

BİLGİ ÇAĞINDA SENDİKACILIK

Prof. Dr. A. Nizamettin AKTAY
Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F.
İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Anabilim Dalı
Öğretim Üyesi

I-GENEL OLARAK

Çalışanların ve çalıştıranların organizasyonları-koalisyonları olarak sendikalar diğer organizasyonlardan etki ve muhteva itibariyle önemli ölçüde ayrılırlar. Sendikaların diğer koalisyonlardan bu ayrıma tabi tutulmasının sebebi, özellikle işçiler için hayati önemi haiz, ücret ve diğer çalışma şartlarının belirlenmesinde sendikaların büyük etki sahibi olmasıdır. İşveren kesimi için ise, maliyetler içerisinde önemli bir yer tutan işçilik harcamalarının işletmenin hayatı için arzettiği önemdir. Ancak sanayi devriminden bugüne gelinceye değin sendikalaşma öz olarak fazla birşey kaybetmemekle birlikte, şekil, çalışma şartları, mücadele metodları itibariyle önemli değişikliklere uğramıştır.

1980'lerin başında Polonya'da başlayan Solidarität (solidarnoş) ve 1980'lerin sonunda Doğu Almanya'nın Batı Almanya ile birleşmesi ile başlayan olaylar Dünya siyasal hayatı üzerinde etkili sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Teknolojik gelişmelerin siyasal sistemler üzerindeki etkisinin bir sonucu olarak da adlandırılan bu gelişmelerin kaynağı olarak BİLGİ yi görmek, bilimi görmek gerekmektedir. ABD ile giriştiği uzay savaşları kavgasını yüksek ABD teknolojisi karşısında kaybeden, ekonomik imkanlarını çok büyük ölçüde savaş sanayine ayırarak halkının sefalet içersine düşmesine sebep olan, birkaç kalem mal dışında bilimsel ve teknolojik olarak gelişmiş batılı ülkelerle rekabet edemeyen, yeni ticari gelişmelere ve batının para ve banka sistemine yabancı olan, uydu haberleşmesi yoluyla batıdaki gelişmeleri izleme imkanına kavuşan halkını artık daha fazla durduramayacağını anlayan SSCB'nin dağılmasının en önemli sebeplerinden birisi bilgi çağının gerisine düşme endişesiydi.

Bilginin ve bilgi sayesinde insanların sahip olduğu temel hak ve hürriyetlerin demokratik olarak vasıflandırılan gelişmelerin, telekomünikasyonun artık bütün insanlığı kaçınılmaz şekilde etkilediği

görülmektedir. Her ne kadar bir-iki ülke sınırlarının içerisinde bu gelişmeleri sokmama, beyin yıkama yollarıyla kendilerini, siyasal sistemlerini koruma gayreti içerisinde iseler de, tarih gösterecektir ki, kısa bir süre sonra onlar da bilimin cazibesinden ve gücünden kendilerini kurtaramayacaklardır.

Zamanımızda bilgi artık zenginliğin kaynağıdır. Bilgi ve enformasyon ekonominin başlıca hammaddeleri ve en önemli ürünleri haline gelmiştir. Bilgi her ne kadar koklanılamaz, dokunulamaz bir şeyse de, zenginlik yaratmak için gerek duyulan sermaye varlıkları arazi, bedensel emek/imalat aletleri ve fabrikaların yerini alan bir meta haline gelmiştir¹. Bu gelişmişlik düzeyi içerisinde, bilginin toplum hayatı, ekonomik hayat çerçevesinde anlamı oldukça yükselmiştir. Fikri gelişme (bilgi ile mücehhez olma) ekonomik ve toplumsal gelişmenin motoru haline gelmiştir. Bu sebeple zamanımız bilgiyi üreten ve onu uygulayanların zamanıdır. Üretilen ve uygulanan bilgi zenginliklerin artmasının sebebidir.

