

İMRE SİPAHİ

Dr. İmre Sipahi, Yeditepe Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler bölümünde lisansını, Boğaziçi Üniversitesi Avrupa Çalışmaları bölümünde yüksek lisansını tamamlamıştır. 2007 yılında Japonya'da kendo bursu ile girdiği Kokusai Budo Üniversitesi'nde kültürel çalışmalar alanında bir yıl ihtisas yapmıştır. 2016 yılında İstanbul Bilgi Üniversitesi'nde sendika içi demokrasi konulu tez çalışmasıyla siyaset bilimi doktora unvanını kazanmıştır. Türkiye'deki sendikal örgütlenme üzerine Türkçe ve İngilizce yayınları bulunan Dr. Sipahi, sendikacılık, demokrasi kuramı, örgütsel davranış ve Avrupa Birliği siyaseti üzerine çalışmakta; bağımsız araştırmacılık, editörlük ve danışmanlık yapmaktadır.



İMRE SİPAHİ

TÜRKİYE'DE SENDİKA ÖZGÜRLÜĞÜ VE SENDİKA İÇİ DEMOKRASİ

İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI 728

SİYASET BİLİMİ 79

ISBN 978-605-399-633-0

1. BASKI İSTANBUL, ŞUBAT 2024

© İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ İKTİSADİ İŞLETMESİ

YAZIŞMA ADRESİ: HACİAHMET MAHALLESİ, PİR HÜSAMETTİN SOKAK, No:20, 34440, BEYOĞLU / İSTANBUL
TELEFON: 0212 311 64 63 - 311 61 34 / FAKS: 0212 216 24 15 • SERTİFİKA No: 51672

www.bilgiyay.com

E-POSTA yayin@bilgiyay.com

DAĞITIM dagitim@bilgiyay.com

EDİTÖR CEMİL BOYRAZ

REDAKTÖR SİBEL YILDIZ

YAYINA HAZIRLAYAN CEM TÜZÜN

DİZGİ VE UYGULAMA GÖRKEM DİDEM ÖZTUNCER

BASKI VE CİLT BİNCAN MATBAACILIK YAYINCILIK SANAYİ VE TİCARET LİMİTED ŞİRKETİ

TAYAKADIN MAH. ULUBATLI HASAN CAD. NO:255 ARNAVUTKÖY İSTANBUL

TELEFON: 0212 401 98 43 • SERTİFİKA No: 72758

İSTANBUL BİLGİ UNIVERSITY LIBRARY CATALOGING-IN-PUBLICATION DATA

İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ KÜTÜPHANESİ KATALOGLAMA BÖLÜMÜ TARAFINDAN KATALOGLANMIŞTIR.

Names: Sipahi, Imre, author.

Title: Türkiye'de sendika özgürlüğü ve sendika içi demokrasi / Dr. İmre Sipahi.

Description: İstanbul : İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2024. | Includes bibliographical references and index.

Series: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları ; 728. Siyaset Bilimi ; 79.

Identifiers: ISBN 9786053996330 (paperback)

Subjects: LCSH: Labor unions --Turkey. | Freedom of association --Turkey. | Syndicalism --Turkey. | Labor union democracy

--Turkey. | Labor unions --Political activity --Turkey. | Labor policy --Turkey. | Working class --Turkey. | Industrial relations--Turkey.

Classification: LCC: HD6777 .S57 2024

İMRE SİPAHİ

**TÜRKİYE'DE SENDİKA ÖZGÜRLÜĞÜ VE
SENDİKA İÇİ DEMOKRASİ**

Kızım İdil'e

İçindekiler

- xi** Kısaltmalar
- xv** Teşekkür
- xvii** Önsöz
- xxii** Giriş

1 BİRİNCİ KISIM Sendika Özgürlüğü ve Demokrasisi: Tanım, Kuram ve Yaklaşımlar

- 7** Sendika İçi Demokrasiyi Ölçme Sorunu
- 11** Sendika İçi Demokrasinin Tunç ve Esnek Kanunları
- 21** Sendika Üyeleri ve Liderlerinin Psikolojik ve Zihinsel Nitelikleri
 - 21** Kitlelerin Ehliyetsizliği
 - 22** Üyelerin Kayıtsızlığı
 - 24** Liderlerin Makamda Kalma Güdüsü
- 29** Liderler ile Taban Arasındaki Çıkar Çatışması
- 31** İdeolojinin Demokratik İşleyiş Üzerine Etkisi
- 33** Sendika İçi Demokrasi ve Sendika Özgürlüğünde Hukukun Rolü

37 İKİNCİ KISIM Türkiye Sendikacılığının Yapısal Gelişimi, Kaynakları ve Nitelikleri

- 37** Sendikal Harekette Özgürlük ve Demokrasinin Gelişimi
 - 38** Geç Osmanlı Dönemi: Örgütlü Emegın İlk Kıvılcımları
 - 41** Erken Cumhuriyet Dönemi: “Sınıfsız” Bir Toplum Üzerinde Devlet Denetimi
 - 44** 1946-1961 Dönemi: Hükümet ve Parti Güdümlü Sendikacılık
 - 49** 1961 Anayasası Dönemi: Hür Sendikacılığın Doğuşu ve Yükseliş
 - 54** 1980 Sonrası Dönem: Sendikacılığın Gerileyişi
- 58** Sendikacılığın Düzenleyen Kaynaklar
 - 58** Anayasal Kaynaklar
 - 59** Uluslararası Kaynaklar
 - 61** Sendikalar Kanunu ve Diğer Kanunların Genel Hükümleri

- 62** Sendikacılığın Örgütsel Sistemi
 - 63** Türkiye Tipi (Millî) Sendikacılık
 - 66** İşkolu Temelli Sendikalaşma
 - 66** Çifte Barajlı Yetki Kazanımı
 - 70** Sınırlı Grev Hakkı ve Grev “Ertelemeleri”

75 ÜÇÜNCÜ KISIM Sendika Üyeliği ve Yöneticiliği: Bireysel Özgürlük, Hak ve Güvenceler

- 75** Bireysel Sendika Özgürlüğü
- 80** Üyeliğin Kazanılması ve Sendikal Haklar Arasındaki Çatışma
 - 81** Anayasa ve Kanunlarda Üyeliğin Kazanılması
 - 89** Sendika Tüzüğünde Üyeliğin Kazanılması
- 90** Birden Fazla Sendikaya Üyelik
- 91** Kuruculuk ve Yöneticilik
 - 91** Kuruculuk ve Yöneticilik Şartları
 - 98** Yöneticilerin Hak ve Güvenceleri
- 100** Üyelik ve Dayanışma Aidatları
- 103** *Check-off* Yöntemi
- 105** Üyeliğin Sonlanması ve Askıya Alınması
 - 106** Üyeliğin Kendiliğinden Sonlanması ve Askıya Alınması
 - 107** Üyelikten Çekilme (İstifa)
 - 112** Üyelikten Çıkarılma (İhraç)

123 DÖRDÜNCÜ KISIM Sendika Organları, Kuvvetler Ayrılığı ve Merkeziyet Sorunsalı

- 125** Genel Kurul
 - 126** Çağrı ve Toplantı Yeter Sayısı
 - 128** Olağanüstü Genel Kurul
 - 130** Gündem
 - 132** Toplantının Usul ve Esasları
 - 136** Şube Açma, Birleştirme ve Kapama Yetkisi
 - 139** Toplantının Yargısal Denetimi
- 140** Yönetim Kurulu
- 142** Denetleme Kurulu, Dış Denetim ve Yolsuzluklar
- 147** Disiplin Kurulu ve Sendikal Otorite
- 149** İhtiyari (Seçimlik) Organlar

**159 BEŞİNCİ KISIM Sendika İdaresinde Delegasyon ve
Temsilin Açmazları**

- 160** Delegasyon
 - 162** Delegasyonun Temel Hükümleri
 - 164** Çifte Delegasyon Sistemi
 - 166** Doğal Deleelik
- 168** İşyeri Sendika Temsilciliği
- 173** İdari Seçimler
 - 173** Delege Seçimleri
 - 175** Yönetici Seçimleri

