

# **TÜRK SENDİKACILIĞINI ÇEVRELEYEN OLUMSUZ KOŞULLAR, ÖZELLİKLER VE YENİ BİR YAPILANMA İHTİYACI**

Prof. Dr. Metin KUTAL\*

## **ABSTRACT**

The preparations that are anticipating some new amendments in Act no. 2821 and 2822 (1983), which determine the judicial framework of the trade unions and the collective bargaining in Turkey, continue. In this paper, the circumstances of the unionism are designated in its historical development, by taking into consideration the reality that, without penetrating into the practical realities of the conditions in which Turkish trade unions are experienced in and without specifying the conditions of a new formation, the amendments in the acts will not yield to the expected positive results. Thus it is tried to designate what are the originalities and typical characteristics of Turkish Trade Union Movement. After it had been tried to indicate that the circumstances in which Turkish trade unions act are not favorable for them to develop, it is concluded that the problems stemming from the negative characteristics of the trade unions themselves have dimensions that can not be neglected.

**Key words:** Turkish Trade Unions, Trade Unionism, Trade Union Act No. 2821

Bilindiği gibi Türkiye’de sendikaların ve toplu pazarlık düzeninin hukuksal çerçevesini belirleyen 2821 ve 2822 sayılı yasalarda (1983) yeni bazı değişiklikleri öngören hazırlıklar devam etmektedir. Anılan yasalarda çeşitli değişiklikleri içeren yasa tasarıları geçtiğimiz aylarda bir bilim komisyonu tarafından hazırlanmış ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na sunulmuştur. Bakanlık, kamu oyunda tartışılan bu tasarılarla, işçi ve işveren kanatları ile temas kurarak, son biçimini

---

\* *Kadir Has Üniversitesi*

vermeğe çalışırken Türk sendikacılığının bilimsel bir analizini yapmakta yarar olduğunu düşünmekteyiz. Gerçekten son altmış yıl içinde yasalarla düzenlenmeye çalışılan Türk sendikacılığını halen çevreleyen olumsuz koşullar nelerdir? Bu hareket ne gibi özellikler taşımaktadır ve yeni bir yapılanmaya ihtiyaç göstermekte midir? Şayet böyle bir ihtiyaç varsa bu yapılanmanın esasları neler olmalıdır?

Çoğulcu demokrasinin vazgeçilmez kurumlarından biri olan özgür sendikacılığın ülkemizde içinde bulunduğu koşullar bilinmeden, yeni bir yapılanmanın esasları belirlenmeden yasalarda yapılacak değişikliklerin beklenen olumlu sonuçları veremeyeceği unutulmamaktadır.

Tüm dünyada sendikacılığın sorgulandığı, Türkiye Cumhuriyeti bir yandan Avrupa Birliğine girebilmek için her türlü çabayı gösterirken öte yandan Uluslararası Çalışma Konferanslarında sık sık gündeme alındığı bir dönemde Türk sendikacılığının içinde bulunduğu koşulların ve yeni bir yapılanmanın esaslarının tartışmaya açılmasında yarar olduğunu sanmaktayız.

## **I- Türk Sendikacılığını Çevreleyen Olumsuz Koşullar**

Türkiye’de sendikacılık, yapısal koşullar açısından, hiçbir dönemde elverişli bir ortam içinde olamamıştır. üstelik 1970’lerden itibaren tüm dünyayı etkileyen yeni bir teknolojik devrim ülkemizde de sendikal hareketi olumsuz yönde etkilemeye başlamıştır. Ülkemizde serbestçe örgütlenmenin önündeki yasal engeller yanında kayıt dışı ekonomiyi ve istihdamı, yasa dışı alt işveren uygulamaları ile amacı ve politikaları belirsiz özelleştirmelerin de Türk sendikacılığını çevreleyen olumsuz koşulları hazırladığı inancındayız.

### **1- Dünyada Mikro Elektronik Teknolojisinin Doğurduğu Yeni Çalışma İlişkileri**

Başta iletişim sektörü olmak üzere tüm üretim alanlarına giren bu yeni teknoloji küresel rekabeti hızlandırmış, bu durum yeni çalışma türlerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Kısmi zamanlı çalışma, işin paylaşımı, çağrı üzerine çalışma, ödünç iş ilişkisi gibi yüzlerce yeni çalışma türü ortaya çıkarken; ekonomik krizler daha sıklaşmış, kapsamı büyümüş, bu yüzden kısa çalışma uygulamaları daha çok gündeme gelmeğe başlamıştır.

Bu yeni çalışma türlerinin tüm dünyada işçi sendikacılığını olumsuz yönde etkilediği bir gerçektir. Nitekim başta ABD ve Fransa olmak üzere birçok ülkede sendikalar ciddi üye kayıplarına uğramışlardır.

Ayrıca bu yeni ekonomik düzen sendikacılığa karşı bir tür savaş açmış, artan işsizliğin sorumlusu olarak sendikacılığı göstermiş; üretimi ve yatırımları hiçbir yasal korumanın olmadığı ülkelere yönlendirmiştir.

Türkiye’de 24 Ocak 1980 kararları ile benimsenen ve uygulamaya konulan bu yeni ekonomik düzen, kuşkusuz sendikaları da etkilemiştir. Sosyal hakların ve kurumların ekonomik büyüme önünde en önemli engel olduğu mesajı

düzenli biçimde topluma verilmiş, uygulamalar buna göre yapılmıştır. Aşağıda değinilecek olan alt işveren ve özelleştirme uygulamalarının yoğunluk kazanmasının, kayıt dışı ekonominin olağan üstü boyutlara ulaşmasının izlenen ekonomi politikaları ile de ilgili olduğu kuşkusuzdur.

## **2- Sanayileşme Düzeyinin Yetersizliği, Çoğulcu Demokrasinin Kurumsallaşamaması**

Nüfus artış hızını henüz binde onların altına indirememiş olan Türkiye sanayileşme sürecini tamamlamış bir ülke görüntüsünü vermemektedir. Nüfusun %40'ından fazlasının kırsal kesimde yaşadığı Türkiye'de çalışanların büyük çoğunluğunun dünya görüşü, tutum ve davranışları, henüz sanayi toplumunun bireyi olmaktan uzak olduğunu göstermektedir. Kuşkusuz son kırk yıl içinde, sendikalaşmanın da etkisi ile, bu alanda olumlu gelişmeler kaydedilmiştir. Ancak sendikal bilincin çalışanlar arasında yeterince yaygınlaştığı söylenemez. Bağımlı çalışanların büyük çoğunluğunun muhafazakar siyasal partilere oy vermeleri bu durumun anlamlı bir göstergesidir.

