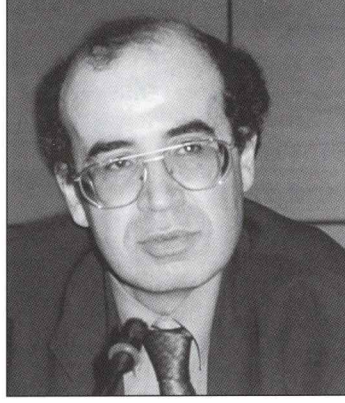


Yeni Sendikalar Kanunu Taslağı



Prof. Dr Tankut CENTEL
İstanbul Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

I. Giriş

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, daha önce sosyal taraflar arasında oluşturulan mutabakat çerçevesinde ve onlar tarafından önerilen öğretim üyeleri arasında, üçlü bir Bilim Kurulu oluşturmuş ve bu kurul da, iki yıla yakın bir çalışmadan sonra, "2821 Sayılı Sendikalar Kanunu'nun Bazı Maddeleri İle 625 Sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun Bir Maddesi-

nin Değiştirilmesine Dair Yasa Tasarısı Taslağı"nı hazırlayıp 20 Ağustos 2004 tarihinde Bakanlığa sunmuştur.

Taslak metninin Bakanlığa sunulmasından sonra yeni Türk Ceza Kanunu ile Dernekler Kanunu'nun çıkarılması nedeniyle, söz konusu çalışmanın anılan yasalarla uyumlu kılınması gerekmiş ve bu yolda bir çalışma yapılması beklenirken, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Kasım 2005 tarihinde taraflara ve Bilim Kurulu üyelerine 22 sayfalık bir tasarı taslağını göndermiştir.

Tümden yasal değişikliğe gidilmesi gereksinimi, önemli toplumsal dönemeçler sonrasında ortaya çıkar ve haklılık kazanır.

Bakanlık Taslağı, gerek yürürlükteki 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun ve gerekse Bilim Kurulu'nun hazırlamış bulunduğu taslağın metninden farklı, yeni düzenlemelere yer vermektedir. Bu bakımdan, aşağıda ilkin, söz konusu taslağın hazırlanış biçimine ilişkin sürece ve daha sonra da, Bakanlık Taslağı'nın tanıtılıp¹ eleştirilmesi yoluna gidilecektir.

II. Taslağın Hazırlanış Sürecine İlişkin Gözlemler

1. Yasal Değişikliğin Kapsamı

a) *Uyulması gereken yasama tekniği*

Herhangi bir yasal değişikliğe gidilirken, iki yol izlenir. Bunlardan biri, mevcut bir yasa varken bu yasanın gereksinim duyulan maddeleri değiştirilecekse, tüm maddeleri içeren bir değişikliğe, yani yürürlükteki yasanın yürürlükten kaldırılıp yerine yenisinin yapılması yoluna gidilmez. Buna göre, yapılacak değişiklik metninde, önceki yasanın değiştirilmek istenmeyen veya değiştirilmesi gerekmeyen hükümlerinin yeniden yazılıp tekrarlanması gerekmez.

Tümden değişikliği gerektiren diğer yolda ise, düzenleme yapılacak konuda daha önce bir yasa yoksa, yeni bir yasa metni kaleme alınır. Düzenlenecek konuda daha önce bir yasa olup da bu yasanın tümden değiştirilmesi gerekiyorsa, bu durumda önceki yasayı yürürlükten kaldırıp aynı veya değişik bir adla yeni bir metni kabul etmek ve bu metinde, önceki yasa hükümlerinin anlatımlarından önemli ölçüde ayrılmak gerekir.

b) *İzlenmesi gereken yasama politikası*

Tümden yasal değişikliğe gidilmesi gereksinimi, önemli toplumsal dönemeçler sonrasında ortaya çıkar ve haklılık kazanır. Nitekim, yasaların çerçevesini çizen anayasaların değişmesi veya yeni uluslararası metinlerin kabulü, ilgili yasada tümden değişikliğe gidilmesini veya mevcut boşluğu doldurmak üzere yepyeni bir yasa-

nın kabul edilmesini zorunlu kılar. Çünkü, bazı anayasa veya uluslararası sözleşme hükümleri, doğrudan uygulanır nitelikte olmayıp, yasal düzenlemeyle desteklenmek zorundadır. Buna karşılık yasa hükümleri eskiyip günün sosyal, ekonomik ve kültürel gereksinimlerini karşılayamadığında, hemen o hükümlerin ortaya çıkan gereksinimler doğrultusunda değiştirilmesi gerekir ve bu da, ilgili düzenlemelerin tümden yürürlükten kaldırılmasını her zaman zorunlu kılmaz.

c) *Bakanlık taslağının davranış ve tutumu*

Bilim Kurulu'nun metni, yürürlükteki Sendikalar Kanunu'nun bazı maddelerinde değişiklik yapılmasına ilişkin ve tümden değişikliği içermeyip, kısmi ama önemli nitelikteki değişiklikleri kapsıyordu. Bu konuda, anılan metnin, sadece yeni Türk Ceza Kanunu ile Dernekler Kanunu'nun hükümleriyle uyumlu kılınması gerekiyordu. Ancak, Bakanlık Taslağı, bu kez yeni bir "Sendikalar Kanunu"nun çıkarılmasını hedeflemekte ve bu yolda 2821 sayılı Yasa'nın yürürlükten kaldırılmasını öngörmektedir².

