

Prof. Dr. Metin KUTAL

Kadir Has Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

## Türk Toplu İş Hukukunda İşkolu Kavramı (Önemi, Uygulaması ve Sorunları)

Türk toplu iş hukukunun, evrensel kurallar yanında, Avrupa ülkeleri hukukundan geniş ölçüde esinlendiği bilinmektedir. Ancak bazı yasal düzenlemelerin, ülkemize özgü koşullar nedeniyle, zaman zaman Türk iş hukukunda özel bir önem kazandığı görülmektedir. Örneğin sendikaların toplu pazarlık için yetki alabilmeleri Avrupa hukukunda basit bazı kural veya uygulamalarla çözümlendiği halde, Türk toplu iş hukukunda kırk yılı aşkın dönemde en ciddi tartışmaların yapıldığı, çözüm arayışlarının devam ettiği bir alan olmuştur.

Bunun nedeni ülkemizin ekonomik sosyal ve siyasal açıdan farklı koşullara sahip olmasıdır. Sanayileşme sürecini henüz tamamlayamamış, tarihsel nedenlerle bilinçli sosyal sınıfların oluşmadığı bir toplum yapısında ister istemez sendikacılık ve toplu pazarlık düzeni yasa koyucunun belirlediği çerçevede cereyan etmekte, hatta taraflar bunu yasa koyucudan beklemektedirler.

Avrupa iş hukukunda yasal düzenlemeleri gerektirmeyen, buna karşılık Türk hukukunda toplu iş ilişkilerini yakından ilgilendiren konulardan biri de "işkolu" kavramıdır. Bu kavram ülkemizde özgür sendikacılık ve toplu pazarlık sisteminin ilk kez işlemeye başladığı 1963 yılında yeni yasaların hazırlığı sırasında önem kazanmaya başlamıştır. Zi-

ra 1947 tarihi 5018 sayılı Sendikalar Kanunu sendikal örgütlenme konusunda ayrıntılı hükümler getirmemiş, Batılı ülkelerde olduğu gibi değişik düzeyde örgütlenmeye izin vermiştir. Ancak bu durum 1952'den sonra üst kademedeki kurulan bazı sendikalarla siyasal iktidar arasında sürtüşmelere neden olmuştur. Bu yüzden 1963 Yasaları (274, 275) hazırlanırken sendikal örgütlenme kuralları daha açık biçimde belirlenmiştir. Bu arada sendikaların işkolu düzeyinde örgütlenebilmeleri de işkolu kavramının açıklığa kavuşturulmasını gerektirmiştir.

Kaldı ki, 1963 sonrası dönemde içine girdiğimiz grev ve lokavt hakları ile donatılmış toplu pazarlık düzeninde sık sık işkolu kavramı devreye girmiş, böylece konumuz daha da önem kazanmıştır. Aradan kırk yılı aşkın bir zaman geçtiği halde işkolu kavramı önemini yitirmemiş, aksine son yıllarda işkolları sayısının azaltılması yanında, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bir işkoluna giren işyerini belirlemesi ILO'nun eleştirilerine yol açmıştır. Ayrıca bir işyerinde yürütülen asıl işe yardımcı işler konusu öteden beri tartışmalara neden olmuştur. Bu yazının amacı Türk hukukunda işkolu kavramını irdelemek ortaya çıkan sorunlar hakkında bazı kişisel görüş ve yorumları ortaya koymaktır.

## 1- TÜRK İŞ HUKUKUNDA İŞKOLU KAVRAMI VE ÖNEMİ

Geniş bir uygulama alanı olmasına karşın Türk hukukunda işkolunun tanımı yapılmamıştır. Yasa koyucu işkollarının sayısını ve neler olduğunu belirlemiş (2821, m.60), bir işkoluna giren işlerin neler olacağına bir tüzükte düzenleneceğini öngörmüş, ancak işkolunun bir tanımını vermemiştir. Bu durum ciddi bir sorun yaratmamaktadır. Hatta bu konuda yapılacak bir tanım kanımızca olası sorunların doğmasına neden olabilecektir.

Nitelik bakımından benzer iktisadi faaliyetlerin sınıflandırılması ve bunun sonucu ortaya çıkan temel iktisadi faaliyet türlerine işkolları denilebilir. Bu sınıflandırma uluslararası düzeyde bazı belgelerde gösterilmesine karşın, her ülke kendi ekonomik ve sosyal gereksinmesine göre işkollarının içeriğini ve sayısını belirleyebilmektedir. Türk toplu iş hukukunda işkollarının durumuna geçmeden önce ele aldığımız konunun geniş bir uygulama alanına sahip olduğunu ve bu nedenle önem taşıdığını açıklamaya çalışacağız.

