

SENDİKA HÜRRIYETİ *

Dr. Metin Kutal

Istanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi

G İ R İ Ş

9 Temmuz 1961 tarihinde halkoyuna sunulan ve kabul edilen yeni Anayasamızda «sendika kurma hakkı» da yer almış bulunuyor¹. Memleketimizin sosyal ve iktisadî hayatında gelecekte pek mühim neticeler doğuracağı şüphesiz bulunan sendikacılığımızın esas hak ve hürriyetleri de bu suretle Anayasa teminatı altına alınmış olmaktadır. Şu halde konunun ilmî önemi yanında, aktüel bir mesele olarak, Türk halk efkârına bilinmesine ihtiyaç mevcuttur. Konferansımıza esas teşkil eden bu makalemizde biz sendika hürriyetinin tarihî menşelerine kısaca temas ettikten sonra I inci kısımda «sendika hürriyeti» kavramının dar ve geniş mânaları ile hâlen mevcut ve birbirine zıt iki görüşe işaret edecek ve asıl konumuz olan demokratik sendikacılıkta bu hürriyetten neler anlaşıl- mak gerektiğini izaha çalışacağız. II nci kısımda ise izah edilen teorik esaslar karşısında memleketimizdeki durumu açıklamaya ve milletlerarası teşekküllerce durumumuzun nasıl değerlendirildiğini izah etmeğe gayret edeceğiz.

BİRİNCİ BÖLÜM

SENDİKA HÜRRIYETİNİN TEORİK ESASLARI

Sendika hürriyetinin dar veya geniş, demokratik veya totaliter bir hüviyetle karşımıza çıkması bir memleketin siyasî rejimi hakkında kâfi bir delil teşkil ettiği gibi oradaki sendikaların bün-

[*] Bu konferans Bakırköy Bez Fabrikasında verilmiştir.

[1] Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, bölüm III, madde 46 aynen şu hükmü ihtiva etmektedir: «Çalışanlar ve işverenler, önceden izin almaksızın,

ye ve karakterleri hususunda da ilmî bir kanaate varmamıza yardım etmektedir. İleride üzerinde daha fazla duracağımız demokratik sendika hürriyetinin daha iyi anlaşılabilmesi için bu hürriyetin tarihî menşelerine kısaca temas etmeği faydalı bulmaktayız.

I — Sendika hürriyetinin tarihî menşeleri :

Meslekî teşekküller modern çağa mahsus birer müessese değildirler. Gerek Batı gerekse Doğu memleketlerinde uzun asırlar boyunca «Lonca» veya «Corporation» gibi isimlerle kurulmuş bulunan teşekküllere sık sık rastlıyoruz. Dinî vasıfları bâriz bulunan bu topluluklar iktisadî hayatta da pek mühim roller oynamaktan geri kalmıyorlardı. İptidai maddenin dağıtılışından fiyatların tesbitine, mâmul eşyanın kontrolünden meslekî eğitime kadar çeşitli konularda piyasaya müdahale etmekte idiler.

Ayrıca yardımlaşma sandıkları vasıtasıyla üyelerinin sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarını karşılamaya çalışıyorlardı. Netice olarak diyebiliriz ki bugün sendikalara tanınan salâhiyet ve vazifelerden bazılarını Ortaçağın meslekî teşekkülleri de, az çok benzer şekilde, sahip bulunuyorlardı. Bu benzerliğe rağmen Doğuda loncaları, Batıda «corporation» ları bugünkü sendikaların ilk şekilleri olarak kabul etmenin imkânsız bulunduğu umumiyetle Batılı müellifler tarafından kabul edilmektedir². Filhakika bugünkü anlamıyla sendikacılığın tarihini XVIII inci asırdan daha gerilere götürmek mümkün değildir. Çünkü bu asır ikinci yarısında, sanayi inkılâbı diye ifade ve buharın makinene 1764 senesinde James Watt tarafından tatbiki ile başladığı kabul edilen yeni bir devrin açılmasına şahit olmuştu. Yeni makineler sayesinde piyasaya bol miktarda arzedilen malları daha ucuza maledebilmek için işçi ücretlerinin düşürülmesi vakıası, devrin liberal ekonomik sisteminin zarurî ve tabii bir neticesi olarak ortaya çıktı. Hızla gelişen sanayi bölgeleri etrafında çok geçmeden toplanan işçi kütleleri geçimlerinin asgarî haddini (minimum vital) sağlayabilmek için evvelâ daha çok çalışmak, bu

sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler.

İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir. Sendika ve sendika birliklerinin tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz.» R. G. No. 10859.

[2] Paul Durand, *Traité de Droit de Travail*, Tome III, P. 8.

da kâfi gelmeyince, karılarını ve pek genç yaştaki çocuklarını çalıştırmak zorunda kaldılar. İngiltere, Fransa ve Almanya'da gittikçe zorlaşan çalışma şartları XIX uncu asrın ilk yarısında en yüksek haddine ulaşmış bulunuyordu. Meselâ Fransa'da Lille bölgesinde 1840 senesinde Dr. Villermé tarafından hazırlanan ve siyasi ilimler akademisine tevdi olunan raporda belirtildiğine göre çocukların 6 yaşında çalışmaları tabii idi. 4-5 yaşlarındaki çocukların dahi çalıştırıldıkları; günlük çalışma müddetinin 16-17 saat olduğu, ayrıca işyerine gelebilmek için işçilerin uzun mesafeler katetmek zorunda kaldıkları da bu raporda açıklanmış bulunuyordu³. Fransız halk efkârı üzerinde bu raporun tesirleri çok müsbet olmuş ve neticede, 1841 senesinde, ilk sosyal kanun çocukların günlük çalışma sürelerini 12 saat olarak tesbit etmiştir. O devir için mühim bir merhale olan bu kanunun müzakeresi çok çekişmeli olmuş, fakat tatbikatta henüz iş teftişi servisi organize edilmediğinden ciddi bir fayda sağlıyamamıştır.

