

YENİ SENDİKALAR KANUNU DÜZENLENİRKEN SENDİKALARIN DENETİMİ İLE İLGİLİ ÖNERİLER (*)

Prof. Dr. Toker DERELİ
İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi

GİRİŞ

Memleketimizde sendikaların denetimiyle ilgili hukukî düzenlemenin yetersiz olduğu, işveren ve işçi meslekî kuruluşlarının hem Anayasamız gereği demokratik ilkelere uygun olması gereken iç işleyişleri bakımından, hem de bu teşekküllerde toplanan ve son yıllarda önemli miktarlara vardığı bilinen malî fonların kullanılışı yönünden etkili bir idarî, malî ve yargısal denetimden uzak kalabildikleri, sık işitilen bir şikâyet ve eleştiri konusu olmaktadır. Bu tebliğde önce konunun önemi belirtilecek, sonra hukuk sistemimizdeki mevcut düzenlemenin değerlendirilmesi yapılacak, bunu izleyen bölümde ise sendikalar yasamızın yeniden düzenlenmesinin öngörüldüğü bugünlerde sendikaların iç ve dış denetimi konusunda ne gibi değişiklikler yapılabileceği tartışılacaktır. Son olarak da bu tebliğin hazırlandığı günlerde çıkarılan Devlet Denetleme Kurulu Yasasına kısaca değinilecektir.

I. KONUNUN ÖNEMİ VE BOYUTLARI

İşçi ve işveren sendikaları, "demokratik, özgürlükçü, çoğulcu" bir düzende her birbirlerinden, hem de devlet organlarından ve di-

(*) Bu yazı, Türk İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Millî Komitesinin 7 Nisan 1981'de İstanbul Odakule'de düzenlediği semine sunulan tebliğin metnidir.

ğer örgütlerden bağımsız olma anlamında sendika özgürlüklerinden yararlanan, ayrıca kendi iç işleyişlerinde, üye haklarının kullanılmasında, üyelerle yöneticiler arasındaki ilişkilerde ve sendika fonlarının kullanılmasında demokratik olmaları gereken örgütlerdir. Aslında bireysel ve kollektif açıdan sendika özgürlükleri ile sendika demokrasisi kavramı ve teorisi arasında sıkı bir ilişkinin varolduğu muhakkaktır. Ancak sendika özgürlükleri ve sendika - içi demokrasi, bu kuruluşların denetimden tamamen uzak tutulmaları anlamına da gelmez. Görünürde çoğu kez sendika özgürlüklerini zedeler nitelikte algılanan denetim işlevi, gerçekte sendika özgürlüklerini ve demokrasisini pekiştirmeye yönelik bir süreç olarak anlaşılmalıdır. Burada önemli sorun, bu iki boyut arasında mâkul bir dengenin kurulmasıdır. Sendikalar üzerindeki dış denetime ilişkin hükümlerin çoğaltılması, kuşkusuz sendika özgürlüklerini ve özellikle toplu pazarlık özerkliğini zedeleyebilir. Bu konuda düzenleme yaparken dikkatli ve titiz davranmak gereği açıktır. Öte yandan, sendikalarda etkili bir iç denetim sağlanması sendika demokrasisi bakımından belki daha da gereklidir; ancak bu konunun da çeşitli boyutları vardır ve sendika amaçlarının, sendika - içi dayanışma ve disiplinin sağlanması ile iç denetim yöntemleri arasında bir uzlaşma ve denge sağlanması gereği vurgulanmalıdır.

Konunun bir başka boyutu ise, sendikalar üzerinde idarî, malî ve yargısal denetimin pekiştirilmesiyle ilgili isteklerde ifadesini bulmaktadır. Bunlardan idarî ve malî denetim daha çok "dış denetimi" kapsamaktaysa da, "iç denetim" yoluyla sendikaların malî fonlarının üyelerce ve üye sendikalar ya da üst kuruluşlarca denetimi de gündeme gelebilmektedir. Yargısal denetim ise hem iç denetim ve hem de dış denetim bakımından yargı yollarına başvurabilmek ve yargısal müeyyideleri harekete geçirebilmek bakımından, her iki (yani hem iç, hem dış) denetim alanlarında önem kazanmaktadır. Kuşkusuz, tüm bu kategorilere güvenlik bakımından önem taşıyan genel denetim hükümlerini de katmak gerekir¹.

1) Türkiye'de sendikaların denetimi ile ilgili hükümlerin özet bir açıklaması için bakınız: Toker Dereli, "Turkey", *International Encyclopedia for Labour Law and Industrial Relations*, ed. R. Blangain, the Neterlands: Kluwer Publishing Co. 1982, par. 400-402.

II. SENDİKALARIN DENETİMİYLE İLGİLİ MEVCUT DÜZENLEME

1. İç Denetim

Belirtildiği gibi, sendikaların iç denetimi daha çok sendika demokrasisini ilgilendirmektedir. Kuşkusuz, sendika -içi demokrasinin çeşitli boyutları vardır; ancak burada konuyu üyelerin yöneticileri denetlemesi, üst sendika kuruluşlarının üye örgütler üzerindeki denetimi, üye örgütlerin üst sendika kuruluşları karşısındaki özerkliği ve üst kuruluşları denetleyebilme olanakları ile sınırlandırmak zordur.

A. Mevcut Düzenlemede Üyelerin Denetim Hakkı

a) *Sendika yönetim ve faaliyetlerine katılma ve "oy" hakkı*

Üyelerin sendika yönetimini denetleme hakları "üye hakları" genel başlığı altında araştırılabilir. Bu haklar (a) üyelerin sendikaların yönetim ve faaliyetlerine katılma hakkı (MK. mad. 60), (b) üyelerin sendikalar içindeki özgürlüklerini korumaya yönelik haklar; özellikle sendika amaçlarında yapılacak bir değişikliğe karşı korunma hakkı (MK. mad. 67); sendikadan ayrılma hakkı (SK. mad. 1), ve sendika içinde eşit işlem görme hakkı (SK. mad. 14, b/2), (c) sendika faaliyetlerinden ve hizmetlerinden (SK. 14. mad. de gösterilen) yararlanma hakları olarak özetlenebilir. Bu haklar arasında konumuz bakımından daha çok önem taşıyanı, herhalde "sendikaların yönetim ve faaliyetlerine katılma hakkı" kategorisinde toplanmaktadır. Özellikle üyenin oy verme hakkı (DK. 16/III), genel kurulun delegelerden oluşması halinde (ki, bu daha çok merkez genel kuruludur) delegelerin oy hakkı, bu kategoride zikredilmelidir. Delegeleri meslekî kuruluşun genel kurulu seçer; bunların seçim yöntemleri ile sayıları, sendikanın tüzüğünde gösterilmek gerekir (SK. 13/1). Üye, diğer üyelerle birleşerek genel kurulu toplantıya çağırma hakkına sahiptir. Ancak, bu nokta SK'da düzenlenmemiştir. Burada MK. ve DK'daki hükümlerden yararlanarak, üyelerin beşte birinin isteğiyle genel kurulun toplantıya çağırılacağı kabul