Oysa, bir sendikalar yasası, çalışma yaşamının temel taşlarından birisidir. Nitekim, böyle bir yasanın çerçevesi, anayasadaki sendika hak ve özgürlüğüne ilişkin düzenlemeyle çevrilidir. Bu anlamda, 1961 Anayasası sonrasında, 274 sayılı Sendikalar Kanunu ve 1982 Anayasası sonrasında da, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu kabul edilmiştir. Halen, ülkemizde ne Anayasa değişikliğiyle sendika hak ve özgürlüğü yeniden düzenlenmiş ve ne de böylesine önemli bir yasanın tümüyle değiştirilmesini gerektiren bir toplumsal dönemece girilmiş iken, böylesine büyük bir değişiklikle yeni bir sendikalar yasasının yapılmak istenmesinin hukuki gerekçesini (ratio legis) anlamak, oldukça güçtür. Kaldı ki, Avrupa Birliği ve/veya Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) standartlarına ulaşılacak isteniyorsa, bunun için yirmi yılı aşkın bir süredir yürürlükte olan bir yasanın ortadan kaldırılması gerekmeyip; belirtilen amaç, kısmi yasa değişikliğiyle de gerçekleştirilebilir.

Bakanlık Taslağı, Bilim Kurulu'nun öneri hükümleri ile mevcut Sendikalar Kanunu'nun bazı hükümlerinin tekrarından ve de Bakanlık bürokratlarının daha önce hazırlamış buldukları metinlerdeki düzenleme önerilerinden oluşan, eklektik bir metni içermektedir. Ba-

kanlık taslağının “Genel Gerekeç”si sunulmadığı için, yepyeni bir sendikalar yasasının yapılma gerekeci çıkarılamamaktadır.

Ayrıca, Bakanlık kendisi bir metin oluşturacak olduğunda, sosyal tarafların önerdikleri öğretim üyelerinden oluşan bir Bilim Kurulu’nu görevlendirmenin ve bu kurul üyelerini iki yıllık bir çalışmaya itmenin yerindeliği ve haklılığı da, üçlü danışma bakımından tartışma yaratmaktadır.

2. Taslağın Yeni Mevzuatla Uyumlu Kılınması

Bilim Kurulu’nun hazırlamış olduğu metin, kronolojik süreç itibarıyla, yeni Türk Ceza Kanunu ile Dernekler Kanunu’ndaki değişiklikleri yansıtmaya olanağını bulamamıştır. Bakanlık, tümünden yeni bir sendikalar yasası metni oluşturmak yerine, Bilim Kurulu tarafından hazırlanan metni sadece belirtilen yasalarla uyumlu kılma yoluna gidebilirdi. Bakanlık bu yolu seçmeyip yeni bir sendikalar yasası metni oluşturduğu gibi, oluşturulan metinde de adı geçen yasalardaki değişikliklerin zorunlu kıldığı uyumu gerçekleştirilmemiştir.

Bu bağlamda, Bakanlık Tasarısı, sözgelimi, sendika kurucusu ve yöneticisi olmada “yüz kızartıcı suç”tan hüküm giymemiş bulunmayı aramakta; buna karşılık, bölücü propaganda yapma suçundan (eski TCK m. 312/II; yeni TCK m. 216) mahkûm olanların, sendika başkanı olmasını önlememektedir. Bunun gibi, Devletin şahsiyetine karşı işlenen cürümlerden veya bu suçların işlenmesini aleni olarak tahrik etme suçlarından mahkûm bulunma da, Bakanlık Taslağı bakımından önem taşımamaktadır. Nihayet, yeni TCK m. 53’deki “sendika yöneticisi veya denetçisi olamama” hükmüne ilişkin düzenleme de, Bakanlık taslağına yansıtılmış değildir³.

3. Taslağın Bir Bütün İçinde Ele Alınması

Sendika, toplu iş sözleşmesi ve grev hakları, kolektif özgürlükler çerçevesinde, bir bütündür. Bunlardan birinin tanınmaması halinde, özgür toplu pazarlık sisteminden ve sosyal piyasa ekonomisinden söz etmek mümkün değildir. Nitekim, ülkemizde özgür toplu pazarlık sisteminden, ancak bu temel nitelikteki üç sosyal hakkın tanındığı 1961 Anayasası sonrasında söz edilebilmektedir.

Bu bağlamda, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822

Sendika, toplu iş sözleşmesi ve grev hakları, kolektif özgürlükler çerçevesinde, bir bütündür.