İktisaden kendi kaderiyle başbaşa bırakılmış bu kütlenin çalışma şartlarının tesbitinde işverenlerle eşit şartlara sahip bulunmadıkları âşikârdı. Sayıca çokluk bulunmalarının işçiler için bir avantaj teşkil edebilmesi, basit bir kalabalık olmaktan çıkıp teşkilatlanmaları ile kaabildi. Nitekim bu teşkilât kendini göstermekte gecikmedi. Gayesi eski «corporation» larda olduğu gibi aynı mesleğe mensup kimselerin aralarındaki veya alıcı ile münasebetlerini düzenlemek değil, zayıf iktisadî durumlarını düzeltmek için işverene karşı bir mücadele vasıtasına sahip olmaktı. Bu mücadele amacının zamanla şiddetini kısmen kaybederek işletme içinde verimi arttırmak maksadına yöneldiğine burada işaret etmekle iktifa edelim. Şu halde sendikalaşma hareketi, liberal ekonomik sistemin zarurî bir icabı olarak işçilerin kendilerini müdafaa zaruretinden doğmuş sosyal bir vakıdır.

Bütün diğer ana hürriyetler gibi sendika hürriyeti de uzun seneler süren mücadeleler sonunda, Batılı memleketlerde, kazanılmıştır. Fransa'da, Büyük İhtilâlî müteakip, 1791 senesinde her türlü meslekî teşekkül (Le Chapelier) kanunu ile feshedilmişti.

[3] Hilde Rigodias Weiss - Les enquêtes ouvrières en France entre 1830 et 1848, Paris, 1936.

Aynı memlekette 1848 ihtilâlinden sonra uzun ve zaman zaman kanlı mücadeleler neticesinde ancak 1884 senesinde işçi sınıfının teşkilâtlanabileceği kabul edilmiştir.

İngiltere gibi pek eski demokratik siyasî bir an'aneye sahip memlekette dahi 1799 tarihinde Fransa'da olduğu gibi her türlü meslekî teşekkülün kurulması yasak ediliyor ve bu hareket hür bir rejimin kurulmasına matuf olarak mülâhaza ediliyordu. Zira o devrin hâkim görüşüne nazaran meslekî teşekküller serbest rekabete mâni olucu sebeplerin başında yer alıyorlar ve liberal ekonomik ve siyasî düzenin normal işleyişine mâni oluyorlardı. İngiltere'de de sendikaların serbestçe kurulabilmesi ancak 1877 senesinde gerçekleşebilmiştir.

II — Sendika hürriyetinin dar ve geniş mânaları :

Yukarıdaki izahlarımız sırasında sık sık sendika hürriyeti tâbirini kullandık. Bundan ne anlıyoruz? Hemen ilâve edelim ki «sendika hürriyeti» tâbiri dar ve geniş mânalarda olmak üzere iki kavramı içine almaktadır. Dar mânasıyla sendika hürriyeti, aynı mesleğe mensup kimselerin kendi meslekî menfaatlerini korumak amacıyla cemiyetler kurma hakkına sahip olmalarıdır. Bu bakımdan sendika hürriyeti dernek kurma hakkı ile sıkı temas halinde, hattâ onun hususî bir kısmını teşkil etmektedir. Buna daha özel bir deyimle «Sendikalaşma hürriyeti» diyebiliriz. Fîlhakika dernek kurma hakkının varit olmadığı bir toplumda tüzel kişiliği haiz meslekî teşekküllerin kurulabilmesi prensip bakımından mümkün olmamak icap eder.

Geniş mânasıyla sendika hürriyeti ise aynı mesleğe mensup kimselerin sadece sendikalarını serbestçe kurabilmelerini değil, üyelerin gerek sendika karşısında gerekse sendikanın Devlet karşısında serbestisini ifade eder. İleride tekrar bu konuya dönerek geniş mânasıyla sendika hürriyetinin unsurları üzerinde duracağız. Ancak Batılı demokrat memleketlerin kabul ettikleri sendika hürriyetinden tamamen ayrı bir mâna ifade eden bir sisteme de işaret etmek suretiyle demokratik sendikacılığın okuyucularımız tarafından daha kolaylıkla anlaşılmasına gayret edeceğiz.

III — İki zıt sendika hürriyeti anlayışı :

İçinde bulunduğumuz asrın, hiç bir devrin şahit olmadığı şekilde, iki zıt ideolojinin rekabet sahası olmasından kurtulması uzak

bir hayal gibi görünüyor. Daha çok ve en verimli metodlarla istih-sal ederek hasmı iktisadî alanda mağlûp etmenin en kat'î ve mües-sir hareket tarzı olduğu her iki siyasî blokça da kabul edilmişe benziyor.

İktisadî ve siyasî rejimlerine göre çeşitli memleketlerin sendi-kalarının da şu veya bu şekilde faaliyette bulunmaları, farklı prensi-pleri aksettirmeleri kolayca müşahede edilen bir vakiadır. Mese-lâ, tek siyasî parti ile idare edilen totaliter idarelerde, umumiyetle gayesi kendisini desteklemekten ibaret işçi sendikaları müsaadeye hattâ yardıma mazhar oldukları halde diğer meslekî teşekküller sı-kı bir takip veya kontrole tâbi tutulmaktadırlar. Sayıları günden güne azalan bu müstebit idareler bir yana bırakılacak olursa hâlen iki mühim siyasî ve ekonomik ideolojinin dünyaya hâkim olduğu görülür :

1 — Garplı demokrat memleketlerde carî bulunan liberal, fer-diyetçi görüş,

2 — Prensiplerini Marx ve Lenin'in doktrinlerinden alan kol-lektivist, müdahaleci görüş.

