

**T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

Yüksek Lisans Tezi

**1960-1971 ARASI DÖNEMDE
TÜRKİYE’DE
TOPLU İŞ HUKUKUNUN GELİŞMESİ**

Barkın ASAL

2501040291

**Tez Danışmanı:
Doç. Dr. Mehmet Tevfik ÖZCAN**

İstanbul, 2007

TEZ ONAY SAYFASI

ÖZ

Türkiye Cumhuriyetinin yönetici eliti 1960'lı yıllarında başında planlı bir sanayileşmenin gerçekleştirilmesi adına yeni bir projeye girişti. Bu projenin toplu iş hukukuna yansması ise sendikacılık alanında merkezileşmeyi gerektiriyordu. Ancak 1950'li yılların güçlü iktidar yapısına karşı temel hak ve hürriyetlerin ve sosyal hakların korunmaya çalışılması bu anlamda paradoksal bir duruma neden oldu. Toplu iş hukukunu düzenleyen yasalar bir yandan sendika özgürlüklerini ve grev hakkını tanımaya çalışıyor; diğer yandan merkezileşmeyi sağlamak adına bazı hükümler öngörüyordu. Durumun değişmesi projenin gerçekleşmemesi ve sendikal harekette siyasal nedenlerle yaşanan ayrışma sonucu meydana geldi. Belli sanayi kollarındaki ücret artışlarından ve kanunsuz grevlerden (fabrika işgalleri vs.) memnuniyetsiz olan işverenler, bu saflaşma içinde kendisine yakın olan işçi kesimiyle anlaşarak temelde sendika özgürlüklerini ortadan kaldıran bir yasanın TBMM'de kanunlaşmasını sağladılar. Bu durum ise Türkiye'de gerçekleşmiş en büyük işçi eylemine (15-16 Haziran) neden oldu.

ABSTRACT

The ruling elite of the Republic of Turkey undertook a new project for the realization of a planned industrialization at the beginning of 1960s. The reflection of this project to the collective labour law was required centralization in the area of trade unionism. In this respect, however, struggling for the protection of basic rights and freedoms, and social rights against the structure of powerful government of 1950s caused a paradoxical situation. The laws regulating collective labour law, on one hand, was aiming at recognizing the freedoms of trade unionism and the right to strike, on the other hand, was stipulating some rules in the name of providing centralization. The changing of the situation was resulted from failure of the project and separation in the movement of trade unionism due to the political reasons. Employers who were disturbed by increasing wages in some industrial sections and illegal strikes (occupation of factories, etc.) obtained a codification from the Parliament which violated freedoms of trade unions, by coalition of workers who had similar economical and political attitudes with themselves. This situation brought the greatest workers protest(15-16 June 1970) in Turkey's history.

ÖNSÖZ

Türkiye’de 1960 öncesinde toplu iş hukukunda uygulanan sistem grev ve lokavt yasağının bulunduğu, cebri tahkim sistemidir. Sendikalaşma ise, 1946 yılında Cemiyetler Kanununda yapılan bir değişiklikle başlamış, ancak 1960’lı yıllara kadar toplum yaşamı içinde herhangi bir varlık gösterme imkanına sahip olamamıştır. 1950’li yılların ortalarından itibaren, özellikle kent küçük burjuvazisinin geliştirdiği demokratik hareketin bir sonucu olan 27 Mayıs, temel hak ve özgürlüklerle sosyal hakları tanımış, bu kapsamda işçilere sendika özgürlüklerini ve toplu iş sözleşmesi, grev haklarını vermiştir. Ancak toplumun tüm kesimlerinin sosyal haklardan gereğince faydalanabilmesi de ülkenin sanayileşmesine bağlıdır. Kısaca eldeki kaynakların dikkatli bir biçimde planlanarak harcanması gerekmektedir. Bu da, en başta sanayinin önemli bir ayağı olan işçi kitlelerinin, merkezi bir örgüt içinde toplanmasını ve sık sık grev hakkını kullanmamasına dayanır. Böylece, hem 1961 Anayasası, hem de 274 ve 275 sayılı Kanunlar, bu iki ters yöndeki eğilimin dengelenmesine gayret etmiştir. Kırılmanın bir tarihini vermek gerekirse, bu tarih 1965 yılıdır. 27 Mayıs’ın devirdiği iktidarın devamı niteliğinde olan bir parti iktidara gelmiş, ayrıca isminde işçi kelimesi geçen ve açıkça sosyalist bir politikayı savunan bir başka parti ise TBMM’nde temsil edilmeye başlanmıştır. Kısaca toplum ve onun bir uzantısı olan sendikal hareket siyasallaşmanın etkisinde kalmıştır. Bu etkileşim sürecinin sonucunda ise, siyasallaşmadan ve işçi sınıfı eylemliliğinden hoşlanmayan işveren kesimi; kendisi ile anlaşabileceği sendikal hareketle birlikte Meclis’te sendika özgürlüklerini ortadan kaldıran bir yasanın hazırlanmasına vesile olmuşlardır.

Ele alınan tarihsel dönemin genel panoramasını çıkarabilmek için, daha sonradan bu dönem hakkında yazılanların yerine, elden geldiğince birincil kaynaklar kullanılmaya çalışıldı. 1961 Anayasası’nın hazırlanması ve Kurucu Mecliste yapılan tartışmalar; toplu iş hukuku ile ilgili olan 274, 275 ve 1317 sayılı Kanunlarla ilgili Meclis Tutanakları tarandı. İşçi sendikacılığının gelişimi, daha çok Türk-İş’in Genel Kurul Raporları dikkate alınarak incelendi. İşveren sendikacılığının yönü hakkında ise, TİSK’in çıkarmış olduğu İşveren dergisinin söz konusu yıllarda çıkmış sayıları ışık tutucu oldu. Yapılan çalışmanın en büyük eksikliği ise, DİSK arşivlerinden yararlanılamamış olmasıdır. Bunun en büyük nedeni 1980 Askeri Yönetimi sırasında

DİSK'in belirli bir süre için kapatılarak, arşivlerine el konulmuş olmasıdır. O günden elde kalanlar ise, daha ancak yeni yeni klasifiye edilmektedir.

Yoğun akademik çalışmaları sırasında, tezimin danışmanlığını üstlenen ve önerileriyle çalışmamı sonuç çıkarıcı bir noktaya evriltmemi sağlayan Doç. Dr. Mehmet Tevfik Özcan'a; özellikle Hukuk Felsefesi ve Hukuk Sosyolojisi Ana Bilim Dalı'nda araştırma görevlisi olarak çalışmaya başlamamdan itibaren, günümüzün işçi ve işveren sorunları ile ilgili elindeki makaleleri benimle paylaşan Prof. Dr. Yasemin Işıқтаç'a; tezde öne sürülen fikirlerin olgunlaşmasını sağlayan değerli mesai arkadaşlarım Arş. Gör. Serkan Gölbaşı'na, Arş. Gör. Ülker Yükselbaba'ya ve Arş. Gör. Mert Ertan'a teşekkürlerimi sunarım. Sendikal alanda birincil el kaynakları elde etmemi sağlayan Petrol-İş'te çalışan görevlilere de teşekkürü bir borç bilirim. Ayrıca yoğun çalışma dönemlerimde bana maddi manevi her türlü katkıda bulunan annem Gönül Asal'a ve Zeynep Yılmaz'a da şükranlarımı sunuyorum.

Ancak bu tezin asıl sahibi ben değil, 22.02.2007'de kaybettiğim, benim yetişip bugünlere gelmemi sağlayan babam Seyhan Asal'dır. Ruhu şadolsun!

Beşiktaş, 2007

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No.
ÖZ	iii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ	v
İÇİNDEKİLER	vii
TABLOLAR	xi
KISALTMALAR	xii
GİRİŞ	1
I- 1961 ANAYASASI'NI HAZIRLAYAN KOŞULLAR; TOPLU SÖZLEŞME, GREV ve SENDİKA HAKLARININ DÜZENLENİŞİ	
A) DEMOKRAT PARTİ'NİN İKTİDARDA OLDUĞU 1950-1960 YILLARI ARASINDA İKTİSADİ, SOSYAL ve SİYASİ DURUM	4
1- İktisadi ve Sosyal Durum	4
a-Tarım	4
b- Sanayi	10
c- Alt-Yapı Yatırımları ve Sonuç	14
2- Siyasi Durum	17
a-1950-54 Dönemi	17
b-1954-57 Dönemi	21
c-1957-60 Dönemi	24
B) 27 MAYIS'IN ANLAMI	26
C) 1961 ANAYASASI; SENDİKA ve TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ, GREV HAKKININ DÜZENLENİŞİ	32
1- Genel Olarak	32

2-İstanbul Anayasa Tasarısı Hazırlama Komisyonunun Ön Tasarısının Özellikleri	34
3-Tepkilerin Ayıklanması: İktisadi Planlama ve Sosyal Devlet	38
4-Sendika, Toplu İş Sözleşmesi ve Grev Hakkının Anayasaya Konma Süreci	45
a- Sosyal Hakların Anayasaya Girmesi Hakkındaki Görüşler	45
b- Tasarılar ile Anayasada Sendika, Grev ve Toplu İş Sözleşmesi Hakkının Düzenlenmesi	47
c- Kurucu Meclisteki Tartışmalar	51

II- TOPLU İŞ HUKUKUNUN YARATILMA SÜRECİ

A) 20.02.1947 TARİH ve 5018 SAYILI SENDİKALAR KANUNU ve SOSYAL ETKİLERİ	55
1- Toplu İş Hukukunun Kısa Tarihçesi	55
2- 1946-60 Döneminde Toplu İş Hukuku Alanındaki Dönüşümler	62
a- Cemiyetler Kanunu Değişikliği	62
b- 1946 Sendikacılığı	64
c-20.02.1947 Tarih ve 5018 Sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun	66
(1)-Genel Olarak	66
(2)- Kanunun Hükümleri, Uygulaması, Kanunda Yapılan Değişiklikler	68
i) Sendika Tipleri ve Birlikler	68
ii) Sendika Üyeliği ve Teminatı	70
iii) Sendikaların Faaliyetleri	71
iv) Yasak Faaliyetler	74
v) Sendikaların Denetimi	76
vi) Sendikaların Faaliyetten Men'i ve Kapatılması	78
(3)- Kanunun Sosyal Etkileri	78
B) 24.07.1963 TARİH ve 274 SAYILI SENDİKALAR KANUNU ile 275 SAYILI TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ, GREV ve LOKAVT KANUNUN HAZIRLANIŞ SÜRECİ ve HÜKÜMLERİ	81
1-27 Mayıs Sonrası Sendikal ve İşçi Eylemlilikleri	81
2-Sendika Teşkilatları İçindeki Dönüşümler	88
a-İşçi Sendikaları	88
b-İşveren Sendikaları	91
3- 274 ve 275 Sayılı Kanunun Hükümleri	93

a- 274 Sayılı Kanun	93
(1)-İşyeri ve İşkolu Sendikaları, Üst Teşekküller	93
(2)- Sendika Üyeliği ve Teminatı	96
(3)- Sendikaların Faaliyetleri	100
(4)- Yasak Faaliyetler	102
(5)- Sendikaların Denetimi	102
(6)- Sendikaların Faaliyetten Men'i, Kapatılması	104
b- 275 Sayılı Kanun	104

III-1963-71 YILLARI ARASINDA SENDİKAL YAPILAR, HUKUKİ ve SOSYAL SORUNLAR, DÖNÜŞÜMLER

A) SENDİKAL YAPILAR	115
1- İşçi Sendikaları	115
a-Merkezileşme ve Karşılaşılan Sorunlar	115
b-Partiler-üstü Sendikacılık ve Sendikaların Siyasal Nedenlerle Bölünmesi	120
2- İşveren Sendikaları	128
B) HUKUKİ ve SOSYAL SORUNLAR	134
1- İşçi Kavramı	134
2- Toplu İş Sözleşmesi Yapma Ehliyeti ve Yetkisi	137
3-Toplu İş Sözleşmesinden Yararlanma	139
4-Toplu İş Uyuşmazlıklarının Çözümünde Barışçı Yollar	141
5- Yönetime Katılma	143
C) 04.07.1970 TARİH ve 1317 SAYILI KANUN	145
1-Kanunun Oluşumunu Hazırlayan Olgular	145
a- Toplu İş Sözleşmeleri, Sendikalaşma ve Ücretler	145
b- Grevler ve Lokavtlar	151
2- 1317 Sayılı Kanunun Hükümleri, Gerekçeleri	154
SONUÇ	161

BİBLİYOGRAFYA	166
EKLER	176
A) TÜRK-İŞ'İN 24 İLKESİ	176
B) DİSK'İN TÜRK-İŞ'TEN AYRILMA GEREKÇELERİ	179

TABLÖLAR

	Sayfa No
Tablo 1 Tarım Toprağının Gelişimi	7
Tablo 2 Toprak Dağılımı	8-9
Tablo 3 1948-1960 Döneminde İşçi ve İşveren Sendikaları; Sendikalar Üye Sayıları	80
Tablo 4 1961 ile 1963 Arasında İşçi Eylemleri	87
Tablo 5 İşçi Sendikalarının Tiplerine Göre Dağılışı	118
Tablo 6 Grev-Lokavt Yoksa Sözleşmenin Yapıldığı Safha	142
Tablo 7 Toplu İş Sözleşmeleri İşçi ve İşyeri Kapsamı	146-7
Tablo 8 Seçilmiş Dallarda Ortalama Ücretler(bin lira/yıl)	151
Tablo 9 1963-1971 Grevleri	151

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AFL-CIO	: Amerikan İşçi Sendikaları Federasyonu- Sanayi Örgütleri Kongresi
AID	: Uluslararası Kalkınma Örgütü
A.O	: Anonim Ortaklığı
AP	: Adalet Partisi
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
CKMP	: Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi
DİSK	: Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DP	: Demokrat Parti
MBK	: Milli Birlik Komitesi
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	: Türk Ceza Kanunu
T.C	: Türkiye Cumhuriyeti
TİD	: Türkiye İşçi Derneği
TİP	: Türkiye İşçi Partisi
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TSKEP	: Türkiye Sosyalist Emekçi ve Köylü Partisi
TSP	: Türkiye Sosyalist Partisi
TÜRK-İŞ	: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
YTP	: Yeni Türkiye Partisi

GİRİŞ

İş Hukuku tarihi üzerine yapılan çalışmalar incelendiğinde, iki anlatım yönteminin ön plana çıktığı görülmektedir. Bunlardan birincisi, işçi sınıfının eylemliliklerini temel alarak, İş Hukuku'nda yaşanan dönüşümleri, bu eylemliliklerle beraber anlatmayı tercih eder. Örneğin Le Goff, Fransız İş Hukukunun 1830'dan günümüze kadar olan gelişimini dört bölümde incelemiştir: 1830 ile 1880 arası dönemi, İş Hukuku'nun kendi ifadesiyle “suskun” olduğu; fabrika, atölye gibi işyerlerinin, işverenin özel alanı sayıldığı bir dönem; 1880-1936 arasının ise, cumhuriyetçi düşüncenin, işçi örgütlenmelerinin ve işyerlerinin büyük fabrikalara dönüşmesinin etkisiyle, özellikle de sendikalar ve yaptıkları toplu iş sözleşmeleri aracılığıyla, işçi kitlelerinin bir hukuksal özne olarak tanınmaya başladığı bir dönem; 1936 ile 1980 yılları arası, toplu iş sözleşmelerinin uygulama alanının gelişmesi, hatta yasa yapımı alanında işçi ve işveren kesimi arasında anlaşmalar akdedilmesi, işyerlerinin yönetimine sendika ve işyeri temsilcilerinin girmesi ve bütün bunların sonucu olarak işyerlerinin kamusallaştığı bir süreç; 1980 sonrasını ise, yerleştiği zannedilen hukuki ve sosyal yapılardan bir geri dönüşün yaşandığı dönem olarak tanımlamıştır.¹

Anlatım yöntemlerinin ikincisi ise, daha çok kanun koyucunun gösterdiği iradeye ve yasalastırma faaliyetlerine özen göstererek bir soyutlamaya varmaya çalışır. Örneğin Riviero ve Savatier, Fransız İş Hukuku tarihini beş bölüme ayırarak incelemektedir. İlk dönemi Fransız Devrimi Dönemi olarak nitelemekteseler de, devrimin temelde, *Ancien Régime*'in yapılarının çözerek liberal döneme geçişe kapı açtığı hesaba katılırsa, esasta söz konusu tarihi dörde ayırdıkları söylenebilir: 1789 ile 1841 arasında yaşanan liberal dönem, 1841 ile 1936 arasında devlet müdahaleciği

¹Jacques Le Goff, **Du silence à la Parole, une Histoire du Droit du Travail des Années 1830 à Nos Jours**, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004, s.20. Aubin ve Bouveresse, 1789 ile 1936 tarihleri arasını incelemiş; Paris Komünü ve III. Cumhuriyetin kurulduğu 1870 tarihini ayırım dönemi olarak saptayarak ilk dönemi devrimci anlayışa; ikinci dönemi endüstriyel anlayışa başlığı altında incelemiştir. v. Gérard Aubin, Jacques Bouveresse, **Introduction Historique au Droit du Travail**, Paris, Presses Universitaires de France, juillet 1995.

dönemi, 1936 ile 1973'i arasını toplu iş ilişkileri dönemi ve 1973 sonrasını ise iktisadi gerileme dönemi olarak isimlendirmişlerdir.²

Bu noktada üzerinde durulması gereken husus ise, söz konusu anlatım sistemlerinin her ikisinin de belirli açılardan eksik oluşudur. Birincisinin eksikliği, her ne kadar işçi sınıfının eylemlilikleri, Avrupa'da İş Hukuku alanındaki dönüşümlerin önemli bir nedeniyse de; işverenlerin kendi eylemliliği, işçi sınıfının eylemliliklerine nasıl mukavemet ettikleri ve ikisi arasındaki mücadeleye devletin nasıl müdahil olduğu saptanmadan, kanun koyucunun iradesinin ne yönde tecelli ettiğinin ayrıntılı bir şekilde anlaşılamayacak olmasıdır. Kaldı ki bu tezin konusu olan 1960 ile 1971 tarihleri arasındaki Türkiye'de toplu iş ilişkileri düzeninin ilk kuruluşu, herhangi bir işçi eylemliliğine dayanmamakta; Türkiye yönetici elitinin 1950'li yılların başından itibaren yavaş yavaş oluşturmaya başladığı bir projenin çalışma hayatındaki izdüşümü olma niteliğini taşımaktadır. Bu anlamda, İş Hukuku'nun gelişiminde sanayileşmiş ülkelerle, az gelişmiş ülkelerin farkı da ortaya çıkmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti'nin 1930'lu yıllarda uyguladığı devletçilik politikasıyla ve II. Dünya Savaşı sonrası dönemde kurduğu sanayisiyle, klasik bir Üçüncü Dünya devleti olmamakla beraber, Avrupa ülkeleri gibi sanayileşmiş olduğunu iddia etmek de oldukça zordur. Nitekim, köylü kitlelerinin tam olarak topraklarından ayrılmamış olması; hem bu yüzden, hem de sanayinin gelişmemesinden kaynaklı olarak işçi sayısının azlığı, işçilerin ele alınan bu dönemin başında kayda değer bir aktör olmasını engellemiştir. Ancak 27 Mayıs Hareketi'ne müteakip, gerçekleştirilen düzenlemelerin sonucu olarak, işçilerin sayısal oranlarıyla mukayese edilemeyecek bir güce ulaştıkları da belirtilmelidir.

İkinci anlatım yöntemi ise, tabii ki kanun koyucunun iradesini, gerektiğinde kullanılan en küçük kelimenin derininde neler yattığını açıklaması açısından oldukça önemlidir. Ancak bu noktada da, kanun koyucuyu bu kararları almaya sevkeden bütün bir sosyal ilişkiler bütünü hesaba katılmamış olur. Bu anlamda, bu metinde elden

² Jean Riviero, Jean Sevatier, **Droit du Travail**, 13e Edition, Paris, Presses Universitaires de France, 1993, s.45-61 Javillier'nin de son bölümlere hariç olmak üzere aynı ayrıştırmayı yaptığı söylenebilir. Jean-Claude Javillier, **Droit du Travail**, Paris, LGDJ, 1978, s.65 vd.

geldiği kadar her iki yöntem de dikkate alınmış ve eksiklikleri gözden kaçırılmadan bir anlatım yolunun bulunması için çaba gösterilmiştir.³

Bu bağlamda tezin ilk bölümünde, 1960'lı yılların düşünce sistemini nasıl belirlediğini göstermesi açısından, 1950'li yılların iktisadi, siyasi ve sosyal yaşantısı ayrıntılı olarak tasvir edilmeye çalışılmış; ardından 27 Mayıs Hareketi'nin özellikleri, bu özelliklerin Anayasa tasarılarındaki yansıması konu edilmiş; en son olarak ise 1961 Anayasası'nda yer alan sosyal haklar ve özellikle de sendika özgürlükleri, toplu iş sözleşmesi, grev hakkı tanıyan maddeler dikkatle incelenmiştir.

Tezin ikinci bölümünün amacı ise, Türkiye'de Toplu İş Hukuku'nun gelişim çizgisini gözler önüne sermektir. Bu bağlamda 1909'da çıkarılmış olan Cemiyetler Kanunu ve Tatil-i Eşgal Yasası, 1926 tarihli Medeni Kanun, 1936 tarihli İş Kanunu ve 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu konu kapsamında anlatılmıştır. Ancak Türkiye'de Toplu İş Hukuku'na geçişte gerçek anlamdaki ilk adım olan 1946 tarihli Sendikalar Kanunu'na ayrı bir yer verildiği belirtilmelidir. Nihayetinde asıl konuyu teşkil eden 1963 tarihli Sendikalar Kanunu ve Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu, birinci bölümde çıkarılmış sonuçlar dikkate alınarak aktarılmaya çalışılmıştır.

Tezin üçüncü bölümünde ise, oluşturulmuş toplu iş ilişkileri sistemi içinde işçi ve işveren sendikacılığının gelişimleri ele alınmış; ardından önemli hukuki ve sosyal sorunlar, nedenleri ile açıklanmaya çalışılmıştır. Bölümün sonunda ise, toplu iş ilişkileri içinde geçen sürenin bir bilançosu çıkarılmış; bu bağlamda akdedilen toplu iş sözleşmeleri, grevler ve lokavtlar, ücretler konusunda elde bulunan veriler değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Bu şekilde kanun koyucunun 1970 yılında 1317 sayılı Kanun ile toplu ilişkiler sistemine müdahale etme ihtiyacını niye duyduğu belirlenmiş, iradesinin ne biçimde şekillendiği de aktarılmıştır.

³ Cf. Yasemin Işıқтаç, **Hukuk Yazıları**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2004 s.188-194. Işıқтаç, burada hukukun iktisadi yaşamın özelliklerine ve toplumdaki güç ilişkilerine uyacağını ifade etmektedir.

I-1961 ANAYASASI'NI HAZIRLAYAN KOŞULLAR; TOPLU SÖZLEŞME, GREV ve SENDİKA HAKLARININ DÜZENLENİŞİ

A) DEMOKRAT PARTİ'NİN İKTİDARDA OLDUĞU 1950-1960 YILLARI ARASINDA İKTİSADİ, SOSYAL ve SİYASİ DURUM

1- İKTİSADİ ve SOSYAL DURUM

a-TARIM

14 Mayıs 1950'de yapılan seçimlerin ardından, kullanılan oyların %52,68'ini alarak iktidara gelen DP, temelde CHP'nin 1946 yılında uygulamaya başladığı iktisadi programı devam ettirdi.¹ Bilindiği üzere, CHP'nin altı umdesinden birini teşkil eden devletçilik ilkesi, 1924 Teşkilât-ı Esasîye Kanununun ikinci maddesini değiştiren 10 Kanununevvel 1937 tarih ve 3115 sayılı Kanun ile Anayasaya girmiştir. CHP'nin 1935 yılında yapılan Dördüncü Büyük Kongresi'nde devletçilik şu şekilde tanımlanıyordu:

“Ç) Devletçilik: Özel kınav ve çalışma esas olmakla beraber, imkan olduğu kadar az zaman içinde ulusumuzun genliği ve yurdu bayındırlığa erdirmek için, genel ve yüksek asığların gerektirdiği işlerde, hele ekonomik alanda, devleti filiğ surette ilgilendirmek başlıca esaslarımızdandır.

Devletin ekonomi işleri ile ilgisi filiğ surette yapıcılık olduğu kadar, özel girişimlere ön vermek ve yapılmakta olan işleri düzenlemek ve kontrol da etmektir.

Devletin, filiğ olarak, hangi ekonomik işleri yapacağının belirtilmesi, ulusun genel ve yüksek asığlarına bağıdır. Bu lüzum üzerine, devletin, filiğ olarak, kendi yapmağa karar verdiği iş, eğer özel bir girişit elinde bulunduruyorsa, onun alınması her defasında özgü bir kanun çıkarılmağa bağıdır. Bu kanunda özel girişitin uğrayacağı zararın, devlet tarafından ödeme şekli gösterilecektir. Bu zarar oranlanırken, gelecekteki kazanç ihtimalleri hesaba katılmaz.”²

Dikkat edilecek olursa, burada, her ne kadar özel sektörün esas olduğu söylenmekte ise de, devletin, ulusun refahı ve yurdun inşası için, özellikle de genel ve yüksek menfaatin olduğu işlerle uğraşabileceği; ayrıca, bu iş eğer özel sektörün elinde bulunuyorsa, devletin gerek gördüğü takdirde kanun çıkararak millileştirme veya

¹ Korkut Boratav, **Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002**, Sekizinci Baskı, Ankara, İmge Yayınları, Ağustos 2004, s.97.

² CHP Programı 1935, Ankara, 1935'den aktaran Feroz Ahmad, **Demokrasi Sürecinde Türkiye (1945-1980)**, çev. Ahmet Fethi, İkinci Baskı, İstanbul, Hil Yayınları, Mart 1996, s.18.

kamulaştırma yapabileceği ve hatta özel sektörün giriştiği işleri kontrol altında tutabileceği belirtilmektedir.

II. Dünya Savaşı'nın bitmesiyle beraber oluşan iki kutuplu dünyada, ABD ve müttefikleri safında yer almak isteyen Türkiye, iç dinamiklerini buna uygun olarak düzenledi.³ ABD'nin devletçiliğin bir kenara bırakılması, özel teşebbüsün ve yabancı sermayenin teşvik edilmesi ile devletin sanayiden çok bayındırlık işlerine yatırım yapması gibi görüşleri bu tarihten itibaren Türk kalkınmasında egemen olmaya başladı.⁴ 1944 yılında Başbakan Saracoğlu'nun talimatıyla savaş sonrası için hazırlanmaya başlanan; sadece Etibank ve Sümerbank gibi kurumların yapacakları yatırımı gösteren ilk plandan, madencilik, ulaştırma, tarım sorunları, bölge planlaması gibi çeşitli kalkınma konularını kapsamıyla ayrılan; özellikle de devletin öncülüğünde Genel Makine Fabrikası, Elektronik Bakır Kombinası, Ereğli Demir-Çelik Kombinası gibi ağır sanayi projelerini yapılmasını öngören ve bu anlamda sanayileşmeyi ön plana çıkaran Beş Yıllık Sanayi Planı'nın 1947'de Hasan Saka Hükümeti tarafından Ekonomi Bakanlığı'na iade edilmesi, bu durumun en önemli göstergesidir.⁵ Bunun yerine hazırlanan Türkiye Kalkınma Planı'nda ise, "özel teşebbüsün istediği alanda çalışmakta serbest bırakılacağı, devlet teşekküllerinin özel sektöre devredileceği belirtilecektir."⁶ Plan temelde ulaştırma, tarım ve enerji sektörlerini geliştirmeyi hedefliyor, harcamaların %20.6'sının doğrudan tarıma,

³ Bazı sosyal bilimciler, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin iki kutuplu dünyada ABD yanında saf tutmak istemesinin çok partili hayata geçişte ve aşağıda inceleyeceğimiz 20 Şubat 1947 tarihli ve 5018 Sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanunun çıkarılmasında etkili olduğunu düşünmektedir. Cem Eroğul, **Demokrat Parti Tarihi ve İdeolojisi**, Dördüncü Baskı, Ankara, İmge Yayınları, Nisan 2003 s.15-17, Ali Gevgilli, **Yükseliş ve Düşüş**, Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı, İstanbul, Bağlam Yayıncılık, Ekim 1987, s.29-34. Ancak Avcioğlu, Faşist Portekiz rejiminin baş tacı edilmesine ve Yunanistan'ın aşırı sağ yönetime kaymasına bakarak, "ABD'nin Türkiye'de <demokrasi> değil, her şeyden önce bir <ileri karakol> istediği"ni söylemiş, bu anlamda çok partili hayata geçişin sadece dış etkenlere dayandırılmayacağını ifade etmiştir. Doğan Avcioğlu, **Türkiye'nin Düzeni (Dün-Bugün-Yarın)**, Birinci Kitap, İstanbul, Tekin Yayınevi, 2001, s.519.

⁴ Avcioğlu, **op.cit**, s.558.

⁵ **Ibid**, s.571-72.

⁶ **Ibid**, s.572. 15. Türkiye Cumhuriyeti Hükümetini (07.08.1946-10.09.1947) kuran, Recep Peker'in hükümet programında da şu ifadeler bulunmaktadır: "...İktisadi faaliyetlerimizde hususi teşebbüs ve sermayeden faydalanmak... onların emniyetle çalışmalarına ve gelişmelerine yardım etmek... devlet işletmelerinin hususi teşebbüslerle başarılacak sahalarına yayılmasını önlemek ve buna aykırılıkları gidermek kararındayız." aktaran Kurthan Fişek, **Türkiye'de Kapitalizmin Gelişmesi ve İşçi sınıfı**, Ankara, Doğan Yayınevi, Haziran 1969, s.83.

%59.7'sinin tarıma yardımcı kaynaklara, metalurji, çimento ve madencilığe ise sırasıyla %3.4, %0,6 ve %1,6 ayrılmasını öngörüordu.⁷

Türkiye'nin bu yola girmesinde kullanılan temel denetim aracı ise, Marshall Yardım Programı oldu.⁸ En başta ABD, Türkiye'nin Marshall Yardım Programı'ndan yararlanması konusunda isteksiz davranmıştır. Bunun en önemli sebebi, Türkiye'nin II. Dünya Savaşı'na girmemiş ve bu yüzden de tahribata uğramamış olmasıdır. Türkiye'nin yeterli altın ve döviz rezervlerine sahip bulunması ve savaş öncesine göre sanayisinin iyi durumda olması diğer sebepler olarak gösterilmiş; bu durumda Türkiye'nin aslında Avrupa'nın kalkınmasına yardımcı olabileceği dahi ileri sürülmüştür.⁹ En sonunda, Türkiye'nin Marshall Yardım Programı'ndan yararlanması savaştan yıkık çıkan Avrupa'nın gıda ve hammadde ihtiyacını karşılamasına bağlanmıştır.¹⁰ Her ne kadar uygulanma şansı bulunamamışsa da Türkiye Kalkınma Planı'nda tarıma verilmiş olan yüksek değerin sebebi böylece anlaşılmaktadır.

DP iktidarının bu yönelimde herhangi bir değişiklik yapmadığı daha önce belirtilmişti. Aksine DP döneminde bu yönelimler kuvvetlenmiştir. Örneğin, 1950 ile 1955 tarihleri arasında yapılan ithalat değerlendirildiğinde, toplam değer yüzdesinden yıllara göre değişen nispette %30 ile %40 arası miktarının makine ve teçhizat alımı için, %25 ile %35 arasının hammadde alımı için kullanıldığı görülür. 1951-52 tarihlerinde ithal edilen makine ve teçhizatın değerine göre %33,8 tarım malzemesi, %30,5'i ise ulaşım malzemesidir. Nitekim, 1948 yılında Türkiye'deki traktör sayısı sadece 1750 iken; 1950'de 16.585'e, 1952'de 31.415'e, 1955'de ise 40.000'e çıkmıştır. Ayrıca 1946-47 yıllarında sadece 2300 ton suni gübre kullanılırken, 1954-55 yıllarında 22.700 ton suni gübre kullanıldığı görülmektedir.¹¹

⁷ Yalçın Küçük, **Planlama, Kalkınma ve Türkiye**, İkinci Basım, Ankara, Bilim Yayınları, Ekim 1975, s.254. Küçük, ayrıca söz konusu planın hayata geçmesi için 3,7 milyar lira harcanmasının düşünüldüğünü, bunun yarısının döviz cinsinden ödenmesi gerektiğini, kısaca dış yardıma ihtiyaç duyulduğunu, bundan dolayı planın yardım etmesi mümkün ülkelerin Ankara temsilciliklerine dağıtıldığını belirtmiştir.

⁸ Ahmad, **op.cit**, s. 127.

⁹ Avcıoğlu **op.cit**, s.557.

¹⁰ **Ibid**, s.557-58.

¹¹ Z. Y. Hershlag, **Turkey, The Challenge of Growth**, Leiden; E. J. Brill, 1968'den aktaran Stefanos Yerasimos, **Az gelişmişlik Sürecinde Türkiye**, çev. Babür Kuzucuoğlu, 3. cilt 1. Dünya Savaşından 1971'e, Yedinci Baskı, İstanbul, Belge Yayınları, Ağustos 2005, s.184-5.

Bu dönemde Ziraat Bankası kredilerinde büyük artışlar görüldüğü unutulmamalıdır. 1948’de zırai kredi toplamı sadece 235 milyon liradır. Halbuki bu rakam, 1953’de 1 milyar 212 milyon liraya, 1957’de ise 2 milyar liraya çıkmıştır. Ayrıca zırai kredi fiyatlarının da ucuzlatıldığı görülmektedir.¹²

Tablo 1

Tarım Toprağının Gelişimi (1000 hektar)

	Ekili Toprak	Nadas	Toplam
1948	9.477	4.423	13.900
1950	9.868	4.674	14.452
1952	11.775	5.586	17.361
1954	13.775	6.408	19.616
1956	14.556	7.897	22.453
1958	14.764	8.001	22.765
1960	15.305	7.922	23.227

Kaynak: T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Kalkınma Planı Birinci Beş Yıl 1963-1967**, Ankara, Başbakanlık Devlet Matbaası, 1963 s.16.

Tarım makine ve teçhizatının yoğun bir şekilde ithalatı, tarım kredilerinin arttırılması ve ucuzlatılmasının yanında, zırai kalkınma için uygulanan en önemli tedbir, 11.06.1945 tarih ve 4753 sayılı Çiftçiye Topraklandırma Kanununa uygun olarak devlet mülkiyetindeki arazilerin çiftçiye dağıtılmasıydı. 1947 ile 1954 yılları arasında 1.143.457 hektarlık devlet arazisi köylü ailelerine dağıtıldı.¹³ Yukarıdaki tabloda aynı dönemde tarım arazilerinin 13.900.000 hektardan 19.616.000 hektara çıktığını göstermektedir. Bu itibarla devletin uyguladığı bu tedbirin tarım arazilerindeki artışın takriben beşte birini meydana getirdiği ortadadır. Küçük, 1950 ile 1960 arasında meydana gelen tarım arazilerindeki 10 milyon hektarlık artışın, ancak onda birinin hükümetin yaptığı toprak dağıtımı ile açıklanabileceği; kalan

¹² Doğan Avcıoğlu, **Türkiye’nin Düzeni (Dün-Bugün-Yarın)**, İkinci Kitap, İstanbul, Tekin Yayınevi, 1998, s.620.

¹³ Z. Y. Herslag, **Turkey, The Challenge of Growth**, Leiden; E. J. Brill, 1968’den aktaran Yerasimos, **op.cit**, s.188.

kesimin ise, hazine ve köy orta malından yapılan özelleştirmelerin oluşturduğu kanısındadır. Burada kullanılan özelleştirme ifadesinden kasıt, toprakta özel mülkiyetin yaygınlaşmasıdır. Küçük, bu özelleştirmeden en büyük payı, traktörü olanların aldığını da belirtmektedir.¹⁴ Avcıoğlu da yaptığı hesaplar doğrultusunda mera tahribi yoluyla arazi elde edilmesinden %81 oranında büyük ve orta işletmelerin yararlandığını saptamıştır.¹⁵

“Bir SBF anketi, daha 1952 yılında, geniş ölçüde traktör ithaliyle birlikte, işletmelerin hızla büyüdüğünü göstermiştir. Ortalama işletme büyüklüğü, 1948 yılında 487 [847] dönüm iken, yüzde 31 oranında artarak 1952 yılında 1113 dönüme çıkmıştır. Bu işletme büyüklüklerinde kira ile tutulan arazi miktarı da dahil bulunmaktadır. Bu nedenle, mülkiyetteki arazide genişleme , biraz daha azdır. 1948’de 833 dönüm olan mülk arazisinin ortalama genişliği, 1952’de 880 dönüme yükselmiştir. Ankete göre mülkiyetteki bu genişleme, yüzde 64 oranında daha önce tamamen işlenmekte olan, yüzde 13 oranında kısmen işlenmekte olan ve yüzde 23 oranında olan hiç işlenmemiş arazinin satın alınmasıyla gerçekleştirilmiştir. Anketin verdiği sonuç şudur: “tamamen ve kısmen işlenmekte olan arazinin makine sahibinin mülkiyetine geçmesi, küçük işletmelerin, büyük işletmelere yer terk etmesi demektir.” Mülkiyetteki genişleme yüzde 77 oranında sahibi, kiracı ve ortakçı marifetiyle işlenen arazi aleyhine vuku bulmuştur.”¹⁶

Böylece orta ve büyük tarım işletmelerinin 1) ortakçı ve kiracının tasfiyesiyle, 2) boş mülk arazinin ekilmesiyle, 3) kirayla dıştan arazi tutmakla, 4) toprak satın almakla, 5) devlet merasını tecavüz etmekle, ekim arazilerini büyüttükleri anlaşılmaktadır.¹⁷ Bu anlamda mevcut iktisadi programın en önemli sonucu, ekili toprak alanlarının genişlemesi ve belirli ellerde yoğunlaşmasıdır. Bu genişleme ve yoğunlaşma ister istemez küçük mülkiyet sahipleri, kiracı ve ortakçı denilen toplumsal tabakaların aleyhine olmuştur.

Tablo 2

Toprak Dağılımı

Beşte Bir Aile Dilimleri	1952 Yılında İşlenen Arazi(%)	1963 Yılında İşlenen Arazi(%)
-------------------------------------	--	--

¹⁴ Küçük, *op.cit*, s.255.

¹⁵ Avcıoğlu, *op.cit*, s. 623.

¹⁶ *Türkiye’de Zırai Makinalaşma*, Siyasal Bilimler Fakültesi, 1954, s. 261’den aktaran Avcıoğlu, *ibid*, s. 622.

¹⁷ Avcıoğlu, *ibid*, s. 622

Alt	1.00	1.50
Alt-Orta	5.50	5.00
Orta	10.50	11.50
Üst-Orta	20.00	20.50
Üst	63.00	61.50

Kaynak: Tevfik Çavdar, **Türkiye Ekonomisi Tarihi 1900-1960**, Ankara, İmge Yayınları, Eylül 2003, s.391.

Yukarıdaki tabloda yer alan veriler, çıkardığımız sonucu yanlışlar gibi gözükmemektedir. Ancak 1963 yılı için toplanan anket sonuçlarının dönemin özellikleri dikkate alınarak okunduğunda çok açıklayıcı olabilmektedir. Bilindiği üzere, MBK iktidarı sırasında bir toprak reformu yasa tasarısının hazırlanmış olduğunu kamuoyuna açıklamıştı. Bu şartlar altında büyük toprak sahiplerinin ellerindeki mülkler hakkında yanlış bilgi vermiş olması ve hatta arazilerini muvazaalı bir şekilde akrabalarına hibe etmiş olması beklenebilir. Nitekim, Devlet Planlama Teşkilatı'nda çalışmış olan Tevfik Çavdar, büyük işletmelerin noksan bildirimde bulunduğunu doğrulamaktadır.¹⁸ Ancak buna rağmen, 1952 ile 1963 yılları arasında üst ve üst orta ailelerin işlediği toprak miktarında çok büyük değişiklik olmadığı göze çarpmaktadır.

Bu noktada sorulacak soru, eğer söz konusu süreç, gerçekten tarım alanlarında küçük mülkiyet sahibi kişilerin, yarıcılarının ve ortakçıların aleyhine işlemiş ise; söz konusu toplumsal tabakaların bu sürece nasıl tepki verdiğidir. Özellikle de makineleşmenin işgücü ihtiyacını azaltan etkisi göz önüne alındığında¹⁹, bu tabakaların önemli bir kısmının şehirlere göç edeceği sonucu çıkar. Nitekim 1950-60 yılları arasında şehir nüfusunun artışı %53,4'ü bulurken, köy nüfusu artışı ise

¹⁸ Tevfik Çavdar, **Türkiye Ekonomisi Tarihi 1900-1960**, Ankara, İmge Yayınları, Eylül 2003, s.391-2.

¹⁹ Makineleşmenin işgücü üzerinde etkisi iki yönlüdür. Mülkiyet yapısında herhangi bir değişiklik yokken; makineleşme doğal olarak ortakçılık ve kiracılık kategorilerinin toprak kullanımını olumsuz yönde etkilemekte, böylelikle söz konusu toplumsal tabakaların topraktan serbest kalmasını sağlayarak işçileşmesine neden olmaktadır. Ancak diğer yandan, makinelerin işletiminde, bakımında kullanılacak yeni bir istihdam alanı açmakta; ayrıca özellikle de endüstri bitkileri yetiştiren işletmeler için bir tarım işçisi gereksinimi ortaya çıkarmaktadır. Her iki özellik birlikte alındığında Türkiye gibi ülkelerde makineleşmenin olumsuz yanının baskın çıkacağı açıktır. Ahmet Makal, **Türkiye'de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri:1946-1963**, Ankara, İmge Yayınevi, Ekim 2002, s.105-6.

%20,8'dir.²⁰ Ayrıca, nüfusu on bini aşan şehirlerde gecekondu sayısı 1955'de sadece 50.000 iken, 1960'da ise 240.000'i bulmuştu.²¹ Böylece göç dalgalarının şehirlerdeki sanayileşmenin artması sonucu değil de, kırsal yapıdaki köklü değişimlerin sonucu olarak ortaya çıktığı söylenebilir.²² İstihdamın sektörel dağılımındaki gelişme bunu açık bir biçimde ortaya koymaktadır: 1950 yılında tarımda istihdam oranı %84.8 iken, 1960'a gelindiğinde bu rakam %74.8'e düşmüş; buna karşılık sanayideki istihdam %8,4'den %11,5'e, hizmet sektöründeki istihdam ise %6.8'den %13,7'e çıkmıştır. Kısaca sanayide belirli bir gelişme olduğu görülse de, tarım istihdamındaki düşüşün temelde hizmet sektöründe bir artışa neden olduğu anlaşılmaktadır.²³ Keza İstanbul, Ankara, İzmir, Adana gibi birinci dereceden göç alan merkezlerin dışında; Samsun, Amasya ve Diyarbakır gibi sınırlı ekonomik faaliyete sahip olan şehirlerin de göç alması bu düşüncenin de isabetli olduğunu gösterir.²⁴ Söz konusu durum ister istemez işçileşme sürecini de derinden etkilemiştir. Bilindiği üzere, Batı'da işçileşmenin meydana gelmesi sürecinde, tarımdan kopan kesimlerin kırsal kesimle olan ilgileri neredeyse tamamen ortadan kalkarak süreklilik niteliğini haiz bir işçi sınıfının oluştuğu gözlemlenmişti. Halbuki Türkiye'de tarımda küçük mülkiyetin azalmakla beraber önemini koruması sanayi kesimine yönelecek geniş bir işçi kitlesinin oluşumunu engelledi. Köyden gelen işçilerin geçici işlerde çalışmaları, sınıf bilincinin meydana gelmesindeki en önemli husus olan karşılıklı teması ortadan kaldırmış, ayrıca oluşan bilincin kuşaktan kuşağa aktarılmasının da önüne geçmiştir.²⁵ Bu durumun işçi ücretlerine de yansıdığı akılda tutulması gerek önemli bir olgudur.

b- SANAYİ

DP döneminin en önemli ikinci iktisadi olgusu ise, 1954 yılından sonra yaşanmaya başladı. II. Dünya ve Kore Savaşı'nın ardından, Türkiye'nin elindeki ihrac

²⁰ T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Kalkınma Planı Birinci Beş Yıl 1963-1967**, Ankara, Başbakanlık Devlet Matbaası, 1963, s.12.

²¹ T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı: **Kalkınma Planı İkinci Beş Yıl 1968-1972**, Ankara, Başbakanlık Devlet Matbaası, s.275.

²² Yerasimos, **op.cit**, s.335-6.

²³ Tuncer Bulutay, **Employment, Unemployment and Wages in Turkey**, International Labour Office-State Institute of Statistics, Ankara, 1995 s. 189'dan aktaran Makal, **op.cit**, s. 92.

²⁴ Yerasimos, **op.cit**, s.336.

²⁵ Makal, **op.cit**, s113-5.

mallarına ve özellikle de tarım ürünlerine olan talebin düşmesi²⁶, ithalat ve borç ödemeleri için gerekli dış kaynağın bulunmaması nedeniyle bir iktisadi bunalım açığa çıktı.²⁷ Üstelik uygulanan tarım politikasının devam ettirilmesi, bütçeye getirdiği ek yük nedeniyle bunalımın artmasına neden oldu.²⁸ Bu durumda DP yönetiminin önünde ikili bir yol kalıyordu: dış ticaretin kontrol altına alınması ve tüketim malı ithalatındaki daralmayı telafi edecek ithal ikameci bir iktisadi programın uygulanması.²⁹ Ancak ikinci yolun gerçekleştirilmesi yönünde çok büyük sıkıntılar vardı. En büyüğü ise, özel sektörün sanayi alanına yatırımının oldukça sınırlı kalmasıdır. Bu dönemde ticaret, tarım ve lüks konut inşaatı gibi karlı olabilecek sektörlerin yanında sanayiye yönelme hem masraflı, hem de tehlikeli olarak adledilmekteydi.³⁰ Bunun sonucu olarak, “devlet işletmelerinin özel sektöre devri sloganıyla iktidara gelmiş olan Demokrat Parti, bu dönemde kamu yatırımlarını genişletmek zorunda kalır.”³¹ 1950’li yılların başında sayısı 110 olan İktisadi Devlet Teşekkülleri, dokuz işçiden fazla işçi çalıştıran sanayi kuruluşlarının %15’ini meydana getiriyor; ancak sabit sermaye yatırımının %54’ünü, katma değer ise %58’ini gerçekleştiriyorlardı. Kısaca, İktisadi Devlet Teşekkülleri hem ekonomik güç açısından, hem de verimlilik açısından özel sektöre üstün durumdaydı.³² Keza dönem sonunda da bu özelliklerin değiştiği söylenemez.³³ 1960’a gelindiğinde İktisadi Devlet Teşekküllerinin sayısı 215’i bulmuştu, bunun anlamı on yıllık bir süre içerisinde söz

²⁶ Örneğin 1951 ile 1952 yıllarında buğday fiyatlarında artış gözükürken, 1953 yılından itibaren düşüşler görülmeye başlar ve hiçbir zaman buğday fiyatı 1951 ile 1952 yıllarındaki düzeyine ulaşamaz. Bundaki en önemli sebebin ABD’nin ve Kanada’nın Kore Savaşının bitimin ardından elindeki stokları dünya pazarına sürmeleridir. Yerasimos, **op.cit**, s.195-96.

²⁷ Boratav, **op.cit**, s.107.

²⁸ Ahmad, **op.cit**, s.145. Başbakan Menderes, 1954 yılında yapılan seçimlerde, DP’nin başarılı olmasının temelinde çiftçiye memnun etmenin bulunduğunu düşünmüştür.

²⁹ Boratav, **op.cit**, s.107-8.

³⁰ Çavdar bu konuda “Bütün az gelişmiş ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de özel sektör yatırımları kısa devreli, spekülasyon kazanç vaat eden alanlara yönelmiştir” demektedir. Çavdar, **op.cit**, s.393. Ahmad ise özel sektörün güçsüzlüğüne ve yerleşik kalıplara uygun hareket ettiği konusuna vurgu yapmaktadır. Ahmad, **op.cit**, s.132-33.

³¹ Boratav, **op.cit**, s.108.

³² Birleşmiş Milletler Yayınları, *L’Évolution de l’Industrie Manufacturière en Egypte, en Israël et en Turquie*, New York, 1958’den aktaran Yerasimos, **op.cit**, s.206.

³³ “...Genel olarak kamu işletmeleri, özel işletmelerden çok daha büyüktür ve çoğunlukla entansif sermaye isteyen metodlarla çalışmaktadırlar. On ve daha fazla işçi çalıştıran özel işletmelerle karşılaştırılacak olursa, kamu işletmelerinde işçi başına verim daha yüksektir... İşletmecilik ve kuruluş bakımından kamu işletmeleri genel olarak daha ileri metodlar kullanılmaktadırlar. İleri üretim tekniği ile birlikte, modern işletmecilik ve muhasebe usullerini Türkiye’ye getiren kamu işletmeleri, memleketimizdeki teknik elemanların eğitiminde büyük rol oynamışlardır.” T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Kalkınma Planı Birinci Beş Yıl 1963-1967**, s.76-7.

konusu işletmelerin sayısının iki kat artmış olmasıdır. Bu artışa rağmen, 1964 sayımlarına göre dokuzdan fazla işçi çalıştıran işletmelerin ancak %7,9'unu meydana getiriyorlar; ancak sanayide kullanılan elektriğin %60.8'ini tüketiyorlardı.³⁴ 1950 yılında devlet yatırımlarının toplam harcamalara oranı %16.3 ve yatırımların gayri safi milli hasılaya oranı %2.9 iken; 1955'den sonra devlet yatırımlarının toplam harcamalara oranının %25 ile %30 arasında, yatırımların gayri safi milli hasılaya oranının ise %4.1 ile %4.8 arasında oynamış olması durumu açıklamaya yetmektedir.³⁵ Keza İktisadi Devlet Teşekküllerindeki çalışan işçi sayısı da, devamlı olarak artış göstermiştir. 1950 yılında 73.101 işçi söz konusu işletmelerde çalışmakta iken, 1959 yılında bu sayı 154.642'ye çıkmıştır.³⁶ İşçi sigortaları kurumuna tabi kamu kesimi işçi miktarında da aynı olgunun varlığı ortaya çıkmaktadır. 1955'de söz konusu statüdeki işçi sayısı 254.496, 1960'da ise 292.026'dır.³⁷

Kamu sektöründeki bu yoğunlaşma nedeniyle, özel sektörde aynı dönemde herhangi bir hareketliliğin olmadığı şeklinde algılanmamalıdır. Nitekim 1964 yılı İmalat Sanayi Sayımı bize bu konuda çok önemli bilgiler vermektedir:

“Buna göre, özel sektörün imalat sanayi içinde gelişimi şöyledir: 1940'tan önce kurulmuş ve bugün de mevcut olan imalat sanayindeki özel işyerlerinin sayısı 344'tür. Buna 1940-1949 döneminde 368 işyeri eklenmiştir. 1950-1954'te 556 ve 1955-1959'da 784 işyeri ortaya çıkmıştır. Böylece 1963 yılında imalat sanayindeki on ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinin sayısı 2275'e ulaşmaktadır. Bunun 822'si gıda ve 689'u dokuma sanayi alanındadır. 1950'de bu rakamlar gıda sanayinde 242 ve dokuma sanayinde 160'tan ibaretti. 1950'den önce, ithal edilen kauçukla lastik ayakkabı ve diğer kauçuk eşya imal eden 13 işyeri varken, bu rakam 1963'de 82'ye yükselmiştir. İlaç hazırlama sanayi 20'den 65'e ve ithalata dayanan plastik eşya sanayi 6'dan 41 işyerine geçmiştir. Radyo, taşıt, buzdolabı, elektrik süpürgesi gibi montaj sanayinde hızlı bir gelişme görülmüştür. Metal ana sanayi ve makine gibi, sanayileşmenin temelini teşkil eden alanlarda özel sektör yok gibidir.”³⁸

³⁴ Devlet İstatistik Enstitüsü, Sanayi ve İşyeri Sayımı, İmalat Sanayi, Ankara, 1968'den aktaran Yerasimos, **op.cit.**, s.207.

³⁵ T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **op.cit.**, s.19.

³⁶ Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, 1962, s.107 ve 108'den aktaran Makal, **op.cit.**, s.164.

³⁷ Makal, **ibid.**, s.165.

³⁸ Avcıoğlu, **op.cit.**, s.729.

1950 ile 1960 yılları arasında özel sektörün aslında önceki on yıllara göre bir atılım yaptığı anlaşılmaktadır.³⁹ Ancak yapılan bu atılımın, yatırım malları veya ara mallar üretimine değil de, daha çok, hafif tüketim sanayine dönük olduğu görülmektedir. Nitekim 1960'a gelindiğinde özel sektörde meydana getirilen katma değer %35'i dokuma sektöründen kaynaklanmakta; özel teşebbüsün yarattığı gelirin %72'si ise gıda, kimya (ilaç dahil) taş ve toprak sanayinden gelmektedir.⁴⁰ Söz konusu şirketlerin en önemli özelliği, kamu sektörüyle karşılaştırıldığında daha küçük yapıli işletmeler olmasıdır. Örneğin "1959 yılında imalat endüstrisinde 10 veya daha fazla işçi çalıştıran özel işletmelerdeki ortalama işçi sayısı 67 iken kamu işletmelerinde 570 idi."⁴¹ Kaldı ki 10 veya daha fazla işçi çalıştıran işletmeler çalıştırdıkları işçi sayısına göre sınıflandırılacak olursa, 10 ile 50 işçi çalıştıran işletmelerde yoğunlaşmanın olduğu saptanacaktır.⁴² Kısaca söz konusu işletmelerin çoğu, küçük işletme ve aile işletmesi niteliğindedir.⁴³ 1950 ile 1964'te yapılan sanayi sayımı bunu kanıtlamaktadır. Eldeki verilere göre çalışanların sayısı bu iki tarih arasında 335.576'dan 679.462'ye çıkmış⁴⁴; ancak ücretli sayısındaki artış ile işyeri sayısındaki artışın neredeyse aynı oranda olması sebebiyle 1950'de işyerine düşen ücretli sayısı 2.80 iken, 1963'de ise 2.83 olduğu görülmüştür.⁴⁵ Bu anlamda, söz konusu özel işletmelerde mülkiyet ve idari fonksiyonların ayrışmasından bahsetmek de imkansız hale gelmektedir.

1950 ile 1960 arası dönemde, genelde kamunun, ama az miktarda da olsa özel sektörün Türkiye sanayisini geliştirmek üzere hamleler yaptığı böylece saptanmıştır. Zaten söz konusu on yılda gayrı safi milli hasılanın sabit fiyatlar üzerinden ifade

³⁹ Keza bir Siyasal Bilgiler Fakültesi anketinde de özel sanayi işletmelerinin kuruluş dönemleri şu şekilde tasnif edilmiştir: %2.4'ü 1923'den önce, %16.2'si 1923-1939 arasında, %18.4'ü 1940-1945 arasında, %59,7'si 1946-1960 arasında. Arif Payaslıoğlu, **Türkiye'de Özel Sanayi Alanındaki Müteşebbisler ve Teşebbüsler: 138 Müteşebbis ve Teşebbüsleri Üzerine Anket Sonuçları**, Ankara, Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Enstitüsü, Şubat 1961, s.36.

⁴⁰ T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **op.cit**, s.76 Buna karşılık olarak kamu kesiminin şeker, çimento, çay, tütün, demir-çelik gibi sanayilerde egemen olduğu söylenebilmektedir. Boratav, **op.cit**, s.113.

⁴¹ T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **op.cit**, s.76.

⁴² **Ibid.**

⁴³ **Ibid**, s.77.

⁴⁴ Bu sayıya ücretliler, ücretsiz çalışanlar ve işyeri sahibi ve ortakları dahildir. Ücretlilerin sayısı ise, 1950'de 230.736 iken, 1964'de 455.384'e yükselmiştir.

⁴⁵ Makal, **op.cit**, s.148.

edildiğinde sanayinin %97.3'lük bir gelişme gösterdiği görülür.⁴⁶ Ancak milli gelir içindeki sanayi payı 16 puandan 23'e yükselecektir.⁴⁷

c- ALT-YAPI YATIRIMLARI ve SONUÇ

İktisadi durum hakkında bu noktada belirtmemiz gereken husus ise, dönemde yapılan alt-yapı yatırımlarıdır. 1950-1960 arasında Türkiye'deki karayolu ağının genişlediği herkes tarafından bilinen bir gerçektir. Nitekim dönemin başında 47.100 kilometre olan devlet ve il yollarının, 1960 tarihine gelindiğinde 61.500 kilometreye ulaştığı görülür.⁴⁸

“Türkiye'nin siyasi sınırları içinde, ekonomik olarak birbirinden tecrit edilmiş, genellikle potansiyellerinin üçte biri ile onda biri arasında değişen parçaları üretebilen yüzlerce ‘Küçük Türkiye’ var. Bunlar birbirine eklenmedikçe Türkiye'nin gücünün parçaların toplamına erişemeyeceği gayet açıktır. Bu yapıncaya kadar, ulusal servete ek bir artık yaratılamaz, bu artığa dayalı olarak yerel sanayiler gelişemez, gelişmiş ve çeşitli tüketim için satın alma gücü yaratılamaz, yaşam koşullarında önemli bir iyileşme beklenemez.”⁴⁹

Türkiye karayolları ağının on yıl içerisinde üçte bir oranında büyümesindeki temel neden de böylece açığa çıkar. Amaç tarım politikalarıyla zaten kapitalizme açılacak olan kırsal alanlarını kapitalist merkezlere bağlamaktır. Kaldı ki bu dönemde yeni limanların inşa edilmesi, mevcut limanların da kapasitesinin geliştirilmesi söz konusu olmuştur. Bu anlamda, on yılın başında, Bayındırlık Bakanlığı'na bağlı olarak 16.02.1950 tarih ve 5539 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ile bahsi geçen müdürlüğün kurulmuş olması şaşırtıcı değildir. Ancak alt-yapı yatırımları derken, sadece karayolları ve liman gibi ulaşım sektörüyle ilgili yatırımlar kastedilmemektedir. 1950-1960 tarihleri arasında Türkiye'nin elektrik üretimi de neredeyse üç buçuk kat artmıştır.⁵⁰

⁴⁶ OECD, *Etudes Economiques: Turquie* ve OECD, *Comptes Nationaux Des Pays de L'OECD*, Paris, 1971'den aktaran Yerasimos, *op.cit*, s 213.

⁴⁷ T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *op.cit*, s.9. Milli gelir içinde tarımın payı 52'den 42'ye düşerken, hizmet sektörünün payı ise 32'den 35'e çıkar.

⁴⁸ T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *op.cit*, s.8.

⁴⁹ Max Thornburg, “Turkey: Aid For What”, *Fortune*, October 1947 s.172'den aktaran Yalçın Küçük, *Quo Vadimus? Nereye Gidiyoruz*, İstanbul, Tekin Yayınevi, Ekim 1985, s.219.

⁵⁰ T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *op.cit*, s.8. Tabloda 1950 tarihinde elektrik üretimimiz 789.6 mil/kw , 1960'da ise 2886.0 mil/kw olarak gözükmektedir.

Bu konu üzerinde durmamızın temel olarak iki sebebi vardır. En başta söz konusu alt-yapı yatırımları bir sonraki on yılın sanayileşmesini derin bir şekilde etkilemiştir. İlk kalkınma planındaki konuyla ilgili ifade oldukça önem taşımaktadır. “Yurdumuzda ana yol şebekesi potansiyel ihtiyaca yakın bir derecede geliştirilmiş iken bu şebekeyi besleyici ve daha çok sosyal amaçlı il ve köy yolları ihtiyacı karşılamaktan uzaktır.”⁵¹ Limanlarla ilgili olarak da “kapasite ve talep tablolarından anlaşıldığı gibi limanlarda kapasite arttırıcı yatırımlara ihtiyaç yoktur”⁵² Kısaca 1950 ile 1960 yılları arasında yapılan alt-yapı yatırımları o kadar yüksek bir düzeydedir ki, sonrasında gelen bir kalkınma döneminin yükünü çekebilecek durumdadır. Çavdar da söz konusu yatırımların, 1960’dan sonraki sanayileşme atılımının gerçekleşmesini kolaylaştırdığını belirtmektedir.⁵³

İkinci sebep ise bu olgunun, yukarıda anlatılan diğer ekonomik olgularla birleşmesinden kaynaklanmaktadır. DP iktidarının 1954 tarihinden itibaren bir ekonomik darboğazın içine düştüğü açıklanmış olan bir gerçektir. Bunu aşmak, üzere kamu yatırımlarının arttırıldığı, bu yatırımların da özellikle sanayileşme ve alt-yapı yatırımlarına yöneldiği belirtilmişti. Tarımla ilgili politikalarda da sübvansiyon ve düşük kredi uygulamalarına devam edildiği unutulmamalıdır. Bütün bunların sonucunda, 4 yılın sonunda, 1958 yılında ülke iflasın eşiğine gelmişti. Borçlanmadan söz konusu badireyi atlatmak imkansızdı. Halbuki OECD Konseyi, bir istikrarlaştırma programı uygulanmadığı takdirde, Türkiye’ye uygulanan yardımın durdurulmasına karar vermişti. Kısaca, Türkiye elindeki borç imkanını bile kaybetme riskiyle karşı karşıyaydı.⁵⁴ Haziran ayında OECD’den gelen bir heyet istikrarlaştırma programının esaslarını ortaya koydu. “Bu esaslar başlıca üç noktada toplanmaktadır: Türkiye ekonomisine zarar veren enflasyonist etkenlerin tasfiyesi, ülkedeki kaynakların ıslahı, ekonominin uzun vadeli ihtiyaçlarını ve ödemeler dengesinin sunduğu imkanları

⁵¹ **Ibid**, s.384.

⁵² **Ibid**, s.394.

⁵³ Tevfik Çavdar, **op.cit**, 394 Keza Küçük de 1965-1975 arası yaşanan sanayi patlamasının 1950’li yıllarda yaratılmış olan atıl kapasiteye dayandığını, böylece bu dönemde alt-yapı yatırımlarına çok fazla kaynak ayırmak gerekmediğini belirtmektedir. Küçük, **op.cit**, s.220.

⁵⁴ Yerasimos, **op.cit**, s.223.

hesaba katan bir yatırım programının yapılması”⁵⁵ Bunu şu şekilde özetleyebiliriz: kredilerin düzenlenmesi, tarım reformu ve kalkınma planı yapılması.⁵⁶ Söz konusu üç olgunun en azından ikisinin, tarım reformu ve kalkınma planı yapılmasının, 60’lı yılların en çok tartışılan konuları olduğunu hatırlamak gerekmektedir.

Bu başlık altında, üzerinde duracağımız son konu ise, iktisadi anlamda sosyal grupların söz konusu süreçten nasıl etkilendiğidir. Bu durum ancak söz konusu dönemde adam başı gelir artışı ile fiyatlar indeksinin karşılaştırılmasıyla yapılabilir. Buna göre, 1950 yılında adam başına gelirin 100 olduğunu kabul edersek dönem sonunda, kısaca 1960 yılında bu sayının 130 olduğunu görürüz. Halbuki aynı dönemler arasında, fiyatlar indeksi⁵⁷ 100’den 264’e çıkmıştır.⁵⁸

“1959 yılı verilerine göre 4-5 kişilik bir kentli ailenin şöyle-böyle bir yaşam sürdürebilmesi için, günde en az 30 lira gerekliydi. Aynı yıl işçilerin ortalama kazancı günde ancak 7-11 liraydı, emekçilerin bazı kategorilerinde (tarım işçileri, sanayinin tütün ve maden çıkarma alanları işçileri) bu rakam 3.5-5 liraydı. İşçilerin gerçek ücretleri, son on yıl boyunca sürekli düşmüş ve 1960 yılında bu düşüş görülmemiş düzeye gelmiştir. Örneğin resmi verilere göre, [fiyatlar] 1950 ve 1959 yılları arasında 2,5 kat artmıştır (resmi olmayan veriler göre 6 kat), işçilerin ücretlerinin nominal tutarı ise en iyi olasılıkla 2 kat yükselmiştir. Forum dergisinde tanıtıldığına göre, bu dönem içinde Türk memurlarının gerçek geliri bile %30-60 oranında düşmüştür.”⁵⁹

Böylece sabit gelirli olarak niteleyebileceğimiz memurların⁶⁰ ve işçilerin gelirlerinin önemli oranda düştüğü görülmektedir. Ancak bunun yanında zanaatkar veya küçük işletme dediğimiz grupların da süreçten iyi etkilenmediği sonucunu

⁵⁵ OECD, *The Work of The Conference on Financial Assistance to Turkey and Turkish Debts*, Paris, 1959’dan aktaran Yerasimos, *op.cit*, s.223.

⁵⁶ Yerasimos, *ibid*, s.223.

⁵⁷ Söz konusu indeks İstatistik Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanmış Ankara geçinme indeksidir.

⁵⁸ T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *op.cit*, s.15-21. Halbuki, 1953’de adam başına gelir 128 iken, fiyatlar indeksi 110’dur. Bu durumun, DP’nin 1954 seçimlerde %57,5 oranında oy almasında, ilk yıllardaki ekonomik büyümenin büyük rol aldığını bize göstermektedir.

⁵⁹ Y.N.Rozaliyev, *Türkiye’de Kapitalizmin Gelişme Özellikleri (1923-1960)*, çev. Azer Yaran, Ankara, Onur Yayınları, Aralık, 1978, s.315.

⁶⁰ Memur statüsünde olan ordu mensuplarının durumu bunu kanıtlar niteliktedir: “1955 yılında Harp Akademisi talebesi olarak ve yüzbaşı rütbesiyle geldiği bu semtin başlangıçta nasıl kendisini yadırgadığını, “bir yüzbaşı böyle pahalı bir semtte nasıl oturur?” diyen bakışların yüzünde dolaştığını hatırlıyordu.” Orhan Erkanlı, *Anılar... Sorunlar... Sorumlular*, İstanbul, Baha Matbaası, 1972, s. 171. “254 lira maaşım vardı. Yüz lirasını kiraya verdik.[...] Ev iki gözden ibaretti. Odalar arasında kapı yoktu. Araya perde çekilerek, yatak odası haline getirilmişti. Evin ayrı banyosu yoktu. Tuvalet, üstüne tahta kapatılmak suretiyle kullanılabiliyordu. Kıt kanaat geçiniyorduk” Numan Esin, *Devrim ve Demokrasi*, Bir 27 Mayısçının Anıları, İkinci Baskı, İstanbul, Doğan Kitapçılık, nisan 2005, s. 84.

çıkarmak gerekmektedir. Özellikle sermayenin büyümesi ve belirli ellerde yoğunlaşması, bunun yanında uygulanan vergi mevzuatı bu sonucun ortaya çıkmasına neden olmuştur.⁶¹ Söz konusu dönemde, bu grup nisbi olarak dışa kapalı bir ekonomi izlediği 1954-1958 tarihleri arasında gelişme imkanı bulmuş, ancak ardından gelen serbestleşme ve kredilerin kısılmasıyla beraber diğer gruplar yanındaki yerini almıştır.⁶²

2-SİYASİ DURUM

a-1950-54 DÖNEMİ

DP iktidara gelirken, programının genel ilkeler kısmında özetlenmiş iki sloganı kullanmıştır: Liberalizm ve demokrasi. Liberalizmin daha çok iktisadi bir kavram olduğu aşikar; programda bulunan devletçilik, mülkiyet hakkındaki görüşler bu başlık altında toparlanabilir.⁶³ Demokrasi ise, parti programının birinci maddesinde yer almakta ve doğrudan doğruya partinin kuruluş gayesi olarak telakki edilmekteydi.⁶⁴ Söz konusu ilke, parti programının 19. maddesiyle beraber okunduğu takdirde daha da dikkat çekici olmakta ve iki sloganın paralelliğine ışık tutmaktadır: “İç işlerimizde, hükümeti ve teşkilatını halkın dışında ve üstünde bir varlık değil; sadece, halk tarafından amme vazife ve hizmetlerini görmek üzere kurulmuş bir idare cihazı saymak, esaslı bir prensibimizdir.”⁶⁵ Ekonomi ve siyasetin arasında çok yakın bir bağ olduğu genel kabul gören bir gerçektir. DP iktidarı serbest girişim olmadan, daha doğrusu devlet sektörü, özel sektörün gereklerine bağımlı hale gelmeden Türkiye’de demokrasi kurulamayacağı düşüncesini taşımaktaydı. Sorunun bu anlamda devlet mülkiyeti değil, devlet girişimlerinin tekelci bir bürokrasi tarafından yönetilmesi olduğu açığa çıkar.⁶⁶ Bu değerlendirmenin, özellikle dönemin iki partisinin dayandığı kesimler göz önünde bulundurulduğu takdirde, daha büyük bir önemi haiz olduğu

⁶¹ Y.N. Rozaliev, **Türkiye Sanayi Proletaryası**, Çev. Güneş Bozkaya, İstanbul, Yar Yayınları, Nisan 1974, s.44. Eski Gelirler Vergisi Kanunun 73. maddesine göre, küçük işletme sahipleri, kar sağlayıp sağlamadıklarına bakılmaksızın belirli miktarda vergi ödemeye yükümlü kılınmışlardır.

⁶² Yerasimos, **op.cit**, s.231.

⁶³ Eroğul, liberalizmin hürriyetleri de içine aldığını kabul etmekte, bu anlamda parti programında bulunan insan hak ve hürriyetlerinin; mesleki, içtimai ve iktisadi cemiyet, kooperatif, sendikalar kurmanın da bu kapsamda olduğunu savlamaktadır. Eroğul, **op.cit**, s.31.

⁶⁴ **Ibid**, s.31.

⁶⁵ Demokrat Parti Tüzük ve Programı, Ankara, b.y, 1946.

⁶⁶ Ahmad, **op.cit**, s.128.

görülmektedir. Bilindiği üzere, DP daha çok, savaş zenginlerinin dışa dönük, İstanbullu ve gayri müslim kanadı ile büyük toprak sahipleri tarafından örgütlenen ve desteklenen bir parti durumundayken; CHP ise yüksek bürokrasi ve siyasi kadrolar ile içli dışlı olmuş çıkar grupları ve burjuva klikleri ile Anadolu ticaret sermayesi kökenlidir.⁶⁷ Nitekim, DP'nin 14 Mayıs 1950 seçimlerinin hemen ardından ilk olarak yöneldiği kesim askeri bürokrasi olacaktır. 5 Haziran günü bir albayın DP yönetimine karşı 8-9 Haziran gecesinde darbe yapılacağını ihbar etmesi üzerine, 6 Haziran günü Türk Silahlı Kuvvetlerinde o güne kadar görülmemiş değişiklikler yapılmıştır. Genel Kurmay Başkanı başta olmak üzere, üst düzey askeri görevlilerin hepsi değiştirilmiş; ayrıca 15 general ve 150 albay ordudan peyderpey emekliye sevk edilmiştir.⁶⁸

1950 ile 1960 arası dönemin her safhasında, bu mücadele değişik şekillere bürünmüş bir biçimde karşımıza çıkmaktadır. Özellikle ilk yıllarda, DP'nin partilere karşı yaptığı mücadele ile basına müdahaleleri ön plandadır. İlk yapılan hamle ise, Mayıs 1951'de çıkarılan bir kararname ile o zamana kadar özel bir şirket aracılığıyla gazetelere eşit miktarlarda dağıtılan resmi ilanların hükümetin takdirine bırakılmasıdır.⁶⁹ Hemen ardından, 1951 ara seçimlerinden önce, CHP'nin tek parti iktidarı sırasında hazineye veya başka resmi kurumlardan aldığı ve kendi adına tapuya tescil ettirdiği gayrimenkullerin 25.06.1951 tarihinde çıkarılan bir yasayla hazineye devredildiği görülmüştür.⁷⁰ DP'nin, 1950-54 arası özellikle ülke ekonomisinin iyiye gittiği bir dönemde bile, bu şekilde otokratlaşma eğilimleri göstermesi ilginçtir. Keza, yukarıda belirtilmiş olan olaylar bu dönemde yaşananların sadece en başında meydana gelmiş olanlarıdır. Hüseyin Cahit Yalçın'ın Ulus

⁶⁷ Boratav, *op.cit*, s.95-6. "İşte böyle bir ortamda, milliyetçi-devrimci kanadı sindirilmiş bir CHP'de kalmayı ihtiyatlı bulan, ya da geleneksel bağlarla bağlandığı CHP'den yeni hüviyetiyle çekinmeye lüzum görmeyen bir kısım toprak ağası ve tüccar CHP'de kalmıştır. Toprak Kanunu'ndan ürken bir kısım toprak ağaları, CHP'nin antiklerikal laiklik politikasını affedemeyen din adamları, Varlık Vergisini unutmayan azınlıklara mensup kompradorlar, CHP'ye mensup tüccarların dışında kalan ve rejimin nimetlerinden onlar kadar yararlanmayan tüccarlar, "hürriyetçi, laik ve Atatürkçü" aydınlarla birlikte Demokrat Parti'nin ön plandaki kadrosunu teşkil etmiştir." Avcıoğlu, **Türkiye'nin Düzeni (Dün-Bugün-Yarın) Birinci Kitap**, s.528. Avcıoğlu, devamla Doğudaki büyük toprak sahiplerinin her iki parti safında da yer aldıklarını; Batı'da ise donmuş, katılaşmış ve tekelsiz CHP'li eşraf karşısında, daha çok kendi gücüyle sıvrılmış dinamik zümrelerin DP saflarında toplandığını; ayrıca şehirlerdeki azınlıklara mensup kompradorların, savaş yıllarında zenginleşen tüccarların "bürokratik" CHP'den çok DP'yi kendilerine yakın hissettiklerini belirtmektedir.

⁶⁸ Gevgilli, *op.cit*, s.76; Ahmad, *op.cit*, s.48; Eroğlu, *op.cit*, s.100.

⁶⁹ Eroğlu, *op.cit*, s.111.

⁷⁰ *Ibid*, s.108-9.

gazetesinde yazdığı “Gözü Kapalı Oy Verme” başlıklı yazıyla ilgili olarak dokunulmazlığının kaldırılması ise, diğer önemli bir hadisedir. Yalçın milletvekili olduğu için hakkında kovuşturma yapmak amacıyla savcılık meclise fezleke göndermiş, ilgili yazı işleri müdürü hakkında da iddianame tanzim etmişti. Yalçın’ın dokunulmazlığının kaldırılmasını konusunun Meclis önüne gelmesinden önce, ilgili yazı işleri müdürü beraat etti. Buna rağmen Yalçın’ın dokunulmazlığı 18.04.1952 tarihinde kaldırılmıştır.⁷¹ Söz konusu kararın alınmasının üzerinden uzun bir süre geçmeden CHP’nin malları tekrar bahis konusu olmuş; DP, Cemiyetler Kanununu değiştirip, siyasal partilerin maksatları dışında gayrimenkul edinemeyeceği yolunda bir maddeyi ilgili kanuna eklemişti.⁷²

Bütün bu eylemlerin sonucu olarak, DP, 1940’lı yılların sonunda elde ettiği aydın desteğini kaybetmeye başladı. Bu durumun oluşmasındaki en önemli neden, DP’liler tarafından sık sık dile getirilen kendilerinin milli iradenin temsilcisi oldukları yolundaki beyanlarıdır.⁷³ Böylelikle çoğunluk hükümetinin eylemleri demokratik ve meşru olarak nitelendiriliyor; üstelik devlet kurumlarının tekelleştirilmesinin ve kendi amaçları doğrultusunda kullanılmasının önü açılıyordu.⁷⁴ Halbuki aydınlar, CHP’nin devlet kurumlarını denetlemekte gerektiğinden fazla katı bulduklarından muhalefette bulunan DP’yi desteklemişlerdi.⁷⁵ Üstelik demokratik bir rejim içinde varolması gereken bazı özgürlüklerin, çoğunluk iradesi bahane edilerek yavaş yavaş yok edildiğini de müşahade etmekteydiler.⁷⁶ Bu durumu çok açık gösteren bir olgu, 14.12.1953 tarihinde Meclis’ten kanunlaşarak geçen “CHP’nin Haksız İktisaplarının Hazineye Devri Hakkında Kanun”un⁷⁷ görüşülmesi sırasında Başbakan Menderes’in sarf ettiği sözlerdir: “Eğer, bu kararımız millet nazarında bir hata olarak tecelli edecekse, üç ay sonra seçimlerde bu hatamızın bedelini mertçe ödemek için hazırlanmış bulunuyoruz”⁷⁸ Daha da vahim olmak üzere, DP her ne kadar partinin

⁷¹ **Ibid**, s.124.

⁷² **Ibid**, s.124-5.

⁷³ Bülent Tanör , **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, Dördüncü Baskı, İstanbul, YKY, Ocak 1998 s.361; Ahmad, **op.cit**, s.56.

⁷⁴ Eroğul, **op.cit**, s.127; Ahmad, **op.cit**, s.56.

⁷⁵ Ahmad, **op.cit**, s.57.

⁷⁶ Yerasimos, **op.cit**, s.232.

⁷⁷ Orhan Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzda Son Gelişmeler -1961 Anayasası-**, İstanbul, Ülku Matbaası, 1963, s.36-37.