edilmektedir (MK. 57; DK. 18/b)². İç denetim bakımından önem'i olan husus, üyelerin sendika organlarının kararlarına karşı genel kurula itiraz ve genel kurul kararlarına karşı da mahkemeye itiraz haklarının varlığıdır. Ancak, yetkili organların itiraz eden üyeye karşı misillemede bulunma olasılığı, uygulamada çoğu üyelerin bu yollara başvurmakta çekingen davranmasına neden olabilir. Ne var ki, yasamız sendikadan ihraç edilen üyeye bu ihraç kararına karşı itiraz yolları da tanımıştır. Şöyle ki, "kanun ve teşekkül tüzüğü hükümleri gereğince teşekkülden çıkarılan üyenin, çıkarılma kararına karşı genel kurul'a başvurma hakkı vardır. Genel Kurul kararına karşı, bu kararın ilgiliye tebliğinden itibaren üç ay içinde iş davalarına bakmakla görevli mahkemeye ilgili tarafından itiraz edilebilir; mahkemenin kararı kesindir" (mad. 8/1). Ayrıca, Genel Kurul kararına karşı, Bölge Çalışma Müdürlüğü, bu durumun yetkili resmî makamlara tebliğinden itibaren üç ay içinde iş mahkemesine itiraz edebilir; mahkemenin kararı kesindir. Burada, çıkarılan üyenin üyelik sıfatının genel kurul kararına kadar —üye bizzat genel kurula başvurmamış olsa bile— devam edeceği kabul edilmektedir³. Burada izlenen amaç, ihracı istenen üyenin üyelik sıfatını hiç olmazsa genel kurul kararına kadar muhafaza ederek, sendika - içi demokratik iktidar mücadelesini mümkün kılmaktır⁴. Ancak, Yargıtay'ımızın bu konudaki kararları da istikrarlı olmamış. Yüksek Mahkememiz daha yakın zamanlarda verdiği kararlarda üyeliğin Genel Kurul kararına kadar askıda kalabileceğini, hatta daha yakın bir tarihteki kararında çıkarmaya yetkili organın kararıyle, itiraz hakkı saklı kalmak üzere, hüküm ifade edeceğini belirtmiştir.

2) Kenan Tunçomağ, *İş Hukuku*, Cilt I, İ.Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, 1979, s. 449.

3) Yarg. 10. HD., 13.12.1975, 1974/6547, 1975/736.

4) Bazı yazarlara göre, üye burada, aşırı ölçüde korunmuş olmaktadır. Sendika - içi dayanışma ve disiplin ilkelerine zarar verebilecek bir üyenin, üyelik sıfatını Yüksek Mahkememiz en azından Genel Kurul kararına kadar askıya alarak, sendika güvenliğini de koruyabilir, böylece üyenin korunması amacı ile sendika güvenliği arasında mâkul bir denge sağlanmış olabilirdi. Bakınız : Metin Kutal, *Sendikalar*, teksir, s. 77.

b) Denetim Kurulu Aracılığıyla İç Denetim

Üyeler, denetim işlevini ayrıca —dolaylı yoldan da olsa— “denetleme kurulu” kanaliyle yaparlar. Denetleme kurulu ya da denetçiler de —genel kurul ve yönetim kurulu yanısıra— sendikamızın zorunlu organlarındandır. Fakat bunlara ilişkin olmak üzere SK’da yalnızca iki yan hüküm vardır. SK’daki 32 ci maddenin yaptığı yollamadan yararlanarak, Dernekler Kanununun 27 ci maddesinin sendikalara uygulanacağı kabul edilmektedir⁵. Denetleme kurulu veya denetçiler genel kurul tarafından seçilecekleri için, üyeler kendi seçtikleri temsilcilerle sendikamızın denetimine katılacaklardır demektir. Bunların sayısı en az üç asil ve üç yedek olmak üzere altıdır, ancak bu sayı tüzükle artırılabilir. Kurul görevini tüzükte belirlenen esaslara göre yapar ve sonuçları bir rapor halinde genel kurula sunar. Bu raporun genel kurul toplantısından önce üyelere dağıtılması gerekir, SK. mad. 25/3. Denetçilerin yönetim kurulu ve onur kurulu üyeleriyle birlikte ad ve soyadlarının, meslek ve sanatlarının, ikametgâhlarının resmî makamlara bildirilmesi ve iân edilmesi de gerekir, SK. mad. 12/5.

Denetim Kurulu, sendika demokrasisi ve üyelerin dolaylı da olsa sendika yönetimini denetleme işlevi açısından kuşkusuz yararlı bir organdır. Ancak bu kurulun, bir yerde sendikamızın yönetim kadrolarına yakınlığı bakımından etkinliğinin sınırlı kalacağı da ileri sürülebilir.

B. Mevcut Düzenlemede Sendikalar Arası (Üst - Alt Teşekküller Arası) İç Denetim

Sendikalar Yasamızda 29 cu maddeye 1317 no.lu yasayla eklenen 9 cu bende göre, “meslekî teşekküllerin gelir ve giderlerini, giderlerinin sarf yerlerini ve her türlü faaliyetlerini bağlı buldukları konfederasyon denetleyebilir.” Bu hükümlerle yasa - koyucunun sendikacılığın kendi yapısı içinde bir denetim, bir çeşit demokratik kontrol kurmak istediği açıktır. Bazı yazarlara göre, konfederasyonlara sözkonusu bilgilerin verilmesinin yasa zoruyla sağlanması sendikaların bağımsızlığı ilkesine aykırıdır. “Üst teşekküllere

5) Tunçomağ, *op. cit.*, s. 421.

bağlanmak ihtiyarı olduğu kadar, bunların alt teşekkülleri üye olarak alması da üye kabul özgürlüğüne dayanır... Anılan kanun hükmünde yeralan denetimin de alt - üst teşekkül ilişkisi içinde tüzüklerde düzenlenmesi mümkündür⁶⁾. Ancak, kanımızca üst teşekkülün alt üye kuruluşları denetleyebilmesi doğal karşılanmalıdır. Diğer bir yazarın belirttiği gibi, "bir meslekî teşekkülün konfederasyona girmesi ve çıkması kendi isteğine bağlıdır"⁷⁾. Nitekim Anayasa Mahkemesi de sözkonusu hükmün Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasını reddetmiştir⁸⁾.

Gerçekte, yasa üye teşekküller üzerindeki denetimi *yalnız konfederasyon düzeyinde değil, işyeri sendikaları, bunların üyesi buldukları federasyonlar ve nihayet federasyonların ve işkolu esasına göre kurulu sendikaların üyesi oldukları konfederasyonlar arasında da, kademe kademe düzenlemiş olsaydı*, kanımızca daha etkili ve sendikacılığımızın örgüt yapısına uygun bir denetim mekanizması kurmuş olurdu. Sendika demokrasisi konusunda yapılmış araştırmalar, yerel sendikalardan üst - sendika kuruluşlarına doğru çıktıkça demokratik eğilimlerin zayıfladığını göstermiştir⁹⁾. Ancak, sendika fonlarının suistimal edilmesi yönünden yerel sendikaların daha uygun bir ortam yarattıkları da belirtilmektedir:

"A.B.D. sendikalarında ve diğer Amerikan kurumlarında suistimal, yerel düzeyde ulusal düzeye kıyasla daha fazladır. Sendika ajanları ve belediye müfettişleri gibi alt kademe yöneticileri iş adamları ile direkt temasta buldukları için, bu alt kademelerde ortaya çıkarılmayıp gizli kalan suistimal olayları büyük örgütlerin başm-

6) Nuri Çelik, *İş Hukuku II, Sendikalar*, İstanbul, İ.T.T.A. yayınlarından, 1979, ss. 401-402. Çelik, aynı zamanda bu kategorideki denetimi "dış denetim" başlığı altında incelemektedir. Biz sendikacılığın örgüt yapısını bir bütün olarak ele aldığımızdan konfederasyonlara tanınan bu denetim yetkisini de "iç denetim" kategorisinde incelemeyi yeğledik.