Son zamanlarda küreselleşme olarak da adlandırılan değişimin temelinde bilginin gelişimi ve evrenselleşmesi yatmaktadır. Bilgiyi alıp uygulayan, beyin gücünün değerini bilen gelişimi de yakalamış olacaktır. Bilimin getirdiklerinden yararlananlar gelişimin zenginliklerinden yararlanırken, ayak direyenler, ideolojik saplantılar içerisinde olanlar, yüz yıl önce yazılmış dogmatik ifadelerin etkisinden kurtulamayanlar, sloganlarla hayatın devam ettiğini zannedenler bilgi çağının dışında kalacaklardır.

II-BİLGİ ÇAĞININ ÇALIŞMA HAYATINA GETİRDİKLERİ

Çalışma hayatı genel olarak iki kutupludur. Birinci kutup çalışan, ikinci kutup ise çalıştırandır. Çalışanlar da işçi, memur, sözleşmeli personel gibi ayrımlara bölünmektedir. Çalıştıran ise ya özel kesim işvereni ya da kamu kesimi işverenidir. Bunlara ilaveten birde kendi bağımsız işinin sahibi olanlar vardır.

Sanayi devriminden beri kamu ya da özel sektöre bağımlı olarak çalışanların çalışma ilişkilerinden azami yararı elde etmek için oluşturdukları çeşitli organizasyonlar ve de özellikle bu organizasyonlar vasıtasıyla elde ettikleri haklar zaman içerisinde gelişerek devam etmişlerdir. Ancak bu gelişim içerisinde çalışanlar arasında işçilerin önder görevi yaptığına işaret etmek gerekmektedir. İşçilerle beraber hayırsever bazı zenginlerin ve idealist birtakım şahısların gayretleri de gelişmede pay sahibidir. Kamu görevlilerinin(memurların) organizasyonlar

¹ Stewart, Thomas A. Entellektüel Sermaye,Çev: Nurettin Hüseyini,BZD Yayıncılık,İstanbul,1997,s.XII

meydana getirerek hak mücadelesi yapmalarının tarihi ise oldukça yeni sayılmalıdır. Bunun sebebi olarak da kamu görevliliğinin yoğun olarak İkinci Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkışı ile kamu görevlisi olmanın uzun zaman imtiyazlı bir statü oluşu ve gelir seviyesinin de işçi kesimine göre avantajlı bir yapıda olması idi.

Bu çerçevede olmak üzere önce işçi sendikacılığı, daha sonra da kamu görevlilerinin sendikalaşmasıyla ilgili olarak bilgi çağında yaşadığımız sorunları global olarak (sadece Türkiye'nin yaşadığı sorunlar olarak değil) ele alıp inceleyeceğiz. Daha sonra da bilgi çağında sendikacılığın alacağı yeni şekil hakkında bilgi vermeye çalışacağız.

1-Bilgi Çağında İşçi Sendikacılığının Yaşadığı Sorunlar

A-Özelleştirme

Zamanımızda işçi sendikacılığının önündeki en önemli problemlerden birisi olarak özelleştirme ilk sırayı almıştır. 1980'lerden beri dünya sendikal hareketinin önemli bir başağrısı olan özelleştirmenin yapılaş amaçları olarak hantal işleyen kamu işletmeciliği-kamu işletmelerinin verimsiz ve kârsız oluşu, serbest rekabet piyasasına ayak uyduramaması, aşırı işletmecilik maliyetleri vb. hususlar gösterilmektedir. Bunların bir kısmı doğru olsa da, siyasilerin kamu işletmelerini her zaman siyasi ikbal, menfaat vasıtası olarak kullanmalarının bu işletmelerin verimsiz ve hantal çalışmalarında büyük paylarının olduğu aşıkardır. Ayrıca bu işletmelerden bazılarının bazı malların üretiminde tekel oluşlarından ötürü sosyal amaçlarla uluslararası fiyatların altında piyasaya mal vermesi de bu işletmelerin devamlı zarar etmesinin sebeplerindedir.