1 — *Aşırı sosyalist bir rejime sahip memleketlerde sendika hürriyeti :*

Batılı memleketlere nazaran buralarda sendikalar, gerek ku-ruluşları ve fonksiyonları, gerekse maksat ve faaliyetleri itibariyle tamamen farklı bir manzara arz ettiklerinden sendika hürriyeti kav-ramı da pek değişik bir mâna ifade etmektedir. Artık üyelerinin meslekî menfaatlerini bir yandan işveren, öte yandan Devlet kar-şısında korumak gayesini güden bir teşekkülden bahse imkân yok-tur. Sendikaların asıl görevleri devletin politik esas ve prensiplerini yani komünizmi işçi sınıfına anlatmak, işyerlerinin kontrolünde vazifelilere yardımcı olmak ve beşer senelik ekonomik plânların hazırlanmasında ve bilhassa uygulanmasında devlete faydalı ol-maktır. Nitekim Sovyet Rusya'da sendikaların bağlı olduğu mer-kéz konseyinin âzalarının senesine göre % 93 ilâ % 99 unun komü-nist partisi üyesi olması bu teşekküllerin nasıl ve ne dereceye ka-dar politika ile kaynaştığını ifade etmektedir⁴. Farklı hüviyetleri

[4] Paul Durand, a.g.e., s. 81.

âşikâr bulunan Sovyet Rusya ve alemlak halk demokrasileri sendikalarında sendika hürriyeti ne şekilde anlaşılmalıdır ?

Sendikalara girip girmemek prensip itibariyle nazariyatta kabul edilmiştir. Ancak bu esasın tatbikatta bir kıymet taşıdığı iddia olunamaz. Zira sadece sendikalı işçilere tanınan avantajlar o kadar büyük ve hayattır ki (bilhassa sosyal güvenlik bakımından) pratik hayatta işçi sendikaya girmekten başka çare bulamamaktadır. Esasen siyasî bir karaktere sahip bulunan bu teşekküllere girmek politik bir takım şüpheleri celbetmekten de geri kalmamaktadır.

Batılı mânasıyla bir sendikalaşma hürriyetinden de bahsedilemez. Hangi branşta, nerede bir sendika kurulması gerektiğini devlet tayin ve takdir eder. Bu sebeptendir ki meselâ Sovyet Rusya'da gelişmiş endüstri merkezlerine rağmen sendika adedi nisbeten mahduttur. Tabiatıyla devletin müdahalesi olmadan yani sadece üyelerinin irade beyanı ile hükmi şahsiyetini kazanan bir sendikadan burada bahsedilemeyeceği âşikârdır. Sendikalar arası resmî organlar tarafından tescil edilmedikçe bir sendika ne meslekî bir teşekkül olarak tanınır, ne de bunlara mahsus haklardan istifade edebilir.

Sendikaların serbestçe birlik ve federasyon kurabilmeleri ve devletin müdahalesinden uzak, müstakil bir hüviyete sahip olmalarından da tabiatıyla bahse imkân yoktur.

2 — *Batılı demokrat memleketlerde sendika hürriyeti :*

Batılı demokrat memleketlerde meslekî teşekküllerin günden güne önem kazandıkları artık herkesçe kabul edilen fiilî bir vakadır. Modern devletin sendikaların kuruluşunu yasak etmesi hemen hiçbir demokrat memlekette artık görülmemektedir. Bilâkis sayıları gittikçe çoğalan çeşitli memleketlerin anayasalarında cemiyet kurma hakkı, ferdî hak ve hürriyetler arasında yer almış⁵, bazı anayasalar ise bununla da yetinmiyerek özellikle sendika hürriyetini garanti altına almışlardır⁶.

[5] Meselâ Arjantin, Belçika, Brezilya, Şili, Danimarka, Yunanistan, Japonya, Hollanda, İsviçre bu arada zikredilebilir. (B.L.T.). Liberté d'association et relations industrielles, s. 43.

[6] Meselâ Meksika, Brezilya, İtalya (1947), Türkiye (1961).

Batılı anlamıyla sendika hürriyeti sadece millî mevzuat tarafından benimsenmekle kalmamakta ve milletlerarası çalışmalara da konu teşkil ederek beynelmilel sözleşmeler vasıtasıyla teyit olunmaktadır. Bu cümleden olarak Milletlerarası Çalışma Teşkilâtının 1948 yıllık Konferansında kabul edilen 87 numaralı sözleşme sendika hürriyetinin işçilere ve işverenlere hiçbir ayırma yapmadan tanımış ve bunların serbestçe arzu ettikleri meslekî teşekküle katılabileceklerini kabul etmiştir. Ayrıca sendikaların Devlet karşısındaki istiklâl ve serbestçe birlik ve federasyonlar teşkili de adı geçen sözleşmenin hükümleri arasında yer almış bulunmaktadır⁷. Aynı beynelmilel teşkilât 1949 senesinde akdettiği 32 nci konferansında «teşkilatlanma ve kollektif pazarlık» konusunda kabul ettiği 98 numaralı sözleşme ile işçilerin çalışma hususunda sendika hürriyetine halel getirmeğe matuf her türlü fark gözetici harekete karşı tam bir himayeden faydalanacaklarını —Madde 1— ifade etmiş bulunmaktadır⁸. Şu halde bir yandan millî öte yandan milletlerarası teşriî faaliyete mevzu teşkil eden sendika hürriyeti ilmi bakımdan ne ifade etmektedir? Makalemizin başında da belirttiğimiz gibi sendika hürriyeti sadece hukukî bakımdan sendika kurabilmek (sendikalaşma hürriyeti) değil, daha geniş mânada bir hürriyetler bütünüdür. Bunları gruplandırmak suretiyle beş kısımda toplayabiliriz :

a) *Mesleğin mensupları bakımından :*

Mesleğin mensupları bakımından da sendika hürriyeti çeşitli yönler arz etmektedir. Serbestçe bir sendikaya âza olabilmek, bu teşekkülden istenildiği ân serbestçe çekilebilmek, ve nihayet bir sendikaya girmeğe zorlanmamak bu arada zikredilebilir. İlk bakışta aynı mânaya geldiği zehabını uyandırırca da, görüleceği üzere, bu üç husus birbirini tamamlayan fakat ayrı muhtevaları bulunan hürriyetleri ifade etmektedirler.

aa) *Serbestçe bir sendikaya âza olabilmek* ferdin sendikaya girmek suretiyle meslekî menfaatlerini korumaya matuf haklı isteginin bir neticesidir.

