

TOPLU İŞ İLİŞKİLERİNİN TEMEL KURUMLARI AÇISINDAN ARAYIŞLAR(*)

Prof.Dr.Metin KUTAL
Galatasaray Üniversitesi
Öğretim Üyesi

Biliyorsunuz toplu iş ilişkileri bireysel iş ilişkilerinden farklı olarak örgütlü işçi işveren ilişkileri anlamına gelmektedir. Çoğulcu bir demokraside özgür sendikacılıktan hareket eden, toplu sözleşme özerkliği, grev lokavt haklarıyla işlerlik kazanan, barışçı çözüm yollarını da beraberinde getiren bu sistem, toplu iş hukukunun konusunu teşkil etmektedir.

Yine dününden beri tebliğ sunan arkadaşlarımla belirttiğim gibi, son 25 yıldan beri devrim niteliğindeki teknolojik gelişmeler, yenilikler tüm dünyada iş hukuku alanında da yerleşmiş, tartışmasız kabul edilmiş birtakım kurumları gündeme getirmiş, tartışmaya açmıştır.

Örneğin işçi tanımında yer alan bağımlılık ögesi günümüzde tartışılır konuma düşmüş. Bunun gibi kitle üretimi yapan büyük fabrikalarda ancak verimli çalışmaların yapılabileceği görüşü yıkılmış. Yine bizim alanımızda şahsen benim de yıllardan beri savunduğum en uygun toplu sözleşme modelinin iş kolu sözleşmesidir biçimindeki görüşler günümüzde dayanağını büyük ölçüde kaybetmiş, toplu pazarlık düzeni giderek işyeri/işletme düzeyine doğru inmiş. Böylece diğer alanlarda olduğu gibi toplu iş hukuku alanında da önemli değişimler ister istemez gündeme gelmiştir.

Bu tebliğin konusu küreselleşme olgusu karşısında tüm iş hukuku alanındaki yeni sorunları ortaya koymak değil. Zaten buna bazı arkadaşlarımla değindi. Ben sadece hukuki boyutlarıyla toplu iş ilişkilerinin temel

kurumlarını en kısa biçimiyle huzuruza getirmeye ve tartışmaya açmaya gayret edeceğim.

Buna geçmeden önce, zannediyorum tartışmalar açısından önem taşıyabilir, Türk toplu iş hukukunun belirgin iki özelliğine değinmek istiyorum. Biliyoruz ki özgür sendikacılık, toplu pazarlık iki koşulu bir arada görmek ister. Bunlar, toplumun sanayileşmesi, tabii sanayi ötesi toplum çok daha iyi ve ideal bir nokta. Ama, en azından belirli bir sanayileşme düzeyi ve çoğulcu demokrasi. Bunlar bir araya gelmedikçe sistem harekete geçememektedir.

Bu iki temel faktör ülkemizde doğal gelişmesini henüz tamamlayamamıştır. Sanayileşme süreci devam etmektedir. Bunun gibi çoğulcu demokraside de zaman zaman birtakım duraklamalar ortaya çıkmaktadır.

Bu koşullar altında Türk toplu sözleşme düzeninin kendine özgü kurumları ve kuralları yaratması, böylece yasal düzenlemeye daha az ihtiyaç duyması bugün için mümkün değildir. Şimdi burada Türk toplu sözleşme düzeninin iki özelliğine kısaca hemen işaret etmek istiyorum. Bunlardan birincisi, ülkemizdeki bu düzen yasal kurullarla biçimlendirilmiştir birçok Avrupa ülkesinin aksine. Bu yasal sistem esas itibarıyla 1961 Anayasasından kaynaklanmıştır; 274, 275 sayılı Yasalarla hayata geçirilmiştir. Daha sonra bunlar 12 Eylül döneminde yenilenmiştir.

(*) Sendikamız ile İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi tarafından 19-20 Haziran 1998 tarihinde Ankara'da düzenlenen "İş Hukukunda Değişim Gereği ve Yargıda Arayışlar" Seminerinde sunulan tebliğ.

Bu yüzden Türk toplu iş hukuku kendi kurumlarını, kazandığı deneyimlerin ışığında oluşturma başarısını gösterememiş, daha doğru bir ifadeyle bu fırsatı yakalayabilmek için gerekli zamana sahip olamamıştır. Bu gözlem, özellikle 1960'lı yıllar için daha da belirgindir ve daha doğrudur. Gerçekten 1963 yasaları hazırlanırken Türk yasa koyucusu Batı ülkelerindeki modelleri dikkate alarak, tahminen Türkiye'ye bunların en iyi cevap verebileceğini düşünerek yasaları hazırlamıştır. Halbuki 12 Eylül döneminde bu yasalar yenilenirken Türk endüstri ilişkileri sisteminin arkasında 17 yıllık bir deneyim olduğundan, yasa koyucu Türkiye koşullarına daha uygun birtakım düzenlemeleri yapabilmiştir. 17 yıllık deneyim büyük ölçüde Türk yasa koyucusuna kolaylık sağlamıştır.

İkinci özellik, kısıtlayıcı ve ayrıntılı bir yasal çerçeveye sahip olmasıdır. Demek ki, hem yasal kurullarla biçimlendirilmiş, aynı zamanda bu yasal kurulların da özelliği ayrıntılı olması ve esasta yasaklayıcı olmasıdır.

Anayasadan başladığımız zaman bunu hemen kanıtlayabiliriz. Anayasanın önemi herkesçe belli. Sendikanın kurulması, tüzel kişilik kazanması aşamasında yetkili mercilere bu belgelerin nasıl verileceği, işçi ve işverenlerin birden fazla sendikaya üye olamayacakları, işçi sendikalarında yönetici olabilmek için 10 yıllık fiili işçilik kıdemine sahip olması gibi ayrıntılara doğrudan doğruya 1982 Anayasası yer vermiştir. Herhalde Anayasal düzeyde bu konuların irdelenmesine ihtiyaç bulunmamaktadır. Bunlar, yasal düzeyde düzenlenebilecek hususlardır.

Bu ayrıntılar Türkiye Büyük Millet Meclisinden -Anayasanın 11. maddesine göre- tüm vatandaşlara kadar herkesi bağlayıcı temel hukuk kuralları olduğuna göre, hiç şüphesiz bunlar yargı organlarını da bağlamakta ve dolayısıyla yargı belki daha serbest hareket etme olanağını bulamamaktadır.