7) Tunçomağ, *op. cit.*, s. 475.

8) Anayasa Mahkemesi Kararı, 8.2.1972, 75 - 4813.

9) Bu konuda daha geniş bilgi ve çeşitli faktörlerin ayrıntılı bir açıklaması için bakınız: Bengü Dereli, *Teori ve Uygulama Yönüyle Türkiye'de Sendika - İç Demokrasi Sorunu*, İstanbul: İktisat Fakültesi yayını, 1977, ss. 23-45, 55, 130-143.

daki yöneticiler arasında meydana gelen suiistimal olaylarına kıyasla daha fazladır"¹⁰.

Alt kademelerde suiistimale daha elverişli bir ortamın varlığı, yerel sendikaların halk etkârından ve kamu otoritelerinin kontrolünden nisbeten uzak kalabilmelerindedir. Ne var ki, kamu kontrolüne daha fazla tâbi bulunan merkezi ve üst örgütlerde suiistimal olayları bir kere meydana geldi mi, daha büyük miktarları kapsamakta, diğer bir deyişle, büyük örgütlerde suiistimal de büyük olmaktadır.

Kuşkusuz, üst teşekküllerin alt teşekküller üzerindeki denetimi, tüzüklerle düzenlense bile, demokratik bir denetimin müsamaha edilebilecek mâkul sınırlarını aşp otoriter ve antidemokratik bir nitelik kazanabilir. Sonuçta, sendika - içi demokrasi de bundan zarar görebilir. Ancak, yukarıda belirtildiği gibi, *alt teşekküllerin üyesi oldukları üst kuruluşlardan serbestçe ayrılmak hakları saklı olduğu gibi, sendika üyeleri de delegeleri aracılığıyla oy ve eleştiri haklarını kullanabilirler, hattâ bu amaçla yargı organlarına şikâyet ve itirazda bulunabilirler.* Aşağıda belirtileceği gibi, bu doğrultuda yasal ve yargısal denetimi bazı ülkelerdeki düzenlemelere paralel olarak, pekiştirmek mümkündür .

2. Sendikaların Dış Denetimi

Sendikalara sendikacılık dışından yapılabilecek denetimin genellikle idarî, malî ve genel güvenlik konularında olmak üzere üç bölümde incelenebileceği kabul edilmektedir. Kuşkusuz, yargı denetimi, iç denetim konusunda olduğu gibi bu kategorilerde de —gereklî olduğu durum ve zamanlarda— harekete geçirilebilecektir.

A. İdarî Denetim

a) Genel olarak.

Sendikalar Yasamızın 29. cu maddesi sendikaların idarî denetimine ilişkin olarak özel bir düzenleme yapmıştır. Bu özel hüküm karşısında Dernekler Kanununun "genel denetim" başlığını taşıyan 40. cı maddesi doğâl olarak sendikalara uygulanmayacaktır¹¹.

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

11) 1630 Sayılı Dernekler Kanununun 40. cı maddesi şöyledir: "Der-

SK'nın 1317 sayılı yasa ile değişik 29. cu maddesine göre, "bu kanuna göre kurulan mesleki teşekküller, her hesap ve bütçe dönemine ait bilanço ve hesaplarını ve çalışma raporlarını ait olduğu dönem takiben üç ay içinde Çalışma Bakanlığına (ve bağlı buldukları konfederasyona) gönderirler. Bu bilanço ve hesaplar meyanında, teşekkülün o devre içindeki: 1. gelirleri ve gelir menbaları, 2. giderleri ve sarf yerleri, 3. başkana ve idarecilere verilen ücretlerle memur ve müstahdemlere ödenen meblâğ, 4. para mevcudu, 5. demirbaş mevcudu, 6. gayrimenkul mevcudu, 7. üyelerin mevcudu, 8. Çalışma Bakanlığınca sendikanın malî durumu ile ilgili olarak istenecek sair bilgiler de bulunur."

Yasa bu bilgi ve belgeleri belirtilen süre içinde Çalışma Bakanlığınca göndermeyen sorumlu kişilerin ağır para cezasına, ayrıca gerçeğe aykırı olarak verenlerin de ağır para cezasıyla birlikte hapis cezasına çarptırılacakları hükmünü sevketmiştir (SK. mad. 31/8).

Bu düzenlemenin, sendikalara ait yerlere yetkililerin girmesini kapsamadığı için, eski 5018 no. lu SK ile Dernekler Kanunundaki hükümlere göre daha ılımlı bir denetimi öngördüğü anlaşılmaktadır. Ancak yasanın hazırlanması sırasında Meclis'de yapılan tartışmalar da bu ölçüde bir bildirin bile sendika özgürlüklerini zedeleyeceği yönünde görüşler ileri sürülmüştür¹². Öte yandan, bazı konu-

neklerin işlemleri, hesapları ve faaliyetleri İçişleri Bakanlığınca veya dernek merkezi veya şubesinin bulunduğu yerin en büyük mülkiye âmiri tarafından bizzat veya görevlendireceği memurlar aracılığıyla dernek merkez, müessese veya eklentilerinde her zaman denetlenebilir.

Bu denetleme, derneğin amacıyla ilgili bulunan bakanlık veya bakanlıklar tarafından da yapılabilir.

Denetleme sırasında görevli memurlar tarafından istenecek her türlü defter, belge ve işlemler yazıların, dernek yetkilileri tarafından gösterilmesi veya verilmesi zorunludur."

- 12) Bu görüşleri şöylece özetleyebiliriz: 1. Sendikalar üzerinde Malîyenin yaptığı denetimle yetinilmelidir; 2. Devlet birçok işkolalarında büyük bir işveren olduğu için Çalışma Bakanlığı'na verilecek bilgiler, işveren durumundaki Devletin sendikaların gücünü, örneğin grev fonu hesaplarını öğrenmesi olanağını sağlayacağından özgür sendikacılığa aykırı durumlar ortaya çıkabi-

macılar sözkonusu düzenlemeyi savunmuşlardır¹³. Gerçekte benzer düzenlemelere birçok ülkede, örneğin İngiltere, İrlanda, Avusturya ve A.B.D.'de rastlanmakta¹⁴, Federal Almanya'da ise sendikaların idari denetime tabi tutulmadıkları görülmektedir. Herhalde sözkonusu düzenlemenin Anayasamıza aykırı olduğu ileri sürülemeyecektir. Ayrıca, bu düzenlemeden sonra Anayasa'nın 11 ve 46. cı maddelerinde yapılan değişiklikler, özellikle "Kanun Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün, milli güvenliğinin, kamu düzeninin ve genel ahlâkın korunması maksadıyla sınırlar koyabilir" hükmü karşısında, Anayasa'ya aykırılık iddiasının önemi kalmamıştır. 29. cu maddedeki düzenleme bu sınırlamalar, özellikle "millî

lecektir. "Bu itirazların dayanakları ne olursa olsun haklı bazı yönleri bulunduğunu kabul etmek gerekir. Gerçekten bazı ülkelerde, örneğin F. Almanya'da sendikaların malvarlığı, grev ve lokavt fonları ile ilgili hususlar idari denetimin dışında tutulmakta ve bunun kolektif özerklik ve özellikle taraflara tanınan toplu sözleşme yapma özerkliğinin gereği olduğu ileri sürülmektedir." Hueck - Nipperdey II/1, s. 40'a atfen Çelik, *op. cit.*, s. 399.

