Kaldı ki AET'na tam üye olma durumunda AET'nin süper devletler karşısında gerçek üçüncü güç olma niteliği nedeniyle batı yanlısı politika çerçevesi içinde AET'nin benimsediği çok yönlü politika stratejisini uygulamak daha rahat olacaktır.

Hiç kuşkusuz, dün olduğu gibi bugün de bir ülkenin dış politikasında önemli faktör, ittifaklar olmaktadır. Önemli kararların uluslararası platformlara sürekli olarak götürüldüğü bir ortamda yalnız kalmak, bir devlet için tehlikeli bir durum yaratmaktadır.

AET batı dünyası içinde yer alan, ve bu dünya içinde önemli yeri olan bir uluslar topluluğudur. Bu topluluk ayrıca gerek sosyalist ülkeler ve gerekse de «bağılantısız» olarak adlandırılan pek çok ülkeyle çok yakın tarihsel, iktisadi, kültürel ilişki içindedir. Uluslararası kararların alındığı kuruluşlar da AET, görüldüğü üzere önemli bir güce sahiptir. AET'nin genişlemesi dolayısıyla da bu ağırlık daha da artacak ve bu durum sonucu AET üyesi bir ülkenin çıkarlarının uluslararası platformlarda savunulması güç kazanacaktır.

Bütün bunların dışında AET'nin sorunlarının gerek teknik komiteler düzeyinde, gerek devlet adamları seviyesinde zirvede yapılması, toplantılara katılan yönetici ve yüksek memurlar arasındaki kişisel bağların gelişmesine yol açmaktadır. Üye ülkelerden birinin üye olmayan ülkelerle olan çıkar tartışmasında bu yakınlığın etkili olacağına muhakkak gözüyle bakmak gerekmektedir. Haklı da olsa, üye olmayan ülke bu açıdan çıkarlarını çok güç koşullarda savunmak durumunda kalacaktır.

Kuşkusuz AET'ye tam üye olmamız dolayısıyla işçiler yönünden «sosyal devrim» diyebileceğimiz sosyal yarar yanında özgürlükçü demokrasinin ülkemizde kökleşmesi ve kuvvetlenmesine dayalı olan politik yarara karşılık AET'nin de üye olmamız dolayısıyla sağlayacağı ekonomik ve politik çıkarları büyük olacaktır. Politik yönden bütün Kuzey Akdeniz'in Suriye'ye kadar AET etki alanı içinde olması kendisi için Orta Doğu yönünden büyük bir kazançtır. Ayrıca büyük bir nüfus potansiyeli, zengin yeraltı ve yerüstü kaynakları ve bunların dışında AET üyesi ülkelerde çalışan yüzbinlerce işçisiyle Türkiye dünyanın bu yöresi için gözden uzak tutulmayacak ve küçümsenemeyecek bir güçtür.

Batı bloku sistemi için de kendi uzantısı olan AET'ye yönelik bir dış politika seçeneği uluslararası politik sistem içinde çok yönlü politik ilişkilerin de yürütülmesini olanaklı kılabilir. Yukarıda belirlediğimiz nedenler gözönünde tutulduğunda bu seçeneğin ekonomik sosyal ve politik çıkarlarımız açısından en akılcı ve gerçekçi bir görünüm taşıdığını söyleyebiliriz.

**Prof. Dr. Esat Çam**

## **«YÖNETİME KATILMA» İLKESİNDE FEDERAL ALMANYA VE İNGİLTERE'DEKİ SON GELİŞMELER**

**Dr. Esin Ahmet**

İşçilerin çalıştıkları işletmelerde söz sahibi olmaları Batı ülkelerinde en önemli güncel sorunlardan biri olarak tartışılmaktadır. Çoğu ülkelerde yönetime katılma bir ilke olarak kabul edilmekle beraber, bu «katılma»nın derecesi, konuları, şekli ve örgütlenmesi her ülkenin özel toplumsal şartlarına göre değişmektedir.

«Yönetime katılma» kavramı için, «işçi'nin işçilik pozisyonunu korurken yöneticilikle sınıflandırılabilir bazı görevleri dolaysız veya temsilcileri vasıtasıyla görmesi»(1) şeklinde genei bir tanımlı kabul edebiliriz. Bu tanıma sadık kalmakla birlikte, yönetime katılma, Batı ülkelerinin çoğunluğunda, bir «işçi-işveren işbirliği» şeklinde ortaya çıkmaktadır. Ve, bu ülkelerde esas sorun işbirliğinin şeklinden çok, işçilerin, çalıştıkları işletmelerdeki yönetimle ilgili kararları, uygulamada, ne dereceye kadar etkileyebildikleridir.

Bu yazının kapsamında yapılmak istenilen Federal Almanya ve İngiltere'de son bir yıl içinde yönetime katılma ilkesiyle ilgili olarak yürürlüğe giren kanunların getirdiği yeni uygulamaları ve hazırlanan yasa taslaklarını yorumlayarak aktarmaktadır.

### **FEDERAL ALMANYA'DAKİ GELİŞMELER**

Avrupa ülkeleri arasında işçinin yönetime katılmasının ilk gerçekleştiği ülke Almanya'dır. İşçilere, çalıştıkları işletmelerde ken-

(1) Prof. Dr. Nusret Ekin, Endüstri İlişkileri, s. 161.



dilerini ilgilendiren konularda danışılması, Almanya'da ilk olarak 1848 yılında hazırlanan ve yasalasmiyan tasarıya göre uygulanmış; 1920 yılında ise İşletme Komiteleri Yasası (Betriebsstrategesetz) kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Adı geçen tasarı ve yasa şu anda Federal Almanya'da uygulanan sistemin çekirdeğini oluşturmuştur. 1951, 1972 ve 1976 yıllarında çıkartılan çeşitli yasalar daha önceki yasaların daha ileri düzeyde bir uygulanmasını getirmiştir.