[7] Conventions et Recommendations, Genève, 1949, B.I.T. s. 788 - 793.

— Le problème de la liberté syndicale et des relations professionnelles devant l'O.I.T., Rev., Internat. trav. T. LVIII, No. 5, Nov. 1948, s. 621 - 647.

[8] F. Hakkı Saymen, Türk İş Hukuku Mevzuatı, 963 - 987.

İşçilerin sendikaya girmelerine mâni olucu işverenlerin her türlü davranışları sendika hürriyetine engel olucu bir durum yaratmaktadır. Batılı memleketlerin edindikleri tecrübeler göstermiştir ki işverenler işçilerin, sendikalı olmaları sebebiyle, iş akitlerini feshetmek cihetine gitmişler, yahut daha başlangıçta sendikaya mensubiyeti dolayısıyla işçiye işe almayı reddetmişler ve nihayet bununla da iktifa etmiyerek iş akitlerine işçi aleyhine sendikaya girmeyeceğine dair hükümler koymuşlardır. Başlangıçta liberal görüşlerin tesiriyle mahkeme içtihatlarında işverenler lehinde bir cereyan görülmekte ise de gittikçe inkişaf eden sosyal cereyanlar evvelâ kaza organlarını daha sonra da kanun vazını işçileri himaye edecek şekilde harekete sevk etmiş ve yukarıda da gördüğümüz gibi nihayet bu durum anayasa teminatı altına alınacak kadar ehemmiyet kesbetmiştir. 98 numaralı sözleşme ile de sendikalar aleyhine olarak her türlü ayırmanın sendika hürriyetine aykırı olacağı Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı tarafından kabul edilmiş ve üyelerinin iltihakına bu sözleşme açık bulundurulmuştur⁹.

bb) *Sendikadan serbestçe ayrılabilme* hürriyeti ise ferdi mensup olduğu teşekkülün aşırı otoritesinden kurtarmak gayesini gütmektedir. Sendikadan üyelerin serbestçe ayrılabilmelerine engel olucu her türlü hareket gayri kanunî sayılmaktadır.

İşe alınırken sendikadan ayrılma şartının işçiye empoze edilmesinin yasak bulunduğu 98 numaralı sözleşmenin hükümleri arasında da yer almıştır¹⁰.

cc) *Sendikaya âza olmamak* hususunda bir hürriyeti de mesleğin mensupları bakımından sendika hürriyeti içinde mütalâa etmek gerekmektedir. Şüphesiz ki bu durum makalemizin başında bahsettiğimiz Ortaçağ lonca teşkilâtında hâkim olan ah'anelere uygun düşmemektedir. Sendikalar kuvvetlerini arttırabilmek için daha çok sayıda üyeye sahip olmaya çalışmakta ve bu sebeple de başkasına tâbi olarak emek sarfeden her ferdin sendikalara girmesi halinde meslekî faaliyette bulunabileceklerini zaman zaman iddia etmektedirler. Bunun en sık rastlanan şekli bir işçi sendikasının

[9] Malûm olduğu üzere adı geçen sözleşme 8/8/1951 tarih ve 5834 sayılı kanunla bizim tarafımızdan da tasdik ve kabul edilmiştir.

[10] F. Hakkı Saymen, a.g.e., s. 984.

herhangi bir işverene sendikalı olmayan işçileri işe almaması (mise à l'index), yahut da sendikaları olmyanların işlerine son verilmesini istemesidir. Ayrıca sendikalar kollektif sözleşmelere dercettikleri hükümlerle sadece sendikalı işçilerin işe alınmasını temin etmeğe çalışmaktadırlar. Bu son duruma bilhassa Almanya ve Anglo-Sakson memleketlerinde (Union shop) yaygın vaziyette rastlamak kaabildir. Beynelmîlel hukuk sahasında da bunun tesirleri görülmüş ve yukarıda zikrettiğimiz 87 ve 98 numaralı sözleşmelerde sendika hürriyetinin, mesleğin mensupları bakımından, ilk iki veçhesi benimsendiği halde bu son husus, âzalardan bir kısmının itirazı ile karşılanacağı mülâhazasıyla, işveren temsilcilerinin ısrarlarına rağmen, Konferansça iltifat görmemiştir. İşçi teşekkülleri ise sendikalara girmemek hürriyetini, işçi hareketini baltalaması ve kollektif sözleşme hükümlerini zayıflatması bakımından, şüphe ile karşılamaktadırlar. Esasen biraz önce işaret ettiğimiz gibi millî hukuk sahalarda da meselâ İngiltere, Avustralya, Yeni Zelanda, Güney Afrika Birliği gibi memleketlerde bir işçinin sendikaya âza olması mecburiyetine mütedair bir hüküm muteber addedilmektedir. Buna mukabil Fransız hukuku sendikalı üyelere mesleğin icrası bakımından avantaj tanımamaya doğru gittikçe meyletmektedir. Bunun tipik misali 1955 senesinde kabul edilen ve basın faaliyeti ile ilgili müesseselerdeki an'aneyi yıkararak sendikalı olmyanların da bu mesleğe girebilmelerini sağlayan kanundur¹¹.

b) *Sendikaların kuruluşu bakımından :*

Aynı meslekî branşta muhtelif sendikaların aynı zamanda kurulabilmesi ve faaliyet icra edebilmesi de sendika hürriyetinin önemli bir yönünü aksettirmektedir. Farklı ve zıt görüş ve düşünelere sahip bulunan işçi topluluklarının aynı sendikanın çatısı altında birleşmelerini mecburî hale getirmenin ne umumî hürriyetler yönünden, ne de sendika tatbikatı bakımından faydalı olmyacağı ileri sürülmektedir. Bilhassa sendikacılığın meslekî faaliyetten ziyade siyasî ve felsefî görüş ayrılıklarının serbest rekabet sahası haline geldiği memleketlerde kesin görüş ayrılıklarına sahip işçileri bir araya getirmek imkânsız olduğu gibi faydasızdır da. Meselâ Marxist bir doktrini işçi sınıfı için tek kurtuluş yolu kabul

[11] A. Jacqufont, la liberté syndicale est-elle respectée dans les entreprises de presse? Le Monde, 20 Mars 1954.

eden bir sendika ile papalığın sosyal doktrinini esas alan hıristiyan bir sendikanın görüş birliğine varmaları herhalde bir hayal olmaksızın ileriye geçemez.