Özelleştirme işlemlerinin kamu kesiminde çalışanlara getirisi başlangıçta işsizlik olarak görülmektedir. Her ne kadar özelleştirmenin tam olarak yapılmasıyla piyasada yeni iş imkanlarının açılacağı, böylelikle işsizlik problemlerinin de ortadan kalkacağı ifade edilmekte ise de yapılan uygulamaların bu yönde gerçekleşmediği, özelleştirilen işletmelerin daha verimli bir halde çalıştırılmadıkları, işçilerin ya tamamının ya da çok büyük kısmının işten çıkarıldığı, sendikalaşmanın fiili olarak yapılamaz hale geldiği yerler olmuşlardır.

Özelleştirmenin hukuki alt yapısı sağlam oluşturulmadığı için Anayasa Mahkemesi ile ve İdare Mahkemeleri ile devamlı bir hukuki ihtilaf söz konusu olmaktadır. Bu hukuki ihtilaf aynı zamanda toplumda "hukuk devletine" olan inancın azalmasına yol açarak temel değerleri yıpratmaktadır.

Türkiye itibariyle sendikalaşma açısından bakıldığında, ağırlıklı olarak sendikalaşmanın kamu işletmelerinde yoğunlaştığı ve kamu sendikacılığı yapıldığı görülür.² Bu çerçevede sendikaların özelleştirme karşısında takındıkları tavrın yanında özel sektörde de örgütlenme faaliyetleri içine girmeleri, ayrıca sendikalaşmamış olanlar üzerinde çalışmaları gerekmektedir. Sadece sendikalaşmış kamu kesimi işçileri üzerinde yürütülecek bir mücadele stratejisi, sendikal rekabet-Türk sendikacılığının geleceği için olumlu sinyaller taşımayacaktır. Her ne kadar yaklaşık üç milyon civarında sendikalı işçinin varlığından söz edilmekte ise de bunun gerçekleri yansıtmadığı herkes tarafından bilinmektedir. Hatta resmi ağızlar tarafından da bu husus ifade edilmektedir. Gerçekte Türkiye’de yaklaşık bir milyon civarında bir sendikalı işçi vardır. Bunu da şu sebepten anlamamız mümkündür; bilindiği gibi 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu birlikte ele alındığında ancak ülke genelinde yüzde on barajını geçen sendikaların toplu iş sözleşmesi yapabilmeleri söz konusudur. Toplu iş sözleşmesi yapamayan sendikaların hayatiyetlerini devam ettirebilme imkanları son derece kısıtlıdır. Aidatlarını toplayamayan sendikaların hayatiyetlerini devam ettirmeleri zordur. Aidatlarını kaynakta toplayarak hayatiyetlerin devam ettiren sendikaların akdettikleri toplu iş sözleşmelerine muhatap olan işçilerin sayısı ise kamu işveren sendikaları için 500 bin civarında bir işçidir. Özel sektörde toplu iş sözleşmelerine muhatap işçi sayısı 250 bin civarındadır. Tam olarak tespit edilmemekle beraber belediyelerde çalışan işçiler için yapılan toplu iş sözleşmelerine muhatap işçi sayısı ise 100 binin üzerindedir. Hepsini toplarsanız yaklaşık olarak 850 bin civarında bir sendikalı işçiyi göstermektedir. Bu sayının üzerinde, resmi istatistiklerin var olduğunu gösterdiği diğer işçilerin varlığı inandırıcı değildir. Çünkü tekraren belirtmek gerekirse toplu iş sözleşmesi yapamayan sendikaya işçinin üye olması ve üyelikte devam etmesi imkansız derecesinde zordur. Dolayısıyla yukarıdaki rakamlar bize işçi sendikacılığının ağırlıklı olarak kamu kesiminde yapıldığını net olarak göstermektedir.

