

E T Ü T L E R

Türk Sendikacılığının Başlıca Meseleleri ve Son Gelişmeler

Prof. Dr. Orhan Tuna

G İ R İ Ő

Türkiyede «Lonca» ların tasfiyesinden bir hayli sonra, XX. asrın başlarında, hattâ XIX. asrın sonlarından itibaren sendikacılık hareketleri başlamış bulunmaktadır. Ancak bu sendikacılık hareketleri, Batı memleketlerinin aksine kuvvetli bir endüstrileşmenin mahsulü bulunmadıklarından dolayı, büyük ölçüde gelişme imkân ve fırsatına kavuşmamışlardır. Diğer yandan bu yetersiz gelişme üzerinde, sendikaların, yarım asrı geçen mazilerinde Türkiyedeki siyasî hürriyet anlayışının dar ve geniş, liberal veya totaliter tutumuna tâbi olarak men ve takip olunmaları, bazan de nisbeten müsamahakâr bir hürriyet havasından istifade etmeleri de rol oynamıştır.

Ashnda endüstri demokrasisinin tahakkuku için, kolektif pazarlık ve grev hakkına sahip sendikaların Türkiye'de ancak 1961 Anayasası hareketinden sonra geliştiğini söyleyebiliriz.

Türk sendikacılığının müstakbel temayül ve istikametleri hakkında bugünden kesin bir hükme varmaya imkân olmamakla beraber, günümüze kadar olan tatbikat göz önüne alındığı takdirde, Türk sendikalarının esas karakteri itibariyle meslekî sendikacılık temayülü içinde bulunduğunu ifade edebiliriz. Esasen Türk sendikacılığını umumî karakteri itibariyle doktriner - ideolojik kalıplara sokmak veya felsefî dinî prensiplere bağlamak da mümkün değildir. Nitekim yeni sendikalar kanunu da, sendika «kuruculuğunda, üyeliğinde, teşekküldeki görevlere seçilmede veya görevlerde kullanılmakta ve teşekkül hizmetlerinden istifadede cins, aile, ırk, renk,

dil, din, mezhep, inanç, siyasî kanaat ve siyasî parti farkı gözetilemeyeceğini» açıkça ifade etmiştir. Yeni sendikalar Kanunu 1961 Anayasasından mülhem olarak sendikaların Cumhuriyet rejimini red etmiyen, insan haklarına, «millî, demokratik, lâyük ve sosyal» hukuk devleti prensiplerini benimseyen, millî bütünlüğü parçalamak ve egemenliğin kullanılmasını «hiç bir suretle belli bir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakmak» hedefi gütmeyen, vicdan ve din hürriyetine karşıt olmayan teşekküller olması şartını aramaktadır. Ayrıca yeni Sendikalar Kanunu sendikaların gayri siyasî teşekküller olarak günlük politikaların dışında kalmalarını da âmir bulunmaktadır.

Hülâsa bir taraftan hukukî - kanunî sistemimizin icaplarından diğer taraftan cemiyetimizin tarihî - sosyal yapısından doğan çeşitli faktörler yurdumuzda sendikacılık hareketlerinin esas itibarıyla meslekî faaliyetler sahasına inhisar etmesine yol açmış bulunmaktadır.

Bu etüdde, ilk önce Türk sendikacılığının tarihî gelişme seyri kısaca izah edilmekte ve bunu takiben son gelişmeler anlatılmaktadır. Daha sonra bugünkü Türk sendikacılığının gelişmesini önliyen âmiller üzerinde durulmakta, fonksiyonları tahlil edilmekte ve bazı neticelerin çıkarılmasına gayret edilmektedir.

I — TARİHİ GELİŞME

Anayasa teminatı altında cemiyet kurma hakkı memleketimizde ilk defa 1908 İkinci Meşrutiyet hareketinden sonra tanınmıştır. Böylece 1908 İnkılâbı ile başlayan liberal devre, yabancı sermayenin inhisarcı ve istismarcı politikasına karşı birikmiş reaksiyonların patlak vermesine sebep olmuş, 1908 yaz aylarında başlayan grev hareketleri çok geçmeden Anadolu ve Rumeli'de iktisadî hayatı felce uğratabilecek bir genişlik kazanmış, bunları organize etmekle görevli teşekküllerin pek iptidai bir manzara arzemesi bu hareketlerin başarıya ulaşmasını kısmen zorlaştırmıştır. Bu zorluklara rağmen bu grevler arasında muvaffakiyetli neticelere ulaşmış bulunanlar da mevcuttur. Filhakika sendikacılık ve grev hareketlerinin, mahdut sanayileşme seviyesine rağmen devrin şartlarına göre hararetli bir manzara arzettiği görülmektedir. Meydana gelen bu işçi hareketlerini kanalize etmek, kendilerini mesul meslekî teşekküller halinde bir organizasyona bağliyerek, yabancı sermaye-

nin istismarından kurtarmak yerine, devrin siyasî iktidarı, kısmen iç ve kısmen dış tesirlerle, grevleri tahdit ve sendikacılığı büyük bir kısım itibariyle baltalayan tedbirler almayı tercih etmiştir. Bu yola gidilirken İcra Vekilleri Heyeti önce Kanunu Esasiye dayanarak 25 Eylül 1908 tarihinde bir Kararname kabul etmiş, bilâhare 27 Temmuz 1909 tarihinde «Tatil-î Esgâl» Kanunu çıkmıştır. Bu kanuna göre «âmmе hizmeti ifa eden müesseselerde sendikalar teşkilî men edilmiş» ve bu tip müesseselerdeki sendikalar kapatılmıştır.

Bu Kanunun sadece âmmе hizmeti gören müesseseleri ilgilendirdiği ve binaenaleyh sendikacılığı kısmen kısıtladığı sanılabilirse de, hakikatte o devrin tarihini tetkik etmiş olanlar âmmе hizmetleri dışında kalan branşlarda büyük işçi topluluklarının gözde büyütmemesi icap ettiğini ve esasen bütün işçi hareketlerinin âmmе hizmeti ifa eden müesseselerde çalışanlardan geldiğini takdir ederler. Şu halde «Tatil-î Esgâl Kanunu», sendikacılığı memleketimizde baltalayan ilk kanunî vesika olarak vasıflandırılabilir.

Diğer yandan Osmanlı İmparatorluğunun yıkılmasına müncer olan Trablusgarb, Balkan ve nihayet Birinci Dünya Harplerinde Türk Sendikacılığının gelişmeyeceği tabîî idi. Ancak gerek bu harpler sırasında, gerek Anadolu'da başhyan İstiklâl Mücadelesinde Türk Sendikaları mevcut dahilî ve haricî baskılara rağmen vatanın istiklâlî ve milletçe kurtuluşu için çalışmışlardır. Cumhuriyet rejiminin kurulmasını müteakip siyasî istiklâlin ancak iktisadî istiklâl ile devam edebileceğine kani olan idareciler, mevcut imkânlarla millî sanayiî kurulmasına girişmişlerdir. Liberal hükümler ihtiva eden 1924 Anayasasına ve 1926 Türk Medenî Kanununa rağmen tatbikatta tek parti iktidarı, hükmi şahsiyete sahip cemiyetlerin özellikle sendikaların gelişmesine yardımcı olmamıştır.

Hukukî plânda «Tatil-î Esgâl» Kanunu 1938 senesine kadar hüküm ifade ettiğine göre, mezkûr tarihe kadar umumî hizmetler gören müesseseler dışında, sendika teşkilinin mümkün olduğu söylenebilir. Bu durum 1938 senesine kadar devam etmiştir. Devrin totaliter rejimlerinin Türkiyeye kadar yayılan tesir ve tehlikeleri, 1938 tarihli İkinci Cemiyetler Kanununun kabul edilmesine sebep olmuştur. Bu kanunla cemiyetlerin kuruluşu müsaade sistemine bağlanmakta, faaliyetleri, geniş ölçüde idarî makamların kontrolüne tâbi tutulmakta ve mevzuumuz bakımından en önemli olan tarafı «*ictimai sınıf esasına göre cemiyet kurulamayacağı*» açıkça ifade edilmekte idi. Bu vaziyet karşısında işçi ve işverenlerin sendi-

kalışmaları kati surette imkânsız hale gelmişti. Bu arada 1936 tarihli İş Kanununun işçi - işveren koalisyonları hakkında bir hükümü ihtiva etmesi şöyle dursun, bilâkis grev ve lokavtı şiddetli bir ceza tehdidi altına soktuğu dikkati çekmektedir.

