

TÜRKİYE'DE TOPLU İŞ İLİŞKİLERİNDE UYGULAMA SORUNLARI

Çetin ZİYYAN

Çalışma Bakanlığı, Çalışma
Genel Müdürü

Bilindiği üzere ülkemizde toplu iş ilişkilerini düzenleyen Kanunlar 274 sayılı Sendikalar ve 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunlarıdır. 274 sayılı Sendikalar Kanunu hükümleri uyarınca kurulan ve bu Kanunda hakları ve ödevleri belirtilen sendikaların en önemli faaliyetleri kuşkusuz üyelerini temsilen toplu görüşmeye oturmak, greve gitmek ve toplu iş sözleşmesi imzalamaktır. Bu faaliyetler 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununda düzenlenmiştir. Bu nedenle 274 ve 275 sayılı Kanunlar arasında çok sıkı bir ilişki mevcuttur. Bu sıkı ilişki her iki Kanun hükümleri arasında mutlak bir paralelliği gerektirmektedir. Bugün konumuzu teşkil eden toplu iş ilişkilerinde uygulama sorunları, başta her iki Kanun arasında biraz önce belirttiğimiz paralelliğin kurulmayışı olmak üzere her iki Kanun hükümleri arasında büyük boşlukların bulunması ve bu boşlukların İctihatla doldurulmasında yargı organlarının yeterli olamaması ve nihayet, belli bir oranda da olsa, sendikalar arası rekabet ya da sarı sendikacılığın sonucu olarak kanun boşluklarından yararlanılmak istenmesinden doğmaktadır.

Gerçekten yargı organlarının bazı içtihatları, boşlukların doldurulması bir yana her iki Kanun hükümlerinin işçi - işveren ilişkilerini düzelterek yönde değil, tersine uygulamayı daha da güçleştirecek olumsuz yönde etkilemiştir. Buna en belirgin örnek olarak işkolu toplu iş sözleşmesi yapmak üzere alınan bir yetkinin o işkolundaki işverenlerin tek tek toplu görüşmeye çağırılması suretiyle kullanılmasının mümkün olduğu yolundaki, Yargıtayın İctihatlarıdır ki, bu içtihadın eleştirisine daha sonra değineceğiz.

Çizdiğimiz bu karanlık tablo toplu iş ilişkilerini düzenleyen Kanunların tümü ile kötüye kullanıldığı, bir diğer değişle ülkemizdeki toplu

iş ilişkilerinin tamamının düzensiz bir çizgide yürüdüğü anlamını taşımamaktadır. Özellikle gelişmiş sanayi işkollarında endüstriyel ilişkilerin bilincine varmış işçi ve işveren kuruluşları veya işverenler arasındaki toplu pazarlık sistemi sıhhatli bir ortamda gelişmektedir.

Ancak tebliğimizin konusu “uygulama sorunları” olduğundan, bizim bu ilişkilerdeki “sorun” teşkil eden, yani aksıyan yönleri ele almamız kaçınılmazdır. Tebliğimizin bu şekilde değerlendirilmesi gerekir.

Bu tebliğde sırasıyla :

A — İşçi ve işveren meslekî kuruluşlarının yapıları ele alınmış, hukukî ve fiilî oluşumları arasındaki farklılık belirtilmiştir,

B — Buna paralel olarak düzenlenmesi gereken toplu iş sözleşmesi türleri ile uyumsuzluğu ve bundan doğan uygulama güçlüklerine değinilmiş,

C — İşkolları Yönetmeliğinin hukukî niteliği ele alınarak Yönetmeliğin düzenlenmesi ve uygulanmasıyla ilgili işlemlerin doğurduğu problemler ve çözüm yolları tartışılmış,

D — İşkolu yetkisinin kullanılış şekli ve doğurduğu güçlükler ortaya konmuş,

E — Nihayet bu sorunların kaçınılmaz bir sonucu olarak ehliyet ve yetki konuları, dolayısıyla Çalışma Bakanlığı ve Bölge Çalışma Müdürlüklerinin görev ve yetki sınırları hakkındaki görüşümüz belirtilmiştir .

Yukarıda açıklanan ana çerçeve içinde sırasıyla konuları ele alalım.

A) Meslekî teşekküllerin yapıları (tipleri) :

a) Hukukî durum :

Bilindiği üzere 274 sayılı Sendikalar Kanunu'na göre meslekî teşekküller, işçi ve işveren meslekî teşekkülleri olmak üzere ikiye ayrılmakta olup ayrıca her iki meslekî teşekkül de sendikalar, sendikaların birleşmesinden federasyonlar, federasyonların birleşmesinden konfederasyonlar şeklinde bir hiyerarşik düzen içerisinde kurulmuşlardır.

Bunlardan sendikaları ele alacak olursak : 274 sayılı Sendikalar Kanununun 1317 sayılı Kanun ile değişik 9 uncu maddesi iki tip sendika öngörmüştür. Birincisi “aynı işyerinde çalışan işçileri içine alan” İŞYERİ SENDİKALARI, ikincisi “aynı işkolunda çalışan işçileri içine alan” İŞ-

KOLU SENDİKALARI. Bunun tek istisnası, birbirleriyle ilgili işkollarında çalışan işçilerin aynı sendikada birleşebilmeleri halidir.