Bunlardan birinin tanınmaması halinde, özgür toplu pazarlık sisteminden ve sosyal piyasa ekonomisinden söz etmek mümkün değildir.

sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu da, birlikte ele alınmak zorundadır. Çünkü, her iki yasa, Türk toplu iş hukukunun temel taşları olarak, bir bütünü oluşturur. Nitekim, Bilim Kurulu da, belirtilen bütünlük anlayışı içinde, sadece Sendikalar Kanunu’nda yapılacak değişiklikleri değil, her iki yasada yapılacak değişiklikleri birlikte ele almıştır. Şu anda Bakanlık ise, sadece Sendikalar Kanunu’nun değiştirilmesini hedeflemekte ve 2822 sayılı Yasa’yı göz ardı etmektedir. Bu açıdan, 2822 sayılı Yasa’da yapılacak değişiklikler de görülmüden, salt Sendikalar Kanunu’nun değiştirilmek istenmesi, çok fazla bir anlam ve yarar taşımamaktadır.

III. Taslağın Ana Çizgileri

1. Taslağın Eklektik Yapısı

Bakanlık Taslağı, mevcut Sendikalar Kanunu’nun bazı hükümlerini aynen tekrarlamaktadır. Bunlar yeni olmadığı için, aşağıda söz konusu düzenlemeler üzerinde durulmayacaktır. Bunun gibi, Bakanlık Taslağı, daha önce Bilim Kurulu tarafından önerilen bazı hükümleri de, aynen almıştır.

2. Taslaktaki Düzenlemeler

Gerek şahsen anılan Bilim Kurulu üyelerinden biri olmam ve gerekse Bilim Kurulu’nca hazırlanmış taslağın önerdiği hükümlerin daha önce iş hukuku öğretisi içinde ele alınmış olması⁴ nedeniyle, Bakanlık Taslağı’nın Bilim Kurulu Taslağı hükümlerini tekrarlayan düzenlemeleri aşağıya aktarılacak değildir. Esas olan, Bakanlık bürokratlarınca getirilmek istenen yeniliklerdir. Bunlar, temelde anılan Bilim Kurulu içinde ele alınmış; ancak, kamuoyuna yansımamıştır. Bu nedenle, Bakanlık Taslağı ana çizgileriyle aşağıda tanıtılırken,

yapılan son eklemeler yansıtılmaya çalışılacaktır. Nitekim, Bakanlık Taslağı'na damgasını vuran da, son dönemde eklenmiş olan hususlardır.

a) Asgari sendika kurucu sayısı

Bakanlık Taslağı, Sendikalar Kanunu m. 2'deki "sendika" tanımını "işçilerin veya işverenlerin çalışma ilişkilerinde, ortak ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek için en az yedi gerçek veya tüzel kişinin bir araya gelmesi suretiyle oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluşlara denilir" biçiminde değiştirmek suretiyle, asgari sendika kurucu sayısının yedi kişi olduğunu açıklamaktadır. Şimdiye kadar esasen, bir işçi veya işveren sendikasının kurulabilmesi için en az kaç kişinin varlığı arandığı hususu Sendikalar Kanunu'nda belirtilmediğinden, Dernekler Kanunu hükümleri örnekseme yoluyla uygulanarak, en az yedi kişinin varlığı aranmaktaydı⁵. İşte, Bakanlık Taslağı, bu konuyu Sendikalar Kanunu içinde açık hükme bağlamakta ve artık Dernekler Kanunu hükümlerine bakmayı, gereksiz kılmaktadır.

b) İşkolunun belirlenmesi

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın işkolu tespit kararına karşı itiraz edilecek olduğunda, itiraz dilekçesi Bakanlığa kayıt ettirildikten sonra mahkemeye verilecektir (Bakanlık Taslağı m. 4/I). Ne Sendikalar Kanunu m. 4 hükmünde ve ne de Bilim Kurulu Taslağı'nda kabul edilmiş bulunan bu öneri hükmünün gerekçesini çıkarmak mümkün değildir. Bakanlık, bu yolla olsa olsa, zaman kazanmak isteyebilir. Bu anlamda, söz konusu hükmün, TİSGLK. m. 15/I tümce 4'deki "yetki itirazı" hükmüyle benzerlik sağlamak istediği görülmektedir.

Diğer yandan, Sendikalar Kanunu m. 4 hükmüne getirilmek istenen bir hükümle, "işyerinde veya işletmede yürürlükte bulunan bir toplu iş sözleşmesi varsa veya yeni dönem yetki prosedürü başlamış ise tespit edilecek işkolu değişikliği(nin) bir sonraki dönem için hüküm doğur"ması esası benimsenmek istenmektedir (Bakanlık Taslağı m. 4/II). Bilim Kurulu Taslağı'nın metninde bulunmayan bu hükümle, Bakanlığın yapmış bulunduğu yanlış işkolu tespitlerine bir toplu iş sözleşmesi dönemi boyunca, meşruiyet kılıfı giydirilmek istenmektedir. Böylece, Bakanlığın işçi sendikalarından kendisine yakın olanlarıyla danışıklı olarak yapacağı tespitlere, iş-

yerinin işvereni bir toplu iş sözleşmesi dönemi, yani 1 ila 3 yıl arasında değişecek bir süre (TİSGLK. m. 7/I) boyunca katlanmak zorunda kalacaktır. Bunun, hukuken doğru ve adil olmadığı açıktır.

c) Olağan genel kurulların toplanma zamanı

Yürürlükteki yasaya göre (Sendikalar Kanunu m. 12/II tümce 1) dört yıl olan olağan genel kurulların toplanma zamanı, Bakanlık Taslağı tarafından muhafaza edilmektedir. Bilim Kurulu Taslağı, tarihi süreç içinde iki, üç ve nihayet dört yıl olarak kabul edilen olağan genel kurul dönemlerini, üç yıla sınırlamıştı. Ancak, sosyal tarafların dört yıl üzerinde mutabık bulunmaları ve ısrar etmeleri sonucunda olsa gerek, Bakanlığın sosyal tarafların isteğini dikkate aldığı görülmektedir. Bu esanın demokratik nitelikte olup olmadığı ise, bir başka tartışmanın konusudur.

