

—Hukuken Geçersiz Bir Belge—

Tankut CENTEL
İstanbul Hukuk Fakültesi
İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Asistanı

Giriş.

Toplu pazarlık düzenimizde, önemli bir adım atılmış bulunuyor. Gerçekten, kamu kesimi işyerlerinde sürdürülen toplu iş sözleşmesi görüşmeleri durdurulmuş ve ardından, 20.7.1978 günü hükümet ile Türk-İş arasında, "toplumsal anlaşma" adı verilen bir belge imzalanmıştır. Söz konusu belge, yapılan kamuoyu açıklamalarından da anlaşılacağı üzere, toplumdaki çeşitli çevrelerce değişik biçimlerde yorumlanmıştır.

Aşağıda toplumsal anlaşmanın ardındaki olgular belirtildikten sonra, söz konusu belgenin hukuki niteliği ve Türkiye'deki toplu pazarlık düzeni içerisindeki yeri irdelenecektir.

I. Toplumsal anlaşmanın amacı.

Toplumsal anlaşmanın, başlangıcında açıklanacağı üzere, "demokratik çalışma yaşamının, demokrasiyi ve ekonomiyi güçlendirecek, kalkınmayı sağlıklı ve dengeli olarak hızlandıracak, refahı toplumun tüm kesimlerine yayacak ve hakça bir düzeni gerçekleştirecek yönde gelişmesini güvence altına almak" amacıyla yapıldığı belirtilmektedir. Nitekim, Türk-İş Genel Başkanı da, toplumsal anlaşmanın temel amacının, "Türk toplumunun özlemini duyduğu kavga yerine barışın sağlanması, özgürlükçü demokrasiyi giderek tehdit eden enflasyon hızının kesilmesi ve ekonomimizin istikrara kavuşmasının sağlanması" olduğu biçiminde bir açıklama yapmıştır (1).

Devlet işletmelerinin (KİT'lerin) içinde bulunduğu günümüzdeki açmazlar, toplumsal anlaşmanın yapılmasında önemli nedenlerden birisini oluşturmuştur. Gerçekten, bugün için KİT'lerde, akılcı olmayan bir yönetim söz konusudur. Anılan akıl dışı yönetim, aşırı istihdam - yüksek ücret siyaseti ile sürekli zarar etme olgusunda görülmektedir. Nitekim, KİT'lerde istihdam edilen personelin toplam sayısı, 1977'de 1975'e göre % 22 büyüyerek 544.378'den 667.879'a çıkmıştır. Diğer bir deyişle, artış 1970'e oranla % 84,3'e ulaşmıştır. 1976 yılında 28 devlet işletmesi bütçesinin 56 milyar TL. tutarında dış borçla desteklenmesine karşılık, zararları % 25 oranında artarak 8 milyar 73 milyon TL.'na ulaşmış ve zarar eden KİT sayısı 15'e yükselmiştir (2). Bu arada, Uluslararası Para Fonu'nun (İMF'nin), kamu iktisadî kuruluşlarının zarardan kurtarılması ile işçi ücretlerindeki artışların denetim altına alınması önlemini Türkiye'ye önerdiği görülmüştür (3).

Toplu pazarlık düzenimizin gelişim çizgisi ile son evresinde ulaştığı bunalım da, toplumsal anlaşmanın amacı konusunda ipucu verir niteliktedir. Gerçekten, toplu iş sözleşmesi, ülkemizde ilk kez 1926 yılında "umumi mukavele" (BK. 316, 317) adı altında kabul edilmiştir. Ancak, grev hakkının 3008 sayılı İş Kanunu'nca yasaklanmış olması karşısında, "umumi mukavele" olanağı etkisiz kalmıştır. 1961 Anayasası'nda sendika, toplu sözleşme ve grev haklarının tanınması ve 274 ile 275 sayılı yasaların çıkarılması karşısında, toplu iş sözleşmesi düzeninde, 1960 sonrasında yoğun bir gelişme sağlanmıştır. Ancak, özellikle 1970'lerden sonra, bir bunalım içine girilmiştir. Dünyadaki genel bunalıma bağlı olarak, hızla artan enflasyonun yanısıra; grevlerin uzayıp yaygınlık kazanması da bu bunalımın önemli nedenlerinden olmuştur. Nitekim, 1977 yılında 334'ü kamu ve 767'si özel kesimde olmak üzere toplam 1101 toplu iş sözleşmesi yapılmış ve bunlardan, 324.537'si kamu ve 109.550'si özel kesimde çalışan toplam 434.087 işçi yararlanmıştır. Buna karşılık, ortalama grev süresi 1975 yılında 48 gün iken, 1976 yılında 96 güne yükselmiştir. 1977 yılında ise, sona eren 49 greve 14.658 işçi katılmış ve 1.287.448 işgünü yitirilmiştir (4).