### A- Sendikal Örgütlenme Açısından

1947 tarihli 5018 sayılı ilk Sendikalar Kanunu'nda ve 274 sayılı Yasa'da (1963) işçi ve işverenlerin sendikal örgütlenme modeli kısıtlanmamıştır. Başka bir deyimle sendikalar işyeri, hatta meslek esasına göre isterlerse örgütlenebiliyorlardı. Doğal olarak işkolu esasına göre örgütlenmelerinde de yasal bir engel bulunmamakta idi. Sözü ettiğimiz bu yasalar döneminde de ülkemizde sendikal örgütlenmenin daha çok işkolu esasına yöneldiği görülmektedir. Bu yönelişin işçi ve işveren konfederasyonlarının benimsedikleri örgüt modeli ile ilgili olduğu da söylenebilir. Örneğin Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonunun V. Genel Kurulunda (1964) sendikal örgütlenme modeli olarak Türkiye çapında faaliyette bulunmak üzere işkolu sendikacılığı kabul edilmiştir.

**Her ülke kendi ekonomik ve sosyal gereksinmesine göre işkollarının içeriğini ve sayısını belirleyebilmektedir.**

**Yasa koyucunun doğrudan işkolu sözleşmesine yer vermemesi, buna karşılık işkolu sözleşmelerine bir tür geçiş (hazırlık) anlamına gelen grup sözleşmelerini kabul etmesi isabetli bir tutumdur.**

2821 sayılı Sendikalar Kanunu ise (1983) bu konuda açık bir tutumu benimsemiş ve "işçi sendikaları, işkolu esasına göre bir işkolunda ve Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacı ile bu işkolundaki işyerlerinde çalışan işçiler tarafından kurulur" hükmünü getirmiştir (m 3/I). İşverenlerin sendikal örgütlenmesinde de aynı kural tekrarlanmış, ancak kamu işveren sendikaları için bir istisna getirilmiştir.

1983 tarihli Kanun'da yasa koyucu bu açık hükümle yetinmemiş, işkolu dışındaki örgütlenmelere engel olabilmek için 3. maddeye "meslek veya işyeri esasına göre işçi sendikası kurulamaz" hükmünü koymuştur. Böylece işçi sendikacılığının ilk kademe örgütünün işkolu sendikaları olması bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu kısıtlamanın zaman zaman ILO Uzmanlar Komitesi tarafından eleştirildiği, sendika özgürlüğüne ilişkin 87 sayılı Sözleşme'nin 2. maddesine göre işçi ve işverenlerin diledikleri sendikayı kurma özgürlüğüne sahip oldukları ilkesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür. Buna karşılık Türk hükümeti Yasanın bu hükmünün güçlü ve özgür sendikacılığı koruma amacını taşıdığı, işkolu düzeyinde istenildiği kadar sendika kurulabileceğini savunmuştur.

Öte yandan 2821 sayılı Yasa'da üst sendikal kuruluş olarak konfederasyonlar, "değişik işkollarında en az beş sendikanın bir araya gelmesi suretiyle meydana getirdikleri tüzel kişiliğe sahip üst kuruluşlar" olarak tanımlanmıştır (m. 2/son).

Şu halde denilebilir ki işkolu kavramı yürürlükteki 2821 sayılı Yasa'da sendikal örgütlenme bakımından temel öge olarak benimsenmiştir. Benzer bir duruma Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nda da (No. 4688) rastlamaktayız. Adı geçen yasanın 4. maddesinde sendikaların hizmet kolu esasına göre kurulacağı açıklanmış, hizmet kolları ise 5. maddede 11 başlık altında sıralanmıştır.

## B- Sendika Üyeliği ve Kuruculuğu Açısından

Sendika üyeleri arasında bilindiği gibi ortak bir mesleki çıkar ilişkisinin bulunması zorunludur. Nitekim 2821 sayılı Yasa'nın 2. maddesinde yapılan tanımda da "sendika, ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerin" korunması ve geliştirilmesi için oluşturulmuş, tüzel kişiliğe sahip kuruluş olarak belirtilmiştir. Türk hukukunda sendika üyeleri arasındaki ortak mesleki menfaat, belirli bir işkolundaki işyerlerinde işçi sıfatı ile çalışmak anlamına gelmektedir. Nitekim 2821 sayılı Yasa'nın 22. maddesinde "bir işyerindeki işçiler yardımcı işte çalışsalar bile ancak işyerinin bağlı olduğu işkolunda kurulu sendikaya üye olabilirler" denilmiştir. İşkolu esasının doğal sonucu olarak sendika üyesinin sendikanın faaliyet alanı içinde kalmak şartı ile başka bir işe geçmesinin sendika üyeliğini etkilemeyeceği 24. maddede öngörülmüş; buna karşılık adı geçen Yasada işkolu değiştirilen işçilerin sendika üyeliğinin sona ereceği açıkça ifade edilmiştir (m. 25/IV).

Sendika üyeliğinde olduğu gibi sendika kuruculuğunda da aranan nitelikler arasında (m.5), "sendikanın kurulacağı işkolunda fiilen çalışır olma" şartı aranmaktadır.

