

11 8323

**ÜYE ÜLKELERDEN BAZI ÖRNEKLERLE
AVRUPA TOPLULUĞU'NDA VE
TÜRKİYE'DE SENDİKALARIN
DENETİMİNE İLİŞKİN DÜZENLEMELER**

**Nuray GÖKÇEK
(Yüksek Lisans Tezi)**

Eskişehir-1996

**T.C. ANADOLU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**ÜYE ÜLKELERDEN BAZI ÖRNEKLERLE AVRUPA TOPLULUĞU'NDA
VE TÜRKİYE'DE SENDİKALARIN DENETİMİNE İLİŞKİN
DÜZENLEMELER**

**Nuray GÖKÇEK
(Yüksek Lisans Tezi)**

Danışman: Prof.Dr. Nüvit GEREK

**ANADOLU ÜNİVERSİTESİ
MERKEZ KÜTÜPHANESİ**

Eskişehir-1996

ÖZET

Sendikaların denetimini genel olarak "iç denetim" ve "dış denetim" olmak üzere ikiye ayırarak incelemek mümkündür. Sendikaların kendi organları vasıtasıyla denetlenmeleri olarak ifade edilen iç denetim, sendikaların demokratik kuruluşlar olmasının doğal bir sonucudur. Buna karşılık, sendikaların kendi organları dışındaki organlar tarafından denetlenmesini öngören dış denetim ise ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasi koşullarının gerektirdiği bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Böyle olmakla birlikte dış denetim, sendikaların yönetim ve faaliyetlerinde serbest olmalarını öngören kolektif sendika özgürlüğünü sınırlandırabilir. Zira ILO'nun 87 ve 98 sayılı Sözleşmeleri de sendikalar üzerindeki dış denetimi, sendikaların iç işlerine müdahale olarak görmektedir.

Avrupa Topluluğu düzenlemeleri arasında sendikaların denetimine ilişkin bir düzenlemeye rastlanmamaktadır. Bununla birlikte Topluluk ülkelerinin hemen hepsinin ILO'nun sendikaların denetimine ilişkin sözleşmelerini onayladığı ve ILO'nun yönetimindeki etkinlikleri dikkate alınırca, ILO düzenlemelerinin Topluluk tarafından yapılacak düzenlemelere standart oluşturacağı açıktır. Dolayısıyla, Türkiye'nin bu örgütlerle ilişkileri nedeniyle sendikaların denetimine ilişkin düzenlemeleri yaparken, belirtilen bu standartları gözönünde bulundurması gerekmektedir.

Bu araştırmanın amacı, uluslararası normlar çerçevesinde, ülkemizdeki sendikaların denetimine ilişkin düzenlemeleri tarihsel gelişim süreci içinde inceleyerek, günümüz Türk Mevzuatı ile Avrupa Topluluğu düzenlemeleri arasında karşılaştırma yapmaktır.

ABSTRACT

There are two kinds of control on unions. One is internal control, the other is external control. Internal control is defined as the control done by the unions' own bodies, is the usual consequence of their being democratic associations. On the other hand, external control is known as the control done by the state. It depends on the economic, social and political conditions of the countries. Nevertheless, external control can restrict collective union freedom. Besides ILO Conventions No:87 and No:98 admit external control as interfering to unions' interior affairs.

There is no regulation concerning the control of the unions among the regulations of European Community. However, if it is taken into account that almost all of the member countries of European Community have ratified ILO Conventions about the control of the unions and have efficiency in the administration of ILO, it is obvious that ILO regulations should constitute a standard for the regulations done by the Community. Therefore, Turkey should take into account the standards mentioned below while legislating regulations about the control of the unions.

The purpose of this research is to study the historical background of regulations about the control of the unions in Turkey in the content of international norms and particularly comparing the regulations of European Community with the current situation in Turkey.

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	XI
GİRİŞ.....	1

Birinci Bölüm

SENDİKALARIN DENETİMİ KONUSUNA GENEL BİR BAKIŞ VE ULUSLARARASI DÜZENLEMELER

Birinci Kısım

SENDİKALARIN DENETİMİNE GENEL BİR BAKIŞ

Ş.1.SENDİKALARIN DENETİMİ DEYİNCE

NE ANLIYORUZ?	3
I. SENDİKALARIN DENETİMİNİN GEREĞİ VE BİÇİMİ	3

II. SENDİKALARIN DENETİM BİÇİMİ ÜZERİNE DÜŞÜNCELER	6
Ş.2.SENDİKALARIN DENETİMİ İLE SENDİKA ÖZGÜRLÜĞÜ KAVRAMLARININ BİRBİRİYLE İLİŞKİSİ	11
I. SENDİKA ÖZGÜRLÜĞÜ KAVRAMI	11
1. Genel Olarak:.....	11
2. Sendika Özgürlüğü Türleri:.....	14
A) Bireysel Sendika Özgürlüğü:	14
B) Kollektif Sendika Özgürlüğü:	16
II. SENDİKALARIN DENETİMİ SENDİKA ÖZGÜRLÜĞÜNÜ ZEDELER Mİ?	20

İkinci Kısım

SENDİKALARIN DENETİMİNE İLİŞKİN ULUSLARARASI DÜZENLEMELER

Ş.1.ILO TARAFINDAN YAPILAN DÜZENLEMELER	22
I. ILO ANAYASASI	22
II. 87 SAYILI SÖZLEŞME	23
III. 98 SAYILI SÖZLEŞME	28
Ş.2.DİĞER ULUSLARARASI DÜZENLEMELER.....	31
I. İNSAN HAKLARI EVRENSEL BİLDİRGESİ	31
II. EKONOMİK, TOPLUMSAL VE KÜLTÜREL HAKLAR ULUSLARARASI SÖZLEŞMESİ	34
III. MEDENİ VE SİYASİ HAKLAR ULUSLARARASI SÖZLEŞMESİ	36
IV. AVRUPA İNSAN HAKLARI SÖZLEŞMESİ	37

İkinci Bölüm

**AVRUPA TOPLULUĞU İLE TOPLULUĞA ÜYE BAZI ÜLKELERDE
SENDİKALARIN DENETİMİ DÜZENLEMELERİ VE
TÜRKİYE'DEKİ DURUM**

Birinci Kısım

**ÜYE ÜLKELERDEN BAZI ÖRNEKLERLE SENDİKALARIN
DENETİMİ AÇISINDAN AVRUPA TOPLULUĞU DÜZENLEMELERİ
VE BUNLARIN ULUSLARARASI DİĞER DÜZENLEMELERLE İLİŞKİSİ**

§.1.AVRUPA TOPLULUĞU'NA GENEL BİR BAKIŞ.....	40
I. KURULUŞU VE KURULUŞ NEDENLERİ	40
II. AVRUPA TOPLULUĞU'NUN YAPISI VE ORGANLARI	44
1. Örgütün Yapısı:.....	44
2. Örgütün Organları:.....	45
III. HUKUKİ KAYNAKLARI	47
§.2.AVRUPA TOPLULUĞU'NDA SENDİKALARIN DENETİMİ DÜZENLEMELERİ VE BUNLARIN ULUSLARARASI DİĞER DÜZENLEMELERLE İLİŞKİSİ	50
I. GENEL OLARAK	50
II. AVRUPA TOPLULUĞU'NA ÜYE BAZI SANAYİLEŞMİŞ ÜLKELERDE SENDİKALARIN DENETİMİNE İLİŞKİN DÜZENLEMELER	55
1. İngiltere'de Sendikaların Denetimi:.....	55

2. Almanya'da Sendikaların Denetimi:.....	58
3. Fransa'da Sendikaların Denetimi:.....	60
4. İtalya'da Sendikaların Denetimi:.....	60
III. AVRUPA TOPLULUĞU DÜZENLEMELERİNİN DİĞER ULUSLARARASI DÜZENLEMELERLE İLİŞKİSİ	61

İkinci Kısım

TÜRKİYE'DE SENDİKALARIN DENETİMİ MESELESİNİN AVRUPA TOPLULUĞU VE ÖRNEK ALINAN ÜYE ÜLKELERLE KARŞILAŞTIRILMASI

Ş.1.TÜRKİYE'DE SENDİKALARIN DENETİMİNİN

TARİHSEL GELİŞİMİ	64
I. GÜNÜMÜZE KADAR OLAN DÖNEM	64
1. 1982'ye Kadar Olan Dönem:	65
A) 1961'e Kadar Olan Dönem:	65
a) 5018 Sayılı Yasa'nın Yürürlüğe Girdiği Tarihten Öncesi Dönem:	65
b) 5018 Sayılı Yasa'nın Yürürlüğe Girdiği Tarihten Sonraki Dönem:	67
B) 1961 ve 1982 Arası Dönemi:	73
2. 1982-1995 Arası Dönem:	79
II. 1982-1995 ARASI DÖNEMDE SENDİKALARIN DENETİMİ YOLLARI	83
1. Sendikaların Kuruluşu Sırasında Denetim:	83
2. Yargı Denetimi:	84

3. İç Denetim:	85
4. Dış Denetim:	89
A) Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanlık Tarafından Yapılan Denetim:	89
B) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Tarafından Yapılan Denetim:	90
C) Maliye ve Gümrük Bakanlığı Tarafından Yapılan Denetim:	93
D) Genel Güvenlik Denetimi:	94
III. GÜNÜMÜZDE SENDİKALARIN DENETİMİ	96
Ş.2.AVRUPA TOPLULUĞU VE ÖRNEK ALINAN ÜYE ÜLKELERLE KARŞILAŞTIRILMASI.....	98
SONUÇ.....	103
YARARLANILAN KAYNAKLAR.....	j - ix

KISALTMALAR

AAET	: Avrupa Atom Birliği Enerjisi Topluluğu
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
A.İ.T.İ.A.	: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
AKÇT	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AT	: Avrupa Topluluğu
A.Ü.S.B.F.	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
B.	: Baskı
BANKSİS	: Banka ve Sigorta İşçileri Sendikası
BASİSEN	: Banka-Sigorta İşçileri Sendikası
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
E.İ.T.İ.A.	: Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
E.S.B.A.Ç.V.	: Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı
ETHUS	: Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi
Fak.	: Fakülte
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
İFM	: İktisat Fakültesi Mecmuası
İİSKDDİT	: İşçi ve İşveren Sendika ve Konfederasyonlarının Devletçe Denetlenmesine İlişkin Tüzük
İKV	: İktisadi Kalkınma Vakfı
İ.T.Ü.	: İstanbul Teknik Üniversitesi
İ.Ü.H.F.	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
İ.Ü.İ.F.	: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi

Kamu-İş	: Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası
Likat-İş	: Türkiye Liman ve Kara Tahmil-Tahliye İşçileri Sendikası
Mad.	: Madde
MBD	: Mülkiyeliler Birliği Dergisi
M.K.	: Medeni Kanun
Müd.	: Müdürlüğü
MSHUS	: Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi
No.	: Numara
Petrol-İş	: Türkiye Petrol Kimya Lastik İşçileri Sendikası
R.G.	: Resmi Gazete
S.	: Sayı
s.	: Sayfa
S.K.	: Sendikalar Kanunu
T.	: Tarih
T.E.B.A.Ş.	: Türkiye Ekonomi Bankası Anonim Şirketi
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
Türk Kamu-Sen	: Türkiye Kamu Çalışanları Sendikası
TÜTİS	: Türkiye Taşıt İşverenleri Sendikası
U.Ü.	: Uludağ Üniversitesi
Üniv.	: Üniversite
v.d.	: ve devamı
Ya.	: Yayın
Yol-İş	: Yol İşçileri Sendikası

GİRİŞ

2821 sayılı Sendikalar Yasası'nda yer alan sendikaların denetimine ilişkin düzenlemeler Yasa'nın yürürlüğe girdiği dönemden günümüze değin sürekli olarak şikayet konusu olmuştur. Bu şikayetlere bağlı olarak ILO tarafından eleştirilmiş ve ILO'nun 87 ve 98 sayılı Sözleşmelerine göre, gerekli düzenlemelerin yapılması istenmiştir. Özellikle bu Sözleşmelerin 11.12.1992 tarihinde Türkiye tarafından onaylanması, sendikaların denetimine ilişkin düzenlemeler üzerindeki ilgiyi yoğunlaştırmıştır. Ayrıca Türkiye'nin Avrupa Topluluğuna girme sürecinde olması ve bu sürecin ilk aşamalarından biri olan Gümrük Birliği'ne üyeliğini 1.1.1995 tarihinde gerçekleştirmesi, sosyal mevzuatında gerekli uyumlaştırmanın yapılmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu zorunluluk diğer sosyal alanlarda olduğu gibi sendikaların denetimi üzerindeki tartışmaların da yeniden yoğunluk kazanmasına neden olmuştur.

Bu çalışmada esas itibariyle Avrupa Topluluğu ile ILO ilişkileri çerçevesinde, Türkiye'nin bu örgütlerle ilişkisi gözönüne

alınarak, sendikaların denetimi konusunda yapılması gereken düzenlemelerin neler olması gerektiği üzerinde durulmuştur.

Bunun için bu konuyu iki bölümde inceledik.

Birinci bölümde, "Sendikaların Denetimi Konusuna Genel Bir Bakış ve Uluslararası Düzenlemeler" başlığı altında, sendikaların denetimi konusunda gerekli açıklamalar yapılarak, sendikaların denetimi ile sendika özgürlüğü arasındaki ilişki ortaya konulmaya çalışılmıştır. Yine aynı başlık altında, sendikaların denetimine ilişkin uluslararası düzenlemelerin neler olduğu konusuna değinilmiştir.

İkinci bölümde ise, Avrupa Topluluğu çeşitli açılardan tanıtılmaya çalışılmış ve özellikle ILO ile ilişkileri üzerinde durulmuştur. Ayrıca bu bölümde Türkiye'de sendikaların denetimi düzenlemeleri, tarihsel dönemler itibariyle incelenmiş ve Avrupa Topluluğu düzenlemeleri ile karşılaştırması yapılmaya çalışılmıştır.

Sonuç kısmında da çalışmamızın birinci ve ikinci bölümünde değinilen ve ulaşılan sonuçlar ortaya konmuştur.

Birinci Bölüm

SENDİKALARIN DENETİMİ KONUSUNA GENEL BİR BAKIŞ VE ULUSLARARASI DÜZENLEMELER

Birinci Kısım

SENDİKALARIN DENETİMİ KONUSUNA GENEL BİR BAKIŞ

Ş.1. SENDİKALARIN DENETİMİ DEYİNCE NE ANLIYORUZ?

I. SENDİKALARIN DENETİMİNİN GEREĞİ VE BİÇİMİ

Sendikalar, yasalarda ve tüzüklerinde gösterilen amaçları gerçekleştirmek üzere işçi ve işverenler tarafından kurulan, tüzel kişiliğe sahip kuruluşlardır. Bu gibi kuruluşlar faaliyetlerini yürütürlerken amaçlarını ve yasalarda öngörülen hükümleri

gözönünde bulundurmak zorundadırlar⁽¹⁾. Bu nedenle sendikal faaliyetlerin çalışma yaşamımızda olumlu sonuçlar vermesini ve yetkili kuruluş ve kişilerin görevlerini yapmalarını sağlamak için denetim gereklidir⁽²⁾. Zira ancak bu uygulama sayesinde eksikliklerin ya da yasaya aykırılıkların giderilmesi söz konusu olabilir. Böylece sendikal faaliyetlerin amaçlar doğrultusunda gerçekleşmesi de sağlanmış olacaktır⁽³⁾. O halde sendikaların denetimini; sendikal yapıyı sağlıklı tutmak amacıyla, işçilerin ve işverenlerin ortak ekonomik, sosyal ve kültürel yararlarını korumak ve geliştirmek için kurulan sendikaların amaçları doğrultusunda hareket etmelerini, yasaya ve tüzüğe uygun işleyebilmelerini sağlamak üzere öngörülen bir işlev olarak tanımlamak mümkündür⁽⁴⁾.

Belirtilen bu denetim, sendikaların kuruluşu sırasında olabileceği gibi faaliyette buldukları dönem içinde de olabilir. Sendikaların kuruluşu sırasında denetimin yapılıp yapılmadığını, ülkelerce kabul edilmiş olan sendikaların kuruluş sistemi ortaya koymaktadır⁽⁵⁾.

- (1) İbrahim EŞMELİOĞLU-Abdullah BERKSUN, **Açıklamalı Gerekçeli-İçtihatlı, Sendikalar Kanunu**, Ankara, 1989, s.798-799.
- (2) Selahattin BEDİR, **Sendikaların Denetimi**, Türk Kamu-Sen Ya., Ankara, 1989, s.5.
- (3) EŞMELİOĞLU-BERKSUN, s.798-799.
- (4) Zafer SAKA, **Uygulamada Sendikalar Hukuku**, Adana, 1979, s.127.
- (5) Sendikaların kuruluşunda değişik ülkelerde olduğu gibi, bir çok sistem vardır. Bu sistemler İzin Sistemi, Tescil Sistemi ve Serbest Kuruluş Sistemi olmak üzere üçe ayrılır. Bu sistemler konumuz açısından sendikaların kuruluşu sırasında dış denetimin var olup olmadığı konusunda önem taşır. Ancak özgür sendikacılık ilkeleri gereği, sendikaların kuruluşunun serbest kuruluş sistemi ile gerçekleşmesi gerekir. Ayrıca ileride değinileceği üzere, 87 sayılı Sözleşmeye göre anatüzüklerini ve yönetmeliklerini serbestçe düzenleme hakkına sahip olan sendikalar, kuruluşları sırasında hiç bir makamın iznine veya bir tescile gerek olmaksızın tüzüklerinde sendika kurmak iradesini açıklayarak tüzel kişiliğe hak kazanmalıdırlar. Serbest kuruluş sistemi olarak adlandırılan bu sistem 87 sayılı Sözleşmeyi uygulayan ülkelerin çoğunluğunda hakimdir. Ayrıntılı bilgi için bkz.: Turhan ESENER, **İş Hukuku**, B.3, Ankara, 1978, s.30 v.d.; ÇELİK, s.281; BEDİR, s.23-25.

Genel olarak sendikaların denetimini iki şekilde yapmak mümkündür. Bunlardan birincisini; sendikaların niteliği gereği demokratik bir kuruluş olmasından kaynaklanan⁽⁶⁾, öncelikle kendi üyeleri veya organları⁽⁷⁾ aracılığı ile denetlenmesi olarak ifade edebileceğimiz "iç denetim", ikincisini ise; sendikaya tamamen yabancı olan sendika organları ile hiç bir ilişkisi bulunmayan, devletin yetkili organları aracılığı ile yaptığı denetim olarak ifade edebileceğimiz "dış denetim" olarak isimlendirmek mümkündür⁽⁸⁾. Dış denetimi de kendi içinde idari ve mali denetim olmak üzere ikiye ayırarak incelemek mümkündür⁽⁹⁾. İdari denetim; "yönetim ve işleyişle ilgili olarak yetkili organlarca alınan kararların kanun, tüzük ve sendikaların amaçlarına uygun olup olmadığının incelenmesini" içermekte iken, mali denetim; "gelir ve giderlerin, gelir ve giderler ile ilgili olarak yetkili organlarca alınan kararların, kanun, tüzük ve sendikaların amaçlarına uygunluğunu ve harcamaların bu kararlara uygun olup olmadığının incelenmesini" içerir⁽¹⁰⁾. Dolayısıyla sendikaların

(6) KUTAL, s.158.

(7) Bu organların neler olabileceği konusunda bkz.: İhsan ERKUL, **Türk İş Hukuku**, C.II, B.2, Eskişehir, 1991, s.122-150; Ercan GÜVEN-Ufuk AYDIN, **İş Hukuku Dersleri**, Anadolu Üniv. Ya.No:897, Eskişehir, 1995, s.170-176.

(8) Metin KUTAL, "**Sendikaların Mali Gücü ve Denetimin Doğuracağı Meseleler**", ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ YILLIĞI 1984, Kutay Ya., C.I, İstanbul, 1985, s.158; Kenan TUNÇOMAĞ, **İş Hukukunun Esasları**, İst., 1988, s.349; Nuri ÇELİK, **İş Hukuku Dersleri**, Beta Ya., B.12, İstanbul, 1994, s.377; Genel olarak ifade edilen bu denetim türlerine bir de yargı denetimini ilave etmek mümkündür. Ancak yargı denetimi, çok geniş kapsamlı bir konu olarak, hemen her ülkede olağan bir denetim türü olduğundan burada ayrı bir inceleme konusu yapılmayacaktır.

(9) ÇELİK, s.377; Bu dış denetim türlerine bir de genel güvenlik denetimi ilave edilebilir. Ancak genel olarak genel güvenlik konularının idari denetim içerisinde incelendiği görülmektedir. Bu konuda bkz.: Adnan TUĞ, **Sendikalar Hukuku**, Ankara, 1990, s.233.

(10) Şaban DEMİR, "**Sendikaların Denetimi**", İŞVEREN DERGİSİ, Ankara, Şubat 1975, s.29.

yönetim ve işleyişlerinin kendi amaçlarına uygun olup olmadığının incelenmesi hem iç denetim hem de dış denetim açısından mümkündür⁽¹¹⁾.

Denetimin konusunu esas itibarıyla sendikaların yönetim ve işleyişlerinin, kendi amaçlarına uygun olup olmadığının incelenmesi oluşturuyorsa da, örgütün yapısı yanında sair tüm çalışmalarının da denetim konusuna gireceği düşünülecek olursa, denetim konusunun ne derece kapsamlı ve önemli bir konu olduğu kolaylıkla anlaşılabilir⁽¹²⁾.

Sendikal yapıyı sağlıklı tutmak amacıyla yapılan denetimin amacına ulaşmasının ön koşulu, denetim uygulamasında şekilsel kurallar kadar bu kuralların nasıl işlediğinin araştırılması olmalıdır. Bunu yapabilmek için de denetimin tutucu değil, hoşgörülü bir ortam içerisinde öğretici ve yol gösterici bir biçimde yapılması gerekir. Yani denetimin sağlıklı ve eğitici olması denetimin vazgeçilmez bir unsuru olarak görülmelidir⁽¹³⁾.

II. SENDİKALARIN DENETİM BİÇİMİ ÜZERİNE DÜŞÜNCELER

Sendikaların denetimi konusunda doktrindeki tartışmaların odak noktasını dış denetim oluşturur. Çünkü yapılan dış denetimin sendikalara müdahale anlamı taşıdığı, sendikaların demokratik kuruluşlar olma özelliğini zedelediği ve dolayısıyla bir takım sakıncalar doğuracağı iddia edilmektedir. İddialara göre; denetleme sırasında denetim elemanlarınca istenecek her türlü belgenin

(11) TUĞ, s.233.

(12) EŞMELİOĞLU-BERKSUN, s.802; PETROL-İŞ, **Sendikal Demokrasi**, Kitap-3, No:31, İstanbul, Temmuz 1993, s.58.

(13) EŞMELİOĞLU-BERKSUN, s.799.

yöneticiler tarafından gösterilmesi ve verilmesi zorunluluğu, özellikle toplu iş uyuşmazlığının ortaya çıktığı dönemlerde sendika özgürlüğünü zedeleyici sonuçlar doğurabilecektir. Ayrıca işverenin yararlarını koruyan siyasi iktidar döneminde verilen bilgiler işçi sendikaları aleyhinde kullanılabilir. Özellikle devletin işveren olarak işçi sendikalarının karşısına çıktığı durumlarda, işçi sendikalarının pazarlık gücünü sınırlayıcı bir etki yaratabilecektir⁽¹⁴⁾. Bununla birlikte iç denetimin yapılması sendikaların demokratik kuruluşlar olması gereği⁽¹⁵⁾ olup, bu konuda tam bir düşünce birliği mevcuttur. Ekleyelim ki iç denetim açısından üyeler denetim haklarını, bu yöndeki iradelerini bir başkasına devredemezler. Ancak geçici ve belli koşullarda aralarından görevliler seçebilirler⁽¹⁶⁾.

Buna karşın bir kısım yazarlar dış denetimin gerekli olduğunu belirtmekte ve bunu karşıt düşüncede olanların yaptığı gibi bu gerekliliği bir takım nedenlere bağlamaktadırlar⁽¹⁷⁾. Buna göre devletçe dış denetim yapılmasının amacı, sendikaların faaliyetlerinin sınırlandırılması anlamında değil, özellikle faaliyetlerinin kuruluş amaçları dışına taşmamasını sağlamak ve asli fonksiyonlarını yerine getirmelerine yardımcı olmaktır. Ayrıca dış denetimi, ülkenin ekonomik, sosyal ve politik çıkarlarının korunmasını sağlamayı garanti altına almak için yapılan bir görev olarak görmektedirler⁽¹⁸⁾. Bu nedenle sendikaların denetimi hiç bir gerekçe ile yok edilemez veya geciktirilemez.

(14) Fevzi DEMİR, **Sendikalar Hukuku**, Belediye-İş Sendikası Eğitim Ya.No:8, İstanbul, 1989, s.262-263.

(15) Bu konuda bkz.: Birinci Bölüm, Birinci Kısım, §.1-1-3.

(16) Bu konuda bkz.: PETROL-İŞ, s.58.

(17) DEMİR Fevzi, s.259-262.

(18) BEDİR, s.5.

Netice itibariyle dış denetimin niçin gerekli olduğunu iki nedene bağlayabiliriz: Bunlardan birincisi; sendikal amaçları gerçekleştirebilmek için yerine getirilen görevlerin ve kullanılan yetkilerin, istenilen nitelikte olumlu ve başarıya ulaştıracak şekilde yeterli bir gelişme aşamasına ulaşması, ikincisi ise; yasaların emredici ve yasaklayıcı hükümlerine uyulup uyulmadığının denetlenmesinin, kamu düzeninin sağlanması ve korunması yönünden gerekli ve zorunlu bulunmasıdır⁽¹⁹⁾. Ayrıca bunlara ilaveten yasaların emredici ve yasaklayıcı hükümlerinin uygulanmasındaki aksaklık ve noksanlıklar ancak denetimle saptanabileceğinden, yöneticiler uyarılmış olacak ve bu suretle de istenilen gelişme sağlanarak, denetimin eğitici niteliğinden yararlanılacaktır⁽²⁰⁾. Ancak amaca ulaşmak için kuruluşlar tarafından yapılan girişimler ve bu girişimlerin sergilediği eylemlerle işlemler, öncelikle kişilerin yeteneklerine sıkı sıkıya bağlı bulunmaktadır. Bu nedenle sendikalarda görev almış kişilerin yeteneklerini, görevlerini, amaca ulaştıracak şekilde geliştirmek, olgunlaştırmak gereklidir. İşte; bu gereklilik çerçevesinde, eğitici niteliği ile denetim söz konusu olmaktadır. Kişiler yönünden olduğu kadar kamu düzeninin sağlanması ve korunması yönünden de denetim, bir başlangıç ve bir son anlamında düşünülmemelidir. Bu nedenle denetimin gerçeğe ulaştıracak bir süreklilik içinde uygulanması gereklidir⁽²¹⁾. Bu düşünce kaynağını demokratik düzen içinde yer alan, kamu düzeninin sağlanması ve korunması ile kamu hizmetlerinin birlik, beraberlik ve uyumluluk içinde yürütülmesi amacıyla merkeziyet sisteminde sürdürülen hiyerarşik denetim ile ademi merkeziyet idareleri

(19) DEMİR, s.29.

(20) DEMİR, s.29.

(21) DEMİR, s.30.

üzerindeki idari vesayet yetkisine dayanılarak yapılan denetimden alır.

Belirtilen bu dış denetim nedenlerinin göz ardı edilmesi durumunda; sendikacılığı olumsuz yönde etkileyebilecek bir takım sonuçları ortaya çıkabileceği düşünülebilir⁽²²⁾. Buna göre; sendikaların faaliyetlerinin amaca uygun bir şekilde yürütülüp yürütülmediğinin denetlenmediği durumlarda, sendikaların yasak faaliyetlere girişlerine göz yumulmuş olacak, bir yandan da böyle bir sonuç sendika enflasyonunun ortaya çıkmasına neden olabilecektir. Ayrıca bu durum tekelci profesyonel sendikaların olabildiğince çoğalmasına, yasal olmayan gelir kaynakları yaratılmasına ve sağlanan sendikal hakların bazı sendikalarca, ulusal bütünlüğü zedeleyecek biçimde istismar edilmesine neden olabilecektir.

Üyelerinin ekonomik, sosyal, kültürel hak ve menfaatlerini korumak amacıyla kurulmuş sendikalar, kendisine en yakından benzeyen derneklere göre bir takım farklı özelliklere sahiptir. Dolayısıyla sendika alelade bir tüzel kişilik değildir. Bu anlamda sendikalar, özel hak ve yetkilerle donatılmış bir tüzel kişilik olup, olağanüstü geniş faaliyet alanına sahip bulunmaktadır. Bu nedenle sendikaların amacına ters düşen faaliyetlere girebilmeleri olasılığı gözönünde bulundurularak, kamuyu koruma anlayışı gereği dış denetim getirilebilir. Ayrıca yine böyle bir yolla sendikaların amacına ters düşen yabancı kanallardan gelir elde etmeleri önlenmiş olur.

(22) Şaban DEMİR, "Sendikaların Gelirleri", İŞVEREN DERGİSİ, C.XX, S.8(Mayıs 1982), s.4-5.

Tüm bu anlatılanların dışında kamuoyu tepkileri açısından; özellikle iç denetimin yapılmasının dışında, yapılan denetime açıklık kazandırılması gibi ayrı bir yaklaşım şekli de vardır⁽²³⁾. Buna göre kamuoyunun sendikalar üzerine yoğunlaşmış olan dikkatleri yok edilemez. Doğal olarak toplumun içinde ve toplumsal örgütler arasında da karşılıklı denetim işleyişleri sürer. Bu nedenle sendikaların kamuoyuna açık olmaları gerekirken, verecekleri tepkiyi de dikkate almak zorundadırlar. Aksi takdirde kamuoyuna ters düşülmesi, sendikal harekete zarar verecektir. Ayrıca bu işleyiş ile sendikanın kendi kendini denetim hakkı çelişmediği gibi kamuoyu denetiminden kaçarak veya yok sayarak, onların desteği sağlanamaz. Tüm bu dış mücadelelerin olumsuzluklarından kurtulmanın öncelikli ve zorunlu yolu, sendikada kontrol ve denetimin demokrasi ilkeleri temelinde yapılabilmesidir. Önemli olan denetim ve kontrol açısından sendikanın saklayacak hiç bir şeyinin olmamasıdır.