Almanya'da uygulanan «yönetime katılma» veya «birlikte karar verme» (Mitbestimmung) iki kademeli bir sistemi oluşturmaktadır. Birinci kademede, işletme Rejimi Yasası'na (Betriebsverfassungsgesetz) göre, 5'ten fazla işçi çalıştıran her iş yerinde(2), işçiler tarafından her üç yılda bir aralarında yapılan bir seçimle İşletme Komite'leri (Betriebsrat) seçilmesi gereklidir. Bu İşletme Komite'lerinin seçimi ile sendikaların direkt olarak hiç bir bağlantıları bulunmamaktadır. Sendikalı veya sendikasız tüm işçiler bu seçime katılabilmektedirler. «İşletme Komite'leri her iş yerinde, işçilerle ilgili yasalar, ücret anlaşmaları ve diğer tedbirlerin uygulanmasını gözetim altında tutar, ve işverenin tek taraflı olarak işçilere aşırı yük yükleyecek işletme kararları almasını önleyecek denetimi yapar.»(3) İşverenler, özellikle toplumsal konular, çalışma şartları ve mesleki eğitimle ilgili kararları İşletme Komite'lerinin rızası ile alabilirler. Federal Almanya'daki İşletme Komite'lerinin yetkileri diğer ülkelere göre çok ileri bir düzeydedir.(4) Bir işletmede, çalışanların sayısına göre bir veya daha fazla İşletme Komite'si bulunabilir.

Bunların dışında, 100'den fazla işçi çalıştıran işyerlerinde, İşletme Komitesi tarafından seçilen bir Ekonomik Komite (Wirtschaftsausschuss) oluşturulmaktadır. İşveren, bu Ekonomik Komite'yi, sürekli olarak işletmenin ekonomik durumu ile rasyonalizasyon planlarından haberdar etmek, ve bu konularda Komite'ye danışmak zorundadır.

(2) J. Schregle, «Co-determination in the Federal Republic of Germany: a comparative view», s. 82.

(3) Information 16, Federal Republic of Germany: Labour and Management, s. 8-9.

(4) J. Schregle, a.g.k., s. 82.

işletme Komite'leri işletmelerde şu konulan düzenleme hakkına sahiptir: çalışma saatlerinin düzenlenmesi, tazminatlar, tatiller, sosyal faaliyetler, işten çıkarma ihbarı, mesleki eğitim, işletme kuralları, kazalardan korunma.

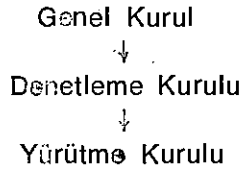
işletme Komite'leri aşağıda sıralanan konularda ise «yönetime katılmaktadır»: personel plânlaması, işletme organizasyonu, işletme faaliyetlerindeki değişiklikler, iş akımı, iş ayarlaması, ücret sistemleri.

Bu ilk düzeydeki «birlikte karar - verme» 1930 ile 1946 yılları arasında Almanya'da bir süre rafa kaldırılmışsa da, savaştan sonra tekrar uygulamaya geçilmiştir.

İkinci kademede ise, 1951 yılından başlayarak, belirli büyüklüğü aşan Kömür ve Çelik işletmeleri ve bu endüstrinin dışında kalan Anonim Şirketlerdeki «birlikte karar - verme» uygulaması Denetleme Kurullarının kuruluşunu ilgilendiren belirli aşamalardan geçmiştir. 1951 yılından önce Batı Alman işletmelerindeki Denetleme (Aufsichtsrat) ve Yürütme (Vorstand) Kurullarının seçimi Şekil 1'de görüldüğü gibidir.

### Şekil 1

#### 1951'den önce Almanya'da Kurulların Seçimi(5)



Bu ikinci kademede «birlikte karar - verme» uygulamasına geçilmeden önce Hissedarlar Genel Kurulu, Denetleme Kurulu üyelerini, Denetleme Kurulu da Yürütme Kurulu üyelerini seçmekteydi. Hiç kimse her üç Kurulun da üyesi olma hakkına sahip değildi. Bu

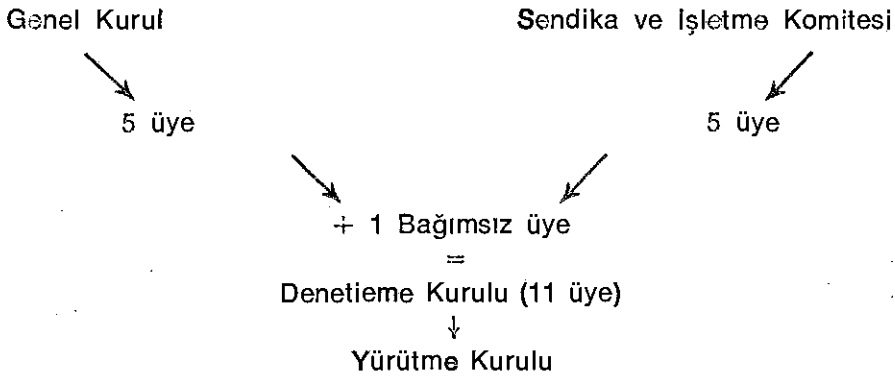
(5) Wolfgang Heintzeler, «Co-determination», s. 1.

kurullara işçi temsilcilerinin seçilmesi söz konusu değildi. Birlikte karar - verme, sadece işletme seviyesinde oluşturulan İşletme Komiteleri ile uygulanmakta idi.

1951 yılında Kömür ve Çelik işletmelerini ilgilendiren bir kanun kabul edilerek, «birlikte karar - verme»nin ikinci kademedeki kurulları da kapsamı içine alması sağlanmıştır.

