

TÜRK SENDİKACILIĞINDA MERKEZİLEŞME TEMAYÜLÜ
VE
MUHEMEL NETİCELERİ *

Dr. Toker DERELİ

İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi

Bu etüde Türk sendikacılığının bünyesinde 1960 siyasî değişmelerini müteakip müşahade edilmeye başlanan merkezileşme temayülünün hususiyle sendikalar, âmme organları ve işverenler bakımından doğurabileceği neticeler tahlil edilmektedir. Sendikalarda teşkilât bünyesinin başlıca meselelerini ortaya koyan bir girişden sonra, evvelâ Türk sendikalarında müşahade edilen bünye tahavvüllerinin mahiyeti incelenmekte, daha sonra bu tahavvüllerin muhtemel neticeleri araştırılmaktadır. Nihayet, etüdün son birkaç sayfasında da, tavsiye ve tedbir mahiyetinde bazı umumi neticeler üzerinde durulmaktadır.

Sendikalarda Teşkilât Bünyesinin Başlıca Meseleleri

Muayyen bir teşkilât bünyesi, gerek sendikalar, gerek sınıî münasebetler sistemini teşkil eden diğer üniteler, yani âmme organları ile işverenler ve işveren teşekkülleri bakımından çeşitli neticeler doğurmaktadır. Fakat, sosyal bünyeye has bazı faktör ve normların mevcudiyeti, herhangi bir teşkilât bünyesinin çeşitli guruplar bakımından doğabilecek neticelerini beklenen ve arzulanan durumlardan daha farklı mecrâlara sokabilir. Gerçekten, sosyal ve kültürel yapının bazı karakteristikleri, iktisadî ve sosyal gelişme safhası, siyasî organizasyon ve buna benzer faktörler, teşkilât bünyesinin tesirle-

* Bu etüd, Şubat 1965 içinde hazırlandığı cihetle, ancak bu tarihe kadar olan gelişmeleri kavramaktadır.

rine şekil veren, bu tesirleri bazan tâdil eden, bazen de intibak derecesini arttıran bir determinant rolü oynayabilirler. Bu faktörlerin bir kısmı, merkezî bir teşkilât bünyesinin muvaffakiyet derecesini arttırıcı bir yönde işleyebildiği halde, diğer bir kısmı merkezî bünyenin başarı ve intibak şansını azaltan bir rol oynayabilir. Bu itibarla, yabancı bir kültüre has muayyen şartlar içinde gelişmiş ve muvaffakiyetini ispat etmiş bir müessese veya teşkilât strüktürü, bu husus nazara alınmaksızın sosyal bünyeye ithal edildiği takdirde, bahis mevzuu determinantların tâdil edici tesiri dolayısıyla birtakım önceden tahmin edilmeyen neticelere, bazı faydalar yanısıra çeşitli mahzurlara da yol açabilir.

Şüphesiz teşkilât bünyesi sadece bizatihî sendikalar için değil, sınaî münasebetler sistemini teşkil eden diğer guruplar bakımından da çeşitli neticeler doğurur. Bu itibarla, muayyen bir bünyeye has "çok - taraflı neticeler" kavramından bahsetmek kabildir. Bu neticeler, meselâ işverenler ve âmme organları için de faydalı veya mahzurlu bir karakter taşıyabilir. Fakat, biz burada teşkilât bünyesinin daha ziyade sendikalar için varit olan neticelerini inceleyeceğiz. Ancak, teşkilât bünyesinin bizatihî sendikaları alâkadar eden neticelerinin de yeknesak olmadığını ifade etmek gerekir. Filhakika, sendikacılığın toplu pazarlık ve kollektif iş ihtilâflarını halletme gibi fonksiyonları yanısıra, üye mâlî güç durumu, liderlik ve sendika- içi demokrasi meseleleri gibi çeşitli veçheleri mevcuttur. Muayyen bir bünye, sınaî münasebetler sistemini teşkil eden guruplar bakımından nasıl farklı neticelere yol açıyorsa, aynı şekilde sendikaların kendi iç münasebetleri yönünden farklı tesirler yaratabilir. Meselâ, toplu pazarlık fonksiyonu yahut da üye miktarı ve mâlî güç durumu bakımından sendikalar için müessir ve gayeye uygun neticeler doğuran bir teşkilât bünyesinin, sendikaların demokratik olması beklenen dahilî idareleri veya liderlerinin vasıfları yönünden arzuya şayan olmayan neticelere yol açması muhtemeldir. Bu neticelerin bir kısmı bizatihî teşkilât bünyesinin kendi vasıflarından doğabilir ve dolayısıyla üniversal bir mahiyet taşıyabilir. Diğer bir kısım neticeler ise, bünyenin tesirlerine şekil veren muayyen sosyal ve kültürel şartlardan ileri gelebilir.

İşte bu etüdümüzde, Türk sendikalarında müşahade edilen merkezileşme temayülünün sendikalar için ehemmiyet arzeden çeşitli değişkenler ve sınaî münasebetler sisteminin diğer üniteleri bakımından doğurması muhtemel neticeleri tahlil etmeye çalışacağız.

Acaba, 1960'ı takip eden son birkaç yıl içinde gerçekleştirilmesine çalışılan merkezi bünyenin muhtemel neticeleri neler olabilir? Alman sendikacılığı tipinde tam merkeziyete sahip bir teşkilât bünyesini Türkiye'de tesise imkân var mıdır? Tam merkezi bir bünye ihdas edilemediği takdirde, hangi ölçüde bir merkeziyetçiliğin tesisi mümkün olabilecektir ve memleketimizin hususi şartları muvacehesinde bu bünyenin fayda ve mahzurları nasıl bir mahiyet arzedecektir?

Türk Sendikalarında Müşahade Edilen Bünye Tahavvülleri

Aşağıdaki paragraflarda, Türk-İş ve bazı sendikaların teşebbüsü ile 1960'ı takip eden yıllarda başlayan merkezileşme faaliyetlerini değerlendireceğiz. Evvelâ, bu temayülün doğuş sebeplerine kısaca temas ettikten sonra, temayülün gelişme seyrini inceleyecek ve nihayet bu hususda karşılaşılan engelleri tebarüz ettirmeye çalışarak yakın bir gelecekte bünyenin daha çok nasıl bir manzara arzetsin sinin muhtemel olduğunu araştıracağız.

Fikrin Doğuşu :

İş kolu esasına göre kurulan ve şube teşkilâtını haiz "Türkiye tipi sendikalar"ın nisbi muvaffakiyeti, 1960 sonrası devrede Türk-İş'in bu nevî bir teşkilâtlanma tarzından mülhem olarak harekete geçmesinde mühim bir âmil olmuştur. Bu itibarla, milli çapta merkezi teşekküller kurma teşebbüsünün mebdai, Türkiye tipi sendikacılığın doğmaya başladığı 1953 ve 1954 senelerine irca edilebilir. Evvela, Gemiadamları Sendikası bu tipte bir teşkilâtlanmayı tahakkuk ettirmiş, bunu takiben Maden-İş, 1955 yılında bünyesini Türkiye tipi sendika haline kalbetmek gayesiyle tüzüğünü tâdil etmiş ve 1956 Kongresinde bu husus bilfiil tatbik mevkiine konmuştur.¹ Muayyen safhalardan sonra "Türkiye tipi sendikacılık" fikri revaç bulmaya başlamış ve Petrol-İş tarafından da benimsenmiştir. Mahallî sendikalar üzerinde yeter derecede selâhiyet ve nüfuza sahip olmayan federasyonlara nazaran, kendilerine tâbi ve hükmi şahsiyeti haiz olmayan bir şube teşkilâtı kanaliyle faaliyet gösteren Türkiye tipi sendikalar, gerek işverenlerle münasebetler, gerek mâli güç bakımından daha başarılı olduklarını ispat etmişlerdir.

¹ Maden-İş Genel Başkanı Kemal Türkler'in ifadesi, (hususî mülâkat).

1960'ı takip eden devrede sendikaların elde edecekleri grev ve kollektif pazarlık haklarını daha müessir bir tarzda kullanabilmek için en müessir ve verimli teşkilât bünyesinin bu neviden bir merkezî organizasyon olacağı düşünülmüştür. Ancak, Türk-İş, bu tip sendikaların millî çapta teşkilâtlanmasını ve her iş kolunda birden fazla sendika kurulmamasını derbiş etmiştir. Diğer taraftan, merkezleşme yönündeki bu temayüle yol açan sebeplerden birisi de, bizi 1963 mevzuatı olmuştur. Gerçekten, merkezî sendikacılık fikri, bir bakıma kanun tasarılarında öngörülen "rekabet esasına müstenit sendikacılık (rival unionism)" prensibine bir reaksiyon olarak doğmuştur. Türk-İş, kanun vâzını ve âmme otoritelerini işyerinde ve işkolunda birden fazla sendika kurulmasına imkân vermelerinden ötürü tenkit etmiştir. Türk-İş'e nazaran, müteaddit sendikacılık, sendika hareketini zayıflatmaya matuf bir teşebbüştür.² Bu fikre göre, bir işyeri ve işkolunda müteaddit sendikanın mevcudiyeti, iş kolu (sanayi) esasından hareket eden bir teşkilât bünyesinin icaplarına da aykırıdır. Ancak belli bir iş kolundaki bütün zanaat, meslek ve işgal sahaları tek bir sendika içinde toplanabildiği takdirde, pazarlık gücü yüksek bir teşkilât bünyesi doğabilir. Diğer memleketlerde ve bu arada meselâ A. B. D.'de rekabet esasına müstenit müteaddit sendikacılığın doğmasına yol açan tarihî sebepler tamamen farklı bulunmaktadır. Bu gibi memleketlerde zanaat (craft) sendikacılığı, daha sendika hareketinin başlangıcında yerleşmiş ve gerçekleşmiş bir vâkıa olmasına rağmen, Türk hukuku, 1947 ve 1963 mevzuatında görüldüğü gibi, iş kolu sendikacılığına birinci plânda yer vermek zorunda kalmıştır. İş kolu sendikaları ise millî çapta merkezî bünyeler üzerine oturtulmadıkça, rekabet esasına müstenit sendikacılığın dahilî mücadelelere, zaman ve enerji israfına yol açması muhtemeldir.

Bu iddiadan hareket eden Türk-İş liderleri, başlangıçta, onaltı iş koluna göre teşkilâtlanmış ve merkezî bir yapıya sahip bulunan Alman sendikacılığının organizasyon modelini benimsemek istemişlerdir. Bunda 1960 siyasî değişmelerini takip eden devrenin Türk sendikacılarına yabancı sendikalarla temaslar kurma, onların bünye ve çalışmalarını müşahade etme imkânlarını vermiş olmasının da rolü olmuştur. İş kolu adedinin mümkün olduğu kadar düşük tutulmasının şüphesiz bazı avantajları vardır ve meselâ Gana, sendika

² "Türk-İş, Beşinci Genel Kurula Sunulan İdarî ve Malî Raporlar," Bursa, 27 Ocak 1964, (teksir halinde), ss. 13, 21.

strüktürünü kurarken Alman modelini aynen taklit etmiştir. ³ Ne var ki, Türkiyenin şartları itibariyle bir Gana'dan farklı bulunuşu, memleketimizde daha önceden mevcut ve mahdut ölçüde de olsa gelişmiş bir sendika strüktürünün bahis konusu oluşu, v.s. gibi sebepler, bu tip bir davranışı mânâsız kılmaktadır. Nitekim, iş kollarının adedini neticede 23'e yükseltmek gerekmiştir. ⁴ Şüphesiz, sanayi kategorilerinin sayı ve bünye itibariyle arzettiği hususiyetler, bu adedin daha düşük bir seviyede tesbitine mani olmuştur. Diğer mühim bir sebep ise, herhalde sendikalar ve sendika liderleri arasında müşahade edilen rekabet ve politik ihtilâflardır.