Sendikacılık hareketlerini belirleyen ana etkenlerden birincisi sanayileşme ise, ikincisi de çoğulcu demokrasinin tüm kurum ve kuralları ile yerleşmesi, toplumda bir yaşam biçimi haline gelmesidir. Bu açıdan da Türk sendikacılığının pek şanslı olduğu söylenemez. Zaman zaman çoğulcu demokrasiye ara veren askeri rejimler, sivil toplum örgütlerinin yasama ve yürütme organları üzerinde yeterince etkili olamaması, siyasal faaliyetlerin halkın özlemlerine cevap vermekten uzak kalması, başta Anayasa olmak üzere birçok yasa da kişi hak ve özgürlüklerini kısıtlayan hükümlerin bulunması, yargı mekanizmasının etkisiz konuma düşmesi çoğulcu demokrasinin yerleşmesini güçleştiren nedenlerden sadece birkaçıdır.

## **3- Örgütlenmenin Önündeki Engeller**

Çoğulcu demokrasinin bir ürünü olan özgür sendikacılık herşeyden önce serbestçe örgütlenme hakkını gerektirir. Birçok Avrupa ülkesinde sendikal örgütlenme, genel örgütlenme hakkı içinde yer almaktadır.

Ülkemizde ise siyasal iktidarlar örgütlenme hakkından genellikle kuşku duymuşlardır. Gerçi 1961 Anayasası bu endişeyi dağıtmaya çalışmıştır. Ancak 12 Mart 1971 müdahalesi sonrası dönemde adı geçen Anayasada yapılan değişikliklerle örgütlenme hakkına yeniden sınırlamalar konulmuştur. Sendikacılık hareketinin özellikle 12 Eylül 1980 müdahalesi ile çizilen hukuki çerçeveden olumsuz yönde etkilendiği ise kuşkusuzdur.

Ancak örgütlenme özgürlüğünün önündeki tek engel kısıtlayıcı hukuk kuralları değildir. Kayıt dışı ekonomi, özelleştirme, alt işveren uygulamaları ve izlenen ekonomi politikaları da sendikal örgütlenmeyi yakından etkilemiştir.

### a) Yasal Engeller

Türk yasa koyucusu örgütlenme hakkından genellikle kuşku duymuştur. Çok partili düzene geçildikten (1946) sonra bile bu konudaki endişeler ortadan kalkmamıştır. 1947 Sendikalar Kanununun (5018) TBMM’de görüşülmesi sırasında bu durum açıkça görülmekte ve özellikle iktidar partisi sözcüleri tarafından dile getirilmektedir. İşçi sendikalarına o sırada yürürlükte olan İş Kanunu (3008) kapsamına giren beden işçilerinin üye olabilecekleri kabul edilmiş, sendikaların milli kuruluşlar olduğu vurgulanmış, uluslararası kuruluşlara üye olabilmeleri Bakanlar Kurulunun iznine tabi tutulmuş, ayrıca sendikaların Çalışma Bakanlığının idari denetimine tabi oldukları açıkça benimsenmiştir. Sendikaların toplu pazarlık haklarının düzenlenmediği 1947-1960 döneminde grevin yasaklandığı da unutulmamalıdır (3008 sayılı yasa, m.72).

Bu yasakçı zihniyet sonraki yıllarda da devam etmiştir. Bunun tek istisnası 1961 Anayasasının kabulünü izleyen ilk yıllardır. Sözü geçen Anayasada tüm çalışanlara sendika kurma ve bunlara üye olabilme haklarının tanınması, toplu pazarlık ve grev haklarının Anayasada güvence altına alınması, 1963 yasalarının (274,275) ülkemizde sendikacılığın kısa sürede güçlenerek gelişmesi için özel hükümler getirmesi sendikacılığın hızla gelişmesine neden olmuştur. Hatta bu dönemde, çok kısıtlı bir alanda, kamu görevlilerinin örgütlenmelerine olanak veren özel bir yasa kabul edilmiştir. (624)

Ancak bu dönem 12 Mart 1971 müdahalesi ile sona ermiştir. Nitekim Anayasada yapılan değişikliklerle memur sendikacılığı tasfiye edilmiştir.

Ancak sendikal örgütlenmeye en ciddi engeller 1982 T.C. Anayasası ve 2821 ve 2822 sayılı yasalarla getirilmiştir. Çalışanların bir kısmı örgütlenme hakkından yoksun bırakılırken (2821, m.21), sendikaların faaliyetine ciddi sınırlamalar konulmuş, sendikalar devletin idari ve mali denetimi altına alınmıştır. (m.52) Bu kısıtlamaların bir kısmı sonraki yıllarda Anayasadan ve yasalardan çıkarılmıştır. Ancak kamu görevlilerinin örgütlenme hakları önünde hala ciddi kısıtlamalar olduğu; özel okul öğretmenlerinin sendikalaşmasına 625 sayılı yasanın koyduğu yasağın devam ettiği, kamu kesiminde işçi-memur ayırımına çözüm bulunamadığından binlerce işçinin kamu görevlisi statüsü ile çalıştırıldığı, bunların özgür toplu pazarlık ve grev haklarından yararlanamadıkları bir gerçektir.

Öte yandan 1982 Anayasasının toplu iş ilişkileriyle ilgili 51 ve 53. maddelerinde değişiklik yapılmasına, 52. maddenin tümü ile Anayasadan çıkarılmasına karşın grev hakkını düzenleyen 54. maddeye hiç dokunulmaması ciddi bir eksikliklerdir. Bu madde çerçevesinde grev hakkına getirilen kısıtlamalar ve hükümetin grevi ertelemesine ilişkin düzenlemeler hem ILO sözleşmelerine aykırı düşmekte, hem de yasa koyucunun yeni düzenlemeler yapmasına engel olmaktadır.