Çeşitli görüş ve düşünelere sahip sendikaların aynı zamanda kurulup işlemelerine imkân veren (sendikada çokluk) —pluralisme syndical— prensibi nazârî bakımdan ne kadar yerinde olursa olsun tatbikatta işçi sınıfını parçalayıcı bir tesir icra etmek suretiyle sendika hareketlerini zayıflattığı da bir vaki'dir. Gerçi buna mâni olmak üzere sendikaların müştereken birlik ve federasyonlar kurabilmeleri düşünülmüş ve tatbik edilmiş ise de fikir ayrılıklarının en üst kademelere kadar sirayet ederek birbirinden tamamen farklı konfederasyonların teşekkül ettiği bugünün Avrupa sendikacılığında sık sık rastlanmaktadır.

Fakat (sendikada çokluk) prensibinin en mühim istisnası, son yıllarda büyük bir önem kazanan kollektif pazarlık sisteminde alâkalı muhtelif sendikalar arasında ayırma yapılması olmuştur. Filhakika kollektif pazarlıkta taraflardan biri herhalde işçi sendikası olduğuna göre, aynı meslek kolunda veya işyerinde kurulmuş bulunan hangi sendika işçileri temsile yetkili kabul edilecektir? Bu soruya Batılı memleketler (en fazla temsil kabiliyetini haiz sendika) mefhumunu ortaya atmak suretiyle hal çaresi bulmuşlardır. Biz burada en fazla temsil kabiliyeti olan sendikanın nasıl ve hangi kıstaslara göre tayin edildiği konusu üzerinde durmayacağız. Bizce mühim olan cihet, kuruluşları bakımından aynı derecede serbestîden faydalanan sendikaların salâhiyetleri itibariyle farklı bir muameleye tâbi tutuldukları ve netice olarak (sendikada çokluk) prensibinin fiiliyatta günden güne kıymetinden kaybettiği hususudur.

Sendikaların kuruluşları bakımından bu teşekküllere tanınan bir hürriyet de kendi faaliyet sahalarını serbestçe tayin edebilme keyfiyetidir. Sendika muayyen bir işletmede faaliyet gösterebileceği gibi bir vilâyete, bir bölgeye, nihayet bütün bir memlekete şamil bir teşekkül hüviyetini de iktisap edebilir.

c) *Sendikaların kuruluş şekilleri bakımından :*

Sendika hürriyetinin tam olarak mevcudiyetinden bahsedebilmek için şüphesiz ki sendika ana nizamnamesinin kurucular tarafından serbestçe kararlaştırılması ve ayrıca idarî bir makamın iz-

nine tâbi olmadan sendikanın hükmi şahsiyetini iktisap edebilmesi gerekmektedir. Sendikanın kuruluşunda idarî makamlara müracaat, hükmi şahsiyeti kazanabilmek maksadıyla değil, durumun ilgili mercilerce bilinmesi gayesine mâtuf olmak icap eder. Bu sebeptir ki Batılı memleketlerde sendikaların kurulmasına tekdüm eden safhada gerekli formaliteler asgarî hadde indirilmiştir. Milletlerarası İş Kodunun 858 inci maddesi de gerek işçilerin gerekse işverenlerin meslekî teşekküllerini kurarlarken, tam bir serbestî içinde ve âmme otoritelerinin kontrolünden âzade olarak, hareket edebileceklerini beyan etmiştir.

d) *Sendikaların birlik ve federasyon gibi daha üst teşekküllere vücut verebilmeleri veya bunlara serbestçe katılabilmeleri :*

Aynı meslek branşında kurulan müteaddit sendikaların, kuvvetini birlikten alan sendikacılığî zaafa uğraticı bir sebep olarak zikretmiş, bu duruma birlik ve federasyonların kurulabilmesinin kısmen engel olduğuna işaret etmiştik. İşte münferit sendikaların kuruluşlarının nasıl tam bir serbestî içinde cereyanı sendika hürriyetinin zarurî bir neticesi ise sendikaların serbestçe yeni birlik ve federasyonlar kurmaları veya mevcut üst teşekküllere serbestçe katılabilmeleri de aynı hürriyet kavramının içinde yer almaktadır.

Sadece tek bir meslek branşına şâmil, ufak, mahallî bir sendikanın faaliyet sahasının nisbeten mahdut kalması tabii ve zarurîdir. Teşkilâtlanmış, kuvvetli bir sendika hareketi, herşeyden evvel, merkezî bir takım teşekküllerin kurulmasını gerektirir. Sendika hareketlerini kuvvetlendirici rolü inkâr edilemeyen bu üst teşekküller Batılı memleketlerde, başlangıçta, kanun koyucular tarafından şüphe ile karşılanmış ve bunlara hükmi şahsiyet tanınmamıştır. Fakat çok geçmeden mücavir ve müşabih mesleklerden olan işçilerin de müşterek bir organizasyona sahip bulunmaları haklı bir istek olarak kabul edilmiş ve beynelmil hukuk sahasında da bu görüş tarzı benimsenmiştir ¹².