Dahası, Bakanlık Taslağı, Sendikalar Kanunu m. 12/III hükmündeki "iki genel kurul toplantısı arasındaki döneme ait faaliyet ve hesap raporu ile denetleme kurulu veya denetçi raporunun ve gelecek döneme ait bütçe teklifinin, genel kurula katılacaklara toplantı tarihinden onbeş gün önce gönderilmesi" yükümlülüğüne yer vermemektedir. Böylelikle, genel kurulun denetiminden kaçmak isteyecek sendika yönetimleri, açık teşvik görmektedir.

d) Sendika üyeliği şartları

Bilim Kurulu Taslağı mevcut sendika üyeliği şartlarına dokunmamışken, Bakanlık Taslağı halen onaltı yaş olan üyelik yaş sınırını (Sendikalar Kanunu m. 20/I tümce 1) onbeş yaşına düşürmekte (m. 15/I); aynı taslak, buna bağlı olarak, genel kurulda oy kullanma ve delege olma yaş sınırını (Sendikalar Kanunu m. 14/son) da, onaltı yaştan onbeş yaşına çekmektedir (m. 13/XIV). Bakanlık Taslağı'nın "Madde Gereçekleri" elde bulunmadığı için, söz konusu önerinin getiriliş nedeni (ratio legis) bilinmemektedir. Bu bağlamda, olsa olsa, asgari çalışma yaşı (15 yaş kuralı, İş Kanunu m. 71/I) dikkate alınarak, böyle bir düzenleme düşünülmüş olabilir. Ancak, sendikaya üye olma ile delege seçilme ve oy kullanma yaşları ile asgari çalışma yaşı arasında bir ilişki kurmak, bunların farklı konulara yönelmeleri nedeniyle, doğru ve yerinde olmaz.

Diğer yandan, Bakanlık Taslağı, "4857 sayılı İş Kanunu hükümlerine göre işçi sayılanlar"a, sendikaya üye olma hakkını tanımaktadır (m. 15/I). Oysa, aynı taslak,

ikinci maddesinde hem “işçi”nin tanımını yapmakta ve hem de bu tanım içinde böyle bir anlatıma yer vermemektedir. Bir yandan bizzat bir tanım yapıp, öte yandan başka bir yasanın tanımını esas almak suretiyle yaratılan bu çelişkinin yanı sıra; söz konusu anlatım, haklarında 4857 sayılı İş Kanunu hükümleri uygulanmayanların (İş Kanunu m. 4) sendikaya üye olamayacakları sonucunu da çağrıştırmaktadır. Yasa koyucunun amacının ise, bu olmayacağı açıktır.

Nihayet, Bakanlık Taslağı, (Milli Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığına bağlı işyerlerinde işçi olarak çalışanlar hariç olmak üzere) “askerî şahıslar”ın sendikalaşma yasasına (Sendikalar Kanunu m. 21/bent 1) yer vermemek suretiyle, söz konusu kişilerin sendika üyesi olmalarına olanak tanımış görünmektedir. Bu bağlamda, Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Hakkında 87 Sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi m. 9 ile Örgütlenme ve Toplu Görüşme Hakkı Prensiplerinin Uygulanması Hakkında 98 Sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi m. 5, asker kişileri (silahlı kuvvetler) ile polisleri istisna tutmakta ve bunların, ulusal mevzuatın tanıdığı ölçüde sendika hak ve özgürlüğünden yararlanmalarına olanak tanımaktadır. Bunun gibi, asker kişilerin sendikalaşmasına Türkiye’nin ne ölçüde hazır ve uygun olduğuna da bakılmak gerekir. Gerçekten, Türk Silahlı Kuvvetler mensuplarının emir-komuta zinciri içinde hareket etmeleri ve Türkiye Cumhuriyeti’ni korumak ve kollamakla görevli bulunmaları gerçeği göz önünde tutulacak olduğunda, sendika hak ve özgürlü-

Noter şartını aramayan Bakanlık Taslağı, işyerlerinde oylama ve durum tespiti gibi uygulamalara kapıyı ardına kadar aralar niteliktedir. Söz konusu uygulamaların geçmişte işyerlerinde yarattığı sıkıntılar ise, o dönemleri yaşamış olanlarca unutulmuş değildir.

