

TÜRK HUKUKUNDA SENDİKALARIN HUKUKİ NİTELİĞİ ve KOOPERATİFLER KURMALARINA İLİŞKİN SORUNLAR

Asis. Celâl GÖLE

I — GİRİŞ

Sendikaların temel amacı, 274 sayılı Sendikalar Kanununa göre, işçi ve işverenlerin ekonomik, sosyal ve kültürel yararlarını korumak ve geliştirmektir (Send. K. md. 1/1). Sendikalar, birer tüzel kişi olarak, bu amaçlarına ulaşabilmek için, Sendikalar Kanununun çizdiği çerçevede faaliyette bulunurlar. Sendikalar Kanununun 14 ve 15 inci maddelerinde de sendikaların uğraşı alanının kapsamı, bu örgütlerin kuruluş amacına uygun bir şekilde, ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Sendikalar Kanununun 14 üncü maddesinin 1. fıkrasının j bendine göre de; sendikalar üyelerinin ekonomik olanaklarına katkıda bulunmak amacıyla kooperatifler kurulmasına yardım edebilecekleri gibi, kendileri de kooperatifler kurmak yetkisine sahiptirler. Çalışmamızın konusu da; sendikaların, kooperatiflerin kurulmasına yardım etmelerine ya da kendilerinin kooperatifler kurmalarına ilişkin sorunlardır.

Sendikalar Kanununun 14 üncü maddesinde, sendikaların kooperatifler kurabilmelerinin açıkça öngörülmesine rağmen, bu maddenin, kooperatif kurabilecek kişilerin kimler olabileceğini tahdidi olarak gösteren Kooperatifler Kanununun 1 inci maddesi karşısında, hukuken geçerliliğin araştırılması gerekmektedir. Kooperatifler Kanununun 1 inci maddesine göre, yalnız «... gerçek ve kamu tüzel kişileri ile özel idareler, belediyeler, köyler, cemiyetler ve dernekler...» kooperatifler kurabilirler. Bu kişilerin dışında herhangi bir kişinin ya da örgütün kooperatif kurması söz konusu değildir. Görülüyor ki, Kooperatifler Kanununun 1 ci maddesine göre sendikalara, kooperatif kurma yetkisi tanınmamıştır. Ancak (ilerde görüleceği gibi) bir kısım müellifler ve zaman zaman kanun koyucu, sendikaların hukukî niteliğinin «dernek» olduğu varsayımından

hareket ederek sendikaların, hukuken kooperatifler kurabileceklerini kabul etmektedirler. 1961 Anayasasının yarattığı sosyal hukuk devleti ortamında, sendikaların hukukî niteliklerinin «dernek» olduğunu kabul etmek güç olacağından, çalışmamızın birinci bölümünde sendikaların hukukî niteliğini saptamaya çalışacağız.

Sendikaların kooperatifler kurabilmelerine ilişkin sorunun aynı zamanda, kanunların yürürlükten kalkmasını düzenleyen hukukun temel ilkelerinin ışığında da değerlendirilmesi gerekmektedir. Çünkü sendikalara kooperatifler kurma yetkisini tanıyan 1963 tarihli Sendikalar Kanununun 14. maddesinin 1. fıkrasının j bendi hükmü, sendikalara açıkça kooperatifler kurma yetkisini tanımayan ve genel bir kanun niteliğinde olan 1963 tarihli Kooperatifler Kanununa nazaran özel bir kanun hükmü niteliğindedir. Bir konuda, önceki tarihli özel nitelikli bir kanun hükmü, ile, sonraki tarihli genel nitelikli bir kanun hükmünün çatışması halinde, hangi kanun hükmünün yürürlükte olduğunu saptayabilmek bakımından kanun koyucunun amacına bakmak gerekir.¹ Öte yandan 274 sayılı Sendikalar Kanununun bazı maddelerinin Kooperatifler Kanununun yürürlüğe girdiği tarihten daha sonraki bir tarihte, 1970 yılında, değişikliğe uğraması ve değişikliğe uğrayan bu maddeler arasında da, 14 üncü maddenin 1. fıkrasının j bendinde bulunması nedeni ile, bugün için sendikaların kooperatifler kurmaya **hukuken yetkili** oldukları, yine kanunların yürürlükten kalkmasına ilişkin ilkeler karşısında kesindir. Ancak Kooperatifler Kanununun yürürlüğe girdiği tarih ile, Sendikalar Kanununun 1317 sayılı kanunla değişikliğe uğradığı tarih arasındaki dönemde, sendikaların kooperatifler kurmaya yetkili olup olmadıkları, Kooperatifler Kanununun 1. maddesi karşısında kuşku yaratabileceğinden, bu dönemdeki durumu, kanun koyucunun amacını gözönünde bulundurarak çözümlenmeye çalışacağız.

Öte yandan, çalışmamızın üçüncü bölümünde ise, sendikaların, kooperatifler kurmalarına ilişkin sorunları ve bunun sendikal faaliyetler yanında, üyelerinin ekonomik yaşantılarına olan katkılarını, sosyo-ekonomik bir açıdan inceleyeceğiz.

(1) bk. BİLGE, N.: Hukuk Başlangıcı Dersleri, B. 5, Ankara 1966, sh. 109 vd.

II — SENDİKALARIN HUKUKİ NİTELİĞİ²

A. Sendikaların Tüzel Kişiliği

Sendikaların tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar olduğu gerek doktrin³ gerekse kanun koyucu tarafından benimsenmiştir. Sendikaları tanımlayan 274 sayılı Sendikalar Kanununun I. maddesinde, sendikaların tüzel kişiliğine ilişkin herhangi bir açıklık bulunmamasıyla beraber, Sendikalar Kanununun 12. maddesinde; sendikaların tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar olduğunun açıkça belirtilmesi yanında,⁴ sendikaların tüzel kişilik kazanabilmeleri için gerekli koşullar da sayılmıştır. Öte yandan sendikal faaliyetlerin kapsamını gösteren Sendikalar Kanununun 14 üncü maddesi de,⁵ sendikaların tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar oldukları ilkesinden hareket edilerek hazırlanmıştır.⁶

B. Sendikalar Özel Hukuk Tüzel Kişisi midir?

Sendikaların tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar olduğunun saptanmasından sonra, çözümlenmesi gereken diğer bir sorun, tüzel kişilerin kamu hukuku ve özel hukuk tüzel kişileri olmak üzere ikiye ayrılması nedeni ile,⁷ sendikaların, özel hukuk ve kamu hukuku alanlarından hangisine girdiğinin araştırılmasıdır.

-
- (2) Sendikalar Kanunu anlamında «Meslekî Teşekkül» kavramının kapsamının, sendika, birlik, federasyon ve konfederasyondan oluşması nedeni ile, sendika terimi, tüm meslekî örgütleri kapsayan bir terim olmaktan uzaktır. İŞİK'in görüşüne uygun olarak, gerektiği yerlerde meslekî örgüt tipinin belirtilmesinin (birlik, federasyon gibi) daha uygun olacağı kanısındayız (İŞİK, R.: Sendika ve Meslekî Teşekkül Kavramları Üzerine Bir Deneme, İş Hukuku Dergisi 1969, C. 1, S. 11-12, sh. 931). Ancak konumuzun sadece sendikalara ilişkin olması nedeni ile çalışmalarımızda böyle bir ayırma gidilmeyecektir.
- (3) bk. İŞİK, R.: agm., sh. 916 vd.; KUTAL, M.: Mevzuatımızda Sendikalara Yasak Edilen Faaliyetler, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası 1965, C. 25, S. 1-2, sh. 139-140.
- (4) bk. İŞİK, R.: agm., sh. 917. Öte yandan 1947 tarihinde yürürlüğe giren sendikalara ilişkin kanununun 15 inci maddesinde de, sendikaların tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar oldukları, açıkça belirtilmiştir.
- (5) Sendikalar Kanununun 14. maddesi, «Bu kanuna göre kurulan meslekî teşekküller, tüzel kişi olarak genel hükümlere göre sahip oldukları yetkilerden başka...» cümlesi ile başlamaktadır.
- (6) Sendikaların tüzel kişiliği sorunu ve buna ilişkin olarak Sendikalar Kanununun 12 ve 14 maddeleri hakkında ayrıntılı bilgi için bk. İŞİK, R.: agm., sh. 917 vd.
- (7) Özel hukuk tüzel kişileri ile kamu hukuku tüzel kişilerini birbirlerinden ayıran kıstaslar için bk. ÖZSUNAY, E.: Medenî Hukukta Tüzel Kişiler, İstanbul 1947, sh. 7 vd.; TUNÇOMAĞ, K.: İşletme Hukuku, C. 1, İstanbul 1970, sh. 89 vd.