Kanunî düzenlemeye göre işkolu sendikalarını da ikiye ayırmak mümkündür. Birincisi, “Türkiye çapında faaliyet gösterme yetkisini haiz olan”, yâni o işkolundaki sigortalı işçi sayısının 1/3’ünden fazlasını teşkilâtlandırabilmiş olan işkolu sendikaları, ikincisi de “Türkiye çapında faaliyet gösterme yetkisini haiz olmayan” işkolu sendikalarıdır.

Bu tasnifte belirttiğimiz sendika tiplerinden, işyeri sendikasına “Ankara Makarna Fabrikası İşçileri Sendikası”nı, Türkiye çapında işkolu sendikasına dokumacılık işkolunda Türkiye çapında faaliyet gösterme hakkını ve ayrıca işkolu yetkisini almış “Teksif Sendikası”nı, Türkiye çapında faaliyet gösterme yetkisini haiz olmayan işkolu sendikasına ise “Doğu Anadolu Bölgesi Maden İşçileri Sendikası”nı örnek gösterebiliriz.

b) *Fiilî durum :*

Bu meslekî teşekküller 274 sayılı Kanuna uygun olarak kurulmuş bulunan sendikalara örnek teşkil etmektedir. Ancak meslekî teşekküllerin bir kısmının kuruluşları Kanuna aykırılık göstermektedir. Aşağıdaki örnekler tüzükleri Valiliklerce kabul edilerek Çalışma Bakanlığına gönderilmiş sendikalara aittir. “Seydişehir ve Havalisi Alimünyum Tesisleri Montaj, Tevzii ve Maden İşçileri Sendikası”, ilk bakışta Türkiye çapında faaliyeti amaç edinmeyen bir işkolu sendikası gibi görünüyor. Ancak, montaj, tevzii ve maden gibi üç ayrı işkoluna giren işleri bünyesinde toplamış. Daha tipik bir örnek; “Türkiye Yapıcılık, Yol, Köprü, Tünel, Devlet Demiryolu ve Benzeri İnşaat, Tuğla, Kiremit İşçileri Sendikası” ilk bakışta görüldüğü gibi yapıcılık, yol, demiryolu, tuğla, kiremit, çimento yâni dört işkolunu bünyesinde toplamış bir sendika. Bir diğer örnek, “Türkiye İş Bankası A. Ş. Mensupları Sendikası”. Bu sendika kuruluşu itibarıyla Kanuna uygun gibi görünüyor ise de, Türkiye İş Bankasını bütün şubeleri ile birlikte bir işyeri saymaya imkân bulunmadığına göre bunun bir işyeri sendikası olarak kabul etmenin imkânı yoktur. Ayrıca bankacılık iş kolunda kurulu bir sendika da kabul edilemeyeceğinden, bu, aslında Kanunumuzda yer almayan tipik bir işletme sendikasıdır. Tipik bir işletme sendikasına diğer örnek “Türkiye Devlet Su İşleri Sendikası”dır.

Kanuna aykırı olarak kurulmuş bulunan bu sendikaların toplu iş sözleşmesi akdetmek faaliyetlerine giriştiklerinde, örneğin hangi işkolundaki işyerleri için toplu iş sözleşmesi yapacağı, ya da bir başka sendikadan

çağrısına itiraz hakkı bulunup bulunmadığı gibi hususlarda tereddütler doğmaktadır.

B) Toplu iş sözleşmesi türleri :

a) *Hukukî durum :*

274 sayılı Sendikalar Kanununda sendikaların esas itibariyle işyeri ve işkolu olmak üzere ikiye ayrıldığını söylemiştik. Şimdi 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lökavt Kanununa göre toplu iş sözleşmesi tiplerini araştıralım. 275 sayılı Kanunda üç tip toplu iş sözleşmesi yapılabileceği öngörülmüştür. Bunlardan birincisi işyeri toplu iş sözleşmesi, diğeri işkolu toplu iş sözleşmesi, ancak 275 sayılı Kanun bir de işyerleri toplu iş sözleşmesine imkân veriyor. İşyeri toplu iş sözleşmesi işyeri sendikaları tarafından, işkolu toplu iş sözleşmesi ise işkolu sendikaları tarafından yapılacaktır. Esasen 275 sayılı Kanunun 7 inci maddesi “işkolu esasına göre kurulmuş işçi sendikası o işkolundaki işyerlerini kapsayan toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkilidir” ve “bir işyerinde çalışan işçilerin çoğunluğunu temsil eden sendika o işyeri için toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkilidir.” demekle bunu kastetmiştir. Ancak, aynı maddede “birden fazla işyerinde çalışan işçilerin çoğunluğunu temsil eden sendika o işyerleri için toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkilidir.” hükmü yer almaktadır. Bu sendika hangi tür bir sendikadır? Bunun cevabını 274 sayılı Kanunda bulamıyoruz. Bu kez; bu işyerleri ne nitelikte işyerleri olacaktır? Akla iki ihtimal geliyor. “Aynı işverene ait değişik işkollarındaki işyerleri mi.” yoksa “aynı işkolunda kurulu aynı işverene ait işyerleri mi?”

b) *Filî durum :*

Uygulamada tek işyeri için yapılan toplu iş sözleşmeleri mevcuttur. Gerçek anlamda tüm işkolunda çalışan işçilerin bulunduğu işyerlerini kapsayan işkolu toplu iş sözleşmeleri ender de olsa yapılmaktadır. DİYF - İş Federasyonunun TC. Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü ile akdettiği sözleşme buna bir örnek teşkil edebilir.