⁷⁸ Zafer, 15 Aralık 1953’den aktaran Eroğul, **op.cit**, s.128.

lider kadrosu önlemine almaya çalışsa da, dini irticanın odağı olan bir duruma doğru ilerlemiştir.⁷⁹ Bu durum, İnönü ve partisinin 1952 yılının ortasından itibaren popülaritesinin artmasının nedenlerini bize göstermektedir.⁸⁰ DP ise, bunu önlenmenin bir yolu olarak 21.07.1953 tarih ve 6185 sayılı “Üniversiteler Kanunun 46. maddesinin (d) Fıkrasının Değiştirilmesi Hakkında Kanun”u çıkardı. Böylece üniversite profesörlerinin siyasetle uğraşması yasaklanıyordu.⁸¹

DP’nin iktidarda olduğu dönemde çok partili hayatta bir ilk yaşanmış,⁸² Meclis’te temsil edilen bir parti kapatılmıştır. Haziran 1953’de, Millet Partisi’nin büyük kongresi yapıldığı, ancak söz konusu kongre sırasında delegeler arasında ikilik yaşandığı görülür. Bunun üzerine, parti genel başkanı olan Hikmet Bayur ve kırk kadar delege, parti kongresinde yapılan konuşmaların Atatürk ilke ve inkılapları aleyhine tecelli ettiğini söyleyerek partiden çekilme kararı aldılar. Savcılık ise, bu beyanları ihbar sayarak harekete geçti ve 7 Temmuz günü parti ileri gelenlerinin ifadeleri alındı. Bir sonraki gün ise, mahkeme tarafından, parti hakkında açılan soruşturmanın sağlıklı bir şekilde yürütülmesi gerekçesi ile partinin faaliyetlerinin geçici bir süre için durdurulması kararı verildi. Mahkeme esas hakkında 27.01.1954 günü karar vermiş ve Millet Partisi alelade bir dernek gibi kapatılmıştır.⁸³

1954 seçimlerinden önceki son hedef yine basın olmuştu. Zaten 9.7.1953 tarih ve 6123 sayılı “Türk Ceza Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında

⁷⁹ 11 Mart 1951 tarihinde yapılan DP Konya il kongresinde delegeler kılık ve kıyafet inkılabı ile harf devriminin ilgasını istemişlerdir. Ahmad, **op.cit**, s.53. Eylül 1952 tarihinde yapılan DP Ankara il kongresinde ise, ihtiyacı olanlar dışında kadın memur çalıştırılmaması istenmişti. Bunun dışında, DP Ankara Milletvekili Ömer Bilen’in bir camide verdiği vaazların radyo aracılığıyla yayınlanması, köy okullarına zorunlu din dersi konması, Ayasofya’nın cami haline getirilmesi, DP Samsun Milletvekili Fehmi Ustaoglu’nun Büyük Cihat gazetesinde yazdığı “Milletin Atatürk İnkılabına Medyun Bulunduğu İddiası Asla Doğru Değildir” başlıklı makalesi, DP Maraş Milletvekili Abdullah Aytemiz’in Millet Meclisi’ne Camiül-ezher’e öğrenci gönderilmesi hakkında yaptığı teklif verilecek örnekler arasındadır. Eroğul, **op.cit**, s.131-2.

⁸⁰ Eroğul, **op.cit**, s.131-2.

⁸¹ Ahmet Emin Yalman, **Gördüklerim ve Geçirdiklerim IV**, İstanbul, 1971’den aktaran Ahmad, **op.cit**, s.57.

⁸² Eroğul, **op.cit**, s.127; Gevgilli, **op.cit**, s.91.

⁸³ Daha önce örneğin Türkiye Sosyalist Emekçi ve Köylü Partisi ve Türkiye Sosyalist Partisi Sıkıyönetim Komutanlığı tarafından yayınlanan bir genelge ile kapatılmıştı. Ancak her iki parti de Meclis’te temsil edilmiyorlardı. V. **Infra II**, A, 2, b.

⁸⁴ Eroğul, **op.cit**, s.127-8; Gevgilli, **op.cit**, s.91; Aldıkaçtı, **op.cit**, s.38. CHP’nin Atatürk Devrimleri’nin mirasçısı olarak gözükmesi, bu konuda DP’nin yanında olmasına yol açabilirdi. Ancak CHP söz konusu hareketi hürriyetleri kısıtlayan yeni bir hamle olarak değerlendirdi ve hükümete karşı bir silah olarak kullandı. Ahmad, **op.cit**, s.59.

Kanun”la bakanlara sıfat ve hizmetlerinden dolayı yapılan hakaretler takibi şikayete bağlı suç olmaktan çıkarılıp, re’sen takip edilen suçlar arasına katılmıştı. Ancak biçimsel demokrasiye asıl darbe Basın Kanunu’nun değiştirilmesiyle vuruldu.⁸⁴

“Basın yoluyla itibarı kıracak, şöhrete veya servete zarar verebilecek bir hususun isnadı halinde altı aydan üç seneye kadar hapis ve 1.000 liradan 10.000 liraya kadar ağır para cezası öngörülüyordu. Ayrıca bu suçlar, resmi unvana sahip olanlara karşı işlendiği takdirde, cezalar üçte birden yarıya kadar arttırılacaktı. Devletin siyasi, mali itibarını sarsacak nitelikte yalan haber halinde ise bir seneden üç seneye kadar hapis ve yine 1.000 liradan 10.000 liraya kadar ağır para cezası konulmuştu. İşin en kötüsü suçlandırılan gazeteciye iddiasını ispat etme hakkı da verilmiyordu.”⁸⁵

b- 1954-57 DÖNEMİ

1954 Seçimlerinde DP’nin %57.5 oranında oy alması ve Meclisteki 537 milletvekilliğinin 489’unu almış bulunması⁸⁶ kendi yönetimine olan inancı daha da arttırdı. Bunun sonucu olarak, özellikle de ekonomik sebeplerle muhalefetin arttığı bu yıllarda, CHP’ye, aydınlara, basına ve bürokrasiye karşı geçmiş dönemde işaretlerini verdikleri baskıcı politikalarını sürdürdüler. Örneğin CHP Genel Başkanı İsmet İnönü’nün seçim bölgesi olan Malatya ilinin ilçesi Adıyaman, il haline getirildi.⁸⁷ Ardından da seçim kanununda düzenlemeler yapılmaya başlandı. 30.06.1954 tarih ve 6428 sayılı “Milletvekili Seçim Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına Dair Kanun” en başta bir siyasal partiye başvurup adaylığı reddedilen kişinin, aynı seçim döneminde aday olmasının yolu kapatılıyor; memurların aday olabilmeleri için, seçimden altı ay önce görevinden istifa etmesi şartı getiriliyor⁸⁸; siyasal partilerin karma listeler yapması engelleniyor⁸⁹ ve de en önemlisi siyasal partilere radyo aracılığıyla propaganda yapmak yasaklanıyordu.⁹⁰

⁸⁴ Eroğul, **op.cit**, s.137-38.

⁸⁵ **Ibid**, s.138.

⁸⁶ Aslında DP, 502 milletvekili çıkarmıştır. Ancak mevcut seçim yasasının bir adayın iki seçim çevresinden ve bağımsız adayların parti listelerinden aday gösterilebilmelerine olanak sağlaması bu sonucu yaratmıştır.

⁸⁷ Tanör , **op.cit**, s.352.

⁸⁸ Üst bürokratların çoğunun seçimler sırasında CHP listelerinden aday gösterilmesi ve seçimi kaybedenlerin eski görevlerine iadeleri DP yönetimi tarafından hoş karşılanmamıştı. Ahmad, **op.cit**, s.66.

⁸⁹ 1954 Ocağında kapatılan Millet Partisinin yerine, 15 gün içersinde Cumhuriyetçi Millet Partisi kuruldu. İnönü’nün söz konusu partiyle 1954 seçimleri öncesinde gevşek bir seçim ittifakı kurduğu bilinmektedir. **Ibid**, s.61.

Memur haklarını kısıtlama yolundaki çabaların, DP iktidarının kurulmasından beri olduğu belirtilmişti. Ancak ilk dönemdeki bu amaca maruf hareketler diğer zümrelere girişilen hareketlere göre oldukça sınırlıdır. Bu konuda ilk yapılan, hizmet süresi otuz yılı aşmış olan memurların emekliliğe sevk edilmeleri işlemlerine olan itiraz hakkının, mecliste DP çoğunluğu tarafından benimsenmiş bir kanun yorumuyla ortadan kaldırılmasıdır. Ardından ise emekliliğe sevk için gerekli hizmet süresi, yirmi beş yıla indirilmiştir.⁹¹ Ancak asıl önemli olan, 21.06.1954 tarih ve 6422 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun”la yirmi beş yıl hizmetten sonra emekliye sevk edebilme kuralının bütün memurları kapsar hale getirilmesidir. Böylece çok partili düzen açısından oldukça büyük bir önemi haiz olan hakim güvencesi ortadan kaldırılmış oluyordu.⁹² Bunun da dışında üniversite öğretim elemanları üzerinde de bir baskı yaratılmış oluyordu. Söz konusu zümreler, bu kanunun çıkmasına kadar, altmış beş yaşından önce emekliye sevk edilemiyorlardı.⁹³ Ancak bunlarla yetinilmemiş, 6.07.1954’te kabul edilen “Bağlı Bulundukları Teşkilat Emrine Alınmak Suretiyle Vazifeden Uzaklaştırılacaklar Hakkındaki Kanun”la, bu sefer de memur güvencesi tamamen ortadan kaldırılmıştır. Kanun, resmi kurumlara bünyesinde çalışan memurları görevlerinden uzaklaştırma yetkisi veriyor; işinden uzaklaştırılan memur altı ay içerisinde bağlı bulunduğu kurum tarafından yeni bir göreve atanmadığı takdirde emekliliğe sevk olunuyordu. Ayrıca kanun görevden uzaklaştırma kararına karşı idari dava yolunu da kapamıştı.⁹⁴ Kanunun ikinci maddesi ise, “Bu kanunun birinci maddesi, üniversitelerin kuruluş kadrolarına dahil bilumum mensupları hakkında, senatonun mütalaası alındıktan sonra tayinlerindeki usule bakılmaksızın Maarif Vekili tarafından re’sen tatbik olunur.” şeklindeydi.⁹⁵ Böylece üniversite özerkliği ve bilim hürriyeti de çok büyük yara almıştır.

⁹⁰ Eroğul, **op.cit** s.164-165; Aldıkaçtı, **op.cit**, s.36; Tanör, **op.cit**, s.352-3; Ahmad, **op.cit**, s.66. Zaten muhalefet partilerinin radyodan yararlanması DP iktidarı tarafından engellenmekteydi. “Son defa bunu kavramalıdır. Parti politikalarını radyodan uzaklaştırmak ve onu devletin görüşlerini dile getirmenin nesnel bir amacı haline getirmek için olası her çabayı harcıyoruz” BBC, Summary of World Broadcasts IV, n.252, 18’den aktaran Ahmad, **op.cit**, s.56.

⁹¹ Eroğul, **op.cit**, s.165.

⁹² Eroğul, **op.cit**, s.166; Aldıkaçtı, **op.cit**, s.39; Tanör, **op.cit**, s.355.

⁹³ Eroğul, **op.cit**, s.165.

⁹⁴ **Ibid**, s.166.

⁹⁵ **Ibid**, s.167.

Bütün bu yasal değişikliklerin ardından, sert uygulamaların ortaya çıkmasında şaşırarak herhangi bir şey yoktur. Örneğin kısa bir süre içerisinde değişik basın suçlarını işlediklerinden dolayı önemli gazetecilerden olan Hüseyin Cahit Yalçın, Cemal Sağlam, Fuat Arna, Metin Toker hapis cezalarına, Nihat Erim ise ağır para cezasına çarptırıldı.⁹⁶ Hatta 6-7 Eylül olayları bahane edilerek, sıkıyönetim komutanlarının emriyle Ulus'un süresiz, Hürriyet ve Her Gün ise onbeşer gün kapatıldığı görüldü.⁹⁷ Muhalefetin yaptığı il kongrelerine müdahaleler, toplantı yasaklamaları⁹⁸ ve hatta CHP Genel Sekreteri Kasım Gülek'in Zonguldak'ta işçilere yaptığı bir konuşma nedeniyle takibata uğrayarak tutuklanması hep bu döneme rastlar.⁹⁹

Özellikle de 1956 yılının ikinci yarısından itibaren, DP uyguladığı şiddetin derecesini bir kat daha arttırdı. Bunun sebebi, özellikle 1955 yılının sonunda parti içinde meydana gelen bunalımın sonucu olarak, devamlı verilen tavizler; ancak buna rağmen Hürriyet Partisinin doğuşu ve diğer muhalefet partileriyle beraber sesini yükseltmesinin engellenememesidir. İlk iş olarak da yargıya yönelinmiş, 3 Mayıs'ta 16 hakim ve 12 Haziran'da altı hakim emekliye sevk edilmiştir.¹⁰⁰ 7 Haziran'da çıkarılan 6732 sayılı "Basın Kanunun Bazı Maddelerinin Tadiline ve Kanuna Muvakkat Bir Madde Eklenmesine Dair Kanun" ve 6733 sayılı "Neşir Yoluyla veya Radyo ile İşlenecek Bazı Cürümler Hakkındaki 6334 Sayılı Kanunun Adı ile Bazı Maddelerinin Tadili Hakkında Kanun"la memleket ahlakını bozmak, resmi sıfatı haiz olanlar aleyhine soru hissi telkin edebilecek yahut müphem ve suizanni davet edebilecek mahiyette neşriyatta bulunmak, maksadı mahsusa müstenit neşriyatta bulunmak gibi suçlar yaratılmış; ayrıca kişinin altı aylık mahkumiyeti basın mesleğinin icrasına engel kabul edilmişti.¹⁰¹ 27 Haziran 1956 tarih ve 6761 sayılı "Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Hakkında Kanun"la da siyasal partilerin seçim

⁹⁶ **Ibid.**

⁹⁷ **Ibid.**, s.179.

⁹⁸ **Ibid.**, s.170.

⁹⁹ Eroğul, **op.cit.**, s.170; Gevgilli, **op.cit.**, s.110.

¹⁰⁰ Ahmad, **op.cit.**, s.68. Emekliye sevk edilen ilk 16 hakimün üçü Yargıtay üyesiydi. Diğer altısının hepsi Yargıtay üyesi oldukları gibi, aralarında Yargıtay Başkanı, Birinci ve İkinci Daire Başkanları, Cumhuriyet Başsavcısı da bulunmaktaydı. Eroğul, **op.cit.**, s.191.

¹⁰¹ Eroğul, **op.cit.**, s.192.

dönemleri dışında açık hava toplantıları yapmaları yasaklanmış¹⁰², kapalı toplantılar düzenlemesi ise en büyük mülki amirin iznine tabi hale getirilmişti. Kanun o kadar sertti ki, suç sayılan toplantıların dağıtılabilmesi için hedef gözetmeksizin ateş açılabileceğini dahi kabul ediyordu.¹⁰³ Böylece iki ay içersinde yargıya, basına ve muhalefete ağır darbeler vuruluyordu. Bunu üniversitelere, ve sendikalara vurulan darbeler izledi. Aralık 1956'da, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dekanı Prof. Dr. Turhan Feyzioğlu'nun ders yılı açılış konuşmasında “nabza göre şerbet vermeyiniz” ifadesini kullanması üzerine siyaset yaptığı iddia edildi ve bakanlık emrine alındı. Ardından da Doç.Dr Muammer Aksoy, Aydın Yalçın ve Münici Kapani, Asistan Çoşkun Kırca ve Şerif Mardin görevlerinden istifa ettiler.¹⁰⁴ 1957 yılında ise bazı sendika birlikleri kapatıldı.¹⁰⁵

DP'nin baskıyı bu denli şiddetlendirmiş olması muhalefet partilerinin birleşme yolundaki hareketlerini arttırmıştır.¹⁰⁶ Ancak DP'nin söz konusu girişimi kendilerine karşı bir tehdit olarak algılaması, hemen tedbir alma yoluna gitmesine sebep oldu.¹⁰⁷ 11.09.1957 tarih ve 7053 sayılı yasayla “DP iktidarı, Türkiye Cumhuriyeti kanunlarına göre suç teşkil etmeyen, mahiyeti evvelden tespit edilmiş bir gayenin gerçekleşmesi için işbirliği hususunda iradesini izhar etmiş olan muhalif partileri, dolayısıyla seçmenleri demokrasinin temeli olan fikir ve söz hürriyetinin tabii neticesinden kanaatleri gerçekleştirme yolunda işbirliği yapmaktan”¹⁰⁸ men etti.

c- 1957-60 DÖNEMİ

¹⁰² “**Madde 2:** Siyasi partilerce veya siyasi propaganda kasdiyle hakiki ve hükmi şahıslar tarafından tertip edilecek toplantılar ve gösteri yürüyüşleri ancak muhtelif seçimler dolayısıyla Milletvekilleri Seçimi Kanununa göre muayyen olan seçim propaganda devresi zarfında ve mezkur kanun hükümleri dairesinde yapılır” Aldıkaçtı, **op.cit**, s.36-7.

¹⁰³ Eroğul, **op.cit**, s.194-195.

¹⁰⁴ **Ibid**, s.193.

¹⁰⁵ Alpaslan Işıklı, **Toplu İş Sözleşmeleri ve Türkiye Ekonomisi İçindeki Yeri**, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1967 s.81-83, v. **Infra** II,A,2,c,(2),i.

¹⁰⁶ Eroğul, **op.cit**, s.198.

¹⁰⁷ .Ahmad, **op.cit**, s.70. “Devlet Bakanı Emin Kalafat, “işbirliği kılığı altında meşru hükümete karşı bir düşmanlık cephesi kurmak isteyen üç muhalefet partisinin ortak bildirisini bir bozgunculuk belgesi olarak” Meclis’te kınadı.”

¹⁰⁸ Aldıkaçtı, **op.cit**, s.37.

Dikkat edilecek olursa, yürürlüğe konulan bütün bu yasaların ardından, mevcut iktidara karşı muhalefet edilebilecek tek yer olarak meclis kürsüsü kalmıştı.¹⁰⁹ Ancak seçimlerin hemen ardından, muhalefet için bu yol da ortadan kaldırıldı. 27.12.1957 tarihinde değiştirilen Meclis İç Tüzüğü'ne göre sual ve gensoru müesseselerinin işletilmesi adeta imkansızlaşmış, gündeme alınmaları iktidar partisi üyelerinden kurulu riyaset divanının takdirine bırakılmıştır.¹¹⁰ Bunlara ek olarak, suallerin sadece cuma günü, en fazla bir saat müzakere edilmesi şartı getirilmiş ve bakanlara kamu çıkarını gerekçe göstererek suallere cevap vermeme hakkı tanınmıştı. Ayrıca aynı değişikliklerle, meclisten çıkarma cezasının üst sınırı üç oturumdan on iki oturuma yükseltilmiş; kınama alan milletvekilinin maaşının beşte biri, geçici çıkarma cezası alanın maaşının yarısı, çıkarma cezasına direnen milletvekilinin tüm maaşının kesilmesi öngörülmüştü. Hepsinden daha vahim olmak üzere, kürsüde konuşan hatibin hoşla gitmeyen sözleri, "lisan temizliğinden" ayrıldıkları gerekçesiyle çoğunluğun kararıyla tutanaklardan çıkarılabilecekti.¹¹¹ Değiştirilen Meclis İç Tüzüğü, basının meclis tartışmalarını saldırgan bir biçimde yayımlaması da yasaklanmıştır.¹¹² Böylece DP, muhalefetin denetlemesini tamamen tesirsiz bırakmak istemiş ve muhalefetin denetlemesi dışında kalma politikasını anayasanın ruhuna aykırı bir tasarrufla gerçekleştirmeye çalışmıştır.¹¹³

Bu noktada artık son bahsedilmesi gereken husus, DP iktidarının devrilmesine sebep olan olay, Tahkikat Komisyonu'nun kurulmasıdır. Bilindiği üzere mer'i Meclis İç Tüzüğü'ne göre ancak iki durumda Tahkikat Encümeni teşkil edilebilmekteydi: Bunlardan birincisi, Bakanlar Kurulu hakkında tahkikat yapmak, diğeri ise Meclis için bilgi toplamak. Ancak DP iktidarı söz konusu müessesinin mahiyetini tamamen

¹⁰⁹ Eroğul, **op.cit**, s.218.

¹¹⁰ Aldıkaçtı, **op.cit**, s.39.

¹¹¹ Eroğul, **op.cit**, s.219.

¹¹² Ahmad, **op.cit**, s.68.

¹¹³ Aldıkaçtı, **op.cit**, s.40. "...Prof. Hüseyin Nail Kubalı şu hukuki esasları savunmuştur: Meclis iç tüzüğü kanun değildir. Meclisin iç çalışmalarına ilişkin kaidelerdir. Meclisin dışındaki şahıslara ve müesseselere uygulanamaz. İç tüzüğe, basın hürriyetini kayıtlamak üzere, sokulan hükümlere gelince "...gerek teşrii salahiyetin kullanılmasında riayeti zaruri temel kaideye ve gerek Anayasanın, Meclis müzakerelerini harfiyen neşri emreden 20. maddesine ve umumiyetle hürriyetlerin ve basın hürriyetinin yalnız kanunla sınırlanmasını amir bulunan 68. ve 77. maddelerine aykırıdır." Tarık Zafer Tunaya, **Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku**, İkinci Baskı, İstanbul, Sulhi Garan Matbaası, 1969, s.173. Bu görüşleri savunması üzerine Kubalı da bakanlık emrine alınmış, sonrasında görevine iade edilmiştir.

değiştirerek, muhalefet partisini incelemek amacıyla Tahkikat Encümeni'ni kurmuştur. Üstelik Tahkikat Encümeni'nin kurulmasına dair kararın başlığı da muhalefetin *a priori* kanundışı faaliyette bulunduğunu kabul etmektedir.¹¹⁴ Encümenin ilk yaptığı işler, bütün siyasi faaliyetlerin durdurulması ve söz konusu meclis tahkikatıyla ilgili olarak basının yayın yapmasının yasaklanmasıydı.¹¹⁵ Son merhale ise, 28.04.1960 tarih ve 7468 sayılı “Tahkikat Encümeni Vazife ve Selahiyeti Hakkında Kanun” olmuştur. İlgili kanun, Tahkikat Encümeninin yargı yetkilerini kullanabileceğini bildiriyor; ayrıca her türlü yayın yasağı koymada, gerekirse yayınların toplatılmasında, tatil edilmesinde ve hatta matbaaların kapatılmasında, siyasi mahiyet arz eden toplantı ve gösteri yürüyüşleri için tedbir almada, ayrıca tahkikatın selameti açısından her türlü önlemin alınmasında Tahkikat Encümenini yetkili kılıyordu. Alınan kararlara muhalefetin cezası ise, bir seneden üç seneye kadar ağır hapis cezasıydı.¹¹⁶ Kanunun yürürlüğe girmesinin hemen ardından İstanbul ve Ankara Üniversitesi'nde olaylar patlak vermiş, sıkıyönetim ilan edilmesine rağmen olaylar artarak devam etmiş ve 27 Mayıs sabahı Türk Silahlı Kuvvetleri yönetime el koymuştur.

B) 27 MAYIS'IN ANLAMI

Bir ülkede ihtilal, darbe veya devrim gibi toplumsal hareketler, ancak yöneticilerin yönetmeyi başaramadığı zamanlarda meydana gelir. Bunun bir nedeni muhalefet hareketinin güçlenmesi ise, diğeri de yönetici sınıflar bloğunun içindeki grupların görüşlerinin farklılaşmasıdır. Keza 27 Mayıs öncesinde daha önce yönetici sınıflar olarak belirlediğimiz ticaret burjuvazisi ile toprak sahipleri arasında bir husumetin belirdiği görülmektedir. Ticaret burjuvazisi, toprak sahiplerinin herhangi bir tasarrufa katkılarının bulunmamasına rağmen, devlet kredilerinden büyük pay almasından şikayetçidir. Üstelik, 1954 senesinin ardından girilen ekonomik darboğazda, söz konusu sınıfın tarım üretimini arttıracak bir hamle yapmamış olması, tarım ürünlerine dayalı olan ihracatın gelişmesini de engel olmuştur. Ayrıca toprak sahiplerinin öşürün

¹¹⁴ CHP'nin Yıkıcı, Gayrı Meşru ve Kanundışı Faaliyetlerinin Memleket Sathında Cereyan Tarzı ve Bunların Nelerden İbareti Olduğunu Tahkik, Tesbit ve Memleketin Her Tarafında Yaygın Bir Halde Görülen Kanundışı Siyasi Faaliyetlerin Muhtelif Sebeplerine İntikal Etmek, Matbuat Meselesi ile Adil Mevzuatın Ne Suretle Tatbik Edilmekte Olduğunu Tetkik Eylemek Üzere Meclis Tahkikatı Açılmasına Dair Karar. Aldıkaçtı, **op.cit.**, s.40-1.

¹¹⁵ Ahmad, **op.cit.**, s.79.

¹¹⁶ Eroğul, **op.cit.**, s.244.

kaldırılmasının ardından vergi ödemediği de hatırlanacak olursa, durum daha da netleşir.¹¹⁷ Bu anlamda, OECD'nin uygulamasını va'zettiği program, aslında ticaret burjuvazisinin görüşlerine tamamen uygundur: Yatırımları, kredileri kontrol altına alan bir plan ve toprak reformu yapılması. Aslında burada sorunun sanayileşmeyle ilgili olduğu açıktır. Bilindiği üzere, toprak reformunun ana gayesi, sanayi ürünlerini alabilecek bir kitle yaratmak ve fiyat mekanizması yoluyla tarım kesiminden sanayi kesimine kaynak aktarmaktır. Plan da, kamu yatırımlarının düzenlenmesi ile özellikle de zirai kredilerin kısıtlanmasıyla alakalıdır. Ek olarak, vergilendirmenin yatırımlara kaynak yaratmaktaki önemi unutulmazsa nasıl bir öngörü içerisinde bulunulduğu anlaşılır. Bu durumdan, Türkiye'deki sanayinin oluşturulmasında ticaret burjuvazisinin ağırlığı da ortaya çıkmaktadır.¹¹⁸ Fakat DP iktidarı söz konusu dönemde tarım reformunu herhangi bir şekilde ağzına almadığı gibi, zirai kredileri kısıtlamak yoluna da gitmemiştir. Plan konusunda ise, ancak 1960 yılının başında harekete geçmiş; siyasi olayların ağırlık kazanması ve hükümetin bu politikaya atıldığına dair yığınlara bilgi verilmesini istememesi nedeniyle, toplumda bu hareketin yankı bulması söz konusu olmamıştır.¹¹⁹ Böylece, görüşlerin farklılaşmasından kaynaklanan husumet daha da büyümüş, ticaret burjuvazisi iktidara olan desteğini çekmiştir.

Ancak 27 Mayıs Hareketine damgasını vuran olgunun, bu farklılaşmanın olduğunu söylemek oldukça zordur. Farklılaşma, dolaylı bir şekilde, kısaca yönetememe durumunu ortaya çıkarmasıyla etkili olmuştur. 27 Mayıs'ı doğuran asıl

¹¹⁷ Yerasimos, **op.cit**, s.221.

¹¹⁸ "Bu surette bir defa daha Türkiye'de sanayiciliğin başlı başına bir faaliyet alanı olmaktan ziyade gerek menşei, gerek mahiyeti, gerekse yürütülmesi itibarıyla ticaret ile yakın ve sıkı bir bağ gösterdiği ortaya çıkmaktadır. Esasen İstatistik Umum Müdürlüğü kayıtlarında sanayi olarak tesbit edilmiş bir takım teşebbüslerin aslında ticari mahiyetlerinin çok daha galip olduğu meydandadır. O kadar ki, kendileri ile mülakat yapılan müteşebbislerden küçük de olsa bir kısmı daha ziyade tüccar olduklarını belirtmek lüzumunu hissetmişlerdir. Teşebbüsler arasında oldukça geniş yer tutan tütün sanayi sanayiden ziyade ticaret mahiyetindedir." Payaslıoğlu, **op.cit**, s. 65.

¹¹⁹ "Hesapsız dönem, 1960'dan önce hesap gerçeğini kabul etmek zorunda kaldı. 1960'dan önce, sadece daha iyi hesaplar yaparak düzenin devam ettirilebileceği düşüncesine, o zamanki hükümetin başı da inandırıldı. Bunun üç göstergesi var. Birincisi, 1960'dan hemen önce ekonomide eşgüdümü sağlamak için bir Koordinasyon Bakanlığı kuruldu. [...] İkinci olarak, uluslararası örgütlerden planlama işlerinde yetkili uzmanlar istenmiştir. Uluslararası örgütler, uluslararası plancılık piyasasının gözde ismi Hollandalı J.Tinbergen'i öğüt verdi. [...] O zamanki hükümetin politikası gereği, Tinberger'in geliş-gidişleri sonraki geliş-gidişlerinde olduğu gibi gazetelerin en önemli haberi olma niteliğini kazanamadı.[...] Üçüncü olarak, zamanın başbakanı bir profesörün başkanlığında ve başbakanlıkta küçük bir ekonomik danışmanlar kurulu kurdu." ¹¹⁹ Küçük, **Planlama, Kalkınma ve Türkiye**, s.272.

sebepler ise, şehir ve köy küçük burjuvazisinin çeşitli nedenlerden birçok parçaya bölünmüş ve sayıca kabarık olduğu az gelişmiş bir ülke olan Türkiye’de; sermayenin yoğunlaşarak, belirli ellerde birikmesi ve böylece sadece işçi sınıfı ve burjuvazinin bütünü arasında değil, burjuvazinin çeşitli tabakaları arasında, kısaca küçük burjuvazi ve orta burjuvazinin bir kesimi ile ticaret burjuvazisi ve toprak sahipleri arasında 27 Mayıs öncesinde yükselerek devam eden mücadeledir.¹²⁰ Daha açık bir ifadeyle, “27 Mayıs, orta sınıf ve tabakaların, en bilinçli ve örgütlü kanadı olan sivil-asker aydınlar aracılığıyla, egemen sınıflar olan toprak ağalığı ve büyük ticaret burjuvazisinin siyasi iktisadına karşı dile getirdikleri sosyal ve siyasi tepkinin ifadesidir.”¹²¹ Bu anlamda, 27 Mayıs hakkında dile getirilmiş olan, 1) Temel sınıfsal çelişkiyle bir alakası olmayan bürokrat ve aydın hareketi, 2) Egemen sınıfları değiştirmeyen bir toplumsal hareketin doğal sonucu olan siyasal kadro değişikliği¹²², 3) 1950 senesinde iktidarı kaybeden bürokrasinin tepkisi¹²³, 4) Tepeden inme veya yukarıdan aşağı bir hareket şeklinde ifade olunan görüşler sadece gerçekliğin bir yanını gösteren ve bu yüzden de hatalı olan ifadelerdir.¹²⁴ Gerçekten de, 27 Mayıs’ın işçi sınıfı ile burjuvazi arasındaki sınıfsal mücadelenin ürünü olduğunu söylemek oldukça zordur. Ancak, özellikle küçük burjuva nitelikleriyle ön plana çıkan bu hareketin, egemen sınıfların basit bir siyasal kadro değişikliği olarak görülmesi de imkansızdır. Bu, mücadelenin nispeten varlıklı sınıflar arasında geçtiğini unutmak anlamına da gelmez. Keza, 27 Mayıs “1950-60 dönemi süresince gelir dağılımındaki payları giderek azalan ve eğitim yoluyla yükselip egemen sınıflar arasına girme olanağını artık iyiden iyiye yitirmiş bulunan sivil ve askeri bürokrasinin, siyasal ve iktisadi iktidarlara kaynaştıran sürece, dolayısıyla egemen sınıfların iktidarına bir başkaldırmasıdır.”¹²⁵ Bu anlamda hem bir tepki hareketi, ancak bunun da yanında sosyal içerikli bir hareket olduğu da anlaşılmaktadır.¹²⁶ Söz konusu hareket, bir askeri müdahale sonucu olması nedeniyle tepeden inme ve bu anlamda anti-demokratik olarak nitelendirilebilir. Ancak bu durumda demokrasinin tanımı hakkında çok büyük bir tartışmaya girmek kaçınılmaz

¹²⁰ Y.N Rozaliyev, **Türkiye’de Sınıflar ve Sınıf Mücadeleleri**, Çev. M. Anibal, İkinci Basım, İstanbul, Belge Yayınları, Kasım 1979, s.2.

¹²¹ Bülent Tanör, **Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar**, İstanbul, May Yayınlar, Şubat 1978, s.165

¹²² Eroğul, **op.cit**, s.267.

¹²³ Çetin Özek, **Faşizm ve Devrimci Halk Cephesi**, İstanbul, Ant Yayıncılık, Aralık 1970, s.455.

¹²⁴ Bülent Tanör, **İki Anayasa 1961-1982**, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım, Nisan 1986, s.10.

¹²⁵ Fişek, **op.cit**, s.94-95.

¹²⁶ Avcıoğlu, **Türkiye’nin Düzeni (Dün-Bugün-Yarın)**, İkinci Kitap, s.768.

olacak, en başta da “çoğunluk iktidarının” demokrasi ile bağdaşıp bağdaşmayacağı sorusunun cevaplandırılması gerekecektir.

27 Mayıs hareketinin uyguladığı ekonomik politika özellikle yukarıda söylenenleri doğrular niteliktedir. MBK’nın ekonomiyle ilgili ilk kararı, bankalarla ilgili olmuş, tanzim edilene kadar tüm bankacılık işlemleri durdurulmuştur. Bu sürede, bankalar ordu denetimine bırakılıyor ve bankalara giriş-çıkışlar yasaklanıyordu. Ancak 30 Mayıs’ta sadece vadesi gelen resmi ödemelerin yapılmasına izin verilmeye başlandı. 10 Haziran’da Ziraat Bankasının hesapları teftiş edildi ve 16 Haziran’da bankacılık işlemlerinin MBK temsilcileri gözetiminde yapılmasına karar verildi.¹²⁷ Böylelikle sermaye yoğunlaşmasını sağlayan ana kurumlardan biri, MBK’nın tamamıyla kontrolüne geçmiş bulunuyordu. Bu aşamadan sonra, MBK 1950-60 yılları arasında meydana gelmiş olan mali yolsuzlukların üzerine gitmeye koyuldu. Bir sürü banka kısa sürede tasfiye edildi, tasfiye edilmekten kurtulanlar ise çok sıkı bir denetim altına alındı.¹²⁸ 1958 yılında kurulmuş olan Kredi Tanzim Komitesi’nin üyelerinin değiştirilmesi ve ayrıca faaliyetlerinin düzenlenmesi hakkındaki MBK’nın yayınladığı karar, bu alanda yapılan önemli bir düzenlemedir.¹²⁹ Bu konunun el alınmasının ardından kredi hacimlerinin bir yıl içerisinde üçte birden daha yüksek bir oranda düştüğü görüldü. Bu durumun meydana gelmesindeki en önemli sebep ise, Merkez Bankası’nın kredileri kısımasıdır. Banka 1960 yılında toplam kredinin neredeyse yarısını dağıtırken, 1961 yılında ise sadece %13’ü üzerinde söz sahibi olmuştur.¹³⁰

Ancak bunlarla da yetinilmemiş, MBK büyük sermaye şirketlerine ve devlet teşekküllerine kendi özel temsilcilerini atamıştır. Ayrıca 23.02.1960 tarih ve 23 sayılı kanunla iktisadi devlet teşekküllerinin idaresi merkezileştirilmiş; 29 Ağustos tarihli, 23 sayılı kanunda değişiklikle de, devlet ve yarı devlet teşekkülleri tanımlanmış, devlet teşekküllerinin yapısı tarif edilmiş, yönetim kurulu üyelerinin seçimi ve atanması usulü belirlenmiş, söz konusu üyelerin yasal yükümlülükleri açıklanmıştır.¹³¹

¹²⁷ Rozaliyev, **op.cit**, s.3.

¹²⁸ Yerasimos, **op.cit**, s.240.

¹²⁹ Rozaliyev, **op.cit**, s.4.

¹³⁰ OECD, **Etudes Economiques: Turquie**, Paris, Temmuz 1961 ve Ağustos 1964’den aktaran Yerasimos, **op.cit**, s.240.

¹³¹ Rozaliyev, **op.cit**, s.4.

Böylece sanayi alanının da denetimi sağlanmıştır. Bu dönemde MBK'nın yaptığı önemli ekonomik kısıtlamalardan biri, gerek devlet gerek özel sektör sanayi tesislerinin yapımının durdurulmasıdır. Doğal olarak bu karar, neredeyse tüm faaliyetleri devlet teşekkülleri ile iç içe olan büyük özel sermayeyi derinden etkilemiştir.¹³²

16.9.1960 tarih ve 79 sayılı “Milli Korunma Suçlarının Affına, Milli Korunma Teşkilat, Sermaye ve Fon Hesaplarının Tasfiyesine ve Bazı Hükümlerin İhdasına dair Kanun”la, 1956 yılında yürürlüğe konulan 3780 sayılı Milli Korunma Kanununun uygulanmasına son verilmiştir. Söz konusu Kanun, küçük ve orta burjuvaziyi oldukça rahatsız eden bir özelliğe sahipti. Çünkü kar düzeyini, gelirlerin belirli bir sosyal tabakaya akmasını sağlayacak biçimde ayarlama imkanını hükümetlere veriyordu.¹³³ Ancak asıl sorun 1961 yılının başında 192 sayılı Kurumlar Vergisi ve 195 sayılı Gelirler Vergisi Kanunun kabul edilmesiyle çıktı.

“Yıllık geliri 2.500 TL’sından az olanların vergisi %15’den %10’a indi; 2.500-7.500 TL arası aynı kaldı.(%20); 7.500-15.000 TL arasındaki yıllık gelirlerin vergisinde az bir artma oldu. (%25’den %30’a çıkış) 30.000’den 500.000 liraya kadar olan yıllık gelir vergisinde çok fazla bir artış oldu.(30.000-70.000 arası %40, 70.000-157.500 arası %50, 157.500-217.500 arası %60, 217.500-500.000 arası %70, 500.000 liradan fazla gelirler %60) Aynı zamanda yeni kanun, Türkiye’de ilk kez tarımdan elde edilen gelire de vergi koyuyordu.”¹³⁴

24.06.1960’da Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Ticaret Borsaları Kanunundaki değişimler nazara alınarak, yeni seçimlerin yapılması için, bahis konusu odaların yönetimlerinin fesih edildiğinin MBK tarafından ilan edilmesi de aynı nitelikte bir olgu olarak zikredilebilir. Çünkü kanundaki değişikliklerin amacı, söz konusu kurumların yöneticilerinin daha demokratik yollarla seçilmesini; yönetim kurulunda küçük ve orta sermaye sahiplerinin temsilini sağlamaktı.¹³⁵

Tabii ki söz konusu duruma sermaye kesimlerinin de belirli cevaplar verdiği yadsınamaz. Örneğin 1959’da kurulan anonim şirket sayısı 405 iken, 1960’da 320,

¹³² **Ibid**, s.4-5.

¹³³ **Ibid**, s.6.

¹³⁴ **Ibid**, s.29.

¹³⁵ Yerasimos, **op.cit**, s.238.

1961’de ise sadece 170’tir. Ayrıca bu şirketlerin sermaye tutarı 1959’da 296.324.000 TL, 1960’da 299.000.000 TL, 1961’de ise 206.235.000 TL’dir. Sermayesi artan anonim şirket sayısı 1959’da 263 iken, 1961’de ise sadece 99’dur. Buna karşılık sermayesi azalan anonim şirket sayısı 1959’da 139 iken, 1960’da ise 155’a çıkmıştır. Ayrıca sınırlı ve sınırsız sorumlu olan 1.896 şirketin net karı 1960’da 1.097.217 TL iken, 1962’de 2.058 şirketin net karının 903.782 TL olduğu görülür.¹³⁶ Söz konusu bu verilerin sermaye yoğunlaşması ve tekelleşmesi hakkında bizi aydınlatığı söylenemez.¹³⁷ Ancak sermaye kesimlerinin yeni yatırım yapmaktan kaçındıkları ve varolan durumu korumaya çalıştıklarını göstermektedir.

MBK’nın kredi kısıtlamaları ve yatırımların durdurulmasını içeren istikrar programı, sermaye kesimlerinin varolan durumu koruma yönelimleriyle birleşince ister istemez söz konusu dönemin alt sınıflar açısından da rahat geçtiği söylenemez. İşsizlik ve durgunluk, işçi kesiminde sıkıntılara neden olmuş; ayrıca tarım ürünlerinin fiyatlarının dondurulması, bazı ürünlerin ekim alanlarının sınırlandırılması gibi uygulamalar da köylü kitlelerini rahatsız etmiştir. MBK’nın bu anlamda en büyük sorunu her ne kadar küçük burjuva bir nitelik taşısa da, hareketin toplumsal bir temele oturtulma ihtiyacının duyulmaması olmuştur. Bu anlamda halkçı yönelişine rağmen geniş kesimlerin takdirini aldığını söylemek oldukça zordur.¹³⁸

Soysal, bütün bu özelliklerinden yola çıkarak 27 Mayıs’ın bir ihtilal olduğunu söylemenin oldukça zor olduğunu belirtmektedir. Çünkü bir hareketin ihtilal olarak nitelendirilmesi için, hem geniş kitlelerin katılımını, hem de devirdiği iktidarın meşruluk anlayışını değiştirmesi gerektiğini söylemektedir. 27 Mayıs’ın bu anlamda çok geniş kitlelere dayandığı iddia edilemez, ayrıca iktidar gücünün kullanılışında getirdiği değişikliklerin de çok köklü olduğunu söylemek oldukça zordur. Ancak darbe olarak nitelendirilmesi de pek mümkün değildir. Sonuçta en azından başında geniş çevrelerin desteğini aldığını söylemek gerekir.¹³⁹ Avcıoğlu da 27 Mayıs’ın kolay bir devrim olduğunu, çok köklü bir düzen değişikliği getirmediğini belirtmiş;

¹³⁶ Rozaliyev, *op.cit*, s.52-54.

¹³⁷ Rozaliyev, bu dönemde de tekelleşmenin sürdüğü kanaatindedir. *Ibid*, s.54-55.

¹³⁸ Avcıoğlu, *op.cit*, s.773.

¹³⁹ Mümtaz Soysal, *Anayasaya Giriş*, Ankara, Sevinç Matbaası, 1968, s.143-4.

toplumun bu şekildeki bir dönüşüme hazır olmaması bir yana, o zamanki mevcut fikir birliğinin bunu sağlayabilecek güçte olmadığını da ifade etmiştir. Bu anlamda, 27 Mayıs Anayasası bu iklimin ürünüdür. Ancak Anayasa, fikri bakımdan belirli ölçülerde bu iklimi aşmayı bilmiştir ve 27 Mayıs hiç olmazsa bunun için başarısız adledilemez.¹⁴⁰

C) 1961 ANAYASASI; SENDİKA ve TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ GREV HAKKININ DÜZENLENİŞİ

1- GENEL OLARAK

27 Mayıs Hareketini gerçekleştirenler, hemen İstanbul Üniversitesi öğretim üyelerinden müteşekkil bir ilim heyeti oluşturarak, yeni bir anayasa projesi hazırlamak görevini kendilerine tevdi ettiler. Söz konusu heyet, 28 Mayıs günü “Anayasa Komisyonu Raporu” başlıklı; içeriğinde 27 Mayıs Hareketi’nin basit bir hükümet darbesi sayılamayacağını; devrik iktidarın kamu menfaati, kamu hizmeti fikrini temsil etmesi ve kamu haklarını koruması gerekirken, şahsi nüfuz ve zümre iktidarını temsil eder hale geldiğini; son kertede vatandaşlara, muhalefete, memurlara, basına, üniversiteye baskı yapan bir niteliğe büründüğünü; meşruiyet konusunda da, bir hükümetin meşruiyetinin sadece kendisinin iktidara geliş yolunda aranmaması gerektiğini; devletin kurumlarıyla belirli bir hukuk düzeni içinde yaşanılmasının zorunlu olduğunu; halbuki devrik iktidarın anayasa aykırı kanunlar hazırlamış olduğunu ve bunlara dayanarak kanunsuz icraatta bulunduğunu; hatta devlet kurumlarını birbirine düşürdüğünü belirtmiş¹⁴¹ ve en sonunda:

“Bu durum karşısında ilk olarak alınması gereken iki tedbir vardır:

Birincisi: Amme hizmetlerini, gerçekleşmesi istenilen ve Milletçe özlenen demokratik icaplara şimdiden uygun olarak yürütecek ve insan hak ve hürriyetlerini koruyacak, amme menfaatlerini gözetecek fiili ve geçici bir hükümet kurarak idareyi devam ettirmek.

İkincisi: Devletin ihlal edilmiş ve işleyemez bir hale gelmiş anayasası yerine bir hukuk Devletin gerçekleşmesini sağlayacak Devlet organlarını kuracak ve sosyal müesseseleri hak ve adalet prensiplerine, demokrasi esaslarına dayanmasını temin edecek bir anayasa hazırlamak, ayrıca milletin gerçek idaresinin ihzarına imkan verecek bir

¹⁴⁰ Doğan Avcıoğlu, **Devrim ve Demokrasi Üzerine**, İstanbul, Tekin Yayınevi, 2001, s.368-71.

¹⁴¹ **Ak Devrim**, Ankara, Başbakanlık Devlet Basımevi, 1960, s.64-65.

çoğunluk istibdadına mani olacak, siyasi kuvvetin soysuzlaşmasını önleyecek esaslar dahilinde bir seçim kanunu meydana getirmek”¹⁴²

Anayasa metinlerinin, meydana getirilmesinden önceki koşulların ürünü olarak nitelendirilebilmesi, ancak yapıcılarının söz konusu koşullar hakkında ortak bir kaniya varmış olmasıyla mümkündür. Anayasa Komisyonu Raporu bu ortak kanının en azından bilim çevrelerinde var olduğunu bize kanıtlamaktadır.¹⁴³ Bu anlamda, sakıt iktidarın hukuk dışı olarak nitelendirilebilecek eylem ve tasarruflarıyla, 1924 Anayasası’nın eksiklikleri birbirinden ayrılmış değildir. Çok partili hayata geçişin ve DP iktidarının özellikle 1954 yılından sonra gösterdiği otokratlaşma eğilimlerinin genel olarak anayasayla ilgili sorunlar biçiminde ele alındığı görülmektedir. Kısaca anayasanın değiştirilmesi dışında bir çözümün olduğu bile söylenemez.¹⁴⁴ Sorunların anayasadan kaynaklanmadığını, sosyal ve siyasal yapının sonucu olduğunu ifade eden görüşler azınlıktadır.¹⁴⁵ Bu anlamda, aslında Yeni Osmanlılar, Jön Türkler neye inanıyorlarsa, 1960 yılında yaşayan aydınlar da aynı şeye inanmaktadır: Dört başı mamur bir anayasa yapmakla bütün dertler çözülecektir.¹⁴⁶

Üstelik söz konusu anayasanın esasları da daha önceden belirlenmiş gibidir. CHP’nin 1959 yılında yayınladığı “İlk Hedefler Beyannamesi”nde bütün antidemokratik kanunların kaldırılacağı; anayasanın modern demokrasi, halk egemenliği, hukuk devleti, sosyal adalet esaslarına dayanan bir devlet teşkilatlanmasına uygun bir şekilde değiştirileceği; söz konusu anayasada, bütün

¹⁴² **Ibid.**, s.65.

¹⁴³ Aldıkaçtı, **op.cit.**, s.63.

¹⁴⁴ Mümtaz Soysal, **Dinamik Anayasa Anlayışı -Anayasa Diyalektiği Üzerine Bir İnceleme-**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1969, s.10. Bilim çevreleri dışında, hareketi önderlerinin de aynı fikirde olduğu anlaşılmaktadır. “[Gürsel] Biz üniversiteye inanıyoruz. Yalnız inanmıyoruz, iman ediyoruz. Sizi çağırmanın sebebi şudur: Bize derhal bir anayasa yapın. Bunu en kısa zamanda başarmanızı bilhassa rica edeceğim. Zira biz üç ay içinde seçimlere gidip iktidarı sivil idareye bırakmak kararındayız. Hazırlayacağınız anayasanın muhtevası konusunda size hiçbir tesirde bulunmak istemiyoruz. Yalnız şu kadarını söylemek isterim: Öyle bir anayasa yapın ki, bir daha ihlali mümkün olmasın, dinin istismarına imkan bırakmasın. Şahsen ikinci bir meclisin, bir Ayan Meclisinin kurulmasında da fayda görmekteyim.” Abdi İpekçi, Ömer Sami Çoşar, **İhtilalin İcyüzü**, İstanbul, Uygun Yayınevi, 1965, s.255-56.

¹⁴⁵ Nermin Abadan, “SBF Anayasa Seminerinde Beliren Esas Düşünceler”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:17, Sayı:2, Mart 1962, s.254.

¹⁴⁶ Avcıoğlu, **Türkiye’nin Düzeni (Dün-Bugün-Yarın)**, İkinci Kitap, s.769.

vatandaşlara hiçbir ayırım yapılmaksızın ana hak ve hürriyetlerin tanınacağı¹⁴⁷; Anayasa Mahkemesi'nin kurulacağı; devlet bütünlüğü ve devamlılığını temsil eden cumhurbaşkanlığı makamının tarafsızlığa kavuşturulacağı; yasama organının yürütme üzerindeki denetiminin etkili bir hale getirileceği; ikinci bir meclisin kurulacağı; hakimlik teminatının sağlanması için Yüksek Hakimler Şurası'nın ihdas edileceği; devletin ve bütün halkın hizmetinde olan tarafsız ve kanuna bağlı bir idarenin oluşumunu sağlayacak hukuki esasların belirleneceği ve bütün idari tasarrufların yargı denetimine açılacağı; sosyal hakların tanınacağı¹⁴⁸; seçimlerin serbest, eşit ve dürüst şartlar altında yapılmasının hukuki güvencelere bağlanacağı ve nisbi temsil esasının benimseneceği; meclis başkanlık divanının tarafsızlığını, milletvekili söz hürriyeti ve dokunulmazlığını sağlayan, soru, gensoru gibi müesseselere gerçek hüviyetini veren, mecliste temsil edilen siyasi partilerin haklarını açıklayan bir Meclis İç Tüzüğü hazırlanacağı; kamu hizmeti gören şahısların denetimi için mal beyanı ve ispat hakkı tanınacağı belirtilmiştir.¹⁴⁹

2- İSTANBUL ANAYASA TASARISI HAZIRLAMA KOMİSYONUNUN ÖN TASARISININ ÖZELLİKLERİ

“27 Mayıs ihtilalinin ve inkılabının bir çok nedenleri olacağı tabii olmakla beraber bunların en önemlilerinden birinin; devlet kuvvetleri içinde bozulan dengeyi tekrar ve daha kuvvetli esaslara dayandırarak kurmak, devlet fikir ve şuurundan ziyade şahsi menfaat ve ihtiraslara alet edilen ve bir oligarşinin eline geçen kamu kudretini meşru ve dengeli organlara vermek olduğu görülür”¹⁵⁰ Doğal olarak yukarıda anayasanın esasları olarak belirlendiği söylenen şeylerin hepsi¹⁵¹, bu açıdan bakıldığı takdirde bir

¹⁴⁷ Söz konusu hak ve hürriyetler: düşünce ve söz hürriyeti, basın hürriyeti, ilim ve sanat hürriyeti, kişi ve konut dokunulmazlığı, toplanma ve dernek kurma hürriyeti, mal ve mülk güvenliği, çalışma ve ekonomik girişim hürriyeti, grev hakkı, sendika ve mesleki teşekkül kurma hakkı, kanun önünde eşitlik, kamu hizmetlerinden eşit olarak faydalanma hakkı, devlet yayın araçlarının tarafsızlığı

¹⁴⁸ “g) İçtimai adaletsizlik ve muvazenesizlikten uzak, mamur ve müreffeh bir Türkiye'nin doğması için bütün fertleri maddi ihtiyaçların baskısından kurtarmak, herkese bedeni, fikri ve içtimai inkişaf imkanı sağlamak, cemiyetin temel unsuru olan aileyi korumak hedeflerine yönelten sosyal haklar tanınacaktır.”

¹⁴⁹ Beyannamenin tamamı için v. Suna Kili, **1960-1975 Döneminde Cumhuriyet Halk Partisinde Gelişmeler –Siyaset Bilimi Açısından Bir İnceleme-**, İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, 1976, s.161-2

¹⁵⁰ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, I. Cilt, Üçüncü Bası, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966, s.X

¹⁵¹ V. *Supra* I, C, 1

dengeyi kurmanın vasıtası olarak düşünülebilir. Ancak bu takdirde, denge kurulan organların nasıl düşünüldüğü ve bu dengenin mekanizması önem kazanır.

İstanbul Anayasa Tasarısı Hazırlama Komisyonu'nun hazırladığı metnin en önemli yanı yasama ve yürütme organına karşı gösterdiği çekingenlikle kendini belli eder. Tasarının 76. maddesinin 2. fıkrasında “Millet Meclisi seçimlerinde siyasi partilerin aldıkları muteber oylara oranlı adilane temsilini ve icranın istikrarını sağlayacak bir nisbi seçim sisteminin uygulanması esastır.”¹⁵² denmektedir. Aslında seçim kanununda bulunması gereken bu hükmün, Anayasa tasarısında va’zedilmiş olmasının temel amacı, Meclise tek grubun hakim olmasına karşı anayasal bir tedbir koymaktır.¹⁵³ Ancak uygulanan nisbi seçim sistemine rağmen tek partinin meclise hakim olabileceğini de öngören Komisyon, diğer bir sınırlama vasıtası olarak, ikinci bir Meclisi öngörmüştür. 150 üyeden oluşması düşünülen ikinci Meclisin sadece üçte biri halk seçimine dayanmaktadır. Üstelik burada genel oy prensibinin de uygulanacağı söylenemez. Çünkü seçmen olabilmek için 25 yaşını ve orta öğrenimini bitirmiş olmak şartı aranmaktadır. İkinci Meclisin geride kalan üçte ikilik kesiminin ise korporatif bünyeli olduğu söylenmelidir. Bu anlamda, üyeleri, yargı organlarından; Askeri Şuradan; üniversitelerden; baro, tabip odaları gibi kamu kurumu niteliğindeki meslek teşekküllerinden; kooperatifler, sendikalar gibi kamu kurumu niteliğinde olmayan meslek teşekküllerinden seçilecektir. Ayrıca 15 üyenin Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı belirlenmiş; MBK üyeleri, eski Cumhurbaşkanı ve 7 yıl Anayasa Mahkemesi Başkanlığı yapmış kişiler, kaydı hayat şartı ile bu Meclisin üyesi sayılmışlardır.¹⁵⁴ Her ne kadar kanunların va’zında, birinci Meclisin üstünlükleri olsa da; büyük çoğunluğu korporatif bir bünye teşkil eden ikinci Meclisin, genel oya bağlı olmaması sebebiyle kitlelerin isteklerinin dikte edilmesine karşı bir mukavemet merkezi olarak tasarlandığı bellidir. Kaldı ki MBK üyelerinin, eski Cumhurbaşkanı ve

¹⁵² Kemal Öztürk, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası –Temel Metinler-**, I. Cilt, Ankara, Türkiye İş Bankası Yayınları, 1966, s.252.

¹⁵³ Murat Sarıca, “27 Mayıs 1960’dan 1961 Anayasasının Hazırlanışına Kadar Geçen Dönemde Anayasa Hareketleri”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesinin Cumhuriyetin 50. Yılına Armağanı: Cumhuriyet Döneminde Hukuk**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1977, s. 73; Bahri Savcı, “Yeni Bir Anayasa Rejimine Doğru Gelişmeler”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:16, Sayı:1, Mart 1961, s.84. Bilindiği üzere 1957 seçimlerinde, DP geçerli oyların %47.91’ini , CHP %41.12’sini almasına rağmen, uygulanan çoğunluk sistemi DP’nin meclisteki sandalye sayısının 424, CHP’nin ise 178 olmasına neden olmuştur.

¹⁵⁴ Murat Sarıca, **op.cit**, s.75-76; Bahri Savcı, **op.cit**, s.87.

Anayasa Mahkemesi Başkanının bu Meclis bünyesine katılması önemini daha da arttırmıştır. Ayrıca ikinci Meclis üyelerinin ve onları seçenlerin vasıfları; ikinci Meclisin, birinci Meclise göre daha uzun bir süre görevde bulunuşu ve birinci meclisin fesih edilebilmesine rağmen, bu meclisin fesih edilememesi, devamlılık, istikrar ve olgunluk kaynağı olarak görüldüğünün kanıtıdır.¹⁵⁵

İstanbul Komisyonu bu önlemlerle de kalmamış, yürütmenin bütün Devlet gücünü elinde bulundurmasını tehlikeli olarak adlettiğinden dolayı, bazı bağımsız kurumlar (Silahlı Kuvvetler, Askeri Şura) ve bağımsız devlet yardımcı kurumları (Devlet Şurası, Milli İktisat Şurası, Milli Savunma Şurası) ihdas etmiştir. Hatta iktidarın icra sahasına giren belli başlı alanların da (Radyo-Televizyon, Üniversiteler, Milli Müzeler, Milli Kütüphane, Konservatuar, Opera, Merkez Bankası, İktisadi Devlet Teşekkülleri) muhtar müessese olarak teşkilatlanmasını sağlayarak, yürütmenin etkisinden çıkarmaya çalışmıştır. Bütün bunların sonucu olarak, Devlet bir nev’i kurumlar ve kurullar konfederasyonu haline gelmiştir.¹⁵⁶ Üstelik tasarının 112. maddesi, Başbakan ve Bakanların parti meclis grupları ve parti genel kongreleri dışında parti faaliyetlerine katılamayacağını ve parti propagandasını yapamayacağını da öngörmüştür.¹⁵⁷ Bu anlamda yürütmeyi sağlayan kişilerin, aslında kamu hizmetini gören ajanlar statüsünde olduğu söylenebilir.

“Siyasi parti kuruluşu demokrasinin temel prensiplerine dayandığı için ister istemez kabul edilen bir müessese olarak görülmüş ve yaşanan krizin de başlıca amillerinden bulunduğu kanısı üyelerden bir kısmı tarafından paylaşılmıştır. Bundan dolayı da ön projede siyasi parti mümkün olduğu kadar arka plana atılmak istenmiş ve ikinci meclisin 2/3’ünü korporasyonlara seçtirmek suretiyle siyasi partinin kısmen seçim mücadelesinin dışında bırakılabileceği sanılmıştır.-Siyasi parti hakkında bu görüşün hakim olduğu ilim heyeti iktidarın 1924 Anayasasında tek elde toplanması ile varılan sonucu dikkate alarak iktidarı devletin çeşitli organları arasında bölerek hiçbir organın diğerine üstünlük sağlayamamasını gerçekleştirmeye çalışmıştır. Denilebilir ki ön projede hakim olan görüş iktidara gücünü kaybettirerek fert hak ve hürriyetleri için bir tehlike olmasını önlemektir.”¹⁵⁸

¹⁵⁵ Bahri Savcı, **op.cit**, s.88-89.

¹⁵⁶ Bahri Savcı, **op.cit**, s.85; Murat Sarıca, **op.cit**, s.74.

¹⁵⁷ Soysal, **op.cit**, s.60.

¹⁵⁸ Aldıkaçtı, **op.cit**, s.63-64.

İstanbul Komisyonu, oluşturmuş olduğu bu sistemi temel insan hak ve hürriyetlerini,¹⁵⁹ ayrıca sosyal hakları ayrıntılı bir şekilde düzenleyerek tahkim etmiştir.¹⁶⁰ Sosyal haklar konusunda ayrıntılı düzenlemeye ek olarak, daha sonra 1961 Anayasası içinde yer almayacak bir çok hak ve kurala yer verilmişti.¹⁶¹ Üstelik tüm idari işlem ve tasarruflar yargı denetimine açılmış; anayasaya aykırı kanunun çıkarılmasını önlemek için anayasa yargısı konmuştu.¹⁶²

Aslında İstanbul Komisyonu'nun uyguladığı bütün tedbirlerin gerisinde genel oya güvensizliğin var olduğu görülmektedir.¹⁶³ Özellikle 1954-1960 arası dönemde, ülke ekonomisinin kötüleşmesine ve siyasal yaşantıda DP'nin otokratlaşma eğilimleri göstermesine rağmen, büyük halk yığınları DP'yi desteklemekten vazgeçmemiştir. Hatta DP iktidarının devrildiği 1960 Mayıs'ında İzmir'de (15 Mayıs), Bergama'da (17 Mayıs), Manisa'da (17 Mayıs) ve Turgutlu'da (18 Mayıs) Menderes'in örgütlenmiş kitle mitingleri düzenlediği yaşanan gerçeklerdendir.¹⁶⁴ Türkiye toplumunun devlete sonsuz bağlılık düşüncesiyle, devlet iktidarının kötüye kullanılması durumundaki tehlikeyi teşhis edememiş ve bunun yüzünden de oy gücünü bir tepki halinde kullanamamış olması, siyasi fikirleri ve müesseseleri kavrama hususunda az gelişmiş bir toplum olduğu kanısını aydın çevrelerde uyandırmıştır.¹⁶⁵ Seçmenlerin siyasi partilerin kadroları ve yöneticileri tarafından kolayca aldatılabileceğini gören İstanbul Komisyonu, iktidarı kötüye kullanmayacaklarına inandıkları başka bir gücü, Onar'ın ifadesiyle "dinamik azınlık"ı ön plana almakta¹⁶⁶ ve devlet mekanizması içinde ona öncelik vermektedir.¹⁶⁷ Aydınlar tarafından Tanzimat'tan itibaren savunulan, demokrasi etrafında şekillenmiş düşünce ve değerlere uygun, kendi üstünlüklerini de sağlayacak bir çok partili hayata güvenlerinin sarsılmış olması, onları demokrasinin

¹⁵⁹ Savcı, **op.cit**, s.85. Savcı, söz konusu hak ve hürriyetlerin tanınmasının parti ve partiler iktidarının yasama alanındaki suistimallerini önlemeyi amaçladıklarını ifade etmiştir.

¹⁶⁰ Tanör, **Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar**, s.183.

¹⁶¹ Yoksul çocuklar ve evlilik dışı çocuklarla ilgili kurallar (md.36), kadın ve erkek için eşit işe eşit ücret ilkesi (40 m. 2. fıkra), işverenlerin çalışanların iş şartlarından sorumlu tutulması (41.m 2. fıkra), kamu hizmeti görenlerin grev hakkı. Öztürk, **op.cit**, s. 236-40

¹⁶² İstanbul Komisyonu tasarısının 50. maddesinde siyasi partilerin gelir kaynaklarını ve giderlerini her yılın ocak ayında Anayasa Mahkemesine bildirilmesi gerektiğini, bildirim 15 gün içerisinde Resmi Gazetede yayınlanacağı esasını koymuştu. Sarıca, **op.ci**, s.91.

¹⁶³ Soysal, **op.cit** s.24.

¹⁶⁴ Ahmad, **op.cit**, s.80.

¹⁶⁵ Savcı, **op.cit**, s.78 Aynı yönde Onar, **op.cit**, s.179

¹⁶⁶ Onar, **op.cit**, s.175.

¹⁶⁷ Soysal, **op.cit**, s.40.

korunabilmesini sağlamak amacıyla yeni bir mecraya, iktidarın sınırlandırılması ve azınlığın korunması fikrine ulaştırdığı söylenebilir.¹⁶⁸ Ancak duyulan tepki, iktidarı sınırlandırmanın aşırı boyutlara varmasını ve azınlığın korunmasını değil, öncülüğünü getirmiştir.

3- TEPKİLERİN AYIKLANMASI: İKTİSADİ PLANLAMA VE SOSYAL DEVLET

II. Dünya Savaşı'nın bitiminin ardından en önemli gözüken olguların başında, planlama gelmekteydi. Bilindiği üzere 19. yüzyılın sonundan itibaren, liberal devlet, kapitalist ekonominin tekelleşmesi sonucu serbest rekabet ilkesinin işleyememesi nedeniyle hem iktisadi planda, hem de sosyal planda büyük değişikliklere uğramaya başlamıştı.¹⁶⁹ Tekellerin ekonomiye hakim olması, en başta, tüketici kitlesinin devletin kendi lehine ekonomiye müdahale etmesini istemesi sonucunu doğurmuştu.¹⁷⁰ Söz konusu kesimin talepleri arasında, fiyatların, işletmeler arası anlaşmaların ve büyük şirketlerin denetimi bulunmaktaydı. Öte yandan tekeller fiili olarak işçi kesimlerinin birleşerek örgütlenmesine ve sosyal, siyasal hayatta etkin bir şekilde faaliyette bulunmasına vesile oldu. Özellikle sermaye temerküzünün arttığı bu dönemde yaşanan bunalımların işsizliği ve yoksulluğu arttırıcı etkisi hatırlanacak olursa bu tepkinin nedenleri daha açık bir şekilde ortaya çıkar. Kaldı ki, siyasal planda da, genel oyun neredeyse bütün ülkelerde hakim bir esas durumuna gelmesi, devletin kendisine yöneltilmiş bu istemleri dikkate almasını gerektirmiştir.¹⁷¹ Sonuç olarak, liberal devlet önce bir sosyal yardım devletine, ardından da sosyal devlete dönüşmüştür. Savaş sırasında uygulanan güdümlü ekonomi düzeninin, tam çalışmayı gerçekleştirdiğinin ve ülkenin doğal kaynaklarından, yetişmiş insan gücünden en iyi ve rasyonel bir biçimde yararlanılmasını sağladığının görülmesi de, savaş sonrasının ekonomi politikalarını ister istemez etkilemiştir.¹⁷² Bu anlamda, sosyal devlet iktisadi

¹⁶⁸ **Ibid**, s.9-27.

¹⁶⁹ Ayferi Göze, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, Üçüncü Bası, İstanbul, Beta Yayıncılık, 1986, s.412.

¹⁷⁰ Mehmet Tevfik Özcan, **Hukuk Sosyolojisine Giriş**, İkinci Baskı, Set Yayınları, 2003, s.156.

¹⁷¹ Göze, **op.cit**, s.412-3; Özcan, **op.cit**, s.156-158.

¹⁷² Göze, **op.cit**, s.418. Özellikle II. Dünya Savaşı'nın milletlerin topyekun harbi haline gelmesinin ve bunun yüzünden devletlerin ellerindeki insan ve doğal kaynak gücünün savaş esnasında mahvolmamak amacıyla kullanmalarının zorunlu olması bu durumun kökenindeki asıl nedendir. Mümtaz Soysal, **Demokratik İktisadi Planlama İçin Siyasi Mekanizma**, Ankara, Ajans Türk Matbaası, 1958, s.12.

bakımdan bu dönemde planla tanımlanmıştır.¹⁷³ Bu dönemde yapılan planların ise, temelde iki amaca yöneldiği açıktır: Bunlardan birincisi, savaş yüzünden meydana gelmiş yıkımın üstesinden gelmek, hızlı bir bayındırlık ve imar hareketine girişmek, ikincisi ise ekonomik¹⁷⁴ ve toplumsal anlamda istikrar sağlamak.¹⁷⁵

Sanayisi gelişmiş olan ülkeler için bu durumun geçerli olduğu bellidir. Ancak II. Dünya Savaşı'nın ardından yaşanan dekolonizasyon süreci, bilindiği üzere, birçok bağımsız devletin de ortaya çıkmasına neden olmuştur.¹⁷⁶ Söz konusu ülkelerin iktisadi alanda ortak özelliği, ekonomilerinin tarıma dayanması; ya çok az sanayileşmiş ya da hiç sanayileşmemiş olmaları; ticaret sektörlerinin şişkin olması; doğal kaynaklarını mali ve teknik imkansızlıklar nedeniyle işletememekte oluşları ve ülke nüfusunun önemli bir kesiminin açık veya gizli işsiz oluşudur.¹⁷⁷ Ayrıca, hala feodal ve yarı feodal yapıların varlıklarını sürdürmesi, gelir dağılımındaki büyük eşitsizlik, sağlık ve beslenme alanındaki yetersizlikler, nüfusun hızlı bir şekilde

¹⁷³ Bu noktada unutulmaması gereken olgu, 1929-36 döneminin birçok kapitalist ülke açısından bir yıkım dönemi, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği açısından ise bir inşa dönemi olmasıdır. Söz konusu devlet 1928 tarihinden itibaren beş yıllık kalkınma planları hazırlamaya başlamış ve bu planları beş yıldan daha kısa bir süre içinde uygulamayı başarmıştır. Küçük, **op.cit**, s.59. Nitekim Kapani de planlama tekniğinin ve uygulamasının yolunu açan devletin, Sovyetler Birliği olduğunu ifade etmektedir. Münici Kapani, **Kamu Hürriyetleri**, Yenilemiş Altıncı Baskı, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1981, s.202.

¹⁷⁴ Küçük, Batı'da planlama düşüncesinin arkasında aşırı üretim olgusunun yattığını belirtmektedir. Aşırı üretim sorunuyla karşı karşıya olan bir ekonomi, en sonunda ürettiği ürünleri satamaz duruma gelir. Böylece aşırı üretim sorunu, bir anlamda yatırım sorununa dönüşür. Çünkü ürünlerin kar ile satılması, daha çok yatırım yapılmasına bağlı olur. Keynes'in, bir aşırı üretim krizi olan 1929 olaylarının ardından, kamu yönetimin yatırımcı olarak, özel yatırımcıların girmeyeceği alanlara yönelmesini kurtuluş yolu şeklinde nitelemesi bu anlamda manidardır. Üretim araçları üreten sanayilere bu şekilde talep yaratılacağı görüldüğü gibi, diğer yandan işçilere istihdam ve gelir sağlanacaktır. İşçilerin de ellerine geçen geliri tüketim araçları üreten sanayilere bırakacağı bilinmelidir. Küçük, **op.cit**, s.55-9.

¹⁷⁵ Göze, **op.cit**, s.420; Soysal, **op.cit**, s.11. Azrak da sosyal devletin problemi olarak, iktisadi ve sosyal program içerisinde bireyler için asgari bir hayat standardı sağlamak olduğunu belirtmiş; bu anlamda sadece işçi sınıfının değil, kapitalist sistemde durumu zayıf olan sosyal tabakaların da iktisadi ve sosyal şartlarının düzeltilmesinin de önemli olduğunu eklemiştir. Bunun temel nedeninin kapitalist sistemde ekonomik gücü elinde tutan sosyal tabakalar karşısındaki grupların himayesiz kalmaları dolayısıyla hayat imkanlarını kaybetme ihtimaliyle karşı karşıya kalmaları olduğu söylenebilir. Orta sınıfın belirli toplumlarda kaybolmaya başlaması ise, siyasi rejimin ani bir şekilde değişerek sosyalist bir yöne evrilmesine neden olmuştur. Bu anlamda sosyal devletin amacı, bu oluşuma meydan vermeden, tabakalar ve gruplar arasındaki dengiyi kurmaktır. Ülkü Azrak, "Sosyal Devlet ve 1961 Türk Anayasasının Sistemi", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt XXVII, Sayı 1-4, 1962, s. 222.

¹⁷⁶ Eroğul, **op.cit**, s.17.

¹⁷⁷ Kapani, **op.cit**, s.179; Tunaya, **op.cit**, 960-1.

artması sosyal alandaki karakteristik özellikler olarak ortaya çıkmaktadır.¹⁷⁸ Söz konusu devletler, siyasi bağımsızlıklarının ekonomik bağımsızlıkla tamamlanmadıkça çok büyük bir anlamı olmayacağı kanaatine kısa sürede varmışlardır.¹⁷⁹ Çünkü içinde bulundukları durumun gelişmiş ülkelere bağımlılıklarının devam etmesine neden olduğunu müşahade etmişlerdir. Bu anlamda en önemli sorun, sanayileşmedir.¹⁸⁰ Az gelişmiş olarak nitelenen bu devletler, Batı'nın kalkınma dönemiyle karşılaştırılınca oldukça avantajsız durumdadırlar. Bilindiği üzere, kalkınmanın en başta gelen şartı fazla tasarruf ve fazla yatırımdır. Batı kalkınmaya başladığında, etrafındaki ülkelere göre, görece zaten zengin durumdadır; üstelik hükümet etmeye basit bir yönetim mekanizması ve az masraflı bir ordu yetmektedir. Kaldı ki sosyal güvenlik, iş kanunlarının koruyucu önlemlerinin de Batı'da çok sonraları tanındığı ve Batı devletlerinin çoğunun da kalkınmalarını demokratik bir rejim içerisinde gerçekleştirmedikleri unutulmamalıdır. Nüfusun da bu dönemde hızla artmadığı bilinen bir gerçekliktir. Üstelik sanayi konusunda ileri atılan her adım, Batı'ya hammadde ve tarım ürünlerini yurtdışından kendi ülkelerindeki ürünlere kıyasla daha iyi koşullarda getirebilmelerine sağlamıştır. Halbuki az gelişmiş ülkeler açısından ilk sorun kaynaktır. Özel sektör sahasında iş görececek girişimci sayısının azlığı veya yokluğu¹⁸¹ ya da girişimcilerin kısa sürede kar getiren alanlara yönelmesi en büyük sıkıntı kaynaklarından biridir.¹⁸² Bu durumda ister istemez söz konusu ülkelerdeki devlet mekanizmasının sanayileşme yolunda eylemde bulunması kaçınılmaz olmaktadır. Ayrıca temel hak ve hürriyetler, sosyal haklar konusundaki ilerlemeler, ilgili devletlerin bu yönde de çaba harcamasını gerektirmektedir. Kısaca devletin önündeki sorun milli geliri hızlı bir şekilde artırmak ve bu artışın adaletli bir şekilde bölüşümünü sağlamaktır.¹⁸³ Dikkat edilmesi gereken diğer bir husus, tarım ekonomisinden sanayi ekonomisine geçerken, ülke içinde bu değişime karşı

¹⁷⁸ Kapani, **op.cit**, s.179-80; Tunaya, **op.cit**, s.961-2. Kapani ve Tunaya yukarıda belirttiklerimize ek olarak sosyal alanda söz konusu ülkelerde orta sınıfların hem sayı, hem de fonksiyon bakımından az olduklarını; ayrıca ülkelerin bazılarında milli bütünleşmenin gerçekleşmediğini belirtmektedir.

¹⁷⁹ Kapani, **op.cit**, s.182; Soysal, **op.cit**, s. 13.

¹⁸⁰ Tunaya, **op.cit**, 968-9.

¹⁸¹ Soysal, **op.cit**, s. 13.

¹⁸² V. **Supra** dipnot 30. Tunaya, az gelişmiş ülkelerin Batı örneğinde olduğu gibi liberal bir kalkınma modeli izlemesinin imkansızlığının nedeni olarak 1) girişimcilerin, kolay kazanç getiren alanlara vergiden kaçmaya öngören bir zihniyetle yönelmesini, 2) hızlı nüfus artışını, 3) gelir ve servet dağılımının çok dengesizliğini, 4) tabii kaynak veya işgücü bakımından sömürülecek alanın kalmamasını 5) az gelişmiş ülkenin aceleci olmasını göstermektedir. Tunaya, **op.cit**, s.983.

¹⁸³ **Ibid**, s.972.

direnebilecek grupların olmasıdır.¹⁸⁴ Planlama kavramının içeriğinin a) ulusal ihtiyaçların ve amaçların saptanması, b) kaynakların belirlenmesi, c) ihtiyaçlar ve gayelerle mevcut kaynakların arasında korelasyon kurulması, d) uygulamanın belirli zaman dilimlerine bölünmesi, e) saptanan esaslara uyulmasını sağlayacak zorlayıcı tedbirlerin alınması şeklinde doldurulması,¹⁸⁵ bütün diğer unsurlarla beraber, özellikle de az gelişmiş ülkelerde, kuvvetli bir yürütme organa ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir.¹⁸⁶ Nitekim Türkiye’de kendine özgü bazı nitelikleri bulunmasına rağmen 1960’lı yılların başında az gelişmiş bir ülke idi.¹⁸⁷

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari Bilimler Enstitüsü, dar ve özel bir komisyonda hazırlanıp, gene dar ve özel bir devrenin siyasi organının tasdikinden geçerek en sonunda vatandaşların önüne gelecek bir anayasa tasarısı yerine, milletçe seçilecek bir kurucu meclisin hazırladığı anayasayı tercih ettiğini belirtmek ve İstanbul Anayasa Tasarısı Hazırlama Komisyonu’nda ilmi ve fıkri bir kaygı yaratmak amacıyla, söz konusu komisyonun gönderdiği anket sorularına kendisinin görüşlerini formüle ettiği bir anayasa tasarısıyla cevap verdiği bilinmektedir.¹⁸⁸ Söz konusu tasarıda dayanan ana prensiplerin başında cumhuriyet rejimi, milli egemenlik ile çok partili demokratik rejim esasları bulunmakta ve milli egemenliğe dayanan demokratik rejimlerde yasama organının halk tarafından seçilmesi gerektiği belirtilmekte; ayrıca siyasi partilerin demokratik rejimin önemli unsurlarından biri ve rejimin işleminin ana mekanizması olduğunu ifade edilmektedir.¹⁸⁹

“Devlet idaresinin temel unsuru olan yürütme organının yapısında tasarımız Türkiye’de kuvvetli ve istikrarlı bir hükümetin zaruri olduğunu kabul eden görüşe dayanmaktadır. Son zamanlarda yürütmeyi kayıtlamak yönündeki temayülü yerinde bulmuyoruz. Çünkü bu temayülün geçirdiğimiz siyasi buhranın isabetli bir tahliline dayanmadığını ve bu buhranın aşırı derecede tesiri altında kalarak Türkiye’nin gerçek ve uzun vadeli ihtiyaçlarını gözden kaçırdığını sanıyoruz. Sosyal ve iktisadi meselelerimizin halli için kuvvetli bir icraya sahip olmamız bünyevi bir zarurettir. Esasen geçmiş

¹⁸⁴ **Ibid**, s.973.