İşte, bu gelişmeler karşısında hükümet, kamu ve özel kesimdeki işyerlerinde çoğunluğa sahip sendikaların üst örgütleriyle birtakım ilkeler üzerinde anlaşma yoluna gitmeyi çözüm yollarından biri olarak görmüştür (5).

Toplumsal anlaşmanın sonuç bölümünde ise, anlaşmada yer alan ilke ve kuralların, işçi ücretlerini dondurma veya işçilerin ulusal refah artışından haklarını alabilmelerini engelleme gibi bir amacı olmadığı belirtilmiştir. Toplumsal anlaşmanın amacının, kamu kesimindeki işyerlerinde çalışanların haklarını kısıtlama niteliğini taşıyıp taşımadığı, söz konusu belgedeki önlemlerin incelenip değerlendirilmesiyle anlaşılacaktır.

II. Toplumsal anlaşmanın içeriği.

1. Önlemler.

Toplumsal anlaşmada öngörülen önlemler şunlardır: Yapılacak toplu iş sözleşmelerindeki ücret zamları, "işçinin satın alma gücünü geriye götürmek üzere, 1976 toplam işçi gelir düzeyinin toplu sözleşme yürürlük süresindeki fiyat artışları ile kuruluştaki istihdam artışı da dikkate alınarak bulunacak gelir düzeyinde tutulacaktır". Oluşturulacak bir teknik komite, sosyal yardımların asgari normlarını saptayacaktır. Ücretlerin belirlenmesinde, "işin niteliği" ile "işçinin meslek bilgi ve becerisi" gözönünde bulundurulacaktır. İşçilerin kamu kesimindeki işletmelerin yönetimine katılmalarını öngören bir model hazırlanacaktır. KİT'lerdeki üretimin etkinliğini ve artışını önleyen emek kullanımı ve istihdam biçimi, oluşturulacak bir komitece göz-

den geçirilecek ve daha önce toplu iş sözleşmelerine konulmuş bu yöndeki maddeler işletilmeyecektir. KİT'ler, toplu iş sözleşmesi yapmada karşılaştıkları sorunları çözmeye yönelik "ortak bir birim" kuracaklar ve şimdiye dek bu amaçla ilişkide buldukları özel kuruluşlarla ilişkilerini keseceklerdir.

2. Yasal düzenleme önerileri.

Anılan önlemler yanısıra, toplumsal anlaşmada, birtakım yasal düzenleme önerileri de yer almaktadır. Bunlar; iş güvencesini sağlama amacıyla İş Kanunu'nun 13, 17 ve 24. maddelerinin yeniden düzenlenmesi, toplu iş sözleşmesi yapma yetkisini belirlemedeki aksaklıkları önlemek üzere referandum ilkesini yasalaştırma, işçi-memur ayrımı ile tarım işçilerinin haklarını yasal düzenlemeye bağlanması ve toplu sözleşme ile grev haklarının gözden geçirilmesidir.

III. Toplumsal anlaşmanın değerlendirilmesi.

Toplumsal anlaşma, görüldüğü üzere, KİT'lerdeki günümüze dek süren açmazları ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır. Ancak, belgenin özellikle KİT'lere yönelmiş olmasına karşın, genelde Türk iş hukukunun temel sorunlarına da (iş güvencesi, referandum, işçi-memur ayrımı vb.) çözüm getirmek istediği gözden kaçırılmamalıdır.