İkinci Dünya Savaşından sonra Türkiyenin demokratik siyasi bir düzene girmesiyle 5 Haziran 1946 tarihli kanunla totaliter karakteri bariz 1938 Cemiyetler Kanununun tâdil edilmesi, memleketimizin siyasi hayatında olduğu kadar cemiyet kurma ve sendikalaşma hususunda da yeni bir devrin açılmasına fırsat vermiştir. Bu suretle cemiyet kurma hürriyetinden işçilerimiz de faydalanmak suretiyle çeşitli isim ve şekiller altında meslek teşekkülleri vücade getirmişlerdir. Diğer hükmi şahıslara nazaran ayrı özellikler arz eden sendikaların ihtiyaçlarına cevap vermek üzere 20 Şubat 1947 tarihinde bir kanun kabul edilmiştir. Bu Kanun sendika hürriyetini demokratik prensiplerden mülhem olarak nizamlamakla beraber, bir çok hükümleri itibariyle Türk Kanun koyucusunun bu hususta bir hayli temkinli davrandığı gözden kaçmamaktadır. Nitekim adı geçen kanunda Türk sendikalarının millî teşekküller olduğu açıkça belirtilmiş, Milletlerarası sendika teşekküllerine katılmalarının Bakanlar Kurulunun müsaadesine tâbi tutulduğu ifade olunmuş, her ne suretle olursa olsun siyasi faaliyetler sendikalara yasak edilmiştir. Adı geçen 1947 Sendikalar Kanunu bütün fikir işçilerini sendika kurmaktan mahrum bırakmıştı. Bunların hepsinden daha önemli bir eksiklik olarak, bu Kanun grev ve lokavta ait mevcut yasakları devam ettirmiştir. Bilâhare 1952 tarihli bir kanunla Basın mesleğinde çalışanlara ve 1954 tarihli başka bir kanunla da deniz adamlarına sendika kurma hakkı tanınmıştır. Bu arada Milletlerarası Çalışma Teşkilâtının «teşkilâtlanma ve kollektif müzakere» prensiplerine müteallik 98 numaralı sözleşmesi de 1951 tarihinde Türkiye Cumhuriyeti tarafından tasdik edilmiştir. Ancak mevzuumuz bakımından daha fazla önem taşıyan 87 sayılı sözleşme, bugüne kadar tasdik edilmemiştir.

II — YENİ İNKİŞAFLAR

Türkiyede sendikacılık hareketlerinin İkinci Cumhuriyet Devrinde birden bire büyük bir hızla gelişmeye başladığını, sendikacılık faaliyetlerinin statik bir durumdan çıkarak büyük bir dinamizm kavuştuğunu söylemek kabildir. Anı denilebilecek olan bu deği-

şikliğin elbette bazı sebepleri olmak lâzımgelir. Biz bu sebepleri aşağıdaki iki kısımda tahlil ve mütalâa etmek istiyoruz :

İç Sebepler : Her şeyden evvel 27/Mayıs ihtilâlini hazırlıyan, yürüten ve başarıya ulaştırın zümrelerin mahiyeti göz önüne getirilecek olursa, bahis mevzuu ihtilâlin karakteri hakkında bir fikir edinmek kabil olur. Filhakika ihtilâlin hakiki portörleri olan Üniversite, basın ve Ordunun yurdumuzda İnkılâpçı, ilerici bir karakter taşıdıkları dikkate alınır, ihtilâl hareketinin sebep, netice ve hedefleri hususunda daha iyi fikir sahibi olmak imkânı vardır. Gerçekten ihtilâlin getirdiği yeni sosyal anlayışı ve ihtilâlin hukukî vesikası olan 1961 Anayasasını, bu zaviyeden tetkik edersek, ihtilâl sonrasına hâkim olan sosyal esprinin ve sosyal adalet düşüncesinin sebeplerini izah etmek kolaylaşır. İhtilâl sonrası hükûmetlerinin, işçi - işveren münasebetleri bakımından giriştikleri geniş faaliyetleri ve muvaffak neticeleri, dönüp dolaşıp temel vazifesi gören 1961 Anayasası prensiplerine götürmek kabildir. Çünkü bu Anayasa, her şeyden evvel ilk defa memleketimizde sosyal hukuk devleti rejimini kurmuş, böyle bir devletin dayandığı prensipleri Anayasa teminatı altına almış, bu arada çalışma hakkı, grev ve toplu sözleşme hakkı, sendika serbestisi prensibini vaz etmiştir. Bundan sonra icra ve teşrî organları Anayasanın bu prensiplerini gerçekleştirmek maksadiyle faaliyete geçmişler ve netice itibariyle toplu iş sözleşmesi, grev ve lokavt Kanunu, doğmuş, Yeni Sendikalar Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kanunu ve Yeni İş Kanununun hazırlıklarına başlanmıştır.

Bunun dışında, resmî ve mesul şahıslar ve makamlarla sendika idarecileri arasında da ehemmiyetli bir yakınlaşma göze çarpmaktadır. Bir defa, 1961 Kurucu Meclisinde, 6 sendika idarecisi üye sıfatıyla yer aldığı gibi, muhtelif ekonomik ve sosyal meselelerin görüşülmesi maksadiyle ilgili Bakanlıklarla sendikacılar arasında kısa bir devre içinde, bir çok toplantı tertiplenmiş, Cumhurbaşkanlığı icabettiği zaman sendika idarecilerini davet ederek kendileriyle görüşmüş, Başbakan sendika merkezlerini ziyaret etmiş, Cumhuriyet Senatosuna Cumhurbaşkanlığı kontejanından sendika temsilcileri gönderilmiştir.

Bu arada sosyalizm, sosyal adalet, sendikacılık, grev ve toplu sözleşme gibi meseleler ve müesseseler yurdumuzda ilk defa olarak basında müsbet veya menfi yönlerden, çok geniş bir yer almaya,

meseleler türlü yayın organlarında bahis konusu edilmeye başlanmıştır. Yukarıdan beri tavsifine çalıştığımız bu müsait atmosfer içinde, sendikalarımız yavaş yavaş hissedilir baskı gurupları haline gelmeye başlamış, bunun tezahürleri büyük mitingler, sessiz yürüyüşler, açlık grevleri, parlâmento mensupları hakkında sosyal meselelere karşı davranış bakımından listeler tanzimi, Grev ve Toplu Sözleşme Kanununun Büyük Millet Meclisinde müzakeresi sırasında, 320 sendika başkanının müzakereleri yakından takibi ve müşterek bir beyannamenin neşri gibi şekil ve suretlerde tecelli etmiştir. Başka bir ifade ile, kuvvetlenen işçi efkârı umumiyesi, git-tikçe artan ölçüde âmme organlarının nazarlarını sosyal meseleye çevirmekte ve kendi kendine yardım mekanizmasını salim bir şekilde işletmeye muvaffak olma yolundadır.

Bütün bu söylediklerimize ilâve, sendikalarımız da hali hazırda radikal bir bünye değişikliği içindedirler. Aşağıda izah edeceğimiz gibi, ihtilâl sonrasında başlayan dış temaslar sendika idarecilerine yabancı sendikalarla temas kurma, onları tanıma, bünye ve çalışmalarını müşahede etme imkânlarını vermiş, netice itibarıyla, sendika liderleri Batı Almanya sendikacılığının strüktürünü örnek alarak esaslı bir bünye reformuna girişmişlerdir. Bu hareket müsbet bir şekilde sonuçlandığı takdirde, bütün yurttaki sayısı 600 ü geçen sendikaların, millî sendikalar halinde merkezleşmesi kabil olacak ve sendikalar bundan gelecekteki inkişaflarında faydalana-caklardır.

Bununla beraber oldukça mahdut bir rakamı hedef tutan millî sendikalara doğru gidiş hareketi henüz neticelenmemiş ve maalesef bugüne kadar dikkate değer bir gelişme de gösterememiştir. Nitekim aşağıdaki tablo 1 Haziran 1965 tarihi itibarıyla memleketimizdeki sendikaların ne kadar dağınık bir teşkilât bünyesine sahip olduklarını açıkça göstermektedir.

TABLO: 1

İşçi Meslekî Teşekkülleri

İş yeri esasına göre kurulu sendika	İskolu esasına göre kurulu sendika	Toplam	ÜST TEŞEKKÜLLER		
			Federasyon	Birlik	Konfederasyon
473	135	608	23	10	2

İşveren Meslekî Teşekkülleri

Bölge esasına göre kurulu Sendika	İskolu esasına göre kurulu Sendika	Toplam	ÜST TEŞEKKÜLLER		
			Birlik	Konfederasyon	
61	34	95	3	1	

İhtilâlden sonra yeni bir zihniyetle hazırlanan ilk 5 yıllık plânın tatbikatında işçilerin ilgililerle ve resmî hükümet organlarıyla sık sık toplantılar yaptıklarına şahit olunmaktadır. Bu toplantılarda, kalkınma plânlarının sosyal adalet prensiplerine göre gerçekleştirileceği hükümet çevrelerince izah edilirken, işçiler de «Türk işçisinin plânın başarı ile yürütülmesine ve plân hedeflerine ulaşmasına yardımcı olacağını» belirtmişlerdir.

1961 Anayasasının kabulünden sonra, memleketimizde kurulmuş bulunan Anayasa mahkemesi Grev ve Lokavtı yasak eden İş Kanununun 72 inci maddesini grev yönünden ilga etmiştir. Bizzat Anayasa metninde, en geç iki yıl içinde hususî bir kanunla bu mevzuun düzenlenmesi zaruretine de işaret olunmuştur. Bu hükme uyan Türk Kanun Koyucusu 15 Temmuz 1963 tarihli «Sendikalar Kanunu» nu kabul etmiş, böylece sendika hürriyeti bakımından uzun müddetten beri tenkit mevzuu olan bir devir kapanmıştır. Ayrıca sendikaların kollektif pazarlık imkânları ve demokratik mücadele vasıtalarının başında yer alan grev ve lokavt hakkı, ileri Batı memleketler mevzuatından mülhem olarak, aynı tarih ve 275 sayılı bir kanunla memleketimizde ilk defa düzenlenmiş bulunmaktadır.