Bütün bu düşüncelerin sonucu olarak kamusal özellikleri dolayısıyla bir tüzel kişilik olan sendikalar faaliyetleri gereği değişik yönlerden kamu denetimine tabi tutulabilmektedirler⁽²⁴⁾. Ekleyelim ki, sendikacılık mali kaynakları belirli ölçüde geniş ve tahsilatı otomatik olan son derece sağlam bir sistem üzerindedir. Tahsilatın değişik yerlerden oluşu denetimi zorlaştırmakta ve bu zorluk harcamaların denetimine olanak tanımamaktadır. Bu nedenle ciddi bir sendikacılığın kurulması ve sürdürülebilmesini, sendikalarında en az küçük bir vergi mükellefi kadar denetlenmesi gerektiğine bağlayan düşünceler de mevcuttur⁽²⁵⁾.

(23) PETROL-İŞ, s.57-58.

(24) DEMİR, s.30.

(25) "Yeni Bir İşçi-İşveren İlişkileri Düzenine Doğru", İŞVEREN DERGİSİ, C.XX, S.11(Ağustos 1982), s.9.

Yukarıda belirtilen hususlara dayanarak sendikaların dış denetime tabi tutulmasını iki nedene bağlı olarak açıklayabiliriz⁽²⁶⁾. Bunlar:

- i. Sendika içi denetimin eksik kalması ya da yetersiz kalması
- ii. Sendikaların gelir kaynaklarının ve faaliyetlerinin denetlenmesi.

Ş.2. SENDİKALARIN DENETİMİ İLE SENDİKA ÖZGÜRLÜĞÜ KAVRAMLARININ BİRBİRİYLE İLİŞKİSİ

I. SENDİKA ÖZGÜRLÜĞÜ KAVRAMI

1. Genel Olarak:

Sendika özgürlüğü, işçi ve işverenler için ayırım gözetmeksizin, izne bağlı olmadan kendi isteklerine göre örgütlenebilme ve mevcut örgütlere katılabilme şeklinde tanımlanabilir. Bu şekildeki bir özgürlüğün geçerli olabilmesi için diğer bazı kamu hak ve özgürlüklerinin varlığı ve kullanılabilirliği gereklidir. Zira toplantı, düşünce ve ifade özgürlüğü gibi hak ve özgürlükler olmaksızın tek başına sendika özgürlüğünden söz etmek mümkün değildir⁽²⁷⁾.

(26) KUTAL, s.156-160.

(27) YARSUVAT, **Çalışma Ceza Hukuku**, İ.Ü.H.F. Ya.No:558, İstanbul, 1978, s.24.

Sendika özgürlüğü⁽²⁸⁾; sendikal hakları⁽²⁹⁾ elde etmenin, koruma ve geliştirmenin temel koşuludur. Bu bağlamda sendika özgürlüğü ve sendikal hakları, temel hakların kullanılıp kullanılmadığının bir ölçüsü ve sendikal demokrasinin "olmazsa olmaz" koşulu olarak kabul edebiliriz⁽³⁰⁾.

Sendika özgürlüğü öğretide kişisel ve toplumsal açıdan ele alınmaktadır. Kişisel açıdan bireylere serbestçe sendika kurma ve sendikaya girebilme ve sendikadan kendi isteği ile çıkabilme haklarını tanımakta olan sendika özgürlüğünün kullanılması temelde sendika denilen bir topluluğun varlığını gerektirmektedir. Bu varlık da kendilerine yaşam veren gerçek kişiler dışında ve onlardan ayrı olarak bir kişilik kazanır ve bu kişiliğiyle faaliyet gösterir. Netice itibariyle, başlangıçta kişisel özgürlüğün bir görünümü olarak görülen bu hak uygulaması itibariyle toplumsal kavramlı sosyal hak ve özgürlükler haline dönüşmektedir⁽³¹⁾. Bunun içindir ki sendika özgürlüğünün dernek kurma özgürlüğü gibi iki temel yönü olan çifte temel hak içerdiği belirtilir⁽³²⁾. Bunun sonucu olarak bu hakkın öncelikle "her meslek sahibinin kullanabileceği kişisel bir hak" olduğunu sonra da bir kamu özgürlüğü olarak "topluca kullanılabilen sosyal bir hak" olduğunu ileri sürenler de vardır⁽³³⁾.

-
- (28) Bu kavramın bazı kaynaklarda sendika hakkı olarak kullanıldığı görülür. Bkz.: Nizamettin AKTAY, **Sendika Hakkı**, Kamu-İş Ya., Ankara, 1993, s.56; "Özgürlük", kişinin insan olmasından kaynaklanan serbestçe davranma gücüdür. Özgürlüklerin mevzuatça güvence altına alınan kısmı da "hakkı" oluşturur. Dolayısıyla hak özgürlükleri sağlamak için kişiye tanınan yetkililerdir. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz.: Faruk PEKİN, **Demokrasi, Sendika Özgürlüğü ve Sosyal Haklar**, İstanbul, 1985, s.16-17.
- (29) Sendika hakkı; sendika, toplu pazarlık ve grev hakkının oluşturduğu üç temel hak olarak nitelendirilebilir. Bu konuda bkz.: PEKİN, s.16-17.
- (30) PEKİN, s.17.
- (31) Sendikal Özgürlüğün tarihsel gelişimi için bkz.: YARSUVAT, s.28-46.
- (32) YARSUVAT, s.24-27.
- (33) TUNÇOMAĞ, s.253.

Toplumsal açıdan sendika özgürlüğü, bireysel hakların bir köşeye atılması ya da sendika içinde erimesi sonucunu doğurmaz. Zira böyle bir durum bizi zorunlu sendika fikrine götürecektir. Bu nedenle çoğulcu özgürlükçü demokrasiyi kabul etmiş ülkelerde birey ve topluluk eşit olarak ele alınarak, aralarında denge kurulduğundan, çoğulcu sendikacılık gerçekte sendika özgürlüğünün kaçınılmaz bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır⁽³⁴⁾. Dolayısıyla çağımızda sendikacılığın yüklendiği görevlerini yerine getirebilmesi için sendika özgürlüğünün çoğulcu ve özgürlükçü demokratik sistem içinde gelişmesi ve yaşamına devam etmesi zorunludur⁽³⁵⁾. Zaten sendikalar varlıklarını da bu sisteme borçludur⁽³⁶⁾.

Sendika özgürlüğü kavramının daha iyi anlaşılabilmesi için kendisine çok benzeyen diğer bazı kavramlara göre farklılıklarını ortaya koymak yerinde olur. Önce benzer bir kavram olarak dernek kurma hakkı ile olan temel farklılıklar üzerinde duralım⁽³⁷⁾. Sendika özgürlüğü kapsamı içinde bulunan sendika kurma hakkı, özgürce dernek kurma hakkının bir görünüşü olmakla birlikte, çalışma ve yaşama koşullarının düzeltilmesine yönelik sendika

(34) YARSUVAT, s.25.

(35) YARSUVAT, s.23.

(36) Endüstri devrimi sürecini yaşayan ülkelerde oluşan olumsuz koşullar, sosyal bir ihtiyaç olarak ilk defa olarak sendika düşüncesinin doğumuna olanak tanımıştır. İlk önce ulusal alanda ortaya çıkan sendikalar zamanla uluslararası alanda örgütlenme gereği duymuşlar ve bunun doğal sonucu olarak da, sendikacılıkla ilgili evrensel bir takım ilkeler oluşmuştur. Bu ilkelerden biri de sendika özgürlüğü ilkesi olup bu sürecin yaşandığı ülkeler çoğulcu özgürlükçü, demokratik batı toplumlarıdır. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz.: ERKUL-GEREK- ALTAN, **Sosyal Politika Dersleri**, Anadolu Üniv. E.S.B.A.Ç.V. Ya.No:50, C.I, Eskişehir, 1988 s.38-87.; Cahit TALAS, **Toplumsal Politikaya Giriş**, İmge Kitabevi Ya., Ankara, 1990, s.51-186; YARSUVAT, s.21-23.

(37) Bu konuda bkz.: Birinci Bölüm, Birinci Kısım, §.2-I-3.

hakkı, dernek kurma hakkından daha zorunlu ve daha geniş kapsamlıdır. Ayrıca sendikaların derneklerde olmayan ve özellikle toplu iş sözleşmesi yapılmasında kendini gösteren sosyal özerkliğinden de sözedilebilir⁽³⁸⁾.

Sendika özgürlüğünden farklı olan, zaman zaman karışıklıklar ortaya çıkaran üzerinde durmak istediğimiz benzer diğer bir kavram da "örgütlenme özgürlüğü"dür. Örgütlenme özgürlüğü, her türlü dernek, siyasi parti ya da meslek odaları kurma özgürlüğü olarak anlaşılabilen bir kavram iken⁽³⁹⁾, sendika özgürlüğü ile anlatılmak istenen işçi sendikaları ile bu sendikaların karşısındaki işveren kuruluşlarının özgürlüğü meselesidir. Demek ki örgütlenme özgürlüğü, sendika özgürlüğüne göre daha geniş kapsamlı bir kavramdır⁽⁴⁰⁾.

Netice itibariyle belirtmek gerekirse, sendika özgürlüğü kavramını yukarıda anlatılanların ışığı altında "Bireysel Sendika Özgürlüğü" ve "Kollektif Sendika Özgürlüğü" olarak ikiye ayırarak incelemek mümkündür⁽⁴¹⁾.

2. Sendika Özgürlüğü Türleri:

A) Bireysel Sendika Özgürlüğü:

Bireysel sendika özgürlüğü, işçinin hiç bir sınırlama ile karşılaşmadan özgürce sendika kurma, kurulu sendikalara özgürce üye olma, dilediği sendikayı seçme, özgürce üyelikten ayrılma gibi

(38) ÇELİK, s.258.

(39) Bülent TANÖR, **Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar**, May Ya., İstanbul, 1978, s.262; Öner EYRENCİ, **Sendikalar Hukuku**, Banksis Ya.No:3, İstanbul, 1984, s.42-47.

(40) PEKİN, s.24-27.

(41) ERKUL, s.38-40.

temel özgürlükleri ile sendikalı işçinin; devlet, işveren ve sendikalara karşı korunma özgürlüğünü kapsar⁽⁴²⁾. Özgürce seçimden sözedebilmek için bir faaliyet alanında birden çok sendikanın kurulabilmesi gerekir. Bu da "sendika çokluğu ilkesi" ile ifade edilir⁽⁴³⁾. Sendika çokluğu ilkesi yalnızca nicel olarak birden çok sendika anlamına gelmez. Aynı zamanda nitelik yönünden farklı görüşteki sendikaların varlığını, yani "sendika çeşitliliğini" de gerektirir⁽⁴⁴⁾. Ayrıca bireysel sendika özgürlüğü bu ilkeleriyle birlikte sendika üyelerinin sendika çalışmalarına bilinçli, sürekli, etkin ve eşit katılım özgürlüğünü de getirir⁽⁴⁵⁾.

Bireysel sendika özgürlüğünü "olumlu sendika özgürlüğü" ve "olumsuz sendika özgürlüğü" şeklinde ikiye ayırarak incelemek mümkündür. Olumlu sendika özgürlüğü, herşeyden önce bireylerin özgürce sendika kurma ve kurulmuş sendikalara üye olma hakkını ifade eder. Kurulmuş olan sendikalara girme hakkı bireyin aynı zamanda bu sendikalardan dilediğini seçebilme hakkı ile sendika içinde faaliyette bulunma ve sendikal faaliyetlere katılma haklarını da kapsar⁽⁴⁶⁾. Olumsuz sendika özgürlüğü ise olumlu sendika özgürlüğünün aksine, bireyin sendikalara girmeme yahut girmiş bulunduğu sendikalardan serbestçe ayrılma hakkı olarak tanımlanabilir⁽⁴⁷⁾.

(42) PEKİN, s.27.

(43) EYRENCİ, s.42.

(44) PEKİN, s.27.

(45) PEKİN, s.27.

(46) ERKUL, s.38-40; EYRENCİ, s.42-47.

(47) EYRENCİ, s.43; ERKUL, s.38.

B) Kollektif Sendika Özgürlüğü:

Kollektif sendika özgürlüğü, bireylerin sahip oldukları haklarla birlikte, sendikanın tüzel kişi olarak, varlığını devlet ve işverenler karşısında koruyabilme ve çalışmalarını özgürce düzenleyebilme haklarına sahip olması özgürlüğüdür⁽⁴⁸⁾. Bu özgürlük sendikaların devlet, işverenler ve siyasi partiler karşısında her türlü bağımsızlığının⁽⁴⁹⁾ ve "idari özerkliği"nin de bir ifadesi olmaktadır⁽⁵⁰⁾.

Sendikaların başta gelen niteliklerinden biri olan bağımsızlık ilkesi, sendikaların meslek örgütü olarak faaliyet olanaklarını garanti altına alırken özerklik ise, bunların kendi faaliyetlerini kendilerinin düzenleyebilmeleri gücünü ifade etmektedir⁽⁵¹⁾. Bu bakımdan sendikaların sadece serbestçe kurulmuş olmaları, onların faaliyetleri bakımından yeterli değildir. Sendikaların çalışma yaşamındaki işlevlerini gereği gibi yerine getirebilmeleri için idari özerkliğe sahip olmaları gereklidir. Bu durum sendikaların tüzüklerinin yapılmasında, organlarının⁽⁵²⁾ oluşturulmasında özerk olmaları, bu konuda devletin, siyasi partilerin, işveren veya diğer kuruluşların müdahalelerinden

(48) PEKİN, s.27.

(49) Bu bağımsızlık türlerine ayrıca, dini kuruluşlar karşısındaki bağımsızlık ile diğer devletler karşısındaki bağımsızlık ilave edilebilir. Dini kuruluşlar karşısındaki bağımsızlık için bkz.: Teoman AKÜNAL, "Yeni Yasal Düzenlemede Türk İşveren ve İşçi Sendikalarının Statüsü", İŞVEREN DERGİSİ, C.XXIII, S.3(Aralık 1984), s.3-13; Diğer devletler karşısındaki bağımsızlık için bkz.: SAKA, s.17.

(50) PEKİN, s.27.

(51) ÇELİK, s.277.

(52) Bkz.: Birinci Bölüm, Birinci Kısım, §.1-1-3.

korunmalarını gerekli kılmaktadır⁽⁵³⁾. Ayrıca bu müdahalelere ilişkin getirilen korumalar yanında sendikalara görevlerini uygun araçlarla yerine getirebilme olanağı da sağlamaktadır⁽⁵⁴⁾. Bu araçlar ise, genel olarak mücadele aracı olarak ifade edilen grev ve lokavttır⁽⁵⁵⁾.

Sendika özgürlüğünün kişisel yönden kuşkusuz daha önemli yanı devlet karşısında sendikaların bağımsızlığıdır⁽⁵⁶⁾. Sendikaların devlet karşısındaki bağımsızlığı özellikle sendikaların kuruluş, faaliyet, yönetim, denetim, kapatılma, üst birlikler kurma, uluslararası kuruluşlara katılma gibi konular açısından söz konusu olmakta ve önem kazanmaktadır⁽⁵⁷⁾. Bu ilke gereği kamu gücünü kullanan devletin sendikaların varlıklarına tecavüz edemeyeceği, zorla sendika kurdurup, sendikaları zorla dağıtma gibi tasarruflara girişemeyeceği, gerekli bilgi ve belgeleri hazırlayan kişilerin sendika kurma hakkını engelleyemeyeceği kabul edilmektedir. Bu gibi hallerde demokratik ilkeler uygulanarak, yargı yoluyla müdahalenin men'i imkanı getirilmiş ve dava açılarak, hakkın korunması olanağı sağlanmıştır. İdare kendiliğinden sendikaları kapatamaz ve faaliyetten alıkoyamaz. Ancak şartlar oluşmuşsa, mahkemeye başvurarak sendikanın kapatılması veya faaliyetinin durdurulmasını mahkemeden isteyebilir⁽⁵⁸⁾. Bu bakımdan bireysel sendika özgürlüğü ancak kolektif sendika özgürlüğü ile birlikte

(53) EYRENCİ, s.42-47.

(54) Cahit TALAS, **Sosyal Ekonomi**, S Ya., Ankara, 1976, s.255-258.

(55) AKTAY, s.56.

(56) TALAS, **Sosyal...**, s.205; Alpaslan IŞIKLI, "**Sendikaların Bağımsızlığı İlkesi ve Yeni Düzenlemeler**", MBD, S.70-71, 1983, s.33.

(57) TALAS, **Sosyal...**, s.205.

(58) AKTAY, s.56-57.

anlam kazanır ve yaşama geçirilir. Bu nedenle bu iki sendika özgürlüğü birbirini tamamlayan bir bütün oluştururlar⁽⁵⁹⁾.

Sendikal bağımsızlık, sendika özgürlüğünün doğal bir sonucudur ve sendikalar kuruluş serbestliği ve bağımsız kişiliği ile varolur. Bu bakımdan bugün uluslararası belgelerde ve sendikal programlarda kabul edilen ve en önemli temel ilkelerden biri olan bağımsızlık ilkesinin⁽⁶⁰⁾, demokratik toplum yaşamının tamamlayıcısı olduğu söylenebilir⁽⁶¹⁾. Demokratik düzenin bütünlüğü içerisinde tüm kuruluşların, bu arada işçi ve işveren sendikalarının demokratik esaslara uygun biçimde kurulup, işlemeleri şarttır⁽⁶²⁾. Sendikaların böyle bir işlevi yerine getirebilmelerinin temel koşulunun, herşeyden önce kendilerinin demokratik bir yapı ve işleyişe sahip bulunmaları ve dışarıdan ve tepeden gelme kararlara göre değil, dayandıkları kitlenin demokratik yolla oluşan iradesi doğrultusunda yönetilmeleri olduğundan kuşku yoktur. Bu nedenle siyasal rejimin ve toplumsal sistemin demokratiklikten uzaklaşması ölçüsünde sendikaların bağımsızlığı ilkesinin de geçerliliğini yitireceği söylenebilir⁽⁶³⁾.

Böylece sendika özgürlüğünün kullanılmasının bir başka yönü de dikkatleri devlet-topluluk ilişkisine çekmesi olarak ortaya çıkar. Devlet-Sendika ilişkileri, özgürlüğün uygulamada gerçek anlamını kazanabilmesi açısından önem taşır. Bugün bütün

(59) PEKİN, s.27.

(60) Yıldırım KOÇ, **Türk-İş Neden Böyle? Nasıl Değişecek?**, Alan Ya., Ankara, 1986, s.117.

(61) Münci KAPANİ, **Kamu Hürriyetleri**, Ankara, 1970, s.32.

(62) AKÜNAL, s.3-13.

(63) TALAS, **Sosyal...**, s.26.

özgürlükçü demokrasiyi kabul etmiş ülkelerde benimsenmiş, 87 sayılı Çalışma Sözleşmesinde de yer alan bu konudaki ilkeleri şöyle sıralayabiliriz⁽⁶⁴⁾:

- i. Sendikaların kuruluşlarının serbest olması.
- ii. Kapatılmaları veya faaliyetten alıkonmalarının bağımsız yargı organlarının yetki alanında olması.
- iii. Anatózük ve yönetmeliklerini özgürce hazırlayabilmeleri.
- iv. Temsilcilerini özgürce seçebilmeleri.
- v. Yönetimlerini serbestçe gerçekleştirebilmeleri.
- vi. Faaliyetlerini ve faaliyet programlarını serbestçe düzenleyebilmeleri.
- vii. Örgüt biçimlerini özgürce belirleyebilmeleri.
- viii. Uluslararası örgütlere serbestçe üye olabilmeleridir.

Bu ilkelerin sonucu olarak bu ülkeler, sendika özgürlüğünü temel haklar arasında yer alan ve kişinin serbest iradesiyle kullandığı bir kamu özgürlüğü olarak kabul etmektedirler. Bu bağlamda sendika özgürlüğü, bu ülkelerde devlete karşı tam bir bağımsızlığı ifade etmektedir. Sendikaların ihtiyari, çoğulcu ve iktidara karşı bağımsız olma gibi özelliklere sahip özel kuruluşlar olduğu görölmektedir. Buna karşın totaliter rejimlerde, sendika özgürlüğü tamamen başka bir anlam ve özellik taşımaktadır. Devlet sendikalar üzerinde hakimiyetini sürdürmekte, onları idare etmekte, sıkı bir biçimde kontrol altında tutmaktadır. Bunun doğal sonucu olarak da sendika kuruluş amacındaki gerçekleri kaybetmekte ve devletin amaçlarını gerçekleştiren ve devlet için

(64) YARSUVAT, s.24-25; Bkz.: **Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı Sözleşme**, Mad.2, Mad.3.

kurucu bir unsur şekline dönüşmektedir⁽⁶⁵⁾. Dolayısıyla totaliter rejimlerde sendikaların bağımsızlığından söz etmek mümkün olamaz.

II. SENDİKALARIN DENETİMİ SENDİKA ÖZGÜRLÜĞÜNÜ ZEDELER Mİ?

Sendikaların denetiminin sendika özgürlüğünü zedeleyip zedelediği, sendika özgürlüğünün temel ilkelerinden olan "sendikaların bağımsızlığı ilkesi" ile "sendikaların faaliyetlerinin güvence altına alınması" ilkesine bağlı olarak açıklanabilir⁽⁶⁶⁾. Bu ilkelere göre, sendikaların denetimi bireysel sendika özgürlüğünden ziyade kolektif sendika özgürlüğü ile ilgilidir. Zira bu ilkelerin her ikisi ile de sendikaların devlete, işverenlere ve üçüncü şahıslara karşı korunması amaçlanmıştır. Bu yönüyle, denetimin sendika özgürlüğünü zedeleyip zedelediği iç denetimden çok dış denetim açısından önem taşır. Dolayısıyla sendikaların denetimi esnasında, sendika özgürlüğünün temel ilkelerini sınırlayıcı tutum ve davranışlardan kaçınılması gerekmektedir. Aksi bir davranış sendika özgürlüğünü zedeleyici bir sonuç doğurabilecektir. Ayrıca uygulamanın dışında sendikaların denetimini düzenleyen yasaların da, sendika özgürlüğünün belirtilen temel ilkelerine aykırı olmaması gerekir.

Sendikaların denetimine ilişkin uygulama ve düzenlemeler, sendika özgürlüğünün temel ilkeleri ile uyumlu olduğu sürece, bu özgürlüğü zedeleyici bir etki yaratabileceğinden sözetmek kanımızca mümkün değildir. Zira böyle bir uygulama veya

(65) EYRENCİ, s.36; Mesut GÜLMEZ, **Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye**, TODAİE Ya.No:223, C.1, Ankara, 1988, s.187-220.

(66) Bkz.: Birinci Bölüm, Birinci Kısım, §.2-I-2/B-5.

düzenlemenin sadece devletin sendikaların yönetim ve işleyişlerine doğrudan müdahale olarak düşünülmemesi gerekir. Böyle bir denetimin aynı zamanda sendikaların amaçları doğrultusunda hareket etmesini sağlamak amacıyla öngörülebileceğinin de düşünülmesi gerekir. Ayrıca sendikaların denetimi, sendikalara müdahale aracı olarak kullanılıyorsa, çoğulcu, özgürlükçü demokratik bir düzenden de söz etmek mümkün olmayacaktır⁽⁶⁷⁾. Bu bakımdan ekonomik, sosyal ve politik koşulların bir gereği olarak, yukarıda değindiğimiz şartlar altında sendikaların dış denetimine ilişkin düzenlemelere yer verilmesi doğaldır⁽⁶⁸⁾.

Sonuç olarak, sendikaların denetiminin sendika özgürlüğünü zedelememesi için, denetim esnasında sendika özgürlüğünün temel ilkelerinin bertaraf edilmemesine dikkat edilmesi, denetimin sendikalara müdahale amacıyla değil, sendikaların amaçları doğrultusunda hareket etmelerini sağlamak amacıyla yapılması zorunludur. Ayrıca sendikaların denetimine ilişkin yasal düzenlemelerin de sendika özgürlüğünün gereklerine göre düzenlenmesi gerekmektedir.

Bütün kişi temel hak ve özgürlüklerinin tanınmasının bir iç hukuk sorunu oluşturduğu konusunda kuşku yoktur. Bununla beraber kişi haklarının ulusların sınırlarını aşarak uluslararası alana çıktığı gözlenmektedir. Çünkü sözkonusu olan insan hak ve özgürlükleri olup, hiç bir ulusun maddi sınırları ile bağlı kalmaz⁽⁶⁹⁾. Kişi temel hak ve özgürlükleri uluslararası bir

(67) AKÜNAL, s.3-13.

(68) BEDİR, s.5.

(69) YARSUVAT, s.60.

nitelik elde edince, bunun iç hukuka üstünlüğü karşısında bu özgürlüklerin yeni bir teminata kavuştuğunu da kabullenmek gerekir⁽⁷⁰⁾. Bu açıdan özellikle XX. yüzyılın başlarında oluşan sosyal olaylar nedeniyle, uluslararası alanda diğer temel hak ve özgürlükler yanında bir ayrıcalık taşıyan sendika özgürlüğü ve bu özgürlüğe getirilebilecek sınırlamaları da içeren uluslararası düzenlemelerin neler olduğuna değinmek gerekir.

İkinci Kısım

SENDİKALARIN DENETİMİNE İLİŞKİN ULUSLARARASI DÜZENLEMELER

Ş.1. ILO TARAFINDAN YAPILAN DÜZENLEMELER

I. ILO ANAYASASI

Konumuz açısından önem taşıyan uluslararası düzenlemelerin ilki, bir mukaddeme ve örgütün statüsünü belirleyen hükümler ve ek Filedelfiya Bildirgesi'nden oluşan ILO Anayasası'dır.

Uluslararası Çalışma Örgütü Mukaddemesi, o zamana kadarki Örgütün kurulabilmesine zemin oluşturan düşünceleri, alınması gerekli tedbirleri bir bütün halinde tesbit etmiştir. Bu tesbitlerin içersinde "Sendika Özgürlüğü İlkesi" ifadesiyle sendika

(70) İlhan AKIN, **Kamu Hukuku, Devlet Doktrinleri, Temel Hak ve Özgürlükler**, İstanbul, 1974, s.359.

özgürlüğünün olumlu, olumsuz, bireysel ve kollektif bütün yönleriyle sağlanması isteği belirtilmeye çalışılmıştır. Yine 1944 yılının 10 Mayıs günü 26 toplantısını Filadelfiya'da yapan ILO Genel Konferansı ek olarak, ILO'nun amaç ve hedeflerini ve üyelerin politikalarında uymaları gereken ilkeleri içeren Filadelfiya Bildirgesi'ni yayınlamıştır. Bildirge'nin ana amacı üyelerinin, getirilen ilkelere uygun davranmalarını sağlamaktır. Bu şekliyle Mukaddemede de belirtilen ihtiyaçlar garanti altına alınabilecektir. Bildirge'nin sendikalaşma hakkını dolaylı bir biçimde, "Cemiyetleşme olarak ifade edilen I.Bölüm, b bendi'nde", temel ilke olarak kabul ettiği görülmektedir. İlgili hükme göre; "... cemiyetleşme serbestliği devamlı bir ilerlemenin elzem bir şartıdır". Örgütün kabul ettiği bu karardaki "cemiyet" ifadesinde "sendika" anlamını da bulmak ve garanti altına alınmak istendiğini kabul etmek gerekir. Aksi takdirde çalışma yaşamı dışındaki cemiyetler için Filadelfiya Bildirgesi'yle bir hüküm getirilmek istendiği gibi bir sonuca varılacaktır ki bu ILO'nun temel amaç ve ilkelerine uygun düşmez⁽⁷¹⁾.

II. 87 SAYILI SÖZLEŞME

ILO tarafından 17 Haziran 1948'de Sanfransisko'da yapılan 31'inci Konferansta kabul edilen 87 sayılı Sözleşme⁽⁷²⁾, çalışanların ve işverenlerin sendika kurabilme haklarını garanti altına almak isteyen hükümleri içermektedir. Sözleşmenin girişinde

(71) AKTAY, s.79-81.

(72) Bu Sözleşme, Türkiye tarafından 3847 sayılı Yasayla kabul edilmiştir. Bkz.: R.G., T.11.12.1992, S.21432(PETROL-İŞ YILLIĞI 1992, Petrol-İş Ya.No:33, İstanbul, 1993, s.347).

belirtildiği gibi ILO Anayasası ve Filedelfiya Bildirgesi sendika özgürlüğünün sağlanmasında esas alınmaktadır⁽⁷³⁾.

Temel ilkeleri örgütlenme hakkının korunması ve sendika özgürlüğü olan 87 sayılı Sözleşme'nin en belirgin özelliği sendika hakkının özgür bir biçimde kullanılmasının devlete karşı garanti altına alınmak istenmesidir⁽⁷⁴⁾.

Bu sözleşme uluslararası alanda ilk defa yapılan çok taraflı bir anlaşmayı meydana getirir. Bu nedenle getirdiği ilkeler ve uygulamadaki işlerliği konuları üzerinde durmak gerektiği kanısındayız.

87 sayılı Sözleşme'nin 2'inci maddesinde "çalışanlar ve işverenler herhangi bir ayırım yapılmaksızın önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurmak ve yalnız bu kuruluşların tüzüklerine uymak koşuluyla bunlara üye olmak hakkına sahiptirler"⁽⁷⁵⁾ hükmüne yer verilmiştir. Bu hükümden de anlaşılacağı üzere Sözleşme, "sendika kurma ve kurulan sendikalara üye olma hakkı" bakımından mesleki teşekküllerin kurulmasında üç temel ilke öngörmektedir⁽⁷⁶⁾. Bunlar:

i. Hiç bir şekilde ayırım gözetmeme,

-
- (73) Savaş TAŞKENT, **İnsan Haklarının Uluslararası Dayanakları**, BASİSEN Eğitim ve Kültür Ya.No:26, İstanbul, 1993, s.231,232; Kamil TURAN, **Milletlararası Sendikal Hareketler**, A.İ.T.İ.A. Ya.No:33, Ankara, 1979, s.156; **PETROL-İŞ YILLIĞI 1992**, Petrol-İş Ya.No:33, İstanbul, 1993, s.349; PEKİN, s.179.
- (74) GÜLMEZ, s.35; TALAS, **Sosyal...**, s.205.
- (75) Bkz.: 87 sayılı Sözleşme, Mad.2(PEKİN, s.180; **PETROL-İŞ YILLIĞI 1992**, s.350; TAŞKENT, s.232).
- (76) TAŞKENT, s.232; **PETROL-İŞ YILLIĞI 1992**, s.350; PEKİN, s.180.