### **b) Giderek Boyutları Büyüyen Kayıt Dışı Ekonomi ve İstihdam**

Her ülkede olduğu gibi ülkemizde de kayıt dışı ekonomi ve istihdam sendikalaşma önünde en önemli engellerden biridir. Bu sektörde çalışan işçilerin iş mevzuatının hükümlerinden bile yararlandırılmadığı ve genellikle sigortasız çalıştırıldığı bilindiğine göre bu sektörde faaliyet gösteren işverenlerin sendikal haklara saygı göstermeleri beklenemez.

Türkiye için bu durum özel bir önem taşımaktadır. Zira diğer ülkelere oranla Türkiye’de kayıt dışı ekonominin genişlemesi 1990’lı yıllardan itibaren hız kazanmıştır. Resmi araştırmalara göre OECD ülkelerinde son yirmi yıl içinde kayıt dışı ekonomi GSMH’nin %15’i civarında iken ülkemizde bu oran %50 den aşağı değildir.<sup>(1)</sup>

Kayıt dışı ekonomide asıl istihdam biçimi olan kayıt dışı istihdam tarım dışı üretim faaliyetlerinde SSK ya bağlı çalışanların sayısına yaklaşmakta ve Devlet İstatistik Enstitüsü verilerine göre 2003 yılında 2 milyonu aşmaktadır.<sup>(2)</sup>

Kayıt dışı istihdam içinde çocuk işçiliğinin de yer aldığı kuşkusuzdur. Ülkemizde istihdam edilen çocukların %87 sinin 1-9 işçi çalıştıran küçük işyerlerinde çalıştığı, bu kesimde kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu ise bilinmektedir.

Ülkemizde öteden beri var olan ve son yıllarda gelişen klasik kayıt dışı istihdam türleri yanında 1990’lı yılların başından beri yabancı kaçak işçilik de giderek yaygınlaşmıştır. Bu konuda kesin rakamlar bulunmamakla beraber yakalanan yasa dışı göçmenlerin sayısı 2000-2002 yıllarında 250 bini aşmıştır. <sup>(3)</sup>

Kayıt dışı istihdam hakkında bir fikir veren bu rakamlar işverenler arası haksız rekabetin boyutlarını da göstermekte ayrıca sendikalaşma açısından ciddi bir engel oluşturduğuna şüphe kalmamaktadır.

### **c) Yasa Dışı Alt İşveren Uygulamaları**

Verimliliği artırabilmek, işçilik maliyetini düşürerek firmanın rekabet gücünü korumak gibi amaçlarla tüm dünyada son yirmi yıl içinde alt işveren uygulamalarının önemi artmıştır. Pahalı olan ileri teknolojiyi işletmelerin bizzat edinmesi yerine, bunları kullanan firmaları işyerinde devreye sokmaları çok daha kolay ve ekonomik olmaktadır. Bunun gibi işletmenin asıl üretim konusu dışında kalan bazı yardımcı işlerin alt işverenler aracılığı ile yerine getirilmesi hem maliyetleri düşürmekte, hem de yönetime kolaylık sağlamaktadır. Örneğin güvenlik, yemek, temizlik, ulaşım gibi işlerin alt işverene verilmesi uygulamada hizmetin kalitesini yükseltmekte ve işletme yönetiminin yükünü hafifletmektedir.

---

<sup>1</sup> Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Kayıt dışı istihdam ve yabancı kaçak işçi istihdamı, Ankara 2004, s.23.

<sup>2</sup> Aynı kaynak. S.43.

<sup>3</sup> Aynı kaynak, s.39.

Ancak alt işverenin tanımının, özellikle yasal amaçlar dışında kullanılmasını önlemenin kolay olmadığı evrensel bir olgudur. Nitekim Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) 1999 yılında bu alanı düzenleyen bir sözleşme tasarısını kabul edebilmek için yaptığı çalışmaları sonuçlandıramamıştır.

Ülkemizde ise 1475 sayılı yasanın konuya ilişkin hükümlerinin yetersizliği, özellikle amaç dışı kullanımının ciddi bir yaptırıma sahip olmaması alt işverenlik kurumunun çoğunlukla kötüye kullanılmasına neden olmuştur. Salt ücretleri düşürebilmek, işyerinde yıllardan beri toplu pazarlık yapan sendikaları bertaraf edebilmek için üretim sürecine göstermelik alt işverenler sokulmuştur. Yasal düzenlemelerin yetersizliği karşısında yüksek yargı organları içtihat yolu ile bazı normları geliştirmeye çalışmışlardır.

10 Haziran 2003 tarihinde yürürlüğe giren yeni iş kanununu hazırlayan bilim komisyonu da yargı kararlarından yararlanarak bu konuda kötü niyetli uygulamaları önlemek amacı ile yeni bir düzenleme yapmıştır. Bilindiği gibi T.B.M.M.'de İş Kanununun yasalaşması aşamasında en fazla tartışılan, değişiklik önerileri verilen konulardan biri alt işverenlik olmuştur.

4857 sayılı İş Kanununun ilgili hükümleri henüz yeni olduğundan yüksek yargı organlarının kararları ile uygulama tam olarak istikrara kavuşmuş değildir. Doktrinde ise daha şimdiden oldukça zengin bir kaynakça oluştuğu gözlenmektedir.

Alt işveren konusundaki belirsizlik ve yetersizlikten Türk işçi sendikacılığının etkilendiği ise kuşkusuzdur. Sendikaların nispeten kolay örgütlenebildikleri işkollarında bile birçok işverenin sisteme derhal alt işverenleri sokarak bu hareketi önlediği ya da mevcut sendikayı tasfiye için göstermelik alt işverenler kullandığı oldukça sık rastlanan bir olgudur.

Gerçi yasal çerçeve bakımından alt işverenin işçilerinin de örgütlenme hakkı olduğu, yetkili sendikanın alt işverene ait işyerinde toplu pazarlık ve grev hakkını kullanabileceği; hatta alt işverenin bağıtladığı toplu sözleşmeden kaynaklanan işçi haklarından da asıl işverenin sorumlu olduğu (İş K. M.2/VI) ileri sürülebilir. Ancak uygulamada bunların gerçekleşme şansının yok denecek kadar az olduğu bilinmektedir.

#### **d) Amacı ve Politikaları Belirsiz Özelleştirme Uygulamaları**

Küreselleşmenin ön plana çıkardığı neoliberal iktisat politikaları 24 Ocak 1980 kararları ile ülkemizde de uygulanmaya başlamıştır. Bu politikanın vazgeçilmez ilkelerinden biri de kamuya ait olan iktisadi teşebbüslerin hızla tasfiye edilmesi, özelleştirilmesidir.