- 13) Gerçekten Geçici Komisyon sözcüsü ile Çalışma Bakanı 29. cu mad.deki düzenlemeyi şu gerekçelerle savunmuşlardır: 1. Bu sayede dış kaynaklardan sendikalara yardım gelmediğini kontrol olanağı sağlanacaktır; 2. Sözkonusu bilgilerin zaten bir memurun hazır bulundurulabileceği sendika genel kurullarında öğrenilmesi olanağı vardır; 3. Çalışma Bakanlığının denetimi sonucunda sendikanın kapatılması ancak mahkeme kararı ile mümkün olacağı için sendika özgürlüklerinin özüne dokunulmamış olmaktadır; 4. İşveren de zaten "check-off" yöntemi sayesinde sendikanın mali gücünü bilmektedir. Üstelik sendika daima başka sendika ve federasyonlardan yardım gördüğü propagandasını, —yani blöf— yaparak gerçek durumunu gizleme olanağına sahiptir. Bakınız: MTD., ss. 339-343 ve s. 345'den nakleden, Çelik, *op. cit.*, s. 400.
- 14) A.B.D.'de Landrum - Griffin Yasasına göre, sendikaların her yıl Çalışma Bakanlığı'na mali raporlar vermeleri gerekmektedir. Bu raporlar Çalışma Bakanlığında her isteyen tarafından incelenebilir ve fotokopi ücreti karşılığında herkes bunların bir kopyasını elde etme hakkına sahiptir. Bunlarda her yılın başı ve sonundaki aktifler, teberrular, yöneticilere ve sendikanın istihdam ettiği diğer memurlara ödenen maaşlar, mali yılda 10.000 doları aşan ödemeler ve 250 doları aşan ikrazlar ile Çalışma Bakanlığının isteyebileceği sair bilgiler bulunur.

güvenlik, kamu düzeni ve genel ahlâkın korunması" ifadesi içinde mütalâa edilebilir. Kaldı ki, uygulamada sendikalardan bu konuda ciddi şikâyetler de gelmemiştir. Ancak, sendikaların 29. cu maddede düzenlenen bilgi ve belge verme yükümlülüğünü yeterince yerine getirdiklerini de söyleyemeyiz. Çalışma Bakanlığı ise, bu durum karşısında sadece ilgili sendikaları uyarmak ve yasadaki ceza hükümlerini hatırlatmakla yetinmektedir. Oysa, Bakanlık böyle hallerde yargı organına başvurarak 31. ci maddedeki cezaî müeyyidelerin uygulanmasını isteyebilir. Bakanlık bu konuya ilişkin bir genelge yayınlarak sendikaları 29. cu maddenin öngördüğü yükümlülüğü yerine getirmesi konusunda uyarmıştır¹⁵. Buna rağmen sözkonusu bilgi ve belgeleri gerçeğe uygun şekilde vermeyen sendikalara karşı Bakanlığın yargı yolunu harekete geçirmesinin gerektiğine inanıyoruz.

b) İdarî Denetimin Özel Bir Şekli Olarak Yöneticilerin Mal Bildirimi

Sendikalar Yasamız, sendikaların başkan ve yönetim kurulu üyelerinin göreve seçildikten sonra üç ay içinde kendilerinin, eşlerinin ve velâyetleri altındaki çocuklarının mal ve gelirlerini gösteren yazılı bir bildirim notere verme zorunluğunu getirmiştir (mad. 27/1). "Bu kişiler yeniden seçilsin ya da seçilmesinler, görev süreleri sonunda yeniden bildirimde bulunmak zorundadırlar. Bu zorunluluğa uymayanların meslekî teşekküldeki yöneticilik sıfatları bildirim esas olan tarihten itibaren bir ay sonra sona erer. Mal bildirimleri bir defaya mahsus olarak verilir ve yöneticilerin görev süresi sonuna kadar noterde saklanır. Mal bildiriminde bu-

15) Çalışma Bakanlığı Çalışma Genel Müdürünün 27.9.1978 gün ve 1978/17 no.lu genelgesinde 29. cu mad. ye göre istenen bilgilerin sona eren çalışma dönemi ile ilgili bulunduğu, gider ve sarf yerlerinin gösterilmesinde özellikle SK. 14/3. cü mad. ye göre en az % 5'lik eğitim fonu tutarının ve yapılan eğitimin açıklığı kavuşturulması gereği, SK. 14/1 mad. nin "j" fıkrasında bahsedilen yatırımların hangi tür ve tutarlarda gerçekleştirildiğinin gösterilmesi gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca ,bugüne kadar gönderilen bilgilerin gereken açıklıkta olmadığı, bilançoda aktif ve pasif toplamaların bile birbirini tutmadığı açıklanmaktadır.

lanan yönetici başka bir göreve seçilirse ikinci bir bildiri vermek zorunda değildir. Şube yönetim kurulu üyelerinin mal bildiriminde bulunmaları ihtiyaridir"¹⁶.

Maddenin amacı yöneticilerin meslekî kuruluşlardaki görevlerini yasalar çerçevesinde yapıp yapmadıklarını, yetkilerini şahsî servet sağlamak maksadiyle kötüye kullanıp kullanmadıklarını denetlemek, görev döneminin başında ve sonunda kendilerinin, eşlerinin ve velâyetleri altında çocuklarının malvarlığında gelir ve yaşam düzeyleri ile orantılı olmayan bir artış olup olmadığını saptamaktır. Anayasa Mahkemesinin de belirttiği gibi, bu hususları "idarenin Anayasa ilkelerine uygun olarak işleyip denetlemesi kamu yararı ve düzeni gereğidir"¹⁷. Bildirim resmî gizlilik yeri olan notere verileceğinden özel hayatın gizliliği ilkesi de korunmuş olmaktadır. Gerçekten, "mal bildirimlerinde yazılı olanlar açıklanamaz. Ancak talep uyarınca yargı mercilerine, denetleme veya inceleme yetkisine sahip diğer makam ve mercilere iade edilmek üzere verilir" (mad. 27/7).

Yöneticilerin mal bildirimini düzenleyen hükmün, amacına uygun bir denetime olanak sağlayıp sağlamadığı tartışılabilir. Bir kere, söz konusu madde yalnızca yöneticinin kendisi, eşi ve velâyeti altındaki çocukları için mal bildirimini düzenlemiştir. Oysa, sendika fonlarından şahsî servet sağlamak isteyenler, gayrimişru yatırımlarını bunlar dışındaki yakınlara da yapabilirler. İkinci olarak, bu bildirim şekliyle yöneticilerin malvarlığı dışındaki nakdî harcemaları denetim dışında kalmaktadır. Üçüncü olarak, şube yöneticileri için sözkonusu bildirim ihtiyarî olması kanımızca bir eksiklik. Bazı şubelerin vasat büyüklükte bir mahalli sendikaya kıyasla çok da ha büyük ve geniş malî olanaklara sahip bulunduğu ve genel merkez karşısında da fiilî bir özerklik yarattığı bilinmektedir. Nihayet, yargısal ve idarî mercilerce yapılacak inceleme ve denetimin mad-

16) Yöneticilerin bu yükümlülüğü yerine getirmemeleri halinde sendika, toplu sözleşme, yapılacak bir toplu sözleşme çağrısı, vb. bakımlardan doğacak hukukî sonuçlar için bakınız: Çelik, *Sendikalar*, op. cit., s. 137; Dereli, "Turkey", *International Encyclopedia for Labour Law and Industrial Relations*, op. cit.; Tunçomağ, op. cit., ss. 419-420.