- ii. Önceden izin almama ve
- iii. Seçtikleri örgütleri kurma ve onlara üye olma ilkeleridir.

Bu hüküm gereği, bireysel açıdan, sendika özgürlüğünün "hiç bir ayırıma tabi olmaksızın bütün çalışanlara ve işverenlere tanınmış bir hak" olduğu görülmektedir. Cinsiyeti, mesleği, rengi, ırkı, düşünceleri, ulusu ve politik düşünceleri ne olursa olsun, istisnasız herkesin, sendika kurmak ve kurulmuş sendikalara girmek hakkı vardır. Sözleşme konuyu olumlu yönden ele almıştır. Buna karşılık sendikaya girmemek özgürlüğünden⁽⁷⁷⁾ de söz edilebilir. Ayrıca sendikaların kurulmasının önceden bir izne bağlı tutulmaması da sendikanın devlet karşısındaki bağımsızlığını göstermektedir⁽⁷⁸⁾.

Sözleşmenin 3'üncü maddesinin birinci fıkrasında ise, "çalışanların ve işverenlerin örgütleri, tüzük ve iç yönetmeliklerini düzenlemek, temsilcilerini serbestçe seçmek, yönetim ve faaliyetlerini düzenlemek ve iş programlarını belirlemek haklarına sahiptirler"⁽⁷⁹⁾ hükmünü yer verilmiştir. Sözleşmenin bu hükmü gereğince; 2'nci madde ile kurulmasını öngördüğü sendikalara tanınan hakları şu şekilde ifade edebiliriz⁽⁸⁰⁾:

- i. Anatumük ve yönetmeliklerini hazırlama hakkı.
- ii. Temsilcilerini özgürce seçme hakkı.
- iii. Yönetimini düzenleme hakkı.

(77) Buna sendika özgürlüğünün olumsuz yönü denir. Bu konuda bkz.: Birinci Bölüm, Birinci Kısım, §.2-1-2/A-2.

(78) YARSUVAT, s.64-66.

(79) Bkz.: 87 sayılı Sözleşme, Mad.3(TAŞKENT, s.233; PETROL-İŞ YILLIĞI 1992, s.350; PEKİN, s.180).

(80) GÜLMEZ, *Sendikal...*, s.35; AKTAY, s.82-83; EYRENCİ, s.36; IŞIKLI, s.33.

iv. Faaliyetlerini düzenleme ve faaliyet programları oluşturma hakkı.

v. Federasyon ve konfederasyon kurma ve onlara üye olma hakkı.

vi. Uluslararası örgütlere üye olma hakkı.

Yapılan bu düzenlemeler ile toplumsal açıdan sendikaların, sosyal bir hak olarak kendi kendilerini yönetmeleri sağlanarak, idarenin her türlü baskı ve müdahalesinden uzak tutulmasının amaçlandığı görülür⁽⁸¹⁾.

Yine 3'üncü maddenin ikinci fıkrasına göre, "kamu makamları, bu hakkı sınırlayacak veya bu hakkın yasaya uygun şekilde kullanılmasına engel olacak nitelikte her türlü müdahaleden sakınmalıdırlar"⁽⁸²⁾. Sendikalara tanınan bu hakların kamu yetkililerine karşı kullanımını sağlamak için de, 87 sayılı Sözleşme'nin 4, 7 ve 8'inci maddelerinde kimi güvencelere yer verilmiştir. Bunlar, kamu yetkililerinin sendikal örgütlere tanınan hakları sınırlandırıcı ya da yasal kullanımına engel olucu karışmalardan kaçınması, sendikaların yönetsel yoldan kapatılmaması ya da askıya alınmaması, tüzel kişiliğin sözleşme kurallarını tartışma konusu yapacak koşullara bağlı olmaksızın kazanılması ve ulusal yasaların sözleşme güvencelerine zarar vermemesi güvenceleridir⁽⁸³⁾. Bunun yanında Sözleşmenin 5'inci maddesi ile işçi ve işveren örgütlerinin federasyonlar ve konfederasyonlar kurabilecekleri, bunların yerel, ulusal ve

(81) YARSUVAT, s.64-66.

(82) TAŞKENT, s.233; PETROL-İŞ YILLIĞI 1992, s.350; PEKİN, s.180.

(83) YARSUVAT, s.64-66; GÜLMEZ, *Sendikal...*, s.5.

uluslararası niteliğe sahip bulunabilecekleri, kurulmuş olan bu örgütlere serbestçe girebilecekleri öngörülmektedir. Bu hüküm ile sendikal hakların toplu olarak kullanılması açısından geniş bir özgürlük getirilmektedir⁽⁸⁴⁾.

Ancak 87 sayılı Sözleşme ile getirilen bu haklar ve güvencelerle sendikalara sağlanan bu özgürlükler sınırsız değildir. Özgürlüğün sınırları Sözleşmenin 8'inci maddesi ile çizilmiştir. Bu madde gereği, bu Sözleşme ile kendilerine tanınan hakların kullanımında çalışanlar, işverenler ve bunların örgütleri, öteki kişiler veya örgütlenmemiş topluluklar gibi yasalara uymakla yükümlüdürler⁽⁸⁵⁾. Buna göre özgürlüğün kullanılmasında tek sınır yasallıktır⁽⁸⁶⁾. Ulusal mevzuatla, sendika kurma özgürlüğünü ölçsüz derecede sınırlama olanağı verdiği görünümü veren bu hükümle yaratılan tehlike yine 8'inci maddenin ikinci fıkrası ile önlenmiştir. Buna göre, ulusal mevzuat bu Sözleşmede öngörülen güvenceleri zedelememeli ve bu güvenceleri zedeleyecek bir biçimde uygulanmamalıdır⁽⁸⁷⁾. Diğer bir sınırlama ise; 9'uncu madde ile getirilen "çalışanların ve işverenlerin ortak menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla sendika kurabilecekleri ancak sadece siyasi amaçla sendika kuramayacakları" konusundaki sınırlamadır⁽⁸⁸⁾.

Bu Sözleşme'nin konumuz açısından taşıdığı önem, daha önce değindiğimiz sendika özgürlüğünün temel ilkelerini uluslararası bir norm haline getirmesidir. Ayrıca sendika özgürlüğünün temel

(84) YARSUVAT, s.64-66.

(85) TALAS, *Sosyal...*, s.206-207; TURAN, s.156-157.

(86) YARSUVAT, s.64-66.

(87) TALAS, *Sosyal...*, s.206-207; TURAN, s.156-157; YARSUVAT, s.64-66.

(88) YARSUVAT, s.64-66.

ilkelerinin neler olduğunu belirtmekle yetinmemiş, konumuz açısından bu özgürlüğe getirilebilecek sınırlamaların neler olduğunu da belirtmiştir. Dolayısıyla sendikaların denetimi esnasında olduğu gibi, sendikaların denetimine ilişkin olarak yapılan yasal düzenlemelerin de, bu Sözleşmede belirtilen sendika özgürlüğünün temel ilkeleri ile bu ilkelere getirilebilecek sınırlamalara uygun olması gerekmektedir. Bu gereklilik bu Sözleşmeyi onaylayan ILO üyesi ülkeleri bağlamaktadır.

III. 98 SAYILI SÖZLEŞME

Çalışanların devlete karşı korunmasını amaçlayan 87 sayılı Sözleşmeyi tamamlar mahiyette çıkarılan, 1 Temmuz 1949 tarihinde kabul edilip 18 Temmuz 1951'de yürürlüğe giren 98 sayılı Sözleşme ile de çalışanların sendika özgürlüğü işverenlere ve işveren örgütlerine karşı korunmak istenilmiştir⁽⁸⁹⁾.

Çalışanın ekonomik ve toplumsal yönden güçlü olan işveren karşısında güçsüzlüğünü ve eşitsizliğini giderebilmenin ön koşulu kuşkusuz çalışanlarca kurulan sendikaların işverenlerce tanınmasıdır⁽⁹⁰⁾. Bu sendika özgürlüğünün devletçe tanınmasının doğal ve gerekli bir sonucudur⁽⁹¹⁾. Böylece 87 sayılı Sözleşme ile tanınan sendika özgürlüğü ilkesi bir yandan sendikaların, özellikle toplu sözleşmeler akdetmek amacıyla çalışanların yetkili

(89) 1948 tarihli "Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkının Korunmasına İlişkin 98 sayılı Sözleşme" Türkiye tarafından 3847 Sayılı Yasayla kabul edilmiştir. Bkz.: R.G., T.11.12.1992, S.21432 (AKTAY, s.83; PEKİN, s.182; TAŞKENT, s.241; GÜLMEZ, *Sendikal...*, s.54).

(90) GÜLMEZ, *Sendikal...*, s.55.

(91) GÜLMEZ, *Sendikal...*, s.54.

temsilcisi olarak kabul edilmesini, öbür yandan sendikalara üye olmak ve sendikal faaliyetlerde bulunmak isteyen çalışanların birey olarak da işverene karşı korunmasını gerektirir. İşte; 98 sayılı Sözleşme bu iki temel konuda sendika özgürlüğünün temel ilkelerini öngören 87 sayılı Sözleşme'yi çalışanlar ve çalıştıranlar arasındaki ilişkiler çerçevesinde tamamlamak amacındadır. Bu bağlamda ilk olarak, çalışan ve çalıştıranlar arasındaki ilişkilerde örgütlenme hakkının olağan kullanımını güvence altına almayı ve özellikle de çalışanlara tanınan sendika özgürlüğünü işverenlere ve örgütlerine karşı korumayı amaçlayan kurallara yer vermiştir. İkinci olarak da, çalışma ilişkilerinin en önemli yönlerinden birini oluşturan gönüllü toplu pazarlık süreçlerinin geliştirilmesini ve toplu pazarlık taraflarının özerkliği ilkesini düzenlemiştir⁽⁹²⁾.

Ayrıca 98 sayılı Sözleşme, çalışanları sendika özgürlüğünü zedelemeye dönük her türlü ayrımcı eylemlere karşı korumayı öngörmekte olup hatta bu koruma kapsamına girecek karışma eylemlerinden bazılarını saymaktadır⁽⁹³⁾. Bunun yanında sendikaların birbirlerinin işlerine herhangi bir şekilde karışmayacaklarını kabul etmiştir. Öte yandan, örgütlenme hakkına uyulmasını sağlamak üzere gerekli önlemler alınacak ve gönüllü toplu pazarlık yöntemlerinin geliştirilmesine yardımcı ve özendirici ulusal koşullara uygun mekanizmalar da oluşturulacaktır⁽⁹⁴⁾.

(92) GÜLMEZ, **Sendikal...**, s.55; TALAS, **Toplumsal...**, s.134-135.

(93) Bu ayrımcı eylemlerin neler olduğu konusunda bkz.: GÜLMEZ, **Sendikal...**, s.56; EYRENCİ, s.36; TALAS, **Toplumsal...**, s.134-135.

(94) TALAS, **Toplumsal...**, s.134-135.

Sonuç olarak topluca belirtmek gerekirse 98 sayılı Sözleşmenin getirdiği en önemli ilkelerini, Sözleşmenin 1 ve 2'inci maddelerine göre şu şekilde ifade etmek mümkündür⁽⁹⁵⁾:

i. İşe almada işveren işçiye kuracağı veya üye olacağı sendika konusunda herhangi bir ön şart ileri süremez (Mad.1).

ii. Sendikalar birbirlerinin iç işlerine müdahale edemezler (Mad.2/I).

iii. Sarı sendikaların kurulup, sendikaların işverenin mali desteği ile yürütülmesine izin verilemez (Mad.2/II).

Görüldüğü gibi Sözleşmenin 1'inci maddesi ile kişiler sendika özgürlüğünün kullanılmasında yapılacak saldırılara karşı korunduktan sonra 2'inci madde ile işçi ve işveren sendikalarının birbirlerine karşı yapacağı bütün müdahaleler yasaklanmıştır. Böylece her iki ayrı kuruluşun, birbirleri üzerinde egemenlik kurmaları önlenmek istenmiştir⁽⁹⁶⁾.

Ayrıca bu Sözleşme ile olumlu, olumsuz, bireysel ve kollektif sendika özgürlüğünün işveren faaliyetlerine karşı garanti altına alınmaya çalışıldığı görülmektedir⁽⁹⁷⁾.

Bu Sözleşme'nin konumuz açısından taşıdığı önem, sendikaları işverenlere karşı koruyan temel ilkelere yer vermesidir. Dolayısıyla 87 sayılı sözleşmeye benzer bir şekilde, sendikaların denetimi yapılırken, bu Sözleşmedeki temel ilkelerin dikkate alınması, Sözleşme'yi onaylayan ILO üyesi ülkeler açısından bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

(95) TURAN, s.157.

(96) YARSUVAT, s.67-73.

(97) AKTAY, s.84.

Ş.2. DİĞER ULUSLARARASI DÜZENLEMELER

I. İNSAN HAKLARI EVRENSEL BİLDİRGESİ

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nca 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının korunması Sözleşmesi'nden 5 ay sonra 10 Aralık 1948 tarihinde Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nca kabul edilen "İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi"⁽⁹⁸⁾ 23'üncü maddesinin dördüncü fıkrasına göre; "Herkesin menfaatlerini korumak amacıyla diğer kişiler ile birlikte sendikalar kurmaya ve bu sendikalara katılmaya hakkı vardır"⁽⁹⁹⁾. Bu madde ile getirilen sendika özgürlüğünün sadece bireysel açıdan ele alındığını, sendikaların devletle olan ilişkilerinde yalnız ve korumasız bırakıldığı gözlenebilmektedir. Sendikaların Devlet karşısında bağımsızlıkları korunmadığı sürece sendika özgürlüğünden söz etmek yersizdir. Bu hükmün o zaman dünya politikasında sürmekte olan tartışmalar nedeniyle, özellikle sosyalist blok ülkelerinin baskısı sonucu bu biçimde kaleme alındığı söylenilebilir⁽¹⁰⁰⁾.

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin yasal bağlayıcı bir yanı yoktur. Uluslararası bir antlaşma ya da sözleşme niteliğinde değildir. Güvencelerden ve yaptırımlardan yoksundur. Bildirge'deki insan haklarının çiğnenmesi durumunda konuyu soruşturacak bir

(98) Birleşmiş Milletler'ce oluşturulan İnsan Hakları Komisyonu tarafından hazırlanan bu belge 10 Aralık 1948 tarihinde Genel Kurul'da kabul ve ilan edilmiştir. Türkiye Bu Bildirge'yi 6 Nisan 1949 tarihinde onaylamıştır. R.G., T.27.05.1949, S.7217, s.1020-1025.

(99) EYRENCİ, s.35; TAŞKENT, s.104; Mesut GÜLMEZ, **İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri**, TODAİE Ya.No:243, Ankara, 1992, s.63; PEKİN, s.83.

(100) YARSUVAT, s.73-74.

merci ya da yargı organı yoktur. Ancak bu Bildirge'nin çağdaş uluslararası hukukun gelişmesine katkısı çok büyük olmuştur⁽¹⁰¹⁾.

Bu bildirge insan haklarını garanti altına alırken bunları sayma yoluna gitmiştir⁽¹⁰²⁾. Nitekim konumuz açısından önemli olan dernek kurma hakkı mad.20'de düzenlendiği gibi, yine ilgili olan yukarıda belirttiğimiz 23'üncü maddenin 4'üncü fıkrası önem taşımaktadır. Öncelikle hiçbir ayırım yapılmadan herkesin sendika hakkına sahip olduğunun belirtilmesi çok önemli bir gelişme olmuştur. Çalışan herkese sendika kurabilme hakkını veren bildirgenin 23/4'üncü hükmü dünya ölçüsünde kabul edilmiş bir kuraldır. Bildirge sendika hakkının olumlu yönünü "Herkesin... sendikalar kurmaya ve bunlara katılmaya hakkı vardır" ifadesiyle ortaya koymaktadır. Ancak bu olumsuz sendika özgürlüğünün tanınmadığı anlamında kabul edilmemelidir⁽¹⁰³⁾.

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, XVIII., XIX. ve XX. yüzyıl başlarında çeşitli ülkelerin anayasa ve temel yasalarında yer alan geleneksel insan hakları kategorilerinden farklıdır ve ilk defa uluslararası seviyede klasik hakların yanısıra sosyal haklara yer veren bir belge olması, bu bildirgenin başka bir özelliğidir⁽¹⁰⁴⁾. Ayrıca bu bildirge çalışma hakkı ve eğitim görme hakkı gibi ekonomik, toplumsal ve kültürel haklarla da ilgilenmektedir.

(101) PEKİN, s.69-71.

(102) Ayrıntılı bilgi için bkz.: AKTAY, s.67; TAŞKENT, s.97-106; BİRLEŞMİŞ MİLLETLER VE İNSAN HAKLARI, Birleşmiş Milletler Türk Derneği Ya.No:4, Ankara, 1979, s.1-128.

(103) AKTAY, s.68.

(104) TANÖR, s.223.

Bu Bildirge, kabul edildiğinden bu yana ulusal ya da uluslararası alanda, bütün dünyada etkisini göstermiştir. Bildirgenin hükümleri, Birleşmiş Milletler'in içinde ve dışında uluslararası sözleşmelere esin kaynağı olduğu gibi ulusal anayasalara, yerel seçimlere ve bir çok durumlarda mahkeme kararları üzerinde önemli etkiler yapmıştır. Bildirge maddelerinin metinleri uluslararası metinlerde ya da ulusal yasama metinlerinde örnek alınmıştır.

Bildirge'de geçen hakların uygulamaya konulması için 1948'den sonra çok sayıda uluslararası sözleşme hazırlanmış ve yürürlüğe konmuştur. Bu sözleşmelerin önsözlerinin genellikle Bildirge'ye özel olarak atıf yaptığı ya da onun hükümlerini olduğu gibi yinelediği görülür. Bu sözleşmelerden bazıları dünya çapında bir niteliğe sahiptir. Bazıları ise bölgesel ya da iki ülkeyi ilgilendiren niteliktedir⁽¹⁰⁵⁾.

Birleşmiş Milletler'in kuruluşundan beri geniş bir biçimde sürdürdüğü ve İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin yayınlanması ile de somutlaşan çabalar, 1966 yılında Genel Kurul'un Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi'ni ve Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi'ne ek zorunsuz protokol ile birlikte Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi'ni de kabul etmesiyle tamamlanmıştır⁽¹⁰⁶⁾.

Başka bir deyişle sendika özgürlüğü, yalnızca sosyal hakları özel olarak ve ayrıntılı biçimde düzenleyen bölgesel ya da

(105) Ayrıntılı bilgi için bkz.: BİRLEŞMİŞ MİLLETLER VE İNSAN HAKLARI, s.1-128.

(106) BİRLEŞMİŞ MİLLETLER VE İNSAN HAKLARI, s.20.

uluslararası insan hakları belgelerinde değil, kişisel ve siyasal hakları düzenleyen belgelerde de açıkça tanınmış ve güvenceye alınmıştır.

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi insanı soyut bir varlık olarak görüp salt geleneksel hak ve özgürlüklere yer vermekle yetinmemiş, insanı yaşadığı ve çalıştığı toplumsal çevresi içinde ele alan, onu doğuştan kazandığı "özgür ve eşit" varlık olabilmesinin, geleneksel hak ve özgürlükler yanısıra sosyal hakların da tanınmasıyla gerçekleştirilmesine bağlı olduğu görüşünü benimsemiştir.

Bu bildirgenin konumuz açısından taşıdığı önem, 87 ve 98 sayılı Sözleşmeler ile benzerlik göstermesidir. Ancak 87 ve 98 sayılı Sözleşmelerde sendika özgürlüğüne ilişkin temel ilkeler ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ise sendika özgürlüğü dışında başkaca hakları da kapsamaktadır. Bu bakımdan bu Bildirge'nin, 87 ve 98 sayılı Sözleşmeler ile düzenlenen sendika özgürlüğü ve diğer haklara, yaygınlık kazandırmayı amaçladığı söylenilebilir.

II. EKONOMİK, TOPLUMSAL VE KÜLTÜREL HAKLAR ULUSLARARASI SÖZLEŞMESİ

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'ne hukuksal bağlayıcılık getirmek ve her üye devleti yasal sorumluluk altına sokabilmek amacı ile Birleşmiş Milletler, 1966 yılında Ekonomik, Toplumsal ve

Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi ile Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'ni kabul etmiştir⁽¹⁰⁷⁾. Yeteri kadar üye devletin onaylamaları ile 1976 yılında yürürlüğe girmiş bulunan sözkonusu Sözleşmelerin ikisi de "herkese ekonomik ve toplumsal haklarını geliştirmesi ve koruması için sendika kurmak ve sendikaya girmek hakkını" tanımıştır⁽¹⁰⁸⁾.

ETKHUS'de sendika hakkını ilkece herkese tanımıştır. Bu sözleşmenin 8/1 a maddesine göre; Bu Sözleşmeye taraf devletler, "Herkese ekonomik ve sosyal çıkarlarının korunup, geliştirilmesi için sendika kurma ve ancak ilgili örgütün kurallarını bağlı olmak koşuluyla istediği sendikaya üye olma hakkını ve bu hakkın kullanılmasında demokratik bir toplumda ulusal güvenlik veya kamu düzeni ya da başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması bakımından zorunlu bulunan ve ancak yasayla konulmuş olanlar dışında bir kısıtlama uygulamamayı" üstlenir. Aynı maddenin ikinci bendine göre; 8'inci madde silahlı kuvvetler ve güvenlik güçleri üyeleriyle, devlet görevlilerinin bu hakları kullanmalarına yasal sınırlamalar koymaya ve kişi yönünden sendika hakkının uygulama alanını daraltmaya engel değildir⁽¹⁰⁹⁾.

Görüldüğü üzere bu Sözleşme sendika hakkının kullanılmasına getirilecek kısıtlamaların silahlı kuvvetler ve polis üyeleri dışına da taşırılmasına olanak vermektedir⁽¹¹⁰⁾. Ancak ETKHUS 8/3'e

(107) ETKHUS'ni Birleşmiş Milletler, 16 Aralık 1966'da kabul etmiş ve 3 Ocak 1976'da yürürlüğe girmiştir. Türkiye henüz bu Sözleşme'yi onaylamamıştır. MSHUS, aynı tarihte kabul edilmiş ve 23 Mart 1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye bu Sözleşme'yi de henüz onaylamamıştır.

(108) TALAS, **Sosyal...**, s.208.

(109) TAŞKENT, s.111-112; GÜLMEZ, **İnsan...**, s.64; PEKİN, s.87-88.

(110) GÜLMEZ, s.64.

göre; bu maddenin hiç bir hükmü, 87 sayılı Sözleşmeye taraf devletlere, bu sözleşmede öngörülen güvenceleri zedeleyecek yasal önlemler alma ya da yasaları bu güvenceleri zedeleyecek biçimde uygulama yetkisi vermez⁽¹¹¹⁾. Başka bir deyişle sendika özgürlüğüne bu Sözleşme ile getirilebilecek kısıtlamaların sınırı 87 sayılı Sözleşme ile belirlenmiştir.

Bu Sözleşme'nin konumuz açısından taşıdığı önem, 87 ve 98 sayılı Sözleşmeler ve İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ile benzerliği ve sendikaların denetiminin sınırlarını göstermede bize bazı ipuçları vermesidir.

III. MEDENİ VE SİYASİ HAKLAR ULUSLARARASI SÖZLEŞMESİ

Birleşmiş Milletler'in Evrensel Bildirge'de yer alan insan kişiliğine bağlı geleneksel hakları ve temel özgürlükleri daha geniş bir biçimde düzenleyen Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi⁽¹¹²⁾, sendika hakkını temelde Bildirge'deki anlatımla, ancak İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nde olduğu gibi dernek hakkının özel bir yönü olarak ve özellikle kapsamının daraltılmasına olanak verecek biçimde tanımıştır⁽¹¹³⁾. Bu Sözleşme'nin 22/1'inci maddesine göre; "Herkes başkalarıyla birlikte örgütlenme hak ve özgürlüğüne sahiptir. Bu hak, herkesin çıkarlarını korumak için sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkını da içerir. Aynı maddenin ikinci bendine göre; sendika hakkının kullanılmasına, demokratik bir toplumda ulusal güvenlik

(111) TAŞKENT, s.113; PEKİN, s.88.

(112) MSHUS, Birleşmiş Milletler tarafından 16 Aralık 1966 tarihinde kabul edilmiş ve 3 Ocak 1976'da yürürlüğe girmiştir. Türkiye bu Sözleşme'yi henüz onaylamamıştır. Bkz.: Birinci Bölüm, İkinci Kısım, §.2-II-1.

(113) GÜLMEZ, İnsan..., s.64-65.

veya kamu güvenliği, kamu düzeni, kamu sağlığı ve genel ahlakın ya da başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması bakımından gerekli olan ve yasayla belirlenenler dışında hiç bir kısıtlama konulamaz. Bu madde, silahlı kuvvetler veya güvenlik güçleri üyelerinin bu hakkı kullanmalarına yasal kısıtlamalar konmasını önlemez⁽¹¹⁴⁾. Bu hükümden anlaşılacağı üzere, diğer kamu görevlileri Sözleşme'nin tanıdığı sendika hakkının kapsamındadır⁽¹¹⁵⁾.

ETKHUS'de olduğu gibi MSHUS'nin hiç bir hükmü 87 sayılı Sözleşmeye taraf devletlere bu sözleşme de öngörülen güvenceleri zedeleyecek yasal önlemler alma ve yasaları bu güvenceleri zedeleyecek biçimde uygulama yetkisi vermez⁽¹¹⁶⁾.

Bu Sözleşme'nin konumuz açısından taşıdığı önem, ETHUS'la benzerlik göstermesi dolayısıyla orada belirtilen hususlardır.

IV. AVRUPA İNSAN HAKLARI SÖZLEŞMESİ

Evrensel Bildirge'den esinlenmekle birlikte, Avrupa Konseyi üyeleri arasında "siyasal birliği" gerçekleştirmeyi amaçladığından "sosyal haklar"a yer vermeyen Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi⁽¹¹⁷⁾, 4 Kasım 1950'de kabul edilmiş ve 3 Eylül 1953'te de yürürlüğe girmiştir⁽¹¹⁸⁾.

(114) TAŞKENT, s.139; PEKİN, s.94.

(115) GÜLMEZ, *İnsan...*, s.65.

(116) TAŞKENT, s.140.

(117) Buna "İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme" de denilmektedir. Bu sözleşme Türkiye tarafından 1954 yılında 6366 sayılı Yasayla onaylanmıştır.

(118) GÜLMEZ, *İnsan...*, s.71.

Bu Sözleşme'nin 11/1'inci maddesine göre; "Herkesin barışçı amaçlarla toplanma ve başkalarıyla dernek kurma özgürlüğüne hakkı vardır. Bu hak, yine herkesin çıkarlarını korumak amacıyla sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkını" da içerir⁽¹¹⁹⁾.

Görüldüğü gibi AİHS'i, geleneksel insan haklarına yer verdiği ve sendika hakkını toplantı ve dernek haklarıyla aynı madde içinde düzenlediği için, kişi yönünden uygulama alanı konusunda bir ayırım gözetmemiş ve sendika hakkını Evrensel Bildirge ile Birleşmiş Milletler'in ikiz sözleşmeleri gibi ilkece "herkes"e tanımıştır⁽¹²⁰⁾.

AİHS, esinlendiği İHEB'ne oranla daha dar kapsamlıdır. AİHS'de kişi haklarına ve siyasal haklara yer verilmekte, ekonomik ve sosyal haklar belirtilmemektedir⁽¹²¹⁾.

Ancak Sözleşme insan hakları konusunda getirdiği denetleme mekanizmaları açısından İHEB'ne oranla uluslararası hukukta çok önemli gelişmelere yol açmıştır.

AİHS, temel hakların çiğnenmesi durumunda kişilerin ya da üye devletlerin şikayetlerini incelemek üzere Konseyin uluslararası nitelikteki üç organına görev vermektedir⁽¹²²⁾:

(119) Bkz.: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Mad.11(TAŞKENT, s.313).

(120) GÜLMEZ, *İnsan...*, s.71.

(121) **İnsan Haklarının Korunması-Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi**, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Denetleme Merkezi ile Avrupa Konseyi Basın ve Haberler Müdürlüğü'nün Ortak Ya., Ankara, 1981, s.6.

(122) Aysel AZİZ, "**İnsan Hak ve Özgürlüklerinin Avrupa Konseyi Çerçevesinde Korunması**", A.Ü.S.B.F. DERGİSİ, C.XXVI, S.1, Mart 1971, s.245-271.

- i. Avrupa İnsan Hakları Komisyonu.
- ii. Avrupa İnsan Hakları Divanı.
- iii. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi.

AİHS'de insan haklarının korunması yolunda üyeleri yükümlülük altına sokan, onları bağlayan bazı uluslararası yükümlülükler getirilmesinin yanında, bireylerin uluslararası hukuktan doğan hakları olduğu da kabul edilmektedir. Böylece bireylerin yalnız ulusal hukukta değil, uluslararası hukukta da korunma süreci başlatılmış olmaktadır.

Öte yandan Sözleşmedeki haklar sınırsız da değildir. Diğer benzer sözleşmelerde olduğu gibi, ulusal güvenlik, ülkelerin ekonomik çıkarları, kamu sağlığının ya da ahlakının ya da başkasının hak ve özgürlüklerinin ya da kamu düzeninin korunması ya da suçluluğun önlenmesi gibi nedenlerle Sözleşmedeki hakların kısıtlanabileceği ilkesi benimsenmektedir. Sözleşme ayrıca savaş ya da olağanüstü durumlarda imzacı devletlere yükümlülüklerine aykırı önlemler alabilme yükümlülüğü getirmektedir⁽¹²³⁾.

Bu Sözleşme'nin konumuz açısından taşıdığı önem, daha önceki Sözleşmeler ile benzerlik göstermesidir.

(123) PEKİN, s.103.