Sendikalar Kanununun 32. maddesi; Medenî Kanun ve Cemiyetler Kanununun Sendikalar Kanununa aykırı olmayan maddelerinin, sendikalara da uygulanacağını öngörmektedir. Başka bir deyişle, Sendikalar Kanununda boşluk bulunan hallerde, bu boşluğun, özel hukuk tüzel kişilerine ilişkin hükümlerle doldurulmasının gerekmesi, sendikaların birer özel hukuk tüzel kişisi oldukları izlemine vermektedir. Ancak Sendikalar Kanununun 32. maddesiyle ulaştığımız bu sonucun geçerliliği, yine Sendikalar Kanununun 10/11, 27/V, 29 ve 31. maddeleri karşısında kuşku yaratabileceğinden başka bir deyişle, adı geçen maddelerin sendikaları, kamu hukuku tüzel kişilerine yaklaştıran nitelikte olması nedeni ile, sorunun bu maddeler açısından da değerlendirilmesi gerekmektedir.

Sendikalar Kanununun 10. maddesine göre, sendikalara, belirli koşullar altında uluslararası örgütlere katılma hakkı tanınmıştır. Ancak sendikaların uluslararası örgütlere katılma kararlarının, Bakanlar Kurulunun denetimine bağlı tutulması (Send. K. md. 10/11) nedeni ile, sendikalar üzerinde, kamu hukuku tüzel kişilerinde olduğu gibi, bir nevi «kamu denetimi» yaratıldığı ileri sürülebilir. Sendikalar Kanununun 29. maddesi de, sendikaların özel hukuk tüzel kişisi olmalarını zedeleyebilecek niteliktedir. Çünkü 29. maddeyle sendikaların ekonomik durumlarını, Çalışma Bakanlığına bildirmeleri öngörülmüştür. Oysa özel hukuk tüzel kişileri üzerinde, yargı organları dışında hiçbir organın denetim hakkının olmaması gerekir.⁸ Böylece, sendikalar üzerinde kısmen bir kamu denetiminin yaratıldığını görüyoruz. Öte yandan sendikaların yürütme organlarında görev alacak kişilerde bulunması gerekli nitelikler de, Sendikalar Kanununda düzenlenmiştir (Send. K. md. 31). Oysa sendikaların birer özel hukuk tüzel kişisi olduklarını kabul edecek olursak, yürütme organlarında görev alacak kişilerin niteliklerini saptamak yetkisinin de, bu kuruluşların kendi tüzüklerine ait olması gerekir. Görülüyor ki, Sendikalar Kanununun 10/11, 27/V, 29 ve 31. maddeleri, sendikaların birer özel hukuk tüzel kişisi oldukları görüşüne, gölge düşürebilecek nitelikte maddelerdir.

Ancak Sendikalar Kanununda, sendikaları, kamu hukuku tüzel kişilerine yaklaştıran maddelerin bulunmasına rağmen, sendikaların özel hukuk tüzel kişileri olduğu kanısındayız.⁹ Çünkü sendikalar, bu kuruluşları kurmak isteyen kişilerin iradelerini belir-

(8) bk. ÖZSUNAY, E.: age., sh. 13 vd.; TUNÇOMAĞ, K.: age., sh. 30.

(9) Aynı görüşte, IŞIK, R.: agm., sh. 918; SUNAR, K.S.: Türk Sendikalar Hukuku, Ankara 1955, sh. 11 vd.; KÖPRÜLÜ, B.: age., sh. 7 vd.

ten tüzükleri, mahallin en büyük mülkiye âmirine vermeleri ile, tüzel kişilik kazanırlar (Send. K. md. 12). Sendikaların doğumu için kanuna gerek olmaması, bu meslekî örgütleri, kamu hukuku tüzel kişilerinden ayıran en önemli kıstasdır. Öte yandan evvelce de belirttiğimiz gibi, kanun koyucunun, Sendikalar Kanununda boşluk bulunan hallerde, bu boşluğun, Medenî Kanun ve Cemiyetler Kanunundaki özel hukuk tüzel kişilerine ilişkin hükümlerle doldurulacağını öngörmesi de, sendikaların özel hukuk tüzel kişileri olduğunu kanıtlamaktadır.¹⁰ Sendikalar Kanununun 10/II, 27/V, 29 ve 31 inci maddeleri de sendikaların özel hukuk tüzel kişiliği niteliğine gölge düşüremez. Bu maddelerle sendikalar üzerinde bir kamu denetimi yaratılmış olmasına rağmen, gerçekleştirilmek istenen; sendikalara kamu hukuku kuruluşları niteliğini kazandırmaktan ziyade, **kamu düzeninin ve kamu çıkarlarının** korunmasıdır. Sendikaların, üyelerinin sosyal, ekonomik, meslekî ve kültürel yararlarını korumak ve geliştirmek amacına yönelmelerini dolayısıyla memleket ekonomisine olan katkılarını gözönüne alan kanun koyucu, bu örgütlerin özel hukuk tüzel kişileri ile aynı paralelde bulunmalarını sakıncalı görerek, sendikalar üzerinde, bir ölçüde kamu denetimini zorunlu görmüştür. Böylece kanun koyucu, büyük bir işçi kitlesinin dolayısıyla memleket ekonomisinin geleceği üzerinde, bu kuruluşların serbestçe tasarruf etmelerini sınırlandırmak istemiştir. Ancak kamu yararı gözönüne alınarak yapılan bu sınırlandırma, sendikaların birer özel hukuk tüzel kişileri olmalarına engel olamaz.¹¹ Ancak sendikaların bu durumda, **kamu kuruluşu niteliğindeki meslek kuruluşlarına yaklaşan özel hukuk tüzel kişileri** oldukları açıktır.

C. Sendikaları Derneklerden Ayıran Kıstaslar

Sendikaların özel hukuk tüzel kişileri olmaları, doktrinde sendikaların hukukî niteliklerinin «dernek» olarak tanımlanmasına

(10) Anayasa Mahkemesi de 26-27/IX/1967 tarihinde, Sendikalar Kanununun 1,2/I, 4/I, 8,10, 14/I, 23/IV, 27/V, 29,30/V, 31/VIII, IX maddelerinin Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla açılan davada, vermiş olduğu kararda, sendikaların özel hukuk tüzel kişileri olduğu ilkesinden hareket etmiştir (Karar için bk. 19/X/1968 tarihli Resmî Gazete, Karar No : 1967/29, Esas No : 1963/336).

(11) Anayasa Mahkemesi de 26-27/IX/1967 tarihinde verdiği kararda; Sendikalar Kanununun 10/11, 27/V, 29 ve 31. maddeleriyle sendikalar üzerinde yaratılan kamu denetiminin; bu kuruluşların, özel hukuk tüzel kişileri olarak tanımlanmalarına engel olmayacağını, yukarıda açıkladığımız nedenlerle yapılacak bir denetimin «..... kamu düzeninin zorunlu kıldığı bir denetleme...» olduğunu öngörmüştür.

yol açmıştır.¹² Sendika ile dernek arasındaki hukukî ilişkiye değinmeden önce, sendika hukukî niteliğinin tarihsel gelişimini ana hatları ile incelemekte, sendika ile dernek arasındaki farkları açıkça ortaya koyabilmek açısından yarar vardır.