Tabii Türkiye Büyük Millet Meclisi de Anayasanın getirdiği bu kısıtlayıcı hükümlerden daha geniş bir düzenlemeyi yapma olanağını bulamamaktadır.

Şimdi, tebliğimin dilerseniz daha bir içerisine doğru girelim ve önce Türk sendikalar hukukunda yeni arayışlar biraz söz edelim. Daha sonra Türk toplu pazarlık sistemindeki yeni arayışlara yer vermeye çalışalım. Hukukçuların alıştığı bir ayırımla, 2821'deki sorunlarla toplu pazarlık, toplu iş uyuşmazlığı ve barışçı çözüm yollarını bir arada düzenleyen 2822'yi biz de tebliğimizde bir birini izleyen iki bölüm halinde ele almayı tercih ettik.

Türk sendikalar hukukunda yeni arayışların kanaatimce ilk önemli başlığı; örgütlenme hakkından soruna yaklaşmaktır. Acaba örgütlenme hakkı açısından durum nedir ve bu durum yeni arayışları gündeme getirmekte midir?

Evet, Türk hukukunda 50 yıldan beri örgütlenme özgürlüğü yasalarda yer almıştır. Bu 50 yılı 5018 Sayılı Yasanın kabul edildiği 1947 yılı olarak kabul ediyorum.

Bu konuda Anayasalara hüküm konulmuş -1961 ve 1982 Anayasalarına- özellikle 1994 yılında onaylanan 87 ve 151 sayılı İLO sözleşmeleri hiç şüphesiz çok önemli temel taşlar olarak karşımıza çıkmıştır. Sendikalar Kanununda yapılan değişikliklerden sonra tüm işçilerin sendikalaşma hakkına sahip oldukları söylenebilir. Çünkü bir tek askeri şahıslar var. Bunlar da mesleği askerlik olanlar olduğuna göre -yoksa askeri işyerlerinde çalışan işçilerin örgütlenme hakkı açıkça yasada belirtildiğine göre- bunlar da zaten işçi sayılmadığına göre, sonuçta herkesin örgütlenme hakkına sahip olduğu gibi bir sonuca varılabilir.

Ancak, bu soruna daha yakından bakıldığı zaman, Türkiye'de örgütlenme özgürlüğünün sanıldığı kadar geniş olmadığı ortaya çıkmaktadır. Onun için önce

örgütlenme hakkının kapsamına biraz bakmak zannediyorum ki gerekmektedir. Önce 1961 Anayasasının ilk biçiminden farklı olarak 1982 Anayasasında sadece işçilerin ve işverenlerin örgütlenme hakları güvence altına alınmıştır. 1995 Anayasa değişikliği sırasında da bunlara 128. madde kapsamına giren kamu görevlileri de eklenmiştir.

Ancak Türk kamu personel rejimi her dönemde sağlıklı esaslardan yoksun kalmış, kamu görevlisi statüsünde çalışanların tümünün Anayasanın 128. maddesindeki tanıma uyup uymadığı üzerinde durulmamıştır. Bunun sonucu olarak kamu kesiminde gerçekte işçi olduğu halde bir kadroya atanmak suretiyle çalıştırılan yüzbinlerce çalışan ortaya çıkmıştır. 1984 yılından itibaren bunlara bir de KİT'lerde çalışan sözleşmeli personel eklenmiştir.

Bunların hiçbirisinin yasalarımız çerçevesinde sendikalaşma ve toplu pazarlık hakları olmadığı dikkate alınırsa konunun zannedildiği kadar, 2821 Sayılı Yasa çerçevesindeki kadar, basit olmadığı ortaya çıkmaktadır.

1995 Anayasa değişikliğiyle kamu personeline de örgütlenme hakkı tanınmıştır. Ancak bilindiği gibi bu örgütlenme hakkı ve toplu görüşmeyle ilgili haklar ciddi boşluklarla dolu olarak Anayasaya girmiştir.

Ama, bununla ilgili yasa bildiğiniz gibi, tasarının yarısına kadar görüşülmüş, ama henüz sonuç alınamamıştır. Alınsa ne olur? Eğer bu kişiler gerçekten işçi ise biz bunların haklarını 2821 ve 2822 çerçevesinde koruyamayız. Çünkü, 53. maddeye eklenen fıkranın bunlara çok sınırlı bir toplu pazarlık hakkı tanıdığı bilinmektedir. Hatta buna toplu pazarlık dememiz de mümkün değil. Toplu görüşme hakkını tanıdığı bilinmekte.

Dolayısıyla, önemli olan önce kamuda çalışanların gerçek anlamda işçi olanlarını ayırmak, ondan sonra geri kalanlara çıkacak olan yasa çerçevesinde örgütlenme ve

mesleki haklarını savunma konusundaki haklarını kullanmalarına olanak vermektir. İşte bu nokta bizi 1965 yılından beri Türkiye'nin gündeminde bulunan işçi memur ayrımının önemine getirmektedir.

Bizim meslek hayatımız bu sorunun tartışılmasıyla başladı, meslek hayatımızı bitirdik, sorun tartışılmaya devam ediyor. Ama, 1977'de itiraf edelim ki, konu aşağı yukarı noktalanmıştı. O tarihte yazdığım bir dergide nihayet işçi memur ayrımı gerçekleşti diye makale yazdım. Çünkü, bir sayılı ve iki sayılı cetvellerde tüm kamu kurumları ikiye ayrılmış ve bunlardan hangilerinde çalışanlardan, kimlerin işçi ve kimlerin memur olduğu Resmî Gazete'de yayımlanmıştı. Bundan sonra yapılacak başka bir iş kalmamıştı. Ama, bunların bütçedeki kadrolarının kaldırılarak, bunların hizmet akdi ile çalıştırılması yerine, birkaç ay sonra gördük ki yeni bütçe kanununda bunların yine kadrolara intibak ettirilmesi esası benimsendi. Çıkan tüm Personel Kanunlarında bunların nasıl kadrolara intibak ettirilecekleri düzenlendi ve sonuçta yapılan bu çalışma tam manasıyla bir hiç olarak kaldı.