İkinci Bölüm

AVRUPA TOPLULUĞU İLE TOPLULUK ÜYESİ BAZI ÜLKELERDE SENDİKALARIN DENETİMİ DÜZENLEMELERİ VE TÜRKİYE'DEKİ DURUM

Birinci Kısım

ÜYE ÜLKELERDEN BAZI ÖRNEKLERLE SENDİKALARIN DENETİMİ AÇISINDAN AVRUPA TOPLULUĞU DÜZENLEMELERİ VE BUNLARIN ULUSLARARASI DİĞER DÜZENLEMELERLE İLİŞKİSİ

Ş.1. AVRUPA TOPLULUĞUNA GENEL BİR BAKIŞ

I. KURULUŞU VE KURULUŞ NEDENLERİ

Avrupa Topluluğu II. Dünya Savaşı'ndan sonra, uzun yıllardan beri devam etmekte olan Avrupa içi çatışmaları birleşme yoluyla

sona erdirmek ve barış ortamını sağlamak amacıyla oluşturulmuştur⁽¹²⁴⁾. Çok eskilere dayanmakla birlikte Avrupa'da bir birlik yaratma düşüncesinin ancak "ulusal devletlerin" ortaya çıkmasıyla paralellik gösterdiği söylenilebilir. Kıta Avrupası'ndaki ülkelerin kendi aralarındaki savaşlar sonrası imzaladıkları barış antlaşmalarında, Avrupa'da bir "birlik" veya "federasyon" kurma düşüncesinin yer aldığını görebiliriz⁽¹²⁵⁾.

Birleşik Avrupa düşüncesinin gerçekleşmesi yolundaki önemli bir aşamayı oluşturan "Avrupa Toplulukları", 1951 tarihli Paris ve 1957 tarihli Roma Antlaşmaları ile kurulan birlikten oluşmaktadır. Paris Antlaşması ile oluşturulan Toplum Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT), Roma Antlaşması ile oluşturulan Topluluklar ise Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Atom Enerjisi Topluluğudur(AAET)⁽¹²⁶⁾. 8 Nisan 1965 tarihinde ise, her üç Topluluğun yasama ve yürütme organlarının birleştirilmesi amacıyla bir bütünleşme antlaşması yapılmıştır. Başlangıçta üye sayısı altı olan "Avrupa Topluluğu" yapılan bu antlaşmadan sonra 1 Ocak 1973 tarihinde üç, 1 Aralık 1981 tarihinde bir, 1 Ocak 1986

(124) AVRUPA TOPLULUĞU, **Türkiye-AET İlişkileri**, Ankara, 1970, s.7; İlhan TEKELİ-Selim İLKİN, **Türkiye ve Avrupa Topluluğu**, C.I, Ankara, 1993, s.36.

(125) Bu konuda bkz.: S. Rıdvan KARLUK, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Eskişehir, 1995, s.46.

(126) Yusuf ALPER-Veyssel BOZKURT, **Avrupa Toplulukları ve Sosyal Politika I**, Bursa, 1991, s.8; T.C.BAŞBAKANLIK HAZİNE VE DIŞ TİCARÉT MÜSTEŞARLIĞI AVRUPA TOPLULUĞU KOORDİNASYON GENEL MÜD., **Avrupa Topluluğu ve Türkiye**, B.2, Ankara, Ocak 1993, s.5-6.

tarihinde iki, 1995 tarihinde üç üyenin katılımı ile toplam 15 üyeye sahiptir⁽¹²⁷⁾.

Avrupa Topluluğu açısından bir diğer önemli gelişme ise, 28 Şubat 1986'da imzalanan ve 1 Temmuz 1987'de yürürlüğe giren Tek Avrupa Senedi'dir. Bu Senet, Avrupa Topluluğu Antlaşmaları'ndaki bazı maddeleri değiştirmiş ve bazı maddelere de ek hükümler getirmiştir⁽¹²⁸⁾.

Bir diğer önemli gelişme ise Topluluğa üye ülkelerin oluşturdukları ekonomik ve parasal birliğe, "Avrupa Birliği" adını veren Maastricht Antlaşması'dır⁽¹²⁹⁾. 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan Maastricht Antlaşması Avrupa Birliği esası üzerine kurulmuş olan AET adını Avrupa Topluluğu'na(AT) dönüştürmüştür⁽¹³⁰⁾.

Avrupa Topluluğu'nun kurulması, üye devletlerin de sahip çıktığı düşünce ve değerlere dayanır. Herkesin onayladığı bu değerler, barışın temini, birlik, eşitlik, özgürlük, dayanışma ile

(127) Bu ülkeler sırasıyla Fransa, Almanya, İtalya, Lüksemburg, Belçika, Hollanda-Danimarka, İrlanda, İngiltere-Yunanistan-İspanya, Portekiz-Finlandiya, Avusturya ve İsveç'dir. Bu konuda bkz.: AVRUPA TOPLULUĞU (Çev. Melek EĞİLMEZ), **Avrupa Topluluğunun Sosyal Politikası**, Ankara, 1973, s.7; KARLUK, s.6-17; Vedat AKMAN, **Avrupa Topluluğu ve Türkiye**, İstanbul, 1995, s.19; AVRUPA TOPLULUĞU, **AET-Türkiye Ortaklığının Temel Verileri**, Ankara, 1981, s.1-26; "Avrupa Topluluğu", AVRUPA DERGİSİ, S.101(Eylül-Ekim-Kasım 1985), s.15.

(128) TİSK, **Sosyal Yönleriyle Avrupa Topluluğu**, TİSK Ya.No:97, Ankara, 1989, s.21.

(129) Bu Antlaşmanın resmi adı Avrupa Birliği Antlaşması'dır. Bu konuda bkz.: KARLUK, s.36.

(130) Avrupa Tek Senedi ve Maastricht Antlaşması ile ilgili olarak ayrıntılı bilgi için bkz.: KARLUK, s.27-46.

ekonomik ve sosyal güvenlidir⁽¹³¹⁾. Bu temel değerlere bağlı olarak Topluluğun amacı, Avrupa'da barışı korumak ve güçlendirmek, ortak bir ekonomik birlik kurmak ve ardından siyasi birliğe ulaşmaktır. Böylece Topluluğun ekonomik amacı ise bir ortak pazarın kurulması ve üye devletlerin ekonomik politikalarının giderek birbirine yaklaştırılmasıdır⁽¹³²⁾. Ayrıca günümüzde Topluluğun bunların dışında sosyal amaçları da vardır. Bu bağlamda Topluluk vatandaşlarının "yaşam düzeylerinin hızla yükseltilmesini de " amaçlamaktadır⁽¹³³⁾. Ancak Topluluğun sosyal amaçlarına ulaşmak için öngörülen yöntem ve araçlar, ekonomik alandakilerden ayrılır. Ekonomik alan için öngörülen bütünleşme sosyal alan için düşünülmemiştir. Dolayısıyla üye devletlerin sosyal politikalarının yerini almaya yönelik bir Topluluk sosyal politikasından söz edilemez. Sosyal uyumlaştırma, birlik oluşturma ile değil Topluluk tarafından üye ülkelerdeki sosyal politikaların eşgüdümünün sağlanması ve mevzuatlarının yaklaştırılması yoluyla sağlanmaktadır⁽¹³⁴⁾.

(131) Bu temel değerler için bkz.: Klaus-Dieter BORCHARDT, **Topluluk Hukukunun ABC'si**, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği Ya., Ankara, Aralık 1995, s.12-13.

(132) Zeki ERDUT, **Avrupa Topluluğu'na Tam Üyelik Bakımından Türk Endüstri İlişkileri Sisteminin Değerlendirilmesi**, Kamu-İş Ya., Ankara, 1992, s.4.

(133) Emile NOEL, **Avrupa Topluluğu'nun Organları Nasıl Çalışır-AET Antlaşmasının Temel Maddeleri**, Avrupa Topluluğu Komisyonu Ya., B.2, Ankara, 1977, s.1.

(134) ERDUT, s.8.

II. AVRUPA TOPLULUĞUNUN YAPISI VE ORGANLARI

1. Örgütün Yapısı:

Avrupa Toplulukları ile öteki uluslararası örgütler arasındaki temel fark, Avrupa Topluluklarının uluslar-üstü yetkilerle donatılmış birer örgüt olarak ortaya çıkmalarında kendini göstermektedir. Uluslar-üstü kavramı ile kastedilen, Topluluğun kendi hükümler haklarına ve kendi hukuk düzenine sahip bir kuruluş olduğu ve üye devletler ile vatandaşlarının Topluluğun yetkili olduğu konularda bu hukuk düzenine tabi olduklarıdır. Bunun nedeni ise öteki uluslararası örgütlerin daha çok üye devletler arasında işbirliğini amaçlaması, Avrupa Topluluklarının ise ekonomik ve giderek sosyal-siyasal bütünleşmeye yönelik amaçlara sahip olmasıdır⁽¹³⁵⁾. Avrupa Topluluğu, devletin hukuk düzeni kadar kapsamlı değilse de, bu düzeni anımsatan, kendilerine özgü bir hukuk düzenine sahiptir. Ancak Topuluk düzeni ile devletin iç düzeni arasındaki benzerlikler Topluluğa bir devlet statüsü yakıştırmaya yetmez⁽¹³⁶⁾. Topluluğun geleneksel uluslararası örgütlerle benzerlik gösterdiği tek nokta ise, Topluluğun da uluslararası hukuk uyarınca işleyen antlaşmalarla oluşturulmuş olmasıdır. Ancak bu antlaşmalar, aynı zamanda kendi hükümlerlik hakları ve yetkileriyle donanmış, bağımsız Toplulukları oluşturan kurucu belgelerdir. Üye devletler, kendi yasama yetkilerinin belirli

(135) Hüseyin PAZARCI, "Avrupa Topluluğu Hukuku'na Uyum Açısından Türk Anayasal Düzeni", AVRUPA TOPLULUĞU HUKUKU VE TÜRKİYE'NİN UYUMU SEMİNERİ, T.E.B.A.Ş. ve İ.T.Ü. Ya., İstanbul, 1989, s.127.

(136) BORCHARDT, s.10.

bölümlerinden bu Topluluklar lehine vazgeçerek bunları Topluluk kurumlarına devretmişlerdir⁽¹³⁷⁾.

Avrupa Topluluğu Konseyi'nin oy çokluğu ile karar alabilmesi ve bu karara karşı çıkan üye devletin dahi çoğunlukla alınan kararı uygulama yükümlülüğü, Avrupa Topluluğu'nun uluslararası bir örgüt olmayıp uluslarüstü bir örgüt olduğunu göstermektedir⁽¹³⁸⁾.

2. Örgütün Organları:

Avrupa Topluluğu'nu oluşturan organları, 7 grup altında toplamak mümkündür. Bunlar:

- i. Avrupa Zirvesi.
- ii. Avrupa Parlamentosu.
- iii. Avrupa Konseyi.
- iv. Avrupa Komisyonu.
- v. Avrupa Adalet Divanı.
- vi. Sayıştay.
- vii. Yan Organlardır.

Bu organların görevlerini ve faaliyetlerini kısaca şu şekilde özetlemek mümkündür. Avrupa Zirvesi'nin işlevi, Topluluğun genel

(137) BORCHARDT, s.10; Avrupa Topluluğunun hukuki yapısı ile ilgili olarak ayrıntılı bilgi için bkz.: Ayşe Füsün ARSAVA, **Avrupa Toplulukları Hukuku ve Bu Hukukun Ulusal Alanda Uygulanmasından Doğan Sorunlar**, A.Ü.S.B.F. Ya.No:545, Ankara, 1985; WOLF-HENNING ROTH (Çev. Öner EYRENCİ), **"Avrupa Topluluğu Hukuku'nun Özelliği, İşlevi ve Etkileri"**, AVRUPA TOPLULUĞU HUKUKU VE TÜRKİYE'NİN UYUMU SEMİNERİ, T.E.B.A.Ş. ve İ.T.Ü. Ya., İstanbul, 1989, s.45-55; ERDUT, s.4.

(138) KARLUK, s.46.

siyasi doğrultusunu belirlemektir⁽¹³⁹⁾. Avrupa Parlamentosu ise, Komisyonun Konseye göndereceği öneriler hakkında, görüş bildirir ve Komisyonun faaliyetlerini denetler⁽¹⁴⁰⁾. Toplulukla ilgili girişim, karar ve uygulama konularında yetkili organ ise, Topluluğun yasama ve karar organı olan Avrupa Konseyi'dir⁽¹⁴¹⁾. Avrupa Komisyonu, Topluluk Antlaşmalarını korumak ve Topluluğun çıkarlarını savunmakla görevlidir. Ayrıca Topluluk mevzuatı için Konseye teklif ve taslak sunma sorumluluğu vardır⁽¹⁴²⁾. Topluluk hukukunun bütün üye Devletlerde yeknesak uygulanmasını sağlayan Avrupa Adalet Divanı, Topluluk hukukunun uygulayıcısı ve yargı organıdır⁽¹⁴³⁾. Sayıştayın görevleri ise, bütçe denetimini yapmak, bütün gelirlerin toplanmasında ve harcamaların yapılmasında, hukuka ve mevzuata uygunluğu sağlamak ve mali yönetimin sağlıklı işlenmesini denetlemektir⁽¹⁴⁴⁾.

Avrupa Topluluğu'nun belirtilen bu organlarının dışında, bir çok organı daha vardır. Bunlardan genel yetkilere sahip olduğu için en çok önem taşıyan Ekonomik ve Sosyal komite'dir. Bu komite, Konsey'e ve komisyona ekonomik konularda danışmanlık yapar.

(139) ALPER-BOZKURT, s.18; Avrupa Zirvesine bazı kaynaklarda Avrupa Birliği Konseyi, Devlet Başkanları Konseyi'de denildiği görülebilir. Bu konuda bkz.: KARLUK, s.46.

(140) TİSK, **Sosyal Yönleriyle...**, s.12; ERDUT, s.7; Mehmet GENÇ, **Avrupa Topluluklarının Kurumsal ve Hukuksal Yapısı**, U.Ü. Güçlendirme Vakfı Ya.No:72, Bursa, 1993, s.136.

(141) A. Sait YÜKSEL, **Türkiye İlişkileri Açısından Avrupa Ekonomik Topluluğu**, E.İ.T.İ.A. Ya.No:157/99, Eskişehir, 1975, s.55; ERDUT, s.6.

(142) KARLUK, s.53; ERDUT, s.7; BORCHARDT, s.26.

(143) TİSK, **Sosyal Yönleriyle...**, s.13.

(144) TİSK, **Sosyal Yönleriyle...**, s.14.

Ayrıca oluşumu, siyasi-teknik işlevleri bulunması nedeniyle Topluluğun karar sürecinde güçlü bir etkisi vardır.

Bir diğer yan organ ise Bölge Komitesidir. bu komitenin işlevi yalnızca danışmanlıktır. Asıl topluluk kurumları gibi bağlayıcı kararlar alma yetkisi yoktur. Ekonomik ve Sosyal Komite gibi Bölgeler Komitesi'ne de topluluk kurumu denemez⁽¹⁴⁵⁾.

Başka bir yan organ olarak Topluluğun finansman kuruluşu olan Avrupa Yatırım Bankası'da gösterilebilir⁽¹⁴⁶⁾.

III. HUKUKİ KAYNAKLARI

Avrupa Topluluğu'nun hukuki kaynaklarını birinci derece kaynaklar olarak kurucu Antlaşmalar ve bu Antlaşmalara dayanılarak yaratılan ikinci derece kaynakları oluşturur⁽¹⁴⁷⁾.

Topluluğun birinci derece kaynakları, üç Antlaşma ile onların çeşitli ekleri ve protokolleri ile bunlara daha sonra katılan hükümler ve değişikliklerden oluşur⁽¹⁴⁸⁾. Dolayısıyla AKÇT, AET ve AAET antlaşmaları topluluk organlarının faaliyetleri için hukuki temel oluşturan bir Anayasa niteliğindedir⁽¹⁴⁹⁾. Bu Antlaşmaları değiştiren ve tamamlayan belgeler, Avrupa Tek Senedi ve

(145) BORCHARDT, s.30-31.

(146) ALPER-BOZKURT, s.21; Ayrıntılı bilgi için bkz.: GENÇ, s.195; KARLUK, s.73-75.

(147) İzzettin DOĞAN, **Türk Anayasa Düzeninin Avrupa Toplulukları Hukuk Düzeniyle Bütünleşmesi Sorunu**, İ.Ü. Ya.No:2473, İstanbul, 1979, s.102-129; ARSAVA, s.24.

(148) BORCHARDT, s.34.

(149) ROTH (Çev. EYRENCİ), s.47.

Maastricht Antlaşması ise, Topluluğun hedefleri, örgütlenmesi ve işleyiş tarzıyla ilgili temel hükümleri ve Topluluğun ekonomi ile ilgili hukuksal düzenlemelerinin yer aldığı belirli bölümlerini içerir⁽¹⁵⁰⁾. Bu Antlaşmalarla Topluluğun organları saptanmış, organların yapısı ve görevleri belirlenmiş, faaliyetleri için kurallar öngörülmüş ve üye devletlerle Topuluk vatandaşları için davranış kuralları ortaya konularak, ortak pazarı oluşturan temel serbestiler ve rekabet kuralları da düzenlenmiştir⁽¹⁵¹⁾.

Topuluk hukukunun ikinci derece kaynakları ise, Topuluk kurumlarının kendilerine antlaşmalarla devredilmiş yetkileri kullanırken oluşturdukları normlardır. Bu normlar, Topluluğ'un kuruluşu sırasında ihtiyaç nedeniyle geliştirilen çeşitli yasama araçlarını içerir⁽¹⁵²⁾. Bu kurallar hem bağlayıcılık derecelerine göre hem de genel ya da bireysel niteliklerine göre farklı özellikler taşımaktadır⁽¹⁵³⁾. Ayrıca Topuluk hukukunun birinci derece kaynakları ile ikinci derece kaynakları arasında var olan hiyerarşik ilişki, ikinci derece kaynakların kendi aralarında da mevcuttur⁽¹⁵⁴⁾. İkinci derece kaynak olan bu kurallar ise, tüzük, yönerge, karar, tavsiye ve görüşlerdir.

Tüzükler genellikle Konsey ve arasırada Komisyon tarafından kabul edilerek yürürlüğe girer. Yönergelerde Komisyon ve Konsey tarafından kararlaştırılabilir. Tüzük etkisi itibariyle devlet içi yasamaya en yakın olanıdır. Genel geçerliliğe sahip olup bütün

(150) BORCHARDT, s.34.

(151) ERDUT, s.5.

(152) BORCHARDT, s.34.

(153) ROTH (Çev. EYRENCİ), s.50; ERDUT, s.5.

(154) ARSAVA, s.24-25.

bölümleri itibariyle bağlayıcı ve her üye ülkede doğrudan geçerlidir. Yönerge ise, ulusal hukuk düzenlerinin hukuksal uyumunun gerçekleştirilmesine yarayan bir araçtır⁽¹⁵⁵⁾. Tüzüklerin aksine, ilke olarak belirli bir muhataba yönelik olup, tüzükler gibi her yönüyle bağlayıcı bir etkiye sahiptir. Bunların dışında yine bağlayıcı bir etkiye sahip olan kararlar, genel olarak işletmelerle ve bazen de üye devletlerle ilgili olabilirler⁽¹⁵⁶⁾

Antlaşmalarda açıklıkla öngörölmüş ikinci derece kaynakların sonuncusu, herhangi bir bağlayıcı etkisi olmayan tavsiye ve görüşlerdir⁽¹⁵⁷⁾. Diğer ikinci derece kaynaklarla ortak özelliği ise Topluluk hukukunun yazılı kaynaklarından biri olmalarıdır⁽¹⁵⁸⁾.

Topluluk hukukunun belirtilen bu kaynakları dışında topluluğun imzaladığı uluslararası antlaşmaları, üçüncü derece bir kaynak olarak ilave etmek mümkündür. Topluluk kendi iç işlerini düzene koymakla birlikte, dış dünyayla ekonomik, sosyal ve siyasi ilişkiler geliştirmek zorundadır. Bu nedenle Topluluk, üye olmayan devletlerle ve başka uluslararası örgütlerle uluslararası hukuk uyarınca antlaşmalar yapar⁽¹⁵⁹⁾. Ayrıca bu yazılı kaynakların dışında yazılı olmayan kaynaklar olarak üye devletlerin hukuk düzenlerinde benimsenen, hak ve adalet kavramlarında ifadesini bulan genel ilkeleri ilave edebiliriz⁽¹⁶⁰⁾.

(155) ROTH (Çev. EYRENCİ), s.50.

(156) ERDUT, s.6.

(157) BORCHARDT, s.39.

(158) ERDUT, s.6.

(159) Bu antlaşmalar, ortaklık anlaşmaları ile işbirliği antlaşmaları olabilir. Bu konuda bkz.: BORCHARDT, s.40-41.

(160) ERDUT, s.6.

Ş.2. AVRUPA TOPLULUĞU'NDA SENDİKALARIN DENETİMİ DÜZENLEMELERİ VE BUNLARIN ULUSLARARASI DİĞER DÜZENLEMELERLE İLİŞKİSİ

I. GENEL OLARAK

II. Dünya Savaşı'nın ardından 1958 yılında imzalanan Roma Antlaşması ile kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu, temelde ekonomik bütünleşme amacıyla kurulmuş olup, asıl amacı siyasi bütünleşmeyi sağlayabilmektir⁽¹⁶¹⁾. Bu nedenle Avrupa Topluluğu düzenlemeleri, ulusal iş ilişkileri sistemleri için doğrudan bir hukuki çerçeve oluşturmamaktadır. Ekonomik bütünleşmenin sosyal koşullarını hazırlamaktan ibaret olan bu düzenlemelerle Topluluğa özgü bir çalışma mevzuatı getirilmesi düşünülmemiştir. İş ilişkilerinin hukuki çerçevesi ulusal düzeyde üye devletlere bırakılmıştır⁽¹⁶²⁾. Böyle olmakla birlikte Avrupa Topluluğu'nun hukuki kaynaklarından bir olan Roma Antlaşması'nın 117 ve 118'inci maddeleri ile, üye devletlerde çalışma şartlarının ahenkleştirilmesine yönelik bir düzenleme getirilmiştir. Ancak uygulamanın devletlerin kendi çalışmalarına bırakılması ve zorlayıcı hiç bir hükmün olmaması bu konudaki düzenlemenin etkinliğinin azalmasına yol açmıştır.

Topluluk hukukunun ulusal çalışma mevzuatları üzerinde doğrudan bir etkisi olduğundan sözetmek mümkün değildir. Ancak topluluk düzenlemeleri ile ulusal çalışma mevzuatları arasında çok karmaşık bir etkileşimin olduğu söylenilebilir. Bu etkileşim

(161) Bkz.: İkinci Bölüm, Birinci Kısım, Ş.1-1-5.

(162) ERDUT, s.78.

sayesinde topluluğun genel politikası ulusal çalışma mevzuatlarını bir şekilde etkileyebilmektedir. Ayrıca topluluk hukuku alanında üye devletlerin sosyal sistemlerini etkileyebilecek çok sayıda araçta mevcuttur. Örneğin, AET antlaşmasınının 145'inci maddesi gereğince, Konsey Topluluğun ekonomik politikası çerçevesinde sosyal politika önlemleri getirmekle yetkili kılınmıştır. Çalışma mevzuatı alanında uluslararası genel bir yetkiye sahip olmasına rağmen, Konsey diplomatik faaliyetiyle, Topluluğun genel ekonomik politikası ve ulusal çalışma mevzuatları arasında uygunluğun incelendiği bir "forum" olarak ortaya çıkmaktadır. Bu yaklaşım, Topluluğa katılmak isteyen üçüncü ülkeler için büyük bir önem taşıyacaktır. Çünkü bu ülkeler çalışma mevzuatlarını tek pazarın ekonomik gereklerine uyumlu hale getirmekle yükümlü olacaklardır⁽¹⁶³⁾.

Topluluk hukukunun çalışma mevzuatları üzerindeki etkilerini Topluluğun sürekli değişen ekonomik ve sosyal koşullarının içerdiği ölçütleri gözönünde bulundurarak değerlendirmek gerekir. 1970'lerde ortaya çıkan ekonomik kriz, ekonomik bütünleşme sürecinde sosyal bütünleşmenin kaçınılmaz olduğu sonucunu ortaya çıkarmıştır. Ekonomik politikalara koşul olarak kapsamlı sosyal politikalarada gereksinim olduğu anlaşılmış ve Bakanlar Konseyi'nin 1974 tarihli sosyal faaliyet programında bu gerçek açık ve seçik olarak dile getirilmiştir⁽¹⁶⁴⁾.

Topluluk düzeyinde alınan önlemler, çalışma mevzuatı ile doğrudan ilgili olmamasına karşın, bu alanda da sorunlar

(163) ERDUT, s.79.

(164) Ayrıntılı bilgi için bkz.: Ali GÜZEL, "Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı", ÇİMENTO-İŞVEREN DERGİSİ, C.IV, S.3(Mayıs 1992), s.9-10.

yaratabilir. Ulusal çalışma normlarında ahenkleştirmeyi zorunlu kılan neden de budur. Hatta Topluluğun sosyal politika düzenlemeleri ile çalışma mevzuatlarına ilişkin normatif düzenlemeler getirildiği de bilinmektedir. Böylece Avrupa Topluluğu, üye devletlerin çalışma yaşamı ile ilgili olarak düzenlemeler yapma yetkisinin kendisine bırakıldığı alanlarda bağlayıcı politikalar ve programlar belirleyebilmektedir⁽¹⁶⁵⁾. Bu bakımdan ekonomik işbirliğine paralel olarak sosyal işbirliğinin sağlanması çabalarının bir ürünü olan Avrupa Topluluğu Sosyal Şartı'nın incelenmesi gerekmektedir.

Avrupa sosyal alanının gerçekleştirilmesi amacıyla "Avrupa Sosyal Şartı", İngiltere dışında 11 üye devlet tarafından 1989 yılında kabul edilmiştir. Maastrich'te alınan karar çerçevesinde, Avrupa Sosyal Şartı, Topluluğun sosyal alanda gelecekte izleyeceği politikanın temelini oluşturmaktadır⁽¹⁶⁶⁾.

Konumuzla ilgili olarak ilgili Şart'ın Birinci Kısımında yer alan 11,12,13 ve 14'üncü maddelerde, örgütlenme özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkı düzenlenmiştir⁽¹⁶⁷⁾.

Roma antlaşmasındaki bazı genel hükümler dışında, Avrupa Topluluğu'nu oluşturan diğer antlaşmalarda örgütlenme özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkını düzenleyen bir hukuk normu mevcut değildir. Avrupa Topluluğu Sosyal Şartı'nın belirttiğimiz maddeleri, bu

(165) Nurhan SÜRAL, **Çalışanların Temel Sosyal Hakları AT Şartı ve Avrupa Sosyal Şartı**, Ankara, 1990, s.235.

(166) S. Rıdvan KARLUK, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Ya., B.4, İstanbul, 1996, s.331.

(167) SÜRAL, s.235; GÜZEL, s.17.

konuları ayrıntılı olarak düzenlemektedir. 11'inci maddeye göre; "Avrupa Topluluğu çalışanları ve işverenleri ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak üzere mesleki kuruluşları veya sendikalar kurma anlamında örgütlenme özgürlüğüne haizdirler. Her işveren ve her çalışan herhangi bir kişisel veya mesleki zarara uğrama sözü konusu olmaksızın bu kuruluşlara üye olup olmamakta özgürdürler"⁽¹⁶⁸⁾. Görüldüğü üzere 11'inci madde ile hem kollektif sendika özgürlüğü hem de bireysel sendika özgürlüğüne ilişkin bir düzenleme getirilmiştir. AT Sosyal Şartı'nın 14'üncü maddesi ile de 11,12 ve 13'üncü maddelerde belirtilen hakların hangi kapsamda ve hangi koşullarda silahlı kuvvetlere, polis ve kamu görevlilerine uygulanacağı üye devletin iç hukukunca belirleneceği hüküm altına alınmıştır⁽¹⁶⁹⁾.

Hukuki bağlayıcılığı olmayan Temel Sosyal Haklar Şartı'nda bir yenilik getirmemektedir. Çünkü düzenlenen hakların bir bölümü Roma Antlaşması'ndan ve ondan türetilen Topluluk hukukundan diğer bir bölümü ise Avrupa Konseyi Sosyal Şartı ile ILO sözleşme ve tavsiye kararlarında ifadesini bulmaktadır⁽¹⁷⁰⁾. Konumuz açısından düzenleme konusu yapılan sendika özgürlüğü ile ilgili olarak ILO'nun 87 ve 98 Sayılı Sözleşmesi, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa Sosyal Şartı'ndan farklı bir düzenleme getirilmemiştir. Yeni hakların tanınması ve güvenceye kavuşturulmasından çok, Roma Antlaşması çerçevesinde belirlenen amaçlara daha kolay ulaşma işlevi ön plana çıkarılmıştır⁽¹⁷¹⁾.

(168) SÜRAL, s.235.

(169) SÜRAL, s.236; GÜZEL, s.18.

(170) GÜZEL, s.21.

(171) GÜZEL, s.22.

Avrupa Topluluğu düzenlemeleri içersinde, sendikalara ilişkin olarak getirilen bu hususların dışında özel olarak sendikaların denetimine ilişkin bir düzenleme yer almamaktadır. Ancak Avrupa Topluluğu'nun diğer uluslararası örgütlerle özellikle ILO ile olan ilişkisi dikkate alındığında bu konu ile ilgili bir sonuca varılabilecektir. Çünkü Avrupa Topluluğu'nda sosyal alan yaratma düşüncesi, Topluluğun kuruluşu dikkate alındığında daha çok yenidir. Zira bu alanda uzun zamandan beri faaliyet gösteren bir örgüt olan ILO vardır. Aynı zamanda Avrupa Topluluğu üyesi ülkeler, kurulduğu ilk yıllardan beri bu örgütün üyesidirler. Bu üyeliğin doğal bir sonucu olarak, Avrupa Topluluğu üyesi ülkelerin sosyal mevzuatlarına ILO sözleşme ve tavsiyeleri yön vermiştir.