Son zamanlarda telaffuz edilen bir başka husus ise özerkleştirmenin, özelleştirmeye alternatif olup olamayacağıdır. Böylelikle hem kamu işletmeleri elden çıkarılmamış, hem de özelleştirme sonucu ortaya çıkması muhtemel zararlı sonuçlar bertaraf edilmiş olabilir denilmektedir. Ancak burada bir husus gözden kaçmamalıdır: O da özerkleştirme yapılırken siyasal iktidarların, hükümetlerin özerkleştirilen kamu işletmesinin yönetimini belirlemede söz sahibi olmalarını sağlayıcı bir yöntemin belirlenmesidir. Aksi takdirde şimdiye kadar yaşanmış kötü örnekleri düzeltelim derken, onların değişik bir biçimde

² Kutal Metin, Küreselleşme Sürecinin Türk Sendikacılığı Üzerindeki Olası Etkileri, Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi, C.4, Sayı 2, Haziran 1997, s.265

yeniden varolmaları sağlanmış olur. Ancak bir hususu da gözden uzak tutmamak gerekmektedir. Zamanımızda "emeğin yabancılaşması" sonucu işçi artık işyerini yönetmeyi istememektedir. İşçi çalışıp parasını almayı, sorumluluğunun sadece işiyle ilgili olmasını istemektedir. Böyle bir işçi yapısı özerkleştirmeye acaba nasıl motive edilecektir. Bu da ayrı bir konudur.

B- Esnek Çalışma

Küreselleşmenin sonucu olarak artık bütün firmalar dünyanın diğer firmalarıyla rekabet etmek zorundadırlar. Dünya ülkeleri zorunlu olarak kapılarını diğer ülkelere açmak zorunda kalmıştır. Aksi takdirde sadece kendisi için üretip tüketen ülke tipi meydana gelir ki bu da zamanımızda tahayyül edilemeyecek bir durumdur.

İşletmeler artık kendileri için en uygun olan zamanda, en uygun sayıda, en rantabl metodlarla üretim yapmak zorundadırlar. Nasıl ki kapıda bir milyon işsiz varken işçi işini kaybetmemek için verimli ve kapasiteli çalışmak zorunda ise, işletmeler de aynı işi yapan yüzlerce işletme arasında düşük maliyetli, kaliteli ürün üretmek zorundadırlar. Aksi takdirde piyasadaki silinmek zorunda kalacaklardır. Bu sebeplerle işletmecilik gereklerinden ötürü yeni çalışma tipleri ortaya çıkmaya başlamıştır.

Esnek çalışma usulleri işletmelerin rekabet gücünü artırmakta, teknolojiye gelişmeler ve bunların hızla endüstriye uygulanması ile bazı tehlikeli işlerin makinelerle devredilmesi imkanını ortaya çıkarmakta ve çalışanların boş zamanlarını artırarak onları yaratıcılığa teşvik etmekte, işçiyi zamanını kullanmakta söz sahibi kılmakta, yeni çalışma modelleriyle istihdam teşvik edilmekte ve işsizliğin azaltıldığı ifade edilmektedir³

Dünya'da finans piyasaları 24 saat aralıksız çalışıyor, işletmeler Dünyayı sermaye,iş, teknoloji,ham madde ve yeni pazarlar için keşçelenecek bir pazar haline getiriyorlar, daha esnek üretim araçları sayesinde ekonomik açıdan en avantajlı buldukları yerde üretim yapıyorlar⁴.

Ancak esneklik kavramı işyerlerinde çalışma şartlarının işverenin keyfi tutumuna göre kuralsızlaştırılması anlamını da taşımaz. Kuralsızlaştırma emredici normların azaltılması, akit serbestisine daha

³ Eyrenci Öner,İş Sürelerinin Esnekleştirilmesi ve Türk İş Hukuku, İş Hukukunun Ulusal ve Uluslararası Temel ve Güncel Konuları,Kamu-İş Yayını,Ankara,1993,s.230,231

⁴ Tuncay Can,Çalışma Süreleri ve İstihdam Türlerinde Esnekleştirme,Çalışma Hayatında Yeni Gelişmeler,Esneklik Semineri, 27-30 Nisan 1995,Antalya,s.57,58

fazla bir alan ayrılmasıdır.⁵ Türk İş Hukuku itibariyle baktığımızda esnekliği engelleyen “ amir hüküm” mahiyetinde bazı düzenlemelerin mevcudiyeti tespit edilmektedir(günlük ve haftalık iş süreleri, ara dinlenmeleri, fazla çalışma süreleri, emzirme odasının kurulmadığı işyerlerinde emzirme iznini mutlaka ara dinlenmesinden önce kullanılacağı işyeri ile ev arası uzak olan kadın işçilerin bu hakları kullanmaları için “amir hükmün” uygulamadaki toplu iş sözleşmeleriyle aşıldığı görülmektedir- vb.)