Sendikalar sadece millî teşekküllere katılabilmek bakımından değil, son zamanlarda fevkalâde bir ehemmiyet kazanan, milletlerarası sendika birliklerine de iltihak bakımından serbestîye sahip

[12] 87 numaralı sözleşmenin 5 inci maddesi. Conventions et Recommendations, B.I.T., Genève, 1949.

olmalıdırlar. Şu halde sendika hürriyeti tâbiri beynelmilel hüviyete sahip sendikalara serbestçe katılabilmeyi de gerektirmektedir. Bilhassa idarî organların izin ve müsaadesinin bu teşekküllere katılabilmek için bahis konusu olmaması icap eder.

e) *Sendikaların âmme organları karşısında istiklâli :*

İdarî makamların sendikaların kuruluşuna müsaade etmesi sisteminin sendika hürriyetine mâni bir hal olduğuna işaret etmiştik. Burada bahis konusu olan husus kuruluşü müteakip faaliyetine başhyan sendikayı âmme organlarının teftiş ve kontrol edemesi ve sendikaların feshine de gene bu makamların karar veremesi keyfiyettir. Filhakika bir sendika ne kadar liberal şartlarla kurulursa kurulsun şayet bu teşekkülün işleyişi idarî birtakım kontrollere tâbi tutuluyor ve bilhassa feshi hususunda kaza mercileri haricinde kalan diğer makamlar karar verebiliyorsa o memlekette sendika hürriyetinden tam olarak herhalde bahsetmeğe imkân kalmaz. Ancak modern devlet telâkkisi merkezî âmme otoritesine gittikçe üstün ve müdahaleci salâhiyetler tanıdığından devletin sendikaların sadece meslekî sahalarda faaliyette bulunmalarına müsaade edebileceği ve bu teşekküllerin politikadan uzak bulunmalarını istiyebileceği umumiyetle kabul edilmektedir. Sendikaların bu bakımlardan kontrole tâbi olacakları hususu pek münakaşalı olmamakla beraber sendikanın ne zaman siyasete karıştığıнын tayini müellifler ve mahkeme içtihatları tarafından henüz halledilmemiş bir konudur¹³. Öte yandan sendikalar ise devletin müdahalesinde politikanın açık tesirlerini izah ederek bu kontrolün lüzumsuz, hattâ zararlı olduğunu ileri sürmektedirler.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SENDİKA HÜRRIYETİ

Memleketimizin sosyal bünyesi, sosyal sınıfların belirli şekilde ayrılmamış olması, sınaî inkişafın bizde, hâlen dahi, mühim bir merhaleye ulaşmamış bulunmasını, işçilerin teşkilâtlanmasını önleyici

[13] Paul Durand, a.g.e., s. 171 - 174.

Orhan Tuna, Sosyal Siyaset Konferansları, cilt. VII, s. 105 ve müteakip.

ıktimaî ve iktisadî âmiller arasında zikretmek icap eder. Bu sebeple sendika hürriyeti cemiyet kurma hürriyeti ile yakın zamanlara kadar tamamen karışmış bulunuyordu.

Sendika mefhumuna memleketimizde İkinci Meşrutiyetten sonra ilk defa rastlıyoruz. Abdülhamid devrinde Tophane işçileri tarafından 1898 de kurulan ve gizli İttihad-ı Osmanî Cemiyeti ile alâkası bulunan Amele-i Osmanî Cemiyetinin gayesi daha ziyade siyasî idi. 1908 Anayasasındaki cemiyet kurma hakkından faydalanan işçilerin diğer cemiyetler yanında işçi derneklerini kurarak kısa bir zaman sonra ekseriya yabancı şirketlere karşı grev hareketlerine giriştiklerini görüyoruz. Bir yandan grevlerin teşkilâtlı, mes'ul sendikalar tarafından idare edilmemeleri, öte yandan da yabancı devletlerin baskısı altında bulunan bir hükümetin mevcudiyeti, Meclis-i Meb'usanın âmme hizmeti gören müesseselerde işçinin cemiyet kurmasını yasak etmesine ve alehltlak bütün işletmelerde de grev'in yasak edildiğini vazetmesine müncer olmuştu. Bilâhare çıkarılan 1909 tarihli Cemiyetler Kanunu dernek kurmayı nisbeten liberal hükümlere bağlamış, fakat sendikalar için hususî bir madde veya kanun düşünülmemişti.

Osmanlı İmparatorluğunun batmasına sebep olan siyasî hâdiseler sırasında tabiatıyla sendika hürriyetinden bahsedilemez.

Cumhuriyet devrinin ilk çeyrek asrının tek siyasî parti devri olması ister istemez Devletin diğer hükmi şahıslara karşı sert bir politika takip etmesini gerektirmiştir. 1924 Anayasasına ve 1926 tarihli Medenî Kanun hükümlerine rağmen tatbikatta cemiyet kurma hakkı hakikî mânasına kavuşmamıştır. 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu ise ıktimaî sınıf esasına müstenit cemiyet kurulamayacağına açıkça beyan ettiğinden artık hukuken sendika kurmak imkânsız hale gelmiş bulunuyordu. Bu mutlak yasak devri 1946 ya kadar devam etti. Bu tarihte 1938 tarihli Cemiyetler Kanununda yapılan bir tâdilât bir yandan serbest şekilde siyasî partilerin kurulmasına imkân sağladığı gibi öte yandan da işçi ve işverenlere sendika kurma imkânını veriyordu. 1946 senesinde muhtelif isim ve gayelerle çeşitli meslekî teşekküllerin kurulduğunu görüyoruz. Bunların durumlarını nizamlayan hususî bir kanuna ihtiyaç mutlak surette belirmişti. Bu maksatla Türk kanun vaznı, 1947 senesinde 5018 sayılı kanunu kabul etmek suretiyle cemiyet kurma hürriyetinden ayrı ve müstakil olarak sendika hürriyetini memleketi-

mizde ilk defa gerçekleştirmiş bulundu. Bu kanunun hangi ölçülerle sendika hürriyetini tanıdığı birazdan göreceğiz. Sadece şunu belirtelim ki Türk kanun koyucusu esas itibariyle demokrat ve liberal bir garp sendikacılığından mülhem olmuş, fakat harp sonrası aşırı cereyanlara karşı da hassas davranmayı ihmal etmemiştir.

