

SENDİKALARIN SİYASİ FAALİYETLERİNİN YASAL ÇERÇEVESİ

Yrd. Doç Dr.Dilek BAYBORA*

I. GENEL OLARAK

18. yy.'ın sonlarında İngiltere'de yaşanan Sanayi Devrimi, gelişen teknolojiyle birlikte üretim şeklini buna bağlı olarak da çalışma ilişkilerini değiştirmiştir. El ile yapılan üretimden fabrika üretimine geçilmiş, bugünkü anlamda işçi-işveren ilişkileri ortaya çıkmıştır. Bu dönemde, Fransız Devrimi'nin getirdiği özgürlükçü düşünce sistemi ile "bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler" şeklinde ifade edilen klasik liberal düşünce etkilidir. Çalışma hayatında da aynı düşünce sisteminin etkili olduğu görülmektedir. Devlet, çalışma koşullarının işçi ve işverenlerin karşılıklı görüşmeleriyle özgürce belirlemeleri yönünde bir tavır içindedir. Ancak, eşit gibi görünen taraflar arasındaki ilişki, işverenin sermaye sahibi olması nedeniyle kendi isteklerini kabul ettirdiği bir sisteme dönüşmüştür. Bunun sonucunda, çalışma saatleri uzamış, ücretlerin sefalet ücreti adı verilen seviyeye düşmesiyle kadın ve çocuklarının çalışma hayatında yer alması sonucu ortaya çıkmıştır¹. Liberal düşüncenin etkisiyle çalışma hayatına müdahale etmeyen devlet, toplumdan gelen baskılar, işçilerin fabrika yakma yıkma eylemleri, dinsel baskılar sonucunda çalışma hayatına müdahale etmeye başlamıştır.

Bu dönemde işçiler, işverenler karşısında tek tek pazarlık güçlerinin olmadığını, biraraya gelmeleri halinde işverenler karşısında daha güçlü olacaklarını farketmişlerdir. Başlangıçta, işçilerin örgütlenmelerini yasaklayan kanunlar çıkarılmış, ancak, zaman içinde bu koalisyon yasakları kaldırılmış² ve bugünkü anlamda sendikalar oluşmaya başlamıştır. İşçilerin sermaye sahibi işverenler karşısında haklarını korumak için sendi-

* Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü Öğretim Üyesi.

¹ Bu konuda daha fazla bilgi için Cahit TALAS, **Toplumsal Politika (Giriş)**, Ankara, 1990, s.36-48; İhsan ERKUL, **Sosyal Politika Dersleri**, C.I, İstanbul, 1983,s. 55-65; Nuri ÇELİK, **İş Hukuku Dersleri**, B.15, İstanbul, 2000, s. 4; Rüçhan IŞIK, **Sendika Hakkı Tanınması ve Kanuni Sınırları**, Ankara, 1962, s.10-12.

² Bu konuda daha fazla bilgi için bkz; IŞIK, s.26-50; Dilek BAYBORA, **Türk İş Hukuku ve Mukayeseli Hukukta Sendika Yöneticiliği**, Kamu- İş, Ankara, 2001, s.13-14.

kalarda biraraya gelmeleri karşısında işverenler de, işveren sendikalarında biraraya gelmeye başlamışlardır.

SAYMEN tarafından sendika, "... aynı mesleği veya müşabih (benzer) ve murtabit (bağlantı) meslekleri icra eden kimselerden mürekkep (meydana gelmiş) ve gayesi üyelerinin mesleki ve iktisadi menfaatlerini temsil ve müdafaa etmek olan hükmi şahsiyeti haiz cemiyettir"³ şeklinde tanımlanmıştır. 2821 sayılı Sendikalar Kanunu m.2/IX'da ise sendika, "İşçi ve işverenlerin çalışma ilişkilerinde, ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için meydana getirdikleri tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar" şeklinde tanımlanmaktadır.

Tanımlara baktığımızda; SAYMEN tarafından yapılan tanımın daha geniş kapsamlı olduğu, işçi-işveren kelimeleri kullanılmadan daha genel ifadelerle yer verildiği görülmektedir. Bu da, çalışma hayatında işçi ve işverenler dışında farklı statüde çalışanların da sendika kurma, sendikaya üye olma hakları olmasından kaynaklanmaktadır. Oysa, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu, Kanun anlamında işçi ve işveren sayılan kişilere yönelik düzenlemelere yer verdiği için tanımda sadece işçi ve işverenden bahsedilmektedir.

Anayasada m.51/I'de, işçi ve işverenlerin, çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için sendika ve üst kuruluşlar kurabilecekleri ifadesi yer almaktadır ve sendikaların amacı bu fıkra da ifade edilmiştir. Sendikanın yukarıda yaptığımız tanımlarına baktığımızda da, sendikaların amacının, üyelerinin ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek olduğunu söyleyebiliriz. Sendikalar, bu amaçlara ulaşabilmek için çeşitli faaliyetlerde bulunurlar. Bu faaliyetler, ülkelerin kendi mevzuatlarındaki düzenlemelere bağlı olarak farklılık göstermekle birlikte, bu faaliyetlerden biri de, siyasettir. Çünkü, ülkelerin yasama organları tarafından sendikaları yakından ilgilendiren, hayati önemi bulunan kanunlar çıkarılmaktadır. Sendikaların sadece geleneksel yöntemlerle menfaatlerini korumaya çalışmaları yetersiz kalabilmekte ve temsil ettikleri üyelerinin haklarını gereği gibi koruyamamaları durumu ortaya çıkabilmektedir⁴. Sınıfsal çıkarların korunması ve geliştirilmesi ihtiyacı sendikal hareketi siyasal alana itmektedir⁵. SASSENBAACH, "Biz işçiler siyasal hareket ile ekonomik hareketi beraber çalışan iki kola benzetiyoruz. Elbette ki çift kolla çalışan bir

³ Ferit Hakkı SAYMEN, **Türk İş Hukuku**, İstanbul, 1954, s.145.