## C- Toplu Pazarlık Hukuku Açısından

İşkoluna 2822 sayılı Yasa'nın birçok maddesinde yollama yapılmış, bu nedenle işkolu toplu pazarlık mekanizmasının işleyişinde rol oynayan temel kavramlardan biri olmuştur. Bunlardan bazıları şunlardır;

### a) Toplu Pazarlığın Kapsamı ve Düzeyi (m.3)

Türk hukukunda sendikaların örgütlenme modeli işkoluna dayandığı halde, işkolu düzeyinde toplu pazarlığa olanak verilmemiştir. Buna rağmen yasa koyucu işkolu kavramından yararlanmıştır. Gerçekten doktrinde ve uygulamada grup sözleşmeleri adı verilen aynı işkolunda birden çok işyerini kapsayan sözleşmeler bağtlanabileceği gibi (m. 3/I), aynı işkolunda birden çok işyerine sahip işletmeler için ancak bir toplu iş sözleşmesi yapılmasına olanak verilmiştir. Bilindiği gibi bu tür toplu sözleşmelere yasa, işletme toplu iş sözleşmesi adını vermiştir (m. 3/II).

Kanımızca yasa koyucunun doğrudan işkolu

## Türk toplu iş hukukunda işkolu kavramının en fazla önem taşıdığı alan, kuşkusuz yetkili sendikanın belirlenmesidir.

sözleşmesine yer vermemesi, buna karşılık işkolu sözleşmelerine bir tür geçiş (hazırlık) anlamına gelen grup sözleşmelerini kabul etmesi isabetli bir tutumdur. Hatırlanacağı gibi 1963 Yasaları (No. 275) gerekli hazırlık ve deneyime sahip olmadan işkolu sözleşmelerini de öngörmüş, ancak uygulamada beklenen başarı elde edilememiştir. Kuşkusuz gelecekte işkolu sözleşmelerinin de devrede olduğu çok düzeyli toplu pazarlık sistemine geçilmevidir. Bunun için Anayasadaki engelin (m. 53/IV) kaldırılması isabetli olacaktır.

### b) Teşmil (m.11)

Toplu sözleşmelerin uygulama alanını sözleşme yapılmayan işyerlerini de kapsayacak biçimde genişletme anlamına gelen teşmil, 1963'ten beri Türk hukukunda düzenlendiği halde, uygulamada beklenen etkinliğe kavuşmamıştır.

Avrupa ülkelerinde en önemli sosyal politika araçlarından biri olarak başvuru teşmil, sadece çalışanların haklarının gelişmesine katkıda bulunmakla kalmamakta; işletmeler arasındaki haksız (kirli) rekabeti azaltmakta, hızlı işçi devrini önlemede, bu nedenle verimliliği de artırmaktadır.

Türk yasa koyucusu teşmil uygulamasını teşvik için 2364 ve 2822 sayılı Yasalarda yeni düzenlemeler yapmıştır. Ancak, yanlış yorum ve uygulamalar teşmilden yeterli derecede yararlanılamaması sonucunu doğurmuştur. Başarısızlığın nedenleri bu yazının kapsamı dışında kaldığından teşmil ile işkolu kavramı arasındaki ilişkiye işaret etmekle yetindim.

2822 sayılı Yasa'nın 11. maddesinde belirli bir işkolunda çalışan işçilerin yüzde onunu temsil eden işçi sendikalarından en çok üyeye sahip olan sendikanın yapmış olduğu bir toplu sözleşmenin Bakanlar Kurulu tarafından o işkolunda toplu sözleşme bulunmayan diğer işyerlerine veya bunların bir kısmına teşmil edilebileceği öngörülmüştür. Böylece bir işkolunda faaliyet gösteren işletmeler arasında çalışma koşullarının benzer duruma getirilmesi amaçlanmıştır.

### c) Yetkili Sendikanın Belirlenmesi (m.12-16)

Türk toplu iş hukukunda işkolu kavramının en fazla önem taşıdığı alan, kuşkusuz yetkili sendikanın belirlenmesidir. İşçi sendikasının yetkili taraf olarak toplu pazarlık yapabilmesi için “kurulu bulunduğu işkolunda çalışan işçilerin en az yüzde onunu” temsil etmesi gerekmektedir. Konumuz bakımından önemli olan bu koşula ek olarak; ilgili sendikanın işyeri ya da işletme düzeyinde çalışan işçilerin çoğunluğunu da temsil etme yeteneğine sahip olması gerektiği bilinmektedir.

Yukarıda da açıklandığı gibi işkolu toplu sözleşmelerine yasal bir dayanak tanımayan 2822 sayılı Yasa, yetkili sendikanın işkolunda belirli bir temsil gücüne sahip olmasını zorunlu görmüştür. Amaç toplu pazarlığın güçlü işçi kuruluşları tarafından yapılmasını sağlamak; sendikal örgütlenmeyi dağınıklıktan kurtarmak ve güçlü sendikacılığı teşvik etmektir.