183 Nihai Değerlendirme

189 Kaynakça

195 Dizin

Kısaltmalar

ACLU	American Civil Liberties Union (Amerikan Sivil Özgürlükler Birliği)
AKP / AK Parti	Adalet ve Kalkınma Partisi
Aksiyon-İş	Aksiyon İşçi Sendikaları Konfederasyonu
Anadolu-İş	Anadolu İşçi Sendikaları Konfederasyonu
ANAP	Anavatan Partisi
AYM	Anayasa Mahkemesi
Ağaç-İş	Türkiye Ağaç ve Kâğıt Sanayi İşçileri Sendikası
Banksis	Banka ve Sigorta İşçileri Sendikası
Basın-İş	Türkiye Basın, Yayın, Gazetecilik, Grafik-Tasarım, Baskı ve Ambalaj Sanayi İşçileri Sendikası
Basisen	Banka-Finans ve Sigorta İşçileri Sendikası
Bass	Banka Finans ve Sigorta İşçileri Sendikası
Belediye-İş	Türkiye Belediyeler ve Genel Hizmetler İşçileri Sendikası
Birleşik Metal-İş	Birleşik Metal İşçileri Sendikası
CFA	Committee on Freedom of Association (Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi)
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
CIO	Congress of Industrial Organizations (Endüstriyel Örgütler Kongresi)
Çelik-İş	Demir, Çelik, Metal ve Metal Mamulleri İşçileri Sendikası
Demiryol-İş	Türkiye Demiryolu İşçileri Sendikası
DİSK	Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DP	Demokrat Parti
Enerji İş	Enerji İşçileri Sendikası
Genel-İş	Türkiye Genel Hizmetler İşçileri Sendikası
Genel Maden-İş	Genel Maden İşçileri Sendikası
Güvenlik-İş	Güvenlik ve Savunma İşçileri Sendikası
Güvenlik-Sen	Özel Güvenlik İşçileri Sendikası
Hak-İş	Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu
Hava-İş	Türkiye Sivil Havacılık Sendikası
Hizmet-İş	Tüm Belediye ve Genel Hizmet İşçileri Sendikası
ICFTU	International Confederation of Free Trade Unions (Uluslararası Hür Sendikalar Konfederasyonu)
ILO	International Labor Organization (Uluslararası Çalışma Örgütü)
ITU	International Typographical Union (Uluslararası Mürettepler Sendikası)

ITUC	International Trade Union Confederation (Uluslararası Sendikalar Konfederasyonu)
IWW	Industrial Workers of the World (Dünya Endüstri İşçileri Sendikası)
Koop-İş	Türkiye Kooperatif, Ticaret, Eğitim ve Büro İşçileri Sendikası
Kristal-İş	Cam, Çimento, Seramik ve Toprak Sanayii İşçileri Sendikası
Lastik-İş	Türkiye Petrol, Kimya ve Lastik Sanayii İşçileri Sendikası
Liman-İş	Türkiye Liman, Deniz, Tersane ve Depo İşçileri Sendikası
Medya-İş	Medya İşçileri Sendikası
MESS	Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası
MGK	Millî Güvenlik Konseyi
MHP	Milliyetçi Hareket Partisi
MİSK	Milliyetçi İşçi Sendikaları Konfederasyonu
MSP	Millî Selamet Partisi
Oleyis	Türkiye Otel, Lokanta ve Eğlence Yerleri İşçileri Sendikası
Öz Ağaç-İş	Ağaç, Sunta, Mobilya ve Kâğıt Sanayi İşçileri Sendikası
Öz Büro-İş	Büro, Eğitim, Güzel Sanatlar, Ticaret ve Kooperatif İşçileri Sendikası
Öz Finans-İş	Öz Banka, Finans ve Sigorta Çalışanları Sendikası
Öz Gıda-İş	Öz Tütün, Müskirat, Gıda Sanayi ve Yardımcı İşçileri Sendikası
Öz Güven-Sen	Özel Güvenlik ve Koruma İşçileri Sendikası
Öz İletişim-İş	İletişim İşçileri Sendikası
Öz İplik-İş	Tüm Dokuma, İplik, Trikotaj, Hazır Giyim, Konfeksiyon ve Deri İşçileri Sendikası
Öz-İş	Öz Savunma ve Güvenlik İşçileri Sendikası
Öz Orman-İş	Öz Ormancılık, Tarım, Avcılık ve Balıkçılık İşçileri Sendikası
Öz Sağlık-İş	Öz Sağlık ve Sosyal Hizmet İşçileri Sendikası
Öz Taşıma-İş	Öz Hava, Kara ve Demiryolu Taşıma İş Sendikası
Öz Toprak-İş	Toprak, Çimento, Seramik ve Cam Sanayii İşçileri Sendikası
Petrol-İş	Türkiye Petrol, Kimya, Lastik İşçileri Sendikası
Selüloz-İş	Türkiye Selüloz Kâğıt, Ağaç ve Mamülleri İşçileri Sendikası
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu

Şeker-İş	Türkiye Gıda ve Şeker Sanayii İşçileri Sendikası
T.Sağlık-İş	Türkiye Sağlık İşçileri Sendikası
Tarım-İş	Türkiye Orman, Topraksu, Tarım ve Tarım Sanayii İşçileri Sendikası
Tekgıda-İş	Türkiye Gıda ve Yardımcı İşçileri Sendikası
Teksif	Türkiye Tekstil, Örne, Giyim ve Deri Sanayii İşçileri Sendikası
Tekstil	Tekstil İşçileri Sendikası
Tes-İş	Türkiye Enerji, Su ve Gaz İşçileri Sendikası
Tez-Koop-İş	Türkiye Ticaret Kooperatif, Eğitim, Büro ve Güzel Sanatlar İşçileri Sendikası
TGS	Türkiye Gazeteciler Sendikası
TİP	Türkiye İşçi Partisi
TİSK	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
Toleyis	Türkiye Otel, Lokanta, Dinlenme Yerleri İşçileri Sendikası
Tüm-İş	Tüm İşçi Sendikaları Konfederasyonu
Tümtis	Tüm Taşıma İşçileri Sendikası
Türk Deniz-İş	Türkiye Denizciler Sendikası
Türk Harb-İş	Türkiye Harb Sanayii, Savunma ve Güvenlik Çalışanları Sendikası
Türk-İş	Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
Türk Maden-İş	Türkiye Maden İşçileri Sendikası
Türk Metal	Türkiye Metal, Çelik, Mühimmat, Makina, Metalden Mamül Eşya ve Oto, Montaj ve Yardımcı İşçileri Sendikası
Türkiye Çimse-İş	Türkiye Çimento, Seramik, Toprak ve Cam Sanayii İşçileri Sendikası
Türkiye Dok Gemi-İş	Türkiye Liman, Dok ve Gemi Sanayii İşçileri Sendikası
Türkiye Haber-İş	Türkiye Telekomünikasyon, Posta, Telgraf, Telefon, İletişim, Bilişim, Çağrı Merkezi, Radyo, Televizyon İşçileri ve Hizmetlileri Sendikası
UAW	United Automobile Workers (Birleşik Otomobil İşçileri)
Ülkem-İş	Ülkem İşçi Sendikaları Konfederasyonu
Yeniden MİSK	Yeniden Milliyetçi İşçi Sendikaları Konfederasyonu
YHGK	Yargıtay Hukuk Genel Kurulu Kararı
YHK	Yüksek Hakem Kurulu
Yol-İş	Türkiye Yol, Yapı, İnşaat İşçileri Sendikası

Teşekkür

2012 yılı sonunda yürürlüğe giren 6356 sayılı yeni Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun taslak hazırlığı aşamasında başlamış olduğum sendikacılık çalışmalarım için günümüze dek birçok kişi ve kurumdan akademik destek ve araştırma yardımı aldım. Bunların başında İstanbul Bilgi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü ile siyaset bilimi doktora programındaki tez danışmanım Pınar Uyan Semerci'nin yanı sıra fakültemizin öğretim üyeleri Nihal İncioğlu ve Cemil Boyraz gelmektedir. Boğaziçi Üniversitesi Avrupa Çalışmaları programında öğrencisi olduğum Hakan Yılmaz, sosyal siyasetin çınarı Toker Dereli ve sosyal demokrat perspektifin önde gelen temsilcilerinden Burhan Şenatalar beni bu süreç boyunca yönlendirmiş ve yüreklendirmiştir. Ayrıca fikir ve çalışmalarından mütemadiyen faydalandığım Metin Kutsal'a, Yıldırım Koç'a, Kuvvet Lordoğlu'na, Can Tuncay'a; merhum Fevzi Şahlanan'a ve Nuri Çelik'e derinden borçlu hissetmekteyim.