Ancak işyerleri toplu iş sözleşmelerinin kanuna uygun şekilde akdedildiği hususunda ciddi endişeleri dâvet edecek örneklerle karşılaşmaktadır. Örneğin, Çukurova Elektrik Anonim Şirketi ile Tes-İş Federasyonu arasında imzalanan toplu iş sözleşmesi, Seyhan Santrali, Mersin Termik Santrali, Yüreğir Santrali Şebeke Tesisleri gibi aynı işverenin aynı işkoluna giren işyerlerini içine aldığından Kanunun tanımına uygun bir sözleşme sayılabilir.

Aşağıdaki örnekler her zaman bu nitelikte toplu iş sözleşmeleri yapılmadığı gerçeğini ortaya koymaktadır. Örneğin, Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü ile Tek Gıda - İş Sendikası arasında yapılan toplu iş sözleşmesinin üçüncü maddesi aynen; "Bu toplu iş sözleşmesi işverenin ihtimar sanatları, pastörize süt ve mamulleri fabrikası ile satış mağazalarında görevli olup sendikanın üyesi bulunan işçileri kapsamına alır" hükmünü taşımaktadır.

Demek oluyor ki, bir toplu iş sözleşmesi yapılmış, bu toplu iş sözleşmesini gıda işkolundaki bir sendika yapmış, sözleşmenin kapsamı süt ve süt mamulleri fabrikası işyerini, ihtimar sanatları işyerini içine alıyor. Bu her ikisi gıda işkolunda sayılabilir. Ancak bir de satış mağazalarında görevli olan işçileri, satış mağazalarını da içine alıyor. Oysa Atatürk Orman Çiftliğinin satış mağazaları hepimiz biliyoruz ki, Ankara'da 15 - 20 taneden az değildir. Bu satış mağazaları ayrı birer işyeri olarak gıda işkoluyla ilgisi olmayan, toptan perakende ticaret işkoluna girmektedir. O halde bu aynı işverene ait değişik işkollarındaki işyerlerini içine alan bir işyerleri toplu iş sözleşmesine örnek teşkil ediyor.

Aynı tipteki toplu iş sözleşmesine bir başka örnek, Makina Kimya Endüstrisi Kurumuna bağlı Müessese, Fabrika, İşletme ve Üniteleri içine alan toplu iş sözleşmesi ki; bu üniteler arasında mühimmat fabrikası, silâh, tüfek fabrikası, çelik fabrikası, pirinç fabrikası gibi metal işkoluna giren fabrikalar, marangoz fabrikası gibi ağaç işkoluna giren fabrika, İstanbul Şubesi Müdürlüğü Merkez Sosyal İşler Müdürlüğü gibi ticaret büro işkoluna giren üniteler, Merkez Nakliyat Şubesi Müdürlüğü gibi büro işkoluna ya da ulaştırma, kara ulaştırma işkoluna giren üniteler toplu sözleşme kapsamına dahildir.

Bu örnekler tipik birer işletme toplu iş sözleşmesini ifade etmektedir. Ancak işletme toplu iş sözleşmelerinde aynı işkoluna giren işyerleri olduğu gibi değişik işkollarına giren işyerleri de bulunmaktadır. Buraya kadar değindiğim konular uygulamada kanunî düzenlemenin dışında işletme tipi sendikaların kurulduğunu ve bu sendikaların işletme tipi toplu iş sözleşmeleri yapagelmekte olduklarını göstermektedir. Bu, kanundaki bir boşluğun açık ifadesidir. Her halde yeni bir düzenlemede işletme tipi toplu iş sözleşmesine ve işletme tipi sendikaya yer vermek bu boşluğun doldurulması için gerekli olacaktır.

Ayrıca; gerek 274 ve gerekse 275 sayılı Kanunlarda işyeri ve işkolu sendikası ve toplu iş sözleşmesi değişimlerine yer verilmiş olması, ancak

işyeri ve işkolunun tanımlarının yapılmamış bulunması da bu şekilde Kanuna aykırı toplu iş sözleşmelerinin çoğalmasına sebep olmaktadır.

Yargıtay bir kararında işyeri tanımının bu Kanunlarda yapılmayışını kanun koyucunun İş Kanunundaki "işyeri" tanımlamasını değiştirmeye gerek ve zorunluluk duymaması gerekçesine bağlamaktadır. İş hayatımızla ilgili Kanunlardan sadece İş Kanunda işyeri tanımı yapılmıştır ki, bu tanım da kanımızca yeterli değildir. Çünkü 1475 sayılı İş Kanunu işyerini "işin yapıldığı yere işyeri denir" şeklinde tanımlamaktadır ve bizce bu bir tanım sayılmaz. Oysa doktrinde işyeri ve işletme tanımları daha başka ve açık bir şekilde ifade edilmektedir. Örneğin, Bayındırlık Bakanlığının iki ana birimi vardır, Bunlardan biri Yapı İmar İşleri Reisliği, diğeri "Limanlar İnşaat Reisliği". Keza bir çok devlet kuruluşlarında özellikle Bakanlıklarda bir takım merkez üniteleri, Genel Müdürlükler bulunmaktadır. Bunlar aslında Bakanlık tüzel kişiliği kavramına dahil ayrı tüzel kişilikleri olmayan ünitelerdir. Bunlar birer işyeri sayılacak mı? Örneğin Ankara yakınlarındaki Kurtboğazi Barajından Ankara'ya İçme Suyu getirilmesi işi bir yabancı şirkete ihale suretiyle verilmiştir. İhalenin konusu Kurtboğazından Ankara'ya su naklidir. Şirket Kurtboğazi yakınlarında bir işyeri kurmuş ve faaliyete girişmiştir. Ancak su nakli işini yapacağı beton su borularını bu işyerinde imâl etmektedir. İşyerinin hangi işkolunda olduğunun tâyini burada güçlük arz etmektedir. Şöyle ki, işyeri, eğer su nakli ise enerji işkoluna girecek şayet bu işyerinde yapılan boru, imâli işi bir ayrı işyeri sayılacak ise boru imâli işi çimentodan imâl edildiği için çimento işkoluna girecektir. Görülüyor ki, işyeri tanımının toplu iş hukukunda kendilerine başvurulabilir muhtevada tanımlanmaması, uygulamada büyük problemler doğurmaktadır.