Hukukî niteliği itibarıyla, toplumsal anlaşmanın bir "centilmen anlaşması" (gentleman's agreement) olduğu belirtilmektedir (6). Bu görüşe katılmak olanaklıdır. Gerçekten, toplumsal anlaşma, hukukî bir borç yaratmamakta ve ahlâki bağlılıktan öteye hiçbir hukukî etki (yükümlülük) taşımamaktadır. Nettekime, "centilmen anlaşması" da, içtenlik ve güvene dayanan bir anlaşma olarak tanımlanmaktadır.

Toplumsal anlaşmanın hukukî hiçbir bağlayıcı yönünün olmayışı, onun hukuka aykırı oluşundan doğmaktadır. Bu belgenin, sosyo-ekonomik ve siyasal açıdan, genelde ülke ve özeldişçi sınıfının zararına veya yararına olup olmadığı belirtilebilir. Ancak, bu belgenin hukuka aykırılığı, açıkça görünen bir gerçektir. Zaten böyle olmasaydı; hukukî çözüm olan toplu iş sözleşmesi yerine, ahlâki borç yaratan bir belge yeğlenmezdi.

Belge, işçi haklarını kısıtlayıcı ve hattâ ortadan kaldırmaya yönelik niteliğinin olması nedeniyle, hukuka aykırıdır. Söz konusu kısıtlayıcı nitelik, başlıca KİT'lerde ücret zamlarının dondurulması ve iş güvencesinin kaldırılması konularında görülmektedir.

Anayasa'nın 47. maddesi; işçilere işverenlerle olan ilişkilerinde iktisadî ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla toplu sözleşme hakkını tanıyarak, toplu iş sözleşmesinin yanları için "özerk bir düzenleme alanı" (7) yaratmış bulunmaktadır. Anayasal güvence altında bulunan ve kurumsal bir niteliği olan toplu sözleşme hakkını kul-

lanma erki, 275 sayılı yasayla işçi ve işveren mesleki örgütlerine bırakılmıştır. Söz konusu işçi-işveren mesleki örgütleri ise, toplu sözleşme erkini, 275 sayılı yasadaki belirtilen usul ve esaslara bağlı olarak kullanırlar. 275 sayılı yasadaki belirtilen usul ve esaslar ise; işçilerin işverenlerle olan iş ilişkilerinin, toplumsal anlaşma benzeri belgelerle düzenlemelerine olanak tanımamaktadır. Kaldı ki, işçi konfederasyonlarının (somut olarak, Türk - İş'in), ne işyeri ve ne de işkolu düzeyindeki toplu iş sözleşmelerine taraf olma ehliyeti bulunmamaktadır. Konfederasyonlar, olsa olsa, ehil bir teşekkül kendilerine temsil yetkisi verirse, o teşekkülün temsilcisi olarak toplu iş sözleşmesi yapabilirler (8). Bu durumda toplumsal anlaşmanın; toplu iş sözleşmesinin ehil ve yetkili yanları olan işçi-işveren mesleki örgütlerini devreden çıkararak, onların toplu pazarlık işlevlerini göstermelik bir duruma indirgediği görülmektedir.

Toplumsal anlaşma, toplu iş sözleşmeleriyle getirilecek ücret zamlarını askıya alır niteliktedir. Gerçekten, ücret zamlarında, işçilerin satın alma gücünde son yılların en yüksek sayısını veren 1976 yılı veri olarak benimsenmiş (9) ve işçinin satın alma gücünü geriye götürmemek üzere, toplu iş sözleşmesinin yürürlükte kaldığı sürede oluşacak fiyat artışlarının da gözönünde tutulacağı belirtilmiş; bu, ücretlerin dondurulmasından başka bir anlama gelmemektedir. Çünkü, bu durumda, işçilere açık olması gereken "1976 yılının verilerinden de yüksek bir ücret zammı alma" olanağı kapanmış ve ücretler, 1976 yılı üzerinden dondurulmuş bulunmaktadır. Diğer bir deyişle, 1977'ye oranla ücret zamları yüksek olacak; ancak, 1978'de 1976'daki sınırı aşmıyacaktır. Toplumsal anlaşmayla güdülen ücret siyaseti; yalnızca ücretlerin değil, aynı zamanda fiyatların, kârların, kiraların ve diğer tüm gelirlerin belirli göstergelere bağlanması durumunda (10); diğer bir deyişle, sistemin bütün öğelerinin özveriye indirgenmesi koşuluyla (11) anlaşılabilir olurdu ki, bu yapılmamıştır. Böylece, devletin, çalışanların adaletli bir ücret elde etmeleri için gerekli önlemleri almasını buyuran AY. 45 ile işçilere toplu sözleşme hakkını özgürce kullanma hakkını tanıyan AY. 47'ye aykırılık oluşturulmuştur.