Türk-İş, sendikaların yeni modele göre yeniden teşkilâtlanmalarını düzenlemek gayesiyle "bölge temsilcilikleri" ihdas etmiştir. Bu temsilciliklerin altı tanesi ICF TU'nun mâlî ve teknik yardımlarıyla kurulmuş, bilâhare Türk-İş de kendi kaynaklarıyla bunlara bir yedincisini ilâve etmiştir. Bölge temsilcilikleri, herbir iş kolunda mevcut bulunan sendikaların birleşip millî bir sendika haline gelmelerine yardımcı olmak görevini deruhde etmişlerdir.

"Millî Sendika" Yönünde Teşkilâtlanma Faaliyetleri :

Türk-İş, 1961 senesinde teşkilâtlanma programının esaslarını tesbit etmek gayesiyle bir teşkilâtlanma komisyonu kurmuştur. Bu komisyon, bazı Avrupa ülkelerinde sendikaların bünyevî hususiyetlerini inceledikten sonra ilk raporunu hazırlamıştır. ⁵ Bu rapora göre, Türk sendikacılığı hâlihazır durumunda işgücünün çok küçük bir nisbetini bünyesinde toplayan çok sayıda ve zayıf sendikalardan meydana gelmektedir. Birbirleriyle devamlı olarak rekabet halinde bulunan bu sendikalar dahilî ihtilâflara ve liderler arasında şahsî mücadelelere sahne olmaktadır.

³ Gerçekten, Türk-İş'in 16 millî sendika üzerinde ısrar ettiği, Gana sendikalarının davranışına yakından benzemektedir. "Gana sendikalarının organizasyon şeması, Almanya'da DGB teşkilât bünyesinin tıpatıp bir taklidinden ibarettir. "Bakınız: John P. Windmuller, "Model Industrial Relations Systems," Industrial Relations Research Association (Proceedings of the Sixteenth Annual Meeting), No. 32, December 1963, s.64.

⁴ "Türk-İş, Beşinci Genel Kurula Sunulan İdari ve Mâlî Raporlar," s. 84.

⁵ *İbid.*, ss. 76-80.

Rapor, vaziyetin umumi görünüşünü üç kategori içinde ele almaktadır:

- a) Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonuna bağlı teşekküller;
- b) Konfederasyona bağlı olmayan kuruluşlar;
- c) Henüz teşkilâtlanmamış işçiler ve bunların teşkilâtlanma karşısındaki durum ve tutumları.

Türk-İş'e bağlı teşekküller de aynı rapora göre dört kategoriye ayrılmaktadır:

- a) Mahallî birlikler;
- b) Federasyonlar;
- c) Direkt olarak bağlı sendikalar;
- d) Türkiye tipi sendikalar.

Rapor bu teşekkülleri zayıf ve birkaç istisnası bir tarafa bırakılacak olursa, kendilerinden beklenen yeni fonksiyonları ifa etmekten uzak kuruluşlar olarak tavsif etmektedir. Ekseriya "aynı iş kolunda çeşitli sendikaların mevcut olduğunu, aynı iş koluna veya aynı işyerine bağlı işçilerin bazı hallerde küçük guruplar halinde âdeta birbirine karşı teşekküller durumunda olduklarını, lokal sendikalar arasında, kuvvetli sendika hüviyetini taşıyan bazı teşekküller istisna edilecek olursa, bu teşekküller dışında kalan sendikaların ihtiyaca cevap verecek gerçek hareket kabiliyetine, mâlî imkânsızlıklar sebebiyle sahip bulunmadıklarını, üst teşekkülleri besleyecek kapasiteyi haiz olmadıklarını" belirtmektedir. " Birlikler, çeşitli iş kollarında faaliyet gösteren sendikaları biraraya getirdikleri için, zayıf mâlî bünyeleri ve heterojen yapıları ile yeni girilen sistemin gerektirdiği fonksiyonları esasen ifa edemeyeceklerdir. Bu itibarla, birliklerin ilga edilmesine karar verilmiştir. Federasyonlar da, belki birkaçı hariç, yeni sistemin icaplarına uygun bir yapıya sahip bulunmamaktadır. Direkt olarak Türk-İş'e bağlı sendikalar ise, bölgelerinde mahallî birlikler veya meslekî bir federasyon mevcut olmadığı için Konfederasyon'a doğrudan doğruya bağlanmışlardır. "Aynı konuda ve yapıda kurulmuş bulunan bir kısım sendikalar birlik veya federasyonlar kanalıyla temsil edilirken, bu gibi teşkilâtların doğrudan doğruya temsili, temsil adaleti bakımından üzerinde eğilmeyi icap ettiren bir mahiyet taşımaktadır," ⁷ Türkiye tipi sendikalara ge-

⁶ Ibid., s. 77.

⁷ Ibid., s. 79.

İnce, bunların muayyen iş kollarında çalışan işçileri merkezîyet esasına göre temsil eden teşekküller olmalarına rağmen, henüz bütün memleket sathında bir teşkilâtlanmayı gerçekleştirememiş olmaları ve faaliyette buldukları iş kollarının dar mânâda tesbit edilmiş olması sebebiyle tevhit edilmeleri gerektiği üzerinde durulmaktadır.

Komisyon, aynı raporda, mevcut sendikaların hâlihazır durumda millî sendikalar haline geçebilmelerinin güçlüklerle karşılaşacağını, ancak "sendikalarımızın hareket kabiliyeti kazanabilmeleri ve işçi arkadaşlarımıza gerçekten yararlı olabilmeleri için yapılarını millî sendika yapısına uydurmaları" gerektiği ifade edilmektedir. Bu hususun temini için kademeli bir plânın tatbiki tavsiye edilmekte, Konfederasyonun bu plânın gerçekleştirilebilmesi için mevcut sendikalar üzerinde inisiyatif sahibi olması ve "bu inisiyatifi bir müdahalecilik hüviyeti içinde istimal etmesi ve bilhassa millî sendikalar teşekkül edinceye kadar kurulmuş bulunan sendikaları bu havaya intibak ettirebilmek için gerekli tedbirlere tevessül etmesi" teklif edilmektedir. Bu tedbirler meyanında, "sendikaların birleştirilmesi ve kuvvetli teşkilâtlar haline getirilmesi için Konfederasyonun, iş kolunda çoğunluğu temsil eden ve gerçek sendikacılık prensiplerine uygun hareketi Konfederasyonca tesbit edilen sendikaya sahip çıkması ve diğer teşekkülleri o teşekkülle birleşmeye icbar etmesi" tavsiye edilmektedir.

Bu rapor bazı teşekküller tarafından büyük bir tepkiyle karşılanmış ve raporun öngördüğü prensiplerin gerçekleşmeyeceği iddia edilmiştir. Türk-İş icra heyeti, mevzuu 15 Ocak 1962 tarihinde Mümessiller Heyetine götürmüş ve bu heyet meseleyi incelemek üzere bir komisyon seçmiştir. Bu teşkilâtlanma komisyonu da yukarıda zikredilen ön raporu inceledikten sonra hazırladığı ikinci bir teşkilâtlanma raporunu Mümessiller Heyeti'ne tasvibine sunmuştur. Bu vesika da, esas itibarıyla birinci raporda temas edilen hususlar üzerinde durmakta, içinde bulunan intikal devresinin en çok iki yıl zarfında ikmal edilmesi gerektiğini belirtmektedir. Bu arada, gerek kendi iş kolundaki federasyonlara, gerek Türkiye tipi millî sendikalara henüz girmemiş bulunan sendikalara Türk-İş tarafından bir tamim gönderilerek, bu yeni teşkilâtlanmaya katılmalarının temini için teşebbüse geçilmesi kararlaştırılmıştır. Bunun gibi, komisyon raporu, Türk-İş'in ön tasarısında belirtilmiş bulunan 16 millî sendika üzerinde mutâbakata varmıştır. Bu rapor, Türk-İş genel kurulundan sonra en yüksek organ olan mümessiller heyetinde tartışılmış,

fakat raporun bir kısmı karara bağlandığı halde, "diğer bir kısma karara bağlandığı halde, "diğer bir kısmı hakkında muayyen bir infakat raporun bir kısmı karara bağlandığı halde, "diğer bir kısma hakkında muayyen bir intikal devresinden sonra kesin hükümler vaz'edilebileceği yapılan müzakereler sonunda anlaşılmıştır." Ancak, bütün gayretlere rağmen teşkilâtlanma raporu üzerinde tam bir fikir birliğine varılamadığı ve bazı sendikaların birbirleriyle mücadeleye giriştikleri görülmüştür. Bu durumu nazara alan Türk-İş icra heyeti ve yönetim kurulu anlaşmazlıkları halletmek gayesiyle bir «İhtilâfları Uzlaştırma ve Giderme Komisyonu»nun teşkil edilmesine karar vermiştir. Mevzuubahis komisyon kurulmuş ve raporlar hazırlayarak bunları Türk-iş icra ve yönetim kurullarına sunmuştur. Komisyon, "Türkiye'de sendikaların millî sendika haline gelmeleri ve kafa-kasa birliği esasına göre Türkiye çapında teşkilâtlanmaları prensibini ittifakla kabul etmiştir" ⁸ Ayrıca, mevcut federasyonların en geç üç yıl zarfında millî sendika haline gelmeleri lüzumu belirtilmiştir.

Bu rapor, sendikalaşmaya esas teşkil edecek iş kollarını da tâdat etmiştir. Bunların adedinin 27 olduğu görülmektedir. Müteakip aylarda hadiseler gelişmiş, bu arada 274 No. lu Sendikalar Kanunu'nun 9. cu maddesinin 3. cü bendi gereğince Çalışma Bakanlığı tarafından çıkarılacak iş kolları yönetmeliğinin hazırlanmasına başlanmış ve bu hususda Türk-İş'in de mütalâası istenmiştir. Neticede, Çalışma Bakanlığı tarafından çıkarılan bu yönetmelikte iş kolları adedinin 36'ya yükseldiği görülmektedir. ⁹ Maamafih, Türk-İş bu kategorilerin 19 tanesinin esasen birbirleriyle ilgili iş kollarını temsil ettiğini, bu husus nazara alındığı takdirde mevzuubahis rakamın

⁸ *Ibid.*, s. 84.

⁹ *Ibid.*, s. 93.

İş kollarının tayini yetkisini tamamen kendi elinde bulundurarak millî sendikaların kuruluşuna muayyen bir istikamet vermeye çalışan Türk-İş, daha 274 No. lu kanunun parlâmentoda müzakeresi sırasında iş kollarının tesbiti selâhiyetini Çalışma Bakanlığı'na veren bu hükmün tasarıdan çıkarılmasını istemiş, fakat bu talebi müsbet karşılanmayıp reddedilmiştir. Türk-İş çevreleri, devletin asıl gayesinin iş kolu kategorilerini dar bir şekilde tarif ederek iş kolları adedini mümkün olduğu kadar yüksek tutmak ve bu suretle büyük ve kuvvetli sendikaların kurulabilmesinin önüne geçmek olduğunu belirtmişlerdir. Bakınız: "İleri İşçi Kanunları," Yön, Cilt, 2, No. 71, Nisan 1963, s. 6 ve "Türk-İş, Beşinci Genel Kurul'a Sunulan İdarî ve Mâlî Raporlar," s. 17.