C) İşkolları Yönetmeliği :

Aynı şekilde her iki Kanunda işkolunun tanımı da yapılmamıştır. 274 sayılı Kanunun 9 uncu maddesi işkollarının Çalışma Bakanlığınca çıkarılacak bir yönetmelikte belirtileceğini emretmektedir. Çalışma Bakanlığı bu yönetmeliği çıkarmıştır ve 1964 yılından bu yana bu yönetmelikte bazı değişiklikler de olmuştur. Ancak işkolunun tanımı burada da mevcut değildir. Meslek teşekküllerinin yapılarıyla ilgili çok önemli bir husus ta İşkolları Yönetmeliğidir. Bilindiği gibi 274 sayılı Kanunun 9 uncu maddesinin 4 üncü bendi aynen "işkolları Çalışma Bakanlığınca yapılacak bir Yönetmelikle tesbit edilir. Bu yönetmelik Uluslararası normlar ve işçilerin Türkiye'de mevcut sendikalaşma durumları gözönüne alınarak hazırlanır" hükmünü âmirdir.

Ancak kanundaki iki ölçü yani uluslararası normlar ile işçilerin Türkiye’de mevcut sendikalaşma durumları genellikle birbirine taban tabana zıt sonuçlara varan ölçülerdir. Daha açık bir deyişle, uluslararası normlara uyulduğunda işçilerin Türkiye’de mevcut sendikalaşma durumunu dikkate almamak, aksine işçilerin Türkiye’de mevcut sendikalaşma durumları gözönünde bulundurulduğu takdirde, uluslararası normlardan ayrılmak gerekmektedir. Bunun nedeni İşkolları Yönetmeliğinin ilk hazırlanışı sırasında uluslararası normlardan ayrılmak zorunda kalınmasıdır. Uluslararası normlar 16 işkolunu öngördüğü halde, bir ara işkolları yönetmeliğindeki işkollarının sayısı 36 ya çıkmıştır. Halen yürürlükte bulunan yönetmelikte ise 34 tane işkolu bulunmaktadır. Bu şunu göstermektedir ki, bir takım sun’î işkolları yaratılmıştır. Dolayısıyla işkollarına uygun olarak kurulması gereken sendikalar arasında olan kapışmalar söz konusudur ve sürtüşmeler devam etmektedir. Aynı şekilde özellikle kamu kesiminde Bakanlıklar, Genel Müdürlükler, İşletmeler, uluslararası tasnifte yer alan birden fazla işyerini bünyelerine topladıkları halde, tek bir işkolunda kurulu olmak, yâni karşılarında tek bir sendika görmek istemektedirler. Bu ise işkollarının uluslararası normlardan ayrı bir düzen içerisinde toplanmasına sebep olmuştur. Örneğin, Millî Savunma yönetmelikte ayrı bir işkoludur. Oysa uluslararası normlarda böyle bir işkolu mevcut değildir.

İşkolları Yönetmeliği bahsini kapatmadan önce bu yönetmeliğin hukukî niteliği üzerinde durmak gerekir: Kanun koyucunun Sendikaların İşkollarının bir düzenleyici tasarrufla tespitini öngörmesi, her şeyden önce kamu düzeni ile ilgilidir. İşkolları Yönetmeliği, meslekî kuruluşların faaliyette bulunacakları alanları tesbit eden bir tasarruf olması itibarıyla, herşeyden önce kuruluşla ilgili, bir diğer deyişle, bu teşekküllere faaliyette bulunma imkânı bahşeden bir hukukî tasarruf niteliğindedir. Bu nedenle İşkolları Yönetmeliğini hukukî yapısı itibarıyla meslekî teşekküllerin toplu iş sözleşmesi, grev ve lokavt gibi bir kısım faaliyetlerini düzenleyici nitelikte değil, bilâkis bu faaliyetlerden çok daha önce yerine getirilmesi gereken bir kuruluş, bir vücut bulma şartı olarak kabul etmek gerekir. Öyle ki, hangi işkolunda kurulu olduğunu tüzüğünde belirtmeyen veya tüzüğün tetkikinden hangi işkolunda kurulu olduğunu tespitine imkân bulunmayan bir sendikanın hukuk alanına çıkmış ya da doğmuş olmadığı iddia edilmese bile, tüzüğünde hangi işkolunda kurulu olduğu belirtilmedikçe, 275 sayılı Kanun ile meslekî teşekküllere tanınan faaliyetler bir yana, 274 sayılı Kanun ile tanınan sendikal faaliyetlerde bulunması ve hatta üye kaydetmesi söz konusu olamaz. Ör-

neğin Türkiye İşçileri Sendikası adıyla kurulan ve işçi niteliğindeki herkesi örgütlemeyi amaç edindiği belirten bir sendikanın varolmasına ve üye kaydetmesine imkân yoktur.