¹⁸⁵ Kapani, **op.cit**, s.202.

¹⁸⁶ Soysal, **op.cit**, s. 19.

¹⁸⁷ Kapani, **op.cit**, s.202.

¹⁸⁸ Bahri Savcı, “Yeni Anayasa Rejimine Doğru Gelişmeler”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:17, Sayı:1, Mart 1962, s.21.

¹⁸⁹ Öztürk, **op.cit**, s.357.

sıkıntımız hükümetin kuvvetli olmasından ziyade gereken milli murakabeye tabi tutulmamasından doğmuştur.”¹⁹⁰

Bu anlamda, söz konusu tasarı, mecliste iktidar partisinin kendi kendini denetlemesi ve muhalefet partileri tarafından denetlenmesi, meclis dışından ise güvence altına alınmış kurum, kuruluşların ve en sonunda Anayasa Mahkemesini de ihtiva eden bir yargısal kontrole tabi tutulmasıyla milli murakabenin sağlanacağını belirtmektedir.¹⁹¹

Savcı, tasarı hakkındaki görüşlerini belirtirken, kuvvetli hükümetin yaratılması için, hükümetin meclisle olan ilişkilerinde yürütme yetkisini kayıtlayacak ayrıntılı hükümlerin konmamasının; hükümetin vatandaşlarla olan münasebetlerinde, vatandaşın eline fazla anayasal aracın teslim edilmemesi gerektiğinin altını çizmektedir. Özellikle ikinci durumla ilgili olarak, kamu otoritelerinin her ihtimal ve olay karşısındaki fiil, eylem ve tasarruflarını kanuni esaslara bağlama çabasının, hükümetin bu ihtimal ve olaylarda haiz olduğu teşebbüs ve yaratıcılığı ortadan kaldıracığı için eleştirmekte, “hükümetin kuvveti, onun tabii olarak haiz olduğu yaratıcı gücünü önlememek, sun’i garanti kanunları ile kayıtlamamak; tabii olarak dönen icra tekerleğinin parmakları arasına demir çubuk sokmamakla sağlanıp muhafaza edilir.” demektedir.¹⁹² Ayrıca nisbi temsil sisteminin bir anayasa hükmü olarak empoze etmemenin, hükümete sabit bir meclis çoğunluğuna dayanmaktan gelen bir kuvvet sağlayacağını da ifade etmiştir.¹⁹³

Dikkat edilecek olursa, İstanbul Anayasa Tasarısı Hazırlama Komisyonu’nun tepkisel olarak yöneldiği çözümler, 27 Mayıs’ın üzerinden çok uzun bir süre geçmemiş olmasına rağmen, eleştiri almaya başlamış; az gelişmiş bir ülkenin kalkınmasını sağlamak ve sosyal bir devlet haline getirmek için duyulan isteğin,

¹⁹⁰ **Ibid**, s.357-58. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdare Enstitüsü’nün hazırlamış olduğu Anayasa tasarısının gerekçe kısmında, yürütmenin kuvvetli ve istikrarlı olması gereği, halli beklenen sorunların yürütmenin güçsüzlüğü ve istikrarsızlığı nedeniyle askıda kalması halinde bir rejim buhranının ortaya çıkabileceği, bunun sonucunda Anayasa ve demokratik düzen dışı usullere başvurulabileceği ihtimali belirtilerek kanıtlanmaya çalışılmaktadır. Örnek olarak da iki dünya savaşı arasında aynı sorunları yaşayan Kıta Avrupa’sı ülkeleri verilmektedir. **Ibid**, 405-406.

¹⁹¹ **Ibid**, s.358.

¹⁹² Savcı, **op.cit**, s. 55.

¹⁹³ **Ibid**. Kuvvetli ve istikrarlı bir hükümet kurulabilmesi için Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdare Enstitüsünün hazırladığı anayasa tasarısındaki hükümler için **Ibid**, s.54-66.

devlet yönetimini oldukça zorlayacak olan tasarı maddelerinin 1961 Anayasası'na gelinceye kadar ayıklanmasına yol açtığı görülmüştür. Kaldı ki, bu dönemde MBK'nın planlı bir kalkınma yolundaki çabası 30.09.1960 tarih ve 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kuruluşuna dair kanunla da açık bir hale gelmiştir. Bu itibarla, en başta, korporatif ikinci meclis fikri kabul edilmeyerek, millet tarafından seçilen bir meclisin kaim olması sağlandı.¹⁹⁴ Ancak burada tepkinin bir izi olarak, Cumhuriyet Senatosu'na seçilebilmek için yüksek öğrenim görmüş olmak şartı korundu. Korporatif meclis reddedildiği gibi, yürütmenin parçalanmasının da önüne geçildi. İstanbul Anayasa Hazırlama Komisyonu Tasarısındaki muhtar müessese yığınının 1961 Anayasası'nda geriye sadece üniversiteler ile radyo ve televizyon kaldı. Anayasa koyucu, yürütmenin büyük bir güç kazanmasını ve kişi, sınıf veya zümre diktatörlüğü haline gelmesini önleme yolu olarak en başta meclis başkanlık divanının seçimi, gensorunun işleyişi, üyelikle bağdaşmayan işlerin düzenlenmesi, dokunulmazlığın çoğunluk baskısına karşı korunması, ödenek ve yollukların sınırlanması, tatil sürelerinin kısıtlanması gibi aslında iç tüzükte yer alması gereken olguları anayasada düzenleyerek meclisteki muhalefet partilerinin iktidarı denetlemesi yolunu kolaylaştırmakla ve yürütmenin bütün işlemlerini yargısal denetime açmakla sağlamıştır. Parti disiplini konusunda da 1961 Anayasasının daha rahat olduğu açık bir şekilde görülebilmektedir. Parti grupları mekanizmasının kabul edilerek yasama işlemlerinin aksamadan yürümesi sağlanmak istenmesi bunun bir kanıtı niteliğindedir. Parti disiplininin ancak bazı vicdani konularda önüne geçilmeye çalışılmıştır: Yasama dokunulmazlığının kaldırılıp kaldırılmamasıyla meclis soruşturması açılıp açılmaması konusunda grup kararı alınması men edilmiştir. Ayrıca 1961 Anayasası iktidar mekanizmasıyla parti örgütleri arasındaki bağları koparmak yoluna gitmemiş, sadece hakemlik statülerine geçenler hakkında bu tedbiri uygulamıştır. Cumhurbaşkanı seçilen bir kimsenin partisiyle alakasının kesilmesi; meclis başkan ve başkan vekillerinin meclis içindeki ve dışındaki parti faaliyetlerine ve görevlerinin yerine getirilmesi dışında meclis tartışmalarına katılmalarının önlenmesi başka bir şekilde değerlendirilemez. Son olarak, her ne kadar 1960'tan sonra yapılan seçim

¹⁹⁴ Kurucu Meclisin korporatif bir yapıya sahip olmasının, korporatif ikinci meclis yaratma eğilimini güçlendirebileceği yolunda Abadan, **op.cit.**, s.272. Soysal ise, korporatif yapılı Kurucu Meclisten, genel oyla seçilecek bir ikinci meclisin çıkma nedeni olarak, siyasi partilerin Kurucu Meclis üzerindeki etkilerini göstermektedir. Soysal, **op.cit.**, s.54.

kanunlarında ve tadillerinde nisbi seçim sistemi kabul edilmişse de, 1961 Anayasası'nda nisbi seçim sistemini dikte ettirici bir hüküm bulunmamaktadır.¹⁹⁵

Tepkilerin bu kadar geniş manada silinmiş olmasının kökeninde, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi İdare Enstitüsü'nün Anayasa Tasarısı'nda yer alan bir düzenlemenin kabulü yer almaktadır. Bilindiği gibi, "Egemenlik kayıtsız ve şartsız milletindir." ibaresi Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları'nın hepsinde mevcuttur. Ancak söz konusu hüküm, 1961 Anayasası'nın yapımına kadar, "Egemenlik millet tarafından kayıtsız ve şartsız uygulanır." şeklinde anlaşılmıştı. Halbuki, 1961 Anayasası düzenlemesi, artık bu hükmü milletin egemenliğe sahipliği konusuna irca etmiştir. Üstelik Millet Meclisi de, egemenliğin icrasında milletin tek ve gerçek temsilcisi olarak sayılmamıştır. Kısaca, millet egemenliğini anayasada gösterilen hukuk devletine sadık olarak; sadece kendi seçtiği temsilciler aracılığıyla değil, anayasada gösterilen organ ve kurumların eliyle kullanır. Böylece millet egemenliği düşüncesinin iki açıdan sınırlandığı ifade edilebilir.¹⁹⁶

Bütün bunlar ayrı ayrı değerlendirildiğinde, 1961 Anayasası'nı Türk intelligentsia'sı ile siyasi eliti arasında bir denge belgesi,¹⁹⁷ bu anlamda hukuk devleti aracılığıyla bir özgürlükler sistemi kurma ile Türkiye'nin kalkınma ve sosyal devlet olması yönündeki sorunlarını çözümleme özelemleri arasında uzlaşma belgesi olarak nitelendirilebileceği görülür.¹⁹⁸ Timur, 1961 Anayasası'nın iktisadi cephesi ile müdahaleci ve reformcu, siyasi cephesi ile frençi ve kontrolcü bir hüviyet taşıdığını; anayasanın reformcu tarafı ile kontrolcü tarafı arasındaki çelişmenin çözülmesi gerektiğini ifade etmektedir.¹⁹⁹ Tunaya ise meşruiyetini kaybetmiş bir iktidara karşı yapılmış olan 27 Mayıs Hareketi ve oluşturulan Kurucu Meclis'in hukuk devleti ve

¹⁹⁵ Soysal, **op.cit**, s.51-66

¹⁹⁶ Savcı, **op.cit**, s.38.

¹⁹⁷ Soysal, **op.cit**, s.29.

¹⁹⁸ **Ibid**, s.51. Siyasal Bilimler Fakültesi Anayasa Seminerinde konuşan Necat Erder, özetle hem siyasi iktidarı sınırlandırmak, hem de kuvvetlendirilmek istendiğini söyleyerek bunun çok güç olduğu ve ortalama bir yolun da bulunamadığını belirtmiş; Batı'da iktisadi bünyede oluşan gelişmenin siyasi yapının dışında meydana geldiğini, ancak Türkiye'nin Batı'da doğal olarak meydana gelmiş olan şeyi sun'i olarak gerçekleştirmeye çalıştığını ifade etmiştir. Abadan, **op.cit**, s.256-7. Tan ise, soruna bu açıdan değerlendirmemiş; fertler açısından bakılınca hukuk devleti ile sosyal devletin çelişmediğini öne sürmüştür. Ancak bir yandan da planlamanın yürütme gücünü güçlendirdiğini kabul etmiştir. Tan, Turgut, **Planlamanın Hukuki Düzeni: Kalkınma Planının Hukuki Niteliği Konusunda Bir Deneme**, Ankara, 1976, s.20-2.

¹⁹⁹ Taner Timur, "Çarpışan İki Tez", **Yön**, Yıl 1, Sayı: 6, 24 Ocak 1962, s.16

demokrasi konusunda 1950’li yıllarda öne sürülen düşünceler nedeniyle, neredeyse oybirliği içerisinde olduğu; sosyal düşüncenin gelişmesinin ise, 27 Mayıs sonrası döneme denk düşmesinin, 1961 Anayasası’nın sosyal yönünü zayıf bıraktığı kanaatindedir.²⁰⁰

4- SENDİKA, TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ VE GREV HAKKININ ANAYASAYA KONMA SÜRECİ

a- SOSYAL HAKLARIN ANAYASAYA GİRMESİ HAKKINDAKİ GÖRÜŞLER

1960 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi tarafından, 1958 istatistiklerine göre, altı büyük şehirde elliden fazla işçi çalıştıran özel sanayi müteşebbisleriyle yapılan anket çalışmasının sonucunda, bu kitlenin %64,5’inin işçilere grev hakkı verilmesine karşı oldukları, %29,8’inin ise taraftar olduğu sonucu çıkmıştır.²⁰¹ Ancak 27 Mayıstan sonra hazırlanmış olan iki anayasa tasarısında ve en nihayetinde 1961 Anayasası’nda sendika, toplu sözleşme ve grev hakkı mevcuttur. Ülkenin bir sosyal tabakasının aleni bir şekilde söz konusu hakların tanınmasına karşı olduğu görülürken, anayasa koyucu tarafından hakların bu kadar rahat kabul edilebilmesinin nedenleri açıklanmaya muhtaçtır.

1961 Anayasası’nda sosyal hakların tanınmasındaki temel belirleyici etkenin, 27 Mayıs Hareketi ve onu hazırlayan nedenler olduğu konusunda neredeyse tüm yazarlar hemfikirdir. Örneğin Fişek, Engels’ten yaptığı “Modern bir devlette hukukun sadece genel iktisadi duruma uygun düşmesi ve onun ifadesi olması yetmez; bir de iç çelişmeleri yüzünden kendi kendisini mahcup etmeyecek sistemli bir ifade olması gerekir...”²⁰² şeklindeki alıntıdan sonra, küçük burjuva, asker ve sivil bürokrat bir hareket olan 27 Mayıs Hareketi’nin burjuva demokratik özgürlüklerini bütünlük sağlama adına tanıdığını ifade etmektedir.²⁰³

²⁰⁰ Tunaya, **op.cit**, s.683-5.

²⁰¹ Payaslıoğlu, **op.cit**, s.43.

²⁰² Frederick Engels, Engels’ten Conrad Schmidt’e Mektup, 7 Ekim 1890, **Felsefe İncelemeleri**, çev. Cem Eroğul, Sol Yayınları, Ankara, 1968, s.148’den aktaran Fişek, **op.cit**, s.95.

²⁰³ **Ibid.**

Özek, 1950 ile 1960 dönemi arasındaki muhalefetin bürokrasinin kendi üstünlüğünü sürdürmek amacıyla gerçekleştirdiği görüşünü belirttikten sonra, sosyal hakların bürokrasinin kendisine sosyal güvenlik sağlamaya yönelik bir eylem olduğunu söylemiştir. 1961 Anayasası'nın klasik burjuva demokratik özgürlükleri ile endüstri devrimini gerçekleştirmiş kapitalist ülkelerde emekçi sınıfların devrimciliğini kırmak için verilen tavizler anlamındaki sosyal haklarla bir sentez yapmaya çalıştığını da görüşlerine ilave etmiştir.²⁰⁴

Sarıca, yukarıda bahsettiğimiz iki yazardan farklı olarak, CHP'nin ilk hedefler beyanmesine atıfta bulunmakta; MBK'nın ve anayasanın hazırlanmasında görev alan kurulların 1961 Anayasası'nın temeline bir şey katmadığını açıklamaktadır. Temel görüşü, Batı'dan sosyal hakları kapsayan anayasalardan örnek alınarak 1961 Anayasası'ndaki düzenlemelerin yapıldığı ve emekçi halkın böylece kendi mücadelesinden çok kendi dışındaki çelişkilerin bir sonucu olarak anayasa ile bir takım haklar elde ettiği şeklindedir.²⁰⁵

Tanör ise, 27 Mayıs Hareketi'nin orta ve küçük mülk sahipleriyle ilerici burjuva aydınlarının hareketi olduğunu; bu tabakaların burjuvazinin bir kesimini meydana getiriyor olsalar bile, egemen sınıflar durumundaki büyük burjuvazi ile toprak sahipleri ile çelişki içinde bulunduklarını ve bir tepkiyi dile getirdiklerini; söz konusu anayasanın bu anlamda sosyal nitelikte olmasının anlaşır olduğunu ifade etmektedir. Bu şekilde anlaşıldığı takdirde, Sarıca'nın emekçi halkın kendi mücadelesinden çok kendi dışındaki çelişkilerden yararlanarak sosyal haklar elde ettiği yolundaki fikrine katılmaktadır. Ancak aynı yazarın söz konusu sosyal hakların Batı'dan taklit edilerek alındığı görüşüne; düzenlemelerin bazı ülke yasalarından esinlenerek alınmasının, onun toplumsal gelişmelerin dışında olduğu anlamına gelmeyeceği, siyasi ve hukuki kurumların evrensel olmasa bile genel ve ortak yönlerinin var olduğu, ayrıca Anayasa koyucunun liberal anayasalardan değil de sosyal anayasalardan etkilenecek ideolojik bir seçimin yaptığını gösterdiği şeklinde

²⁰⁴ Özek, **op.cit**, s.456-9.

²⁰⁵ Murat Sarıca, **Anayasayı Niçin Savunmalıyız?**, İstanbul, İzlem Yayıncılık, Haziran 1969, s.39-40.

cevap vermiştir. Son olarak ise, Anayasa'nın birdenbire ortaya çıkmadığının, pozitif hukuktaki gelişmelerin bir sonucu olduğunu belirtmiştir.²⁰⁶

b- TASARILAR İLE ANAYASADA SENDİKA, GREV ve TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ HAKKININ DÜZENLENMESİ

İstanbul Anayasa Tasarısı Hazırlama Komisyonu'nun anayasa tasarısının²⁰⁷, çalışanlara herhangi bir ayırım yapmadan sendika kurma, sendikaya üye olma, sendikadan ayrılma özgürlüğünü tanıdığı görülür. Ancak bu özgürlükler, çalışanlara “kendi işkolları ile ilgili sosyal ve iktisadi hak ve menfaatlerini koruma ve geliştirme amacı ile” tanınmıştır. Kısaca iki sınırlamanın yapıldığı söylenebilir: Birincisi, çalışanların sadece kendi iş kollarında bu özgürlüklerden faydalanabilecekleri; ikincisi ise çalışanların bu özgürlükleri ancak mesleki hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacı ile kullanabilecekleridir. Tasarı sendika çokluğu ilkesine yer vermiş, ayrıca sendika kurma özgürlüğünün ancak demokratik esaslarla sınırlandırılmasına olanak tanımıştır.

Grev ve toplu sözleşme yapma hakkını da tüm çalışanlara tanıyan tasarı, grev hakkının kullanımını çalışanların iktisadi ve sosyal durumlarını düzeltmek amacıyla sınırladığı gibi, siyasal gayeler için kullanılmayacağını da altını çizmiştir. Kamu kesiminde grev hakkının kişi yönünden daraltılması imkanını da yasa koyucuya tanıdığı unutulmamalıdır. Ek olarak, düzenleme sendika kurma özgürlüğünün ancak demokratik esaslarla sınırlandırılmasına olanak tanırken, grev hakkının kullanılma şartları ve tarzını yasa koyucuyu tahdit edecek herhangi bir kıstas koymadan kanuna bırakması gariptir.

²⁰⁶ Bülent Tanör, **op.cit**, s. 167-9.

²⁰⁷ “**Madde 45:** Çalışanlar, kendi iş kollarıyla ilgili sosyal ve iktisadi hak ve menfaatlerini koruma ve geliştirme amacı ile, önceden izin almaksızın, sendika ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptir. Bir iş kolunda birden fazla sendika kurulması önlenemez.-Sendika ve sendika birliklerinin tüzükleri, idare ve faaliyetleri, demokratik esaslara aykırı olamaz. -Sendika kurma hürriyeti, demokratik esaslarla bağdaşmayacak surette sınırlanamaz.

Madde 46: Çalışanlar, iktisadi ve sosyal durumlarını düzeltmek gayesiyle grev yapma hakkına sahiptirler. Bu hak, siyasi gayeler için kullanılamaz.-Kamu hizmetlerinde çalışanlardan hangilerinin grev hakkını kullanabileceklerini kanun gösterir.-Grev hakkının kullanılma şartları ve tarzı kanunla düzenlenir.-Çalışanlar, kolektif sözleşme yapma hakkına sahiptir.” Öztürk, **op.cit**, s.239.

Tasarının dikkati çeken en önemli özelliği ise, işverenlerin haklarına değinmemiş olmasıdır. Gerçekten de sendika kurma, sendikaya üye olma, sendikadan ayrılma hakkı sadece çalışanlar açısından anayasa tasarısının koruması altındadır. Bunun da dışında, greve karşı işveren haklarının korunacağına dair herhangi bir ibare de bulunmamaktadır.

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdare Enstitüsünün hazırladığı anayasa tasarısında ise,²⁰⁸ sadece sendika kurma hakkının tasarının teminatı altına alındığı görülmektedir. Üstelik söz konusu hak, dernek ve mesleki teşekküller kurma hakkı ile birlikte düzenlenmiştir. Bunun sonucu olarak bütün Türkler'in bu haklara sahip olduğu ifade edilmiştir. Böylece çalışanlar kadar, işverenlerin de söz konusu hakka sahip olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca söz konusu hakların hangi nedenlerle sınırlandırılabilceği düzenlemede ayrıntılı bir şekilde gösterilmiştir. Sınırlamaların tahdidi olduğu da açıktır.

Tasarı grevi herhangi bir kayıt olmaksızın bir hak olarak çalışanlara tanırken, silahların eşitliği ilkesini benimsediğini göstererek lokavtın da işverenlerin hakkı olduğunu teyit etmiş ve bu hakların kullanılma şekilleri ve sınırlarını belirlemeyi herhangi bir kıstas belirtmeden yasa koyucuya bırakmıştır. Tasarının ilginç olan noktası ise, toplu iş sözleşmesi hakkını düzenlememiş olmasıdır.

1961 Anayasası'nda²⁰⁹, sendika kurma, sendikaya üye olma ve sendikadan ayrılma özgürlüğünün Ankara Üniversitesi tasarısında olduğu gibi dernek ve mesleki teşekküller kurma hakkı ile beraber düzenlenmediği, bunun "Dernek kurma hak ve hürriyeti mesleki teşekkülleri kurma hakkını kapsarsa da, tecrübeler bu alandaki

²⁰⁸ **Madde 14:** Türkler izin almadan her türlü dernek, sendika ve mesleki teşekküller kurmak hakkına sahiptirler. Bu hak ancak kanunla ve devletin varlığını, yurt bütünlüğünü, kamu güvenliği ve adabını, siyasi hürriyete dayanan demokratik Cumhuriyet rejimini ve laiklik esasını korumak maksadıyla kayıtlanabilir.

Madde 19: Çalışanlar için grev, işverenler için lokavt haktır. Bu hakkın kullanılma şeklini ve sınırını kanun tayin eder-Adil bir ücret çalışanların hakkıdır. Öztürk, **op.cit**, s.361-2.

²⁰⁹ **Madde 45:** Çalışanlar ve işverenler, önceden izin olmaksızın, 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.

Madde 46: İşçiler, işverenle olan münasebetlerinde, iktisadi ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla toplu sözleşme ve grev hakkına sahiptirler.-Grev hakkının kullanılması, istisnaları ve işverenlerin hakları kanunla düzenlenir.

hürriyetin ayrıca belirtilmesi lüzumunu göstermiştir”²¹⁰ şeklindeki bir gerekçeyle açıklandığını görmekteyiz. Bu anlamda, İstanbul tasarısının temel alındığı; ancak sendika özgürlükleri konusunda bu tasarıda yer alan aynı işkolu ile mesleki hak ve çıkar sınırlamalarının yer almadığı; buna karşılık olarak ise çalışanlardan işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin haklarının kanunla düzenleneceği ifade edilerek, söz konusu kişilerin durumunun yasa koyucunun iradesine bağlandığı belirtilmelidir. Ayrıca İstanbul tasarısında yer alan sendika çokluğu ilkesinin ve sendika kurma hürriyetinin demokratik olmayan hükümlerle sınırlandırılmayacağı hükmünün madde metninden çıkarılmış olması manidardır. Dikkat edilecek diğer bir husus ise, sendika özgürlüklerinin işverenlere de tanınmasıdır.

Grev hakkı konusunda da Anayasa’nın, İstanbul tasarısını kullandığı anlaşılmaktadır. Ancak söz konusu hak, Ankara ve İstanbul tasarılarında olduğu gibi çalışanlara değil, sadece işçilere tanınmıştır. Üstelik amaç yönünden zaten var olan sınırlama, grev hakkının işçiler tarafından işverenlerle olan münasebetlerinde kullanılacağı söylenerek alan açısından da daraltılmıştır. İstanbul tasarısından ayrılan diğer bir yer ise, grevle beraber işverenin haklarının da kanunla düzenleneceğinin ifade edilmiş olmasıdır.

Böylece Anayasa’nın İstanbul tasarısına göre bir nokta haricinde kayıtlamaları arttırdığı açık olmaktadır. En büyük sınırlama konusunun, kamu hizmeti gören şahıslar aleyhine olduğu açıktır. Çünkü, hem sendikal haklarının kanunla düzenleneceği va’z edilmiş, hem de grev ve toplu sözleşme hakları koruma altına alınmamıştır. Ancak sınırlamalarda dikkat çeken esas nokta, sendika çokluğu ilkesinin ve sendika kurma özgürlüğünün ancak demokratik olarak kayıtlanabileceğinin madde metninden çıkarılmış olması; ayrıca hem İstanbul tasarısında hem Anayasa’da grev hakkının kullanılması ve istisnalarının²¹¹ herhangi bir kıstas konulmadan kanunla düzenleneceğinin belirtilmiş olmasıdır. Özellikle bu ikinci durumla ilgili olarak, en başta 9.01.1961 tarihinde Kurucu Meclis içinde teşkil edilen Anayasa Komisyonu’nun 29.01.1961 tarihli Anayasa hazırlanırken dikkate alınacak temel prensipleri belirleyen yazısının içinde yer alan altıncı madde -“Bütün medeni ve demokratik cemiyetlerin

²¹⁰ 46. Maddenin gerekçesinden.

²¹¹ İstanbul Tasarısı’nda grev istisnalarından bahsedilmediği not edilmelidir.

tanıldığı ana hak ve hürriyetler ve sosyal haklar mümkün olan genişlikte Anayasa tasarısında yer alacaktır.”- ve yedinci madde -“Türk milletinin hürriyet ve demokrasi nizamı içinde kalkınma davası, sosyal hakların ifadesinde gözetilecek asli gaye olarak ele alınmıştır.”- zikredilmelidir.²¹² Kaldı ki, daha sonra hazırlanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da sendika sayısının oldukça hızlı bir şekilde arttığı, ancak sendikalı işçi sayısının aynı oranda artmadığı; bunun yüzünden kurulan işçi sendikalarının hem iş gücünü bölerek kendi gücünü zayıflattığını ve görevlerinin yerine getirmede engel olduklarını, hem de sendikacılığın gelişmesinin baltalandığını; halbuki sendikacılıktan beklenen toplumsal görevlerin gerçekleştirilmesinin ancak sendikaların birleşmesiyle mümkün olduğu ifade edilmektedir. Sendikalara kayıtlı işçi sayısının da arttırılmasının önemli olduğu vurgulanmaktadır.²¹³ Bu anlamda yaratılmak istenen bir toplumsal model olduğu görülmelidir. Kuvvetli bir yürütme gücü ve bu yürütme gücünü hem denetleyecek, hem de toplumun kalkınması esnasında onla işbirliği yaparak, toplumsal barış ortamını sağlayacak değişik kesimleri örgütlenmiş gruplardan müteşekkil bir toplumun ana hedef olduğu gözükmemektedir.²¹⁴ Sendikacılık hareketinde otoritenin merkezileşmesi, söz konusu otoritenin planlama çalışmalarına iştirak ettirilmesi ile beraber, plan dışı yaygın ücret artışlarının, yerel sendikaların olur olmaz yerde greve başvurmasının önünü alacağı kesindir.²¹⁵ Ancak bu durum ister istemez sendika hürriyetleri ile kalkınmanın gerektiği şartların çatışmasına da yol açmaktadır.

²¹² Maddeler için Öztürk, **op.cit**, s.442.

²¹³ T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **op.cit**, s.106-7.

²¹⁴ 1960’lı yıllarda sömürge idaresinden kurtulmuş ve sanayileşmeye çalışan bir çok ülkede, sendika hareketinin sınırlı bir grev ve toplu pazarlık hakkına sahip olduğu, asıl fonksiyonunun ise ekonomik kalkınma gayesinde devlete yardım gayesine yöneldiği hatırlanmalıdır. Nitekim Türk-İş’in de teşkilatlanma modelini kendine örnek aldığı Federal Alman İşçi Birliği’nin Gana Sendikaları tarafından aynen kopya edilmesinde merkezi ve az sayıda sendikadan kurulu bir bünyenin bu model sendikacılık için daha yerinde olduğu kabul edilmektedir. Toker Dereli, “Türk Sendikacılığında Merkezileşme Temayülü ve Muhtemel Neticeleri”, **Sosyal Siyaset Konferansları 17. Kitap**, İstanbul, Hüsnütabiat Matbaası, 1966, s.86. Roy, Üçüncü Dünya’da Politik Rejimlerini anlattığı kitabında, bu ülkelerde bulunan sendikaların üretici güçlerin gelişimini sağlayacak toprak reformu, millileştirme, kamulaştırma, planlama gibi önlemlerin gerçekleştirilmesi için çaba harcadığını; ayrıca kitleleri şehir yaşamına ve sanayi işletmelerinin karmaşık yapısına entegre olmasını sağladığını belirtmiştir. Ek olarak, sendikaların devlet ve milletin oluşabilmesi için işçilerden bazı fedakarlıklar yapmalarını istediği, işçileri taleplerinden vazgeçirmeye çalıştığı, bunun en görünür şeklinin ise üretimin arttırılması ve tüketimin azaltılması düşüncesinde görüldüğü, kısaca sendikaların hükümetin resmi politikalarını işçilere açıklamakla yükümlendiğini ifade etmektedir. Maurice-Pierre Roy, **Les Régimes Politiques du Tiers Monde**, Paris, LGDJ, 1977, s.368-9.

²¹⁵ Toker Dereli, **op.cit**, s.87-8.

c- KURUCU MECLİSTEKİ TARTIŞMALAR

Kurucu Mecliste sendika özgürlükleri ile ilgili olarak, temelde üç tartışmanın yapıldığı gözlenmektedir: Kamu görevlilerinin sendika özgürlükleri üzerine, sendikaların kapatılması konusuyla ilgili ve sendikaların kuruluş amacı konusu hakkında yapılan tartışmalar. Kamu görevlilerinin sendika özgürlükleri üzerine yapılan tartışmada; konuşmacılar sendika özgürlükleri ile ilgili maddenin ikinci fıkrasında yer alan hükümle, yasa koyucuya kamu hizmeti görevlilerinin sendika özgürlüklerini sınırlama, hatta ortadan kaldırma hakkı verildiğini; söz konusu hükmün İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 23. maddesinin dördüncü fıkrasına aykırı olduğunu; İtalyan Anayasası'ndaki benzer hükümde bu şekilde bir daraltmanın olmadığını; ayrıca işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin kamu görevlisi olarak gösterilme imkanının olabileceğini; bu anlamda fıkra kaldırılmayacaksa en azından kanunun demokratik esaslara uygun olarak yapılması gereğinin metinde belirtilmesinin faydalı olduğunu ifade etmişlerdir. Bu eleştirilere karşılık olarak ise; bazı kamu hizmetlerinin ifa ettikleri özel hizmetten dolayı, özel hükümlere tabi tutulması gerektiği; 87 sayılı Sendika Özgürlüğüne ve Sendika Hakkının Korunmasına ilişkin sözleşmenin dokuzuncu maddesi ile Avrupa Sosyal Şartı'nın beşinci maddesinde Silahlı Kuvvetler ile Polisin bu haklardan yararlanma ölçüsünün ulusal mevzuatlara bırakıldığı; kaldı ki kısa bir süre önce sendika hürriyetlerinin en basitlerinin bile ihlal edildiği bir ülkede, birden kamu görevlilerine bu hakkın sınırsız verilmesinin bazı mahzurlar yaratabileceği; ayrıca memurların sendika kurmasının men edilmediği, düzenleme yapmanın bahis konusu olduğu söylenmiştir.

Sendikaların kapatılması konusunda ise, konuşmacılar 1950-60 yılları arasında yaşanan olayları hatırlatmışlar; yöneticinin giriştiği yanlış bir hareket yüzünden bile sendikaların sulh hukuk mahkemesince kapatılabilme ihtimali olduğunu; halbuki sendikalara işverenlerle girişilen savaşında grev hakkını layıkıyla kullanılabilmeleri için bazı teminatların verilmesi gerektiğini; ayrıca sendikaların temsil ettiği kütle itibarıyla politik bir kuvvet te teşkil ettiği; bu durumda siyasi partilerden daha önemsiz olmadığını, bu itibarla sendikaların kapatılmasına da Anayasa Mahkemesi'nin karar

vermesinin gerektiğini ifade etmişlerdir. Ancak meclisin geneli tarafından bu öneri kabul edilmemiştir.

Konuşmacılardan biri ise, maddenin birinci fıkrasında sendikaların kuruluş amacına ilişkin bir ibarenin bulunmadığını, ancak İstanbul tasarısında sendikaların hem kuruluş amacının, hem de siyasi faaliyetlerde bulunamayacaklarının belirtildiğini söyleyerek, Komisyonun bu konudaki görüşünü ifade etmesini istemiştir. Bunun üzerine Komisyon sözcüleri, ilk olarak 1947 Sendikalar Kanununda yer alan siyasetle uğraşma yasağının sendikaların ve sendika birliklerinin kapatılmasına ve bazı suistimallere neden olduğunu anımsatarak, siyasi faaliyetin muhtevası ve sınırlarının hukuki kıstaslara bağlamanın olanaksızlığını, sendikaların temel amacının tabii olarak mesleki olduğunu, ancak bazı durumlarda dar anlamıyla mesleki faaliyet sayılamayacak bazı eylemliliklerle de mesleki hak ve hürriyetlerin korunabileceğini, kaldı ki böyle bir hükmün anayasada yer almamasının sendikaların bazı siyasi faaliyetlerinin yasa koyucu tarafından tahdit edilemeyeceği manasına gelmeyeceğini, bu anlamda yeni yeni gelişecek bir hürriyetin tahribine yol açacak bir hükmün Anayasa’da yer almasının doğru bulunmadığını belirterek cevap vermişlerdir.²¹⁶

Toplu sözleşme ve grev hakkı konusundaki konuşmalar ise beş başlık altında özetlenebilir: grev ve sınıf mücadelesi, memurların grev hakkı, grev hakkının yasal düzenlemesi ve istisnaları, işveren hakları, hakkın tanınması ile hakkı düzenleyen kanunun yasa koyucu tarafından çıkarılıncaya kadar geçen süredeki hukuki durum. Grev ve sınıf mücadelesi konusunda, konuşmacılar grev hakkına Anayasa’da yer verilmesinin temel nedeninin iktisaden güçsüz olanların korunması olduğunun altını çizmişlerdir. Konuşmacılara göre grev bir araçtır, bunla kastedilen adaletli bir ücret temin edebilmek ve toplu iş sözleşmelerini akdedebilmek için bu hakkın tanınmış olduğudur. Böylece grevin en son başvurulması gereken yol olduğu ortaya çıkmakta ve Türk işçisinin milli menfaatlere uygun olarak hareket edeceğine inancın tam olduğu beyan edilmektedir. Nitekim Bahir Ersoy bu durumu şu şekilde ifade etmiştir:

²¹⁶ Tartışmalar için Kemal Öztürk, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, II. Cilt, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1966 s.2038-52

“Türk sendikaları, Türk işçileri grevi, her şeyi halleden sihirli bir değnek, efsanevi bir kudret kabul etmezler. Biz grevi bu zaviyeden telakki etmiyoruz. Daha açık bir deyimle; Biz grevi Lenin’in anladığı manada iktidarı devirmek için bir işçi eğitim ekolü veya üniversitesi olarak telakki etmiyoruz. Bu telakkiyi de şiddetle reddediyoruz. Bizce grev, sanayide sulhu tarsin eden bir faktör, bir kuvvettir. İktisadi manada işçi ve işveren münasebetlerini tanzim eden sosyal bir mesele olarak kabul ediyoruz.”²¹⁷

Grev hakkı tanıyan maddenin, bu hakkı çalışanlara değil, sadece işçilere tanıdığı yukarıda zikredilmişti.²¹⁸ Ancak madde metnindeki bu özellik konusunda bir konuşmacı hariç kimse söz almamış, o da işçiler ifadesi yerine çalışanlar deyiminin konulmasında yarar görülüp görülmediğini Komisyona sormuştur. Bunun üzerine Komisyon sözcüsü, memurlar için grev hakkının anayasanın teminatı alınmadığını, ülke şartlarının buna elverişli olarak nitelenemeyeceğini, işçilere grev hakkını yıllar önce tanımış ülkelerde bile memurların bu hakkı haiz olmadıklarını, ancak yasa koyucunun bu hakkı ileriki yıllarda memurlara tanınması için herhangi bir engel de bulunmadığını ifade etmiştir.

Grev hakkının yasal düzenlemeleri ve istisnası konusunda ise, konuşmacılar hürriyetlerin tanziminin bu şekilde yasa koyucunun iradesine bırakılması halinde çok büyük sorunlar yaşandığını, örneğin basın hürriyetinin yıllarca nasıl tanzim edildiğinin görüldüğünü, ayrıca siyasi partilerin son on beş yılda bu konu üzerinde yaptıkları istismarın da bilindiğini ifade etmişler, ancak sorunun çözümü konusunda farklı farklı öneriler vermişlerdir. Temelde ise üç öneri vardır: hakkın tanziminin demokratik esaslara göre yapılacağının madde metninde belirtilmesi, grevin yapılma şeklinin sınırları konusunda belirli kıstaslar konması ve grev hakkının istisnalarının ayrıntılı bir şekilde anayasada gösterilmesi. Verilen cevaplarda ise, hakkın tanziminin demokratik esaslara göre yapılacağı şeklinde bir kayıt koymanın haşiv olarak telakki edildiği, Anayasa’nın 11. maddesinde hakların sınırlamasıyla ilgili zaten genel bir hüküm bulunduğu açıklanmıştır. Grevin tüm ayrıntısıyla Anayasa’da düzenlenmesi gerektiği görüşüne de, grev hakkı bakımından bile yeterli anlayışın oluşmadığı bir zamanda, grev hakkının tüm ayrıntılarıyla Anayasa’da düzenlenmesinin beklenmemesi gerektiği yanıtı verilmiştir.

²¹⁷ **Ibid**, s.2054-55.

²¹⁸ V. **Supra** I, 4, b.

İşveren hakları konusunda yapılan tartışma daha çok lokavt konusuna hasredilebilir. Kurucu Meclis'te bu anlamda zikredilen en önemli hususlar, lokavtın da grev kadar insan hakkı olması, Anayasa'nın on ikinci maddesinde yer alan eşitlik ilkesinin unutulmaması ve düzenlemenin bu şekilde geçtiği takdirde İnsan Hakları Evrensel Sözleşmesi'nin on birinci maddesinin ihlal edilmiş olacağı şeklindedir. Karşıt olarak ise, Anayasa'da bu konuda herhangi bir kayıt olmasına gerek olmadığı, bunun yasa koyucunun iradesine bırakılması gerektiği, halbuki grevin kanunlarımızda cezalandırılan fiiller arasında bulunduğu ve sosyal hakların temel amacının iktisaden zayıf olanların korunması olduğu şeklindeki görüşler yer bulmuştur. Temsilciler Meclisi'nde bu konuyla ilgili olarak herhangi bir değişikliğe uğramayan düzenleme, Kurucu Meclisin ikinci ayağı olan MBK'da, Ahmet Yıldız tarafından verilen önergeyle, madde metnin son fıkrasına "ve işverenlerin hakları" ibaresinin eklenmesi ve Temsilciler Meclisinden geçmesiyle beraber 1961 Anayasası'ndaki şekline ulaşmıştır.

Burada en son belirtilmesi gereken tartışma konusu ile hakkın tanınması ile hakkın kanun tarafından düzenleneceği dönem arasındaki hukuki durumun ne olacağı konusunda yapılan tartışmadır. Çünkü 1961 Anayasası'nın geçici sekizinci maddesine göre grev hakkını ve istisnalarını tanzim edecek yasa iki yıl içerisinde çıkarılmalıydı. Halbuki Anayasa o zamana kadar olan suç sayılan bir fiili, hak haline getiriyordu. Komisyon sözcüsü bu konu hakkında grev hakkının kanunla düzenleninceye kadar bahis konusu olamayacağını, Türk işçisinin bu hakkı elde etmek için çok beklediğini, iki yıl daha bu hakkı kullanmak için sabır gösterebileceğine inandığını, ancak kanun iki yıl içinde çıkarılmadığı takdirde Anayasanın ihlal edilmiş olacağını, böyle bir durumda ise, Anayasanın başlangıcında yer alan direnme hakkının söz konusu olabileceğini ifade etmiştir.²¹⁹

²¹⁹ Tartışmalar için Öztürk, *op.cit*, s.2053-76.

II- TOPLU İŞ HUKUKUNUN YARATILMA SÜRECİ

A) 20.02.1947 TARİH ve 5018 SAYILI SENDİKALAR KANUNU ve SOSYAL ETKİLERİ

1- TOPLU İŞ HUKUKUNUN KISA TARİHÇESİ

Türkiye’de, sendika hürriyetleri ile ilgili ilk düzenleme, 08.10.1908 tarihli “Tatil-i Eşgal Cemiyetleri Hakkında Kanun-u Muvakkat”tır. Muvakkat Kanunun 8. maddesinde, “teşvikat ve tehdidat icrasiyle ve cebir ve şiddet istimaliyle sendika teşkil eden veya bunları tehiyye eden heyetlere dahil bulunan” şahıslar hakkında para ve hapis cezası öngörülmüştür. Dikkat edilecek olursa, burada sendika teşkili değil; korkutma, cebir ve şiddete başvurarak sendika kurma fiili yaptırıma bağlanmıştır. Bu anlamda, sendika hürriyetleri üzerinde kesin bir yasaktan bahsetmek zordur. Ancak Muvakkat Kanunun 11. maddesinde yer alan “umuma müteallik bir hizmet ifa eden müessesata işbu kanunun neşrinden evvel teşekkül etmiş bulunan sendikalar kanun-u mezkurun neşriyle mefsuhturlar.” hükmü, kanunun çıkarılmasındaki asıl amacın bu olduğu yolunda bir düşünce uyandırmaktadır. Çünkü yayınlanmasıyla beraber belirli kurumlarda teşkil edilmiş sendikaların fesih olacağını bildiren bir Muvakkat Kanunun sendika kurma hakkı tanıdığını iddia etmek oldukça zordur.¹ Nitekim söz konusu muvakkat kanun, 09.08.1909’da kanunlaşırken, sekizinci madde hükmü “umuma müteallik hidematı ifa eden müessesatta sendika teşkili memnudur” şeklini almıştır.² Gözden kaçırılmaması gereken olgu, ilgili hükmün, hükümetten ruhsat veya imtiyaz olarak demiryolu, tramvay, liman, aydınlatma gibi kamuya yönelik şirketlerde çalışan işçilerle alakalı olmasıdır.³ Böylece işçi çalıştıran diğer şirketlerde sendika özgürlüğü rejimi olduğu açıktır. Ancak, o yıllarda nicel işçi birikiminin yasa kapsamına alınan kurumlarda olduğu unutulmamalıdır.⁴ Buna rağmen, Tatil-i Eşgal Kanunundan hemen bir hafta sonra, 16.08.1909 tarihinde Cemiyetler Kanunu⁵ çıkarılmış; Kanun, kurulan

¹ Mesut Gülmez, **Türkiye’de Çalışma İlişkileri (1936 Öncesi)**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1983, s.322.

² **Ibid**, s.347.

³ M. Şeymus Güzel, **Türkiye’de İşçi Hareketi 1908-1994**, İstanbul, Kaynak Yayınları, Şubat 1996, s.60.

⁴ Mesut Gülmez, **Meclislerde İşçi Sorunu ve Sendikal Haklar(1909-1961)**, Ankara, Öteki Yayınevi, 1995, s. 311.

⁵ Talas’ın anlatımı Cemiyetler Kanunu’nun, Tatil-i Eşgal Kanuna göre daha önce çıktığı ve bu Kanunda tanınan sendika hürriyetlerini kısıtladığı yolunda bir intiba uyandırmaktadır. Cahit Talas, **Sendika**

cemiyetlerin hükümete bildirilmesini şart koştuğu gibi, yasaya ve genel ahlak kurallarına aykırı bir temele dayanan ya da ülke düzen ve güvenliğini bozmak, hükümet biçimini değiştirmek, unsurları siyasal yönden ayırmak amacını taşıyan derneklerin kurulmasını yasak etmiş, hatta kavmiyet ve cinsiyet esas ve unvanlarıyla siyasi cemiyet kurmayı da men etmiştir. Kolluk kuvvetlerine dernekler üzerinde teftiş hakkı da tanıyan yasa, dernek konutlarının her zaman kolluk kuvvetlerine açık olmasını va'zetmiştir. Bu konudaki tek tahdit ise, kolluk kuvvetlerinin “lüzum-u hakikiye” dayanmaları gereğidir.⁶ Kaldı ki 02.01.1923 tarih ve 378 sayılı Kanunla Cemiyetler Kanunu’nun 18. maddesine “hükümet her nevi cemiyetlerin muamelat-ı idariye ve hesabiyesini her zaman teftiş ve tektik edebilir” fıkrası da eklenmiştir.⁷ Fakat 04.04.1926 tarih ve 743 sayılı Medeni Kanun ve bu kanunun tatbik şeklini gösteren kanunla beraber cemiyetlerin teşekkülü liberal bir esasa bağlanmış, icra makamlarının müdahalesi ise, ancak kanuna ve ahlaka aykırılık hallerine inhisar ettirilmiştir.⁸ Tatil-i Eşgal Kanunu ise, Cumhuriyet döneminde de yürürlükte kalmış; 15.06.1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunun 147. maddesiyle, ilgili kanunla çeliştiği yerlerin ilga edildiği belirtilmiştir. Bu anlamda, İş Kanunu’nda sendikalarla ilgili olarak herhangi bir hükmün yer almaması dolayısıyla Tatil-i Eşgal Kanunu’nda yer alan yasağın varlığını sürdürdüğü belirtilmelidir.⁹ Zaten 28.06.1938 tarih ve 3512 sayılı Cemiyetler Kanunun 9. maddesinin h bendinde belirtilen “aile, cemaat, ırk, cins ve sınıf esasına veya adına dayanan” cemiyetlerin kurulamayacağı hükmüyle Tatil-i Eşgal Kanunu’nda yer alan yasak genelleştirilmiştir.¹⁰

Hürriyeti, Ankara, Yeni Matbaa, 1957, s.7.

⁶ Güzel, **op.cit**, s.70-2; Gülmez, **Türkiye’de Çalışma İlişkileri (1936 Öncesi)**, s.356-358.

⁷ Gülmez, **op.cit**, s.359; Talas, **op.cit**, s.8.

⁸ Ferit H. Saymen, **Türk İş Hukuku**, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1954, s.158; Talas, **op.cit**, s.8. Gülmez, her ne kadar, Medeni Kanunun Tatbiki ile ilgili Kanunun 43. maddesiyle, Medeni Kanuna aykırı olan kuralların ortadan kalkmış olduğunu ve öğretide 1909 tarihli Kanunla ilgili olarak haklı bir biçimde, bu hükmün uygulanması gerektiğinin kabul edildiğini belirtse de, uygulamada Medeni Kanunun liberal hükümlerinin kağıt üzerinde kaldığını ifade etmiştir. Gülmez, **op.cit**, s.318.

⁹ Gülmez, **Meclislerde İşçi Sorunu ve Sendikal Haklar(1909-1961)**, s. 205-6.

¹⁰ **Ibid**, s. 311. Saymen, bu hükmü ilgili olarak yaptığı açıklamada, örneğin amacı spor yapmak olan işçilerden teşekkül etmiş bir derneğin ismi içerisinde “işçi” ifadesinin geçemeyeceğini belirtmiştir. Saymen, **op.cit**, s.158. Talas ise, söz konusu hükmün, 1924 Anayasasının 70. maddesindeki “...dernek kurma, ortaklık kurma hakları ve hürriyetleri Türklerin tabii haklarından” ifadesiyle koruma altına alınmış bir özgürlüğü bertaraf ettiği için Anayasaya aykırı olduğu kanaatindedir. Talas, **op.cit**, s.8. Makal ise, bu hükmü İş Kanunu’nun tamamlandığını ifade etmektedir. Ahmet Makal, **Türkiye’de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-46**, Ankara, İmge Kitabevi, Aralık 1999, s.410-1.

Menfaat ihtilafı meselesiyle ilgili olarak, Tatil-i Eşgal Kanunu'nda yer alan düzenleme barışçı yoldan sorunun halli amacıyla işçi ve işverenlerden oluşan bir uzlaştırma kurulunun teşkilini öngörmektedir. Buna göre, ilk başta yapılması gereken işlem, hizmetli ve işçiler arasından üç adet vekilin seçilmesi ve bu vekillerin uyuşmazlığın nitelik ve nedenlerini bir dilekçe ile Ticaret ve Nafia Nezareti'ne bildirmesidir.¹¹ Söz konusu istekler kurumun işlerine karışmaya veya yönetim işleriyle kurallarını denetlemeye müstenit olamaz. Bakanlık, aldığı dilekçeyi en geç üç gün içinde işveren tarafına iletir. İşverenin bu noktadan sonra yükümlülüğü ise, bir hafta içinde kendisini temsil edecek üç kişinin ad ve kimliklerini Bakanlığa bildirmektir. Bildirmediği takdirde, hizmetli ve işçilerin istekleri koşulsuz olarak kabul edilmiş sayılır. İşverenin belirtilen yükümlülüğünü gerçekleştirmesinin ardından, kurulun toplanması için yapılacak son işlem ise, Bakanlıkça bir memur atanmasıdır. Bir hafta içinde atanması gereken ve kurulda oy hakkı bulunmayan memurun görevi, kurulun oluşmasına nezaret etmektir. Bu anlamda, memurun çağrısına herhangi bir mazeret göstermeden katılmama, gelmeyen tarafın uzlaşma isteğinde bulunmamış sayılmasıyla yaptırımlandırılmıştır.¹² Kurulda, işçi ile hizmetliler ve işveren kesimi oybirliği ile anlaşmaya varması durumunda, uyuşmazlık kesinlik ve bağlayıcılık özelliğini haiz bir kararla noktalınır. "Tarafeyn itilaf edemedikleri takdirde müstahdemin ve amele terk-i hizmette muhtardır."¹³ Böylelikle Tatil-i Eşgal Kanunu ile yasaklanan grevlerin, işçi ve hizmetlilerin, uzlaşma denemesi yapmadan veya tarafların kurulda menfaat çatışmasını oybirliği ile çözmüş olmasına rağmen, girişmiş oldukları grevler olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu şartların gerçekleştirildiği hallerde ise, tam bir grev özgürlüğünün varlığını tespit etmek gerekir. Nitekim, Oğuzman da, grev yasağı bulunmadığından, ancak grevin bir hak olarak da bahsedilmediğinden, 1936 öncesi dönemi, grev hürriyeti devri olarak nitelendirmektedir.¹⁴ Grev özgürlüğü

¹¹ Kanun, uyuşmazlığın illerde çıkması halinde, bakanlıkça yapılacak tüm işlemlerin mahallin en büyük mülki memuru tarafından yapılmasını öngörmüştür. Gülmez, **Türkiye'de Çalışma İlişkileri (1936 Öncesi)**, s.302.

¹² **Ibid**, s.301. Gülmez, bunun işverenler açısından yaptırım olarak değerlendirilemeyeceğini, çünkü işveren vekillerinin belirlenmediği zaman işçi isteklerinin kayıtsız kabul edildiğinin unutulmaması gerektiğini ifade etmektedir. Bu itibarla, söz konusu kurula işveren vekillerinin gelmemesinin işçi isteklerinin kayıtsız kabulü, işçi vekillerinin gelmemesinin ise uzlaşma isteğinde bulunmamış sayılma anlamına geleceği yönünde bir yorum yapmaktadır.

¹³ **Ibid**, s.303. Buradaki terk-i hizmet ifadesinin grev manasına gelip gelmediği yolunda tartışma vardır.

¹⁴ M. Kemal Oğuzman, **Hukuki Yönden Grev ve Lokavt**, Yeniden İşlenmiş ve Genişletilmiş 2. Bası, İstanbul, 1967, s.17. Tuna ve Kutal ise Tatil-i Eşgal Kanunu ile birlikte grevlerin yasaklandığını

rejiminin sadece iki sınırlamasının var olduğu görülmektedir: Bunlardan birincisi, üretim ve sanayi özgürlüğünün çiğnenmesi sonucunu doğuracak aşırı eylemlerin; diğeri ise, kişilerin çalışmasını engelleme, kişileri çalışmamaları için tahrik ve iğfal etme ya da tehdit, cebir ve şiddet kullanarak işin durmasına sebebiyet vermenin önlenmesi amacına yöneliktir.¹⁵

15.06.1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanununun 72. maddesiyle grev ve lokavt yasaklanmış; 73. ve 74. maddeleri ile de yasağın kapsamı belirlenmeye çalışılmıştır. Bu maddelere göre bir eylemin grev olarak telakki edilebilmesi için, 1- İlgili yasa uyarınca işi bırakan kişilerin işçi olması ve işyeri olarak tanımlanan yerde meydana gelmesi¹⁶, 2- Elliden az işçi çalışan işyerlerinde en az on işçi, elli ile beş yüzden az işçinin çalıştığı iş yerlerinde toplam işçi sayısının beşte biri kadar işçi, beş yüzden çok işçi çalıştıran işyerlerinde en az yüz işçinin işi bırakması¹⁷, 3- Sözleşme, gelenek ve yasa ile öngörülen çalışma şartlarının veya tatbik şekillerinin bir kısmının veya tamamının işçi yararına değiştirilmek amacıyla yapılmış olması,¹⁸ 4- Belirtilen amaç doğrultusunda işçilerin işi bırakmaya karar vermiş olmaları, 5- İşin hep birlikte ve birdenbire bırakılması gerekmektedir.¹⁹ Lokavt ise, işverenin, çalışma şartlarını kendi lehine tadil edebilmek için, işi durdurması veya işçileri işten çıkmaya zorlaması olarak

belirtmektedir Orhan Tuna, Metin Kutal, **Grev Hakkı, Başlıca Meseleleri ve Memleketimiz Bakımından Tanzimi**, İstanbul, Sermet Matbaası, 1962, s. 9.

¹⁵ Bu paragraftaki bilgilerin ayrıntıları için Gülmez, **op.cit**, s.299-312.

¹⁶ İş Kanunun 1. maddesine göre “Bir iş akdi dolayısıyla, başka bir şahsın işyerinde bedenlen veyahut bedenlen ve fikren çalışan kimseye işçi denir.” Dikkat edilecek olursa, kanun sadece fikren çalışan kişileri İş Kanunu kapsamına almamıştır. Bir insanın sadece fikren çalıştığının tesbiti zor olmakla beraber ilgili kanunda kabul edilmiş bir kriter olduğu görülmektedir. Diğer şartlar için Saymen, **op.cit**, s.447-52. İş Kanunun 2. maddesinin A bendinde “Bu kanun, mahiyeti itibarıyla yolunda işleyebilmesi için günde en az on işçiyi çalıştırmayı gerektiren işyerlerine ve buralarda çalışan işçilerle bunların işverenlerine uygulanır.” hükmü yer almaktadır. Buradaki en önemli kriterin işyerinde ne kadar işçi çalıştırılırsa çalıştırılsın, çalışma kapasitenin on işçiden fazla olması halinde Kanunun kapsamına girmesi durumudur. Diğer şartlar için **ibid**, s.246-49. Ancak Kanunun işçiyi tanımlarken işyeri kavramından; işyerini tanımlarken de işçi kavramından yararlanması bazı sorunlara meydan vermiştir. **Ibid**, s.181. Ayrıca İş Kanunun kapsamına tarım, deniz nakliyatı, hava nakliyatı, bazı evişleri ile bazı amme işleri de girmemektedir. **Ibid**, s.227-37.

¹⁷ İş Kanunu’na göre eğer üç kişinin işi bırakmasıyla işyerindeki faaliyet tamamen veya işin mahiyetine göre ehemmiyetli derecede kısmen ataletle uğrarsa, bu üç kişinin eylemi de grev niteliğindedir. Mesut Gülmez, “Ellinci Yılında Birinci İş Yasası Üzerine Notlar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 19, Sayı: 2, Haziran 1986, s.146.

¹⁸ Sempatı grevlerinde söz konusu şart aranmaz. Saymen, **op.cit**, s.347.

¹⁹ Bu anlamda iş yavaşlatmanın grev olarak düşünüldüğü belli olmaktadır. Grev hakkındaki düzenlemenin ayrıntıları için **ibid**, s.344-47; Gülmez, **op.cit**, s.145-7; Makal, **op.cit**, s.400-1.

tanımlanabilir. Grevde aranan nisapların aynıları lokavtta da aranmaktadır.²⁰

Bu noktada açıklanmaya muhtaç olan konu, bireysel iş uyuşmazlıkları ile toplu iş uyuşmazlıklarının hallinin 3008 sayılı İş Kanunu'nda nasıl düzenlendiğidir. Her iki uyuşmazlığın kilit noktasında olan müessese ise, işçi mümessillidir. İş Kanunu elliden az işçi çalıştıran işyerlerinde iki, elliden iki yüz işçiye kadar işçi çalıştıran işyerlerinde üç, iki yüzden bin işçiye kadar işçi çalıştıran işyerlerinde dört, binden fazla işçi çalıştıran işyerlerinde ise beş işçi mümessili bulunması gereğini belirlemiştir.²¹ Mümessil işçilerin ana görevi, işverenle işçiler arasında çıkacak her çeşit iş ihtilafını çözmek amacıyla işveren veya vekili ile müzakere etmek ve uzlaşmaya çalışmaktır.²² Bu itibarla, ayrı ayrı işçilerin veya topluluk iş ihtilafı çıkarmak için kanunun tayin ettiği nisaba oranla az sayıdaki işçinin, kendi hak ve menfaatleri için işverenle çıkardıkları ihtilaf olarak tanımlanan bireysel iş uyuşmazlığındaki uzlaşma süreci, birinci mümessil işçinin, iş saatleri dışında doğrudan doğruya veya diğer mümessil işçiler vasıtasıyla ihtilaftan haberdar edilmesiyle başlar. Birinci mümessil, diğer mümessiller ve işveren veyahut işveren vekili ile görüşerek meselenin müzakeresi için toplantı yer ve zamanı belirler. Bu toplantıda işçi mümessillerinin tamamı ile işveren veya işveren vekili hazır bulunur ve taraflar ihtilafı çözmeye gayret ederler. Eğer bu aşamada işverenle ihtilafa düşen işçi veya işçiler, mümessil işçiler vasıtasıyla uzlaşabilirlerse, durum tarafların ve mümessillerin imzalayacakları bir zabıt varakası ile tesbit edilir; böylece ihtilaf çözümlenmiş olur. Tersisi durum için ise, bireysel uyuşmazlıkların son aşaması olan mahkemeye başvuru yolu açıktır.²³

Topluluk iş uyuşmazlığının bahis konusu olabilmesi için, elliden az işçi çalıştıran işyerlerinde en az on işçinin, elliden fazla işçi çalıştıran işyerlerinde, işçilerin en az beşte birinin birleşerek hakkında anlaştıkları mevzu üzerine işletmeyle

²⁰ Saymen, **op.cit**, s.348-50.

²¹ Makal, **op.cit**, s.402, Kanun tabii olarak kendi şumulüne giren işyerleri için bu şartı öngörmüştür. Bunun iki istisnası mahiyeti itibariyle ancak otuz işgünü sürecek işler, kısaca süresiz işler ile yılın herhangi bir devresinde üç aydan aşağı süre ile ve günde 20 işçiden az işçi ile çalışan işyerleridir. **Ibid**, s.212.

²² İşçi mümessilleri arasından, asgari ücretlerin tespiti için kurulacak komisyona, İş Mahkemesine, Çalışma Meclisine, İşçi Sigortaları Genel Kuruluna, İş ve İşçi Bulma Kuruluna aza seçimi yapılır. **Ibid**, s.215.

²³ **Ibid**. s.354-55; Mesut Gülmez, **op.cit**, s.146-7.

mücadeleye girmesi gerekmektedir.²⁴ Uzlaştırma bu ihtilaf türünde de, ilk aşamadır. Mümessil işçiler ile işverenin anlaşıkıkları halde, ihtilafın konusunu, uzlaşma şeklini, tatbik tarihini ihtiva eden karar üç nüsha olarak tanzim edilerek bir nüshası zabıt defterine yapışırılır. Diğer nüsha, 24 saat içinde Bölge Çalışma Müdürlüğü'ne gönderilirken; sonuncu nüshanın ise, işyerinde işçilerin görebileceğı bir yere asılarak duyurusunun yapılması gerekir. Söz konusu uzlaşma metni, Çalışma Müdürlüğü tarafından tetkik edilir ve kanuna mugayir bir yer tespit edildiğı takdirde, bunun düzeltilmesi taraflara bildirilir. Ayrıca işyerinde çalışan işçilerin beşte birinin veya herhalde on işçinin, uzlaşma kararının işyerinde duyurulmasını takip eden ikinci işgünü akşamına kadar itiraz hakkı vardır. Eğer herhangi bir itiraz varit olmazsa, karar o işyerindeki tüm işçiler açısından bağlayıcı olmaktadır. Uzlaşma kararının konusunu oluşturan uyuşmazlık için, kararın tatbikinden itibaren yirmi yedi hafta geçmeden her iki taraf da aynı gaye ve şekilde yeni bir toplu iş uyuşmazlığı çıkaramaz. İşçi mümessillerinin ile işverenin oybirliğı ile anlaşamadığı veya uzlaşma kararına itiraz olunduğı takdirde, topluluk iş uyuşmazlıklarının ikinci aşamasına, kesin uzlaştırma aşamasına geçilir. Söz konusu durum, ertesi iş günü akşamına kadar işveren ve işçi mümessilleri tarafından Bölge Çalışma Müdürlüğü'ne bildirilir. Müdürlük en çok altı işgünü içerisinde, işyerine bir memur gönderir. Görevi, uzlaştırma tarzı araştırmak ve taraflara teklif etmek olan memur karşısında işçi mümessilleri ile işveren temsilcileri ihtilafı görüşürler. Eğer uyuşmazlık itiraz üzerine kesin uzlaşma aşamasına gelmişse, itiraz eden işçilerden biri de görüşmelere katılır. Müzakereye katılanlar tarafından ihtilaf oybirliğı ile çözüme bağlanırsa, durum bir tutanakla tespit edilir ve tutanakta ifadesini bulmuş çözüm tarzı işyerindeki tüm işçiler için bağlayıcı olur. Aynı konu hakkında işçi ve işveren tarafları yirmi yedi hafta boyunca ihtilaf çıkaramazlar. Kesin uzlaştırma aşamasını, uzlaştırmadan ayıran en önemli özellik, bu aşamada işçilerin itiraz hakkının bulunmamasıdır. Ancak kesin uzlaştırma aşamasında da, işçi temsilcileri ile işverenin, memurun yaptığı uzlaştırma önerisini benimsemesi zorunluluğı yoktur. Bu olasılığın gerçekleşmesi halinde, uyuşmazlık tahkim sürecinin ilk aşamasını, ihtilaf çözümünün ise üçüncü aşamasını meydana getiren İl Hakem Kurulu önüne gelir. Memurun önerdiği uzlaştırma biçimi, tarafların yaptıkları

²⁴ Saymen, **op.cit**, s. 335-9.

itirazları kapsayan tutanak, ilgili makam tarafından 24 saat içinde valiye tevdi edilir; vali de üç işgünü içinde bahsi geçen kurulu toplar. Kurulun yapısı, toplu iş uyuşmazlıklarında devletin hakemliğine verilen önemi göstermektedir.²⁵ Kararlarını oy çokluğu ile veren Kurul, uyuşmazlıkla ilgili olan tarafları çağırarak duruşma yapar. Tarafların herhangi biri bulunmadığı takdirde ise, Kurulun, her iki tarafın da gıyabında muhakemesini sürdürmesi gerekir. Ayrıca tarafların Kurula şahsen katılmaları zorunludur; taraflar yerine dava vekili, avukat veya vekalet sahibi kişilerin katılması men edilmiştir. Kurulun tanık ve bilirkişi dinleme yetkisi de vardır. Verilen kararın taraflara tebliğinden itibaren on iki işgünü içinde, işçi mümessilleri ile işverenin karara itiraz hakkı bulunmaktadır. Bu hak kullanılmadığı takdirde ise, karar kesinleşir ve yirmi yedi hafta geçmeden herhangi bir şekilde kararın konusuna müteallik yeni bir ihtilaf çıkarılamaz. Kesinleşen kararlar, Kurulca münasip görülen vasıtalarla ilan olunur, ayrıca işçilerin görebileceği bir mahale asılır. Kanuna göre, işverenin karara uymaması, lokavt icra etmiş olarak adledilmesine neden olmaktadır. Eğer süresi içinde, tarafların herhangi biri veya her ikisi de karara itiraz ederse, vali ihtilafı ilgili tüm bilgileri içeren dosya ile itiraz gerekçelerinin yer aldığı dilekçeyi veya dilekçeleri 48 saat içinde Ankara'da İş Kanununu uygulamakla görevli Genel Merkez Dairesi'ne yollar. Evrakın daireye ulaşmasından itibaren sekiz gün içinde Yüksek Hakem Kurulu, İktisat Vekili'nin davetiyle uyuşmazlığı incelemeye başlar.²⁶ Kurul, uyuşmazlığı evrak üzerinden inceler. Yeteri derecede aydınlatılmamış hususlar mevcutsa, bunlar ilgili vilayetten sorulur; lüzumlu görülen kişilerden dosyanın eksiklerini tamamlayan malumat alınır, hatta tanık ve bilirkişi de dinlenebilir veya bilgileri yazı ile istenir. Dikkat edilmesi gereken nokta ise, Yüksek Hakem Kurulu'nun sadece kendisine itiraz olunan hususları tetkik etmesidir. Kurulun verdiği karar daha önceki kararları nakz veya tasdik etmez. Bu anlamda yeni bir karardır, kesindir ve hem ihtilafın tarafı olan işçiler için hem de diğer işçiler için bağlayıcıdır.

²⁵ İl Hakem Kurulu, 1-Vali veya yardımcısı (başkan statüsünde), 2- İlgili ilde İş Kanununu uygulamakla görevli en büyük memur, 3- Hukuk İşleri Müdürü ve onun bulunmadığı illerde Mektupçu, 4-Özel şahıslar arasından seçilen iki üyeden müteşekkildir.

²⁶ Yüksek Hakem Kurulu, 1-Başbakan tarafından seçilen bir Danıştay ikinci başkanı, 2-Ekonomi Bakanınca Fakülte ve Yüksek Okul profesörleri arasından seçilen bir kişi 3- İş Kanunu uygulamakla görevli dairenin amiri, 4-İşin niteliğine göre uyuşmazlıkla ilgili görülen başka bir Ekonomi Bakanlığı dairesinin amiri, 5-Adalet Bakanlığı Hukuk İşleri Genel Müdürü, 6-Ekonomi Bakanlığı Hukuk Müşaviri, 7- İşçileri Bakanlığı Hukuk Müşaviri'nden oluşur. (Ekonomi Bakanı bazı önemli iş uyuşmazlıkları için yansız iki kişiyi de kurul üyeliğine seçebilir.)

Taraflara kararın tebliğ edildiği günün ertesi günü, karar uygulanmaya başlanır. Kurul verdiği kararı, uygun gördüğü vasıtalarla neşir ve ilan eder; aynı mevzu üzerinde yirmi altı hafta boyunca ihtilaf çıkarılamaz.²⁷

2- 1946-60 DÖNEMİNDE TOPLU İŞ HUKUKU ALANINDAKİ DÖNÜŞÜMLER

a- CEMİYETLER KANUNU DEĞİŞİKLİĞİ

II. Dünya Savaşı'nın ardından, dünyada yaşanan bloklaşmada, Türkiye'nin ABD ve müttefiklerinin yanında saf tutmak istediği ve bu düşünceye uygun olarak düzenlemelere girişmiş olduğu yukarıda belirtilmişti.²⁸ Bu itibarla, Türkiye Cumhuriyeti tarihinde, çok partili rejime üçüncü kez geçiş denemesi yapılmış ve bunun ilk adımlarından biri, yeni partilerin kurulmasına hükümet tarafından izin verilmesi olmuştur. Ancak mevcut 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu'nun söz konusu sistemi yürütmesinin oldukça zor olduğu açıktır. Çünkü Kanunun 4. maddesinin 3. fıkrası "Bir cemiyetin faaliyete geçebilmesi için ana nizamnamesinin verildiği mülkiye makamlarınca tescil olunduğuna dair bir vesika alınması şarttır."²⁹ şeklindedir; kısaca, Kanun, dernekler için bir ruhsat sitemini öngörmüştür. Ayrıca Kanunun 9. maddesinin hükmü de, kurulması yasak cemiyetleri oldukça geniş bir şekilde düzenlemiştir.³⁰ Üstelik idare, dernek faaliyetlerini durdurma yetkisini haizdir.³¹ Bunlarla yetinilmemiş, Kanunun 29. maddesinde de, kolluk kuvvetlerine,

²⁷ Yüksek Hakem Kurulu'nun kararları, diğer işyerlerine de Ekonomi Bakanının önerisi ve Bakanlar Kurulu kararı ile teşmil edilebilir. Paragraftaki bilgiler için **Ibid**, s.353-65; Gülmez, **op.cit**, 146-9, Makal, **op.cit**, s.403-5.

²⁸ **Supra** I, A, 1, a

²⁹ Makal, **op.cit**, s.182. Saymen; bu kanun yürürlükte bulundukça, mantiken hükümetin kendisine muhalefet eden rakip bir partinin bulunmasına izin vermeyeceğini ya da kurulacak parti veya partilerin açık muvazaa partisi olacağını ifade etmiştir. Saymen, **op.cit**, s. 158.

³⁰ "**Madde 9:** Mevzu ve gayeleri aşağıda yazılı hususlara aid olan cemiyetlerin teşkili yasaktır: a) Devletin milli bütünlüğünü bozmaya çalışan, b) Teşkilat-ı Esasiye Kanunun ikinci maddesinde yazılı Devlet rejimini aykırı maksad ve gaye güden, c) Emniyet ve asayiş ve umumi adap ve ahlaka ve gayesi kanunlara uymayan, d) Siyasal ve ulusal birliği bozan, e) Din, mezheb ve tarikat esaslarına dayanan, f) Yerlilik ve yabancılık gibi yurddaşlar arasında ayrılık uyandıran , g) Her ne şekil ve nam altında olursa olsun muntakavi maksad güden veya unvan taşıyan, h) Aile, cemaat, ırk, cins ve sınıf esasına veya adına, i) Gizli tutulan gayesini saklayan." Makal, **op.cit**, s.182. Özellikle maddenin b bendinde bulunan hüküm, 1937 tarih ve 3115 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunun ikinci maddesinde yapılan değişiklikle beraber okunduğunda CHP'nin altı umdesini kabul etmeyen bir partinin veya derneğin kurulamayacağını düşünmek zor değildir.

³¹ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.319.

cemiyetlerin merkez ve bağı kuruluşlarına mahallin en yüksek mülkiye amirinden izin alarak girme yetkisini verilmiştir.³² Bu şartlar altında, kurulacak bir siyasi partinin veya derneğin yaşama şansının tamamen hükümetin elinde olduğu bellidir. Nitekim, söz konusu Kanunu tadil eden yasa hakkında, Meclis İçişleri Komisyonu “1938 yılında kabul edilen Cemiyetler Kanunundaki bazı hükümlerin son yılların siyasi ve medeni ihtiyaçlarını tamamen karşılayamadığını gören Hükümetin Büyük Meclise sunduğu bu tasarı, vatandaşların amme hakları sahasında mühim bir yer tutan dernek kurma faaliyetlerini daha liberal bir sistem içinde düzenlemek ve bu surette cemiyetimizin muhtaç olduğu müşterek çalışmaların ve toplu gayretlerin gelişmesini kolaylaştırmak gayesine dayanmaktadır.”³³ ifadesini kullanmıştır. Bu itibarla, 05.06.1946 tarih ve 4919 sayılı “Cemiyetler Kanununun Bazı Maddelerini Değiştirilmesine Dair Kanun” ruhsat sistemini kaldırarak, yerine bildirim sistemini ikame etmiştir. Kanunun, cemiyetlerin faaliyetlerini durdurma yetkisini idareye veren hükümlerde değişikliğe gitmesine rağmen, denetim konusundaki hükümlere dokunmadığı belirtilmelidir.³⁴ Meclis görüşmeleri sırasında muhalefet tarafından mezkur 29. maddedeki kolluk kuvvetlerinin denetim yaparken herhangi bir sınırlamaya tabi olmaması eleştiri sebebi olmuş; hükümet sözcüleri, yasallık görüntüsü içinde gizli niyetler taşıyan derneklerin faaliyetlerinin önlenbilmesinin ancak bu şekilde mümkün olacağını söylemişlerdir.³⁵ Bu durum, görece liberalleşmenin ne kadar sınırlı ve ne denli sıkıntılı bir biçimde yapıldığını göstermektedir.³⁶ Kanunun çalışma yaşamını etkileyen asıl özelliği ise, cemiyetler kanunun 9. maddesinde yapmış olduğu değişikliklerdir. Çünkü maddenin sendikaların kurulmasını yasaklayan h bendi kaldırılmıştır. Söz konusu bend kaldırılırken, sendikaların amaç ve faaliyetlerini, kuruluşunu, idaresini ve ortadan kalkma durumunu düzenleyen özel bir kanunun düzenlenmemiş olması dolayısıyla, sendika yasağı rejiminden, sendika özgürlüğü rejimine geçildiği görüşü dillendirilmiştir.³⁷

³² Talas, *op.cit*, s.39-40.

³³ TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:VII, Toplantı:3 Cilt:24, S. Sayısı:152, s.5’den aktaran Makal, **Türkiye’de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1946-1963**, s.219.

³⁴ *Ibid*, s.220.

³⁵ Gülmez, **Meclislerde İşçi Sorunu ve Sendikal Haklar(1909-1961)**, s.210-214.

³⁶ *Ibid*, s.311.

³⁷ Makal, *op.cit*, s.221; Gülmez, *op.cit*, s.311. Güngör ise, söz konusu durumda sendika hakkının tanındığı iddiasındadır. Faruk Güngör, “1946-1960 Döneminde Türkiye’de Sendikacılık Hareketi ve Demokrasi”, **Demokrasi Kavramının Gelişimi, Türkiye’de Sendikacılık Hareketleri İçinde**

b- 1946 SENDİKACILIĞI

Cemiyetler Kanununda yapılan değişikliklerin ardından, Türkiye sanayisinin toplandığı merkezlerde sendikaların kurulmaya başlandığı gözlenmektedir.³⁸ Ancak, söz konusu sendikaların teşkilatlandırılmaları, özellikle başkanlığını Esat Adil Müstecaplıoğlu'nun yaptığı TSP ile başkanlığını Şefik Hüsnü Değmer'in yaptığı TSEKP'nin vasıtasıyla olmuştur.³⁹ TSP'nin temel amacı, her iş kolunda Türkiye düzeyinde faaliyet gösteren sendikaları, ismi Türkiye İşçi Sendikaları Federasyonu olacak merkezi bir işçi örgütüne bağlamak ve söz konusu örgütün Dünya Sendikalar Konfederasyonu'na katılmasını sağlamaktır. Buna karşılık olarak TSEKP ise, işletme ve işyeri düzeyindeki sendikaların, şehir veya bölge düzeyinde işçi sendikaları birlikleri, işkolu düzeyinde federasyonlarda bir araya gelmelerini ve bu şekildeki bir merkezileşmenin oluşması gerektiği görüşünü savunmuştur.⁴⁰ Her ne kadar bu partiler sendikaların nasıl teşkilatlandırılacağı konusunda birbirinden ayrılırlar da; partilerin yönetiminde bulunan sendikaların ortak olarak, işçi ücretlerinin arttırılmasını, işgünü konusunda yürürlükteki 3008 sayılı İşçi Kanunu'na uyulmasını, ihtiyarlık sigortası kurulmasını, grev ve toplu iş sözleşmesi hakkının işçilere verilmesini, sendikaların devlet ve işverence muhatap olarak kabul edilmesini, İş Kanunu'nda işçiler yararına

Demokrasi Kavramının Gelişimi, Haz:Alpaslan Işıklı, Ankara, TC. Kültür Bakanlığı Milli Kütüphane Basımevi, 1994, s.144.

³⁸ Işıklı, **op.cit.** s.75; Cahit Talas, Sait Dilik, Alpaslan Işıklı, **Türkiye'de Sendikacılık Hareketi ve Toplu Sözleşme**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1965, s.37. Bahis konusu eserlerde, 5018 sayılı Kanun çıkarılana kadar yüz kadar sendikaların kurulmuş olduğu ifade edilmektedir.