Aşağıdaki kısa izahatımızda, yeni Sendikalar Kanununun bütününe temas edilemeyeceği aşikârdır. Biz sadece burada 1947 Ka-

nununa nazaran büyük yenilikler getiren mühim bir kaç noktaya temas etmekle yetineceğiz.

1 — Sendikalara üye sıfatıyla katılabilmek için, meri İş Kanunundaki işçi tarifi bir yana bırakılarak prensip itibariyle ve geniş mânada ücret mukabili çalışanlara sendikalaşma hürriyeti tanınmıştır.

2 — İşçi Sendikası üyeliği için rüşt şartı konulmamış, 16 yaşını doldurmuş bulunanların sendikalara girebilecekleri kabul edilmiştir. Hattâ 16 yaşından küçük olanların dahi, kanunî temsilcilerinin yazılı muvafakati ile, genel kurullarda rey kullanmamak şartıyla, üye olabilecekleri tasrih olunmuştur.

3 — Bir yandan sendikaların üst teşekküllere katılmak maksadıyla genel kurullarında karar alma nisabı kolaylaştırılmış, öte yandan da, iş kolları ve bunların birbirleriyle ilgili olanlarının Çalışma Bakanlığınca yapılacak bir Yönetmelikle tesbit olunacağı belirtilmiştir.

4 — Milletlerarası meslekî teşekküllere sendikaların önceden izin almaksızın katılmaları esası kabul edilmiştir.

5 — Sendika hürriyeti prensiplerinin hepsi milletlerarası normlara uygun olarak, hüküm altına alınmış, ayrıca, işçinin sendika üyesi sıfatıyla, maruz kalabileceği her türlü farklı muamele cezalandırılmıştır.

6 — Üyelerine kâr dağıtmamak ve genel olarak kâr gayesi gütmemek şartıyla sendikaların yatırım faaliyetinde bulunabilecekleri kabul edilmiştir.

7 — İş yerinde sendika temsilcilikleri kurulmuş ve bunlara faal bir rol tanınmıştır.

8 — Sendika üyelerince ödenecek aidatın, Cemiyet Kanunundaki kayıtlara bağlı kalmaksızın meslekî teşekküllerce tesbit olunacağı belirtilmiş, ayrıca aidatın sendikanın müracaatı üzerine işveren tarafından kesilmesi esası kabul edilmiştir.

Yukarıda kısaca izahına çalışılan prensiplerin ne derece büyük önem taşıdıkları açıkça görülmektedir. Nitekim yeni Sendikalar Kanununun neşredildiği ve yürürlüğe girdiği tarih olan 24 Temmuz 1963 günü Türk - İş Konfederasyonu tarafından, Türk işçisinin bayramı olarak ilân edilmiştir.

1960 yılını takip eden devrede siyasî partiler karşısında sendikaların daha müstakil bir politikayı benimsedikleri de görülmektedir. Başlangıçta «çalışanlar partisi» isimli bir siyasî teşekkülün kurulması teşebbüsü, belli başlı sendika liderlerince müsait karşılan-

miş iken, son yıllarda sendikacılığın kuvvet ve faaliyetini meslekî sahaya teksif etmesinin daha doğru olacağı, mesul sendika idarelerince ifade edilmekte, bunun neticesi olarak sendika idarecileri öteden beri bağlı buldukları siyasi partilerle ilgilerini keserek partisiz sendikacılık prensibini benimsemektedir.

Dış sebepler : Türk sendikacılığı için Garba ve gerçek demokrasiye bakan pencere ancak ihtilâl sonrasında açılmıştır. Filhakika 1960 a kadar Türk sendikacılarının dış temaslar tesisi, hususiyile Batı memleketlerinde kurulu sendikalarla, yahut milletlerarası sendika teşekkülleriyle münasebetler kurma teşebbüsleri, İcra Vekilleri Heyeti tarafından, 1947 Sendikalar Kanunundaki hükme dayanılarak, türlü zahiri sebeplerle red edilmiştir. Bu derece anlaşılması güç bir davranışın uzun yıllar, demokrasi namı altında yer etmesi sendikacılık hareketlerinin bu devrede ümit edilen gelişmeyi takip edememesine yol açmıştır.

13 Şubat 1961 tarihinden başlamak üzere, bugüne kadar muhtelif Türk sendikalarına ve bu arada en yüksek organ olan Türk - İş'e çeşitli Milletlerarası Federasyon ve Konfederasyonlarla üyelik ve irtibat tesisi hususunda Bakanlar Kurulunca müsaade edilmiştir. Yeni Sendikalar Kanununda bu müsaade sistemi esasen tamamen terk edilmiştir. Bu suretle, sendikalarımızla Milletlerarası Federasyon ve Konfederasyonlar arasında sıkı bağlar teessüs etmiştir. Çok sayıda sendikamız çeşitli Batı memleketlerindeki sendika teşekküllerini ziyaretle konferans, kongre ve seminerlere katılmış, ileri memleketlerin tecrübelerinden faydalanmış, bir kelime ile devamlı bir gidış - geliş başlamıştır. Bu durumun Türkiye'de ihtilâl sonrası sendikacılığının gelişmesi üzerinde, küçümsenemeyecek tesirler icra ettiği muhakkaktır.

Ayrıca Milletlerarası teşekküllerin I.L.O. nun memleketimizde bilhassa sendikacı eğitiminde büyük rol oynadığı görülmektedir. A.I.D.; O.E.C.D., I.C.F.T.U., I.T.S, gibi milletlerarası teşekküllerden eğitim faaliyetinde yardım sağlanmış ve halen sağlanmaktadır.

III — TÜRKİYE'DE SENDİKACILIK HAREKETLERİNİN GELİŞMESİNİ YAVAŞLATAN FAKTÖRLER

Bütün iktisaden geri kalmış memleketlerde olduğu gibi, Türkiye'de de sendikacılık hareketleri, yukarıda izah olunan müsbet gelişmelere rağmen, muhtelif faktörlerin tesiriyle kifayetsiz bir man-

zara göstermektedir. Bir çok hususî sebeplerin yanı sıra umumiyetle bir K.K.Y. (kendi kendine yardım) mekanizması olarak aşağıdan yukarıya inkişaf eden bu hareketin bir memlekette kuvvet kazanabilmesi için iki önemli faktörün birleşmesi lâzımdır. Bunlardan birincisi bilindiği gibi hukukî şartların tahakkuku, yani koalisyon yasaklarının kaldırılmasıdır. Fakat şurası aşikârdır ki bir memlekette koalisyon yasaklarının kaldırılması o memlekette sür'atli bir sendikalaşma hareketinin meydana gelebilmesi için kâfi bir sebep teşkil etmez. Nitekim bugün iktisaden geri kalmış memleketlerin bir çoğunda koalisyon yasakları mevcut bulunmadığı halde, sendikacılık hareketlerinin arzu edilen şekilde kuvvetli olmadığı görülmektedir. Bundan dolayı hukukî şartların yanı sıra, işçilerin sendikaları, kendi menfaatlerini koruyan birer mücadele organı olarak tanıyıp idrak etmeleri ve bir sınıf şuuruna sahip olmaları lâzımdır.

Mesele memleketimiz zaviyesinden ele alındığı takdirde sendikacılığın inkişafına mani olan sebepleri Türk ekonomisinin ve iş gücünün bünyesinden, bizzat işçi sınıfının kendisinden, onların organizasyonu olan sendikalardan, işverenlerden ve nihayet memleketimizin umumî sosyal, kültürel şartlarından doğan faktörlere bağlayabiliriz.

A) *Türk Ekonomisinin ve İşgücünün Bünyesinden İleri Gelen Güçlükler :*

Şüphe yoktur ki işgücünün bünyesi yani işgücünün sektörler, yaş, cinsiyet v.s. faktörlere göre bölünüşü, memleketimizdeki sendikacılık hareketleriyle sıkı bir şekilde alâkalıdır. Aşağıdaki izahlardan da anlaşılacağı veçhile, bütün sanayileşme gayretlerine rağmen memleketimizde endüstriyel iş gücü çok ağır bir şekilde inkişaf etmiş ve tabiatıyla buna bağlı olarak esas itibariyle endüstri işçilerinin bir organizasyonu olan sendikalar da hızlı bir şekilde gelişememiştir. Nitekim Türkiye'deki faal nüfusun iktisadî faaliyette dalları itibariyle dağılışı bize nüfusun büyük bir kısmının ziraatle meşgul olduğunu göstermektedir. Aktif nüfus içinde ziraat sektörünün nisbeti 1962 yılında % 76 ya yükselmektedir. Halbuki aynı nisbet sanayileşmiş ülkelerde pek cüz'î kalmaktadır. Diğer yandan sanayi sektöründeki faal nüfusun mecmû faal nüfusa nisbeti sadece % 11 den ibarettir. Hattâ İş Hukuku mevzuatımıza tâbi işçilerin nisbeti bunun da altındadır (% 5 civarındadır). Yurdumuzda sendikacılık hareketlerini tahrik edenlerin esas itibariyle bahis konusu mevzuat-

ta tâbi işçiler olduğu dikkate alınır, meselenin ehemmiyeti daha iyi anlaşılır.