## Şekil II

**1951'den sonra 1000'den fazla işçi çalıştıran kömür ve Çelik işletmelerinde Kurulların seçimi(6)**



Yukarıdaki şekilden de görüldüğü gibi işçilerin yasal olarak İşletmenin Denetleme Kuruluna seçilebilmesi bu yasayla gerçekleşmiştir. Genel Kurul, bütün Denetleme Kurulu üyelerini seçer. Bu uygulamada pay sahipleri temsilcilerini serbestçe seçerken, Sendika ve İşletme Komite'sinin önerdiği adayları da kabul eder. Genel Kurul, Sendika ile İşletme Komite'sinin önerdiği eşit sayıda üyeyi Denetleme Kuruluna seçtikten başka, karar almada herhangi bir zorluğu önlemek amacıyla her iki tarafın da önerdiği birer bağımsız üyeden birinin çoğunluk oyuyla seçilmesiyle 11 kişilik bir Denetleme Kurulu oluşturulur. Denetleme Kurulu ise içinde bir işçi temsilcisinin (Labour Director) de bulunduğu Yürütme Kurulunu seçer. Denetleme Kurulu, Yönetim Kurulu'nun faaliyetlerini gözetir ve önemli

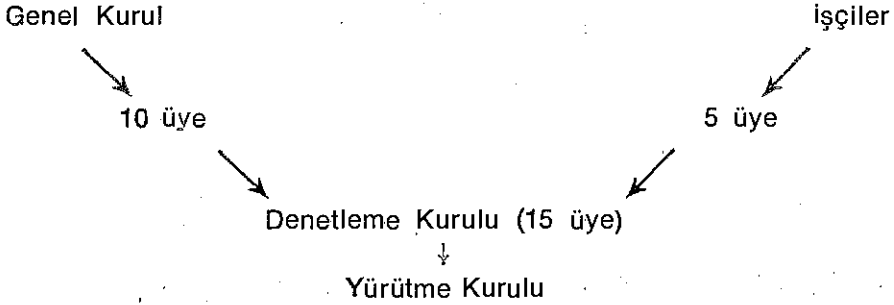
(6) W. Heintzeler, a.g.k., s. 2.

kararlarını firmanın iç yönetmeliklerine göre onaylamakla yükümlüdür. Denetleme Kurulları, genellikle yılda 4 kez toplanır.(7) Yürütme Kurulundaki işçi temsilcisi Denetim Kurulundaki işçi temsilcilerinin çoğunluk oyuyla seçilir ve işletmenin personel ve toplumsal sorunlarından sorumludur.(8) İşletmenin Personel Müdürünün seçimi de bu işçi temsilcisinin onayıyla olmaktadır. Bu uygulamada, işçiler adına, Sendika ile Sendika dışında kurulmuş bir İşletme Komite'sinin «birlikte karar-verme» uygulamasını gerçekleştirdiğini görüyoruz.

Bu yasadan bir yıl sonra, 1952 yılında, Kömür ve Çelik Endüstrisi dışında kalan Anonim Şirketlerde ise aşağıdaki şekilde bir yasa uygulanmaya başlamıştır.

### Şekil III

**1952'den sonra Kömür ve Çelik Endüstrisi dışındaki, 500 'den fazla işçi çalıştıran Anonim Şirketlerde Kurulların Seçimi(9)**



Bu uygulama, Kömür ve Çelik Endüstrisindeki eşit temsilci seçme yerine işçilere Denetleme Kurullarının üçte birini oluşturma hakkını tanımıştır. Diğer bir fark ise, işçi temsilcilerinin Sendika ve İş-

(7) J. Schregle, a.g.k., s. 82.

(8) Information 16, Federal Republic of Germany: Labour and Management, s. 8-9.

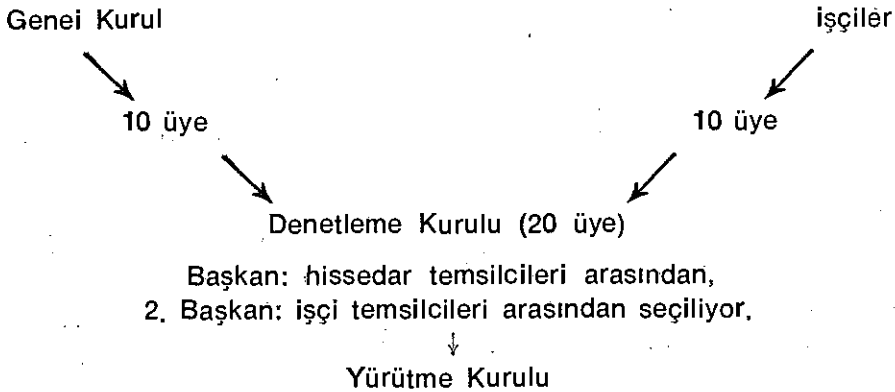
(9) W. Heintzeler, a.g.k., s. 3.

letme Komitesi yerine doğrudan doğruya işletmede çalışan sendikalı veya sendikasız tüm işçiler tarafından seçilmesidir. Denetleme Kurulu tarafından seçilen Yürütme Kurulunda, Kömür ve Çelik İşletmelerinde olduğu gibi, yine tek bir işçi temsilcisi (Labour Director) bulunmaktadır. Kanunun getirdiği bir kurala göre de Denetleme Kuruluna 2 veya daha fazla işçi temsilcisi seçilecekse, bunlardan biri beyaz diğeri ise mavi yakalı olacaktır.(10) Denetleme Kurulu'nun üye sayısının 6 gibi bir sayıyla tahdit edildiği hallerde bu Kurula 2'den fazla işçi seçilememekte, ve herhangi bir sendika yöneticisinin Denetleme Kurulu'na girme olanağı kalmamaktadır. Böylece, Kömür ve Çelik İşletmelerinin aksine, Anonim Şirketlerde işçi temsilcilerinin seçiminde Sendikaların rolü asgari düzeye indirilmiştir.

Bu uygulama, 1 Temmuz 1976 tarihinde yürürlüğe giren yeni bir yasayla değiştirilmiştir.

#### Şekil IV

**Kömür ve Çelik Endüstrisi Dışında 2000'den fazla işçi çalıştıran Anonim Şirketlerde Kurulların Seçimi (1. Temmuz 1976 dan itibaren)(11)**



Şekil IV'te görüldüğü gibi Kömür ve Çelik endüstrisi dışında kalan ve 2000'den fazla işçi çalıştıran Anonim Şirketlerde, Denet-

(10) Prof. Dr. Nusret Ekin, Endüstri İlişkileri, s. 177.