³⁹ Güzel, **op.cit.** s.148, Adnan Mahiroğulları, **Cumhuriyetten Günümüze Türkiye'de İşçi Sendikası**, İstanbul, Kitabevi, Eylül 2005 s. 52

⁴⁰ Güzel, **op.cit.** s.148-150; Mahiroğulları, **op.cit.** s.53-55; Güngör, **op.cit.** s.145. TSP'ye bağlı sendikalar, Türkiye Tekel İşçileri Sendikası, Türkiye Deniz İşçileri Sendikası, Türkiye Mensucat İşçileri Sendikası, Türkiye Demir-Çelik İşçileri Sendikası, Türkiye Basın ve Basın Makineleri Sendikası, Tramvay İşçileri Sendikası, İstanbul Şoförler ve Otomobil İşçileri Sendikasıdır. Bunlardan ilk beşi Türkiye düzeyinde kurulmuştur ve merkezleri İstanbul'dadır. Son ikisi ise, İstanbul düzeyinde faaliyetlerini sürdürmektedir. TSEKP'ye bağlı sendikalar ise, Adana'daki, İşçi Sendikaları Birliği, İplik ve Dokuma İşçileri, Terziler, İnşaat İşçileri, Deri İşçileri Sendikası; Ankara'daki İşçi Sendikaları Birliği, Maden Eşya İşçileri ve Makine İşçileri, Terziler, İnşaat İşçileri, Fırın ve Un İşçileri, Şoför ve Oto Tamir İşçileri Sendikası; Eskişehir'deki Serbest Sanayi İşçileri Sendikası; İstanbul'daki İşçi Sendikaları Birliği, İnşaat İşçileri, Ayakkabı ve Deri İşçileri, Güzel Sanatlar Kol ve Kafa İşçileri, Basın ve Yayın Kol ve Kafa İşçileri, Bakırköy Bez Fabrikası İşçileri, Tekel İşçileri, Tütün İşçileri, Maden Sanayi İşçileri, Şoförler Sendikası; İzmir'deki İşçi Sendikaları Birliği, Terziler, Ayakkabı İşçileri, Müessese, Ticarethane ve Esnaf Müstahdem, Mensucat Sanayi İşçileri, Basın ve Yayın Kol ve Kafa İşçileri, Tütün İşçileri Sendikası; İzmit'teki İşçi Sendikaları Birliği, Selüloz Sanayi İşçileri, Nakliye İşçileri Sendikası; Zonguldak'taki Maden Kömür Havzası İşçileri Sendikası; Samsun'daki Tütün İşçileri Sendikası ve İşçi Sendikaları Birliği'dir.

değişiklikler yapılmasını istedikleri görülür.⁴¹ Ayrıca, TSKEP sendikalar dışında “İşçi Kulüpleri” adıyla bir örgütlenmeye daha gitmiş; bu klüpler aracılığıyla işçi hareketini dağınıklıktan kurtarmak, işçi sınıfının değişik kesimlerinde biriken tecrübeleri diğerlerine aktarmak ve bu sayede işçiler arasındaki dayanışma duygusunu geliştirmek, ayrıca işçileri kafa ve beden yönünden eğitmek, hatta bunu sağlamak amacıyla sağlık durumlarıyla ilgilenmek hedeflenmiştir.⁴²

Denetimli bir liberalleşmeyi öngörmekte olan CHP, zaten 13.06.1946 tarih ve 4934 sayılı Kanunla, Cemiyetler Kanunu’nda yapılan değişiklikleri gerekçe göstererek, TCK’nın 141 ve 142. maddesini tadil etmiş⁴³, bu tadilin esasını da şu şekilde ifade etmiştir: “[...] kanun yollarından yürüyecek yapıcı partilerin teşekküllerine mani hükümlere yer bırakmamak üzere vücudu zaruri görülen (zor unsurunun) gayesi cemiyetlerin siyasi ve hukuki nizamını devirmekten ibaret ve bu yıkıcı gayesine erişmek için zor kullanmak esasen bünyesi icabı bulunan ve fakat teşekkülünü sağlamak üzere sureti haktan görünen anarşist partilerin, memlekette teşekküllerine meydan bırakmamak için, zor olmaksızın dahi cemiyetin siyasi ve hukuki nizamlarını toptan yok edecek yıkacak teşekküllerin cezalandırılmasını sağlamak”⁴⁴. Ancak CHP, sosyalist hareketin sendikalar aracılığıyla birdenbire bu kadar hızla büyümesi üzerine ek önlem alma yoluna gitmiştir; öncelikle de, kendine yakın kişilere işçi dernekleri kurdurtmaya başlamıştır. Türkiye İşçiler Derneği⁴⁵, bu konuda verilebilecek en iyi örneği teşkil etmektedir. TİD’in tüzüğüne göre, kuruluş amacı Çalışma Bakanlığına yardımcı olmak, İş Kanunun uygulamasını kolaylaştırmak ve iş verimliliğini arttırmaktır. Ancak özellikle II. Dünya Savaşı’nda uygulanan politikalara kızgın olan işçi kitlelerini sosyalist partilerin denetimi altında bulunan sendikalarından alıkoymak bu şekilde de mümkün olamamıştır.⁴⁶ Bunun üzerine, İstanbul Sıkıyönetim Komutanlığı, 16 Aralık 1946 tarihinde aldığı bir kararla TSP ve TSEKP’yi ve onlara bağlı bulunan sendikaları kapatmış; ayrıca söz konusu tüzel kişilerin yöneticileri

⁴¹ Güzel, *op.cit*, s.153.

⁴² *Ibid*, s.149; Mahiroğulları, *op.cit*, s.55; Güngör, *op.cit*, s.146.

⁴³ Halit Çelenk, **141-142 Üzerine**, Ankara, Anka Yayıncılık, Mart 1976, s.58 ve s.60.

⁴⁴ *Ibid*, s.61.

⁴⁵ TİD’in kurduğu dernekler arasında, Ankara’da Un ve Unlu Madde İşçileri, Berberler, Garsonlar Derneği; İstanbul’da Dokuma İşçileri, Berber İşçileri, İnşaat İşçileri, Ayakkabı İşçileri, Tramvay ve Tünel İşçileri Derneği yer alır. Güzel, *op.cit*, s.151.

⁴⁶ *Ibid*, s.154.

hakkında da tahkikat yapmaya başlamıştır.⁴⁷

c-20.02.1947 TARİH ve 5018 SAYILI İŞÇİ ve İŞVEREN SENDİKALARI ve SENDİKA BİRLİKLERİ HAKKINDA KANUN

(1)-GENEL OLARAK

Sendikalar hakkında herhangi bir yasal düzenleme olmamasının, denetim zafiyetini arttıracak kanaatine varan CHP, bir kanun tasarısı hazırlamaya girişmiştir. Özellikle de, İstanbul Sıkıyönetim Komutanlığı'nın yukarıda belirtilmiş olan kararının ardından hazırlıkların hızlandırıldığı, Çalışma Bakanı'nın yaptığı açıklamalardan anlaşılmaktadır.⁴⁸ Nitekim tasarı Millet Meclisi'nde görüşülmeye başlandığında çok ivedi bir şekilde hazırlandığına dair hem muhalefet partisi, hem de hükümet partisi milletvekilleri tarafından eleştiriye tabi tutulmuş; İşçileri Komisyonu sözcüsü bunları reddederken, konu hakkında herhangi bir kanunun yasalaştırılmadığı takdirde, meslekten olan veya olmayanların sendika veya dernek kurabileceğini belirtmiş ve Sıkıyönetim Komutanlığı dahilinde yaşananları hatırlatmıştır.⁴⁹ Bu anlamda, tasarının içeriğini, 1946 sendikacılığının iki yönünün etkilediği söylenebilir: ilki, işçi statüsünde olmayan şahısların sendikalaşma ve dernekleşme girişimlerine karışmaları; ikincisi ise kurulan tüzel kişilerin mesleksen amaçların yanında, siyasal amaçlı faaliyetler de sürdürmeleridir.⁵⁰ Çalışma Komisyonu Raporu'nda tasarı hazırlanırken hükümetçe aşağıda belirtilen dört unsurun göz önünde tutulduğu ifade edilmiştir:

“a) İşçi ve işveren sendikalarının türlü mesleklerdeki işçilerin ve işverenlerin

⁴⁷ “Sıkıyönetim bildirisinin ilk iki maddesi şöyledir: Sıkıyönetim Bölgesi içinde genel güveni sağlamak görev ve sorumluluğu altında bulunan komutanlık, hududu içindeki illerde aşağıdaki tedbirlerin alınmasını lüzumlu görmüştür: 1- Mahkum komünistler ve müfrid komünist mefkureli kimseler tarafından örtülü bir şekil altında kurularak memleket içinde içtimai bir zümrenin diğerleri üzerindeki tahakkümü tesise ve mevcut iktisadi ve içtimai nizamları bozmağa kalkıştıkları anlaşılan TSEKP ile TSP merkez ve şubeleri ve mevcut sendikalardan bu partiler veya onlardan aldıkları direktifle hareket eden kimseler tarafından kurularak ve kendi maksatlarına göre sevk ve idare edilenleri ve İstanbul İşçi Sendikaları Birliği ve İstanbul İşçi Kulübü kapatılarak faaliyetlerine son verilmiştir. 2-Bu partilerin fikirlerini yayan Sendika, Ses, Gün, Yığın ve Dost gazete ve dergileri ve bunların matbaaları kapatılmıştır.” Güngör, **op.cit.**, s.147.

⁴⁸ Gülmez, **op.cit.**, s.214-5.

⁴⁹ **Ibid.**, s.216-8.

⁵⁰ **Ibid.**, s.220-1.

ayrı ayrı kendi aralarında ve hür olarak yapacakları teşekküller halinde olması ve bu teşekküllerin yine hür olarak gelişmelerine imkan verilmesi istenmiştir. b) İşçi ve işveren sendikalarının kendilerinde işçi veya işveren vasfı bulunmayanlar tarafından mesleki gayeler dışında bir yola sürüklenmeleri ihtimali kanun hükümleriyle önlenmek arzu edilmiştir.c) Sendikaların açık veya kapalı şekilde Anayasamızın ikinci maddesine aykırı fikirler arkasında koşmayacak şekilde hükümler düşünülmüştür.d) Esnafı(n) ve onlar yanında çalışan kalfa ve çırakların (...) tasarı hükümleri dışında kalması uygun görülmüştür.”⁵¹

Görüldüğü üzere (b) unsuru, tamamıyla tarihsel bir sonuç olarak raporda yer almaktadır. Söz konusu raporda belirtilen diğer bir unsur ise, sendikaların işçi ve işverenler açısından menfaat çatışmalarını arttırarak üretimi köstekleyen kurumlar olarak değil, emeği verimli hale getirmeye çalışan milli kurumlar olarak teşekkül ettirilmesinin düşünüldüğüdür.⁵² Bu anlamda, Çalışma Komisyonu Raporundaki tüm unsurlar beraber değerlendirildiğinde, sendikalara kanunla yüklenmek istenen görevin, bir sosyal kontrol organı olmak olduğu belirlenmelidir.⁵³ Nitekim, Millet Meclisi’nde tasarı görüşülürken, Çalışma Bakanı’nın grev ve lokavt hakkının tanınması konusunda, söz konusu hakların işçi sınıfının sayısına, patronun ise sermayesinin büyüklüğüne güvenerek emel ve isteklerini karşı tarafa empoze etmesi olarak yorumlaması; devletçi bir sisteme sahip olan bir ülkede, devletin sınıflar üstü bir hakem durumunda bulunması sebebiyle bu hakların verilmesinin gereksiz olduğunu belirtmesi, bu olgunun kanıtı gibidir.⁵⁴ Tasarıya yön veren ilkelerden olan millilik ilkesinin amacının, işçi sınıfının beynelmilelci akımların etkisi altına girmesini ve işçide proleterlik duygusunun oluşmasını engellemek olduğu zaten bilinmektedir. Diğer iki ana prensibin, sendikaların siyaset dışı kurumlar olması gerekliliği ve ancak meslekten olan şahısların sendika yapılarında bulunabileceği prensiplerinin bir anlamda millilik ilkesinin özele indirgenmiş birer uygulaması olduğu da iddia edilebilir.⁵⁵ Bakan konuşmasında, ayrıca milli sendikaların devlete karşı, devletin emrinde ve devletle

⁵¹ **TBMM Tutanak Dergisi**, S. Sayısı:88, Dönem:VIII, Toplantı:1, Cilt:4, Ankara, 1947 s.1’den aktaran Gülmez, **ibid.** s. 226-7.

⁵² Gülmez, **ibid.**

⁵³ Toker Dereli, **Aydınlar, Sendika Hareketi ve Endüstriye İlişkiler Sistemi**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1975, s.329.

⁵⁴ Gülmez, **op.cit**, s.252.

⁵⁵ “Cumhuriyetin daha önceki dönemlerinde egemen olan ve sınıfsız toplum anlayışı biçiminde tezahür eden halkçılık ilkesi, zayıflayarak yerini bir ölçüde milliyetçilik ilkesine bıraksa bile, varlığını sürdürmekte ve değişik tonlarda kullanılmaktadır.” Makal, **op.cit**, s.228. Bakan tasarıya hakim olan zihniyetin dört temel ilkesi olduğunu, bunların hürriyetçilik, siyaset dışılık, meslekten olan şahıslardan kurulma ve millilik olarak ifade etmiştir. Ayrıntılar için Gülmez, **op.cit**, s.228-232.

beraber biçiminde üçe ayrıldığını; tasarı hazırlanırken, amme menfaati içinde zümrelerin menfaatlerini müdafaa eden üçüncü tipin seçildiğini belirtmiştir. Bütün bunlar, bu teşekküllerin işçi sınıfının devletçe kontrol edilmesini kolaylaştıran bir araç olduğunu göstermektedir.⁵⁶ “Cumhuriyet rejiminin 1947 tarihli Birinci Sendika Kanunu gerek esprisi, gerek hükümleri itibariyle kifayetsiz, anti-demokratik ve mahdut tesirli bir kanundur.”⁵⁷

(2)- KANUNUN HÜKÜMLERİ, UYGULAMASI; KANUNDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER

i) SENDİKA TİPLERİ ve BİRLİKLER

5018 sayılı Kanuna göre, işçi sendikaları, işçiler tarafından aynı işkolunda ya da bu işkolu ile ilgili işlerde çalışanların yardımlaşmaları, ortak çıkarlarını korumaları ve temsil edilmeleri amacıyla kendi aralarında kurmuş oldukları dernekler olarak tanımlanmıştır. Bu noktada, Kanunun önemli bir sınırlama yaptığı görülmektedir. Bu sınırlama, sendikaların aynı işkolunda veya bu işkolu ile ilgili işlerde kurulabileceğidir.⁵⁸ Ancak Kanunda sendikaların kurulacağı işkollarını belirten bir düzenleme bulunmadığı gibi; konuyla ilgili bir yönetmeliğin çıkarılacağından da söz edildiği görülmemektedir.⁵⁹ Bu itibarla, sendikalar işkolu esasına göre; işyeri, yerel, bölgesel ve Türkiye geneli olmak üzere dört şekilde teşkilatlanmışlar, ayrıca bazı meslek sendikaları da kurulmuştur.⁶⁰ Kanunun, sendika çokluğu ilkesini kabul ettiği de söylenmelidir. Kısaca, bir işkolunda sendika kurmak mecburi olmadığı gibi, tek bir sendika ile yetinilmesi de mecburi değildir. Bu durumun meydana getirebileceği en büyük mahsur ise, büyük, kuvvetli, meslek menfaatlerini koruyabilen sendikaların yerine; cılız ve birbiriyle rekabet halinde bulunan parçalanmış sendikalar kurulmasına neden olmasıdır. Bu mahsuru birazcık da olsa, bertaraf etme amacıyla Kanun,

⁵⁶ Dereli, **op.cit.** s.329

⁵⁷ Orhan Tuna, “Türkiye’de Sendikacılık ve Sendikacılığımız”, **Sosyal Siyaset Konferansları Yirminci Kitap**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1969, s.256.

⁵⁸ Kanun, işveren sendikalarını ise daha da sınırlamış; sadece aynı işkolunda faaliyet gösteren işverenlerin örgütlenerek sendika teşkil edebileceğini belirtmiştir. (5018 sayılı kanunun 2. maddesinin 2. fıkrası)

⁵⁹ Mahiroğulları, **op.cit.** s.63. Saymen, Çalışma Bakanlığının yayınladığı bir tamimde sadece “ilgili işkolu” ifadesinin şümulünün açıklandığını belirtmektedir. Saymen, **op.cit.** s.161.

⁶⁰ Mahiroğulları.**op.cit.** s.63-64.

sendikalara birlik kurma hakkı tanımıştır;⁶¹ ancak Kanunun, sendikaların üst-teşekküller kurma konusunda, üyelerinin üçte ikisinin muvafakatini arama dışında herhangi bir sınırlandırma yapmamış olması, bir parçalı yapıyı daha ortaya çıkarmıştır. Üstelik bu örgütlenmelerin çoğunun birbirini dışlar ve birbiriyle çelişir tarzda gelişmesi de Türk sendikacılığını olumsuz yönde etkilemiştir.⁶² 1960 öncesi, üst-teşekküllerde görülen yapılar, birlikler, genel sendikalar, federasyonlar ve konfederasyonlardır. Birlikler, belirli bir bölge veya şehirlerde farklı işkollarındaki sendikaların bir araya girerek oluşturdukları üst teşekküller olarak karşımıza çıkar. Federasyonlar ise, aynı işkolundaki mahalli sendikaların bir bölge dahilinde veya Türkiye çapında birleşerek meydana getirdikleri bir kurumdur. Genel Sendikalar ise, bir merkeze bağlı, mesleki ve endüstriyel farklılıklar nazara alınmadan farklı branşlardan gelen işçilerden tereküp ettirilmiş birlik türüdür. Konfederasyonlar ise bu sayılan birliklerin de üst teşekkülü niteliğindedir. 1960'a gelindiğinde Türkiye'de faaliyette olan tek konfederasyon Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu'ydu. Nitekim bünyesinde birlikler, federasyonlar bulunduğu gibi, kendisine doğrudan bağlı olan sendikalar ve Türkiye genelinde örgütlenen işkolu sendikaları da yer almaktaydı.⁶³ Burada unutulmaması gereken olgu, 1957 yılında DP iktidarının otokratlaşma eğilimi gösterdiği sıralarda, kendisinin denetimi altında olmayan birlikleri kapatmaya yönelmesidir.⁶⁴ Yaratılan bu durumun hukuki gerekçesi, kanunun sekizinci maddesinde yer alan "Sendikaların kendi aralarında kuracakları birlikler bu kanun hükümlerine tabidir." ifadesinden kaynaklanmaktadır. Çalışma Bakanlığı bu hükmü, birliklerin ancak aynı işkolu düzeyinde kurulabileceği şeklinde yorumlamıştır. Diğer bir gerekçe ise, Cemiyetler Kanunun 15. maddesine göre, sadece siyasi partilerin birden fazla konu ile, siyasi partiler dışındaki derneklerin ise tek bir konu ile uğraşabilecekleridir.⁶⁵

İşçiler ve işverenler; sendika kurmak, sendikalara üye olmak, sendikaya üye olmamak konusunda serbesttirler. Sendikaların kuruluşu, Medeni Kanun ve

⁶¹ Saymen, **op.cit**, s.160.

⁶² Makal, **op.cit**, s.175.

⁶³ Gülten Kutal, **Türkiye'de İşçi Sendikacılığı (1960-68)**, İstanbul, Güryay Matbaacılık, 1977, s.18-20

⁶⁴ Özcan Kaya, "Kollektif İş Mukaveleleri ve Kolektif İş Mukavelesi Kanun Tasarısı", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt XV, No:1 Mart 1960, s.53-54.

⁶⁵ Işıklı, **op.cit**, s.81-83; Talas, **op.cit**, s.26-28; Cahit Talas, Sait Dilik, Alpaslan Işıklı **op.cit**, s.57-9.

Cemiyetler Kanunu hükümlerine bağlıdır. Bu anlamda, sadece söz konusu tüzel kişinin kurulduğuna dair gerekli evraklarla valiliğe bir bildirim yapılır. Kanunda bu konuyla ilgili olarak, tek düzenleme ise, sendikanın kurulduğu ilin valisinin, sendikanın tüzüğünün bir örneğini Çalışma Bakanlığı'na göndermesi gereğidir.⁶⁶ Ancak 27.06.1956 tarih ve 6761 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanununun 16. maddesi “Hükmi şahıslar, bu kanunun sebep, maksat ve gayesini veya hükümlerini bertaraf etmek veya tatbikatını aksatmak maksadıyla nizamnamelerinde tadilat icra edemezler. Bunun haricinde yapılacak tadilat Devlet Şurasının iki ay zarfında tasdiki ile mümkündür. Yeni yapılacak nizamnamelerde de bu esaslara riayet edilmesi mecburidir.” şeklinde düzenlenmiş; bu anlamda yapılacak değişiklikler ve yeni tüzükler için tasdik şartı aranmıştır. Gerçi bildirim yapıldıktan sonra şahsiyet kazanılmış olur, ancak tasdik gerçekleşmeden faaliyetlere müsaade edilmeyecektir. Doğal olarak burada bir ön müsaade sistemi inşa edilmiştir.⁶⁷

ii) SENDİKA ÜYELİĞİ VE TEMİNATI

Kanun, sendika kuracak veya sendikaya üye olacak işçinin, 3008 sayılı İş Kanununa göre işçi niteliğini haiz olması gerektiğini belirtmiştir.⁶⁸ Bu anlamda, sendika özgürlüklerini sınırlı bir işçi kitlesine tanımıştır.⁶⁹ Hatta bu sınırlamalara bir ek de kanunun birinci maddesinin son fıkrasında yer almaktadır: “Kanun esnaf ve esnaf yanında çalışanlara uygulanmaz”⁷⁰ Ancak, 1950 ile 60 arasındaki dönemde bu sınırlılığın belirli ölçülerde gevşetildiği söylenmelidir. Bu anlamda 13.06.1952 tarih ve 5953 sayılı basın mesleğinde çalışanlar ile işverenler arasındaki ilişkiyi düzenleyen Kanun gazetecilerin aralarında 5018 sayılı Kanuna uygun olarak sendika kurabileceğini belirtmiştir.⁷¹ Keza 10.03.1954 tarih ve 6379 sayılı Deniz İş Kanunu da gemi adamlarının sendika kurma hakları olduğunu ifade etmiştir.⁷² Bu noktada hatırlanması gereken olgu, 18 yaşından küçük işçilerin, veli veya vasi rızasıyla, ancak

⁶⁶ Saymen, **op.cit**, s.162; Mahiroğulları, **op.cit**, s.63.

⁶⁷ Talas, **op.cit**, s.25.

⁶⁸ **Supra** II, A, 1.

⁶⁹ Güzel, **op.cit**, s.155.

⁷⁰ Saymen, **op.cit**, s.169.

⁷¹ **Ibid**, s.170. Ancak aynı hak işverenlere tanınmamıştır.

⁷² Makal, **op.cit**, s.368

sendikaların yardımlaşma tesisine üye olabildikleridir.⁷³

Kanunun en önemli aksaklık noktası ise, işçilerin sendika özgürlüklerini tanınmış olmasına karşın, bunları herhangi bir hükümle korunmamış olmasıdır. Bu sebeple, sendika kurma, sendikaya üye olma, sendikal faaliyetlerde bulunma nedeniyle birçok işçinin, iş akdi feshedilmiştir. Bu durum, Milletlerarası Çalışma Cemiyeti ile Türkiye arasında bazı sorunların da çıkmasına neden olmuş; Haziran 1959'daki Çalışma Konferansı öncesinde bu sorunların halledilmesi amacıyla 25.5.1959 tarih ve 7286 sayılı Kanun, Millet Meclisi'nden geçirilmiştir. Söz konusu Kanunun 1. maddesi, bir işçinin sendikaya üye olması; iş saatleri dışında veya işveren ya da vekilinin muvafakati ile çalışma saatleri içinde giriştiği sendikal faaliyetler dolayısıyla kendisine herhangi bir zarar gelirse, İş Kanunun hükümleri saklı kalmak üzere, tazminata hak kazandığını hükme bağlamaktaydı. Kanun, işçi temsilcilerinin aşağıda belirteceğimiz güvencelerini de arttırmıştır.⁷⁴

iii) SENDİKALARIN FAALİYETLERİ

Sendikaların faaliyet alanları, 1-Umumi mukaveleler yapmak, 2- İş uyuşmazlıklarında hakem kurulları nezdinde görüş bildirmek ve isteklerde bulunmak, 3- İşçi ücretlerini düşürmek için işverenler tarafından yapılan birleşmelere karşı hakem kurullarına başvurmak, 4-Hastalık, işsizlik, sakatlık ve ölüm hallerinde üyelerine yardım ve üyeleri yararına sigorta sözleşmeleri akdetmek, 5- İşçi sigortaları Kanunu, İş ve İşçi Bulma Kurumu ve Çalışma Bakanlığının Kuruluşu hakkında Kanun hükümlerine göre toplanan kurullara üyeler göndermek, 6-Üyelerini eğitmek için kurslar ve konferanslar tertip etmek, 7-Tüketim, üretim, kredi ve yapı kooperatifleri kurmak, 8- Ticari gayelerle olmamak kaydıyla sağlık ve spor tesisleri kurmak ve işletmektir.⁷⁵

⁷³ Saymen, **op.cit**, s.170.

⁷⁴ Makal, **op.cit**, s.243-45. Kanun, işçi ve işveren kuruluşlarının birbirinin işlerine müdahalesini engelleyici hükümler de sevk etmiştir.

⁷⁵ Talas, **Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi**, Ankara, Bilgi Yayınları, Şubat 1992, s.128, Makal, **op.cit**, s.236; Mahiroğulları, **op.cit**, s.66. Sendikaların, İş Kanununda belirtilmiş diğer hakları işçi ücretlerini asgari haddini tayin edecek komisyona bir sendika üyesini göndermek; belirtilen komisyonun tayin ettiği asgari ücrete Çalışma Bakanlığı nezdine itirazda bulunmak; İş ve İşçi Bulma Danışma Kuruluna katılacak işçi temsilcisini belirlemek ve Milletlerarası Çalışma Teşkilatının yıllık

Burada vurgulanması gereken husus, Kanunun; sendikaları, topluluk iş ihtilafı çıkarma konusunda yetkilendirdiği, ancak bunun oldukça özel şartlara hasredildiğidir. En başta sendikanın topluluk iş ihtilafı çıkarmasında bir işyerindeki işçiler değil; iş arayan, iş yeri ile herhangi bir ilgisi olmayan kişiler dikkate alınmaktadır. İhtilafın çıkarılma konusu da, yürürlükteki iş şartlarının değiştirilmesi değil, sadece ücretleri normal rayiçten aşağıya indirme girişimidir. Bunlara ek olarak, söz konusu girişimin işverenler veya sendikaları tarafından aralarında bir birlik kurularak gerçekleştirilmiş olmasının gerekmesidir. Tek başına bu fiili gerçekleştirmiş olan bir işverene karşı sendikanın topluluk iş ihtilafı çıkarması bahis konusu değildir.⁷⁶ Her şey beraber değerlendirildiğinde, sendikalara iş ihtilafı çıkarma konusunda bir hak tanındığı, ancak bunu kullanmanın neredeyse imkansız olduğu ifade edilmelidir.⁷⁷ Fakat 25.01.1950 tarih ve 5518 sayılı İş Kanunun 78. maddesinde yapılan değişiklikle sendikalara zaten tanınmış bu hakkın, kullanım alanının genişletildiği görülmektedir. Nitekim, değişikliğin ardından, sendikalara işyerindeki işçilerin çoğunluğunun sendikaya üye olması ve işyerindeki işçi sayısının ondan aşağı olmamak üzere beşte birinin yazılı olarak sendikaya müracaatı halinde, topluluk iş ihtilafı çıkarma hakkı verilmiştir. Hatta Kanunun nasıl uygulanacağını göstermek amacıyla, 1951 yılında çıkarılmış olan tüzük, işçi mümessili seçimi yapılması mecburi olmayan işyerlerinde çıkacak ihtilaflar konusunda, ihtilafa taraf olan işçilerin ekseriyetinin sendika üyesi bulunması takdirinde sendikanın müdahale edebileceğini de ifade etmiştir.⁷⁸ Topluluk

konferanslarına gidecek işçi temsilcisi Çalışma Bakanlığı tarafından seçimi için aday göstermektir. Saymen, **op.cit.** s.178-179.

⁷⁶ Saymen, **op.cit.** s.339-40.

⁷⁷ Mahiroğulları ve Tuna, Sendikalar Kanunun dördüncü maddesinin (c) bendinde yer alan bu hükmü hiç dikkate almamakta; 5018 sayılı kanunun ilk yürürlüğe girdiği zaman sendikaların ihtilaf çıkarma yetkisinin olmadığını iddia etmektedirler. Mahiroğulları, **op.cit.** s.74-75; Tuna, **Toplu İş Sözleşmesi Düzeninin İktisadi ve Sosyal Tesirleri –Ön Tasarı Raporu-**, Ankara, T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Mayıs 1969, s.26-7; Makal, **op.cit.** s.344; Gülmez, **op.cit.** s.324.

⁷⁸ Saymen, **op.cit.** s.340-43; Makal, **op.cit.** s.344. Söz konusu Kanunun yaptığı değişikliklerden birisi, o güne kadar herhangi bir yasal teminat altında bulunmayan işçi temsilcilerini koruyucu hükümler sevk etmiş olmasıdır. Kanun, işvereni, işçi mümessilinin sözleşmesinin feshini ihbar etmeden önce durumu gerekçesi ile birlikte Bölge Çalışma Müdürlüğü'ne iletmek zorunda bırakmaktadır. İşçi temsilcisi, eğer söz konusu feshin haksız olduğu kanaatindeyse, altı işgünü içerisinde aynı Bölge Çalışma Müdürlüğü'ne başvurur. Bölge Çalışma Müdürlüğü, altı işgünü içerisinde işyerine bir müfettişini göndererek durumu denetletir. Müfettişin görevi söz konusu ihtilafı halletmektir; bunun için işveren ve işçi mümessilleri ile toplantı yapar ve bir uzlaşma önerir. Uzlaşma kabul olunursa, mesele hallolmuş olur, aksi takdirde ihtilaf çözümlenmek üzere İl Hakem Kurulu'na gönderilir. Ancak İl Hakem Kurulu'nun verdiği kararlar kesindir. Saymen, **op.cit.** s.216; Tuna, **op.cit.** s.28. Yapılan değişiklikler çok önemli olmakla beraber, sorunları halletmeyi başaramamıştır. "1950-1953 döneminde İstanbul mensucat sanayinde çıkarılan toplam 45 iş ihtilafının 29'u ücretlere, 16'sı da işçi temsilcilerinin, işten çıkarılmasına ilişkindi.

iş ihtilaflarının çözümünde, zorunlu tahkim sistemini inceleyen Tuna, 1939 ile 1963 yıllarını, 1951 öncesi ve sonrası olarak iki ayrı devreye ayırmış; birinci devrede sadece 41 uyuşmazlığın, ikinci devrede ise 1412 uyuşmazlığın Yüksek Hakem Kurulu önüne geldiğini müşahade etmiştir. Bu anlamda Yüksek Hakem Kurulu'na yansıyan topluluk iş ihtilaflarının %2,82'si birinci döneme, %97,18'i ise ikinci döneme aittir. 1951 senesinden sonraki topluluk iş uyuşmazlıklarındaki artışın istikrarlı ve muntazam olduğunu söylemek oldukça zor olmakla beraber; işçi temsilciliğinin bu konudaki ehemmiyetinin her yıl azaldığını, buna karşılık olarak ise işçi sendikasının nisbi öneminin her geçen yıl arttığı söylenebilir. Örneğin 1963 yılında çıkan 55 uyuşmazlığın, 51'i sendikalar, sadece 4 tanesi işçi temsilcileri vasıtasıyla çıkarılmıştır.⁷⁹ Topluluk iş uyuşmalıkları ile ilgili söylenecek son husus ise, 02.03.1954 tarih ve 6298 sayılı Kanunla mevcut hakem kurullarının yapısının değişikliğe tabi tutulmasıdır.⁸⁰

Sendikaların faaliyetleri zikredilirken, umumi mukavele yapmak hakkının

İstanbul'da 1953 yılında İl Hakem Kurulu'na incelenen 121 iş ihtilaflarının 22'si işçi temsilcilerinin görevlerine son verilmesiyle ilgiliydi.” Makal, **op.cit**, s.346-7.

⁷⁹ Tuna, **op.cit**, s.27-8. Yüksek Hakem Kurulu'na intikal etmiş olan, topluluk iş uyuşmazlıkları birinci dönem en çok tekstil(13), kara nakliyat(11) ve gıda-tütün-içki(5); ikinci dönemde yine tekstil(231-%16) ve gıda-tütün-içki(533-%37) işkollarında görülmektedir. Ayrıca söz konusu ihtilafların neredeyse yarısı (633-%45,56) İstanbul Bölge Çalışma Müdürlüğü dahilinde çıkarılmış; İstanbul'u İzmir(218-%15,67) ve Adana(126-%8,67) Bölge Müdürlükleri izlemiştir. **Ibid**, s.28-34.

⁸⁰ Hükümet gerekçesinde bu değişikliğin yapılma nedeni olarak, cebri tahkim müessesesini kabul etmiş olan ülkelerin çoğunda bir hakim başkanlığında, işçi ve işveren temsilcilerinden müteşekkil bir kurulun genel kabul gördüğü; bunun temel amacının işçi ve işverenleri çalışma koşulları hakkında yakınlaştırmak olduğu; Türkiye'de hakim olan sistemin kendi içinde bazı zorluklar taşıdığı gibi, ayrıca cebri tahkimdeki bu ana amacın gerçekleşmesine de mani olduğu ifade edilmekteydi. Buna göre, İl Hakem Kurulları, kurula başkanlık edecek bir Hakim, Bölge Çalışma Müdürü, ve ikişer işçi ve işveren temsilcisinden; Yüksek Hakem Kurulu ise Temyiz Mahkemesi Başkanlarından biri, Çalışma Genel Müdürü ve ikişer işçi ve işveren temsilcisinden oluşacaktı. Ancak burada dikkati çeken husus, işçi ve işveren seçimlerinde devlet temsilcilerinin rolüdür. Çünkü İl Hakem Kurulu'na seçilecek üyeleri, kurulun diğer üyeleri, Hakim ve Bölge Çalışma Müdürü; Yüksek Hakem Kurulu'na seçilecek işveren temsilcileri, Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Ticaret ve Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği idare heyetinin göstereceği adaylar arasından; işçi temsilcileri ise Ankara'da İş Kanununa tabi işyerlerinin birinci temsilcileri ile il çevresindeki işçi sendikaları başkanlarıncı gösterecekleri adaylar arasından; Temyiz Mahkemesi Başkanı ve Çalışma Genel Müdürü tarafından seçilecektir. Saymen, **op.cit**, s.357-61; Makal, **op.cit**, s.349-50. Makal, ayrıca Yüksek Hakem Kurulu'nun teşkilinde işçi örgütleri ile işveren örgütleri arasında bir denge kurulmadığını zikretmiştir. Makal, **op.cit**, s.350. Saymen ise, Yüksek Hakem Kurulu'nun parite esasına göre işçi, işveren ve devlet tarafından tereküp ettirildiğini, ancak hem İl Hakem Kurulu'ndan fazla sayıda üyesi, hem de, tek sayıdan müteşekkil bir heyet olması gerektiğini ifade etmiş; gerekli üyenin üniversite profesörleri arasından seçilebileceğini belirtmiştir. Saymen, **op.cit**, s.360-1.

kanunda tanınmış olduğu belirtilmişti.⁸¹ Burada kastedilen umumi mukavele kavramı 22.04.1926 tarih ve 818 sayılı Borçlar Kanununun 316. ve 317. maddelerinde yer alan sözleşme türüdür. Kanun, sözleşmenin, taraflarını işçiler ya da işçi cemiyetleri ile işveren ya da işveren cemiyetleri olarak belirlemiş ve sözleşmenin yazılı olarak yapılması gereğini hükme bağlamıştır. Ayrıca sözleşme, yürürlüğe girmesinin üzerinden bir yıl geçmesinin ardından, altı ay öncesinden yapılacak bir ihbar ile feshedilebilir. Varolan diğer iki prensip ise, umumi mukaveleye aykırı olan hizmet akitlerinin batıl sayılacağı ile hizmet akitlerinde batıl sayılacak hükümlerin yerine umumi mukavelede yer alacak prensiplerin geçirileceğidir.⁸² Ancak söz konusu bu müessesenin geliştiğini söylemek oldukça zor gözükmektedir. Sendikaların grev hakkından mahrum olduğu bir durumda, işveren tarafını umumi mukavele yapmaya zorlamak neredeyse imkansızdır.⁸³ Bu anlamda, doktrinde sendika, toplu iş sözleşmesi ve grev haklarının bir bütünün parçaları olduğu ve birinin eksik olmasının, diğerlerini de olumsuz etkilediği belirtilmektedir.⁸⁴ Ayrıca Borçlar Kanunu'nda yer alan iki maddeden müteşekkil bir kurumun, çok ayrıntılı ve karmaşık bir süreci düzenlemesi de beklenemez.⁸⁵ Böylece, işçi sendikalarının güçsüzlüğü, yasal dayanağın ve yasal zorunluluğun bulunmaması nedeniyle bu kurum gelişmemiş; uygulamaları parmakla sayılır bir noktada kalmıştır.⁸⁶ 1963 öncesi, umumi mukavele kurumunun kendiliğinden gelişecek bir ortamın yaratılmamış olması, en başta toplu iş sözleşmesi, grev ve lokavt kanunun teorik bir metin olarak çıkmasına yol açmış, uygulanmasında ortaya çıkabilecek zorlukların daha sonraki dönemde tetkiki gerekmiştir.⁸⁷

iv) YASAK FAALİYETLER

⁸¹ Saymen, kanunun bu hükmünün bir yenilik olarak telakki edilemeyeceğini, aslında malumu ilan ettiğini ifade etmiştir. Ferit H. Saymen, "Türkiye'de Kolektif İş Mukavelesi", **Sosyal Siyaset Konferansları**, Dokuzuncu-Onuncu-On birinci Kitap, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1962, s.49.

⁸² Talas, **Sendika Hürriyeti**, s.51-52, Saymen, **op.cit.**, s.47-8.

⁸³ Saymen, **op.cit.** s.52; Kaya, **op.cit.** s.45; Gülmez, **op.cit.**, 324; Talas, **op.cit.** s.51.

⁸⁴ Makal, **op.cit.**, s.245.

⁸⁵ Saymen, **op.cit.**, s.50; Gülmez, **op.cit.**, s.324.

⁸⁶ 01.09.1951 tarihinde Çukurova Çırçır İşçileri Sendikası ile Çukurova Çırçır ve Prese Sanayi İşletmeleri Derneği; 1951 Aralığı'nda İstanbul Tekstil İşçileri Sendikası ile Kuruçeşme Tekstil A.O; 1953 yılında İstanbul Tekstil İşçileri Sendikası ile Tekstil İşverenleri Sendikası; 9.7.1955 tarihinde Adana Un ve Unlu Maddeler İşçileri Sendikası ile Çukurova Ekmekçilik Türk A.O; 1956 yılında Oleyis ile İşveren Derneği arasında; 11.06.1958'de Maden-İş 'le Dümeks Ticaret A.O aralarında umumi mukavele bağlanmıştır. Makal, **op.cit.**, s.250-1; Gülmez, **op.cit.**, s.344-45.

⁸⁷ Nuri Çelik, "Toplu Sözleşme Yetkisi Hususunda Yapılması Düşünülen Değişiklikler", **Sosyal Siyaset Konferanslar XXII veXXIII. Kitaplar**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1971, s.64.

Kanun, sendikaların bazı faaliyetlerde bulunmalarını ise tamamıyla yasaklamıştır. Bu yasaklardan en önemlisi,⁸⁸ 1946 Sendikacılığı'nın etkisi olarak ifade edebileceğimiz, siyasetle uğraşma yasağıdır. Bu yasağın ifadesini bulduğu 5. maddede sendikaların milli kuruluşlar olduğunun ve milli menfaatlere aykırı hareket edemeyeceklerinin belirtilmesi de söz konusu etkiyi kanıtlar niteliktedir. Kanunun 1. maddesinde, sendikaların temel amaçlarının, çalışanların yardımlaşmaları, ortak çıkarlarını korumaları ve çalışanları temsil etmeleri, kısaca mesleki faaliyetler olduğu zaten gösterilmeye çalışılmaktadır. Bu anlamda, beşinci maddede söz konusu yasağın altı çizilerek zikredilmesinin, bu konuda meydana gelebilecek herhangi bir tartışmanın önünün kesilmek istenmesi olduğu açıktır. Yasak, sendikalar içinde siyasi görüş farklılıklarının oluşmasına mani olmak ve sendikaların herhangi bir siyasi partiye alet olmasını önlemek amacıyla konulmuştur.⁸⁹ Ancak fiiliyatta tam tersi yaşanmış, iktidarda olan partiler, sendikacıları etkilemeye çalışmışlardır.⁹⁰ Kaldı ki, hukuken, siyasetle uğraşıp uğraşmama veya milli menfaatlere aykırı hareket edip etmeme hususunun, belirli kriterlere bağlanması oldukça zordur.⁹¹

“Sendikalar, 1950-51 mahsul yılı pamuklarının dış piyasada temin ettiği avantajlar sebebiyle sanayi müesseselerinin depolarındaki pamukları dahi ihraca sevk ettiğini görmüş ve bunun pek yakın bir istikbalde memlekette işsizlik yaratacağı kanaatine vararak ihracatın durdurulması yolunda bir kampanya açmıştı. O zaman müteakip hadiselerle teyit edilen bu pek yerinde dileğimiz, sendikaların siyasetle iştigali şeklinde mütalaa edilmiştir. 20 Nisan 1953 tarihinde İstanbul Tekstil ve Örne Sanayi İşçileri Sendikasının yaptığı bir açıklama ile Türk vatandaşlarını yerli malı kullanmaya teşvik etmesi keza bir sürü tefsirlere yol açmış yalnız İstanbul Tekstil ve Örne Sanayi İşçileri Sendikası değil, bütün Türk Sendikaları siyaset yapmakla itham edilmişti. Niçin siyaset? Sendikaların milli iktisat politikası karşısındaki davranışları memnu olan bir siyaset midir? Biz sendikaların parti politikası yapmasına şiddetle muarızız... Fakat... ekonomik ve sosyal kararlar, gelişmeler ve bunların işçilerin hayat ve maişetini doğrudan doğruya veya bilvasıta ilgilendiren tesirleri üzerine söz sahibi olmayı istemek hakkımızdır.”⁹²

Gerçekten de, sendikaların yaptığı çoğu faaliyetin, aslında geniş anlamda

⁸⁸ Kanunen yasak olan diğer faaliyetler ise ticaret yapma, sendika gelirlerini kanun ve tüzük bakımından belirli olan amaçlar dışında kullanma ve grevdir. Saymen, *op.cit*, s.173; Mahiroğulları, *op.cit*, s.67.

⁸⁹ Saymen, *Türk İş Hukuku*, s.163-4.

⁹⁰ Makal, *op.cit*, s.307; Işıklı, *op.cit*, s.83.

⁹¹ Işıklı, *op.cit*, s.84.

⁹² Orhan Tuna, “Sendikacılık ve Siyaset”, *Sosyal Siyaset Konferansları VII. Kitap*, İstanbul, 1955, s.120.

siyaset alanına girmesi ve genel olarak iktidarların bu yasağı geniş yorumlama temayülü, Türkiye’de sendikacılığın gelişmesine önemli bir engel teşkil etmiştir.⁹³ Siyasetle uğraşmanın sendikalar açısından müeyyidesi ise, faaliyetten mendir.⁹⁴

Sendikaların milli kuruluşlar olduğu ve milli menfaatlere aykırı hareket etmemesi ile ilgili hükmün, iki yan etkisi olmuştur. Bunlardan birincisine göre, sendikalar, ancak Bakanlar Kurulu kararı ile milletlerarası kuruluşu girebileceklerdir. 17.03.1960 tarih ve 1232 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla, Türkiye Petrol İşçileri Sendikası’nın Beynelmilel Petrol İşçileri Sendikasına katılması hariç tutulursa, söz konusu bu hüküm hiç uygulanmamıştır. İkincisi ise Cemiyetler Kanunun 10. maddesinde yer alan “Merkezi yurt dışında olan bir cemiyetin, Türkiye’de şubesi açılmaz. Arısı Ulusal maksatlarla cemiyet kurulamaz.- Ancak milletler arasında beraberlik yapmakta fayda mülâhaza edilen cemiyetlerin Türkiye’de kurulmasına veya kurulu olanların yurtdışında şube açmalarına İcra Vekilleri Heyeti kararı ile izin verilebilir” şeklindeki hükümdür.⁹⁵

v) SENDİKALARIN DENETİMİ

Sendikaların her türlü faaliyetlerinde mevcut olan bu sınırlamalar, ayrıca geniş kapsamlı bir denetim mekanizmasını da beraberinde getirmiştir. Kanuna göre, sendikaların faaliyetleri iki yolla kontrol edilir: Çalışma Bakanlığı ve Valilik. Çalışma Bakanlığı, söz konusu kanunun çizdiği sınırlar çerçevesinde, kendine bağlı olan Bölge Çalışma Müdürlükleri ile iş müfettişleri vasıtasıyla sendikaların merkez ve şubelerine girerek yetkisini kullanmayı haizdir.⁹⁶ Valiliğin yetkisi ise, kaynağını Cemiyetler Kanunun 28, 29, 30 ve 32. maddelerinden alır. Bu anlamda, 1- Sendikaların muameleleri, defterleri ve hesapları idarece her zaman teftiş ve tetkik edilebilir, 2- Zabıta, mahallin en büyük Mülkiye amirinden almış ve istenildiği zaman göstermeye

⁹³ Cahit Talas, Sait Dilik, Alpaslan Işıklı, **op.cit**, s.61-62.

⁹⁴ Temmuz 1953 tarihinde, 3300 üyesi bulunan Karabük Demir Çelik İşçileri Sendikası ile İzmir’de liman işçilerinin kurmuş olduğu bir sendika bu madde dolayısıyla üç ay faaliyetten men edilmiştir. İstanbul’da ise, gazeteciler tarafından teşkil edilmiş bir sendikanın, iki gazetecinin polisler tarafından fena muameleye maruz bırakılmış olmasını basın hürriyeti adına protesto ettiği için bir ay süreyle faaliyetten men edildiği görülmüştür. Makal, **op.cit**, s.308; Işıklı, **op.cit**, s.84-5.

⁹⁵ Talas, **op.cit**, s.29-30; Cahit Talas, Sait Dilik, Alpaslan Işıklı, **op.cit**, s.59-61; Alpaslan **op.cit**, s. 85-6

⁹⁶ Mahiroğulları, **op.cit**, s.76-77; Saymen, **op.cit**, s.174-5.

mecbur olduğu yazılı emri hamil olarak sendika merkez ve şubelerine girmeye yetkilidir, 3-Sendikaların, olağan genel kurullarında, idare lüzum görürse bir hükümet komiseri yollayabilir, ⁹⁷ 4- Sendikaların fesih işlemleri hükümet komiserinin nezaretinde yapılır.⁹⁸ Milletlerarası Çalışma Bürosu 1949 yılında Türkiye’de yaptığı tetkikler sonucu, sendikaların denetimi konusunda şu mütalaaya varmıştır:

“...Bu teftiş ve murakabe mahiyeti itibariyle ne kadar öğretici olursa tecrübesiz teşekküller için o kadar faydalı olacağı şüphesizdir. Ancak bu teftiş ve murakabenin teşekkülün idari muhtariyetini hiçbir zaman şüpheyeye düşürmemesi şarttır. Mamafih teftişin sık sık yapılması kendi kendine yardım ve kendine güvenme yerine Devlet müdahalesine bel bağlamaya doğru gittikçe artan bir temayülün gelişmesine yol açmak suretiyle bu gibi teftişlerin maksatlarına tamamıyla aykırı bir netice verebilir. Bundan başka teftişler ve diğer murakabe şekilleri, teşekküllerin dahili faaliyetleri hakkında ilgili makamları malumattar kılmayı istihdaf eylediği ölçüde, pekala resmi makamlarca müdahale mahiyeti taşıyabilir...”⁹⁹

Ancak sendikaların idarece denetimleri sırf bu yollardan olmaz. Bilindiği üzere, Cemiyetler Kanununa göre, cemiyete üye bir kişinin yıllık aidatı 120 lirayı geçemez. Bunun anlamı sendikaların elde edeceği gelirin oldukça mahdut olduğudur. Nitekim, bu dönemde sendikalar için en büyük gelir kaynağı, üye aidatları değil; İş Kanunun 30. maddesine göre işverence, işçi ücretlerinden ceza kesintisi olarak tevkif edilen paralardan oluşan ve Çalışma Bakanlığı’nın emrinde olan fonlardan, sendikalara yapılan yardımdır. Söz konusu bu fondan yapılacak yardımlar konusunda Çalışma Bakanlığı’nı bağlayan tek kıstas, işçi sandıklarının mükellef oldukları veya sandıkların bulunmadığı yerlerde işverence yapılması gereken hususlar hariç olmak üzere, işçi menfaatine bu fonun harcanmasıdır. Kıstasın bu kadar geniş olarak tutulmasının yaratabileceği en büyük sorun, idare tarafından bu fonun adaletsiz bir

⁹⁷ Talas, 27.06.1956 tarih ve 6761 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Hakkında Kanunun zaten toplantı düzenlenebilmesi için beyanname ve ön müsaade sistemini hakim kıldığını, ayrıca katılacak hükümet komiserine toplantının amaç ve gayesinden sapması halinde toplantıyı dağıtma selahiyeti verildiğini, ek olarak da hükmi şahısların kendi içlerinde bir yıl içinde yapılabileceği toplantı miktarını sınırladığını da hatırlatmaktadır. Talas, **op.cit**, s.41-2.

⁹⁸ Saymen, **op.cit**, s.175; Talas, **op.cit**, s.39-40. Kanun tasarısı, mecliste görüşülürken, bu hüküm üzerine söz alan bir milletvekili, söz konusu düzenlemeye göre Çalışma Bakanlığı murakabesinin herhangi bir şekilde tahdit edilmediğinden bahsederek, en azından Bakanlığın yetkisinin Cemiyetler Kanununda tanınan yetkilere irca edilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Bunun üzerine Çalışma Bakanı, emniyet, asayiş ve inzibat hususlarının İçişleri Bakanlığının yetkisinde olduğunu belirttikten sonra, “Biz burada, daha ziyade işçi ile işverenlerin münasebeti bakımından bu derneklerle bir teşrik-i mesai yapabilmek için bu denetleme hakkını talep etmekteyiz” demiştir. Gülmez, **op.cit**, s.235

⁹⁹ Talas, **op.cit**, s.40.

şekilde dağıtılabilmesinin önünü açmasıdır.¹⁰⁰ Nitekim, özellikle DP döneminde fon, DP'ye yakın sendikalar arasında dağıtılmıştır.¹⁰¹ Bu durumun hukuki olmasa da, siyasi bir denetimin kapısını araladığı ise açıktır.

vi) SENDİKALARIN FAALİYETTEN MEN'İ ve KAPATILMASI

Kanunun 7. maddesine göre bir sendika, kendi işkolunda veya bu işkoluyla alakalı bir işkolunda faaliyet göstermemesi; mesleki faaliyetler dışında eylemlere girişmesi; eğer işçi sendikasıysa işçi sıfatı ile çalışmayan kişileri, işveren sendikasıysa, bu niteliği haiz olmayan kişileri üye yapması; siyasi faaliyetlere girişmesi veya bir siyasi teşekkülün faaliyetlerine vasıta olması; milli menfaatlere aykırı hareket etmesi; Bakanlar Kurulu kararı olmaksızın milletlerarası teşekküllere üye olması; gelirini kanunda ve tüzüğünde belirtilen gayelerin dışındaki bir maksat için sarfetmesi; kendi yönetim kurulu üyelerinin veya sendika idaresinde ödevli olan kimselerin grev ve lokavt fiillerine işçileri teşvik etmesi veya teşebbüste bulunması halinde kapatılır. Sendikaların kapatılması veya faaliyetlerinin durdurulması kararı hakim tarafından verilir. Ancak Kanunun özellikle faaliyetlerin durdurulması konusunu, sarıh olarak düzenlediğini söyleyebilmek oldukça zordur.¹⁰² En başta faaliyetlerin durdurulması kararının ne gibi sebeplerle verilebileceği kanunda yer almamaktadır. Üstelik faaliyetten men kararının süresi de kanun da belirsiz bırakılmıştır. Süre konusundaki bu tutarsızlık, kapatma ile ilgili düzenlemede de yer almaktadır. Çünkü kanun kapatma için bir ile üç senelik müddet tayin ettikten sonra, daimi kapatma cezasını öngörmüştür ki, ceza tayininde oransızlığın bir göstergesidir ve bu ağırlaştırmayla ilgili herhangi bir kriterin de bulunmaması konunun hakim takdirine bırakıldığı zehabını uyandırmaktadır.¹⁰³

(3)- KANUNUN SOSYAL ETKİLERİ

5018 sayılı Kanunun sendikalaşma konusundaki en büyük etkisi, sadece İş

¹⁰⁰ Ibid, s.40-1.

¹⁰¹ Güngör, **op.cit**, s. 177.

¹⁰² Talas, **op.cit**, s.45; Saymen, **op.cit**. s.165; Mahiroğulları, **op.cit**, s.77-8.

¹⁰³ Saymen, **op.cit**. s.166-7.

Kanununa tabi işçilerin sendikalaşmasına imkan vermesidir. İş Kanununa tabi işçi sayısının 1960 yılına varıldığında ancak 800.000 olması, sendika örgütlenmelerinin ne kadar dar bir kitleyi hedef almak zorunda kaldığını gösterir. Aşağıdaki tabloya bakıldığında, konuyla ilgili dikkat çeken olgu ise, sendikalı işçi sayısının, İş Kanununa tabi işçi sayısına oranla daha hızlı artmış olmasıdır. 1960'da 1948'e göre sendikalı işçi sayısının 5,5 kat, İş Kanununa tabi olan işçi sayısının ise 2,5 kat arttığı görülmektedir. Burada belirtilmesi gereken nokta, sendikaların çoğu zaman kendilerini daha prestijli göstermek adına aidat ödemeyen üyelerin üyeliklerini düşürmemesidir. Doğal olarak sendikacılığın gelişimini incelemek bakımından bu sayılara itibar etmek oldukça zordur.¹⁰⁴ Ancak 1950-1951 senelerinden sonra rakamların hızlı bir şekilde büyüdüğü de tespit edilmelidir. Bu durum, en başta DP iktidarının kurulması ve bu görüşün taraftarı olan sendikacıların faaliyetlerinin sonucu olabilir. Kaldı ki, sendika sayılarında aynı dönemde yaşanan artışlar da çıkarılan sonucu kanıtlar niteliktedir. Fakat, 1950 yılında 5018 sayılı Kanunda yapılmış olan değişiklikle, sendikaların bu tarihten itibaren topluluk iş ihtilafı çıkarma yetkisinin tanınmış olmasının sendikalı işçi sayısının artışında bir rolünün olduğu yadsınmamalıdır.

Tablo, ayrıca sendika başına düşen üye işçi sayısının hiçbir zaman 5018 sayılı Kanunun ilk uygulandığı yıllardaki sayıyı bulmadığını göstermesi bakımından önemlidir. Kısaca, Türkiye'de sendikacılık çok parçalı olarak gelişmiştir. Daha doğru bir ifadeyle çok sayıda sendika, az sayıda üye vardır. Sendikaların, normal koşullar altında en büyük gelir kaynaklarının üye aidatları olduğu da hesaba katılırsa, bu dönemde yapılan sendikacılığın mali açıdan da yetersiz olduğu sonucuna varılacaktır. Zaten Cemiyetler Kanunu, herhangi bir cemiyete üye kişinin aidatının 120 lirayı geçemeyeceğini de saptamıştır. 1956 tarihinden itibaren sendika birliklerinin sayılarının azalmasının nedeni ise, üye azlığı, mali yetersizlik gibi sebepler değil, 5018 sayılı Kanunun, birlikler ile ilgili hükmünün Çalışma Bakanlığı'nın yeni bir biçimde yorumlayarak mahkemelerden bu birliklerin kapatılması yolunda kararlar almasıdır.

¹⁰⁴ Orhan Tuna, "Türkiye'de Sendikacılık ve Sendikacılığımız", **Sosyal Siyaset Konferansları Yirminci Kitap**, s.257

Tablo 3
1948-1960 Döneminde İşçi ve İşveren Sendikaları; Sendikalar Üye Sayıları

Yıllar	İş Kanununa Tabi İşçi Sayısı	İndeks	Sendikalı İşçi Sayısı	İndeks	Sendikalı İşçi Oranı	İşçi Sendikaları Sayısı	Birlik	Sendika Başına Üye Sayısı	İşveren Sendikası	İşveren sendikasına üye işverenler
1948	329.463	100	52.000	100	15.7	73	1	712	4	-
1949	344.514	104.5	72.000	138.4	20.9	77	2	935	2	-
1950	373.961	113.5	78.000	150.0	20.8	88	3	886	2	-
1951	427.364	129.7	110.000	211.5	25.7	137	8	803	5	-
1952	488.505	148.2	130.000	250.0	26.6	248	16	524	10	-
1953	556.535	168.9	140.000	269.2	25.1	275	17	509	12	-
1954	583.292	177	180.387	346.9	30.9	323	23	558	17	576
1955	604.295	183.4	189.595	364.6	31.3	363	27	522	25	1059
1956	645.321	195.8	209.155	402.2	32.4	376	26	556	28	1092
1957	681.012	206.7	244.853	470.8	35.9	383	18	639	27	1244
1958	671.704	203.8	262.591	504.9	39	394	18	666	29	1364
1959	754.875	229.1	280.788	539.9	37.2	417	21	630	-	-
1960	824.881	250.3	282.967	544.1	34.3	432	27	655	-	-

Kaynak: Ahmet Makal, **Türkiye’de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1946-1963**, Ankara, İmge Yayınevi, Ekim 2002 s.276; Özcan Kaya, “Kollektif İş Mukaveleleri ve Kolektif İş Mukavelesi Kanun Tasarısı”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt XV, No:1 Mart 1960, s.53.

İşveren sendikacılığı ise, karşısında güçlü bir işçi hareketinin bulunmaması nedeniyle gelişmemiştir. Bu sebeple, işçi kesimine karşı, kimi zaman resmi olmayan birleşmeler kurmak dahi işverenlere yeter haldedir. Kanunun da işveren sendikalarına topluluk iş ihtilafı çıkarma yetkisi tanımamış olması, aslında işverenlerin bu tipte bir örgütlenme içine girmelerini anlamsızlaştırmıştır. Nitekim sayılardan bu sonuç rahat bir biçimde çıkmaktadır. Bu dönemdeki işveren sendikacılığının faaliyetleri; daha çok, işverenler arası ekonomik çıkarlar sahasıyla sınırlı kalmış; “zamanın ithal güçlükleri karşısında üyelerine bazı ithal malı, yardımcı ve ham madde ya da yedek parça tahsis ve dağıtımını amacıyla meydana getirilmişlerdir.”¹⁰⁵ Ancak kanunla kurulmuş ve sanayiciler ile tüccarların üye olmalarının zorunlu bulunduğu mesleki teşekküllerin varlığı, işveren sendikalarının alanını daraltmıştır.¹⁰⁶

B) 24.07.1963 TARİH ve 274 SAYILI SENDİKALAR KANUNU ile 275 SAYILI TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ, GREV ve LOKAVT KANUNUN HAZIRLANIŞ SÜRECİ ve HÜKÜMLERİ

1-27 MAYIS SONRASI SENDİKAL ve İŞÇİ EYLEMLİLİKLERİ

Türk-İş İdare Heyeti üyeleri, 27 Mayıs Hareketi’nden bir gün sonra, 28 Mayıs’ta, devrilmiş olan DP iktidarının lehine partizanca hareketlerde bulunmuş olan Türk-İş Başkanı’nı istifa ettirmek üzere kendi aralarında imza toplamış; 13 Haziran’da İdare Heyeti’nin olağanüstü toplanmasına karar vermişlerdi. Ancak Türk-İş Başkanının görevinden 3 Haziran günü istifa etmesi üzerine, belirtilen tarihte toplanan İdare Heyeti de sadece Genel Sekreteri görevden almakla iktifa etmiştir.¹⁰⁷ Dört gün süren bu toplantı esnasında, yeni İcra Heyeti oluşturulmuş; söz konusu bu heyetin yeni politik dönemde, sendika özgürlüğünün sağlanması ve grev hakkının tanınması

¹⁰⁵ Pars Esin, *Türkiye’de İşveren Sendikacılığı*, Ankara, Sevinç Matbaası, 1974, s.174.

¹⁰⁶ Bu paragraftaki bilgiler için *ibid* s. 172-4; İlhan Lök, “Türkiye’de İşveren Teşekkülleri”, *Sosyal Siyaset Konferansları 17. Kitap*, İstanbul, Hüsnütabiat Matbaası, 1966, s.238-9.

¹⁰⁷ Türk-İş, *Dördüncü Genel Kurul İcra ve İdare Heyetleri İdari ve Mali Raporları*, Ankara, Sanayi-i Nefise Matbaası, 1960, s.5 ve s.39-40.

amacıyla MBK nezdinde faaliyetlerde bulunması öngörülmüştür.¹⁰⁸ Bu itibarla, kapatılan birliklerin tekrar açılması için başvuruda bulunulması, ayrıca Türk-İş'in 1952'den beri Milletlerarası Hür İşçi Sendikaları'na üye olmak için Bakanlar Kurulu'ndan talep ettiği müsaadenin, bu sefer de MBK'dan istenmesine karar verilmiştir.¹⁰⁹ MBK, Türk-İş'in bu isteklerini olumlu karşıladığı gibi, geçmiş dönemin resmi kurumlardaki işçi temsilciliklerinin üzerinde meydana getirdiği izleri silmek için işçi temsilcilikleri seçimlerinin yenilenmesine de karar vermiştir.¹¹⁰ Ayrıca MBK tarafından, Sendikalar Kanunu, Grev ve Lokavt Kanunu, Kolektif Mukavele Kanunu tasarısı hazırlanılmaya başlanmış; Sendika Kanunu tasarısındaki düzenlemeler konusunda Türk-İş'ten görüş istenmiştir.¹¹¹ Bütün bunlar, yeni dönemde sendikalara verilen önemin bir göstergesi gibidir.¹¹² Nitekim, 13.12.1960 tarih ve 157 sayılı "Kurucu Meclis Teşkilî Hakkında Kanun"a göre, Kurucu Meclis'in Temsilciler Meclisi kanadına temsilci yollayacak kurumlar arasında işçi sendikaları da sayılmıştır.¹¹³ Aynı gün çıkarılan 158 sayılı Temsilciler Meclisi Seçim Kanunu, İşçi Sendikalarından gelecek altı temsilcinin, Türk-İş Yönetim ve İcra Kurulu ile birlikte, kanunun yayımlandığı gün faaliyette bulunan bütün federasyonlar ve birliklerin

¹⁰⁸ **Ibid**, s.6. Ancak Çeçen ve Mahiroğulları bu kararın 28 Mayıs'ta zaten alındığını belirtmektedirler. Anıl Çeçen, **Türkiye'de Sendikacılık**, Ankara, Özgür İnsan Yayınları, Nisan 1973, s.46, Mahiroğulları, **op.cit.** s.126.

¹⁰⁹ Türk-İş, **op.cit.** s.6.

¹¹⁰ Milli İnkılabı Yayma ve Tanıtma Komisyonu : **1 No. Broşür <A Hedefi> 27 Mayıs 1960'da Ele Alınan Devlet İdaresinin Durumu 27 Mayıs 1960'dan İtibaren Yapılan, Planlanan ve Yapılacak Olan İşler**, Ankara, MBK Basımevi, 1960 s.123-4, Dönemde, toplu iş hukuku ile ilgili olarak yapılan en önemli düzenleme, Asgari Ücret Talimnamesi'nde mahalli komisyonlara gönderilecek sendika temsilcisinin çoğunluk sendikası tarafından seçilmesine yöneliktir. **Ibid**, s.120.

¹¹¹ Sendika Kanunu tasarısındaki yenilikler, işçi sendikalarının aynı işkolu veya birbiriyle alakalı işkolunda kurulması şartının kaldırılması; insan haklarına, ana hürriyetlere ve demokrasi prensiplerine bağlı Milletlerarası İşçi Teşekküllerine katılmanın serbest bırakılması; üye aidat miktarının sendikalarca belirlenmesi; kapatılmanın demokratik esaslara bağlanması olarak belirtilmiştir. **Ibid**, s. 121.

¹¹² "O dönemde sendika konfederasyonu olarak yalnız Türk-İş vardı. Seyfi Demirsoy, Türk-İş'in başkanıydı. Onlar sendikal hareket olarak işin çok başındaydılar ve henüz etkin değillerdi. Kendilerine büyük ölçüde destek olduk ve güç verdik. İhtilal Komitesi olarak işçi sendikalarının oluşmasına, gelişmesine, etkinliğinin artmasına yol açtık. Türk-İş ondan sonra gelişti ve işçi sınıfı Türkiye'de önemli bir güç haline geldi." Numan Esin, **op.cit.**, s.120, MBK döneminin ilk Çalışma Bakanı'nın Cahit Talas olmasının bunda ufak da olsa bir etkisi olduğu kabul edilebilir. Nitekim söz konusu makama, Talas'ın atanması işçi çevrelerinde de memnuniyetle karşılanmıştır. Sedat Ağralı, **Günümüze Kadar Belgelerle Türk Sendikacılığı**, İstanbul, Son Telgraf Matbaası, 1967, s.95.

¹¹³ Sarica, " 27 Mayıs 1960'dan 1961 Anayasasının Hazırlanışına Kadar Geçen Dönemde Anayasa Hareketleri, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesinin Cumhuriyetin 50. Yılına Armağanı: Cumhuriyet Döneminde Hukuk**, s.68-9.

Yönetim ve İcra Kurullarından teşekkül edecek bir kurulun seçeceğini belirlemiştir.¹¹⁴

27 Mayıs Hareketi'nin oluşturduğu bu demokratik ortam içinde, bir işçi partisinin kurulması da gündeme geldi. Sendikacıları, Hareketten önce, mevcut siyasi partilerin, işçilerin isteklerini kendi amaçlarına alet etmelerinden şikayetçiydiler. Bazıları, bu durumun üstesinden gelebilmenin, ancak bir siyasi parti kurarak, kendilerinin Millet Meclisi'nde temsiline sağlanması olduğunu düşünüyorlardı. Hatta bunun ilk adımı olarak bir İşçi Kulübü'nün kurulması dahi gündeme gelmişti.¹¹⁵ Ancak sonuçsuz kalan bu girişimin, bir nev'i devamı olarak nitelenebilecek olan; CHP'ye yakınlık duymayan, İstanbul İşçi Sendikaları Birliği'ne üye bir takım sendikacı tarafından başlatılan parti örgütlenme çalışmasıdır.¹¹⁶ Söz konusu bu çalışma, en sonunda MBK'nın siyasi partilerin kurulması için tanıdığı sürenin dolduğu 13.02.1961 günü, TİP'in kurulmasıyla sonuçlandı. 12 Sendikacı¹¹⁷ tarafından kurulan partinin özellikle kuruluş aşamasında, temel dayanağın Türk-İş olacağı belirtilmişti.¹¹⁸ Hatta bunun sağlanabilmesi amacıyla, bu sırada Türk-İş Başkanlığı'nı yapmakta olan Seyfi Demirsoy'a parti başkanlığı önerisi de yapıldı.¹¹⁹ İstenen bu durum gerçekleşmemiştir, ancak bunun TİP'in 1962 yılından itibaren yöneldiği siyasi duruşla herhangi bir ilgisi olduğu sanılmamalıdır. Çünkü TİP'i örgütleyenlerin bu aşamada, sosyal adaletçi ve reformcu olmak dışında, herhangi bir politik yönü bulunmadığı gibi; parti başkanının sadece anti-faşist, anti-komünist, milliyetçi bir kişi olması yönünde görüş birliği vardı.¹²⁰ Nitekim, ilk dönem partinin başkanı olan Avni Erkalın'ın istifa ederek YTP'den Millet Meclisi seçimlerinde aday olması¹²¹; parti programı hazırlanırken, yardım istenen aydınlara programın içeriği konusunda bir öneri getirmeme¹²² ve partinin canlanması için yeni bir başkan düşünürken sağ ya da

¹¹⁴ Seçimin ayrıntıları için Ağralı, **op.cit.**, s.102-3. Seçilen temsilciler ise, Ömer Karahasan, İsmail İnan, Feridun Şakir, Kerim Akyüz, Bahir Ersoy ve Tekin Çulludur.

¹¹⁵ **Ibid.**, s.106.

¹¹⁶ Artun Ünsal, **Umuttan Yalnızlığa Türkiye İşçi Partisi (1961-1971)**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Mayıs 2002, s.78.

¹¹⁷ Bu 12 sendikacı, Kemal Türkler, Avni Erakalın, Şaban Yıldız, İbrahim Güzalce, Rıza Kuas, Kemal Nebioğlu, Hüseyin Uslubaş, Salih Özkarabay, İbrahim Denizcier, Adnan Arkın, Ahmet Muşlu, Saffet Göksuzoğlu'dur.

¹¹⁸ Ünsal, **op.cit.**, s.79.

¹¹⁹ Ağralı, **op.cit.**, s.108.

¹²⁰ Ünsal, **op.cit.**, s.79.

¹²¹ **Ibid.**, s.93.

¹²² **Ibid.** s.90.

sol eğilimli birçok kişinin isminin zikredilmesi¹²³ söz konusu olguyu kanıtlayan üç unsurdur. Kısaca, Türk-İş'in, TİP'e destek olmamasının kökeninde, kendi denetimi dışında kurulacak bir partiye icazet vermek istememesi yatıyordu.¹²⁴ Bu duruma ek olarak, TİP'in baştan itibaren aydınlara karşı olan mesafeli tutumu ister istemez partinin güçlenmesini önlemiş¹²⁵ ; TİP, 15 Ekim 1961'de seçimlere, gerekli teşkilatlanmayı tamamlayamadığı için girememiştir.¹²⁶ Üstelik söz konusu seçimlerde sadece tek bir sendikacı, Saim Kaygan, AP listesinden milletvekili olmuş; Türk-İş Saymanı, Ömer Ergün ise, Cumhurbaşkanı kontenjanından senatoya seçilebilmiştir. Bu seçimlerde siyasal partilerin işçi oylarına gereken önemi vermediği; vaatler vermelerine karşın, işçi veya sendikacı olan adayların seçim listelerinin alt sıralarına konuldukları müşahade edilmiştir.¹²⁷ İşçilerin eski Meclislere oranla daha az temsili, Anayasa tarafından öngörülmüş, işçilerin menfaatleriyle doğrudan alakalı, yasaların çıkarılması ertesinde olunması, Türk-İş bünyesinde bir parti kurmanın gerekliliği yönünde bir görüşün ortaya çıkmasına neden olmuştur.¹²⁸ Bu konuda ittifak yapılacak grup olarak da Yön Dergisi çevresi belirlenmiştir.¹²⁹ İnönü'nün kurmuş olduğu Birinci Koalisyon Hükümeti Programında işçileri ilgilendiren konuların yer almaması nedeniyle, İstanbul İşçi Sendikaları Birliği tarafından, 31.12.1961 günü yapılmış olan

¹²³ Mahiroğulları, **op.cit**, s.135. Söz konusu isimler, Z. Fahri Fındıkoğlu, Ekmel Zamil, Sabahattin Zaim, Esat Çağa, Nadir Nadi, Yaşar Kemal, Mehmet Ali Aybar, Sabri Esat Sivayuşluğil'dir.

¹²⁴ Ünsal, **op.cit**, s.80. Bu durumun oluşmasındaki en büyük sebep, Türk-İş Başkanı Seyfi Demirsoy'un bitaraf kalma isteği; CHP yanlısı olduğu bilinen Genel Sekreter Halil Tunç'un ise, kısa dönemde bu girişimin, DP'nin kapatılmasının ardından, açıkta kalan oyların CHP'ye gitmesini frenleyebileceği, uzun dönemde ise, işçi sınıfı içinde güçlenebileceğini ve Türk-İş'i de zor duruma düşürebileceğini düşünerek karşısında yer almasıdır.

¹²⁵ TİP'in 1961 Tüzüğü'nün 9., 1962 Tüzüğü'nün 38., daha sonraki Tüzüğü'nün 53. maddesi, parti yönetim kurullarında sendikacı ve işçi üye sayısının yarısından az olamayacağını belirlemiştir. Ünsal, **op.cit**, s.91.

¹²⁶ Mahiroğulları, **op.cit**, s.135.

¹²⁷ Alpaslan Işıklı, **Sendikacılık ve Siyaset**, Altıncı Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, Mart 2005, s.508.

¹²⁸ Yıldırım Koç, "Türkiye Çalışanlar Partisi Girişimi", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt 21, Sayı 197, Mart 1997, s.72.

¹²⁹ Yön, bilindiği üzere temelde Doğan Avcıoğlu ve Mümtaz Soysal tarafından yönetilen bir harekettir. Bu dönemde, Türk-İş'le beraber bir parti kurma çabasının içine girmesinin kökeninde, mevcut koşullarda, ülkenin sosyal ve iktisadi yapısını değiştirmek için köklü reformlar yapılmasının aracı olarak kurulacak bir partinin işe yarayıp yaramayacağını görmek yatmaktadır. Bu girişime katılınca kadar, parlamento dışı kuvvetlere ve CHP'ye dayanmaya çalışan Yön'ün, aslında fiili yapısının kendisinin tahayyül ettiği siyasi projeyi gerçekleştirmeye hiç uygun olmadığını bildiği CHP'yi bu yolda önemsemesinin tek nedeni seçeneksizliktir. Kısaca, Yön henüz bir programa sahip olmayan, gövdesini emekçilerin oluşturduğu söz konusu yapıyı seçenек yaratmak yolunda bir adım olarak telakki etmiştir. **Kemalizm ve Marksizm Arasında Geleneksel Aydınlar Yön-Devrim Hareketi**, İstanbul, Türkiye Sosyal Tarih Araştırma Vakfı, Aralık 2002, s.286.

Saraçhane Mitingi'nin ardından söz konusu girişimin hızlandırılması da manidardır.¹³⁰ Oluşum CHP içinde de, bir karışıklığa neden olmuştur.¹³¹ Girişimin ciddiliğinin en büyük göstergesi, İnönü'nün de katıldığı 15.01.1962'de yapılan Mümessiller Heyeti toplantısında, Türk-İş'in Ana Tüzüğü'nde bulunan, Türk-İş'in kademelerinde vazife almış olan sendikacıların, siyasi seçimlerde bu unvanlarını kullanamamasını düzenleyen 41. maddenin ölü madde olarak ilan edilmesidir.¹³² Bu koşullar altında, Türk-İş içindeki, CHP ve AP taraftarı sendikacılar, genelde sendikaya politika karışmasını engellemek amacıyla konunun tartışılmaması yönünde faaliyet gösterirken, eski Türk-İş Başkanı taraftarları ise, durumdan çıkar sağlamaya çalışmışlardır.¹³³ Burada dikkat çekilmesi gereken asıl olgu, her ne kadar, ciddi gibi gözükken bir parti yapılaşmasından söz etsek bile; bu yapılaşmanın program ve tüzük hazırlamakla sınırlı tutulması ve Türk-İş tabanına yayılmamasıdır. Kısaca, Türk-İş'in yapısındaki siyasi eğilim farklılıklarının bir parti örgütlemeye el vermediği ve sendikacılar tarafından kurulacak bir partinin, hızlı bir şekilde sosyalist eğilimlere kapı açacağı düşünülmekteydi.¹³⁴ Ancak gerektiği zaman bir parti kurulabileceğinin sinyalinin de hükümete verilmesi elzemdi.¹³⁵ Yeni parti kurma çalışmalarına TİP'in verdiği cevap ise, 09.02.1962'de başına Mehmet Ali Aybar'ı getirmektir. Girişimin bu olaydan sonra yavaş yavaş zayıfladığını, ancak mevcut Hükümetlerin Türk-İş'e karşı daha dikkatli bir tavır içine girdiği söylenebilir.¹³⁶

28.01.1946 tarih ve 4841 sayılı “Çalışma Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun”un 17. maddesine göre Çalışma Bakanı veya Müsteşarının

¹³⁰ Ağralı, **op.cit**, s.105-6 Programdaki işçi sorunları ile ilgili tek ifade, “İşçilerin iktisadi ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla toplu sözleşme ve grev hakkını düzenleyici kanunlar Yüksek Meclise sunulacaktır.”dır. Mahiroğulları, **op.cit**, s.139.