I — 5018 sayılı kanunda sendika hürriyeti :

Birinci bölümde izahına çalıştığımız sendika hürriyetinin belli başlı prensiplerine nazaran 5018 sayılı kanunun memleketimize getirdiği sendika hürriyetini nasıl değerlendirmemiz gerekmektedir? Yukarıda yaptığımız tasnife burada da sadık kalarak on dört yıldanberi memleketimizde carî bulunan sendika hürriyetini şöylece kıymetlendirebiliriz :

a) *Bir mesleğin mensupları bakımından :*

Sendikalar Kanununun 9 uncu maddesi (hiç bir kimse herhangi bir sendikaya üye olmaya veya olmamaya veya üyelikten çekilmeğe zorlanamaz) hükmü ile yukarıda nazarı esaslarını incelediğimiz sendika hürriyetini açıkça ve geniş mânasıyla benimsemiştir. Ancak sendika kurma hakkı emeği ile geçinen bir şahsa tanınmamış, prensip itibariyle sadece İş Kanununun anladığı mânada işçi sayılabilecek kimselerin bu hakka sahip oldukları tasrih edilmiştir (Madde 2). Ayrıca İş Kanununun tarifine uymakla beraber küçük san'at erbabı ve onların yanlarında çalışanların da sendika kurmaları imkânsız kılınmıştır. Ancak şu cihetin de belirtilmesi gerekir ki Sendikalar Kanunundan sonra çıkan ve Basın mesleğinde çalışanları ve denizde işgörenlerin durumlarını nizamlayan kanunlarda sendika hürriyetinin tatbikatına rastlıyoruz. Umumî prensibin bir nevi teyidi olan bu işaretleri memnuniyetle karşılamak ve belirtmek gerekir. Şu halde mesleğin mensupları bakımından sendika hürriyeti prensip itibariyle kâfi derecede geniş fakat tatbik sahası umumî olmaktan şimdilik uzak bulunmaktadır.

b) *Sendikaların kuruluşu bakımından :*

Aynı meslek kolunda muhtelif sendikaların kurulabilmesi de (Sendikada çokluk prensibi) bu kanunda yer almıştır (Aynı iş kolunda birden ziyade sendikalar kurulabilir. Madde 3/II). Bu pren-

sibin tathiki bazı Batılı Avrupa memleketinde olduğu gibi ayrı felsefî görüşlere sahip sendikaları bizde gerektirmemekte ve dolayısıyla sendikalar doktrin bakımından bir farklılık arzetmemektedirler.

c) *Sendikaların kuruluş şekilleri bakımından :*

1946 tarihinde 4919 sayılı kanunla Cemiyetler Kanununda yapılan bir tadilattan sonra her türlü derneğin kurulabilmesi için artık idarî bir ön müsaadeye lüzum kalmamış bulunuyordu. Bu mühim prensip 1947 Sendikalar Kanununda da bir kere daha teyid edilmiştir. Sendikalar da diğer dernekler gibi tüzel kişi olarak kuruma iradelerini izhar etmekle kurulurlar ve idarî mercilere yaptıkları müracaatlar sadece bu durumdan ilgili makamları haberdar etmek gayesine matuftur.

d) *Sendikaların birlik ve federasyon teşkil veya bunlara iltihak edebilmeleri bakımından :*

Sendikalar Kanununun sarih ifadesine (Madde 8) göre, (Sendikaların aralarında kuracakları birlikler de) aynı hükümlere tâbidirler. Şu halde birlik ve federasyonların gerek kurulup hükmi şahsiyet iktisaplarında gerekse haiz oldukları salâhiyetler itibarıyla diğer sendikaların sahip oldukları haklara malik bulunmaktadırlar.

Yukarıda birlik ve federasyonlara serbestçe iltihakın sadece millî karakteri haiz sendika üst teşekküllerine değil milletlerarası sendikalara da katılabilmeyi gerektirdiğine işaret etmiştik. Sendikalar Kanununda bu bakımdan mühim bir tahdidin vazedildiğini görüyoruz. Filhakika adı geçen kanunun 5 inci maddesine göre yabancı sendika birliklerine iltihak için Bakanlar Kurulunun müsaadesine ihtiyaç vardır (Madde 5). İhtimal ki Türk kanun koyucusu 1947 senesinde dünya sendikacılığının içine düştüğü buhranlı devrenin tesiri altında kalarak henüz kurulmakta olan sendikacılığımızı aşırı sol temayüllü beyne'milel sendikaların tuzagına düşürmemek gayesini gütmüştür. Herhalde aradan geçen seneler hür dünya sendikacılığı için çok verimli olmuş ve bugün aynı tehlike artık ortadan kalkmış bulunduğu göre Türk sendikalarına da serbestçe milletlerarası hür sendikaların faaliyetine katılabilmeleri imkânı sağlanmalıdır.

e) *Sendikaların âmme organları karşısında istiklâli bakımından :*

Kuruluşu itibariyle idarî bir mürakabeye tâbi olmayan sendikalar gerek Cemiyetler Kanunundaki ahkâma gerekse Sendikalar Kanununa (Madde 11) göre Çalışma Bakanlığının denetimine tâbidirler. Bu konuda çok şey söylenmişti ¹⁴, hattâ Milletlerarası Çalışma Teşkilâtının 1952 denberi faaliyette bulunan hususî bir komitesine memleketimizdeki durum şikâyet edilmiştir. Ne kadar iyi niyetlerle ve sendikaların bir an önce tecrübe kazanmaları gayesiyle yapılırsa yapılsın idarî makamlara mensup müfettişlerin sendikaları kontrolü sendika hürriyeti mefhumu ile bağdaşmaz.

Son bir cihet, sendikaların kapatılmasının da idarî makamlara ait bulunmaması keyfiyettir. Sendikalar Kanunumuz bu bakımdan gerekli salâhiyeti mahkemelere tanımak suretiyle sendika hürriyeti prensiplerine uygun bir hareket tarzını benimsemiştir.