Avrupa Topluluğu ülkelerinde de işçi sendikaları üyelerinin çıkarlarını koruyan örgütlerdir. Aynı zamanda bu çıkarların geliştirilmesi içinde çaba harcamak durumundadırlar. İdeolojileri ve rolleri bakımından işveren örgütlerinden daha farklı bir konuma sahiptirler. Bu nedenle siyasi parti ve siyasi hareketlerle daha sıkı yakından ilişki içindedirler. İşçi sendikalarının yapısı hemen her Avrupa Topluluğu ülkesinde birbirine benzemektedir⁽¹⁷²⁾. Sanayinin gelişmesi ile sendikaların ortaya çıkması arasındaki paralellik dikkate alındığında; sendikaların denetimine ilişkin olarak, diğer Avrupa ülkelerine göre sanayisi daha gelişmiş olan ülkelerdeki düzenlemeler inceleme konusu yapılacaktır.

(172) ERDUT, s.88-89.

II. AVRUPA TOPLULUĞUNA ÜYE BAZI SANAYİLEŞMİŞ ÜLKELERDE SENDİKALARIN DENETİMİNE İLİŞKİN DÜZENLEMELER

1. İngiltere'de Sendikaların Denetimi:

İngiliz işçi sendikaları hareketi dünyadaki ilk sendika hareketidir. Demokrasi nasıl İngiltere'de yeşerip gelişmişse, sanayileşmeye atılan ilk adımla birlikte sendikacılıkta yine ilk olarak bu ülkede başlamıştır.

İngiliz sendikacılığının yapısı oldukça karmaşıktır. Tarihsel gelişim sürecinde İngiltere'de sendikaların ortaya çıkmasında ne merkezi bir makam, ne devlet ne de siyasi parti gibi dış etkenler rol oynamıştır. Sendikaların doğup büyümesi kendiliğinden ve halkın gereksinimlerinden kaynaklanmıştır⁽¹⁷³⁾. İngiliz sendikal hareketi işçi partisinin oluşumuna yardımcı olmuştur. Oysaki bazı ülkelerde önce politik işçi hareketleri belirmiş, sendikal hareket bunlardan sonra ortaya çıkmıştır. Sendikalar işçi partisinin oluşmasına yardımcı olmuşlarsa da organizasyonel bir bağımlılığa girmemişlerdir. Dolayısıyla sendikaların siyasi partiler karşısında bağımsızlıklarını korudukları söylenebilir⁽¹⁷⁴⁾.

İngiltere'de endüstri ilişkilerine ilişkin 1824'ten bu yana pek çok yasa çıkarılmıştır. Ancak ülkemizde olduğu gibi özel bir

(173) A. Murat DEMİRCİOĞLU, *Dünyada İşçi Sendikaları*, BASİSEN Eğitim ve Kültür Ya.No:14, İstanbul, 1987, s.71.

(174) Refik SÖNMEZSOY, *Türkiye'de ve Dünya'da İşçi Hareketleri*, Boğaziçi Ya., İstanbul, 1981, s.327; DEMİRCİOĞLU, s.83.

sendikalar yasasının İngiltere'de çıkmış bulunması söz konusu değildir. İngiliz hukukunda sendika, işçi ve işveren örgütü şeklinde tanımlanmaktadır. Sendikaların yasaların yasaklamadığı çeşitli faaliyetlerde bulunabileceği, mülk edinme ve mahkemelerde taraf olma olanaklarına sahip olacakları belirtilmektedir.

1971 yılındaki yasayla tescil sistemi getirilmiştir. Bu sistem sendikaların toplu pazarlık haklarını kullanabilmeleri için bir ön koşul olarak getirilmiştir. 1974 yılında çıkarılan Endüstri İlişkileri Yasası ile bu sistem terkedilmiştir. Bu Yasa'ya göre, sendikaların listesi sicil bürosu tarafından tutulmaktadır. Büro işçi ve işveren sendikalarının kayıtlarını tutmakta, sendikalar arası birleşmeleri gözden geçirmekte, siyasi fonları ve diğer sendika kayıtlarını incelemektedir⁽¹⁷⁵⁾. Sicil bürosuna tescil edilen sendikalar, bir bağımsızlık sertifikası alırlar ve kimi haklardan yararlanabilirler. Ancak her sendika tescil servisine tüzüğünü, yöneticilerin ad ve soyadlarını, fonlarını, gelir ve giderlerini bildirmekle yükümlüdür⁽¹⁷⁶⁾. 1976 yılında çıkarılan ek bir yasa ile sicil bürosunun sendikaların iç işleri üzerindeki denetimine son verilmiştir. Ancak günümüzde sicil bürosunun hala bu etkinliğinin sürmesi, sendikaların kuruluş ve işleyişine müdahale anlamı taşıdığından büyük tepkilere neden olmaktadır⁽¹⁷⁷⁾. Ayrıca bu yasa ile işçi sendikalarının işveren örgütlerine karşı korunarak işçi sendikasının bağımsızlığı tanımlanmıştır. Böylece bir işçi sendikasının bir işveren ve işveren grubunun ya da bir veya daha çok

(175) Aysen TOKOL, **Avrupa Topluluğuna Üye Ülkelerde Sendikal Hareket**, U.Ü. Güçlendirme Vakfı Ya.No:82, Bursa, 1993, s.60.

(176) DEMİRCİOĞLU, s.78-79.

(177) TOKOL, s.60; DEMİRCİOĞLU, s.78-79.

işveren örgütünün kontrolü ve baskısı altında olamayacağı ya da onlar tarafından herhangi bir şekilde finansal veya maddi destek sağlanarak müdahaleye maruz kalamayacağı belirtilmiştir⁽¹⁷⁸⁾.

1980 sonrası, ülkede 1979 yılında muhafazakar hükümetin iktidara gelmesi ile birlikte ekonomik ve sosyal politikalarda köklü değişiklikler ortaya çıkmıştır. Monetarist politikaları yaşama geçiren yeni hükümet yazılı yasa geleneği olmayan İngiltere'de sendikal faaliyetleri kontrol altına almaya yönelik bir dizi yasa çıkarmıştır⁽¹⁷⁹⁾.

İngiltere'de 1980 sonrasında çıkarılan yasalarla sendika içi demokrasiye yönelik önemli düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin, 1980 İstihdam Yasası ile sendikaların tüzük değişiklikleri, sendika organlarının seçimi gibi konularda yapacakları oylamaların, giderlerinin devlet tarafından karşılanması öngörülmüştür. 1984 Sendikalar Yasası sendika yönetim kurulu üyelikleri ile yönetim kurulunda oy hakkına sahip sendika yöneticilerinin en az 5 yılda bir gizli oyla seçilmesini hükme bağlamıştır⁽¹⁸⁰⁾.

İngiltere'de yasalar yönünden işçiler ve kamu görevlileri arasında ayırım bulunmamaktadır. 1980 sonrasında bireysel ve kollektif sendika özgürlüğünü düzenleyen yasal bir çerçeve oluşturulmuştur. 1990 İstihdam Yasası ise işçinin sendikaya üye

(178) Richard KIDNER, **Trade Union Law**, Stevens-Son Publication, London, 1979, s.35.

(179) TOKOL, s.60; ERDUT, s.96.

(180) TOKOL, s.60.

olmaması veya olması nedeni ile işten çıkarılmasını yasa dışı olarak kabul etmiştir⁽¹⁸¹⁾.

Günümüzde İngiltere'de sendikalar işçi partisini moral ve mali açıdan desteklemektedirler Ancak sendikaların işçi partisini mali açıdan desteklemeye yönelik bu çabalarını sınırlamaya yönelik olarak 1980 sonrası çeşitli düzenlemeler yapılmıştır.

Konumuz açısından önem taşıması itibariyle İngiltere, Sendika Özgürlüğüne ilişkin 87 sayılı Sözleşmeyi 1948 yılında, 98 sayılı sözleşmeyi 1950 yılında onaylamıştır⁽¹⁸²⁾. Bu açıdan bakıldığında İngiltere'de sendika özgürlüğünü sınırlayacak herhangi bir müdahalenin olmadığı görülür⁽¹⁸³⁾. Ayrıca dış denetime yönelik olarak, sendikaların denetimini düzenleyen özel bir yasa olmadığı gibi, sendikaların dış denetimini içeren herhangi yasal bir düzenleme de mevcut değildir.

2. Almanya'da Sendikaların Denetimi:

F. Almanya Anayasası'nın 9'uncu maddesinin 3'üncü fıkrası ile sendika özgürlüğü Anayasal olarak tanınmıştır. Ancak, buna karşılık Almanya'da kimi ülkelerde olduğu gibi bir sendika yasası yoktur. Sendika Hukukuna ilişkin sorunlar bu ülkede Federal Anayasa Mahkemesi'nin ve Federal İş Mahkemesi'nin kararları ile kotarılmaktadır⁽¹⁸⁴⁾.

(181) TOKOL, s.60.

(182) F.John HARPER, **Trade Unions of the World**, Keersing's Reference Publication, Longman, 1987, s.419.

(183) İKV, **Avrupa Topluluğu Sosyal Bildirgesi Çerçevesinde Sosyal Politika Uygulamaları**, İstanbul, 1992, s.124.

(184) DEMİRCİOĞLU, s.104.

Alman Hukukunda ayrı bir sendikalar yasası olmadığı için bu ülkede sendikalar Alman Medeni Yasası'nın derneklere ilişkin hükümlerine ve 1964 yılında yürürlüğe sokulan Dernekler Yasası'na tabidirler. Ayrıca bir örgütün sendika olarak kabulü için Anayasa Mahkemesinin bir çok içtihadında belirtildiği üzere, bazı koşulların gerçekleşmesi gerekir. Bu koşulların biri; örgütün tüzüğü gereği üyelerinin çıkarlarını korumayı üstlenmesidir. Diğer koşullar ise, örgütün özgürce kurulmuş olması ve bağımsız olmasıdır⁽¹⁸⁵⁾.

Almanya'da çeşitli tarihlerde çıkarılan yasalarla işçiler gerek sendikaları ile gerekse de üye oldukları sendikalardan bağımsız olarak işyeri içinde katılım ve yönetime katılım haklarına sahiptirler. Ayrıca Almanya'da işçi ve işveren sendikalarının ehliyet ve görevleri tüzüklerinde ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir⁽¹⁸⁶⁾.

Almanya sendika özgürlüğüne ilişkin olan 87 ve 98 sayılı Sözleşmeleri 1956 yılında onaylamıştır⁽¹⁸⁷⁾. Bu sözleşmelere uygun olarak Almanya'da işçi ve işveren kesimlerinin örgütlenme ve sendika kurma özgürlüklerini kısıtlayıcı bir düzenleme bulunmamaktadır ve bu hakların kullanılması Anayasa kapsamında güvence altına alınmıştır⁽¹⁸⁸⁾. Ayrıca dış denetime yönelik olarak, sendikaların denetimini düzenleyen özel bir yasa olmadığı gibi, sendikaların dış denetimini içeren herhangi yasal bir düzenleme de mevcut değildir.

(185) DEMİRCİOĞLU, s.106.

(186) TOKOL, s.8.

(187) HARPER, s.166.

(188) İKV, s.123.

3. Fransa'da Sendikaların Denetimi:

Fransa'da işçi sendikaları tüzel kişiliğe sahip hukuki derneklerdir⁽¹⁸⁹⁾. Fransa'da bireysel sendika özgürlüğünü sınırlayan her türlü düzenleme yasaktır. İşçilerin yanısıra tüm kamu görevlilerine sendikalaşma hakkı tanınmıştır.

Fransa'da tüm Avrupa Topluluğu üyesi ülkelerin işçi ve işverenlerinin, mesleki ve sendikal organizasyonlara üye olması veya olmaması kişilerin iradelerine bırakılmış ve bu konuda ayırıcı muamele yapılması yasaklanmıştır⁽¹⁹⁰⁾.

Sendika özgürlüğüne ilişkin olarak Fransa, 87 ve 98 sayılı Sözleşmeleri 1951 yılında onaylamıştır⁽¹⁹¹⁾. Fransa'da da sendikalar için dış denetimi öngören herhangi bir yasal düzenleme mevcut değildir.

4. İtalya'da Sendikaların Denetimi:

İtalya'da sendika kurma hakkı 1948 Anayasası'yla güvence altına alınmıştır. 1947 İtalyan Anayasası'nın I'inci Bölümünün "Ekonomik İlişkiler" başlığını taşıyan 3'üncü faslında yer alan 39'uncu maddenin 1'inci fıkrasına göre "sendikaların kurulması serbesttir". 4'üncü fıkraya göre ise "sendikalar ancak tescil edildikten sonra tüzel kişilik kazanırlar". 3'üncü fıkraya göre de bir sendikanın tescil edilebilmesi, sendika tüzüklerinin kendi iç

(189) AVRUPA TOPLULUĞU (Çev.Uğur ÖKTEN), *Avrupa'da Sendikalar*, Avrupa Topluluğu Ya., B.2, Ankara, 1978, s.65.

(190) İKV, s.114.

(191) HARPER, s.143.

düzeninde demokratik olacağına ilişkin güvence veren düzenlemelere bağlıdır⁽¹⁹²⁾.

1947 tarihli Anayasa ile güvence altına alınan sendika kurma hakkı 1970 tarihli 300 sayılı Yasa ile ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu yasaya göre, sendikaya üye olma veya üye olmamaktan dolayı ayrımcı işlem yapmayı öngören her türlü anlaşma geçersiz kabul edilmektedir⁽¹⁹³⁾.

İtalya'da işçilerin yanısıra kamu görevlileri de örgütlenme hakkına sahiptir. Sendikalaşma hakkını tanıyan yasalar bakımından işçilerle aralarında ayırım bulunmamaktadır⁽¹⁹⁴⁾.

Sendika özgürlüğüne ilişkin olarak İtalya 87 ve 98 sayılı Sözleşmeyi 1958 yılında onaylamıştır. İtalya'da da sendikalar için dış denetimi öngören herhangi bir yasal düzenleme mevcut değildir.

III. AVRUPA TOPLULUĞU DÜZENLEMELERİNİN DİĞER ULUSLARARASI DÜZENLEMELERLE İLİŞKİSİ

Konumuz açısından Avrupa Topluluğu düzenlemeleri ile ilişki halinde olan uluslararası düzenlemelerin en önemlisi ILO tarafından yapılan çalışmalardır.

ILO ve Topluluk normları ilk bakışta hazırlanış yöntemi, içerik, kapsam ve denetim bakımından birbirinden ayrılmaktadırlar. Ancak konuluş amacı bakımından var olan ilişki dikkat çekicidir.

(192) DEMİRCİOĞLU, s.229.

(193) TOKOL, s.101; İKV, s.119.

(194) TOKOL, s.101.

Çeşitli ülkelerde yürürlükteki sosyal mevzuatlarla uluslararası rekabet arasında yakın bir ilişki vardır. Sosyal mevzuat bakımından ileri derecede düzenlemelere sahip ülkeler, bu düzenlemeleri yeteri kadar tanımamış ülkeler karşısında zor durumda kalabilmektedir. Çünkü ileri derecede bir sosyal politikanın uygulanması maliyetleri yükseltmekte, enflasyonist eğilimleri arttırmakta, sonuçta da bu ülkelerin uluslararası alandaki rekabet gücünü sarsmaktadır⁽¹⁹⁵⁾. Bu bağlamda, ILO'dan ulusal sosyal mevzuatları birbirine yaklaştırması ve böylece, ülkeler arasında var olan ve sosyal mevzuat bakımından ileri gitmiş ülkeler aleyhine sonuç doğuran eşitsizlikleri ortadan kaldırıcı faaliyetlerde bulunması beklenmektedir. Günümüzde ekonomik bütünleşme çabalarını sürdüren Toplulukta, ekonomik sistemler nasıl birbirine yaklaştırılıyorsa, aynı şekilde ulusal sosyal mevzuatlarında uyumlaştırılması gerekmektedir. Aksi halde sosyal mevzuatlar arasındaki farkların ekonomik bütünleşmeyi engelleyici bir rol oynamaları söz konusu olabilir. Topluluğun temel amacı, belli ölçüde de olsa, bu engelin aşılmasını sağlamak ve bu konuda üye ülkeler arasında sosyal mevzuat farklarının giderilerek, gerekli uyumlaştırmanın yapılmasını sağlamak olmalıdır. Bu durum ILO'nun amacına uygun olarak yaptığı gibi rekabet eşitliğinin sağlanması bakımından gereklidir. Bunun başarılabilmesi içinde uluslararası normlara gereksinme duyulmuştur.

Topluluğun sosyal düzenlemeleri hazırlanırken ILO'nun deneyimlerinin de yol gösterici olduğuna kuşku yoktur. Ancak yapılan düzenlemelerde, ILO metinlerini yineleyen düzenlemelere yer verilmediği bir gerçektir. Ayrıca Topluluk ve ILO arasında

(195) TALAS, *Toplumsal...*, s.95; TANÖR, s.122.

teknik işbirliği yapılmasını öngören anlaşmaların yapıldığı da bilinmektedir. Bu iki kuruluş arasındaki ilk işbirliği anlaşması 1953'lü yıllara dayanır⁽¹⁹⁶⁾. Hatta bu ilişkiler günümüzde yoğun bir şekilde artmaktadır⁽¹⁹⁷⁾. Topluluk Komisyonunun ilgili kurulu ile Uluslararası Çalışma Bürosu arasında yakın ilişkiler bulunmaktadır. Sosyal tarafları ve hükümetleri temsilen hem Topluluk, hemde ILO'daki çalışmalara çoğu zaman aynı kişiler katılabilmektedir. Dolayısıyla Topluluk'da yapılan teknik çalışmalardan ILO'nun, ILO'da yapılanlardan da Topluluğun kolayca haberdar olması mümkün hale gelmektedir⁽¹⁹⁸⁾.

Nihayet, Topluluğu oluşturan ülkeler aynı zamanda ILO'ya da üye olduklarından, iş ilişkilerini doğrudan veya dolaylı etkileyebilecek nitelikteki Topluluğun sosyal düzenlemeleri hazırlanırken, ILO'nun deneyimi ve normları gözardı edilmemektedir. Nitekim, Staedelin'e göre, Topluluk düzeyinde sosyal düzenlemeler getirilirken, ILO normlarının gerisinde kalınmaz. Topluluğu oluşturan ülkeler tarafından ILO normlarının tümü onaylanmamış olsa da, bu alandaki Topluluk politikalarının kaynağı yine ILO normları olmalıdır⁽¹⁹⁹⁾.

Avrupa Topluluğu ülkelerinin hemen hepsinin ILO sözleşmelerini onayladıkları görülmektedir. Özellikle konumuz

(196) "Avrupa Topluluğu ve ILO", AVRUPA DERGİSİ, Ankara, Eylül-Ekim-Kasım 1985, s.101.

(197) "On Relations Between the EU and the ILO", OPINIONS AND REPORTS, Economic and Social Committee, Brussels, January 1995, s.26-26.

(198) A.Can TUNCAY, "ILO Standartları ve Avrupa Topluluğu İş Hukuku", AVRUPA TOPLULUĞU HUKUKU VE TÜRKİYE'NİN UYUMU SEMİNERİ, T.E.B.A.Ş. ve İ.T.Ü. Ya., İstanbul, 1988, s.287.

(199) ERDUT, s.79-80.

açısından önem taşıyan sendika özgürlüğüne ilişkin 87 ve 98 sayılı Sözleşmeler, Hollanda hariç diğer Avrupa Topluluğu ülkelerince onaylanmıştır⁽²⁰⁰⁾. Dolayısıyla bu ülkelerin sendikal uygulamalardaki benzerliklerinin nedeni belki de budur.

İkinci Kısım

TÜRKİYE'DE SENDİKALARIN DENETİMİ MESELESİNİN AVRUPA TOPLULUĞU VE ÖRNEK ALINAN ÜYE ÜLKELERLE KARŞILAŞTIRILMASI

Ş.1. TÜRKİYE'DE SENDİKALARIN DENETİMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

I. GÜNÜMÜZE KADAR OLAN DÖNEM

Türkiye'de sendikaların denetiminin tarihsel gelişimi incelenirken, gerek sendikacılık gerekse de sendikaların denetimi yönünden yeni bir dönemin başlamasına neden olan 1982 Anayasası başlangıç olarak kabul edilmiştir. Bu bakımdan 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girdiği dönem esas alınarak, çeşitli dönemler itibariyle incelenmeye çalışılmıştır.

(200) ERDUT, s.78.

1. 1982'ye Kadar Olan Dönem:

Bu dönemi şu şekilde ikiye ayırarak incelemek mümkündür.

A) 1961'e Kadar Olan Dönem:

a) 5018 Sayılı Yasa'nın Yürürlüğe Girdiği Tarihten Önceki Dönem:

Türkiye'de Sendikalar, kuruldukları tarihten bugüne kadar, faaliyetlerini sürdürdükleri dönemde yürürlükte olan yasalar ve diğer mevzuatın öngördüğü esaslara göre denetime tabi tutulmuşlardır⁽²⁰¹⁾. Türkiye'de sendikaların denetiminin tarihsel gelişimi sendikaların tarihsel gelişimi ile paralellik gösterir. Bu bakımdan sendikaların denetimi, gelişen sendikacılık anlayışına paralel olarak ortaya çıkan yasalar çerçevesinde incelenecektir.

1961'e kadar olan dönem içerisinde sendikalara ait özel bir yasa bulunmamakta olup, işçi kuruluşları faaliyetlerini "Cemiyet", "Dernek" şeklinde örgütlenmek suretiyle sürdürmüşlerdir⁽²⁰²⁾. Bu nedenle Cemiyetler Yasası ile Medeni Yasa'nın cemiyetleri ilgilendiren hükümlerine tabi olan işçi kuruluşlarının işlemleri, defterleri ve hesapları 26.2.1947 tarihine kadar yerel yönetim tarafından teftiş ve tetkik edilmiştir⁽²⁰³⁾. Ancak işçiler tarafından kurulan bu cemiyetlerin faaliyetleri çıkarılan yasalarla zaman

(201) EŞMELİOĞLU-BERKSUN, s.793-794.

(202) Bu konuda bkz.: 27.7.1909 tarihli Tatil Eşgal Kanunu ve 14.7.1938 tarihinde yürürlüğe giren 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu.

(203) Orhan TUNA, "Türk Sendikacılığının Başlıca Meseleleri ve Son Gelişmeler" İFM, C.XIV, S.3-4(Nisan-Eylül 1965), s.5.

zaman çeşitli sınırlamalara tabi tutulmuş, bazen de tamamen yasaklanmıştır⁽²⁰⁴⁾.

Türkiye'de 1923-1946 yılları arasında da ekonomik, siyasal, hukuksal ve sosyal koşullar sendikaların gelişmesi için gerekli bir ortamın ortaya çıkmasını engellemiştir. Ayrıca bu dönemde sendikacılığın gelişmemesini yönetimin "sınıfsız bir toplum yaratma" ilkesine bağlayan düşüncelerde mevcuttur⁽²⁰⁵⁾.

Bu dönemde 1924 Anayasası ve 1926 yılında çıkarılan Medeni Yasa örgütlenme açısından son derece liberal hükümler içermektedir. Buna karşılık Medeni Yasa'nın cemiyetlerle ilgili hükümlerinin uygulanmasını imkansız hale getiren 1938 tarihli Cemiyetler Yasa'sından sonra ne sendika oluşturulması mümkün olabilecek ne de sosyal sınıflardan bahsedilebilecektir⁽²⁰⁶⁾. Cemiyetler Yasası'nın 9'uncu maddesinin H fıkrasında "aile, cemaat, ırk, cins ve sınıf esasına veya adına dayanan cemiyetlerin teşkili yasaktır" hükmüne yer verilmişti⁽²⁰⁷⁾. Yine bu Yasaya göre, bir cemiyetin kurulması için hükümetin izni gerekmekte ve cemiyet devamlı olarak hükümetin kontrolüne tabi tutulmaktaydı. Ayrıca cemiyetlerin kapatılması konusunda hükümete çok geniş yetkiler verilmişti. Dolayısıyla bir cemiyet kurulmasından sona ermesine kadar kontrol ve incelemeye tabiydi⁽²⁰⁸⁾.

(204) Bu konuda bkz.: 27.7.1909 tarihli Tatil Eşgal Kanunu ve 14.7.1938 tarihinde yürürlüğe giren 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu; Nusret EKİN, **Endüstri İlişkileri**, İşletme Fak. Ya.No:208, B.5, İst, 1989, s.230; Mesut GÜLMEZ, "1936 Öncesinde İşçi Hakları, Türkiye'de İşçi Hakları", Yol-İş Ya.No:8, Ankara, 1986, s.40.

(205) TUNA, s.5.

(206) Kemal SÜLKER, **Türkiye'de Sendikacılık**, İstanbul, 1955, s.33.

(207) PEKİN, s.278; ERKUL, s.17.

(208) SÜLKER, s.33.

Yine 3.6.1936 tarihinde kabul edilen 16.6.1934 tarihinde yürürlüğe giren 3008 sayılı İş Yasası da dönemin temel özelliklerine uygun olarak sendikalarla ilgili tek bir hükme yer vermemiştir⁽²⁰⁹⁾.

b) 5018 Sayılı Yasa'nın Yürürlüğe Girdiği
Tarihten Sonraki Dönem:

II. Dünya Savaşı tek partili rejimlerin demokratik ülkeler karşısında yenilgiye uğraması ile sonuçlanmış bunun üzerine dünya genelinde demokrasiye yeniden ve daha büyük güçle bağlılık dönemi başlamıştır. Türkiye bu gelişmeler üzerine uluslararası alanda saygın bir ülke olarak yer alabilmek amacıyla demokrasiye tüm kurum ve kuralları ile işlerlik kazandırmak amacına yönelmiştir⁽²¹⁰⁾. Bu dönem sosyal devlet anlayışının gelişmesine paralel olarak sosyal hakların devredildiği bir dönemdir. Bu gelişmelerin doğal bir sonucu olarak Cemiyetler Yasası değiştirilmiş ve sınıf esasına göre dernek kurulması mümkün hale getirilmiştir. Cemiyet kurma yasağının kaldırılması, işçilere cemiyetler içinde örgütlenme olanağı sağlamıştır. Bir yandan dernek bir yandan sendika tipi örgütlenmenin ortaya çıktığı bu dönemde, sendikaların ortaya çıkmasında siyasi partiler etkili olmuş ve onlarla ilişki içinde olan sendikalar kapatılmıştır. Ancak bu kısa deneme, sendikaların derneklerle ilgili hükümler dışında

(209) Metin KUTAL, "Toplu İş Uyuşmazlıkları ve Barışçı Yollarla Çözümlemesi", SOSYAL SİYASET KONFERANSLARI, C.XXIII, İstanbul, 1974, s.230; F.Hakkı SAYMEN, "Türkiye'de Kollektif İş Mukavelesi", SOSYAL SİYASET KONFERANSLARI, C.IX-X-XI, İstanbul, 1960, s.49.

(210) Alpaslan IŞIKLI, "Türkiye'de İşçi Hareketinin Batı İşçi Hareketi Karşısında Özgünlüğü", ONBİRİNCİ TEZ, C.5, İstanbul, 1987, s.30.

özel bir yasaya gereksinim gösterdiğini ispat etmeye yetmiştir. Böylece dernek kurma yasağının kaldırılması, ülkemizde siyasi yaşamda olduğu kadar, dernek kurma ve sendikalaşma konusunda yeni bir dönemin başlamasına neden olmuştur⁽²¹¹⁾. Her ülkede olduğu gibi bizde de işçi derneklerinin çalışmaları özel bir yasanın gerekliliğini ortaya çıkarmış ve bu amaçla hazırlanan "İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkındaki 5018 sayılı Yasa", 26.2.1947 tarih ve 6542 sayılı resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiş ve 24.7.1963 tarihine kadar uygulanmıştır⁽²¹²⁾. Belirtilen bu yasa, Türk sendikacılık hareketinde önemli bir aşama oluşturmakla birlikte, demokratik sendikacılığın gereksinimlerini tam anlamıyla karşılamaktan uzak bir yasa olarak doğmuştur⁽²¹³⁾. Ayrıca sendika özgürlüğüne yönelik olumlu hükümler içermesine rağmen sendikaların çalışmalarını önemli ölçüde kısıtlayıcı hükümleri de beraberinde getirmiştir⁽²¹⁴⁾. Bunun yanında sendikaya serbestçe girme ve çıkma, aynı işkolunda birden çok sendika kurma gibi sendika özgürlüğünün iki önemli ilkesini içermesi ve sendikaların kurulmasında izin sistemine gerek görülmemiş olması da yasanın demokratik bir özelliğini oluşturmaktadır. Bununla beraber yasa koyucunun yasanın hükümleri itibariyle oldukça temkinli davrandığı da söylenilebilir. Nitekim yasa sendikalara siyasi faaliyeti kesin bir şekilde yasaklamış ve sendikaların ulusal kuruluşlar olduğunu belirtmek gereğini duymuştur. Diğer taraftan

(211) Aysen TOKOL, **Türkiye'de Sendikal Hareket**, Ezgi Kitabevi Ya., Bursa, 1994, s.22; SAKA, s.9; SÖNMEZSOY, s.94; Yıldırım KOÇ, **Temel Sendikal Eğitim**, LİKAT-İŞ Ya.No:1, Ankara, 1990, s.61; Gülten KUTAL, **Türkiye'de İşçi Sendikacılığı**, İ.Ü.İ.F. Ya., İstanbul, 1977, s.9; ÇELİK, **İş Hukuku Dersleri**, s.290.

(212) EŞMELİOĞLU-BERKSUN, s.794.

(213) Gülten KUTAL, s.10; PEKİN, s.283.

(214) Nuri ÇELİK, **İş Hukuku II, Kollektif İş Hukuku 1 Sendikalar**, B.2, İstanbul, 1979, s.59.

demokratik sendikacılıkla bağdaşmayacak şekilde geniş bir denetim mekanizması olarak idari makamların sendikaları teftiş ve kontrol edebileceklerini amir bulunan hükümleri de bu yasa da bulabilmek mümkündür⁽²¹⁵⁾. Ayrıca sendikaların mali olanakları da diğer derneklerin tabi oldukları hükümlerle sınırlandırılmıştır. Böylece, sendikaların mali bakımdan güçlenmelerine imkan verilmemiştir. Bundan başka bu yasa ile sendikaların uluslararası örgütlere katılması Bakanlar Kurulu'nun iznine bağlı tutularak sınırlandırılmıştır. Fakat sendika kurma bakımından en önemli sınırlama üyeler itibariyle olmuş, fikir işçileri ve esnaf yanında istihdam edilenlere sendikalaşma hakkı tanınmamıştır⁽²¹⁶⁾. Bu dönemde getirilen bu sınırlamalar ve denetimin nedeni olarak da, işçilerin aydınlanmamış olmaları ve sendikacılığın gelişim koşullarının⁽²¹⁷⁾ henüz oluşmamış olması gösterilmiştir⁽²¹⁸⁾.