Toplumsal anlaşma, KİT'lerdeki iş güvencesini kaldırmaya yönelik olması nedeniyle de, hukuka aykırılık oluşturmaktadır. Gerçekten, toplumsal anlaşmaya göre, "kamu kuruluşlarında üretim etkinliğini ve artışını, bunun yanısıra yöneticinin yönetimdeki etkinliğini engelleyici nitelikteki maddeler toplu sözleşmelere konmıyacaktır, daha önce toplu sözleşmelere konulmuş bu nitelikteki maddeler de işletilmeyecektir". Ayrıca, söz konusu maddelerin, "emek kullanımı ve istihdama" ilişkin olduk-

ları belirtilmektedir. Bu anlatımın ardında, KİT'lerde ki kabarcık personel sayısının indirilmesi, yani işçilerin işten atılması gereği dile getirilmektedir. İşletilmeyecek toplu iş sözleşmesi maddeleri de, toplu iş sözleşmelerine iş güvencesini sağlamak amacıyla getirilmiş hükümlerdir. Bu durumun, KİT'lerde iş güvencesini ortadan kaldırır nitelikte olduğu açıktır.

Ücretlerin dondurulması ve iş güvencesinin kaldırılması dışında, toplumsal anlaşmada önemli olan öz, toplu pazarlık hakkının sendikalardan alınmasıdır. Şöyle ki; toplumsal anlaşmaya uymak gerektiğinde, sendikalar, geçmiş yıllardaki uygulamayı gözönünde bulundurup isteklerini "akla uygun" bir düzeyde başlatacaklar ve belli bir sınırdan öteye de gidemeyeceklerdir. Bu ise, toplu görüşmelerin, önceden hazırlanmış evrakların imzalanması töreni durumuna gelmesine yolaçacaktır. Sendikalar ile sendikacılar da, bu törenin adeta figüranları olacaktır. Görüldüğü gibi, toplumsal anlaşma; toplu sözleşme hakkı yanısıra, özellikle sendika özgürlüğüne aykırılık oluşturmakta ve sendikaların, toplu pazarlık düzenimizdeki işlevlerini ortadan kaldırmaktadır.

Toplumsal anlaşmaya uymayı gerektiren hiçbir yaptırım bulunmamaktadır. Ve bu da doğaldır. Çünkü, toplumsal anlaşma, anayasal haklarla ve toplu pazarlık düzenimizle bağdaşmamaktadır. Oysa, AY. 8/II'ye göre, "Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallardır". Diğer bir deyişle, anayasal temel haklara (sendika, toplu sözleşme ve grev haklarına) devlet ve kişiler (bu arada hükümet ile Türk-İş de) uymak zorundadırlar. Bu nedenle, toplumsal anlaşmayı hukuken geçersiz saymak ve toplumsal anlaşmadan kimseye bir hukukî sorumluluk düşmediğini belirtmek gerekmektedir.

Buna karşılık, toplumsal anlaşmada yeralan yasal düzenleme önerileri, olumlu karşılanmak gerekir. Çünkü, söz konusu yasal düzenleme önerileri, Türk iş hukukunun temel sorunlarından başlıcalarını ivedi olarak çözülmesini amaçlamaktadır.