Kurtuluş Savaşından sonra yürürlüğe giren 1924 tarihli Anayasamızın 70. maddesinde; toplanma ve dernek kurma haklarının Türk vatandaşlarının doğal hakları olduğunun öngörülmüş olmasına rağmen sendikal birleşmelere ilişkin herhangi bir madde, 1924 tarihli Anayasamızda yer almamıştır.¹³ 4 Ekim 1926 tarihinde yürürlüğe giren Türk Medenî Kanunu da, özel hukuk tüzel kişileri olan dernekleri ayrıntılı bir şekilde düzenlemekle beraber, sendikalara hiç değinmemiştir.¹⁴ Daha sonra 1938 yılında yürürlüğe giren 3512 sayılı Cemiyetler Kanununun 9. maddesinde ise, açıkça «sınıf esasına veya adına dayanan» derneklerin kurulması yasaklanarak herhangi bir sendikanın kurulmasının önüne geçilmişti.¹⁵ Görülüyor ki 3512 sayılı Cemiyetler Kanununda da, sendikalara; birer dernek niteliği verilerek dolayısıyla değinilmiştir.¹⁶ Başka bir deyişle, kanun koyucu, bu dönemde sendika hukuki bünyesinin dernekler ile bir olduğu görüşündedir. II. Dünya Savaşından sonra, siyasal rejimin çok partili devreye geçmesini sağlamak amacıyla, 3512 sayılı Cemiyetler Kanununda, 4919 sayılı Cemiyetler Kanunu ile değişiklikler yapılmıştır. Sendikaların kurulmasını yasaklayan 9. maddenin geniş ölçüde değişikliğe uğraması sonucu, bu dönemde, dernek niteliğinde birçok

(12) SUNAR, K.S.: age., sh. 31 vd.; TALAS, sendikaları nevi şahsına münhasır birer dernek olarak görmektedir (TALAS, C.: İçtimaî İktisat, B. 2, Ankara 1961, sh. 139, 143).

(13) bk. TALAS, C.: age., sh. 215 vd.

(14) 1924 Anayasasında kişilere dernek kurmanın bir hak olarak tanınmış olmasına rağmen, bu devrede dernek niteliğinde dahi sendikaların kurulmamasının nedeni, 1926 tarihli Türk Medenî Kanununun yürürlüğe girmesine rağmen, sendikal faaliyetleri kısıtlayan 1909 tarihli Tatili Eşgal Kanununun yürürlükten kalkmamasıdır. (bk. TALAS, C.: İçtimaî İktisat Dersleri, Ankara 1955, age., sh. 267 vd.). Tatili Eşgal Kanununun Türk hukukunda sendikaları düzenleyen ilk kanun olmasına rağmen, bu Kanunun kapsamından sendikaların hukukî niteliği hakkında bir görüş sahibi olmak son derece güçtür. Çünkü, bu Kanunun temel amacı, sendikal faaliyetleri düzenlemekten ziyade, sendika kurma hakkını kısıtlamaktı (bk. IŞIK, R.: Sendika Hakkı, Ankara 1962, sh. 59 vd.).

(15) bk. IŞIK, R.: age., sh. 64.

(16) Aynı görüşte, TALAS, C.: age., sh. 268.

sendikalar kurulmuştur.¹⁷ Ancak dernek şeklinde kurulan bu sendikaları, derneklerle ilgili hükümlerle düzenlemenin yaratacağı sıkıntılar gözönüne alınarak,¹⁸ 1947 yılında, «İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri» adı ile, sendikalara ilişkin bir kanun çıkarılmıştır. Böylece Türk hukukunda sendikaların ilk olarak, bu kanunla düzenlendiğini görüyoruz. Bu kanunun 1. maddesinde de, sendikalar, «... çalışanların yardımlaşmaları ve ortak menfaatlerini korumaları ve temsil etmeleri amaçlarıyla kendi aralarında kurabilecekleri dernekler...» şeklinde tanımlanmıştır.¹⁹ Görülüyor ki sendikaları dernekler dışında özel olarak düzenlemeyi amaç edinen bu kanunda da, sendikaların birer dernek niteliğinde oldukları, sendikaları tanımlayan I. maddede açıkça öngörülmüş ve bu görüş, bu dönemde doktrine de hâkim olmuştur.²⁰

1947 tarihli Sendikalar Kanununa; 1924 Anayasasının 70. maddesinde **kişisel bir hak** olarak düzenlenen toplanma ve dernek kurma hakkı kaynak olmuş ve bu durum, 1961 Anayasasının yürürlüğe girmesine kadar, sendika kurma hakkının **kişisel bir hak** olarak kabul edilmesine yol açmıştır. 1961 Anayasasında ise, sendika kurma hakkı; dernek kurma hakkından ayrı bir madde de, **sosyal bir hak** olarak kişilere tanınmıştır. Başka bir deyişle 1961 Anayasası ile sendikalar üzerinde ilk değişiklik yapılarak, sendika kurma hakkının kişisel bir hak olmadığı saptanmıştır. Daha

-
- (17) 9. maddede yapılan değişiklik sonucu sendika kurma hakkı, bu madde de açıkça öngörülmemiştir. Ancak kurulması yasak dernekler arasında sendikalar ya da sınıf esasına dayanan derneklerden bahsedilmemesi başka bir deyişle bu konuda, bir boşluğun bulunması sonucu, sendikalar kurulabilmiştir (Bu konuda bk. IŞIK, R.: age., sh. 63).
- (18) 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkındaki Kanun Tasarısının Gerekçesi için bk. T.B.M.M. Tutanak Dergisi 1947, S. Sayısı 88, D. VIII, C. 4, sh. 295 vd.
- (19) 1947 tarihli Sendikalar Kanununun T.B.M.M.sindeki görüşmeleri sırasında da sendikaların dernek niteliğinde oldukları açıkça kabul edilmiş, üyelere VEDAT DİCLELİ, yeni çıkarılacak bu kanunla, «...nasıl ki, serpuş yerine şapka demiş isek, bugünde işçi derneği yerine sendika...» kelimesinin kullanılacağını belirtmiştir (bk. T.B.M.M. Tutanak Dergisi 1947, D. VIII, 0.1, B. 47, C. 4, sh. 296-297).
- (20) SUNAR, K.S.: age., sh. 31 vd.; EDİP, A.K.: Memleketimizde Dernek Kavramı, İstanbul Ticaret 4/IV/1969, sh. 2. Müellif makalesini 1969 tarihinde yazmış olmasına rağmen, 274 sayılı Sendikalar Kanununu gözönünde bulundurmamış ve 1947 tarihli Sendikalar Kanununun etkisinde kalarak, sendikaların birer dernek niteliğinde olduklarını ileri sürmüştür.; DOĞANAY, Ü.Y.: Hükmi Şahıslar, İstanbul 1967, sh. 42; ÖZSUNAY, E.: age., sh. 60 vd.; ERGÜL, T.: Hukuk Açısından Sendikalar, Adalet Dergisi 1967, S. 1, sh. 24 vd.

sonra sendikal faaliyetleri düzenlemek amacı ile çıkarılan 274 sayılı Sendikalar Kanunu da, 1947 tarihli sendikalara ilişkin kanunun 1. maddesinden esinlenerek, sendikaları tanımlamış ancak, 1947 tarihli kanunun aksine sendikaların dernek yerine meslekî örgütler olduğunu öngörmüştür.²¹

Sendika hukukî bünyesinin tarihsel gelişiminin ana hatları; 1961 senesine kadar sendikaların Türk toplumunda birer dernek olarak kabul edildiklerini, kanun koyucununda bu ilkedan hareket ederek sendikaları düzenlediğini, ancak 1961 Anayasasının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren sendikaların dernek niteliğinden uzaklaştığını göstermektedir. Sendikaların 1961 senesine kadar dernek niteliğinde görülmeleri, 1924 Anayasasının yarattığı siyasal ve hukukî ortamın bir sonucudur. Çünkü 1924 Anayasası, Türk toplumuna, sosyal adalet, sosyal hukuk düzeni ilkelerine yer vermeyen, klâsik bir demokrasi getirmişti. Sosyal hakların teminat altına alınmadığı bir hukuk devletinde ise, sendika bünyesinin sosyal niteliğini görebilmek, başka bir deyişle, sendikaların dernek niteliğinde olmadıklarını kabul etmek, son derece güçtü.²² Ancak 1961 Anayasasının yarattığı sosyal hukuk devleti ortamında, sendikaların sosyal nitelikleri ön plâna çıkmış ve bu durum, sendikaların derneklerden farklı, «sui generis» nitelikte, sosyal bir meslek örgütü olarak tanımlanmalarına yol açmıştır.²³ 1961 Anayasası da, sendikaların sosyal niteliklerini gözönüne alarak, sendika kurma hakkını, «Sosyal ve İktisadî Haklar ve Ödevler» başlığı altında 46 ncı maddede düzenlemiştir.²⁴ Dernek kurma hakkı ise, 1961 Anayasasında kişisel bir hak olarak nitelendirilerek, 29 uncu madde de düzenlenmiştir. Görülüyor ki 1961 Anayasası da sendika ile dernek arasındaki nitelik farkını açıkca kabul etmektedir.²⁵ Sendikaların,