Esnek çalışma söz konusu olduğunda bizde ilk akla gelen alt işveren kurumu olmaktadır. Her ne kadar alt işveren kurumu son zamanlarda çalışma hayatımızda problemler yaratan bir kurum ise de, eski İş Kanunları da dahil olmak üzere bizde uygulanan bir düzenlemedir. Ancak problem bizde kanuni düzenlemenin eksik yapılması ve suistimale açık olmasından kaynaklanmaktadır⁶. Buna rağmen 94 sayılı ILO Sözleşmesinin hayatiyete geçirilmesi ve kanuna karşı hile sayılabilecek işlemlerin tespit ettirilmesi, zararlı sonuçlar doğuran uygulamaların ortadan kalkmasına imkan sağlayabilir.

C-Sosyal ve Ekonomik Konseylerin Oluşturulması Zorunluluğu

Zamanımızda bütün gelişmiş demokratik ülkelerde toplumdaki sosyal kesimlerin iştirakiyle sosyal ve ekonomik konseyler oluşturulmuştur. Bunların görevi karşılıklı anlayış ve dayanışma içerisinde ekonomik ve sosyal sorunlara ortak çözümler üretmektir. Sosyal diyalogun geliştirilmesinde en etkili metodlardan birisi de SEK'lerdir.

Başlangıçta işçi ve işverenler tarafından oluşturulan organizasyonlar olan SEK'ler daha sonra devletin de iştirakiyle üçlü bir yapıya dönüşmüşlerdir. Bazı ülkelerde Konsey ekonomi ve çalışma konularında hazırladığı kanun tekliflerini Parlamente'ye sunabilmektedir. Bazen de ekonomik ve sosyal konular hakkında hükümetlerin talebi üzerine raporlar hazırlar, araştırmalar yapar ekonomik ve sosyal sorunlara yönelik çözüm tekliflerini hükümete ya da yetkili mercilere sunar.⁷

Bizde de ilk olarak 17.03.1995 tarihli Başbakanlık genelgesiyle Ekonomik ve Sosyal Konsey kurulmuş ancak hükümet ve bürokrasi ağırlıklı yapısı nedeniyle sosyal taraflarca pek benimsenmemiştir.

⁵ Ekonomi Müdir, İş Hukukunda Esnekleşme Gereği, Çalışma Hayatında Yeni Gelişmeler, Esneklik Semineri, 27-30 Nisan 1995, Antalya, s.19

⁶ Aktay Nizamettin,Alt İşveren Kurumu ve Hukukumuzda Doğan Sorunlar,Kamu İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi,C.3, Sayı.3, Ocak 1994,s.14

⁷ Dünya'da ve Türkiye'de Sosyal Diyalog, Tisk Yayını, Yayın No:115, Ankara,1992, s.12,13

06.05.1996 tarihli ve ilk genelgeyi yürürlükten kaldıran ikinci bir genelge yayımlanarak Konseye üye kuruluşların sayısı artırılmıştır. Ancak yine de üç tarafın eşit sayılarda temsilinin asıl olduğu Konseyin Devlet ağırlıklı bir yapılaşmayı aşamadığı görülmektedir. Bu yapılaşma hem işveren tarafını⁸ hem de işçi tarafını memnun etmemektedir.