(11) W. Heintzeler, a.g.k., s. 4.

leme Kurulları, 1976 ortasından başlayarak % 50 oranında işçi temsilcilerinden oluşmaya başlamıştır. Eğer İşçilerin Denetleme Kurulu'na kendi aralarından 10 üye seçtiğini varsayarsak, kanuna göre bu üyelerin 3 tanesi Sendikalar tarafından teklif edilmekte; 1 tanesi yüksek kademedeki beyaz yakalı çalışanlar tarafından teklif edilip yalnız onların çoğunluğu tarafından seçilmekte; 6 üye ise işletmede çalışan tüm işçiler tarafından teklif edilerek seçilmektedir. Böylece Denetleme Kurulu'na 1952 yılında kabul edilen yasaya göre daha fazla sayıda işçi girmekte, ve Sendikaların temsilcileri de tartışılmaz bir paya sahip olmaktadır.

Denetleme Kurulu'nun Başkanı, her iki tarafın da onayı ile, hissedar temsilcileri arasından; 2. Başkan ise işçi temsilcileri arasından seçilmektedir. Yine eski uygulamadaki gibi Yürütme Kuruluna da Denetleme Kurulu tarafından 1 işçi Temsilcisi seçilmektedir. Bu işçi Temsilcisi, kanuna göre, işinden uzaklaştırmamakta, ve çoğunluğun oylarına ters düşecek şekilde seçilememektedir. Yürütme Kurulundaki İşçi Temsilcisi diğer Yürütme Kurulu üyeleri ile birlikte eşit ve ortak bir sorumluluk taşımaktadır. Diğer taraftan işçi Temsilcisi, Personel Müdürünün seçimini onaylama hakkını bu yasayla kaybetmiştir.

Bu yasayla birlikte Alman endüstrisindeki Kömür ve Çelik İşletmeleri ile belirli sayıdan fazla işçi çalıştıran işletmelerde «birlikte karar-verme» ilkesi, işçi ve hissedarların Denetleme Kurullarında görünüşte eşit sayıda temsil edilmelerini sağlamıştır. Sendikalar da işçi temsilcilerinin seçiminde etkili rol oynayan ve kendi temsilcilerini Denetleme Kurulu'na seçen kuruluşlar olarak yer almaktadırlar. Son yasa, Sendikaların esas eşit temsil isteklerinin gerçekleşmediğini göstermektedir. Yine de bu gelişmeler ileriye yönelik çabılara ümit verici bir başlangıç olarak nitelendirilebilir.(12)

Yalnız, dikkati çeken bir konu Sendikaların çabalarının Denetleme Kurullarının oluşturulmasında şekil üzerinde toplanmış olma-

---

(12) G. David Garson, «The Codetermination Model of Workers' Participation; Where Is It Leading?», s. 65.

sıdır. Belki Denetleme Kurulunda yer alan işçi temsilcisi sayısı artmış ve hissedarlarla eşit düzeye yükselmiştir, fakat eskisine göre etkileyebilecekleri konuların kapsamı genişlememiştir. Yine de 1951'den beri üçte bir katılma sistemi ile Sendikalar, hem işçilerin çıkarlarını korumak hem de bu işçileri çalıştıran firmaların uzun dönemde sıhhatli çalışmalarını garantileme sorumluluğunun zorluğunu ve çelişkisini denemiş durumdadırlar. Yani yasa, bu Sendikaların «sanayi ilişkilerinin politikleştirilmesinden çok, mevcut sosyal piyasa ekonomisindeki değişmelere ve sistem içindeki firmaların durumuna yakından bağlı olmaları sonucunu yaratmıştır»(13). Ayrıca sendikaların güç ve yetkileri de işçilerin yönetime katılmaları hakkı ile çelişmemekte ve olumsuz yönde etkilenmektedir.(14)

Bu yasa Kömür ve Çelik Endüstrisi dışında kalan 4 milyon işçiyi etkilemektedir.

Yasa yürürlüğe girdiğinden beri çeşitli Federal Alman Kuruluşları tarafından aleyhte tenkitler yürütülmüştür. Bunlardan biri, işçi ve hissedarların, işletme Denetleme Kurulunda eşit sayıda temsilci ile yer almasının Federal Alman Anayasasının özel mülkiyetle ilgili olan maddesini ihlâl ettiği iddiasıdır. Denetleme Kurulunda eşit sayıda işçi ve hissedar temsilcisi bulunmasının, bu Kurul'dan hissedarların çıkarlarına karşı kararlar çıkmasına yol açabileceği görüşü savunulmaktadır.(15)

Federal Almanya, bu uygulamalarla Avrupa ülkeleri içinde her şeye rağmen bir yıl içinde grevlerle kaybedilen iş günü sayısı en düşük olan ülkedir.(16).

Yüzyılı aşkın bir süredir çalışanların işverenle «birlikte karar verdiği» bir ülke için, iki kademeli yönetime katılma sistemi, uygu-

(13) Adrian Dicks, «A Very German Way of Doing Things».

(14) Participation des travailleurs et structure des sociétés, s. 61.

(15) «Legal Challenges Against The Co-determination Act», Social and Labour Bulletin, 4-76, s. 317.

(16) J. J. Putman ve R. W. Madden, «West Germany: Continuing Miracle», National Geographic, s. 159.

lamada başarılı gözükmemektedir. Uygulamada, iş yerleri seviyesinde İşletme Komite'lerine seçilen işçi temsilcileri, «yönetime katılma»da en etkin rolü oynamaktadır.

Yönetime Katılmada önemli bir gelişme de, 27.Haziran.1970 tarihinde kabul edilen ve işçilere, çalıştıkları işletmelerin hisse senetlerini satın almalarını sağlayan yasadır. İşçiler, belirli sektörlerde yapılan yatırımlarda çalıştıkları işletmelerin hisse senetlerini % 30 ila % 40 arasında bir primle alma olanağına sahip bulunmaktadır. Bu prim devlet tarafından karşılanmakta ve bir yıl içinde bir işçi için 624 DM değeri ile sınırlanmaktadır. İşçiler, işletmenin hisse senetlerinin değerini korumak amacıyla bu şartlarla satın aldıkları hisse senetlerini 5 yıl süre ile satmamaktadır.(17)

Bu gelişmeler işçilerin işletme Konseyi ve Denetleme Kurullarının dışında, Hissedar olarak da çalıştıkları işletmeleri kontrol etmelerini sağlayıcı nitelikte bir eğilimi yansıtmaktadır.