17) AYM'nin 26-27/9/1967 tarihli kararı.

dede düzenlenişi de, etkin bir denetimi uyuracak nitelikten yoksundur.

B. Mali Denetim

Sendikalar Yasamızın 29. cu maddesinde öngörülen denetim, kuşkusuz Maliye Bakanlığının genel kurallara göre yapacağı mali denetimin yerini tutamaz. Nitekim, 29. cu maddenin düzenlenmesi sırasında da Maliye Bakanlığının yasalardan doğan denetim yetkisinin saklı olduğu vurgulanmıştır. Bu durumda, *SK. mad. 32'ye göre, Sendikalar Kanununda boşluk olan durumlarda Dernekler Kanununun uygulanması gerekeceğinden, mali denetim konusunda Dernekler Kanununun 41. ci maddesinin uygulanacağı kabul edilmektedir*¹⁸. *DK. 41. ci maddesine göre, "dernek hesapları ve hesaplarla ilgili belge ve defterler, en az üç yılda bir, Maliye Müfettişleri veya mahalli mülkiye âmiri tarafından görevlendirilecek memurlar tarafından denetlenir."* Ne var ki, *DK'nın 41. ci maddesinde öngörülen mali denetimin sendikalar için otomatik olarak idarî bir denetime dönüştürülmesi de düşünülemez.* *SK. 29. cu madde özel bir hükümle idarî denetimi düzenlemiştir. Ancak 41. ci maddede maliye müfettişlerinden başka mahalli mülkiye âmirince görevlendirilecek memurlar aracılığıyla da denetim yapılabileceği belirtildiğinden, mülkiye âmirinin maliye dışından memur gönderme yetkisinin de var olduğu izlenimi doğmaktadır. Burada, "hesap ve hesaplarla ilgili belge ve defterlerin" denetimini ancak maliye memurlarının yapabileceği, bu bakımdan bir sakınca olmadığı ileri sürülebilir. Buna rağmen, uygulamada ters ve çelişkili yorumlar da doğabilir. Bu bakımdan, SK yeniden düzenlenirken, bu ve benzeri belirsizliklerin giderilmesi için gerekli önlemler alınmalıdır.*

C. Devlet Tarafından Yapılacak Genel Güvenlik Denetimi

Bu kategorideki denetimde de yine SK'da boşluk olduğundan SK 32. maddé gereğince Dernekler Kanununun 42. ci maddesinin

18) MMTD. S Sayısı : 126, s. 36. Ayrıca bir milletvekili ile geçici komisyon sözcüsü ve Çalışma Bakanı da Maliyece yapılacak denetimin saklı olduğunu belirtmişlerdir (bakınız : MMTD. B : 72, 15.4.1963, ss. 240, 338, 344).

sendikalara da uygulanacağı kabul edilmektedir. Buna göre, "kol-
luk kuvvetleri derneklerin merkez ve şubelerinin yönetim yerleri,
müesseseleri ve her çeşit eklentilerine mahallî mülkiye âmirinin ya-
zılı emriyle her zaman girebilirler." Bunun gibi, 1402 sayılı Sıkı-
yönetim Yasası'nın değişik 3. cü maddesi sıkıyönetim hal ve bölge-
lerinde sendikaları da içeren bir güvenlik denetimine yer vermiştir.
Şöyle ki, "Sıkıyönetim Komutanı, Sıkıyönetim bölgesinde genel gü-
venlik ve kamu düzenini korumak ve sağlamakla görevlidir" ve
gerektiğinde "konutları ve her türlü dernek, siyasi parti, sendika,
kulüp gibi teşekküllere ait binaları... mektup, telgraf ve sair mersu-
leleri ve kişilerin üzerlerini herhangi bir müracaat, talep ve karara
lüzum olmaksızın aramak ve bunlardan sübut vasıtaları olan ya-
hut zor alma tâbi bulunan eşyayı zaptetmek" yetkisine sahiptir.

III. SENDİKALAR YASASI YENİDEN DÜZENLENİRKEN SENDİKALARIN DENETİMİYLE İLGİLİ HÜKÜMLER NASIL OLMALIDIR? ÖNERİLER :

1. İç Denetim Sorunu

İnceleyebildiğimiz kadariyle demokratik Batı ülkeleri arasında
sendikaların iç denetimini gerek yasal, gerek yargısal yollardan
düzenleme girişimi, en çok A.B.D.'de dikkati çekmiştir. Bu ülkede
1959'da çıkarılan Landrum - Griffin (Labour Management Repor-
ting and Disclosure Act), bir yandan endüstriyel ilişkiler düzeni-
nin çeşitli boyutlarında bazı değişmeler yaparak 1947 tarihli Taft -
Hartley Yasası'nı tâdil ederken, bir yandan da sendika - içi demok-
rasiyi güçlendirmeye yönelik ayrıntılı hükümler getirmiştir¹⁹. Bu

19) Landrum Griffin Yasası, sendikaların Amerikan Senatosu'nea tahkikata konu olan ve kamuoyunda geniş ölçüde tartışılan bazı suçlamalara maruz kalmaları sonucunda çıkarılmıştır. Sözkonu-
su suçlamalara neden olan başlıca gelişmeler şunlardı: Sendi-
kaların bir kısmı dikta eğilimleri olan belirli iktidarların yöneti-
mine girmişti; ulusal sendika liderlerinin bazıları zaman zaman
gerçekte temsil gücü olmayan mahallî sendika liderlerinin fik-
tif desteği ile tekrar tekrar seçilmek olanağını yaratıyorlardı;
bazı ulusal sendikalar da durumu malî yönden güçlü üye ma-

yasanın ülkemiz koşullarına ters düşmeyen maddelerinden yararlanılabilir kanısındayım.

A. Üyelerin Denetim Haklarıyla İlgili Öneriler

Sendika tüzüklerinin demokratik ilkelere uygun olması kurula ek olarak bazı üye hakları yasa ile ayrıntılı biçimde düzenlenmelidir. Bu konudaki önerilerimiz şunlardır :

a) Genel olarak

Sendika organlarının seçiminde, gerekli niteliklere sahip tüm üye'ere yöneticilik için adaylıklarını koyma ya da aday gösterilme hakkı güvence altına alınmalıdır. Bu arada "reşit olmak, medeni hakları kullanmaya ehil olmak, kamu hizmetlerinden mahrum edilmemiş olmak, Türkçe okur-yazar olmak, Türk vatandaşı olmak" gibi niteliklerin yöneticiler kadar kurucularda da bulunması koşulunu yasada açıkça belirtmekte yarar vardır. Ayrıca, kurucu olabilmek ve yönetici seçilebilmek için "yüz kızartıcı bir suçtan ötürü hüküm giymemiş olmak" koşulu da aranmalıdır. Bu çeşit suçları yönetici iken işleyenler de yöneticilik sıfatından ve tekrar seçilmek hakkından yoksun bırakılmalıdırlar. Ancak, tüzüklerdeki yönetici seçilebilmek için aranacak niteliklerin, sendika üyelerinin önemlice bir kısmını seçimlere yönetici aday olarak girmekten alıkoyacak biçimde genişletilmesi de önlenmelidir²⁰.

hali sendikalara sahte iddialarla kayyım tayin ettirip bu sendikaları sömürmek yoluna gidiyorlardı; sendika üyeleri sendika liderlerini üyelikten ihraç edilmek kuşkusuyla eleştirmekten çekiniyor, sendikaların mali kaynakları suiistimal ediliyor ve bazen de işverenler sendikacılara rüşvet vermek suretiyle kendileriyle işçilerin çıkarları pahasına gizli anlaşmalar yapıyorlardı. Bakınız : Alvin L. Goldman, "United States of America", **International Encyclopedia for Labour Law and Industrial Relations**, ed. R. Blanpdin içinde, Kluwer, the Netherlands, 1979, s. 187.

