

2821 SAYILI SENDİKALAR KANUNUNUN YÖNETİCİLERLE İLGİLİ BAZI HÜKÜMLERİ KONUSUNDA BİR İNCELEME

Prof. Dr. Seyfullah EDİS

Yd. Doç. Dr. Nermin BERKİ

2821 sayılı yeni Sendikalar Kanunu sendika ve konfederasyonların yöneticileri ile ilgili olmak üzere bazı yeni düzenlemeler yapmıştır. Bu düzenlemeler, uygulamada bazı tereddütlerin doğumuna sebep olmaktadır. Karşılaşılan bu güçlerin çözümü bakımından kuralların nasıl yorumlanabileceği konusunda ortak görüşümüzü belirtmek üzere bu inceleme kaleme alınmıştır. Şöyle ki:

Anayasa'nın 51'inci maddesinde işçi sendikası veya konfederasyon yöneticiliğine seçilebilmek için, diğer şartların dışında, bir de *en az on yıl bilfiil işçi olarak çalışmış olma* şartı da aranmıştır.

2821 sayılı Kanunun'un 14'üncü maddesinde de aynı şartın üst düzey yöneticileri için arandığı da gözlenmektedir.

Anayasa'da ve 2821 sayılı kanunda "*bilfiil çalışma*"dan ne kastedildiği açıklanmamıştır. Kanun koyucu, bu kavramı bilindir kabul etmiştir.

Bununla birlikte, bu hükümlerle, "*işçi statüsü*"nde çalışmış olma kastedilmektedir. Zira, "*işçi*" olarak deyimi buna işaret eder. O halde, hizmet akdine dayalı olmaksızın başkasının işinin görülmesi halleri, "*bilfiil çalışma*" sayılmaz.

Sendika organlarında görev alma dolayısıyla, bu görevde geçen sürelerin "*işçi olarak bilfiil çalışma*" telakki edilip edilemeyeceği sorusunun; çözümü ise, yönetici ile sendika veya konfederasyon arasındaki bağın hukuki niteliğine bağlıdır.

Türk Hukuku'nda tüzelkişi ile organı arasındaki bağın "*hizmet akdi*" ilişkisi teşkil etmediği; tersine "*organlık bağı*" diye adlandırılan türü kendine özgü bir bağ olduğu genellikle kabul edilmektedir. Şimdi, organ ile tüzelkişi arasındaki bağ, hizmet akdi ilişkisi olmayınca, organı teşkil eden yöneticilerle tüzelkişi arasında "*işçi-işveren*"

ilişkisi de yoktur. Bunun sonucu olarak, Sendika ve konfederasyon yöneticiliğinde geçen süreler, Anayasa'nın 51 ve Sendikalar Kanunu'nun 14'üncü maddesinde sözü edilen "*bilfiil çalışma*" olarak kabul edilemez. Zira bu maddelerde *işçi* olarak çalışma aranmaktadır.

Nitekim, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun "sendika üyeliği" nin devam ettiği halleri düzenleyen 24'üncü maddesi de bu görüşü doğrulamaktadır. Gerçekten, bu hükme göre "İşçi sendika veya konfederasyonlarının yönetim denetleme ve disiplin kurullarında görev almalarından dolayı işyerinden ayrılan işçilerin bu göreve getirildikleri anda üyesi buldukları sendikalardaki üyelik sıfatları devam eder". Bu özel hükmün öngörülüş nedeni, sendika yöneticiliğine seçildiği için işyerinden ayrılan işçinin, hizmet akdinin sona ermesi, bunun sonucu olarak işçilik niteliğini yitirmesidir; zira işçilik niteliğini yitirenlerin, özel bir düzenleme olmadığı takdirde, sendika üyesi olması ve yönetici seçilebilmesi de mümkün değildir. Bu nedenledir ki, kanun koyucu, özel düzenleme yapıp, sendika üyeliğinin devam edeceği kuralını öngörmüş bulunmaktadır.

Anayasa'nın ve Sendikalar Kanunu'nun öngördüğü, en az on yıl çalışma şartını haiz olmayanların sendika yöneticiliğine veya konfederasyon yöneticiliğine seçilip seçilemeyecekleri, seçilirlerse hukuki durumun ne olacağı üzerinde de durulmak gerekir.