Araştırmalarım dâhilinde Birleşik Metal-İş, Genel-İş, Hak-İş, Hizmet-İş, Tes-İş, TGS, Türk-İş ve Türk Metal sendikaları ve konfederasyonları bana arşivlerini açıp tüm sorularımı yanıtlayarak mevcut eserdeki değerlendirmeleri mümkün kılmıştır. Bu süreçte bilhassa Türk Metal Başkanı Pervul Kavlak'a ve Birleşik Metal-İş Başkanı Adnan Serdaroğlu'na şeffaflık ve yardımları dolayısıyla minnettarım. Eserin hazırlanmasında İstanbul Bilgi Üniversitesi yayın kurulu başkanımız Emre Erdoğan ve koordinatörümüz Cem Tüzün'e; metni defalarca kontrol eden değerli dostum editör Sibel Yıldız'a emek ve özenleri için en içten teşekkürlerimi sunarım. Son olarak bana endüstri ilişkileri ve toplu pazarlığın yanı sıra sendikacılığın daha insani yönlerini hayatım boyunca gözlemleme olanağını sunan sevgili babam İsmet Sipahi'nin hakkını teslim etmeliyim.

On yılı aşkın bir çalışma döneminin meyvesi olan mevcut eser, burada adlarını saymadığım için affına sığındığım birçok diğer değerli sendikacı ve akademisyenin katkılarıyla hayat bulmuştur.

Önsöz

Türkiye’de gerek emek süreçleri gerek sendikal örgütlülük yapısıyla ilgili son yirmi yılda olumlu gelişmelerin hayata geçtiğini iddia etmek çok zor olacaktır. Elinizdeki kitap yayına hazırlanırken ana haber programlarında Gaziantep’teki bir halı fabrikasının işletme müdürünün sendika genel başkanının üzerine yürümesi, kameralar önünde greve giden işçileri “sendikasızsız çalışım” diyerek hiç çekinmeden anayasaya da aykırı bir şekilde tehdit edebilmesi ve ancak bu şekilde ücretlerine zam alabileceklerini beyan etmesi gelinen noktayı açıkça gösteriyor. Esasen bu durumun istisna olmaktan ziyade genel bir hâl aldığı, özellikle parçalanmış, güvencesizleştirilmiş ve esnekleştirilmiş emek süreçlerinin yarattığı neoliberal tahribat göz önünde bulundurulduğunda, artık herkesin malumu.

Biraz örneklerle açmak gerekirse, 2003 İş Kanunu ile esnek çalışma biçimleri ve taşeron uygulamasının yaygınlaşması, kitlesel özelleştirmelerle sendikal örgütlülüğün en yoğun ve nitelikli olduğu işletmelerde toplu işten çıkarmalar ya da hak gaspları, toplu sözleşme uyuşmazlıklarında zorunlu arabuluculuk uygulaması, “Özel İstihdam Büroları”nın kurulması, geçici ve güvencesiz istihdam biçimlerinin yaygınlaşması, sözleşmeli personel sayısının artışı, kapsamlı ve keyfi grev yasakları, “evden çalışma”, “uzaktan çalışma” ve “çağrı üzerine çalışma” gibi esnek çalışma modellerinin yasal dayanağa kavuşması, kadınları çalışma yaşamından dışlayacak düzenlemelerin yürürlüğe konması, 4/C denilen “geçici personel” uygulamasının yaygınlaşması, iş güvencesinin ve güvenliğinin, işyeri denetimlerinin zayıflaması, sendikalaşma oranının özellikle bağitlanmış toplu iş sözleşmeleri kapsamındaki işyerlerinde bulunan sendika üyelerinin sayıları dikkate alındığında kimi dönemlerde yüzde onların altına inecek şekilde çok düşük kalması, söz konusu tahribatın nerelere ulaştığını anlatmak açısından yeterli olacaktır. Elbette

bu çerçevede sendikal hak ve özgürlüklerin korunması ve bir ideal olarak sendika içi demokrasi imkânlarının nasıl geliştirileceğine dair bu kitabın da konusunu oluşturan bir tartışmayı gündeme getirmek giderek zorlaşıyor.

Toplu iş sözleşmesi ve grev hakkından mahrum bırakılmış, sendika üyeliği oranlarında yüzde on ila on beş bandı arasında sıkışmış, kıdem tazminatı, iş güvencesi ve işyeri güvenliği, çalışma koşullarındaki gerilemeler had safhalara ulaşmış olan Türkiye’de, tüm bu sorunlara rağmen tüm mali disiplin programlarında en çok fedakârlık beklenen de yine emekçiler oluyor. Çalışanların üzerinde yoğunlaşmış ağır vergi yükü ve bugün artık oldukça tartışmalı hâle gelen vergi dilimleri bunun en açık örneğidir.

Sipahi’nin çalışmasında da vurgulandığı üzere, Türkiye’de grevler artık çok kolay bir şekilde yasaklanabiliyor, sendikal örgütlülüğü parçalamak için her türlü strateji kolaylıkla devreye sokulabiliyor. Bu bağlamda 1960-1980 arası sendikal özgürlüklerin göreceli gelişimini ve kazanılmış hakları ortadan kaldırmak isteyen 24 Ocak programı ve 12 Eylül rejiminin ruhunun hâlen yaşadığı söylenebilir. Yazarın 1980 sonrası dönemi incelerken, 2821 ve 2822 sayılı Kanunlar yoluyla toplu iş sözleşmesi yetki kazanımının yüzde on gibi çok yüksek bir barajla aşırı zorlaştırılması, meslek ve işyeri sendikacılığının yasaklanması, şubelerin her açıdan merkeze bağlı olduğu, yukarıdan aşağı doğru (milli) örgütlenme modelinin şart kılınması, uygunsuz bir zorunlu tahkim mekanizmasının benimsenmiş olması ve grev hakkına ciddi sınırlamalar getirilmesi yönündeki tespitleri önemli. Bunların yanı sıra, üyelik işlemlerine yönelik külfetli noter uygulaması ve kuruculuk ve yöneticiliğe getirilen yasal hatta anayasal sınırlamaların, hem kolektif ve bireysel sendikal özgürlüklere hem de sendikalaşmaya ciddi darbe vurduğu tespitine de katılmamak mümkün değil. Türkiye’de serbest piyasa kapitalizmi kurum ve pratikleriyle her geçen gün ne kadar düzenlemelerden muafiyet kazanıyorsa, benzer bir durumun siyasal partiler, sendikalar ve de toplumsal hayatın diğer alanlarında (din-devlet ilişkileri gibi) geçerli olmadığı rahatlıkla söylenebilir. Yazarın da belirttiği üzere Türkiye’de son kırk yılın çalışma mevzuatında sendika organlarının oluşumu ve işleyişi, seçimler, sendika üyeliği, delegelik, temsilcilik, toplu sözleşme süreçlerine ilişkin şart ve usuller ayrıntılı şekilde düzenlenmiş, ilgili kanunlar tıpkı 1982 Anayasası gibi uzun ve detaylı metinler olmuştur. Kitap boyunca, neoliberal otoriterliğin en önemli özelliklerinden olan bu gibi bir denetim-kontrol saplantısı ve sendikal demokrasiye etkisi, gerek yasal metinler gerek de sendikaların tüzük ve yönetmeliklerine atfen etraflıca tartışılıyor.