5018 sayılı Yasa'da sendikalarda serbesti esasının kabul edildiğine ilişkin bir eğilim olmakla birlikte, sendika kurma, üyelik ve denetim bakımından öngörülen bazı sınırlamalar, düşünülen tam bir serbesti esasının olmadığını göstermektedir. Bütün bunların dışında en büyük eksiklik kurulacak sendikaların Anayasal güvenceden yoksun olmalarıdır. Ayrıca aynı Yasa'da yapılacak yeni bir değişiklik veya yeni bir yasayla faaliyetlerin yeniden sınırlandırılması veyahut bizzat sendikaların ortadan kaldırılması da mümkün olabilir. Nitekim daha sonra çıkarılan 27 Haziran 1956 tarihli 6761 sayılı "Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Hakkındaki

(215) Gülten KUTAL, s.10; PEKİN, s.283.

(216) Gülten KUTAL, s.10.

(217) Bu koşulların neler olduğu konusunda bkz.: ERKUL, s.10.

(218) TALAS-DİLİK-IŞIKLI, **Türkiye'de Sendikacılık Hareketi ve Toplu Sözleşme**, S.B.F. Maliye Enstitüsü Ya., Ankara, 1965, s.41.

Yasa" daha çok siyasi partilerin toplantı ve gösterilerini hedef tutmakla beraber, sendika faaliyetlerini de büyük ölçüde kısıtlamıştır⁽²¹⁹⁾.

5018 sayılı Yasa'nın genel özelliklerine yer verdikten sonra konumuz açısından taşıdığı önem gereği, ilgili yasanın özel hükümlerine değinmekte yarar vardır. 5018 sayılı Yasa'ya göre, sendikalar bu Yasa hükümlerine tabidir ve yasada açıklık olmayan yerlerde Cemiyetler Yasası ve Medeni Yasa hükümleri uygulanır⁽²²⁰⁾. 5018 sayılı Yasa'nın 11'inci maddesinin ikinci fıkrası, sendikaların Cemiyetler Yasası'nın 28, 29, 31 ve 32'nci maddeleri gereğince denetleneceğini öngörmüştür⁽²²¹⁾.

5018 sayılı Yasa Cemiyetler Yasası'nın belirli hükümleri saklı kalmak koşulu ile sendikaların Çalışma Bakanlığı tarafından denetlenmesini öngörmüştür⁽²²²⁾. 3512 sayılı Cemiyetler Yasası'nın 29'inci maddesi "cemiyetlerin işlemleri, defterleri ve hesapları yerel yönetim tarafından her zaman teftiş ve tetkik edilebilir"⁽²²³⁾ hükmüne amir olup, bu hüküm gereğince sendikalar ayrıca mahalli mülki amirlerin denetimine tabi tutulmuşlardır. Bu Yasa'ya göre yapılan denetlemeler, 22.11.1972 tarihli ve 1630 sayılı Dernekler Yasası'nın yürürlüğe girdiği 2.12.1972 tarihine kadar devam etmiştir⁽²²⁴⁾. Çalışma Bakanlığı'nca yapılacak denetimin uygulanma şeklini, yine 5018 sayılı Yasa'nın uygulanma

(219) ERKUL, s.19.

(220) Şaban DEMİR, "Sendikaları Denetimi", s.31; PEKİN, s.279-280.

(221) Şaban DEMİR, "Sendikaları Denetimi", s.34-35.

(222) TOKOL, Türkiye'de..., s.25; EŞMELİOĞLU-BERKSUN, s.794.

(223) EŞMELİOĞLU-BERKSUN, s.794.

(224) Şaban DEMİR, "Sendikaları Denetimi", s.34-35.

şeklini gösteren 21.4.1947 tarihli Çalışma Bakanlığı'nca yayınlanmış olan yönetmelik göstermektedir. Bu yönetmeliğin 20'inci maddesinde "işçi ve işveren sendikalarının işlemleri, defterleri, ve hesaplarının Çalışma Bakanlığı namına Bölge Çalışma Müdürleri, iş müfettişleri ve yardımcıları ile Bakanlık müfettişleriyle, Bakanlık Makamınca görevlendirilecek çeşitli memurlar tarafından her zaman teftiş ve tetkik edilebileceği belirtilmiştir⁽²²⁵⁾. Ayrıca Çalışma Bakanlığı'nca sendikalarla ilgili olarak 3.3.1947 ve 13.6.1947 tarihli genelge yayınlanmış ve bu genelgede, sendikaların en az ayda bir defa ve Yasa hükümlerine aykırı durumun gerçekleşmesi haber alındığı takdirde derhal kontrol ve teftişe tabi tutularak, siyasi faaliyette bulunup bulunmadıkları ve özellikle gelir kaynakları ile nerelere ve ne gibi harcama yaptıklarının esaslı bir surette tetkik edilmesi gerektiği bildirilmiştir.

Çalışma Bakanlığı'nın sendikaların denetimine ilişkin 2.2.1949 tarih 536 sayılı genelgesinde sendikaların denetiminde 5018 sayılı Yasa ile bu Yasa'nın uygulanmasını gösteren yönetmelik, 3512 sayılı Cemiyetler Yasası ile bu Yasa'nın bazı maddelerini değiştiren 4919 sayılı Yasa ve Medeni Yasa'nın cemiyetleri ilgilendiren hükümlerinin dikkate alınacağı bildirilmiştir. Ayrıca, bu genelgede yapılan denetim sonucu hazırlanan teftiş raporlarında bulunması zorunlu olan hususlar da ayrı ayrı ve açık olarak belirtilmiştir⁽²²⁶⁾.

(225) EŞMELİOĞLU-BERKSUN, s.794-796.

(226) EŞMELİOĞLU-BERKSUN, s.794-796.

Yapılan denetim sonucu teftiş raporlarında bulunması gereken hususları şu şekilde sıralayabiliriz:

- i. Teftiş tarihinde sendikanın üye adedi,
- ii. Sendikanın idare merkezi değişmiş ise, yeni adresi,
- iii. Mevzuat ve sendikanın anatüzüğü hükümleri gereğince tutulması icap eden defterler (Bu defterlerin tutulup tutulmadığı, usulüne uygun olup olmadığı ve muntazaman işlenip, işlenmediği),
- iv. Sendikanın siyasetle iştigal edip etmediği,
- v. Sendikanın gelir kaynaklarının mevzuat ve sendika anatüzüğü hükümlerine uygun olup olmadığı, giderlerinin gayesi dışında sarf edilip, edilmediği ve evrakı müsbiteye istinat edip etmediği ve sendika paralarının tüzüklerinde yazılı şekilde muhafaza olup olunmadığı,
- vi. Faaliyetlerinin mevzuat hükümlerine uygun olup olmadığı,
- vii. İşçi sendikalarında kayıtlı olanların işçi olup olmadıkları ve aynı işkolu veya ilgili işkolunda bulunup bulunmadıkları,
- viii. İşveren sendikalarına kayıtlı olanların işveren ve bir işkolunda olup olmadıkları,
- ix. Sendika idare organlarının, mevzuat ve sendika Anatüzüğüne göre tayin edilmiş olan zamanlarda toplanıp toplanmadıkları.

Belirtilen bu hususların her sendika raporunda aynı sıraya uyularak gösterilmesi gerekir⁽²²⁷⁾. Sendikaların Çalışma Bakanlığı tarafından denetlenmesi yasanın açık hükmü gereği olduğu gibi Çalışma Bakanlığı'nın kuruluş nedenini oluşturan görevlerin gizliliği de bu denetimi zorunlu kılmaktadır⁽²²⁸⁾.

(227) EŞMELİOĞLU-BERKSUN, s.794-796.

(228) Şaban DEMİR, "Sendikaları Denetimi", s.32.

Sendikanın kendi organları dışında gerçekleştirilen dış denetim konusunda yapılan açıklamalardan sonra, 5018 sayılı Yasa'ya göre, işçi ve işveren kuruluşlarının organları dikkate alındığında kendi bünyeleri içinde de bir denetimin söz konusu olduğu görülür. İşçi ve işveren kuruluşlarının organlarını şöyle sıralayabiliriz:

- i. Genel Kurul.
- ii. Yönetim Kurulu.
- iii. Denetleme Kurulu.
- iv. Onur Kuruludur.

Yönetim kurulu üye sayısı çoğaldığı hallerde yönetim kurullarının görev ve yetkilerine sahip kılınan yürütme kurulları oluşturulmaktadır. Bu kurullar yönetim kurullarına karşı sorumludurlar ve gördüğü işleri, yönetim kurulunun gözetim ve denetimi altında yürütürler. Yönetim kurulu genel kurullara karşı sorumludurlar ve dönem çalışmaları genel kurulca denetlenir. Denetim kurulları, yönetim ve yürütme kurulları işlemlerini genel kurul adına denetler. Onur kurulları disipline ilişkin işleri görür. Ancak 5018 sayılı Yasa'nın yürürlükte olduğu bu dönemde üst kuruluşların, üye kuruluşları denetlemesi söz konusu değildir⁽²²⁹⁾.

B) 1961 ve 1982 Arası Dönemi:

9 Temmuz 1961 yılında halkoyuna sunularak yürürlüğe giren 1961 Anayasası, Türk sendikacılık yaşamında yeni bir dönemin başlamasına neden olmuştur. Hatta taşıdığı özellikler gereği Türk

(229) Şaban DEMİR, "Sendikaları Denetimi", s.34-35.

sendikacılığının gerçek anlamda bu Anayasa ile başladığını da söylemek mümkündür⁽²³⁰⁾.

Geniş ölçüde, yavaş da olsa sanayileşmenin belli bir gelişim göstermesi ve belli bir düzeye gelmiş olmasına bağlı olarak 1960'dan sonra sendikacılık alanında ve sendikacılık siyaset ilişkilerinde değişik nitelikte ve boyutlarda bazı hareketlenmeler meydana gelmeye başlamıştır. Sendikacılık ve siyaset ilişkileri bakımından farklı bir dönemin başlamasında o dönemde yürürlüğe girmiş bulunan sendikacılıkla ilgili yasalarında etkisi olmuştur⁽²³¹⁾. Bu yasaların başında her şeyden önce 1961 Anayasası yer alır. Bu Anayasa ile Devlet'in niteliğinin, ekonomik, sosyal ve siyasal hakları güvence altına alan "demokratik ve sosyal bir hukuk devleti" olarak belirlenmesi, sendikal hak ve özgürlükler için temel hukuksal ortam oluşturmuştur⁽²³²⁾. Dolayısıyla ilk kez T.C'nin sosyal bir hukuk devleti olduğunu tescil eden bu Anayasa ile bütün çalışanlara sendikalaşma hakkı tanınmıştır⁽²³³⁾.

1961 Anayasası'nın "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" Bölümünün sendika hakkı yan başlığını taşıyan 46'ncı maddesi "çalışanlar ve işverenler önceden izin almaksızın sendikalar ve sendika birlikleri kurma ve bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler" hükmü ile işçi haklarını doğrudan ve özel olarak ilgilendiren düzenlemelere yer vermiştir⁽²³⁴⁾. Aynı

(230) TALAS-DİLİK-IŞIKLI, s.66; EYRENCİ, s.32; ÇELİK, *İş Hukuku Dersleri*, s.291; ERKUL, s.21.

(231) Alpaslan IŞIKLI, *Sendikacılık ve Siyaset*, Birikim Ya., İstanbul, 1979, s.369.

(232) SAKA, s.10; Adil İZVEREN, *İş Hukuku I-II-III*, Ankara, 1974, s.217.

(233) Gülten KUTAL, s.13.

(234) TOKOL, *Türkiye'de...*, s.34.

bölümde yer alan 46'ncı madde ve işçi sendikalarının işverenleri toplu iş sözleşmesine zorlamalarını ve grev müeyyidelerini elde etmelerini sağlayan⁽²³⁵⁾, toplu iş sözleşmesini ve grev hakkını düzenleyen 47'inci madde ile Türk sendika hareketinde yeni bir dönem başlamıştır⁽²³⁶⁾. Böylece Anayasa'nın 46'ncı maddesi ile bireysel ve kollektif sendika özgürlüğüne ilişkin düzenlemelere yer verilerek, ilk kez açık ve seçik olarak sendika kurma hakkı güvence altına alınmıştır⁽²³⁷⁾.

Sendikal haklara ilişkin temel düzenlemelere yer veren Anayasa, bu hakların kullanılmasında uygulanacak şekil ve usullerin çıkarılacak yasada gösterileceğini belirtmiştir. Anayasa sadece bunu belirtmekle yetinmemiş, anayasal güvence altına aldığı sendika özgürlüğüne yasayla getirilebilecek sınırlamaların neler olabileceğini belirtmiştir. Yine 46'ncı madde ile devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün, milli güvenliğinin, kamu düzeninin ve genel ahlakın korunması amacıyla yasayla sınırlamalar yapılabileceği öngörülmüştür. 1961 Anayasası'nın gerekçesinde, yasayla getirilen sendikal hakların kullanılmasında uygulanacak şekil ve usullerin, bireysel ve kollektif sendika özgürlüğünü kısıtlayacak özellikte olamayacağını belirtilmesi konumuz açısından önemlidir⁽²³⁸⁾. Ayrıca Anayasa'nın 46'ncı maddesinin ikinci fıkrasında "sendikalar ve sendika birliklerinin tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz" hükmüne yer verilmiştir⁽²³⁹⁾.

(235) ERKUL, s.21.

(236) Alpaslan IŞIKLI, *Türkiye'de...*, s.146.

(237) ERKUL, s.21.

(238) Atilla ÖZER, *Gerekçeli ve 1961 Anayasasıyla Mukayeseli 1982 Anayasası*, Bilim Ya., Ankara, 1984, s.230.

(239) ÖZER, s.230; Taha PARLA, *Türkiye'de Anayasalar*, İletişim Ya., İstanbul, 1995, s.40; PEKİN, s.289.

Bu hüküm dışında, hiç bir sınırlama olmaksızın sendika özgürlüğüne yer verilmişken, 1971 yılında 1488 sayılı Anayasa Değişikliği Yasası⁽²⁴⁰⁾ ile değiştirilen 46'ncı maddeye bir takım sınırlamalar daha eklenmiştir⁽²⁴¹⁾. Getirilen bu değişiklikte, 46'ncı maddenin birinci fıkrasındaki "çalışanlar" yerine "işçiler" sözcüğü getirilmiş ve 1961 Anayasası'nda kamu görevlilerine tanınan sendika kurma hakkı kaldırılmıştır. Ancak 1961 Anayasası'nın yürürlük tarihinde olduğu gibi bireysel ve kollektif sendika özgürlüğüne ilişkin olan Anayasa'nın 46'ncı maddesinin hükmü bu değişiklikte de olduğu gibi korunmuş, bireysel ve kollektif sendika özgürlüğünün anayasal güvence altına alındığı hukukumuzda kabul edilmiştir⁽²⁴²⁾.

1961 Anayasası ile getirilen bu haklar, işçilerin sınıf bilinciyle siyasal güçleri zorlamaları sonucu değil, demokratik ve sosyal bir hukuk devleti gereği olarak getirilmiştir. Bu Anayasa işçilere yalnızca sendika özgürlüğünü vermekle yetinmemiş diğer yandan işçilerin ekonomik ve sosyal haklarını geliştirmelerini sağlayan toplu sözleşme ve grev haklarını da tanımıştır⁽²⁴³⁾.

Anayasa'nın kabul edilmesinden iki yıl sonra sendikacılıkla ilgili Yasa, 274 sayılı Sendikalar Yasası, 24.7.1963 tarihinde ve 11462 sayılı resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir⁽²⁴⁴⁾.

274 sayılı Sendikalar Yasası'nda 5018 sayılı Yasa'nın 11'inci maddesinin aksine Çalışma Bakanlığı'nın denetimine ilişkin bir

(240) PEKİN, s.288; R.G., T 22.9.1971, S.13964.

(241) PARLA, s.41.

(242) TOKOL, *Türkiye'de...*, s.55; EYRENCİ, s.32-33; Faruk EREN, "Dernek ve Sendikaya Üye Olma, Üye Olmama ve Üyelikten Ayrılma Hakkı", A.Ü. H.F. DERGİSİ, C.XXXI, S.1-4, 1974, s.245.

(243) ÇELİK, *İş Hukuku Dersleri*, s.291.

(244) EŞMELİOĞLU-BERKSUN, s.796; PEKİN, s.289.

hüküm bulunmamaktadır. Sadece 2.12.1972 tarihine kadar 3512 sayılı Cemiyetler Yasası'nın 28'inci maddesinde öngörülen “yerel yönetimin cemiyetlerin muamelelerini, defter ve hesaplarını her zaman teftiş ve tetkik edebileceği” hükmü uygulanmıştır⁽²⁴⁵⁾.

274 sayılı Sendikalar Yasası'nda 508 sayılı⁽²⁴⁶⁾ ve 1317 sayılı⁽²⁴⁷⁾ yasalarla bazı değişiklikler yapılmıştır. 1317 sayılı Yasa'nın 274 sayılı Yasa'da öngördüğü değişiklikler arasında⁽²⁴⁸⁾, sendikaların denetimi açısından Yasa'nın 29'uncu maddesine bu Yasa ile eklenen ve 12.8.1970 tarihinden itibaren yürürlüğe giren fıkra önem taşımaktadır. Bu fıkraya göre, sendikaların, gelir ve giderlerini, giderlerinin sarf yerlerini ve her türlü faaliyetlerini bağlı buldukları konfederasyon denetleyecektir⁽²⁴⁹⁾. Ancak konfederasyonun denetimi ayrı tüzel kişiliği olmasına rağmen, tam anlamıyla bir dış denetim olarak değerlendirilmemiştir⁽²⁵⁰⁾.

274 sayılı Sendikalar Yasası'nın 32'inci maddesinin “işçi ve işveren sendikaları Medeni Yasa ve Cemiyetler Yasası'nın işbu Yasaya aykırı olmayan hükümlerine tabidirler” hükmünden de anlaşılacağı üzere, 5018 sayılı Yasa'da olduğu gibi, 274 sayılı Sendikalar Yasası'nda da Cemiyetler Yasası ve Medeni Yasa'ya atıf yapılması gibi bir tutum yasa koyucuya hakim olmuştur. ⁽²⁵¹⁾.

(245) EŞMELİOĞLU-BERKSUN, s.796.

(246) R.G., T.1.8.1964, S.11769, s.4.

(247) R.G., T.12.8.1970, S.13577, s.1-5.

(248) TOKOL, **Türkiye'de...**, s.52.

(249) EŞMELİOĞLU-BERKSUN, s.796; TOKOL, **Türkiye'de...**, s.53.

(250) EŞMELİOĞLU-BERKSUN, s.796.

(251) Metin KUTAL, “Yeni Dernekler Kanunu Karşısında sendikalar”, İKTİSAT VE MALİYE DERGİSİ, Şubat 1973, s.475.

274 sayılı Yasa ile ilgili olması açısından, 3512 sayılı Cemiyetler Yasası'nın yürürlükten kalkması ve yerini 22.11.1972 tarihli 1630 sayılı Dernekler Yasası'nın alması, sendika çevrelerinde ve hukukçular arasında bazı endişe ve tereddütler uyandırmıştır⁽²⁵²⁾. Sendikalar Yasası'nın 32'inci maddesinin yürürlükte olması, yeni Dernekler Yasası'nın sendikalarla ilgili özel mevzuatın boşluklarını dolduran genel bir yasa niteliği taşıyıp taşımadığı gibi bir tartışmayı gündeme getirmiştir. Bu konudaki tartışmaların odak noktasını yeni Dernekler Yasası'nın genel hükümleri içeren bir yasa olup olmadığı konusu oluşturmaktadır. Birinci görüş, Dernekler Yasası'nın genel hükümleri içerdiği görüşüdür. İkinci görüş ise, mesleki kuruluşları ilgilendiren maddelerin tadadi suretiyle gösterildiği görüşüdür⁽²⁵³⁾. Böyle olmakla birlikte yaygın olan görüş, Dernekler Yasası'nın niteliği gereği sendikalar hakkında genel hükümleri içeren bir yasa olduğudur. Ancak Dernekler Yasası'nın şekli itibariyle sendikalara uygulanması sendika özgürlüğünün ciddi şekilde sınırlanmasına yol açabilecektir⁽²⁵⁴⁾.

1630 sayılı Dernekler Yasası'nın "Genel Denetim" Başlıklı 40'inci maddesinde, "Derneklerin işlemleri, defterleri, hesapları ve faaliyetleri İç İşleri Bakanlığı'nca veya dernek merkezi veya şubesinin bulunduğu yerin en büyük mülki amiri tarafından bizzat veya görevlendireceği memurlar aracılığı ile dernek, merkez, müessese veya eklentilerinde her zaman denetlenebilir" hükmü

(252) A. Can TUNCAY, "Dernekler Kanunu ve Sendikalar Üzerine", İKTİSAT VE MALİYE DERGİSİ, Mart 1973, s.515.

(253) Ayrıntılı bilgi için bkz.: Metin KUTAL, "Yeni Dernekler...", s.475-476; TUNCAY, "Dernekler...", s.515-517.

(254) Metin KUTAL, "Yeni Dernekler...", s.478.

bulunmaktadır. Yine aynı Yasa'nın "Mali Denetim" başlıklı 41'inci maddesi ile de "dernek hesapları ve hesaplarla ilgili belge ve defterler, en az üç yılda bir maliye müfettişleri veya mahalli mülki amir tarafından görevlendirilecek memurlar tarafından denetlenir" hükmü getirilmiştir. Böylece sendika denetimleri, bu dönemde, İçişleri ve Maliye Bakanlıklarına bağlı ve Dernekler Yasası'nın yetkili kıldığı makam ve mercilerce gerçekleştirilmektedir⁽²⁵⁵⁾.

2. 1982-1995 Arası Dönem:

Danışma Meclisi tarafından hazırlanan, Milli Güvenlik Konseyi tarafından gözden geçirilerek son şekli verilen, halk oyuna sunulduktan sonra 7.11.1982 tarihinde yürürlüğe giren 2709 sayılı 1982 Anayasası⁽²⁵⁶⁾, sendikalar ve sendikal faaliyetlerle ilgili son derece ayrıntılı hükümlere yer vermiş, yasalarla düzenlenmesi gereken bir çok konuyu ele almıştır⁽²⁵⁷⁾. "Anayasa'nın Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" Bölümünün, Çalışma ile ilgili hükümler başlığı altında 51'inci maddede "sendika kurma hakkı", 52'inci maddede "sendikal faaliyet" konularına yer verilmiştir⁽²⁵⁸⁾. Sendika kurma hakkını düzenleyen Anayasa'nın 51'inci maddesi, sendika özgürlüğünü Anayasal güvence altına almakta iken 52'inci madde ile sendikaların faaliyet alanlarının sınırları çizilmektedir. Anayasa'nın 51'inci maddesinin son fıkrasında, sendika ve üst kuruluşların tüzüklerinin, yönetim ve işleyişlerinin, Anayasa'da

(255) EŞMELİOĞLU-BERKSUN, s.797; Şaban DEMİR, "Sendikaların Denetimi", s.40.

(256) R.G., T.20.10.1982, S.17844.

(257) TOKOL, *Türkiye'de...*, s.?

(258) Şemsettin KIRAL, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu (Gerekçeli-İçtihatlı), BASİSEN Ya.No:17, İstanbul, 1988, s.35-36.

belirlenen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı olamayacağı belirtilmiş olup, gerekçesinde de üyelerin serbest iradeleriyle yöneticilerini seçmelerine imkan verileceği ve sendika üyeleri üzerinde yöneticilerin baskısının söz konusu olamayacağı belirtilmiştir⁽²⁵⁹⁾. Böylece sağlıklı bir iç denetim gerçekleştirilebilecektir. 51'inci madde sendika kurma hakkı başlığını taşımakla birlikte, birinci fıkrada bireysel sendika özgürlüğünü de Anayasal güvence altına almıştır. Maddenin sınırlı ifadesine rağmen, söz konusu hüküm ile sendikanın kendine özgü faaliyet alanının ve varlığının anayasal güvencenin kapsamına dahil bulunduğu kuşkusuzdur. Diğer bir ifade ile Anayasa "bireysel sendika özgürlüğünü" düzenlerken, aynı zamanda "kollektif sendika özgürlüğünü" de güvence altına almıştır.⁽²⁶⁰⁾.

Anayasa'nın sendikaların faaliyet alanına ilişkin olan 52'inci maddesinin gerekçesinde, sendika özgürlüğünün diğer herhangi bir özgürlük gibi Anayasa'nın 13'üncü maddesindeki genel sınırlamaya tabi tutulduğu belirtilmiştir. Ayrıca sendikaların siyasi amaç güdemeyecekleri, siyasi faaliyette bulunamayacakları siyasi partilerden destek göremeyecekleri ve onlara destek olamayacakları belirtilmiştir. Böylece, 1961 Anayasası'nın 46'ıncı maddesinden farklı olarak, 52'inci madde ile getirilen sınırlamalarla sendika özgürlüğünün norm alanı oldukça daraltılmıştır.

Her ne kadar sendikaların mali denetimi ilk kez 1947 tarihli 5018 sayılı Yasa ile getirilmişse de⁽²⁶¹⁾, konumuz açısından 1982

(259) ÖZER, s.229; PEKİN, s.294.

(260) AKÜNAL, s.84.

(261) Metin KUTAL, "Sendikaların Mali ...", s.159-162.

Anayasası'nın en çarpıcı özelliği sendikaların denetimine ilişkin düzenlemelerin yer aldığı ilk Anayasa olmasıdır. 52'inci maddenin 3'üncü fıkrasında, "sendikalar üzerindeki Devletin idari ve mali denetimi ile gelir ve giderleri, üyelik aidatının sendikaya ödenme şekli yasayla düzenlenir"⁽²⁶²⁾ hükmüne yer verilmiştir. Anayasamızın gerekçesine göre, Devletler, sendikaları diğer tüzel kişiler gibi, idari ve mali bakımdan denetlemelidir. Bu denetimin amacının ise, "sendikaların faaliyetinin sınırlanması yönünde değil kaynaklarının israfının önlenmesi ve özellikle amaç dışı alanlara kullanılmasını engellemek, faaliyetin amaç sınırlarının dışına taşmamasını sağlamak"⁽²⁶³⁾ olmasının gerektiği belirtilmiştir. İdari ve mali denetimin, başka bir deyişle dış denetimin Anayasa'da düzenlenmesinin diğer bir nedeni de, 12 Eylül öncesi iç denetimde görülen aksaklıklardır⁽²⁶⁴⁾.

1982 Anayasası ile sendikalara getirilen sınırlamada, genelde 12 Eylül 1980'e gelişde etkili olan 1961 Anayasası'nın rolü olduğu söylenilir. Bu görüşü savunanlara göre, 1961 Anayasası ile sağlanan sosyal ve ekonomik hakları ideolojik emellere alet etmemek için yeni bir düzenleme gerekliydi. Bu gereklilik, hem temel hakları ve ödevleri göstermeli, hem de bunların ileride suistimalini önleyecek kuralları beraberinde getirmeliydi. Dolayısıyla yeni Anayasa'nın getireceği hükümler, hem düzenleyici, hem kötüye kullanmayı önleyici olmalıydı. Bunun temel nedeni de, 1961-1980 döneminin bilinen kötü şartlarının yeniden yaşanmamasını sağlamaktı⁽²⁶⁵⁾. Zira sendikaların ciddi bir idari ve mali denetimden yoksun olması, gelirlerinin ideolojik amaçlı

(262) ÖZER, s.232.

(263) AKÜNAL, s.10; PEKİN, s.295; ÖZER, s.233.

(264) "Yeni Çalışma Mevzuatı", İŞVEREN DERGİSİ, C.XXII, S.5(Şubat 1984), s.4.

(265) Bu kötü şartlar için bkz.: ERKUL, s.27-28; "Anayasa Tasarısı'nın Çalışma ile İlgili Hükümlerinin Genel Değerlendirmesi", İŞVEREN DERGİSİ, C.XX, S.11(Ağustos 1982), s.3.

kaynaklara kaymasına imkan sağlamıştı. Bununda nedeni, gelirlerindeki otomatik tahsilata karşılık, giderlerindeki kontrolsüzlük olmuştur⁽²⁶⁶⁾. Yine bu görüşü savunanlara göre, sendikaların bu konudaki tutumu her zaman olduğu gibi, denetime karşı denetimsizliği tercih etmek olmuştur.

İdari ve Mali Denetim kuralının Anayasada yer almasının nedeni ise, ileride ortaya çıkacak olumsuz etkileri şimdiden önlemiş olmak ve Anayasa emri olarak yasalarda düzenlenmesine imkan sağlamaktı⁽²⁶⁷⁾.

Ayrıca 1982 Anayasası, 52'inci maddenin üçüncü fıkrasında yer alan idari ve mali denetimden başka 108'inci maddesinde de sendikalar üzerinde idari ve mali denetim yapılabileceğini öngörmüş ve bu denetimi gerçekleştirecek organ olarak da Devlet Denetleme Kurulu'nu göstermiştir⁽²⁶⁸⁾.

Anayasa'nın 52'inci maddesinin üçüncü fıkrasına göre, Anayasaya uygun olarak hazırlanan, 5.5.1983 tarihli 2821 sayılı Sendikalar Yasası, 7.5.1983 tarihinde yürürlüğe girmiştir⁽²⁶⁹⁾. Anılan bu yasa ile birlikte ülkemizde sendikal örgütlenme ve sendikal faaliyetler ve denetim alanında yeni bir dönem başlamıştır⁽²⁷⁰⁾.

(266) "Anayasa...", İŞVEREN DERGİSİ, s.4.

(267) "Yeni Bir İşçi-İşveren İlişkileri Düzenine Doğru", İŞVEREN DERGİSİ, C.XX, S.11(Ağustos 1982), s.9.

(268) Selami ŞENGÜL, "Sendikaların Mali Denetimi", MALİYE DERGİSİ, S.63(Mayıs 1983), s.104.

(269) R.G., T.7.5.1983, S.18040.

(270) AKÜNAL, s.3.