⁴ IŞIK, s.112; **Sendika Nedir?**, Yol-İş Eğitim Ya.1990/1, Ankara, 1990, s.22; A. Can TUNCAY, "**Sendikaların Faaliyetlerinin Yasal Düzenlenmesi Üzerine Düşünceler**", TÜ-TİS, C.V, S.4 (Temmuz 1981), s.12; Nizamettin AKTAY, **Sendika Hakkı**, Kamu-İş, Ankara, 1993, s.106.

⁵ Cahit TALAS, **Sosyal Ekonomi**, Ankara, 1979, s.224; TUNCAY, s.12.

kimse, tek kollu çolak bir insandan daha çok iş yapar. Bu sebeple işçi sınıfı, hiçbir zaman siyasal faaliyeti bir yana atarak salt ekonomik mücadele ile yetinmeyi düşünmemelidir, aksi halde çolak insanın içinde bulunduğu güç duruma düşer" diyerek sendikaların siyasetle ilgilenmeleri gereğinin üzerinde durmaktadır⁶. Dolayısıyla, sendikaların siyasete uzak kalmaları beklenemez. Ancak, siyaset sendikalar için amaç değil, araç olmalıdır⁷.

Sendikaların siyasi faaliyette bulunmalarındaki çerçeve ülkelerin mevzuatlarındaki düzenlemelere göre farklılık göstermektedir. Siyasi yapı yönünden çok partili sistemin bulunduğu, güçlü sendikacılığın olduğu sanayileşmiş ülkelerde kanunlar, sendikaların siyasi partiler kanalıyla siyasetle ilgilenmesine izin verirken, ekonomik ve sosyal yönden daha az gelişmiş ülkelerde sendikalara bu hak tanınmayabilmektedir⁸. Bazı ülkelerde, sendika ve siyasi partiler arasında organik bağ bulunurken (mesela; İngiltere⁹, Norveç¹⁰), bazı ülkelerde sendikalar ile siyasi partiler arasında organik bağ kurulmaksızın, sendikalar kendi çıkarlarını en iyi şekilde koruyabileceğine inandıkları siyasi partiyi destekleme yolunu

⁶ Anıl ÇEÇEN, **Sendikalizm**, Ankara, 1970, s.76.

⁷ TUNCAY, s.12.

⁸ IŞIK, s.111.

⁹ İngiltere'de İşçi Partisi ile işçi sendikaları arasındaki ilişki, 1918'den bu yana çok az değişikliğe uğramıştır. Sendikacılar, partinin bütün kademelerindeki politikaların belirlenmesi ve faaliyetlere yön verilmesinde etkili olmaktadır. Ayrıca, sendikaların partinin finansmanına da büyük yardımının olduğu ifade edilebilir. Bu konuda daha fazla bilgi için bkz. **On Batı Ülkesinde İşçi Politika Sendika Parti İlişkileri**, Türk-İş Ya. No. 112, Ankara, 1976, s. 3-49; Alpaslan IŞIKLI, **Sendikacılık ve Siyaset**, İstanbul, 1979, s.76-132; Rüçhan IŞIK, **"İngiliz İşçi Sendikalarının Siyasi Faaliyetleri"**, Sosyal Siyaset Konferansları 17. Kitap, İstanbul, 1966, s. 105-136; Aysen TOKOL, **Avrupa Topluluğuna Üye Ülkelerde Sendikal Hareket**, Uludağ Ü. Ya. No.82, Bursa, 1993, s. 64-65; **Avrupa'da Sendikalar** (Der. Uğur KÖKTEN), Avrupa Topluluğu Ya., ?, ?, s.119-120.

¹⁰ Norveç'te, İşçi Partisi ile İşçi Birlikleri Konfederasyonu yakın ilişki içinde olmalarına rağmen bu ilişki gayri resmidir. Parti ile işçi birlikleri arasındaki ilişki sadece İşçi Birlikleri Konfederasyonu'nun kademelerinde resmi bir nitelik kazanmakta, iki tarafın katkılarıyla oluşturulan bir komitede bu ilişki resmîlik kazanmaktadır. Komite, iki tarafı da ilgilendiren konuları görüşmek üzere toplantılar yapmaktadır. İşçi birlikleri Partiye doğrudan mali yardım yapmak yerine dolaylı olarak mali yardımda bulunmaktadırlar. Bu konuda daha fazla bilgi için bkz. **On...**, s.155-172.

seçmektedirler (mesela; A.B.D.¹¹)¹². Buna karşılık, bazı ülkelerde ise, işçi sendikalarına böyle bir hak tanınmayabilmektedir¹³.

Türkiye'de, kanunlarda sendikalara tanınan siyasi faaliyetin çerçevesini aşağıda inceleyeceğiz. Kanunlardaki yasal çerçeve dahilinde sendikaların genel olarak Türkiye'de partilerüstü bir politika izledikleri görülmektedir. Partilerüstü politikadan da, "Türk sendikacılığının siyasi partiler karşısında tarafsızlığını koruma ilkesi" anlaşılabilir. Yani bir anlamda, sendikaların siyasi partilerle yakın ilişki kurmaması, bağımsızlıklarını korumaları kastedilmektedir¹⁴. Partilerüstü politika konusu, Türk-İş ile Disk arasındaki anlaşmazlığın temelini de oluşturmuş ve bu iki konfederasyon arasında sendikal hareket ile ilgili olarak ortaya çıkan prensip anlaşmazlığının temeli olarak da gösterilmiştir. Türk-İş'in partilerüstü politika izlemesinin nedenleri olarak,

1. Sendikalı işçilerin siyasi eğilimleri arasında farklılık olması,
2. Türk-İş'in bir partiyle işbirliği yapması halinde farklı görüşte olanlar arasında kopmalar olacağı düşüncesi,
3. Türk-İş'in siyasi partilere karşı duyduğu güvensizlik,
4. Türk-İş bağımsız davranarak işçi haklarını elde etmek konusunda daha başarılı olacağını düşünmesi gösterilebilir¹⁵.