Yasal düzenleme önerileri dışında, toplumsal anlaşmanın özgül bir yanı ise, işçilerin kamu kesimindeki işletmelerin yönetimine katılmaları için bir model arayışı içerisinde olmasıdır. Toplumsal anlaşmada önerilen yeni yönetime katılma modeli, "İşletmelerin verimli ve etkin çalışmasından bizzat yararları olacak çalışan sınıfın, daha sorumlu duruma getirilmesi" (12) olmaktadır. Yönetim modelinde "üretim, yatırım ve yönetim kararlarına"; diğer bir deyişle, iktisadî konuları da içeren geniş alanlı bir katılımın öngörüldüğü görülmektedir. Ayrıca, bu

modelde, sendika bürokrasisinin güçlendirilmesi yerine, tabandaki işçilerin katılımının amaçlandığı da açıklansaydı, yerinde olurdu.

Sonuç.

Hükümet, Türk-İş dışında, özel kesimdeki işyerlerinde çoğunluğa sahip sendikaların üst örgütü olan DİSK'i de toplumsal anlaşmaya katmak istemektedir. Özel kesimdeki işyerlerinde işveren durumunda olmamasına karşın, hükümetin, DİSK'le de toplumsal anlaşmayı imzalamak istemesi olgusu, ancak devletin düzenleyici işlevlerindeki değişim (13)'le açıklanabilir.

Türk-İş ile hükümet arasında imzalanan toplumsal anlaşma, yukarıda da belirtildiği üzere, kimseye hukuken bir sorumluluk yüklemiyen, diğer bir deyişle hukuken sorumsuz bir belge niteliğinde olmuştur. Ancak, toplumsal anlaşmanın yanlarının, tarih önünde de sorumlulukları olamayacağı söylenemez.

- (1) H. Tunç, "Sorumluluk Herkesindir", Yankı, 386 (7-13 Ağustos 1978) sh. 8.
- (2) M. Sönmez, Kapitalist Devlet İşletmeleri ve Türkiye, Ankara 1978, sh. 97, 109.
- (3) Cumhuriyet 23.9.1977.
- (4) 1978 Yılı Programı, RG. 16.4.1978 - No. 16261, sh. 215, N. 617-618.
- (5) "En önce kamu kesiminde işe bir çeki düzen vermek gerekiyordu.. Bunun için üç şey yaptık. Biri kamu kesimi açığını azaltmak ikincisi taban fiyatlarını açığı artırmayacak ve köylünün de hakkını koruyacak biçimde ayarlamak; üçüncü olarak da 400 bin işçiyi kapsayan toplu sözleşmelerin yapılacağı bu yılda ölçüyü kaçırmamak. Toplumsal Anlaşmanın ardında birinci derecede bu amaç vardır.. "-K. Bulut-oğlu, "Başboş Gidiş Durdurulacak", Yankı, 386 (7-13 Ağustos 1978), sh. 7.
- (6) Bak. "Toplumsal Anlaşma İçin Ne Diyori'ar? - Anket", Milliyet 30.7.1978; K. Tunçomağ, "Toplumsal Anlaşma ve Yeni Gelişmeler", Milliyet 18.8.1978.
- (7) F. Sağlam, "Türk Hukukunda Toplu Sözleşme Erki ve Sınırları", SBF, XXIX, 1-2 (Mart-Haziran 1974) sh. 209.
- (8) K. Oğuzman, Hukukî Yönden İşçi İşveren İlişkileri, İstanbul 1978, sh. 19.
- (9) Gerçek ortalama günlük sigortalı ücreti 1976'da 26.83, 1977'de 25.00 olarak belirlenmiştir - 1978 Yılı Programı, sh. 216, Tablo: 226.
- (10) T. Dereli, "Toplu Pazarlığın 15 Yılı ve Toplumsal Anlaşma", Milliyet 3.8.1978.
- (11) B. Savcı, "Toplumsal Anlaşma", Cumhuriyet 5.8.1978.
- (12) A. Gevgilili, "Sosyal Anlaşma ve Yönetim", Milliyet 2.8.1978.
- (13) Bak. R. Serozan, "Devletin İşlevlerinde ve Yapısında Gerçekleşen Değişim", Yargı, 24 (Nisan 1978), sh. 7-8.