Yapılan bu genel açıklamaların ışığında, 1982 yılından günümüze kadar olan dönem içerisinde, 2821 sayılı Yasaya göre sendikaların denetimini, "Sendikaların Kuruluşu Sırasında Denetim"⁽²⁷¹⁾, "Yargı Denetimi", "İç Denetim" ve "Dış Denetim" olmak üzere dörde ayırarak inceleyebiliriz⁽²⁷²⁾.

II. 1982-1995 ARASI DÖNEMDE SENDİKALARIN DENETİMİ YOLLARI

1. Sendikaların Kuruluşu Sırasında Denetim:

Daha önce değinildiği üzere⁽²⁷³⁾, sendikaların kuruluşu sırasında denetimin yapılıp yapılmadığını, sendikaların kurulmasına ilişkin kabul edilen kuruluş sistemi ortaya koymaktadır. Genel olarak hukukumuzda sendikaların hiç bir makamın iznine veya bir tescile gerek olmaksızın, tüzüklerinde sendika kurmak iradesini açıklamak ile tüzel kişiliğe hak kazanmak şeklinde tarif edilen "serbest kuruluş sistemi" kabul edilmiştir. Anayasa'nın 51/1'inci fıkrasında "işçilerin ve işverenlerin önceden izin almaksızın sendikalarını ve üst kuruluşlarını kurabilecekleri" ifade edilmiş olup, bunun için yasanın gösterdiği bilgi ve belgelerin yetkili mercie verilmesinin yeterli olacağı belirtilmiştir. 2821 sayılı Yasa'nın 6'ncı maddesinde de aynı esas tekrarlanmış ve buna uygun düzenlemeler yapılmıştır⁽²⁷⁴⁾. Buna göre hukukumuzda sendika tüzüğü ile Sendikalar Yasası'nın 6'ncı maddesinde gösterilen diğer belgelerin⁽²⁷⁵⁾ ilgili valiliğe teslimi ile tüzel kişiliğin kazanılması

(271) BEDİR, s.42.

(272) EŞMELİOĞLU-BERKSUN, s.793.

(273) Bkz.: Birinci Bölüm, Birinci Kısım, §.1-1-2.

(274) ÇELİK, İş Hukuku Dersleri, s.281.

(275) Bu belgeler için bkz.: S.K. Mad.6.

kabul edilmiştir. Ancak bu sistem doktrinde bazı yazarlarca "normatif sistemin" değişik bir şekli olarak gösterilmekte ise de, yetkili kılınan makamın tüzüğün yasaya uygun olup olmadığını inceleyerek, gerektiğinde tüzüğü kabul etmeme gibi bir yetkisi olmaması, uygulanan sistemin "serbest kuruluş sistemine" daha yakın olduğunu göstermektedir⁽²⁷⁶⁾.

Ülkemizde 1946 tarihli 4919 sayılı Cemiyetler Yasası'nın kabulüne kadar cemiyet şeklindeki sendikaların kuruluşunda izin sistemi geçerli iken, 1961 Anayasası ve 274 sayılı Sendikalar Yasası'nda olduğu gibi, 2821 sayılı Sendikalar Yasası'nda da serbest kuruluş sistemi kabul edilmiştir⁽²⁷⁷⁾.

2. Yargı Denetimi:

Yargı denetimi diğer denetim türlerinden çok daha geniş kapsamlıdır. Zira Anayasa ve yasaya aykırılığı iddia edilen her türlü eylem ve işlem yargı denetiminin konusunu oluşturur. 1982 Anayasası'nın 51'inci maddesinin ikinci fıkrasına göre, yasaya aykırı her türlü sendika faaliyeti yargı denetimine tabi tutulacaktır. Anayasa'ya uygun olarak 2821 sayılı Sendikalar Yasası'na göre de, yargı denetiminin konusunu, sendikaların faaliyetleri oluşturmaktadır. Dolayısıyla bu Denetimin bir gereği olarak, sendikaların, kurulduktan sonra hukuka ya da ahlaka aykırı bir amaç gütmemeleri gerekir. Aksi takdirde böyle bir hareket, 2821 sayılı Yasa'ya göre, sendikanın mahkeme kararıyla kapatılması veya feshedilmesi gibi bir sonuç doğurabilir⁽²⁷⁸⁾.

(276) EYRENCİ, s.61.

(277) BEDİR, s.23-25.

(278) Ayrıntılı bilgi için bkz.: BEDİR, s.60-63.

3. İç Denetim:

Sendikal kuruluşların organları yolu ile denetlenmesi olarak tanımlanan iç denetim açısından, sendikaların zorunlu organlarının neler olduğunu belirtmek gerekir. 2821 sayılı Yasa'nın 9'uncu maddesine göre bu organlar:

- i. Genel Kurul.
- ii. Yönetim Kurulu.
- iii. Denetleme Kurulu.
- iv. Disiplin Kuruludur⁽²⁷⁹⁾.

Dernekler Yasası'ndan farklı olarak Sendikalar Yasası'nda disiplin kurulu da zorunlu organlar arasında sayılmıştır. Bu organların dışında ihtiyaca göre başka organlarda oluşturulabileceği, fakat bu organlara zorunlu organların görev, yetki ve sorumluluklarının devredilemeyeceği Yasa'nın aynı maddesinde belirtilmiştir. Bu haliyle iç denetim deyince, işte bu denetleme kurulu ve ondan daha önemli olan en üst zorunlu organ olarak genel kurul denetimi akla gelir⁽²⁸⁰⁾. Genel kurul denetimi dedik, zira bilindiği ve daha önce de belirtildiği üzere, demokratik ilkelere uygunluğun örgüt içi denetiminde en etkin denetim, genel kurulun yaptığı denetimdir. 2821 sayılı Sendikalar Yasası'na göre, genel kurul en yüksek denetleme yetkisinin sonucu olarak, yönetim kurulunca hazırlanan sendika bütçesini inceleyip kabul eder, yönetim ve denetleme kurulları raporlarını görüşür. Yaptığı denetim

(279) Ayrıntılı bilgi için bkz.: GÜVEN-AYDIN, s.170-176; ERKUL, s.122-150.

(280) Bkz.: S.K. Mad.19, Mad.11.

sonucunda yönetim ve denetleme kurulunu ibra etmek yetkisine sahiptir⁽²⁸¹⁾. Ayrıca üyelerin diğer organlar hakkındaki şikayetlerini dinler, diğer organlardan her türlü bilgiyi isteyebilir. Diğer organlarda görev alacak olanların seçimi ve azli genel kurula ait bir yetkidir⁽²⁸²⁾.

Denetim yetkisinin genel kurulca seçilen denetleme kuruluna verilmesi, genel kurulun denetleme yetkisini elinden almak amacıyla değil, aksine genel kurula yardımcı olmak amacıyla yapıldığı söylenilebilir⁽²⁸³⁾. Ancak organ seçimlerini bir grubun aday listelerinin kazanması ve böylece farklı organlarda olsa bile göreve seçilenlerin işbirliği içinde davranmaları nedeniyle denetleme kurulunca yapılan denetim eleştiri alabilir⁽²⁸⁴⁾. Bununla birlikte sendikanın en üst gözetim ve denetim yetkisine sahip organı olan genel kurulun sürekli toplantı ve çalışma durumunda bulunmaması, bu yetkinin genel kurul adına davranan ve genel kurulca seçilen bir başka organca kullanılmasının zorunluluğu açıktır⁽²⁸⁵⁾.

Sendikaların iç denetiminin yapılabilmesi için oluşturulan denetleme kurulu, 2821 sayılı Yasa'nın 19'uncu maddesine göre genel kurulca seçilecek üç denetçiden oluşur⁽²⁸⁶⁾. Denetleme kurulunun esas görevi yönetim kurulunun faaliyetlerinin genel kurul

(281) Bkz.: S.K. Mad.11.

(282) Fevzi ŞAHLANAN, **Sendikalar Hukuku**, BASİSEN Ya.No:6, İstanbul, 1986, s.212; EYRENCİ, s.71.

(283) ESENER, s.368.

(284) ŞAHLANAN, s.211-212.

(285) İZVEREN, s.234.

(286) Ancak şubelerde denetleme kurulu yerine bir denetçi ile yetinilebilir(S.K. Mad.19, f.1, c.2).

kararlarına uygun olarak yapılıp yapılmadığını denetlemektir. Bunun dışında aynı Yasa'nın 19'uncu maddesinde belirtilen şu görevleri de yapar⁽²⁸⁷⁾.

- i. Sendika ve konfederasyon tüzüğüne uygun olarak idari ve mali denetlemede bulunulması,
- ii. Yönetim kurulundan genel kurulun olağanüstü toplantıya çağrılmasının istenmesi,
- iii. Sendika ve konfederasyon tüzüğünde gösterilen diğer denetleme görevlerinin yapılması ve
- iv. Denetleme raporunun hazırlanarak genel kurula sunulması.

Denetleme kurulu veya denetçi belirtilen denetleme görevlerini sendika veya konfederasyon tüzüğündeki esaslara göre yapar. Bunun dışında denetleme kurulunun işlemleri Medeni Yasa'nın 48'inci maddesi gereği yargı denetimine tabidir⁽²⁸⁸⁾. Ayrıca denetim kurulunca hazırlanan sendikanın faaliyetlerine ilişkin raporun genel kurul toplantısından önce üyelere dağıtılması zorunludur⁽²⁸⁹⁾. Böylece daha önceden sendika üyelerinin konu ile ilgili bilgilere ulaşması sağlanır.

Burada üzerinde durulması gereken diğer bir husus da bir iç denetim biçimi olarak konfederasyonların sendikaları denetlemesidir. Sendikaların denetimine ilişkin olarak 2821 sayılı Sendikalar Yasası'nın 47'inci maddesinde, devletin sendika ve konfederasyonlar üzerinde idari ve mali denetim yetkisine sahip

(287) ERKUL, s.136; Fevzi ŞAHLANAN, "Sendikaların Kuruluşu, Organları ve Sona Ermesi", TÜTİS DERGİSİ, C.IX, S.1(Ocak 1985), Ankara, s.3 v.d.

(288) GÜVEN-AYDIN, s.211.

(289) TUNÇOMAĞ, s.303.

olduğu, işçi ve işveren konfederasyonlarının yazılı görüşleri de alınmak suretiyle, hazırlanacak bir tüzükle idari ve mali "denetimin esaslarının" belirleneceği⁽²⁹⁰⁾, 48'inci maddesinde de konfederasyonun sendikayı denetleme yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir⁽²⁹¹⁾. Bu hüküm sendikaların genel kurul vasıtasıyla aşağıdan yukarıya doğru yapılanın tam aksi yukarıdan aşağı yapılan bir iç denetim biçimini kapsamaktadır. Bu iki denetim biçiminin birbirine gölge düşüren bir yanı yoktur. Yukarıdan aşağıya yapılan denetim gerek hesaplardaki ve gerekse yönetimdeki aksaklıkların giderilmesine daha elverişlidir⁽²⁹²⁾.

3449 sayılı Yasa'yla⁽²⁹³⁾ değiştirilen 47'inci madde hala yürürlükte olup, 48'inci madde, 4.4.1995 tarihli "Sendikalar Yasası'nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, Bazı Hükümlerinin Kaldırılması ve Bu Yasaya Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında" 4101 sayılı Yasa'yla yürürlükten kaldırılmıştır⁽²⁹⁴⁾. Dolayısıyla "Konfederasyonlar üye sendikaların gelir ve giderlerini, giderlerin sarf yerini ve her türlü faaliyetlerini denetler" şeklindeki konfederasyonların sendikaları denetimini düzenleyen 48'inci madde, ilgili Yasa'nın 15'inci maddesi hükmü gereği yürürlükten kaldırılmış olduğundan⁽²⁹⁵⁾ günümüzde sendikaların denetimi incelenirken konfederasyonların denetimi üzerinde durulmayacaktır.

(290) Adı geçen Tüzük 6.05.1984 tarihinde çıkarılmış olan "İşçi ve İşveren Sendika ve Konfederasyonlarının Devletçe Denetlenmesine İlişkin Tüzük" dür.

(291) EŞMELİOĞLU-BERKSUN, s.798.

(292) ERKUL, s.206-207.

(293) R.G., T.2.06.1988, S.19830 s.1-8.

(294) R.G., T.8.04.1995, S.22252, s.4.

(295) GÜVEN-AYDIN, s.210.

4. Dış Denetim:

Sendikal kuruluşların kendilerine tamamen yabancı olan, kendi organları ile hiç bir ilişkisi bulunmayan, devletin yetkili organları aracılığı ile denetlenmesi olarak tanımlanan dış denetimi 2821 sayılı Yasaya ve diğer Yasalara bağlı olarak, "Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanlık Tarafından Yapılan Denetim", "Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Tarafından Yapılan Denetim", "Maliye ve Gümrük Bakanlığı tarafından Yapılan Denetim" ve "Genel Güvenlik Denetimi" olmak üzere dörde ayırarak incelemek mümkündür.

A) Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanlık Tarafından Yapılan Denetim:

1982 Anayasası'nın 108'inci maddesine göre, sendikalar üzerinde denetim yetkisine sahip olan kuruluşlardan biri de Devlet Denetleme Kuruludur.

1.4.1981 tarihli 2443 sayılı Yasa ile kurulmuş olan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanına bağlı olarak faaliyet göstermektedir. İdarenin hukuka uygunluğunun düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesini ve geliştirilmesini sağlamak amacıyla oluşturulan bu kurul, tüm kamu kurum ve kuruluşlarını ve her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarını denetleme yetkisine sahiptir. Bu Kurul, denetim yetkisini Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine kullanır. Bu şekilde gerçekleştirilen denetim ile, genel olarak sendika ve konfederasyonların Anayasa ve yasalar

çerçevesinde faaliyetleri hedef alınmaktadır⁽²⁹⁶⁾. Bu nedenle Devlet Denetleme Kurulu'nca yapılan denetimin "olağanüstü usullerde" yapılan bir denetim olduğu kabul edilmektedir⁽²⁹⁷⁾.

Bu denetim şekline benzer olarak bir diğer denetim şekli olarak Başbakanlık Teftiş Kurulunca gerçekleştirilen denetim gösterilebilir. Bu kurul, 10.10.1984 gün ve 3056 sayılı "Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkındaki Kanunun" 19'uncu maddesine göre Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur. Yine ilgili Yasa'nın 20'inci maddesinde bu kurulun görev ve yetkileri belirlenmiştir. Buna göre bu görev ve yetkiler, "Başbakanın emri ve onayı" ile "Başbakan adına... her seviyedeki işçi ve işveren kuruluşlarını teftiş, denetim veya... gerektiğinde her türlü inceleme, araştırma ve teftiş yapmak ve yaptırmak" şeklinde ifade edilebilir⁽²⁹⁸⁾.

B) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Tarafından Yapılan Denetim:

Sendika ve konfederasyonların Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından denetlenmesine ilişkin usul ve esaslar, Sendikalar Yasası yanında daha önce değinildiği üzere idari ve mali denetimin esaslarının belirlendiği "işçi ve İşveren Sendika ve Konfederasyonlarının Devletçe Denetlenmesine İlişkin Tüzük"⁽²⁹⁹⁾ de gösterilmiştir.

(296) DEMİR Fevzi, s.264.

(297) ŞAHLANAN, **Sendikalar Hukuku**, s.324.

(298) DEMİR Fevzi, s.265.

(299) R.G., T.6.05.1984, S.18393 s.1-6.

2821 sayılı Sendikalar Yasası'nın 47'inci maddesinin ikinci fıkrasına göre, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın işçi ve işveren sendika ve konfederasyonlarını olağan genel kurulu dönemi içerisinde en az bir defa mahallinde denetleme yetkisi vardır⁽³⁰⁰⁾. Dolayısıyla gerek görüldüğünde birden fazla denetleme yapabilmek mümkün hale getirilmiştir⁽³⁰¹⁾. Madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bu yetkisini Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile birlikte kullanabilmektedir. Bu gibi hallerde birlikte yapılacak denetimlerin programları da birlikte düzenlenecek, "idari işlemler" Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, "mali işlemler" Maliye ve Gümrük Bakanlığı elemanlarınca denetlenecektir. Ancak, uygulamada Maliye Bakanlığı, eleman yetersizliği nedeniyle, mali işlemlerinde Çalışma Bakanlığı elemanlarınca yapılmasını istemektedir⁽³⁰²⁾.

2821 sayılı Yasa'nın 47'inci maddesinin birinci fıkrasına göre, idari ve mali denetimin ayrı ayrı düzenlendiği görülür. Böylece idari denetimin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından, mali denetiminde Maliye ve Gümrük Bakanlığı tarafından yapılması öngörülmüştür. Aynı maddenin üçüncü fıkrasına göre, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından gerçekleştirilecek idari denetimlerde, öncelikle sendikaların yönetim ve işleyişlerinin

(300) 3449 Sayılı Yasa Değişikliğinden önce "yılda bir defa yapılması öngörülen denetim, bu değişiklik ile "olağan genel kurul dönemi içerisinde en az bir defa" başvurulacağı şekline dönüştürülmüştür. Bu konuda bkz.: Nüvit GEREK, "3449 ve 3451 Sayılı Yasalarla Toplu İş Hukukunda Ortaya Çıkan Değişiklikler", Anadolu Üniv. İ.İ.B.F. DERGİSİ, C.IV, S.453(Kasım 1988), s.455-456.

(301) EŞMELİOĞLU-BERKSUN, s.799.

(302) DEMİR Fevzi, s.266.

"yasa, tüzük ve genel kurul kararlarına uygun olup olmadığı incelenecektir. 3449 sayılı Yasa değişikliğinden önce yönetim ve işleyişin yetkili organlarca alınan kararların, yasa, tüzük ve kuruluşların amaçlarına uygun olup olmadığı incelenmekteydi⁽³⁰³⁾. Ayrıca Sendikalar Yasası'nda ve ilgili tüzükte belirtilmemiş olmakla birlikte, yönetim ve işleyişin yasa ve tüzük hükümlerine uygunluğunun incelenmesi, Anayasa'da yer alan "Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara" uygunluğu da içerecektir⁽³⁰⁴⁾. Ancak yapılacak bu denetim, sendikaların faaliyetlerinin sınırlandırılması anlamında kullanılmayacaktır⁽³⁰⁵⁾. Çünkü Anayasa'nın 13'üncü maddesi, her ne kadar diğer temel hak ve özgürlükler gibi sendika özgürlüğünün de belirli sebeplerle sınırlandırılabilmesini kabul ediyorsa da bu sınırlamanın, "Anayasa'nın sözüne ve ruhuna uygun olması", "demokratik düzenin gereklerine aykırı olmaması" ve "öngörüldükleri amaç dışında kullanılmaması" da yine Anayasa hükmüdür⁽³⁰⁶⁾.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen idari denetimlerde yine 2821 sayılı Yasa'nın 47'nci maddesinin üçüncü fıkrası gereği, sendikaların "genel kurul, yönetim kurulu, denetleme kurulu, disiplin kurulu ve diğer kurul

(303) Böylece ilgili maddeden denetlemede kişisel ve öznel değer yargılarının egemen olmasına olanak verebilecek "kuruluşların amaçları" kaldırılarak, bunu önleyici ve denetimin daha nesnel şekilde yapılmasını sağlayıcı "genel kurul kararları" na yer verilmiştir. Bu konuda bkz.: Mesut GÜLMEZ, "**Sendikalar Yasasındaki Değişiklikler ve Uluslararası Kurallar**", AMME İDARESİ DERGİSİ, C.XXII, S.1(Mart 1989), s.84.

(304) EYRENCİ, s.186; TUĞ, s.237-238.

(305) ÖZER, s.233.

(306) Mümtaz SOYSAL, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Ankara, 1986, s.197-198.

kararlarının" da yasa, tüzük ve genel kurul kararlarına uygun olup olmadığı, İİSKDDT'ün 5'inci maddesinin ikinci fıkrası gereği de, "karar defterlerinin⁽³⁰⁷⁾ yasa hükümlerine uygun bulunup bulunmadığı, kararların defterlere işlenmiş ve imzalanmış olup olmadığı" incelenecektir.

Ayrıca ilgili tüzüğün 5'inci maddesinin 3, 4, 5 ve 6'ncı fıkralarına göre, üye kayıt fişleriyle defterlerinin ve çıkış bildirimlerinin yönetmeliğe uygun olup olmadığı, gelen ve giden evrakın tarih ve numara sırasıyla ilgili defterlere kaydolunup olunmadığı, gelen evrakın aslı ve giden evrakın suretinin gelen ve giden evrak dosyalarında saklanıp saklanmadığı ve kuruluşun yönetim ve çalışmalarına ilişkin diğer hususlar, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından gerçekleştirilecek denetimin kapsamına girmektedirler⁽³⁰⁸⁾.

C) Maliye ve Gümrük Bakanlığı Tarafından Yapılan Denetim:

Değinildiği üzere, 2821 sayılı Sendikalar Yasası'nda "idari ve mali" denetimler birbirinden ayrılmış, Tüzükle de mali denetimler Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın yetkisine verilmiştir⁽³⁰⁹⁾.

Sendikalar Yasası'nın 47'nci maddesinin üçüncü fıkrası ve ilgili Tüzüğün 6'ncı maddesinin birinci fıkrası gereğince, Maliye ve Gümrük Bakanlığı tarafından gerçekleştirilecek denetimlerde de,

(307) Bu defterlerin neler olduğu konusunda bkz.: ERKUL, s.176-180.

(308) TUĞ, s.238-239; DEMİR Fevzi, s.268.

(309) DEMİR Fevzi, s.269.

öncelikle sendika ve konfederasyonların gelir ve giderlerinin "yasa, tüzük ve genel kurul kararlarına" ve "harcamaların bütçe esasları ile genel kurul ve yönetim kurulu kararlarına", uygun olup olmadığı incelenecektir⁽³¹⁰⁾. Daha önce belirtildiği gibi⁽³¹¹⁾, 3449 sayılı Yasa ile kaldırılan "amaca uygunluk denetimi" Maliye ve Gümrük Bakanlığı tarafından yapılan denetim için de geçerlidir.

Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nca yapılacak denetimler arasında, aidat, yevmiye ve envanter defteri ile defteri kebirin, tüzüğün ilgili hükümlerine uygun olarak tutulup tutulmadığının incelenmesi de yer almaktadır⁽³¹²⁾.

Ayrıca Tüzüğün 5'inci ve 6'ncı maddesinin 4'üncü fıkrasına göre, gelir makbuzları ile gider evrakının Tüzük hükümlerine uygun olarak tutulup tutulmadığı ve diğer mali işlemler, Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın denetleyeceği hususlar arasındadır⁽³¹³⁾.

D) Genel Güvenlik Denetimi:

Sendikalar Yasası'nın 63'üncü maddesinin, "bu yasada hüküm bulunmayan hallerde Medeni Yasa ve Dernekler Yasası'nın bu yasaya aykırı olmayan hükümleri uygulanır" hükmü gereği 2098 sayılı Dernekler Yasası'nın 48'inci maddesinde düzenleme konusu yapılan "Genel Güvenlik Denetimi" ile ilgili olarak Sendikalar Yasası'nda

(310) DEMİR Fevzi, s.269.

(311) Bkz.: İkinci Bölüm, İkinci Kısım, §.1-II-4/B-3.

(312) DEMİR Fevzi, s.271; İlgili defterlerin usulüne uygun tutulup tutulmadığı konusunda ilgili olarak bkz.: İSKDDT'ü, Mad. 6/2-3, 13,14, 15/1-2-4, 19, 21.

(313) Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz.: DEMİR Fevzi, s.273.

boşluk olması, ilgili hükmün sendikalar için uygulanabileceğini göstermektedir. Yine bu konu ile ilgili olarak Dernekler Yasası'nın 92'inci maddesi de, özel yasalarda hüküm bulunmamak koşuluyla, işçi ve işveren sendikaları ile üst kuruluşları hakkında "Genel Güvenlik Denetimi"ne ilişkin 48'inci maddenin uygulanacağını öngörmüştür⁽³¹⁴⁾. Böylece genel güvenlik denetimi ile ilgili olarak, kolluk kuvvetleri tarafından derneklerin yönetim yerleri, müesseseleri ve tesisleri ile her çeşit eklentilerine mahallin en büyük mülki amirinin yazılı emriyle her zaman girilebilecektir. Bu şekilde girilen yerlerde; "yanında veli ve vasisi olmadan 18 yaşından küçüklerin veya ortaokul ve orta öğretim öğrencilerinin kabul edildiği, fuhuş yapıldığı, kumar oynandığı veya genel ahlaka aykırı harekette bulunulduğu, uyuşturucu maddelerden herhangi birinin kullanıldığı, yasaların bulundurulmasını yasak ettiği her türlü rejim, doktrin ve ideolojileri temsil eden resim, afiş, pankart ve yazıların veya mahkemelerce yasaklanmış yayınların bulundurulduğu veya yasalara göre suç sayılan faaliyetlerde bulunulduğu, suçlulara yataklık edildiği, izin almaksızın alkollü içki kullanıldığı, tesbit edildiği takdirde, o yer ve eklentileri hakkında, 2559 sayılı "Polis Vazife ve Selahiyet Yasası'nın" 8'inci maddesi hükümleri uygulanacaktır. Bunun sonucu olarak ilgili yer mülki amirin emriyle kapatılabilecektir⁽³¹⁵⁾. Burada tartışma konusu olan husus, Sendikalar Yasası'na göre 16 yaşında üyeliğe izin verildiği halde⁽³¹⁶⁾, Dernekler Yasası'na göre 18 yaşından küçüklerin kabul edildiği yerlerin kapatılmasını öngören hükümdür. Dernekler

(314) EYRENCİ, s.188.

(315) DEMİR Fevzi, s.276.

(316) S.K. Mad.20. f.1, c.1.

Yasası'nın 92'nci maddesi, 48'inci maddenin ancak özel yasalarda hüküm bulunmayan hallerde uygulanacağını belirttiğine göre, özel-genel yasa ilişkisi dikkate alınarak, bu maddenin birinci bendi Sendikalar Yasası'ndaki 5'inci maddeninin 2'nci bendi hükmü karşısında uygulanmayacak demektir⁽³¹⁷⁾.

II. GÜNÜMÜZDE SENDİKALARIN DENETİMİ

2821 sayılı Yasa'nın yürürlüğe girdiği tarihten, günümüze kadar olan döneme ilişkin olarak yapılan açıklamalar, sendikaların iç denetimi bakımından günümüz içinde geçerlidir. Bu nedenle günümüzde sendikaların denetimini incelerken, iç denetim konusuna yeniden değinilmeyecektir. Ancak sendikaların dış denetimi son dönemde meydana gelen gelişmelerin ışığında yeniden incelenecektir.

1982 Anayasası'nda idari ve mali denetime ilişkin hüküm ihtiva eden 52'inci madde yürürlükten kaldırılmıştır⁽³¹⁸⁾. Bu durum 2821 sayılı Yasa'nın bu konuya ilişkin 47'nci madde hükmünün kaldırılmasını zorunlu hale getirmiştir. Dolayısıyla Anayasal dayanaktan yoksun hale gelen 2821 sayılı Yasa'nın 47'nci madde hükmüne dayanılarak, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın sendikalar üzerinde idari ve mali denetim yetkisinden artık sözedilememesi gerekir. Ancak bu organların dışında daha öncede belirttiğimiz gibi Anayasa'nın 108'inci maddesinde yer alan Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanlık tarafından yapılan sendikaların denetimi devam

(317) Metin KUTAL, "Yeni Dernekler...", s.478; TUNCAY, "Dernekler...", s.518.

(318) R.G., T.26.07.1995, S.22355, s.1-10.

etmektedir⁽³¹⁹⁾. Bunun dışında yine daha önceki dönemde olduğu gibi "Genel Güvenlik Denetimi" ile "Yargı Denetimi" varlığını korumaktadır⁽³²⁰⁾.

Ayrıca Anayasal dayanaktan yoksun hale gelen 2821 sayılı Yasa'nın 47'nci maddesinin yürürlükten kalkması, sendikaların denetimi açısından bazı yeni sonuçlar doğurabilecektir. Buna göre, Dernekler Yasası'nın 45'inci ve 48'inci maddelerinin sendikalara uygulanması durumu ortaya çıkacaktır. Çünkü 2098 sayılı Dernekler Yasası'nın 92'nci maddesi, özel yasalarda hüküm bulunmamak koşuluyla işçi ve işveren sendikaları ile üst kuruluşları hakkındaki "Genel Denetim"e ilişkin 45'inci maddenin uygulanacağını belirtmiştir. 47'nci maddenin yürürlükten kaldırılması ile de Sendikalar Yasası'nda yer alan özel düzenleme de ortadan kaldırılmış olacaktır. Böylece Dernekler Yasası'nın 45'inci maddesine göre, derneklerin yönetim yerleri, müesseseleri ve her çeşit eklentileri, defterleri, hesap ve işlemleri, İç İşleri Bakanlığı veya buldukları yerin en büyük mülki amiri tarafından her zaman denetlenebilecektir⁽³²¹⁾.

Sonuç olarak günümüzde sendikaların dış denetimini, Devlet Denetleme Kurulu tarafından yapılan denetim, genel güvenlik denetimi ve İç İşleri Bakanlığı tarafından yapılan denetim olmak üzere özetlemek mümkündür.

(319) Bu konuda bkz.: İkinci Bölüm, İkinci Kısım, §.1-II-4/A.

(320) Bu konuda bkz.: İkinci Bölüm, İkinci Kısım, §.1-II-4/D.

(321) DEMİR Fevzi, s.274.

Ş.2. AVRUPA TOPLULUĞU VE ÖRNEK ALINAN ÜYE ÜLKELERLE KARŞILAŞTIRMA

Türkiye'de son yıllarda sendikacılığa ilişkin yasal düzenlemeler ağırlık kazanmakta ve benimsenen ekonomik ve sosyal politika çerçevesinde bazen olumlu, bazen kısıtlayıcı önlemler getirilmektedir. Bu yönü ile Türkiye Avrupa Topluluğu ülkeleri ile benzerlik göstermektedir. Çünkü son yıllarda Avrupa Topluluğu ülkeleri de, değişen ekonomik koşullar nedeniyle sendikalara karşı bir tutum içine girmişlerdir⁽³²²⁾. Avrupa Topluluğu ülkeleri ile karşılaştırıldığında 12 Eylül 1980 ile başlayan son dönemdeki düzenlemelerin olumlu değerlendirilmesi oldukça güç olacaktır. Çünkü bu dönemdeki yasal düzenlemelerin, bu ülkelerde görülmeyen bir şekilde mevcut sisteme kısıtlamalar getirdiği söylenilebilir.