Bu konuda, kanunda öngörülen "en az on yıl çalışma" şartına ilişkin hükmün niteliği önem taşır.

Nitekim, Anayasa'nın 51 ve Sendikalar Kanunu'nu 14'üncü maddesinde yer alan hükmün *emredici* olduğu kabul edilebilir. Ancak, Anayasa'da bu hükmün müeyyidesi öngörülmemiştir. Bu nedenle müeyyidenin Sendikalar Kanununda öngörülmesi gerekir. Sendikalar Kanunu ise 14'üncü maddede, belirli bir itiraz süresi koyarak, bu konularda yapılabilecek itirazları kısa sürede çözüme bağlamayı uygun görmüştür. Buna göre, genel kurul sırasında veya en geç işlemler ile tutanakların düzenlenmesinden itibaren iki gün içinde itiraz yapılabilir. İtiraz süresi geçtikten veya itirazların karara bağlanmasından sonra sonuçlar kesinleşir. 2821 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinin 52'inci madde ile birlikte ele alınması halinde, en az on yıl bilfiil işçi olarak çalışma şartına ilişkin hükmün *mutlak emredici* hüküm niteliği taşımadığı sonucuna böylelikle varılabilmektedir.

Konunun bir başka açıdan da ele alınıp irdelenmesi mümkündür. Nitekim, üyelik hakları arasında "organlara seçilebilme hakkı"

da yer alır. Anayasa'da ve Sendikalar kanunu'nda vurgulanan "demokratik esaslara uygunluk" ilkesi de üyelerin seçilme hakkının bulunduğunu göstermektedir. Bununla birlikte, seçilme hakkı, kanunla, diğer üyeler lehinde olmak üzere, kısıtlanabilir. Anayasa'da ve sendikalar kanununda yönetici seçilebilmek için aranan belirli süre çalışmış olma şartı da bu tür kısıtlamalardandır. Seçme ve seçilme hakkına bu yolda getirilen kısıtlamalar, üyelerin bu sıfatı taşımayanlara karşı ileri sürebilecekleri ve ileri sürmekte yararları bulunan itiraz konusu (üyelerce) yapılmadığı sürece gözönünde tutulmazlar. O halde seçilme hakkına getirilen kısıtlamalar ikiye ayrılabilir: a) Varlığı halinde yöneticilik sıfatını kendiliğinden sona erdireceği kanunda belirtilen kısıtlamalar; b) Bu nitelikte olmayan kısıtlamalar...

Kanun koyucu, varlığı halinde yöneticilik sıfatını kendiliğinden sona erdirecek nitelikte kısıtlamalara örnek olarak "belirli suçlardan mahkûmiyeti" öngörmüştür.

Buna karşılık, on yıl bilfiil işçi olarak çalışma veya dört olağan genel kurulda üst üste seçilmemiş olma gibi konularda olduğu üzere, diğer kısıtlamalarda sendika içi demokrasinin sağlanması bakımından itiraza konu yapılabilir kısıtlamalar da öngörmüştür.

İtiraz hakkı, diğer sendika üyeleri lehinde ve onlar tarafından ileri sürülmek üzere tanınmış bir haktır. İtiraz, hak düşürücü süreye tabi tutulmuştur.

İtirazın bu niteliği itibariyle, sendika üyesi olmayanların bu ikinci tür kısıtlamalara aykırılık hallerinde itirazda bulunabilmeleri hukuken mümkün değildir. Örnek olarak, rakip sendikalar, işverenler veya diğer üçüncü kişilerin bu tür kısıtlamaları ileri sürerek itirazda bulunma hakları yoktur. Üçüncü kişiler kavramına Çalışma Bakanlığı veya valilikler gibi makam ve merciler de dahildir.

Gerçi uygulamada Çalışma Bakanlığı bu konuda da kendisini yetkili ve görevli kabul etmektedir. Ancak bu tutum, yukarıda açıklandığı üzere, kanuna, kanundaki çözüme aykırıdır; Hepsinden öte, kanunda cevaz verilmediği ölçüde "sendikaların bağımsızlığı ilkesi"ne de aykırıdır. Bu nedenledir ki, yargı organlarının bu tür münhasıran sendika üyeleri lehinde tanınmış bulunan kısıtlamalarla ilgili olarak Çalışma Bakanlığı'nca intikal ettirilen konularda sırf bu nedenle

olaya bakmamaları gerektiği inancındayız. İtiraz hakkı, yalnız üyelere tanındığı cihetle, 14'üncü maddede öngörülen itiraz süresi içinde dahi Bakanlığının bu tür kısıtlamalara aykırılıklar dolayısıyla işlem yapması hukuken caiz değildir.