Sonuç; demek ki bir kere kamuda çalışanları Anayasanın 128. maddesindeki tanıma uygun bir biçimde ayırmak ve bunları ayrı yeni çıkacak olan yasanın kapsamına sokarken, diğerlerini işçi kabul ederek onlara tam manasıyla işçilik statüsünden doğan hakları tanımaktır. Bu bir kere Türkiye'de çözümlenmedikçe örgütlenme hakkının gerçek anlamda sağlandığı söylenemeyecektir.

Konu bundan ibaret mi? Hayır değil. Çıracılık statüsünde çalışanlar açısından da ciddi sorunlar var. Sendikalar Yasası 16 yaşını doldurmuş işçilere, hatta bazı koşullarla daha küçük yaştakilere örgütlenme hakkını tanımıştır. Ama gelin görün ki Türkiye'de çocuk işçi ile çırak tam olarak birbirinden ayrılmadığından dolayı, çıraklar da hizmet sözleşmesiyle

çalıştırılmayıp, çıraklık sözleşmesiyle çalıştırıldığından dolayı, işçi niteliğine sahip olmadığından dolayı bunların da örgütlenme hakları yoktur.

Gerçi Yargıtayımız daha çeyrek yüzyıl önce, yani 28.3.1973 tarihinde çalıştırılan çocuklara mesleki eğitim verilmemesi halinde çıraklık niteliğinden söz edilemeyeceğine karar vermiş. Yargıtay başka bir kararında ise -1975- çıraklık sözleşmesinin en belirgin özelliğinin mesleki eğitim olduğuna işaret etmiş ve akitte yer alan çırak ya da çıraklık sözcüklerinin bir yana bırakılarak işyerindeki gerçek çalışma biçimine bakılmasının gerekli olduğuna işaret etmiştir.

Bu kararlar doktrinde ilgi uyandırmış ve tasvip edilmiştir. Ancak, Yargıtay'ın bütün bu çabalarına karşın ve daha sonra çıkan Çıraklık ve Mesleki Eğitim Yasasına rağmen ülkemizde çocuk işçi statüsünde çalışanların ve özellikle bunların da küçük sanayide çalışanlarının örgütlenme bakımından ciddi sorunlarla baş başa buldukları bir gerçektir.

Ayrıca, 2495 sayılı bazı kurum ve kuruluşların korunması ve güvenliklerinin sağlanması hakkındaki yasanın 21. maddesine göre özel güvenlik teşkilatı personelinin de sendikalara üye olamayacakları yasada açıkça ifade edilmiştir. Bunların da sendikalaşma özgürlüğü yoktur.

Şimdi gelelim örgütlenme hakkının güvencesine. Acaba sınırlı olan bu örgütlenme hakkı ülkemizde güvence altında mıdır? Önce 3008 sayılı İş Kanununda, daha sonra 274 ve bugünkü 2821 sayılı Yasalarda bu güvence sağlanmaya çalışılmıştır. Özellikle 1963'ten itibaren, yani 274 sayılı Yasadan itibaren Fransız mevzuatından esinlenerek sendikal tazminat adı altında ayrı bir tazminat getirilmiştir.

Ne var ki yasa koyucunun iyi niyetli bu çabaları ülkemizde sendikal örgütlenmeyi

yeterince güvence altına alamamıştır. Bunun en başta gelen nedeni bu güvencenin genel bir iş güvencesiyle tamamlanamamış olmasıdır. Klasik usul kuralları gereği davacı işçiye ispat yükünün yüklenmesidir. Gerçi Yargıtay olayın cereyan tarzına göre sendikal nedenlerle iş ilişkisinin sona erdirildiğini kabul etmektedir. Ancak birçok Batı ülkesinde geçerli olan ispat yükünün işverene ait olduğunu henüz yüksek mahkeme benimsemiş değildir.

Örneğin Yargıtay, 1988 tarihli kararında tanık beyanlarında somut bir olaydan söz edilmediğinden bu tazminata hükmedilemez denmiştir. Bir kısım işçinin topluca işten çıkarılmasını protesto etmek amacıyla işi bırakıp direnişe geçen ve aynı gün sendikaya üyelik için sendikaya başvuruda bulunan işçilerin işten çıkartılması sendikal tazminatı gerektirmez. İşten çıkarılan işçilerin büyük çoğunluğunun sendikal olması, feshin sendikal sendikasız ayrımı yapıldığını göstermez; (1992) gibi kararlar vermiştir. Ama buna karşılık Yüksek Mahkeme, işçilerden bir kısmının üyesi buldukları sendikadan çekilerek başka bir sendikaya üye olmalarından sonra bu işçilerin işten çıkartılmaları ve bunların yerine işçi alınması halinde sendikal tazminata hükmedilmesi gerekir kararını da vermiştir; (1990). Yine bunun gibi toplu sözleşme süreci başlarken sendikaya üye olan ve üyelikten kısa bir süre sonra işten çıkarılan işçi sendikal tazminata hak kazanır demiştir; (1994).

Kısa bir süre önce toplanan Uluslararası Çalışma Konferansının Aplikasyon Komitesinde Uzmanlar Komisyonu raporunda yargı kararlarıyla nadiren işçiye bu tazminat hükmedilmektedir biçiminde bir ibareye yer verilmiştir. Bu doğru değildir, yani nadiren değildir. Ama, tabii Batı ülkelerindeki anlamda genişliğe de sahip değildir. Çünkü, ispat yükü hâlâ işçiye aittir, ki bunun ispat edilmesinin de kolay olmadığı herkesçe bilinmektedir.

2821 sayılı Yasanın 31. maddede getirilen güvencede bildiğiniz gibi iş ilişkisi kurulurken işverenin ayırım yapması, ki bu da Uzmanlar Komitesi raporunda özellikle vurgulanmıştı, bir tazminatı gerektirmemektedir; sadece cezai yaptırımı vardır. Bu cezai yaptırımın da fevkalade sembolik olduğu bilinmektedir. Asgari ücretin yarısı tutarında bir para cezası.