## İNGİLTERE'DEKİ GELİŞMELER — BULLOCK RAPORU

İngiltere'de işçilerin «yönetime katılması Almanya'ninkinden yarım yüzyıl sonra, 1916 yılında Whitley Komitesinin çalışmaları sonunda gerçekleşmiştir».(18) Batı Alman'ların «birlikte karar verme» kavramı yerine, İngilizler, işçi ile işveren arasında işyerinde her iki tarafı da ilgilendiren konuların görüşülmesini «ortak danışma» (Joint Consultation) olarak adlandırmışlardır.

Whitley Komitesinin önerilerine göre yeterli işçi ve işveren örgütlerine sahip bütün işletmelerde, ücretler ve çalışma şartlarının düzenlemesi için «Ortak Milli Konseyler» kurulmalıdır.(19) Milli Konsey'ler Sendika ve işveren temsilcilerinden oluşturulmalıdır.(20)

(17) Participation des travailleurs et structure des sociétés, s. 66.

(18) Manpower and Employment in Britain; Occupations and Conditions of Work, s. 7.

(19) H. A. Clegg, A New Approach to Industrial Democracy, s. 14.

(20) a.g.k., s. 15.



Bu yüzyılın başından beri, Whitley Komitesinin önerileriyle birlikte, İngiltere'de işçi-İşveren ilişkileri yasalarla tesbitten ziyade, tarafların isteğine bağlı olarak gelişmiştir. Gerek özel sektörde, gerekse kamu sektöründe değişik işletmeler ortak danışma sistemini kendi özel yapılarına göre uygulamaya girişmiştir. Bunların yanı sıra «Yöresel Konseyler (District Councils), «Ortak Milli Konseyler (National Joint Councils) ve kamulaştırılan endüstrilerde «Ortak Çalışma Tarafları» (Joint Working Parties) gibi değişik seviyelerde işçi-İşveren görüşmelerini gerçekleştirecek kuruluşlar da oluşmuştur.(21)

Uygulamada, bu ortak Konsey veya Komiteler, işyerinde, çalışma saatleri, güvenlik, sağlık, üretimin etkinliği, işe gelmeme, işgücü devri, eğitim, yetiştirme, eğlence ve işçi hizmetleri ile ilgili konuları görüşmektedirler. İşletme yöneticileri çoğunlukla işletmenin genel ekonomik durumu, gelecek için plânları ve üretim metodları ile ilgili değişiklikler ile ilgili bilgileri sürekli olarak İşçi Konseylerine vermektedir. Bazı işletmeler «danışma komiteleri» ile «müzakere komiteleri»ni birbirinden ayırdetmekte; diğerleri ise bu iki fonksiyon arasında bir ayırım yapmamaktadır.(22)

Özellikle Yöresel Konsey ve Komiteler, Almanya'daki gibi tüm sendikalı ve sendikasız işçiler tarafından seçilmekte idi. Bu Konsey ve Komitelere, İşletme Yöneticileri toplu sözleşme kapsamı dışında kalan konularda karar verme yetkisini de verebiliyorlardı.(23)

1945 ve 1950 yılları arasında çıkan yasalarla kamulaştırılan endüstrilerde ise, yönetime katılma için işçiler arasında kurullara temsilciler seçilmeye başlanmıştır. Bu endüstrilerde seçilen işçi temsilcileri sendika üyesi olup, seçimden sonra sendika üyeliğinden çekilmekle yükümlü oluyorlardı.(24)

(21) İşçinin Yönetime Katılması, s. 47.

(22) Manpower and Employment in Britain, Occupations and Conditions of Work, s. 16.

(23) H. A. Glegg, a.g.k., s. 16.

(24) Workers Participation in Management in Britain, s. 139.

1968 yılında, yine bir kamu kuruluşu olan British Steel Corporation'da özel bir uygulama olarak Yönetim Kuruluna (Board of Management) 12 işçi temsilcisinin katılması öngörülmüş, 1970 yılında ise bu sayı 16'ya çıkarılmıştır.(25) Diğer kamulaştırılan kuruluşlar da, kendi yapılarına göre Kurullarına Sendikalardan en az bir temsilci seçme yoluna gitmişlerdir.

Yukarıda belirtilen 50 yıllık informal bir «ortak danışma» tecrübesinden sonra 1972 yılında, değişen sosyal şartlara paralel olarak yönetime katılmanın yasallaştırılması ile ilgili bir yeni Rapor'un hazırlanmasına başlanmıştır. Aralık 1976 da hükümete sunulan ve «Bullock Raporu» adıyla anılan bu raporun üzerinde halen tartışmalar sürmektedir.

Bullock Raporu, 2000'den fazla işçi çalıştıran endüstri işletmelerini kapsamakta, bu işletmelerde işçi temsilcilerinin de üye olduğu tek kademeli bir Yönetim Kurulunu öngörmektedir. İngiltere'de şimdiye kadar yalnız kamu işletmelerinde uygulanan işçi temsilcilerinin Yönetim Kurullarına seçilmesi böylece özel şirketler için de öngörülmüştür. Bu rapor, özel işletmelerdeki uygulamaya hissedarlar, ve eğer istenirse bir sendika temsilcisi seçilebilmektedir.

Bullock Raporu Yönetim Kurulunun oluşturulmasında  $(2x + y)$  olarak belirlenen bir denklemi ortaya atmaktadır. Şekil V'te ayrıntıları açıklanan bu denklemde hissedarların temsilci sayısı  $(x)$  ile, Sendikaların temsilci sayısı  $(y)$  eşit olarak  $2x$ 'i oluşturmaktadır.  $(y)$  ise bu  $(2x)$  tarafından ortak olarak seçilen üçüncü bir gurubu kapsamaktadır.