Başta Anayasa olmak üzere, 2821 sayılı Sendikalar Yasası ve 2822 sayılı Yasaya yöneltilen eleştirilerden bir kısmı, ILO'nun 87 ve 98 sayılı Sözleşmelerine uygunluk konusunda tartışmalara yol açmıştır. Bu arada, ILO denetim organları da sistemin yasal çerçevesinde uluslararası normlara aykırı buldukları düzenlemeleri saptayıp, düzeltilmesi için önerilerde bulunmuştur⁽³²³⁾.

Gerek doktrindeki tartışmalarda, gerekse ILO denetim organlarının raporlarında hukuksal değerlendirme ağırlık taşımakta, konunun ekonomik yönüne yeterince önem verilmediği görülmektedir. Oysa, uluslararası çalışma normlarına uygunluk söz

(322) Ahmet SELAMOĞLU, **İşçi Sendikacılığının Gücündeki Değişim**, Kamu-İş Ya., Ankara, 1995, s.31.

(323) Mesut GÜLMEZ, **Sendikal...**, s.435; ERDUT, s.82-83.

konusu edildiğinde, bu normların uluslararası sosyal adalet ve rekabet amaçları da gözönünde tutulmalıdır. Çünkü, sosyal mevzuat bakımından ileri durumdaki ülkeler, sosyal politika bakımından geri kalmış ve dolayısıyla ekonomik yönden daha avantajlı durumda olan ülkeler üzerinde çeşitli yollarla baskı yapmakta, onları daha etkin bir sosyal politika izlemeye zorlayabilmektedir. Bu anlamda siyasi talep ve gereksinimleri uluslararası hukuk normu haline getirmek, onları benimsetmenin ve etkili kılabilmenin başlıca yoludur⁽³²⁴⁾.

Ülkemizde 1980'den sonra dışa açık büyüme ve uluslararası ekonomik bütünleşme tercihi yapılmıştır. 14 Nisan 1987 tarihinde Avrupa Topluluğu'na tam üyelik başvurusu ile de bu tercihler pekiştirilmiştir. Bu tercihler doğrultusunda başta Anayasa olmak üzere iş ilişkileri sisteminin yasal çerçevesinde düzenlemelere gidilmiştir. Ne varki, bu düzenlemeler sistemde kısıtlamalar getirme biçiminde sonuçlar doğurmuş, dolayısıyla ülkemizin ekonomik bakımdan daha avantajlı duruma geçmesi istenmiştir. Ancak bu durum benimsenen ekonomik ve siyasi tercihle, iş ilişkilerinde ona uygun düzenlemeleri yapma zorunluluğu ile bağdaşmamaktadır. Ayrıca, yasal düzenlemelerden bir bölümünün, ILO ölçülerinin de ilerisinde bulunduğu Avrupa Topluluğuna katılmayı istediğimiz düşünülecek olursa, durumun daha da önem kazanacağı açıktır. Çünkü sistemin yasal çerçevesinin ülkemizin ekonomik ve siyasal tercihiyle uyumlu hale getirilmesi yalnız ILO üyesi olmanın ve onaylanan iki sözleşmenin doğurduğu hukuksal yükümlülük ve uluslararası sorumluluğun bir sonucu ve gereği değil, aynı zamanda Topluluğa üye ülkelerde benimsenen demokrasi ve

(324) TANÖR, s.219.

onunla yakından ilişkili sendikal haklar yönünden de önemli bulunmaktadır⁽³²⁵⁾. Ayrıca bu zorunluluk, her türlü hak ve özgürlüklerden bizim insanımızın da yararlanmaya hakkı olduğu gibi bir düşünceden kaynaklanabilir.

Nihayet Topluluğun sosyal normları bakımından iş ilişkilerine ilişkin yasal düzenlemelerimizin önemli bir uyum gücüne yaratmayacağı ileri sürülebilir. Bununla birlikte bir takım değişikliklere gidilmesi gereği gözardı edilmemelidir. Çünkü, ILO normları bakımından uluslararası rekabet amacıyla bağdaşmayan düzenlemelerin Topluluğun genel politikalarıyla bağdaştırılması herhalde kolay olmayacaktır⁽³²⁶⁾.

İş ilişkileri sistemleri bakımından, Topluluğun son derece çeşitli, birbirine benzemeyen sistem ve uygulamalara sahip ülkeleri biraraya topladığı anlaşılmaktadır. Bu anlamda Türk iş ilişkileri sisteminin genel olarak, topluluk üyesi ülkelerle benzer özellikler göstermemesinin yadırganacak bir yönü bulunmamaktadır.

Günümüzde toplumlar siyasal, ekonomik, toplumsal yapıları ne olursa olsun uluslararası ilişkilerinde zor duruma düşmemek için bile olsa sendikal faaliyetlere ve sendikal haklara büyük önem vermek zorundadır. 1963'te Avrupa Topluluklarıyla imzalanan Ankara Antlaşması ile ekonomik bütünleşme süreci içine giren Türkiye, tam üyelik konusunda ilk aşama olarak kabul edilen

(325) GÜLMEZ, *Sendikal...*, s.462; ERDUT, s.84.

(326) ERDUT, s.84.

"Gümrük Birliği'ne üyeliği 1.1.1995 tarihi itibariyle gerçekleştirmiştir. Ancak Topluluğa tam üyeliğin gerçekleştirilebilmesi için sosyal alanda yapılacak düzenlemelerle ekonomik farklılıkların giderilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte Türkiye'nin Avrupa Topluluğunu tam üyeliği gerçekleşmese bile, hızlı uyumlaştırma sürecinde çeşitli yasalarda değişikliğe gitmek durumundadır. Değişiklik yapılması gereken yasalardan biri de 2821 sayılı Sendikalar Yasası'dır⁽³²⁷⁾.

Türkiye bu anlamda konumuzla ilgili olarak daha önce değinildiği üzere 6 Temmuz 1995 tarihinde yürürlüğe giren yasayla, Anayasal uyumu gerçekleştirmiştir. Böylece devletin sendikalar üzerindeki idari ve mali denetimi kaldırılarak, sendikaların denetimi, sendikaların kendi organlarına bırakılmıştır. Bununla birlikte, buna paralel gerekli yasal düzenlemelerin de, bir an önce yapılması gereklidir.

Topluluk üyesi ülkelerde sendikaların denetimi çoğunlukla sendikaların yetkili organlarına bırakılmaktadır. Bu arada sendikalar, dernekler yasasına ve geleneklere göre oluşturulmakta ve sendikalarla ilgili olarak çok ayrıntılı bir hukuki düzenlemeye yer verilmemektedir. Daha çok uluslararası düzenlemelerde olduğu gibi bireysel sendika özgürlüğu ile kollektif sendika özgürlüğüne ilişkin düzenlemelere yer verildiği görülr. Dolayısıyla Avrupa Topluluğu ülkelerinde sendikaların denetimini düzenleyen özel bir yasal hükme rastlanmamaktadır.

(327) KARLUK, s.502.

Bu bakımdan sendikaların idari ve mali denetimini düzenleyen Anayasa'nın 52'nci madde hükmünün kaldırılması, Gümrük Birliği'ne üyeliğin gerçekleştiği günümüzde Avrupa Topluluğu'na tam üyeliğin gerçekleştirilebilmesi için önemli bir gelişmedir. Böylelikle Avrupa Topluluğu'na tam üyelik açısından, Türkiye'nin bir çok alanda kurumlarını ve politikalarını belirlemesi gerektiği konusunda getirilen eleştirilerin önlenmesi olanağı doğmuş bulunmaktadır. Çünkü 1982 Anayasası'nın ilgili hükümleri gereği, sınırlı sendikal haklar nedeniyle Türkiye eleştiri almaktaydı⁽³²⁸⁾.

(328) "Toplulukla İlgili Türkiye'nin Geleceği", AVRUPA DERGİSİ, Ankara, Nisan-Mayıs-Haziran 1987, s.109.

SONUÇ

Genel olarak iç ve dış denetim şeklinde incelenen sendikaların denetiminin amacı, sendikaların amaçları doğrultusunda ve yasalara uygun bir şekilde hareket etmelerini sağlayarak, sendikal yapıyı sağlıklı tutmaktır.

Sendikaların demokratik bir kuruluş olmalarının doğal bir sonucu olarak öncelikle bu görevi yerine getirmek sendika organlarına düşer. Yine sendikaların tarihsel gelişimi sürecinde kamusal özellikler kazanması sonucunda, kamu gücünü kullanan organlar tarafından denetlendikleri görülmektedir. Ancak sendikaların kamu gücünü kullanan organlarca denetlenmesi olarak ifade edilen dış denetim, sendikalara müdahale anlamı taşıyıp taşımadığı noktasında, iç denetimin aksine doktrinde görüş ayrılıklarının ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Dış denetim açısından görüş ayrılıklarına neden olan husus, sendikaların denetimi ile sendika özgürlüğü arasındaki ilişkiden kaynaklanmaktadır. Bu yönü ile iki kavram arasındaki ilişkiyi, sendika özgürlüğünün temel ilkelerinden olan "sendikaların bağımsızlığı ilkesi" ile "sendikaların faaliyetlerinin güvence altına alınması" ilkesine bağlı olarak açıklayabiliriz. Bu ilkeler gereği, sendikaların denetiminin bireysel sendika özgürlüğünden ziyade, kollektif sendika özgürlüğü ile ilgili olduğu görülür. Zira bu ilkelerin her ikisi ile de sendikaların devlete, işverenlere ve 3'üncü şahıslara karşı korunması amaçlanmıştır. Dolayısıyla sendikaların denetimi esnasında, ILO'nun 87 ve 98 sayılı Sözleşmeleri ile İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi gibi diğer uluslararası sözleşmelerle güvence altına alınmış sendika özgürlüğünün temel ilkelerini sınırlayıcı tutum ve davranışlardan kaçınılması gerekmektedir. Ayrıca sendikaların denetimini düzenleyen yasaların da, sendika özgürlüğünün belirtilen temel ilkelerine aykırı olmaması gerekir. Aksi bir davranış veya düzenleme sendika özgürlüğünü zedeleyici bir sonuç doğurabilecektir. Özellikle bu Sözleşmeleri onaylayan ILO üyesi ülkelerin belirtilen ilkelere uyması kaçınılmaz bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle sendikaların denetimine ilişkin uygulama ve düzenlemeler, sendika özgürlüğünün temel ilkeleri ile uyumlu olduğu sürece, bu özgürlüğü zedeleyici bir etki yaratabileceğinden sözetmek kanımızca mümkün değildir. Zira böyle bir uygulama veya düzenlemenin sadece devletin sendikaların yönetim ve işleyişlerine doğrudan bir müdahale olarak değerlendirilmemesi, aynı zamanda sendikaların amaçları doğrultusunda hareket etmesini sağlamak amacıyla

öngörülebileceğinin de düşünülmesi gerekir. Bu bakımdan ekonomik, sosyal ve politik koşulların bir gereği olarak belirtilen şartlar altında sendikaların dış denetimine ilişkin düzenlemelere yer verilmesi doğaldır.

Konuyu Avrupa Topluluğu ülkeleri açısından ele aldığımızda, herşeyden önce Avrupa Topluluğu düzenlemeleri arasında sendikaların denetimine ilişkin özel bir düzenlemeye yer verilmediği görülür. Ancak Avrupa Topluluğu'nun diğer uluslararası örgütlerle özellikle ILO ile olan ilişkisi dikkate alındığında, konu ile ilgili bir sonuca varılabilecektir. Zira Avrupa Topluluğu'nda sosyal alan yaratma düşüncesi, Topluluğun kuruluşu dikkate alındığında daha çok yenidir. Ayrıca bu alanda uzun zamandan beri faaliyet gösteren bir örgüt olan ILO vardır. Aynı zamanda Avrupa Topluluğu üyesi ülkeler kurulduğu ilk yıllardan beri bu örgütün üyesidirler. Bu üyeliğin doğal bir sonucu olarak Avrupa Topluluğu üyesi ülkelerin sosyal mevzuatlarına ILO sözleşme ve tavsiyeleri yön vermiştir. Bu nedendir ki işçi sendikalarının yapısı hemen her Avrupa Topluluğu ülkesinde birbirine benzemektedir.

Avrupa Topluluğu ülkeleri ile Türkiye karşılaştırıldığında 12 Eylül 1980 ile başlayan son dönemdeki düzenlemelerin olumlu değerlendirilmesi oldukça güç olacaktır. Ancak son dönemde Türkiye'de sendikacılığa ilişkin yasal düzenlemelerin ağırlık kazandığı söylenilebilir. Benimsenen ekonomik anlayış ve sosyal politika çerçevesinde bazen olumlu, bazen kısıtlayıcı önlemler getirilmektedir. Bu yönü ile Türkiye, Avrupa Topluluğu ülkeleri ile benzerlik göstermektedir. Zira son yıllarda Avrupa Topluluğu

lkeleri de, değişen ekonomik koşullar nedeniyle sendika faaliyetlerini kısıtlayıcı düzenlemelere gitmişlerdir.

Ülkemizde 1980'den sonra dışa açık büyüme ve uluslararası ekonomik bütünleşme tercihi yapılmıştır. 14 Nisan 1987 tarihinde Avrupa Topluluğuna tam üyelik başvurusu ile de bu tercihler pekiştirilmiştir. Bu tercihler doğrultusunda başta Anayasa olmak üzere iş ilişkileri sisteminin yasal çerçevesinde düzenlemelere gidilmiştir. Ne var ki, bu düzenlemeler sistemde kısıtlamalar getirme biçiminde sonuçlar doğurmuş, dolayısıyla ülkemizin ekonomik bakımdan daha avantajlı duruma geçmesi istenmiştir. Ancak bu durum benimsenen ekonomik ve siyasi tercihle, iş ilişkilerinde ona uygun düzenlemeleri yapma zorunluluğu ile bağdaşmamaktadır. Ayrıca, yasal düzenlemelerden bir bölümünün, ILO llerinin de ilerisinde bulunduğu Avrupa Topluluğuna katılmayı istediğimiz düşünülecek olursa, durumun daha da önem kazanacağı açıktır. Çünkü sistemin yasal çerçevesinin ülkemizin ekonomik ve siyasal tercihiyle uyumlu hale getirilmesi yalnız ILO yesi olmanın ve onaylanan iki sözleşmenin doğurduğu hukuksal yükümlülük ve uluslararası sorumluluğun bir sonucu ve gereği değil, aynı zamanda Topluluğa ye ülkelerde benimsenen demokrasi ve onunla yakından ilişkili sendikal haklar yönünden de önemli bulunmaktadır.

Türkiye'de sendikaların denetimine ilişkin son dönemdeki en önemli gelişme, 26.07.1995 tarihinde sendikaların idari ve mali

denetimini düzenleyen Anayasa'nın 52'nci madde hükmünün yürürlükten kaldırılmasıdır.

Sonuç olarak Türkiye ile Avrupa Topluluğu ülkeleri arasında sendikaların denetimi bakımından bir uyumun sağlandığı söylenebilir. Ancak bu konuda tam bir uyumun sağlanabilmesi 2821 sayılı Sendikalar Yasası'ndaki ilgili düzenlemelerin Anayasaya uygun hale getirilmesi ile mümkün olabilecektir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- AKIN İlhan : Kamu Hukuku, Devlet Doktrinleri Temel Hak ve Özgürlükler, İstanbul, 1974.
- AKMAN Vedat : Avrupa Topluluğu ve Türkiye, İstanbul, 1995.
- AKTAY Nizamettin : Sendika Hakkı, Kamu-İş Ya., Ankara, 1993.
- AKÜNAL Teoman : “Yeni Yasal Düzenlemede Türk İşveren ve İşçi Sendikalarının Statüsü”, İŞVEREN DERGİSİ, C.XXIII, S.3(Aralık 1984).
- ALPER Yusuf-
BOZKURT Veysel : Avrupa Toplulukları ve Sosyal Politika I, Bursa, 1991.
- ARSAVA Ayşe Füsün : Avrupa Toplulukları Hukuku ve Bu Hukukun Ulusal Alanda Uygulanmasından Doğan Sorunlar, A.Ü.S.B.F. Ya.No: 545, Ankara, 1985.
- AVRUPA TOPLULUĞU : Türkiye-AET İlişkileri, Ankara, 1970.
- AVRUPA TOPLULUĞU : AET-Türkiye Ortaklığının Temel Verileri, Ankara, 1981.

AVRUPA TOPLULUĞU

(Çev. Melek EĞİLMEZ) : Avrupa Topluluğu'nun Sosyal Politikası, Ankara, 1973.

AVRUPA TOPLULUĞU

(Çev. UĞur ÖKTEN) : Avrupa'da Sendikalar, Avrupa Topluluğu Ya., B.2, Ankara, 1978.

AZİZ Aysel

: "İnsan Hak ve Özgürlüklerinin Avrupa Konseyi Çerçevesinde Korunması", A.Ü.S.B.F. DERĐİSİ, C.XXVI, S.2(Mart 1971).

BEDİR Selahattin

: Sendikaların Denetimi, Türk Kamu-Sen Ya., Ankara, 1989.

BORCHARDT Klaw-

Dieter

: Topluluk Hukukunun ABC'si, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği Ya., Ankara, Aralık 1995.

ÇELİK Nuri

: İş Hukuku Dersleri, Beta Ya., B.2, İstanbul, 1994.

ÇELİK Nuri

: İş Hukuku II, Kollektif İş Hukuku 1, Sendikalar, B.2, İstanbul, 1979.

DEMİR Fevzi

: Sendikalar Hukuku, Belediye-İş Sendikası Eğitim Ya.No:8, İstanbul, 1989.

DEMİR Şaban

: "Sendikaların Denetimi", İŞVEREN DERĐİSİ, Ankara, Şubat 1975.

DEMİR Şaban

: "Sendikaların Gelirleri", İŞVEREN DERĐİSİ, C.XX, S.8(Mayıs 1982).

DEMİRCİOĞLU, A.Murat:

Dünya'da İşçi Sendikaları, BASİSEN Eğitim ve Kültür Ya.No:14, İstanbul, 1987.

DOĞAN İzzettin

: Türk Anayasa Düzeninin Avrupa Toplulukları Hukuk Düzeniyle Bütünleşmesi Sorunu, İ.Ü. Ya.No: 2473, İstanbul, 1979.

- EKİN Nusret : Endüstri İlişkileri, İşletme Fak. Ya.No:208, B.5, İstanbul, 1989.
- ERDUT Zeki : Avrupa Topluluğu'na Tam Üyelik Bakımından Türk Endüstri İlişkileri Sisteminin Değerlendirilmesi, Kamu-İş Ya., Ankara, 1992.
- EREN Fikret : "Dernek ve Sendikaya Üye Olma, Üye Olmama ve Üyelikten Ayrılma Hakkı", A.Ü.H.F. DERGİSİ, C.XXXI, S.1-4, 1974.
- ERKUL İhsan : Türk İş Hukuku, C.II, B.2, Eskişehir, 1991.
- ERKUL İhsan : Sendikalar Kanunu, İstanbul, 1989.
- ERKUL-GEREK-ALTAN : Sosyal Politika Dersleri, Anadolu Üniv. E.S.B.A.Ç.V. Ya.No:50, C.I, Eskişehir, 1988.
- ESENER Turhan : İş Hukuku, İstanbul, 1978.
- EŞMELİOĞLU İbrahim-
BERKSUN Abdullah : Açıklamalı, Gerekçeli-İçtihatlı, Sendikalar Kanunu, Ankara, 1989.
- EYRENCİ Öner : Sendikalar Hukuku, BANKSİS Ya.No:3, İstanbul, 1984.
- GENÇ Mehmet : Avrupa Topluluklarının Kurumsal ve Hukuksal Yapısı, U.Ü. Güçlendirme Vakfı Ya.No:72, Bursa, 1993.
- GEREK Nüvit : "3449 ve 3451 Sayılı Yasalarla Toplu İş Hukukunda Ortaya Çıkan Değişiklikler", Anadolu Üniv. İ.İ.B.F. DERGİSİ, C.IV, S.453(Kasım 1988).
- GÜLMEZ Mesut : Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye, TODAİE Ya.No:223, C.I, Ankara, 1988.

- GÜLMEZ Mesut : "1936 Öncesinde İşçi Hakları, Türkiye'de İşçi Hakları", Yol-İş Ya.No:8, Ankara, 1986.
- GÜLMEZ Mesut : İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri, TODAİE Ya.No:243, Ankara, 1992.
- GÜLMEZ Mesut : "Sendikalar Yasası'ndaki Değişiklikler ve Uluslararası Kurallar", AMME İDARESİ DERGİSİ, C.XXII, S.1(Mart 1989).
- GÜVEN Ercan-AYDIN Ufuk : İş Hukuku Dersleri, Anadolu Üniv. Ya.No: 897, Eskişehir, 1995.
- GÜZEL Ali : "Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı", ÇİMENTO-İŞVEREN DERGİSİ, C.IV, S.3(Mayıs 1992).
- HARPER F.John : Trade Unions of the World, Keersing's Reference Publication, Longman, 1987.
- İŞIKLI Alpaslan : "Sendikaların Bağımsızlığı İlkesi ve Yeni Düzenlemeler", MBD, 1983.
- İŞIKLI Alpaslan : "Türkiye'de İşçi Hareketinin Batı İşçi Hareketi Karşısında Özgünlüğü", ONBİRİNCİ TEZ, C.5, İstanbul, 1987.
- İŞIKLI Alpaslan : Sendikacılık ve Siyaset, Birikim Ya., İstanbul, 1979.
- İKV : Avrupa Topluluğu Sosyal Bildirgesi Çerçevesinde Sosyal Politika Uygulamaları, İstanbul, 1992.
- İZVEREN Adil : İş Hukuku I-II-III, Ankara, 1974.
- KAPANİ Münci : Kamu Hürriyetleri, Ankara, 1970.
- KARLUK S. Rıdvan : Avrupa Birliği ve Türkiye, Eskişehir, 1995.
- KARLUK S. Rıdvan : Avrupa Birliği ve Türkiye, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Ya., B.4, İstanbul, 1996.

- KIDNER Richard : Trade Union Law, Stevens-Son Publication, London, 1979.
- KIRAL Şemsettin : 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu (Gerekçeli-İçtihatlı), BASİSEN Ya.No:17, İstanbul, 1988.
- KOÇ Yıldırım : Türk-İş Neden Böyle? Nasıl Değişecek, Alan Ya., Ankara, 1986.
- KOÇ Yıldırım : Temel Sendikal Eğitim,
- KUTAL Gülten : Türkiye’de İşçi Sendikacılığı, İ.Ü.İ.F. Ya., İstanbul, 1977.
- KUTAL Metin : “Sendikaların Mali Gücü ve Denetimin Doğuracağı Meseleler”, ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ YILLIĞI 1984, Kutay Ya., C.I, İstanbul, 1985.
- KUTAL Metin : “Toplu İş Uyuşmazlıkları ve Barışçı Yollarla Çözülmesi”, SOSYAL SİYASET KONFERANSLARI, C.XXIII, İstanbul,1974.
- KUTAL Metin : “Yeni Dernekler Kanunu ve Sendikalar Üzerine”, İKTİSAT VE MALİYE DERGİSİ, Mart 1973.
- NOEL Emile : Avrupa Topluluğu’nun Organları Nasıl Çalışır, AET Antlaşmasının Temel Maddeleri, Avrupa Topluluğu Komisyonu Ya., B.2, Ankara, 1977.
- ÖZER Atilla : Gerekçeli ve 1961 Anayasası’yla Mukayeseli 1982 Anayasası, Bilim Ya., Ankara, 1984.
- PARLA Taha : Türkiye’de Anayasalar, İletişim Ya., İstanbul, 1995.

- PAZARCI Hüseyin : "Avrupa Topluluğu Hukuku'na Uyum Açısından Türk Anayasal Düzeni", AVRUPA TOPLULUĞU HUKUKU VE TÜRKİYE'NİN UYUMU SEMİNERİ, T.E.B.A.Ş. ve İ.T.Ü. Ya., İstanbul, 1989.
- PEKİN Faruk : Demokrasi, Sendika Özgürlüğü ve Sosyal Haklar, İstanbul, 1985.
- PETROL-İŞ : Sendikal Demokrasi, Kitap 3, No: 31, İstanbul, Temmuz 1993.
- ROTH Wolf Henning (Çev.Öner EYRENCİ) : "Avrupa Topluluğu Hukuku'nun Özelliği, İşlevi ve Etkileri, AVRUPA TOPLULUĞU HUKUKU VE TÜRKİYE'NİN UYUMU SEMİNERİ, T.E.B.A.Ş. ve İ.T.Ü.Ya., İstanbul, 1989.
- SAKA Zafer : Uygulamada Sendikalar Hukuku, Adana, 1979.
- SAYMEN Ferit Hakkı : "Türkiye'de Kollektif İş Mukavelesi", SOSYAL SİYASET KONFERANSLARI, C.IX, X, XI, İstanbul, 1960.
- SELAMOĞLU Ahmet : İşçi Sendikacılığı Gücündeki Değişim, Kamu İş Ya., Ankara, 1995.
- SOYSAL Mümtaz : 100 Soruda Anayasa'nın Anlamı, Ankara, 1986.
- SÖNMEZSOY Refik : Türkiye'de ve Dünya'da İşçi Hareketleri, Boğaziçi Ya., İstanbul, 1981.
- SÜLKER Kemal : Türkiye'de Sendikacılık, İstanbul, 1955.
- SÜRAL Nurhan : Çalışanların Temel Sosyal Hakları AT Şartı ve Avrupa Sosyal Şartı, Ankara, 1990.
- ŞAHLANAN Fevzi : "Sendikalar Kuruluşu, Organları ve Sona Ermesi", TÜTİS DERGİSİ, C.XX, S.1(Ocak 1985).

- ŞAHLANAN Fevzi : Sendikalar Hukuku, BASİSEN Ya.No:6, İstanbul, 1986.
- ŞENGÜL Selami : "Sendikaların Mali Denetimi", MALİYE DERGİSİ, S.63(Mayıs 1983).
- TALAS Cahit : Toplumsal Politika, İmge Kitabevi Ya., Ankara, 1990.
- TALAS Cahit : Sosyal Ekonomi, S Ya., Ankara, 1976.
- TALAS-DİLİK-IŞIKLI : Türkiye'de Sendikacılık Hareketi ve Toplu Sözleşme, A.Ü.S.B.F. Maliye Enstitüsü Ya., Ankara, 1965.
- TANÖR Bülent : Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar, May Ya., İstanbul, 1978.
- TAŞKENT Savaş : İnsan Haklarının Uluslararası Dayanakları, BASİSEN Eğitim ve Kültür Ya.No:26, İstanbul, 1993.
- TEKELİ İlhan-İLKİN Selim : Türkiye ve Avrupa Topluluğu, C.I, Ankara, 193.
- TİSK : Sosyal Yönleriyle Avrupa Topluluğu, TİSK Ya.No:97, Ankara, 1989.
- TOKOL Aysen : Avrupa Topluluğu'na Üye Ülkelerde Sendikal Hareket, U.Ü. Güçlendirme Vakfı Ya.No:82, Bursa, 1993.
- TOKOL Aysen : Türkiye'de Sendikal Hareket, Ezgi Kitabevi Ya., Bursa, 1994.
- TUĞ Adnan : Sendikalar Hukuku, Ankara, 1990.
- TUNA Orhan : "Türk Sendikacılığının Başlıca Meseleleri ve Son Gelişmeler", İFM, C.XIV, S.3-4(Nisan-Eylül 1965).

- TUNCAY A.Can : "ILO Standartları ve Avrupa Topluluğu İş Hukuku", AVRUPA TOPLULUĞU HUKUKU VE TÜRKİYE'NİN UYUMU SEMİNERİ, T.E.B.A.Ş. ve İ.T.Ü. Ya., İstanbul, 1988.
- TUNCAY A.Can : "Dernekler Kanunu ve Sendikalar Üzerine", İKTİSAT VE MALİYE DERGİSİ, Mart 1973.
- TUNÇOMAĞ Kenan : İş Hukukunun Esasları, İstanbul, 1988.
- TURAN Kamil : Milletlerarası Sendikal Hareketler, A.İ.T.İ.A. Ya.No:33, Ankara, 1979.
- YARSUVAT Duygun : Çalışma Ceza Hukuku, İ.Ü.H.F. Ya.No:558, İstanbul, 1978.
- YÜKSEL A.Sait : Türkiye İlişkileri Açısından Avrupa Ekonomik Topluluğu, E.İ.T.İ.A. Ya.No:157/99, Eskişehir, 1975.
- : "Avrupa Topluluğu", AVRUPA DERGİSİ, S.101(Eylül-Ekim-Kasım 1995).
- : "Avrupa Topluluğu ve ILO", AVRUPA DERGİSİ, S.101(Eylül-Ekim-Kasım 1995).
- : "Toplulukla İlgili Türkiye'nin Geleceği", AVRUPA DERGİSİ, Ankara, Nisan-Mayıs-Haziran 1987.
- : Birleşmiş Milletler ve İnsan Hakları, Birleşmiş Milletler Türk Derneği Ya.No:4, Ankara, 1979.
- : "Anayasa Tasarısının Çalışma ile İlgili Hükümlerinin Genel Değerlendirmesi", İŞVEREN DERGİSİ, C.XX, S.11(Ağustos 1982).
- : "Yeni Çalışma Mevzuatı", İŞVEREN DERGİSİ, C.XXII, S.5(Şubat 1984).

- : "Yeni Bir İşçi-İşveren İlişkileri Düzenine Doğru", C.XX, S.11(Ağustos 1982).
- : "On Relations Between the EU and the ILO", OPINIONS AND REPORTS, Economic and Social Committee, Brussels, January 1995.
- : PETROL-İŞ YILLIĞI 1992, Petrol-İş Ya.No:33, İstanbul, 1993.
- : Avrupa Topluluğu ve Türkiye, T.C.Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Avrupa Topluluğu Koordinasyon Genel Müdürlüğü Ya., B.2, Ankara, Ocak 1993.
- : İnsan Haklarının Korunması-Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Denetleme Merkezi ile Avrupa Konseyi Basın ve Haberler Müd. Ortak Ya., Ankara, 1981.