¹³¹ Atılğan, işçilerin hala CHP'den uzak durmalarını ve işçilere önem verilmesinin partinin bürokrasiye ve eşrafa dayalı yapısını değiştirme ihtimalini göz önüne alarak, CHP'nin, DP'nin kapatılmasının ardından açıkta kalan oyların başka bir partiye kaymasını önlemek amacıyla iktidar olamayacak bu oluşumu desteklediğini ifade etmekte; Mahiroğulları ise, CHP'nin işçi oylarını kaybetme endişesiyle, girişimi engellediğini belirtmektedir. Atılğan, **op.cit**, s.284; Mahiroğulları, **op.cit**, s.138.

¹³² Koç, **op.cit**, s.75. 41. maddeye uymamanın yaptırımı ise, görevden müstafi sayılmaktır.

¹³³ **Ibid.** s.76.

¹³⁴ Işıklı, **op.cit**, s.539.

¹³⁵ Yıldırım Koç, **100 Soruda Türkiye'de İşçi Sınıfı ve Sendikacılık Hareketi**, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1998, s.100-1.

¹³⁶ Örneğin Türk-İş, Başbakan İnönü'nün 10 bakanıyla beraber, iş çevreleriyle yapmış olduğu görüşmeleri 20.07.1962 tarihinde yazmış olduğu bir mektupla eleştiriye tabi tutmuş, bunun üzerine 09.08.1962 günü Hükümet Temsilcileri Türk-İş ve ona bağlı sendikaların sorunlarını dinlemek üzere toplantı tertip etmişlerdir. Ağralı, **op.cit**, s.171-2; Koç, **op.cit**, s.100.

başkanlığında, Bakanlıktan gönderilecek tam yetkili birer temsilci ile işçi ve işveren temsilcilerinden müteşekkil, çalışma hayatıyla ilgili olmak üzere Bakanlıkça verilecek konular hakkında incelemelerde ve görüşmelerde bulunma yetkisine sahip Çalışma Meclisi'nin,¹³⁷ Türk-İş'in parti kurma çabasını hızlandığı bir sırada, 22.-29.01.1962 tarihinde, Çalışma Bakanlığınca toplanması da oldukça dikkat çekicidir. Çalışma Meclisi toplantılarının, genelde çalışma hayatına yön verecek ana kanunların hazırlanmasının veya iş hayatında büyük değişikliklerin yapılmasının düşünüldüğü zamanlarda gerçekleştiği bu itibarla hatırlanmalıdır.¹³⁸ Kaldı ki, Meclisin 2. Komisyonu sendika hak ve hürriyetleri, grev ve lokavtın istisnaları, grev ilanı için işçilerin reyine müracaat konularında karar aldığı görülmektedir.¹³⁹

Sendikal alandaki bu hızlı değişimler ve dönüşümlerin tabandaki hareketliliğin bir sonucu olduğu da ifade edilmelidir. Nitekim yukarıda bahsedilen Saraçhane Mitingi Türkiye tarihinde o döneme kadar yapılmış olan en büyük işçi mitinglerinden biridir. Bu anlamda aşağıda yer alan tablo işçi sınıfının eylemlerinin nicelik ve nitelik olarak artışını göstermektedir.

¹³⁷ Fuat Baydere, "İş Mevzuatına Tesirleri Bakımından Çalışma Meclisleri", **Sosyal Siyaset Konferansları 17. Kitap**, İstanbul, Hüsnütabiat Matbaası, 1966, s.213.

¹³⁸ **Ibid**, s.214. 1. Çalışma Meclisi 25-30.04.1947 tarihinde, 2.Çalışma Meclisi ise, 14-19.02.1954 tarihinde toplanmıştır.

¹³⁹ Çalışma Meclisi, sendika hak ve hürriyetlerin ana prensipleri olarak "1-Çalışanlar ve işverenler sendika kurma hürriyetine sahiptir. 2-Sendika izin almadan kurulur. 3-Bir iş kolunda birden fazla sendika kurulabilir. 4-Her çalışan ve işveren kendi işkolunda dilediği sendikaya girmekte ve çıkmakta serbesttir. 5-Çalışanlar Sendikaları ile İşveren Sendikaları birbirlerinin işlerine müdahale edemez. 6-İşçi ve İşveren Sendikaları ve üst teşekkülleri hiçbir surette kapatılamaz ve muvakkaten dahi faaliyetten men edilemez. Çalışanlar ve İşveren Sendikaları ile üst teşekküllerinin organları ancak Kanunda yazılı olan fiillerden dolayı, kaza organlarınca Kanunda yazılı cezalarla cezalandırılabilirler.7-Sendikalar üst-teşekküllere katılma ve ayrılma serbestisine sahiptirler. Sendikalar ile üst teşekküllerin Beynelmilel Teşkilatlara katılma ve ayrılmaları da aynı prensibe dahildir. 8- Çalışanlar veya İşveren teşekküllerinin statülerini, idari tüzüklerini tanzim etmek, temsilcilerini serbestçe seçmek, idarelerini ve faaliyetlerini düzenlemek ve iş programlarını tespit etmek hakkını haizdirler. Amme makamları bu hakları tahdit edici veya kullanılmasına engel olucu mahiyette her hangi bir müdahalede bulunamazlar.9-Sendikalar, Kolektif Sözleşmeden, mesleğin müşterek menfaatlerinden doğan hususlarda ve yazılı müracaatları üzerine iş ve hizmet akitleri ile ilgili anlaşmazlıklar[...] için üyelerini ve mirasçılarını temsilen dava açabilirler ve açılan davada husumete ehildirler."i belirlemiş; Grev ve lokavt istisnaları içinde "a) genel veya kısmi seferberlik halleri ve olağanüstü halleri düzenleyen kanunda grev ve lokavt yapılamayacağı yazılı bulunan ahvalde ve örfi idare ilan edilen bölgelerde, b)Milli Savunma Bakanlığı'nın idare ve denetlemesi altında bulunan işyerlerinde, c) Hastane, klinik, sanatoryum, dispanser, eczane gibi sağlıkla ilgili işlerde, d)can ve mal kurtarma işlerinde, e)Un değirmen ve fabrikaları ile ekmek imal eden fırın ve fabrika işyerlerinde, f) Toplu sözleşme süresi içinde"yi saymış; ayrıca grev uygulamasına giderken işçilerin reyine müracaat edilmesine de karar vermiştir. T.C Çalışma Bakanlığı, **III. Çalışma Meclisi**, Ankara, 1963, s.50-2.

Tablo 4

1961 ile 1963 Arasında İşçi Eylemleri

Eylem Biçimi	1961	1962	1963	Toplam
Grev	-	5	5	10
Oturma Grevi	-	2	4	6
Sakal Grevi	7	-	-	7
Sessiz Yürüyüş	7	3	2	12
Miting ve Nümayiş	2	3	-	5
Bildiri, demeç vb.	-	109	17	126
Diğerleri	4	2	4	10
Toplam	20	124	32	176

Kaynak: Kurthan Fişek, **Türkiye’de Kapitalizmin Gelişmesi ve İşçi sınıfı**, Ankara, Doğan Yayınevi, Haziran 1969 s.97.

Bu noktada, o dönemdeki işçi hareketliliğinin nasıl bir görünüm arzettiğini gösteren iki olaydan bahsetmek gerekmektedir. Bunlardan birincisi, 03.05.1962 tarihinde, Yapı İşçileri Sendikası tarafından düzenlenen, 5000’e yakın mevsimlik işçinin, işsizliği ve açlığı protesto etmek amacıyla katıldığı, bunun yüzünden Türk Basını tarafından “Açların Yürüyüşü” olarak isimlendirilen yürüyüştür. Yürüyüş, en sonunda hükümeti tenkit seviyesine varmış; işçiler, polis barikatlarını yararak Millet Meclisi’ne kadar yürümüşlerdir.¹⁴⁰ İkincisi ise, Türk-İş tarafından 22.12.1962’de Ankara, İzmir ve Afyon’da düzenlenen “Komünizmi Tel’in Mitingleri”dir. Söz konusu mitingin tertip edilmesindeki en önemli neden, Mehmet Ali Aybar’ın TİP’in başına getirilmesinin ardından sosyalist bir kimlik kazanması, buna ek olarak partinin işçi sınıfının gerçek temsilcisi olduğu yolunda beyanların Türk-İş içinde sıkıntı yaratmasıdır. Bu anlamda mitingle amaçlanan, Türk işçisinin sosyalizmi temel alan bu partiye itibar etmemesini sağlamaktır.¹⁴¹ Kısaca, karşımızda hızlı bir şekilde politize olmaya aday bir kitle ve bu kitleyi aşırı uç olarak tabir edilen siyasi yönelimlere doğru

¹⁴⁰ Mahiroğulları, **op.cit**, s.144; Çeçen, **op.cit**, s.55; Ağralı, **op.cit**, s.173.

¹⁴¹ Mahiroğulları, **op.cit**, s.141-143; Ağralı, **op.cit**, s.111-3.

evrilmesini engellemeye çalışan bir sendikal hareket vardır.¹⁴²

Özellikle yükselen işçi eylemleri, daha doğrusu grevler, aynı zamanda bir hukuk tartışmasını da gündeme getirmiştir. Bilindiği üzere, 1961 Anayasası grev hakkını tanıyor, ancak bu hakkın kullanımının iki yıl içerisinde kanunla düzenleneceğini belirliyordu.¹⁴³ Doğal olarak, burada ortaya çıkan en büyük sorun, 3008 sayılı İş Kanunun 72. maddesinde düzenlenen grev yasağı ve aynı kanunun 127. maddesinde yer alan ceza hükmüdür. Anayasa Mahkemesi, önüne gelen bu sorunu, grev hakkının Anayasa’da iktisadi ve sosyal bir hak olarak kabul edildiğini, “Anayasa’da mevcut grev hakkını[n] düzenleyici bir kanun çıkıncaya kadar geçici bir zaman için kullanılmaması(nın) grevi mutlak surette yasaklayan İş Kanununun 72. maddesinin Anayasaya aykırılığını incelemeye engel” olmayacağını belirleyerek ilgili hükmü iptal etmesiyle çözümlenmiştir.¹⁴⁴

2-SENDİKA TEŞKİLATLARI İÇİNDEKİ DÖNÜŞÜMLER

a- İŞÇİ SENDİKALARI

“Muayyen bir teşkilat bünyesi, gerek sendikalar, gerek sınai münasebetler sistemini teşkil eden diğer üniteler, yani amme organları ile işverenler ve işveren teşekkülleri bakımından çeşitli neticeler doğurmaktadır.”¹⁴⁵ Bu anlamda dağınık ve güçsüz sendika yapılarının, grev ve toplu iş sözleşmesi hakkının tanındığı 1960 sonrası döneme uygun düşmediği açıktır. Türk-İş’in kendisine bağlı teşkilatlanmalar arasında “Türkiye Tipi” olarak adlandırılan sendikaların, şubelerini merkeze tabi ve hükmi şahsiyeti olmayan bir biçimde şekillendirdikleri teşkilatlanma yapısıyla hem işverenle olan münasebetler, hem de mali güç bakımından kuvvetli hale geldiğini

¹⁴² Diğer işçi eylemleri için v. Çeçen, **op.cit**, s.53-65.

¹⁴³ V. **Supra** I, C, 4, c.

¹⁴⁴ Anayasa Mahkemesi’nin 06.03.1963 tarih ve 1963/51 sayılı kararı; Saymen ise, Anayasa’nın 47. maddesinin 2. fıkrasında grev hakkının kullanma usullerinin, istisnalarının, işverenin haklarının kanunla düzenleneceğinin belirtildiğini; bu kanunun TBMM’inde yasalaşmadığı sürece diğer hükümlerin yürürlüğünün devam edeceğini söylemiştir. Kaldı ki, Anayasa söz konusu kanunun çıkarılması amacıyla belirli bir süre de öngörmüş, ancak bu süre daha aşılmadığından, eski hükümlerin bu açıdan da yürürlükte olduğu sonucuna varmıştır. Saymen, “Grevin Türkiye’de Meşruluğu”, **İşveren**, Cilt 1, Sayı:6, Mart 1963, s.13-14 .

¹⁴⁵ Toker Dereli, “Türk Sendikacılığında Merkezileşme Temayülü ve Muhtemel Neticeleri”, **Sosyal Siyaset Konferansları 17. Kitap**, s.45.

müşahade etmesi, bu teşkilatlanma tarzına meyiletmesine neden olmuştur.¹⁴⁶ Ancak bu meyil hemen ortaya çıkmamış, Türk-İş Genel Kurulu'nda görüşülünceye dek 3 komisyonun süzgecinden geçmiştir.

Türk-İş İdare Heyeti tarafından 17.04.1961 tarihinde yeni bir teşkilatlanma şeması hazırlamakla görevlendirilen ilk komisyon, 20.12.1961'de çalışmalarına başlamıştır.¹⁴⁷ Komisyon tarafından kaleme alınan raporda, sendikal örgütlenmenin durumu, Türk-İş'e bağlı teşekküller, bağlı olmayan kurumlar ve henüz teşkilatlanmamış işçiler olarak belirlenmiş; Türk-İş'in de mahalli birlikler, federasyonlar, doğrudan bağlı sendikalar ve Türkiye Tipi sendikalardan müteşekkil olduğu ifade edilmiştir. Rapor, bu teşekküllerin büyük kısmının zayıf ve kendisinden beklenen yeni fonksiyonları gerçekleştiremeyecek durumda oldukları tespitini yapmış; bunun da en büyük sebebi olarak, bir işkolunda birçok sendikal yapının bulunmasının, aynı işkolunda veya işyerinde, işçilerin küçük gruplar halinde birbirlerine karşı örgütlenmesine neden olduğunu ifade etmiştir. Bu durumun ister istemez hem sendikal yapıların, hem de üst-teşekküllerin mali bakımdan da güçsüz düşmesine neden olduğu açıktır.¹⁴⁸ Rapor, toplu iş sözleşmesi ve grev hakkının, kitle için en iyi şekilde kullanmanın, Federal Almanya Sendikalar Birliği'nin yaptığı gibi, her işkolunda sadece tek bir sendikanın örgütlenmesine izin vermek olduğuna işaret etmiştir.¹⁴⁹ Bunun sağlanabilmesi için, aşamalı bir plan öneren raporda, sendikaların parçalanmasını önlemenin temel amaç olduğu, her işkolunda çoğunluğu temsil eden ve Konfederasyonca belirlenmiş gerçek sendikacılık prensiplerine uygun hareket eden sendikaya sahip çıkılmasının, diğer sendikaların bu işkolu sendikasıyla birleşmeye zorlanmasının gerektiği belirtilmiştir. Bu anlamda zaten temsil adaleti bakımından sorun yaratan Türk-İş'e doğrudan bağlı sendikaların kaldırılması, farklı işkollarındaki sendikaların kurmuş oldukları mahalli birliklerin bertaraf edilmesi, işkolu sendikalarının ve federasyonlarının, dışında kalmış sendikaların işkolu sendikaları ile birleşmelerinin sağlanması, federasyonların bulundukları işkolu seviyesindeki sendikaya intibak ettirilmesi, bütün bu dönüşümlerin kolaylaştırılması

¹⁴⁶ **Ibid**, s.47-48.

¹⁴⁷ Kutal, **op.cit**, s.27.

¹⁴⁸ Dereli, **op.cit**, s.50.

¹⁴⁹ Gülten Kutal, **op.cit**, s.27.

için Konfederasyon Bölge Temsilciliklerinin kurulması önerilmiştir.¹⁵⁰

Ancak bu raporun Konfederasyona bağlı birçok teşekkül tarafından eleştiriye uğraması, 15.01.1962 tarihinde Mümessiller Heyetinin önüne gelmesine neden olmuş; söz konusu heyet de konuyu yeni bir teşkilatlanma komisyonuna havale etmiştir. Komisyonun aldığı kararlar esas itibarıyla bir önceki raporla paralel olmuş;¹⁵¹ bunlara, birliklere üye sendikaların en çok altı ay içinde işkollarında kurulu milli sendikalara iltihak etmelerini; yeni teşkilatlanma şemasına intibak için iki yıllık bir sürenin tanınmasını; işkolundaki federasyonlar ve Türkiye tipi sendikalara katılmamış teşekküllerin, yeni teşkilatlanma sürecine ayak uydurmalarını sağlanması için Türk-İş tarafından tamim gönderilmesi eklenmiştir. Bu komisyonun kararlarını da inceleyen Mümessiller Heyeti kesin bir karar almaktan kaçınmış, ancak belirli bir sürenin geçmesinin ardından konu hakkında kesin hükümlerin va'zedilebileceğini belirtmiştir.¹⁵²

Bu sırada teşkilat bünyesinde yapılan en önemli dönüşüm ise, Birinci Komisyonun raporuna uygun olarak, Bölge Temsilcilikleri kurulmaya başlanmasıdır.¹⁵³ Birçok sendikanın kurulu olduğu işkollarında, bu sendikaları birleştirmek; henüz herhangi bir sendika kurulmamış işkollarında ise, işçilerin sendikalaşmasına yardım etmek; sendikaların kamu organları, üst-teşekküller ve işverenlerle olan münasebetlerini düzenlemek; işçilere sendikacılık hakkında eğitim vermek üzere kurulan Temsilcilikler,¹⁵⁴ Türk-İş tarafından belirlenmiş altı bölgede, İstanbul, Eskişehir, İzmir, Adana, Sivas, Samsun'da kurulmuşlardır.¹⁵⁵ Ancak söz konusu temsilciliklerin ihtiyaca kafi gelmediği görüldüğünden yedinci bir merkez

¹⁵⁰ **Ibid**, s.28-29; Rapor için v. Türk-İş, **Belgelerle Türk-İş Tarihi 1 (1952-1963)**, Ankara, Demircioğlu Matbaacılık, 1995 s.297-302.

¹⁵¹ “1-Türkiye tipi sendikalar etrafında birleşme prensibinin kabulü, 2- İşkolu sendikalarına “milli sendika” isminin verilmesi, 3-Mahalli ve bölgesel birliklerin lağvı, 4-Türk-İş’in isminin “Türkiye İşçi Sendikaları Birliği” olarak değiştirilmesi, 5-Gerek Konfederasyonun yeni bünyesi, gerek milli sendikalar için tip statülerinin hazırlanması, 6-[...] organizasyon işleriyle Türk-İş Bölge Temsilciliklerinin görevlendirilmesi, [...] 9- Türkiye çapında onaltı işkolu sendikası kurulması (raporda bunların listesi verilmiştir.) 10- Türk-İş’in bu teşkilatlanmada son söz sahibi olması ve vereceği her türlü kararlara bütün sendikaların harfiyen riayet etmesi gibi teklifleri ihtiva etmektedir.” Gülten Kutal, **op.cit**, s.29-30.

¹⁵² Dereli, **op.cit**, s.51-52; Gülten Kutal, **op.cit**, s.30.

¹⁵³ Türk-İş, **op.cit**, s.284.

¹⁵⁴ Gülten Kutal, **op.cit**, s.31-32.

¹⁵⁵ Türk-İş, **op.cit**, s.285.

Diyarbakır’da ihdas edilmiştir.¹⁵⁶

Teşkilatlanma şeklinin belirlenememiş olması, aynı işkolunda kurulu sendikaların, “Türkiye Tipi” sendikaların ve federasyonların birbirleriyle mücadele etmesine; bu durum da teşkilat bünyesi içinde büyük huzursuzlukların çıkmasına yol açmıştır. Sonuç olarak, Türk-İş İcra ve Yönetim Kurulları, Türk-İş teşkilatlanma planını incelemek, bu konu ile ilgili araştırmalar yaparak görüşlerini belirtmek, Türk-İş üyesi sendikalar arasında çıkan uyuşmazlıklarda uzlaştırıcı bir rol oynamakla yetkilendirdiği “Teşkilatlanmada İhtilafları Uzlaştırma ve Giderme Komisyonunu” kurmuştur. 21.01.1963 tarihinde toplanan Komisyon, sendikaların milli sendikalar haline dönüşmesi esasını kabul etmiş, federasyonların da en geç üç yıl içinde milli sendikalar haline geçecek biçimde kendilerini örgütlemelerini istemiştir. Söz konusu Komisyonun, diğer komisyonlardan ayrıldığı tek konu, işkolu sayısıdır. 16 işkolunun ideal olduğu, ancak ülke şartlarının göz önüne alınarak 27 işkolunun belirlenmesinin daha kolay ve rasyonel olacağı Komisyon tarafından ifade edilmiştir.¹⁵⁷

b- İŞVEREN SENDİKALARI

1961 Anayasası’nda işçilere toplu iş sözleşmesi ve grev hakkının tanınmış olmasıyla beraber, işçi sendikaları münferit işverenlerin karşısında artık “müessir müeyyidelerle mücehhez bir teşkilat”¹⁵⁸ olarak bulunuyordu. Bu aşamaya geçilmesiyle, “işverenin de teşkilatlanarak çalışma hayatının kuvvetler muvazenesini temin etmesi iktiza ederdi.”¹⁵⁹ Bu itibarla, kuruluşu 1959 yılına rastlayan Madeni Eşya Sanayicileri ve 1961 yılında kurulan İstanbul Tahta Sanayi, İstanbul Tekstil Sanayi, İstanbul Matbaacılık Sanayi, İstanbul Gıda Sanayi, İstanbul Cam Sanayi İşverenleri Sendikaları, 15.10.1961 tarihinde İstanbul Sanayi Odası’nın maddi ve manevi desteği ile “İstanbul İşveren Sendikaları Birliği”ni oluşturdu. Kuruluşlarını bir süre sonra tamamlayan İstanbul Maden Ocakları ve Toprak Sanayi, İstanbul Çeşitli Kimya, Tıbbi Müstahzarat, Temizleyici Maddeler, İtriyat, Boya Sanayi ve Benzeri İşverenleri Sendikaları, 27.09.1962 tarihindeki Olağanüstü Genel Kurul Toplantısı ile Birlik

¹⁵⁶ Gülten Kutsal, **op.cit**, s.31.

¹⁵⁷ **Ibid**, s.32-33.

¹⁵⁸ Lök, **op.cit**, s.240.

¹⁵⁹ **Ibid**.

üyeliğine katılmışlardır.¹⁶⁰

Bu oluşumlar meydana gelirken, OECD tarafından Türkiye'ye işverenlerin teşkilatlanmasına yardımcı olması amacıyla gönderilen Cronquist, yerel örgütlenmelerin hem idari, hem de mali bakımdan sınırları olmasının, bir işkolunda ülke düzeyinde yapılacak toplu iş sözleşmelerinde işveren tarafının aksamasına neden olacağını belirterek, işverenlerin il veya bölge düzeyinde sendika ve sendika birlikleri kurmaktan kaçınmaları gerektiğini ifade etmiştir. Bu tavsiyeye, Türk-İş'in Federal Alman İşçi Sendikaları Birliği teşkilat modeline uygun olarak kendini milli sendikalar halinde yapılandırmaya başlamış olmasının eklenmesi, işverenlerin de milli sendikalar kurmaya meyletmesine yol açmıştır. Bunun üzerine ilk aşamada yukarıda bahis konusu olan işveren sendikaları tüzüklerini tadil etmişler; sadece İstanbul düzeyinde faaliyet gösterir olmaktan çıkıp, Türkiye seviyesinde faaliyet gösterir hale gelmişlerdir. İkinci aşamada ise, Türkiye çapındaki sendikaların oluşturduğu bir üst-teşekkül haline gelen "İstanbul İşveren Sendikaları Birliği" 20.12.1962 tarihinde yapılan 2. Olağan Genel Kurulu'nda "Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu" ismini almıştır.¹⁶¹

İstanbul İşveren Sendikaları Birliği, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu halini alırken en önemli faaliyeti, örgütlenme, kendini tanıtmaya ve işverenleri birbiriyle tanıştırmaydı.¹⁶² Halbuki bu sırada iş yaşamına yön verecek ana kanunların hazırlanmakta olduğu unutulmamalıdır. Nitekim 22.01.1962 tarihinde yapılan 3. Çalışma Meclisi'ne işverenleri temsilen Ticaret ve Sanayi Odaları ve Borsaları Birliği katılmış¹⁶³, hatta Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu hakkındaki işveren görüşleri de yine aynı kurum tarafından dillendirmiştir.¹⁶⁴ Bu durumun en önemli sebebi, tabii ki söz konusu sendikaların mazisinin yeni, örgütlenmesinin eksik ve bunların bir sonucu olarak zayıf olmalarıdır. Umumi vaziyetin bu şekilde tecelli etmesine, bir de işverenlerin büyük bir çoğunluğunun sendikalaşmanın önemini hemen kavrayamamasının eklenmesi ister istemez teşkilata

¹⁶⁰ **Ibid**; Esin, **op.cit**, s.178.

¹⁶¹ Lök, **op.cit**, s.241; Esin, **op.cit**, s.179.

¹⁶² Esin, **op.cit**, s.178.

¹⁶³ T.C Çalışma Bakanlığı, **III. Çalışma Meclisi**, Ankara, Mars Matbaası, 1962, s.87.

¹⁶⁴ T.C Çalışma Bakanlığı **Beyaz Kitap Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanun Tasarısı Hakkında**, Ankara, 1961, s.80.

üye olan işveren sayısının hızlı bir şekilde artmasını engellemiştir. Bu konudaki milat, 1963 yılında meydana gelen “Kavel Grevi”dir.¹⁶⁵ Ardından 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu’nun kabul edilip uygulanmaya başlanması, Konfederasyona bağlı teşekküllerin üye sayılarının süratle artmasına sebep olmuştur.¹⁶⁶

Kuruluşa bu kadar güçsüz düşülmesinin diğer bir nedeni de, yerel düzeyde olan işveren sendikalarının tüzük tadili yoluyla, milli seviyede faaliyet gösteren kuruluşlar haline gelmiş olmalarıdır. Temelde İstanbul merkezli örgütler olan işveren sendikalarına diğer illerde yerleşik olan işverenler itibar etmemişler, bölgelerinde kurulacak teşkilatların kendi çıkarlarını daha iyi şekilde savunacaklarını düşünmüşlerdir. Halbuki böyle bir olgu karşısında kalabileceklerini önceden telakki eden işveren sendikaları, Genel Merkez dışındaki temsilcilikler hakkında çıkardıkları tüzükte İstanbul dışındaki işverenlere güvence vermeyi amaç edinmişler; koyu bir merkeziyetçilik yerine, ademi merkeziyetçiliğin iyi vasıflarıyla merkeziyetçiliği teşhiz etmeye çabalamışlardır. Ayrıca milli sendikaların yürütme organlarında herhangi bir bölgeye veya ile bir ayrıcalık tanınmamasına rağmen bu olgunun ortaya çıkması da oldukça gariptir.¹⁶⁷ Nitekim söz konusu durum 1963 Nisanı’nda Eskişehir işverenlerinin sendikalara katılımının sağlanmasıyla, kırılmaya başlanmıştır.¹⁶⁸

3- 274 ve 275 SAYILI KANUNUN HÜKÜMLERİ

a- 274 SAYILI KANUN

(1)-İŞYERİ ve İŞKOLU SENDİKALARI, ÜST TEŞEKKÜLLER

274 Sayılı Kanunun 9. maddesinin 1. fıkrasına göre, işçi sendikaları, işkolu veya işyeri esasına göre kurulur. İşyeri sendikası, bir işyerindeki işçilerin yaptıkları iş ne olursa olsun, başka bir ifadeyle yapılan işlerin hangi işkoluna girdiğine

¹⁶⁵ Bilgi için Mahiroğulları, **op.cit**, s.143-44; Rozaliyev, **Türkiye’de Sınıflar ve Sınıf Mücadeleleri**, s.136-8; Ağıralı, **op.cit**, s.114-6.

¹⁶⁶ Lök, **op.cit**, s.244.

¹⁶⁷ **Ibid**, s. 245-46.

¹⁶⁸ Esin, **op.cit**, s.183. Daha sonra, Bursa, Kütahya, Adana, İskenderun ve Ege Bölgesi işverenleri, Milli İşveren Sendikalarına katılmaya başlamışlardır.

bakılmaksızın, ilgili işyerinde çalışan tüm işçilerin; işkolu sendikaları ise, aynı işkolunda veya birbiriyle alakalı işkollarında çalışan işçilerin ortak sosyal, kültürel ve iktisadi çıkarlarını korumak amacıyla kurulur.¹⁶⁹ Bu noktada Kanunun, işverenlerin de işkolu esasına göre örgütleneceğini hükme bağladığı unutulmamalıdır. Böylece işkollarının nasıl belirleneceği sorununun ön plana çıktığı söylenebilir. Maddenin 3. fıkrası, işkolları ve bunların birbiriyle ilgili olanları, milletlerarası normlar ve Yüksek Hakem Kurulu ile en çok işçiye sahip, işçi ve işveren konfederasyonunun görüşü dikkate alınarak Çalışma Bakanlığınca yapılacak bir yönetmelikle tespit edileceği şeklindedir. Ancak söz konusu hüküm en başından itibaren Türk-İş'in muhalefetiyle karşılaşmıştır. Sendikacılığın gelişmesi bakımından işkollarının tespitinin çok önemli olduğunu vurgulayan Türk-İş, tatbikatın işkolları sahalarını dar tutacak ve böylece büyük sendikaların kurulmasını engelleyecek biçimde gelişebileceğini ifade etmiş, bu sebeple işkollarının tespitinin toplu iş sözleşmesi yapacak olan işçi ve işverenlere bırakılmasını, üzerinde anlaşılamayan hususların da Yüksek Hakem Kurulunca hükme bağlanmasını önermiştir.¹⁷⁰ Ayrıca TBMM'deki görüşmeler esnasında, aynı zamanda işveren de olan Hükümetin bir organına, Çalışma Bakanlığı'na böyle bir yetki tanınmanın mahzurları üzerinde de durulmuştur.¹⁷¹ Ancak yine de fıkra olduğu gibi bırakılmıştır.¹⁷² Bu durumun oluşmasına neden olan husus, devletin kendisine ait olan yetkileri, özel hukuk kurallarına göre kurulmuş olan teşekküllere devredemeyecek ve herhangi bir devlet organının kendisine verilmemiş bir yetkiyi kullanamayacak olmasıdır.¹⁷³

Sendika birliği, federasyon ve konfederasyon olmak üzere üç tip üst-teşekkül öngören Kanun; 1957 yılından sonra yaşanan olayları dikkate alarak, sendika

¹⁶⁹ Turhan Esener, **İş Hukuku**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1973, s.306-7.

¹⁷⁰ Türk-İş, **Sendikalar ve Grev, Lokavt Hakları**, Şark Matbaası, Ankara, 1964, s.591.

¹⁷¹ **Ibid**, s.651.

¹⁷² Çalışma Bakanlığı, 34 işkolundan oluşan bir listeyi 26.7.1963 gün ve 1037-2/9743 sayılı yazıyla ilgili kuruluşlara yollayarak görüş istedi; görüşlerin alınmasının ardından 22.8.1963 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan "Sendikaların İşkolları Yönetmeliği" ise, 36 işkolundan oluşuyordu. Ancak Toprak Mahsulleri Sanayi İşçileri Sendikası tarafından, Yüksek Hakem Kurulu'nun istişari mütalaası alınmadan yönetmeliğin yayımlandığı gerekçesiyle açılan davada Danıştay Dava Daireleri 28.2.1964 tarih ve 1964/62 karar sayılı kararıyla yönetmeliği şekil bakımından iptal etti. Bunun üzerine, Yüksek Hakem Kurulu 30.4.1964 günü konuyu görüştü, yönetmelik ise 36 işkolundan müteşekkil olarak 11.8.1964 tarihinde Resmi Gazetede yayımlandı. v. Yıldırım Koç, **Türkiye'de İşçiler ve Sendikalar (Tarihten Sayfalar)**, Ankara, Yol-İş Sendikası Yayınları, Mart 2000, s.113-119.

¹⁷³ Türk-İş, **op.cit**, s.749.

birliklerini belirli bir mahaldeki, birbiriyle alakalı olmayan işkollarında faaliyet gösteren mevcut sendikaların en az ikisinin birleşmesiyle kurulacağını belirlemiştir. Türk-İş, 275 sayılı Kanun tasarısında toplu iş sözleşmesi yapma hakkının işçi sendikalarına ve federasyonlara tanındığını belirterek, sendika birliklerinden bahsetmenin lüzumsuz olduğunu, birliklerin tanınmasının sendikacılıkta bölgecilik eğilimlerini arttırmak dışında bir işe yaramayacağını ifade etmiştir.¹⁷⁴ Ancak Anayasa’da sendika birliklerinden lafzen de olsa bahsediliyor olması, ayrıca toplu iş sözleşmesi ve grev yapmadan da sendikaların bir baskı grubu olarak belirli fonksiyonlar görebileceği düşüncesi ile Türk-İş’in bu konudaki fikirleri kabul görmemiştir.¹⁷⁵ Üst-teşekküller hakkındaki diğer bir tartışma konusu ise, Kanuna göre federasyonların aynı işkolundaki en az iki sendikanın; konfederasyonların birlik, federasyon ve Türkiye çapında faaliyette bulunmayı hedefleyen işkolu sendikalarından en az ikisinin bir araya gelmesiyle kurulmasıydı. Kanunda bu şekilde yer alacak hükümler, ister istemez üst-teşekküllerin sayısını artmasına yol açacaktı. Bu yüzden, federasyon veya konfederasyon kurulması sırasında belirli nisaplar aranabileceği TBMM’inde yoğun olarak dile getirildi.¹⁷⁶ Ancak üst-teşekküllerde ve sendikalarda birlik sağlamanın Anayasa’da bahsedilmiş sendika özgürlüğü aleyhine olamayacağı ifade edilmiş¹⁷⁷ ve sendikal örgütlenme sayısı fazla olsa bile, 275 sayılı Kanun tasarısının en çok temsil yeteneğini haiz olan sendikaya veya federasyona toplu iş sözleşmesi yapma yetkisi verdiği cihetle, güçsüz yapıların kendiliğinden yok olacağı belirtilmiştir.

Kanun, sendika veya üst-teşekkülün tüzel kişilik kazanmasının, hazırlanmış olan tüzüğün mahallin en büyük mülkiye amirine verilmesiyle olacağını belirleyerek, serbest kuruluş sistemini benimsediğini göstermiştir.¹⁷⁸ Burada dikkat edilmesi gereken husus, bir sendikanın üst-teşekküle üye olabilmesi için, genel kurul tarafından üyelerinin veya delegelerin salt çoğunluğunca alınmış bir karara ihtiyaç duyuluyor

¹⁷⁴ **Ibid**, s.591.

¹⁷⁵ **Ibid**, s.940-1.

¹⁷⁶ Örneğin konu TBMM’inde tartışılırken, Çalışma Bakanı Bülent Ecevit, federasyonların kurulması sırasında bir işkolundaki işçilerin üçte birinin; konfederasyonlar kurulurken de mevcut birlik, federasyon ve milli işkolu sendikaların yine üçte birinin bir araya gelmesi şartının aranabileceğini ifade etmiştir. **Ibid**, s.737. V. **Infra** III, C, 2.

¹⁷⁷ **Ibid**, s.738-9.

¹⁷⁸ Esener, **op.cit**, s.290.

olmasıdır.¹⁷⁹ Sendika kurucusu veya idarecisi olabilmek için ise, sendika üyeliğine engel halin bulunmaması dışında, Kanun; reşit olma, fiil ehliyetine sahip olma, kamu hizmetlerinden yasaklanmamış olma, okur-yazar olma ve Türk vatandaşı olma şartını aramaktadır.

(2)- SENDİKA ÜYELİĞİ VE TEMİNATI

274 sayılı Kanun, “hizmet akdi ile bağlı olanların dışında, nakliye mukavelesine göre bedeni hizmet arzı suretiyle çalışanları, neşir mukavelesine göre eserini naşire terk etmeyi meslek edinmiş bulunanları ve adi şirket mukavelesine göre ortaklık payı olarak esas itibariyle fiziki veya fikri emek arzı sureti ile çalışanları da işçi olarak kabul”¹⁸⁰ etmekle, sendika üyesi olabilecek kişilerin kapsamını oldukça geniş tutmuştur.¹⁸¹ Sendikalara üye olamayacak şahıslar arasında, askeri şahıslar; genel ve katma bütçeli idareler ve mahalli idareler ile bunlara bağlı sabit ve döner sermayeli kuruluşlar, iktisadi devlet teşekkülleri, sermayelerinde devletin iştiraki bulunan bankalar, özel kanunlarla kurulu bankaların müfettişleri, kontrolörleri, umum müdür yardımcısı ve bununla eş veya daha üst görevlerdeki şahıslar, din ve ibadet işlerinde çalışanlar belirlenmiştir.¹⁸² İşçi sendikasına üye olabilmek için, kişinin 16 yaşını doldurmuş olması gerekliliği ifade edilmiş; 16 yaşından küçük olanların ise, veli veya vasilerinin yazılı muvafakatiyle sendika üyesi olabilecekleri, ancak genel kurulda oy kullanamayacakları hükme bağlanmıştır.¹⁸³ Bu unsurları taşıyan bir işçinin yapması gereken tek şey, sendikaya üye olmak amacıyla sendikaya yazılı başvuruda

¹⁷⁹ **Ibid**, s.311.

¹⁸⁰ Kemal Oğuzman, **op.cit**, s.23.

¹⁸¹ TBMM’de bu hüküm kanunlaşırken en büyük tartışma konusu hizmet akdi ile iş akdi arasında bir fark olup olmadığı üzerine olmuş; tartışmaların en sonunda fark bulunmadığı yolundaki görüş hakim olmuştur. v.Türk-İş, **op.cit**, s.695-714. Ayrıca kanun yukarıda belirtilmiş olan işleri, hayatlarının belirli bir döneminde en az üç yıllık bir süre için yapmış kişilerin de bu hakkı olduğunu ifade etmiş; Türk-İş süre kısıtlamasına karşı çıktığı gibi, maddeye işveren durumuna geçmiş olanların işçi sendikası kurmalarını engellemek için vuzuh verilmesini istemiştir. **Ibid**, s.592.

¹⁸² Turhan Esener, **op.cit**, s.329-30. Türk-İş, tasarının 4. maddesinin c fıkrasında yer alan, belediye itfaiye hizmetleri mensuplarının sendika kurmaktan meneden hükmün kaldırılmasını istemiştir. Türk-İş, **op.cit**, s.592.

¹⁸³ TBMM’de, rüşt yaşının 18 olduğu hatırlatılarak, 16 yaşında olan gençlerin hem sendikaya üye olma, hem de genel kurullarında oy kullanma hakkına sahip olması tenkit konusu yapılmıştır. Ancak, Türkiye’de bazı işkollarında, özellikle de tarım ve tekstil sektörlerinde genç işçilerin fazla olduğu hatırlatılmış; ayrıca Fransa gibi rüşt yaşının 21 olduğu bir ülkede sendikalara üye olma hakkının 18 yaş olduğu bilgisi de verilmiştir. Türk-İş, **op.cit**, s.721-723.

bulunmasıdır.¹⁸⁴ İşveren kavramının da, işçi sendikası kurmak veya bu sendikalara üye olmak hakkını haiz kişileri çalıştıran gerçek ve tüzel kişiler olarak belirlendiği bu noktada hatırlanmalıdır. Ayrıca işyerinin bütününü sevk ve idareye yetkili kişilerin işveren vekili ve Kanuna göre işveren statüsünde oldukları ifade edilmiştir.¹⁸⁵

Sendika üyeliğinden çıkma, üyelikten çıkmak isteyen şahsın bu isteğini yazılı olarak sendikaya bildirmesiyle olur. Bunu kayıtlayan tek hüküm ise, üyelikten çıkılmasının ardından üç ay süreyle sendikaya aidat ödenmesinin devam edebileceğine dair hükmüdür. Bu hükmün va'zındaki temel amacın, sendika hürriyetini takyit etmek olmadığı, sendikaların toplu iş sözleşmesi ve grev hakkıyla donatıldığı bir dönemde mali bakımdan istikrara sahip olması gerektiği, kaldı ki söz konusu hükme benzer bir hükmün Medeni Kanunda zaten yer aldığı ifade edilmiştir.¹⁸⁶ Üyelikten çıkarma ise, sendika tüzüğünde belirtilen sebepler dolayısıyla yetkili organlarca alınacak bir kararla bir üyenin bu niteliğinin kaldırılmasıdır.¹⁸⁷ Söz konusu kişiye bu karara karşı sendika genel kurulunda itiraz hakkı tanındığı gibi, itirazı reddedildiği takdirde üç ay içinde iş davalarına bakmakla görevli mahkemeye müracaat hakkı da verilmiştir. Mahkemenin kararı kanuna göre kesindir. Türk-İş, bu madde ile ilgili olarak, üyelikten çıkarılan şahsa verilen sendika genel kuruluna başvuru hakkının yeterli olduğunu ifade etmiş, madde metninden mahkemeye itiraz hakkının çıkarılmasını istemiştir. Ancak hükmün temel amacının sendikada çoğunluğu ele geçirmiş olan tarafın keyfî hareketlerine, daha doğrusu sendika içindeki varolabilecek muhalefetin tasfiyesine engel olmak olarak açıklanması, Türk-İş'in bu isteğinin reddedilmesine sebep olmuştur.¹⁸⁸ Bu noktada, çıkarılan üye hakkındaki genel kurul kararının yetkili resmi makama bildirilmesinin ve bölge çalışma müdürlüğü'nün gerekli gördüğü takdirde ilgili karara karşı iş davalarına bakmakla görevli mahkemeye itiraz

¹⁸⁴ Sendika, her üyelik müracaatını kabul etmek zorunda değildir. Durumun önemli bir tarafı, sendika üyeliğinden çıkarma kararı karşısında işçiye mahalli mahkemeye itiraz hakkı verilmiş olmasına rağmen; üyeliğe kabul isteğinin reddine karşı ilgiliye bir dava hakkı tanınmamış olmasıdır. Turhan Esener, **op.cit.** s.329.

¹⁸⁵ Nuri Çelik, **İş Hukuku Dersleri**, İstanbul, Sermet Matbaası, 1968, s.153 Çelik, işveren vekili kavramının 274 sayılı kanunda, İş Kanununa göre oldukça sınırlı tutulduğunu da ifade etmiştir.

¹⁸⁶ 743 sayılı Medeni Kanunun derneklerle ilgili kısmında, üyelerin, bu statüden istifa edebilmelerini altı ay önceden bildirmelerine bağlanmış olması kastedilmektedir. Ayrıca tartışmalar için v. Türk-İş, **op.cit.** s.724-729 ve s.916-28.

¹⁸⁷ Çelik, **op.cit.** s.156.

¹⁸⁸ Türk-İş, **op.cit.** s.593 ve s.733-34.

edebileceğinin aynı maddede öngörüldüğü hatırlatılmalıdır.¹⁸⁹

Üyelik aidatı ise, Sendika Genel Kurulu tarafından Cemiyetler Kanunundaki kayıtlar dikkate alınmaksızın tespit edilebilir.¹⁹⁰ Ayrıca bir işyerinde çalışan işçilerin en az dörtte birinin belirli bir sendikaya veya bir arada hareket eden sendikalara mensup olması halinde, bu işçileri temsil ettiğini belgeleyen sendika veya sendikaların yazılı müracaatı ve sendika üyesi işçilerin listesini vermesi üzerine işveren üyelik aidatını yapacağı ücret tediyeatından kesmek ve ilgili sendika veya sendikalara vermek zorundadır. Bu sisteme kaynağından kesim sistemi veya *check off* da denilmektedir. Kanun, dayanışma aidatları için de aynı sistemi öngörmüştür.¹⁹¹

İşçi sendikası üyeliğinin teminatı, Kanunun 19. maddesinde yer almaktadır. “İşçilerin işe alınmaları, sendikalara girmemeleri, muayyen bir sendikaya girmeleri veya girmemeleri veyahut belirli bir sendikadaki üyeliği muhafaza veya üyelikten istifa şartına bağlı tutulamaz.”¹⁹² Ayrıca, işveren herhangi bir sendikaya üye olan işçi ile bir sendikaya üye olmayan veya ayrı sendikalara üye olan işçiler arasında işin sevk ve dağıtımında, işçinin mesleki ilerlemesini, ücreti, ikramiyesi ve primleri, sosyal yardım ve disiplin hükümlerinin uygulanması veya çalıştırmaya son verme gibi

¹⁸⁹ Bu hükme Türk-İş muhalefet etmiş, Cumhuriyet Senatosu’nda bazı senatörler işçiye kendi hakkını araması için dava hakkı verildikten sonra, Bölge Çalışma Müdürlüğü’ne belirtilen yetkinin tanınmasının sendika hürriyetine müdahale teşkil edeceğini açıklamışlardır. Bunun üzerine söz alan Çalışma Bakanı Bülent Ecevit, çıkan kanunun 1. maddesinin 3. fıkrasında üyelik, kuruculuk, haklardan istifade konusunda ayrımcılık yapma yasağının konduğunu ve devletin bu yasağa uyulup uyulmadığı hususunda bekçilik görevi olduğunu belirterek, hükmün temel amacının böyle bir duruma maruz kalan işçinin hakkını korumak olduğunu ifade etmiştir. **Ibid**, s.593 ve s.930-35.

¹⁹⁰ Söz konusu hükme itiraz eden milletvekilleri, Cemiyetler Kanunundaki 120 liralık haddin yukarı çekilerek sorunun halledilebileceğini ifade etmişler; aksi takdirde sendikalara tanınan bu hakkın bazı kişilerin sendikaya alınmamasını veya bunun gibi değişik suiistimallere neden olabileceğini belirtmişlerdir. Bu itirazlara karşılık olarak ise, sendikaların cemiyetlere göre ayrı bir hususiyet taşıdığı, örneğin işveren sendikaları üyelerinin işçi sendikalarına göre ister istemez mahdud olacağı, aidatın kanunla sınırlanması halinde bu teşekküllerin sorun yaşayabileceği, kaldı ki işçi sendikalarının da üyelik aidatını üyelerin ifa ettikleri göreve nazaran belirleyebilme ihtimalinin olduğu, suiistimaller meselesinde ise bu tür haksız muamelelerin en başta sendikanın güçlenmesini engelleyeceği söylenmiştir. **Ibid**, s.794-96.

¹⁹¹ Kanun, dayanışma aidatlarının, toplu iş sözleşmesi yapmakla yetkilendirilmiş olan sendika ve federasyonlara verilmesi gerektiğini belirlemiştir. Ancak Türk-İş’in konfederasyonlara da dayanışma aidatı verilmesi yönünde bir değişiklik talebi olmuştur. **Ibid**, s.593-94. V. **Infra** III, C, 2

¹⁹² Bu anlamda; işverenin kendisiyle toplu iş sözleşmesi imzalayan sendikaya üye olanları işe almayı ve çalışan işçilerden belirli bir süre içinde ilgili sendikaya üye olmayanları işten çıkarmayı kabul ettiği *closed shop-atelier fermé*; keza işe giren işçilerin bir süre sonra belirli bir sendikaya üye olmasını öngören *union shop-atelier syndiqué* ve sendika üyeliğinin korunması şartlı (*maintenance of membership*) sözleşmeler Türk hukukuna göre yapılamaz. Esener, **op.cit.** s.325-6

hususlarda ayırım yapamaz.¹⁹³ Ancak Kanun işçi ve işveren teşekkülünün kendi faaliyetleri neticesi olarak üyelerine sağlamış olduğu hakların, üye olmayanlara teşmili için ilgili teşekkülün yazılı muvafakatini aramıştır. Kanun, bu hüküm sayesinde, bir sendikanın çeşitli çalışmalar ve bazı hallerde fedakarlıklar yaparak üyelerine sağladığı hakları, bu faaliyetler sürdürülürken ona herhangi bir şekilde katkıda bulunmamış olan şahıslara sirayetini önlemiştir. Bu hüküm sadece bir noktada, 275 sayılı Kanunun 8. maddesine göre, Bakanlar Kurulu’nun bir toplu iş sözleşmesini teşmil etmesi halinde uygulanmaz.¹⁹⁴ İşçi sendikası üyeliği teminatı hakkında söylenecek son unsurlar, Kanunun sendikal faaliyet nedeniyle işten çıkarma yasağı da koyduğu ve işveren tarafından belirtilmiş olan teminatların ihlali halinde işçinin İş Kanunu’nda yer alan hakları dışında, en az bir yıllık ücreti tutarında tazminata hak kazanacağıdır.

İşçi sendikası yönetim kurulunda görev alan ve kendi rızasıyla işinden ayrılan kişilerin, tekrar seçilememeleri veya çekilmeleriyle görevlerinin son bulması üzerine, üç ay içinde müracaat etmeleri halinde işlerine dönebilmeleri imkanı verilmiştir. Maddenin bu bölümüyle ilgili olarak, Millet Meclisi’nde söz konusu kişinin “o andaki şartlarla” işe dönmesinin mahzurları olabileceği belirtilmiş; “eski haklarıyla” ibaresinin madde metnine eklenmesinin bu anlamda doğru olacağı görüşü ortaya atılmıştır. Ancak “eski haklar” kelimesinin yanlış tefsir edilebileceği, örneğin kişinin eski ücret ile işe alınmasının söz konusu olabileceği belirtilmiş; bu anlamda temel amacın, ücret ve işten çıkarma durumunda kıdemin dikkate alınması olduğu belirtilerek bu yolda bir ifadenin eklenmesi uygun bulunmuştur.¹⁹⁵ Cumhuriyet Senatosu’nda ise, kişinin işe dönmesinin işyerinde boş yer olması şartına bağlanmasının bir teminat sağlamaktan uzak olduğu belirtilmiş, bu kelimelerin kaldırılması gerektiği bahis konusu olmuştur. Çalışma Bakanı ise, kanun koyucu

¹⁹³ Millet Meclisi’nde konu tartışılırken bir milletvekili işveren tarafından sendikaya üye olmayan bir işçiye sendikanın sağladığı menfaatlardan daha fazlasını verip veremeyeceğini komisyona sormuş; Komisyon Sözcüsü, işverenin sendika üzerinde bir nüfuz tesis etmek amacı gütmeyeceği takdirde bunu engelleyecek bir yasal hükmün bulunmadığını ifade etmiştir. Türk-İş, **op.cit**, s.785.

¹⁹⁴ Söz konusu hüküm, TBMM’nde görüşülürken 275 sayılı Kanun hükümlerinin saklı olduğu ifadesini taşıyordu. Ancak daha sonra, bu durumun sadece 8. madde için geçerli olduğu yolunda bir değişikliğin yapılması; sendikal olmayan işçilerin dayanışma aidatı ödemesi halini açıkta kalmasına neden oldu. **Ibid**, s.792 ve s.985. V. **Infra** III, B, 3 ve III, C, 2.

¹⁹⁵ **Ibid**, s.788-90.

olarak dengeli bir şekilde hareket edilmesinin gerektiği, bu ifadenin kaldırıldığı takdirde, çok küçük olan işyerlerinde müşkülâtların çıkabileceğini belirtmiş, “boş yer varsa derhal, yoksa yer boşaldığında” tuncesini önermiştir.¹⁹⁶ Aslında maddedeki bu önemli mahsurlar Türk-İş’in dikkat çekmesiyle görülmüştür. Kaldı ki, Türk-İş 275 sayılı Kanunda İş Kanunun 78. maddesinin kaldırılmasının, 274 sayılı Kanunun da 7285 ve 7286 sayılı Kanunların ilgasını öngördüğünü, bu itibarla işyeri temsilciliğinin ve güvencelerinin ortadan kalktığını belirterek, maddeye aşağı yukarı eski uygulamayı çağrıştıran bir bent eklenmesini de talep etmiştir. Burada önemli olan nokta ise, işçi temsilciliğinin, sendika temsilciliği haline getirilmek istenmesi ve bunun kanun koyucu tarafından da uygun bulunmasıdır.¹⁹⁷ Dikkat edilmesi gereken son husus ise, sendika temsilcilerinin ve yöneticilerinin, işverenin, sendika üyeliği teminatlarını ihlal ederek hizmet sözleşmelerini feshetmesi halinde, mahkemece söz konusu durumun belirlenmesinin ardından bir ay içinde yapılacak başvuru ile hizmet sözleşmesinin kalkmış olduğu tarihten başlayarak kendiliğinden yürürlüğe girmesidir.¹⁹⁸

(3)- SENDİKALARIN FAALİYETLERİ

Kanun sendikaların faaliyetleri arasında, 1-Toplulukla iş uyuşmazlığı çıkarmayı, 2- Toplu iş sözleşmesi yapmayı, 3- İş anlaşmazlıkları konusunda ilgili makam ve mercilere, kanun hükümlerine göre başvurmayı, görüş bildirmeyi ve onlardan talepte bulunmayı, 4- İş ve sosyal güvenlik hukuku ile ilgili konularda üyelerine ve mirasçılara adli yardımda bulunmayı, 5- Mevzuattan, örf ve adetten, toplu iş sözleşmesinden veya mesleğin müşterek menfaatlerinden doğan hususlarda, Kanunun işçi niteliğini belirlediği akitlerden doğan haklar ile sigorta haklarında üyelerini ve mirasçılarını bir davada temsil etmeyi ve davada husumete ehil olmayı, 6- Kanunlar ve milletlerarası sözleşmelere uygun olarak toplanan kurullara temsilci göndermeyi, 7- Sosyal ve kültürel amaçlarla tesis, dernek veyahut yardımlaşma

¹⁹⁶ **Ibid**, s.977-80.

¹⁹⁷ **Ibid**, s.591-2. Toplu iş sözleşmesine taraf olan federasyonun üyesi veya ilgili toplu iş sözleşmesinde taraf bulunan işçi sendikaları arasından o işyerinde en fazla üyeye sahip olan sendika (çoğunluğu temsil etmese dahi) işyerindeki işçi sayısı 50’yi aşmıyorsa en çok iki; 50 ile 200 arasında ise, en çok dört; 200 ile 1000 arasında ise en çok altı, 1000’den fazla ise en çok sekiz temsilci gösterebilir. Toplu iş sözleşmesi hükümleri saklı olmakla beraber, temsilci sayısı belirtilenden yarıya indirilemez. Ayrıca söz konusu niteliklere sahip olmayan, ancak işyerindeki işçiler arasında en çok üyeye sahip sendika belirtilen sayının yarısı kadar, işyeri temsilcisi gösterebilir.

¹⁹⁸ Esener, **op.cit**, 344-47.

sandığı kurmayı, üyeleri yararına sigorta mukaveleleri yapmayı, 8- Grev veya lokavt kararı almayı, bunları idare ve sevk etmeyi, 9- İşçilerin ve işverenlerin mesleki bilgilerini ve genel kültürlerini geliştirecek kurslar açmayı, spor ve kültürel faaliyetler için tesisler inşa etmeyi, 10- Üyeleri için bizzat kooperatif kurmayı, kurulmasına çalışmayı veyahut bu türlü girişimlere destek vermeyi, 11- Meslek icrası için gerekli eşya ve aleti üyelerine kiralamayı, ödünç vermeyi, hibe etmeyi, 12- Üyelerinin refah ve mesleki menfaatlerini ilgilendiren hususlarda araştırma yapmayı saymıştır.¹⁹⁹

Sendikaların faaliyetlerini sıralayan söz konusu madde, işçi teşekkülleri gelirlerinin en az %5'inin eğitim ve kültürel faaliyetlere harcanması zorunlu kılmış; ancak söz konusu hükmün sendikacılığa bir müdahale olduğu belirtilerek madde metninden çıkarılması için önerge verilmiştir. Bunun üzerine söz alan Komisyon Sözcüsü, Türkiye'deki sendikaların görevlerinin sadece işçilere daha çok ücret sağlamak veya çalışma saatlerini düşürmek olarak nitelenemeyeceğini; çünkü Türkiye'nin az gelişmiş bir ülke olduğunu, bunun yüzünden söz konusu alanlarda yapılan harcamaların, toplumun istihlak harcamalarını arttırarak yatırım harcamalarını düşüreceğini; nüfus artışlarının da hesaba katıldığında nihai sonucun, milli gelirden artan bir paya değil, azalan bir paya sahip olmak olacağını ifade etmiştir. Bu anlamda işçilerin ücretlerindeki nominal artışın, ancak işgücünün verimliliğinin artması durumunda gerçek bir gelir artışı teşkil edeceği, bu anlamda sendikaların işçiye verimli tarzda çalışmasını öğretecek umumi kültür ve bilgiyi vermesinin gerekli olduğunu, hükmün bu şekilde anlaşılması gerektiğini ifade etmiştir.²⁰⁰ Tartışılan diğer bir husus ise, sendika gelirlerinin %10'unun grev ve lokavt tazmin fonu olarak ayrılması yolundaki görüştür. Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği'nin 275 sayılı Kanun tasarısının hazırlanması esnasında ifade ettiği bu istek²⁰¹, temelde kanunsuz grevin vuku bulması halinde işverenin yüklendiği zarar ve ziyanın tazminini hedeflemektedir. Millet Meclisi'nde bu görüşün kabul edilmemesi, bir takım sendikacıların giriştiği kanunsuz bir eylemden, bütün sendika

¹⁹⁹ Çelik, **op.cit**, s.159-60; Esener, **op.cit**, 352-53. Türk-İş madde ile ilgili görüşü, birçok teferruatla dolu olduğu; faaliyetler konusuna açıklık vermek veya bazı özel yetkiler tanınmak isteniyorsa asgari unsurlar dikkate alınarak maddenin tekrar yazılması gerektiği şeklindedir. Türk-İş, **op.cit**, s.593.

²⁰⁰ **Ibid**, s.763-765.

²⁰¹ T.C Çalışma Bakanlığı, **op.cit**, s.110-111.

üyelerinin mesul tutulmaması gerektiği düşüncesinden kaynaklanır.²⁰²

(4)- YASAK FAALİYETLER

Kanun, sendikalar için üç tür yasak faaliyet saymıştır. Birincisinin konusu, sendikaların siyasi partilerle maddi ve organik bağ kurmasıdır.²⁰³ Bu anlamda, siyasi partilerden mali yardım kabul etme, siyasi partilere maddi yardımda bulunma, siyasi partilerin teşkilatı içinde bulunma ve bir siyasi partinin adı altında kurulma yasaklanmıştır.²⁰⁴ Ancak söz konusu sınırlamalar tahdididir ve dikkat edilirse oldukça somuttur. Millet Meclisi'nde maddenin müzakeresi sırasında, bir milletvekili sendikaların TBMM, mahalli idareler ve muhtar seçimlerinde aday tavsiye edemeyeceklerine dair bir hüküm konulmasını isteyerek yasağın genişletilmesi talebinde bulunmuş; ancak Anayasa'nın hazırlanışı sırasında Temsilciler Meclisi'nde yaşanan tartışmalar hatırlatılarak²⁰⁵ Batı demokrasileri'nin hiç birinde bu şekilde bir takyit olmadığı belirtilmiş, hatta kanundaki yasağın sevk edilmesinin temel nedeni olarak, o günkü sendikal yapıların içerisindeki işçi kitlelerinin değişik partilere temayül göstermesi olduğunun altı çizilmiş, kısaca toplumun gelişim dinamiklerine göre bu yasağın kanun koyucu tarafından kaldırılabilmesi sinyali verilmiştir.²⁰⁶ Sendikalara yasaklanan diğer faaliyet ise ticarettir. Ancak bu madde üyelerinin sağlık, spor ve kültürel ihtiyaçlarını sağlamak amacıyla sendikaların kurdukları tesislerin işletiminde kar amacı gütmeyeceği anlamına gelmez. Ancak bu tesislerden elde edilen gelirler rısturn şeklinde dağıtılamaz. Kooperatiflerin durumu ise, bu kapsamda değerlendirilemez.²⁰⁷

(5)- SENDİKALARIN DENETİMİ

274 sayılı Kanunun, üzerinde en çok tartışma yapılan maddesi, sendikaların denetimi ile alakalı olan 29. maddesidir. Söz konusu madde, sendikaların her bütçe

²⁰² Türk-İş, **op.cit**, s.772.

²⁰³ Mahiroğulları, **op.cit**, s.153.

²⁰⁴ Çelik, **op.cit**, s.161; Esener, **op.cit**, s.354.

²⁰⁵ V. **Supra** I, C, 4, c.

²⁰⁶ Türk-İş, **op.cit**, s.775-79.

²⁰⁷ “Madde bu şekli ile sendikalar elinde birikebilecek büyük fonların verimli sahalara yatırılabilmesini ve böylece hem ekonomiye faydalı olarak kullanılmasını, hem de teşekküllerin ellerindeki kaynakları arttırmalarını önleyecek mahiyettedir.” **Ibid**, s.595; Esener, **op.cit**, s.354. V. **Infra**, III, C, 2

devresine ait bilanço ve hesaplarını, ayrıca çalışma raporlarını ait olduğu devreyi takip eden üç ay içinde Çalışma Bakanlığı'na göndermesini öngörür. Türk-İş, bu maddeye grev hakkının kullanılmasını zafiyete uğratacağı gerekçesiyle karşı çıkmıştır. Çünkü sendikalardan istenen bilgilerin Çalışma Bakanlığı'na tevdi edilmesiyle beraber, başta işveren kesimi sendikanın mali durumu hakkında bilgi sahibi olacaktır. Nitekim Hükümetin de kimi zaman işveren statüsünde bulunması, durumu daha da vahim hale getirmektedir.²⁰⁸ Bu tenkitler üzerine, dillendirilen görüşlerin temelinde devlete olan güvensizliğin yattığı ifade edilmiş; hükmün sendikaların gelir kaynaklarının çok arttığı bir dönemde, bu durumun suiistimallere uğratılmasının önüne geçilmesini sağlayacağı belirtilmiştir. Sendikaların yardım kabul edebileceği kurumlar arasında milletlerarası teşkilatların da bulunduğu hatırlatılmış; Türkiye'nin stratejik konumu göz önünde tutularak değerlendirilmelerin yapılması gereği üzerinde durulmuştur. Kaldı ki, sendikanın mali durumunu öğrenmek amaç olsaydı, bu amaca, sendikaların genel kurulunda üyelerine verdiği izahattan da ulaşılabilecektir. Üstelik, sendikaların mali durumu grev yapmada önemli bir unsur olsa bile, diğer sendikalardan alınacak yardımların vs. daha önce bilinmesine imkan yoktur. İktisadi Devlet Teşekkülleri durumunda ise, Devlet yeni hazırlanan kanunla işçilere yönetime katılma hakkı tanımayı sağlamaya çalışmaktadır. Bu açıklamalar tenkitlerin şiddetini düşürmüş, ancak istenilen belgelerin bir yargı merciine veya notere verilmesinin daha iyi olabileceği görüşünün ileri sürülmesine neden olmuştur. Ancak bu istek de kabul görmemiştir.²⁰⁹

Tam olarak denetim sayılmasa bile, Bakanlar Kurulu'na; bir sendikanın, cumhuriyete, laik demokratik sosyal hukuk devletine, ülkenin bölünmez bütünlüğüne, devletin iktisadi, sosyal ve kültürel yapısını din kurallarına dayandırma yasağına aykırı hareket eden milletlerarası bir teşekküle katılma kararını iptal etme yetkisi tanınmıştır. Bu husustaki tartışmada, Bakanlar Kurulu'na böyle bir yetki vermek yerine, doğrudan mahkemelerin söz konusu kararı vermesinin daha doğru olabileceği söylenmiş; Çalışma Bakanı ve Komisyon Sözcüsü bazı durumlarda acele olarak bu kararın alınması gereği üzerinde durarak, söz konusu görüşün kabulünü

²⁰⁸ Türk-İş, **op.cit**, s.589-90.

²⁰⁹ **Ibid**, s.811-21 ve s.1009-1030.

engellemişlerdir.²¹⁰

(6)- SENDİKALARIN FAALİYETTEN MEN'İ, KAPATILMASI

Kanun, sendika tüzüğünün Kanuna aykırı olması halinde mahkeme tarafından sendikanın faaliyetten men edilebileceğini veya ilgili sendikaya 60 günü geçmeyen bir süre verilip sendikadan tüzüğünü Kanuna uygun hale getirmesi istenebileceğini belirtmiştir. Diğer faaliyetten men sebepleri ayrımcılık yasağına, siyasi faaliyetler konusundaki yasaklara aykırı hareket ve üye olunmayan milletlerarası teşkilattan gerekli izinleri almadan yardım alma olarak belirlenmiştir. Sendikaları kapatma sebepleri arasında cumhuriyete; laik demokratik sosyal hukuk devletine; ülkenin bölünmez bütünlüğüne; millet egemenliğine; devletin iktisadi, sosyal ve kültürel yapısını din kurallarına dayandırma yasağına aykırı eylemler yürütme yer almaktadır.²¹¹

b)275 SAYILI KANUN

Bilindiği üzere, Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunları bir sürü usuli hüküm içeren maddelerle yüklüdür. Buradaki temel amaç pozitif hukukun ayrıntılı bir şekilde incelenmesi olmadığı için, bu konu hakkındaki tüm bilgilerin verilmesine değil, temel çerçeveye ilgili konuların özünün irdelenmesi için uğraş verilecektir. Toplu İş Sözleşmesi yapma ehliyeti Sendikalar Kanununun 14. maddesine göre mesleki teşekküllere tanınmıştır. 275 sayılı Kanunun 1. maddesinde ise, mesleki teşekküller haricinde münferit veya grup halinde işverenler toplu iş sözleşmesi yapmaya ehil olarak kabul edilmişlerdir. Bu açıdan bakıldığında, toplu iş sözleşmesi yapma ehliyetinin genişletildiği görülür. Ancak madde bu ehliyeti haiz mesleki teşekküller arasında işyeri sendikalarını, Türkiye tipi sendikaları ve federasyonları sayarak, üst-teşekküllerden sendika birliklerini ve konfederasyonları ehliyetsiz bırakmıştır. Bu bakımdan ise, maddenin daraltıcı bir mahiyet arz ettiği söylenebilir.²¹² Ancak buradaki en önemli sorun, Anayasa'da toplu iş sözleşmesi ve grev hakkının

²¹⁰ Ibid, s.752-753 ve s. 945-50.

²¹¹ Esener, **op.cit.** s.354-355, Çelik, **op.cit.** s.162.

²¹² Rüçhan Işık, **Türk Toplu İş Sözleşmesi Hukukunda Ehliyet ve Yetki**, İkinci Baskı, Ankara, Sevinç Matbaası, 1973, s.18-19.

sendikalara değil, işçilere tanınmış olmasıdır. Kısaca sendikalaşmamış olan işçi kitlelerine bu hakkın kullanılması imkanı tanınmamıştır.²¹³ Halbuki Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği'nin hazırlamış olduğu kanun tasarısında²¹⁴ durum belirtilmiş, “sendikaların henüz yeteri derecede gelişemediği ve kökleşemediği, işçilerin büyük ekseriyetini sinesinde toplayamadığı ve zaman zaman parçalanarak hizipleştiği bir ortamda işçi sendikalarına böyle bir yetkiyi inhisari olarak tanımanın doğru ol”mayacağı²¹⁵ görüşü dillendirilmişti. Bu durumu aşmak için işveren kesiminin yaptığı öneri, bu hakkı fiili işçi topluluklarının kullanabilmesi için, işçi mümessilleri müessesesinden yararlanmaktı.²¹⁶ Ancak hakkın bu şekilde tanınması, iyi bir biçimde teşkilatlanmamış işçi kitlesinin, işverenin yoğun tazyiki altında kalmasına yol açacaktır.²¹⁷ Kaldı ki, Meclisteki tartışmalar esnasında sadece sendikalara bu hakkın tanınmış olmasının temel nedeni olarak, sendikal yapılarının güçlendirilmesi gösterilmiş; Kanunun, Borçlar Kanununun 316. ve 317. maddesini ilga etmeyerek fiili işçi topluluklarının da umumi mukavele yapma yolunun kesmediği, ancak bu hakkın grev aracılığıyla kuvvetlendirilmediği de ifade edilmiştir.²¹⁸

Yetki meselesine gelince, bu konudaki esas problem, sendika özgürlüğünün bir sonucu olarak sendika çokluğunun gerçekleşmesiyle birlikte işyerlerinde veya işkollarında müteaddit sendikaların hangisinin yetkili olacağının belirlenmesidir. Bu durum, ister istemez, en fazla temsil yetkisine sahip sendika kavramının ortaya çıkmasına neden olmuştur. “En fazla temsil yetkisine sahip sendika, neticede bir işyeri veya işkolunda gerçek manada faaliyet gösterebilme imkanına sahip yegane teşekkül olarak kaldığı için, gelişip kuvvetlenmekte ve rakip sendikaları ekseriye bertaraf

²¹³ Kemal Oğuzman, “Toplu Sözleşme Grev ve Lokavt Kanunu Tasarısı Tahlil ve Tenkidi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt XXVIII, Sayı 1, 1962, s. 423.

²¹⁴ Bu bölümün sonuna kadar işveren kesiminin kanun tasarısı olarak bahis konusu edilecek olan tasarı budur.

²¹⁵ TC Çalışma Bakanlığı, **op.cit**, s.81.

²¹⁶ **Ibid.**

²¹⁷ Turhan Esener, **İş Hukuku Yönünden Toplu İş Sözleşmeleri**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1964, s.12-3.

²¹⁸ Türk-İş, **op.cit**, s.167-173. Esener, Komisyon Sözcüsünün sarf ettiği bu sözlerin, Anayasa’ya aykırılık konusunda herhangi bir önemi olmadığını; ancak kanundaki mevcut hükümlerin Anayasa’ya aykırı olduğunun zaten söylenemeyeceğini; çünkü Anayasa’da işçilere toplu iş sözleşmesi ehliyetini tanıyan genel prensibin konulduğunu; kanunun bu genel prensip ışığında hangi işçi topluluklarının bu ehliyeti haiz oldukların belirtebileceğini ifade etmiştir. Esener, **op.cit**, s.13-4.

etmektedir.”²¹⁹ Böylece sendika özgürlüğü, kendisine tamamen zıt bir başka kavramı yaratmıştır. Burada belirtilmesi gereken husus, toplu iş sözleşmelerinin işkolu veya işyeri seviyesinde yapılıyor olmasıdır. Aslında Kanunun yapım aşamasında, sadece işyeri düzeyinde toplu iş sözleşmelerinin bağitlanması öngörölmüş ve hükümler buna uygun olarak sevkedilmişti. Ancak daha sonra işkolu esasına göre yapılacak sözleşmelerin yaygın hale gelmesinin, işkolu sendikalarını ve federasyonları kuvvetlendireceğı, buna karşılık mahalli sendikaların önemini yitirmesine sebep olacağı düşünölerek Kanunda buna da yer verilmiştir.²²⁰ Doğal olarak, işkolu düzeyinde yapılacak toplu iş sözleşmeleri ile, işyerinde yapılacak toplu iş sözleşmelerini bağitlayacak olan sendikalar aynı değildir. Bu anlamda işyeri düzeyinde, işyeri veya işkolu düzeyinde kurulmuş olan işçi sendikası ile münferit işveren veya işveren sendikası; işkolu düzeyinde federasyon veya işkolu esasına göre kurulmuş işçi sendikası ile işveren toplu iş sözleşmesine çağırın taraf olduğı takdirde işveren sendikası veya federasyonu²²¹, çağırılan olduğı takdirde ise işveren, işverenler veya onların sendikası ve federasyonu²²² yetkili kılınmıştır.²²³ Toplu sözleşme çağırısı kim tarafından yapılırsa yapılsın uyulması kanun hükmüdür.

Kanun, toplu iş sözleşmelerinin yazılı olarak düzenlenmesini şart koşmuş; ayrıca hizmet akitlerinde düzenlenmeyen hususlar için ve aksi belirtilmedikçe hizmet

²¹⁹ Metin Kutsal, “En Fazla Temsil Kabiliyetine Sahip Sendika Mevhumu” **Sosyal Siyaset Konferansları XVI**. Kitap, 1965, s.36-7.

²²⁰ Türk-İş, **op.cit**, s. 370; Dereli, **op.cit**, s.74. İlgili madde, tasarı halindeyken, belirli bir işyerinde, işin niteliğinden dolayı zorunluluk bulunan hallerde, çeşitli işçi kategorilerini temsil eden işçi sendikalarına, işyerinde o iş kategorisinde çalışan işçilerin çoğunluğunu içinde barındırdığı takdirde toplu iş sözleşmesi yapma hakkını veren bir hüküm taşımaktaydı. Özellikle Türk-İş, bu hükmün kuvvetli sendikacılık yaratma yolunda büyük engeller oluşturacağını, iş kategorilerine göre sendika kurma ve toplu sözleşme yapmanın Türkiye’deki sendikacılık geleneğinden uzak olduğunu, kaldı ki işyerinde azınlık durumunda bulunan bazı grupların özel niteliklerini istismar ederek işçi çoğunluğunun arzu etmediğı şartlarda ve zamanda grev yapma veya grev tehdidini kullanarak aşırı ve haksız imtiyazlar elde etmelerine neden olacağını ve işyerinin idaresi bakımından önemli iktisadi mahzurlar oluşturacağını belirterek maddeye karşı çıkmıştır. Hükümetin bu hükmü koyma gerekçesi ise, özellikle deniz ve hava ulaşım işlerinde iş kategorilerinin büyük farklılık göstermesidir. Ancak hükümetin gerekçesine itibar edilmemiş maddenin bu bölümü TBMM’nde yapılan tartışmaların ardından metinden çıkarılmıştır. Türk-İş, **op.cit**, s.69-70, s.176-9 ve s.407-16.

²²¹ Bu takdirde aranan şartlardan biri de, işkolu işveren sendikasına mensup işverenlerin, işyerlerinde çalışan işçilerin, o işkolunda çalışan işçilerin, çoğunluğunu teşkil etmesidir.

²²² İşverenlerin hazırlamış olduğı tasarıda, çoğunluk işçi sendikasının, doğrudan doğruya işverenin bağılı bulunduğu işveren sendikasına müracaat yetkisi verilmesinin isabetli olmadığını, Anayasa’da toplu iş sözleşme hakkını akdetme yetkisinin işverene verildiğini, bu itibarla çoğunluk işçi sendikasının önce işverene başvurması gerektiğini, ardından işveren isterse üyesi bulunduğu sendikayı harekete geçirmesinin uygun olacağını belirtilmiştir. T.C Çalışma Bakanlığı, **op.cit**, s.86.

²²³ Bu paragraftaki bilgiler için v. Işık, **op.cit**, s.51-65.

akitleri ile toplu iş sözleşmeleri arasında bir uyumsuzluk oluşu takdirde toplu iş sözleşmelerinin doğrudan uygulanmasını va'zetmiştir.²²⁴ Ancak unutulmamalıdır ki hizmet akitlerinin işçi lehindeki hükümleri, yine aksi belirtilmedikçe, muteberdir. Süre bakımından ise, belirli ve belirsiz süreli toplu iş sözleşmesi ayrımı yapılmış; birincisinin bir yıldan az ve üç yıldan çok süreli olamayacağı belirtilmiştir.²²⁵ Sürenin bitiminden bir ay önce, taraflardan herhangi biri sözleşmeyi feshettiğini bildirmezse, sözleşme kendiliğinden bir yıl uzar. Belirsiz süreli toplu iş sözleşmeleri ise, taraflardan birinin, sözleşmenin yürürlüğe girmesinin ardından²²⁶ bir yıl sonra hüküm ifade etmek üzere, üç ay öncesinden ihbar etmesiyle feshedilebilir.²²⁷

Toplu iş sözleşmelerinin uygulanacağı şahıslar, toplu iş sözleşmesinin bir tarafını münferit işveren teşkil ediyorsa, o işveren; toplu iş sözleşmesinin tarafını teşkil eden tüzel kişiliği haiz işçi veya işveren, sendika veya konfederasyonu üyeleri; toplu iş sözleşmesinin uygulandığı işyerinde sendikaya üye olmayan, ancak toplu iş sözleşmesinden faydalanmak için dayanışma aidatı ödemeyi kabul eden işçilerdir.²²⁸ Burada dikkat edilmesi gereken iki husus bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, toplu iş sözleşmelerine taraf işçi veya işveren teşekkülüne mensup olan işçi veya işverenin herhangi bir şekilde o teşekkülle ilişkisinin kesilmesine rağmen, sözleşmenin yenilenmesi, değiştirilmesi durumları hariç olmak üzere, ilgili toplu iş sözleşmesi ile bağlı kalmasıdır. Ancak işverene, belirsiz süreli toplu iş sözleşmeleri için, teşekkülden

²²⁴ Millet Meclisi'nde Komisyon Sözcüsü, bu konuyla ilgili olarak toplu iş sözleşmelerinin düzenleyici ve emredici hükümler sevk edebileceğini belirtmiştir. Türk-İş **op.cit**, s.171-2. Teorik bir açıklama için v. Esener, **op.cit**, s.51-64. Dikkat çekici bir nokta ise, "aksi belirtilmedikçe" ifadesinin Hükümet tasarısında olmayıp, işverenlerin hazırlamış olduğu tasarıda benzer bir ifadenin bulunmasıdır. T.C Çalışma Bakanlığı, **op.cit**, s.83-4.

²²⁵ İşveren tasarısında, toplu iş sözleşmesini üç sene ile sınırlandırılmasının doğru olmadığı, belirli bir işkolunda istikrar ve devamlılığın tesis edilebilmesi için tarafların daha uzun süreli akitler yapmak isteyebilecekleri, bu itibarla ya akit süresinin hitamının taraflara bırakılması, ya da tarafların herhangi birinin ihbar etmemesi halinde sürenin kendiliğinden birer yıl daha uzayacağının madde metninde belirtilmesi gerektiği ifade edilmiştir. T.C Çalışma Bakanlığı, **op.cit**, s.83.