25'e düşeceğini ifade etmiştir. Bu görüşden hareket eden Türk-İş, Çalışma Bakanlığı'nın çıkardığı yönetmelikte yer alan iş kolları kategorilerini, bunların birbirleriyle ilgili olanlarını da nazara almak suretiyle, kendi plânındaki iş kolları sıra numaralarıyla birleştirmiş ve böylece 28 kategoriye ulaşmıştır.¹⁰

Ancak, bu iş kollarında faaliyet gösteren sendikalar dikkate alındığında, durumun, Türk-İş'in arzuladığı "her iş kolunda bir millî sendika" esasından henüz uzak olduğu müşahade edilmektedir. Ekersi iş kollarında Türkiye tipi sendikalarla federasyonlar birlikte faaliyet göstermektedir. İş kollarında mevcut federasyonlara bağlı olan veya olmayan işyeri sendikaları ve aynı iş kolunda faaliyet gösteren Türkiye tipi millî sendikaların şubeleri, birbirlerine rakip kuruluşlar olarak göze çarpmaktadır.¹¹

1961 rakamlarına göre, Türkiye'de 511 sendika mevcuttur ve bunların üye sayısı 293,379'dur.¹² Bu duruma göre, 93,796 üyeyi hâvi 213 sendika Türk-İş'in dışında kalmış bulunmaktadır. Profesör Tuna'nın da belirttiği gibi, bunların az üyeli küçük sendikalardan ibaret olduğu neticesine varmak kabildir. Aynı yılda mevcut birlik ve federasyon adedi ise 28'dir. Diğer taraftan, 1962 rakamları mevcut sendika adedini 543, üye miktarını 307,239, birlik ve federasyon adedini ise 36 olarak göstermektedir. 1963'de sendikaların adedi 400, sendikalı işçi miktarı 420,000, birlik ve federasyon sayısı 34'dür. Dolayısıyla bu yılda sendikaların sayısında bir azalma olmuş, üye miktarı ise artmıştır. Diğer taraftan, Türk-İş'in 1964 tarihli bir yayını, Konfederasyon'un 500,000'den fazla Türk işçisini temsil ettiğini belirtmektedir.¹³ Aynı kaynağa göre, Türk-İş'e bağlı teşekküllerin adedi, 10'u federasyon ve 24'ü Türkiye tipi sendika olmak üzere, 34'dür.¹⁴ Filhakika, 1960'dan bu yana Türk-İş'e bağlı sendikaların sa-

¹⁰ *Ibid.*, s. 87-92.

¹¹ Meselâ, metal eşya imalatı iş kolunda hâlen bir federasyon ve bir millî sendika (Maden-İş) mevcut bulunmaktadır. Yine petrol ve akaryakıt iş kolunda, merkezî esasa göre teşkilatlanmış teşekküllerden birisi olan Petrol-İş karşısında Balman'da kurulu bir rakip teşekkül faaliyet göstermektedir. Buna benzer misalleri daha da çoğaltmak kabildir.

¹² Orhan Tuna, "Trade Unions in Turkey," *International Labour Review*, Vol. XC, No. 5, November 1964, s. 425.

¹³ "Türk-İş, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu," Türk-İş yayınları, No. 23, s. 9.

¹⁴ *Ibid.*, ss. 9-10.

yısmda bir azalma olmuş. buna mukabil üye sayısında bir artış görülmüştür. Fakat, Türk-İş dışında kalan teşekküllerin adedinde ise artışlar kaydedilmiştir. Ne var ki, Türk-İş dışındaki kuruluşların daha ziyade küçük ve az üyeli sarı sendikalar olduğu belirtilmektedir.

Türk-İş Beşinci Genel Kurulunun ikinci oturumunda teşkilâtma komisyonuna seçilen sekiz sendikacıdan müteşekkil bir heyet, hazırladığı 30 Ocak 1964 tarihli bir raporda mühim hususlara temas etmektedir. Raporda teşkilâtlanma plânının hâlâ gerçekleştirilemediği belirtilmekte ve "bu gün Türk-İş'in bünyesi birtakım tezatlarla birlikte üçlü bir temsil sistemine dayanmaktadır" ¹⁵ denmektedir. Bu üçlü temsil sistemine yol açan üniteler, tesbit edilmiş bulunan iş kollarında kurulmuş "1 — Türkiye tipi sendikalar, 2 — İş kolu federasyonları, 3 — Bazılarının iş kollarında Türkiye tipi sendikalar ve federasyonlar olmasına rağmen, Türk-İş'e sebebini bir türlü anlamadığımız şekilde direkt bağlı olan sendikalar" Rapor, Türk-İş'e direkt olarak bağlı bulunan sendikaların kendi iş kollarında kurulmuş ve Türk-İş'e üye olan Türkiye tipi sendikalara, bu neviden bir sendika yoksa Türk-İş'e bağlı iş kolu federasyonlarına iltihaklarını temin için, ikaz ve icap ederse Türk-İş'den ihraç gibi zecrî tedbirlere başvurulmasını tavsiye etmektedir. Aynı şekilde, Türk-İş'in bünyesi içinde aynı iş kolunda kurulmuş birden fazla Türkiye tipi sendikanın ve aynı iş kolunda birlikte faaliyet gösteren federasyon ve millî sendikaların birleşmeleri gerektiği, bunun gibi iş kolunda Türkiye tipi sendika mevcut olmadığı için federasyon olarak temsil edilen teşekküllerin bir an evvel Türkiye tipi sendika haline gelmelerinin elzem olduğu ifade edilmektedir.

Durum, merkezileşme temayülünün ortaya çıktığı birkaç yıl öncesine nazaran oldukça pesimist gârüşlerinin izharına sebep olabilecek bir mahiyettedir. Çalışma Bakanlığından elde edilen ve 1964 Mayısının sonuna ait olan rakamlar, Türkiye'de mevcut ve faaliyette bulunan federasyon adedinin 20 olduğunu göstermektedir. Aynı kaynağına göre Türkiye tipi sendika adedi 127'dir. Şüphesiz, bunların ekserisi, ancak kağıt üzerinde ve ismen Türkiye tipi sendikadır ve büyük kısmı itibariyle Türk-İş'in dışında bulunmaktadır. İçlerinde Maden-İş ve Petrol-İş gibi memleket sathında bir teşkilâtlanmayı az

¹⁵ "Teşkilâtlanma Komisyonu Raporu," 30 Ocak 1964, (teksir edilmiş).

çok gerçekleştirebilmiş teşekküller yanısıra, küçük Anadolu şehirlerinde kurulmuş ehemmiyetsiz sendikalar da mevcuttur. Bunlar, kurulu buldukları merkez dışında herhalde önemli sayılabilecek bir şube teşkilâtına sahip değildir. Fakat bu halleriyle, her iş kolunda müteaddit sendikanın ortaya çıkmasına sebep olmakta ve teşkilât bünyesinin her iş kolunda ancak bir sendikanın mevcudiyetini ve pazarlık yapmasını sağlayacak şekilde tâdilini güçleştirmektedirler. Gerçekte, sendikaların bünyesini merkezî ve (Türk-İş mahfillerine nazaran) daha rasyonel bir hale ircâ etmek hususunda bazı engellerle karşılaşmış ve son bir iki yıldır bir durgunluk safhasına girilmiştir. Acaba, bu durgunluğun sebepleri nelerdir ve mevcut şartlar altında ve yakın bir gelecekte Türk sendikacılığının bünyesi muhtemelen nasıl bir şekil arzedecektir?

Karşılaşılan Engeller ve Muhtemel Gelişme Temayülleri :

Memleketimizde daha önceden kurulmuş federatif bir sendika strüktürünün mevcut oluşu, merkezî bir sisteme geçerken karşılaşılan güçlüklerin herhalde en önemlilerinden birisini teşkil etmektedir. Otonom ve hükmi şahsiyeti haiz bulunan mahallî sendikalar, federasyonlar ve Türk-İş karşısında karar ve hareket serbestisini haiz üniteler olarak faaliyet gösteriyorlardı. Bu nevi alışkanlıklara sahip teşekkülleri, şimdi hükmi şahsiyetten mahrum şubeler haline getirmek ve muayyen bir merkezin politikasına tâbi kılabilme güç ve bazen hattâ imkânsız olmaktadır. Nitekim bazı sendika başkanları Türkiye tipi millî sendika haline inkılâp kararı aldıktan sonra, eskisi gibi serbest hareket edemediklerini ve liderlik durumlarının sarsıldığını görmekte ve bu kararı iptal cihetine gitmektedirler.

Merkezî sistem, bütün sendika gelirlerinin millî sendikada toplanmasını gerektirmektedir. Federasyon sistemini tenkit yönünde ileri sürülen sebeplerden birisi de, bu sistemde sendikaların gelirlerinin fazlasını kendileri için alkoymaları ve bu yüzden federasyonların mâlî bakımdan güç kazanmasına mani olmaları idi. Gelirlerinin bir kısmını dahi federasyonlara bırakmak istemeyen sendikaların, şimdi kendilerini feshederek bütün gelirlerini ve mallarını merkezî bir sendikaya devretmeleri ve bir şube haline gelmeye razı olmaları, şüphesiz ki oldukça güçtür. "Özellikle, bu sendikaların başında yıllarca bu alanda savaşmış liderlerin, yerlerini birdenbire

merkezden tayin edilecek temsilcilere ya da memurlara bırakmaları beklenemez." 16

Merkezleşmeyi güçleştiren âmillerden bir diğeri, teşkilât içinde bazı sendikaların ve idarecilerin milli sendika mefhumu ile federatif sistem arasındaki farkları görememesi ve bu mevzuda yeteri kadar bilgi sahibi olmamasıdır. Ayrıca, bazı psikolojik faktörler de bu hususda rol oynamaktadır. Meselâ Türk-İş başkanının mensup olduğu Türkiye Tütün, Müskirat, Gıda ve Yardımcı İşçi Sendikaları Federasyonu, bütün gayret ve telkinlere rağmen henüz merkezi ve milli sendika haline gelmeyi kabul etmemiştir. Bu ve benzeri hususlar, şüphe ve endişe uyandıran menfi bir psikolojik faktör olmaktadır. 17

Bir başka âmil de, herhalde tesbit edilen iş kollarının bünyesi ile alakalı bulunmaktadır. Meselâ "maden iş kolunda işyerlerinin çokluğu ve dağılımı ve yapılan işlerin çeşitliliği Türkiye çapında örgütlenmeye çalışan Maden-İş Sendikası büyük engellerle karşı karşıya bırakmış ve bu iş kolunda birden fazla sendikanın ortaya çıkmasına sebep olmuştur." 18 Yine,, meselâ bünyesi ileri bir dağınıklık ve çeşitlilik gösteren iş kollarından birisi de tütün, müskirat, gıda ve yardımcı işler kategorisidir. Bu yüzden, bahis konusu iş kolundaki federasyon ademimerkezi bünyesi ile mevcut şartlara daha uygun ve fleksibl bir faaliyet imkânına sahip olabilmektedir. Bu iş kolunda hâlen mezkûr federasyona ilâveten üç Türkiye tipi sendika (Gıda-İş, Eesin-İş ve Tom-İş) ve onüç müstakil sendika mevcut bulunmaktadır. 19

Bazı iş kollarında fikir işçileri ile bedeni faaliyeti fikri faaliyetine üstün işçiler arasında yapılan tefrik, birleşmeleri önleyici bir tesir yaratmaktadır. Merkezi Ankara'da bulunan Türkiye Gazeteciler ve Basın Sanayii İşçileri Sendikası, bünyesinde hem fikir işçile-