(21) 274 sayılı Sendikalar Kanununun 1. maddesine göre (1317 sayılı Kanunla değiştirilmiş), «Sendika, federasyon ve konfederasyonlar, bu kanuna göre işçi sayılanların ve işverenlerin, müşterek iktisadî, sosyal ve kültürel yararlarını korumak ve geliştirmek için kurulan meslekî teşekküllerdir».

(22) Aynı görüşte, İZVEREN, A.: Sosyal Politika ve Sosyal Sigortalar, Ankara 1968, sh 52.

(23) bk. İZVEREN, A.: age., sh. 52 vd.; IŞIK, R.: age., sh. 75; KUTAL, M.: agm., sh. 124 vd.

(24) Anayasanın 46 ncı maddesinin gerekçesi için bk. ÖZTÜRK, K.: Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, C. II, Ankara 1966, sh. 2038.

(25) Ancak 1961 Anayasasında, sendika kurma hakkının dernek kurma hakkından ayrı bir maddede düzenlenişinin nedeni, Anayasanın 46 ncı maddesinin gerekçesine göre, sendika ile dernek arasındaki, bünye farkına dayanmamaktadır. Anayasa koyucu da, sendika ile dernekle-

derneklerden farklı olarak «sui generis» nitelikte sosyal birer meslek örgütü olmaları, 274 sayılı Sendikalar Kanununda da kanun koyucu tarafından gözönüne alınmış, 1947 tarihli İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkındaki Kanunda sendikaların dernek niteliğinde kuruluşlar olduklarını kabul eden kanun koyucu 1963 senesinde ise görüşünü değiştirerek sendikaların birer meslekî örgüt olduklarını öngörmüştür (Send. K. md. 1). Öte yandan 1961 Anayasasının yürürlüğe girmesinden sonra sendika bünyesinin geçirdiği bu değişiklikler, doktrin²⁶ ve yargı organlarınca da²⁷ gözönüne alınmış ve benimsenmiştir.

rin aynı nitelikte kuruluşlar olduğu ilkesinden hareket etmiş, ancak sendika kurma hakkını daha sağlam temellere oturtabilmek amacıyla, sendika kurma hakkını ayrıca 46 ncı maddede düzenlemiştir. Bu maddenin gerekçesine göre «..... dernek kurma hak ve hürriyeti meslekî teşekkülleri kapsarsa da, tecrübeler bu alandaki hürriyetin ayrıca belirtilmesine lüzum olduğunu göstermiştir.....» (bk. ÖZTÜRK, K.: age., sh. 2038).

- (26) İZVEREN, A.: age., sh. 52 vd.; KALKANDELEN, H.A.: Sendikalar ve Kamu Hizmetlerinde Sendikacılık, Ankara 1968, sh. 11 vd.; IŞIK, R.: age., sh. 74 vd. Müellif, sendika ile derneği ayıran en önemli kriterin, bu kuruluşların amaçları olduğu görüşündedir. Müellife göre, sendika, amacının özelleştirilmiş olması nedeni ile, dernekten ayırt edilir. Derneklerin kazanç paylaşmaktan başka amacı olabilir; ancak sendikaların tek bir amacı vardır; o da meslekî yararların korunmasıdır. IŞIK, ayrıca bu açıklamalarını ilginç bir örnekle tamamlamakta, «Ankara Gazeteciler Derneği adı ile kurulan bir özel hukuk tüzel kişisinin, amacının gazetecilik mesleğinin korunması olması nedeni ile, BK. 18 inci maddesine dayanarak, Sendikalar Kanununa tabi olacağını ileri sürmektedir. (IŞIK, R.: agm., sh. 918); Ayrıca sendikaların dernek niteliğinde olmadıkları görüşünde; KUTAL, M.: agm., sh. 124.
- (27) 274 sayılı Sendikalar Kanununun 1,2/I, 4/I, 8,10, 14/I, 23/IV, 27/V, 29, 30/V, 31/VIII,IX maddelerinin 1961 Anayasasına aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde açılan davada, Anayasa Mahkemesi 26-27/IX/1967 tarihinde verdiği kararda, sendikaların hukukî niteliklerine de değinmiştir. Bu karara göre «..... bu kuruluşların doğup yok olmalarının esas itibariyle özel hukuk hükümlerine bağlı olması, onları derneklerle her yönden bir tutmayı gerektirmez. Nitekim Anayasa dahi sendika kurma hakkını, dernek kurma hakkı çerçevesinden çıkarıp özel bir şekilde ele almıştır. ... sendika ve sendika birlikleri ... sosyal ve ekonomik alanda etkileri geniş olan ve özellikleri bulunan, bu nedenle de, ayrı bir topluluk sayılması gereken kuruluşlardır. Bu kuruluşlar öteki derneklerden ayrı bir nitelik gösteren ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına yaklaşan sosyal ve ekonomik alanda önemli etkileri bulunan güçlü birer topluluklardır» (Kararın metni için bk. 19/X/1968 tarihli Resmî Gazete).

Görülüyor ki sendikaların kamu hukuku niteliğindeki meslek kuruluşlarına yaklaşan, özel hukuk tüzel kişileri olmaları yanında sosyal yönleri, sendika hukukî bünyesinin dernek niteliğinde olma-
dığını ortaya koymaktadır. Öte yandan sendikaların, grev ve toplu sözleşme yapmak gibi, derneklere nazaran geniş yetkilerle donatılmasında bu kuruluşların, «sui generis» bir bünyeye sahip sosyal birer meslek örgütleri olduklarını açıkça göstermektedir.

III — SENDİKALARIN KOOPERATİF KURMALARINA İLİŞKİN HUKUKİ SORUNLAR

1963 tarihinde yürürlüğe giren 274 sayılı Sendikalar Kanununun 14. maddesinin 1. fıkrasının j bendinde; Sendikalar Kanununa göre kurulan meslekî örgütlere, kooperatifler kurma hakkı tanınmış olmakla beraber, bu yetkinin, 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu açısından da hukuken geçerliğinin araştırılması gerekmektedir.²⁸ 274 sayılı Sendikalar Kanunundan sonra, 24/IV/1969 tarihinde yürürlüğe giren Kooperatifler Kanununun 1. maddesinde, kooperatiflerin kimler tarafından kurulabileceği tahdidi olarak sayılmıştır. Bu maddeye göre, kooperatif kurabilecek kişiler «... gerçek ve kamu tüzel kişileri ile özel idareler, belediyeler, köyler, cemiyetler ve derneklerdir». Öte yandan kanun koyucu, Kooperatifler Kanununun 9. maddesinde, kooperatiflere ortak olabilecek kişiler saptarken, Kooperatifler Kanununun 1. maddesinin kapsamında düşünmüştür.²⁹ Görülüyor ki, Kooperatifler Kanununun 1. ve 9. maddelerinde kooperatif kurabilecek kişiler tek tek sayılarak, kooperatif kurabilme olanağı tüzel kişiler bakımından sınırlandırılmıştır.³⁰ Kooperatifler Kanununun, özel hukuk tüzel kişileri arasında

(28) 1947 tarihinde yürürlüğe giren sendikalara ilişkin kanunda ise, sendikalara; kooperatifler kurma yetkisi tanınmamıştı. Bu kanuna göre kurulan sendikaların yalnız, istihsâl, istihlâk, kredi ve yapı kooperatifleri kurulmasına teşebbüs etmeye hakları vardı (1947 tarihli Sendikalar Kanunu, md. 15/1, b. H.).