Bilindiği gibi devletin yatırımlar yoluyla ekonomik faaliyette bulunmasının çok farklı nedenleri vardır. İlkel toplum yapısını değiştirerek sanayileşmeyi hızlandırmaktan, özel girişimcilere öncülük yapmaktan, devlet kapitalizmine kadar uzanan değişik görüş ve ihtiyaçlar bu konuda rol oynamıştır. Ayrıca ülkenin

gelişmişlik düzeyi, bölgeler arası aşırı farklılıklar, özel kesimin yatırım yapmakta istekli davranmadığı bölgeler ve işkolları devletçilik politikalarında etkili olmuştur.

Öte yandan Türkiye’de son çeyrek yüzyıl içinde kendimize özgü tutarlı bir özelleştirme modeli ortaya konulamamış, bunun hukuksal çerçevesi sağlık esaslara kavuşturulmamıştır. Bu yüzden özelleştirmeler yürütme erki ile yargı arasında sürekli çekişmelere neden olmuştur. Sonuçta özelleştirilen işletmelerden elde edilen gelirler özelleştirmeyi finanse etmekten başka bir işe yaramamıştır. Daha kötüsü özelleştirme sonucu işletmenin yeni yatırımlarla modernleştirilmesi, yeni istihdam yaratması üzerinde hiç durulmamış; istihdam sorunun çözümü devlete bırakılmıştır. Bazen özelleştirmeler sonucu kapatılan işletmenin arsasının rant amacı ile kullanıldığı görülmüştür.

Sendikalaşmanın bu süreçten ciddi biçimde ve olumsuz yönde etkilendiği kuşkusuzdur. Türkiye gibi tarihsel nedenlerle ekonomisinde kamunun ağırlıklı bir rolü olan ülkelerde sendikalaşma hareketlerinin de kamu işletmelerinde yoğunlaşması doğaldır. Bu durumun sendikacılık açısından olumlu ve olumsuz yönleri olduğu açıktır. Ancak plansız özelleştirmelerin sendikaları ciddi üye kaybına uğrattığı da bir gerçektir.

## **II- Türk Sendikacılığının Özellikleri**

Türk sendikacılığında yeni bir yapılanmanın ne gibi önlemleri gerektirdiğini tartışabilmek için öncelikle Türk sendikacılığının ne olduğunu ne gibi özelliklere sahip olduğunu saptamak gerekmektedir.

Kanımızca Türk sendikacılığın belirgin özellikleri şunlardır:

### **1- Gücünü Yasal Desteklerde Arayan Bir Sendikacılık**

Sanayileşme düzeyinin yetersizliği gibi yapısal nedenlerle sınıf bilincinin yeterince gelişmediği Türk toplumunda sendikacılık son altmış yıl içinde yasalarla biçimlenmiş, yasalara biçim verme gücüne sahip olamamıştır. Çoğulcu demokrasinin anayasalar ve yasalarla güvence altına alındığı dönemlerde sendikacılık ta güçlenmiş; yasal çerçevenin daraldığı dönemlerde ise etkinliğini kaybettiği görülmüştür. Bunun en tipik örneği 1961 Anayasasının ilk yıllarıdır. Sendikalaşma, toplu pazarlık ve grev haklarının ilk kez Anayasaya girmesi ve 274-275 sayılı yasalarla (1963) düzenlenmesi Türk sendikacılığında 1963-70 döneminde hızlı bir gelişmeye neden olmuştur. Bu yasalarla sendikalara sadece çağdaş sosyal haklar tanınmakla kalmamış, sendikaların kısa sürede güçlenmesi amaçlanmıştır. Örneğin üyelik aidatının kaynakta kesilmesi, işçileri temsil yetkisinin sendikalara bırakılması, profesyonel yöneticiliğin korunması, aidat miktarının serbestçe belirlenmesi bunlardan sadece birkaçıdır.

Bu olanaklar sendikaları mali açıdan kısa sürede güçlendirmiştir. Özgür sendikacılık açısından bu durumu olumlu karşılamak gerekmektedir. Ancak sendikaların önemli bir kısmı bu yasalardan aldıkları güce alışırken, sendika içi

demokrasiden uzaklaşmışlardır. Profesyonel yöneticiliği kaybetmemek için genel kurulun oluşumuna tüzük hükümleri ile müdahale etmek, genel kurulun toplanma süresini iki yıldan üç yıla çıkarmak, seçimlere hile karıştırmak gibi yöntemlere başvurulduğu görülmüştür.

Öte yandan aynı yasalarda sendikalara çok geniş bir faaliyet alanı tanınmasına karşın sendikalar uğraşlarını toplu pazarlık etrafında yoğunlaştırmışlar; örneğin yasaların elverişli hükümlere sahip olduğu dönemlerde bile siyasal faaliyette bulunmaktan uzak durmuşlardır. Buna karşılık en büyük işveren konumundaki devlet ile siyasal iktidara yakın sendikacılar aracılığı ile ilişkilerin düzgün gitmesine özen gösterilmiş; hatta rakip sendikaların tasfiyesi için siyasal iktidarla işbirliği içine girildiği dönemler oluşmuştur. Nitekim sonradan Anayasa Mahkemesinin kararı ile birçok hüküm iptal edilen 1317 sayılı kanun ve bu kanunun parlamento da görüşülmesi sırasında çıkan 15-16 Haziran olayları bu tutumun açık bir göstergesidir.

Sendikaların yasal desteklerle kolay sendikacılık yapma alışkanlığını edinmesinde siyasal iktidarların da kuşkusuz rolü olmuştur. Sendikacılık hareketini kontrol altına almanın en kolay yolunun yasalarla bu harekete biçim vermek olduğu açıktır. İktidara aday siyasal partiler genel seçimler için düzenledikleri aday listelerinde birkaç sendika liderinin de yer almasına özen göstermişlerdir. Bunlardan seçilmek suretiyle parlamentoya girenlerin sendikacı kimliğinden çok, belirli bir partinin üyesi kimliği ile hareket ettikleri görülmüştür.