Ayrıca bizde siyasal iktidarların yetkileri konusunda çok kısıncık olmaları ve hiçbir yetkilerini başkalarıyla paylaşma alışkanlıkları olmamasından ötürü Konsey'in kısa vade içerisinde Batıdaki anlamıyla faaliyet gösterebilecek ve fayda sağlayabilecek bir kurum haline gelmesi beklenmemelidir.

D- Sendikaların Ücret Sendikacılığı Yapması

Türkiye'de sendikaların büyük çoğunluk itibariyle geldiği nokta üyeleri için toplu iş sözleşmeleri yapmak, onların işyerlerinde uygulanmasını sağlamak ve işverenle bu çerçevede diyalog içerisinde olmaktır. Batı ülkelerinde olduğu gibi sendikaların ücret ve gelirler dışı faaliyetlerine çok az sendikamızda rastlamaktayız. Gayet tabii ki bu gelişmede sendikalarımızın bugün içinde buldukları durumun da büyük etkisi vardır. Son resmi istatistikleri incelediğiniz zaman görülen, ülke genel barajını aşan sendikaların yaklaşık 10 tanesi yüzde 10'un kılpayı üzerinde bir oranla yetki alabilmektedir. Bu yetkiyi ve alımış şeklini tartışma dışı tutsak bile, bugünkü gelişmelerin bir sonucu olduğunu gözardı edemeyiz.

Ayrıca son zamanlarda meydana gelen bir başka gelişme ise toplu iş sözleşmelerinde işletme seviyesinden, işyeri seviyesine doğru bir kayışın olduğudur. Çünkü gittikçe karmaşıklaşan çalışma hayatında artık işyeri ile ilgili olarak getirilen düzenlemelerin, çalışma hayatının girift yapısından ötürü her işyeri için ayrı ayrı olmasında fayda mülahaza edilmekte ve bu konuda talepler de yoğunlaşmaktadır.

E- Çok Uluslu Şirketlerin Etkileri

Son zamanlarda çeşitli adlarla anılmakla beraber (uluslar üstü, supra national, uluslar ötesi vb.) çok uluslu şirketlerin etkilemesi sonucu da sendikalaşmada değişim meydana gelmektedir. Köken ülkeden çıkıp iş yapacağı ülkeye giden çok uluslu şirket ucuz işgücü, ucuz ve düşük maliyetli hammadde istemekte ve aramaktadır. Ayrıca bu şirketler dünya piyasalarında pazarlarını büyütebilmek için araştırma ve geliştirmeye önem vermişler, yeni üretim modelleri ortaya çıkarmışlardır. Yeni teknolojilerin gelişmesi de üretim ilişkilerini değiştirmiş ve tabii sonucu

⁸ Baydur Refik, "AB ve Türkiye'de Sosyal Diyalog, Ekonomik ve Sosyal Konseyler" Semineri, 14-16 Mayıs, Ankara, 1996, s. 11

olarak sendikacılığın gerilemesine yol açmıştır. Buna ilk tepki 1965 lerde ABD 'nde olmuş, büyük şirketler Amerika dışında yatırıma başlayınca ABD sendikacılığı gerilemeye başlamıştır. Bu dönem Avrupa'nın yabancı işçi aldığı dönemdi. Daha sonra Avrupalı Çok Uluslu Şirketlerin dünyaya açılmaya başlaması, bu şirketlerin köken ülke dışına çıkması ilgili ülkelerde sendikalaşma da gerileme görülmesinin sebeplerindedir.

F- Sendikaların Geleceği

Bütün yukarıda izah edilen gelişmeler çerçevesinde düşünüldüğünde sendikaların geleceği hususunda pek parlak fikirler ileri sürülmemektedir. Ancak buna rağmen gelişmeler neticesinde şu oluşumların ortaya çıkması ihtimal dahilindedir;

a) Ya sendikalar ekonomi üzerinde hiç önemli olmayan bir etki yapan kuruluşlar haline dönüşeceklerdir,

b) Ya sendikalar ile işverenler arasındaki ilişki karakterinde mevcut çatışma özelliklerini yitirecek ve uzlaşmacı -karşı tarafı iş ortağı olarak gören- bir yapıya dönüşecektir,