Günümüzde de, sendikalar benzer bir tutum sergilemekte, kendileri için yararlı olacak konularda siyasi partilerle görüşmekte ama siyasi partilerle organik bağ kurmamaktadırlar. Son olarak, Türkiye'de yasama organı tarafından 3 Kasım 2002'de genel seçim yapılması kararının çıkması ile sendikalar uzun süreden beri kanunlaşmasını istedikleri İş Güvenesi Kanun Tasarısı'nın T.B.M.M.'den çıkarılması için siyasi partilerle görüşmüş ve bu Kanunun¹⁶ çıkmasını sağlamışlardır. Sendikalar bu şe-

¹¹ A.B.D.'de, işçilerin bir partisi bulunmamaktadır. Mevcut iki partiyle görüşüp, görüşlerini iletmekte, bağımsızlıklarını korumaktadırlar. Parti başına dayanmaksızın siyasi adayları destekleyebilmektedirler. Ancak, A.B.D.'de partiler, sendikaların oylarına önem vermekte ve bu oyları kendilerine çekmek istemektedirler. Kanunlar sendikaların kendi kaynaklarından partileri desteklemelerini yasaklamaktadır. Bu konuda daha fazla bilgi için bkz. **On...**, s. 93-119; **İŞIKLI**, s.132-180; John P. **WINDMULLER** (Çev. Sabahattin **ZAİM**), "**Amerikan Sendikalarının Siyasi Faaliyetleri**", Sosyal Siyaset Konferansları 9, 10, 11. Kitap, İstanbul, 1960, s. 18-29.

¹² **On...**, s.3-5, 93-94.

¹³ **İŞIK**, s.111.

¹⁴ Gülten **KUTAL**, "**Türk Sendikacılık Hareketi ve 'Partiler Üstü Politika' Prensibi**", Sosyal Siyaset Konferansları 23. Kitap, İstanbul, 1971, s.85-86; Erdoğan **BALCI**, "**Partilerüstü Politika ve Türk Sendikacılığı**", Sosyal Siyaset Konferansları 24. Kitap, İstanbul, 1972, s.224-226.228.

¹⁵ **KUTAL**, s. 87-89; Türk-İş ve partilerüstü politika konusunda bkz. **İŞIKLI**, s.401-437.

¹⁶ R.G.,T.15.8.2002, S.24847.

kilde baskı grubu olarak siyasi partiler üzerinde ağırlıklarını hissettirmişlerdir.

Sendikaların siyasetle ilgilenmeleri konusunda genel bir bilgi vermek suretiyle konuya bir giriş yaptıktan sonra çalışmamızın asıl amacını oluşturan Türkiye'de kanunlarda sendikalara tanınan siyasi faaliyet yasağının kapsamı tarihsel gelişim içinde incelenerek, bu konuda Türkiye'de geçirilen aşamalar ortaya konulmaya çalışılacaktır.

II. 5018 SAYILI İŞÇİ VE İŞVEREN SENDİKALARI VE SENDİKA BİRLİKLERİ HAKKINDA KANUN'DA YER ALAN DÜZENLEMELER

5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun, 20.2.1947 tarihinde kabul edilmiştir. Kanunda m.4'de, sendikaların faaliyetleri düzenlenmiştir. Bu madde de, sendikaların siyasi faaliyette bulunabileceklerine ilişkin bir düzenleme yer almamaktadır. Bu maddeyi takip eden m.5'de sendikaların siyasi faaliyet yasağına ilişkin düzenleme yer almaktadır ve m. 5'e göre, "İşçi ve işveren sendikaları, sendika olarak, siyasetle, siyasi propaganda ve siyasi yayın faaliyetiyle iştigal edemezler ve herhangi bir siyasi teşekkülün faaliyetlerine vasıta olamazlar". Kanunun gerekçesinde, "Sendikaların hür bir gelişmeye kavuşabilmeleri ve memlekette kendilerinden beklenen hizmetleri hakkıyla görebilmeleri için her türlü siyasi cereyan ve tesirlerin dışında kalmaları zaruri görülmüştür. Muhtelif ecnebi mevzuatta görülen bu kayıt, hürriyeti kayıttandıran bir unsur değil, bilakis çalışma ve teşebbüs hürriyetini masun tutan bir faktördür. Kaldı ki, sendikaların siyasi faaliyetlerine müsaade olunan memleketlerde de bu cihetin esaslı sosyal sıkıntılar doğurduğu ve meslek menfaatlerini ihlal eylediği sabit olmakla önleyici çarelere başvurulmaktadır. Şunu ilave etmeliyiz ki, sendikaların sendika olarak siyasetle iştigal edememeleri, sendika mensuplarının fert ve vatandaş olarak iştigaline asla bir mani teşkil etmeyecektir"¹⁷ ifadesi yer almaktadır. Kanunun uygulandığı dönemde, Kanunda siyasetin tanımının yapılmamış olduğu, bu nedenle de sendikaların her zaman için olur olmaz nedenlerle kapatılmasından endişe edildiği belirtildikten sonra sendikaların Kanuna göre uğraşamayacağı siyasetin tanımının ve sınırlarının bir an önce yapılmasının gerekliliği üzerinde durulmuştur¹⁸. 5018 sayılı Kanunda her

¹⁷ Abdullah BERKSUN-İbrahim EŞMELİOLU, **Açıklamalı Gerekçeli-İçtihatlı Sendikalar Kanunu**, Ankara, 1989, s.684-685, dn.2'den T.B.M.M.'ne sunulan 22.1.1947 tarihli Yasa Tasarısına ait Gerekçe sayısı 88.