Halbuki kaynak Fransız kanununda, cezai yaptırım hem daha ağırdır, hem de tüm maddeyi kapsayan bir ceza hükmü olarak konulmuştur. Sadece 31'in 1. fıkrası değil. 31'in tümü için ceza hükmü konmuş, bu da bugünkü paraya çevirdiğimiz zaman oldukça yüksek bir para cezası anlamına gelmektedir.

Demek ki, 31. madde kapsamında da Türk hukukunda birtakım arayışların gündeme gelmesi kaçınılmazdır, ama daha önemlisi iş güvencesiyle bunun tahkim edilmesi gerekmektedir.

Sendikal örgütlenme açısından özel olarak korunması gereken işyeri sendika temsilcileriyle sendika yöneticilerine ilişkin güvenceler de Türk hukukunda yeterli değildir. Özellikle Türkiye'nin onayladığı 135. sayılı sözleşme çerçevesinde, işyeri sendika temsilcilerine getirilen güvenceler de yetersiz kalmaktadır. Çünkü 135 sayılı sözleşmeye göre, sadece şu sırada sendika temsilciliği yapanlar değil, sendika temsilciliğine talip olanlar ve daha önce sendika temsilciliği yapmış olanlar da tıpkı şu sırada sendika temsilciliği yapanlar gibi korunmaya muhtaçtırlar ve bunlar bu Sözleşme çerçevesinde korunmuşlardır; Türkiye Cumhuriyeti de bu sözleşmeyi onaylamıştır.

Türk hukukunda bu hususta en fazla aksayan yönlerden biri, işyeri sendika temsilcilerinin işverene ait başka bir işyerine nakledilmesi halinde temsilcilik sıfatının ortadan kalkması ve bunun doğal sonucu olarak işveren tarafından 30. madde güvencesinden yoksun olarak işten çıkarılmasıdır. Yüksek Mahkeme, kısa bir

süre önce, bu uygulamayı önleyen isabetli bir karar vermiştir.

İkincisi, işyeri sendika temsilcilerinin mahkeme kararıyla işyerine dönmeleri halinde, işverenin bunları işyerine kabul etmemesi halinde yapılacak olan işlemdir. İş güvencesi bunların işe, çünkü feshi geçersiz sayıyor mahkeme kararı. Bunların işyeriyle bütünleşmesi yasanın bir zorunluluğu iken, Yargıtay bunun, madem ki işveren beni işine kabul etmiyor, ihbar ve kıdem tazminatını istiyorum biçimindeki davada, buna ihbar ve kıdem tazminatı ödenmişse yapılacak başka bir şey yoktur. Hatta ihbar tazminatına da gerek yoktur. Çünkü, burada temsilci sözleşmeyi 16/II/e fıkrasına göre fesh etmiştir. Bu durumda sadece kıdem tazminatını alabilir biçimde kararlar vermektedir. Bunun yeterli bir güvence olmadığı açıktır.

Sendika yöneticilerine sağlanan güvencenin de yetersiz olduğu açıktır. Bir kere sendikada yöneticilik yapan, ama işyerindeki akdi ilişkisini devam ettiren - bunlara amatör yönetici adı verilmektedir bildiğiniz gibi- bunların işveren karşısında hiçbir güvencesi yoktur. 274 sayılı Yasada bunlara da işyeri sendika temsilcilerine sağlanan güvence sağlanmakta idi. Fakat 1317 sayılı Yasa ile bu yasada yapılan değişiklikle bu güvence ortadan kaldırıldı. Dolayısıyla bunlar, işyeri sendika temsilcilerini sahip olduğu güvenceye de sahip değildiler.

Profesyonel sendika yöneticilerine gelince, burada da bir yığın sorun var, ama burayı müsaade ederseniz atlıyorum. Çünkü dün yeterince bu konuda tartışıldı.

Yargıtay 9. Hukuk Dairesinin geçtiğimiz yılın son aylarında vermiş olduğu ve doktrinde büyük ölçüde tasvip gören bir karar. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu tarafından 4.2.1998 tarihinde bozuldu. Dolayısıyla o alanda da fazla ümitli bir gelişme sağlanamadı.

Örgütlenmeyi olumsuz yönde etkileyen başka nedenler yok mu? Var. Bunların hepsi hukuki mi? Değil. Daha birçok neden var. Bunları hukuk ağırlıklı bir tebliğde ayrıntılı biçimde incelemek istemedim. Ama, bunun yanında bunlara hiç olmazsa başlıklar halinde değinmek ihtiyacını duyuyorum.

Geleneksel küçük sanayi, modern teknolojiyi kullanan esnek ve modern kuruluşlar haline gelememiştir. Bizde küçük sanayi büyük kısmı itibariyle kayıt dışı ekonomiyi besleyen bir kaynak niteliğinde maalesef devam etmektedir. Kendileri işveren sendikalarına üye olmadıkları gibi, yanlarında çalıştırdıkları işçilerin sendikalara üye olmasını da kesinlikle imkânsız hale getirmektedirler.

Bu hiç şüphesiz kirlı bir rekabettir. Ve bunu artık Gümrük Birliğine giren Türkiye'nin ciddi biçimde önüne koyarak düşünmesi zamanı gelmiştir. Çünkü, artık Avrupa Türk mallarının menşeiini araştırmaktadır. Türkiye'ye gönderdiği gizli birtakım görevlilerle Avrupa piyasasına giren bu malların nasıl bu kadar ucuza mal edildiğinin sebeplerini araştırmaktadır. Çocuk işçi mi çalıştırıyor, kaçak işçi mi çalıştırıyor, yasaya aykırı bir taşeronla mı bunu yaptırıyor veya kaçak yabancı işçiye mi bu işi yaptırıyor? Eğer bunları tespit ederse Gümrük Birliği kapılarını kapatıyor ve kapatmaya yavaş yavaş başlamıştır. Bu süreç önümüzdeki yıllarda çok ciddi bir sorun olarak Türkiye'nin karşısına çıkacaktır. Şimdiden bunu düşünmek mecburiyetindeyiz.

Sendika aleyhtarı tutuma son yıllarda yabancı sermayeye ait işyerleri de katılmıştır. Bu çok yeni bir gelişmedir. 1960'lı, hatta 1970'li yıllarda yabancı sermaye Türk yasalarına en fazla saygılı, örgütlenme hakkına en fazla riayet eden işyerleri olarak bilinmekteydi. O kadar ki, bunlar toplu pazarlık sırasında işyerimizde grev olmasın, kamuoyunda böyle bir imaj bırakmayalım diye astronomik zamlar veriyorlardı ve bu durum Türk işverenlerini tedirgin ediyordu.