Türkiye’de güçlendirilmiş başkanlık rejimiyle daha da ağırlaşan güç yoğunlaşması ve otoriter devletçilik, etkilerini sendikalar ve sivil toplum kuruluşları üzerinde de gösteriyor. Bu çerçevede sendikal özgürlüklerin önündeki yapısal engellerin dışında, sendikaların demokratik rejimin gelişimine dair sunduğu tarihsel katkının da artık kolaylıkla ihmal edilir hâle geldiği görülmekte. Eserde de ele alındığı üzere, sendikaların demokratik rejimin gelişimine katkı yapma mekanizmaları ve imkânlarının giderek daraldığını gösteren örnekler arasında, Asgari Ücret Tespit Komisyonu’nda yalnızca en büyük işçi sendikası konfederasyonunun yer alması ve anayasal bir kurum olan Sosyal ve Ekonomik Konsey’in uzun yıllardır âdeta anayasa yokmuşçasına hiç toplanmaması gösterilebilir. Sendikaların demokratik rejimin gelişimine dair yapacağı katkı, aynı siyasal parti sisteminde olduğu gibi, iç demokratik mekanizmalarını inşa edebilmeleri ve bunun önündeki engellerin kaldırılmasıyla mümkün olabilir. Bu durum, aynı zamanda sendikaların üyelerinin çıkarlarını gözetmede ve onları harekete geçirmede etkin olabilmesi için de önem taşır.

Çalışmada da belirtildiği üzere, 2012 tarihli 6356 sayılı yeni Sendikalar Kanunuyla gerek sendikal özgürlükler gerekse demokrasi konusunda bazı olumlu değişimler yaşandığı söylenebilse de (örneğin yetki barajının yüzde bire düşürülmesi, üyeliğin kazanılması ve üyelikten ayrılma kısıtlamaları ve külfetli prosedürlerin hafifletilmesi gibi); başta sendikalaşma oranının düşüklüğü ve hak kısıtlamaları, bu değişikliğin etkilerini sınırlı düzeyde tutmuştur. Özetle, sendikaların hem işçi haklarının savunusu anlamında işlevlerini yerine getirebilmeleri hem de demokratik rejime katkı sunabilmesi ile sendikal özgürlüklerin gelişimi-sendikal demokrasi arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır.

Tüm bu çerçeve dâhilinde, dikkatli okuyucular çalışmanın iki ana odak etrafında tasarlandığını göreceklerdir: Sendikal hak ve özgürlüklerin önündeki engeller ile sendika içi demokrasi eksikliğinin yarattığı sonuçlar. İlgili kısımlar da bu odak etrafında sıralanmaktadır. Çalışmanın birinci kısmında sendika içi demokrasinin ve sendikaların örgütlenme özgürlüğünün temel nitelikleri demokratik iklimi nasıl şekillendirdiği özelinde tartışılmakta. Ayrıca özgür ve demokratik bir idarenin hukuki düzenlemeler yoluyla ne derecede güvenceye alınabileceğine dair analizler de sunuluyor. İkinci Kısım’da ana hatlarıyla Türkiye sendikacılık tarihinin hak ve özgürlükler temelindeki dönüm noktaları ve çağdaş sendikacılığın hukuki kaynakları konuyla ilgili herkese rehber olabilecek şekilde sade bir anlatımla aktarılıyor. Bu kısımda millî sendikacılık,

işkolu temelli sendikalaşma, çifte barajlı yetki kazanımı ve grev hakkına getirilen sınırlamaların yarattığı derin yapısal-tarihsel sorunlara işaret ediliyor. Üçüncü Kısım'da bireyin sendikal yaşamdaki hak ve özgürlükleri detaylı olarak ele alınıyor, sendikalardaki liderlik ve üye yapısıyla ilgili yasal çerçeve ve uygulamalar sendikalaşma üzerindeki etkileriyle beraber tartışılıyor. Dördüncü Kısım'da sendika organlarının işleyiş ve karar alma süreçleri incelenmekte ve ilgili süreçlerdeki tıkanmaları giderecek öneriler dile getirilmektedir. Beşinci Kısım'da Türkiye'de sendika içi demokrasiyi mümkün kılan mekanizmaların işlerliği, başta seçim süreçlerine odaklanmak suretiyle, sorgulanıyor. Bu planın nihayetinde de sendika özgürlüğü ve sendika içi demokrasiyi güvenceye almak adına çözüm önerileri sunulmaktadır.

Kitapta öne çıkan konulara ve eserin özgüllüğüne kısaca değinmek gerekirse, ilk olarak sendikal özgürlükler ve sendika içi demokrasi konularına dair tespitlerde konunun sadece tarihsel-yapısal unsurların etkisi çerçevesinde ele alınmaması kanımca önem taşımakta. Bu bağlamda bir değer olarak sendika içi demokrasinin gelişiminin sadece yasal ve kurumsal düzenlemelerle değil, hak mücadelelerinin ve sendika içi katılım süreçlerinin merkezîyetçilikten uzak bir biçimde ve farklılıkların da sergileneceği çerçevede ilerlemesiyle mümkün olabileceği tespiti önem taşıyor. Bu kapsamda aşırı merkezîyetçi millî sendikacılık modelini ve kurumsallaşmış muhalefet eksikliğini aşmakta sendika içi hangi düzenlemelerin yeni imkânlar doğurabileceği üzerine öneriler dile getirildiğini söyleyebiliriz. Özellikle sendika içi seçim süreçlerine odaklanan yazar, şeffaflık ve denetlenebilir olma sorunlarının dışında; çifte delegasyon uygulaması ve şubelerin özerklikten yoksun olmasının, blok liste hâlinde seçilen merkez yönetimin tüm örgüt kademeleri üzerinde mutlak denetim kurma eğilimini artırdığını haklı olarak tespit ediyor. Sendika merkezi ve yerel liderler arasında oluşan bir güç asimetrisi, sendika şubelerinin dengeleyici rolünü mali ve idari özerklikten yoksun olması sebebiyle oynayamaması, 2012 yılının yasal düzenlemeleriyle de çözülememiştir. Dolayısıyla yazara göre, Michels'in meşhur "oligarşinin tunç kanunu" yaklaşımını da bertaraf edecek şekilde, sendikaların bürokratik hiyerarşiyi dengeleyip denetleyecek bazı örgüt içi mekanizmalar geliştirmeleri demokratik işleyişleri açısından elzem görünmektedir. Yine yazara göre gerek ihtiyari organların önemli işlevlerle donatılması ile genişletilmiş başkanlar kurulu gibi organların yeniden tanımlanabilecek görev ve yetkileri, gerek merkez yöneticilerin doğrudan üyeler tarafından seçilmesi gibi öneriler temsili ve katılımı güçlendirebilir.

Son olarak çalışmanın özgünlüğünü ve önemini artıran bir unsur olarak araştırma yöntemine ve kapsamına değinmekte fayda var. Bu çerçevede sendika içi demokrasinin sorunları ve nasıl geliştirilebileceği ile ilgili dünyadan ve Türkiye’den örnekler verilmesi, bu konu hakkındaki literatürün kapsamlı bir şekilde serimlenmesi, sendikal demokrasiyi çerçeveleyen anayasal ve yasal düzenlemeleri tarihsel seyri içinde analize dâhil edilmesi eseri değerli kılıyor. Yazarın 2012 yılından bu yana süregelen çalışmalarının bir sonucu olarak, sendikaların seçim sonuçlarına dair verilerinin yanı sıra delege ve temsilci seçim yönetmeliklerine bakılıyor ve yetki barajını aşan tüm sendikaların kapsamlı bir biçimde sendika tüzükleri inceleniyor. Bu açıdan, konu ile ilgili literatürde bu kapsamda bir güncel çalışmanın olmadığı rahatlıkla söylenebilir. Özetle elinizdeki çalışma, Türkiye demokrasisinin karakterine dair yapılan analizlere bir de sendikal demokrasi çerçevesinden bakarak önemli ve farklı bir katkı sunuyor. Bunu yaparken de konuya dair yasal-kurumsal sınırları tarihsel gelişimle beraber sade bir anlatımla ele alınması kitaba değer katıyor. Daha da önemlisi, sendikal demokrasi krizini mevcut yapısal sınırlarla irdelemekle yetinmeyip, sendika içi demokratik mekanizmaların geliştirebilmesi için neler yapılabileceğine dair de önerilerin sunulması söz konusu değeri artırıyor. Bu bağlamda, Türkiye’de demokrasi krizinin nasıl aşılabileceği ve burada sendikaların ne gibi bir rol oynayabileceği konusunda verimli bir tartışma imkânının kapıları açılıyor.