¹⁸ Orhan TUNA, **"Sendikacılık ve Siyaset"**, Sosyal Siyaset Konferansları 7. Kitap, İstanbul, 1955, s.118-120.

ne kadar siyasetin tanımı yapılmamış olmakla¹⁹ birlikte, kanımızca, Kanunun uygulandığı dönem için sendikalara siyasetle uğraşma konusunda geniş kapsamlı yasaklar getirildiği görülmektedir. Kanunda m.5'de, açıkça sendikaların siyasetle uğraşmayacağı ifade edildikten sonra herhangi bir siyasi partinin lehinde veya aleyhinde siyasi propaganda yapamayacakları ve siyasi yayında bulunamayacakları düzenlenmiştir. Ayrıca, herhangi bir siyasi kuruluşun faaliyetlerine aracılık edemeyeceklerdir. Maddenin bu haliyle sendikalara siyasi faaliyet konusunda geniş yasaklar getirdiğini söylememiz mümkündür.

5018 sayılı Kanunda, sendikalara siyaset konusunda bu şekilde geniş kapsamlı yasaklar konmasının bir nedeni, sendikalar içinde görüş farklılıklarının oluşmasına engel olmaktır. Sonuçta sendikalar birer meslek örgütüdür ve üye sayısının artması onlara yarar sağlayacaktır. Siyasi görüş farklılıkları; sendikalar içinde gruplaşmalara, çekişmelere, farklı siyasi görüşlere sahip olanların farklı sendikalara üye olmalarına yol açabilecektir. Bütün bunlar da, sendikaların gücünün azalmasına ve amaçlarını gerçekleştirmelerinde güçsüzleşmelerine yol açabilecektir. Bundan da zararlı çıkan, işçiler olacaktır. Diğer bir neden de, sendikaların herhangi bir siyasi partinin aracı olmasına engel olunmak istenmesi olarak gösterilmiştir. Aksi bir durum, sendikanın özgürlüğünü ve gücünü kaybetmesine neden olabilecektir²⁰.

Sendikalar, Kanunda m.5'de düzenlenmiş olan bu yasağa aykırı hareket edecek olurlarsa, ceza hükümleri saklı kalmak kaydıyla mahkeme kararıyla üç aydan bir yıla kadar geçici veya devamlı olarak kapatılacaktır (m.7/I). Ayrıca, "Sorgu yargıcı veya mahkeme, soruşturma ve yargılamanın her safhasında hükümden önce dahi bu gibi sendikaların faaliyetlerini men edebilir, cumhuriyet savcılarını da mahkemeden ve yargıçtan men isteyebilirler" (m.7/II). Sendikalar, Kanunda düzenlenmiş olan siyasi faaliyet yasağına aykırı hareket edecek olsalar dahi idari bir kararla geçici veya devamlı olarak kapatılmamakta, kapatılabilmesi için mutlaka mahkeme kararı gerekmektedir. Bu da, sendika özgürlüğü açısından önem taşıyan bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

¹⁹ Günümüzde uygulanmakta olan 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nda da, siyasetin tanımı hala yapılmış değildir. Ancak, doktrinde tanımının yapılmış olduğunu görmekteyiz. Rüçhan İŞİK geniş anlamda siyaseti, "devlet hayatını düzenleyecek ve yönlerecek temel prensiplerin tesbit edilmesi uygulanmasıdır" şeklinde tanımlamıştır (İŞİK, s.111). K BAYRAKTAR ise siyaseti, "ülkede en yüksek iktidarın kullanılması, ya da bunun ele geçirilmesi için mücadele edilmesi, iktidara doğrudan ya da dolaylı etkide bulunulmasını belirleyen eylemler bütünü" olarak tanımlamıştır (Fevzi ŞAHLANAN, **Sendikalar Hukuku**, İstanbul, 1995, s.256, dn.82'den K. BAYRAKTAR, **Siyasal Suç**, İstanbul, 1982, s.54).

²⁰ SAYMEN, s.163-164.

III. 274 SAYILI SENDİKALAR KANUNU'NDA YER ALAN DÜZENLEMELER

1961 Anayasası'nda²¹ sendika ve üst kuruluşların siyasetle ilgilenmesinin yasak olduğuna dair bir hüküm bulunmamaktadır. Zaten, bu özelliği nedeniyle, 1961 Anayasası bir "Çerçeve Anayasa" olma özelliği taşımaktadır²². 1961 Anayasası'nın bu çerçeve Anayasa olma özelliği nedeniyle, hak ve özgürlükler genel hatları ile Anayasa'da düzenlenmiş, bu konudaki ayrıntılı düzenlemeler ise ilgili kanunlara düzenlenmek üzere bırakılmıştır. 1961 Anayasası'ndan sonra kabul edilen 274 sayılı Sendikalar Kanunu²³ m.16'da, sendikalara yasak siyasi faaliyetler düzenlenmiştir. Dolayısıyla, Kanunda m.16'da düzenlenmiş olan yasakların dışında sendika ve konfederasyonların siyasi faaliyette bulunabileceğini söyleyebiliriz²⁴. 274 sayılı Kanun m.16'ya göre, "Bu kanuna göre kurulan mesleki teşekküller, siyasi partilerden veya onlara bağlı teşekküllerden herhangi bir suretle maddi yardım kabul edemez ve onlara maddi yardımda bulunamaz ve onların teşkilatı içerisinde yer alamazlar; bir siyasi partinin adı altında mesleki teşekkül kurulamaz". Kanunun, sendikaların bir siyasi görüşü benimsemesine, bir partiyi veya birkaç partiyi desteklemesine ya da seçimlerde üyelerini bir partiye veya bazı adaylara oy vermeye veya bazı partilere oy vermemeye çağırmasını yasaklamadığı ifade edilmektedir²⁵. Zaten maddenin gerekçesi de, "... mesleki teşekküllerin, siyasi faaliyetlerinin üzerinde mesleki vasıflarını muhafaza edebilmelerinin de büyük önemi vardır. Bu teşekküller, siyasi parti ve siyasi kanaat farkı gözetmeksizin üyelerinin mesleki menfaatlerini korumak mevkiindedirler. Bunu yaparken, şu veya bu partiyi, şu veya bu adayı desteklemek kendi takdirlerine bırakılmıştır. Fakat, siyasetle iştigallerinin, mesleki teşekkül vasfını gölgelemesine veyahut üyeleri arasında siyasi kanaatlerine göre fark gözetmelerine müncer olacak bir şekil almasına da müsaade etmemek gerekir. Bu maksatla, bu teşekküllerin girişemeyecekleri siyasi faaliyetler bu maddede tahdidi olarak tadadedilmiştir..."²⁶ ifadesi bulunmaktadır. Sendikalar Kanunu'nun Millet Meclisi'nde müzakeresiyle ilgili olarak Kanun tasarısının maddeleri üzerine yapılan görüşmelerde de, sendikaların seçimlerde tavsiyede bulunamayacaklarına dair bir hüküm eklemeye gerek görülmediği, aksine sendikaların seçimlerde üyelerine

²¹ R.G.,T.20.7.1961, S.10856.

