

İmre Sipahi

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

İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI



**Türkiye'de Sendika Özgürlüğü ve Sendika
İçi Demokrasi**

İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları

Şubat 2024

Yazar: İmre SİPAHİ

Kapitalizmin önlenemeyen siyasi ve ekonomik krizine paralel şekilde yükselen neoliberal otoriter devletçiliğin etkilerinin en keskin biçimde gözlemlendiği alan olarak emek süreçleri ile örgütlülüğündeki sorunları göstermek zor olmayacaktır. Parçalanmış, güvencesizleştirilmiş ve esnekleştirilmiş emek süreçleri bir yandan emek örgütlerini kurumsal olarak zayıflatmakta, diğer yandan da yükselen baskıcı devlet aygıtı gerek anayasal-yasal düzenlemeler gerek grev yasakları ve fiziksel şiddet yoluyla sendikal yapılar ve faaliyetler üzerindeki etkisini artırmaktadır. Taşeron uygulamasının artması, sendikal örgütlülüğün yoğun ve nitelikli olduğu işletmelerde toplu işten çıkarmalar ya da hak gaspları, geçici ve güvencesiz istihdam biçimlerinin yaygınlaşması, “Özel İstihdam Büroları”nın kurulması, 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 bağışlanmış toplu iş sözleşmeleri kapsamındaki işyerlerinde bulunan sendika üyelerinin sayıları dikkate alındığında kimi dönemlerde yüzde onların altına inecek şekilde çok düşük kalması, ortaya çıkan ihtilaflarda zorunlu arabuluculuk uygulamasının yasallaşması gibi somut sonuçlar neoliberalizmin emek süreçleri üzerindeki tahribatını özetler nitelikte.

Toplu iş sözleşmesi ve grev hakkından mahrum bırakılmış, sendika üyeliği oranlarında yüzde on ila on beş bandı arasında sıkışmış, kıdem tazminatı, iş sağlığı ve güvenliği gibi çalışma koşullarındaki gerilemeler had safhalara ulaşmış geniş emekçi kitlelerin çözüm arayışı da sürüyor. Bütün bunlara başta Dördüncü Sanayi Devrimi olarak adlandırılan yeni teknolojik gelişmeler, platform ekonomileri ve dünyada birçok mesleği ve işi devre dışı bırakmaya namzet Yapay Zekâ gelişimi eklendiğinde, sendikaların bunun sonucunda ortaya çıkan artan yedek işgücü ordusu karşısında ne yönde tepkiler verebileceği oldukça tartışmalı hâle geliyor.

Tüm bu karmaşa içinde sendikal özgürlükleri ve sendikal demokrasiyi konuşmaya zaman kalmadığı da açık. Öte yandan, aynı sebeplerden, sendikaları çerçeveleyen anayasal ve yasal düzenlemelerin, bunların sendika yapılarına ve en çok da sendika içi demokrasiye etkilerini analiz etmek her zamankinden daha fazla önem taşıyor. Söz konusu eser, hem sendikal özgürlüklerin Türkiye’deki krizine hem de sendikal demokrasinin gelişimi önündeki engellere ışık tutuyor. 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 sendikaların tüzük ve yönetmeliklerine atfen etraflıca tartışılıyor (bkz. 34-35). 2821 ve 2822 sayılı eski

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 (millî) örgütlenme modelinin şart kılınması, uygunsuz bir zorunlu tahkim mekanizmasının benimsenmiş olması ve grev hakkına ciddi sınırlamalar getirilmesi, üyelik işlemlerine yönelik külfetli noter uygulaması ve kuruculuk ve yöneticiliğe getirilen yasal hatta anayasal sınırlamaların, hem kolektif ve bireysel sendikal özgürlüklere hem de sendikalaşmaya otuz yıl boyunca ciddi darbe vurduğu ele alınıyor. Gerçekten de yazarın da belirttiği gibi, toplu iş sözleşmesi ve grev hakkından mahrum sendikaların pratikte bir dayanışma derneğinden farkı kalmamakta (s. xxv). Yine eserde 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 (s. xxvi) gösterilebilir.

Çalışmada da belirtildiği üzere, 2012 tarihli 6356 sayılı yeni Sendikalar Kanunuyla gerek sendikal özgürlükler gerekse demokrasi konusunda bazı olumlu değişimler (gelişmeler) 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 (s. 68-81), bu gelişmelerin etkilerini sınırlı düzeyde tutmuştur.