Eserin tüm bu kapsam ve niteliğiyle Türk emek hareketi literatürüne önemli katkı yaptığı, endüstri ilişkileri ve sendikacılık araştırmacılarının sıklıkla başvuracağı bir kaynak oluşturduğu kanaatindeyim. Yazarın son on yılda konu üzerindeki titiz çalışmalarının toplu bir şekilde okuyucuyla buluşması, bu konudaki yeni çalışmaların da önünü açacaktır.

PROF. DR. CEMİL BOYRAZ
İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ

Giriş

Türkiye Cumhuriyeti'nin 2. Dünya Savaşı ardından benimsediği çok partili demokrasi rejiminde siyasal ve ekonomik çalkantılar, askerî darbe-ler ve yeni anayasal düzenlemelerle büyük toplumsal değişimler yaşanmıştır ve özgürlüklere mütemadiyen yeni sınırlar çizilmiştir. Demokrasi sürecinde belli sosyal grupları oluşturan geniş kitlelerin kamu yönetimine katılımı, hukukun üstünlüğü ve eşitlik ilkeleri doğrultusunda temel hak ve özgürlüklerin uygulanması birçok dönem ve konjunktürde göz ardı edilmiş; demokratik normlar kimi zaman siyasal istikrar ve ekonomik kalkınma adına, kimi zaman millî güvenlik ve terörizmle mücadele gerekçeleriyle arka plana itilmiştir. Ülkemizde rejim sorunu bilhassa son on yılda farklı bir boyut kazanmış, “Türk tipi başkanlık” olarak adlandırılan sistem, hukuken fevkalade tartışmalı bir halk oylaması sonucunda hayata geçirilmiştir. Farklı saiklerle de olsa yeni anayasal ve yasal düzenlemelere duyulan ihtiyaç hem iktidar hem de muhalefet çevrelerince sıklıkla dile getirilmektedir. Siyasi ve iktisadi sisteme yönelik bu tür kapsamlı müdahaleler kuşkusuz bireylerin yaşamını derinden etkiler. Ancak Türkiye’de birçok ülkeye kıyasla aşırı hızlı değişen ve hayati nitelik taşıyan siyasal ve ekonomik gündem tartışmalarına hem gerçek hem de tüzel kişilerin etkin katılımı Cumhuriyet tarihinin tüm dönemlerinde son derece kısıtlı düzeyde kalmıştır.

21. yüzyıl Türkiye’sinin “melez” rejiminde yaşanılmaya devam edilen bu kronik siyasal katılım noksanlığının temel kaynaklarından biri, toplumun örgütlenme yapısıdır.¹ Katılımcı demokrasilerde sivil toplum örgütleri ve

¹ *The Economist*'in her yıl yayımladığı Demokrasi Endeksi'nde rejim türleri tam demokrasi, kusurlu demokrasi, melez (hibrit) rejim ve otoriter rejimler olarak dörde ayrılmaktadır. Güncel endekste Türkiye, seçimlerin genellikle serbest ve adil yapılmadığı, medyanın sansürlendiği, hukukun üstünlüğünün zayıf ve yolsuzluğun yaygın olduğu melez rejimler arasında sayılmaktadır. Bkz. Economist Intelligence (EIU), 2023, s. 40.

baskı gruplarının rolü birincil önem taşır. Birçok siyaset bilimci, toplumların yönetim şeklinin büyük ölçüde sahip oldukları örgütsel yaşam iklimiyle ilgili olduğunu öne sürmektedir. Örneğin Emil Lederer devlet gücünden bağımsız çok sayıda etkin örgütlenmenin mevcut bulunmadığı bir toplumun yüksek bir diktatörlük potansiyeline sahip olduğunu dile getirir. Dağınık yapıya sahip bu tür devletleri “kitleler devleti” (state of the masses), toplum tipini ise “kitle toplumu” (mass society) olarak adlandırmaktadır.² 1835 gibi erken bir zamanda Alexis de Tocqueville, Amerika Birleşik Devletleri’ndeki demokratik siyasi düzenin başarı ve istikrarını Amerikan toplumunun sürekli dernekleşmesiyle (örgütlenmesiyle) yakından ilişkilendirmiştir.³ Emile Durkheim’in savunduğu üzere, “devlet ve bireylerin arasına bir dizi ikincil grup girmedikçe [demokratik] bir ulus sürdürülemez. Bu gruplar, bireyi kendi etki alanına kuvvetle çekecek ve böylece toplumsal yaşamın akışına katacak kadar ona yakın olmalıdır.”⁴ Rosa Luxemburg’a göre sınırsız örgütlenme ve toplanma hakkının yokluğunda geniş halk kitlelerinin iktidarından asla söz edilemez.⁵ Tüm bu düşüncülerin demokrasi konusunda benimsedikleri ortak yaklaşım, toplum içinde ileri düzeyde gelişmiş bir örgütsel yaşamla demokratik siyasi sistemin deneyimlendiği hiçbir yerde tesadüfen bir arada bulunmadığıdır. Demokratik yönetim, büyük ölçüde örgütlü siyasi çoğulculuğun varlığına bağlıdır.

Siyasi çoğulculuk derneklerden çalışma örgütlerine kadar çok farklı amaç ve niteliklere sahip ikincil kurum tarafından sağlanabilir. Kuşkusuz toplumun tüm örgütlü bileşenleri siyasi çoğulculuk ve demokrasiye aynı derecede katkı yapmazlar. Çağdaş toplum nezdinde nispeten yüksek sosyo-ekonomik karaktere sahip olan sendikalar ise demokrasi ve özgürlükler bağlamında –siyasi partilerle beraber– tüm diğer örgütlenmelerden fazla ilgiyi hak eder. Sendikaların sosyal rolü, esasen ilgili mesleğin standartlarını korumayı ve geliştirmeyi hedefleyen meslek odalarından ve birliklerden de farklı değerlendirilmelidir. Sendikalar, oluşum ve işlev itibarıyla demokrasinin ürünü olan ve temsil ettikleri geniş emekçi kitlelerinin çıkarlarını demokratik yollarla gözetmeyi amaçlayan örgütlü işçi gruplarıdır.⁶ Soyutlanmış işçi, üre-

² Lederer, 1940, s. 18 vd.

³ Tocqueville, 2004, s. 595 vd.

⁴ Durkheim, 2014, s. 27.

⁵ Luxemburg, 2012, s. 66 vd.

⁶ Birçok ülkeden farklı şekilde Türkiye’de hem işçilerin hem de işverenlerin toplu iş sözleşmesi ve grev/lokavt gibi yetkilere sahip örgütleri “sendika” olarak adlandırılmaktadır. Metin boyunca sendika kavramıyla (tek başına kullanıldığı sürece) işçi sendikaları kastedilmektedir.