16 Adil Aşçıoğlu, "İşçilerin Örgütlenmesi," İşçi Postası, 9 Kasım 1964, s. 2.

17 Türk-İş Araştırma Bürosu uzmanlarından Beycan Tavus'un ifadesi, 10 Aralık 1964, (hususî mülâkat).

18 Aşçıoğlu, s. 2.

19 Adil Aşçıoğlu, "İşçilerin Örgütlenmesi," İşçi Postası, 9 Kasım 1964, s. 2. Benzer bir teşekkül de Türkiye Otel, Lokanta ve Eğlence Yerleri İşçi Sendikaları Federasyonu (TOLEYİS) dur. Bu teşekkül o kadar dağınık bir iş kolunda faaliyet göstermektedir ki, federasyonun tek bir Türkiye tipi sendika haline gelebilmesi hemen hemen imkânsız görünmektedir.

rini, hem de bedenî faaliyeti üstün işçileri biraraya getirmektedir. Halbuki İstanbul'da durum böyle değildir ve bu şehirde Türkiye Basın Sanayii İşçileri Sendikası ile Türkiye Gazeteciler Sendikası aynı iş kolunda iki ayrı teşekkül olarak ortada durmaktadır.²⁰

Diğer taraftan, Türkiye tipi sendikalardan bazılarının, sendika- içi demokrasi bakımından arzettiği hususiyetler, bir kısım teşekkül- lerin federatif sistemde ısrar etmelerine sebep olmaktadır. Filhaki- ka, bazı teşekküllerde müşahade edilen dikta temayülleri, diğer sendikaları endişeye sevketmekte ve onların bu tip bir strüktürü ko- layca benimsemelerine mani olmaktadır. Bu sendikaların tüzükleri, merkeze şubeleri gerektiğinde derhal kapatmak selâhiyetini vermek- tedir. Bu da, Tütün, Müskirat Gıda ve Yardımcı İşçi Sendikaları Fe- derasyonu gibi teşekkülleri ve bu tip federasyonlara bağlı sendika- ları, merkezî sistemin faydaları hususunda müteyakkız davranmaya sevketmektedir. Oysa, meselâ Türkiye tipi millî sendika halibe mu- vaffakiyetle inkılâp eden Teksif'in tüzüğü, şubelere daha geniş im- kânlar tanımış bulunmaktadır. Bu sendika, aynı zamanda, kendisin- de toplanan mâli fonların sarf şekillerini de gayet sıkı kayıt ve kai- delere bağlamıştır. Diğer taraftan, meselenin liderlerin şahsiyetiyle de yakından alakalı olduğu, liderin teşkilât içinde hürmet ve itimat yaratması nisbetinde yeni strüktürün alt kademeler tarafından ka- bulünün kolaylaşacağı söylenebilir.

Gerçekten, merkezî sistemin muayyen yönleriyle antidemokra- tik bir tatbikata yol açacağı çeşitli çevrelerce ileri sürülmekte, fe- derasyon sisteminin Türkiye tipi sendikalara nazaran üyelerle sen- dika idarecileri arasındaki bağları daba iyi düzenlediği ifade edil- mektedir. Filhakika, Türkiye tipi sendikalarda işçilerin sendika ve sendika idarecileriyle temaslarına azaldığı bir vâkiadır. Gerçi şu- beler de, kendi organları ile şekli bir faaliyet göstermektedir. Fakat, bunların hükmî şahsiyetten mahrum bulunmaları otonom bir poli-

²⁰ "Matbaacılık, neçriyatçılık ve kliğecilik iş kolundaki sendikaların birleş- tirilmesi için yapılan bütün gayretler maalesef müsbet bir netice ver- memiştir. Bununla beraber, bu iş kolu ile ilgili iş kolu olarak gösterilen 35. sıradaki basın mensupları ile Ankara'daki teknisyenler birleşmişler ve ideal bir teşekkül meydana getirmişlerdir. Bu şekilde bir birleşme- nin gerçekleşmesi için Türk-iş tarafından düzenlenen toplantılarda müsbet bir sonuç elde edilememiş ve İstanbul'da kurulu teknisyenler sendikaları ile basın sendikaları, fikir işçileri ile teknisyenlerin birleş-melerine karşı olduklarını ifade etmişlerdir." Bakınız: *Ibid.*, s. 94.

tika gütmelerine mani olmakta, Sendikalar Kanunu'na göre iki yılda bir toplanan kongreler delegasyon sistemine dayandığından, çok defa binlerce üye mahdud sayıda delegenin aldığı kararlarla bağlı kalmaktadır.

Merkezleşme gayretlerini baltalayan bir başka husus da, işverenlerin kendi irade ve taleplerine tâbi sarı sendikalar kurdurmaları ve iş kolu seviyesinde olmasa dahi, bu sarı sendikaların kuvvetlenmesini sağlayarak en fazla temsil kabiliyetini haiz teşekkül vasfını kazanmalarını temin etmeleridir. Meselâ, fikrî faaliyeti üstün banka müstahdemleri ile her nevi banka işçisini teşkilâtlandırmaya çalışan Bank-İş'e karşı işveren bu yola tevessül etmiş ve neticede İstanbul İş Bankası Mensupları Sendikası kurulmuştur. Bu nevi davranışların diğer iş kollarında da müşahade edilmesi, şüphesiz birleşme gayretleri üzerinde menfi tesirler yapmaktadır.

Türk-İş yetkililerinin ifadesine göre, son bir iki yıldır sendikaları merkezleşme gayretlerinden alıkoyan önemli bir âmil, kesif bir toplu pazarlık faaliyetine girişilmiş olmasıdır. Türk-İş'in de gayretleri ve aracılığıyla, çeşitli iş kollarında faaliyet gösteren birçok işyerlerinde toplu sözleşmeler akdedilmiş ve Türk-İş dahil olmak üzere birçok sendika, enerji ve zamanlarının hemen bütününe toplu pazarlık teşebbüslerinin tedviri ve çıkan grevlerin başarıyla neticelendirilmesi gayesine hasretmiştir. Bu pazarlık safhası sona erip faydalı neticeler elde edildikten sonra, hem reorganizasyon faaliyetleri ile uğraşmak için zaman ve imkânlar mevcut olacak, hem de merkezî teşekküller eliyle yapılan akitlerin fayda ve üstünlüklerini müşahade eden dağınık ve zayıf teşekküller birleşme yönünde teşvik göreceklendir.

Buraya kadar izahına çalıştığımız sebeplere ilâveten, liderler arasındaki mücadeleler, şahsî çekememezlik ve politik ihtilâflar da, herhalde pek mühim bir rol oynamaktadır. Nitekim, sendikalar arasındaki bu mücadeleler Ulaş-İş Federasyonu'nun Türk-İş'le arasının açılmasına ve neticede ikinci bir konfederasyon kurma teşebbüsüne yol açmıştır. Liderleri daha ziyade politik gayeler peşinde koşan bu teşekkülün Türk-İş karşısında başarı şansı az olmakla beraber, böyle bir ikinci konfederasyonun mevcudiyeti dahi, sendikacılığın gücü ve tesanüdü yönünden, muhakkak ki tehlikeli ve zararlıdır.

Konfederasyonun merkezileşme ve birleşmeleri sağlamak gayesiyle bazı zecrî tedbirlere başvurması, meselâ katılma kararı almayan sendikaları bünyesinden ihraca karar vermesi, menfi neticeler doğurabilir. Bu nevi davranışlar merkezileşmeyi önliyebileceği gibi, mevcut tesanüt derecesini de azaltacaktır. Türk-İş'in, bünyesi dışında kalan sendikaları evvelâ kendi üyesi yaptıktan sonra, bunları birleştirmeye çalışması daha yerinde olacaktır. Üye sendikalar arasında birleşmeleri tahakkuk ettirmek, Konfederasyon dışındaki teşekkülleri birleştirmekten herhalde daha kolaydır. Türk-İş'in bu hususta fazla acele davranmaması ve biraz da şartların olgunlaşmasını beklemesi daha yerinde bir hareket olacaktır. Alt teşekküller üzerinde tazyik icrası ve zecrî tedbirlere başvurmak yerine, "iknâ" metodundan hareket eden bir davranış tarzı uygun görünmektedir.²¹ Federasyonların mâzide yeter derecede güç kazanamamış olmaları, bir bakıma Konfederasyon'un bu iknâ metodunu verimli kılabilecek bir avantajdır. Diğer taraftan, yeni strüktürün Türk siyasî ve idarî bünyesindeki merkezîyetçilik an'anesi ile hemâhenk oluşu, lehde kaydedilebilecek bir husustur. Bununla beraber, merkezileşme mevzuunda istikbale mâtuf kesin tahminlere varmak şu anda pek mümkün görünmemektedir.

Maamafih, aksi yönde rol oynayan bütün faktörlere rağmen, Türk-İş'e bağlı sendikalar içinde kısmî bir merkezileşme cereyanının mevcudiyeti müşahade edilmektedir. Şöyle ki, toplu pazarlık faaliyeti başlamadan önce tabiatıyla toplu sözleşme yapma yetkisine sahip sendikalar meselesi ortaya çıkmış, sendikalar arasındaki çetritli mücadelelerden sonra en fazla temsil kabiliyetini haiz teşekküllerin vücûd bulup toplu sözleşme yapmaları ise, diğer rakip sendikaların kısmen bertaraf edilebilmesini mümkün kılmıştır. Türk-İş, toplu pazarlık safhasının arefesinde parçalanmaları önleyici bir politika takip etmeye çalışmıştır. İcraatlarını beğenmedikleri için bazı sendikalara üye olmak istemeyen işçiler Türk-İş'e başvurarak ayrı

²¹ Esasen yetkililerin ifadesine göre takip edilen siyaset, umumiyetle alt kademeleri merkezileşmenin faydaları hususunda iknâ etmek suretiyle birleşmeleri gerçekleştirmek şeklinde tecelli etmektedir. "Tertiplenen mahallî, bölgevi ve millî kademedeki seminelerle sendikalara merkezileşmenin faydaları izah edilmekte, neticede sendikalar kongrelerinde kendilerini fesih kararı alıp şube haline inkılâp etmektedir. Yukarıdan baskı umumiyetle mevzuubahis olmayıp, hareket alt kademelerin kendi kararlarıyla tahakkuk etmektedir." Türk-İş Birinci Bölge Temsilcisi İsmail Topkar'm ifadesi, 8 Aralık 1964.

bir sendika kurmak arzusunda olduklarını belirtmişlerdir Türk-İş, bu temayülü desteklemediğini açıkça bildirmiş, bu işçilere şimdilik aynı sendika içinde temsil edilmelerini ve daha sonra kongrelerde seçim yoluyla politika ve icraatlarını tasvip etmedikleri idarecileri düşürmelerinin daima mümkün olacağını ifade etmiştir.

Bazı hallerde, birden fazla işyerine sahip işverenler her işyeri için ayrı ayrı toplu sözleşme yapacak yerde, bütün işyerlerini kavrayabilecek tek tipte bir kollektif akit yapılmasını tercih etmişler ve böylece merkezleşmeyi teşvik edici bir tesir yaratmışlardır. Bu devre zarfında memleket çapında bütün bir iş kolunu kavrayan herhangi bir toplu sözleşme yapılmamış olmakla beraber, akdedilen sözleşmelerin birçoğu birden fazla işyerine şâmil bulunmaktadır. Mevzuatın Türkiye tipi sendikalara hem iş kolu, hem de işyeri seviyesinde toplu sözleşme yapma yetkisi vermiş olması fleksibl bir sistem yaratmakta, şubeler merkezin verdiği yetkiye dayanmak suretiyle işyerleriyle toplu sözleşme akdetmektedir. İlerde iş kolu seviyesindeki toplu sözleşmelerin taammüm etmesi, şüphesiz merkezleşme temayülünü kuvvetlendirici bir tesir icra edebilecektir.