Öte yandan üç safhadan ibaret olan beşer yıllık plânların gerçekleşmesi sonunda dahi, faal nüfus içinde endüstride çalışanların nisbeti 1977 yılında sadece % 18.9 a çıkabilecektir. Nitekim aşağıdaki tabloda bu husus açıkça görülmektedir.

Çalışan nüfusun sektörler itibariyle dağılışı

	1962	1967	1972	1977
Tarım	76.3	69.6	62.0	54.3
Sanayi	10.9	13.5	16.3	18.9
Hizmetler	12.8	16.9	21.7	26.8

Endüstriyel istihdamda bugüne kadar kaydedilen bu durgunluk yanında gene geniş ölçüde sanayileşme hızına tâbi olan şehirleşme hareketlerimizde de bir canlılık görülmemektedir.

Gerçekten 1960 senesinde nüfusun % 71.3 ü köylerde, % 28.7 si şehirlerde oturmaktadır. Diğer taraftan 1960 sayımı, sendikacılık hareketlerinin kifayetsiz kalışını izah bakımından, faal nüfusun meslekteki mevki itibariyle bölünüşü ile ilgili olarak enteresan sonuçlar vermektedir.

Meslekteki mevki itibariyle faal nüfus

İşverenler ve kendi hesabına çalışanlar	% 29.5
Yardımcı aile efradı	% 48.0
Ecirler (ücret ve maaşlar)	% 19.0
Diğerleri ve bilinmeyenler	% 3.5
Toplam	%100

Bu tablonun da tetkikinden anlaşılacağı üzere faal nüfus içinde ziraat de dahil olmak üzere bütün ücretlilerin yekûnu sadece % 19 a varmakta ve en büyük nisbeti yardımcı aile efradı teşkil etmektedir.

Tabiatıyla ücretliler nisbetinin bu kadar düşük olması iktisadî faaliyetlerin ziraî karakterinden doğmaktadır. Buna mukabil ileri derecede sanayileşmiş Batı memleketlerinde ücretliler grubunun umum faal nüfus içindeki yüzdesinin hiç bir zaman % 70 in altına düşmemekte olması bu memleketlerde sendikacılık hareketlerinin bir bakıma kuvvet ve takatını izah etmektedir.

Diğer taraftan memleketimizde sanayide çalışan kadın işçilerin tradisyonların ve umumî kültür seviyesinin tazyiki altında sendikacılık hareketlerine karşı kayıtsız davranışlarının, çocukların ise yakın zamanlara kadar kanun hükümleri icabı, sendikalara üye olamamalarının bu hususta ciddi birer engel teşkil ettiği söylenebilir.

Buna ilâve olarak küçük yaştaki şahısların faal nüfusa geniş ölçüde dahil olması, mevcut kanunî yasaklara rağmen çocukların sanayide ve hizmetlerde istihdamı, müessir bir sendikacılık faaliyetine girmeyi önliyen ehemmiyetli faktörlerdendir.

Diğer taraftan işçilerimizin köy ile şehir, ziraat ile sanayi arasında devamlı hareketleri sanayide yüksek işçi devri nisbetlerine yol açmaktadır. Şüphesiz bu hareketlilik işçilerin meslekî teşekküllerinin taazzuv ve inkişafı üzerinde menfi tesirler yapmaktadır. Nitekim Türkiye'de cılız meslekî organizasyonları diğer bir çok faktörler yanında bu sebebe de bağlamak icabeder. Ziraat ile sanayi arasında devamlı giriş - gelişler vukua gelirken, işçilerimiz sık sık iş ve meslek değiştirirken ve neticede şuurlu bir işçi sınıfı teşekkül edemezken, tabiatıyla sendikalarımız kuvvetli ve müessir bir organ haline gelememektedir. Kendiliğinden anlaşılacağı üzere her memlekette olduğu gibi Türkiye'de de sendikacılık sanayi hayatının muayyen bir seviyeye erişmesi ve işçiliği meslek edinmiş bir sınıfın doğması şartına sıkı sıkıya bağlıdır. İşçilerin bir kısmı devamlı bir sanayi işçisi olmayıp, bir müddet şehirlerde çalışıp tekrar köylerine dönen insanlardan meydana geldikçe, köylerindeki alışkanlıklarından kurtularak disiplinli bir endüstri işçisi durumuna giremeyen bu şahıslarla memleketimizdeki sendikacılık faaliyetlerini gereği gibi yürütmeğe imkân yoktur. Bilindiği üzere sanayi hayatının inkişafıyla ortaya çıkan işçi sınıfı içinde aşağı yukarı dünyanın her tarafında ilk defa istikrarlı ve şuurlu olan vasıflı işçiler organize olmuşlar ve kuvvetli meslekî teşekküller meydana getirmişlerdir. Tabiatıyla bu alelâde bir tesadüf değildir. Bunlar arasında işçi devrinin düşük oluşu, işletmelerin personel kadrolarının en istikrarlı kısmını teşkil edişleri, bu zümreye ekseriya bu imkânı vermiştir. Buna mukabil vasıfsız işçiler, her tarafta, çok daha geç ve güç bir şekilde organize olmuşlardır. Memleketimizde vasıfsız iş gücünün büyük bir ekseriyet teşkil edişi ve bunların ekserisinin köylü - işçi tiplerinden meydana gelişi, sendikaların inkişafı üzerinde menfi tesirler yapmaktadır. Şüphesiz yüksek nisbette işçi devrine tâbi insanlarla kollektif münasebetlerin arzu edilen şekilde yürütülemediği aşikârdır.

B) İşçi Cephesinden Gelen Güçlükler :

İşgücünün kantitatif bünyesinin tahlilinden ortaya çıkan bu vakıalara ilâveten, işgücünün kalitatif bünyesi de cılız sendikacılığımızı izah eder mahiyettedir. Sendika bir müessese (enstitüsyon) dir. Siyasî demokrasi nasıl geniş ölçüde kültür ve eğitim seviyesiyle bir münasebet halindeyse, sınaî demokrasinin tahakkukuna bir vasıta olan sendikalar da sınaî şuuruna sahip, muayyen bir eğitim seviyesine ulaşmış işçilere ihtiyaç gösterir. Halbuki eğitim seviyesi bakımından Türkiye, iktisaden geri kalmış ülkelerin tipik hususiyetlerini taşımaktadır. İşçilerimizin küçümsenmeyecek bir kısmı, ilk öğretim olan temel eğitimden dahi geçmemiş, okuyup yazmadan mahrum insanlardan müteşekkildir. Şehir ve endüstri hayatının icaplarına intibakta sayısız zorluklarla karşılaşmakta ve yeni endüstri nizamının hususiyetlerini yadırgamaktadırlar.

Filhakika köylerdeki hayat şartlarının iptidailiği yüzünden köylü - işçinin, teknolojik bir cemiyetteki sanayi işçilerinin hususiyetlerini teşkil eden görüşe, ilerleme gayret ve hırsına, maharet ve sebata, meslekî şuur ve sınıf tesanüdüne sahip birer fabrika işçisi haline getirilmesi büyük güçlükler doğurmaktadır. İşte böyle bir durum ve zihniyetin tesirleri altında bulunan bu zümre, işten çıkarılma endişeleriyle sendikalara karşı büyük bir alâka göstermemekte, meslekî hareketleri desteklememektedir. Kaldı ki vasıfsız işçi arzının büyük ölçüde mevcut bulunduğu hali hazır iş piyasası şartları içinde, bu ürkeklik ve kayıtsızlığı biraz da mazur görmek icabeder. Hakikatte sendikalar gelişme seviyesi itibariyle gerekli istihdam emniyetini temin etmek gücüne sahip bulunmamaktadırlar. Bunun tabii bir neticesi olarak işçilerimiz umumiyetle sendikacılık hareketlerinden, sendikacılık hürriyetinden çok; istikbal emniyetine, ihtiyarlık endişesine kıymet vermekte, bir partner olmayı ve sendikanın sosyal statüsünü düşünmemektedirler.

Oldukça uzun bir mazisi olan devlete ait üç beş fabrika bir tarafa bırakılacak olursa, umumiyetle iki neslin arka arkaya sanayide çalıştığı sık görülen hallerden olmadığı gibi, menşeleri ile alâkaları kesilmiş, tek gelire sahip işçilere ancak büyük sanayi merkezlerinde rastlanmaktadır. Bununla beraber hususiyle büyük sanayi merkezlerinde sanayi işçiliğinin mutad san'at haline gelmekte olduğu da bir vakıadır.