tim araçlarına sahip olanların avucunda güvencesiz ve savunmasızdır. “İşçi sınıfının önemi ve etkisi sayısal gücüyle doğru orantılıdır. Fakat bu sayısal gücün temsiliyeti için örgütlenme ve eşgüdüm vazgeçilmezdir.”⁷ Gerçekten de bilhassa son iki yüzyılda hak ve özgürlükler konusunda katedilen mesafenin ve çalışma koşullarındaki iyileştirmelerin büyük bölümü, canla başla verilen sendikal mücadelenin sonucunda kazanılmıştır. Günümüzde “olağan” hatta “doğal” kabul ettiğimiz kıdem tazminatı, çalışma saatleri, işçi sağlığı ve iş güvenliği gibi kavram ve düzenlemelerin geniş ölçüde sendikaların eseri olduğunu söylemek abartılı değildir. Avrupa’da Sanayi Devrimi’yle beraber yaşanan demokratikleşme sürecinde emek mücadelesinin oynadığı rolü bilhassa Fransa’daki Blankist hareketi ve İngiltere’deki Çartist hareketi incelediğimizde açıkça görmekteyiz. Işıklı’nın yerinde dile getirdiği üzere Batılı emekçi kitleler, sendikal mücadeleleri ve bu mücadeleler temelinde oluşan siyasal partileri aracılığıyla sağladıkları demokratik kazanımlar sayesinde, sosyal devletin doğuşunda belirleyici olmuşlardır.⁸ İşçi örgütleri dün olduğu gibi bugün de sosyal değişim ve gelişimin öncülüğünü yapabilecek nitelikte kuruluşlardır. Nitekim çağdaş demokrasilerde hükümetler ekonomik büyümeyi ve sosyal adaleti gerçekleştirebilmek için işçilerin ve işverenlerin katkısının zorunlu olduğu inancıyla, sorumluluğu üçlü diyalog mekanizmasına yaymaktadır. Bu mekanizmanın rolü dar anlamıyla endüstriyel ilişkileri düzenlemenin ötesine geçmiş, istihdam düzeyini ve gelir dağılımını belirleyen genel ekonomik politikaların planlanmasını kapsayan bir nitelik kazanmıştır. Ekonomik ve sosyal gelişmenin büyük ölçüde üçlü diyalogun gerçekleşmesine bağlı olduğu görüşü giderek yaygınlaşmaktadır.⁹ Tüm bu hususlar ışığında sendikaların toplum içindeki konumu ve işleyişi, siyasi, hukuki ve iktisadi açılardan tartışılmalı ve bütüncül olarak değerlendirilmelidir.

Mevcut çalışmanın iki temel odağından birincisi sendikal hak ve özgürlüklerdir. Belirli işlevlere hem hukuken hem de fiilen sahip olmayan sendikaların gerek üyelerine gerekse toplumun geneline ciddi bir fayda sağlayabileceğinden söz edemeyiz. Örneğin toplu iş sözleşmesi ve grev hakkından mahrum sendikaların pratikte herhangi bir dayanışma derneğinden farkı yoktur. Dolayısıyla mevcut çalışmada her şeyden önce Türk sendikacılığının geçmiş ve günümüzdeki hak kazanımlarının ortaya konulması amaçlanmıştır.

7 Michels, 2021, s. 20.

8 Işıklı, 2003, s. 42.

9 Ünsal, 2006, s. 8 vd.

tir. Sendikaların yönetim şeklinin toplumsal bir mesele olarak değerlendirilmesi ancak kolektif sendika özgürlüğü doğrultusunda belirli yetkilere ve yeterli düzeyde örgütlenme kapasitesine sahip olmalarıyla gerçekleştirilebilir. Öte yandan işçilerin bireysel sendika özgürlüğü kapsamında sendika üyeliğine yönelik hak ve güvenceleri de etkin bir sendikacılık faaliyeti için elzemdir; dolayısıyla ilgili uygulamalar tüm boyutlarıyla irdelenmelidir. Çalışmanın diğer odağı ise sendikalarla demokrasi arasındaki ilişkidir ve bu ilişkinin iki temel boyutu vardır. Birincisi modern demokrasinin tarihsel gelişiminde görüldüğü üzere sendika, emek, sermaye ve devlet üçgeninde toplumun en geniş kesimi olan işçilerin temsilciliğini yürütür; baskı grubu olarak sınıf bilincinin güçlenmesini ve işçinin üretimden gelen gücünü kullanarak taleplerinin duyulmasını sağlar. Sendikaların hâlihazırda demokrasiye sunduğu hizmetlerden biri, uzman birimlerince yapılan ve kamuoyuyla düzenli olarak paylaşılan ekonomi araştırmalarıdır. Örneğin Türk-İş ve DİSK gibi sendika konfederasyonlarının aydan aya açıkladığı tüketici fiyat endeksi, açlık ve yoksulluk sınırı ve istihdam araştırmalarına ve diğer sendika yayınlarına toplumun farklı kesimleri ilgi göstermekte, bu gibi faaliyetler çalışma hayatına ve genel ekonomik gelişmelere yönelik bilinci artırmaktadır. Sendikaların siyasi partilerle, sivil toplum kuruluşlarıyla ve hükümetlerle olan ilişkileri genel anlamda demokrasiye doğrudan ve derinden etki eder. Türkiye’de işçi sendikaları Asgari Ücret Tespit Komisyonu, Üçlü Danışma Kurulu ve Ekonomik ve Sosyal Konsey gibi resmî kurumlarda (yetersiz olmakla beraber) görev almaktadır ve bu istişare amaçlı devlet oluşumları, işlevsellik ve yüksek temsili nitelik kazanmaları durumunda katılımcı demokrasiye önemli katkı sunma potansiyeline sahiptir.¹⁰ Sendikalar bu tür kurumların olmadığı veya devre dışı kaldığı anti-demokratik koşullarda dahi demokrasiye katkıda bulunabilir; otoriter rejimlerde veya demokratik çoğulculuğun formel yapılarının can çektiği durumlarda, rakip çıkar gruplarıyla uzlaşarak ve “bekçi” rolü üstlenerek ülke çapında zor elde edilmiş demokratik kazanımları koruyabilir ve geliştirebilirler.¹¹ Bu rol sosyal adaletsizliğin ve gelir dağılımı eşitsizliğinin muazzam boyutlara ulaştığı günümüz Türkiye’sinde bilhassa önem kazanmıştır. Dahası Uluslararası Sendikalar Konfederasyonu

10 Sayılan bu kurumların mevcut koşullardaki yetersiz temsili niteliği (ör. Asgari Ücret Tespit Komisyonu’nda yalnızca en büyük işçi sendikası konfederasyonunun yer alması) ve işsizliğin (ör. Anayasal bir kurum olan Sosyal ve Ekonomik Konsey’in uzun yıllardır âdeta Anayasa yokmuşçasına hiç toplanmaması), anti-demokratik bir endüstri ilişkileri düzenini körüklediği açıktır.

11 Wood, 2004, s. 1-18.

(ITUC) Küresel Haklar Endeksi'ne göre işçi haklarının en fazla ihlal edildiği on ülke arasında Türkiye de yer almaktadır.¹² Bu hazin durum kuşkusuz sendikal mücadelenin zayıflamasıyla doğrudan ilişkilidir ve sosyal adaletin yanı sıra işçi hak ve özgürlüklerinde herhangi bir ilerleme ve düzelmeye sendikal mücadelenin yokluğunda gerçekleşmesi düşünülemez.

Sendikalarla demokrasi ilişkisinin en az bir o kadar tartışılan diğer ayağı ise, sendikal örgütlenmelerin kendi içlerindeki demokrasi pratiğidir. Bu bağlamda yöneticilerin seçimler yoluyla değiştirilebilmesi, sıradan üyelerin örgüt politikalarını etkileme olanak ve becerisi, temel üyelik haklarının varlığı ve uygulanması, yönetimin şeffaflığı ve hesap verebilirliği gibi üyelerin karar alma süreçlerine katılımını ve liderlere karşı etkin bir örgüt içi muhalefet yürütebilmesini güvenceye alacak temel unsurlar ön plana çıkmaktadır. İngilizcesi *union democracy* olan bu kavram literatürde esasen bu ikinci alanı, yani Türkçe literatürde “sendikal demokrasi” ve “sendika demokrasisi” olarak da adlandırılan sendika içi demokrasi meselesini kapsamaktadır. Bu alan özellikle sendikalaşma oranlarının gelişmiş ülkelerde zirve yaptığı 1950-1960'lı yıllarda yoğun olarak çalışılmış ve irdelenmiştir. 2016 yılında tamamladığım doktora tez çalışmamda bu ikinci alan üzerine, yani Türkiye'deki sendika içi demokrasi konusuna disiplinlerarası bir yaklaşımla odaklanmıştım. Ancak sendikaların iç demokratik iklimini tanımlayan yapısal nitelikler, aynı zamanda bu örgütlerin toplumun geneline demokratik katkı yapabilmesinin ön koşulu olarak da görülmelidir. Hem güçlü olan hem de demokratik yönetilen sendikalar, temsil ettikleri üyelerin iradelerini yansıtmaları itibarıyla Türkiye işçi sınıfının nadiren duyurabildiği sesini toplumun tümüne duyurabilecek kurumların başında gelir. Tabandaki işçiler sendikal örgütlerini etkin şekilde denetleme ve liderlerini değiştirme hak ve yetisine sahip olmadıkça sendikalar bu rolü üstlenemezler. Bu bakış açısıyla sendika içi demokrasi konusunun sadece bu örgütlerin üyelerini ilgilendirdiği söylenemez. Nitekim ülkemizde sendikaların yönetim biçimlerinin toplumsal bir sorun olduğuna kanaat getirilerek, 1961 ve 1982 Anayasalarında sendikaların demokratik esaslara göre yönetilmesine hükmedilmiştir (1961 md. 46/2; 1982 md. 51). Lakin ileriki bölümlerde göreceğimiz üzere, bu ilke gerek hükümetler gerek sendikal çevrelerin kendileri tarafından Türkiye sendikacılık tarihi boyunca büyük ölçüde göz ardı edilmiştir.