Sendikalar Kanunu'nun geçici Dördüncü Maddesinde intikal dönemine ilişkin olmak üzere bazı istisnalar öngörülmüştür. Bu istisnalar, kanunun yürürlüğe girdiği sırada sendika yöneticisi durumunda olanlarla ilgilidir. 2821 sayılı Kanunun'un dördüncü maddesinde durumları düzenlenenler esas itibarıyla dört grupta toplanabilir:

a) Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte bir işçi kurulunun zorunlu organlarında üye bulunanlar: Bunlar, ilk olağan genel kurul toplantısına kadar durumlarını korurlar. Yeter ki, faaliyette bulunan bir işçi kuruluşu söz konusu olsun...

b) Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte sendika şubesi, sendika veya konfederasyonların genel kurul dışındaki organlarına seçilmiş bulunanlardan dört veya daha fazla genel kurul dönemini dolduranlar: Kanunun geçici hükmüne göre, bunlar, *statülerine bakılmaksızın* iki dönem daha seçilebilirler.

Bu gruba girenlerle ilgili olarak kanunda yer alan "statülerine bakılmaksızın" deyimini, kimlerin seçilme hakkının kısıtlama dışında kalacağını belirtmektedir. Buna göre a) on yıl bilfiil işçi olarak çalışmamış olanlar, b) dört olağan genel kurul ve daha fazla dönem üst üste seçilmiş bulunanlar bu iki olumsuz şarta rağmen, iki dönem daha seçilebilecektir. Kanunun hazırlık gerekçelerinden buna aykırı bir anlam çıkarmaya elverişli bir dayanak da yoktur.

c) Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte bağlı buldukları kurum veya sandıklardan yaşlılık, emeklilik veya malullük aylığı almakta olanlardan sendika, sendika şubesi veya konfederasyonların genel kurulları dışındaki organlarında görevli bulunanlar: Bu gibi kimseler dört olağan genel kurul dönemini dolduruncaya kadar ve ayrıca iki olağan genel kurul dönemi daha seçilebileceklerdir.

d) Dördüncü bir grup ise kanunun yürürlüğü sırasında yönetici olan, fakat on yıllık çalışma şartını haiz olmayıp da henüz dört dönem görev süresini doldurmamış bulunanlardır.

Bu gruba girenlerin durumu kanunda (geçici 4. maddede) düzenlenmemiştir. Muhtemelen bu gibilerin varlığı düşünülmediği için düzenleme yapılmamıştır. Kanun koyucunun bunlar hakkında

olumsuz bir çözüm benimsediğini gösterir bir emare de mevcut değildir. Bu nedenle bunların hukuki durumunu kanunda ki hükümlerden çıkarmak gerekmektedir.

Yukarıda (b) bendinde durumları açıklanan gruba girenler için kanun koyucu iki olumsuz şartın varlığına rağmen "statülerine bakılmaksızın" deyimini ile ilk olağan genel kurul daha seçilebilme imkânı tanımıştır. Dördüncü gruba girenler bakımından ise, iki olumsuz şarttan biri mevcut değildir. Bir başka deyişle, dördüncü gruba girenlerin durumu, (b) grubuna girenlere oranla daha iyidir. Zira, iki olumsuz şarttan ikisi değil, yalnız biri söz konusudur. Böyle olunca, çoğa cevaz veren kanunun aza haydi haydi cevaz vereceği yolundaki hukukun genel ilkesi uyarınca, bu dördüncü grubu oluşturanların da iki dönem daha yönetici olarak seçilebilmeleri gerektiği haklı olarak söylenebilir.