- 20) Landrum - Griffin Yasası da A.B.D.'de buna benzer hükümler getirmiştir. Ayrıca adayların oy hakkına sahip üye ya da delege listelerini önceden görmeleri güvence altına alınmıştır. Adaylar arasında herhangi bir ayırım yapılması yasaktır. Oy verecek her üyenin ev adresine oylama tarihinden en az 15 gün önce bir seçim bildirisi gönderilmelidir. Oylama yöntemleri hak ve eşitlik

A.B.D.'de Çalışma Bakanlığı, yaptığı inceleme sonucunda bir sendikanın tüzüğünün ciddi yolsuzlukları saptanan yöneticilerin görevden uzaklaştırılmasını içeren hükümlere yeterince yer vermediği sonucuna varırsa, gizli bir seçim yapılmasını emrederek üyelerin sözkonusu yöneticileri görevden uzaklaştırmasını sağlayabilmektedir. Buna benzer bir düzenlemeye, yargı organının tüzükte gerekli değişikliğin yapılması için sendikayı belirli bir süre için faaliyetten men etmesinin mümkün olduğu ülkemizde de yer verilmesi düşünülebilir. Bu şekilde üyeler tarafından denetim, idari ve yargısal denetimle birarada düzenlenebilir.

b) Söz ve ifade özgürlüğü

Üyelerin her konuda "görüş, fikir ve kanaatlerini belirtme ve eleştirme" hakkı Sendikalar Yasası ile vurgulanarak güvence altına alınmalıdır. Ancak, bu hak üyelerin bir kurum olarak sendikaya karşı sorumluluklarını yerine getirme ve sendikanın yasal ve akdi yükümlülüklerini ifa etmesine müdahale etmeme kaydı ile sınırlandırılabilir. Sendika bu yükümlülüklerini yerine getirmesini engelleyen üyelerine disiplin cezası verebilmeli, ancak faaliyetlerinin ya da yöneticilerinin eleştirilmesini ceza ve zor tehdidiyle önlemesi sözkonusu olmamalıdır. Bunun gibi, sendika yöneticilerinin üst sendika kuruluşlarının faaliyetlerini ve yöneticilerini eleştirme hakkı da aynı şekilde güvence altına alınmalıdır. Sendika üyelerinin bir kısmının kendi aralarında toplantı yapmaları da güvence altına alınmalı ve sendikanın bu şekilde toplanarak sendika yönetimini eleştiren üyelerini cezalandırması sözkonusu olmamalıdır.

c) Sendikayı dâvâ etme hakkı

Bir sendikanın gücü geniş ölçüde üyelerinin sendika amaçları-

ilkelerine uygun olmalı ve oylar en az bir yıl muhafaza edilmelidir. Bu koşulların uygulanmasını Çalışma Bakanlığı denetler. Bakanlık bunların ihlâline dair bir belirti görürse dâvâ açarak seçim sonuçlarını iptal ettirebilir ve kendi denetiminde yeni seçimler yapılmasını sağlayabilir. Belli bir üyenin oyunu kullanma ya da aday gösterme hakkından yoksun bırakılması halinde de seçimlerin iptal ettirilmesi mümkündür. Bakınız : *ibid.*, s. 187.

na bağılığına ve dayanışmasına bağılıdır. Bu nedenle sendika organları üyelerin kendilerini dâvâ etmesini bu dayanışma ruhuna aykırı bir hareket olarak görebilirler. Gerçekten üyenin sendika ya da sendika yöneticisine yönelik bir şikâyeti varsa, bunu önce sendika içinde kurulu yargısal mekanizmalarla çözümlenmeye çalışmalıdır. Ancak üyeler, bu mekanizmalara, örneğın onur ya da disiplin kurullarına çoğu kez güvenmezler. Gerçekten, bu kurulların üyelerinin şikâyete konu olan yöneticilerle yakın ilişkileri olabilir. Bu nedenle, sendikannı organlarına karşı dâvâ açan üyeyi sırf bu nedenle cezalandırması ya da üyelikten çıkarması yasaklanmalıdır. Kuşkusuz üyelikten ihraç edilen işçinin, yukarıda belirtildiği gibi, önce genel kurula, genel kurul kararma karşı da mahkemeye başvurma hakkı saklıdır. Sendika tüzüğüne böyle bir halde şikâyetçi üyenin önce sendika içindeki yargısal mekanizmaya başvurması, belirli bir sürede, örneğın dört ayda bir sonuç almamaksa, ya da alınan karara, üyenin önce genel kurulda sonra da mahkemede itiraz edebileceği kaydını koyabilir.

— Sendika bir üyesine disiplin cezası vermek isterse, önce söz konusu üyeye yöneltilen suçları içeren yazılı bir belge vermeli, kendisine savunmasını hazırlayabilmesi için olanak ve mâkul bir süre tanınmalıdır. Ayrıca *sendika içinde şikâyet ya da savunmasını yapabileceği tarafsız bir kurul olmalıdır*. Onur kurulu ya da disiplin kurulu gibi adlarla sendikalarımızda da rastlanan bu çeşit kurullara yasal sistemimizde zorunlu sendika organları arasında yer verilmemiştir. Sendika içinde kuvvetler ayrılığı ilkesine dayalı demokratik bir yönetim kurabilmek için *yargısal nitelikteki bu çeşit bir organ da zorunlu organlar arasında yer almalıdır*. Kuşkusuz bu çeşit kurulların yönetim kurulu ile yakın ilişkisinden ötürü tarafsızlığını her zaman koruyabilmesi düşünülemez. Bu nedenle Genel Kurul'a ve sendika dışı yargı organlarına başvurma hakkı üye için sağlam bir güvence teşkil etmektedir.

Sendikaların üst kuruluşlarında tesis edilen benzer kurullar da disiplin cezasına çarptırılan üye örgütler için bir şikâyet ve itiraz mercii işlevi görebilir; ayrıca bu kurul kendi sendikasının onayladığı disiplin cezasına itiraz etmek isteyen üye için bir üst başvuru (temyiz) organı görevini de yerine getirebilir.

— Sendikaların Çalışma Bakanlığı'na her yıl vermekle yükümlü oldukları belgeleri herhangi bir üye serbestçe inceleyebilmeli, ayrıca bu belgelerdeki bilgilerin kaynağı olan sendika defter ve hesaplarını "mâkul bir neden" göstermek koşuluyla kontrol edebilmelidir. Üyenin kendisine ya da Bakanlığa ulaşan belgelerdeki bilgilerin doğruluğu hakkında belirli kuşkuları varsa, "mâkul" nedenin varolduğu kabul edilebilir.