Bu çerçevede yazar, incelemesini iki ana odak etrafında toplamıştır diyebiliriz: Sendikal hak ve özgürlüklerin önündeki engeller ile sendika içi demokrasi eksikliğinin yarattığı sonuçlar. 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 kısımda 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 (s. 63-73) yarattığı derin yapısal-tarihsel sorunlara işaret ediliyor. Üçüncü kısımda 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. Bu çerçevede sendika üyeliğinin kazanımı ve kaybedilmesi gibi çokça tartışılan bir konu hukuki ve pratik açıdan farklı veçheleriyle ayrıntılı inceleniyor (s. 80-90). Üyelik süreçleriyle ilgili özellikle sendika tüzükleri üzerinden yapılan inceleme (s. 116-121) özel bir ilgiyi hak ediyor. Dördüncü kısımda sendika organlarının (genel kurul, yönetim kurulu, denetleme

kurulu, disiplin kurulu vb.) işleyiş ve karar alma süreçleri kuvvetler ayrılığı ve merkezîyet ekseninde incelenmekte ve ilgili süreçlerdeki tıkanmaları giderecek öneriler dile getirilmektedir. Yazarın sendika içi dikey ve yatay iletişim eksikliği sorunsalını aşma bağlamında özellikle yapısı gereği daha sık aralıklarla toplanabilecek, çeşitli yetki ve görevleri olan ihtiyari (seçimlik) organların geliştirilmesiyle ilgili tartışması önemlidir (s. 149-159). Beşinci kısımda Türkiye’de sendika içi demokrasiyi mümkün kılan delegasyon, temsilcilik gibi mekanizmaların işlerliği, başta seçim süreçlerine odaklanmak suretiyle sorgulanıyor. Bu planın nihayetinde de sendika özgürlüğü ve sendika içi demokrasiyi güvenceye almak adına çözüm önerileri, seçimsel rekabeti sınırlandıran faktörler ile doğrudan ve sık yapılacak seçimlerin gerekliliği vurgusuyla beraber sunulmaktadır. Yazarın incelemesinde ortaya koyduğu üzere, başkanlık seçimlerinde çoğunlukla tek adayın bulunması, ikinci bir aday olsa bile birinciden çok daha az oy alması (tablo 5.3.), ya da delegelerin belli yöntemlerle baskı altına alınışına dair sunduğu örnekler ilgi çekicidir (s. 176-180).

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 çerçevede 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 bağlamda 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 denetlenebilirlik 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 (s. 187). 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 “oligarşininin tunç kanunu” yaklaşımını da bertaraf edecek şekilde, sendikaların bürokratik hiyerarşiyi dengeleyip denetleyecek bazı örgüt içi mekanizmalar geliştirmeleri demokratik işleyişleri açısından elzem görünmektedir. Bu çerçevede, 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 tespiti üzerinde düşünmek verimli olabilir.

Son olarak çalışmayı özgün ve anlamlı kılan faktörler olarak araştırma yöntemi ve kapsamına değinmekte fayda var. Bu bağlamda sendika içi demokrasi

ve gelişimi konusunda dünyadan ve 'Türkiye' den örnekler verilmesi, bu konudaki literatürün kapsamlı bir şekilde ortaya konması ve sendikal demokrasiyi tarihsel bir çerçeveye oturtan anayasal ve yasal düzenlemelere yer verilmesi çok önemli. Yazarın üyelik kriterlerini aşan tüm sendikalar için sendika seçim sonuçları, delege ve temsilci seçim hükümleri ve sendika tüzüklerine ilişkin verileri kapsamlı bir şekilde incelemesi kayda değer bir diğer artısı. Bu bağlamda literatürde bu konuyla ilgili güncel bir çalışmanın bulunmadığını rahatlıkla söyleyebiliriz. 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 sınırların tarihsel gelişimle beraber sade bir anlatımla ele alınması kitaba değer katıyor.

Daha da önemlisi, sendikal demokrasinin krizini mevcut yapısal sınırlar içinde ele almakla kalmayıp, aynı zamanda sendikalardaki demokratik mekanizmaların iyileştirilmesi için neler yapılabileceğine dair öneriler de sunuyor. Bu bağlamda Türkiye'de demokrasi krizinin nasıl aşılabileceği ve sendikaların bu krizde nasıl bir rol oynayabileceği konusunda verimli bir tartışmanın kapısı aralanıyor. Bu çalışmanın, tüm kapsamı ve kalitesiyle Türk işçi hareketi literatürüne önemli bir katkı sağladığına ve endüstriyel ilişkiler ve sendikacılık alanında araştırmacılar için sıklıkla başvurulacak bir kaynak hâline geldiğine inanıyorum. Yazarın son on yılda konu üzerinde yaptığı dikkatli araştırmaların bir araya getirilmesi, yeni araştırmaların önünü açacaktır. Sendikaları çevreleyen faktörler ile iç örgütsel yapılarının dönüşümü üzerine bir tartışma, üzerinde çalışmaya değer bir diğer konu olan sendikal birlikteliğin ve ortak hareketliliğin nasıl sağlanabileceği meselesini de içerecek şekilde (kısmen Emek Platformu deneyiminde gözlemlediğimiz) yeniden canlanabilirse, hem sağlıklı bir demokratik sistemin ortaya çıkması hem de sosyoekonomik hakların genişlemesine dair bir umut içerisinde olabiliriz.

Prof. Dr. Cemil BOYRAZ

İstanbul Bilgi Üniversitesi

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Programı Öğretim Üyesi