²² ŞAHLANAN, s.8.

²³ R.G.,T.24.7.1963, S.11462.

²⁴ AKTAY, s.104.

²⁵ Fevzi DEMİR, **Sendikalar Hukuku**, B.4, İzmir, 1999, s.252-253; Rüşan IŞIK, **İşçi Sendikalarının Faaliyetlerinin Hukuksal Çerçevesi**, Ankara, 1977, s.81; TUNCAY, s.14.

²⁶ BERKSUN-EŞMELİOLU, s.685.

tavsiyede bulunabilecekleri belirtilmiştir²⁷. Kanun, sadece sendikaların siyasi partilerle organik bağ kurmasını yasaklamaktadır²⁸. Bu dönemde Kanunun tanıdığı serbesti çerçevesinde bazı sendikaların tüzüklerine "politik yoldan mücadele" veya "sosyal demokrat düzen hükümleri" koydukları görülmüştür²⁹. 274 sayılı Kanun döneminde sendikalara tanıyan bu özgürlüğün bu kuruluşlara asli amaçlarını ikinci plana itmelerine neden olacak kadar politize olmalarına yol açtığı ifade edilmektedir³⁰.

274 sayılı Kanunun sendikalarla siyasi partiler için koyduğu ikinci yasak, bu iki kuruluşun birbirlerine maddi yardımda bulunamamalarıdır. Hem sendikalar siyasi partilere maddi yardım da bulunamayacak, hem de siyasi partiler sendikalara maddi yardım da bulunamayacaktır.

Bu Kanuna göre kurulan meslek kuruluşları, m.16'daki hükme aykırı hareket etmeleri halinde, iş davalarına bakmakla görevli mahkeme kararıyla üç aydan altı aya kadar faaliyetten men edilecektir (m.30/2).

IV. 2821 SAYILI SENDİKALAR KANUNU'NDA YER ALAN DÜZENLEMELER

1982 Anayasası³¹, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak bir "Çerçeve Anayasası" değil "Düzenleyici Anayasa"dır³². 1982 Anayasası'nda 1995 yılında 4121 sayılı Kanunla³³ değişiklik yapıncaya kadar m.52'de, "Sendikalar... siyasi amaç güdemezler, siyasi faaliyette bulunamazlar, siyasi partilerden destek göremezler ve onlara destek olamazlar..." şeklinde hüküm bulunmaktaydı. Maddenin gerekçesinde "Anayasa, sendika üyelerinin siyasi bir hareket içinde birleşip toplum içinde kopukluğa sebep olmaları yolunu kapatmayı amaçlamaktadır" ifadesi bulunmaktadır³⁴. 1995 yılında yapılan değişiklikle m.52 yürürlükten kaldırılmıştır. Bu şekilde, sendikaların siyasi faaliyet yasağına ilişkin Anayasal temel ortadan kalkmıştır. Ayrıca, Anayasa m.135/III'de de, "Meslek kuruluşları, kuruluş amaçları dışında faaliyet gösteremezler, siyasetle uğraşamazlar, siyasi partiler, sendikalar ve derneklerle ortak hareket edemezler" hükmü yer alıyordu. Anayasa'da 1995 yılında yapılan değişiklik ile bu fıkra "Bu meslek kuruluşları, kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamazlar"

²⁷ **Sendikalar ve Grev, Lokavt Hakları**, Türk-İş Ya. 35, Ankara, 1964, s.778.

²⁸ A. Can **TUNCAY, Toplu İş Hukuku**, İstanbul, 1999, s. 93; **DEMİR**, s.252; **İŞİK, İşçi...**, s.78.

²⁹ **DEMİR**, s.253.

³⁰ **TUNCAY, Toplu...**, s.94.

³¹ R.G., T.9.11.1982, S.17863.

³² **ŞAHLANAN**, s.8.

³³ R.G., T.26.7.1995, S.22355.

³⁴, **BERKSUN-EŞMELİOLU**, s.684.

şekline getirilmiştir. Aynı şekilde m.135/IV'de de, "Siyasi partiler, sendikalar ve sendika üst kuruluşları; meslek kuruluşlarının ve üst kuruluşları organlarının seçimlerinde aday gösteremezler ve belirli adayların leh ve aleyhlerinde faaliyette bulunamazlar ve propaganda yapamazlar" hükmü "Bu meslek kuruluşları ve üst kuruluşları organlarının seçimlerinde siyasi partiler aday gösteremezler" şekline getirilmiştir. Son olarak da Anayasa m.135/VI'da, "Amaçları dışında faaliyet gösteren ve siyasetle uğraşan meslek kuruluşlarının sorumlu organlarının görevine, kanunun belirttiği merciin istemi üzerine, mahkeme kararı ile son verilir ve yerlerine yenileri seçtirilir" hükmü "Amaçları dışında faaliyet gösteren meslek kuruluşlarının sorumlu organlarının görevine, kanunun belirlediği merciin veya Cumhuriyet savcısının istemi üzerine mahkeme kararıyla son verilir ve yerlerine yenileri seçtirilir" şekline getirilmiştir. Anayasa'da yapılan bu değişiklikler ile sendikalara ait siyasi faaliyet yasağının Anayasal temeli kaldırılmıştır.