(29) Kooperatifler Kanununun 9. maddesine göre «Özel idareler, belediyeler, köyler gibi kamu tüzel kişileri ile cemiyetler ve dernekler, kamu iktisadî teşebbüsleri ve kooperatifler, amaçları bakımından ilgilendikleri kooperatiflerin kuruluşlarına yardımcı olur, önderlik eder ve ortak olabilirler».

(30) Bakanlar Kurulunun T.B.M.M.sine sunduğu Kooperatifler Kanunu tasarısında, tüm gerçek ve tüzel kişilerin kooperatifler kurma olanağı vardı. Ancak geçici komisyonda, 1. maddenin kapsamı, «..... kooperatifler daha ziyade ferdi esaslar kabul etmiş olduğuna göre, sırf ticaret şirketlerinden kurulan bir kooperatif bazı mahzurlar tevhit edeceği...» gerekçesiyle, daraltıldı (bk. T.B.M.M. Tutanak Dergisi 1968, B. 9, 0.1. C. 29, sh. 235 vd.).

da yalnız **Cemiyet ve dernekleri**, kooperatifler kurmaya yetkili kılması³¹ ve sendikaların da, kanun koyucu tarafından 1961 senesine kadar birer dernek niteliğinde görülmeleri nedeni ile, Kooperatifler Kanununun I. maddesindeki «dernek» kelimesinin kapsamına, sendikaların da dahil olup olmadığının saptanması gerekmektedir.

Bakanlar Kurulu tarafından T.B.M.M. sine sunulan Kooperatifler Kanunu tasarısında, tüm tüzel kişilerin kooperatifler kurabilmeleri önerilmişken, yasama organı, bu maddede değişiklikler yaparak, özel hukuk tüzel kişileri arasında yalnız **derneklerin** kooperatifler kurabileceğini öngörmüştür. Kooperatifler Kanununun 1. ve 9. maddelerinin, gerek Millet Meclisi³² gerekse Cumhuriyet Senatosundaki³³ görüşmeleri sırasında da «dernekler» teriminin kapsamına nelerin dahil olduğuna hiç değinilmemiş, sendikalar söz konusu dahi edilmemiştir. Kooperatifler Kanununun gerekçesinde de, bu konuya ilişkin herhangi bir açıklama yoktur.³⁴ Görülüyor ki kanun koyucunun sendikaları birer dernek olarak kabul ettiğini ve bu nedenle de, Kooperatifler Kanununun 1. maddesinin

(31) Kooperatifler Kanununun 1. ve 9. maddelerinde «cemiyetler ve dernekler» terimi yer almaktadır. Oysa Türk hukukunda cemiyet ve dernek terimleri eş anlamlı kelimelerdir. Başka bir deyişle, cemiyet kelimesi eskimiş onun yerine dernek kelimesi yer almıştır. Bu nedenle, cemiyet kelimesinin Kooperatifler Kanununun 1 ve 9. maddelerinin kapsamından çıkarılması gerekmektedir (Aynı görüşte, KUŞDEMİR-OĞLU, A. E.: Memleketimizde Dernek Kavramı, İstanbul Ticaret 14/II/1969, sh. 2; ÜNAL, T.: Kooperatifler Kanunu Tasarısı Üzerinde Düşünceler, Ankara 1969, sh. 45; Kooperatifler ile ilgili tasarılar hakkında Rapor, SPD. Araştırma Şubesi, Ankara 1970 (Hazırlayan Dr. NURKUT İNAN), sh. 12. Öte yandan cemiyet ve dernek kelimelerinin eş anlamlı kelimeler olması nedeni ile kanun tasarısından cemiyet kelimesinin çıkarılması, Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisindeki görüşmeler sırasında da bazı üyelerce önerilmiş, ancak komisyon başkanı Osman Mecdi ARBUN yaptığı konuşmada, bazı kanunlarda cemiyet bazı kanunlarda ise dernek teriminin kullanılmış olduğunu, Kooperatifler Kanununda da, bu kanunlarla (Cemiyetler Kanunu ve Medenî Kanun) kurulan tüzel kişilerin tümünü kapsamak amacıyla, «cemiyet ve dernek» ibaresinin kullanılmış olduğunu, bu nedenle, maddenin bu şekilde kanunlaştırılmasını önermiş ve istemi kabul edilmiştir (bk. Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi 1969, B. 53, 0.2, C. 53, sh. 34). Ayrıca bu konuda Millet Meclisinde cereyan eden görüşmeler için bk. T.B.M.M. Tutanak Dergisi 1968, B. 9, 0.1, C. 29, sh. 235 vd.

(32) bk. T.B.M.M. Tutanak Dergisi 1968, B. 9, 0.1, C. 29, sh. 235 vd.

(33) bk. Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi 1969, B. 53, 0.2, C. 53, sh. 34 vd.

(34) Kooperatifler Kanununun Gerekçesi için bk. T.B.M.M. Tutanak Dergisi 1967, S. Sayısı 351, C. 28.

kapsamına, sendikaların da dahil olduğunu ileri sürmek, söz konusu olamaz. Öte yandan sendikaların, kamu kuruluşu niteliğindeki meslek kuruluşlarına yaklaşan özel hukuk tüzel kişileri olmaları, başka bir deyişle hukukî bünyelerinin derneklerden ötede «sui generis» bir nitelikte olması da, sendikaların birer dernek şeklinde yorumlanmalarına engeldir.

Sendikalar Kanununun, sendikalara kooperatifler kurma yetkisini tanıyan 14. maddesinin birinci fıkrasının j bendinin; Kooperatifler Kanununun 1. maddesi karşısında, ölü bir bent haline geldiği, başka bir deyişle Kooperatifler Kanununun, sendikaların kooperatifler kurma yetkisini ortadan kaldırdığı, lafzî bir yorum sonucu, ileri sürülebilir. Ancak bu konuda, kesin bir yargıya ulaşmadan önce, sorunun aynı zamanda kanunların yürürlükten kalkmasına ilişkin, hukukun temel ilkelerinin ışığında da değerlendirilmesi gerekmektedir.

Sendikalara kooperatifler kurma yetkisini tanıyan 1963 tarihli Sendikalar Kanununun 14. maddesinin I. fıkrasının j bendi, özel bir kanun hükmü niteliğindedir. Sendikalara açıkça kooperatifler kurma yetkisini tanımayan Kooperatifler Kanununun genel bir kanun niteliğinde olması nedeni ile, özel bir kanun ile, genel bir kanunun çatışması söz konusudur. Bir konuda, önceki tarihli özel nitelikli bir kanun maddesiyle, sonraki tarihli genel nitelikli bir kanun hükmünün çatışması halinde, hangi kanun hükmünün yürürlükte olduğunu saptayabilmek bakımından kanunların yürürlükten kalkmasına ilişkin hukukun temel ilkelerine göre, kanun koyucunun amacına bakmak gerekir.³⁵ Kanun koyucu Kooperatifler Kanunu ile, kooperatiflere ilişkin sahayı özel bir şekilde, ihtiyaçlara uygun olarak düzenlemek istemiştir. Kooperatifler Kanunu ile, kanun koyucunun sendikaların kooperatifler kurma yetkisini, ortadan kaldırmak istediği kabul edilemez. 1970 yılında 274 sayılı Sendikalar Kanununda yapılan değişiklik sırasında da³⁶ kanun koyucunun, sendikaların kooperatifler kurma hakkına ilişkin j bendini, yeniden kanunlaştırması da, amacının her zaman için, sendikalara kooperatifler kurma yetkisini tanımak olduğunu ortaya koymaktadır.³⁷ Bu nedenle, Kooperatifler Kanununun sendikalara açıkça

(35) bk. BİLGE, N.; age., sh. 149 vd.

(36) 274 sayılı Sendikalar Kanununun 1970 yılında 1317 sayılı kanunla, 1, 2, 5, 6, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 20, 21, 23, 25, 27, 28, 29 ve 32. maddeleri değişikliğe uğramıştır (bk. 12/VIII/1970 tarihli Resmî Gazete).