II — Milletlerarası Çalışma Teşkilâtının (O.I.T.) memleketimizdeki sendika hürriyeti karşısındaki tutumu :

1952 senesindenberi Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı sendika hürriyeti konusunda kendisine yapılan şikâyetleri tahkik etmek maksadiyle hususî bir komite kurmuş bulunmaktadır. Komünist bloka mensup Dünya Sendikalar Federasyonu da Türk Hükümetini 1952 senesinde bu teşekküle şikâyet etmiş ve Türkiye'de sendika hürriyetini tehlikeye düşürüldüğünü iddia etmiştir ¹⁵. Adı geçen Kızıl Federasyonun başlıca şikâyet konuları şunlardı :

1) Çalışan her işçi sendika kurma hakkına sahip değildir. Esnaf, memur, müstahdem ve fikir işçilerinin sendika kurma hakkı yoktur.

2) Beynelmîlel sendikalara katılım ancak Bakanlar Kurulunun müsaadesi ile mümkündür.

3) Hükümet sendikaları kontrol hakkına sahiptir.

[14] Les problèmes du Travail en Turquie, Rapport de la mission du B.L.T. en Turquie, Genève, 1950, s. 200 - 202.

[15] Septième rapport de l'O.I.T. aux Nations-Unies: Annexe V, rapports du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration, sixième rapport du Comité. Cas No. 50 (Turquie) p. 814 - 860.

Türk Kükûmeti verdiği cevapta :

1) Gerçi sendika hürriyeti sadece fikrî bir faaliyet gösterenlere tanınmamış ise de cemiyet kurma hürriyeti herkese tanınmıştır. (Anayasanın 70. mad.). Kuracakları cemiyetlerle meslekî faaliyette bulunabilecekleri gibi kollektif iş akitlerinde taraf dahi teşkil edebileceklerdir. Kaldı ki basın mesleğinde çalışanlara sendika kurma hakkı tanınması gösteriyor ki sendika hürriyeti fikir işçilerine de yavaş yavaş teşmil edilecektir.

2) Beynelmîlel federasyonlara âza olmak imkânı Türk sendikalarına yasak edilmemiştir. Ancak millî menfaatlere aykırı milletlerarası bazı teşekküllerin yıkıcı siyasî faaliyetinden Türk sendikalarını korumak maksadiyle Bakanlar Kuruluna takdir hakkı tanınmıştır.

3) Hükümetin sendikaları kontrolü onları kanunî haklarından mahrum etmek için değil, sendikaların dilek ve şikâyetlerini resmî makamlara kolaylıkla duyurabilmelerini sağlamak için iş müfettişlerinin genel kurul toplantılarını takip etmelerine imkân vermek içindir.

Bu cevaplar üzerine Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı vaki şikâyetin daha fazla tahkikine lüzum bulunmadığına karar vermiştir¹⁶.

N E T İ C E

1) İkinci Cumhuriyetimize vücut veren yeni Anayasamızda ana hürriyetler arasına ithal edildiğini gördüğümüz sendika hürriyeti memleketimizde ancak 1947 senesindenberi kanunî bir hüviyete kavuşmuştur.

2) Memleketimizde sendika hürriyeti devrin politik cereyanlarına uymak suretiyle Meşrutiyette liberal bir zihniyetle tanınmış ise de bilâhare tek parti devrinde diğer hükûmî şahıslar gibi iktidarın sert tavırlarıyla karşılaşmış, hattâ 1938 - 46 seneleri arasında kanun dışı bırakılarak reddedilmiştir.

[16] Informations sociales vol. XIX, no. 8, 15 Avril 1958, p. 317, Cas n^o. 169 (Turquie).

3) Memleketimizin esas itibariyle bir ziraat memleketi olması, millî sanayiî henüz pek kısa bir maziye sahip bulunması, sosyal sınıflar arasında kesin bir ayrılık bulunmaması ve nihayet bunların neticesi olarak henüz yerleşmiş bir sendikacılık an'anesinin mevcut bulunmayışı sebepleri ile bizde sendika hürriyeti Batılı memleketlerde olduğu gibi işçi sınıfının uzun mücadeleleri bahasına elde ettiği bir hürriyet olmamıştır. Bilhassa İkinci Dünya Harbinden sonra Türk kanun koyucusunun, zamanında geniş bir anlayış göstererek, sendika hürriyetini liberal ölçülerle tanzim edişini takdirle karşılamak gerekir. Ancak ana hatlarını izaha çalıştığımız sendika hürriyetinin bazı taraflarında tahditler vazetmeyi uygun bulmuştur. Ondört senelik bir tatbikattan sonra Sendikalar Kanununun yeniden gözden geçirilmesi, millî ekonomik ve sosyal bünyemize uydurulması bahis mevzuu olduğu şu sırada sendika hürriyeti prensiplerine daha ziyade sadık bir sistemin mevzuatımıza ithali yeni Anayasamızın 46. maddesinin zarurî bir neticesi olmak durumundadır. Kuvvetle ümit ediyoruz ki yeni tasarı daha geniş bir kütleye sendika hürriyeti tanıyacak, sun'î bir takım ayrımlarla çalışanlardan bir kısmını bu haktan mahrum bırakmayacaktır. Türlü şüphe ve şikâyetlere konu teşkil eden hükümetin sendikaları kontrolüne ve beynelmilel sendika teşekküllerine iltihak için müsaade sistemine artık hukuken son verilmesinin de zamanı geldiğine kani bulunuyoruz.

Bugüne kadar Türk sendikacılığı sosyal adaletin memleketimizde yerleşmesinde büyük hizmetler ifa etmiş ve millî karakterimizi, Türk işçisinin bâriz vasfı olan sağduyusu ile aksettirmekten geri kalmamıştır. Eminiz ki daha geniş ve Anayasa hürriyetleri arasına katıldıktan sonra sendika hürriyeti Türk sendikacılığında yeni ve daha verimli bir devrin açılmasına yardımcı olacaktır.