A. Değişik Sendika Kademeleri Bakımından Yapılabilecek Denetim

— Yukarıda belirtildiği gibi, sendika hesaplarının sendikanın üyesi bulunduğu konfederasyona bildirilmesi ve bu yolla bir iç denetim sağlanması, kanımızca sendika - içi demokrasi ve sendikaların bağımsızlığı ilkesine ters düşmez. Kaldı ki, sendikaların sözkonusu belgeleri üyesi oldukları federasyonları atlayarak doğrudan konfederasyona vermelerini değil, *sendikacılığımızın örgüt kademelerine uyarak önce federasyona, federasyonun da bu bilgileri kendisine ait belgelerle birlikte üyesi buldukları konfederasyona tevdi etmelerini daha etkili bir iç denetim için gerekli görmekteyiz.*

Ancak bu kategoride sendikaların bağımsızlığı ve sendika demokrasisi bakımından sakınca yaratabilecek durumlar da ortaya çıkabilir. Üst teşekkül üye örgütlerin işkolu ya da ulusal düzeydeki toplu pazarlık politikalarına uymasını, örneğin bu amaçla merkezi grev fonuna ek katkıda bulunmasını isteyebilir. Bazen de üst örgüt üye teşekkülde suiistimal belirtileri görüp meşrû yollara başvurarak üye çıkarlarını korumaya çalışabilir. Bu çeşit kontroller sendikacılığın birlik ve dayanışma amaçları için doğal karşılanmalıdır. Ne var ki, üst kuruluşlar kendilerine üye örgütler üzerinde bazen gereksiz ve gayri meşrû sayılabilecek ölçüde birtakım baskı ve kontroller kurabilirler. Örneğin, üst kuruluşun genel kuruluna katılacak delegelerin seçimine ve delege oylarına müdahale sayılabilecek yöntemler uygulama, üst kuruluş yöneticilerine muhalif mahallî yöneticileri görevden uzaklaştırabilecek usûllere başvurma, yerel örgütlerin malî fonlarına el koyma gibi uygulamalar, bunlar arasında zikredilebilir. Memleketimizde birçok tüzüklere delege seçimiyle ilgili olarak konan hükümler ise, (örneğin, "tabii" delegeliğin çoğunluğun genel kurulda belli bir grubun eline geçmesini sağla-

yacak düzeyde tutulması halinde olduğu gibi), sendika - içi demokrasi ilkelerine aykırı görünmektedir. Bunu önleyebilmek için delege seçimine ilişkin hükümlerin tüzüklere bırakılmayarak yasaya konması gerekir²¹. Alt teşekküllerin üst sendika kuruluşlarını denetleyebilmesi delegelerden oluşan merkez genel kurullarında mümkün olabileceği için, delege seçimlerinin demokratik ilkelere uygunluğu özel bir önem taşımaktadır²². Delegeler kanalıyla seçim ve denetim belirli sosyolojik nedenlerle zaten temsili olmaktan uzaklaşır²³; bu nedenle, delege - üye organlarının ve delegelerin sahip oldukları oy hakkı sayılarının dikkatle düzenlenmesi, "doğal delegelik" uygulamalarının sınırlandırılması gerekir. Çalışma Bakanlığı da sendika tüzüklerini demokratik ilkeler ve delege seçim yöntemleri bakımından incelemeli, aykırı hükümler görürse tüzük değişimi için yargısal denetimi harekete geçirebilmelidir.

— Memleketimizde federasyonlara kıyasla işkolu esasına göre kurulu ulusal sendikaların *merkezî yapıları* ve yerel örgütlenmeyi gerçekleştirdikleri *tüzel kişilikten yoksun şubeleri üzerinde geniş yetkilere sahip bulunmaları*, bunlarda yönetim kurulu seçimleriyle merkez genel kurulunda temsil edilecek delegelerin seçiminin demokratik ilkelere uygunluğunu, ciddi bir sorun olarak ortaya çıkarmıştır. Bazı şubeler, federasyonlara bağlı mahallî sendikalardan da büyüktür. Ulusal sendikalarımız arasında şubelere geniş temsil yetkileri tanıyanlar, bu alanda oldukça demokratik tüzükler düzenlemiş olanlar da vardır. Bunlardan örnek alınarak *ulusal tipteki işkolu sendikalarının şubeler üzerindeki yetkilerini daha demokratik temellere oturtacak düzenlemeler yapılabilir*.

21) Tunçomağ, *op. cit.*, s. 449; aynı görüş, Çelik, *op. cit.*, ss. 302-305.

22) Bu konuda tüzüklerde rastlanan antidemokratik düzenlemelere başka birçok örnek verilebilir. Bu konuda, bakınız: Çelik, *ibid.*, s. 303. Bir uyumsuzlukta, sendika tüzüğünde Yönetim Kuruluna, Genel Kurul'a asil üyelerin sayısını da aşan ve sınırsız sayıda temsilci gönderme olanağını sağlayan bir hükmün varlığı saptanmış ve bunun iptalini öngören mahkeme kararı YHGK'ca onaylanmıştır (bakınız: YHGK., 18.6.1969, E. 969/9 - 486, K. 632).

23) Bu faktörler için, bakınız: Toker Dereli, *The Development of Turkish Trade Unionism: A Study of Legislative and Socio-Political Dimensions*, İstanbul: İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayınlarından, 1968, ss. 207-208.

2. Dış Denetimle İlgili Öneriler

Yukarıda sendikaların dış denetimiyle ilgili olarak hukukumuzda mevcut başlıca hükümleri özetlemiş ve bu konudaki görüşlerimizi belirtmiştik. Kanımızca mevzuatımızda sendikaların dış denetimiyle ilgili yeterli idari, mali ve yargısal denetim kanalları mevcuttur. Özellikle SK'muzun 30. ve 31. ci maddesinde düzenlenmiş bulunan yargısal denetim yolları ve cezaî müeyyideler kanımızca yeterlidir. Bunların ötesinde daha ağır denetim mekanizmaları kurmak sendika özgürlükleri açısından sakıncalar doğurabilir²⁴. Ne var ki, gerek idari ve mali, gerek yargısal organlar bugüne kadar çeşitli sâiklerle bu mekanizmaları yeterince işletmemişlerdir. Sendikaların denetimine ilişkin daha ağır hükümler getirilse bile, bunlar gereken yerlerde ve zamanlarda etkin biçimde uygulanmazsa, istenen amaçlara yine de ulaşamayacaktır. Kanımızca, asıl önemli olan, sendikaların içerden denetimini daha etkin biçimde sağlayabilecek yasal önlemlerin alınmasıdır. Bununla beraber, dış denetim konusundaki mevcut uygulamaya açıklık getirmek ve sendika fonlarının kullanımında suiistimal olasılıklarını asgariye indirmek amacıyla aşağıda belirttiğimiz yasal bazı düzenlemelere gidilebilir :

— Sendikaların mali açıdan denetimi, SK'nun 32. ci maddesinde Dernekler Kanununa yapılan yollamayla düzenlenmiş olmakla beraber, böyle bir düzenleme yeterince açıklık sağlayamamakta, farklı ve karşıt görüşlere yolaçabilmektedir. Bu nedenle SK 32. madde ile DK'na yapılan atıf kaldırılmalı, sözkonusu mali denetim ve SK ile DK arasında ilişki kurularak çözümlenmesi öngörülen tüm sorunlar, SK'da açıkça düzenlenmelidir. Bunun gibi SK'da ancak iki yan hükümle atıf yapılan Denetim Kurulu da zorunlu organ olarak açıkça zikredilmelidir. SK'muz zaten ayrıntılı bir yasadır. Bu yasaya genel bazı hükümlerin ve DK'nu ilgilendiren bazı hükümlerin, açıklık sağlamak amacıyla, eklenmesi, önemli bir sakın-

24) Bu konuda, bakınız : Toker Dereli, "Turkey", *International Encyclopedia for Labour Law and Industrial Relations*, op. cit. Ayrıca, bakınız : Toker Dereli, "Turkey", *Contemporary Developments in World Industrial Relations*, ed. A. Blum, Greenwood Press, 1981, s. 568.

ca doğurmayacaktır²⁵. Böyle değil de SK ile DK arasındaki ilişki muhafaza edilecekse, o takdirde SK 29. cu maddeye eklenecek bir hükümlerle Maliye Bakanlığı tarafından yapılacak denetime açıklık getirilmelidir.