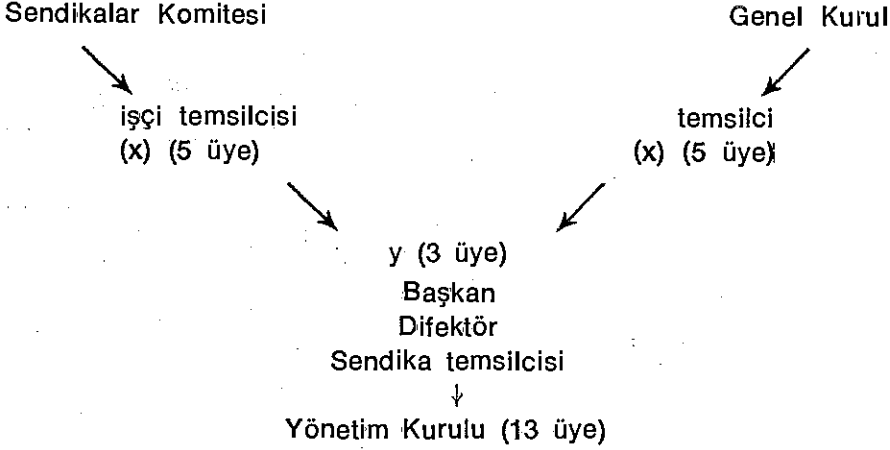
Yönetim Kurulunun üye sayısı ile  $(x : y)$  oranı taraflarca kararlaştırılmaktadır. Rapor tarafından teklif edilen öneride Yönetim Kurulu'nun en az üye sayısı 13'tür ve bu sayının 21'e kadar yükseltilebileceği belirtilmiştir. Yönetim Kurulu toplam sayısının işletmede çalışanların sayısına göre değişmesi öngörülmüştür.

---

(25) A.g.k., s. 142.

## Şekil V

Bullock Raporuna göre 2000'den fazla işçi çalıştıran Anonim Şirketlerde Yönetim Kurulu'nun Seçimi



Seçilme şartları açısından Rapor, Yönetim Kuruluna sendika yöneticilerinin seçimini kısıtlamıştır. Sendika temsilcilerinin Sendikaya üye işçi olması gerekli tutulmuştur. Hissedar temsilcileri ise işletmenin tepe yöneticileri arasından da seçilebilmektedir. (y) gurubuna ise, Yönetim Kurulu Başkanı, yürütme ile uğraşmayan yöneticiler ve eğer istenirse bir sendika temsilcisi seçilebilmektedir.

Bullock Raporu «yönetime katılma» ilkesinin işyerlerinde uygulanmasına başlatma teklifinin, işletmenin işçilerinin %20'sinin üye olduğu sendikalar tarafından yapılması ilkesini getirmiştir. Bu teklif işletme yönetimi tarafından reddedilmemekte, ve kabul edilmesi için tüm işçilerin oyuna başvurulmaktadır. Tüm işçilerin en az 1/3'ünün hazır bulunduğu bir oylamada, salt çoğunluk sağlandığı takdirde «yönetime katılma» uygulamasına geçilmesi öngörülmüştür. Bu aşamada, işletmedeki sendikalar, Yönetim Kuruluna girecek işçi üyeleri seçmek üzere aralarında bir Sendikalar Komitesi kurma yoluna giderler.

Hissedarların hakları açısından Bullock Raporu'nun getirdiği yenilik,  $(2x + y)$  ile işletme politikasının tesbitinde hissedarların, Yönetim Kurulunun kararını kontrol edebilme yetkisini kaybetmiş olmalarıdır. Yalnız Rapor, hissedarlara başka işletmelerin satın alınması ve sabit değerlerin satılmasını veto etme hakkını tanımıştır.

Bullock Raporu, Yönetim Kurulu üyelerinin kendilerini seçen kurullara karşı da sorumlu olmaları ilkesini getirmektedir. Bunun yanında bütün üyelerin sorumluluğu eşit düzeydedir.(26) Ve, bu ortak sorumluluk her üyenin temsil ettiği grubun çıkarlarını koruma sorumluluğunu da içermektedir.

Bullock Raporu'nun Batı Almanya'dan farklı olarak getirdiği bir başka yenilik de sendikalara daha fazla yetki ve sorumluluk vermesidir. İşçiler, işyerinde «yönetime katılma» kararı için oy vermeleri haricinde sendikalar dışında hiçbir konuda direkt olarak söz söyleme hakkına sahip olmamaktadırlar. Bu da İngiliz ve Batı Alman sanayi ilişkilerinin gelişmesi ve uygulamasından ileri gelen bir farklılık olarak açıklanabilir.

Bullock raporu bir yıldan beri İngiltere'de tartışma konusu olmaya devam etmektedir. Bir taraftan sendikalar raporun getirdiklerini yeterli bulmamakta, diğer taraftan hissedar haklarını kısıtladığı için rapor eleştirilere uğramaktadır. Bir başka grup ise ülkede halen uygulanan işletme Konseyleriyle yönetime katılma ilkesinin demokrasi açısından yeterli olduğuhü; bütün işletmeleri kapsayan bir kanunun gereksiz derecede bağlayıcı olacağını savunmaktadır.(27)

(26) J. Elliott, «Worker directors: a plan for radical industrial change».

(27) «The Bullock Charade».

## SONUÇ

İngiltere ile Almanya'daki yönetime katılma şekillerini birbirleriyle karşılaştırmak için her iki ülkedeki sendikaların özellikleri üzerinde durmak gerekir.

Almanya'da her biri tek bir sanayi sektörünü kapsayan toplam 16 işçi sendikası bulunmaktadır. Bu sendikaların, Avrupa'daki diğer benzerlerinden daha ılımlı ve olumlu düşüncelere sahip oldukları söylenmektedir.(28) Bir sendikanın tek bir sektörü kapsamaması, diğer ülkelerdeki sendikalar arası rekabet ve anlaşmazlıkların doğurduğu sakıncaları tamamen ortadan kaldırmaktadır. Diğer taraftan her sendika, tekeli altındaki sektör sayesinde büyük maddî kaynaklara sahip olabilmektedir. Bu kaynaklar da çoğunlukla piyasadaki en kaliteli profesyonel personeli istihdam etmelerini sağlamaktadır. Toplu sözleşme görüşmelerinde bu sayede işverenlerle eşit düzeyde pazarlık gücüne sahip olmaktadırlar. Bütün bunlara sendikaların, hissedarlar ve işçilerin en önemli ortak çıkarlarının işletmenin «kârlılığı» olduğuna inançlarını eklersek çalışma barışının bu ülkede uzun süredir nasıl sağlanabildiğini anlamak daha kolay olur.