Sendikacılık hareketinin gücünü yasalardan beklemesi beraberinde ciddi sorunlar ve olumsuz sonuçlar getirmiştir. Aşağıda yeni yapılanma konusu incelenirken bu konuya döneceğiz.

## **2- Daha Çok Kamu Kesiminde Örgütlü Bir Sendikacılık**

Sendikal örgütlenmenin birçok pratik güçlükleri beraberinde getirdiği bilinen bir gerçektir. Çoğulcu demokrasi ve özgür sendikacılık geleneğine sahip olmayan; sınıf bilinci gelişmemiş toplumlarda yasaların koruyucu hükümleri genellikle yeterli olmamakta ve sendikalaşma önünde fiili engeller kolay kolay aşılammaktadır.

Bu durumun en önemli istisnası kamuya ait işyerleridir. Genellikle bunların yoğun işçi çalıştıran nispeten büyük işletmeler oluşu, yasaların dışına çıkma gayreti içinde olmamaları sendikal örgütlenme açısından kolaylık sağlamaktadır.

Nitekim Türk sendikacılığının da daha çok kamu kesiminde örgütlendiği görülmektedir. Bu kesime ait işyerlerinde toplu pazarlığın da sonuçta siyasal güçlerin devreye girmesi ile sonuçlandığı anlaşılmaktadır.

Türk sendikacılığı bu nedenlerle bir yandan özelleştirme uygulamalarından büyük ölçüde etkilenirken, öte yandan da mücadele gücünü, kendine güven duygusunu geliştirememektedir.



### **3- Faaliyet Alanı Toplu Pazarlıkla Sınırlı bir Sendikacılık**

1963 yasaları ile Türk sendikacılığı oldukça geniş bir faaliyet alanına kavuşmuştur. Üstelik grev ve toplu sözleşme hakları anayasa güvencesi altına alınmıştır. Toplu pazarlık dışında sendikalara üyelerini temsilen dava açma, sosyal, kültürel hatta ekonomik alanlarda birçok faaliyet alanı tanınmıştır. Ufak bazı sınırlamalar dışında sendikaların siyasal alanda faaliyet göstermelerine de izin verilmiştir.

Türk sendikacılığı bunlardan sadece biri üzerinde faaliyetini yoğunlaştırmıştır. Bu alan toplu pazarlık olmuştur. Kuşkusuz üyelerinin hak ve menfaatlerini koruma ve geliştirme açısından toplu pazarlık faaliyeti olağan üstü bir öneme sahiptir. Ancak, genellikle iki yılda bir yapılan toplu pazarlıklar dışında Türk sendikaların diğer faaliyet alanlarına yeterince önem vermedikleri görülmüştür.

Halbuki 1970'lerden sonra Dünya'da sendikaların üye kaybını önlemek için faaliyet alanlarını genişlettikleri, üyelerine çeşitli hizmetleri götürebilmek amacı ile çaba harcadıkları bilinmektedir. Türkiye'de gelişmeler ters yönde olmuş, sendikalar özellikle 1980 den sonra, yasal bir zorunluluk olmasına karşın eğitim faaliyetine bile yeterli ilgiyi göstermemişlerdir.

### **4- Geciktirilmiş ve Kısıtlı Bir Kamu Görevlileri Sendikacılığı**

Ülkemizde kamu görevlilerinin örgütlenme hakkına uzun süre kuşku ile yaklaşmıştır. Bu tutumun oluşmasında Türk kamu personelinin hukuki statüsünün de rolü olmuştur. "Devletin asli ve sürekli kamu görevlerinin memurlar eliyle yürütüleceği" ne ilişkin Anayasa hükmü (m.128), kamu görevlilerinin örgütlenme haklarında kısıtlamalar yapılmasında gerekçe olarak kullanılmıştır. Gerçekte ise Türk kamu personel yönetiminde bu ilkeye özen gösterilmemiş, atama yoluyla işe alınan yüzbinlerce işçi kamu görevlisi statüsünde çalıştırılmıştır. Bu nedenle aynı işi yapanlardan biri memur, öteki işçi kimliği ile ayrı yasalara tabi tutulmuştur. İşçiler 1963 ten beri örgütlenme, toplu pazarlık ve grev haklarından yararlanırken, memur statüsünde çalışanlar bunlardan yoksun kalmışlardır.

Gerçi 1965 yılında 624 sayılı yasa ile memurlara da sendikalaşma hakkı tanınmıştır. Ancak bu yasa kamu görevlilerinin örgütlenme haklarına çok sayıda sınırlama getirmiş, bu örgütlere de çok sınırlı bir faaliyet alanı bırakmıştır. Bu çerçevede dahi memur sendikalarının faaliyetine 12 Mart 1971 döneminde Anayasada yapılan değişiklikle son verilmiştir.

Kamu görevlilerin örgütlenme haklarının yasal bir düzenlemeye kavuşabilmesi için otuz yıl beklemek gerekmiştir. Önce Anayasanın 53. maddesine eklenen bir fıkra, daha sonra 4688 sayılı yasanın kabulü Türk mevzuatında halen kamu personelinin örgütlenme haklarını düzenlemektedir. Ancak her iki hukuki dayanağın da çağdaş, uluslararası sözleşmelere uyumlu oluşu söylenemez. Özellikle Türkiye Cumhuriyetinin onayladığı ILO'nun 87 ve 151 sayılı sözleşmeleri ile Anayasanın 53. ve 4688 sayılı yasanın birçok hükmünün çeliştiği ILO konferanslarında da sık sık dile getirilmektedir.

## 5- Temsil Gücü Zayıf Bir İşveren Sendikacılığı

İşveren sendikacılığının gücünün işçi sendikacılığının gücü ile ölçüldüğü kuralı kuşkusuz ülkemiz bakımından da geçerlidir. Nitekim 1961 Anayasası ile işçilere tanınan geniş sosyal haklar Türkiye’de işverenlerin de sendika kurma ihtiyacını doğurmuş ve ilk işçi konfederasyonundan (1952) on yıl sonra işveren sendikaları konfederasyonu kurulmuştur (1962).

1963-80 döneminde işçi sendikacılığındaki büyüme işveren sendikacılığında da gözlenmiştir. Buna karşılık kayıt dışı ekonominin genişlediği, sendikal örgütlenmenin zayıfladığı, toplu pazarlık sisteminin kapsamının daraldığı 1990 sonrası dönemde işveren sendikalarının da kamu oyundaki etkinliği azalmıştır. İşveren örgütü denildiği zaman kamu oyununda daha çok kamu kurumu niteliindeki meslek kuruluşları ya da bazı dernekler hatıra gelmeğe başlamıştır.