²²⁶ Tasarıda "bir yılın geçmesinin ardından" tarzında bir ifadenin kullanılmış olması, akdin inikadı zamanının mı, yoksa yürürlük zamanının mı kastedildiği konusunda tartışmalara neden olmuştur. Türk-İş, **op.cit**, s.389-94.

²²⁷ Bu paragraftaki bilgiler için v. Esener, **op.cit**, s.100-4. Burada üzerinde durulması gereken nokta, toplu iş sözleşmesine taraf olan teşekkülün feshi, infisahı, faaliyetten men'i veya işyerinde işverenin değişmesi halinde toplu iş sözleşmesinin infisah etmeyeceğidir. Ancak söz konusu olan belirsiz süreli bir toplu iş sözleşmesiye ve yukarıda bahsedilen olgulardan birinin meydana gelmesi sonucu toplu iş sözleşmesini fesih ihbarı imkansız hale geliyorsa, bu taktirde olgunun vukua gelmesinin ardından bir yıl süre geçmesiyle beraber toplu iş sözleşmesi münfesh hale gelir. **Ibid.**

²²⁸ **Ibid**, s.78-9. Ayrıca dayanışma aidatı konusunda v. **Infra** III, B, 3.

ayrıldığı tarihten başlayarak bir yıl geçmesinden sonra hüküm ifade etmek üzere, yılın bitiminden üç ay önce ihbar etmek şartıyla toplu iş sözleşmesini fesih hakkı tanınmıştır. İkincisi ise dayanışma aidatının miktarı üzerine Cumhuriyet Senatosu'nda yapılan tartışmadır. Dayanışma aidatının amacı, bir yandan sendikal yapıların mali yönden güçlenmesini sağlamak, diğer yandan işçinin toplu iş sözleşmesi yapan sendikaya üye olmasının yolunu açmaktır. İfade edilen bu görüş ışığında, en başta dayanışma aidatının üst sınırı olarak sendika üye aidatı miktarı belirlenmişti. Bu durumda, sendikaların çoğunun, üst sınırdan bu hükmü uygulayacakları açıklı. Sendikaya üye olmayan işçilerin sendikanın bütün faaliyetlerinden yararlanan üye işçi gibi aidat vermesi sonucunu ortaya çıkaracak bu hükmün, Cumhuriyet Senatosu'nda sendika özgürlüğüne karşı olduğu gerekçesiyle değişikliğe uğratarak dayanışma aidatının üye aidatının üçte ikisini aşamayacağı belirlendi.²²⁹

Kanunun 8. maddesinde, bir toplu iş sözleşmesinin kapsadığı işçilerin, aynı işkolunda çalışan işçilerin çoğunluğunu teşkil etmesi halinde, Bakanlar Kurulu'na Yüksek Hakem Kurulu'nun 30 gün içinde vermek zorunda olduğu istisari mütalaasını aldıktan sonra, bu sözleşmeyi aynı işkolundaki diğer işçilere ve bu işçileri çalıştıran işverenlere teşmil yetkisi verilmiştir. Türk-İş, bu konu hakkında “sendika kurmak, mücadele etmek ve bütün riskleri kabul etmek gibi güç işleri yapmış ve başarıya ulaşmış olan işçilerin elde ettikleri sonuçları bu konuda hiçbir şey yapmamış olan işçilere otomatik olarak teşmili, sendikacılık hareketinin gelişmesini güçleştireceği”²³⁰ görüşünü ileri sürmüştür. Ancak her ne kadar bu görüş ifade edilmiş olsa da, bu dönemde işkolu düzeyinde toplu iş sözleşmesi bağitlanmadığı gibi, Bakanlar Kurulu tarafından da bu yetki kullanılmamıştır.²³¹

Ancak toplu iş sözleşmesi taraflar arasında bağitlanamayabilir. Bu takdirde, 1-Uyuşmazlığın sulhen halli konusunda gerekli teşebbüslerin yapılmış olması,²³² 2-

²²⁹ Türk-İş, **op.cit**, s.408 ve s.412.

²³⁰ **Ibid**, s.70

²³¹ Mahiroğulları, **op.cit**, s.171.

²³² Kanun, işçi veya işveren taraflarından birinin toplu görüşme toplantısına gelmemesi veya taraflar toplantıya katıldıkları halde anlaşamamaları halinde, tutulan tutanağın Bölge Çalışma Müdürlüğü'ne, eğer uyuşmazlık işkolu seviyesinde ise Çalışma Bakanlığı'na ulaştırılmasını öngörmüştür. Bu aşamadan sonra uzlaştırma aşaması başlar. Bölge Çalışma Müdürlüğü, uyuşmazlık işkolu düzeyinde ise Çalışma Bakanlığı, tutanağı almasından itibaren 12 işgünü içinde, uyuşmazlığın tarafları veya

Yetkili sendika tarafından veya işveren tarafından grev veya lokavt kararının alınması, 3- Grev veya lokavt kararının karşı tarafa bildirilmesi, 4-Bekleme süresinin geçmiş olması, 5- Grevin veya lokavtın, kararın yürürlüğe girdiği tarihte başlaması,²³³ 6- Bir grev veya lokavt yasağı veya tahdidinin bulunmaması halinde kanuni bir grev veya lokavtla karşı karşıya gelinmiş olur.²³⁴

Grev, Çalışma Bakanlığı'nın ilk hazırladığı tasarıda, “iş şartlarında veya bunların tarz ve usullerinde değişiklik yapmak maksadı ile işçilerin anlaşarak iş bırakmaları yüzünden o işyerindeki faaliyetin tamamen veya işin mahiyetine göre ehemmiyetli derecede kısmen işlemeziğe uğraması hali olarak”²³⁵ tanımlanmıştır. Ancak işverenler, grevin işyerinin işlemeziğe uğraması hali olarak değil, buna sebep olacak biçimde işçilerin anlaşarak işi bırakmaları şeklinde tanımlanması görüşündedirler.²³⁶ Nitekim Meclise sevk edilen tasarıda grev tanımı bu görüşe uygun hale getirilmiştir. Tuna ve Kutal, söz konusu tasarı hükmünün koalisyon ve işi terk unsurları bakımından yeterli, ancak mesleki gaye bakımından tenkide müsait bulmuştur. Bunun en önemli sebepleri grevin sırf iş şartlarında veya bunların tarz ve usullerinde değişiklik için öngörülmesidir. Halbuki bazen mevcut iş şartlarının aynen muhafazası için de grev uygulanabilir. İkinci olarak, Türk-İş'in maddeye “yeni iş şartları kabul ettirmek” ifadesinin eklenmesini istemesini de dikkate şayan bulunmuştur. Çünkü maddenin dar anlamda yorumlanması bu konuda bazı sıkıntıların

temsilcileri ve seçecekleri tarafsız kişiler ile müdür, bakan veya görevlendirecekleri bir memurun da hazır bulunacağı bir uzlaştırma toplantısı tertip eder. Toplantının en başında iki tarafsız kişi, üçüncü bir tarafsız seçmeye çalışırlar. Altı işgünü içinde seçim yapılmadığı takdirde, iş davalarına bakmaya yetkili mahkeme, uyuşmazlık işkolu düzeyinde ise Yargıtay Birinci Başkanı üçüncü tarafsız seçer. Uzlaştırma toplantısı, taraflar tarafından anlaşarak uzatılmadığı takdirde, en fazla 15 gün sürer. Tarafsız araçlar çoğunlukla karar verirler, eğer taraflar söz konusu kararı kabul ederlerse, toplu iş sözleşmesi bağlanmış olur. Ancak, taraflardan biri veya birinin temsilcisi toplantıya gelmemiş ya da taraflardan biri tarafsız aracı seçmemiş veya uzlaşma toplantısı süresi anlaşmaya varılmadan geçmiş veya uzlaştırma kurulunun aldığı kararı taraflar kabul etmemişlerse durum tutanakla tespit olunur. Böylelikle yetkili sendika veya işveren tarafından grev veya lokavt kararı alınması aşamasına geçilir. Nuri Çelik, **op.cit**, 232-5.

²³³ Kanun grev veya lokavt kararının karşı tarafa tebliğinden itibaren, altı gün geçmedikçe bu kararın uygulanamayacağını belirtmiştir. Maddede bu konuyla ilgili başka bir kayıt da yoktur; daha doğru bir ifade ile grevin uygulanması bir zamanla sınırlandırılmamıştır. İşveren tasarısında ise grev veya lokavt kararının ilgililere tebliğinden itibaren üç hafta geçmedikçe uygulanamayacağı ve bu müddetin hitamından itibaren bir hafta içinde kullanılmasının zorunlu olduğu hükme bağlanmıştı. T.C Çalışma Bakanlığı, **op.cit**, s.97.

²³⁴ Oğuzman, **Hukuki Yönden Grev ve Lokavt**, s.49.

²³⁵ T.C Çalışma Bakanlığı, **op.cit**, s.30.

²³⁶ **Ibid**, s.90

oluşmasını sağlayabilecek mahiyettedir. Ancak TBMM tarafından Tuna ve Kutal'ın bu tenkitleri değil, grevin kolektif bir karakter arzemesinin kökeninde, ona iştirak edenlerin değil, bu hareketin tasvip görmesi olduğunu ve bu nedenle işyerinin grev eylemi neticesinde faaliyeti durdurup zorunda kalıp kalmamasının bir öneminin olmadığı yolundaki görüşü dikkate alınmıştır.²³⁷ Lokavt hakkının da grev tanımlamasına uygun olarak düzenlendiği görülmektedir. Ancak TİP üyesi olan senatör Niyazi Ağırnaslı hem genel görüşmeler, hem de lokavtın ele alındığı 18. maddede söz alarak, özetle grevle lokavtın eşit dereceli haklar olmadığı, grevin sosyal adaleti sağlama amacıyla işçiler tarafından kullanılan bir vasıta, lokavtın ise birkaç kişinin özel çıkarını koruma adına kitleleri işsizlikle karşı karşıya getiren bir uygulama olduğunun altını çizmiş; ayrıca Anayasa'da toplu iş sözleşmesi ve grev hakkının sosyal hak olarak tanındığını, işverenlerin haklarının düzenleneceği ile ilgili hükmün lokavt hakkının tanınması manasına gelmeyeceğini, gerekçede lokavtın bir insan hakkı olmadığı ifadesinin açıkça yer aldığını, Anayasa'nın ruhu dikkate alınarak yine gerekçede yer alan lokavtın kanunla düzenlenebileceği ifadesinin bir taviz olarak nitelenmesi gerektiğini ifade etmiştir.²³⁸

Bu noktada hatırlatılması gereken en önemli olgu, 275 sayılı Kanunun hak grevlerine ve lokavtına izin veriyor olmasıdır. Bülent Ecevit Türkiye'deki iş mahkemelerinin az sayıda ve yeterince ihtisaslaşmamış olmasının, ayrıca çok yavaş işleminin, bazı işverenlerin yasalarda ve toplu iş sözleşmelerde sağlanan hakları işçilerden esirgemelerine neden olabileceğini düşünerek bu hükmün kanunda yer aldığını söylemiştir.²³⁹ Bu anlamda söz konusu maddenin temel amacının işçileri korumak olduğu, lokavt hakkının sadece işverenle bir muvazene kurmak amacıyla madde metninde yer aldığı söylenebilir. Nitekim Geçici Komisyon sözcüsü “Tanıdığımız, getirdiğimiz müessesenin felsefesi tamamı ile işçinin lehine olmakla beraber, bu kanunun sistematığında tatbik ettiğimiz esas, işçiye grev hakkının tanındığı yerde, işverene de lokavt hakkının tanınması olmuştur.” diyerek bunu açıkça ifade etmiştir.²⁴⁰ Ancak bu müessese ile ilgili en önemli husus, Anglo-Sakson

²³⁷ Orhan Tuna, Metin Kutal, **op.cit**, 107-111; Türk-İş, **op.cit**, s.111-112 ve s.148.

²³⁸ Türk-İş, **op.cit**, s.345-6 ve s.434-5.

²³⁹ Dereli, **Aydınlar, Sendika Hareketi ve Endüstriye İlişkiler Sistemi**, s.341.

²⁴⁰ Türk-İş, **op.cit**, s.200.

hukukunda yer alan karar (*injunction*) kurumunu hukukumuzda getirmiş olmasıdır. Kısaca, taraflardan birinin veya Çalışma Bakanlığının mahkemeye başvurusu üzerine, ilgili mahkeme hakkaniyet gerektiriyorsa yahut grev ve lokavtın durdurulmaması halinde uyuşmazlığın konusu olan hakların muhafazası bakımından tehlikeli veya önemli bir zararın meydana geleceğine kanaat getirirse, grev veya lokavtın durdurulmasına karar verebilir. Kanunlaşma aşamasında söz konusu müessese ihtiyari tedbir kurumuyla karıştırılmış, bunun yüzünden de Çalışma Bakanlığı'nın mahkemeye başvuru hakkına sahip olmasına anlam verilememiştir.²⁴¹

Kanun, grev oylamasını da kabul etmiştir. Buna göre, grev kararı alınmış olan bir işyerinde, konuyla ilgili ilanın yapılmasından başlayarak altı iş günü içinde, işçilerin üçte birinin yazılı başvurusu üzerine grev oylaması yapılır. Grev oylamasında, işçilerin salt çoğunluğu grevin uygulanmaması yönünde oy kullanırsa, o işyerinde grev uygulanmaz. Türk-İş söz konusu madde ile ilgili olarak, grevle ilgili bütün sorumluluğun sendika idarecilerine yüklenmesine rağmen, grevin devamına veya yapılmasına karar vermede doğrudan işçi oyuna başvurmanın bir çelişki olduğunu; ayrıca sendika üyelerinin sendika kararı aleyhine oy verebileceğinin farz olunmasının, Anayasa'nın 46. maddesinde yer alan sendika yönetim ve işleyişinin demokratik esaslara uygun olması ilkesi doğrultusunda alınması gereken çoğunluk sendikası kararıyla bir başka çelişki daha meydana getirdiğini ifade etmiştir. Ayrıca grevin yapılması için zaten çoğunluğu sağlamak gibi özel bir şartı yerine getirmek zorunda olan sendikaların, haklarını kullanmasının önüne geçilmemesi gerektiği belirtilmiştir.²⁴² İşveren kesimi ise, grev kararını çoğunluk sendikasıyla verilebileceğini, ancak işyerindeki işçilerin %75'inin muvafakati alınmadan grev yapılamayacağını maddede yer almasını istemişlerdir. Grev oylamasına işverenlerce bu kadar büyük bir önem verilmesi, söz konusu oylamanın güvenliği ile ilgilenmelerine sebep olmuş; serbest ve gizli oylama esasının madde metninde

²⁴¹ **Ibid** s.195-213 Hak grevi veya lokavtlarının kanuni olması için de uzlaştırma toplantısının yapılmış, herhangi bir uzlaşmaya varılamamış ve bunun belgelendirilmiş olması istenmektedir. Ancak kanun bununla birlikte uyuşmazlığa taraf işçi teşekkülünün veya işverenin, uyuşmazlığın herhangi bir aşamasında, ancak en geç uzlaştırma safhasının sonuna kadar, özel hakeme başvurmayı karşı tarafa teklif etmesini ve bu teklifin üzerinden altı işgününün geçmiş olmasını da aramıştır. Oğuzman, **op.cit**, s.55.

²⁴² Türk-İş, **op.cit**, s.72.

bulunmasını, ayrıca nisap belirlenirken işveren veya işveren vekilinin mevcudiyetinin aranması gerektiğini ifade etmişlerdir.²⁴³

Grevin yasak olduğu durumlar arasında, savaş; genel ve kısmi seferberlik; hak uyuşmazlıkları hariç olmak üzere toplu sözleşme süresi içinde bulunma; özel hakeme başvurma; yabancı memlekete yapmış olduğu yolculuğu bitirmemiş deniz, hava ve kara ulaştırma araçları ile Türk sularında seyir halinde olan gemilerle Türkiye’de hareket halinde bulunan hava, deniz ve karayolu taşıma araçlarında olma; hak uyuşmazlıklarında esas hakkındaki hükmün tebliği halleri yer almaktadır. Grevin yasak olduğu işler ise, ilaç imal edilen işyerleri hariç olmak üzere hastane, klinik, aşı ve serum imal eden müesseseler gibi sağlıkla ilgili işler; can ve mal kurtarma işleri; kamu tüzel kişilerin ve kamu iktisadi teşebbüslerinin yerine getirilen su, elektrik, havagazı, istihsal ve dağıtım işleri²⁴⁴; noterlik hizmetleri; eğitim ve öğretim kurumlarında, çocuk bakım yerlerinde görülen işlerdir. Yangın, su baskını, toprak veya çığ kayması veya depremler sebebiyle genel hayatın felce uğraması hallerinde, bu olayın vuku bulduğu zaman ve yerle sınırlı olmak üzere Bakanlar Kurulu gerekli gördüğü işyerleri ve işkollarında grev veya lokavt yasaklayabilir. Sıkıyönetim uygulanan yerlerde de, sıkıyönetim komutanlığı yasaklama yetkisini elinde tutmaktadır.²⁴⁵ Türk-İş, kamu tarafından yerine getirilen dağıtım işlerinin herhangi bir özelliği olmadığı, kaldı ki bu hizmetlerin grev yapılmadığı hallerde bile aksadığının da varit olduğu iddia ederek bu işlerdeki ve noterlik hizmetlerinde grev yasaklarının kaldırılmasını istemiş²⁴⁶; buna karşılık olarak işverenlerin hazırlamış olduğu tasarıda, Çalışma Bakanlığı’nın ilk taslağı göz önüne alınarak, devlet, il, belediyelerle bunlara

²⁴³ T.C Çalışma Bakanlığı, **op.cit** s.94

²⁴⁴ Çalışma Bakanlığı’nın ilk projesinde devlet, il, belediyeler veya bunlara bağlı kuruluşlar tarafından görülen kamu hizmetlerinde grev ve lokavt yasak ediliyordu. Kutal ve Tuna bu yasağın sonuçları hakkında aşağıdaki görüşleri ileri sürüyordu: “Bizdeki sanayinin doğuşu bizatihi devletin aktif müdahalesi sayesinde gerçekleştiği gibi, bugün için dahi, memleketimizin ekonomik inkişafının geniş ölçüde, devletin bazı mühim işletmeleri ve işkollarını bizzat geliştirmesine bağlı olacağı kanaatindeyiz. Durum böyle iken, bizde devletin işveren sıfatı ile daima geniş bir işçi kitlesi ile karşı karşıya bulunacağı tabiidir. Binaenaleyh klasik amme hizmeti mevhumundan hareket edilerek devlet, belediye ve özel idarelere ait bilcümle işyerinde çalışanlar grev hakkından mahrum bırakılacak olursa, bu suretle bir yandan Anayasanın 47. maddesinde ifadesini bulan hükmün ruhuna aykırı hareket edilmiş olacak, öte yandan hususi sektör ile devlet sektörü arasında sun’i bir fark yaratarak, resmi teşekküllerin sevk ve idaresinde yerleştirilmesi şiddetle arzu ve temenni olunan modern işletmecilik zihniyeti daha uzun yıllar tahakkuk etmeyecektir.” Orhan Tuna, Metin Kutal, **op.cit**, s.116.

²⁴⁵ Ayrıntılı bilgi için v. Oğuzman, **op.cit**, s.76-88.

²⁴⁶ Türk-İş, **op.cit**, s.71.

bağlı teşekküller veya mültezimleri tarafından görülen kamu hizmetlerinde, ayrıca tuzlalarda, kömür madenlerinde, akaryakıt işletmelerinde, un değirmen ve fabrikalarında, ekmek imal edilen yerlerde, soğuk hava depolarında, hububat silolarında grev ve lokavt yasağı konmasına çalışılmıştır.²⁴⁷ Grev yasağının bulunduğu işler ve durumlarda zorunlu hakem kurullarına başvurulur.²⁴⁸

Kanunun, Amerika’da uygulanan Taft-Hartley Yasasından iktibas etmiş olduğu grev ve lokavtın geçici olarak durdurulması müessesesi ayrı bir önemi haizdir. Çünkü Bakanlar Kurulu’na, karar verilmiş veya başlamış olan bir grevi veya lokavtı, ülke sağlığını veya milli güvenliği bozucu nitelikte olduğunu gerekçe göstererek ilk aşamada 30 gün, daha sonra Yüksek Hakem Kurulu’nun istişari mütalaasını aldıktan sonra 60 gün uzatma yetkisi vermektedir.²⁴⁹ Kanun tasarısı, Millet Meclisi’nde görüşülürken zaten çok uzun bir süreç sonunda elde edilen grev hakkının kullanılmasının bu madde ile imkansız hale getirildiği belirtilmiştir. Bunda maddenin ilk şeklinde “beklenen bir grev” için de bu hakkın Bakanlar Kurulu’na verilmesinin, ayrıca genel hayatı felce uğratmanın da grev ve lokavt erteleme gerekçeleri arasında sayılmasının da etkisi vardır.²⁵⁰ Nitekim işçi kesimlerinin madde metnine özünde tamamen karşı oldukları söylenebilir. Ancak bunun kabul görmeyeceğini düşünerek, madde metninden “genel hayatı felce uğratma” ifadesinin çıkarılması için uğraşmışlar –ki bu gerçekleşmiştir- ve Bakanlar Kurulu’na sadece başlamış ve etkileri görülmüş

²⁴⁷ T.C Çalışma Bakanlığı, **op.cit**, s.92-3.

²⁴⁸ İl Hakem Kurulu, o ildeki iş davalarına bakmakla görevli hakimın başkanlığında, Bölge Çalışma Müdürü veya görevlendireceği yardımcısı veya iş müfettişi, İl Hukuk İşleri Müdürü veya yerine bakan kimse, işçileri temsilen uyuşmazlığa taraf işçi teşekkülünce seçilecek iki hakem ile işverenleri temsilen uyuşmazlığa taraf işveren veya işveren teşekkülünce seçilecek iki üyeden meydana gelir. Uzlaştırma safhasının ardından, konu İl Hakem Kurulu’nun önüne gelir. Ancak, İl Hakem Kurulu’nun kararına itiraz, uyuşmazlığın bir işkolunda çıkması veya birden fazla ilde bulunan işyerlerini ilgilendirmesi halinde Yüksek Hakem Kurulu devreye girer. Yüksek Hakem Kurulu, Yargıtay’ın İş Davalarına Bakmakla Görevli Dairesi Başkanıyla, Danıştay Genel Kurulu’nun seçeceği bir daire başkanı, bir iş hukuku veya iktisat öğretim üyesi, Çalışma Bakanlığı Birinci Hukuk Müşaviri, Çalışma Bakanlığı Çalışma Genel Müdürü, işçi tarafını temsilen en çok işçi üyeye sahip konfederasyon tarafından seçilen iki hakem ve işverenler adına en çok işverenin bağlı olduğu konfederasyonca bir, Bakanlar Kurulunca seçilecek bir, toplamda iki hakemden oluşur. Nuri Çelik, **op.cit**, s.263-5.

²⁴⁹ Kanun, ayrıca Yüksek Uzlaştırma Kurulu adıyla yeni bir kurum yaratmış; söz konusu uyuşmazlığın Başbakanın veya onun görevlendireceği bir Bakanın, Yargıtay’ın iş davalarına bakan daire başkanının, bir Danıştay Daire Başkanının, işçi veya işveren konfederasyonlarınca seçilecek birer temsilci tarafından bir kez daha incelenmesini öngörmüştür. Kurul kararını çoğunlukla alır ve taraflar karara uyup uymama konusunda serbesttirler. Mahiroğulları, **op.cit**, s.175-6.

²⁵⁰ Türk-İş, **op.cit**, s.223-37.

bir grev veya lokavt için 30 gün süreyle bu yetkinin verilmesini istemişlerdir.²⁵¹ İşverenler ise talik yetkisinin memleketin ticari düzenini bozacak hallere teşmilini de önermiştir.²⁵²

Eklenmesi gereken husus, grevin işçiler açısından işverene daha iyi bir taziyik vasıtası haline getirebilmek için, kanunun grev esnasında hizmet sözleşmelerinin askıda kalmasını ve işyerinde dışarıdan hiçbir kimsenin çalıştırılmayacağını öngörmüş olmasıdır. Dönemin Çalışma Bakanı Bülent Ecevit hükme esas teşkil eden gerekçeyi şu şekilde dile getirmiştir:

“Toplu sözleşme ve grev hakkını öteden beri yasalarla tanımış olan demokratik sanayi ülkelerinde genellikle işsizlik sorunu ya hiç yoktur, ya da çok azdır. Onun için işçiler haklarını daha kolaylıkla koruyabilmektedirler. Bizdeki işsiz bolluğu ise, toplu sözleşme ve grev haklarını etkisiz kılacak ölçüdedir. Grev yapan işçilerin yerine, daha düşük ücretle çalışacak işçileri derhal bulmak mümkündür. Bu hakları Batı’daki kadar etkili kılabilmek için, Batı’nın yasalarından daha ileri ölçüde işçiyi koruyucu hükümler getirmek gerekliydi.

Toplu sözleşme ve grevle ilgili bazı öyle haklar vardır ki, bunlar sanayileşmiş demokratik ülkelerde, kanuni hak olmasa bile, fiili hak durumuna gelmiştir. Örneğin grev kısıcılığı yapılması işçiler tarafından genellikle fiilen önlenir. Bu fiilen önleme teşebbüsleri de bazen sert çatışmalara, hatta kanlı olaylara yol açabilir. Türkiye’de böyle fiili teşebbüs ve durumlara ihtiyaç bırakılmamak istendi. Böyle fiili teşebbüs ve durumlar olursa, yeni çalışma düzenine alışmamış ve demokrasisi henüz kökleşmemiş olan toplumumuzun aşırı kaygıya kapılacağı ve yeni çalışma düzenine karşı toplumda tepkiler uyanacağı düşünüldü”²⁵³

²⁵¹ **Ibid**, s.71-2.

²⁵² T.C Çalışma Bakanlığı, **op.cit**, s.93.

²⁵³ Bülent Ecevit’in ifadesi, özel mülakattan aktaran Dereli, **op.cit**. s.340.

III- 1963-71 YILLARI ARASINDA SENDİKAL YAPILAR, HUKUKİ ve SOSYAL SORUNLAR, DÖNÜŞÜMLER

A) SENDİKAL YAPILAR

1- İŞÇİ SENDİKALARI

a) MERKEZİLEŞME ve KARŞILAŞILAN SORUNLAR

1964 yılında yapılmış olan Türk-İş V. Olağan Genel Kurulu'nda, 27 Mayıs ardından mahalli birliklerin feshedilerek, yerlerine bölge temsilciklerinin kurulmasına karar verildiği ve bu kararın başarılı bir şekilde uygulandığı; böylece Türk-İş'in, Türkiye tipi sendikalardan, işkolu federasyonlarından ve kendine doğrudan bağlı sendikalardan müteşekkil bir bünyeye kavuştuğu belirtilmiştir. Ancak merkezi teşkilatlanma konusunda atılan bu adımın gerisinin getirilmediği de ifade edilerek; 1- VI. Olağan Genel Kurul'a kadar, Türk-İş'e doğrudan bağlı sendikaların, kendi işkollarında Türk-İş'e üye, Türkiye tipi sendikalara iltihak etmelerini veya ilgili sendikalarla birleşmelerini sağlamak amacıyla gerekirse Türk-İş üyeliğinden ihraç edileceklerine dair Ana Tüzüğe bir madde konması, 2- Türk-İş çatısı altında aynı işkolunda faaliyet gösteren Türkiye tipi sendikaların veya federasyonların Türk-İş teşkilatlanma şemasına uygun olarak en geç bir yıl içinde birleştirilmesi, birleşmeyi kabul etmeyenlerin teşhir edilmesi ve Türk-İş üyeliğinden ihracı, 3- Türk-İş teşkilatlanma projesine uymayan sendikaların desteklenmemesi, ayrıca Türk-İş'e üye olarak kabul edilmemesi hakkında Ana tüzüğe hüküm ilavesi, 4- Türk-İş bünyesinde, işkolunda Türkiye tipi sendika bulunmadığı için federasyon şeklinde temsil edilen yapıların, Türkiye tipi sendikalar haline getirilmesi için ilgili sendikacıların ikna edilmesi, 5- işkollarında Türk-İş'e üye olan kuruluşlar arasındaki ihtilafların hallolması ile ilgili olarak Türk-İş'i yetkili kılan bir hükmün Ana Tüzük'te yer alması, 6- İşkolları Yönetmeliği konusunda aksayan yönlerin ele alınarak, açıklığa kavuşturulması önerilmiştir.¹

¹ Türk-İş, **Altıncı Genel Kurul İcra ve Yönetim Kurulları Çalışma Raporu**, Ankara, Saik Matbaası, 1966, s.84-5. Öneriler yedi başlık altında ifade edilmiştir; burada aktarımı yapılırken 2. ve 3. öneriler birleştirilmiştir.

1966 yılında yapılan VI. Olağan Genel Kurul'da, 1. sıradaki önerinin kısmen, 3 ve 5. sıradaki önerilerin tamamıyla gerçekleştirildiği; buna karşılık 2 ve 4. sıradaki önerilere uyulmadığı bildirilmiştir. 1964 yılında yeniden çıkarılan İşkolları Yönetmeliği konusunda ise, gerekli hazırlıklar yapılarak Çalışma Bakanlığı'na sunulduğu, ancak yeni çıkarılan yönetmelikle ilgili olarak da birçok sorunla karşı karşıya gelindiği ifade edilmiştir.² Aslında bu özet, "V. Genel Kurulda alınan kararların büyük kısmı itibariyle uygulanmadığı[nı] ve VI. Genel Kurul toplantısına aynı problemlerle girildiği"ni göstermektedir.³ Nitekim VI. Genel Kurul'da kabul edilmiş dokuz maddeden oluşan Teşkilatlanma Komisyonu Raporu'nun 3. maddesi, bir işkolunda kurulu Türkiye tipi sendikalar ve federasyonların en geç altı ay içinde birleştirilmesi, birleşmeyi kabul etmeyen teşekküllerin ihracı; 4. maddesi, Türk-İş içindeki ve dışındaki kuruluşların birleştirilmesinde bir önceki maddenin uygulanması, ancak birleşmeye Türk-İş dışındaki sendikal yapının izin vermemesi halinde, söz konusu kuruluşun Türk-İş'e üye olamayacağı; 5. maddesi, Türk-İş çatısı altındaki işkolu federasyonlarının en geç altı ay içinde Türkiye tipi sendika haline dönüşmesi hakkındadır. Ayrıca raporun 1. maddesinin İşkolları Yönetmeliği'nin Türk-İş'in teşkilatlanma projesi esasları dahilinde gözden geçirilmesini istemektedir. Kısaca, neredeyse V. Olağan Genel Kurul'da alınan kararlar tekrar edilmiştir. Raporun yenilik olarak getirdikleri ise, Türkiye tipi sendikaların bir işkolu düzeyinde kurulu ve o işkolunda çalışmakta olan işçilerin salt çoğunluğunu içinde barındıran kurumlar olduğu şeklinde tanımlanması, bir gençlik teşkilatının ve kooperatiflerin kurulması, ayrıca sarı sendikalarla mücadeledir.⁴

VII. Genel Kurul'da yapılan değerlendirmede aslında teşkilatlanmanın merkezileşmesi açısından en önemli hususları içeren 3. ve 5. maddelerin uygulanamadığı; İşkolları Yönetmeliğinin yeni baştan düzenlenmesinin teşkilatlanma açısından yeni sorunlar çıkaracağı gözetilerek gerçekleştirilmediği, gençlik teşkilatlarının kurulması yolunda sadece belirli ön hazırlık çalışmalarının yapıldığı,

² Türk-İş, **op.cit**, s.85-8.

³ Gülten Kutal, **op.cit**, s.39.

⁴ Yenilik olarak bahis konusu edilenler, raporun 2, 6, 7 ve 9. maddeleridir. 8. maddede ise, Ar-İş, Kimya-İş, Petrol-İş Federasyonu ve buna bağlı Batman Petrol İşçileri Sendikası taleplerinin incelenmesi ve söz konusu sendikaların Türk-İş bünyesinde birleştirilmeleriyle ilgilidir. Türk-İş, **Yedinci Genel Kurul Çalışma Raporları**, Ankara, Mars Matbaası, 1968, s.348-9.

kooperatiflerin kurulması yolunda ise hiçbir adım atılmadığı ifade olunmuştur. Bu itibarla, Türk-İş, sadece teşkilatlanma planına uymayan sendikal yapıları üye kabul etmemiş ve sarı sendikalarla mücadelede ileri gitmiştir. Ek olarak, Türkiye tipi sendika tanımının Türk-İş tarafından genel kabul gördüğü ve 274 sayılı Kanuna bir değişiklik önerisi olarak sunulduğu söylenmelidir.⁵ Bunların sonucu olarak, VII. Kongre’de, Türk-İş’e üye, aynı işkolunda kurulu sendikaların, yeniden birleşmeye davet edilmesi; Teşkilatlanma Sekreteri ismini alan Genel Sekreter Yardımcısının teşkilatlanma çalışmalarını hızlandırması; Bölge temsilciliklerinin yeniden düzenlenerek, atıl durumdan kurtarılması; üye sendikaların arasında çıkan ihtilafların geçici komisyonlar tarafından değil, Türk-İş’in organı olan ve tarafsız kimselerden kurulu bir kurulca çözümlenmesi; Türk-İş’e üye kuruluşların karşısında yer alan teşkilatların ve yeni kurulmuş federasyonların hiçbir şekilde üye kabul edilmemesi; üye olmayan teşkilatlara maddi ve manevi yardım yapılmaması; ihraç edilenler hariç tutulmak üzere, Türk-İş dışında kalan sendikaların ortak bir toplantıya çağrılarak, Türk-İş bünyesine katılmaları için tavsiyede bulunulması; toplantının sonucunda, bu tavsiyelere uyulmadığı takdirde Türk-İş ve üye kuruluşların bu yapılara karşı mücadeleye girişmesi karar altına alınmıştır.⁶

Ancak VIII. Olağan Genel Kurul’da, artık bu kararların hangisinin uygulanıp uygulanmadığı yolunda bir açıklama dahi yapılmayarak, sadece Uyuşmazlığı Uzlaştırma ve Giderme Komisyonu’nun faaliyete geçirildiği ve Türk-İş bünyesinde gerçekleşen bazı birleşme hareketlerinin anlatılmasıyla yetinildiği gözlenmektedir. On yıllık bu teşkilatlanma mücadelesinin sonunda Türk-İş, “Nitekim bugün Türk-İş topluluğu içinde henüz her işkolunda tek sendika ilkesi gerçekleştirilmediği gibi, her işkolundaki işçilerin teşkilatlandırıldığı da iddia edilemez”⁷ demek zorunda kalmıştır.⁸ İlginç olan nokta ise, VII. Kongre’de İşkolları Yönetmeliği ile ilgili bir karar alınmamış olmasına rağmen, 21.10.1968 tarihinde yapılan Yönetim Kurulu Toplantısı’nın ardından teşkilatlanmada sorunlara yol açtığı ve yargı organlarının

⁵ Türk-İş, **op.cit**, s.350-2.

⁶ Gülten Kutal, **op.cit**, s.42-45. Ayrıca, Türk-İş’e bağlı teşkilatların kendi işkollarında kuvvetli hale gelmeleri için birbirine yardım etmeleri; Türk-İş’e bağlı olan ve olmayan sendikalar ile sendikalara üye olmamış işçilere güven ve itimat sağlayabilmek için, üye teşkilatların bilanço ve bütçelerinin Türk-İş yetkili organlarınca her zaman teftiş edilebilmesi de kararlar arasındadır.

⁷ Türk-İş, **Sekizinci Genel Kurul Çalışma Raporu**, Ankara, Başnur Matbaası, Ankara, 1970, s.89.

⁸ **Ibid**, s.88-9.

çelişik kararlar vermesine neden olduğu için, İşkolları Yönetmeliği'nde bir tadilat değişikliği hazırlanmış olmasıdır. İşkolları Yönetmeliği tasarısının en önemli özelliği, birbiriyle alakalı gözüken işkollarını ortadan kaldırması ve işkolları sayısını 36'dan, 32'ye indirmesidir.⁹ Ayrıca bir işyerinde yürütülen esas işe yardımcı olarak yürütülen işlerde çalışan işçilerin de asıl işin dahil olduğu işkolunda sendikalaşmasını öngören hüküm de tasarıda yer almamaktadır.¹⁰

Tablo 5

İşçi Sendikalarının Tiplerine Göre Dağılışı

Sendikaların Tipi	Sendika Sayısı	% Oranı
İşkolu Sendikası	218	30.67
Bölge Sendikası	130	18.28
Lokal Sendika	211	29.68
İşyeri Sendikası	127	17.86
Federasyon	16	2.25
Sendika Birliği	7	0.98
Konfederasyon	2	0.28
Toplam	711	100

Kaynak: Orhan Tuna, **Toplu İş Sözleşmesi Düzeninin İktisadi ve Sosyal Tesirleri -Ön Tasarı Raporu-**, Ankara, T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Mayıs 1969, s.139.

Teşkilatlanma konusunun bu kadar önemsenmesine rağmen, yukarıda 1968 yılındaki sendika dağılımını gösteren tabloda da görüldüğü gibi bir türlü başarılı sonuçlar alınamamıştır. Bunun başta gelen sebebi, Türkiye tipi sendikaların kuruluş tarzıdır. Bilindiği üzere, söz konusu sendikalar merkezi bir yapıya sahip olup, şubeleri tüzel kişiliği haiz değildir. Bunun anlamı, sendika üyeleriyle doğrudan temas şansına sahip şubelerin idari yetkilerinin bulunmamasıdır. Doğal olarak üyelerle sendika

⁹ “Yönetmeliğin 5. maddesinin a fıkrasında yer alan 1 ve 2 sıra numaralı işkolları bir numaralı işkolunda birleştirilmiş, b fıkrasındaki 14 ve 16 sıra numaralı işkolları 16 sıra numaralı işkolunda birleştirilmiş, c fıkrasında yer alan 22 ve 23 sıra numaralı işkolları 33 sıra numaralı işkolunda birleştirilmiş, d fıkrasındaki 11 ve 35 sıra numaralı işkollarının birbiriyle ilgisi kaldırılmış, e fıkrasındaki 24, 25, 26 ve 27 sıra numaralı işkollarının birbiriyle ilgileri kesilmiş ve nihayet 4 ve 13 sıra numaralı işkolları 4 numaralı işkolunda birleştirilmiştir.” **Ibid**, s.90-91.

¹⁰ V. **Ibid**, s.90-105.

yöneticileri arasındaki bağ gevşemektedir. Kaldı ki, sendika merkezinin politikaları, üyelerin delegeler aracılığıyla temsil edildiği, iki yılda bir toplanan kongrelerde belirlenmekte; bu durum da bu ayrışmayı ciddi bir biçimde arttırmaktadır. Ayrıca Türkiye tipi sendikalarda idari yetkiler merkezde toplandığı gibi, mali yönetimin de merkezi olduğu söylenmelidir. Kısaca, şubeler bütün gelirlerini merkezlere devretmekte, daha sonra ihtiyaçları için merkezden tahsisat talebinde bulunmaktadır. Türk sendikacılığının federasyon şeklindeki örgütleniş tarzı hatırlanacak olursa, bütün bunların nasıl büyük bir gerilim kaynağı olduğu daha da netleşir. Üstelik bazı işkollarındaki işyerlerinin çok sayıda ve dağınık olması da Türkiye tipi sendikalar kurulmasındaki en önemli engeller arasında görülmektedir. Nitekim madencilik; tekstil; tütün, müskirat, gıda ve yardımcı işler bunlar arasında sayılabilir ki söz konusu sanayiler, en önemli ve Türkiye’de en çok işçi çalıştıran sanayi dalları arasındadır¹¹.

Türk-İş tarafından zecri tedbirler uygulanmamasının, merkezileşme açısından olumsuz bir etki yaptığı da iddia edilebilir. Nitekim uygulanmaya çalışılan ikna yönteminin herhangi bir sonuç vermeyerek, devamlı olarak kararların yeniden ve yeniden alınmasına sebep olduğu yukarıda gösterilmiştir.¹² Üstelik bazı Türk-İş yönetim ve icra kurulu üyelerinin mensubu olduğu kuruluşların da teşkilatlanma planına uygun tavır göstermemesi, diğer üyelerde tereddütlere yol açmıştır. Bu konudaki en önemli örnek ise, Türk-İş Başkanı Seyfi Demirsoy’un mensubu bulunduğu Tütün, Müskirat, Gıda ve Yardımcı İşler Federasyonu’dur.¹³

Teşkilatlanma sorununu etkileyen diğer faktörler sırayla şunlardır: 1- Beyaz yakalı işçilerle mavi yakalı işçiler arasındaki ayrışma¹⁴, 2-İşverenlerin, sahip oldukları işyerlerinde faaliyet göstermesi amacıyla kendi iradelerine tabi sarı sendikalar

¹¹ Gülten Kutsal, **op.cit**, s.48-50; Dereli, “Türk Sendikacılığında Merkezileşme Temayülü ve Muhtemel Neticeleri”, **Sosyal Siyaset Konferansları 17. Kitap**, s.55-57.

¹² Dereli ise aksi fikirdedir. “Konfederasyonun merkezileşme ve birleşmeleri sağlamak gayesiyle bazı zecri tedbirlere başvurulması, mesela katılma kararı almayan sendikaları bünyesinden ihraça karar vermesi, menfi neticeler doğurabilir. Bu nevi davranışlar merkezileşmeyi önleyeceği gibi, mevcut tesañüt derecesini de azaltacaktır. Türk-İş’in bünyesi dışında kalan sendikaları evvela kendi üyesi yaptıktan sonra, bunları birleştirmeye çalışması yerinde olacaktır. Üye sendikalar arasında birleşmeleri tahakkuk ettirmek, Konfederasyon dışındaki teşekkülleri birleştirmekten daha kolaydır.” Dereli, **op.cit**, s.59.

¹³ Gülten Kutsal, **op.cit**, s.51-2; Dereli, **op.cit**, s.56,

¹⁴ Bu sorunun en üst düzeyde yaşandığı yer ise, basın işkoludur.

kurdurmaları,¹⁵ 3- Aşağıda bahsedilecek olan sendikaların siyasal olarak ayrışması ve ayrıca hukuki bazı sebepler,¹⁶ 4- Sendika yöneticiliğinin, hem kanuni olarak sağlanan teminatlar, hem de sosyo-kültürel değişimin etkisiyle toplum içinde saygın bir noktaya gelmiş olması nedeniyle, bazı yöneticilerin hırsla bu mevkilere tutunma çabası.¹⁷

b) PARTİLER-ÜSTÜ SENDİKACILIK ve SENDİKALARIN SİYASAL NEDENLERLE BÖLÜNMESİ

Türk-İş, V. Kongresi'nde, Ana Tüzüğü'nün 3. maddesinin 2. bendine “Türk-İş İcra ve Yönetim Kurulu ile, Türk-İş'e bağlı teşekküllerin yetkili birer temsilcilerinin iştiraki ile meydana gelecek kurulun ortak kararı olmadıkça, siyasi partilere ve onlara bağlı teşekküllere karşı mutlak bağımsızlığını korumayı ve partiler-üstü bir politikayı gütmeyi amaç bilir.”¹⁸ ifadesini ekleyerek, Amerikan sendikacılığına egemen “tarafsız” (*non-partisan*) politika ilkesine yakın bir bakış açısını kabul etmiştir.¹⁹ Türk-İş'in partiler-üstü sendikacılıkla kastettiği şey, dar anlamıyla politika yapmamaktır. Daha doğru bir ifadeyle, sendikacılığın siyasi partiler karşısında bağımsızlığını koruma, bu ilkenin özünü meydana getirmektedir. Çünkü Türk-İş, bir siyasi hareketin güdümüne girmenin, hür sendikacılık anlayışına aykırı olduğu ve bu nitelikteki sendikaların işçi çıkarlarını koruyamayacağı gibi, elde edilen kazanımların da uzun ömürlü olamayacağı kanaatinde. Ancak bu ilke, geniş anlamda siyaset yapmaya da engel değildir. 274 sayılı Kanunda belirtilmiş olan tahditler dahilinde kalarak, sadece bir sınıfın değil, bütün toplumu ilgilendiren sorunlar hakkında görüş açıklamak, görüşlerinin kabul görmesi için gerekli olan tüm faaliyetleri icra etmek ve

¹⁵ Örnek olarak, banka müstahdemleri ile işçilerini teşkilatlandırmaya çalışan Bank-İş'in karşısında kurulan İstanbul İş Bankası Mensupları Sendikası gösterilebilir.

¹⁶ Bu üç faktör için v. Dereli, **op.cit**, s.56 ve s.58-9.

¹⁷ “Nitekim bu kimseler yönetici olarak seçilemedikleri zaman, aynı sendikada veya başka bir sendikada ücretli bir iş bulmaya çalışmakta veya yıllarca hizmet ettikleri kuruluşu terk ederek yeni bir sendika kurmak, ona rakip olmak yoluna gidebilmektedirler.” Gülten Kutal, **op.cit**, s.55; Ayrıca v. Dereli, **Aydınlar, Sendika Hareketi ve Endüstriyel İlişkiler Sistemi**, s.312-8.

¹⁸ Türk-İş, **Altıncı Genel Kurul İcra ve Yönetim Kurulları Çalışma Raporu**, s.130.

¹⁹ Işıklı, **op.cit**, s.533-4. Ancak Işıklı, AFL-CIO ile Türk-İş'in benimsediği ifadeler arasındaki yaklaşım farkını da tespit etmiş; ilgili ifadenin, iktidar partilerinin, en doğal haklardan yoksun bıraktığı sendika hareketinin hor görülüşünün acısını çıkarma isteğinin ve 27 Mayıs sonrası oluşan politika ve politikacı alerjisinin bir tezahürü olduğunu belirtmiştir.

gerekirse yasama ve yürütme organlarına baskı yapmak, bu anlamda Türk-İş'in bir üst-teşekkül olarak görevleri arasındadır.²⁰

Türk-İş'in bu ilkeyi seçmiş olmasında bir çok amilin etkili olduğu söylenmelidir. Bunlardan biri, Türk-İş mensubu olan sendikaların yöneticilerinin ve üyelerinin siyasi eğilimlerinin farklı farklı oluşudur. Bilindiği üzere, 1960'lı yılların sonlarına kadar işçi kitlelerinin büyük kısmı sağ eğilimli partiler için oy kullanmaktaydı. Türk-İş, bu şartlar altında, sol eğilimli bir partiye destek verdiğini açıklayacak olursa, meydana gelecek kopmalar sağ partilere oy veren kitlelerin çokluğu ile orantılı olacaktı. Sendikacılığın temel felsefesi ise, sağ bir partinin açıkça desteklenmesine engel olmaktadır. Kısaca, Türk-İş, her iki halde de üye kaybetmek ve itibarını yitirmekle karşı karşıya kalacaktı.²¹ Bu anlamda, "Türk-İş'in herhangi bir siyasi teşekkülle işbirliği yapmasının, süratle gelişmekte olan işçi hareketinin bu güçlenmesini yavaşlatacağı ve hatta aşılmış merhalelerin mevcudiyetini tehlikeye düşüreceği"²² tezi genel kabul görmüştür. Bir başka neden ise, Türk-İş'in partiler-üstü politika izlenmenin, işçi haklarını elde etmede daha yararlı olduğu düşüncesini taşımasıdır. Çünkü, bir üst-teşekkülün herhangi bir siyasi partiye destek olması, iktidara kendi görüşlerine uygun olan partinin gelmemesi halinde büyük sıkıntılara neden olabilecektir. Halbuki tüm siyasi partilerden bağımsız kalmak, işçi haklarını elde etme amacıyla iktidar ile işbirliği yapılmasını olanaklı kılar. Nitekim Türk-İş, 1960 yıllarında meydana gelen bütün gelişmelerin kökeninde bu anlayışın yer aldığı iddiasındadır.²³ "Öte yandan, sendikaların işçilerin siyasal gücünü bağımsız bir şekilde birleştirmek ve diğer siyasal güçlerin karşısına çıkartmak yönündeki girişimlerin karşısında, çeşitli dönemlerde siyasal iktidarlar tarafından takınılan tavrın

²⁰ Gülten Kutal, "Türk Sendikacılık Hareketi ve "Partilerüstü Politika Prensibi" **Sosyal Siyaset Konferanslar XXII veXXIII. Kitaplar**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1971, s.85-6.

²¹ **Ibid**, s.87.

²² Türk-İş, **op.cit**, s.130.

²³ Gülten Kutal, **op.cit**, s.87. Türk-İş, İngiliz İşçi Sendikaları Konfederasyonunun "Hangi hükümet iktidarda olursa olsun, onunla dostça işbirliği yapabilme yollarını aramak bizim birinci gayemizdir. Bu suretle memleketin sosyal ve ekonomik meselelerine hal çaresi bulabiliriz. Sendikacılık hareketi her zaman özgür olup, kendi politikasını kendi düzenlemiştir. Ve düzenlemeye de devam edecektir. Geçmişte olduğu gibi gelecekte de, tecrübelerimiz sayesinde memleket yararına olduğuna inandığımız politikayı izlemesi için hükümete ısrar edeceğiz. Yine aynı düşünce ile, hükümetle aynı fikirde olmadığımız zamanlar, anlaşılmadığımız noktaları belirterek, hükümeti tasvip etmediğimiz konularda, fikirlerimizi halka açıklamayı faydalı görüyoruz" ifadesini kendi görüşlerini doğruladığı için kullanmıştır. Türk-İş, **op.cit**, s.132.

da Türk-İş'in partiler-üstü politikasının oluşmasında etkileri olduğu görülmektedir.”²⁴ Örneğin 1954 seçimlerinden önce, işçi ve işçi dostu milletvekili adaylarını desteklemek üzere Ankara’da on sendikacı tarafından kurulan bir komite,²⁵ sendikaların siyasetle uğraşamayacağı gerekçesi ile adli takibata uğratılmıştır. Halbuki bu durumda sendikaların değil, sendika yönetimlerinde söz sahibi kimselerin kendi iradeleriyle giriştikleri bir eylem bahis konusudur.²⁶ Onyıl sonra, 274 sayılı Kanunun sadece bazı siyasi faaliyetleri yasak ettiği bir ortamda bile, Türk-İş'in 1961-1965 döneminde TBMM’nde iş, işçi ve toplum aleyhine faaliyet yürüttüğüne inandığı 9 milletvekili ve senatörü seçtirmeme kampanyası²⁷, önce kampanyanın broşürlerinin toplatılması, ardından da Türk-İş merkez binasının aranmasına yol açmıştır.²⁸

Partiler-üstü ilkesinin seçilmesinin belirleyici nedeni ise, Türk-İş'in TİP’e olan karşıtlığıdır. Bunda TİP’in, Türk-İş hakkındaki değerlendirmelerinin etkisi de yadsınamaz.

“İşçi sınıfımızı geriye bağlamaya çalışan kuvvetler ile, onu ilerleten kuvvetler, her an ileri kuvvetlerin lehinde gelişen devamlı bir mücadele halindedir. İşçi sınıfının ilerleyişini tabii yönünden saptırmaya çalışan faktörlerin başında, iç ve dış sermayenin emrindeki bazı sendika liderleri bulunuyor. Bunlar işçi sınıfının bağımsız bir politik güç olarak teşkilatlanmasını önlemek için olumsuz bir sendikacılık anlayışını savunmakta ve işçi sınıfını bu anlayış etrafında teşkilâtlandırmaya çalışmaktadırlar.- Fakat gittikçe genişleyen işçi tabanından gelen baskıları ve istekleri, hâkim sınıfların ve onlara hizmet eden sarı sendikacıların sonuna kadar oyalaması ve ertelemesi katiyen mümkün değildir. Tarih, bu gibi işçi liderlerini bu açıdan görecektir.”²⁹

Kısaca TİP, işçi sınıfının, sınıf bilincini oluşturmalarının ve sınıfsal durumuna uygun politik bir duruş sergilemesinin aracı olması gerektiğini düşündüğü sendikaların, mevcut Türkiye koşullarında, daha yerinde bir ifade ile, Türk-İş'in denetimi altında, tam tersi bir rol üstlendiği görüşündedir. Bu anlamda, Türk-İş'in işçi

²⁴ Alparslan Işıklı, **op.cit**, s.536.

²⁵ Söz konusu sendikacılar Abdülkadir Kaya, Mehmet Göze, Cemil Dikbıyık, Halil Balcı, Kadri Çelebi, Cevat Aktay, Tahir Öztürk, Nazım Tarakçı, İsmail Aras ve Lütfü Güneş’tir.

²⁶ Kemal Sülker, **Sendikacılar ve Politika**, İstanbul, May Yayınları, Ocak 1975, s.141-9.

²⁷ Bu 9 milletvekili ve senatör, Zeynel Gündoğdu (CHP), Naci Güray (AP), Ahmet Aydın Bolak (CHP), Ahmet Bilgin(MP), Zeyyat Kocamemi(YTP), İhsan Önal (AP), Ali Şakir Ağanoğlu (CHP), Sait Sina Yücesoy (AP) ve Ruhi Soyer’dır.(CHP)

²⁸ Türk-İş, **op.cit**, s.122-9.

²⁹ TİP Programı, (Çevrim içi) <http://marx.org/turkce/konu/turkiyekom/1961-1980/tip/1964prog.htm> 25.05.2007.

sınıfının menfaatlerini tam anlamıyla savunmayarak, işçileri egemen sınıflara, iç ve dış sermayeye hizmet eden bir konumda tuttuğu da ifadeleri arasındadır. Böylelikle, işçi sınıfını asıl savunan örgütlenmenin, TİP olduğu da gösterilmeye çalışılmıştır. Tabii ki söz konusu bu durumun, Türk-İş'in tepkisini çekeceği açıktır. Türk-İş, TİP'in bu şekilde hareket etmesinin altında, sadece işçi oylarını alma isteği olmadığını, aynı zamanda Türk Silahlı Kuvvetleri'nden sonra ülkenin organize en büyük gücünü kontrol altına alarak, demokratik düzeni yıpratmanın da bahis konusu olabileceği iddiasındadır.³⁰

Türk-İş, bütün bunların sonucu olarak, bir yandan merkezileşme çalışmalarını ve bu merkezileşme çabalarına karşı direnen sendikal yapılara karşı bir mücadele sürdürürken, diğer yandan da TİP'e sempati duyan sendikalara tavır almıştır. Bunun ilk örneği ise, 1963 yılında, merkezi Adana olan 4. Bölge Temsilciliği'nde görülmüştür. Türk-İş, Bölge Temsilciliği'nde görevli sendikacıları azlederek, söz konusu kişilerin yerlerine kendi partiler-üstü anlayışına uygun atamalarda bulunmuştur.³¹ Bir diğer önemli vaka ise, 12.03.1965 tarihinde Kozlu'da meydana gelen, yasal olmayan grevin ardından yaşanmıştır.³² Türk-İş başkanı Seyfi Demirsoy, olay hakkında vermiş olduğu demeçte, olayın çıkış nedenini tahrikçilere bağlamış, hatta olayda komünist parmağı olduğunu iddia etmiştir.³³ Halbuki olaylar iş güvenliği, ücretler ve prim dağılımındaki adaletsizliklerden ortaya çıkmıştır.³⁴ Bunun üzerine, Türk-İş Yönetim Kurulu üyesi, Lastik-İş Sendikası Genel Başkanı ve aynı zamanda TİP Genel Sekreteri Rıza Kuas, Yönetim Kurulunun toplanmasını talep etmiştir. Ancak yapılan toplantı sırasında, Türk-İş Genel Sekreteri Halil Tunç, Kuas'ın konuşmasını banda almış; sonradan, bu konuşma esnasında Kuas'ın işçiyi orduya

³⁰ Türk-İş, **Yedinci Genel Kurul Çalışma Raporları**, s.369. Gülten Kutal, partilerüstü politika izlenmesinin başlangıç tarihi olarak 1961 yılını göstermekte ve bunun TİP'in kuruluş yılı olduğuna da dikkat çekmektedir. Halbuki, 1962 yılında Türk-İş, Çalışanlar Partisi kurmak amacıyla girişimlerde bulunmuş ve partilerüstü politika ilkesi de Türk-İş Ana Tüzüğü'ne 1964 tarihinde girmiştir. Kutal, **op.cit**, s.88.

³¹ Sülker, **op.cit**, s.223-4. Türk-İş, Bölge Temsilciliği'nde görevli sendikacıları görevden alarak, yeni atamalarda bulundu. Bunun üzerine, 23 işçi sendikası temsilcisi Güney Bölgeleri İşçi Sendikaları Konseyini kurarak hayata geçirdi.

³² Kozlu Grevinin ayrıntıları için v. **Türkiye'de Devlet-İşçi İlişkileri Açısından Devlete Karşı Grevlerin Kritik Tahlili**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1969, s.115-127.

³³ Sülker, **op.cit**, s.230-1.

³⁴ Fişek, **op.cit**, s.116 Kozlu grevi hakkında tahkikat yapan savcı da, daha sonraki aşamalarda, olayların doğmasında hiçbir siyasi kurumun ve cereyanın rolü bulunmadığını beyan etmiştir. Sülker, **op.cit**, s.235.

karşı harekete geçmeye teşvik ettiğini, ihtilal yoluyla sosyalizmi kurma çabasını ve sendikaları parçalama amacını ifade ettiğini belirtmiştir.³⁵ Aynı süreçte, TİP'e yakınlık duyan sendikaların da, bu türden hareketlerin neticesinde, Türk-İş'ten uzaklaştıkları gözükmemektedir. Bu noktada en önemli merhale ise, Türk-İş'in 1964 Ağustos'unda Kıbrıs Sorununu gerekçe göstererek, grevleri durdurma kararı almış olmasıdır. Bu karar alındığı sırada, Maden-İş, İstanbul'da 10 işyerinde; Ankara'da, Basın İş Sendikası, T.C Başbakanlık Devlet Basımevi'nde³⁶; Lastik-İş, Goodyear Lastik Fabrikası'nda; Kayseri'de Fırın İşçileri Sendikası; İzmir ve Adapazarı'ndaki bazı sendikalar çeşitli işyerlerinde grev yapıyorlardı. Ulusal çıkarlar yönünden bu karar haklı gibi gözükse de, grevleri erteleme yetkisini haiz olan hükümetin bu yola başvurmamış olması dikkat çekici bir unsurdur.³⁷ Nitekim, Lastik-İş ve Maden-İş, Türk-İş'in aldığı bu kararı uygulamama yoluna gitmiştir.³⁸ Ancak 25.10.1965 tarihinde Maden-İş tarafından Mannesman Boru Fabrikası'nda başlatılan grevin sürdürülmesi sırasında,³⁹ Türk-İş'in yaptığı eylemler kopma üzerinde belirleyici olmuştur. Söz konusu fabrikada işverenlerin kendi kurdurdukları sendikayla sözleşme yapmaya kalkması üzerine, Maden-İş Sendikası Ankara'ya bir heyet göndererek Çalışma ve Sanayi Bakanı ile görüşmek istemiştir. Maden-İş mensubu bulunduğu Türk-İş'in desteğini beklemiş; ancak heyet Ankara'da devamlı surette oyalanırken, işverenlerin kurdurduğu sendika toplu iş sözleşmesi yapmıştır.⁴⁰ Böylece Maden-İş sendikası, Türk-İş'e duyduğu bütün güveni yitirmiştir.

VI. Genel Kurul'un bu çatışmadaki yeri böylelikle daha açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır. TİP üyesi ve sempatizanları olan ile partiler-üstü anlayışı savunan sendika temsilcileri arasında Yönetim Kurulu seçimlerinde yaşanan mücadele, TİP'lilerin tasfiyesi ile sonuçlanmıştır.⁴¹ Son noktaya ise, Paşabahçe Grevi ile varılmıştır.

³⁵ Sülker, **op.cit**, s.231.

³⁶ TC. Devlet Başbakanlık Basımevi Grevinin ayrıntıları için v. Fişek, **op.cit**, s.104-114.

³⁷ Sülker, **op.cit**, s.244.

³⁸ Kemal Sülker, **İki Konfederasyon: Türk-İş ve Disk**, İstanbul, Koza Yayınları, Nisan 1976, s.84.

³⁹ Mannesman-Sümerbank Boru Fabrikaları Grevinin ayrıntıları için v. Fişek, **op.cit**, s.133-39.

⁴⁰ Sülker, **Sendikacılar ve Politika**, s.245.

⁴¹ Türk-İş, **op.cit**, s.370; Işıklı, **op.cit**, s. 541.

“Paşabahçe Şişe ve Cam Fabrikasındaki grev nedeni, işkolu seviyesinde yapılan ve basında hem milletvekili, hem de Türk-İş Başkanvekili bulunan bir örgütün imzaladığı sözleşmenin işçileri tatmin etmeyişi sonucundaki çalkalanmalardır. İşçiler sözleşme imzalayan örgüt dışında ve Türk-İş’e üye olmadan kurdukları bir sendikanın işyeri seviyesinde toplu sözleşme yapması yoluna gitmişlerdir. Türk-İş; işkolu seviyesinde toplu sözleşme varken işyeri seviyesinde sözleşmeye gidilmesine karşı çıkmıştır. Bazı sendikalar bu karşı çıkmayı haksız ve işçi aleyhine bir eylem olarak nitelendirmişlerdir. İşveren, yeni bir toplu sözleşme müzakeresine katılmamış ve eski sözleşmeden başka bir sözleşme imza etmemekte ısrar etmiştir. İşçiler (yeni sendika kararı ile) greve gitmişlerdir. İşveren kanunsuz grev iddiasıyla mahkemeye başvurmuştur. Mahkeme grevin kanuni olduğuna karar vermiştir. Türk-İş konfederasyonu grevin yürütümünü üzerine almıştır. Bunu işverenle bir protokolde ittifak etme olayı izlemiştir. Türk-İş’in imzaladığı protokolde grevi yürüten sendikacıların iş akitlerinin feshedileceği şartı da vardır. İşçiler bu protokolü tanımamışlardır. Bunun üzerine Türk-İş grevi desteklemekten vazgeçmiş ve işçileri yüzüstü bırakmıştır. İşte bu anda hem Türk-İş’e bağlı sendikalar, hem de Türk-İş dışındakiler grevcilerden yana harekete geçmişlerdir. Bunun üzerine öncülüğünü Maden-İş’in yaptığı muhalefet gelişmiş ve yeni bir konfederasyon kurulması yolunda ilk temaslar başlamıştır.”⁴²

Türk-İş’in, Gemi Adamları Sendikası ile Ulaş-İş arasındaki uyuşmazlıkta, yanlış bir politika izlediğini öne sürerek, Türk-İş’ten ayrılan, Ulaş-İş’in kurulmasına öncülük ettiği Hür-İş Konfederasyonu ve Kozlu Grevi sonrasında Türk-İş içindeki fikir ayrılıklarının sonucu Koop-İş, Sağlık-İş, Motor-İş, Tesisat-İş, Petrol-İş, Pancar-İş ve Petrol İşçileri Federasyonunca oluşturulan Türkiye İşçi Sendikaları Dayanışma Konseyi başarısız girişimleri ardından, önce Temmuz 1966’da Maden-İş, Lastik-İş, Basın-İş ve Türkiye Gıda-İş, Sendikalar Arası Dayanışma Anlaşması yapmışlar; aralarına Türk Maden-İş’i de alarak 13.02.1967’de Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonunu kurmuşlardır.⁴³ Bu aşamadan sonra, mücadele TİP ile Türk-İş arasındaki mücadele olmaktan çıkıp, DİSK ile Türk-İş arasındaki mücadeleye

⁴² Kemal Sülker, “Türkiye’de İşçi Konfederasyonlarının Kuruluş ve Görevleri”, **Sosyal Siyaset Konferansları XX. Kitap**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1969, s.86; Ayrıca Paşabahçe Grevinin ayrıntıları için v. Aziz Çelik; Zafer Aydın : **Paşabahçe 1966 Gelenek Yaratan Grev**, İstanbul, Tüstav, Temmuz 2006.

⁴³ Gülten Kutsal, Türk İşçi Sendikacılığının Üst Kademe Teşekküllerinde Bölünme ve Sendikalar Arasındaki Felsefi Görüş Ayrılıkları”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt 28, No:1-4, Ekim 1968-Eylül 1969, s.104-7. DİSK kurulduğunda, Türk-İş’e, Ankara Ağaç-İş, Ankara Basın-İş, Ankara Besin-İş, Ankara Çimse-İş, Ankara Ges-İş, Ankara Genel-İş, Ankara Sağlık-İş, Ankara Şeker-İş, Ankara Tarım-İş, Ankara Teksif, Ankara Tez Büro-İş, Ankara Yapı-İş, Ankara Likat-İş, Ankara Haberleşme-İş, Ankara Müzik-İş, İstanbul Tüm Gıda-İş, İstanbul Deri-İş, İstanbul Dok Gemi-İş, İstanbul Türkiye Gazeteciler, İstanbul Hava-İş, İstanbul Tümtis, İzmit Su-İş, İzmit Petrol-İş, İzmit Kristal-İş, İzmit Kağıt-İş Sendikaları ile DYF-İş, Harb-İş, Maden İşçileri, Metal-İş, Toleyis, Tes-İş, Müskirat, Ulaş-İş, Yol-İş Federasyonları üyedir. Sülker, **İki Konfederasyon: Türk-İş ve Disk**, s.92-3.

dönüşmüştür. Bu anlamda Türk-İş özellikle DİSK'in kuruluş tarihine de atıf yaparak, söz konusu konfederasyonun paravan bir kuruluş olduğu, TİP'in 1966'da Malatya'da yapılan 2. Kongresi esnasında bu konfederasyonun kuruluş kararının alındığı, yasal olarak partiye organik olarak bağlı hale getirilmesine imkan olmadığı için bu durumun açık bir şekilde dile getirilmediği, üstelik TCK'nın 141 ve 142. maddeleri ile sendikaların uluslararası kuruluşlara üye olmada aradığı şartlar olmasa DİSK'in komünist bloktaki sendikaların üye olduğu konfederasyona girebileceği iddiasında bulunmuştur.⁴⁴ DİSK ise, esas itibariyle Türk-İş'i üç noktadan eleştirmiştir. Bunlardan birincisi, Türk-İş'in AİD teşkilatından aldığı yardımlardır. DİSK, bir sendikanın esas itibariyle aidat gelirleri ile yaşaması ve eğer yardım alıyorsa da bunun ancak bir işçi teşekkülünden olması gerekliliği üzerinde durmuş; Türk-İş'in ise neredeyse AİD yardımları ile ayakta duran bir kuruluş haline geldiğini, üst düzey çalışanlarının büyük kısmının maaşlarının bu kurum tarafından ödendiğini, doğal olarak bu yardımların fazlaşmasının Türk-İş'in AİD'e olan bağımlılığının artmasına neden olduğunu, bu anlamda Türk-İş'in milli bir teşkilat olarak düşünülemeyeceğini ifade etmiştir.⁴⁵ İkinci konu ise, partiler-üstü politikadır. DİSK, Türk-İş'in bu politikayı seçerek, işçilerin bilinçsiz bir şekilde oy verme şeklindeki alışkanlıklarına müsaade ettiğini, böylece işçilerin oy veren ancak yürütmeyi denetleyemeyen bir grup haline getirdiğini; halbuki işçi kütlelerinin kendi çıkarlarını tam anlamıyla savunarak devlet yönetimine katılmasının hem kendi, hem de Anayasa'nın çizdiği demokratik çerçeve için faydalı olduğunu belirtmiştir. Özellikle de bu politikanın devamının, ülke yönetimini sayıca azınlıkta olan bir grubun elinde bırakmaya ve sosyal haklar konusunda, işçilerin uzun süre direnmelerine rağmen en iyi ihtimalde küçük kazanımlarla yetinmelerine neden olduğunu, bunun da işçi sınıfının çıkarları ile bağdaşmadığını açıklamıştır. Bu tip sendikacılığın masabaşı, daha doğru bir ifadeyle mücadele gerektirmeyen bir sendikacılık olduğu da ifade etmiştir. Üstelik Türk-İş yöneticilerinin bir kısmının, bazı

⁴⁴ Türk-İş, **op.cit**, s. 370-4.

⁴⁵ Gülten Kutal, **op.cit**, s.118-9. "On yıldan fazla bir zamandır Türkiye'de faaliyette bulunan Amerikan yardım programı, bir zamandan beri meyvelerini vermeye başlamıştır. Önemli mevkilerde, Amerikan eğitimi görmüş bir Türkün bulunmadığı bir bakanlık, ya da bir iktisadi devlet teşebbüsü hemen hemen kalmamıştır... Bu kimselerin kısa zamanda genel müdürlük veya müsteşarlık mevkilerine geçmeleri beklenir. AİD bütün gayretlerini bu yola tevcih etmiştir." Haydar Tunçkanat'ın açıkladığı casusluk belgesinden aktaran Sülker, **op.cit**, s.76

siyasi partilerin listesinden parlamentoya da girdikleri bilinen bir olgudur.⁴⁶ Ayrıca Türk-İş’in aldığı tutumdan, hiçbir partiden yana değil, her iktidara gelen partiden yana olduğu sonucunun da çıktığı DİSK tarafından savunulmuştur.⁴⁷ Son eleştiri ise, Türk-İş’in reform isteklerini bile bir kenara bırakarak gittikçe sağa kaydığı, yönetim kurulundaki üyelerin çoğunun sağ eğilimli bir parti üyesi olmasıyla bu durumun daha da netlik kazandığıdır. Özellikle bazı grevlerin desteklenmemesi, hatta karşı çıkılması, bu duruma örnek olarak gösterilmiştir.⁴⁸

Ayrışmanın ardından, Türk-İş kendisine yöneltilen eleştirileri haksız çıkarmak için, 1963-65 yılları arasında Türk-İş Araştırma Merkezi Müdürlüğü’nü yapmış Doğan Avcıoğlu’nun etkisiyle ve DİSK’i kuran öğelerin ayrılmasından önce hazırlanmış; V. ve VI. Genel Kurul faaliyet raporlarındaki hedefler ve ilkeleri süzgeçten geçirerek, VII. Genel Kurul’da “23 ilke” adı altında toplanmış ve onaylanmıştır. Bir sonraki Genel Kurul’da da bu ilkelere bir yenisi daha eklenmiş ve böylece Türk-İş’in “24 ilkesi” meydana getirilmiştir.⁴⁹

TİP ile DİSK arasındaki yakınlığın ise oldukça açık olduğu söylenmelidir. Ancak 1969 seçimleri bu iki ayrı teşkilatın arasının açılmasına neden olmuştur. Bundaki en önemli neden, İşçi Partisi Genel Başkanı Mehmet Ali Aybar’ın seçim çalışmalarında ağırlığı kırsal kesime vermesi; Kuas gibi önemli bir sendika liderinin seçilme şansı yüksek bir ilde, İstanbul’da ikinci sıradan aday gösterilirken, Adıyaman seçim listesinin başında bir toprak ağasının bulunuşu; 1969 seçimlerinde alınan oyların gerilemesi ve TİP’in bu tarihten başlayarak büyük bir aydın kavgasının içine girmesidir. Nitekim DİSK’in kendi Bilim ve Danışma Kurulları’nı kurması söz konusu durumu kanıtlar niteliktedir.⁵⁰

⁴⁶ “7. Genel Kurulda oluşan Yönetim Kurulunda çoğunluğu oluşturan AP eğilimli üyelerden 4’ü aynı zamanda milletvekili olarak AP grubunda yer almışlardır. 8. Genel Kurulda seçilen Yönetim Kurulu içinde ise, gene 4 AP’li milletvekili yer almaktaydı.[...] 7 ve 8. Genel Kurulda oluşan Yönetim Kurulu üyeleri arasında yer alan CHP’lilerden ise, 2’si 1969’da milletvekili seçilmiş bulunuyordu” Işıklı, **op.cit**, s. 541.

⁴⁷ Gülten Kutsal, “Türk Sendikacılık Hareketi ve “Partilerüstü Politika Prensibi” **Sosyal Siyaset Konferanslar XXII veXXIII. Kitaplar**, s.90-94.

⁴⁸ Gülten Kutsal, “Türk İşçi Sendikacılığının Üst Kademe Teşekküllerinde Bölünme ve Sendikalar Arasındaki Felsefi Görüş Ayrılıkları”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, s.117-120.

⁴⁹ Işıklı, **op.cit**, s.552. V. **Infra** Ekler A)

⁵⁰ Ünsal, **op.cit**, s.266-7. 1970 Ekim’inde yapılan IV. Büyük Kongre sırasında, TİP’in yönetimini ele geçiren Sadun Aren ve Behice Boran’ın önderlik ettiği “Emek” dergisi çevresinin, DİSK yöneticisi

Söz konusu iki üst-teşekkülün fikirsel yapıları karşılaştırılırsa, 1-Türk-İş, sendikaların işçiler yararına elde etmek istedikleri hak ve menfaatleri temelde toplu pazarlıkla elde edeceğini düşünen bir sendikacılık anlayışını savunduğu; buna karşılık DİSK'in ise işçi haklarının korunmasında ve yeni hak ve menfaatler elde edilmesinde mesleki mücadelenin yetersiz kalacağı, siyasi mücadelenin de gerektiği düşüncesinde olduğu, 2- Türk-İş'in batı modeli bir sendikacılığın, Türk toplumu için gerekli olduğunu ileri sürdüğü; DİSK'in, Türk toplumunun iktisadi ve sosyal bünyesine uygun kendine özgü bir sendikacılık anlayışını benimsediği, 3- Her iki üst-teşekkülün de sendikaların, ülkenin problemleri hakkında görüşlerini tespit etmelerini istedikleri, ancak Türk-İş'in sendikaların bu görüşleri benimsetmek adına bir baskı grubu şeklinde hareket etmesini önerdiği; DİSK'in işçi sınıfının bu görüşlerini gerekirse iktidar olarak gerçekleştirmesini müdafaa ettiği,⁵¹ 4-Türk-İş'in partiler-üstü politika tezini savunmaya devam ettiği; DİSK'in ise işçi sınıfı haklarının parlamentoda savunulmasının önemli olduğundan bahisle, eylem ve tasarruflarıyla işçi sınıfının çıkarlarını koruyacağını ispat eden partilere destek olunmasını istediği, 5- Türk-İş'in demokratik bir sosyalizmden yana görüşleri bulunduğu; DİSK'in de sosyalizmi savunduğu, ancak devletleştirme konusunda Türk-İş'ten daha ileri fikirleri öne sürdüğü, 6- Türk-İş beynelmilelciliğe karşı bir duruşa sahip iken, DİSK beynelmilelciliğe taraftar olduğu, üstelik emperyalizme karşı mücadele halinde bulunduğu görülür.⁵²

2- İŞVEREN SENDİKALARI

TİSK, 22.01.1964 tarihinde yaptığı III. Olağan Genel Kurulu'nda, Konfederasyon ve ona bağlı olan sendikaları ayrıntılı bir biçimde incelemek; eksiklerini gidermek ve hatalarını tamir etmek; ayrıca ulaşılmak istenen yeni amaçları ortaya koymak için Sendikalararası Müşterek Komisyonu ihdas etmiştir. Komisyon, TİSK'in kuruluşunun normal bir biçimde aşağıdan yukarı doğru değil, yukarıdan

kongre delegelerine sundukları adaylık önerilerinin reddedilmesi ve söz konusu delegelerin boş oy kullanmaları; DİSK yöneticilerinin TİP ile yakınlığının tamamıyla ortadan kalktığını göstermektedir.

⁵¹ Bu ayrışma DİSK'in işçilerde sınıf bilinci yaratılmasını, Türk-İş'in ise milli bilinç yaratılmasını istemesine denk düşmektedir.