Nitekim somut sonuçlar bu amacı destekler niteliktedir. 1980 öncesi dönemde sayıları bine yaklaşan işçi sendikaları işkolu barajının konulması ile yüz civarına inmiştir. Güçlü sendikaların kural olarak daha özgür sendikalar olması da bu düzenlemenin yararını ortaya koymaktadır.

Ancak sendikaların işkolu düzeyindeki temsil güçleri ile ilgili sınırlama son yirmi yıl içinde uluslararası sözleşmeler açısından en fazla eleştirilen ve Türkiye Cumhuriyeti'ne yöneltilen soruların başında gelmiştir. Özellikle T.C.'nin 1951'de onayladığı 98 sayılı ILO Sözleşmesi'nin 4. maddesi açısından bu hükmün birçok sendikanın toplu pazarlık haklarını sınırladığı ileri sürülmektedir<sup>1</sup>. Soruna çözüm bulabilmek için halen 2822 sayılı Yasa üzerin-

**2822 sayılı Yasa, yetkili sendikanın işkolunda belirli bir temsil gücüne sahip olmasını zorunlu görmüştür. Amaç toplu pazarlığın güçlü işçi kuruluşları tarafından yapılmasını sağlamak; sendikal örgütlenmeyi dağınıklıktan kurtarmak ve güçlü sendikacılığı teşvik etmektir.**

**İşyerinin asıl üretim amacına girmeyen, ancak bu amaca yardımcı olan tüm işlerin yardımcı iş kavramına girdiği tartışmasıdır.**

deki çalışmalar devam etmektedir. Yazımızın konusu yetkili sendika olmadığından bu husustaki ayrıntılara girmiyoruz. Amacımız işkolu kavramının yetkili sendikanın belirlenmesinde de önemli bir işleve sahip olduğunun altını çizmekten ibarettir.

## II- İŞKOLLARININ VE BUNLARA GİREN İKTİSADİ FAALİYETLERİN BELİRLENMESİ

İşkolu kavramının önem kazanması, yazımızın başında da değindiğimiz gibi, 1963 Yasaları'nın hazırlığı sırasında ortaya çıkmıştır. Özellikle sendikalara grev ve lokavt haklarına dayalı toplu pazarlık haklarını da tanıyan bu yasalarda (274, 275) işkolu kavramına özel bir yer verilmiştir. Ancak işkollarının sayısı, bunların isimleri ve bunlara girecek iktisadi faaliyetlerin belirlenmesini yasa koyucu doğrudan yapmamış, bu hususu Çalışma Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmeliğe bırakmıştır<sup>2</sup>. Bu durum 1963 - 1983 döneminde ciddi sorunların yaşanmasına neden olmuştur. Gerçekten işkolları yönetmeliğinde siyasal iktidarların yaptığı değişikliklerle sendikalar üzerinde baskı kurulmuş, özellikle belediyelerin yaptığı faaliyetin bir kısmının dahil olduğu “genel işler” işkolunun içeriğinde sık sık değişiklik yapıldığı görülmüştür. Ayrıca bu dönemde işkolu sayısı ve bunların hangi işkolları olduğu yasa ile belirtilmediğinden işkolları sayısı da zaman zaman artmış ya da azalmıştır.

İşkolu kavramının endüstri ilişkileri sisteminde ne derece önemli olduğu bu dönemde anlaşıldığından, 1983 Yasaları (2821, 2822) hazırlanırken işkollarının nelerden ibaret olduğu tek tek sıralanmış (m.60) “bir işkoluna giren işlerin neler olacağı, işçi ve işveren konfederasyonlarının görüşü de alınarak ve uluslararası normlar da göz önünde bulundurulacak bir tüzükle” düzenlenmesi yoluna gidilmiştir.

Böylece işkollarında yeni bir düzenleme yapabilmek için önce yasayı değiştirmek, Danıştay'ın

## Yardımcı işler başka bir işverene, örneğin bir alt işverene verilmiş ise bu işler alt işverenin asıl işi konumuna gelecek, belki işkolu bile değişmiş olabilecektir.

vizesini gerektiren tüzük değişikliğini gerçekleştirmek gerekmiştir. Yeni düzenleme siyasal baskılarla sendikaların örgütlenme hakkına müdahale edilmesini nispeten engelleyici bir rol oynamıştır. Nitekim işkollarının sayısında 1983'ten beri bir değişiklik yapılmamış, işkolları tüzüğünde de sık sık yapılan değişikliklere rastlanmamıştır.