Hâlihazır durumda Türk-İş'e bağlı teşekküller arasında birtakım birleşmeler olmakta, bazı sendikalar federatif bünyelerini lâğvedip Türkiye tipi merkezî teşekküller haline geçmektedir. Bu hususda başarılı misallerden birisini de Teksif vermiştir. Gerçekten, bu teşekkül, federatif bünyesini nisbeten kısa bir zamanda 29 şubeyi hâvi bir millî sendika haline getirebilmiştir. "Bu istihale sırasında önemli sayılabilecek herhangi bir direnme olmamış, itirazlar umumiyetle ikinci plânda ve şekle müteâllik meselelerden ibaret kalmıştır." ²² Diğer taraftan, birleşmeleri teşvik ve bu mevzuda kararlar almak gayesiyle, Türk-İş çeşitli toplantılar tertiplemektedir. ²³ Bu arada, meselâ Yapı-İş ve Ağaç-İş sendikaları birleşme kararı almak üzere tegebbüse geçmiş, merkezleri İstanbul'da bulunan iki Tam-İş (kontrolplâk sanayii) sendikası da Yapı-İş'le birleşmek yolunda karar almışlardır. ²⁴ Yine, enerji iş kolunda birleşmeye karar veren sendi-

²² Teksif Genel Başkanı Bahir Ersoy'un ifadesi, 10 Aralık 1964 (hususî mülakat).

²³ Bu hususda, meselâ bakınız: İşçi Postası, 23 Ekim 1964; 6, 13, 14, 16, 19, 23, 30 Kasım 1964; 4 Aralık 1964.

Ayrıca, bakınız: Türk-İş, Cilt 2, Sayı 21, Kasım 1964, ss. 3, 5-7.

²⁴ Türk-İş, Cilt 2, Sayı 19-20, Eylül-Ekim 1964, s. 30.

kalar aralarında bir protokol imzalamışlardır. ²⁵ Bu kararı müteakip, Tes-İş Federasyonu enerji iş kolundaki çeşitli sendikaların katılımıyla kuvvetli bir duruma gelmiştir. ²⁶ Bu federasyonun mevzu bahis iş kolunda milli bir Türkiye tipi sendikanın kurulabilmesi için bir intikal devresini temsil ettiği, "istikbalde ideal bir sendikacılık olan milli sendikacılığa ulaşılabilmesi için bu intikal mücadelenin federatif bir sistem altında" geliştirileceği belirtilmiştir.

Görüldüğü gibi, aksi yönde rol oynayan bütün âmillere rağmen, Türk-İş'e bağlı sendikalar içinde kısmî bir merkezileşme temayülünün mevcudiyeti müşahade edilmektedir. Gerçi, hadiselerin gelişmesi ve sağduyu, Alman modeli gibi muayyen sayıda iş kolunu kavrayan basit ve berrak bir organizasyon şemasının gerçekleştirilemeyeceği intibamı uyandırmaktadır. Fakat, sendikaların sayısında bir azalma olması ve her iş kolunda bir sendika değilse de, mahdut sayıda Türkiye tipi sendika ve federasyondan müteşekkil ve hâlihazır duruma nazaran daha rasyonel bir teşkilât bünyesinin ortaya çıkması muhtemeldir.

Temayül kısmî de olsa merkezileşme istikametinde olduğuna göre, müteakip paragraflarda bunu bir veri olarak alıp merkezileşme temayülünün muhtemel neticelerini inceleyeceğiz. Acaba, bünyedeki bu tahavvülün etüdümüzün tâbi değişkenleri bakımından doğurması muhtemel neticeler neler olabilir ve bu neticelerle bünye arasındaki karşılıklı tesirler nasıl bir seyir arzedebilir? Aşağıdaki satırlarda bu suale cevap verilmeye çalışılmaktadır.

Sendikalarda Merkezi Bir Teşkilât Bünyesinin Muhtemel Neticeleri

Bu kısımda evvelâ merkezi bir bünyede sendikaların dahilî yapı ve münasebetleri bakımından doğması muhtemel neticeleri, özellik-

²⁵ İşçi Postası, 13 Kasım 1964.

Bu protokola göre, Tes-İş Federasyonuna mensup sendikalar, tesbit edilecek tarihlerde genel kurullarını toplayarak ismi tüzük müzakeresinde konulacak olan sendikaya katılacaklardır. Bu katılmalar vukûbulduktan sonra, milli sendika hüviyetinde olan Türkiye DSİ-Enerji Su İşçileri Sendikası da genel kurulunu toplayarak kurulan yeni sendikaya katılacaktır. Bunlar dışında, daha birkaç sendikanın birleşme kararı alması derpiş edilmiş bulunmaktadır.

²⁶ İşçi Postası, 23 Kasım 1964.

le merkezî bünyenin üye miktarı ve mâlî güç açısından arzettiği hususiyetlerle liderlik ve sendika-içi demokrasi bakımından ortaya çıkması muhtemel meseleleri inceleyeceğiz. Daha sonra merkezî bünyenin sendikaların dış muhitte münasebetleri bakımından muhtemel neticelerini esas itibariyle sendika fonksiyonları ve sendikaların âmme organlarıyla münasebetleri yönünden değerlendirmeye çalışacağız.

Merkezî Bünyenin Üye Miktarı ve Mâlî Güç Bakımından Arzettiği Hususiyetler :

Merkezî bir bünyeye sahip büyük sendikaların üye miktarını arttırma hususunda daha başarılı ve müessir olacakları tabiidir. Büyük ve merkezî teşekküller, küçük sendikalara nazaran daha ileri bir prestij ve statüye sahip olabildikleri için işçilere daha câzip görünebilecekler ve sendikaya üye olma temayülünü kuvvetlendireceklerdir. Ayrıca, büyük sendikaların işçide daha kolaylıkla bir "teşekküle âdiyet" duygusu yaratabilmeleri mümkündür. Bunun gibi, "büyük bir sendika organizasyonunun, pazarlık gücünü ve sendika güvenliğini arttırdığı" ifade edilmektedir. ²⁷ Artan pazarlık gücü ve bunun işçilere sağlayacağı menfaatler de, yeniden müsbet tesirler yaratıp daha fazla sayıda işçinin üye olmasını temin edebilecektir.

Ancak, teşekkülün büyüklüğü, sendikanın güç ve kudretini tayin eden yegâne faktör değildir. "Bazı zanaat kollarında emek arzını kontrol edebilen küçük meslek (craft) sendikaları, ekseriya daha ileri bir pazarlık gücüne sahiptirler. Üyeler bu teşekküllere daha sâdikâne bir şekilde bağlanabilmekte ve bu suretle zanaat sendikaları büyük sanayi sendikalarının devamlı birleşme taleplerine rağmen hüviyet ve bağımsızlıklarını muhafaza edebilmektedirler." ²⁸ Gerçekten, bazı araştırmalar, küçük çaplı organizasyonların üyelerin sadâkat ve desteğine mazhar olma hususunda daha müessir olduklarını ortaya koymuştur. Ancak, sendikalar bahis mevzuu olduğunda, bu hususun daha ziyade zanaat sendikaları için varit bulunduğu, büyük ve müdil bünyeli sanayi sendikalarının sağlayacağı menfaatlerin bu bakımdan daha ağır basacağı düşünülebilir.

²⁷ B.C. Roberts, *Trade Unions in A Free Society*, London: Hutchinson and Co. Ltd., 1962, s. 121.

²⁸ *Ibid.*, s. 121.

274 No. lu Kanunun sendika üyeliği mevzuundaki bazı hükümleri de, teşkilât bünyesinin tesirleriyle birleşerek müsbet neticeler doğuracaktır. Sendikalara üye sıfatıyla katılabilmek için İş Kanunundaki işçi tarifinden inhiraf edilmiş ve geniş mânâda ücret mukabili çalışanlara sendikalaşma hakkının tanınmış olması, şüphesiz sendikaları üye adedi bakımından kuvvetlendirecektir. Umumiyetle fikir işçilerinin sendikalaşma karşısındaki kayıtsız davranışları nazara alınır ve bu durum hususiyetle eğitim ve sosyal statüye fazlaca önem verilen memleketimizin şartları içinde mütalâa edilirse, çok sayıda fikir işçisinin hele iş kolu sendikaları içinde bedeni faaliyeti üstün (blue collar) işçilerle birarada sendikalaşmasının pek kolay olacağı neticesi ortaya çıkar. Fakat, fikir işçilerinin sendikalaşması, mahdut ölçüde de olsa, sendikacılığa statü ve prestij kazandırması itibariyle faydalı olabilecek ve halk efkârının sendika mefhumunu müsbet yönde değerlendirebilmesine hizmet edecektir.

Kanunun sendika hürriyetini korumaya mâtuf ve “kapalı işletme (closed shop)” ile “sendika işletmesi (union shop)” tatbikatını yasaklayan 19. maddesi, merkezleşme ve üye miktarını artırma temayülünü zayıflatıcı bir istikamette neticeler doğurabilecektir. Maamafih, Kanunun sendika üyeliğini teşvik eden hükümleri de oldukça fazladır. ²⁹ Diğer taraftan, gerek merkezleşme, gerek üye miktarının artışı, sendikaların mâlî fonlarını zenginleştirme yönünde neticeler doğurmaktadır. Türkiye tipi millî sendikalar, federasyonlardan farklı olarak, şubeler tarafından toplanan bütün mâlî fonların merkezde temerküzü usûlünü benimsemekte, bu merkezî fondan gerektiğinde şubelere tahsisler yapmak yoluna gitmektedirler. Bu usûlün merkezin elinde mühim meblâğların ve grev fonlarının toplanmasını imkân dahiline sokacağı ve şubelerin lüzumsuz yerlere harcamalar yapmasına mani olacağı tabiidir.

Ayrıca, 274 No. lu Sendikalar Kanunu, üye âidatının Cemiyetler Kanunundaki kayıtlara bağlı kalmaksızın sendikalarca tesbit edileceğini belirtmiş ve âidatın alâkalı sendikanın müracaatı üzerine iş-

²⁹ Meselâ, üyelik için rüşt şart koşulmamış, 16 yaşını doldurmuş bulunanların sendikalara girebilecekleri kabul edilmiştir. 2. maddede yer alan hükümler, sendikaların çeşitli kurullarında görev alan işçilerin işçi sıfatını kaybetmeler dahi üye oldukları sendikalardaki üyelik sıfatlarının devam edeceğini ve çalışma durumu ortadan kalkmış işçilerin sendika kurmak ve sendikalara üye olmak haklarının mahfuz tutulacağını belirtmek suretiyle üyeliğe istikrar kazandırmaktadır.

veren tarafından işçilerin ücretinden kesilmesi esasını (check-off) kabul etmiştir. Bunun gibi, sendikaların üyelerine kâr dağıtmamak ve kâr gayesi gütmemek şartıyla yatırım faaliyetinde bulunabilmelerine imkân verilmiştir. Bu hükümlerin sendikaların mâlî kaynaklarını zenginleştireceği muhakkaktır. Ancak, âdatın işveren tarafından işçi ücretlerinden kesilmesi prensibinin, sendikalar ile üyeler arasındaki temas ve münasebetleri zayıflatabileceği düşünülebilir. Bilindiği gibi, bu sistemde âdatı toplarken işçi ile direkt temasta bulunan sendika değil işverendir ve bazı memleketlerdeki tatbikat sendikanın bu hizmetinden dolayı işveren karşısında bir tâbiyet durumunun doğduğunu göstermiştir.³⁰

Millî sendikaların mâlî bakımdan kuvvetlenmesi, bunların hareket serbestisini muhtemelen arttıracaktır. Gerçi Türk-İş dış kaynaklardan gelen mâlî yardımları sendikalara tevzi etmek selâhiyetini mühim ölçüde kendi elinde toplamış bulunuyorsa da, iş kolu teşekküllerindeki merkezleşme, bunların mâlî yönden daha müstakil bir politika takip etme temayüllerini kuvvetlendirecektir.