(37) Sendikaların, Kooperatifler Kanununun yürürlüğe girmesiyle hukuken kooperatifler kurup kuramayacaklarını ilişkin sorun, 1970 yılında, 274

kooperatifler kurma yetkisini tanımamış olmasına rağmen, Sendikalar Kanununun birinci fıkrasının j bendi yürürlükten kalkmamış başka bir deyişle sendikaların hukuken kooperatifler kurma olanakları, her zaman için olmuştur.³⁸

Öte yandan önce de açıkladığımız gibi, sendikalara kooperatifler kurma hakkını tanıyan Sendikalar Kanununun 14. maddesinin birinci fıkrasının j bendinin, Sendikalar Kanununda yapılan değişiklikler sırasında yeniden kanunlaştırılmış olması nedeni ile, bugün için, sendikaların hukuken kooperatifler kurma yetkisi, herhangi bir kuşku yaratmayacak derecede kesindir.

IV — SENDİKALARIN KOOPERATİFLER KURMALARINA İLİŞKİN SOSYO-EKONOMİK SORUNLAR

A. Genel Olarak

Sendikalar; üyelerinin ortak ekonomik, sosyal ve kültürel yararlarını korumak ve geliştirmek amacına yönelmiş meslekî örgütlerdir (Send. K. md. 1). Kanun koyucu da, sendikaların uğraşı alanının kapsamını, bu örgütlerin kuruluş amacına uygun bir şekilde, 274 sayılı Sendikalar Kanununun 14 ve 15. maddelerinde ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir. Sorun, sendikaların; kooperatifler kurmalarına ya da bu gibi örgütlerin kurulmasını desteklemelerine ilişkindir. Ancak, sendikaların, kooperatifler kurmalarına ilişkin sorunları 274 sayılı Sendikalar Kanunu açısından değerlendirmeden

sayılı Sendikalar Kanununun bazı maddelerinin değiştirilmesi amacıyla yapılan Meclis görüşmelerinde de ele alınmış ve Çalışma Bakanı Seyfi ÖZTÜRK, Cumhuriyet Senatosunda yaptığı konuşmada, kanunların yürürlükten kalkmasına ilişkin temel ilkeleri gözönüne almayarak, Kooperatifler Kanununun yürürlüğe girmesinden sonra uygulamada hukuken geçerli olmayan bazı kooperatiflerin, sendikalar tarafından kurulduğuna değinmiş ve fiilen var olan bu gibi kooperatiflere, hukuken geçerlilik tanınması için, Sendikalar Kanununun 14. maddesinin kooperatiflere ilişkin bendinin yeniden kanunlaştırılması isteminde bulunmuştur (bk. Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi 14/VII/1970, B. 92, O. 1, C. 60, sh. 244). Çalışma Bakanının yaptığı bu açıklamada, kanun koyucunun amacının, sendikaların kooperatifler kurmak yetkisini kaldırmak olmadığını açıkça ortaya koymaktadır.

(38) Karşıt görüşte, ULUSOY, Y.: Kooperatifler Kanunu, Türkiye İktisat Gazetesi 17/VII/1969, sh. 7; ULUSOY'a göre, kooperatif kurabilecek kişiler, Kooperatifler Kanununun 1. maddesinde tahdidi olarak sayılarak, kamu kurumu niteliğindeki meslekî örgütlere (Borsalar, Ticaret Odaları, Türk Tabipler Birliği vb.), sendikalara ve ticaret ortaklıklarına kooperatifler kurma yetkisi tanınmamıştır.

önce, sorunun daha iyi anlaşılabilmesi bakımından, sendikalar ile kooperatifler arasındaki ilişkinin incelenmesi gerekmektedir. Bu nedenle, ilk önce sendikalar ile kooperatifler arasındaki ilişkiyi, sosyo-ekonomik bir açıdan inceleyecek, daha sonra ise, sendikaların kooperatifçilikle uğraşmalarının Türk hukukunda geçirdiği aşamalar ve düzenlenme tarzı üzerinde duracağız.

B. Sendikalar ile Kooperatifler Arasındaki İlişki

Toplumların ekonomik düzeylerindeki gelişmeler, kişileri meslekî alanlarda gruplaştırmış ve bu durum, aynı zamanda kişiler arasında bir meslek bilincinin doğumuna yol açmıştır.³⁹ Meslek gruplarında beliren ve gelişen bu ortak bilincin etkisiyle de, kişiler; ortak hak ve çıkarlarının korunması, yenilerinin elde edilmesi ya da çeşitli ortak ihtiyaçlarının giderilmesi için, meslekî teşekküller kurarak örgütlenme yoluna gitmişlerdir.⁴⁰ Kişileri bu şekilde örgütlenmeye sürükleyen temel unsur ise, «kendi kendine yardım» ilkesidir.⁴¹ Sosyal politika açısından, kendi kendine yardım hareketleri, kişiler arasında, meslekî ve ekonomik alanlarda olmak üzere iki yönlü bir örgütlenmeye yol açmıştır.⁴² Bu örgütler arasında sendikalar meslekî alanda, üyelerinin ortak hak ve çıkarlarını koruma ve yenilerini elde etmeyi başka bir deyişle, işçi sınıfı ile işveren sınıfı arasında, **toplumsal bir denge** kurmayı amaçlıyan örgütlerdir.⁴³ Ekonomik alanda örgütlenmeler ise, kooperatifler şeklinde ortaya çıkmıştır.⁴⁴ Kooperatiflerin amacı ise; dar gelirli emekçi halk kitlesinin, ekonomik bunalımını hafifletmek, maddî ihtiyaçların temininde ucuzluk ve kolaylık sağlamaktır.⁴⁵ Görülüyor ki gerek sendikaların gerekse kooperatiflerin ortaya çıkışları, kişiler arasındaki ortak bir felsefenin (kendi kendine yardım) sonucu olmasına rağmen, bu kuruluşların amaçları ve düzenledikleri alan birbirlerinden farklı olmuştur.

Sendikalar, ekonomik ve sosyal açıdan zayıf durumda olan işçilerin, güçlü sermaye karşısında hak ve çıkarlarını korumayı baş-

(39) bk. İZVEREN, A.: age., sh. 10.

(40) bk. İZVEREN, A.: age., sh. 10 vd.

(41) Kendi kendine yardım hareketlerine ilişkin ayrıntılı bilgi için bk. İZVEREN, A.: age., sh. 11.; TEKİNALP, Ü.: age., sh. 9.

(42) bk. IŞIK, R.: age., sh. 21.

(43) Sendikacılık hareketleri ve gelişmesi için bk. İZVEREN, A.: age., sh. 36; IŞIK, R.: age., sh. 25 vd.

(44) bk. IŞIK, R.: age., sh. 21.

(45) bk. İZVEREN, A.: age., sh. 11.

ka bir deyişle, işgücünün sermaye karşısında ezilmesini önleyerek, işgücü ile sermaye arasında bir «toplumsal denge» yaratmayı amaç edinmişlerdir. Ancak ekonomik gelişimlere paralel olarak, daha da güçlenen sermaye karşısında, bugün için modern sendikaların amaçlarına ulaşabilmeleri başka bir deyişle, işçi sınıfı ile sermaye arasında bir «toplumsal denge» yaratabilmeleri için, yalnızca işçilerin hak ve çıkarlarını korumaları yeterli değildir. Aynı zamanda, kooperatifleşmede olduğu gibi, işçilerin ekonomik yaşantılarına da bir katkı getirmeleri gerekmektedir. Bu nedenle, sendikalar üyeleri için kooperatifler kurmayı ya da bu gibi örgütlerin kurulmasında yardımcı olmayı da kendilerine amaç edinmelidirler.⁴⁶