274 sayılı Sendikalar Kanununun 7 nci maddesiyle 6 ncı maddenin 2 nci bendinin 2 nci fıkrası ve 9 uncu maddenin 4 üncü bendi hükümleri bu yargıyı doğrulamaktadır. Gerçekten 7 nci maddede bir işçi sendikasına üye olan işçinin üyesi bulunduğu sendikanın tüzüğüne göre faaliyette bulunduğu sahanın dışındaki bir işe geçmesi halinde o sendikadaki üyelik sıfatının devam etmeyeceği menfi bir ifade ile belirtilmiştir. Aynı şekilde 6 ncı maddede işini eski işinin dahil olduğu işkolunun dışında başka bir işkoluna aktaran bir işçinin sendikadaki üyelik sıfatının devam etmeyeceği kabul edilmiş ve bu nedenle sendikaya aidat kesilmesinin devamı önlenmiştir. Bütün bu açıklamalar İşkolları Yönetmeliğininin 275 sayılı Kanunun toplu iş sözleşmesi yapma yetkisinin tespiti işlemleri ile doğrudan bir ilişkisi bulunmadığını aksine bir işçi teşekkülünün kuruluşuna ilişkin esaslı şartlardan birini düzenleyen bir hukukî tasarruf yâni bir ehliyet sorunu olduğunu ortaya koymaktadır.

İşkolları Yönetmeliği gerek sendikaların, gerek işyerlerinde yapılan işlerin hangi işkolunda olduğunu tespit bakımından karşılıklı, paralel düzenlemeleri getirmek zorundadır. Ancak uygulamada bu düzen kuramadığı için hangi sendikanın hangi işkolunda olduğunu hangi işyerinin hangi işkolunda olduğunu tespiti büyük problemler ve dolayısıyla sendikalar arasında ya da sendikaların işverenlerle olan ilişkilerinde bir takım sürtüşmelere sebep olmaktadır. Bu sorunun çözümü İşkolları Yönetmeliğininin sadece uluslararası normlara uyularak düzenlenmesi ile mümkündür.

D) İşkolunda yetkili sendikanın tesbiti, yetkinin kullanılması ve sona ermesi :

a) Yetkinin tespiti :

İşkolları Yönetmeliğininin düzenlenişindeki aksaklıklar uygulamada işkolu yetkisinin tesbitinde çok büyük güçlükler hatta bir yerde imkânsızlıklar doğurmaktadır.

İşkolu düzeyindeki toplu iş sözleşmeleri, Türkiye çapında faaliyet yetkisini haiz işçi sendikaları veya federasyonlar tarafından aktedilebileceğine göre öncelikle işkolu yetkisi talebinde bulunan sendikanın, kurulu bulunduğu işkolunda çalışan sigortalı işçilerin 1/3'ünü temsil edip etmediklerinin araştırılması gerekmektedir. Sigortalı işçi sayısını gösteren tek

kaynak. Sosyal Sigortalar Kurumu'nun istatistikleridir. Bu istatistikler uluslararası normlara göre sıralanmış işkollarındaki sigortalı işçi sayısını gösterdiklerinden, İşkolları Yönetmeliğinde değişik olarak sıralanmış bulunan işkollarından bazılarındaki sigortalı işçi sayısının tespiti güçlük arzetymekte, tarım ve millî savunma gibi işkollarında ise bu tespitin yapılması mümkün olamamaktadır.

Öteyandan yetkili meslekî teşekkülün tespitinde işkolunda çalışan işçi sayısının bilinmesi zorunludur. Ancak her zaman işyerinde çalışan işçilerin tamamı sigortalı olmadıklarından, örneğin 5434 sayılı T. C. Emekli Sandığı Kanununa tâbi olarak çalışan ve fakat Yüksek Hakem Kurulunca işçi niteliğinde olduklarına karar verilen ya da bazı kamu kuruluşlarında kuruluş kanunları gereği emekli statüsünde çalıştırılan işçi niteliğindeki personel S.S.K. istatistiklerinde yer almadığından işkolunda çalışan gerçek işçi sayısının dolayısıyla çoğunlukta olan meslekî teşekkülün tespiti güçlük arzetymektedir.

b) Yetkinin kullanılması :

İşkolunda alınan yetkilerin ne kadar süre ile geçerli olacağına dair kanunlarımızda bir hüküm bulunmamaktadır. Yargıtayın yerleşmiş içtihatına göre işkolundaki bütün işverenlerin aynı anda toplu görüşmeye çağrılıp tek bir toplu iş sözleşmesi imzalanması gerekli olmayıp, bu yetki ile işverenlerin ayrı ayrı toplu görüşmeye çağrılması mümkündür. Bu ise, aynı işyerinde işyeri seviyesinde bir toplu iş sözleşmesi varken, bir ikinci toplu iş sözleşmesi yapılabileceği anlamını taşımaktadır. 1967 yılında işkolu toplu iş sözleşmesi yapmak üzere yetki almış bir meslekî teşekkülün 1972 yılına kadar bu işkolundaki 200 işyerinden 20'sinde toplu iş sözleşmesi yaptığını kabul edelim. Acaba bu takdirde bu işkolu yetkisine kullanılmış gözü ile bakılabilir mi? Kanımızca buna olumlu cevap vermek mümkün değildir. Çünkü alınmış olan yetki o işkolundaki işçilerin küçük bir azınlığını yararlandırmış, işçilerin büyük bir çoğunluğu ise toplu iş sözleşmesi kapsamına girmek ve onun hükümlerinden yararlanmak imkânından mahrum bırakılmış demektir.

c) Yetkinin sona ermesi :

Alınmış ve kullanılmaya başlanmış bir işkolu yetkisinin ne zaman sona ereceği, bir diğer deyişle bir işkolu yetkisi yapılan toplu iş sözleşmelerinden biri sona erdiğinde o işyeri için yetki alınmadan ikinci bir sözleşme yapılamıyacağı açık olmakla birlikte, bu tarihte henüz imzalanmamış ancak müzakeresi devam etmekte olan başka işyerlerine ait

toplu iş sözleşmesi görüşmelerine devam edilip edilemeyeceği tartışılabilir bir konu olarak ortadadır.