C) İşveren Cephesinden Gelen Güçlükler :

Türkiye'de işçi sendikacılığının bugünkü zayıf ve cılız durumu üzerinde işveren davranışlarının da kısmen rolü olduğunu söylemek mümkündür. Türkiye'de işverenlerin sendikalaşma hareketlerine karşı olan mukavemetlerinin sebeplerini daha iyi anlayabilmek için, işverenlerin menşe ve temayülleri yanı sıra, hususiyile Türkiye'de, ekonomik faaliyetlere hakim olan esprinin de dikkate alınması zarurîdir. Bir defa memleketimizde oldukça yakın tarihlerde başlayan sanayileşme hareketine muvazi olarak, modern manasiyle işveren sınıfı henüz teşekkül halindedir. Bu işverenler sınıfı, Batı dünyasındaki aksine olarak, kuvvetli bir an'aneyle dayanmamakta, nesiller boyunca bir devamlılık göstermemiş bulunmaktadır. Aslında iktisaden geri kalmış memleketlerin bugünkü problemleri an'anedan mahrum bir işçi sınıfı kadar, aynı vasıfları haiz bir işverenler sınıfının yol açtığı güçlüklerden ileri gelmektedir. Filhakika büyük bir kısmı itibariyle ticarî ve ziraî sektörlerden sanayiye geçen müteşebbis zümre, dünya görüşü itibariyle ferdiyetçi bir zihniyeti temsil etmekte, sosyal espriye karşı ilgisi kuvvetli bulunmamaktadır. Bu zümre umumiyetle rizikosunu nisbeten daha az ve fazla yatırıma ihtiyaç göstermeyen sanayi branşlarını tercih etmekte, kısa zamanda yatırılan kapitalin amorti edilmesine büyük bir kıymet vermekte, yüksek kâr teminine, bundan dolayı da aslında sınaî faaliyetlerin bünyesine aykırı olan spekülâtif muamelelere tevessül etmekte, sanayiye mahsus normal kârlara kanaatkârlık göstermediğinden neticede, uzun vâdeli kâr gayesi arka plânda kalmaktadır.

Bütün bu noktalar memleketimizde işçi - işveren münasebetlerini tesiri altında bırakmakta ve sendikacılık hareketletini zayıflatmaktadır. Fihakika «kendi evinin efendisi olmak» gibi patriyarkal bir zihniyet, bazı hallerde iş yerlerinde sendikalı işçilerin hüviyetlerini saklamasına yol açmakta, ancak hukukî - kanunî hükümlerin zoruyla kolektif akid münasebetleri doğmaktadır. Diğer taraftan yine aynı faktörler ancak 1960 dan sonra işverenleri teşkilatlanmaya zorlamaktadır.

Nitekim çeşitli sendikaların umumî heyet toplantılarında okunan vakıalara müstenit raporlar, bu noktaları daha etraflı şekilde teyit etmektedir. Buna mukabil Devlete ait iş yerlerinde durumun çok daha müsamahakâr bir manzara gösterdiğini söylemek mümkündür. Bu sektörde idarecilerin sendikalara karşı davranışı daha

anlayışlı bir hava içinde cereyan etmekte, sendika idarecileri iş yerlerinde türlü imtiyazlardan faydalanmakta ve «hüviyetini gizleme» zorunda kalmamaktadırlar.

Kaldı ki bütün vakıaları Türkiye'nin siyasî - kültürel vaziyeti ile de izah etmek kabildir. Bütün tarihi boyunca demokrasiye yabancı kalmış bir memlekette, demokratik an'anelerin yerleşmemiş olması, hür müessese ve tedbirlerin ve kendi kendini idare eden teşekkül-lerin kökleşmemiş bulunması, sendikacılık hareketleri ve işverenlerin davranışı üzerinde menfî tesirler icra edegelmiştir.

D) *Sendikaların Bünyesinden ve Sendika İdarecilerinden Gelen Güçlükler :*

Sendikacılığımızın bugünkü zayıf durumunu, sırf işçilerin ve işverenlerin zihniyeti ile aydınlatmağa çalışmak kâfi bir izah tarzı değildir. Bunların dışında doğrudan doğruya sendikaların iç bünye-lerinden ve sendika idarecilerinden gelen bazı zorlukların da kısaca gözden geçirilmesi yerinde olur.

Her şeyden evvel iktisaden geri kalmış memleketlerin bir çoğunda, sendika liderlerinin entellektüel müstahdem zümre içinde yetişmesine mukabil, yakın zamanlara kadar memleketimizde mevcut kanunî tahditler yüzünden sendika idarecileri ancak endüstriyel işçi sınıfının muhtelif kademelerinden gelmekte idiler. Bu durumun tabîî bir neticesi olarak sendika idarecilerinin, bütünü itibariyle, tecrübe ve eğitim şartları bakımından arzu edilen seviyeye henüz ulaşamamış olduklarını söylemek icap eder. Ayrıca araya giren uzun yıllar İkinci Meşrutiyeti takiben ortaya çıkan tecrübeli sendikalı neslinin de tamamen kaybolmasına yol açmıştır.

Diğer taraftan profesyonel bir kısım sendika liderleri ise, bazı hallerde kendileri için çok yüksek maaşlar tespit ettirmiş, sendika fonlarını lüks ve sendika gayesiyle direkt alâkası olmayan maksatlar için kullanmış ve böylece bizzat temsil ettikleri işçilerle aralarında zihniyet ve gelir seviyesi itibariyle dikkati çekecek kadar bir fark meydana gelmiştir.

Ayrıca bizzat sendika içinde, sendika liderlerinin demokrasiyi ne derece tahakkuk ettirdikleri de enteresan bir husus olsa gerektir. Umumiyetle sendikacılığımıza yön ve şekil veren liderlerin muayyen şahıslar oluşu, mahdud bir idareci zümre hakimiyetine yol açmaktadır. Tabiatıyla yeni yetişen genç ve liderlik vasıflarını haiz

şahıslar, sendika içindeki tabîî yollardan idarecilik kademelerine kadar yükselemeyince, sendikaları parçalama cihetine gitmektedirler. Bu suretle memleketimizde sendikacılık hareketlerinin merkezîleşmesi, kuvvet kazanması, bu şahsî mücadele ve münakaşalardan geniş ölçüde zarar görmektedir. Bütün bunlara ilâveten bir kısım sendika liderleri, liderliklerini kendi siyasî istikballeri için bir basamak haline getirmeye çalışmışlardır. Şüphesiz bu durum üyelerin sendikaya olan itimatlarını zayıflatmakta ve sonu gelmez hizipleşmelere yol açmaktadır. Bu arada bazı sendika liderleri, işletme sevk ve idarecileriyle olan münasebetlerinde, psikolojik hatalar yapıp, ya daima tek taraflı olarak meseleleri ele almakta ve problemlerin karşılıklı demokratik bir vasat içinde münakaşasına imkân vermeyen müsamahasız bir tip haline gelmekte, yahut da çekingen ve işverene tâbî silik bir sendikacı olmaktadır.

Yukarıda da işaret ettiğimiz gibi, sendikalar malî kifayetsizlik içindedir. Tabiatıyla bu malî kifayetsizlik, sendikaların zayıf bünyeleri üzerinde menfî tesirler yapmaktadır. Umumiyetle mevcut malî imkânlara göre çok iyi organize edilmiş, ehliyetli ellerde iyi bir şekilde sevk ve idare edilen organizasyonlar dışında, bazı sendikalarımızın kifayetsiz, dağınık meslekî teşekküller olduğunu söylemek icabeder.

E) *Hukukî, Siyasî ve Sosyal Şartlardan Doğan Güçlükler :*

Yukarıda sendika mevzuatının tekâmül seyrini incelerken tespit ettiğimiz gibi, memleketimizde kanun koyucular pek yakın bir tarihe varıncaya kadar, sendikalar hakkında hürriyetçi bir davranışı tam olarak benimsemekten çekinmişlerdir. Demokratik hayata girmeye samimiyetle karar verildiği 1945 den sonraki devrede dahi, sendikalar bahis mevzuu olunca, bazı tahditlerin vazedilmesi zarurî mütalâa edilmiş, sosyal problemlere oldukça yabancı halk efkârı da bu istikamete yöneltilmeye çalışılmıştır.

1947 Sendikalar Kanununun memleketimizde sendika hürriyetini düzenlediğine işaret etmiştik. Bu arada bilhassa sendikaların mücadele vasıtalarının başında gelen grev ve lokavt'ın 1963 tarihine kadar bir türlü meşruiyetinin tanınmaması üzerinde durmak gerekmektedir. Bu vasitalardan Türk sendikacılığının ısrarla mahrum bırakılması, sendikacılığımızı düzenliyen mevzuatta mühim bir eksiklik yaratmakta idi.