Bugün durum tamamen tersine dönmüştür. Yabancı sermaye Türkiye'de sendikacılık olmayacak, bu koşullar altında ben Türkiye'ye gelerek yatırım yapacağım demekte ve böylece Türk yasalarına, hatta Türk Anayasasında belirtilmiş hakları ortadan kaldırabilme koşulunu daha baştan, belki de yerli ortağına kabul ettirmektedir. Bunun da kabul edilebilir bir gelişme olduğunu söyleyemeyiz. Türkiye herhalde Güney Asya ülkelerindeki bir sömürge değil. Bir sosyal hukuk devleti.

Devlet yatırımcılığının terk edilmesi, özelleştirme hedefinin birçok siyasal iktidar tarafından tartışma konusu dahi yapılmaması Türk sendikacılığını çok yakından ilgilendirmektedir. Elbette sendikacılık ayakta kalacak diye verimsiz birtakım devlet kuruluşlarını ayakta tutmak hiç kimsenin hatırından geçmez. Ama, ille biz bunları özelleştireceğiz, yok pahasına satacağız ve bunun sosyal bedelini ödeyeceğiz dersek bunun çok ağır bir maliyeti olduğunu unutmamak lazımdır. Çünkü Türk sendikacılığında hâlâ önemli bir sendikacı grup kamu kesiminde çalışanlardan oluşmaktadır.

Alt işveren uygulamalarına sadece değinmekle yetiniyorum. Dilerseniz tartışmalarda buna gelebiliriz.

Örgütlenme ve bu örgütlenmenin güvencesine değindikten sonra, yine sendikalar bakımından ele alacağım ikinci konu, sendika içi demokrasidir. Türk sendikaları açısından bu sorun olağanüstü önem taşımaktadır. 1961 Anayasasının kabulünden sonra çıkarılan yasalarda ülkemizde sendikaların kısa sürede güçlenmesi için çok sayıda önlem alınmıştır. Check-off bunlardan biridir; profesyonel sendika yöneticiliğinin teşvik edilmesi bunlardan bir başkasıdır. Üyelik aidatının herhangi bir sınıra tabi olmadan yasaya geçirilmesi bunun bir göstergesidir. İşçi temsilciliğinin kaldırılıp bunun yerine sendika temsilciliğinin geçirilmesi bunun bir kanıtıdır. Bunları artırmak mümkün.

Amaç, sendikacılığı kısa sürede güçlendirmek. Bunun demokrasinin yerleşmesi açısından, Türk toplumunun çoğulcu bir toplum haline gelmesi açısından yararlı bir politika olduğu kuşkusuzdur. Güçlü sendikacılık aynı zamanda çoğulcu demokrasinin de en sağlam teminatıdır. Ancak, sendikalar kısa sürede biraz da yasanın teşvikiyle güçlenmeye teşvik edilirlerken, sendika içi demokrasi ciddi bir sorun halinde gündeme gelmiştir.

Nitelikleri gereği demokratik olmak zorunda olan sendikaların giderek bürokratik kuruluşlar haline dönüştüğü görülmüştür. İki örnek üzerinde sadece duracağım zaman kaybetmemek için. Bir şube genel kurullarına delege seçimi meselesi. İkincisi de, genel kurulların toplanma periyodu.

2821 sayılı Yasa kabul edildikten kısa bir süre sonra yapılan ilk değişiklikte, yani 28.8.1983 değişikliğinde şube genel kurullarına delege seçiminin yargı gözetiminde değil, sendika tüzüğündeki hükümlere göre yapılması kararlaştırılmıştır. Evet, birtakım teknik güçlükler olduğu anlaşılmıştır. Ancak, bunun çok ciddi sorunları beraberinde getirdiği unutulmamalıdır. Çünkü, sendika şubesinde yapılan bir delege seçiminin, sadece o şubenin yönetimiyle ilgili olduğu sanılmamalıdır. Şube genel kurulunda merkez genel kurulunun delegeleri seçilmekte, merkez genel kurulunun genel kurulunda da konfederasyona gidecek olan delegeler seçilmektedir. Dolayısıyla, sistemi daha şube genel kuruluna gidecek olan delegelerde anti demokratik bir biçimde yaptınız mı, sistem giderek konfederasyon genel kurulunun oluşmasına kadar sirayet etmektedir.

4101 sayılı Yasa hazırlanırken bilim çevrelerinin ortaya koyduğu bu endişelerin etkisiyle dolaylı bir yargı denetimi öngörüldü. Denildi ki, şube genel kuruluna katılacak delegelerin seçimine üç iş günü içinde mahalli iş mahkemesinde itiraz edilebilir. Bu

itirazlar üç iş günü içinde sonuca bağlanır. Hükümün temyiz edilmesi halinde de Yargıtay bunu 15 gün içinde karara bağlar. Yani, kısa vadede delege seçimlerinin sağlıklı olabilmesi için bir yargı yolunun açılması. Madem ki yargı gözetiminde biz bu seçimleri yapamıyoruz, hiç olmazsa böyle bir yargı denetimini getirelim.

Gariptir, genel kurulda verilen önergelerle bu hüküm tasarıdan çıkarılmıştır. Ve dolayısıyla Sendikalar Yasasının 10. maddesindeki yasa değişikliği komik bir hale gelmiştir. Zannedirim sadece "göre" kelimesi kalmıştır. O göre kelimesinin de sonuca hiçbir etkisi yoktur. Ama, yasaya bakarsanız değiştirilen maddeler arasında 10. madde de vardır.

Genel kurulların toplanma zamanına gelince; bu da fevkalade önemli. Düşünün ki 2821 sayılı Yasanın en uzun maddesi 14. maddedir ve genel kurullarda seçimlerin nasıl yapılacağına ilişkindir. Bu bir tesadüf eseri değildir. Demek ki Türk yasa koyucusu bunu çok ciddi bir sorun olarak görmüş ve en ayrıntılı hükmü bu konuda getirmiştir.