İşkolunda yetki alan bir meslekî teşekkülün bir grup işveren ile yaptığı toplu iş sözleşmesi sona erdiğinde geri kalan işverenlerle toplu iş sözleşmeleri yapmaya devam ederken sözleşmeleri sona eren bu işyerleri ile toplu iş sözleşmesi yapmak üzere işkolu düzeyinde ikinci bir meslekî teşekkülün yetki alabileceğinden söz edilemez.

275 sayılı Kanununun 7 nci maddesinin 1 inci bendinde “bir işkolunda çalışan işçilerin çoğunluğunu temsil eden işçi federasyonu veya işkolu esasına göre kurulmuş işçi sendikası o işkolundaki işyerlerini kapsayan toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkili” bulunduğu belirtilmekte yine aynı Kanunun 9 uncu maddesinin 1 inci bendinde de bir işkolunda “yetkili işçi sendikası veya işçi federasyonu” ifadesi kullanılmaktadır. Bir işkolunda yetkili birden çok sendikalar veya federasyonlar denilmemektedir.

Kanunun yukarıya çıkarılan hükümleri muvacehesinde, bir işkolunda aynı zamanda birden fazla sendikanın işkolu toplu iş sözleşmesi yapma yetkisinden bahsedilemez. Başka bir deyişle bir işkolunda ancak bir tek işçi sendikası veya işçi federasyonu yetkili olabilir. İşkolunda yetkili teşekkülün bu yetkisi sona ermeden aynı zamanda ikinci bir meslekî teşekküle yetki tespiti prosedürünü yerine getirmesi için o işkolundaki sendikaların adresleri dahi verilemez.

Bir işkolunda aynı zamanda birden fazla işçi sendikası veya federasyonun işkolu yetkisine sahip olabileceği varsayımından hareketle bu birden fazla teşekkülden hangilerinin hangi işyerleri ile toplu iş sözleşmesi yapabileceğinin tayini hakkındaki mütalâalar üzerinde ayrıca durulmayacaktır. Çünkü bir işkolunda aynı zamanda birden fazla meslekî teşekkülün işkolu yetkisi ve her ikisinin toplu iş sözleşmesi yapması bugünkü mevzuat ve içtihat yönünden mümkün değildir.

Bir işkolunda alınan yetkinin Kanunda toplu iş sözleşmesi için tanınan azamî süre kadar mer'î ve muteber olabilmesi gerekir. İşkolu yetkisi alındıktan sonra ilk toplu iş sözleşmesi sona erdiği hallerde o meslekî teşekkülün yetkisinin de sona ermesi gerekir. Artık bu ana kadar imzalanmış toplu iş sözleşmeleri sürelerinin sonuna kadar muteber bir sözleşme olarak devam ederler. Fakat yetkinin sona erdiği tarihe kadar bağitlanmamış toplu iş sözleşmeleri ile ilgili işlemlere devam edilemez.

Nitekim uygulama da böyle olmaktadır. İşkolunda yetki almış bir meslekî teşekkülün bir grup işveren ile yaptığı toplu iş sözleşmesi sona

erdiğinde (veya sona ermesine bir ay kala feshi ihbar edilmiş olmak şartıyla) yeniden yetki almak üzere Bakanlığımıza başvurarak o işkolundaki meslekî teşekküllerin adresini istemekte ve yetki tespiti için prosedürü yerine getirmekte ve yetkili meslekî teşekkül 275 sayılı Kanununun 12 nci maddesi uyarınca tayin edilmektedir.

Ancak, burada işkolu toplu iş sözleşmesi yetkisinin hangi safhada sona ereceği, konusunda muhtelif ihtimaller ortaya çıkmaktadır.

1 — Meslekî teşekkülün bağtladığı ilk toplu iş sözleşmesi sona erdiğinde o teşekkülün yetkisi de otomatik olarak o tarihte mi sona erecektir?

2 — Meslekî teşekkülün yeniden yetki almak üzere Bakanlıktan adres istediği tarihte mi sona ermektedir?

3 — Meslekî teşekkülün adresleri alıp bildiriye bulunduktan sonra gazete ile ilân tarihinde mi sona ermektedir?

4 — Yeniden yürütülen prosedür sonunda işkolu yetkisinin kesinleştiği tarihte mi sona erecektir?

Evvelce alınmış olan işkolu yetkisi yukarıda sayılan ihtimallerden hangisi kabul edilirse (ki o tarihe kadar yetki devam etmektedir) o ana kadar toplu sözleşme ile ilgili işlemler yapılabilir, imzalanmış toplu iş sözleşmesi süresinin sonuna kadar muteberdir. Fakat yetki sona erdiği tarihten sonra ne toplu görüşmeye çağrılabilir, ne yer, gün, saat tayin edilebilir ne de 15 inci maddeye göre uzlaştırma kurulu teşekkül edilebilir. Başka bir ifade ile yetki sona erdiğinde o ana kadar yürütülmüş bulunan toplu iş sözleşmesi ile ilgili işlemlere devam edilemez.