ğünden bunların ne ölçüde yararlanmaları gerektiği tartışma yaratmaktadır.

e) Sendika üyeliğinin kazanılmasında noter şartı

Bakanlık Taslağı’nın attığı en önemli adım, kanımca, halen sendika üyeliğinin kazanılması için aranan noter şartının (Sendikalar Kanunu m. 22/III) kaldırılması olmuştur (m. 16/III). Gerçekten, Türkiye, Uluslararası Çalışma Konferansı toplantılarında sürekli “noter şartı” yüzünden eleştiriyile karşılaşmıştır. Ancak, Bakanlık Taslağı, sendika üyeliğinin kazanılmasında “noter şartı”nı kaldırırken, sendika üyeliğinden çekilmedeki “noter şartı”nı (Sendikalar Kanunu m. 25/II) muhafaza etmektedir (m. 19/II). Bu, çok önemli bir çelişkidir. Notere gitme koşulunu işçinin olumlu sendika özgürlüğünü kısıtladığını kabul eden bir anlayışın, aynı koşulun bireysel sendika özgürlüğünün diğer parçasını oluşturan olumsuz sendika özgürlüğünü engellemeyeceğini kabul etmesi, hukuken düşünülemez.

Diğer yandan, noter şartını kaldıran Bakanlık Taslağı’nın, eski alışkanlıkla üye kayıt fişlerinin “beş nüsha” olarak doldurulmasını aradığı görülmektedir (m. 16/III). Üye kayıt fişlerinin bir nüshasının sendikada kalacağı, bir nüshasının işçinin kendisine verileceği ve bir nüshasının da Bakanlığa gönderileceği düşünüldüğünde, diğer iki nüshanın neye yarayacağı veya sendikanın bunları ne yapacağı belirsizdir.

Noter şartını aramayan Bakanlık Taslağı, işyerlerinde oylama (referandum) ve durum tespiti gibi uygulamalara kapıyı ardına kadar aralar niteliktedir. Söz konusu uygulamaların geçmişte işyerlerinde yarattığı sıkıntılar ise, o dönemleri yaşamış olanlarca unutulmuş değildir.

f) Sendikaların uluslararası faaliyetleri ve uluslararası sendikalar

Bilim Kurulu uluslararası işçi ve işveren kuruluşlarına üyelik hakkındaki Sendikalar Kanunu m. 28 hükmüne dokunmamışken, Bakanlık Taslağı Türk dünyasıyla yakından ilgilenen sendikacıların etki ve baskısıyla olsa gerek, sendika ve konfederasyonların uluslararası faaliyette ve işbirliğinde bulunmalarına, yurtdışında temsilcilik veya şube açmalarına ve yurtdışında sendika ve üst kuruluş kurmalarına olanak tanımaktadır (m. 22/II). Bunun gibi, “uluslararası sendikalar” da, Dışişleri Bakanlığının görüşü ve İçişleri Bakanlığının izni alın-

mak suretiyle, Türkiye’de faaliyette veya işbirliğinde bulunabilecek, temsilcilik veya şube açabilecek, üst kuruluş kurabilecek veya kurulmuş sendika veya üst kuruluşlara üye olabilecektir (m. 22/III).

g) Sendika ve konfederasyonların faaliyetleri

aa) Tanınan faaliyetler

Bakanlık Taslağı, “sendika ve konfederasyonlar tüzük ve çalışma programlarında yer alan faaliyetlerini serbestçe yerine getirirler” (m. 26/I) kuralını koyup, Sendikalar Kanunu m. 32 ve 33’te sıralanmış bulunan faaliyetlerin birçoğunu sendikaların yapabilecekleri faaliyetler olarak belirtmekten özellikle kaçınmaktadır. Oysa, sendika ve konfederasyonlar, kamu yönetimi içinde yer almakta ve bunların yapabilecekleri faaliyetlerin yasa da belirtilmesi de, bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Çünkü, kamu hukukunda yetkisizlik asıl olup, yetkilerin yasayla tanınması gerekir.

bb) Yasak faaliyetler

Bakanlık Taslağı’nın 28 ve 29. maddeleri, sendika ve konfederasyonlara yasaklanan faaliyetlere ilişkin Sendikalar Kanunu m. 37 ve 38 hükümlerini tekrarlamaktadır. Diğer yasak faaliyetlere ilişkin Sendikalar Kanunu m. 39 hükmü ise, Bakanlık Taslağı’na alınmamıştır. Buna göre, sendikaların ticari faaliyette bulunmalarına izin verilmiş olmaktadır. Bu durum ise, sendika kavramının niteliğine ve özüne ters düşmektedir. Çünkü, ticari faaliyet, “şirket” içinde gösterilir. Sendika ve konfederasyon ise, işçilerin mesleki çıkarlarını (ki, bunların içinde ticari çıkarlar yoktur) korumak ve gözetmek üzere kurulur.

h) Sendika ve konfederasyonların gelirleri

Sendika ve konfederasyonların gelirlerine ilişkin Sendikalar Kanunu m. 40, Bakanlık Taslağı’nın 30. maddesine kısmen geçirilmiştir. Bakanlık Taslağı m. 30, özellikle Sendikalar Kanunu m. 40 hükmündeki bağış alınamayacak halleri aynen tekrarlamayışi nedeniyle dikkati çekmektedir. Nitekim, Sendikalar Kanunu m. 40/II tümce 1’de siyasi partiler dışında gösterilen devlet veya devlet ağırlıklı kuruluşların sendika ve konfederasyonlara bağış yapamaması ve sendika ve konfederasyonların da bu gibi yardım ve bağışları kabul edememesine ilişkin düzenleme (f. 2) ile işçi ve işveren sendika ve konfederasyonlarının karşılıklı olarak veya bunların es-