### III- İŞYERLERİNİN HANGİ İŞKOLLARINA GİRDİĞİNİN BELİRLENMESİ

Türk toplu iş hukukunda işkolu kavramının önemi açıkça anlaşıldığından 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'na herhangi bir işyerinin hangi işkoluna gireceğinin nasıl belirleneceğine ilişkin özel bir hüküm konulması yönüne gidilmiştir (m.4). Buna göre bu konuda çıkan bir uyuşmazlıkta ilk tespit Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca yapılacaktır. İdari karar niteliğindeki bu tespiti karşı ilgililer iş davalarına bakmakla görevli mahkemeye dava açabileceklerdir. Yasanın 4. maddesinde bu konuda ayrıntılara da yer verilmiş, örneğin adı geçen Bakanlığın kararının Resmi Gazete'de yayımlanacağı, ilgililerin de bu kararın yayımını izleyen on beş gün içinde iş mahkemesine dava açabilecekleri öngörülmüştür. İş mahkemesi iki ay içinde kararını verecek, kararın temyiz edilmesi halinde Yargıtay uyuşmazlığı iki ay içinde kesin olarak karara bağlayacaktır.

İşyerlerinin hangi işkoluna gireceğine ilişkin böyle bir hükmün yasaya girmesi kanımızca isabetli olmuştur. Zira bazı durumlarda bir işyerinin hangi işkoluna gireceği ciddi tartışmalara neden olabilmektedir. Nitekim uygulamada bu konuda uyuşmazlıkların yaşandığı görülmektedir. Örneğin havaalanlarındaki restoran ya da kafeteryaların 21 sayılı hava taşımacılığına mı, yoksa 25 sayılı konaklama ve eğlence yerleri işkoluna mı gireceği tartışma yaratmıştır. Bunun gibi son yıllarda askeri

bir işyeri haline getirilen tersanelerin 14 sayılı gemi işkoluna mı, yoksa 26 sayılı milli savunma işkoluna mı dahil olacağı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı yanında iş mahkemesini ve Yargıtay'ı meşgul etmiştir. Bu son olayla ilgili tartışmalar şikayet üzerine Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) gündemine kadar taşınmıştır<sup>3</sup>. Aşağıda bu konuda Türkiye Cumhuriyeti'ne yöneltilen eleştirilere ayrıca değinilecektir.

### IV- İŞKOLLARINA İLİŞKİN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Türk toplu iş hukukunda işkolu kavramı, bunun önemi ve düzenleniş biçimine ilişkin açıklamalardan sonra işkolları uygulamasından kaynaklanan sorunları üç grupta toplamaya çalışacağız. Bunlar bir işyerinde yürütülen asıl işe yardımcı iş kavramı, bir işyerinin hangi işkoluna girdiği konusunda uluslararası tartışmalar ve son olarak mevcut işkollarının durumu ve sayısıdır.

#### A- İşyerinde Yürütülen Asıl İşe Yardımcı İşler

2821 sayılı Yasa'nın "işkolları" başlıklı 60. maddesinde işkolları sıralandıktan sonra "bir işyerinde yürütülen asıl işe yardımcı işler de, asıl işin dahil olduğu işkolundan sayılır" hükmüne yer verilmiştir (m.6 0/II). Yardımcı iş deyimi Türk doktrin ve yargı kararlarında farklı yorumlara neden olmuştur. İşyerinin asıl üretim amacına girmeyen, ancak bu amaca yardımcı olan tüm işlerin yardımcı iş kavramına girdiği tartışmasızdır. Örneğin bir dokuma fabrikasında bahçe düzenlemesi, güvenlik hizmetleri gibi işlerde çalışan dokuma işverenin işçileri de aynı işkolunun işçisi sayılacaklardır. Ancak aynı işyerinde bu gibi yardımcı işler başka bir işverene, örneğin bir alt işverene verilmiş ise bu işler alt işverenin asıl işi konumuna gelecek, belki işkolu bile değişmiş olabilecektir.

Öte yandan yeni İş Kanunumuzda yeniden yapılan işyeri tanımı (m. 2) ile işyerinde üretilen mal veya hizmet üretmek amacına nitelik bakımından bağlılığı bulunan ve aynı yönetim altında örgütlenen işyerine bağlı yerler de aynı işyerinden sayılacak, sonuçta bunların tümünde çalışanlar aynı işkolunun işçisi sayılacaktır. Bir dokuma fabrikasının

da üretilmek istenen ürünün oluşmasını sağlayan iplikhane, dokuma, boya, apre v.b. kısımlar tek bir işyerini oluşturacaktır. Burada hukuki ve iktisadi iki etken rol oynamaktadır. Birincisi bunların aynı işverene ait olmasıdır: Hukuki faktör. Şu halde iplikhane ayrı bir işverene ait ise tüm üretimini belirli bir firmaya tahsis etse bile, burada ayrı bir işyeri olduğu kabul edilecektir. Yeni İş Kanunu'ndaki "aynı yönetim altında" örgütlenme ögesi bu hususu açıkça belirtmektedir.