Yetki, toplu iş sözleşmesi yapma hakkını belirleyen bir husus olduğuna göre, aslında toplu iş sözleşmesinin imzalanması ile yetkinin kullanıldığı ve dolayısıyla sona erdiğinin kabulü gerekir. Artık aynı işyeri için aynı düzeyde 2 nci bir toplu iş sözleşmesi yapılması yeniden yetki alınmasını gerektirir.

Bu nedenle alınan işkolu yetkisi ile yapılan toplu iş sözleşmelerinden ilk olarak biten sözleşmenin münfesih sayıldığı tarihte işkolu yetkisinin de sona ereceğinin kabulü gerekir.

Görülüyor ki, 275 sayılı Kanunun özellikle işkolu toplu iş sözleşmesini düzenleyen hükümleri bu tip toplu iş sözleşmesinden beklenen faydayı kesinlikle sağlamaktan uzaktır. Ayrıca Yargıtayın işkolu toplu iş sözleşmelerine verdiği anlamda esasen uygulama kabiliyeti bulunmayan bu hükümleri gerçek anlamından tamamen saptırması ve işkolu toplu iş

sözleşmesi adı altında işkolu ile ilgisi olmayan mahiyet ve muhtevaları aynı toplu iş sözleşmeleri ortaya çıkmıştır. Hatta işkolu yetkisi ile imzalanılan bir toplu iş sözleşmesine, bu sözleşmenin aynı zamanda bir işyeri toplu iş sözleşmesi sayılacağına dair hükümler konduğu da görülmektedir.

E) Çalışma Bakanlığı yetki tespiti işlemlerini yerine getirmeden önce kuruluş ve ehliyet gibi hususları re'sen dikkate alabilir:

Mevzuatta ve uygulamada ortaya çıkan bu boşluk ve aksaklıkları düzenlenmesinde Çalışma Bakanlığının olumlu etkisi olabilir mi? Örneğin; toplu iş sözleşmesi yapılmak istenen işyerinde görülen işlerin dahil bulunduğu işkolunda kurulu olmayan, ya da 274 sayılı Kanuna göre genel kurulunu zamanında yapmamış veya kurulu bulunduğu işkolundaki sigortalı işlerin 1/3'ünü temsil ettiğini ispatlayamamış meslekî teşekküllerin toplu iş sözleşmesi yapma yolunda Çalışma Bakanlığına ya da Bölge Çalışma Müdürlüklerine başvurmaları halinde Bakanlık bu noksanlıkları re'sen dikkate alıp bu meslekî teşekküllerin taleplerini yerine getirmiyebilir mi? Kanımızca bu soruya olumlu cevap vermek gerekir.

Bilindiği üzere toplu iş ilişkilerini düzenliyen iki ana Kanunumuzdan 274 sayılı Sendikalar Kanunu İşçi ve İşveren meslekî teşekküllerin kuruluş esas ve şartlarını, hak ve sorumluluklarını, 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu ise bu meslekî kuruluşların faaliyetlerinden biri ve fakat en önemlisi olan toplu iş sözleşmesi, grev ve lokavt haklarını düzenlemiştir. Bu bakımdan her iki Kanun bir birini tamamlayan ve bütünleyen hükümler taşımaktadır. Örneğin bir meslekî teşekkülün 275 sayılı Kanun gereğince toplu iş sözleşmesi yapabilmesi için 274 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak kurulmuş olması şarttır. 274 sayılı Kanunun 14 üncü maddesinin ilk cümlesi bunu açıkça belirtmektedir.

Her iki Kanun hükümleri bir arada incelendiğinde 274 sayılı Kanunun "Sendika, Federasyon ve Konfederasyonların Kuruluş Şartları" başlığı altındaki 9 uncu maddesinde işçi sendikalarının,

a) Aynı işyerinde veya

b) Aynı işkolundaki işyerlerinde kurulabileceği ve bu işkollarının da Çalışma Bakanlığınca çıkarılacak bir Yönetmelikle tesbit edileceği öngörülmüştür.

Bu şartlara uygun olarak kurulmuş bir işçi sendikasının veya federasyonunun toplu iş sözleşmesine taraf olabilmesi için herşeyden önce buna ehil olabilmesi gerekir. Toplu iş sözleşmesi ehliyeti 274 sayılı Kanunun 14 üncü maddesinde yer almıştır.

Toplu iş sözleşmesi yapma yetkisi ise ehil olan meslekî teşekküllerden hangisinin o toplu iş sözleşmesini yapabileceğini ifade eder ki, bu husus ta 275 sayılı Kanunun 1 ve 7 nci maddelerinde gösterilmiştir.

O halde, bir toplu iş sözleşmesini aktecek olan meslekî teşekkülde, sırasıyla;

- a) 274/9 a göre kuruluş şartlarını haiz olmak,
- b) 274/14 e göre taraf olabilme ehliyetini haiz bulunmak,
- c) 275/1 ve 7 ye göre yetkili olmak vasıflarının bir arada bulunması gereklidir.

Kanun koyucu bunlardan 274/9'daki kuruluş şartının denetimini Danıştay'a 275/7'deki yetkinin denetimini adli yargıya vermiştir.