Durum böyle iken şöyle bir geçmişe bakıyoruz. 274 sayılı Yasa müzakere edildiği zaman ve sonuçta kabul edilen yasa metninde 2 yıllık süre söz konusu. O zamanki Çalışma Bakanı diyor ki, "biz bu kanunla sendikalara toplum hayatımızda çok geniş bir yer, hürriyet ve kuvvet vermiş oluyoruz" Böyle diyor o zamanki Çalışma Bakanı ve devam ediyor. "Bunu da her şeyden evvel demokratik bir çalışma düzeninin gereği olduğu için yapıyoruz. Bu düşünce ile bu kadar geniş hürriyet ve kuvvet verdiğimiz teşekküllerin kendi iç bünyelerinde demokratik kalmalarını temin için her tedbiri almak mecburiyetindeyiz". Süre 2 yıllık çıkıyor. Ama, 1317 sayılı Yasayla Sendikalar Kanunu değiştirilirken 3 yıla çıkıyor.

3 yıllık süre 2821 sayılı Yasa döneminde de benimseniyor, fakat her nasılsa 2821

sayılı Yasada, 4.4.1995 tarihinde yapılan 4101 sayılı Yasada bu süre 4 yıla çıkartılıyor. Yasayı açarsanız en fazla 4 yıl diyor. Beklenir ki sendikaların büyük bir kısmı bu 4 yıllık süreyi kabul etmemiş de, hâlâ 3 yıllık veya hâlâ 2 yıllık genel kurul hükmünü tüzüklerde öngörmüş olsunlar. Öyle bir şey yok. Benim bildiğim hepsi, hangi konfederasyona bağlı olursa olsun 4 yıllık süreyi benimseyip, 4 yıllık süreyi uygulamaya geçmişlerdir. Tabii istisnalar var mı benim bilgim dışında, olabilir. Ama, bunun büyük bir çoğunluk olduğu zannedirim tartışılmaz.

Arkadaşlarım, zamanın hızla aktığının farkındayım. Şimdi de toplu iş hukukuna geçiyorum.

Önce toplu iş sözleşmeleri açısından soruna yaklaşacağım. Arayışları olabildiğince özetle huzurunuzda getireceğim. Daha sonra barışa çözüm yollarıyla ilgili arayışları gündeme getireceğim. Son olarak da toplu iş mücadeleleri konusunda kısaca özetleyeceğim.

Toplu iş sözleşmeleri açısından benim ilk değinmek istediğim nokta, çok düzeyli toplu pazarlığa Anayasamızın izin vermemesidir. Bunu 274, 275 sayılı Yasalar döneminde Türk endüstri ilişkileri yaşamıştır. İşyeri sözleşmeleri yanında iş kolu sözleşmelerinin yapılmasına da yasa izin vermiştir. Ama bu dönemde iş kolu sözleşmeleri Fransa'daki sınırlamalarla yapılmadığından, yargı organlarının da bu konuda yeterince etkili olamaması sonucu, işyeri düzeyinde ikinci bir sözleşmenin yapılması gibi bir sonuç ortaya çıkmıştır. Bu da Türk endüstri ilişkileri sisteminde ciddi haklı şikâyetlere neden olmuştur.

Buna bir tepki olarak doğrudan doğruya Anayasaya hüküm konulmuştur. Aynı zamanda aynı işyerinde birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaz ve uygulanamaz denilmiştir.

Gerçi bu Anayasa koyucunun şu veya bu düzeyde toplu sözleşme yapma konusunda bir zorlaması değildir.

Batı ülkelerinde, çok düzeyli toplu pazarlık bütün demokratik ülkelerde benimsenmiş bir uygulamadır. Ama bunlar elbette birbirlerinden farklıdır. Almanya'da farklıdır, Fransa'da farklıdır vesaire. Bu demektir ki toplu pazarlık giderek işletme işyeri düzeyine doğru çapı küçülerek devam ediyor ama, iş kolu sözleşmeleriyle tümüyle önemini kaybetmiş değildir. Hatta konfederasyonlar arası anlaşmalar, onların çerçevesinde yapılan iş kolu anlaşmaları, onların uygulamasını gösteren işyeri veya işletme anlaşmaları çok düzeyli toplu pazarlık biçiminde dünyada cereyan etmektedir.

Bizim Anayasamız buna imkân vermemektedir. İkinci sorun, yetkili sendikanın belirlenmesidir. Türk endüstri ilişkileri sistemi ve Türk iş hukuku bu sorunun da cevabını maalesef bulamamıştır. 35 seneden beri arayışlar devam etmektedir. Yasa koyucu elinden geleni yapmıştır. Noter mekanizmasını devreye sokmuştur, Anayasadan kaynaklanan bir hükümle işçiler ancak tek bir sendikaya üye olabilir denilmek suretiyle sistem sağlıklı hale getirilmek istenmiştir. Zaman zaman Sendikalar Kanununda yapılan değişiklikler, mevcut üyeler yeniden noterden geçirilecektir denilmiştir, ama gelinen nokta arkaya döndüğümüz, baktığımız zaman maalesef yetki tespitinde hâlâ sistemin oturmadığını açıkça göstermektedir. Bunun en somut örneği Çalışma Bakanlığı tarafından yayımlanan resmî istatistiklerde gösterilen sendikalı işçi sayısının gerçeği yansıtmamasıdır. Bu da eldeki rakamların sağlıklı olmadığını açıkça göstermektedir.

İkinci önemli sorun, ki uluslararası arenada yıllardan beri hep tartışılmaktadır; çift baraj mekanizması. Bunun uluslararası sözleşmeler açısından bir sorun yarattığını itiraf etmeliyim. İLO'da, Apikasyon Komitesinde her sene tekrarlanan

konulardan birisi budur, bir hafta önce, yine de aynı soru bir hafta önce de gündeme getirilmiştir. Zannediyorum ki Hollanda delegesi. Acaba Türk hükümeti bu yüzde 10 barajı, işçi ve işveren kanatları mutabakat sağlayamadıklarından dolayı mı muhafaza etmektedir, yoksa bunların mutabakat sağlayamamasından mı Türk hükümeti özgür toplu pazarlık yapma hakkını işçilere vermemektedir. Bunun cevabını lütfen verin demiştir.