İkinci faktör iktisadidir. Aynı işverene ait olsa bile bir ilaç ve bir dokuma fabrikası aynı işyeri sayılmayacak, üretilen mal veya hizmetler arasında nitelik yönünden bağlantı bulunmadığı açıkça görülecektir. Doktrin ve yargı kararlarında belirtildiği gibi işyerinin bir kısmının bağımsız bir organizasyon olarak kabul edilerek oraya ayrı bir işyeri sicil numarası verilmesi işyerinin belirlenmesi açısından yeterli değildir. Zaman zaman bölge müdürlüklerince yanlış biçimde verilen işyeri numaraları işyerinin gerçekten ayrı bir işyeri olacağı anlamına gelmemektedir. Yeni İş Yasamız olabildiğince bu konuya açıklık getirmeye çalışmıştır. Bu hususta nitelik açısından işverenin işyerinde üretilen mal ve hizmetlerle bağlılığı bulunan ve aynı yönetim altında örgütlenen yerler olup olmadığına bakmak gerekir. Bu hususta Yüksek Mahkeme, çalışma alanına giren işlemleri işverenin doğrudan doğruya yapmaya yetkili olup olmadığına bakmaktadır. Örneğin toplu iş sözleşmesi için yetki uyuşmazlıklarında işverenden ücret bordrolarını istemektedir.

Nihayet belirtelim ki; işyeri tanımında yer alan tüm öğelere sahip olan bölümlerin birbirinden uzak olmaları da işyeri tanımı açısından önem taşımamaktadır. Özellikle yeni İş Kanunu'ndaki işyeri tanımından sonra bu husus daha çok açıklığa kavuşmuştur. Ancak işyerine bağlı yerler asıl işyerinden uzaklaştıkça "aynı yönetim altında örgütlenme" ögesinin zayıflama olasılığı artmaktadır. Bu nedenle doktrinde asıl işyerinden yönetilen uzak yerlerde kurulu yerler "pratik nedenlerle ve istisnaen" ayrı işyeri sayılabileceği ileri sürülmüştür<sup>4</sup>.

## B- Bir İşyerinin Hangi İşkoluna Girdiği

274 sayılı Yasa'da öngörülen İşkolları Yönetmeliği'nin 8. maddesinde "işyerinde yapılan işlerin hangi işkolundan sayılacağına Çalışma Bakanlığı-

nın karar vereceği" hükme bağlanmıştır. Bu hüküm Danıştay tarafından 1973 yılında iptal edilmiştir<sup>5</sup>. Bu kararın gerekçesinde bu hususta idareye tanınan yetkinin özgür toplu pazarlık sistemini düzenleyen 275 sayılı Yasa'da yer almadığı, toplu pazarlık özel hukuk alanına girdiğinden bu konuda adli yargının denetiminin olabileceği açıklanmıştır. 2821 sayılı Yasa, eski dönemdeki tartışmalardan da yararlanarak bu hususta yeni düzenlemeler yapmıştır: İşkollarını doğrudan doğruya yasadaki gösterme ve hangi iktisadi faaliyetin hangi işkoluna girdiğini yönetmelik yerine tüzükle belirleme yanında, Çalışma Bakanlığı'na tanınan işyerinin hangi işkoluna girdiğine ilişkin idari karar aleyhine taraflara adli yargıya (önce iş mahkemesine, itiraz üzerine Yargıtay'a) başvurma yetkisi tanınmıştır. (m. 4)

2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun bu hükmü zaman zaman Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından eleştirilmiş, bu düzenlemenin (m. 4) 87 sayılı Sözleşme'nin 2. maddesindeki çalışanların ve işverenlerin serbestçe örgütlenme hakkına müdahaleye yol açabileceği ileri sürülmüştür<sup>6</sup>. ILO Uzmanlar Komitesi'ne göre sendikaların yetki alanının, işkollarının ve bunlara giren iktisadi faaliyetlerin belirlenmesi 87 sayılı Sözleşme'ye prensip olarak aykırı değildir. Ancak bu tasnifin, çalışanların örgütlenme haklarını güvence altına alma amacını taşıması, objektif ve önceden belirlenmiş somut esaslara göre yapılması gerekmektedir. Şayet işyerlerinin hangi işkoluna girdiğini idari makam dilediği gibi belirleyebiliyorsa, kuşkusuz bu durum serbestçe örgütlenme hakkına ciddi bir müdahale anlamına gelmektedir. Uzmanlar Komitesi'nin bu konudaki endişelerinin bir nedeni de Dok Gemi-İş Sendikasının bir başvurusudur. Yukarıda da değinildiği gibi Gölcük depreminden sonra Denizcilik İşletmeleri'ne ait olan tersaneler Donanma Komutanlığı'na devredilmiş ve bu işyerleri askeri işyerleri işkoluna dahil olmuşlardır.

Bu hususta Çalışma Bakanlığı'nın verdiği idari karar aleyhine adli yargıya başvurulmuş ve sonuçta bu işyerlerinin işkolunun milli savunma işkolu olduğu kesinleşmiştir.