Buraya kadar açıklanan durum tamamen mevzuatta yer alan ve doktrinde tartışmasız kabul edilen hususlardır. Ancak asıl önemli olan bu üç şartın gerçekleşip gerçekleşmediğinin hangi safhada aranacağı, bir diğer deyişle kuruluş şartını gerçekleştiremeyen, ya da taraf olma ehliyeti bulunmayan bir meslekî teşekkülün toplu iş sözleşmesi yapmasına engel olunup olunmayacağıdır. Bu soruya müsbet cevap verildiği takdirde engel olacak merciin tayini önem kazanmaktadır.

Herşeyden önce şu hususu belirtmek gerekirki: 274 ve 275 sayılı Kanunlar, geniş anlamda toplu iş ilişkileri denilen ve çalışma hayatının en önemli kısmını teşkil eden işçi işveren münasebetlerini düzenlemek üzere çıkarılmıştır. Bu ilişkilerin düzenlenmesi gereği hiç şüphesiz âme intizamını sağlama düşüncesine dayanmaktadır. Bu yönden 274 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak kurulmamış bir meslekî teşekkülün 275 sayılı Kanuna göre faaliyette bulunamaması, kısacası toplu iş sözleşmesi yapamaması gerekir. Bu bir kamu düzeni sorunudur.

Öteyandan her iki Kanun kamu düzeninin korunmasında mahalli mülkî âmirliklere ve Çalışma Bakanlığına bazı görevler yüklemiş ve bu idare organlarının kararlarının ayrıca yargı denetimine tâbi tutulmasını öngörmüştür. Her iki Kanunun bu genel esprisini ve sistemini dar anlamda yorumlamamak gerekir. Bir diğer deyişle örneğin Çalışma Bakanlığını ya da teşkilâtını sadece Kanunlarla kendisine verilen belirli görevleri yerine getiren bir kuruluş olarak kabul etme imkânı yoktur. Aksi takdirde Çalışma Bakanlığı bu konuda gerekli düzeni kuramayacak ve 4841 sayılı Kuruluş Kanunu ile kendisine verilen çalışanlarla çalışanlar arasındaki münasebetlerin ahenklendirilmesi görevini yerine getirmemiş olacaktır.

Aksi bir düşünüşle Bakanlığın bu konularda düzenleme yetkisi olmadığının kabulü isteyen istediği ile toplu iş sözleşmesi imzalayabileceği demektir. Daha açık bir deyişle bir meslekî teşekkülün kurulu bulunduğu işkolunun dışındaki bir işyeri ile toplu iş sözleşmesi yapmasına Çalışma Bakanlığının engel olamaması ya da bunun ancak ilgililerin itirazı halinde yargı organlarınca denetlenebilmesi, bu tip müzakerelerin gizli olarak yürütüldüğü gerçeği de gözönünde bulundurulursa, sarı sendikacılığın teşviki ve kollektif İş Kanunlarımızın özünü teşkil eden gerçek ve Demokratik sendikal faaliyetlerin işleyişini ortadan kaldırmak anlamına gelir.

Bir meslekî teşekkülün kuruluş şartı ve taraf olma ehliyeti konularının Çalışma Bakanlığınca re'sen dikkate alınabileceği ve Bakanlığın bu kararları aleyhine açılacak dâvalarda Danıştayın görevli olduğunu haklı kılan bir husus'ta, 274 sayılı Kanunun 7 nci maddesinde yer almaktadır. Bu hükme göre örneğin, Kimya işkolunda kurulmuş bulunan bir sendikanın, Tekstil işkolundaki bir işyerinde çalışan işçileri üye olarak bünyesinde toplamasına imkân yoktur. Bu durumda Bakanlığın örneğin 275/15'e göre uzlaştırma kurulunu düzenlemesi dâvacı sendikaya, üye dahi kaydetmesi imkânı olmayan işçiler adına toplu iş sözleşmesi yapma olanağı sağlamak olur ki, bu kamu düzeninin bozulması demektir.

SONUÇ : Bütün bu açıklamalarımız göstermektedir ki; toplu iş ilişkilerinde uygulama sırasında ortaya çıkan sorunlar, gerçekte temeldeki düzenleme aksaklıklarından ileri gelmektedir. Meslekî teşekküllerin kuruluşları sırasındaki mevzuata uygunluk denetiminin mülkî âmirlikler ve Çalışma Bakanlığınca gereği gibi yapılamamış olması ve yargı organlarının aslında iyi olmayan yasal düzenlemeyi uygulamada daha da güçleştirici biçimde yorumlaması, belli bir oranda olumsuz etkiler yaratmıştır.

Bu durumda 274 ve 275 sayılı Kanunlarda teknik anlamda değişikliğe gidilmesi; bu sorunların çözümlenmesi ve toplu iş ilişkilerinin düzenli bir şekilde işlemesi için tek çıkar yol olarak görünmektedir. Bu değişiklikler yapılırken Türkiye gerçeklerine en uygun sendika ve toplu iş sözleşmesi türlerinin gerçekçi bir araştırma sonucunda saptanması gereği ortadadır. Bunun ülkemizde uygulanacak genel ücret-fiat politikası ile doğrudan ilişkili olduğu da dikkate alınırca, konunun sosyal politikacılar ve ekonomistleri ne kadar yakından ilgilendirdiği görülür. İşçi ve İşverenlerimizin, toplu iş ilişkilerinin önemini gözönünde bulundurarak, ortak yararlarının bu biçimde bir değişiklikte olduğunu kabul edeceklerini ümit ederiz.