Görüldüğü gibi, merkezleşme temayülü ve yeni mevzuatın getirdiği hükümler, sendikaların üye miktarı ile mâlî kaynakları üzerinde müsbet tesirler icra edecektir. Diğer taraftan, sendikaların üye miktarı ve mâlî fonlar itibariyle gelişmeleri merkezleşme hızını kuvvetlendirecek ve uzun devrede bünye ile üye miktarı ve mâlî kaynaklar arasında bir seri karşılıklı tesirler bahis konusu olabilmektedir.

Liderlik ve Sendika - İçi Demokrasi Bakımından Ortaya Çıkması Muhtemel Meseleler :

Merkezleşme temayülünün sendika- içi demokrasi ve liderlerle üyeler arasındaki münasebetler bakımından ortaya çıkarması muhtemel meseleler, üye miktarı ve mâlî güç yönünden doğabilecek neticeler kadar basit olmadığı gibi, daha ziyade menfi bir karakteri haiz olarak karşımıza çıkmaktadır. Gerçekten, sendika- içi demok-

³⁰ George W. Brooks, "The Sources of Vitality in the American Labor Movement," New York State School of Industrial and Labor Relations, Cornell University, Bulletin, 41, 1960, ss. 19-20.

A.B.D.'de Taft-Hartley Kanunu, "check-off" sisteminin tatbik edilebilmesini işçinin yazılı iznine bağlamıştır. Oysa, Türk mevzuatının böyle bir şart aramadığı görülmektedir.

rasinin gerçekleştirilmesini sendikacılığın yöneldiği gayelerden biri olarak kabul ettiğimize göre, merkezileşme bu gayenin tahakkukunu önemli ölçüde zedeleyebilecek bir vâkıa olarak karşımıza çıkmaktadır. Mesele sadece Türkiye tipi millî sendikalar bakımından değil, merkezileşen ve kuvvet kazanan federasyon tipi teşekküller için de muayyen ölçüde bahis konusu olmaktadır.

Bünyesine demokratik bir şekil verilmiş bütün teşekküllerde, zamanla demokratik gayelerden inhiraf etme ve muayyen bir zümrenin hâkimiyetine girme temayülü müşahade edilmektedir. Bu temayülü siyasî partilerin ve sendikaların bünyesinde tesbit eden Robert Michels, zümre hâkimiyetine yol açan faktörleri ünlü eserinde izah etmektedir. ³¹ Müellife göre, demokrasinin bünyesinde oligarşik temayüller mevcuttur ve demokrasi zarureten oligarşiye inkılâp eder. Bu temayüller, 1. beşer tabiatından, 2. siyasî mücadelenin mahiyetinden, 3. organizasyonların bizatihi kendi bünye ve mahiyetinden doğmaktadır. Seçilenlerin seçmenler üzerinde hâkimiyet kurmasına yol açan, organizasyonun kendisidir. "Her kim organizasyondan bahsediyorsa, oligarşiden bahsediyor demektir." ³² Büyük teşekküller idarecilerin iktidar üzerinde bir monopol kurmasına göz yummak mecburiyetindedirler. Büyüyen teşekküllerin bürokratik bir sevk ve idare tarzına temayül ettikleri görülür. Kütleler bir taraftan bu bürokratik karar mekanizmasına iştirakden âcizdirler, diğer taraftan da kuvvetli bir liderin mevcudiyetine ihtiyaç duyarlar. Bu hususlar, liderin iktidardaki mevkiini kuvvetlendirir. Liderlerin iktidardaki mevkiini kuvvetlendiren bir başka faktör de, Michels'in "kütlelerin ehliyetsizliği (incompetence of the masses)" dediği vâkıadır. Fertler, gerek organizasyon teknikleri mevzuunda bilgilerinin azlığı, gerek umumi kayıtsızlıkları dolayısıyla demokratik organizasyonların, siyasî partilerin ve sendikaların genel kurullarına ve idaresine iştirak etmemektedirler. Bu itibarla Michels, temsili bir liderlik mefhumunu bilhassa reddetmekte ve "liderler, sosyal menşe itibariyle idare edilenlerin mensup olduğu sınıftan gelmelerine

³¹ Bakınız: Robert Michels, *Political Parties, A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, Translated by Eden and Cedar Paul, Collier Books, New York, N.Y., 1962.

Eserin orijinali 1915 yılında yazılmış, o tarihten bu yana çeşitli dillere tercümesi yapılmış ve Michels'in bu eserdeki görüşleri bilhassa A.B.D.'de yeni araştırmalara öncülük yapmıştır.

³² *Ibid.*, s. 15.

rağmen zamanla iktidara sahip bir elit zümre, bir nevi oligarşi meydana getirmişlerdir” demektir. Dolayısıyla ekseri teşekküllerin takip ettiği politika, aslında üyelerin arzu ve menfaatlerini değil, liderlerin arzu ve menfaatlerini aksettirmektedir. Her idareci organ bir kere iktidar mevkiini tahkim etti mi, kendisine has menfaatler yaratmaktadır. Bu menfaatlerin mevcudiyeti, zarureten idare edilenlerin menfaatleriyle çatışmalara yol açabilir. Liderlerin organizasyon içinde kendi otoritelerini tehdit eden unsurlarla karşılaşınca aşırı derecede mütecâviz bir davranış gösterdikleri ve demokratik hakların birçoğunu fedâdan çekinmedikleri görülür. Parti liderlerinin ideolojiye bağlılık ve üye menfaatlerini temsil etmekten ziyade bürokratik bir muhafazakârlıkla hareket ettiklerine dair Michels tarafından yapılan müşahedeler, daha sonraları birçok hadise ve gelişmelerle doğrulanmıştır. ³³

A.B.D.’de ve hemen bütün ülkelerde sendikaların muayyen guruplardan müteşekkil oligarşiler tarafından idare edildikleri, bu gurupların kendilerini devamlı olarak iktidarda tutabilmek ve belli kimseleri kendilerine halef olarak yetiştirmek hususunda müessir bir siyasî mekanizmaya sahip oldukları görülmüştür. Aslında rasyonel davranış tarzından inhiraf etme, hemen bütün organizasyonlara has bir vasıfıdır. Bürokratlar organizasyonu idame için gerekli muayyen hedeflere varmak gayesiyle, başlangıçta bağlanmış oldukları diğer hedef ve gayelere ihanet etmek durumuna girerler. Maa-fah, sendikaların devamlı olarak muayyen bir lider gurubu tarafından idare edildiğini müşahade bazı müellifler, bu liderlerin mevkilerinde kalabilmek için üye menfaatlerini mahdut çapda da olsa temsil ve himaye etmek zorunda olduklarını belirtmişlerdir. Lider, nihai durumda, idare edilenlerin rızasını almak mecburiyetindedir. Michels’in “oligarşinin tunç kanunu (iron law of oligarchy)” dediği vâkıa, organizasyon içinde işbölümünün küçük bir lider gurubuna yeteri kadar iktidar ve otorite devredilmesini gerektirmesinden doğmakta, fakat bahis konusu gurup zamanla otorite-

³³ Ekseri sosyalist partilerin Birinci Dünya Harbine gösterdiği reaksiyon, parti liderlerinin doktrin ve ideolojiyi organizasyonu idame gayesi uğruna kolayca feda ettiklerini göstermiştir. Michels, aynı zamanda sosyalist ihtilâlin de işçi sınıfı için demokrasinin zaferi ile değil bir idareciler gurubunun diğer bir hâkim sınıfın yerini alması ile neticeleneceğini tahmin etmişti. Rus İhtilâli bu tahminin de doğruluğunu göstermiştir.

sini genişletip daimî olarak iktidarda kalma yolunu bulmaktadır. Demokrasi, iktidarın cemiyette guruplar arasında dağılımı bakımından belki gerçekleştirilmesi mümkün bir müessesedir; fakat organizasyonların kendi bünyeleri içindeki demokratik idare tarzı zaruraten oligarşiye dönmektedir.

Maamafih, bu pesimist görüşler Michels'in demokrasiyi bir ideal olarak gerçekleştirecek yolları aramasına mani olmamıştır. Liderler mevkilerinde kalabilmek için üyeleri kısmen tatmin etseler dahi, bu husus mevcut durumla iktifa etmemiz için kâfi bir sebep teşkil etmeyecektir. Müellif, birçok yıllar sonra organizasyonların ancak kuvvetli karizmatik (charismatic) liderler sayesinde demokratik bir idareye kavuşabilecekleri neticesine varmıştır.³⁴ Oysa, A.B.D.'de daha sonraları yapılan bazı araştırmalar, bütün oligarşik temayüllere rağmen sendika-içi demokrasinin muayyen şartlar altında gerçekleşebileceğini göstermiştir.³⁵ Sendika - içi demokrasinin teessüsüne mani teşkil eden en mühim âmillerden birisi, üyelerin teşekkül içinde oligarşik temayülleri müşahade edilen lider gurubu karşısında teşkilâtli bir muhalefet gurubu kuramayışlarıdır. Bu nevi bir gurup teşkil edilip müessir bir muhalefet tahakkuk ettirilebildiği takdirde demokrasinin teessüsü için gerekli en mühim şartlardan birisi yerine getirilmiş olmaktadır.

Michels'in müşahadeleri, muhakkak ki her cemiyette cari olabilecek umumi temayülleri aksettirmektedir. Mesele otoriter an'anelerin kuvvetli bulunduğu memleketimiz bakımından ele alındığında, şüphesiz daha da ciddi bir mahiyet kazanacaktır. Ayrıca, Michels'in üniversal olan muhakeme tarzı üst sendika teşekküllerine tatbik

³⁴ Bakınız: Seymour Martin Lipset'in aynı esere yazdığı "Giriş" içinde, s. 32. Karizmatik lider tipinin tahlili için, bakınız: Max Weber, "The Three Types of Legitimate Rule." *Complex Organizations*, Amitai Etzioni, ed, içinde, Holt, Rinehart and Winston, 1964, ss. 4-14.

³⁵ A.B.D.'deki International Typographical Union isimli sendika, bünyesi içinde iki gurubun mücadelesine dayanan bir sistemin kurulmuş bulunduğu ileri derecede demokratik bir teşekküldür. Lipset, Trow ve Coleman, bu sendikanın iç siyasi bünyesini incelemişler ve bu ileri demokrasiye yol açan faktörleri ortaya çıkarmaya çalışmışlardır. Yazdıkları eser, bu araştırmanın bütününe kavramakta ve Michels'in eserini tamamlayıcı bir mahiyet kazanmış bulunmaktadır.

Bakınız: Seymour Martin Lipset, Martin Trow ve James Coleman, *Union Democracy*, Anchor Books, Doubleday and Company, Inc., Garden City, New York, 1962, (copyright 1956).

edildiği takdirde daha da alâka çekici neticeler çıkarmamıza imkân verecektir.