Alman sendikalarının genel olarak çabalarının yoğunlaştığı alanlar işçilerine ücret dışındaki işveren hissesine düşen sosyal sigorta ödemeleri, sağlık sigortası, yemekler, emeklilik hakları ve kredi olanakları gibi sosyal hakların artırılması olmuştur. Bazı sanayilerde bu tip yan ödemelerin tutarı toplam personel masrafının üçte birine kadar yükselmiştir.(29)

İngiltere'de ise tek bir sanayi sektöründe birden fazla işçi sendikası bulunmaktadır. Böylece tek bir işyerindeki işçiler de birden fazla sendika arasında bölünebilmektedir. Alman sistemiyle karşılaştırıldığında bu durumun sendikalar arasında işçilere sağlanacak haklar için bir yarışa yol açtığı, ve sonuçta ise işverenle yapılan görüşmeleri çıkmaza sokmayı kolaylaştırdığını görüyoruz. İngiltere'de

(28) «Role and Power of the Unions».

(29) a.g.k.

yoğun olarak görülen ve «İngiliz hastalığı» olarak nitelendirilen grevler sendika sisteminin bu özelliğinden doğmaktadır. Aynı zamanda işçilerin birkaç sendikaya bölünmesi, İngiliz sendikalarının, Alman sendikalarının maddî boyutlarına erişmelerini önlemektedir.

Aradaki bir başka farklılık, İngiliz sendikalarının ortak bir hedef ve ideolojiye sahip olmamalarıdır. Bu sendikaların bir kısmı sadece üyelerine daha yüksek ücretler ve daha iyi çalışma şartları sağlamakla uğraşmakta; diğerleri ise ekonominin daha sosyalleştirilmesi gibi soyut fikirler öne sürmekle yetinmektedirler. Çalışmalarında profesyonellikten uzak olmaları görüşmeleri zorlaştırmakta, işletmeler üzerindeki etkilerini ise kısıtlamaktadır.(30)

Bu bilgilerin ışığında iki ülkedeki sendikalar sistemine baktığımızda Almanya'da sorumluluğa sahip, büyük boyutlara erişmiş, birinci kademede İşletme Konseylerinin seçiminde fazla etkili olmayan, Denetleme Kurulu seviyesinde ise görünüşte daha çok etkili olmakla beraber, toplu pazarlıklarda önemli yönlendirici güce sahip sendikalar görüyoruz. İngiltere'de ise küçük boyutlarda, dağınık, birbirleriyle anlaşamayan, toplu pazarlık görüşmelerinde Alman sendikaları kadar etkili ve sorumlu gözükmeyen sendikalarla karşılaşırız.

Bu iki çok değişik sistem Almanya'nın 20. yüzyılda geçirdiği sosyal ve politik olaylar sonucu oluşturduğu düşünce tarzı ile İngiltere'nin geleneksel demokratik düzenini yansıtmaktadır. Yönetime katılma bir ilke olarak 100 yıldan beri Almanya'da, 50 yıldan beri de İngiltere'de uygulanmaktadır. Bu gerçekleri göz önünde tutarsak İngiltere'nin önerdiği yönetime katılma sistemi Almanya'ninkinden daha radikal gözükmektedir.

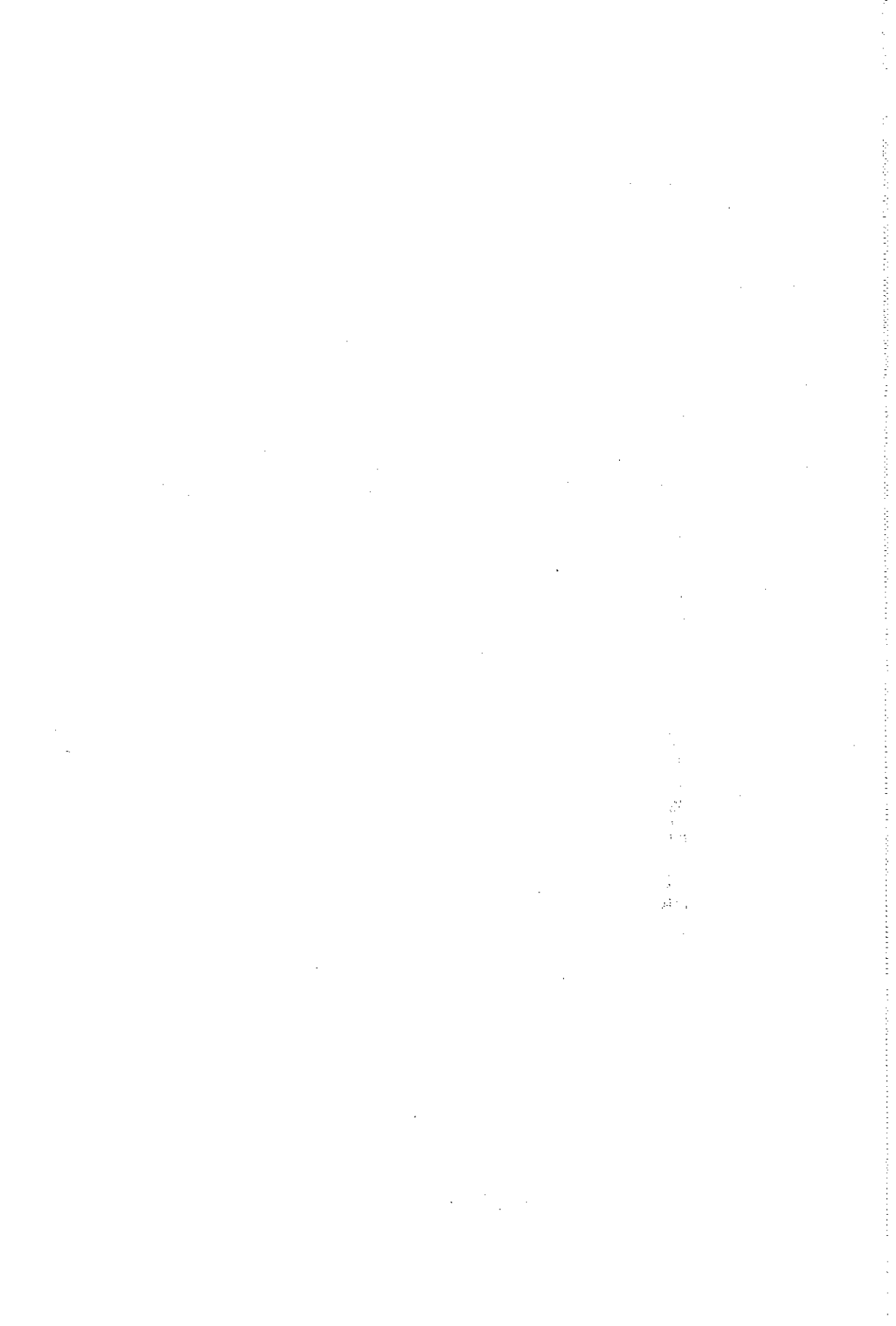
Almanya'da işçiler sendikalardan bağımsız olarak İşletme Konseylerine girerek günlük kararlarda etkili olabilmekte; sendika ile birlikte seçtikleri temsilcilerle Denetleme Kurulları kararlarını etkileyebilmekte; fakat esas Yönetim Kurulunda sadece gözlemci olarak yer alabilmektedirler. İki kademeli yönetime katılma sistemi alt kademelerde katılmayı yoğunlaştırmaktadır.