Kanımızca ILO Uzmanlar Komitesi'nin bu konudaki eleştirileri yetersiz bilgilere ve adı geçen sendikanın şikayet gerekçelerine dayandırılmıştır. Nitekim raporda Bakanlığa tanınan bu yetkinin iki

dereceli yargı denetimine tabi olduğuna ilişkin hiçbir açıklama yoktur. Halbuki ILO'nun 87 ve 98 sayılı Sözleşmeleri'ne ilişkin bir başka yayınında "çalışanların ve işverenlerin önceden izin almaksızın serbestçe sendika ve üst kuruluşlar kurabilmelerini engelleyici idari kararlara karşı bağımsız ve tarafsız yargı mercilerine başvurabilecekleri"ne açık bir yollama yapılmıştır<sup>7</sup>. 2821 sayılı Yasa'nın 4. maddesinin bu gereksinimine cevap verdiği kuşkusuzdur.

### C- Mevcut İşkollarının Durumu ve Yapılması Düşünülen Değişiklikler

2821 sayılı Yasa'nın 60. maddesinde işkollarının neler olduğu 28 başlık altında sayılmıştır. 274 sayılı Yasa döneminde Çalışma Bakanlığı'nca çıkarılan yönetmelikte bu sayının önce 36, daha sonra 34 ve 33 olarak kabul edildiği hatırlanırsa zaman içinde işkolu sayısında bir azalmanın olduğu görülmektedir. Ancak işkolu sendikacılığının benimsendiği, örneğin Federal Almanya'da işkolu sayısının uzun süre 16 olduğu; son yıllarda bu sayının daha da azaldığı dikkate alınırsa ülkemizde işkolu sayısının fazla olduğu sonucuna varılabilir. Bu husus doktrinde öteden beri ifade edilmiştir<sup>8</sup>. Güçlü sendikacılığın nispeten az sayıdaki sendika içinde çok sayıda işçinin örgütlenmesi anlamına geldiğine kuşku yoktur. Bu amaca bazı Avrupa ülkelerinde olduğu gibi sendikaların özgür iradeleri ile ulaşmaları en sağlıklı yoldur. Az sayıda sendika içinde işçileri örgütleyebilmek için sendika sayısını belirlemenin, sendika tekeline neden olacağı, bu nedenle sendika özgürlüğü ile kesinlikle bağdaşmayacağı açıktır. Türk sisteminde de (2821, m.4) işkolu düzeyinde ve Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacıyla çok sayıda sendikanın kurulabileceği öngörülmüştür. Ancak işkolu sayısının yasa ile sınırlandırıldığı ülkemizde güçlü bir işçi hareketi için, işkollarının sayısının azaltılmasına ihtiyaç bulunduğu kanısındayız. Bu ihtiyaç son 25 yıl içinde tüm dünyayı etkileyen küreselleşme açısından da özel bir önem kazanmıştır. Küreselleşme sürecinde sendikacılığın beşiği sayılan ülkelerde bile sendikaların önemli ölçüde üye kaybetmeleri işkollarının azaltılması eğilimini güçlendirmiştir. Türk sendikacılığında da aynı olgu yaşanmaktadır. Gerçi Türkiye'de sendikaların üye kaybetmelerinde küreselleşme yanında başka faktörlerin de rol oynadığı

### İşkolu sayısının yasa ile sınırlandırıldığı ülkemizde güçlü bir işçi hareketi için, işkollarının sayısının azaltılmasına ihtiyaç bulunduğu kanısındayız.

kuşkusuzdur<sup>9</sup>. Ancak Türk mevzuatı açısından işkolları sayısı da bu konuda olumsuz bir etki yapmaktadır.

Nitekim işkolları sayısının 28'den 18'e indirilmesi bir Bilim Komisyonu tarafından hazırlanan yasa taslağında önerilmektedir (Taslak, m.18). Örneğin şeker işkolu (No:5) gıda içine alınmakta; dokuma (No:6) deri ile (No:7); ağaç (No:8) kağıt ile (No:9) birleştirilmekte; tüm taşımacılık işkolları (No:18, 19, 20, 21) antrepoculukla (No: 22) bir arada ele alınmaktadır. Bilindiği gibi bu konudaki hazırlıklar halen Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nda devam etmektedir.