## III- Yeni Bir Yapılanmanın Esasları

Yukarıda bir kısmına değinilen olumsuz etkenlerin ortadan kaldırılması için sendikaların ulusal ve uluslararası kuruluşlarla, özellikle sivil toplum örgütleri ile işbirliği içine girmesi zorunludur. Örneğin insan hakları çerçevesine giren ve sendikal hakları da kapsayan bir alanda sendikaların kamu ve özel tüm kuruluşlarla işbirliği yapmasına ihtiyaç vardır.

Bunun gibi kayıt dışı ekonomi, alt işveren ve özelleştirme uygulamalarının olumsuz etkilerini önleyebilmek ya da azaltabilmek için sendikaların başta siyasal partiler olmak üzere diğer sivil toplum örgütleri basın ve üniversite çevreleri ile işbirliği yaparak güçlü bir kamu oyu oluşturmalarından başka çare yoktur. Oluşturulan bu kamu oyunun desteği ile Anayasa ve yasalarda özgür sendikacılık önündeki engellerin kaldırılması da kolaylaşmış olacaktır.

Ancak yeni bir yapılanma sırasında en önemli sorumluluk ve yükümlükler doğrudan doğruya sendikalara düşmektedir. Kanımızca bunların bazıları şunlardır.

### 1- Gücünü Üyelerinin Güven ve Desteğinden Alan Bir Sendikacılık

Yasaların desteği ile ayakta duran bir sendikacılığın sağlıklı olamayacağına yukarıda işaret etmiştik. Mali gücünü üyelik aidatının kaynakta kesilmesinden (check-off), işçileri temsil gücünü, toplu pazarlık yetkisini hep yasalardan alan bir sendikacılığın iktidarda bulunan siyasal partilerin etkisinden kurtulması mümkün değildir.

Türk sendikalarının gerçek anlamda özgür olabilmeleri için ilk yapmaları gereken iş, yasa desteği alışkanlıklarını terketmeleridir. Yukarıda da açıklandığı gibi sendikal örgütlenmeyi ve tüm faaliyet alanlarını, toplu pazarlık haklarını yasa ile düzenleme yöntemi siyasal iktidarların sendikalar üzerindeki hegemonyalarını sürdürme ihtiyacından doğmuştur. Sendikalar da bu sistemin rahatlığına zamanla

alışmışlardır. Üyelerinin hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek zorunda olan sendikalar giderek etkinliklerini kaybederken yasa koyucudan sürekli olarak sorunlarının çözümünü istemişler ve yasaların yetersizliğinden şikayet etmişlerdir. Sonuçta bugün Türk sendikaları hem kamuoyunun, hem de üyelerinin güvenini büyük ölçüde yitirmişlerdir.<sup>(4)</sup>

Türk sendikacılığı en azından 1963 sonrası döneminde elde ettiği deneyimlerle yasaların desteği olmasa da ayakta kalabilecek güce kavuşmuştur. Bundan sonra yasal destek yerine gücünü üyelerinin güven ve desteğinden alması gerekmektedir. Bunun için aşağıdaki hususlara önem verilmesi kanımızca zorunludur.

## **2- Sendika İçi Demokrasiyi Benimseyen ve Yaşayan bir Sendikacılık**

Sendikalar, nitelikleri gereği, demokratik kuruluşlardır. Nitekim 1961 ve 1982 Anayasalarında da bu ilke açıkça yer almıştır. Bunun anlamı sendikanın kuruluşundan işleyişine, hatta sona ermesine kadar söz sahibi olan tek gücün üyeler olmasıdır. Tüm organların oluşumunda olduğu kadar denetiminde de üyelerin eşit oy hakkına sahip olduğu genel kurul en önemli organdır. Genel kurulların olabildiğince sık toplanması ve üyelerin en etkin biçimde temsil edilmesi, işleyişinin demokratik kurallara uygun olması zorunludur. Mevcut yönetimin tüm icraatının genel kurulda en etkin biçimde denetlenmesi de sendika içi demokrasinin vazgeçilmez bir ögesidir.

Bu konuda Türk sendikacılığının arzu edilen düzeye ulaşmadığı bir gerçektir. Özellikle sendika şube genel kurullarına katılacak olan delegelerin seçiminde yargı denetiminin olmaması ciddi bir eksikliklerdir. Ayrıca 1963 ten beri, başlangıçta iki yılda bir yapılan genel kurulların önce üç, daha sonra dört yıla çıkarılması kanımızca isabetli olmamıştır.

Ayrıntıya girmeden denilebilir ki sendika içi demokrasiyi tüm yönleri ile benimsemiş bir sendikacılık kısa sürede gücünü üyelerinden alan bir harekete dönüşebilir. Örneğin mevcut yasalar çerçevesinde bile işçi konfederasyonlarının tüzüklerinde gerekli değişiklikleri yaparak genel kurullarını daha sık toplamak suretiyle sendika içi demokrasiye katkıda bulunmaları mümkündür.

## **3- Siyasal Faaliyet Modelini Belirlemiş Bir Sendikacılık**

Sendikaların, özellikle üst kuruluşlarının, siyasal faaliyet dışında kalmalarına olanak yoktur. Çoğulcu demokrasinin bir ürünü olan özgür sendikacılık aynı zamanda demokratik rejimin tüm kurumları ile işleyişinde en önemli bir güvencedir. Bu da sendikaların siyasal faaliyette bulunmalarını gerektirmektedir.

---

<sup>4</sup> Betül Urhan, "Türkiye'de sendikal örgütlenmede yaşanan güven ve dayanışma sorunları", Çalışma ve Toplum Dergisi, sayı 4, 2005/1, s. 76,77.

Ancak bilindiği gibi siyasal faaliyetin türleri vardır ve her ülke sendikacılığı kendine özgü bir model geliştirmiştir. Bu model tarihsel nedenlerle İngiltere’de olduğu gibi sendikaların bir siyasal parti kurması ve bu parti ile organik ilişkileri devam ettirme biçiminde olabileceği gibi, Kara Avrupa’sında olduğu gibi sendikaların siyasal partiler karşısında bağımsızlıklarını koruyarak, bunlardan kendi görüşlerine yakın olanlarla işbirliğine girmek şeklinde de olabilir. Bunun da çok farklı uygulamaları vardır.