Notere değil de, ilgili kuruluşun bir diğer organına mal bildirimlerinin yapılması, yönetimde şeffaflık ilkesi bakımından sakınca taşımaktadır.

naf ve küçük sanatkârlar kuruluşlarından, derneklerden, vakıflardan ve de kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yardım ve bağış alamamasına ilişkin hüküm (f. 4 ve 5), Bakanlık Taslağı m. 30 metnine alınmamıştır. Sadece siyasi partilerin, sendika ve konfederasyonlara mali yardım ve bağışta bulunmaları, Bakanlık Taslağı m. 30/II hükmünde yasaklanmaktadır. Bu durumda, sendika ve konfederasyonlar, kendilerine yasaklanmayan yukarıdaki kuruluşlardan yardım ve bağış kabul edebilecektir. Bunun yaratacağı sakıncalar ise, açıklamaya gerek kalmayacak derecede açıktır.

Buna karşılık, sendika ve konfederasyonların, kendilerinin veya Türkiye Cumhuriyeti’nin üyesi bulunduğu uluslararası kuruluşların dışındaki dış kaynaklardan yardım ve bağış almaları, Bakanlar Kurulu’ndan izin alma şartı kaldırılmak suretiyle kolaylaştırılmaktadır (Bakanlık Taslağı m. 30/III).

i) Mal bildirimi

Bakanlık Taslağı, Bilim Kurulu’nun hazırlamış bulunduğu taslakta bulunmamasına karşılık, konfederasyon ile sendika ve sendika şubelerinin başkanlarının ve yöneticilerinin mal bildirimine ilişkin düzenlemede değişiklik yapmaktadır. Buna göre, Sendikalar Kanunu m. 42 hükmündeki bildirim süresi, üç aydan 45 güne düşürülmekte ve ilgililerin mal bildirimlerini, noter yerine, kuruluşlarının denetleme kurullarına yapmaları öngörülmektedir.

Notere değil de, ilgili kuruluşun bir diğer organına bu bildirimlerin yapılması ise, yönetimde şeffaflık ilkesi bakımından sakınca taşımaktadır. Bunun gerekçesini çıkarabilmek de, hukuken son derece güçtür. Kaldı ki, Türkiye, bu konuda uluslararası platformlarda eleştirilmiş de değildir.

Öte yandan, mal bildiriminde yazılı olanların açıklanamayacağına, ama mal bildirimlerinin yargı mercilerince ve denetleme veya inceleme yetkisine sahip diğer

makam, organ ve merciler tarafından iade edilmek üzere alınabileceğine ilişkin Sendikalar K. m. 42/son hükmü, Bakanlık Taslağı'na geçirilmemiştir. Bu durumda, mal bildirimleri, ilgilinin izni olmaksızın açıklanabilecektir. Bunun ise, mal bildirim kurumunun özüne aykırı olduğu ve sakınca yaratacağı açıktır.

j) Sendika ve konfederasyonların giderleri

Sendikalar Kanunu m. 44/II, son derece ileri bir adımla, işçi sendika ve konfederasyonlarını gelirlerinin en az yüzde onunu üyelerinin eğitimi ile mesleki bilgi ve deneyimlerini artırmak için kullanmakla yükümlü tutmuştur. Bakanlık Taslağı'nın ise, söz konusu hükme yer vermediği görülmektedir.

Bunun gibi, sendika ve konfederasyonlar; Sendikalar Kanunu m. 44/son hükmü uyarınca, üyeleri ile çalıştırdıkları işçiler dahil, hiç kimseye borç da veremezler; ancak, nakit gelirlerinin yüzde beşini aşmamak kaydıyla, sosyal amaçlı harcamaya genel kurul kararıyla yönetim kurullarını yetkilendirebilirler. Bakanlık Taslağı ise, bu hükme yer vermeyerek, özellikle bazı işveren sendikalarının fonlarında biriken yüksek miktardaki paraların işveren üyelere kredi olarak kullandırılmasına olanak tanımaktadır. Bu durumda, mali güçlük içine giren işveren üyeler, sendikasıyla herhangi bir sınırlamayla bağlı bulunmaksızın kredi borçlanması içine girebilecektir. Kredilerin dönmeme riski de dikkate alınacak olduğunda, Bakanlık Taslağı'nın bu konudaki tavrını onaylamak, hukuken mümkün değildir.