Dolayısıyla bu, 98 sayılı sözleşme açısından soruna yaklaştığınız zaman gerçekten ciddi bir sorundur. Çünkü, yüzde 10 barajı geçmemiş olan bir işyerinde işçiler belki de yüzde 100'e yakın bir örgütlenme gerçekleştirmiş olabilirler ama, burada toplu pazarlık hakkına sahip olamazlar. Halbuki 98 sayılı sözleşmeyi 1951'de onaylayan Türkiye, serbest pazarlık olanağını olabildiğince teşvik etmek mecburiyeti altında bulunmaktadır.

Buna karşılık %10 barajı benim kanaatimce Türk sendikacılığı açısından, Türk toplu pazarlık sistemi açısından da çok önemli bir ihtiyaca cevap vermektedir. Meseleyi sadece 98 sayılı sözleşme açısından ele alırsanız, bunu izah etmekte güçlük çekersiniz ve ben de nitekim bunun sıkıntısını duymaktayım. Ama bunu yeni bir modele bağlamadıkça yüzde 10 barajının kaldırılmasının Türk sendikacılığı açısından isabetli olduğu kanaatimde değilim. Bunun özgür sendikacılık açısından da yararlı olduğuna inanmamaktayım.

Öte yandan kayıt işleri gibi yetki tespitinde esas alınan tüm bilgi ve belgelerin Çalışma Bakanlığında toplanması da kanaatimce sakıncalıdır. Çalışma Bakanlığı siyasi bir makamdır. Dolayısıyla burada siyasi birtakım etkilerle yetki tespiti konusunda bazı sendikaların kayrılması durumu ortaya çıkabilir. Bundan dolayı yıllardan beri, belki 30 sene önce Çalışma Bakanlığı bünyesinde olabilir, ama herhalde özerk bir ayrı büro içinde bütün bu bilgi ve

belgelerin daha ciddi biçimde gözden geçirildiği, sendikalarla daha sıkı temas halinde olan teknik bir kadro ile, kimler ölmüş, kimler iş kolu değiştirmiş, bütün bunları daha güncel biçimde takip edecek özerk bir büronun Çalışma Bakanlığı bünyesinde kurulmasının yararlı olacağına inanıyorum.

Grup toplu iş sözleşmesi sorunu. Yargıtay bunun ayrı bir sözleşme türü olduğunu pek benimsememektedir; doktrindeki görüşlerin aksine. Çünkü, yasada bununla ilgili çok açık hükümler vardır, ama dağınık hükümler biçimindedir. Resmî araboluculuk nasıl olacak, grev süreci burada nasıl düzenlenecek filan. Ama, kanaatimce Türk endüstri ilişkileri sisteminin en başarılı olduğu ve yasal destek açık olmadığı halde kendi kendine geliştirdiği nadir kurumlardan biri grup toplu iş sözleşmeleridir ve iş kolu sözleşmelerine doğru gidişi de böylece sağlamaktadır.

Onun için, grup toplu iş sözleşmelerini olabildiğince muhafaza etmek, teşvik etmek ve geliştirmek zannediyorum ki, Türk endüstri ilişkileri açısından yararlı olacaktır.

Toplu iş sözleşmesinin değişen koşullara uyarlanması sorunu. 1985 tarihinde, 1984'de daha doğrusu gündeme giren, 1985'de çok sayıda iş mahkemesi kararıyla birlikte, önce 9. Hukuk Dairesinin daha sonra Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun ele aldığı bir konu. Burada da doktrinle yargı arasında çok ciddi görüş ayrılıkları vardır. Hak grevinin tanınmadığı, tanınmadığından dolayı da, yasada ayrı bir bölüm içinde yorum ve eda davalarının düzenlendiği bir mevzuatta, yasanın açık hükmü gereğince işletme kredilerine uygulanacak en yüksek faiz tutarındaki bir faizin 1994 ekonomik bunalımında bir kriz niteliğinde yorumlanarak uygulanmaması doktrinde çok ağır eleştirilere neden olmuştur.

Bunun da İş Hukuku Milli Komitesinde son 2 yılda büyük ölçüde tartışıldığını

biliyorum. Yargıtay 1995 yılından itibaren verdiği kararlarda tarafların özgür iradeleriyle imzaladıkları toplu sözleşmelerin tarafları bağlamasını esas kabul etmekle beraber, olağanüstü nedenlerle taraflardan biri için dengenin katlanamayacak derecede bozulması halinde sözleşmeye sıkı sıkı bağlılığın adalet, hakkaniyet ve objektif iyi niyet kurallarıyla bağdaşamayacağı sonucuna varmıştır. Bu durumda yargıcın sözleşmeyi değişen koşullara uyarlayabileceğini kabul etmiştir. Doktrinde Yargıtayın ileri sürdüğü bu gerekçelerin 1994 ekonomik bunalımında uygulanmasının doğru olmadığı, hatta mümkün olmadığı görüşü hakimdir.

Teşmil uygulamasıyla ilgili ciddi sorunlar vardır. Başlıkları zikretmekle yetiniyorum.

Barışçı çözüm yolları ülkemizde maalesef başarısız kalmıştır. 275 sayılı Yasa dönemindeki uzlaştırma kurulu değiştirilmiş, bunun yerine, resmî arabuluculuk müessesesi getirilmiş, fakat bunun da ondan daha fazla başarılı olduğu görülmemiştir. Dolayısıyla bugün elimizdeki birtakım incelemelere göre arabuluculuk aşamasında çözümlenebilen uyuşmazlıkların yüzde 10 civarında olduğu, bunun da resmî arabulucunun gayretiyle mi, yoksa tesadüfen arabuluculuk döneminde tarafların anlaşmasıyla mı sağlandığı hâlâ tartışılır durumda kalmış, dolayısıyla burada da yeni birtakım arayışlar içinde bulunuyoruz.

Burada, çok zamanın az kaldığını da hissetmeme rağmen, bir model önerisinde bulunmak istiyorum.