Sendikacılığı tahdit eden bu umumî sebep yanında, 15 Temmuz 1963 tarihinde kabul edilen yeni Sendikalar Kanununa kadar yürürlükte olan, 1947 Kanunundaki yasaklayıcı hükümlerle, noksanlıklara da temas etmeyi bugünkü sendikacılığımızın yetersiz bünyesini anlamak bakımından faydalı görmekteyiz : 1) 1947 Sendikalar Kanunu, sendika kurma hakkına sahip olarak tanıdığı şahıslar itibarıyla «fikrî mesailerini bedenî faaliyetlerine hakim» bulunan fikir işçilerinin sendikalaşmasına imkân vermemiştir. Bunun tek istisnası, yukarıda da işaret ettiğimiz basın mesleğinde çalışan ve çalıştırılanlardır. 2) Emegi mukabili başkasına bağlı olarak çalışan ve bir ücret karşılığı çalışmasına rağmen, esnaf yanında istihdam edilenler de eski Sendikalar Kanunu gereğince, sendika kurma hakkından mahrum bulunuyorlardı. 3) Demokratik sendikacılıkla telifi kabil olmayan ve idarî makamların sendikaları teftiş ve kontrol edebileceklerini âmir bulunan hükümler de, bu kanunda yer almış bulunuyordu. 4) Sendikaların Milletlerarası faaliyetlere katılmasını âmir bulunan prensipler de, bu kanunda Bakanlar Kurulunun müsaadesine bağlanmak suretiyle sınırlanmış bulunuyordu. 5) Sendikaların malî imkânları da, diğer hükmi şahısların tâbi oldukları hükümlerle takyit edilmmişti. Günden güne sendikaların artan sosyal ve iktisadî faaliyetlerine, senede azamî 120 Türk Liralık aidatın kifayet etmeyeceği, gayri menkul edinme hususundaki tahditlerin de, bugünün sendikacılığının icaplarıyla kabili telif olmayacağı görülmekte ve haklı tenkitlerin mevzuunu teşkil etmekte idi.

Bu mevzuattan doğan güçlükler yanı sıra, memleketimizde halk efkârının da reaksiyonlarını dikkate almak lâzımdır. Umumiyetle memleketimizde sanayileşme ve buna bağlı olarak ortaya çıkan sosyal mesele, yakın tarihlerde meydana gelen bir hâdise olduğu için, efkârı umumiye bu meselelere aşına bulunmamaktadır. Türk halk efkârı işçi hareketlerine ve hususiyle sendikacılık hareketlerine ideolojik bir gözle bakmakta, çok zaman doktriner ceyranlarla bu meslekî hareketleri birbirine karıştırmaktadır. Sendikaları idare edenlere sol temayüllü gözüyle bakan geniş halk kitleleri yanı sıra, idare adamlarının, zabita organlarının da sendikacılara karşı çekingin davrandıkları çok görülmüştür. Sanayi işçisi, memleketimizde bir azınlık teşkil ettiğinden, kantitatif bakımdan umumî efkâr içinde önemli bir rol oynıyamamaktadır. Sosyal esprinin yaygın ve geniş halk kitlelerine mal olmayışı, bu hususta aşılması zarurî, fakat müşkül bir engel teşkil etmektedir. Maamafih son yıllarda bu

temayülün hızla değişmekte olduğu görülmektedir. Bu durumun ileride daha da değişeceği şüphesizdir.

Bu arada 1960 senesine kadar olan devre içinde, resmî çevrelerin sendikacılık hareketlerinin gelişme ve hızlanmasına karşı büyük bir alâka gösterdiklerini söylemek müşküldür. Filhakika başta Çalışma Bakanı olmak üzere, diğer ilgili resmî teşekküller sendikalarla ancak seçim arifelerinde meşgul oldukları, seçimi takip eden devrede bu alâkanın müteakip seçime kadar kaybolduğu, işçi meselelerinin bürokratik bir mekanizma içinde ele alındığı söylenebilir. 1960 öncesi devrinde, doğrudan doğruya Çalışma Vekillerinin gayretleriyle işçi sendikalarına karşı düşmanca bir tavır takınılmış, iktidar partisinin dışında kalan sendikalara karşı tasfiye, yıldırımaya giderek bunları çalışma hayatından uzaklaştırma teşebbüslerine girişilmiş ve filhakika mahkeme kararlarıyla bazı sendika birlikleri kapatılmıştır. Bunun dışında, sendikalarımızın dış temas hususundaki talepleri, devamlı şekilde red edilmiş, Milletlerarası Çalışma Teşkilâtının mutad senelik toplantılarına, iktidar tarafından tasvip edilen insanlar işçi temsilcisi olarak yollanmıştır. Hattâ bu mücadeleler daha da ileri götürülerek, Üniversitelerin işçileri aydınlatma fonksiyonlarına dahi müdahale edilmiştir.

Keza işçi sendikalarının Hükûmetin dış ticaret ve iktisat politikalarını tenkit etmesi, işçi sendikalarının siyasete karışması şeklinde tefsir edilmiştir. Bu itibarla daha düne kadar sendika organizasyonları istihdam, ücret ve millî gelirin bölüşümü, vergi politikası v.s. gibi kendi sınıflarını yakından alâkadar eden mevzularda, hemen hiç bir zaman söz hakkına sahip olamamışlardır.

IV — TÜRKİYE'DE İŞÇİ SENDİKALARININ FONKSİYONLARI

Yeni Sendikalar Kanununa göre işçi ve işveren sendikalarına geniş bir faaliyet alanı tanınmış bulunmaktadır. Hükmi şahsiyete sahip bir cemiyet olarak sendikanın cemiyetler kanunundaki yetkilerin hepsini aynen haiz olduğu gibi meslekî teşekküller hüviyetiyle özel bazı selâhiyetlere de sahip bulunması uygun görülmüş ve bu yolda mezkûr Kanununun 14. maddesine hükümler konulmuştur.

Sendikaların bu özel yetkileri adı geçen maddede şöylece sıralanmıştır :

- Toplulukla iş uyusmazlığı çıkarmak.
- Toplu iş sözleşmeleri akdetmek.

- Ferdî veya her türlü iş ihtilâfında ilgili yargı mercilerine başvurmak veya mütalâa bildirmek ve onlardan talepte bulunmak.
- Çalışma münasebetleri ile ilgili hususlarda üyelerine veya bunların mirasçılara adlî müzaheretle bulunmak.
- Kanun veya Milletlerarası sözleşmeler gereğince toplanan kurullara temsilci göndermek.
- Sosyal ve kültürel amaçlarla yardımlaşma sandıkları kurmak ve üyeleri yararına sigorta mukaveleleri akdetmek.
- Grev ve lokavta karar vermek ve bunları idare etmek.
- Üyelerinin meslekî bilgilerini veya genel kültürlerini genişletecek kurs ve konferanslar tertiplemek; sağlık, spor ve kültürel faaliyetler için tesisler kurmak.
- Üyelerinin kooperatif kurma teşebbüslerine yardım etmek veya bizzat kooperatifler kurmak.
- Mesleklerinin icrası için üyelerine gerekli her türlü madde, alet ve makineleri kiralamak, ödünç vermek veya hibe etmek.
- Üyelerinin meslekî menfaatlerini ilgilendiren her konuda inceleme ve araştırmalar yapmak.

Kültür faaliyetinin ihmal edilmemesi maksadiyle meslekî teşekküllerin gelirlerinden en az yüzde beşinin bu kabil hizmetlerde kullanılması mecburiyeti vazedilmiş bulunmaktadır.

Bu kısa izahatın ışığı altında Türkiye'de sendikaların fonksiyonlarını meslekî ve iktisadî bakımlardan incelemeyi uygun bulmaktayız.

A) *Sendikaların Meslekî Fonksiyonları :*

Türkiye'de işçi sendikaları son yıllara kadar, sendika üyelerinin eğitimi bakımından göze çarpan bir faaliyet göstermeye imkân bulamamışlardır. Bunda, malî bünyedeki kifayetsizliğin büyük bir rol oynadığına şüphe yoktur. Çok hallerde, personel ücretlerini dahi ödeyecek takat ve kudrette olmayan bir teşekkülün eğitim işleri için sarfiyatta bulunması elbette düşünülemez.

Diğer taraftan, sendikaların neşriyat faaliyetleri de zaman zaman kapanan veya o devrin iktidarı tarafından fikirlerin hoş karşılanmaması hasebiyle kapatılan, çok mahdut miktarda gazete ve

dergilere inhisar etmiştir. Hususiyle emek piyasası hakkında ciddi ve ilmî araştırmalara hiç bir zaman gidilememiş, sendikalar tarafından ileri sürülen iddialar, umumiyetle basındaki günlük haberlere dayatılmıştır.

Hülâsa, yukarıda da söylediğimiz gibi, genel olarak sendikaların çok ehemmiyetli fonksiyonlarından olan ve Batı memleketlerinde geniş çaptaki faaliyetlerin mevzuunu teşkil eden, kültür ve eğitim çalışmaları, yurdumuzda türlü sebeplerden dolayı, pek az yer bulmuş, bir türlü arzu edilen şekilde yürütülememiştir.