Sözü edilen yasa taslağı ILO Uzmanlar Komitesi'nin de ilgisini çekmiştir. Komite'nin 2005 yılına ait ülkelerle ilgili bölümünde bazı işkollarının taslak hükümlerine göre, ortadan kaldırılacağına, bazılarının birleştirileceğine işaret edildikten sonra "sendikaların yetki alanlarını belirlemek için düzenleme yapılmasının 87 sayılı Sözleşme'nin 2. maddesi ile çatışmadığı" açıklanmaktadır. Buna karşılık Komisyon'un, bu yeni sınıflandırma yapılırken keyfi belirlemelerden kaçınabilmek ve çalışanların kendi serbest tercihlerine göre sendika kurabilmelerini güvence altına alabilmek için dikkate alınan ölçütlerin açık, objektif ve önceden belirlenmiş esaslara dayanması gerektiğini vurgulamaktadır. ILO Uzmanlar Komitesi yapılması düşünülen değişikliklerin bu ölçütlere uygun olup olmadığı hususunda hükümetten açıklama yapmasını istemektedir. Uzmanlar Komitesi'nin bu konuda gösterdiği titizliğin bir nedeninin de Dok Gemi-İş Sendikası'nın yaptığı şikayet olduğuna yukarıda değinmiştik.

Kanımızca Bilim Komisyonu işkollarının sayısını azaltarak iktisadi faaliyetleri yeniden belirlerken kesinlikle sendikalardan bir kısmını ortadan kaldırmak gibi peşin bir düşünce ile hareket etmemiş, Komite raporunda açıklandığı gibi, uluslararası belgelerden, objektif esaslardan ve daha güçlü bir sendikacılık idealinden hareket etmiştir.

Doğal olarak mevcut sendikaların kendilerini yeni işkollarına uydurabilmeleri için izlenmesi gereken yöntem ve geçiş süreci de taslakta öngörülmüştür (Taslak, Geçici Madde 1 ve 2).

## SONUÇ

Türk endüstri ilişkileri sisteminde kırk yılı aşkın bir süreden beri işkolu, temel kavramlardan biri olarak yer almıştır. Bunun nedeni mevzuatımız sendikal örgütlenmede olduğu kadar, toplu pazarlık sisteminin işleyişinde de işkolu kavramına sık sık yollama yapılmasıdır.

Bu kadar önemli olan bir kavramın yasa koyucuları meşgul etmesi doğaldır. Nitekim TBMM'de 274 sayılı Yasa'nın kabulü sırasında bile (1963) bu konuda tartışmalar yapıldığı dikkati çekmektedir.

1963-80 döneminde işkollarının bir yönetmelikle belirlenmesi işkolları yönetmeliğinde zaman zaman değişiklikler yapılmasına neden olmuştur. Serbest örgütlenme hakkına siyasi müdahalelere olanak veren bu sistem 1983'te isabetli olarak değiştirilmiş, işkolları doğrudan yasada belirlenmiş, iktisadi faaliyetler ise yönetmelik yerine bir tüzükte gösterilmiştir. Bu yeni düzenlemelerle bir kısım sorun çözümlenmiştir. Ancak bu kez yetkili sendikaların belirlenmesinde işkolu düzeyindeki temsil gücü 2822 sayılı Yasa'da temel bir ilke olarak yer almıştır. İşkolu istatistiklerinin sağlıklı olmaması uygulamada yeni sorunlara neden olmuş, ayrıca 98 sayılı ILO Sözleşmesi açısından yeni tartışmalara yol açmıştır.

Öte yandan tüm dünyada işçi sendikalarının üye kaybetmesine neden olan küreselleşme olgusu Türkiye'de de etkisini göstermekle gecikmemiş, buna ülkemize özgü koşullar da eklenince sendikacılıkta zayıflama olgusu açıkça ortaya çıkmıştır.

Sendikaların çoğulcu demokrasinin vazgeçilmez kurumları olduğu kadar, bu rejimin en önemli dayanaklarından biri olduğu düşünülürse, mevcut durumun kaygı verici olduğu anlaşılmaktadır. Soruna çözüm bulabilmek için çok yönlü önlemlere ihtiyaç duyulan bu dönemde işkollarına yeni bir çeki düzen verilmesinin de bu konuda yararlı, hatta zorunlu olduğu kanısındayız.

## DİPNOTLAR

1 BIT, Application des normes internationales du travail, 2005 (I) Rapport de la Commission d'experts, Genève 2005, p.130.

- 2 Nuri Çelik, İş Hukuku II, Kolektif İş Hukuku 1, Sendikalar, İstanbul, 1979, s. 163 -167.
- 3 BIT, op cit. P.127.
- 4 Nuri Çelik, İş Hukuku Dersleri (18.baskı), İstanbul 2005, s.56.
- 5 Danıştay 8. Dairesi'nin 30.04.1973 tarih ve Esas No: 1972/337, Karar No: 1973/1995 kararı için bkz. İşveren Dergisi, Eylül 1973.
- 6 BIT, op.cit, p.127b.
- 7 BIT liberté syndical et négociation collective, étude d'ensemble, Genève, 1994, p.49.
- 8 N. Çelik, a.g.e. s.174-175.
- 9 M. Kutsal, "Türk Sendikacılığını Çevreleyen Olumsuz Koşullar, Özellikler ve Yeni Bir Yapılanma İhtiyacı", Çalışma ve Toplum Dergisi, No:5, İst., 2005/2, 1-11-25.