¹² Güncel ITUC Endeksi'ne göre dünyada “çalışanlar için en kötü on ülke” Bangladeş, Belarus, Ekvador, Mısır, Esvatini, Guatemala, Myanmar, Tunus, Filipinler ve Türkiye'dir. Bkz. ITUC 2023 Global Rights Index: <https://www.ituc-csi.org/2023-global-rights-index-en>

Türkiye’de sendika özgürlüğü ve sendika içi demokrasi konularındaki sorun ve gelişmeleri genel kuramların ışığında hem yapısal hem de uygulama çerçevesinde açıklamaya çalıştığım mevcut eser beş kısma ayrılmıştır. Çalışmanın birinci kısmında sendika içi demokrasinin ve sendikaların örgütlenme özgürlüğünün temel nitelikleri, uzmanlaşma ve bürokratikleşmenin yanı sıra kitle ve lider davranışlarının demokratik iklimi nasıl şekillendirdiği tartışılmakta, dünya genelinde bu konularda karşılaşılan engellerden ve ideolojik farklılıkların olası etkilerinden bahsedilmektedir. Ayrıca özgür ve demokratik bir idarenin hukuki düzenlemeler yoluyla ne derecede güvenceye alınabileceğine dair genel bir çerçeve sunulmaktadır. İkinci Kısım’da ana hatlarıyla Türkiye sendikacılık tarihinin hak ve özgürlükler temelindeki dönüm noktaları ve çağdaş sendikacılığın hukuki kaynakları ortaya konulmaktadır. Bu tarihsel süreçte sendikacılık sistemimizin ayırıcı özellikleri olarak karşımıza çıkan millî sendikacılık, işkolu temelli sendikalaşma, çifte barajlı yetki kazanımı ve grev hakkına getirilen sınırlamaların yarattığı derin yapısal sorunlara işaret edilmektedir. Üçüncü Kısım’da bireyin sendikal yaşamdaki hak ve özgürlükleri ayrıntılarıyla incelenmekte, dünya sendikacılık tarihinde üyeliğin engellenmesine ve zorunlu üyeliğe yönelik kullanılmış yöntemler tanımlanmaktadır. Yasal olarak sendika kurucuları ve yöneticilerinde aranan nitelikler ve yöneticilerin işverene karşı sahip olduğu güvenceler hem bireysel hem kolektif sendika özgürlüğü açısından değerlendirilmektedir. Bunlara ilaveten farklı üyelik ve dayanışma aidatı uygulamalarının sendikalaşma üzerindeki etkileri tartışılmaktadır. Dördüncü Kısım’da sendika organlarının işleyiş ve karar alma süreçleri kuvvetler ayrılığı ilkesi açısından irdelenmekte, merkeziyetçilik kaynaklı katı hiyerarşik modelin sakıncalarına dikkat çekilmektedir. Ayrıca bu sakıncaların ihtiyari organlar aracılığıyla hafifletilebileceğine dair bir iddia öne sürülmektedir. Beşinci Kısım’da Türk sendikal idaresinde benimsenmiş olan çifte delegasyon sisteminin ve işyeri sendika temsilciliği kurumunun tabanla yöneticiler arasında oluşturduğu zayıf bağ irdelenmekte, genel kurul delege seçimlerinin koşulları ve belli sayıda sendikal örgütün merkez yönetici seçimlerine dair veriler yorumlanmaktadır. Son olarak genel bir değerlendirme yapılmakta ve sendika özgürlüğü ve sendika içi demokrasiyi güvenceye almak adına bazı çözüm önerileri sunulmaktadır.

ARAŞTIRMA KAPSAMI VE KAYNAKLARA DAİR NOTLAR

Metin boyunca 2012 yılından bugüne sürdürdüğüm farklı çalışmalar dâhilinde çeşitli açılardan incelenen 60’tan fazla sendika ve konfederasyonun

tüzüklerine ve üye istatistiklerine T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ilanlarından ulaşılmıştır.¹³ Sendika seçim sonuçlarına dair verilerin yanı sıra delege ve temsilci seçim yönetmeliklerinin kaydedildiği merkezî bir kaynak olmaması nedeniyle bunlar örnekleme sendikalarının kendilerinden talep edilmiş ve toplanmalarında çeşitli zorluklarla karşılaşmıştır. Literatürde dile getirildiği üzere kişisel bağların yokluğunda Türkiye’de sendika yönetimleri bu tür taleplere sıcak bakmamaktadır. Bu hususu doğrular şekilde, doktora tez araştırma sürecinde öncelikle sendika ve konfederasyonlara bireysel başvurular yapılmış ancak birçoğunda başarısız olunmuştur. Ardından İstanbul Bilgi Üniversitesi’nin Lisansüstü Programlar Enstitüsü aracılığıyla iadeli taahhütlü mektuplar gönderilerek ikinci bir talepte bulunulmuş, ilgili tüm örgütler yetkililerinin isim ve imzaları karşılığında talep mektubumuzu almıştır.¹⁴ Nihayetinde seçim süreçleri ve yönetmeliklerini incelediğim on üç sendikal örgütten sekizi geri dönüş yaparak ilgili veri ve belgeleri ulaştırmış veya merkezlerine davet ederek arşivlerini incelememe izin vermiştir.

Tez çalışmamdaki örneklem beş kritere göre oluşturulmuştur. (1) Öncelikle belirli siyasi ve ideolojik bağlantı ve görüşlere sahip olduğu düşünülen sendika konfederasyonları arasında eşitlik güdülmüştür. Takip eden bölümde dile getirildiği üzere, bu tür fikirsel farklılıkların demokrasi üzerindeki etkileri literatürde tartışmalıdır ve buna dair kapsamlı bir analiz mevcut çalışmanın amacının ötesindedir. Öte yandan istemsiz şekilde belli bir siyasi veya ideolojik yapıya özgün uygulamaya odaklanmaktan kaçınılmıştır. (2) Her konfederasyonun en büyük iki sendikası, mümkün olan en yüksek üye oranını kapsamak ve en güçlü sendikaları incelemek üzere dâhil edilmiştir. (3) Konfederasyonların en büyük iki sendikası kapsama alındığında, metal işkolundaki üç gelişmiş sendika örnekleme girmekte, böylece bu “rakip” örgütlerin karşılaştırılması mümkün hâle gelmektedir. Metal işkolu sendikal araştırmalar açısından nicel ve nitel temsili değere sahiptir: Metal işkolu hâlihazırda (Ticaret, Büro, Eğitim ve Güzel Sanatlar’dan sonra) ikinci büyük işkoludur ve günümüzün en büyük sendikası olan Türk Metal bu işkolunda

13 İncelemelerim kapsamında sadece bir sendikanın (Medya-İş) tüzük ilanı veri tabanında mevcut olmadığından ve sendikanın kendisi geri dönüş yapmadığından ötürü, Başbakanlık İletişim Merkezine (BİMER) başvurum üzerine İşçi ve İşveren Sendikaları Şube Müdürlüğü, Medya-İş Tüzüğünü göndermiştir (24/05/2018).