Türk işçi sendikaları, 1947 tarihli Sendikalar Kanunu hükümlerine göre, «Üyeleri adına genel sözleşmeler akdetmek» ve toplulukla iş ihtilâfları çıkarmak selâhiyetini haiz bulunuyordu. Ayrıca 1926 tarihli Borçlar Kanununda, gayet müphem şekilde, işçilerin veya bunlara ait cemiyetlerin işverenler veya bunlara ait cemiyetlerle umumî mukaveleler (kolektif akit) yapabilecekleri hususunda bazı hükümler vardır. Ancak, gerek 1926 tarihli Borçlar, gerek 1947 tarihli Sendikalar Kanununda, kolektif akit hususunda, sendikalara tanınan selâhiyet «grev hakkı» gibi bir müeyyideye bağlanmamış, iş ihtilâfları mecburî tahkim sistemi ile sınırlandırılmış olduğu için, muallâkta kalmış, Türkiye'de 37 senelik bu devre içinde, gayet ehemmiyetsiz sayıda ve muhtevada meydana gelen kolektif akidlerden sarfınazar edildiği takdirde, kolektif münasebetler nizamı bir müessese halinde yerleşmemiştir. İş akitleri esas itibariyle ferdî kalmış, istihdam şartları bazı kayıtlar ve müeyyidelerle yine esas itibariyle sadece işverenler tarafından tanzim ve tadil edilen «iç yönetmelikler» e istinat etmiş, ferdî akidler sosyal kanunların tanzim edici âmir hükümlerine göre, bittabi çok kifayetsiz bir şekilde ve bir taraflı olarak yapılagelmiştir.

Ancak bu münasebetle, mecburî tahkim mekanizmasının Türkiye'de hiç bir şekilde kolektif münasebetler sisteminin yerini alamadığına işaret etmek doğru olur. Şu halde, sendikalarımız bu birinci devrede, üyelerinin umumî çalışma şartlarını ve istihdam münasebetlerini sadece bu yoldan islâha imkân bulmuşlar, işverenlerle dinamik ve demokratik bir zemin üzerinde direkt bir pazarlık münasebeti tesisine, bilinen sebeplerden dolayı, geçememişler, netice itibariyle sendikalar istihdam şartları üzerindeki normal fonksiyonlarını müessir bir şekilde yapmağa muvaffak olamamışlar ve mecburî tahkim rejimi de hiç bir zaman tatminkâr neticeler vermemiştir.

Diğer taraftan, sendikaların kendi üyelerine yaptıkları sosyal, malî ve hukukî yardımların büyük bir ehemmiyet taşıdığını söylemeğe maalesef imkân yoktur. Filhakika aidat miktarlarının fevkalâde düşük olduğu ve esasen bu düşük aidatın dahi muntazam bir şekilde toplanması hususunda sonsuz müşküllerin bahis konusu olduğu bu devrede,, Batı memleketlerinde görüldüğü neviden geniş bir sosyal, malî ve hukukî yardımın hatıra gelebileceği meydandadır.

1961 Cumhuriyet Anayasasının sendikacılık hürriyeti, kolektif münasebetler ve grev hakkı hususunda vaz ettiği teminata ve prensiplere dayanılmak suretiyle hazırlanan iki özel kanun olan «Sendikalar Kanunu» ile, «toplu iş sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu» sırasıyla 24/Temmuz/1963 ve 24/Ağustos/1963 tarihlerinde yürürlüğe girdikten sonra, işçi ve işverenlerin uzun yıllar mahrum bırakıldığı kolektif münasebetler mekanizması büyük bir sür'atle işlemeğe başlamıştır. Gerçekten bu tarihlere kadar istihdam şartları üzerinde hiçbir zaman söz ve karar sahibi olmamış ve bu şartları kendi işverenleriyle pazarlık etmek imkânlarından uzak tutulmuş bulunan sendikalar, dikkati çekecek bir arzu, hararet ve canlılıkla harekete geçmişler ve işverenleri veya işveren sendikalarını, adı geçen kanunların verdiği selâhiyete dayanmak suretiyle, pazarlık masasına davet etmeğe başlamışlardır.

Bu arada pazarlık ve akit tekniğine hemen tamamiyle yabancı bulunan Türk işçi sendikaları, bu hususta Batı memleketleri sendika teşekküllerinden olduğu gibi, başta ILO olmak üzere çeşitli Milletlerarası işçi konfederasyon ve federasyonlardan geniş ölçüde yardım görmüşler, nihayet Türk Üniversitelerinin alâkalı kürsüleriyle sıkı bir işbirliği yapmışlardır.

Yeni düzenin getirdiği kanunların tatbikatından doğan neticeleri kısaca sıralayalım :

1) 24/Ağustos/1963 de yürürlüğe giren Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununun iki yıllık tatbikatı esnasında 1149 kolektif akit imzalanmış ve yarım milyondan fazla işçinin istihdam şartları daha şimdiden ferdî akit düzeninden çıkarılarak kolektif akit sistemine bağlanmıştır.

2) Anayasaya dayanan yeni kanunların yürürlüğe konmasından sonra Türkiye'de sendikacılık hareketleri sür'atle kuvvetlenmeğe başlamış, işçi sendikaları yeni düzenin tabii icapları neticesinde

gerek üye sayısı, gerek malî güç itibariyle büyük bir gelişme kaydetmiş, hususiyle işverenler bu devrede sendikalaşma hareketlerine ehemmiyet vermek zorunda kalmışlar, millî seviyede bir çok işveren sendikaları doğmuş, bunların üstünde bir işverenler konfederasyonu kurulmuştur. Tıpkı işçi sendikaları gibi, işverenler sendikaları da kolektif münasebetler sisteminin icap ettirdiği teknik bilgi bakımından Batı memleketlerindeki işveren sendikalarından geniş yardım görmüşlerdir.

3) Türkiye'de çok ehemmiyetli bir mevkie sahip olan devlet iktisadî işletmeleri sendikacılık hareketleri bakımından umumiyetle özel sektörle işbirliği yapma temayülü göstermemiş, tek başlarına kolektif pazarlığa girişmişlerdir. Bunda, devlet işletmeleriyle özel işletmeler arasındaki kuruluş gayeleri, hizmet anlayışı, sosyal espri, rantabilite durumu, ücretlerin bünyesi bakımından mevcut bir çok farkların rol oynadığı muhakkaktır. Esasen 440 sayılı kanuna göre, sermayesinin yarısından çoğu devlete ait işletmelerde işçiler, işletmelerin yönetimine katılacaklar, kararlara iştirak edecekler, yönetim kurullarında yer alacaklardır. Buna mukabil özel teşebbüste işçilerin idareye iştirak istekleri, kolektif pazarlık esnasında işverenlerin şiddetli mukavemet ve muhalefetine maruz bulunmaktadır.

4) Bugüne kadar kolektif pazarlık, bahis konusu kanunun iş kolu seviyesindeki pazarlığa çok daha fazla ehemmiyet vermesine karşı, esas itibariyle iş yeri seviyesinde işlemiş bulunmaktadır. Bunda sendikaların iş kolu seviyesinde bir pazarlık için işçilerin yarısından fazlasını üye olarak toplayamamaları yanında, bazı hallerde işverenlerin iş kolu seviyesinde teşkilatlanmış bulunmalarının veya teşkilatlanma istememelerinin tesiri vardır.

5) Kolektif pazarlığa davet hemen istisnasız olarak işçi sendikalarınca yapılmaktadır.

6) Sendikalar tarafından kolektif pazarlığa esas ve mesnet teşkil eden tasarı umumiyetle,

a) Temel haklar, b) Ücretler ve diğer çalışma şartları olarak iki kısımdan mürekkep bulunmaktadır. Temel haklarla ilgili kısımda «Sendikanın tanınması» prensibi mühim bir yer işgal etmektedir. Bunun sebebini anlamak mümkündür. Filhakika 1960 ihtilâline kadar, bir taraftan kanunî boşluklardan, diğer taraftan umumî ef-

kârla işçi meseleleri arasındaki irtibatsızlıktan dolayı işverenlerden büyük bir mukavemet gören sendikalar ve sendikalı işçiler, bu defa bütün kolektif münasebetlerin temelini teşkil eden işçi sendikalarının işverenlerce tanınmasına haklı olarak ehemmiyet vermektedirler. Buna mukabil ücretler ve çalışma şartlarıyla ilgili kısımda ise, işçi sendikalarının üzerinde durdukları en ehemmiyetli mevzuu ücretler ve hususiyile asgarî ücretler teşkil etmektedir.

7) Diğer taraftan bugüne kadar yapılmış olan akitlerde işçi sendikaları, iş yerlerinin prodüktif bir şekilde çalışmalarını temin hususunda işverenlere büyük ölçüde yardımcı olmuşlar, bu hususta akidlere hükümler koymuşlar, hattâ bazı hallerde müteakip pazarlıkta ücret taleplerini prodüktivite artışına bağlamışlar, prodüktivite artışı olmadığı takdirde hiç bir ücret zammı istemeyeceklerini taahhüt etmişlerdir.

8) Yine bugüne kadar neticelendirilmiş bulunan akidlerde, işçilerin oldukça mühim haklar elde ettikleri dikkati çekmektedir. Bu arada iş yerlerinde işçilerin de katılacakları ceza kararları vermeğe yetkili disiplin kolları teşkili, bu suretle ceza tayini selâhiyetinin sırf işverene bırakılmaması kabul edilmiş, diğer yandan işe almadan başlayarak işçi eğitimi, çalışma müddetlerinin tanzimi, iş disiplin ve inzibati, iş emniyeti, iş sağlığı, ödemeler, primler, fazla mesai, izin ve ihbar müddetleri, kıdem tazminatı, sosyal yardım ve ikramiyeler, işe son verme vesaire gibi meselelerin tanzim ve çözümünü büyük ölçüde işverenin tek taraflı tasarrufundan çıkarılmış, keyfi idare düzeni çok hallerde son bulmuştur. Ücretlere gelince, yine bugüne kadar tekemmül eden akid hükümlerine göre, ücretlere % 5-% 35 nisbetinde zamlar yapılmış, asgarî ücretlerin seviyesi çeşitli iş kollarına göre, bir hayli yükseltilmiştir.