k) Sendika ve konfederasyon görevlilerinin ücretleri

Görevlilerin ücretlerine ilişkin Sendikalar Kanunu m. 45, Bilim Kurulu tarafından, yöneticiler ile görevlilere ve delegelere sağlanacak hakların bir önceki bütçe döneminde genel kurul tarafından ayrı ayrı belirlenmesini kapsayan bir içerikle yeniden düzenlenmişti. Bakanlık Taslağı ise, ne Sendikalar Kanunu m. 45 hükmünü ve ne de Bilim Kurulu'nun öneri niteliğindeki düzenlemesini dikkate almıştır. Bu tavrın, sendika içi demokrasiyi güçlendirmeyeceği ve kötü niyetli sendika yöneticilerini yüreklendireceği açıktır.

l) Sendika ve konfederasyonların denetimi

Bakanlık Taslağı m. 35, Bilim Kurulu Taslağı'ndaki "sendika ve konfederasyonlar, Devletin idari ve malî denetimine tabi değildir" öneri hükmüne yer vermemek-

tedir. Oysa, bu anlatıma yer verilmesi, uluslararası standartları Türkiye'nin teyidi bakımından zorunludur.

Diğer yandan, denetim konusunda Bilim Kurulu'nun öngördüğü yeminli mali müşavirlere yaptırılacak dış denetim, Bakanlık Taslağı tarafından sulandırılarak, "genel kurul kararı"na veya "üye veya delegelerin beşte birinin yazılı müracaatı"na bağlanmıştır. Genel kurula hakim olacak bir sendika veya konfederasyon yönetimini ise, dış denetimden kaçacak olduğunda, bu tür bir düzenlemeyle zorlamak ve gereken şeffaflığı sağlamak, hukuken mümkün bulunmayacaktır. Bu da, kötü niyetli sendika yöneticilerini yüreklendirecektir.

m) Bilanço ile çalışma raporlarının gönderilmesi

Bilanço ve çalışma raporu gönderme zorunluluğuna ilişkin Sendikalar K. m. 51 hükmünün, Bakanlık Taslağı'na alınmadığı görülmektedir. Buna göre, artık sendika ve konfederasyonlar, her hesap veya bütçe devresine ait bilanço ve hesapları ile çalışma ve denetleme raporlarını ilişkin oldukları dönemi izleyen üç ay içinde Bakanlığa ve sendikalar da ayrıca bağlı buldukları konfederasyona göndermek zorunda kalmayacaklardır. Söz konusu bilgilerin Bakanlığa gönderilmemesi bir ölçüde anlaşılabilirse de, bunların sendikalar tarafından bağlı bulunulan konfederasyona gönderilmemesinin gerekçesini çıkarmak, oldukça güçtür. Gerçekten, konfederasyon üyeliğinin sendikaya bu tür yükümlülükler getirmesi, anlaşılır bir şeydir. Nitekim, konfederasyon, üyesi bulunan bir sendikanın durumunu ve gidişatını, ancak bu tür bilgilerin kendisine ulaştırılmasıyla izleyebilecek olup; bunun, sendikaların bağımsızlığıyla bir ilgisi ise bulunmamaktadır.

n) Ceza hükümleri

Bakanlık Taslağı, Sendikalar Kanunu m. 59'daki "ağır para cezası" hükümlerini sabit biçimdeki "adli para cezası" hükümlerine çevirmiş ve Bilim Kurulu Taslağı'ndaki "asgari ücret" ölçütüne itibar etmemiştir (m. 43).

Diğer yandan, Bakanlık Taslağı, sendika ve konfederasyonların siyasi partilerin ad, amblem, rumuz veya işaretlerini kullanmalarını yasaklamakla (m. 28/II tümce 2) birlikte; buna aykırı hareket edenler için, herhangi bir ceza öngörmemektedir. Oysa, Sendikalar Kanunu m. 59/bent 6; yerinde olarak, söz konusu ihlaller için ilgili kişiler hakkında altı aydan bir yıla kadar hapis cezasının hükmedilmesini öngörmektedir.

IV. Değerlendirme ve Sonuç

Türkiye, 40 yılı aşkın bir süredir özgür toplu pazarlık sistemini benimsemiş durumdadır. Bu sistem çerçevesinde kabul edilen Sendikalar Kanunu ile Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu, Türk toplu iş hukukunun temel taşlarını oluşturmaktadır. Geçtiğimiz günler içinde Bakanlık, işte bu temel taşlardan birini, onarmak yerine, toptan değiştirmeye kalkmıştır. Buna göre, önümüzdeki günlerde ülkemiz çalışma yaşamında ilk tartışılması gereken husus, Türkiye'nin yeni bir Sendikalar Kanunu'na mı, yoksa yürürlükteki Sendikalar Kanunu'nda esaslı değişiklikler yapacak bir yasaya mı gereksinim duyduğudur.

Yeni bir Sendikalar Kanunu'na ülkemizin gereksinim duyduğu kabul edilecek olduğunda, bu kez de önerilen model içindeki tercihlerin doğruluk ve yerindeliği tartışma konusu olacaktır. Bakanlık, hazırlamış bulunduğu metni sosyal taraflara göndermiştir. Bundan sonra, Bakanlık tarafından gönderilmiş metin, sosyal taraflarca incelenecek ve değerlendirilecektir. Ancak, 2822 sayılı Yasa'daki olası değişiklikler görüşülmeden, bu değerlendirmelerin ne derecede yerinde ve doğru olacağı tartışılır.