Filhakika, sendika - içi demokrasi, teşekküllerin vüs'ati büyüdüğü ve üst sendika teşekküllerine doğru çıkıldıkça zayıflama temayülü gösterir. Bunun muhtelif sebepleri mevcuttur. Evvelâ, yüksek kademelerde, meselâ federasyon veya millî sendika seviyelerinde fonksiyonların ve bünyenin daha müdil bir mahiyet kazanması yüzünden, üyelerin gerekli bilgi ve anlayışa vukuf dereceleri azalır. Diğer bir deyişle, Michels'in "kütlelerin ehliyetsizliği" dediği vâkıa bu kademelerde daha bâriz bir hal alır.

Saniyen, üyelerin bu nevi federasyon ve millî sendika kademelerine fizikî veya coğrafî bakımdan uzak olus'arı dolayısıyla, istirahat ve alâka derecesi azalır. Bu seviyede sendika kongrelerinin alt kademeleri temsil eden delegeler marifetiyle yapılması ise, aşağıda izah edeceğimiz bazı mahzurlar doğurur.

Diğer bir âmîl de, mahallî sendika ile üst sendika teşekküllerinin liderlere sağladığı imkânlar arasındaki farkdan doğmaktadır. Federasyon ve millî sendika kademelerinde, liderler umumiyetle tam mesai yanan profesyonel idarecilerdir. Bunların mevkilerinin kendilerine sağladığı imkân, câz'be ve avantajlar, mahallî sendikaların liderlere sağladığı imkânlarla nazaran çok daha faz'adır. Mevkiin câzibesiz, şüphesiz liderin demokratik vetireye olan mukavemetini artırır. Federasyon veya millî sendika lideri için tekrar seçilmediği takdirde yapılacak iş, atelyedeki eski görevine dönmektir. Bu, kendisi için herhalde arzuya şayan olmayan bir alternatiftir. Bu yüzden, lokal liderlere nazaran millî seviyedeki liderlerin sendikaya bağlılıkları daha fazladır. ³⁶ Bu husus, sendikacılığın güc ve tesanüdü için belki arzuya şayan, fakat sendika demokrasisi bakımından herhalde arzu edilmeyen bir neticedir.

Millî sendika seviyesinde demokrasiyi zedeleyen faktörlerden bir diğeri de, bu kademelerde muhalefet guruplarını teşkil ve muhalefeti temsil eden lider namzetlerini takviye etmenin fiilen ve mâlî bakımdan fevkalâde güç oluşudur. ³⁷ Mahallî seviyede liderle yüz

³⁶ Brooks, s. 8.

³⁷ Joel Seidman, "Democracy in the Labor Movement," New York State School of Industrial and Labor Relations, Cornell University, Bulletin 33, 1958, ss. 2-3.

yüze temas ve lideri tenkit imkânları mevcuttur. Millî seviyedeki liderler ise tenkidi daha kolaylıkla bastırabilecek fiili ve mâli imkânlara sahiptirler. Gerçekten, işyeri seviyesindeki bir sendika lideri, seçimlerde karşısına çıkan bir rakibi, bu rakip hemen bütün seçmenler tarafından yakından tanındığı için, pek kolaylıkla bertaraf edemez. Oysa, bir muhalif lider namzedinin kendisini iş kolu seviyesinde bütün seçmenlere tanıtabilmesi son derece güçtür. Diğer taraftan, millî seviyedeki kongrelerde mahallî sendikaları temsil eden delegeler, kolayca muayyen iktidar guruplarının tesiri altında kalabilmektedirler. Bu itibarla, delegelerin üyeleri gerçek mânâda temsil edebildikleri hiçbir zaman iddia edilemez; zira, delegeler iktidarı temsil eden gurup karşısında tenkit güçlerini ve hareket serbestilerini kolayca kaybedebilmektedirler.

Mahallî sendika seviyesinde ise, demokratik usûllere daha fazla bağlı kahnabilmektedir. Teşekkülün küçüklüğü, sendika mevkilerinin nisbeten daha az câzip oluşu ve seçimi kazanamama halinde tekrar eski işe dönmeyen daha az külfetli bulunuşu, dolayısıyla az çok bir gelir emniyetinin ve seçilmek isteyen namzetlerle üyeler arasında yüz yüze temaslara imkân veren haberleşme karallarının mevcudiyeti, demokratik vetireyi kolaylaştıran faktörlerden bazılarıdır. ³⁸ Şüphesiz bu, mahallî sendikaların her zaman demokratik bir işleyişe sahip olmalarını tazammun etmez. Fakat, diğer şartlar değişmediği takdirde, müdil bir bünyeye sahip bulunan ve sendikacılığın alt kademelerinden uzaklaşan teşekküller, Michels'in "oligarşinin tunç kanunu" dediği vâkıanın daha kolay işlemesine imkân verebilmektedir. ³⁹

³⁸ *Ibid.*, s. 51.

³⁹ Yukarıda zikredilen ve millî seviyede bir teşekkül olan International Typographical Union'un (ITU) ileri bir demokratik yapıya sahip oluşu, oligarşik temayülleri bertaraf eden bazı faktörlerden ileri gelmektedir. Basın endüstrisinin yapısı, esasen iktidarın sendika içindeki guruplar arasında dağılmasına yol açmaktadır. Ayrıca, basın sanayisinde çalışmaları dolayısıyla sendika üyelerinin cemiyet içinde haiz oldukları yüksek statü ve prestij, bunları işçi sınıfından ziyade orta sınıfa mensup kılmakta, bu yönleriyle vasıflı mabaa işçileri sendika dışında daha birçok sosyal organizasyonların üyesi olabilmekte ve liderler için sendika mevkilerinin cazibesi azalmaktadır. Bir başka faktör de, bu sendikada idarecilere ödenen maaş ve ücretlerin nisbeten mütevazî miktarlar olmasıdır. Bu husus, liderlerin tekrar seçilmemeleri takdirde eski işlerine dönmelerini kolaylaştırmaktadır. Diğer taraftan, başka bazı sosyal faktör-

Sendikalarda organizasyon büyüklüğünün ve kademeler arasındaki farkın ortaya çıkardığı neticelerden birisi de, liderlerin yetkilerini ve sendika fonlarını suiistimal etmeleri meselesidir. Meselâ, Lipset, A.B.D.'de ademimerkezî ve mahallî sendikacılığın suiistimale daha müsait olduğunu belirtmektedir:

A.B.D. sendikalarında ve diğer Amerikan müesseselerinde suiistimal, mahallî seviyede millî seviyeye nazaran daha fazladır. Sendika ajanları veya belediye müfettişleri gibi alt kademe idarecileri, iş adamları ile direkt temasta buldukları için, bu alt kademelerde ortaya çıkarılmayıp gizli kalan suiistimal hadiseleri, büyük organizasyonların başındaki liderler arasında zuhûr eden suiistimal vak'alarına nazaran daha fazladır.⁴⁰

Alt kademelerde suiistimale daha müsait bir zeminin mevcudiyeti, mahallî sendikaların halk efkârı ve âmme otoritelerinin kontrolünden uzak ve ademimerkezî bir yapıya sahip olmalarındandır. Ancak ne var ki, âmme kontrolüne daha fazla tâbi olan merkezî teşekküllerde suiistimal vak'aları bir kere vuku'a geldi mi, daha büyük meblâğlara taâllûk etmekte, diğer bir deyişle büyük organizasyonlarda suiistimal de büyük olmaktadır. Ne var ki, merkezî teşekküllerde bu tip vak'aların meydana çıkarılma imkânı, şüphesiz daha fazladır.

Memleketimizde federatif sistemden ayrılmış Türkiye tipi merkezî iş kolu sendikası haline inkılâp eden teşekküller, bünyeleri icabı yukarda izah edilen oligarşik temayülleri daha da kuvvetlendirebilecek bir mahiyet arz etmektedir. Gerçekten, şubelerin hükmi şahsiyeti haiz olmaması, bütün iktidar ve otoritenin millî merkezlerde toplanmasını kolaylaştıracaktır. Bu yönde temayüller daha şimdiden müşahade edilmekte, esasen gerek federasyon, gerek Türkiye tipi millî sendikalarda lider mevkilerinin hemen daima aynı gurup şahıslar tarafından işgal edildiği görülmektedir. Diğer taraftan, Türki-

ler, aşırı bir tenkit hürriyetinin ve birbirine muhalif iki gurubun bu millî sendikada takriben elli yıldır bir an'ane olarak yerleşmesine sebep olmuştur. Aynı an'ane bu üst teşekküle bağlı işyeri sendikalarında daha da kuvvetle yaşamaktadır. Sendika demokrasisi için gerekli şartlar bu kadar çetirli olunca, birçok üst sendika teşekkülünde demokratik idare tarzından inhiraf keyfiyetinin hayreti mucip bir tarafı esasen kalmamaktadır'

ITU ve bu teşekkülde sendika-içi demokrasisinin tahakkukuna imkân veren çetirli faktörlerin etraflı bir izahı için Lipset, Trow ve Coleman'ın yukarda zikredilen eserine bakınız.

⁴⁰ Seymour Martin Lipset, "Trade Unions and Social Structure," *Industrial Relations*, Vol. 1, No. 2, February 1962, s. 100.

ye tipi sendikalarda şubelerce toplanan mâlî fonların merkeze devredilmesi, alt kademelerde suiistimal temayüllerini belki azaltacak, fakat millî merkezlerde bu temayülleri herhalde bazen teşvik edecektir.

274 No. lu Sendikalar Kanunu bu mevzuda bazı hükümler ihtiva etmektedir. Meselâ 27. Madde, bu Kanuna göre kurulan meslekî teşekküller ile bunların şube ve temsilciliklerinin başkan ve yönetim kurulu üyelerinin, bu göreve seçildikten sonra üç ay içinde ve görev sürelerinin sonunda kendilerinin, eşlerinin ve velâyetleri altındaki çocuklarının mal ve gelirlerini gösteren bir bildirimî noterliğe tevdi etmelerini âmir bulunmaktadır. Ancak, kanunî hükümlerin çok kere gayrikanunî davranışları önlemek hususunda yetersiz olduğu ve sendikaların teşkilât bünyesi zaviyesinden yaptığımız bu umumileştirmelerin sıhhat derecesini azaltmayacağı tabiidir. Yine Kanun, 20. Maddenin 1. bendinde işçi teşekküllerinin yönetim kurullarına veya başkanlığna seçilen işçilerin aynı mevkilere tekrar seçilmemeleri veya bu mevkilerden ayrılmaları halinde, işverenin bunları “boş yeri varsa derhal, yoksa yer boşaldığında, o andaki şartları, eski işlerine veya eski işlerine uygun diğer bir işe, sair istaklilere tercih ederek almaya mecburdur” hükmünü sevk etmektedir.⁴¹ Bu hüküm liderlerin demokratik vetireye mukavemetini azaltacak mahiyette ise de, liderin tekrar seçilmediği takdirde işçi olarak işyerinde haiz olacağı alelâde bir mevki merkezî sendika teşekküllerinde kendisine sağlanan statü ve diğer câzip imkânlar karşısında çok sönük kalacağı için, yeter bir garanti teşkil edemeyecektir.