Bu vardığımız sonucu, Anayasanın yorumu ile ilgili temel ilkelerle de desteklemek mümkündür. Şöyle ki: Anayada öngörülen temel hak ve hürriyetlerin kullanılması asıldır, Kısıtlamalar ancak kanunla yapılabilir. Kanunla yapılan kısıtlamalar, genel kurul açısından, istisnai hükümlerdir. İstisnai hükümler ise *dar* yorumlanır. Buna karşılık, kısıtlamaları, bir başka deyişle kısıtlayıcı hükümlere istisna getiren kurallar ise amacı itibariyle temel hak ve hürriyetlerin kullanımını kolaylaştırdıkları ve genişletme amacına yönelik oldukları cihetle *geniş* yoruma tabidirler. Bu durumda, hakkında hüküm öngörülmemiş dördüncü kategoriye giren sendikacılar konusunda, kanun koyucunun olumsuz çözüm benimsediğini gösterir emare de bulunmadığından, istisnai hükme istisna getiren hükmün geniş yorumlanması suretiyle seçilme hakkı bulunduğu söylenebilir. Buna göre, dört olağan dönem üst üste seçilmemiş olmakla beraber, on yıl bilfiil çalışmamış olanların iki dönem daha seçilmeleri mümkündür.

On yıl bilfiil işçi olarak çalışma şartı 2821 sayılı Sendikalar Kanununun 14'üncü maddesinde öngörülmüştür. Bu on dördüncü madde ile "Seçimlerde uygulanacak esaslar"ı belirlemektedir. Maddenin 52'inci madde ile birlikte ele alınması halinde, seçimlerle ilgili itirazların çözümü için görevli hâkim ise seçim kurulu başkanı olan hâkimdir. Seçilme hakkının kısıtlanmasına ilişkin itirazlardan on yıl fiilen çalışmış olma şartını öngören hüküm de seçimlerde uyulacak esaslar arasında yer almaktadır. O halde, itirazın süresi seçim kurulu olan hakim tarafından incelenerek karara bağlanması gerekir. İş mahkemelerinin görevli olması, uyuşmazlık için ayrıca özel olarak görevli mahkeme veya merci gösterilmemiş olan durumlara münhasırdır (Send. K. m. 63 f. 2).

Sonuç

1 — Sendika veya konfederasyonların sorunlu organlarında geçen görev süreleri Anayasa'nın 51 ve 2821 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde aranan en az on yıl bilfiil işçi olarak çalışma şartı bakımından" çalışılmış süre olarak kabul edilemez.

2 — Anayasa'da ve Sendikalar Kanunu'nda söz konusu edilen sendika veya konfederasyon için yönetici olabilmede aranan on yıllık çalışma süresi öngöre hüküm mutlak emredici bir hüküm olmayıp sendika üyelerine seçme ve seçilme hakkı bakımından itiraz imkânı veren bir hükümdür. Kanunda öngörülen süre içinde itiraz edilmemiş veya red edilmiş ise artık itiraza konu yapılamaz. İtiraz hakkına yalnız üyeler sahiptir. Üçüncü kişilerin bu konuda başvuru hakları yoktur. Aksi tutum, sendikaların bağımsızlığı ilkesine ters düşer.

3 — Sendikalar Kanunu'nun geçici dördüncü maddesinde öngörülen intikal hükmü, dört dönem olağan genel kurulda üst üste seçilmemiş olanlardan on yıl bilfiil çalışma şartını haiz olmayanların durumunu açıkça belirtmemiştir. Ancak, geçici dördüncü maddenin 2'inci fıkrasındaki" statülerine bakılmaksızın deyiminin kapsamına girenler gözönünde tutulduğunda kanun koyucunun bunların da iki dönem daha seçilebilmelerine imkân tanıdığı sonucuna haklı olarak varılabilir.

4 — On yıl bilfiil çalışma şartı dahil, seçimlerde uyulacak esaslara aykırı işlem ve hareketlerle ilgili itirazlar seçim kurulu başkanını olan hâkime yapılır. Kanun koyucu, iş mahkemelerini, ancak, böyle özel olarak görevlendirilme yapılmamış olan hallerde görevli kılmıştır. Çalışma Bakanlığı'nın veya valiliklerin ayrıca yetkili kılınmamaları nedeniyle münhasıran üyelere tanınmış "itiraz" da bulunmaları ve böyle bir itirazla konunun yargı mercii önene götürülmesi mümkün değildir,

Doç. Dr. Seyfullah EDİS

İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik
anabilim dalı öğretim üyesi
(A.Ü. Hukuk Fakültesi)

Yrd. Doç. Dr. Nermin BERKİ

İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik
Anabilim dalı öğretim üyesi
(A.Ü. Hukuk Fakültesi)