Bu hususta önemli olan yasaların sendikaların siyasal faaliyetine ciddi kısıtlamalar koymamalarıdır. Bu konuda Türk mevzuatında çok farklı düzenlemelerin yaşandığı dönemler olmuştur. Yakın tarihimizde Anayasa (m.52) ve yasalara siyasal faaliyetleri çok kısıtlayan hükümler konulduğu hatırladadır. Ancak 52. maddenin tümü ile Anayasadan çıkarılması ve 2821 sayılı yasada değişiklikler yapılması sonucu bugün Türk mevzuatında sendikalara geniş bir siyasal faaliyet alanı bırakıldığı görülmektedir.

Ancak sendikaların bu hususta ciddi bir arayış içine girdikleri görülmektedir. Kuşkusuz Türk sendikalarının başka bir ülkedeki modeli kopya etmek yerine ülkemizin kendi koşullarına uygun bir model geliştirmeleri en sağlıklı çözümdür. Bu konuda kırk yıl önceki arayışlara bugün rastlanmamaktadır. Bilim çevreleri ile işbirliğine girilerek bu modelin oluşturulmasında yarar vardır. Genel seçimlerde mevcut siyasal partilerin aday listelerine bazı sendika yöneticilerinin kabul edilmesinin, bunlardan bir kısmının seçilmesinin beklenen başarıyı sağlayamamış bir model olduğu ortadadır.

#### **4- Sendikalar Arası Gönüllü İşbirliğine Dayalı Güçlü Sendikacılık**

Çoğulculuk özgür sendikacılığın vazgeçemediği bir ilkedir. Hangi düzeyde olursa olsun sendikaların serbestçe kurulması ve faaliyet göstermesi çoğulculuğun bir gereğidir. Bu açıdan felsefi görüş ayrılıklarına dayalı sendika ve üst kuruluşların bulunması doğal olduğu kadar aynı zamanda yararlıdır.

Ancak bu durum sendikalar arasında gönüllü işbirliğine engel olmamalıdır. Aksi yöndeki davranışların sendikacılık hareketini zayıflatacağı unutulmamalıdır. Örneğin bazı sendikaların siyasal iktidarla anlaşarak bir kısım kamu işyerlerindeki işçileri bünyesine alarak diğer sendikalarla rekabete girmesi asla onaylanamaz.

Öte yandan tüm dünyada sendikaların ortak çıkarlar etrafında gönüllü işbirliğine girerek kamu oyuna seslerini daha güçlü biçimde duyurdukları görülmektedir. Son yıllarda ülkemizde de buna uygun örneklerle rastlanmaktadır. Ayrıca Avrupa ülkelerinde sendikaların gönüllü birleşmeler yoluna giderek güçlerini artırdıkları bilinmektedir. İşkolu sendikacılığının en başarılı örneği olan Alman sendikacılığında esasen 17 olan işkolu sendikalarının son yıllarda azalma eğiliminde olduğu gözlenmektedir.

Bunun gibi Fransa'da aynı sendika ya da konfederasyon bünyesinde işçi ve kamu görevlilerinin birlikte örgütlendikleri, emeklilerin de sendika üyeliği sıfatını devam ettirdikleri görülmektedir. Böylece sendikaların güçlerini artırabilmek ya da bu gücü koruyabilmek için ciddi çabalar içinde oldukları anlaşılmaktadır.

Kuşkusuz yasalarda düzenlenmiş Türk sendikacılığında bunlardan bir kısmının yapılması olanaksızdır. Ancak işkolu sayısının azaltılmasına karşı sendikaların gösterdiği tepkiyi haklı görmek mümkün değildir.

## **5- Etkinliklerini Çeşitlendirmeye, Üyelerini Artırmaya Yönelik Programları Olan Sendikacılık**

Yukarıda da değinildiği gibi Türk sendikacılığı toplu pazarlık faaliyeti üzerinde yoğunlaşmıştır. Halbuki yasalar sendikalara toplu pazarlık dışında oldukça geniş bir faaliyet alanı bırakmış, hatta ekonomik faaliyetlere bile izin vermiştir. Türk sendikaları bir kısmına yukarıda değindiğimiz, elverişsiz ekonomik ve sosyal koşullar nedeniyle toplu pazarlık sisteminde tıkanmalar başlayınca en önemli işlevini kaybetme tehlikesi ile karşılaşmışlardır.

Halbuki benzer durumlarla karşı karşıya kalan Avrupa Sendikaları üyelerine yönelik faaliyetlerini çeşitlendirme yoluna gitmişlerdir. Bunlar, üyelerinin günlük hayatta karşılaştıkları her türlü sorunu çözmeye yöneliktir ve çok çeşitlidir. Örneğin ülkemiz açısından üyelerine sağlık hizmetleri sunmak, mesleki eğitim, çalışma hayatından doğan hakların daha etkin biçimde yargı organlarında savunulması gibi etkinlikler üyeleri sendikalara yaklaştırabileceği gibi, yeni üyelerin kazanılmasına da olanak verebilir.

Öte yandan Avrupa sendikaları yeni çalışma türleri nedeniyle uğradıkları üye kaybını telafi edebilmek için özel programlar yapmakta ve uygulamaktadırlar. Örneğin genç işçilere, kadın işçilere yönelik bilgilendirme toplantıları düzenlemektedirler. Kuşkusuz bu etkinliklerin finansmanı için bütçelerinde önemli paylar ayırmaktadırlar.

## **6- Uluslararası Resmi ve Mesleki Kuruluşlarla Daha Sıkı İşbirliğine Açık Sendikacılık**

Tüm dünyada sendikacılık hareketleri küreselleşme olgusundan etkilenerek uluslararası ilişkilere daha fazla önem vermeğe başlamışlardır. Türkiye'nin ve Türk sendikacılığının ise bu tür ilişkilere daha fazla ihtiyacı vardır. Gerçekten demokrasisini batılı standartlara yükseltme çabası içine giren, Avrupa Birliğine dahil olmaya çalışan Türkiye'nin gerçekte uluslararası ilişkilerini daha çok yoğunlaştırma yönüne gideceği kuşkusuzdur.