Öte yandan kooperatiflerin memleket ekonomisine olan katkılarını gözönüne alacak olursak, sendikaların kooperatifler kurmalarının gerekliliği daha açık olarak ortaya çıkacaktır. Kooperatifçilik, «ekonomsal bakımından zayıf olan insanların durumlarını, kapitalist toplumun temel kurumlarında bir değişiklik yapmaksızın iyileştirmeyi öngörmüş ve buna yönelmiş bir harekettir».⁴⁷ Başka bir deyişle, kooperatifler; gelişmekte olan memleketlerin demokratik yolla kalkınmalarına yarayan en etken araçlardan birisidirler.⁴⁸ Tek başına yetersiz olan emek ve sermayenin birleştirilmesiyle büyük yatırımlara yönelmek dolayısıyla vatandaş kitlelerinin refaha kavuşturulması, kooperatiflerde temel amaç olmuştur.⁴⁹ Kooperatifler sayesinde kişilerin ekonomik ihtiyaçlarını bir elden sağlama olanağı olduğundan, belli başlı tüketim malları daha ucuza elde edilebilecek dolayısıyla hayat pahalılığı ile bilinçli bir şe-

(46) Aynı görüşte, İZVEREN, A.: age., sh. 46; KUTAL, M.: Mevzuatımızda Sendikalara Yasak Edilen Faaliyetler, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası 1965, C. 25, S. 1-2, sh. 139; DERELİ, T.: Sendikacılık ve Kalkınma, Milliyet Gazetesi 11/IX/1971, sh. 2.; TALAS, C.: Kooperatifçilik, Milliyet Gazetesi 25/XII/1970, sh. 2; KIRCA, Ç.: Sendikaların Faaliyeti, ULUS 6/I/1960, sh. 2; Karşıt görüşte, SUNAR, K. S.: age., sh. 54. SUNAR, sendikaların kooperatifçiliği desteklenmelerini, sendikaların ikinci derecede bir uğraşı olarak görmektedir.

(47) TALAS, C.: agm., sh. 2.

(48) bk. BİLALOĞLU, N.R.: 1163 sayılı Kooperatifler Kanununun Getirdiği Değişiklik ve Yeniliklerin Sistematik İncelenmesi, Ankara 1969, sh. 14 vd.

(49) bk. Kooperatifler Kanunu Tasarısı Gerekçesi, T.B.M.M. Tutanak Dergisi 1967, S. Sayısı 351, C. 28; Kooperatifler ile İlgili Tasarılar Hakkında Rapor; SPD-Araştırma Şubesi, Ankara 1970 (Hazırlayan: Dr. Nurkut İNAN, sh. 52 vd.).

kilde mücadele olanağı doğacaktır.⁵⁰ Öte yandan kooperatifleşmenin dar gelirli halk kitlesinin ekonomik sorunlarını çözümlenmeye yönelik bir hareket olması nedeni ile, kooperatifçilik aşırı sol akımlara karşı liberal ekonomilerin güçlü bir silâhı haline de gelmiştir.⁵¹

Görülüyor ki, sendikaların kooperatifler kurmaları ya da bu örgütlerin kurulmasında yardımcı olmaları, memleket ekonomisi açısından olduğu kadar, üyeleri için de gereklidir. Türk Sendikalar Hukukunda da, sendikaların kooperatifler kurmalarının geçirdiği aşamaları, bu görüşlerin ışığı altında değerlendirmeye çalışacağız.

C. Türk Sendikalar Hukukundaki Durum

1947 tarihinde yürürlüğe giren İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkındaki Kanunun dördüncü maddesinin H bendine göre; sendikalar, «istihsal, istihlâk, kredi ve yapı kooperatifleri kurmak için teşebbüste bulunmak ve yardım etmek» yetkisini haizdiler. 1947 tarihli Sendikalar Kanunu, sendikalara kooperatifler kurma olanağı tanımamıştı. Dördüncü maddenin H bendine göre, sendikalar; yalnız üyeleri arasında kooperatiflerin kurulması için propaganda yapmak, üyelerini kooperatifler kurmaya desteklemek başka bir deyişle, sendika bünyesi içinde kooperatifçilik görüşünün doğması ve yayılmasına çalışmakla yükümlü idiler.⁵² 1947 tarihli Sendikalar Kanununda, sendikalara kooperatifler kurma yetkisinin tanınmamasının nedeni, 1961 senesine kadar sendikaların yalnızca üyelerinin meslekî çıkarlarını koruyan birer dernek niteliğinde görülmeleridir. 1947 tarihli Sendikalar Kanunu, sosyal haklara tam anlamıyla yer vermeyen 1924 Anayasasının yarattığı ortamda, sendikaların sosyal niteliklerini görememiştir.⁵³

(50) Kooperatiflerin sağladığı faydalar için bk. BİLALOĞLU, N.R.: age., sh., 53 vd.

(51) Aynı görüşte, KUŞDEMİROĞLU, E.A.: agm., sh. 4.

(52) bk. SUNAR, K.S.: age., sh. 140 vd.; SUNAR, sendikaların kooperatifçilikle uğraşmalarının sendikalar bakımından ikinci derece bir faaliyet olduğu görüşündedir. KUTAL ise, 1947 tarihli Sendikalar Kanununun 4. maddesinin H bendinin, sendikaların, o zaman içinde buldukları zayıf maddî olanaklar ve fikir seviyeleri nedeni ile, ölü bir madde halinde kaldığı görüşündedir (KUTAL, M.: agm., sh. 138).

(53) Bu kanunun Meclisteki görüşmeleri sırasında da sendikaların kooperatifçilikle uğraşmalarına değinen CEMİL SAİT BARLAS, «... bu kanun ayrıca sendikaya, vazifesi olmayan işleri de sendikaya sokmuştur...» demiştir. BARLAS'a göre; kooperatifçilik ayrı bir kanun konusu idi (T.B.M.M. Tutanak Dergisi 20/2/1947, C. 4, B. 47, O. 1, Dönem VIII, sh. 298-299).

Sendikaların, üyelerinin ekonomik, sosyal, kültürel ve meslekî yönden yararlarını korumak ve geliştirebilmeleri için, bu kuruluşlara, mutlak surette, sosyo-ekonomik yapılarına uygun olarak, faaliyet özgürlüğünün tanınmış olması gerekir.⁵⁴ Kısacası sendikaların uğraşı alanlarının kapsamının, bu örgütlerin ulaşmak istedikleri amaca göre düzenlenmesi gerekir. Bu açıdan 1947 tarihinde yürürlüğe giren sendikalara ilişkin kanun; sendikaları, üyelerinin ekonomik, sosyal, kültürel ve meslekî yararlarını korumak ve geliştirmeyi amaçlamış örgütler olarak tanımlamış olmasına rağmen, sendikalara kooperatifler kurma olanağı tanımadığından, bir ölçüde yetersiz sayılabilirdi. 1961 Anayasasının yarattığı sosyal hukuk devleti ortamında, 1963 senesinde yürürlüğe giren 274 sayılı Sendikalar Kanunu ise, bu kanun ile kurulacak örgütlere, ulaşmak istedikleri amaca uygun olarak, geniş bir faaliyet özgürlüğü tanımıştır.⁵⁵ Bu arada, sendikalara her türlü kooperatifler kurma olanağı da, 14. maddenin birinci fıkrasının j bendinde de tanınmıştır.⁵⁶ Ayrıca bu madde ile de yetinilmeyerek, sendikaların, kooperatifçilikle uğraşmaları sonucu elde edecekleri kârı, «risturn» şeklinde üyelerine dağıtması da öngörülmüştür (Send. K. md. 15/III).

Kanun koyucu, 274 sayılı Sendikalar Kanunu ile sendikalara kooperatifler kurma olanağını tanıırken, sendikaların kooperatifler kurmasını, ticarî bir faaliyet olarak görmüştür.⁵⁷ Çünkü Sendikalar Kanununun 15. maddesinin birinci fıkrasıyla, sendikaların ticaret yapmalarını yasaklayan kanun koyucu, aynı maddenin ikinci fıkrasında 14. maddenin j fıkrasının, bu hükme bağlı olmadığını ön-

(54) Ayrıntılı bilgi için bk. SÖNMEZ, F.: Türkiye'de Sendika Hürriyeti ve Teminatı, İzmir 1968, sh. 75 vd.; TALAS, C.: İçtimai İktisat Dersleri, Ankara 1955, sh. 235 vd.