c) Ya da sendikalar mevcut güçlerini muhafaza edecekler fakat kendilerini gelişen ekonomik siyasi ve sosyal şartlara uyumlulaştıracaklardır⁹. Türkiye'de görülen sendikaların mevcut gelişmeler karşısında kendilerini şartlarla uyumlu hale getirmeye çalıştıkları ve eski çatışmacı kimlikten gittikçe uzaklaştıklarıdır. Ancak sayısal güçlerini eskisi gibi muhafaza ettiklerini söylemek kanaatimce pek mümkün değildir. Sayısal olarak çalışanlarda artış olmasına rağmen sendikalaşmada aynı trendin yakalandığı söylenemez.

Bu arada yukarıda anlatılanlara ilave olarak çalışma hayatına yeni giren kadınların çalışma hayatında yoğunluğu ve gençlerin çalışma hayatına girmesi, bunların sendikalaşmadan uzak durma temayülleri ve kısmi çalışma tiplerinin yoğunlaşması sendika yöneticilerinin gelişmelere yeterince ayak uyduramaması işyeri temsilcilerinin işçilerin arzu ve ihtiyaçları doğrultusunda yeterince bilgi sağlayıp üyelerine uygun hizmetler sunamadığı da¹⁰ diğer faktörler olarak gösterilmelidir.

⁹ Dereli Toker, Batı Ülkelerinde ve Türkiye de Sendikaların Karşılaştıkları Sorunlar ve Başlıca Gelişmeler, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, İstanbul, 1988, s.56

¹⁰ Ekin Nusret, Değişim ve Sendikaların Geleceği, İstanbul 1996, s.18 (Yayınlanmamış inceleme)

2- Memur Sendikacılığı

Bilindiği gibi 1961 Anayasasındaki “çalışanlar” ifadesi kamu görevlilerine sendikalar meydana getirme imkanı sağlamaktaydı. Ancak 12 Mart 1971 Muhtırası ile Anayasa’daki ifade “işçiler” şekline dönüştürüldükten sonra kamu görevlilerinin sendikalar kurmaları imkansız hale gelmiştir. Hatta bu arada 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’ndaki memurlara sendika kurma hakkı veren 22. madde de 23.12.1972 tarihinde ilga edilmiştir.

1982 Anayasası da eskisine benzer bir düzenleme ile sadece işçi sayılanlara ve işverenlere sendikalar ve üst örgütler oluşturabilme hakkı vermişlerdir. Ancak kamuoyunda ve bazı akademik ifadelerde kamu görevlilerine sendikalaşma hakkını Anayasanın yasaklamadığı belirtilmiş ve kamu görevlileri sendikalaşmanın Anayasadan doğan hakları olduğunu iddia etmişlerdir. Halbuki sendikal hakların Anayasa ile çalışanlar arasında sadece işçilere verildiği kati bir hüküm idi¹¹. Anayasanın amir hükmüne rağmen kendilerini sendika olarak adlandıran çok sayıda kuruluş meydana getirilmiştir. Bu kuruluşlar sendika mahiyetinde değil, olsa olsa hukuktaki Tahvil Nazariyesine göre dernek olabilirlerdi.

1995 yılında Anayasa’da yapılan değişiklikle kamu görevlilerine sendikalar oluşturulabilmesi ve faaliyette bulunmalarına ilişkin imkan sağlayan düzenleme yapılmıştır. İlgili düzenleme şu şekildedir;” 128 inci maddenin ilk fıkrası kapsamına giren kamu görevlilerinin kanunla kendi aralarında kurmalarına cevaz verilecek olan ve bu maddenin birinci ve ikinci fıkraları ile 54 üncü madde hükümlerine tabi olmayan sendikalar ve üst kuruluşları, üyeleri adına yargı mercilerine başvurabilir ve İdareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilirler. Toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılırsa düzenlenecek mutabakat metni taraflarca imzalanır. Bu mutabakat metni, uygun idari veya kanuni düzenlemenin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Toplu görüşme sonunda mutabakat metni imzalanmamışsa anlaşma ve anlaşmazlık noktaları da taraflarca imzalanacak bir tutanakla Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usuller kanunla düzenlenir”(Any.md.53/III).