⁵² Gülten Kutal, **op.cit**, s.113-5.

aşağıya doğru geliştiğini saptamış; ⁵³ bu sebeple Konfederasyonun ve işveren sendikalarının işlevlerinin birbirine karışmaması için bu konuda bir ayırım yapmaya karar vermiştir. Buna göre, Konfederasyonun görevleri, çalışma hayatına dair konjonktürün gözlenmesi; mahkeme içtihatlarını derlenmesi ve analizinin yapılması; üye kuruluşlara işlerini kanuna uygun olarak yürütmelerinin telkin edilmesi; Türk-İş’le ilişki kurulması, bazı temel sözleşmelerin akdedilmesi ve bunların yürütülmesi; işkollarında yapılan toplu iş sözleşmelerinde aynı hususlarda aynı hükümlerin olmasına dikkat edilmesinin sağlanması, ayrıca bu sözleşmelerin karşılaştırılması ve değerlendirilmesi; uzlaştırma ve özel tahkim faaliyetlerine katılınması; konferanslar düzenlenmesi ve etütler hazırlanması; örgütlenmemiş işkollarında işveren sendikaları kurulması; sendikalar arasında eşgüdümün sağlanması ve bunun için gerekiyorsa düzenli toplantılar yapılması; üye kuruluşlara yardım ve destek verilmesi; TİSK mensubu sendikaların, merkezleri dışındaki üye işverenlerine karşı yükümlülüklerini temsilciler vasıtasıyla yerine getirmesi; yerli yabancı istatistik yayınlarının izlenmesi, derlenecek istatistik bilgilere ilişkin ilkelerin saptaması ve bilgilerin değerlendirilmesi; Milletlerarası Çalışma ve İşverenler Teşkilatı, ayrıca yabancı ulusal Konfederasyonlarla ilişki kurulması; elde edilen bilgilerin ilgili sendikalara iletilmesi ve işverenlerin eğitilmesi olarak tasnif edilmiştir. Buna karşılık, sendikaların görevleri arasında toplu pazarlık yapmak, toplu iş sözleşmesi akdetmek ve toplu iş sözleşmesinin yürütülmesini sağlamak; üye işverenlere işlerini kanuna uygun olarak yürütülmesinin telkin etmek; işverenlere çalışma mevzuatı ile ilgili görüş bildirmek, işverenlerin iş davalarına ilişkin esasları hazırlamak; işyerlerini ziyaret etmek, incelemek ve gerekiyorsa tavsiyelerde bulunmak; özel tahkim hususlarıyla ilgilenmek, ayrıca uzlaştırma faaliyetlerinde bulunmak; konferanslar ve seminerler düzenlemek; üye işverenlerinden gerekli istatistik bilgileri toplamak; örgütlenmek ve yeni üyeler sağlamak sayılmıştır. Bütün bunlardan çıkan sonuç, Konfederasyonun kendini bir baskı grubu olarak örgütlemeye çalışmakta olduğudur. Nitekim yasama, yürütme ve

⁵³ “1962 yılında kuvvetli bir konfederasyon etrafında tamamen üst teşekküle bağlı, sendikalara verilecek birer masa ile işverenlerin teşkilatlanması düşünülmüş ve mevcut Konfederasyon bu prensiple kurulmuştu. O zaman Türkiye Kimya Sanayi İşverenleri sendikası bu fikri benimsemişti. Bir hükmi şahsiyetin gücü, kendini meydana getiren organların kuvveti ile orantılıdır.” prensibinden hareketle, sendikaların müstakil hüviyete sahip hükmi şahsiyetler olmasını ve toplu sözleşme düzenine girildikte kendi işkolunun ihtiyaçlarına cevap verebilecek duruma gelmelerini aylarca müdafaa ettik” Refik Baydur “Tarihi Karar”, **İşveren**, Cilt III, Ağustos 1965, s.11.

yargının faaliyetlerini izlemek, bu organların belirli konulardaki görüşlerinin oluşması sırasında etkili olmak; kendi kuruluşlarını belirli bir amaca kanalize etmek, baskı gruplarıyla ilişki kurmak; diğer yandan eğitim faaliyetlerinde bulunmak, bilgi toplamak ve düzenlemek başka türlü yorumlanamaz.⁵⁴

05.09.1965 tarihinde toplanan TİSK Olağanüstü Genel Kurulu'nda, Ana Tüzüğün ikinci maddesi değiştirilerek, Konfederasyonun merkezi İstanbul'dan, başkent Ankara'ya alınmıştır. Konfederasyonun esas faaliyetlerinin stratejik ve politik yönlerde toplanması ve merkezin de bu faaliyetlerin en iyi şekilde gerçekleştirilebileceği yerde olması gerekliliği, bu kararın alınmasındaki belirleyici etkindir. Ayrıca, iktisadi devlet teşekküllerinin Milli Sendikalara üye olmasının sağlanması; Milli Sendikalara Orta, Güney ve Doğu Anadolu Bölgeleri'nden üye kayıtlarının arttırılması; bir kısım Anadolu işverenin, TİSK'in sadece bir İstanbul işverenleri teşekkülü olduğu yolundaki düşüncelerinin kırılması; özellikle Ankara ve Kayseri'deki faal ancak zayıf olan mahalli işveren sendikalarının, Milli Sendikalara katılmama sebebi olarak gösterdikleri Konfederasyon merkezinin İstanbul'da oluşunun ortadan kaldırılması; parlamento, hükümet, genel müdürlükler, kurumlar ve Türk-İş'le daha yakın temas imkanının kurulması; çalışma hayatıyla ilgili hazırlanacak mevzuata hemen tesir edilebilmesi; kuvvetli bir temsil durumunun sağlanması da diğer amaçlardır.⁵⁵

Bu noktada teşkilatlanma konusundaki en önemli sorun, kamu işverenlerinin durumuyla alakalıdır. Bilindiği üzere, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş yıllarından 1960'lı yıllara gelinceye kadar, Devlet, sanayi alanına, özel sektöre göre daha fazla yatırım yapmış durumdadır.⁵⁶ Yeni hukuki düzenlemelerin sonucunda, işveren statüsünde bulunan devlet kuruluşlarının da bünyesinde çalışan işçilerle toplu iş

⁵⁴ Bu paragraftaki tüm bilgiler için v. Pars Esin, **op.cit**, s.184-186.

⁵⁵ “Konfederasyonumuzun Merkezi Ankara'ya Nakledildi”, **İşveren**, Cilt III, Ağustos 1965, s.4-6. “Yüksek heyetinizin bu konudaki kararı olumlu bir şekilde tecelli ettiği takdirde Millet Vekilleri seçimlerinden ve Sanayici Kredisinin müzakeresinden evvel en kısa bir zamanda Ankara'ya gidilmesinde büyük faide gördüğümüzü de arz etmek isteriz”. Baydur ise bu hızlı taşınmanın, başı İstanbul'da, gövdesi Ankara'da bir organizmanın ortaya çıkmasına neden olabileceği ve bunun sonucunda bir sonraki genel kurul yönetim kurulu seçimlerinin birbirini hiç tanımayan bir kitlenin kör dövüşü haline gelebileceği uyarısında bulunmuş; ayrıca Konfederasyon'un birlikleri bu kimlikleri ile üye olarak kabul etmesinin parçalanmaya sebep teşkil edeceğini, bu ve bunun gibi hataların telafisinin çok zor olduğunu da ifade etmiştir. Refik Baydur, **op.cit**, s.12.

⁵⁶ V. **Supra** I, A, 1, b.

sözleşmesi akdedecek olmaları, ister istemez özel kesimdeki işverenlerin kamu işverenleri ile ortak hareket etmek isteğini doğurmuştur. Özel sektör işverenleri, aynı sektörde çalışan iki işverenin aynı olmayan şartlarda toplu iş sözleşmesi yapmasının işgücü maliyetini daha ucuz olarak saptama imkanına sahip olan işveren lehine maliyetleri düşüreceği için haksız bir durum yaratacağını iddia etmektedirler. Bu düşüncenin devamı, imtiyazı sağlamış olan işverenin, işletme karlılığını arttıracak olması ve kendinden daha rasyonel şekilde çalışan işletmeleri piyasadan kovabilecek duruma gelmesi şeklinde özetlenebilir. Böylece ülkenin başat sorunu olan sanayileşme ve sosyal haklar konusunda bir geriye gidiş hasıl olacaktır. Halbuki kamu ve özel sektör işverenlerinin ortak hareket etmesi durumunda; devlet işletmelerinin sermaye yoğunluğu ve işgücü verimliliğinin daha yüksek olması nedeniyle, işgücü fiyatları bu duruma uygun olarak belirlenecek, özel sektör işverenlerinin de verimlilik artışına gitmesine sebep olacaktır. Bu teoriden, işçi sendikalarının da işverenlerin bu parçalı durumundan medet umamayacakları, yüksek verimliliğe uygun olarak ücret artışı talebinde bulunmalarının milli ekonomiye katkısının ancak işverenlerin birleşmeleri halinde mümkün olabileceği ifade edilmiştir. Ücretlerin verimliliğe göre belirlenmesinin işçinin mutlak ücretinin artmamasına rağmen, reel ücretinin artmasına sebep olabileceği de ifade edilmiş; ayrıca bu şekildeki bir düzenlemenin, işçinin eğitimi konusunda, hem işçilerin hem de işverenlerin lehine olacağı belirtilmiştir. Düzen içinde kamu işverenin de bulunmasının, özel teşebbüsün toplumcu karakterinin olgunlaşmasına da vesile olacağı aşıkardır.⁵⁷

Bu genel teorinin dışında, işçi sendikaları ve üst-teşekküllerinin bu şekilde bir ayrışma içinde olmamaları; işçi ve işverenlerin örgütlenmelerinde muvazene sağlanması; ⁵⁸ mevcut sendikal birikimden istifade etme olanağı; toplu iş sözleşmelerinin şahsi düşünce ve zorlamalardan bağımsız olarak ülkenin, işkolunun , işyerinin şartlarına göre sözleşme yapma imkanı vermesi; kamu sektörü işverenlerinin esas görevlerinin ağırlığı yanındaki bu ikincil yüklerinin hafifletilmesi; ayrıca 274 ve 275 sayılı Kanunların aksayan noktalarının çıkarılmasında görüş birliği

⁵⁷ Bu paragraftaki bilgiler için Haydar Kazgan,“Devlet Sektörü ile Özel Sektörü Birleştiren Güç:Sendikalaşmak” **İşveren**, Cilt III, Kasım 1964, s.6-8.

⁵⁸ Tarık Binat, “Özel Sektör-Devlet Sektörü”, **İşveren**, Cilt III,Aralık 1964, s.14.

oluşturulması⁵⁹ kamu işverenlerinin işveren sendikalarına üye olmaları için gösterilen diğer gerekçelerdir. Nitekim kamu işverenleri, söz konusu düşüncelerden etkilenmiştir. Ancak, Kanunun çıkarılmasının ardından yapılan ilk toplu pazarlıklar sonucunda, kamu işverenlerinin deneyimsizliği nedeniyle, hem ücretlerde, hem de çalışma şartları açısından işçiler lehine birçok tavizin verilmiş olmasının, bunda rolü vardır. Kamu işverenleri, bütün bunların sonucu olarak önce işveren sendikalarına üye olmaya meylederken; daha sonra kendi aralarında örgütlenme düşüncesi hakim olmuştur.⁶⁰ TİSK bu sefer de, söz konusu düşünceye karşı mücadele etmek zorunda kalmıştır.⁶¹ Ancak 1964 yılının son aylarından itibaren tartışılmaya başlanan bu sorunun, 1971 yılına kadar herhangi bir yere ulaştırılmadığı tespit edilmelidir. Nitekim TİSK'in VIII. Olağan Genel Kurulu'nda bu durum şu şekilde ifade edilmiştir:

“Burada Çalışma Bakanlığı dışında kalan ve bünyelerindeki kamu iktisadi teşebbüsleri nedeniyle işveren durumunda olan Bakanlıkların tutumuna da değinmekte fayda mülâhaza edilmektedir. Ülkemizin karma ekonomi düzeni içinde sanayi ünitelerimizin yanı sıra sahip bulunan ve bu itibarla büyük bir işçi kitlesini istihdam eden söz konusu Bakanlıkların teşkilatlanma ve beraber hareket etme zarureti görmemeleri [...] çalışma hayatının üst işveren kuruluşu olan Konfederasyonumuzu gayretlerinde yalnız bırakmaktadır.”⁶²

TİSK değerlendirilirken ele alınması gereken diğer bir kurum ise, Türkiye Odalar Birliği'dir. Daha önce zikredildiği üzere, TİSK'in kuruluş sürecine kadar, işverenleri temsil eden yegane kurum Türkiye Odalar Birliği idi. Hatta III. Çalışma Meclisi'ne işverenleri temsilen bu kurumun katıldığı bir kez daha hatırlanmalıdır.⁶³ TİSK'in hızlı bir teşkilatlanma süreci içine girmesi ve Sendikalar Kanununun tanıdığı haklar, ister istemez bu iki teşkilatın işverenleri temsil düzeyi sorununu gündeme getirmiştir. Örneğin 1965 Ocağı'nda yapılan IV. Çalışma Meclisi'ne işverenlerin TİSK vasıtası ile katıldığı görülür.⁶⁴ Ayrıca 1966 başında yapılan TİSK Yönetim

⁵⁹ Kubilay Atasayar, “Özel Sektörle Aynı Sendikada Bulunmanın Kamu Sektörüne Sağlayacağı Faydalar”, **İşveren**, Cilt III, Mayıs 1965, s.17-18.

⁶⁰ “Kamu ve Özel Sektör Müesseselerinin Aynı İşveren Kuruluşu İçinde Teşkilatlanmaları”, **İşveren**, Cilt III, Aralık 1964, s.15-16.

⁶¹ **Ibid**, s.16.

⁶² TİSK, **VIII. Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu**, Ankara, Ogun Kardeşler Matbaası, 1970 s.27'den aktaran Pars Esin, **op.cit**, s.244.

⁶³ V. **Supra** II, B, 2, b.

⁶⁴ “Dördüncü Çalışma Meclisi”, **İşveren**, Cilt III, Ocak 1965, s.4.

Kurulu ve Yürütme Komitesi toplantılarında, Türkiye Odalar Birliği'nin faaliyet alanı ekonomik ve ticari hayatla sınırlandırılmış, sosyal ve çalışma hayatı ile ilgili konuların Konfederasyonun faaliyet sahası içinde kabul edilmiştir. Ancak TİSK'in 1966 yılının ikinci yarısında Türkiye Odalar Birliği'nin düzenlediği Bakanlar-Özel Kesim toplantılarına temsilci gönderme talebinin ilgili kuruluş tarafından reddedilmesi, ayrıca Konfederasyonun görüşülmesini istediği konuların hiçbir şekilde ağza dahi alınmamasının simgesel bir anlamının olduğu ifade edilmelidir. TİSK "bu durum Konfederasyonca iki teşekkülün birbirini desteklemekteki açık fayda ve işbirliği anlayışı karşısında kabili telif görülmemiştir."⁶⁵ şeklinde, Türkiye Odalar Birliği'ne karşı çok yumuşak olan bir tavır takınmıştır. TİSK'in bu dönemde dahi Türkiye Odalar Birliği'nin vesayeti altından kurtulduğunu söyleyebilmek oldukça zordur. Bunda tabii ki Türkiye Odalar Birliği'nin mali ve örgütlenme bakımından güçlü, özel kanunlarla kurulmuş, kamu tüzel kişiliğini haiz, kamu kuruluşları ile uzun süredir ilişkilerini sürdüren bir kurum olmasının rolü vardır. Ancak daha önemlisi, TİSK'in bu dönemde kuruluş sürecini hala aşamamış bir örgüt olmasıdır. Nitekim Konfederasyon camiasına üye işveren sayısı, Kasım 1962'de 276, Nisan 1963'te 488, Nisan 1964'te 1050, Nisan 1965'te ise 1208'dir.⁶⁶ 1966'da TİSK'e üye olan işveren sendikası ise, 14'tür.⁶⁷ Halbuki, 1967 yılında yapılan sayıma göre Türkiye'de 102 işveren sendikası bulunmakta⁶⁸, bunların 53'ünün Türkiye Tipi, 39'unun lokal, 10'unun bölgesel olduğu belirtilmektedir.⁶⁹ Kısaca TİSK mevcut işveren sendikalarının ancak %13'ünü bünyesinde toplayabilmiştir.⁷⁰ Bunların bir sonucu

⁶⁵ TİSK, V. Olağan Genel Kurul, 1966 s.3'den aktaran Pars Esin, **op.cit**, s.189.

⁶⁶ Lök, **op.cit**, s.245.

⁶⁷ Türkiye Madeni Eşya Sanayicileri Sendikası, Türkiye Ağaç Sanayisi İşverenleri Sendikası, Türkiye Tekstil Sanayi İşverenleri Sendikası, Türkiye Gıda Sanayi İşverenleri Sendikası, Türkiye Matbaacılık Sanayi İşverenleri Sendikası, Türkiye Cam Sanayi İşverenleri Sendikası, Türkiye Toprak Sanayi İşverenleri Sendikası, Türkiye Kimya Sanayi İşverenleri Sendikası, Türkiye Ulaştırma Vasıtaları ve Yedek Parça İmalat Sanayi İşverenleri Sendikası, Türkiye Otel, Lokanta, Eğlence Yerleri İşverenleri Sendikası, Türkiye Gazete Sahipleri Sendikası, Türkiye Kauçuk Mamulleri, Lastik ve Plastik Sanayi İşverenleri Sendikası, Türkiye Deri Sanayi İşverenleri Sendikası, Türkiye Turizm Sanayi İşverenleri Sendikası **Ibid**, s.242.

⁶⁸ Ayrıca üst-teşekkül olarak 2 birlik ve bir konfederasyonun bulunduğunu hatırlatmak gerekir.

⁶⁹ Tuna, **op.cit**, s.157.

⁷⁰ İlgili araştırmalarda dikkat çekici olan diğer hususlar, 36 işkolunun 24'ünde işveren sendikalarının kurulu olduğudur. Bu işkolları, tarım, madencilik, petrol, gıda-içki-tütün, şeker, tekstil, deri-kundura, ağaç-mobilya, matbaacılık, lastik-kauçuk, ecza-kimya, toprak-seramik, cam, çimento, metal-makine, inşaat, ticaret, bankacılık, kara nakliyatı, deniz nakliyatı, sağlık, hizmetler, perde-sahne ve gazeteciliktir. 32 işveren sendikası ile, en çok işveren sendikasının bulunduğu işkolu gıda-içki-tütün işkoludur. Bu sendikaların 24'ü lokal, dördü ise bölgeseldir. Onun ardından ise 14 işveren sendikası ile hizmetler

olarak 28.07.1967 tarih ve 931 sayılı İş Kanunu ve 274 sayılı yasayı değiştiren 29.07.1970 tarih ve 1317 sayılı Kanunun hazırlık aşamasında sadece TİSK'in değil, aynı zamanda Türkiye Odalar Birliği'nin de faal olduğu ve hatta beraber faaliyet yürüttüğü ifade edilmelidir.⁷¹

B) HUKUKİ VE SOSYAL SORUNLAR

1- İŞÇİ KAVRAMI

1961 Anayasasının 46. maddesi tüm çalışanlara sendika kurma hakkını verirken, 47. maddesi ise sadece işçilerin toplu iş sözleşmesi ve grev hakkını haiz olduğunu tasrih etmiştir. Doğal olarak, “bir kimsenin toplu iş sözleşmesi yapacak işçi teşekkülüne üye olup olamayacağı, toplu iş sözleşmesinden yararlanıp yararlanamayacağı, grev yapıp yapamayacağı meselelerinde kimin işçi sayılacağı sorusu ile karşılaşilmektedir”⁷² Bu sorunun özellikle 1963-71 yılları arasında bu kadar önemli bir yer elde etmesinin temel nedeni ise, çalışanların memur statüsünü terk etme eğilimleridir. Çünkü “memurlar[ın] veya daha açık bir deyişle kamu kesiminde memur statüsünde çalışanlar[ın], kendi gelir paylarını toplam milli gelir içindeki oransal durumunu korumakta diğer tarım dışı emekçi gruplarına kıyasla bariz bir yetersizlik göstermiş”lerdir.⁷³ Söz konusu yetersizliğin, işçi sendikalarının toplu iş sözleşmeleri ve grev hakkı sayesinde hem ücretler, hem de çalışma koşulları alanında elde ettiği bazı ilerlemeler göz önüne alındığında, bu haklarla alakalı olduğu açıktır.

Daha önce belirtildiği üzere 274 sayılı Kanunun, bir kimsenin işçi niteliğini belirlemede, esas olarak, hizmet akdi münasebetini kabul etmiş olması⁷⁴ ve TC Emekli Sandığı Kurumuna tabi olanlar ile Milli Savunma ve İçişleri Jandarma Genel Komutanlığı'na bağlı işyerlerinde askerlik yükümlülüğünü yerine getirmekte olanlar

işkolu gelmektedir. Bu işkolundaki sendikaların ise sekizi lokal, ikisi bölgeseldir. İkiiden fazla işveren sendikasının bulunduğu kentler ise Adana(7), Bursa(4), Ankara(23), İstanbul(46) ve İzmir'dir. Türkiye tipi sendikaların bulunduğu kentler ise, İstanbul, Ankara, Adana, Sakarya, Kayseri ve İzmir'dir. v. **Ibid.** s. 156-161.

⁷¹ Bu paragraftaki bilgilerin geneli için v. Pars Esin, **op.cit**, s.188-192 ve s.196-7.

⁷² Kemal Oğuzman, “Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununun Uygulamasında Karşılaşılan Meseleler”, **İş Hukuku Dergisi**, Cilt I, Sayı 1, Ocak 1969, s.47.

⁷³ Alpaslan Işıklı, “İşçi Memur Ayrımı Sorununun Düşündürdükleri”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt XXVI, Sayı: 4, 1971, s.183.

⁷⁴ V. **Supra** II, B, 2, a, (2). Kanunun bazı kayıt ve şartlarla beraber, nakliye, neşir, adi şirket mukavelesi ile bağlı olan kişileri de işçi olarak tanımladığı unutulmamalıdır.

dışındakilerin işçi sendikası kurmak ve işçi sendikasına üye olmak haklarını tespit etmiş olması, 1965 yılına kadar mahkeme içtihatlarının geniş bir işçi tanımına imkan verecek doğrultuda gelişmesine neden olmuştur.⁷⁵ Kısaca, bu dönemde hizmetin kamu hizmeti olması ve ücretin yasa ile belirlenmiş olması sözleşmenin niteliğini değiştiren bir husus olarak telakki edilmemektedir.⁷⁶ Örneğin Yargıtay 9. Hukuk Dairesi Devlet Tiyatrosu Sanatçılarının, TCDD İşletmesi makinist, ateşçi ve elektrikçilerinin işçi sayılacağını kabul etmiştir.⁷⁷ Ancak 17.06.1965 tarih ve 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ile 19.07.1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu bu açıdan bir dönüm noktası teşkil etmektedir.

624 sayılı Kanunun 1. maddesi işçi niteliğinde olanlar dışındaki kamu hizmeti personelinin bahsederek, kamu kesiminde çalışanların bir kısmının işçi sayıldığını göstermektedir. Fakat 2. maddede “devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin görüldüğü genel ve katma bütçeli dairelerin, il özel idarelerine veya belediyelere bağlı kuruluşların ve kamu iktisadi teşebbüslerinin ve özel kanunların veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan banka ve teşekküllerinin asli ve sürekli görevlileri”nin memur oldukları belirlenmiş, böylece 1961 Anayasasının 117. maddesinde yer alan bir çalışanın memur olduğunu belirleyen kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevini genel idare esaslarına göre yürütmek zorunda bulunması kıstasını, genel idare esaslarına göre kamu hizmetlerini yapmakla “asli ve sürekli görevli” biçiminde değiştirmiştir. Görevin niteliği olan asli ve sürekli olma durumunun, görevlinin niteliği haline dönüşmesi; ülkemizdeki yaygın bir biçimde kabul görmüş olan ölçüler içinde dahi işçi sayılması gereken kişilerin memur olarak nitelenmesine neden olmuştur. 657 sayılı Kanun ise, devlet memuru tanımını kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde devamlı vazife görmek üzere atanan genel ve

⁷⁵ Işıklı, **op.cit**, s.202.

⁷⁶ Oğuzman, **Hukuki Yönden Grev ve Lokavt**, s.26.

⁷⁷ Oğuzman, “Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununun Uygulamasında Karşılaşılan Meseleler” **İş Hukuku Dergisi** s.47, Duran, Yargıtay 9. Hukuk Dairesinin, Devlet Opera ve Balesi Sanatkarlarını işçi olarak kabul eden 26.10.1964 tarih ve 5036/7183 sayılı kararının, kamu hizmeti görevlisinin kısmen akdi durumda bulunabileceğine ihtimal vermemesinden kaynaklandığını, halbuki Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu’nun 4.7.1964 tarih ve 674/344 sayılı kararının doğru bir biçimde söz konusu sanatkarları kamu ajanı saydığını ifade etmiştir. Lütfi Duran, “İktisadi Devlet Teşekküllerinde Çalışanların Hukuki Durumu ile Sendika ve Grev Hakları”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt XXXIII, Sayı 1-2, 1967, s.49.

katma bütçelerden veya bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlardan veyahut kefalet sandıklarından aylık alan kişi şekline getirmiş; bu bağlamda görev konusunda Anayasanın tanımına geri dönmüştür. Ancak bu sefer de hem genel idare esaslarına göre yürütme unsuru terk edildiği, yerine genel ve katma bütçelerden veya bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlardan veyahut kefalet sandıklarından aylık alma şartı konarak memur kavramının genişletildiği anlaşılmaktadır.⁷⁸ Nitekim söz konusu kanunlar etkisini göstermiş; Yargıtay 7. Ceza Dairesi kamu hizmeti gördükleri ve Devlet Bütçesi'nden maaş aldıklarını gerekçe göstererek Devlet Tiyatrosu Sanatçılarının memur olduklarına kanaat getirmiştir.⁷⁹ Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu'nun aldığı yukarıda zikredilmiş iki karar arasında içtihat aykırılığı bulunmadığı yolundaki tespiti de bu durumu kanıtlar niteliktedir.⁸⁰

Hukuki açıdan en çok tartışılan durumlardan birisi ise Kamu İktisadi Teşekküllerinde çalışanların konumudur. Duran'ın bu konudaki görüşünün, üçlü bir ayrıma dayandığı görülür: 1- 3659 sayılı Barem Kanununa göre daimi kadro içinde bulunan kamu statülü ajanlar ki bunların memur konumlarıyla ilgili herhangi bir tartışma olmadığı için işçi sendikalarına giremezler, 2- Söz konusu kanunun dışında kalıp işçi niteliği taşımayan geçici kadrolu veya kadrosuz hizmetliler ki bunlar işçi sendikalarına üye olabilirler ve 3- 3008 sayılı İş Kanununa tabi olan işçiler.⁸¹ Oğuzman ise, 3659 sayılı yasaya tabi işyerlerinin iktisadi kamu hizmeti gördükleri ve kamu tüzel kişisi olduğu kabul edilse bile, işlerini genel idare esaslarına göre yürütmedikleri gerekçesi ile bu personelin memur sayılamayacağı fikrini taşımaktadır.⁸² Yargıtay 9. Hukuk Dairesi ise, temelde Duran'ın görüşüne meyletmış, bütçenin D cetvelinden maaş alan kimselerin işçi olmadıkları, fakat aynı cetveldен ücret alan hizmetlilerin işçi sayılacağı yolunda karar vermiştir. Ancak Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun, Yargıtay 9. Hukuk Genel Kurulunun hizmetlilerle ilgili kararına

⁷⁸ Oğuzman, **Hukuki Yönden Grev ve Lokavt**, s.31. Ayrıca bu paragraftaki 1965 sonrası yaşanan gelişmeler hakkındaki bilgiler için v.İşıkli **op.cit.**, s.197-98. İşıkli'nın bu dönüşümdeki temel nedenlerden biri olarak siyasal iktidarın yapısındaki değişmeyi de gösterdiği ifade edilmelidir. **Ibid**, s.202.

⁷⁹ 23.11.1965 tarih ve 8260/9170 sayılı karardan aktaran Oğuzman, "Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununun Uygulamasında Karşılaşılan Meseleler", **İş Hukuku Dergisi**, s.47,

⁸⁰ 23.1.1967 tarih ve 966/24 sayılı karar aktaran **ibid**, s.48.

⁸¹ Lütfi Duran, **op.cit.** s.35 ve s.49-50

⁸² Oğuzman, **Hukuki Yönden Grev ve Lokavt**, s.29.

direnen mahkeme kararını onamış olduğu ve D cetveline tabi olan hizmetlilerin de memur olduklarını kabul ettiği gör÷lür.⁸³

2- TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ YAPMA EHLİYETİ ve YETKİSİ

Toplu iş sözleşmesi yapma ehliyeti bakımından en önemli sorun, Yargıtay 9. Hukuk Dairesinin 17.06.1965 tarih ve 4612/5416 sayılı kararı ile işkolu sendikalarının işyeri sözleşmeleri yapamayacağına hükmetmesiyle ortaya çıkmıştır. İşçi sendikalarının, Türkiye tipi sendikalar şeklinde örgütlenmeye çalıştıkları bir sırada çıkan bu kararın, işçi sendikaları idarecileri tarafından “sendikacılığın ölümü” şeklinde yorumlanması bu açıdan şaşırtıcı değildir.⁸⁴ Yargıtay’ın bu kararının kökeninde ise 275 sayılı Kanunu hazırlayan Geçici Komisyonun, Fransız İş Hukukuna atıfta bulunarak, toplu iş sözleşmesinin, asıl olarak, işkolu esasına göre yapılması ilkesini getirmesi yatar. Bu anlamda işyeri sözleşmeleri, söz konusu işkolu esasına göre yapılmış toplu iş sözleşmelerinin tamamlayıcısı niteliğindedir. Ancak bütün bu değerlendirmeler Geçici Komisyonun Fransız İş Hukukunu yanlış tefsir etmesinden kaynaklanmaktadır. Çünkü, Fransız Hukukuna göre işyerindeki toplu iş sözleşmeleri, işkolundaki toplu sözleşmelerinden daha ileri, işçileri için daha elverişli kurallar koyabilmektedir. Nitekim, Yargıtay da bu içtihadında ısrar etmeyerek, daha bir yılı doldurmadan bu kararından dönmüştür.⁸⁵

Geçici Komisyonun yukarıdaki ifadesinden çıkan bir başka sorun ise, bir işkolu toplu iş sözleşmesi yürürlükteyken, işyeri toplu iş sözleşmesi yapılamayacağına dair İstanbul Bölge Çalışma Müdürlüğü’nün 26.02.1964 tarih ve 256 sayılı ve İstanbul

⁸³ Yargıtay 9. Hukuk Dairesinin 15.7.1966 tarih ve 2793/7390 sayılı kararı ve Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 25.10.1967 tarih ve 1966-9/1499 K. 485 sayılı kararı aktaran Oğuzman, “Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununun Uygulamasında Karşılaşılan Meseleler”, **İş Hukuku Dergisi** s.48.

⁸⁴ İsmet Sungurbey, “İş Kolu Sendikalarının İş Yeri İçin Toplu Sözleşme Yapma Yeteneği”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt XXXI, Sayı 1-4, 1966, s.203.

⁸⁵ Sungurbey, bu karardan dönüşün hukuki temelini çoğu yapan azını da yapabilir ilkesine bağlamakta; ayrıca Yargıtay’ın kararlarını alırken ülke şartlarını da düşünmesi gerektiğini ifade etmektedir. Bunda kastedilen hususun, Türkiye’deki hiçbir işkolu sendikasının, işkolu seviyesinde toplu iş sözleşmesi yapacak kadar teşkilatlanamadığını, bu durumun işveren sendikaları açısından da aynı olduğunu, kaldı ki işkolu sendikalarınca yapılmış toplu iş sözleşmelerinin ilk kararda ısrar edilmesi halinde geçersiz olacağını ve böylece işverenlerin güçsüz işyeri sendikaları ile yeni toplu sözleşmeler imzalayabileceğini ifade etmiştir. Siyasi iktidarın bütün bu açılardan ilk karara dört elle sarıldığının da altını çizmektedir. **Ibid**, s.203-4. Ancak Sungurbey’in düşüncesinin aksine, Yargıtay sadece işkolu sendikalarının işyeri sözleşmeleri yapabileceğini belirlemiş, federasyonlara bu hakkı tanımamıştır. Ayrıca paragraftaki diğer bilgiler için v. **Ibid** 203-8

13. Asliye Hukuk Mahkemesi'nin 964/28 sayılı kararlarıdır.⁸⁶ “İşkolunda yapılacak sözleşmelere öncelik tanınması, sendikalarda merkezileşmeyi kuvvetlendirecek ve mahalli sendikaların olur olmaz zamanlarda taleplerde bulunup sanayi sulhunu bozmalarını önleyecek bir tatbikatın yerleşmesini mümkün kılabilir.”⁸⁷ Bu açıdan kararın Türk-İş çevresinde faaliyet gösteren sendikalar tarafından sevinçle karşılandığı söylenebilir. Ancak kanunda, işkolu ve işyeri toplu iş sözleşmelerinde yetkinin ayrı ayrı düzenlenmiş olması, üstelik bunlardan biri varken diğersinin yapılamayacağına dair açık bir hükmün bulunmaması sebebiyle Yargıtay 9. Hukuk Dairesi⁸⁸ aksi yönde kararlar vermeye başlamış,⁸⁹ böylece Yüksek Mahkeme her toplu iş sözleşmesinin bağlayıcılığını kendi kategorisi içine inhisar ettirmiştir.⁹⁰ Bu durum her ne kadar merkezileşmeye menfi tesirde bulunacaksa da, işkolu sözleşmesinin işyerinin coğrafi, iktisadi vs. bazı objektif şartlarına uymamasını telafi edeceği; ayrıca işkolunda en fazla temsil yetkisini haiz sendikanın, işyerinde bu niteliğe sahip olmaması halinde ortaya çıkabilecek mahzurları önleyeceği tabiidir.⁹¹ Ancak bu seferde kanunun bu iki ayrı seviyede yapılacak sözleşmelerdeki muhtevayı belirlememiş olması yeni bir sorun yaratmıştır. Yargıtay, bu noktada boşluğu doldurmak için Geçici Komisyonun görüşüne geri dönerek, işkolu sözleşmesinin genel, işyeri sözleşmesinin ise fer'i normları kapsayacağını hükme bağlamıştır.⁹² Ancak genel çalışma şartları ile fer'i ve işyeri özellikleri ile ilgili şartların sınırının bulunmasındaki güçlük açıktır.⁹³ Burada atlanmaması gereken bir husus da, işveren sendikacılığının yeterince teşkilatlanamaması nedeni ile işkolu sözleşmeleri yapmanın zorluğudur. Bu konuda yapılan öneriler, Türkiye şartlarına daha uygun olan işyeri sözleşmelerinin esas alınması, kısaca işkolu sözleşme türünün ya tamamıyla ortadan kaldırılması ya da ikinci plana konulup mer'i kanun hükümlerine dokunmadan, çoğunluk sendikasına

⁸⁶ İsmet Sungurbey, “İş Kolundaki Toplu Sözleşme Karşısında İş Yerinde Toplu Sözleşme Yapma Yetkisi-Toplu Sözleşmede “Özellik İlkesi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt XXX, Sayı 1-2, 1964, s. 212-216.

⁸⁷ Dereli, “Türk Sendikacılığında Merkezileşme Temayülü ve Muhtemel Neticeleri”, **Sosyal Siyaset Konferansları 17. Kitap**, s.77.

⁸⁸ 1.10.1965 tarih ve 8425/8230 sayılı kararı ile 11.1.1966 tarih ve 74/3 sayılı karar.

⁸⁹ Nuri Çelik, “Toplu Sözleşme Yetkisi Hususunda Yapılması Düşünülen Değişiklikler”, **Sosyal Siyaset Konferansları XXII ve XXIII. Kitaplar**, s.67.

⁹⁰ Oğuzman, **op.cit**, s.59.

⁹¹ Dereli, **op.cit**, s.78.

⁹² V. **Supra** 88. dipnotta belirtilen kararlar

⁹³ Nuri Çelik, **op.cit**, s.66.

tanınan bir imkan olarak bırakılması,⁹⁴ söz konusu sözleşme türlerinin muhtevalarının kanunla çizilmesi; işkolu sözleşmesindeki bugünkü uygulamayı bir kenara bırakarak, işkolundaki işyerlerinin çoğuna hatta tümüne uygulanması imkanının araştırılması; sonuncu olarak ise belirli bir mahal veya bölgede işkolu sözleşmelerinin yapılmasına imkan verilmesidir.⁹⁵

İşçi sendikalarının 1967 yılında bölünmesi, yetkili sendikanın tespiti konusunda büyük sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. En bilinen örneği ise, Derby Lastik Fabrikasında, işçi çoğunluğunun üyesi bulunduğu DİSK'e bağlı Lastik-İş yerine, Kauçuk-İş'in toplu sözleşmede taraf olarak kabul edilmesi ve bunun üzerine 1968 Temmuzunda işçilerin fabrikayı işgal etmeleridir. Olayın sona ermesini ise 8.7.1968 tarihinde İstanbul 13. Asliye Hukuk Hakimliği'nin huzurunda gerçekleştirilen referandum sağlamıştır.⁹⁶ Bu olaydan feyzalan yazarların çoğu, yetki tespiti konusunda oylama sisteminin bu sorunun hallini sağlayacağı görüşünde birleşmişlerdir.⁹⁷ Bunun dışında yetki tespiti konusunda yargı organlarının kesin yetkili kılınması ve yetki tespitini bağımsız bir resmi büro aracılığı ile yapılması şeklinde görüşler de bulunmaktadır.⁹⁸

3- TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİNDEN YARARLANMA

Toplu iş sözleşmesinin akid tarafları ve eğer akid taraflardan birisi veya her ikisi de sendika ise, bu teşekküllere üye olan işçi ve işverenleri bağlayacağı açıktır. Toplu iş sözleşmesinden yararlanma hususundaki asıl sorun, sendika üyesi olmayan, 275 sayılı Kanuna göre dayanışma aidatı ödeyerek toplu iş sözleşmesinden yararlanmak isteyen kişilerle ilgili olarak ortaya çıkmıştır. Çünkü 274 sayılı Kanunun 21. maddesinde işçi ve işveren sendikalarının kendi faaliyetleri neticesinde üyeleri adına elde ettikleri hakların, üye olmayanlara sirayet edebilmesi için ilgili kurumların muvafakati aranmaktaydı. Doğal olarak, toplu iş sözleşmesinden yararlanmak isteyen sendikaya üyesi olmayan işçilerin dayanışma aidatı ödemek dışında, ayrıca işçi

⁹⁴ **Ibid**, s.83.

⁹⁵ Metin Kutal, "Türkiye'de Sendikacılık ve Toplu Sözleşme", **Türkiye Ekonomisinin 50 Yılı Semineri**, İstanbul, Sermet Matbaası, 1973, s.714.

⁹⁶ Anıl Çeçen, **op.cit**, s.139. Oylamada 300 üyesi olduğu söylenen Lastik-İş'e 940, 1163 üyesi olduğu söylenen Kauçuk-İş'e sadece 6 oy çıkmıştır.

⁹⁷ Nuri Çelik, **op.cit**, s.83.

⁹⁸ Metin Kutal, **op.cit**, s.715-6.

sendikasının muvafakatini almak zorunda olup olmadığı sorusu ortaya çıkmıştı. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi yasanın çıkmasının üzerinden bir buçuk yıl sonra vermiş olduğu kararda, sendikanın olurunun alınması düşüncesini benimsediğini göstermiştir.⁹⁹ Söz konusu karar doktrinde, 274 sayılı Kanundaki kuralın genel ve önceki, 275 sayılı Kanundaki kuralın özel ve sonraki kural olması ve ayrıca sendikanın olurunun alınmasının sendikaya üye olmama özgürlüğünü zedelemesinden dolayı eleştiriye tabi tutulmuştur.¹⁰⁰ Kısaca, toplu iş sözleşmesi akdeden sendikanın üye olmayan işçinin sözleşmeden faydalanmasına muvafakat etmeyerek, işçilerin söz konusu sendikaya üye olmaya zorlanması ihtimali mevcuttur. Ancak kararın diğer yönden, güçlü bir sendikacılık hareketi yaratmak ve işçilerin sendikacılığın amacına uygun olarak hareket etmesini sağlamak bakımından faydalı olduğu dahi söylenebilir.¹⁰¹

İkinci büyük sorun ise, sendika üyeliğinden ayrılan işçinin konumuyla alakalı olmuştur. 275 sayılı Kanun, akid sendikaya üye olan işçi veya işverenin herhangi bir nedenle ilgili sendikayla ilişkisinin kesilmesine rağmen, sözleşmeyle bağlı olacağını tasrih etmiştir. Bunu dikkate alan Yargıtay 9. Hukuk Dairesi ve Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, toplu iş sözleşmesi yapıldıktan sonra sendikadan ayrılan işçilerin o toplu iş sözleşmesinden yararlanmaya devam edecekleri, bunun için sendikanın muvafakatine ihtiyaç bulunmadığı gibi, dayanışma aidatı da ödemelerine gerek olmadığına karar vermiştir.¹⁰² Söz konusu bu kararın 275 sayılı Kanunun sistemine uymadığı ve işçileri toplu iş sözleşmesinden istifade etmek için sendikaya girmeye ve sözleşme akdedildikten sonra istifa etmeye teşvik edici bir rol oynayacağı da doktrinde ifade edilmiştir.¹⁰³ Böylece sendikaya üye olup ayrılmış işçi ile, sendikaya hiç üye olmamış işçi arasında bir fark yaratılmış, bu durum da sendikacılığın olumsuz yönde etkilenmesine neden olmuştur.¹⁰⁴

⁹⁹ 3.12.1964 tarih ve 8458/7993 sayılı karar

¹⁰⁰ Mesut Gülmez, “Dayanışma Ödentisi Kurumu ve Güçlü Sendikacılık” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 12, Sayı: 1, Mart 1979, s.69-72.

¹⁰¹ Gülten Kutsal, **Türkiye’de İşçi Sendikacılığı (1960-68)**, s.116.

¹⁰² Yargıtay 9. Hukuk Dairesi 14.5.1965 tarih ve 3403/4045 sayılı kararı ve Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 23.11.1966 tarih ve 9-1052/298 sayılı kararı.

¹⁰³ Oğuzman, **op.cit**, s.63.

¹⁰⁴ Türk-İş, **op.cit**, s.352. “Özellikle 275 sayılı Kanunun 6. maddesi, toplu sözleşmeler yapıldıktan sonra, bazı çıkarıcılar tarafından istismar edilmiş, ikinci sendikaların kurulması sonucunu doğurmuştur.”

4- TOPLU İŞ UYUŞMAZLIKLARININ ÇÖZÜMÜNDE BARIŞÇI YOLLAR

Toplu iş uyuşmazlıklarının, işçiler açısından greve, işverenler açısından lokavta yol açmaması için üç çeşit barışçı yoldan faydalanmak mümkündür: Uzlaştırma, Arabulma, Tahkim. Uzlaştırma; “uyuşmazlık halinde olan tarafların görüşlerini birbirine yaklaştırmak suretiyle ihtilafa son verme faaliyeti”¹⁰⁵ olarak; Arabulma; arabuluculuk görevini yapan şahsın uyuşmazlığın taraflarına bir çözüm formülü önerdiği ve bu önerdiği çözümün kabul edilmesi için manevi baskı yollarına başvurmak imkanına sahip olduğu bir safha olarak tanımlanmaktadır. Tahkim ise, en basit şekliyle, uyuşmazlık taraflarının anlaşarak, uyuşmazlığı kararlarına uymak zorunda oldukları bir şahsa veya kurula götürmeleri şeklinde tarif edilebilir.¹⁰⁶

Bu noktada asıl incelenmesi gereken husus, 275 sayılı Kanunda Uzlaştırma olarak nitelenen safhadır. Ancak her ne kadar Kanun, bu safhayı bu şekilde adlandırmışsa da, yukarıdaki tanımlamalar esas alınacak olursa, bu safhanın Arabulma ile Uzlaştırmanın bir karışımı şeklinde olduğunu görmek zor değildir.¹⁰⁷ Söz konusu bu iki yolun birleşiminden ara bir kurum elde edilmeye çalışılmış olması, büyük ihtimalde çıkan sorunların başlıca nedeni olarak nitelendirilmelidir. Uzlaştırma toplantılarına tarafların kendilerinin veya temsilcilerinin katılması ve aynı zamanda toplantıda birer tarafsız aracı bulundurmalarının zorunlu olduğu belirtilmelidir. Ancak tatbikatta, tarafların kendilerine bağlı olduklarını bildikleri şahısları aracı olarak görevlendirdikleri, hatta bazen toplu pazarlık esnasında söz konusu tarafın temsilcisi sıfatıyla görüşmelere katılan kişilerin tarafsız aracı olarak uzlaştırma toplantısına gönderildikleri görülmektedir.¹⁰⁸ Kanunun aracılara itiraz müessesesini tanımamış olması da, uzlaştırma safhasının sorumluluğunu görünüşte tarafsız olan iki taraf aracısının seçtikleri üçüncü tarafsızın üzerine yıkmaktadır. Uzlaştırma Kuruluna

Nitekim IV. Çalışma Meclisi sırasında işverenlerin muhalefetine rağmen bu konuda bir hükmün yasaya ilave edilmesi kabul edilmiştir. “Dördüncü Çalışma Meclisi”, **İşveren**, Cilt III, Ocak 1965, s.22.

¹⁰⁵ Metin Kutsal, “Toplu İş Uyuşmazlıklarının Çözümlemesinde Barışçı Yollar ve Bu Konuda Batı Ülkelerinden Bazı Örnekler”, **İş Hukuku Dergisi**, Cilt I, Sayı:4, Nisan 1969, s.371.

¹⁰⁶ Bu paragraftaki bilgiler için v. **Ibid.** s.370-72.

¹⁰⁷ Gülten Kutsal, **op.cit.**, s.117.

¹⁰⁸ Kemal Oğuzman “275 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu Açısından Uzlaştırma”, **İş Hukuku Dergisi**, Cilt I, Sayı 8, Ağustos 1969, s.687.

re'sen araştırma yetkisi de tanınmamış, kısaca tarafların verecekleri bilgi ve belgelerle uyumsuzluğu çözüme ulaştırmaları istenmiştir. Üstelik taraflardan birinin, istenen bilgiyi vermeye yanaşmaması halinde uygulanabilecek bir müeyyide de yoktur. Uzlaştırma Kurulunun manevi olarak tarafları zorlayıcı gücünün de bulunmaması, “Uzlaştırma toplantısı[nın] hiçbir manevi otoritesi bulunmayan, grev ve lokavta gitmek için geçilmesi gerekli fakat fuzuli bir safha sayılma”sına neden olmaktadır.¹⁰⁹

Tablo 6

Grev-Lokavt Yoksa Sözleşmenin Yapıldığı Safha

	Belirsiz ¹¹⁰	1964	1965	1966	1967	1968	Toplam
Var	2	1	13	22	25	40	103
Uzlaşma	65	12	387	717	692	1244	3117
Uzlaştırma	32	3	52	92	70	96	345
Hükümetin Arabuluculuğu	-	-	-	1	1	1	3
Yüksek Uzlaştırma	-	-	-	0	1	1	2
Özel Hakem	-	-	1	12	2	1	16
İl Hakem Kurulu	-	-	1	5	7	3	16
Yüksek Hakem Kurulu	6	-	1	2	1	4	14
Belirsiz	2	-	2	2	8	4	18
Toplam	107	16	457	853	807	1394	3634

Kaynak: Orhan Tuna, **Toplu İş Sözleşmesi Düzeninin İktisadi ve Sosyal Tesirleri -Ön Tasarı Raporu-**, Ankara, T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Mayıs 1969 s.97

3634 toplu iş sözleşmesi üzerinde yapılan bir araştırma sonucu, oluşturulmuş yukarıdaki tablodan, 1968 yılına kadar toplu iş sözleşmelerinin uzlaşma aşamasında akdedildiği görülmektedir. Ancak bu safhada halledilemeyen sorunların yaklaşık beşte birinin grevle sonuçlandığı anlaşılmaktadır ki, bunun yüksek bir rakam olduğu açıktır.

¹⁰⁹ **Ibid**, s.688.

¹¹⁰ Söz konusu tarihler altında bulunan rakamlar, o sırada ortadan kalkmış olan toplu iş sözleşmelerini göstermektedir. “Belirsiz” ifadesiyle belirtilmek istenen olgu ise, ilgili toplu iş sözleşmelerinin ortadan kalkma tarihlerinin tespit edilememiş olmasıdır.

5- YÖNETİME KATILMA

Yönetime katılma olgusunun, daha doğru bir ifadeyle endüstriyel demokrasinin ortaya çıkmasının kökenleri, kapitalizmin felsefi sahada ferdiyetçiliğe, iktisadi sahada aşırı liberalizme dayanan yapısında bulunur. Kapitalizm, işletme büyüklüğünü alabildiğine genişletir ve buna bağlı olarak işletme içinde çalışanların sayısını inanılmaz ölçülerde arttırır. Ancak bunu yaparken işçiyle işveren arasındaki ilişkinin kesilmesine sebebiyet verdiği gibi, aralarındaki farklılaşmanın büyümesine de neden olur. Ayrıca kapitalist ekonomilerde kişinin kendi emek ürününden ve işinden yabancılaştığı da not edilmelidir. İşte, kapitalizmin ortaya çıkardığı bu sorunların aşılması, işçilerin yönetime katılması düşüncesini ortaya çıkarmıştır.¹¹¹

Türkiye’de 1960 sonrası işçilerin yönetime katılmaları iki yolla mümkün olmuştur: Mevzuat ve Toplu Sözleşmeler. Mevzuat kanalıyla işçilerin yönetime katılmasının ilk örneği, 15.07.1960 tarih ve 23 sayılı “Devlet İktisadi Teşekküllerinin Teşkilatı ile İdare ve Murakabeleri Hakkındaki 3460 sayılı Kanuna Ek Kanun”dur. Kanun, eski idare meclislerini ortadan kaldırmış; ilgili sendikalar ve kuruluşun merkez memurlarının gösterecekleri üçer aday arasından, personelin gizli oyla seçecekleri bir çalışan ile bir ya da iki üye ve Bakanlık tarafından atanan başkandan kurulu, eski idare meclisleri ile aynı yetkileri haiz müdürler kurulunu söz konusu meclislerin yerine ikame etmiştir.¹¹² Ancak 27 Mayıs Hareketi’nin ekonomik ve sosyal alandaki dönüşümlerine, ilgili kurumların yöneticileri aynı hızda cevap verememiş, hatta söz konusu Kanunun uygulanmaması için çaba harcadıkları görülmüştür.¹¹³

12.3.1964 tarih ve 440 sayılı “İktisadi Devlet Teşekkülleri ile Müesseselere İştirakleri Hakkındaki Kanun” yönetime katılma konusunu ele alan ikinci kanundur ve bir öncekinin ilgili hükümlerini ortadan kaldırmıştır. Kanunun iktisadi devlet kuruluşlarını, teşekküller ve müesseseler olarak ikiye ayırdığı; müesseseleri, teşekkül bünyeleri içinde düzenlediği; ancak bu iki yapıyı, ayrı yönetim kurullarına sahip olarak tanzim ettiği görülür. Teşekkül yönetim kurulunun, bir genel müdür, ilgili

¹¹¹ Bu paragraftaki bilgiler için v. Orhan Tuna, “İşçi ve İşveren İşbirliği Türkiye’deki Uygulama ve Bu Konuda Mevcut İmkanlar” **Sosyal Siyaset Konferanslar XXII veXXIII. Kitaplar**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1971, s.90.

¹¹² Cahit Talas , **Sosyal Ekonomi**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1979, s.499.

¹¹³ Orhan Tuna, **op.cit**, s.93.

Bakanlığın önerisi ile Bakanlar Kurulu tarafından atanan bir üye, Maliye Bakanlığının önerisi ile Bakanlar Kurulu tarafından atanan bir başka üye ve teşekkül yapısından yönetim kuruluna katılan görevlilerden müteşekkil olduğu, ancak geniş ölçüde işçi çalıştıran, tarım, ulaştırma ve sanayi alanında faaliyet gösteren teşekküllerde bir işçi üyenin de bu yönetim kuruluna katılacağı ifade edilmiştir.¹¹⁴ Böylece devlet iktisadi kuruluşlarında iki açıdan yönetime katılma deneyi yapıldığı söylenebilir. Çünkü bir yandan, teşekkül yapısından görevlilerin, diğer yandan işçilerin yönetim kuruluna katılması kararlaştırılmıştır. Ancak Kanunun işçi üyenin seçiminin nasıl yapılacağını tüzükle düzenleneceğini belirtmesi ve ilgili tüzüğün 1966 yılına kadar hazırlanamamış olması, hükmün bu tarihe kadar fiilen uygulanmamasına neden olmuştur.¹¹⁵ Ayrıca bir teşekkülün yönetim kurulunda işçi üye bulundurulup bulundurulmayacağını, ilgili teşekkülün özel yasasına konulacak hükümle açığa kavuşturulacağı, ancak bu Kanunlar çıkıncaya kadar bu teşekküllerin hangileri olacağını Bakanlar Kurulu tarafından belirleneceği öngörülmüştür.¹¹⁶ Bakanlar Kurulu 9.9.1966 tarih ve 12396 sayılı Kararname ile Denizcilik Bankası, Etibank, Makine Kimya, Sümerbank, Devlet Demiryolları, Türkiye Demir Çelik İşletmeleri, Türkiye Kömür İşletmeleri'nde; 5.6.1970 tarih ve 7/792 sayılı Kararname ile de Türkiye Selüloz ve Kağıt Fabrikaları İşletmesi, Et ve Balık Kurumu, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., Azot Sanayi A.Ş ve Türkiye Çimento Sanayi A.Ş yönetim kurullarına işçi üyelerin katılabileceğine karar vermiştir.¹¹⁷ Teşekküllere bağlı müesseselerin yönetim komitesi ise, müessesenin en yüksek düzeydeki yöneticileri arasından seçilen üç görevli ile kuruluş amacına göre geniş ölçüde işçi çalıştırdığı Bakanlar Kurulunca tespit olunan müesseselerde bir işçi üyeden kurulur. İşçi üyenin seçim şekli yine tüzükle belirlenecektir.¹¹⁸

¹¹⁴ Türk-İş, sadece geniş ölçüde işçi çalıştıran ve tarım, ulaştırma ile sanayi alanında faaliyet gösteren teşekküllerde yönetime katılmanın düzenlenmiş olmasını eleştirmiştir. En başta “geniş ölçüde işçi çalıştırma” ifadesi muğlaktır. Nitekim Kanunun uygulamasını gösteren tüzükte bu sayı 10.000 olarak belirlenmiştir. Türkiye sanayisinin, daha çok küçük sanayi ünitelerinden meydana geldiği hatırlanırsa hükmün uygulamasının ne kadar daraltıldığı daha açık bir şekilde ortaya çıkar. Üstelik yönetime katılma tarım, ulaştırma ve sanayi alanlarında faaliyet gösteren teşekküllerle sınırlandırılmıştır. **Ibid**, s.96-7.

¹¹⁵ Cahit Talas, **op.cit**, s.499-500.

¹¹⁶ Türk-İş, yönetime katılmanın özel kanunda belirlenmesinin zorunlu kılınmasını, fiilen ilgili Bakanlığın bu yoldaki iradesine tabi olma anlamı taşıdığını ifade etmiştir. Orhan Tuna, **op.cit**, s.97.

¹¹⁷ **Ibid**, s.94-5.

¹¹⁸ Cahit Talas, **op.cit**, s.501. Türk-İş, teşekkül ve müessese yönetim kurullarında işçilerin sadece bir işçiyle temsil edilmesinin yeterli olmadığını ifade etmiştir. Ayrıca işçilerin idareye katılmalarının işyerlerine kadar indirilmesi fikrini savunmuştur. Orhan Tuna, **op.cit**, s.97.

Toplu iş sözleşmelerinin yönetime katılma konusunda ne gibi düzenlemeler getirdiğini, 1963 ile 1969 yılları arasında 454 işletmede akdedilmiş olan 907 toplu iş sözleşmesi üzerinde yapılan araştırmalar ortaya koymaktadır. Buna göre, 193 işletmede faaliyette bulunan kurulların tamamı, 45 işletmede ise kurulların bir kısmı toplu iş sözleşmesi sayesinde kurulmuştur. Kısaca toplu iş sözleşmesi düzeni, işletmelerin %52'sinde yeni kurulların ihdasını sağlamıştır.¹¹⁹ Toplu iş sözleşmeleri ile kurulmuş kurulların 444'ü (%48,9) disiplin kurulu, 39'u (%4,3) uyuşmazlıkları çözüm kurulu, 35'i (%3,9) işletme komitesi, beşi (%0,6) izin kurulundan oluşmakta, 59'unda (%6,5) ise muhtelif kurulların bir arada düzenlendiği görülmektedir. Ancak sözleşmelerin 325'inde (%35,8) hala herhangi bir kurula yer verilmemesi, üstelik toplu iş sözleşmeleri ile en çok disiplin kurullarının ihdas edilmiş olması; işverenlerin hala işletme yönetimlerini sıkı sıkıya kendi ellerinde tutma isteklerini göstermektedir.¹²⁰ Söz konusu kurulların 453'ünde(49,9) işçi ile işveren tarafının eşit sayıda olmasına rağmen, kurulların 346'sında(38,1) sürekli olarak işveren tarafının başkanlık etmesi de bunu kanıtlamaktadır.¹²¹

C) 04.07.1970 TARİH ve 1317 SAYILI KANUN

1-KANUNUN OLUŞUMUNU HAZIRLAYAN OLGULAR

a) TOPLU İŞ SÖZLEŞMELERİ, SENDİKALAŞMA ve ÜCRETLER

¹¹⁹ Geriye kalan işletmelerin, 140'ında hala kurul bulunmamakta, 38'inde ise toplu iş sözleşmeleri öncesi kurulmuş olan kurullar faaliyetlerini sürdürmektedir.

¹²⁰ Nitekim Milli Prodüktivite Merkezi tarafından yapılan bir mülakatta, yönetime katılmanın teşebbüsün mülkiyetine bağlı bir hak olup olmadığına dair bir soruya, işverenlerin %66'sı bağlı bir hak olarak şeklinde cevap vermiş; ayrıca işçilerin yönetime katılmasının verimi arttırıp arttırmayacağı, huzuru ve sosyal adaleti sağlayıp sağlayamayacağına ilişkin bir soruya da yine işverenlerin %66'sının menfi yönde cevap verdiği görülmüştür.

¹²¹ Kurulların 17'sinde(%1,9) işçi tarafı, 80'inde(%8,8) işveren tarafı fazla sayıdadır. 202 toplu iş sözleşmesinde(22,3) kurulların teşkili ile ilgili herhangi bir hüküm olmadığı gibi, 155'inde(17,1) geçici kurul teşkili ile ilgili hükümler bulunurken, bunların nasıl terekküp edeceğine dair bir kayda rastlanmamıştır. Toplu iş sözleşmelerinde sürekli olarak işçilerin başkanlık ettiği bir kurula rastlanmamıştır. Ancak 87'sinde(%9,7) münavebe ile işçi ve işveren başkanlık etmektedir. 272 toplu iş sözleşmesinde(%30) kurullara ait hükümler bulunurken, başkanlıkla ilgili bir düzenleme yapılmamış, 202'sinde(22,3) ise kurullarla ilgili hiçbir hükme yer verilmemiştir. Bu paragraftaki bilgiler için v. Orhan Tuna, **Türkiye'de Toplu İş Sözleşmesi Düzeninin İktisadi ve Sosyal Tesirleri 2. Kitap Neticeler Kısmı**, İstanbul, Milli Eğitim Basımevi, 1970, s.130-3.

1963 yılında, 274 ve 275 sayılı Kanunların yasalaşmasının ardından, toplu iş sözleşmesi ve grev hakkını haiz gerçek anlamda bir işçi sendikacılığının yapılma yolu açılmış oldu. Buna rağmen, sendikalı işçi sayısının bir sıçrayış gerçekleştirdiğini söylemek oldukça zordur. Nitekim 1961 yılında bu sayı 298.000 iken, 1966 yılına gelindiğinde, ancak 374.058'e ulaşmıştı. 1967 yılında yaşanan Türk-İş, DİSK ayrışması ise en açık bir şekilde bu rakamlardan izlenebilmektedir. İki konfederasyon da daha güçlü gözükme adına kendisine mensup olan sendikalara üye olan işçilerin sayısını şişirmiştir. Böylelikle sayı birdenbire 834.680 olmuştur. Bu açıdan bakılınca, söz konusu dönemde sendikalaşma oranını tespit etmenin neredeyse imkansız olduğu sonucuna varılır.¹²² Kaldı ki 1970 yılında aşağıda ele alınacak olan 1317 sayılı Kanunun etkisiyle sendikalı işçi sayısının görünüşte 2.088.219'a çıkmış olması da bu kanıyı güçlendirecek niteliktedir. Fakat bu süreçte akdedilen toplu iş sözleşmelerine göre yapılan bir araştırmada, 1963 yılında 446.092, 1964 yılında 489.355, 1965 yılında 535.904, 1966 yılında 591.260, 1967'de 645.059, 1968'de 707.485, 1969'da 766.952 ve 1970'de 819.373 sendikalı işçi bulunduğu ve sendikalaşma oranının sırayla %16.3, %17, %17.6, %18.9, %20, %21.3, %22.4 ve %19.6 olduğu belirlenmiştir. Söz konusu araştırma, 1968 yılında ulaşılan %21,3 ve 1969 yılında ulaşılan %22,4 sendikalaşma oranının Türk sendikacılık tarihinde bir daha yakalanamayan zirve noktaları olduğunu da göstermektedir.¹²³

Tablo 7

Toplu İş Sözleşmeleri İşçi ve İşyeri Kapsamı

Yıl	Sözleşme Sayısı	İşyeri sayısı					İşçi Sayısı ve Oranı				
		Toplam	Kamu	Oran (%)	Özel	Oran (%)	Toplam	Kamu	Oran (%)	Özel	Oran (%)
1963	96	156	29	17.5	127	82.5	9462	3494 ¹²⁴	36.9	5968	63.1

¹²² Adnan Mahiroğulları, **op.cit**, s.208.

¹²³ Petrol Kimya Lastik İşçileri Sendikası, **Yearbook for 1997-1998&1999**, İstanbul, Omas, Mart 2000, s.715.

¹²⁴ İşçi sayısı kısmında yer alan 3494 sayısı, istatistiğin aslında 3394'tür. Kutal'la yapılan karşılaştırma sonucu ilgili verinin hatalı olduğu sonucuna varılmıştır. Ayrıca işyeri sayısı kısmında bulunan 2503 sayısı, istatistikte 2506 olarak gözükmemektedir. Buradaki bilginin, toplam, kamu ve özel işyeri sayısı dikkate alındığında hatalı olduğu anlaşılmaktadır. Ancak varolan maddi hata özel işyeri sayısını düşürülerek çözülmüştür.

1964	1078	3918	1435	37.7	2483	62.3	436.762	263.836	63.4	172.926	36.6
1965	872	2855	1114		1741		171.859	121.750		50.109	
1966	1152	2595	1000	34.2	1595	65.8	334.388	159.375	51.5	175.013	48.5
1967	2339	3630	1127		2503 ¹²⁴		188.765	110.041		78.724	
1968	1332	2981	1450	46.2	1531	53.8	418.297	254.600	54.8	163.697	45.2
1969	1419	2875	1261		1614		234.486	98.105		136.381	
1970	1516	5036	2309	45.8	2727	54.2	550.951	334.708	60.7	216.243	39.3
Toplam	9804	24.046	9725		14318		2.344.970	1.345.909		999.061	

Kaynak: Türkiye Petrol Kimya Lastik İşçileri Sendikası, **Yearbook for 1997-1998&1999**, İstanbul, Omas, Mart 2000 s.567, Metin Kutsal, “Türkiye’de Sendikacılık ve Toplu Sözleşme”, **Türkiye Ekonomisinin 50 Yılı Semineri**, İstanbul, Sermet Matbaası, 1973 s.718-9

Toplu iş sözleşmeleri ile ilgili yukarıdaki tablodan, akdedilen toplu iş sözleşmelerinin, toplu iş sözleşmeleri uygulanan işyerlerinin veya toplu iş sözleşmesinden yararlanan işçilerin sayısının her yıl arttığını söyleme imkanı yoktur. Ancak tablonun ortaya koyduğu temel iki sonuç bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, toplu iş sözleşmesi uygulanan özel sektör işyeri sayısının, her zaman toplu iş sözleşmesi uygulanan kamu işyeri sayısından daha çok olması; ikinci sonuç ise, toplu iş sözleşmelerinden yararlanan işçi sayısının özel sektöre göre kamu kesiminde daima daha fazla olduğudur. Bu durum, birinci sonuçla çelişir gibi gözükmeyle beraber, Türkiye sanayisi göz önüne alındığında anlaşılabilir. 1960’lı yıllara girildiğinde özel sektörün küçük birimlerden oluşan bir yapıya sahip olduğu zaten belirtilmişti.¹²⁵ Ancak bu durum ele aldığımız on yılda da çok büyük bir değişikliğe uğramadı.

Bundaki temel neden, dönemin başında dillendirilmiş temel isteklerin gerçekleştirilmesi için alınması gereken iktisadi tedbirlere, 1950-60 döneminin egemen kesimlerinin, daha doğru bir ifade ile burjuvazinin tüm kesimleri ile toprak sahiplerinin karşı çıkmasıdır. Birinci Kalkınma Planı, ulusal gelirin arttırılmasını, artan nüfusa üretici çalışma alanları yaratılmasını, dışa bağımlılığın azaltılmasını ya da bunun ölçüsü sayılan ödemeler dengesi açığının kapatılmasını ve sosyal adaletin, adil bir gelir bölüşümünün sağlanmasını kendine amaç olarak belirlemişti. Bilindiği üzere, bu hedeflerin yakalanabilmesi, en başta özel, kamu veya dış kaynaktan elde

¹²⁵ V. *Supra* I, A, 1, b.

edilen bir sermaye birikiminin varlığını gerektirir. Ancak dış ve özel kaynaklı sermaye birikimi, planın dışa bağımlılığın azaltılması ve sosyal adalet amaçlarıyla bağdaşmaz. Bu anlamda planda, birikimin kamu sektörü açısından düşünüldüğü açığa çıkar. Kamu sektöründe sermaye birikimi yapılabilmesi ise, temelde kamu gelirlerinin arttırılmasına ve kamu giderlerinin kolektif ihtiyaçlara giden kısmının azaltılmasına bağlıdır.¹²⁶ Bunun için başta yapılması gerekenler, tarım reformu, varolan iktisadi devlet teşekküllerinin iş ve politika çevrelerinden gelen müdahalelerden kurtararak, onların özel sektörle rekabetini sağlayacak bir teşkilatlanma modeli bulunması ve vergilendirmedir. Nitekim plan Ağustos 1962’de Yüksek Planlama Kurulu’na sunulduğunda tam da bu nedenlerden dolayı, sorunlara yol açtı.¹²⁷ Zaten 1961 Ekim seçimleri sırasında, ilerde oluşacak bu durumun ilk sinyalleri verilmeye başlanmıştı. Neredeyse bütün partiler, vergi yüklerinin azaltılacağı propagandasını yapıyorlardı. Aynı sıralarda, işadamları, plan konusunda yatırımların %60’ının kamu sektörüne ayrılmasından duydukları sıkıntıyı dile getiriyor, bunun özel sektörün aleyhine kamu sektörünün gelişmesi anlamına geldiğini ifade ediyorlardı. Kamu yatırımlarının özel hedeflerinin de belirtilmemiş olmasının, özel sektörün hangi alanlarda kamu sektörü ile rekabetle karşı karşıya kalacağını saptayamamasına neden olduğunu ve doğal olarak da bunun, özel sektörün yatırımlarını engelleyeceğini de sözlerine ekliyorlardı. Toprak reformu konusunun ise, seçim sonrası TBMM’ndeki partiler ve bileşenleri göz önüne alındığında nasıl bir akıbete uğrayacağı sorusu açıkta bulunmaktaydı. Plana en çok taraftar olan parti, CHP’nin bile, parti kadrolarının çoğunun büyük toprak sahiplerinden meydana geldiği bu anlamda hatırlanmalıdır. Bütün bunların sonucunda, sözü edilen toplantının ardından Devlet Planlama Teşkilatı bürokratları istifa etmek zorunda kalmıştır. Ancak bu istifalarda özel sermayenin, kamu yatırımlarının kendisini destekleyecek karlı olmayan projeleri üstlenmesini hükümete benimsetmiş olmasının başat bir öge olduğu da belirtilmelidir.¹²⁸ Sonuçta, Birinci Kalkınma Planında proje yatırımlarının %59 olarak gösterilen kamu yatırımları, dönemin sonunda ancak %53’e ulaşabildi. En büyük sebeplerinden biri ise, hedeflenen kamu gelirlerinin sadece %81.9’unun sağlanabilmesiydi. Üstelik, gayri safi milli hasılda istenilen %7’lik artışa da ulaşılammış, %6,7’de kalmıştır. Söz konusu bu artış da,

¹²⁶ Paragraftaki bilgiler için v. Küçük, **op.cit.** s.275-77.

¹²⁷ Ahmad, **op.cit.** s.266; Avcıoğlu, **op.cit.** s. 778-779.

¹²⁸ 127 nolu dipnottan sonraki bilgiler için v. Ahmad, **op.cit.** s.263-5.

beklenen hedeflerin gerçekleştirilmesi sayesinde değil özellikle hizmet alanındaki büyüme sayesinde elde edilmiştir. Örneğin sanayi kesimindeki artış hızı %12,6 oranında beklenirken, bu oran %8,7 olmuştur; keza tarımdaki büyüme hedefi %4,3'ken, gerçekleşen oran %3'tür.¹²⁹ İkinci Kalkınma Planı ise, bu açılardan daha da bir geriye gidişi simgelemektedir. Çünkü Birinci Plan gibi %7'lik bir kalkınma hızını öngörse de, Birinci Planda geriletilmiş önlemlerin hiçbirine özü itibarıyla yer vermemiştir.¹³⁰ Ayrıca, Birinci Planın uygulanması esnasında ortaya çıkan aksaklıklara da herhangi bir çözüm yolu önerdiği görülmez:

“Herkes bilir; bir atın istediği suyu içmesini önlemek, istemediği suyu içmesini sağlamaktan daha kolay. Bu kolaylık, yatırımların sektörler arası sağlamakta da söz konusu. Eğer özel yatırımcıların, bir alana kayması istenmiyorsa, yapılması gerekli iş, o alanı daha az çekici kılmak. İstenmeyen alan, örneğin konut ise, koka-kola ise, veya bir başkası ise, vergi ve benzeri politikalar ile o alanlardaki karlılık düşürülür. Bu durumda karını maksimum yapmaktan başka kaygısı olmayan özel girişimci, açık bırakılan alana gitmek durumundadır. Fakat bu yapılmaz. Bunun yerine, özel girişimcinin gitmediği alanların karı düzmece bir biçimde arttırılmaya çalışılır. O alanlara yapılacak yatırım için gerekli hammadde ve makine ithalatı gümrükten muaf tutulur; gelirden bir süre vergi alınmaz; bu da yetmez yatırması için bütçeden kaynak verilir. Böylece o alanın karı arttırılır. Bu, kamunun fonlarını özel kişilere dağıtmaktan başka bir şey değil.”¹³¹

Bütün bunlar, özel sermayenin 1950'li yılların başından beri süregelen hızlı gelişimini devam ettirmesini sağlamış; ancak yukarıda bahsedildiği gibi, özel sermaye yatırımlarının hangi kanallara akıtılacağı hususunda bir iradenin ortaya konmaması sebebiyle, özel sermaye, büyük birikim ve teknik bilgi gerektiren makine imalatı sanayinden kaçınmış, daha çok tüketim ürünleri sanayisine yönelmiştir. 1960-70 arası yıllarda gelişen kauçuk, plastik, alüminyum işleme, kimya ve montaj sanayinin ithal edilen hammaddelerin veya ara mallarının ufak bir imalat işleminin ardından piyasaya sürülmesine dayalı olduğu görülür.¹³² Bu durum özel sermaye işyerlerinin parçalı

¹²⁹ 128 nolu dipnottan sonraki bilgiler için v. Yerasimos, **op.cit**, s.260-4.

¹³⁰ Küçük, **op.cit**, s.296-97.

¹³¹ **Ibid**, s.300.

¹³² Bu durum aslında birçok yönden ülke ekonomisine zarar vermektedir. Bilindiği üzere, en başta söz konusu sanayileşme modeli, tüketim ürünlerini ülkede üreterek, dış ülkelere gidecek dövizden tasarruf edildiği iddiasındadır. Halbuki, bu tasarruf oranlarının, ilgili ürünün hammaddesi veya ara mallarının hala yurt dışından ithal edildiği göz önüne alınırsa, oldukça düşük miktarlarda olacağı aşıkardır. Üstelik

yapısının devam etmesine neden olmuştur. Türkiye İktisat Gazetesi'nin 1967 yılında yayınladığı bir araştırmada, 1965 yılında faal olarak 66 montaj firması bulunduğu ve bunların 6916 personel istihdam ettiği bilgisi veriliyordu. Kısaca şirketlerde çalışan ortalama personel sayısı 105'tir. Odalar Birliği'nin bulgularına göre 1967 yılında daha faaliyete geçmemiş montaj firmalarıyla beraber, firma sayısı 76'ya; personel sayısı ise, 12512'ye çıkmıştır. Ortalama personel sayısının 165'e ulaşmasına rağmen, hala büyük işletmelerin varlığından bahsetmek oldukça güçtür.¹³³ Böylece gıda, dokuma gibi küçük ünitelerle çalışabilen sektörlerin yanına aynı tipteki yeni sektörler ilave olmuştur. Nitekim 3634 toplu iş sözleşmesi üzerinde yapılan araştırmada, gıda işkolundaki 696(%19.1), tekstildeki 261(%7.1), mobilyadaki 82(%2.2), matbaa işkolundaki 109(%3), lastik ve kauçuktaki 96(%2.6), ecza ve kimyadaki 105(%2.8), madendeki 64(%1.7), metal-makinedeki 351(%9.6), yapıcılıktaki 89(%2.4), banka ve mali müesseselerdeki 100(%2.7) ve otel-lokanta işkolundaki 160(%4.4) toplu iş sözleşmelerinin, özel sermayeli işverenlerle akdedildiği not edilmelidir. Özel sermayeli işverenlerle en çok toplu iş sözleşmesi akdedilmiş gıda, tekstil ve metal makine iş kollarında sırasıyla, 642, 140 ve 213 sözleşme 50'ye kadar işçi çalıştıran işletmelerde yürürlüğe girmiştir.¹³⁴

Aşağıdaki tabloya dikkat edilecek olursa; dokuma, gıda, tütün işleme, mobilya gibi Türkiye'nin eski ve ihracata açık sanayi dallarında, ücretler ortalamanın altında; buna karşılık daha çok 1960'lı yıllarda gelişmiş ve iç tüketimi hedefleyen oto lastiği, kimya, makine, elektrik makinesi, taşıt araçları sanayisinde ise ücretlerin ortalamanın üstünde seyrettiği görülür. Bu durum tabloda gösterilen yıllarda hiç değişmemiştir.

her ürün için patent temin edilmesi gerektiği düşünüldüğünde zarara uğrandığı bile iddia edilebilir. Sanayileşme açısından ise, bu model, en başta özel sermayenin birçok temsilcisinin sermaye birikimlerini bu alanda gerçekleştirmeye çalışmasıyla (ki bu durum anahtar teslimi fabrikaların yapılması anlamına gelir) ikinci olarak, örneğin montaj yapılan ürünün yapısının devamlı değiştirilmesi vasıtasıyla, makine sanayinin gelişimine engel olmaktadır. Kaldı ki, söz konusu tüketim ürünleri üreten sanayinin, karlılığını yükseltmek amacıyla özellikle de lüks tüketim maddesi üretmeyi tercih etmesi, ancak belirli bir alıcı kitlesini hedef almasını yol açmakta ve kısa zaman dilimleri içinde malını satamamaktan dolayı önemli bunalımların içine girmektedir. Bu durum büyük bir israfı da yol açmaktadır, çünkü belirli sanayi dallarındaki yığılmalar ve ayrıca mal satamama, kapasite kullanım oranlarının düşürülmesine yol açmaktadır. Ek olarak, modelin tekelliliği de tetiklediği not edilmelidir. Avcioğlu, **op.cit**, s.833-52 ve s.860-9.

¹³³ 12 Ocak 1967 tarihli Türkiye İktisat Gazetesi'nden ve Odalar Birliği 1969 İktisadi Raporu'ndan aktaran Avcioğlu, **ibid**, s.827.

¹³⁴ Tuna, **Toplu İş Sözleşmesi Düzeninin İktisadi ve Sosyal Tesirleri – Ön Tasarı Raporu-**, s.68 ve s.75.