14 Mektup alıcısı isim ve imzası bize ulaşmayan tek sendika daha sonra aynı taleple gönderdiğimiz bir e-postamıza (21/4/2016) cevap vermekle beraber ilgili veri ve belgeleri sağlamamış olan Bank-sis’tir.

bulunmaktadır.¹⁵ Bunun yanı sıra üretim sanayimizin en önemli dallarından olan metal işkolu büyük oranda vasıflı işgücüne dayalıdır.¹⁶ Birinci Kısım'da tartışılan demokratik kuramlar dâhilinde, göreceli olarak ücretlerin ve iş güvenliğinin yüksek olduğu ve liderlerle üyeler arasındaki statü farkının büyük olmadığı işçi sendikaları, daha demokratik yönetilme eğilimindedir.¹⁷ (4) Büyük sendikaların yanı sıra her üç konfederasyondan toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahip (%1'lik yetki barajını geçen) en küçük sendikalar hedeflenmiştir.¹⁸ Sendikacılık çalışmalarının birçoğunda büyük ve bürokratikleşmiş sendikal örgütlenmelere kıyasla küçük sendikaların doğrudan katılım imkânına sahip olmaları itibarıyla daha demokratik eğilim sergilediği öne sürülmektedir. Bu şekilde belirlemiş olduğumuz sendikaların yüksek eğitime dayalı sektörlerde yer almalarının da demokrasi eğilimini güçlendirmesi beklenir. (5) Son olarak herhangi bir konfederasyona üye olmayan bağımsız sendikalar analize dâhil edilmiştir. Dönemin istatistiklere göre bağımsız sendikalardan sadece ikisi sözleşme yetki barajını geçmektedir. Bu noktada örneklemin hâlihazırda kapsadığı işkolları dışında faaliyet gösteren ve az farkla da olsa daha büyük olan sendika seçilmiştir. Hiçbiri yetki barajını geçmeyen 13 sendikanın üye olduğu diğer sendika konfederasyonları (Tüm-İş ve Aksiyon-İş), genel istatistik açısından yeterli niceliğe sahip olmaması nedeniyle çalışmada dikkate alınmamıştır. Bu kriterler doğrultusunda T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın 2015 Temmuz tebliği temelinde belirlenen örgütler 3 konfederasyon ve 7 farklı işkolundan 10 işçi sendikası- nı (sendikalı çalışanların %35,35'ini) kapsamaktadır.¹⁹

15 Bu hesaplamalarda 6356 sayılı Sendikalar Kanunu kapsamındaki işçi sendikaları esas alınmış, işveren sendikaları ve özel kurallara (zorunlu tahkim, grev hakkının fiilen bulunmaması vb.) tabi kamu görevlileri sendikaları dikkate alınmamıştır.

16 Metal işkolundaki işçilerin çoğu vasıflı işçi, ustabaşı, mühendis vb.dir; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının sanayi rapor istatistikleri bunu doğrulamaktadır (bkz. İş Teftiş Kurulu Başkanlığı, 2011). Vasıflı işgücü diğer büyük işkollarında önemli ölçüde daha düşüktür.

17 Ör. Bkz. Stepan-Norris, 1997, s. 479.

18 Türkiye'de mevcut sendikaların büyük çoğunluğu hâlihazırda sözleşme yetki şartlarını yerine getirememektedir. Bu husus İkinci Kısım'da Çifte Barajlı Yetki Kazanımı başlığı altında derinlemesine incelenmektedir.

19 Bkz. T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın 2015 Temmuz tebliği: https://www.csgb.gov.tr/media/1693/2015_temmuz_6856.pdf

Aşağıda *italik* yazılan sendika ve konfederasyonlar, çalışmanın incelemeyi hedeflediği merkez başkanlık seçim sonuçlarının yanı sıra delege ve işyeri sendika temsilcilerine ilişkin yönetmeliklere dair taleplere herhangi bir yanıt vermemiştir.

Sendika konfederasyonları; üye sendika sayısı, üye işçi toplamı:

DİSK: 20 sendika, 143.233 işçi

Hak-İş: 20 sendika, 385.065 işçi

Türk-İş: 33 sendika, 842.322 işçi

2019 yılında yayımlanan araştırmamda ise Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Ocak 2018 İstatistikleri esas alınarak, uygulanmakta olan toplu iş sözleşmesi yetki barajlarını geçen bütün işçi sendikalarına dair içerik analizi yapılmıştır.²⁰ Sendika ihtiyari organları ve temsilcilik yapılanmalarına dair yaptığım bu çalışma doğrultusunda sözleşme yetki barajını geçen tüm işçi sendikalarının güncel tüzükleri irdelenmiştir. **Tablo 4.2**'de listelenen bu elli beş örgüt toplam sendikalı işçilerin %97,37'sini temsil etmektedir.²¹ Söz konusu içerik analizi ve sonuçları Dördüncü Kısım'da İhtiyari Organlar ve Beşinci Kısım'da İşyeri Sendika Temsilciliği başlıkları altında özetlenmektedir.

Her iki araştırmadaki örneklemelerin yetki barajına göre düzenlenmesinin nedeni, bu ön koşulu yerine getirmeyen sendikaların toplu iş sözleşmesi hakkından yoksun olmasıdır; bu durum çağdaş sendikal örgütlenmeyi ve kolektif sendika özgürlüğünü doğrudan, sendikal demokrasiyi ise dolaylı da olsa derinden etkilemektedir. Dahası Türkiye sendikacılık sisteminde grev hakkı yalnızca sözleşme süreçlerinde yaşanan uyuşmazlıklar bağlamında tanınmıştır ve toplu pazarlık uyuşmazlığı dışında yapılan genel grev, hak grevi ve iş yavaşlatma gibi eylemler yasa dışıdır. Dolayısıyla yetki barajlarını geçemeyen sendikalar, sendikacılığın en temel işlevlerinden sözleşme ve grev hakkını kaybetmekte ve yalnızca bir tür dayanışma derneği niteliğinde faaliyet gösterebilmektedir. Sonuç olarak sendikal işlevleri büyük ölçüde yerine getiremeyen bu örgütler örneklem dışında bırakılmıştır.

Sendika; üye sayısı, bulunduğu işkolu ve konfederasyon:

Banksis: 8.816; banka, finans ve sigorta; bağımsız

Birleşik Metal-İş: 31.066; metal; DİSK

Çelik-İş: 32.192; metal; Hak-İş

Genel-İş: 63.154; genel işler; DİSK

Güvenlik-Sen: 2.873; savunma ve güvenlik; DİSK

Hizmet-İş: 139.553; genel işler; Hak-İş

Öz Toprak-İş: 1.631; çimento, toprak ve cam; Hak-İş

Tes-İş: 58.706; enerji; Türk-İş

TGS: 1.016; basın, yayın ve gazetecilik; Türk-İş

Türk Metal: 166.250; metal; Türk-İş

1. Türkiye'de toplam sendika sayısı: 162

2. Türkiye'de (resmî) toplam işçi sayısı: 12.744.685

3. Türkiye'de toplam sendikalı işçi sayısı: 1.429.056 (2'nin %11,21'i)

4. Çalışmanın kapsadığı toplam sendikalı işçi sayısı: 505.257 (3'ün %35,35'i)

20 Sipahi, 2019, s. 1173-1202.

21 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İşkollarındaki İşçi Sayıları ve Sendikaların Üye Sayılarına İlişkin 2018 Ocak İstatistikleri Hakkında Teblig: <https://www.csgb.gov.tr/media/1264/resmi-gazete-20180131-4-1.pdf>

Sendika içi demokrasi noksanlığının önemli bir sonucu da yolsuzluk, usulsüzlük ve görev suiistimallerinin şaşkırtıcı ölçüde görülmesidir. Mevcut metinde ülkemizin işçi sendikalarında yaşanan bu tür vakalar, ihtiraslarını dizginleyemeyen yöneticilerin “sıra dışı” kişilikleri üzerinden değil, ana konuya da bağlı kalarak, sendikacılığın mevcut eser boyunca bahsedilen yapısal nitelikleri temelinde tartışılmaktadır. Dolayısıyla söz konusu olayların soğukkanlılıkla irdelenmesi, sendikacılığın sorunlu yönlerinin saptanması ve bunlara karşı önlemler tasarlanmasının ön koşulu olarak değerlendirilmelidir.