Görüldüğü gibi Anayasa kamu görevlilerine toplu görüşme hakkı vermektedir. Ancak kurulmuş bulunan kamu görevlileri sendikaları yetkilileri Anayasal düzenlemenin yeterli olmadığını, grev hakkı ile desteklenmiş bir toplu sözleşme hakkını verilmesi gerektiğini vurgulamaktadırlar. Gerekçe olarak da bütün demokratik, gelişmiş

¹¹ Aktay A.Nizamettin,Sendika Hakkı, Ankara,1993,s.108 vd.

ülkelerde böyle olduğunu belirtmektedirler. Halbuki gelişmiş demokratik ülkelerin hiçbirisinde kamu görevlilerine toplu sözleşmeli, grevli sendikal haklar tanınmamıştır¹². Yanlış olarak bazı araştırmacılar da bu ifadeyi kullanmaktadırlar. Yanlışlığın kaynağı ise o ülkelerde toplu sözleşme ve grev hakkı verilen bazı kesimlerin bizde kamu görevlisi olarak istihdam edilmiş olmasıdır. Bu sebeple bizde de aynı taleplerle karşılaşılmaktadır. Aslolan ve doğru olan bizde kamu görevlisi olarak vasıflandırılan, gerçekte kamu görevlisi olmayan çaycı, odacı, şoför, sekreter, büro personeli ile öğretmen, hekim vb. çalışan kesimin kamu görevlisi statüsü dışına çıkarılmalarıdır. Bu takdirde gerçek anlamıyla kamu görevi yapan kesimin ortaya çıkması söz konusu olabileceği gibi, gerçekte kamu görevi yapmayan diğer çalışanlara da toplu sözleşmeli, grevli sendikal hakların yolu açılabilir. Bu kişiler bu takdirde işçi ya da başka bir tarzda istihdam edilebilirler. Bunun için de öncelikle 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde hem 657 sayılı Kanunun getirdiği garantilerden faydalanıp hem de sözleşme hukukunun nimetlerini talep etmek söz konusu olur ki, her ikisinin birbiriyle telifi mümkün değildir.

Bu arada 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda da 22. mülga madde yeniden ihya edilmiş ve Anayasaya uygun olarak memurların sendikalar kurup üye olabilecekleri hükmü getirilmiştir. İlgili Maddeye göre; "Devlet memurları, Anayasada ve özel kanununda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilir ve bunlara üye olabilirler"¹³. Ancak henüz özel kanun çıkarılmadığı için sadece Anayasa ve 657 sayılı Kanun çerçevesinde kurulan mevcut kuruluşlara (kendilerini sendika olarak adlandıran) üye olanların üyeliklerinin sendika üyeliği ile bağdaşabileceği kuşkuludur. Çünkü sendika olarak adlandırılan kuruluşların sendika oluşları kanaatimce henüz gerçekleşmemiştir. Bu sıkıntının uygulamada problem yaratmamasını sağlamak amacıyla Kasım 1997 tarihinde Başbakan tarafından da bir genelge yayınlanmıştır. Genelge ile kendilerini sendika olarak adlandıran kuruluşlara üye olanlara gerekli kolaylıkların gösterilmesi, haklarında idari işlemlerin yapılmaması gerektiği vurgulanmaktadır. Genelgenin yayınlanması dahi bu kuruluşların mahiyetlerinin henüz sendika olmadıklarının bir ifadesi olarak kabul edildiklerinin bir göstergesidir.

¹² Aktay A.Nizamettin,Türk Hukukunda ve Batı Demokrasilerinde Sendika Hakkı,Eğitim Dergisi, Ocak, Şubat, Mart, 1998, Yıl,5, Sayı13, s.20-22

¹³ 4275 sayılı değişiklik Kanunu,Tarih 12.06.1997