(55) bk. KUTAL, M.: agm, sh. 139; KALKANDELEN, H. A.: Sendikalar ve Kamu Hizmetlerinde Sendikacılık, Ankara 1968, sh. 19, 32.

(56) Bakanlar Kurulu tarafından Millet Meclisine sunulan 274 sayılı Sendikalar Kanunu tasarısında, sendikalara kooperatifler kurma olanağı tanınmamıştı. Bu kanunun meclisteki görüşmeleri sırasında söz alan geçici komisyon sözcüsü COŞKUN KIRCA, sendikaların kooperatifler kurmalarının gerekliliğine değinerek, bu hususun da 14. maddenin kapsamına dahil edilmesini önermiş ve önerisi kabul edilerek sendikalara kooperatifler kurma hakkı tanınmıştır (T.B.M.M. Tutanak Dergisi 12/IV/1963, O.1, C. 16 sh. 294 vd.).

(57) bk. KUTAL, M.: agm., sh. 136 vd.; KUTAL'da sendikaların kooperatifçilikle uğraşmalarını, kooperatiflerin bir ticaret ortaklığı olmaları nedeni ile, ticarî faaliyet olarak kabul etmektedir.; Aynı görüşte, SÖNMEZ, F.: age., sh. 91; BİLALOĞLU, N.R.: age., sh. 37.

görmüştür.⁵⁸ Kanun koyucu aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise, ticaret yapma yasağının öteki istisnalarına değinerek, sendikaların kooperatifçilikle uğraşmaları sonucu, elde edilecek kârın, üyelere «risturn» şeklinde dağıtılmasını öngörmüştür. Görülüyor ki sendikaların kooperatifçilikle uğraşmalarının sonuçlarının, sendikaların ticaret yapmalarının istisnaları arasında düzenlenmesi, kanun koyucunun, kooperatifçiliği ticarî bir faaliyet olarak gördüğünün en büyük delilidir.

Öte yandan 1970 yılında, 274 sayılı Sendikalar Kanununun bazı maddelerinin değiştirilmesi sırasında 14. maddenin birinci fıkrasının j bendinin kapsamının da genişletilerek,⁵⁹ sendikaların nakit % 30'undan fazla olmamak koşuluyla, sınaî ve ekonomik teşebbüslere yatırım yapabileceklerini kabul etmek, kanun tekniği açısından isabetli olmamıştır.⁶⁰ Çünkü, sendikaların sermayelerinin belirli bir kısmını, sınaî ve ekonomik teşebbüslere yatırım yapmaları, ticarî bir faaliyettir. Kanun koyucu da, sendikaların kooperatifçilikle uğraşmalarını ticarî bir faaliyet olarak kabul ettiğinden, sendikaların ticarî yatırım yapmalarını da, «j» bendinde düzenlemiştir. Oysa kooperatifçilik hiçbir zaman için ticarî bir faaliyet sayılamaz. Kooperatifler 1969 yılında yürürlüğe giren 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu karşısında, ticaret ortaklığı niteliklerini kaybetmişlerdir. Çünkü kooperatifler, üyelerinin ekonomik yaşantılarına, karşılıklı yardım yoluyla katkıda bulunmak amacına yönel-

(58) 274 sayılı Sendikalar Kanununun 1970 yılında değiştirilen 15. maddesinin ikinci fıkrasına göre, «14. maddenin (J) fıkrası hükmü saklıdır».

(59) 1970 yılında 1317 sayılı kanunla değiştirilen Sendikalar Kanununun 14. maddesinin birinci fıkrasının (j) bendinin son şekli şu şekildedir: «Üyeleri için kooperatifler kurulmasına çalışmak veya bu gibi teşebbüslere yardım etmek veyahut bizzat kooperatifler kurmak veya nakit mevcudunun % 30 undan fazla olmamak ve ilgisine göre en çok üyesi bulunan işçi veya işveren konfederasyonunun muvafakatını almak kaydıyla sınaî ve iktisadî teşebbüslere yatırımlar yapmak».

(60) Ancak sosyo-ekonomik açıdan sendikalara, ticarî yatırım yapabilme olanağının tanınması yerinde olmuştur. Çünkü sendikaların malî kaynakları gün geçtikçe sosyo-ekonomik ilerlemelere paralel olarak artmaktadır. Bu malî kaynakların değerlendirilmesi halinde, sendikaların amaçlarına ulaşabilmeleri daha da kolaylaşacaktır. Çünkü sendikalar toplu görüşmelerde, grevlerde malî kaynaklarının güçlü olduğu oranda, üyelerinin yararlarını koruyabileceklerdir. Öte yandan sendikaların gelirlerini rasyonel sahalara yatırımlarının memleket ekonomisi açısından da yararlı olacağı açıktır.

(61) TEKİNALP, Ü.: age., sh. 8; İZVEREN, A.: age., sh. 72; KESSLER, G.: Kooperatifler Kanunları Hakkında Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı

miş, «sui generis» nitelikte, kişi topluluklarıdır.⁶¹ Ticaret ortaklıklarında olduğu gibi kâr, bu kuruluşlarda ön plânda değildir. Ticaret ortaklıklarında sermaye birleşimi esas iken, kooperatiflerde ekonomik amaca yönelmiş kişilerin birleşmesi esastır.⁶² Görülüyor ki ticaret ortaklıklarının kâr amacına yönelmeleri yanında, kooperatiflerin «kendi kendine yardım» ilkesini gerçekleştirmek istemeleri, kooperatifleri ticaret ortaklıklarından ayıran en belirli özelliğidir. Kanun koyucu, kooperatiflerin bu niteliklerini gözönünde bulundurmamış, kooperatifleşmeyi ticarî bir faaliyet olarak göreyerek, sendikaların ticarî yatırım yapmalarını da, kooperatiflere ilişkin maddede düzenlemiştir. Ancak sendikaların ticarî yatırım yapmalarının kooperatiflerle ilgili madde de düzenlenmesi; şeklî bakımdan yerinde olmamakla beraber, sendikalara kooperatifler kurma hakkının hukuken yeniden tanınması ve sendikaların, kooperatifler kurup kuramayacaklarına ilişkin soruna kesin bir çözüm yolu getirmesi açısından isabetli olmuştur.

V — SONUÇ

Sendikalar; üyelerinin ekonomik, sosyal, kültürel ve meslekî yararlarını korumak ve geliştirmeye yönelmiş, kamu hukuku tüzel kişilerinin de niteliklerini taşıyan özel hukuk tüzel kişisidirler. Sosyal hakların teminat altına alınmadığı demokrasilerde, sendikalar, dernek niteliğinde görülmüşlerdir. Ancak sosyal hakların korunduğu demokrasilerde başka bir deyişle, ferdî iş hukukundan kollektif iş hukukuna geçilmesiyle, sendikaların sosyo-ekonomik nitelikleri ön plâna çıkmış ve bu kuruluşları kamu yararı açısından, bazı konularda, kamu denetimine bağlı kılmak zorunlu olmuştur. Bu durum ise, sendikaların derneklerin ötesinde, «sui generis» nitelikte meslek kuruluşları olarak belirmelerine yol açmıştır. Kanun koyucunun da sendika hukukî niteliğinin geçirdiği bu aşamaları, özellikle kanunlaştırma hareketleri sırasında, gözönünde bulundurması gerekmektedir.

Öte yandan sendikaların üyelerinin ekonomik yaşantılarına katkıda bulunabilmeleri için, mutlak surette kooperatifleşmeye

Raporu (terc. ed.: Akif ERGİNAY), Cenevre 1953, sh. 32; Ancak, bir kısım müellifler ise; TK. 136 ve Kooperatifler Kanununda 98. maddesi karşısında, kooperatiflerin ticaret ortaklığı niteliklerini korudukları görüşündedirler.

(62) KESSLER, G.: age., sh. 2.

önem vermeleri, üyeleri için kooperatifler kurmayı; toplu sözleşme, grev yapmak gibi, birinci derecede görevleri arasında görmeleri gerekmektedir. Böyle bir uygulamanın memleketimizin sosyo-ekonomik yapısına olduğu kadar, sendikaların üyelerine de yararlar sağlayacağı açıktır.