1982 Anayasası'ndan sonra kabul edilen 2821 sayılı Sendikalar Kanunu³⁵ m.37/I'de, sendika ve konfederasyonların Anayasa m.14'deki yasaklara aykırı hareket edemeyecekleri ve işleyişlerinin Anayasa'da belirtilen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı olamayacağı ifade edilmiştir. Maddenin devamındaki fıkralarda ise, sendika ve konfederasyonlara ait siyasi yasaklara ilişkin düzenlenmeler yer almaktaydı. Kanunda bu maddede 1988 ve 1997 yıllarında değişiklikler yapılmıştır.

Kanunda değişiklikler yapılmadan önce m.37/II, "Sendika ve konfederasyonlar siyasi amaç güdemezler, siyasi faaliyette bulunamazlar, siyasi partilerle ilişki kuramaz ve işbirliği yapamazlar ve bunlarla hiçbir konuda hiçbir şekilde müşterek hareket edemezler, siyasi partilerden destek göremezler ve onlara destek olamazlar, bunlardan yardım ve bağış alamazlar, bunlara yardım ve bağışta bulunamazlar. Sendika ve konfederasyonlar derneklerle, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve vakıflarla siyasi amaçla ortak hareket edemezler, bir siyasi partinin adını, amblem veya işaretlerini kullanamazlar" şeklindeydi. Bu düzenleme ile sendikalara geniş bir siyasi faaliyet yasağı getirilmişti. Ancak, bu dönemde yasağın kapsamını, nelerin yasak nelerin yasak olmadığını belirlemek kolay olmamıştır. Çünkü, sendikaların siyasi iktidarı eleştiren her türlü açıklaması siyasi faaliyet sayılıp sendikalar hakkında dava açılmıştır³⁶. Kanundaki düzenleme bu şekliyle, sendikaların siyasi partiler dışında dernekler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve vakıf-

³⁵ R.G., T.7.5.1983, S.18040.

³⁶ Ünal NARMANLIOĞLU, **İş Hukuku II Toplu İş İlişkileri**, İzmir, 2001, s.227; AKTAY, s.105, dn.23.

larla da organik bağ kurmasına izin vermiyordu³⁷. Dernekler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve vakıflarla sendikalar arasındaki yasak, siyasi anlamda ortak hareket etme konusundadır. Yoksa, sendikalarla bu kuruluşların mesleki amaçlarla ilgili olarak ortak hareket etmeleri konusunda herhangi bir engel bulunmamaktadır³⁸. Bu fıkra 1988 yılında 3449 sayılı Kanunla³⁹ yapılan değişiklikle, "Sendika ve konfederasyonların üyelerinin münhasıran ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi amacıyla yapacakları faaliyetler ve açıklamalar siyasi faaliyet sayılmaz" ifadesi eklenmiştir. Yukarıda ifade ettiğimiz olaylar nedeniyle bu düzenleme oldukça yerinde olmuştur. Artık, sendikaların işsizlik, asgari ücretin vergi dışı bırakılması, sosyal güvenlik gibi konularda görüşlerini açıklaması siyasi faaliyet olarak değerlendirilmeyecekti⁴⁰. Anayasa'da ve Sendikalar Kanunu'nda yer alan düzenlemeler, sendikaların siyasi faaliyetlerinin çerçevesini belirlemektedir. Ayrıca, siyaset yasağı sendika ve konfederasyonların tüzel kişilikleri için olup, sendika üyesi olan gerçek kişileri kapsamamaktadır⁴¹.

Sendikalar Kanunu'nda 1997 yılında yapılan değişiklikle m.37/II, "Sendika ve konfederasyonlar, amaçları dışında faaliyette bulunamazlar. Siyasi partilerin ad, amblem, rumuz veya işaretlerini kullanamazlar" şeklinde getirilmiştir. Sendikaların amaçları dışında faaliyette bulunamayacak olması, sendikaların siyasi parti teşkilatları içinde yer almasını engellemektedir. Ayrıca, siyasi partilerin ad, amblem, rumuz veya işaretlerini kullanamayacak olmaları da, sendikaların siyasi partilerle organik bağ kurmasını engellemektedir⁴². Ancak, sendika ve konfederasyonlar sosyal güvenlik, ücretler gibi konularda görüşlerini açıklayabilecek ve bu da siyasal faaliyet sayılmayacaktır. Bu şekilde, sendikalar taleplerini gerçekleştirebilmek için hiçbir baskı altında kalmadan siyasi partileri destekleyebilecek, baskı grubu olarak varlıklarını hissettirebileceklerdir⁴³. Sendika ve konfederasyonların bu hükme aykırı hareket etmeleri halinde, sorumlu

³⁷ DEMİR, s.253.

³⁸ BERKSUN-EŞMELİOLU, s.692; ŞAHLANAN, s.258.

³⁹ R.G., T.2.6.1988, S.19830.

⁴⁰ ŞAHLANAN, s.257.

⁴¹ Çalışma Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü'nün 2.8.1960 tarihli ve 13 nolu Genelgesi'nde, "... kanunen men edilen husus, sendikanın sendika olarak, yani bir hükmi şahıs olması itibarıyla siyasetle işgal etmesidir. Sendika idarecilerinden veya mensuplarından bir kısmının ferdan siyasetle işgal etmesi veya bu faaliyetlerini sendika hudutları için intikal ettirici bazı hareketleri tezahür etmiş bulunması halinde, selahiyetli makamlarca derhal sendika şahsiyeti hükmiyesi aleyhine kanuni takibata tevessül olunması Kanunun ruh ve maksadına uygun bulunmamaktadır" (BERKSUN-EŞMELİOLU, s.699); BERKSUN-EŞMELİOLU, s.692; ÇELİK, s.396; TUNCAY, s.94.

⁴² NARMANLIOLU, s.228.