(30) a.g.k.

Bullock Raporu'nun teklifi olan tek kademeli yönetim kurulunda ise işçiler ancak sendikalar yoluyla yönetim kurullarına girebilmekte ve kararlardan direkt olarak sorumlu tutulmaktadırlar. Açıkça, İngiliz sendikalarının, Alman uygulamasına göre daha etkin bir konumda olduğu görülmektedir. 11/8

Bu duruma bir başka açıdan bakarsak, her iki uygulamanın da sendika-işveren arasındaki toplu-sözleşme görüşmelerinde, işçilerin yönetimde eskiye nazaran daha etkin olmaları dolayısıyla, sendikaların pazarlık gücüne kısıtlayıcı bir duruma yol açabileceği sonucunu da yaratabilecektir. Her iki ülkedeki gelişmeler hissedar haklarının kısıtlanması sonucunu ortaya çıkarmıştır.

Genel olarak Bullock Raporu'nun Almanya'da uygulanan Yönetim Katılma modelinden daha gerçekçi ve uygulamaya yönelik bir tutumda olduğunu söyleyebiliriz. Yalnız, bu Rapor'un önerilerinin kanunlaşmaya kadar geçireceği değişiklikler için şu anda bir söz söyleme olanağı bulunmamaktadır.





## BİBLİYOGRAFYA

1. Clarke, R. O.; D. J. Fatchett ve B. C. Roberts, **Workers' Participation in Management in Britain**, ISE Industrial Relations Series, General ed. Prof. B. C. Roberts, Heinemann Education Books, London, 1972.
2. Clegg, H. A., **A New Approach to Industrial Democracy**, Basil Blackwell, Oxford, 1960.
3. Dicks, Adrian, «A Very German Way of Doing Things», **The Financial Times**, 17.Aralık.1975, s. 11.
4. Ekin, Nusret, **Endüstri İlişkileri**, İ. Ü. İktisat Fakültesi Yayını No. 376, İstanbul, 1976.
5. Elliott, John, «Worker Directors: a plan for radical industrial change», **The Financial Times**, 14.Aralık.1976.
6. Elliott, John, «After Bullock: participation and the nationalised industries» **The Financial Times**, 10.Haziran.1977.
7. Garson, David G., «The Codetermination Model of Workers' Participation: Where Is It Leading?», **Sloan Management Review**, Spring 1977, s. 63-78.
8. Heintzeler, Wolfgang, Co-determination, Salzburg Seminar in American Studies tarafından düzenlenen «Management Issues in International Corporations» konulu seminere sunulan yayınlanmamış tebliğ, **Avusturya**, 27.Şubat - 12.Mart.1977.
9. Hicks, Gary, «Developing Industrial Democracy in Britain», **General News Official File**, **British Council**, January, 1977.
10. Putman, J. J. ve R. W. Madden, «West Germany: Continuing Miracle», **National Geographic**; Vol. 152, No. 2, August 1977, s. 149-181.
11. **İşçinin Yönetime Katılması**, Millî Prodüktivite Merkezi yayınları No. 83, MPM Endüstri Şubesi, Ankara, 1970.
12. **Labour and Management, Information (16)**, Public Document, Published by The Press and Information Office of The Federal Republic of Germany, Bonn, 1974.

- (13) «Legal Challenges against The Co-determination Act», *Social and Labour Bulletin*, 4/76, s. 317, \_\_\_\_\_
14. *Manpower and Employment in Britain; Occupations and Conditions of Work*, Pamphlet prepared for British Information Services by The Central Office of Information, London, 1975.
15. *Manpower and Employment in Britain; Trade Unions*, Pamphlet prepared for British Information Services by The Central Office of Information, London, 1975.
16. *Participation des travailleurs et structure des Sociétés*, Bulletin des Communautés Européennes, Supplément 8/75, Commission des Communautés Européennes.
17. «Role and Power of the Unions», *The Financial Times*, 24.Ekim.1977, s. 32
18. Schregle, Johannes, «Co-determination in The Federal Republic of Germany: a comparative view», *International Labour Review*, Vol. 117, No. 1 Jan - Feb. 1978; s. 81-98.
19. «The Bullock Charade», *The Financial Times*, 11.Mayıs.1977, s. 20.
20. «Year of The Bullock?», *Economist*, January, 29, 1977; s. 81-83.