Tabii bu bir öneri, tartışılmaya muhtaç. Bir kere işçi sendikalarının bir kısmının en azından, mademki resmî arabuluculuk veya uzlaştırma işe yaramıyor. Bunları tamamen ortadan kaldıralım ve işçi sendikası hemen greve gidebilsin görüşünü paylaşmıyorum. Barışçı bir çözüm yolunun greve gitmeden evvel devreye girmesinin lüzumuna inanıyorum. Ne olmalı? Taraflar grev ve lokavta başvurmadan önce, önce bir

arabuluculuk, daha sonra da bir uzlaştırma aşamasından geçmelidirler. Ama, bu sistemi ağırlaştırmak, greve gitme açısından sistemi daha da yokuşa sürmek anlamında kabul edilmemelidir.

Şöyle ki, arabuluculuk toplu pazarlığın her aşamasında tarafların anlaşmasıyla devreye girebilmelidir. Arabuluculuk resmî listeden kabul edilebileceği gibi, resmî liste dışından da tarafların anlaşmasıyla ilk 30 gün filan gibi, herhangi bir beklemeye gerek kalmadan devreye girebilmelidir.

Eğer, arabulucu devreye girmemişse, uyuşmazlık devam ediyorsa, bu kez uzlaştırma yoluyla taraflar arasındaki uyuşmazlık çözümlenmeye çalışılmalıdır. Bu bir kurul olmalıdır. Kurulda tarafların temsilcisi, 275'deki gibi tarafların tarafsız arabulucusu değil, tarafların doğrudan doğruya kendi temsilcileriyle üçüncü bir kişi, yani kurulun başkanı bulunmalıdır.

Tarafsız başkan tarafların anlaşmasıyla resmî listeden olabileceği gibi, resmî liste dışından da serbestçe seçilebilmelidir. Eğer, seçilemiyorsa o zaman yargı organı müdahale ederek tarafsız aracıyı resmî listeden belirlemelidir. Bu bir arabuluculuk aşaması değildir. Bu bir uzlaştırma aşamasıdır. Dolayısıyla sonuçta bir karar verilmekte ve tarafların kabulüne veya ademi kabulüne sunulmaktadır.

Eğer, taraflar anlaşmak suretiyle arabuluculuk yoluna gitmişlerse, artık uzlaştırma mekanizmasına ihtiyaç kalmamaktadır. Böyle bir modeli huzuruza getiriyorum. Tabii tartışmalarda daha uygun çözümler bulunacağına inanıyorum.

Tahkimden kaynaklanan sorunlar var. Bunlar üzerinde durmuyorum. Toplu iş mücadelelerinde getirilen birtakım sınırlamalar var. Bunlar arasında çok kapsamlı grev ve lokavt yasakları var. Grev ve lokavt haklarının kullanılmasındaki ayrıntılı hükümlerin, zannedildiği gibi grevleri önlemediği, aksine grevleri tahrik ettiği, grev

sayısını artırdığı kanaatine sahip bulunuyorum.

Serbest ticaret bölgeleri ki, bu sene İLO'da bu konuda çok başımızı ağrıttı. Serbest ticaret bölgelerinde 10 yıllık grev lokavt yasağının bir esasa bağlanması mecburiyeti ortaya çıkıyor. Bunları sadece başlıklar halinde söylüyorum. Hükümetin grevi veya lokavtı ertelemesinde Anayasa uyarınca uyuşmazlığın zorunlu olarak Yüksek Hakem Kuruluna intikal etmesinin uluslararası düzeyde ciddi sorunlar yarattığını ve bunlarla ilgili açıklamaları yapamıyorum, sadece işaret etmekle yetiniyorum.

İşletme toplu pazarlıklarında grev hakkının kullanılması daima bir sorun yaratmıştır. Bu İş Hukuku Milli Komitesinde hemen her sene gündeme gelmiştir ve çok incelenmiştir. Aynı işletmeye dahil olan bir kısım işyerinde grev hakkı, bir kısmında grev yasağı var ise toplu sözleşme nasıl oluşacaktır? Rahmetli Kemal OĞUZMAN arkadaşımızın belirttiği gibi, sorunu hukuken tartışma olanağı yoktur. Çünkü çözümsüzlük baştan bellidir. Yasada değişiklik olmadıkça bir sonuca ulaşmak mümkün değildir.

Arkadaşlar, birkaç saniyenizi rica ederek bir sonuç çıkarmak istiyorum.

Bütün dünyada olduğu gibi ülkemizde de iş hukukunun temel kurumlarını yeni ihtiyaçlara uydurabilme zorunluluğu ile karşı karşıya bulunmaktayız. Gerek bireysel, gerek toplu iş ilişkilerinde yeni arayışlar içine girmemizi, hem doğal, hem de yararlı görmekteyiz.

Toplu mücadele araçları olan grev ve lokavtlar da bir yandan Anayasada, öte yandan yasalardan kaynaklanan sınırlamalarla kullanılması güçleştirilmiştir. Bu sınırlamaların zaman zaman Türkiye Cumhuriyetinin onayladığı uluslararası sözleşmelere ters düşmesi ise, başta İLO olmak üzere uluslararası kuruluşlarda ülkemiz aleyhine yorum ve kararlara neden olmaktadır.

Türkiye'de çalışma ilişkilerinde yeni arayışlar kanımızca diğer Avrupa ülkelerinden daha fazla önem taşımaktadır. Batı ülkelerinde yeni arayışlar sadece küreselleşme olgusu karşısında yeni arayışlar biçiminde ortaya çıkmaktadır. Halbuki Türkiye, hem demokratikleşme, hem özelleştirme, Gümrük Birliği ve nihayet diğer ülkelerin tabii olduğu, karşı karşıya bulunduğu çağdaş globalleşme hareketleriyle aynı anda karşı karşıya bulunmaktadır.

Dolayısıyla, Türk endüstri ilişkilerinin bunun üstesinden gelmesi o derece zordur ve önemlidir. Acaba bu tablo karamsar bir tablo mudur? Kesinlikle hayır. Hemen son cümleyi ilave ederek diyeyim ki, Türk endüstri ilişkilerinin sorunları, Türk endüstri ilişkilerinin sorunları çözümündeki uyum gücü, yasama, yürütme ve yargı organlarının çabalarıyla bütünleştirilebilirse, elverişli çözümlere ulaşmanın zor olmayacağını düşünmekteyim. Türk toplu iş hukukunun 35 yılda elde ettiği deneyimlerin de bu konuda küçümsenmemesi gerektiğine inanıyorum.