Bakanlık Taslağı, Bilim Kurulu'nun hazırlamış bulunduğu metnin bazı bölümlerini benimsemiş; bazı bölümlerini ise, sosyal taraflarca kabul edilecek duruma getirmiştir. Olağan genel kurul dönemlerinin azami dört yıl olarak Bakanlık taslağında kabul edilmiş bulunması veya yeminli mali müşavirlere yaptırılacak dış denetimin genel kurulun isteğine bırakılması ya da yönetici ve görevlilerin ücretlerinin hiçbir sınırlamaya bağlı tutulmaması, bunun tipik örneklerini oluşturmaktadır.

Bunun dışında, Bakanlık Taslağı'nın, sosyal taraflardan birini veya her ikisini tatmin edecek düzenlemelere de yer verdiği görülmektedir. Nitekim, sendika üyeliği ile mal bildiriminde noter şartı kaldırılmak suretiyle, işçi kesiminin bir bölümü ve borç verme yasağı kaldırılarak da, işveren kesiminin bir bölümü tatmin edilmeye çalışılmaktadır. Oysa, Türk çalışma yaşamı, işçi-işveren ilişkilerine katkıda bulunacak, gerçekçi ve bilimsel yaklaşımlara gereksinim duymaktadır.

Uluslararası Çalışma Örgütü ile Avrupa Birliği, öz-

gürlükçü bir anlayışla, Türkiye'den sendika hak ve özgürlüğünün önündeki engelleri, yani kısıtlamaları kaldırmamasını beklemektedir. Ancak, bu durum, sendika hak ve özgürlüğünün ve de sendika faaliyetlerinin yasa tarafından düzenlenmeyeceği anlamına gelmemektedir. Çünkü, kamusal işlevlerini yerine getirebilmeleri için, sendikaların hak ve yetkilerinin yasayla belirlenmesi gerekir. Buna karşılık, özel hukuk tüzel kişisi olarak faaliyet gösterecek sendikaların özel hukuk yanlarının ise, bunların tüzüklerinde belirlenmesi yeterlidir. İşte, Bakanlık Taslağı; özgürlükçü olma endişesi içinde, sendikaların özel hukuka ilişkin yanlarıyla ilgilenmekte ve sendikaların, yasayla düzenlenmesi gereken kamusal yanını gözden kaçırmaktadır.

Konuyu toparlayacak olursak; Sendikalar Kanunu Taslağı'yla Bakanlık, önümüzdeki dönemde yeni tartışmalara yol açabilecek, yeterince malzemeyi hazırlamış görünmektedir. Bu tartışma malzemesinin, uluslararası çalışma standartlarına ve Avrupa Birliği'yle bütünleşme sürecine ne ölçüde yararının dokunacağını ise, yakın gelecekte hep birlikte görmüş olacağız.

DİPNOTLAR

- 1 Taslağın genel çizgileriyle tanıtımı için bak. "Yeni Sendikalar Kanunu Tasarı Taslağı Ne Getiriyor?", İşveren XLIV, 2 (Kasım 2005), 50 vd.
- 2 Bak. Bakanlık Taslağı m. 49.
- 3 Tüm bu hususlar için bak. Centel, "Yeni Türk Ceza Kanunu'nda Çalışma Yaşamına İlişkin Düzenlemeler", Çimento İşveren XIX, 5 (Eylül 2005), 4-6.
- 4 Bunlar için esas itibarıyla bak. Uçum-Okcan, "2821 Sayılı Sendikalar Kanunu'nda Değişiklik İçeren Ön Tasarının Hükümleri ve Genel Değerlendirmesi. Ön Tasarıların Hazırlanma Süreci", İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi I, 1 (Ocak-Şubat-Mart 2004), 81 vd.; Şahlanan, "2821 Sayılı Sendikalar Kanunu İle 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununda Değişiklik Öngören Kanun Ön Tasarılarının Değerlendirilmesi", İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi I, 4 (Ekim-Kasım-Aralık 2004), 1263 vd.; Eyrenci, "2821 Sayılı Sendikalar Kanunu İle Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Öngören Kanun Tasarı Taslağı Hükümlerinin Genel Değerlendirmesi", İstanbul Barosu-Galatasaray Üniversitesi (yay.), İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukukuna İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri 2004 Yılı Toplantısı. İş Güvencesi Sendikalar Yasası Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasası Semineri. 28-29 Mayıs 2004, İstanbul 2004, 199 vd.
- 5 Bak. Çelik, "5253 Sayılı Dernekler Kanunu'nun Sendikalara Uygulanacak Hükümleri", İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi II, 6 (Nisan-Mayıs-Haziran 2005), 523; Demir, Sendikalar Hukuku, İzmir 1999, 66; Ekonomi, "Sendikaların Zorunlu Organlarının Oluşturulmasında Yeterli Üye Sayısı", İşveren XXV, 4 (Ocak 1987), 4; Eyrenci, Sendikalar Hukuku, İstanbul 1984, 65; Şahlanan, Sendikalar Hukuku, İstanbul 1995, 42; Tunçomağ-Centel, İş Hukukunun Esasları, İstanbul 2005, 253.