Ancak asıl önemli olan nokta, eski ve ihracata yönelik sanayi kesiminde Türk-İş'e bağlı sendikaların, iç tüketimi hedefleyen sanayi kollarında ise, daha çok DİSK'e bağlı sendikaların örgütlü olmasıdır.¹³⁵

Tablo 8

Seçilmiş Dallarda Ortalama Ücretler(bin lira/yıl)

Yıllar	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1970
Gıda	4,3	5,6	6,2	6,6	7,6	8	10,1
Tütün İşleme	3,2	3,9	3,5	4,8	5,3	5,1	6,9
Dokuma	4,9	5,7	6,4	6,9	7,8	8,4	10,8
Mobilya	5,2	5,6	6,5	7,0	7,3	7,9	8,2
İmalat Ortalaması	5,7	6,5	6,8	7,7	8,8	9,7	13
Oto Lastiği	7,8	9,7	17,0	19	20,1	23	26,1
Kimya	9,2	9,6	10,1	11,3	13,1	14,2	19,1
Makine	8,2	9,4	9,4	10	10,6	11,7	16,9
Elektrik Mak.	7,4	9,2	10,3	10,1	11,8	12,6	16,1
Taşıt Araçlar	7,8	8,6	9,5	11,8	11,7	12,8	14,6

Kaynak: Yalçın Küçük, **Quo Vadimus? Nereye Gidiyoruz**, İstanbul, Tekin Yayınevi, Ekim 1985, s.269

b) GREVLER ve LOKAVTLAR

Tablo 9

1963-1971 Grevleri

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	Toplam
Grev Sayısı	8	83	46	42	100	54	86	72	491
Grevci Sayısı	1514	6640	6593	11.414	9463	5179	20.162	21.156	82.119
Kaybolan İşgünü	19.739	238.261	336.836	430.104	344.112	175.286	323.220	220.189	2.087.747
Greve Ortalama Katılım	189,25	80	143,32	271,76	94,63	95,90	234,44	293,83	167,2
Grevci Başına Ortalama Grev Süresi	13,03	35,88	51,08	37,68	36,86	33,84	16,03	10,40	25,42
Grev Başına Kaybolan İşgünü	2467,3	2780,6	7322,5	10240,5	3441,12	3246,03	3758,37	3058,18	4252,03

Kaynak: T.C Çalışma Bakanlığı, **Çalışma Dergisi**, No:4, 1972, s.191

¹³⁵ Paragraftaki bilgiler için v. Yalçın Küçük, **Quo Vadimus? Nereye Gidiyoruz**, s. 268

Grevler hakkındaki yukarıdaki tablo incelendiğinde, ilk çıkaracağımız sonuç Türkiye’de söz konusu yıllarda çok fazla grevin yaşanmadığıdır. Üstelik az sayıdaki greve, az sayıdaki işçi katılmaktadır. İşyerlerinin genelde küçük birimlerden meydana gelmesi bu durumun oluşmasındaki belirleyici etkindir. Çünkü Çalışma Bakanlığı’nın verilerine göre işletmeler düzeyinde greve katılım oranı çok yüksektir. Bu oranının en az olduğu petrol işkolunda bile, katılım %65’i bulmakta; genelde ise %85 ile %91 arasında bir seyir izlemektedir. Aslında katılım oranının bu yüksekliğinin temelinde, 275 sayılı Kanunda sadece grevin klasik tipine yer verilmiş olması yatar. Hak ve menfaat uyuşmazlıkların çözümünde bir silah olan grevin, işçiler içindeki küçük bir grubunun eline geçmesinin önlemek isteyen yasa koyucu, dönen grev olarak isimlendirilen devamlı grev kararı alınmasına gerek olmadan işe başlayış ve bırakışların tekrarlandığı grev türüne veya verim grevine yer vermeyerek, aslında hem işçi sendikaları, hem işçiler, hem de ülke için en fazla maliyetli olan grevi tercih etmiştir. Nitekim az sayıda grev yaşanmasına rağmen, kaybolan işgünü sayısı ve doğal olarak grev yapan işçi başına düşen ortalama grev süresi ile grev başına yitirilen işgünü sayısı oldukça fazladır. Tabii ki bu durumdan sadece 275 sayılı Kanundaki hükümleri sorumlu tutmak gerçeklikle örtüşmemektedir. İşverenlerin, işçi sendikaları karşısında aldıkları tutum da önemlidir. Örneğin 1963 ile 1971 arası, tekstil işkolunda 511.348 işgünü yitirilmiştir. Söz konusu işkolunda ihracata yönelik üretim yapılması uluslararası rekabet ortamında işverenlerin yerlerini koruyabilmek adına ücret ve diğer çalışma şartları üzerinde işçilerle olan uyuşmazlıklarının şiddetlenmesine neden olmuş; ayrıca işverenlerin bazı durumlarda stoklarını eritebilmek adına grev kararı alınmasını sağladıkları da görülmüştür.¹³⁶

Lokavt konusundaki sayısal veriler incelendiğinde, çok sayıda lokavt uygulaması yapıldığı intibası uyanır. Nitekim 1963 ile 1971 yılları arasında 131 lokavt yaşanmıştır. Lokavtlardan etkilenen işçi sayısı ise, 3056’dır. Ancak 1965 yılında 52 işyerini kapsayan deri işkolundaki lokavt ve 1968 yılında Adana’da fırın işverenlerinin 61 işyerinde uyguladıkları lokavt çıkarıldığında, geriye sadece 18 lokavt kalmaktadır. Söz konusu 113 lokavttan etkilenen işçi sayısı ise, 1586’ydı. Bu

¹³⁶ Bu paragraftaki bilgiler için v. Güzel, **op.cit.** s.210-3.

açından bakıldığında, yapılan lokavtların azlığı ön plana çıkmaktadır. Diğer bir önemli sonuç ise, lokavtların daha çok küçük işletmelerde söz konusu olmasıdır. Ancak unutulmamalıdır ki bunlar uygulamaya konulmuş olan lokavtlardır. Halbuki toplu iş uyuşmazlıklarının çoğunda, işçi sendikasının aldığı grev kararına karşılık işverenlerin aldığı lokavt kararları uygulanmamaktadır.¹³⁷ 25 işyerini ve yaklaşık 30.000 işçiyi etkileyecek olan, ayrıca ilk kez bir kamu işvereni, Sümerbank tarafından Teksif'in aldığı grev kararına karşılık aldığı lokavt kararı bir örnek olarak verilebilir.¹³⁸

Kullandığımız istatistiklere yansıyan kanuni grev ve lokavtlar, oldukça az sayıda olmasına rağmen; özellikle 1968 yılında yükselen öğrenci hareketinin işçileri de etkilemesi ve İstanbul Üniversitesi'nin öğrenciler tarafından işgalinin ardından, ilk kez bir fabrikanın, yukarıda açıkladığımız sebeplerle¹³⁹ Derby Lastik Fabrikası'nın işçilerce işgalinin yaşanması, işveren kesiminin huzursuzluğunu artırmıştır. TİSK'in yaptığı değerlendirmelere göre, işi yavaşlatma ve durdurma, iş veriminin düşürülmesi, işyerini işgal gibi kanun dışı fiillere tevessül eden işçi sendikaları idari mekanizmaların tutumu, işverenler arasındaki dayanışma eksikliği ve işverenlerin tavizkar tutumu nedeni ile başarılı olmaktadır.¹⁴⁰ Kısaca, vurgu daha çok işverenlerin örgütsüzlüğündedir. 1969 yılında, TİSK Genel Başkanı Ertuğrul Soysal her ne kadar işveren kesiminin örgütsüzlüğünü dile getirse de; işçilere ve işçi örgütlerine kanunlaştırma hareketi esnasında, Dünya ülkelerinde uygulanan en ileri sosyal ve ekonomik hakların tanındığını; kopya edilecek başka madde kalmadığından artık işçilerin mecburi kooperatifleştirilmesi, genel grev ve dayanışma grevi gibi yeryüzünde eşine rastlanmayan kanun tasarılarının savunulmaya başlandığını; üstelik işçi sendikalarının merkezileşmeyi sağlayamadıkları için bir toplu iş sözleşmesi süresi bitmeden fabrikalarda yeni yeni işçi sendikalarının boy verdiğini ve bu sendikaların hep daha fazlasını alma yönündeki çabalarının arttığını ifade ederek işçi sendikacılığı karşısındaki tutumunu sertleştirmiştir.¹⁴¹ TİSK'in işçi sendikacılığı hakkındaki tutumu yeni bir veçhe alırken, 13.06.1969'da Alpogut Linyit İşletmeleri'nde çalışan 786 işçi işletme binalarını işgal etti. Çorum İl Özel İdaresi yönetimindeki işletmede

¹³⁷ Metin Kutsal, "Hukuki Açıdan Lokavt" *Sosyal Siyaset Konferansları XXIV.Kitap*, 1965, s.182-5

¹³⁸ Türk-İş, *Sekizinci Genel Kurul Çalışma Raporu*, s.163-168.

¹³⁹ V. *Supra* III, B, 3.

¹⁴⁰ Pars Esin, *op.cit.*, s.251.

¹⁴¹ Ertuğrul Soysal, "Sanayimizde İşçi Ücretleri", *İşveren*, Cilt VII, Sayı:9, Haziran 1969, s.2-3.

gerçekleşen bu işçi hareketinin temel nedeni, işletmenin Türkiye Kömür İşletmeleri tarafından alınmasını sağlamak ve üç aydır kendilerine verilmeyen ücretleri temin etmektir. İşçiler işletmeyi denetim altına alarak faaliyete geçirdiler.¹⁴² 01.09.1969'da ise, Türk Demir Döküm Fabrikaları A.Ş.'de, DİSK'e bağlı Türk Maden İş Sendikası, asgari ücretle ilgili olarak alınmış kararın uygulanmadığı gerekçesi ile fabrikayı işgale girişti.¹⁴³ Bir süre sonra, Ereğli Demir Çelik Fabrikası'nda grev kararı alındı ve bu sefer TİSK ile Türk-İş'in karşı karşıya geldiği görüldü.¹⁴⁴ Bu anlamda işçi-işveren arasındaki mücadelenin 1969 yılında çok sert bir görünüm aldığı ifade edilebilir. 1970 Nisanı'nda yapılan TİSK VIII. Olağan Genel Kurulu'nda ise, işçi sendikalarının ideolojik olarak bölünmesinin kanun dışı fiillerdeki etkisi üzerinde durulmuş, bu tür eylemlerin %95'inin DİSK'e bağlı sendikalar tarafından gerçekleştirildiği de ifade edilmiştir.¹⁴⁵ TİSK'in, bu tespitin ardından Türk-İş'i işçileri temsil eden yegane kurum olarak görmek isteği, aralarında bir centilmenlik anlaşması yapılması talebinden ve üst teşekküllerin işçi ile işveren arasında çıkan uyuşmazlıklarda arabulucu ve hakem rolü oynaması gerektiğine vurgu yapmasından anlaşılmaktadır.¹⁴⁶

2- 1317 SAYILI KANUNUN HÜKÜMLERİ, GEREKÇELERİ

274 sayılı Kanunun değiştirilmesi, 1965 yılında toplanmış olan IV. Çalışma Meclisi'nde, Kanunun 1,5 yıllık uygulamasında görülen aksaklıklar çerçevesinde gündeme gelmişti.¹⁴⁷ Ancak konunun TBMM'de incelenmeye başlanması, AP'li milletvekili ve Metal-İş Genel Başkanı Kaya Özdemir ve iki arkadaşının, 1969 Ocakı'nda, Türk-İş tarafından hazırlanmış olan tasarıyı, Geçici Komisyona havale ettirmesi ile söz konusu olmuştur. Ancak tasarının görüşülmesi sağlanamadan TBMM'nin çalışma döneminin sona ermiş olması, ilgili tasarının kadük olmasına sebebiyet vermiştir.¹⁴⁸ 1969 Kasımı'nda aynı tasarının hiçbir değişikliğe tabi tutulmadan bu sefer 5 CHP'li milletvekilli tarafından önerildiği görülmektedir.

¹⁴² Anıl Çeçen, **op.cit**, s.141-3; Güzel, **op.cit** 219-22,

¹⁴³ "Türk Demir Döküm'de Fiili Durum", **İşveren**, Cilt:7, Sayı:11, Ağustos 1969, s.2-3.

¹⁴⁴ "Ereğli Demir Çelik Fabrikalarında Grev" **İşveren**, Cilt:7, Sayı:11, Ağustos 1969, s.4-5.

¹⁴⁵ Sarı sendikacılık, işverenlerin tutumu, kanun boşlukları da ayrıca zikredilmiştir.

¹⁴⁶ Pars Esin, **op.cit**, s.254

¹⁴⁷ "Dördüncü Çalışma Meclisi", **İşveren**, Cilt III, Ocak 1965, s.18-21.

¹⁴⁸ Işıklı, **Sendikacılık ve Siyaset**, Altıncı Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, Mart 2005, s.516-7.

Nitekim daha sonra bir hükümet tasarısı da hazırlanmış olmasına rağmen, geçici komisyonun esas aldığı metin, CHP'lilerin önerdiği metin olacaktır.¹⁴⁹

İlgili tasarının genel gerekçesinde, 274 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önceki uygulama dikkate alınarak yeni düzende tatbik kabiliyeti kalmayan hükümler konulduğu, ayrıca Kanunun yasalaştığı sırada mevcut olmayan bazı kanunlara atıfta bulunmak zorunda kalındığı ve bunların hukuki açıdan bazı mahzurlar meydana getirdiği ifade edilmiştir. Uygulama açısından ise, bazı maddelerin ölü doğduğu; bazılarının yanlış anlamalara, tefsirlere, ihtilaflara yol açtığı; ayrıca kanunda bulunmayan ancak düzenlenmesi zarureti hissedilen konular bulunduğu da belirtilmiştir¹⁵⁰. Fakat 1317 sayılı Kanundaki maddeler ayrıntılı bir şekilde incelendiğinde, gerekçede olduğu gibi hukuk ve uygulama yönünden görülen aksaklıklar gibi bir tasnif yerine; sendikaları, ama mevcut durumda özellikle Türk-İş'i güçlendirecek hükümler ile hukuki ve sosyal sorunlara çözüm bulmayı amaçlayan hükümler olarak ikiye ayırmak daha doğru gözükmektedir.

Hukuki ve sosyal sorunların başında gelen işçi-memur ayrımını açıklığa kavuşturmak amacıyla 1317 sayılı Kanunun, iş kanunlarına göre işçi sayılanları ve devlet, diğer kamu tüzel kişilikleri ile iktisadi devlet teşekküllerinde, 3008 sayılı İş Kanunundaki işçi tanımına atıfta bulunmak suretiyle, bedenen veyahut bedenen ve fikren çalışanlardan bedeni çalışmaları fikri çalışmalarına galip gelenleri işçi olarak kabul ettiği, ayrıca kadro karşılığı ücret alınmasını da işçi sayılmaya engel teşkil etmeyeceğini belirlediği görülür. Halbuki Türk-İş'in hazırlamış olduğu tasarıda, işçi olma ile ilgili genel hükme vurgu yapılarak; genel, katma ve özel bütçelere bağlı kuruluşlardan, belediye bütçelerinden kadro karşılığı aylık ve ücret alan hizmetlilerin, sosyal güvenlik ve emeklilikleri bakımından tabi bulundukları kanunlara, atama işlemlerine ve idare ile olan hizmet ilişkisine ve hizmet karşılığı yapılan ödeme şekline bakılmaksızın işçi sayılacakları belirlenmişti.¹⁵¹ Madde, Geçici Komisyondan geçtiğinde ise, bazı istisnalarla beraber, devlet ve diğer kamu tüzel kişilerin istihdam edilen ve 3656 sayılı Kanunun 19.maddesine, 3659 sayılı Kanunun 10.

¹⁴⁹ **Ibid** s.520 ve s.525.

¹⁵⁰ **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:3, Cilt:6, S. Sayısı:133, s.9.

¹⁵¹ **Ibid**, s.14-15.

maddesine göre çalıştırılan hizmetliler ile 854 sayılı Kanun kapsamında olanları, işçi adleden bir şekil almıştı. Kısaca Türk-İş ileri bir hüküm getirmiş, Geçici Komisyonunda söz konusu hüküm hafifletilmiş; ancak TBMM’nde bu iki metnin ortasında bir madde kabul edilmiştir. Ancak bu değişikliğin işçi-memur ayrımı konusunda bir çığır açtığını söylemek oldukça zordur. Çünkü 31.07.1970 tarih ve 1327 sayılı Devlet Memurları Kanunu, her ne kadar İş Kanunu, Sendikalar Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kanununa göre işçi sayılanları kapsamına almadığını bildirse de; 657 sayılı Kanundaki memur kavramını genişletmesi, üstelik yardımcı hizmetler sınıfı düzenleyen 36. maddenin 8. bendinde bu hizmeti görenlerden bir kısmının işçi kategorisinin dışında kaldığını ifade etmesi belirtilen sonuca neden olmuştur.¹⁵²

Kanunun ikinci olarak çözümlemeye çalıştığı husus ise, toplu iş uyuşmazlıklarında ortaya çıkan yetki ihtilaflarıdır. Bunun için CHP’li milletvekilleri aracılığıyla Türk-İş’in önerdiği tasarıdan üyelikten istifa etmenin noter kanalıyla olmasını gerektiren hüküm ile¹⁵³ hükümet tasarısından üyeliğin iktisap edilmesi için üye kayıt defterinin imzalanmasını şart koşan hüküm alınmıştır.¹⁵⁴ Böylelikle bir sendikaya kimin gerçekten üye olduğu kolaylıkla anlaşılabilecek ve en fazla temsil yetkisini haiz sendika bu şekilde tespit olunacaktır. Ancak istifanın noter kanalıyla yapılmasına, özellikle TİP milletvekili Rıza Kuas’ın, işçinin maaşından belirli bir miktar paranın üyesi olmak istemediği sendikadan, istifa etmek için harcamasına neden olacağı ve notere ancak bir yarım işgününde gidileceği de hesaba katılırsa emeğinden başka geçim aracı olmayan bir insanın bu kadar ağır bir yükün altına sokulmaması gerektiği gerekçesi ile karşı çıktığı görülür.¹⁵⁵ Ayrıca sendikalara üye

¹⁵² Işıklı, “İşçi-Memur Ayrımı Sorununun Düşündürdükleri”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, s.199-200 **Madde 4/A:** “Devlet memuru deyimi, devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde devamlı vazife görmek üzere atanan genel ve katma bütçelerde bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlardan, kefalet sandıklarından, Beden Terbiyesi Bölge Müdürlükleri Bütçesinden aylık alan kişileri (...)” ifade eder. **Madde 36 Bent 8:** “Yardımcı hizmetler sınıfı, kurumlarda her türlü yazı ve dosya dağıtmak ve toplamak müracaat sahiplerini karşılamak ve yol göstermek, hizmet yerlerini temizleme, aydınlatma, ısıtma işlerinde çalışmak veya basit iklim rasatlarını yapmak veya yaptırmak veya tedavi kurumlarında hastaların ve hastanelerin temizliği ve basit bakımı ile ilgili hizmetleri yapmak veya kurumlarda koruma ve muhafaza gibi ana hizmetler yardımcı mahiyetteki görevlerde her kurumun özel bünyesine göre ve yine bu mahiyette olmak üzere ihdasına lüzum gördüğü yardımcı hizmetleri ifa ile görevli bulunanlardan 4. maddenin c bendinde tanımlananların dışında kalanları kapsar.”

¹⁵³ **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:3, Cilt:6, S. Sayısı:133, s.11 ve s.15.

¹⁵⁴ **Ibid**, s.1 ve s.3.

¹⁵⁵ **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem: 3, Cilt:6, Toplantı:1, Birleşim:101, 11.6.1970, s.270 ve s.293.

olmak için sendika yönetim kurulunun karar alması gerektiği yolunda bir ifadenin de Kanun metnine yerleştirilmiş olmasının sendika özgürlüklerini tehlikeye soktuğu belirtilmelidir.

Hükümet tasarısında, sendikaların faaliyetleri neticesinde elde ettikleri haklardan üye olmayan kişilerin yararlanabilmesi için ilgili sendikanın olurunun alması gerektiği hükmüne, söz konusu hakların toplu iş sözleşmeleriyle elde edilenler dışındakilerin olduğu ibaresinin eklenerek, 275 sayılı Kanunun 7. maddesinde yer alan hükümle olan çelişkinin kaldırılması amaçlanmıştır.¹⁵⁶ Kanun koyucu da bu durumu dikkate almış ve maddeye 275 sayılı Kanunun hükümlerinin saklı olduğu ifadesini eklemiştir.¹⁵⁷ Buradaki dikkat çekici olan unsur ise, Kanun koyucunun söz konusu çelişkiyi ortadan kaldırmak için bu yasama faaliyetini gerçekleştirmesine rağmen, 1979 yılına kadar Yargıtay'ın müstakar içtihadından dönmemesidir.¹⁵⁸

Hukuki ve sosyal sorunlarla ilgili son olarak, 1317 sayılı Kanunun, artık neredeyse uygulaması kalmamış olan sendika birliklerini ortadan kaldırdığı¹⁵⁹; sendika toplantılarının yapılmasında, uygulaması yerleşen delege sisteminin tanınmasını sağladığı;¹⁶⁰ 931 sayılı Yeni İş Kanunun yürürlüğe girmesi ile, 3008 sayılı İş Kanunun 78. maddesinde yer verilmiş olan bazı haklarını kaybeden sendika temsilcilerinin, tekrar aynı haklara kavuşmasını temin ettiği¹⁶¹ ve sendikaların dava açma, husumete ehil olma hakkını açık bir hale getirdiği söylenmelidir.¹⁶²

Sendikaları, mevcut durumda ise Türk-İş'i güçlendirecek hükümlerin başında; bir işçi sendikasının Türkiye çapında faaliyet göstermesi için kurulu bulunduğu

¹⁵⁶ **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:3, Cilt:6, S. Sayısı:133, 1970, s.2 ve s.4.

¹⁵⁷ **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem: 3, Cilt:6, Toplantı:1, Birleşim:101, 11.6.1970, s.305.

¹⁵⁸ Gülmez, **op.cit**, s.63.

¹⁵⁹ **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:3, Cilt:6, S. Sayısı:133, 1970, s.9, TİP milletvekili olan Rıza Kuas'ın birliklerin ortadan kaldırılmasına, özellikle Anayasa'da sendika birlikleri kurulması hakkının çalışanlara verilmiş olmasından dolayı karşı çıktığı, ayrıca birliklerin mahalli düzeyde işçi sınıfının güçlü örgütleri olabileceğini ifade ettiği görülür. **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:3, Cilt:6, Toplantı:1 Birleşim:101, 11.06.1970, s.280-2.

¹⁶⁰ **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:3, Cilt:6, S. Sayısı:133, 1970, s.2 ve s.11-12; **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:3, Cilt:6, Toplantı:1 Birleşim:101, 11.06.1970, s.302.

¹⁶¹ **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:3, Cilt:6, S. Sayısı:133, 1970, s.12; **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:3, Cilt:6, Toplantı:1 Birleşim:101, 11.06.1970, s.304-5.

¹⁶² **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:3, Cilt:6, S. Sayısı:133, 1970, s.12; **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:3, Cilt:6, Toplantı:1 Birleşim:101, 11.06.1970, s.303.

işkolunda çalışan sigortalı işçilerin en az üçte birini; işçi federasyonlarının aynı işkolunda mevcut sendikaların en az ikisini ve söz konusu işkolunda çalışan sigortalı işçilerin en az üçte birini; işçi konfederasyonlarının da Türkiye çapında faaliyet gösteren sendika veya federasyonların üçte biri ile Türkiye'deki sendikalı işçilerin en az üçte birinin bir araya getirmesini şart koşan hüküm yer almaktadır.¹⁶³ Bu hüküm, getirdiği düzenlemeyle, her ne kadar, güçlü sendikaların oluşmasını sağlamayı hedeflemiş gibi gözükse de; aslında bölgesel veya mahalli düzeyde faaliyet gösteren birçok sendikanın işyeri sendikası haline dönüşmesini, mevcut federasyonların büyük bir kısmının infisahını ve 1970'lerin koşullarında Türk-İş dışında bir konfederasyonun kalmamasını neden olacağı söylenebilir. Hatta Kanun fesih ve infisahla ilgili hükmü de değiştirilerek, infisah eden teşekkülün mallarının, işçi sendikası Türkiye çapında faaliyet gösteren bir sendika ise üyesi bulunduğu konfederasyona; federasyon üyesi ise üyesi bulunduğu federasyona; federasyon ise bağlı bulunduğu konfederasyona, o yoksa onu teşkil eden sendikalara; konfederasyon ise diğer konfederasyona; hiçbir teşekküle bağlı değilse o işkolundaki en çok üyeye sahip sendikaya veya federasyona, bunlar yoksa en çok üyeye sahip konfederasyona devredileceğini de belirlemiştir.¹⁶⁴ Üstelik Kanun bu hükümlerle de yetinmemiş, en çok üyeye sahip konfederasyona birçok hak tanımıştır. Bunlardan biri, Türkiye'de en çok işçiye temsil eden konfederasyona ve ona bağlı sendikalara uluslararası mesleki teşekkül kurabilme hakkı verilmesidir.¹⁶⁵ Bir diğeri, Geçici Komisyonun hem hükümet tasarısından hem CHP'li üyelerin verdiği tasarıdan ayrılarak, sendikaların faaliyetlerini düzenleyen 14. maddeye, ilgili işçi ve işveren sendikalarının nakit mevcudunun %30'unu geçmemek ve en çok üyesi bulunan işçi veya işveren konfederasyonunun muvafakatini almak şartı ile sinai ve teşebbüslere yatırım yapmak imkanını vermesidir.¹⁶⁶ Böylece bir sendikanın mali gücünün kuvvetlenmesi, ancak en çok üyesi bulunan işçi veya işveren

¹⁶³ Türk-İş tasarısından alınan bu hükme Geçici Komisyon, genel hizmet işkolunu diğer işkolları ile alakasını kesen hükmü de eklemiştir. **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:3, Cilt:6, S. Sayısı:133, 1970 s.2 ve s.11; **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:3, Cilt:6, Toplantı:1 Birleşim:101, 11.06.1970, s.296

¹⁶⁴ **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:3, Cilt:6, S. Sayısı:133, 1970, s.2 ve s.12; **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:3, Cilt:6, Toplantı:1 Birleşim:101, 11.06.1970, s.304.

¹⁶⁵ **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:3, Cilt:6, S. Sayısı:133, 1970, s.11, Kıbrıs'ta kurulu işçi ve işveren teşekküllerinin Türkiye'deki konfederasyonlara üye olabilecekleri de aynı madde de ifade edilmiştir. **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:3, Cilt:6, Toplantı:1 Birleşim:101, 11.06.1970, s.301.

¹⁶⁶ **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:3, Cilt:6, Toplantı:1 Birleşim:101, 11.06.1970, s.303-4. Geçici Komisyonun, sendikaların ticaret yapma yasağı ile ilgili hükmü, sendikaların belirli şartlarda yapabilecekleri yatırımları göz önüne alarak, değişikliğe atıfla daralttığı söylenebilir.

konfederasyonunun iznine bağı hale gelmiştir. Ayrıca mali denetimle ilgili 29. maddeye bir hüküm eklenerek, ilgili sendikanın bağı bulunduğu konfederasyonun belirtilen konuda her zaman sendikaları denetleme yetkisi olduğunu da kabul etmiştir.¹⁶⁷ Kısaca, Konfederasyonların kendi üyesi olan sendikalar üzerinde denetim hakkı olduğu kabul edilmiştir. Önemli değişikliklerden bir diğeri ise, sendika üyelerinin aidatları konusundadır. Eğer bir sendika bir işkolunda yetkili ise, bu takdirde diğ şartları yerine getirmesine gerek olmaksızın, işverenden sendika üyelik aidatının kesimini isteyebilecektir. Ayrıca sendikanın üyesi bulunduğu federasyon veya konfederasyon tüzüğüne göre sendikaca üst-kuruluşa verilmesi gerekli aidat, üst kuruluşun talebi üzerine işveren tarafından sendika aidatlarından kesilerek ilgili federasyona veya konfederasyona gönderilmesi de hükme bağlanmıştır.¹⁶⁸

Sonuç olarak, söz konusu Kanunun hukuk ve sosyal sorunları halletmeyi amaçlayan hükümleri değil, sendikaları ve mevcut durumda Türk-İş'i güçlendiren hükümleri ön plana çıkmış; daha Kanun TBMM'nin Millet Meclisi kısmından yeni geçmişken, büyük işçi kitlelerinin harekete geçmesine neden olmuştur. Böylelikle, 12 Mart Askeri Rejimine yol açan önemli olaylardan biri olan 15-16 Haziran olayları yaşanmıştır. Konunun önemli bir tarafı, sendika üye sayıları ve olaylara katılan işçilerin fabrikaları dikkate alındığında, aslında çoğunluğu Türk-İş'e bağı sendikalara üye işçilerden oluşan bir kitlenin bu eylemi gerçekleştirmiş olmasıdır. Diğer dikkat çekici unsur, 15-16 Haziran olayları için yapılan hukuki savunmanın, 1961 Anayasası'nın dibacesinde yer alan genel direnme hakkına dayanmasıdır. Kısaca, siyasi durum nedeni ile meşruluğu belirli yönlerden tartışma konusu olan bir iktidar¹⁶⁹ tarafından, Anayasa'nın 46. maddesinde yer almış olan hakka alenen aykırı olduğu iddia edilen bir kanun tasarısının yasalaştırılmak istenmesine karşı, direnme hakkının

¹⁶⁷ **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:3, Cilt:6, S. Sayısı:133, 1970, s.13; **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:3, Cilt:6, Toplantı:1 Birleşim:101, 11.06.1970, s.307.

¹⁶⁸ **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:3, Cilt:6, S. Sayısı:133, 1970, s.12; **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:3, Cilt:6, Toplantı:1 Birleşim:101, 11.06.1970, s.306. Kanun, bunların dışında, bir işçinin sendika kurabilmesi için o işkolunda en az 3 yıldır çalışıyor olmasını, mesleki teşekküllerin genel kurullarının en geç üç yılda bir yapılmasını gerektiren hükümler sevk etmiş, ayrıca sendika yöneticilerinin mal bildirimini ve sendikalarca tutulacak defterler ve kayıtlarda değişiklikler yapmıştır

¹⁶⁹ 1970 Şubatı'nda bütçe görüşmeleri sırasında, o sırada AP saflarında olan, ancak kendilerine daha sonra 41'ler denecek ve DP'yi kuracak kadronun ret oyu vermesi nedeni ile Demirel, istifa etmiş; daha sonra meclisteki bazı dengeleri kullanarak tekrar başbakan olmayı başarmıştı. Bahri Savcı, "Parti İçi Bunalımdan Hükümet Bunalımına... ve Rejim Bunalımı", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:25, Sayı:1, 1970, s.253 vd.

kullanıldığı ifade edilmektedir.¹⁷⁰ Ancak bu karşı çıkış, 29.07.1970’de Kanunun yasalaşmasını engellememiştir.

Anayasa Mahkemesi, TİP’nin başvurusu nedeni ile ele aldığı Kanunun, sendikaya üye olmak için mesleki teşekkülün yetkili organının kabulünü arayan kısmını; sendikalar, federasyonlar ve konfederasyonların kurulması için aranan şartları; en çok üyeye sahip Konfederasyonun ve ona bağlı sendikaların uluslararası sendika kurabileceğine dair hükmü; sanayi ve iktisadi teşekküllere yatırım yapmak için en çok üyeye sahip işçi veya işveren teşekkülünün muvafakatini alma şartını; işkolunda yetkili sendikanın üye aidatlarının diğer koşullar aranmadan işveren tarafından kesilmesine dair hükmü iptal etmiştir.¹⁷¹

¹⁷⁰ V.Turgan Arınır, Sırrı Öztürk, **İşçi Sınıfı, Sendikalar, 15/16 Haziran**, İstanbul, Sorun Yayınları, 1976.

¹⁷¹ Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı : 1970/48 Karar Sayısı : 1972/3.

SONUÇ

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan itibaren hiçbir onyıllı, diğer onyıllına benzememiştir. 1950'li yıllar ile 1960'lı yılların ayrışması ise, neredeyse mukayese edilemeyecek kadar keskindir. Ancak bu durum, 1960'ların 1950'lerden hiçbir şeyi miras almadığı şeklinde yorumlanmamalıdır. Aksine, 1960'lı yılların başındaki, demokratik bir hukuk devleti kurma yönündeki hareketlerin kökleri, DP iktidarının otokratlaşmaya başladığı 1954 seçimleri sonrasındaki döneme dayanır. Dikkat çekici olan nokta ise, 1960'ların başında, söz konusu konularda fikri bir birikim oluşturmuş olan aydınların, sosyal konularda ise zıt bir şekilde hazırlıksız olarak görülmeleridir. Nitekim İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğretim üyeleri tarafından hazırlanmış olan ilk Anayasa tasarısı, Türkiye'nin az gelişmiş bir ülke olduğunu ve hızlı bir sanayileşme programı uygulayabilmek için güçlü bir iktidar yapısına sahip olması gereğini dikkate almamıştır. 1957 yılından itibaren yaşananların etkisinde kalınarak söz konusu tasarıda ters bir biçimde, iktidarı bölen, güçsüzleştiren düzenlemeler yapıldığı gibi; temel hak ve hürriyetlerin, ayrıca sosyal hakların güçlü iktidara karşı korunmak için tahkim edildiği görülmüştür. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi İdari Bilimler Enstitüsü'nün hazırlamış olduğu tasarı ile Kurucu Meclis'e CHP kontenjanından giren bazı genç aydınların müdahaleleri sonucu, 1961 Anayasası en sonunda, iktisadi cephesiyle müdahaleci ve reformcu, siyasi cephesiyle frenci ve kontrolcü bir hüviyet kazanmıştır.

İstanbul Üniversitesi tarafından hazırlanan Anayasa tasarısında, çalışanların sendika özgürlüklerinin varolduğu; kamu hizmeti gören şahısların hangilerinin bu hakkı kullanabileceğini kanunun göstereceği ifadesiyle çalışanlara toplu iş sözleşmesi ve grev hakkı tanındığı söylenmelidir. Tasarıda grev hakkının kullanılma ve şartlarının kanunla düzenleneceği belirtilmiş; ayrıca sendika çokluğu ilkesi kabul edilmiştir. 1961 Anayasası ise, çalışanların sendika özgürlüklerini tescil etmiş, ancak kamu görevlilerinin bu hakkı kullanmalarının kanunla tanzim edileceğini ifade etmiştir. Ancak sendika çokluğu ilkesine yer verdiği görülmez. Toplu iş sözleşmesi ve grev hakkı bakımından ise, bu hakkı sadece işçilerin haiz olduğunu, grev hakkının kullanılmasının ve istisnalarının kanunla belirleneceğini açıklamıştır. Böylelikle en başta kamu görevlilerinin toplu iş sözleşmesi, grev hakkı Anayasal koruma altına

alınmıyor; sendika özgürlükleri ise, bu özgürlüklerinin kısıtlanabileceğine dair bir ifade ile tanınıyordu. Kısaca, kamu görevlileri açısından üç hakkın da sınırlandırıldığı söylenmelidir. Sendika çokluğu ilkesinin Anayasa’da yer almaması ve grev hakkının istisnaları bulunacağına dair bir ifadenin madde metnine girmesi; Türkiye elitinin hızlı sanayileşmenin sağlanması adına işçi ve işverenlerin merkezi bir şekilde sendikalaşmasını istediği, ancak bu sendikalaşmanın temel amacının işçilerin grev, işverenlerin lokavt hakkını kullanmalarından daha çok, hazırlanacak planlara tam bir uyumun sağlanması olduğu anlaşılmaktadır. Kaldı ki tasarıda işverenlerden hiç bahsedilmezken, Anayasa’da işverenlerin de sendika özgürlüklerinin bulunduğu, ayrıca lokavt kastedilerek söz konusu kesimin de haklarının kanunla tanzim edileceğinin ifade edilmesi, işçi ve işveren arasında söz konusu projeyi gerçekleştirmek adına bir muvazene sağlama çabası şeklinde düşünülebilir.

Bahis konusu projenin gerçekleşmesinin önündeki en büyük engel ise, yine geçmiş dönemin mirası olan olgulardır. Hukuki alanda, 5018 sayılı Sendikalar Kanunu ve 3008 sayılı İş Kanunu; iktisadi sahada, Türkiye’deki varolan sanayinin, bilhassa özel sermayenin elindekilerin, daha çok küçük üniteli yapılardan oluşması; sendikacılık konusunda ise, sendikaların federatif bünyesi bu olgular arasında sayılmalıdır. Ayrıca şekillenmiş bu projenin herkes tarafından kabul gördüğünü söylemek de gerçeklikle bağdaşmaz. Nitekim 1920’lerden sonra ilk kez 1961-1963 yılları arasında büyük işçi eylemliliklerinin söz konusu olması, bir yandan bir endişenin oluşmasına; diğer yandan, Kanun koyucuyunun, dikkatli bir şekilde kanun çıkarmanın gerekliliğine ikna olmasına neden olmuştur. Bu nedenlerle, 274 ve 275 sayılı Kanunlar yasalaşırken, Anayasa’da kurulmuş olan dengeler, kısaca sendikaların güçlenmesi ile sendika özgürlükleri ve işçi ile işveren arasındaki muvazene korunmaya çalışılmıştır. Toplu iş sözleşmesi ve grev hakkının tanınması ile sendikacılık yapmak için gerekli şartların oluşmasını sağlayan Kanunların, örneğin İsviçre hukuku dışında herhangi bir ülke hukukunda tanınmayan, sendika üyesi olmayan şahısların, ilgili sendikanın akdetmiş olduğu toplu iş sözleşmesinden yararlanabilmesi için dayanışma aidatı ödemesi kurumunu ihdas etmesiyle veyahut yargı ekonomisi bağlamında da inceleyilecek olan hak grevlerine imkan vermiş olmasıyla, özellikle işçileri sendika üyesi yapmaya teşvik ettiği görülür. Ancak

kişilerin doğrudan doğruya sendika özgürlüklerine dokunacak hükümler sevketmekten özellikle kaçınılmıştır. İşçi ve işveren arasındaki muvazene ise, en çok grev ve lokavt konusunda söz konusudur. O kadar ki, temelde işçileri korumayı amaçlayan hak grevlerine karşılık olarak işverene de hak lokavtı tanınmış olması bunun en önemli kanıtı niteliğindedir.

Projenin gerçekleşmesi için, sendikacılık alanında da reform hareketleri yapılmaya çalışıldığı; Türk-İş'in merkezileşmeyi sağlamak adına, Federal Alman İşçi Sendikaları Birliği modeline uygun olarak yeniden yapılanma içine girdiği söylenmelidir. Ancak mevcut federatif bünye, bu değişime karşı direnmiş; Türk-İş'in de mevcut üye yapısını korumak adına zecri tedbirlere başvurmamış olması ister istemez işçi sendikacılığının güçlenmesini engellemiştir. 274 sayılı Kanunun uygulamasını sağlamak amacıyla çıkarılan işkolları yönetmeliğinin de sendikaların yetkili olduğu alanları belirlerken büyük sorunlara yol açtığı ve varolan gerilimleri daha da arttırdığı belirlenmelidir.

Sosyolojik açıdan işveren sendikalarının, işçi sendikalarının güçlenmesinden itibaren gelişmeye başladığı da bilinen bir gerçektir. Türkiye'de bu olguyla özellikle işçilerin; hak ve menfaatlerini savunmak amacıyla, grevlere başvurmaları ile karşı karşıya kalındığı söylenmelidir. Ancak işçi örgütlenmelerinin çok kitleselleşememesi ve merkezileşememesi, aynı olgunun işveren sendikacılığında da yaşanmasına neden olmuştur. İşveren sendikacılığının gelişmemesindeki diğer bir neden ise, daha önce kurulmuş olan mesleki teşekküllerin varlığıdır.

İktisadi sahada küçük üniteli yapıların hakimiyetini sürdürmesi ve bu durumu aşacak çarelerin bir türlü üretilmemesi, işçilerin ortak bir sendikal örgütlenme içinde olmasının önünde çok büyük bir engel teşkil etmiştir. İşçileri, bu kadar parçalı olan bir sanayi içinde bir arada tutmak ve çalışma hayatlarını belirleyen temel olgularda ortaklaşmasını sağlamak oldukça zordur.

İşçi ve işveren sendikacılığının konumunun tekrar şekillenmesine neden olan olay ise, işçi sendikacılığında siyasallaşma sonucu görülen bölünmedir. 1965 seçimlerinin ardından, 27 Mayıs Hareketi'nin devirdiği DP'nin devamı olarak görülen

AP'nin %52 oy olarak tek başına iktidara gelmiş olması; diğer yandan Türkiye Cumhuriyeti tarihinde isminde işçi ibaresi geçen ve sosyalist bir politikayı savunan bir partinin, TİP'in TBMM'ye 15 milletvekili sokabilmesi; CKMP'nin MHP halini alması; CHP'nin içinde ortanın solu tartışmasının yaşanmaya başlaması, siyasal alanda yaşanan mücadeleyi göstermektedir. Tabii ki bu durum aslında toplumun 1961 Anayasası'nın getirdiği demokratik çerçevede siyasallaşması sonucu ortaya çıkmış ve ister istemez sendikacılığın da etkilenmesine neden olmuştur. Türk-İş ise, bu siyasallaşmaya ayak uyduramamış, partiler-üstü politika ifadesiyle özetlenen bir tutuma yaslanmıştır. Bundaki en büyük nedenin ise, siyasi alana girildiğinde TİP'nin Türk-İş'i etkileyebileceği endişesidir. Türk-İş'in kendi bünyesinde bulunan ve TİP ile ilişkisi bulunan üyeleriyle arasına mesafe koyması, en sonunda DİSK adlı yeni bir konfederasyonun oluşmasına neden olmuştur. Bu tarihten itibaren, Türk-İş'in bir yandan kendi partiler-üstü politika anlayışını, özellikle 24 ilkeyi Genel Kurulu'ndan geçirerek, sol içerikli bir hale getirmeye çalıştığı; diğer yandan örgütlenme konusunda DİSK ile yarışa girdiği söylenmelidir. DİSK ise, Türk-İş'in partiler-üstü anlayışının işçi sınıfı bilincinin uyanmasındaki en büyük engel olarak gördüğünü, üstelik Türk-İş'in zaten bu anlayışı uygulamadığını, ek olarak AID'den alınan yardımlar sonucu Türk-İş'in Amerikan çıkarlarına uygun olarak sendikacılık faaliyetlerini sürdürdüğünü belirtmiştir. Kısaca söz konusu iki konfederasyon arasındaki mücadele hat safhaya ulaşmış, bu durum sendikalı işçilerin sayısına bile yansımıştır. Grevler sırasında kanun-dışı eylemliliklerin artması, işveren kesimini de rahatsız etmiş; bu fiillere başvuran sendikaların çoğunun DİSK'e üye olduğu zannının oluşması da, öteden beri Türk-İş'le iyi ilişkiler yürüten işveren sendikacılığının, işçi temsilcisi olarak söz konusu konfederasyonu görmek istemesine yol açmıştır.

Bu sırada, hem 1961 Anayasası'nın, hem de 274 ve 275 sayılı Kanunların uygulanmasında büyük zorlukların yaşandığı da unutulmamalıdır. En önemli konu ise, işçi-memur arasında ayrımın yapılması konusundaki hukuki tartışmalardır. Bu tartışma, özellikle Anayasa bağlamında kişinin grev ve toplu iş sözleşmesi hakkını haiz olup olmadığını belirlemesi açısından önemlidir. Diğer bir konu ise, dayanışma aidatları konusunda, 274 ve 275 sayılı Kanunların düzenlemelerinde bir çelişki olmasından dolayı, sendika özgürlüklerini zedeleyen bir Yargıtay içtihadının çıkmış

olmasıdır. Ek olarak, toplu iş sözleşmelerinde yetkili sendikanın belirlenmesinin, üye sayılarına doğrudan bağlı olmasının, özellikle 1965 sonrasında hukuk dışı birçok fiille sendikaların kendilerine üye olan işçi sayılarını yükseltmelerine ve bu da Derby Lastik Fabrikası'nda olduğu gibi kimi zaman fabrika işgallerine yol açan bir duruma neden olmuştur.

Kanun koyucu, hem bu hukuki ve sosyal sorunların üstesinden gelmek, hem de sendikaların merkezileşmesini sağlamak amacıyla yeni bir kanun çıkarma hazırlığına girişmiş; ancak çıkarılan 1317 sayılı Kanunun özellikle Türk-İş lehine hükümler sevketmiş olması ve sendika özgürlüklerine müdahale etmesi, en sonunda tarihe 15-16 Haziran olayları olarak geçen büyük işçi eylemlerine sebep olmuştur.

BİBLİYOGRAFYA

- Abadan, Nermin : “SBF Anayasa Seminerinde Beliren Esas Düşünceler”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:17, Sayı:2, Mart 1962, s.251-280
- Ağralı, Sedat : **Günümüze Kadar Belgelerle Türk Sendikacılığı**, İstanbul, Son Telgraf Matbaası, 1967
- Ahmad, Feroz : **Demokrasi Sürecinde Türkiye (1945-1980)**, çev. Ahmet Fethi, İkinci Baskı, İstanbul, Hil Yayınları, Mart 1996
- Ak Devrim**, Ankara, Başbakanlık Devlet Basımevi, 1960
- Apaydın, Orhan : “Türk-İş’in Politik Yönü”, **Sosyal Siyaset Konferansları XX. Kitap**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1969, s.95-102
- Arınır, Turgan; Öztürk, Sırrı : **İşçi Sınıfı, Sendikalar, 15/16 Haziran**, İstanbul, Sorun Yayınları, 1976
- Atasayar, Kubilay : “Özel Sektörle Aynı Sendikada Bulunmanın Kamu Sektörüne Sağlayacağı Faydalar”, **İşveren**, Cilt III, Mayıs 1965, s.17-18
- Atılğan, Gökhan : **Kemalizm ve Marksizm Arasında Geleneksel Aydınlar Yön-Devrim Hareketi**, İstanbul, Türkiye Sosyal Tarih Araştırma Vakfı, Aralık 2002
- Aubin, Gérard;Bouveresse, Jacques : **Introduction Historique au Droit du Travail**, Paris, Presses Universitaires de France, juillet 1995
- Avcıoğlu, Doğan : **Türkiye’nin Düzeni (Dün-Bugün-Yarın)**, Birinci Kitap İstanbul, Tekin Yayınevi, 2001
- Türkiye’nin Düzeni (Dün-Bugün-Yarın)**, İkinci Kitap İstanbul, Tekin Yayınevi, 1998
- Devrim ve Demokrasi Üzerine**, İstanbul, Tekin Yayınevi, 2001
- Azrak, Ülkü : “Sosyal Devlet ve 1961 Türk Anayasasının Sistemi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt XXVII, Sayı 1-4, 1962, s. 208-224
- Baydere, Fuat : “İş Mevzuatına Tesirleri Bakımından Çalışma Meclisleri”, **Sosyal Siyaset Konferansları 17. Kitap**, İstanbul, Hüsnütabiat Matbaası, 1966, s.212-222
- Baydur, Refik : “Tarihi Karar”, **İşveren**, Cilt III, Ağustos 1965, s.11-12

- Beşeli, Mehmet : “1960-1980 Döneminde Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi”, **Türkiye’de Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi**, Haz: Alpaslan Işıklı, Ankara, TC. Kültür Bakanlığı Milli Kütüphane Basımevi, 1994, s.191-253
- Binat, Tarık : “Özel Sektör-Devlet Sektörü”, **İşveren**, Cilt III, Aralık 1964, s.13-4
- Boratav, Korkut : **Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002**, Sekizinci Baskı, Ankara, İmge Yayınları, Ağustos 2004
- Çavdar, Tevfik : **Türkiye Ekonomisi Tarihi 1900-1960**, Ankara, İmge Yayınları, Eylül 2003
- Çeçen, Anıl : **Türkiye’de Sendikacılık**, Ankara, Özgür İnsan Yayınları, Nisan 1973
- Çelik, Aziz; Aydın, Zafer : **Paşabahçe 1966 Gelenek Yaratan Grev**, İstanbul, Tüstav, Temmuz 2006
- Çelik, Nuri : **İş Hukuku Dersleri**, İstanbul, Sermet Matbaası, 1968
- “Toplu Sözleşme Yetkisi Hususunda Yapılması Düşünülen Değişiklikler”, **Sosyal Siyaset Konferansları XXII ve XXIII. Kitaplar**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1971, s.63-83.
- Çelenk, Halit : **141-142 Üzerine**, Ankara, Anka Yayıncılık, Mart 1976
- Dereli, Toker : **Aydınlar, Sendika Hareketi ve Endüstriye İlişkiler Sistemi**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1975
- “Türk Sendikacılığında Merkezileşme Temayülü ve Muhtemel Neticeleri”, **Sosyal Siyaset Konferansları 17. Kitap**, İstanbul, Hüsniyat Matbaası, 1966, s.45-92
- “Dördüncü Çalışma Meclisi”, **İşveren**, Cilt III, Ocak 1965, s.4-26
- Duran, Lütfi : “İktisadi Devlet Teşekküllerinde Çalışanların Hukuki Durumu ile Sendika ve Grev Hakları”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt XXXIII, Sayı 1-2, 1967, s.34-51
- “Ereğli Demir Çelik Fabrikalarında Grev” **İşveren**, Cilt:7, Sayı:11, Ağustos 1969, s.4-5
- Eroğul, Cem : **Demokrat Parti Tarihi ve İdeolojisi**, Dördüncü Baskı, Ankara, İmge Yayınları, Nisan 2003
- “Çok Partili Düzenin Kuruluşu”, **Geçiş Sürecinde Türkiye**, Derleyenler: İrvin Cemil Schick, Ertuğrul Ahmet Tonak, Üçüncü baskı, İstanbul, Belge Yayınları, Ocak 1998, s.112-158

- Erkanlı, Orhan : **Anılar... Sorunlar... Sorumlular**, İstanbul, Baha Matbaası, 1972,
- Esener, Turhan : **İş Hukuku**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1973
- : **İş Hukuku Yönünden Toplu İş Sözleşmeleri**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1964
- Esin, Numan : **Devrim ve Demokrasi -Bir 27 Mayısçının Anıları-**, İkinci Baskı, İstanbul, Doğan Kitapçılık, nisan 2005,
- Esin, Pars : **Türkiye’de İşveren Sendikacılığı**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1974
- Fişek, Kurthan : **Türkiye’de Kapitalizmin Gelişmesi ve İşçi sınıfı**, Ankara, Doğan Yayınevi, Haziran 1969
- : **Türkiye’de Devlet-İşçi İlişkileri Açısından Devlete Karşı Grevlerin Kritik Tahlili**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1969
- Gevgili, Ali : **Yükseliş ve Düşüş**, Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı, İstanbul, Bağlam Yayıncılık, Ekim 1987
- Göze, Ayferi : **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, Üçüncü Bası, İstanbul, Beta Yayıncılık, 1986
- Gülmez, Mesut : “Ellinci Yılında Birinci İş Yasası Üzerine Notlar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 19, Sayı: 2, Haziran 1986, 127-152
- : **Meclislerde İşçi Sorunu ve Sendikal Haklar(1909-1961)**, Ankara, Öteki Yayınevi, 1995
- : **Türkiye’de Çalışma İlişkileri (1936 Öncesi)**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1983
- : “Dayanışma Ödentisi Kurumu ve Güçlü Sendikacılık” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 12, Sayı: 1, Mart 1979, s.63-76
- Güngör, Faruk : “1946-1960 Döneminde Türkiye’de Sendikacılık Hareketi ve Demokrasi”, **Türkiye’de Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi**, Haz: Alpaslan Işıklı, Ankara, TC. Kültür Bakanlığı Milli Kütüphane Basımevi, 1994, s.131-191
- Güzel, M. Şeymus : **Türkiye’de İşçi Hareketi 1908-1994**, İstanbul, Kaynak Yayınları, Şubat 1996
- Huber, Ernst Rudolf : “Modern Endüstri Toplumunda Hukuk Devleti ve Sosyal Devlet”, Çev. Toğrul Ansay, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:XXVII, sayı:3-4, 1970

- Işık, Rüçhan : **Türk Toplu İş Sözleşmesi Hukukunda Ehliyet ve Yetki**, İkinci Baskı, Ankara, Sevinç Matbaası, 1973
- Işıklı, Alpaslan : **Toplu İş Sözleşmeleri ve Türkiye Ekonomisi İçindeki Yeri**, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1967
- : **Sendikacılık ve Siyaset**, Altıncı Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, Mart 2005
- : “İşçi Memur Ayrımı Sorununun Düşündürdükleri”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt XXVI, Sayı: 4, 1971, s.181-212
- Işıқтаç, Yasemin : **Hukuk Yazıları**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2004
- İpekçi, Abdi;
Çoşar, Ömer Sami : **İhtilalin İcyüzü**, İstanbul, Uygun Yayınevi, 1965
- Javillier, Jean-Claude : **Droit du Travail**, Paris, LGDJ, 1978
- “Kamu ve Özel Sektör Müesseselerinin Aynı İşveren Kuruluşu İçinde Teşkilatlanmaları”, **İşveren**, Cilt III, Aralık 1964, s.15-18
- Kapani, Münici : **Kamu Hürriyetleri**, Yenileşmiş Altıncı Baskı, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1981
- Kaya, Özcan : “Kollektif İş Mukaveleleri ve Kolektif İş Mukavelesi Kanun Tasarısı”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt XV, No:1 Mart 1960, s.40-61
- Kazgan, Haydar : “Devlet Sektörü ile Özel Sektörü Birleştiren Güç: Sendikalaşmak” **İşveren**, Cilt III, Kasım 1964, s.6-8
- Kili, Suna : **1960-1975 Döneminde Cumhuriyet Halk Partisinde Gelişmeler-Siyaset Bilimi Açısından Bir İnceleme-**, İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, 1976
- Koç, Yıldırım : **Türkiye İşçi Sınıfı ve Sendikacılık Hareketi Tarihi**, Genişletilmiş İkinci Basım, İstanbul, Kaynak Yayınları, Eylül 2003
- : **100 Soruda Türkiye’de İşçi Sınıfı ve Sendikacılık Hareketi**, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1998
- “Türkiye Çalışanlar Partisi Girişimi”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt 21, Sayı 197, Mart 1997 s.72-80
- “Konfederasyonumuzun Merkezi Ankara’ya Nakledildi”, **İşveren**, Cilt III, Ağustos 1965 s.4-10

- Kutal, Gülten : **Türkiye’de İşçi Sendikacılığı (1960-68)**, İstanbul, Güryay Matbaacılık, 1977
- : “Türk Sendikacılık Hareketi ve “Partiler-üstü Politika Prensibi” **Sosyal Siyaset Konferanslar XXII ve XXIII. Kitaplar**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1971, s.85-100
- : “Türk İşçi Sendikacılığının Üst Kademe Teşekküllerinde Bölünme ve Sendikalar Arasındaki Felsefi Görüş Ayrılıkları”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt 28, No:1-4, Ekim 1968-Eylül 1969, s.103-121
- Kutal, Metin : “En Fazla Temsil Kabiliyetine Sahip Sendika Mevhumu” **Sosyal Siyaset Konferansları XVI. Kitap**, 1965, s.35-54
- “Türkiye’de Sendikacılık ve Toplu Sözleşme”, **Türkiye Ekonomisinin 50 Yılı Semineri**, İstanbul, Sermet Matbaası, 1973, s.675-731
- “Toplu İş Uyuşmazlıklarının Çözümlemesinde Barışçı Yollar ve Bu konuda Batı Ülkelerinden Bazı Örnekler”, **İş Hukuku Dergisi**, Cilt I, Sayı:4, Nisan 1969, s.367-379
- “Hukuki Açıdan Lokavt” **Sosyal Siyaset Konferansları XXIV. Kitap**, 1965, s.159-189
- Küçük, Yalçın : **Planlama, Kalkınma ve Türkiye**, İkinci Basım, Ankara, Bilim Yayınları, Ekim 1975
- Quo Vadimus? Nereye Gidiyoruz**, İstanbul, Tekin Yayınevi, Ekim 1985
- Le Goff, Jacques : **Du silence a la Parole, Une Histoire du Droit du Travail des Annees 1830 a nos Jours**, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004
- Lök, İlhan : “Türkiye’de İşveren Teşekkülleri”, **Sosyal Siyaset Konferansları 17. Kitap**, İstanbul, Hüsnütabiat Matbaası, 1966, s.238-249
- Mahiroğulları, Adnan : **Cumhuriyetten Günümüze Türkiye’de İşçi Sendikası**, İstanbul, Kitabevi, Eylül 2005
- Makal, Ahmet : **Türkiye’de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1946-1963**, Ankara, İmge Yayınevi, Ekim 2002
- Türkiye’de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-46**, Ankara, İmge Kitabevi, Aralık 1999
- Milli İnkılabı Yayma Ve Tanıtma Komisyonu : **1 No. Broşür <A Hedefi> 27 Mayıs 1960’da Ele Alınan Devlet**

İdaresinin Durumu 27 Mayıs 1960'dan İtibaren Yapılan, Planlanan ve Yapılacak Olan İşler, Ankara, MBK Basımevi, 1960

- Oğuzman, M. Kemal : **Hukuki Yönden Grev ve Lokavt**, Yeniden İşlenmiş ve Genişletilmiş, 2. Bası, İstanbul, 1967
- “Toplu Sözleşme Grev ve Lokavt Kanunu Tasarısı Tahlil ve Tenkidi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt XXVIII, Sayı 1, 1962, s. 407-429
- “Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununun Uygulamasında Karşılaşılan Meseleler”, **İş Hukuku Dergisi**, Cilt I, Sayı 1, Ocak 1969, s.46-73
- “275 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu Açısından Uzlaştırma”, **İş Hukuku Dergisi**, Cilt I, Sayı 8, Ağustos 1969, s.683-690
- Onar, Sıdık Sami : **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, I. Cilt, Üçüncü Bası, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966,
- Özcan, Mehmet Tevfik : **Hukuk Sosyolojisine Giriş**, İkinci Baskı, Set Yayınları, 2003
- Özek, Çetin : **Faşizm ve Devrimci Halk Cephesi**, İstanbul, Ant Yayıncılık, Aralık 1970
- Özdemir, Hikmet : **Kalkınmada Bir Strateji Anlayışı: Yön Hareketi**, Ankara, Bilgi Yayınevi, Aralık 1986
- Öztürk, Kemal : **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası –Temel Metinler-**, I. Cilt, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1966
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, II. Cilt, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1966
- Payaslıoğlu, Arif : **Türkiye’de Özel Sanayi Alanındaki Müteşebbisler ve Teşebbüsler:138 Müteşebbis ve Teşebbüsleri Üzerine Anket Sonuçları**, Ankara, Siyasi Bilgiler Fakültesi Maliye Enstitüsü, Şubat 1961
- Riviero, Jean; Savatier, Jean : **Droit du Travail**, 13e Edition, Paris, Presses Universitaires de France, 1993
- Roy, Maurice-Pierre : **Les Régimes Politiques du Tiers Monde**, Paris, LGDJ, 1977
- Rozaliyev, Y.N : **Türkiye’de Kapitalizmin Gelişme Özellikleri (1923-1960)**, çev. Azer Yaran, Ankara, Onur Yayınları, Aralık, 1978

Türkiye Sanayi Proletaryası, Çev. Güneş Bozkaya, İstanbul, Yar Yayınları, Nisan 1974

Türkiye’de Sınıflar ve Sınıf Mücadeleleri, Çev. M. Anibal, İkinci Basım, İstanbul, Belge Yayınları, Kasım 1979

- Sarıca, Murat : “27 Mayıs 1960’dan 1961 Anayasasının Hazırlanışına Kadar Geçen Dönemde Anayasa Hareketleri”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesinin Cumhuriyetin 50. Yılına Armağanı: Cumhuriyet Döneminde Hukuk**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1977 s. 53-107
- Savcı, Bahri : “Yeni Bir Anayasa Rejimine Doğru Gelişmeler”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:16, Sayı:1, Mart 1961, s.62-101.
- “Yeni Anayasa Rejimine Doğru Gelişmeler”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:17, Sayı:1, Mart 1962, s.21-88.
- “Parti İçi Bunalımdan Hükümet Bunalımına... ve Rejim Bunalımı”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:25, Sayı:1, 1970, s.253-83.
- Saymen, Ferit H. : **Türk İş Hukuku**, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1954
- “Türkiye’de Kolektif İş Mukavelesi”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dokuzuncu-Onuncu-On birinci Kitap**, İstanbul, Fakülteler Matbaası 1962, s.46-54
- “Grevin Türkiye’de Meşruluğu”, **İşveren**, Cilt 1, Sayı:6, Mart 1963, s.13-15
- Soysal, Ertuğrul : “Sanayimizde İşçi Ücretleri”, **İşveren**, Cilt VII, Sayı:9, Haziran 1969, s.2-3
- Soysal, Mümtaz : **Demokratik İktisadi Planlama İçin Siyasi Mekanizma**, Ankara, Ajans Türk Matbaası, 1958
- Dinamik Anayasa Anlayışı -Anayasa Diyalektiği Üzerine Bir İnceleme-**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1969
- Anayasaya Giriş**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1968
- Sungurbey, İsmet : “İş Kolu Sendikalarının İş Yeri İçin Toplu Sözleşme Yapma Yeteneği”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt XXXI, Sayı 1-4, 1966, s.203-208
- “İş Kolundaki Toplu Sözleşme Karşısında İş Yerinde Toplu

Sözleşme Yapma Yetkisi-Toplu Sözleşmede “Özellik İlkesi”,
İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt XXX,
Sayı 1-2, 1964, s. 212-216

Sülker, Kemal : “Türkiye’de İşçi Konfederasyonlarının Kuruluş ve Görevleri”,
Sosyal Siyaset Konferansları XX. Kitap, İstanbul, Fakülteler
Matbaası, 1969, s.65-94

Sendikacılar ve Politika, İstanbul, May Yayınları, Ocak 1975

İki Konfederasyon: Türk-İş ve Disk, İstanbul, Koza Yayınları,
Nisan 1976

Talas, Cahit : **Türkiye Cumhuriyeti’nde Sosyal Politika Müesseseleri
(1920-1960)**, Ankara, Sevinç Matbaası, Mayıs 1960

Sendika Hürriyeti, Ankara, Yeni Matbaa, 1957

Türkiye’nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi, Ankara, Bilgi
Yayınları, Şubat 1992

Sosyal Ekonomi, Ankara, Sevinç Matbaası, 1979

Talas, Cahit; Dilik Sait;
Işıklı, Alpaslan : **Türkiye’de Sendikacılık Hareketi ve Toplu Sözleşme**, Ankara,
Sevinç Matbaası, 1965

Tan, Turgut : **Planlamanın Hukuki Düzeni: Kalkınma Planının Hukuki
Niteliği Konusunda Bir Deneme**, Ankara, 1976

Tanör, Bülent : **İki Anayasa 1961-1982**, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım,
Nisan 1986

Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Dördüncü Baskı, İstanbul,
YKY, Ocak 1998

Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar, İstanbul, May Yayınları,
Şubat 1968

Timur, Taner : Çarpışan İki Tez, **Yön**, Yıl 1, Sayı: 6, 24 Ocak 1962, s.16

Tuna, Orhan : **Toplu İş Sözleşmesi Düzeninin İktisadi ve Sosyal Tesirleri –
Ön Tasarı Raporu-**, Ankara, T.C Başbakanlık Devlet Planlama
Teşkilatı, Mayıs 1969

“Türkiye’de Sendikacılık ve Sendikacılığımız”, **Sosyal Siyaset
Konferansları Yirminci Kitap**, İstanbul, Fakülteler Matbaası,
1969, s.255-268

“Sendikacılık ve Siyaset”, **Sosyal Siyaset Konferansları VII.**

Kitap, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1955, s.105-121

“İşçi ve İşveren İşbirliği Türkiye’deki Uygulama ve Bu Konuda Mevcut İmkanlar” **Sosyal Siyaset Konferanslar XXII veXXIII. Kitaplar**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1971, s.89-107

Türkiye’de Toplu İş Sözleşmesi Düzeninin İktisadi ve Sosyal Tesirleri 2. Kitap Neticeler Kısmı, İstanbul, Milli Eğitim Basımevi,1970

Tuna, Orhan; Kutal Metin : **Grev Hakkı, Başlıca Meseleleri ve Memleketimiz Bakımından Tanzimi**, İstanbul, Sermet Matbaası, 1962

Tunaya, Tarık Zafer : **Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku**, İkinci Baskı, İstanbul, Sulhi Garan Matbaası, 1969

TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:3, Cilt:6, 1970

T.C Başbakanlık
Devlet Planlama Teşkilatı: **Kalkınma Planı Birinci Beş Yıl 1963-1967**, Ankara, Başbakanlık Devlet Matbaası, 1963

T.C Başbakanlık
Devlet Planlama Teşkilatı: **Kalkınma Planı İkinci Beş Yıl 1968-1972**, Ankara, Başbakanlık Devlet Matbaası, 1967

T.C Çalışma Bakanlığı : **III. Çalışma Meclisi**, Ankara, Mars Matbaası, 1962
: **Beyaz Kitap Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanun Tasarısı Hakkında**, Ankara, 1961
: **Çalışma Dergisi**, No:4, 1972, s.191

“Türk Demir Döküm’de Fiili Durum”, **İşveren**, Cilt:7, Sayı:11, Ağustos 1969, s.2-3

TİP Programı, (Çevrim içi) <http://marx.org/turkce/konu/turkiyekom/1961-1980/tip/1964prog.htm> 25.05.2007

Türk-İş : **Dördüncü Genel Kurul İcra ve İdare Heyetleri İdari ve Mali Raporları**, Ankara, Sanayi-i Nefise Matbaası, 1960
Altıncı Genel Kurul İcra ve Yönetim Kurulları Çalışma Raporu, Ankara, Saik Matbaası, 1966
Yedinci Genel Kurul Çalışma Raporları, Ankara, Mars Matbaası, 1968

Sekizinci Genel Kurul Çalışma Raporu, Ankara, Başnur Matbaası, Ankara, 1970

Belgelerle Türk-İş Tarihi 1 (1952-1963), Ankara, Demircioğlu Matbaacılık, 1995

Sendikalar ve Grev, Lokavt Hakları, Şark Matbaası, Ankara, 1964

Türkiye Petrol Kimya
Lastik İşçileri Sendikası : **Yearbook for 1997-1998&1999**, İstanbul, Omaş, Mart 2000

Ünsal, Artun : **Umuttan Yalnızlığa Türkiye İşçi Partisi (1961-1971)**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Mayıs 2002

Yerasimos, Stefanos : **Az gelişmişlik Sürecinde Türkiye**, çev. Babür Kuzucuoğlu, 3. cilt 1. Dünya Savaşından 1971'e, Yedinci Baskı, İstanbul, Belge Yayınları, Ağustos 2005

EKLER

A) TÜRK-İŞ'İN 24 İLKESİ

1. Türk-İş Türk milletinin ekonomik ve sosyal sorunlarını bütün olarak görür. Türkiye'nin hızlı, dengeli ve adil kalkınmasını işçilerin refah, huzur ve güvenliği için şart sayar. Kalkınmanın gerçekleşmesi için bütün toplum sorunları ile yakından ilgilenmeyi görev ve amaç bilir.
2. Anayasanın sosyal ve iktisadi haklar ve ödevler bölümünde yer alan hükümlerin mümkün mertebe kısa zamanda tam olarak uygulanması, Anayasa hükümlerinin yerine getirilmesi ve Anayasada öngörülen bütün hususların işler duruma ulaştırılmasını, Türk-İş gerekli sayar. Türk-İş bu hususun yerine getirilmesi için bütün gücüyle çalışmayı, iktidar ve muhalefet partilerini bu yolda çalıştırmak için etki gücünü kullanmayı ödev bilir.
3. Anayasa'da öngörülen prensiplerin gerçekleşmesi için göstereceği çabaların yanı sıra, anayasa dışı sosyal ve ekonomik bir düzen kurulması, devletin şeklinin değiştirilmesi, Atatürk devrimlerinin ve demokrasinin tahribi amacına yönelen her türlü akıma karşı bütün gücüyle mücadele etmek Türk-İş'in temel görevlerinin başında gelir.
4. İşçilerin ve geniş halk topluluklarının sosyal, ekonomik ve siyasal haklarının tam bir özgürlük içinde tamam olarak uygulanması için Türk-İş yaygın ve yoğun bir eğitim seferberliğine girişecektir. Türk-İş cehaletle mücadele ve halkın kültür seviyesini yükseltmeye yardımcı olmayı görevleri arasında sayar.
5. Türk-İş, sınıf ayrılıklarının derinleşmesine ve sınıf çatışmalarına yol açabilecek sebepleri ortadan kaldırmayı amaç alan ve sınıflar arasında denge, barış ve kaynaşma sağlayıcı bir politika izleyecektir.
6. Devlet kesiminde aşırı merkezîyetçilik ve siyasî müdahalelerin önlenmesi, işçilerin bütün işyerlerinde yönetime etkili olarak katılması, kardan ve verim artışından pay almalarının sağlanması konusunda güçlüklerin bertaraf edilmesini sağlamayı, Türk-İş, ilkeleri arasında sayar.

7. Tarım işçilerinin kısa zamanda, Tarım İş kanununa kavuşturmak, tarım işçilerinin çalışma şartlarının adil esaslara bağlanmasını sağlayıcı tedbirler almak ve gerçekleştirmek Türk-İş'in başlıca görevleri arasındadır.
8. Mümkün olduğu kadar, bütün işçilerin İş Kanunu kapsamına alınmaları; kıdem tazminatı aynen korunmak ve işverenlerce ödenmeğe devam edilmek şartı ile, işsiz kalacak işçiler için İşsizlik Sigortası kurulması ve bu hususların süratle gerçekleştirilmesi Türk-İş'çe sağlanacaktır.
9. Topraksız, az topraklı ya da dar gelirli köylünün yeterli toprağı ve verimli tarım işletmeciliğine kavuşmasını sağlayıcı, toprak dağılımında dengesizlik ve adaletsizliği önleyici, aynı zamanda tarımsal verimliliği artırıcı bir toprak ve tarım reformu yapılmasını ve bu reformun hızlı sanayileşme ve işsizliği azaltma yönünden taşıdığı önemi göz önünde tutarak, bir an önce gerçekleştirilmesi için siyasi partiler üzerinde bütün etkisini kullanmayı Türk-İş başlıca görev sayar.
10. Orman köylüsünün insan onuruna yaraşır bir yaşama seviyesine ulaştırabilmek üzere devlet desteğinin sağlanması için gerekli çalışmaları yapmak Türk-İş'in görevleri arasındadır.
11. Yurdumuzda az gelişmiş bölgelerin kalkınması için plan ve yıllık programlarda bu bölgelere özel yer verilmesini ve bölgelerde alt yapı ve sanayi yatırımlarının artırılmasını sağlama konusunda Türk-İş kendisine düşen görevi yapacaktır.
12. Adil bir vergi reformunun süratle yapılması, özellikle yüksek kazançlı büyük çiftçilerden yeterli vergi alınması, yoksul halka yük olan dolaylı vergilerin azaltılması, vergi kaçırma yollarının kapatılması konusunda Türk-İş yetkili makamlar nezdinde gerekli ve etkili teşebbüslerde bulunacaktır.
13. Kredi dağılımında köklü değişiklikler yapılması, dar gelirli topraksız veya tapusuz köylülerin faizcilere muhtaç olmaktan kurtarılması, kredi dağılımında iktisadi verimliliğin esas alınması, kredi kaynaklarının büyük tüccar ve aracılardan çok, üretici köylülere, esnaf ve sanatkarlara, plan amaçlarına uygun yatırım yapan gerçek sanayicilerle ortaklaşa yatırım yapmak isteyen halka açık anonim şirketlere yöneltmesi Türk-İş'in görevleri arasındadır.

14. Üretici, köyle ve çiftçinin kooperatifleştirilmeleri, bu kooperatiflere devletin müdahalesini veya aracı ve tefecilerin sızmasını kesinlikle önleyici tedbirler alınması, ayrıca üretici kooperatiflere sınai tesisler kurma imkanlarının sağlanması konularında Türk-İş yetkilileri zamanında uyaracak ve bu konuda çalışmaları yapacaktır.
15. Dış ticaret düzeninde gerekli değişiklikler yapılarak üretici, köylü ve çiftçilerin, sanayicilerin ve devletin kendi ithalat ve ihracatlarını kendi kuruluşları yoluyla aracısız olarak yürütmeleri için gereken tedbirlerin alınması ve bu konuda gerekli çalışmaların süratle gerçekleştirilmesinin sağlanması için Türk-İş ilgililer nezdinde tüm ağırlığı ile gereken teşebbüsü yapacaktır.
16. Petrollerimiz ve madenlerimizin geniş ölçüde devlet eliyle işletilmesi, bu alanda özel teşebbüse, devlet yatırımlarının verimli olamayacağı küçük madenlerimizin işletilmesi için devlet kontrolü ve işçilerin yönetime katılmaları, kardan ve verim artışından pay almaları şartı ile izin verilebilmesini sağlayıcı tedbirlerin alınması konusunda Türk-İş gerekli çalışmaları yapacaktır.
17. Yerli sermayenin başarabileceği işler için yabancı sermayenin yurda sokulmaması, yabancı sermayenin yurt dışında büyük kar transferleri yapmasının önlenmesi, yabancı sermaye ile kurulan ortaklıklarda dünya ölçülerine uygun oranda ve milli ortaklıklardan alınanın üstünde kurumlar vergisi alınması konularında Türk-İş yetkililer nezdinde gerekli çalışmaları yapacaktır. Yabancı hissedarların Türk Devletine gelir vergisi ödememelerinden doğan kayıpların giderilmesi için tedbir alınmasını Türk-İş isteyecek ve bu konuda da gerekli çalışmaları yapacaktır.
18. Özel teşebbüsün Anayasa ve plan ilke ve amaçlarına ve toplum yararına uygun işlemesi için etkili tedbirler alınmasını, kamu kesimi ile özel kesimde plan disiplinin sağlanmasını Türk-İş ilgililerinden isteyecektir.
19. Kalkınma Planlarında, belirli programlarda işsizliği azaltıcı ve lüks tüketim harcamalarını önleyici yatırımlara öncelik tanınması konularında çalışmak Türk-İş'in görevleri arasındadır.

20. Devletin sosyal konut yapımına daha çok yardımcı olması, kendi evini kendi yapana devletçe daha fazla yardım edilmesi, arsaya para yatırarak spekülatif kazanç yolu bulmanın önlenmesi Türk-İş'in yetkililer nezdinde isteyeceği önemli görevleri arasındadır.
21. Sağlık alanında sosyal güvenliğin süratle bütün halkı kapsar duruma getirmesi ve bu konuda gerekli tedbirlerin alınması için çalışmak Türk-İş'in görevidir.
22. Eğitimde adalet ve plan amaçlarına uygunluğun sağlanması, köy çocuklarına parasız mesleki eğitim yollarının açılması, üstün yetenekli bütün dar gelirli aile çocuklarının yüksek öğrenim seviyesine kadar çıkabilmeleri için devletçe gereken yardımın yapılması, varlıklı ailelerin eğitim harcamalarına katılmalarının sağlanması, işçilerin mesleki eğitimleri veya yeni teknolojilere intibak edebilmeleri için işyerlerinde sürekli eğitim programlarının uygulanmasının sağlanması Türk-İş'in görevleri arasındadır.
23. Ücrette adalet ve yeknesaklığın sağlanması, devlete ait işyerlerinde çeşitli ücret ödemelerinin yarattığı huzursuzluğun giderilmesi konusunda Türk-İş kendine düşen görevi yapacak ve yetkilileri bu konuda çalışmaya teşvik edecektir.
24. Türk işçisinin emeğine, ordumuzun gücü ile birleştirerek, yurt savunmasında öz kaynaklarımızın kullanılması ve savunma gücümüzün dış yardıma bağlı kalmadan yürütülebilmesi için, Türk-İş ulusal harp sanayinin kurulması yolunda gerekli bütün çabayı gösterecektir.

B) DİSK'İN TÜRK-İŞ'TEN AYRILMA GEREKÇELERİ

1. Türk-İş, Ana tüzüğünde yazılı ilkeleri, kongrelerinde alınan kararları uygulama gücünü yitirmiştir.
2. Sendikalar kanununa göre çıkarılan işkolu yönetmeliğinin hazırlanışında normlar kasten bir kıyıya itilmiş, işçi örgütlerinin başında bulunanların politik görüşlerine göre işkollarının sınırlarının sınırları çizilmiştir. Böylece işçiler parçalanmış, işçiler güçsüz düşürülmüştür.
3. Türk-İş Ana tüzüğündeki ilkeleri savsaklamış, meşruluğunu yitirmeyi bile göze alarak ilkelerine aykırı yolda yürümüştür. Böylece sendikalar arası

dayanışma zedelenmiş, yöneticiler kişisel çıkarlarına uygun yaşantılarını sürdürmüşlerdir.

4. Türk-İş, hangi parti işbaşına gelmişse onun paralelinde yürümüş, bu nedenle önemli hiçbir işçi sorunu çözümlenmemiştir. Türk-İş iktidarların yardımcısı olma anlayışını savunmuştur.
5. Türk-İş, toplum gerçeklerine aykırı düşen bir politika izlemiştir. Böylece İşçi haklarının sağlanması yolunu açıkça tıkamıştır.
6. Türk-İş görüş ve inanışlarında birbiri ile çelişen ve birbirleri ile sahte dostluklar kuran bir yönetici kadronun eline geçmiştir, bunlar kişisel çıkar birliği içindedir.
7. Türk-İş milli bir kuruluş olmaktan çıkmıştır, Amerikan yardımları ile ayakta duran bir kuruluş olmuştur.
8. Türk-İş, yurt gerçeklerine ve Türkiye şartlarına aykırı bir eğitim politikası gütmekte, Amerikan hükümetinin Türkiye’de uygulatmak istediği sendikacılık politikasına göre hareket etmektedir.
9. Türk-İş kendi öz gelir kaynakları ile kendi memurlarının aylıklarını ödeyemez ve Amerika’dan aldıkları para ile memurlarının çoğunun parasını ödeyebilir bir bağımlılık içindedir.
10. Türk-İş tam bağımsız, kişiliği olan onurlu bir politika izlenmesini isteyenlere karşı yalnız Amerikalıların çıkarına göre ayarlanan bir düzeni kurma eğilimindedir.
11. Türk-İş işçileri uyutucu ve işçi haklarının alınmasını güçleştirici bir oyalama politikası içindedir.
12. Türk-İş, bütün haklı grevlere karşı çıkmıştır.
13. Türk-İş, yasaları işçiler zararına yorumlamış, kanunsuz işler peşine düşmüştür.
14. Türk-İş yöneticileri, işçilerin yaşama mücadelesinde topluca işten çıkarılmalarını ve sefaletin kucağına bırakılmalarını savunmuşlardır.
15. Türk-İş, gerçek işçi sendikalarının gelişmesini önlemeye bunlar karşısında sarı sendikalar kurdurmaya ve işçi gücünü parçalamaya büyük önem vermişlerdir