⁴³ DEMİR, s.257; Ercan AKYİT, "Sendikalar Kanununda Yapılan Son Değişiklikler", TÜHİS, C.XIV, S. 4-5 (Kasım 1997- Şubat 1998), s.12.

yetkililerine altı aydan bir yıla kadar hapis cezasına hükmedilecektir (m.59/6). Ayrıca, 4277 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle m.40/II'ye "... ve siyasi partiler sendika ve konfederasyonlara mali yardım ve bağışta bulunamazlar. Sendika ve konfederasyonlar da bu gibi yardım ve bağışları kabul edemezler" ifadesi eklenerek siyasi partilerin sendika ve konfederasyonlara mali yardım ve bağışta bulunması engellenmiştir. Ancak, sendikaların siyasi partilere mali yardım ve bağışta bulunması konusunda Kanunda bir açıklık söz konusu olamamakla birlikte yapılan düzenlemelerde bir paralellik gözetilmesinden yola çıkarak sendikaların da siyasi partilere mali yardım ve bağışta bulunamayacağı kabul edilmelidir⁴⁴.

Sendikalar Kanunu'nda ayrıca sendika yöneticileri hakkında da siyasi faaliyet yasağına ilişkin düzenleme bulunmaktadır. Buna göre, "Bir siyasi partinin yönetim organlarından herhangi birinde görev alan sendika veya konfederasyon yöneticilerinin, bu göreve geldikleri andan itibaren sendika ve konfederasyondaki görevleri kendiliğinden sona erer" (m.37/III). Sendikalar Kanunu'na göre, sendika ve konfederasyonların yönetim ve denetim kurulu üyeleri Kanunun uygulanması bakımından sendika yöneticisi sayılmaktadırlar (m.9/VII). Dolayısıyla, sendika ve konfederasyonların yönetim ve denetim kurulunda görev alanlar bir siyasi partinin yönetim organlarından birinde görev almaları halinde sendika ve konfederasyonlardaki görevleri kendiliğinden sona erecektir. Kanunda açıkça ifade edilmemekle birlikte sendika şubesinde bu organlarda görev alanlar için de bu fıkra hükmü uygulanacaktır. Maddedeki yasak, bir siyasi partinin yönetim organlarından herhangi birinde görev almaya ilişkin olup⁴⁵, sendika ve konfederasyon yöneticilerinin herhangi bir siyasi partiye üye olmalarına engel değildir. Bu düzenlemeyle, siyasi partilerde partilerin oylarını arttırmak için sendika ve konfederasyonlarda önemli görevleri bulunanların görevlendirilmesinin önüne geçilmek istendiği ifade edilmektedir⁴⁶. Sendikalar Kanununda 1997 yılında yapılan değişiklikle üçüncü fıkra yürürlükten kaldırılmış, sendika yöneticilerinin siyasi parti organlarında görev almaları mümkün hale gelmiştir. Ancak, sendika yöneticilerinin siyasi parti organlarında görev almaları ile sendikaların çok fazla politize olmaları durumu ortaya çıkabilecektir. Kanımızca, bu durumun yaratacağı sakıncalar nedeniyle bu konuya dikkat edilmesi yerinde olacaktır.

⁴⁴ Aynı görüş bkz. Metin KUTAL, "İş Hukukunun Güncel Sorunları" Semineri, Tühis Ya. No.26, Ankara, 1997, s.261.

⁴⁵ ŞAHLANAN, s.259.

⁴⁶ DEMİR, s.254.

Kanunun son fıkrasında da, "Mahalli ve genel seçimlerde aday olanların, sendika veya konfederasyonun organlarındaki görevleri adaylık süresince askıda kalır. Seçimleri halinde görevleri son bulur" (m.37/son) şeklinde düzenleme yer almaktaydı. 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nda 1997 yılında yapılan değişiklikten yapılmadan önce fıkra genel bir ifade kullanılarak mahalli ve genel seçimlerde aday olanların sendika ve konfederasyon organlarındaki görevlerinin adaylık süresince askıda kalacağı, seçimleri halinde son bulacağı şeklindeydi. Sendika ve konfederasyonların tüm organlarında (seçimlikler de dahil) görev yapanlar için bu fıkranın geçerli olacağı ifade edilmiştir⁴⁷. Ancak, 1997 yılında yapılan değişiklikten sonra fıkradaki hüküm açıklığa kavuşturulmuş ve maddenin son fıkrası "Mahalli idareler ve milletvekili seçimlerinde aday olan sendika ve konfederasyon yöneticilerinin, sendika ve konfederasyonun organlarındaki görevleri, adaylık süresince askıda kalır. Seçimleri halinde görevleri son bulur" şekline getirilmiştir. Buna göre, sendika ve konfederasyon yöneticilerinin yani yönetim ve denetim kurulu üyelerinin mahalli idareler ve milletvekili seçimlerinde aday olmaları halinde adaylıkları süresince sendika ve konfederasyondaki görevleri askıda kalacak, seçimleri halinde de son bulacaktır. Burada, sendika ve konfederasyonlardan bahsedilmekle birlikte sendika şubesinde bu görevlerde yer alanların da maddenin kapsamı içinde yer aldığını söyleyebiliriz.

Kanunda, 1997 yılında değişiklik yapılmadan önceki şekliyle sendikalara getirilen siyaset yasağının aşırı olduğu ifade edilmiştir. Çünkü, üyelerinin çıkarlarını korumak için siyasi partilere karşı bağımsızlıklarını koruyarak siyasi faaliyette bulunmaları önemlidir⁴⁸. Anayasa'da yapılan değişiklik ve buna bağlı olarak Sendikalar Kanunu'nda yapılan değişiklikten sonra doktrinde sendikalara 274 sayılı Sendikalar Kanunu döneminde olduğu gibi sınırlı bir siyaset yasağı getirilmiş olduğu⁴⁹, yeni düzenlemenin eskisinden farklı bir hukuki ortam yaratmadığı⁵⁰, sendikaların siyasi faaliyet yasağının 274 sayılı Kanun dönemine döndüğünü ifade edenler⁵¹ bulunmaktadır.

Türkiye, ILO'nun Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı Sözleşmesini 1992 yılında onaylamıştır⁵². Türkiye'nin bu sözleşmeyi onayladığı sırada 1982 Anayasası'nda m.52'deki "Sendikalar... siyasi amaç güdemezler, siyasi faaliyette bulu-

⁴⁷ SAHLANAN, s.259.