Türk sendikaları ise kırk yılı aşkın bir süreden beri dünya ve Avrupa sendikacılığı ile organik ilişkiler içine girmiştir. Ancak son yıllarda bu ilişkiler eski canlılığını kaybetmiştir. 1980 öncesi Türk sendikalarının ICFTU yönetiminde önemli organlarda temsil edilir duruma geldikleri bilinmektedir. Son yıllarda

ETUC ile girilen gereksiz polemiklerin kanımızca yararı yoktur. Türk işçi ve işveren sendikaları uluslararası mesleki örgütler bünyesinde ne kadar aktif rol ve görev alırlarsa, bundan hem kendileri, hem de Türk dış politikası yarar görecektir.

Öte yandan Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) her yıl toplanan Konferansında Türkiye, özellikle işçi kanadı, en kalabalık heyetlerle temsil edilmektedir. Çeşitli konfederasyonları temsilen Konferansa katılanlar yanında, çok sayıda sendikadan gelen heyetlere Cenevre'de rastlamak alışılmış hale gelmiştir. Ancak bunlar Konferansın genel kurul ya da komisyonlarında aktif görev alma bir yana, çalışmalarını bile yeterince izlememektedir. Bu duruma son vermek üzere konfederasyonların bir ilke kararına varmaları, az sayıda yabancı dil bilir sendikacının, ya da uzman tercümanlar eşliğinde az sayıda sendika liderinin toplantılara katılmaları ile yetinilmelidir. Böylece en azından sendikaların bütçelerinde tasarruf sağlanmış olacaktır.

## **7- Sendikal Kültürün Gelişmesine Yönelik Eğitim, Tanıtım, Araştırma ve Yayın Yapan Sendikacılık**

Tüm dünyada işçi sendikacılığı 1970'li yıllardan beri küresel bir saldırı ile karşı karşıya bulunmaktadır. Serbest piyasa ekonomisinin yolunda işleyebilmesinin önünde en önemli engellerden birinin sendikalar olduğu ileri sürülmektedir. Hatta 1990'lı yıllarda sendikacılığın toplumsal bir hareket olarak sona erdiği, sadece tarihçesinin incelenebileceği iddia edilmiştir. Ancak bu kehanetler günümüzde gerçekleşmemiştir. Gerçi sendikalar önemli üye kayıplarına uğramışlardır. Bu kayıp bazı ülkelerde ciddi boyutlara varırken, bazılarında beklenen çöküntü yaşanmamış, bazılarında ise sendikal yoğunluk daha da artmıştır. Bu durumun her ülkeye özgü nedenleri vardır.

Bizim üzerinde durmak istediğimiz husus, sendikaların bu saldırı karşısında sendikal kültürün gelişmesine yönelik faaliyetler içine girmeleri zorunluluğudur. Nitekim birçok batılı sendikacılık bu konudaki iddialara bilimsel yanıtlar verebilmek için araştırma ve yayın faaliyetine daha fazla önem vermiş, ayrıca eğitim ve tanıtım faaliyetleri ile kamu oyununun hatalı yönlendirmesine karşı kendi tezlerini savunmuşlardır. Bunun için ciddi maddi fedakarlıklara katlandıkları da kuşkusuzdur.

Türk sendikacılığında ise bu alanda beklenen canlanma maalesef görülmemektedir. Yasal bir zorunluluk olmasına karşın eğitim faaliyetinde yavaşlamalar yaşanmaktadır. Daha 1960'lı yıllarda ülkemizin en önde gelen iktisatçı, hukukçu, sosyal politikacı uzmanlarını kadrolarına alarak ciddi araştırmalar yaptıran sendikalar bugün gıpta ile hatırlanmaktadır. Durum işveren sendikacılığında ise tersinedir. İşveren sendikaları gerek konfederasyon, gerek bu örgüte bağlı sendikalar düzeyinde ciddi eğitim araştırma ve yayın faaliyeti yapmaktadırlar.

## SONUÇ

Türk sendikacılığı, ülkemize özgü olumsuz koşullar yanında, 1970'lerde başlayan ve dünyada birçok ülke sendikacılığını etkileyen olumsuz koşulları bir arada yaşamaktadır. Bunlardan ülkemize özgü yapısal koşulların, sanayileşme düzeyinin yetersizliğinin ve çoğulcu demokrasinin henüz tüm kurum ve kuralları ile yerleşmemiş olmasının en önemli etkenler olduğu görülmektedir. İzlenen ekonomi politikalarının kayıt dışı ekonomiyi ve istihdamı genişletmesinin, tutarlı politikalarla yoksun özelleştirme ve alt işveren uygulamalarının yanında yasal kısıtlamaların da serbestçe örgütlenme hakkının önünde engel oluşturduğu anlaşılmaktadır.

Özetle, Türk sendikacılığının içinde bulunduğu koşulların bu hareketin gelişmesi için elverişli olmadığı sonucuna varmak mümkündür.

Öte yandan Türk sendikacılığının özelliklerinden kaynaklanan sorunların da gözardı edilmemesi gerektiği görülmektedir. Gücünü yasaların desteğinde arayan, sendikalaşmayı daha çok kamu kesiminde gerçekleştiren, faaliyet alanını toplu pazarlıkla sınırlayan, sendika içi demokrasiye gerekli önemi vermeyen, kamu görevlilerinin örgütlenme haklarında zaman kaybetmiş olan bir sendikacılık modeli karşımıza çıkmaktadır. Bu olumsuz özellikleri taşıyan bir işçi sendikacılığı karşısında güçlü bir işveren sendikacılığının oluşamayacağı da ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle işveren sendikacılığının da temsil gücünün yetersiz kaldığı anlaşılmaktadır.

Bu koşullar altında yeni bir yapılanmaya ihtiyaç gösteren Türk sendikacılığında bu yapılanmanın esaslarına gelince; bunların: Gücünü üyelerinin güven ve desteğinden alan, sendika içi demokrasiyi benimseyen, siyasal faaliyet modelini belirlemiş olan, sendikalar arası gönüllü işbirliğine açık, etkinliklerini yeni ihtiyaçlara göre çeşitlendirmiş, uluslararası ilişkileri yoğun, sendikal kültürün geliştirilmesinde kararlı bir sendikacılık olduğu sonucuna varmaktayız.