— SK'da yöneticilerin mal bildiriyle ilgili hükümler yeterlidir. Doktrinde mal bildiri zorunluluğunun yöneticilerin yakın akrabaları ve şube yöneticileri için de kabul edilmesi gerektiği görüşü ileri sürülmüştür²⁶. Ayrıca, 1317 sayılı Yasa ile getirilen değişiklikten önceki ibarenin, yani "bildirinin verildiğine dair noterlikten alınacak belgelerin denetçilere verilmesi, *bu belgenin hangi noterlikte verildiği*, tarihi ve numarasının yönetim kurulu karar defterine kaydolunması" hükmünün yeniden benimsenmesi de, bu denetimin aynı zamanda iç denetime dönüştürülmesi bakımından yararlı olur.

— Sendika fonlarının ve olanaklarının belli bir adayın sendika seçimlerinde desteklenmesi amacıyla kullanılması açıkça yasaklanmalıdır. Kuşkusuz, tüm adayların eşit biçimde tanıtılması amacıyla sendika seçimlerinde belli harcamaların yapılması mümkündür.

— Yasamız sendikaların siyasi partilerle organik ve mali ilişkiler kurmasını açıkça yasaklamıştır. Ancak bir sendikanın seçimlerde belirli bir siyasi partiyi ya da parti adaylarını destekleyebileceği ve bu amaçla propaganda yapabileceği kabul edilmektedir²⁷. Sendika fonlarından belli bir ideolojinin ya da siyasi parti adaylarının desteklenmesi için harcama yapılmasının da yasaya konacak hükümlerle açıkça yasaklanması sağlanmalıdır. Ancak A.B.D.'de sendikanın siyasi seçim propagandasında üyeleriyle direkt haberleşme olanaklarını ve siyasi eğitim faaliyetlerini güçlendirmek amacıyla, bunların uzun dönemde üye çıkarlarına hizmet edeceği varsayımıyla, harcama yapabileceği kabul edilmektedir²⁸.

25) Aynı görüş için bakınız: Nuri Çelik, *İş Hukuku Dersleri*, İstanbul: İ.T.İ.A. yayınlarından, 1979, s. 245.

26) B. Dereli, *op. cit.*, s. 125.

27) Bakınız: M. Kutal, "Mevzuatımızda Sendikalara Yasak Edilen Faaliyetler", *İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası*, Ekim 1965 - Mart 1966, ss. 133-135.

28) Goldman, *op. cit.*, ss. 194-195.

IV. DEVLET DENETLEME KURULU YASASI

— Bu tebliğin hazırlandığı günlerde, kamu kuruluşlarını, kamuya yararlı dernekleri, işçi ve işveren teşekküllerini, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını denetlemek amacıyla Devlet Başkanı'na bağlı bir "Devlet Denetleme Kurulu" oluşturulmasını öngören yasa, Milli Güvenlik Konseyi'nce kabul edilmiştir. Hizmet özellikleri nedeniyle Türk Silâhlı Kuvvetleri ve yargı organları bu kurulun denetim alanı dışında bırakılmıştır.

Yasanın gerekçesinde, devletin denetim görevini, her kuruluşun kendi bünyesinde, ayrıca Sayıştay ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu aracılığıyla yapmaya çalıştığı belirtilmekte, ancak bu denetimin siyasî ve hiyerarşik baskılar nedeniyle geçmiş dönemde etkinlik gösteremediğine işaret edilmekte ve şöyle denilmektedir. "Milletimizin tarihî ve sosyal yapısı kuvvetli bir merkezî yönetimi zorunlu kılmaktadır. Merkezî idarenin en önemli fonksiyonu olan denetim görevini gerektiği gibi yerine getirebilmesi için siyasî çekişmelerin dışında kalacak, tarafsız ve etkin bir şekilde görev yapacak, Devlet Başkanlığı'na bağlı bir denetim organı kurulması zorunlu görülmektedir."

Yasanın bellibaşlı özellikleri özetle şöyledir :

1. Devlet Denetleme Kurulu, Devlet Başkanlığı'na bağlı olacak, yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesi ve geliştirilmesi amacıyla çalışacaktır.

2. Kurul 9 üyeden oluşacak, bu üyeleri en az yirmi yıl devlet hizmetinde başarıyla çalışmış, yüksek öğrenimi bitirmiş kişiler arasından Devlet Başkanı seçecektir. Kurul üyelerinin üçte biri, iki yılda bir yenilenecektir. Kurulun başkanını da Devlet Başkanı seçecektir. Üyeler 70 yaşını dolduruncaya kadar görev yapabileceklerdir.

3. Kurul, Devlet Başkanı'nın isteği üzerine, inceleme, araştırma ve denetleme yapabilecek, bu iş için müfettiş araştırmacı ve uzman kullanabilecektir.

4. Kurul tarafından hazırlanan raporlar Devlet Başkanı'nın onayı alındıktan sonra, gereği yapılmak üzere Başbakanlığa ve di-

ğer ilgili kuruluşlara gönderilecek, sonuç hakkında bilgi, Başbakanlıkça Devlet Başkanlığı'na bildirilecektir²⁹.

Böylece, sendikaların "dışardan" denetimiyle ilgili yeni bir yasal boyut ortaya çıkmış, SK'ya sadece daha açık ve ayrıntılı düzenleme yapılmasına ilişkin önerimizle çelişen bir durum oluşmuştur. Şimdilik yeni yasanın metnini eleştirmek olanağını bulamadığımız için, bu konunun ayrıntılarına giremeyeceğiz. Ancak, tebliğimizde sunulan ve sendikaların iç ve dış denetimine ilişkin önerilerin, Sendikalar Kanunumuzun yeniden düzenlenmesinin düşünüldüğü bu günlerde yine de tartışılabileceği kanısındayız.

SONUÇ

Sendika özgürlüklerinin ve sendika - içi demokrasinin korunması bakımından sendikaların belli ölçüde denetlenmesi zorunludur. Fakat, bu konuda hem denetimin dozunun, hem de yöntemlerinin düzenlenmesinde dikkatli davranılması zorunludur. Aksi takdirde, sendika özgürlüklerinin ve sendika - içi demokrasinin korunması şöyle dursun, bunların değişen ölçülerde zedelenmesi olasılığı vardır. Kanımızca, dış denetim konusunda mevcut düzenlemeye açıklık getirmekle yetinilmelidir. Ayrıca, kamu otoriteleri bu denetim kategorisini de gereken hal ve yerlerde etkin biçimde uygulamalıdır. Ancak, sendika özgürlükleri ve sendika demokrasisi amaçları açısından daha çok "iç denetim"e ağırlık verilmeli, bunu sağlamak için de gerekli yasal düzenlemeler yapmaktan kaçınılmamalıdır.

29) Bakınız : Yasa No. 2442, kabul tarihi 1.4.1981, yayın tarihi 3.4.1981.