⁴⁸ TUNCAY, **Toplu...**, s.94.

⁴⁹ TUNCAY, **Toplu...**, s.94-95.

⁵⁰ ÇELİK, s.396.

⁵¹ DEMİR, s.252.

⁵² R.G.,T.25.2.1993, S.21507.

namazlar, siyasi partilerden destek göremezler ve onlara destek olamazlar..." hükmü yürürlükte bulunuyordu. Anayasadaki bu madde 87 sayılı Sözleşme m.3'e aykırı bulunmaktaydı⁵³. Çünkü m.3'e göre, sendikaların kendi faaliyetlerini serbestçe belirleme ve düzenleme hakkı bulunmaktadır. Oysa, Anayasadaki madde, sendikaların faaliyetleri açısından bir sınırlama getirmek suretiyle Sözleşme hükümlerine aykırılık teşkil etmekteydi. 1995 yılında Anayasa'da m.51 ve m.135'de yapılan değişiklik ile 1997 yılında 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nda yapılan değişiklik sonucunda sendikaların siyasi faaliyetleri açısından mevzuatımızın 87 sayılı Sözleşme m.3'e aykırılığının ortadan kalktığını söyleyebiliriz.

V. SONUÇ

Sendikalar; üyelerinin ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için kanunların izin verdiği sınırlar içinde faaliyette bulunan kuruluşlardır. Sendikalar, amaçlarına ulaşmak için çeşitli faaliyetlerde bulunurlar ve bunlardan biri de, siyasi faaliyetlerdir. Ülkelerin yasama organları tarafından sendikaları yakından ilgilendiren pek çok kanun çıkarılmaktadır. Sendikalar, kanunların kendi istekleri yönünde çıkması için siyasi partilerle yakın ilişki içinde bulunmaları gereklidir. Sendikalarla siyasi partiler arasındaki ilişki; sendikaların doğrudan bir siyasi partiyle organik bağ kurması şeklinde olabileceği gibi, sendikaların bir siyasi partiyi desteklemeleri yönünde de olabilir. Fakat, bazı ülkelerde kanunlar, sendikalara siyasi faaliyet konusunda geniş yasaklar getirmektedir. Sendikaların siyasi faaliyetlerinin yasal çerçevesinin ülkelerin gelişmişlik düzeyiyle yakından ilişkili olduğunu söyleyebiliriz.

Sendikalara siyasi faaliyet yasağı getirilmesinin temelinde, farklı siyasi görüşlerin sendikaların içinde bölünmelere neden olabileceği ve bu bölünmelerin de sendikal harekete zarar vereceği düşüncesi yatmaktadır. Bu düşüncenin yanı sıra, çalışanların siyasi görüşlerine göre farklı sendikalarda yer alması da, büyük, güçlü sendikacılık yerine küçük sendikal örgütlenmelere neden olabilecek, bunun da sendikal hareketi zayıflatacağı düşüncesinin payı olduğunu söyleyebiliriz. Zaman içinde sendikaların siyasi faaliyetlerinin sınırlanmış olmasının sendikalara zarar verdiği görülmüş ve sendikaların siyasi faaliyet konusundaki dar hareket alanları genişletilmiştir. Sendika yöneticileri sahip oldukları gücü; doğru zamanda, doğru şekilde kullanmaları sendikal hareket açısından önemli yararlar sağlayacaktır.

Türkiye'de, sendikalara 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun'da geniş bir siyasi faaliyet yasağı ge-

⁵³ AKTAY, s.107; TUNCAY, **Toplu...**, s.94.

tirilmiş, 274 sayılı Sendikalar Kanunu'nda bu durum değiştirilerek sendikalara geniş bir siyasi faaliyet imkanı sağlanmıştır. 1980 sonrasında ülkenin içinde bulunduğu koşullar altında, 1982 Anayasası ve ona bağlı olarak çıkarılan 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nda yeniden sendikalara geniş bir siyasi faaliyet yasağı getirilmiştir. Hem Anayasa, hem de Sendikalar Kanunu'ndaki düzenlemeler mevcut haliyle Türkiye'nin 1992 yılında onayladığı ILO'nun 87 sayılı Sözleşmesine de aykırılık teşkil etmekteydi. 1995 yılında, Anayasa'da değişiklik yapılarak sendikalara siyasi faaliyet yasağı getiren m.51 kaldırılmış ve sendikalar için siyasi faaliyet yasağının Anayasal temeli ortadan kalkmıştır. 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nda sendikalara siyasi faaliyeti yasaklayan m.37'deki hükümlerin Anayasal temeli olmamakla birlikte, bu hükümler 1997 yılına kadar varlıklarını sürdürmüştür. 2821 sayılı Kanunda, 1997 yılında değişiklik yapılarak bu durum düzeltilmiş ve sendikaların siyasi faaliyetleri açısından siyasi partilerle organik bağ kurmalarının dışında herhangi bir yasak kalmamıştır. Ayrıca, 2821 sayılı Kanuna göre, sendikalarla siyasi partilerin birbirlerine mali yardım ve bağışta bulunması da mümkün değildir. Zaten, İngiltere dışındaki ülkelerde kanunlar sendikalarla siyasi partilerin birbirlerine mali yardımda bulunmasını engellemektedir.

Sonuç olarak, sendikalara siyasi faaliyet hakkının tanınması, toplumsal bir baskı grubu olarak sendikaların isteklerini elde etmeleri yönünde önemli yararlar sağlamaktadır. Zaten, demokratik yönden gelişmiş ülkelere baktığımızda, sendikalara bu hakkın tanındığını, demokratik yönden gelişmesini tam olarak gerçekleştiremeyen ülkelerde ise, bu hakkın sınırlandığı görülmektedir. Türkiye'de, sendikalara kanunlarda siyasi partilerle organik bağ kurmaksızın siyasi faaliyette bulunabilme hakkının sağlanması, çalışanların haklarını elde etmeleri yönünden önemlidir.