9) Bugüne kadar tekemmül eden binden fazla kolektif akid sırasında olduğu gibi, halen cereyan halinde bulunan yüzlerce kolektif pazarlık esnasında da küçümsenemeyecek kolektif uyumsuzluklar doğmuş olmakla beraber, bunların büyük bir çoğunluğu Legal çerçeve dairesinde uzlaştırma kurullarında karara bağlanmış, bu kararlar taraflarca kabul edilmiş, ancak pek küçük bir kısmı alâkalı işçi sendikalarınca kabul edilmediğinden, grev hâdiseleri baş göstermiştir. Grevle neticelenen kolektif uyumsuzlukların sayısı Ekim 1965 sonunda 111 i bulmuştur. Aşağıdaki tablo toplu iş uyumsuzluklarından grevle neticelenenlerin sayısı, devam süresi, katılan işçi sayısı ve kaybolan işgüçleri hakkında bir fikir vermektedir.

TABLO : 2
Grevle neticelenen toplu iş uyuşmazlıkları ¹

(20 Ekim 1965 tarihi itibariyle)

	Grev sayısı	Devam süresi (işgünü)	Katılan işçi sayısı	Kayıbolan işgünü sayısı
1963 ²	8	269	1500	19459
1964	78	2804	6630	238411
1965 ³	25	558	2339	67051

1) Çalışma bakanlığına intikal eden grev fişlerine göre.

2) 24 Ağustos 1963 den itibaren.

3) 20 Ekim 1965 tarihine kadar.

10) Yapılan akidler umumiyetle 1 - 3 senelik vâde içinde olup, ekserisi iki yıllıktır.

Hülâsa ve netice itibariyle kollektif pazarlık, grev ve lokavt gibi hakların Türkiye'de Batı demokrasisi anlayışına uygun bir şekilde kullanılacağından daima şüphe etmiş olanların bunda haklı olmadıkları, son iki yıl içinde cereyan eden hâdiseler sonunda ve beliren gerçeklerle anlaşılmıştır.

Yukarıdaki izahlardan da anlaşılacağı üzere sendikaların bütün dikkat gayretleri bu devrede kolektif pazarlık mevzuu üzerinde toplanmış bulunmaktadır.

B) Sendikaların İktisadî Fonksiyonları :

Sendikalarımızın iktisadî faaliyetler sahasında mahdut bir varlık gösterebildiği müşahede edilmektedir. Hernekadar 1963 Sendikalar Kanunu, sendikalarımıza «üyeleri için kooperatifler kurulmasına çalışmak veya bu gibi teşebbüslere yardım etmek veyahut bizzat kooperatifler kurmak» selâhiyetini vermişse de, muhtelif faktörlerin tesiri altında, bu mevzuda fazla bir canlılık ve faaliyet kaydedilmemiştir. Esasen bugün memleketimizde kooperatifçilik hareketleri, bir bütün olarak, maalesef çok zayıf bulunmaktadır. Türkiye'de istihlâk ve istihsal kooperatifçiliğinin tatbikatta hemen he-

men mevcut olmayışına mukabil, yapı kooperatifçiliği nisbeten daha yaygın bir manzara arz etmiştir. Yapı kooperatifçiliği sahasındaki bu istisnaî inkişafın, şiddetli mesken buhranı yanı sıra, ihtiyarlık sigortası fonlarının işçiler lehine mesken kredisi olarak işçi sigortaları mevzuatından faydalanmak suretiyle, tahsisinin de büyük tesiri olmuştur.

Nitekim 1962 yılı sonu itibariyle, 305 kooperatif ve teşekküle 20422 adet mesken inşaatı için 519 milyon liralık kredi açılmıştır. Hal böyle iken, Türkiye'de işçi ücretlerinin pek düşük ve mahdut satın alma gücü karşısında bilhassa istihlâk kooperatiflerinin sendikalar kanalıyla kurulması ve geliştirilmesine büyük ihtiyaç bulunduğu kanaatindeyiz.

NETİCE

Muhtelif bölümlerde izahına çalıştığımız gibi, ihtilâl sonrasına kadar Türkiye'de, batılı bir anlayışla, sendikacılık hareketlerinin başlamış ve gelişmiş olduğunu iddia etmeğe maalesef imkân yoktur. Aslında yukarıdan aşağıya tedbirlerle, iç ve dış siyasî şartların tesiri altında devlet eliyle, adeta «sun'i» bir şekilde başlatılan sendikacılık hareketlerine karşı, önceleri bizzat işçilerin büyük bir ilgi göstermedikleri muhakkaktır. Bu durum, yurdumuzda işçi sınıfı da dahil olmak üzere hiç bir resmî ve hususî teşekkülün sendikacılık hareketlerine samimî olarak inanmadığının, sanki demokrasi dünyasına katılmanın kaçınılmaz bir şartı telâkki edilerek bu hakların tesisi yoluna gidildiğinin açık bir ifadesi olarak kabul edilmelidir. Hiç şüphesiz, hakların mütemadiyen âme müdahalesi yoluyla tesisinin, batı dünyasındaki sosyal hareketlerin inkişaf seyrinin aksine olarak, işçi sınıfının kendi meşru hak ve talepleri etrafında yapacağı mücadele kabiliyetini zayıflattığını iddia etmek bir mübalağa teşkil etmez.

Diğer yandan, işverenler bu derece nakıs bir koalisyon hakkına karşı uzun zaman büyük bir reaksiyon göstermedikleri gibi, mukabil bir teşkilâtlanmaya da ehemmiyet ve kıymet vermemişlerdir. Bu suretle yeni girdiğimiz devreye kadar sosyal hayatımız esas itibariyle, mevcut koalisyonlara rağmen, kendi kendine yardım imkânlarından mahrum bir manzara göstermiş, belli başlı münasebetleri kanunların âmir hükümleri ile tanzim edilmiştir, işçi - işveren

münasebetleri kanunların âmir hükümleri ile tanzim edilmiştir. Neticе itibariyle, bu devrede sendikalar, mevzuatın vaz ettiği normların ötesinde, üyeleri için daha mükemmel istihdam şartları tesisine imkân bulamamışlardır.

İhtilâl sonrasının psikolojik, hukukî ve sosyal şartları Türk sendikacılığının tamamiyle başka bir hüviyet ve şahsiyet kazanmasına yol açmıştır. Filhakika, durum esasından değişmiş, sendikalar halk efkârı ve âmme organları karşısında birer baskı grubu olarak taazzuv etmeğe başlamış, dış temas ve münasebetler devri açılmıştır. 1960 öncesinin müphem, kararsız, kudretsiz, dağınık, siyasî tesislerin mevzuu olmaya istidatlı sendikacılık hareketleri yerine, bugün derleme ve toplama gayreti içinde geniş ölçüde siyasî cereyanların dışında kalmaya kararlı, teşkilatlanmaya ve meslekî çalışmalarına kıymet veren bir sendikacılığın doğuş halinde bulunduğu görülmektedir. (Bu müsbet istikametın yârin için de muhafazası temenniye şayan olduğu gibi, şüphesiz ileri endüstri cemiyetlerinin bu mevzudaki tecrübelerini memleketimize getirecek olan ve halen dış ülkelerde çalışan Türk işçileri yurda avdetlerinde bu inkişafı sür'atlendireceklerdir.)

Diğer yandan, 1960 sonrası siyasî rejimimiz bir yandan hızlı bir sanayileşmeyi plânlarırken, öte yandan böyle bir sanayileşmenin ancak demokratik bir nizam ve sosyal adalet rejimi içinde gerçekleşebileceğini kabul etmiş ve bu inanışı hukukî vesikalara bağlamış, siyasî demokrasinin yanı sıra sınaî demokrasiyi de tahakkuk ettirmeğe ehemmiyet vermiştir. Böyle müsait şartlar ve imkânlar karşısında sendikacılığımızın büyük bir hızla gelişmemesi için, sendika içi mücadelelere yer verilmediği takdirde, hiç bir sebep görmemekteyiz. Şüphesiz, buna işverenler cephesinden gelecek «iyi niyet» i de katmak zarureti vardır. Gerçekten, bu meşru ve demokratik teşekkülleri devamlı olarak «tanımama» gayreti, garp dünyasında çok zaman görüldüğü gibi, sendikacılık hareketlerini, memleket için olduğu gibi, bizzat işverenler ve işçi sınıfı için de çok nahos hatta meş'um neticeler doğurabilecek radikal bir istikamete sürükleyebilir. Şu halde sonuç olarak denilebilir ki Türkiye'nin sosyal geleceğini, hakikatte işçilerle işverenlerin karşılıklı anlayış ve birbirlerini ekonomik ve sosyal partner olarak tanımaları hususundaki samimî davranışları tayin edecektir.