Merkezî kademelerde dikta temayülleri kuvvetlenmekte ise de, bu husus şüphesiz liderlerin üye ve işçi menfaatlerini hiçbir şekilde temsil etmeyecekleri mânasına gelmemektedir. Bilâkis, Michels'in belirttiği gibi, lider kadrosunun iktidar mevkiini daha da kuvvetlendirebilmek için, bilhassa kollektif pazarlık düzeninin ilk safhalarında ileri derecede işgüzar ve mütecâviz davranışlar göstermesi beklenebilir. Liderler üye menfaatlerini temsilden ne kadar uzaklaşırlarsa uzaklaşırlar ve sendika fonlarını suiistimale ne kadar mütemayil bulurlarsa bulunsunlar, yine üyeler için mahdud da olsa bazı menfaatler sağlamak zorundadırlar. Belki de işverene karşı mütecâviz ve işçiler nazarında dinamik bir lider olmaya çalışmaları,

⁴¹ Bakınız: Orhan Başarı, Gerçekçi Notlu Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu ile Sendikalar Kanunu, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1963, s. 130.

şuurlu veya gayrişuurlu bir şekilde sendikalarını kuvvetlendirip kendilerine şahsî menfaatler sağlama imkânlarını arttırmak gayesinden doğmaktadır. Bu mevzuda yapılan araştırmalar, kollektif pazarlık sisteminin ilk safhalarında sendika liderlerinin oldukça atılğan, dinamik ve hareketli tipler olduklarını, fakat işverenlerle münasebetler gelişip zaman ilerledikçe liderlerin bu mücadelecî ruhu kaybettiklerini, sendika idaresinin bürokratikleşmesi ile birlikte liderler ve işverenler arasında nisbî bir intibak ve işbirliği havasının doğmaya başladığını göstermiştir. ⁴² İşte sendika hareketi için asıl tehlikeli olan, böyle bir safhaya ulaşıldıktan sonra artık mevcut liderleri normal seçim yollarıyla değiştirmenin çok güç bir mahiyet arzemesidir. Sendika liderleri arasında, muhakkak ki, sırf kendi şahsiyetî, karizmatik lider vasıfları ve üyelere sağladığı çeşitli menfaatler dolayısıyla normal seçim yollarından tekrar tekrar seçilenler mevcuttur. Bu kategorinin sendika demokrasisi bakımından mühim bir mahzur doğurmadığı âşikârdır. Fakat, asıl tehlike, Michels'in bahsettiği teknikleri kullanmak ve üyelere mahdut bazı menfaatler sağlamak suretiyle iktidar mevkiini sağlamlaştıran liderlerin, bunu devamlı bir an'ane halinde sendikacılığın bünyesine yerleştirmeleridir.

Diğer taraftan, merkezî sendikacılığın sendika hürriyeti bakımından arzettiği mahzurlar da açıktır. En fazla temsil kabiliyetini haiz çoğunluk sendikası mefhumunun, sendika hürriyetinden doğan, fakat neticede sendika hürriyetine zıt bir mahiyet kazanan bir prensip olması bir yana ⁴³, her iş kolunda tek bir merkezî sendika kurul-

⁴² Brooks, ss. 21-22. Ayrıca, bakınız: William F. Whyte, *Men At Work*, Hormewood, Illinois; The Dorsey Press, Inc. and Richard D. Irwin, Inc., 1961, ss. 352-371.

⁴³ Bir işyerinde ve iş kolunda birden fazla sendika kurulabilmesi, "sendika hürriyeti"nin önemli unsurlarından biridir. Fakat, "rekabet esasına müstenit sendikacılık (rival unionism)" veya "sendikada çokluk (pluralisme Syndical)" prensibi, haliyle "en fazla temsil kabiliyetine sahip sendika" mefhumunu ortaya çıkarmaktadır. En fazla temsil kabiliyetine sahip sendika, neticede bir işyeri veya iş kolunda gerçek mânâda faaliyet gösterebilme imkânına sahip yegâne teçekkül olarak kaldığı için, gelişip kuvvelenmekte ve diğer rakip sendikaları ekseriya bertaraf etmektedir. Böylece, sendika hürriyeti mefhumu bizatihi kendisine zıt bir başka mefhum yaratmakta, dolayısıyla "en fazla temsil kabiliyetini haiz sendika" bir bakıma "sendika hürriyeti"nin önceden tahmin edilmeyen bir neticesi olarak ortaya çıkmaktadır. Bakınız: Melin Kutal, "En Fazla Temsil Kabiliyetini Haiz Sendika Mefhumu" Sosyal Siyaset Konferansları, XVI cı Kitap, 1935, ss. 36-37.

ması, «rekabet esasına müstenit sendikacılık» prensibine de aykırıdır. Toplu pazarlığın muvaffak olabilmesi için sendikaların kuvvet ve tetanüde sahip olması gerektiği fikrinde ısrar edenler, sendika hareketi içinde muhalefet guruplarının doğmasını, şüphesiz ki, hoş karşılamamaktadır. Oysa, sendikalar içinde muhtelif görüşlere sahip gurupların doğmasına ve bunların gerektiğinde seçim yoluyla mevcut idareyi devirmesine imkân verilmezse, sendika demokrasisinin mevcudiyetinden de bahsedilemez. Bu takdirde, muhalefet guruplarına, aynen bir siyasî partiden ayrılp başka partiler kurabilme hakkı gibi, ayrı ve rakip sendikalar kurabilme imkânı sağlanabilmelidir. ⁴⁴ Oysa, «merkezî ve her iş kolunda tek sendika» prensibi, bu imkânı fiilen ortadan kaldırmaktadır. ⁴⁵

Diğer taraftan, Türkiye tipi merkezî sendikacılıkta şubelerin merkez karşısındaki hareket serbestisinin tahdit edilmesi, şubelerin icabında merkez tarafından tayin edilen ücretli görevlilerle idare edilmesi ve şubenin ancak merkezin vereceği yetki ile merkez adına toplu sözleşme yapabilmesi, bağımsız ve kabiliyetli sendikacıların yetişmesi imkânlarını zayıflatacaktır. «Türk - İş yöneticilerinin teklif ettikleri sistemde, il ve bölgelerdeki sendikalar şube haline gelecek-

⁴⁴ Seidman, s. 8.

«Rekabet esasına müstenit sendikacılık» bazı memleketlerde ve bu arada bilhassa A.B.D.'de sendikalar arası şiddetli mücadelelere sebep olmuştur. Oysa, bu tip bir tabikata, Türk sosyal bünyesinin bazı hususiyetleri dolayısıyla A.B.D.'deki vüs'atte iç mücadelelere yol açmıyabilir. Meselâ, zanaat (meslek) sendikacılığının Türkiye'de gelişmemiş olması, sendikalar arası selâhiyet ihtilâflarının A.B.D.'deki vüs'atte vukûna mani olabileceği gibi, Türkiye'nin daha homojen bir etnik bir yapıya sahip olduğu, kültürdeki otoriter temayüller, sosyal sınıflar bünyesinin Amerikadaki çapta bir rekabeti tahdit etmesi, v.s. gibi faktörler, sendikalar arası rekabet ve mücadelelerin şiddetini azaltabilir.

⁴⁵ Maamafih, her iş kolunda tek ve merkezî bir sendika kurulması her nekadardır sendika hürriyetine aykırı bir tabikata yol açarsa da, bazı çevrelerin iddia ettiği gibi mutlak surette demirperde memleketlerinde görülen neviden bir mecburi sendikacılığa sebep olmaz. (Bu hususda, bakınız: Ferit H. Saymen'in ifadesi; «Askerî İşyerleri Gölcük Harp Sanayii İşçileri Sendikasının Merkezileşmeye Karşı Bildirisi», s. 2, tekdışır halinde.)

Kaldık ki, bu durumda herhangi bir «kapalı işletme (closed shop)» veya «sendika işletmesi (union shop)» de mevzu bahis değildir ve işçi nihayet mevcut sendikaya girmekle veya girmemekte serbesttir. Sendikaya girmeksizin de, dayanışma aidatını ödemek suretiyle toplu sözleşmenin sağladığı menfaatlardan istifade edebilir.

lerinden ve şubeler de merkezin baskısı ve direktifi altında hareket etmek zorunluğunda olduğundan bu tip sendikacı yetişmesine imkân yoktur.»⁴⁶

Gerçekte bu tip bir iddia kolektif pazarlık faaliyetinin merkezleşmesi meselesi ile alâkalıdır ve sadece Türkiye tipi millî sendikacılıkta değil, aynı zamanda federatif bünyelerde üst sendika teşekküllerinin iş kolu seviyesinde toplu sözleşmeler yapmaları ve bu tip kolektif pazarlığın taammüm olması halinde de bahis mevzuu olmaktadır. Bu tip toplu pazarlığın yaygın bir hale gelmesi, iş kolu federasyonunu veya millî sendikayı kuvvetlendirmekte, fakat toplu pazarlık yönünden mevcudiyet sebebi kalmayan mahallî sendika tereddidi etmektedir. "A. B. D.'de birtakım vasıtalı yollara başvurarak, çok sayıda işyerini kavrayan toplu sözleşmelerin bazı veçhelerinin tedviri mahallî sendikaya bırakılmakta ve böylelikle mahallî sendikaların gelişebilmesi için bazı imkânlar sağlanmış olmaktadır. Fakat, bu hususun gerçekleşemediği hallerde mahallî sendikaların hikmet-i vücudu kalmamakta, ekseri sendika üyeleri de toplantı ve kongrelere katılmalarını gerektirecek bir sebep görememektelerdir."⁴⁷

Millî ve merkezî sendikacılık, daha müessir bir kolektif pazarlık sistemi kurmayı istihdaf etmekte ise de, sendika-içi demokrasi, sendika liderliği ve sendika hürriyeti gibi değişkenler bakımından bâriz mahzurlar yaratmaktadır. Bu husus, tevili imkânsız bir gerçektir ve bizatihî büyük ve müdil bünyeli teşekküllerin mahiyetinden doğmaktadır. Memleketimizde daha şimdiden ekseri merkezî ve üst sendika teşekküllerinin idareçileri arasında sosyal statü, hayat tarzı ve davranışlar itibariyle işçi sınıfından tecerrüt temayülünün müşahade edilmesi, bu tahminleri kuvvetlendirmektedir. Ayrıca, Türk kültürünün bünyesinde mevcut otoriter temayüller, bu trendi daha da şiddetlendirebilecek bir mahiyettedir.

Sendika Fonksiyonları Yönünden Muhtemel Neticeler:

Umumi olarak sendika fonksiyonları : 275 No.lu Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden bu yana, sendikaların başlıca faaliyet sahasını toplu pazarlık teşkil etmekte-

⁴⁶ "Askerî İşyerleri Gölcük Harp Sanayii İşçileri Sendikasının Merkezleşmeye Karşı Bildirisi," s. 1.

⁴⁷ Brooks, s. 7.

dir. 274 No. lu Sendikalar Kanunu da 14. Maddesinde, toplu iş sözleşmesi akdetmek ve gerekirse greve başvurmak hususlarının bu teşekküllerin faaliyetleri cümlesinden olduğunu zikretmiştir. Grev hakkının elde edilmesiyle kollektif pazarlık gücüne sahip olan sendikalar işyerlerinde çeşitli toplulukla iş ihtilâfları çıkarmışlar ve işverenleri toplu pazarlığa davet ederek birçok sözleşmeler akdetmişlerdir.

Yapılan toplu sözleşmelerin umumiyetle işyeri seviyesinde olduğu müşahade edilmektedir. Kanunun iş kolu seviyesinde toplu sözleşmeye yer vermiş olmasına rağmen, henüz gerek federasyonların, gerek kendilerine iş kolu seviyesinde de toplu pazarlık yapma hakkı tanınmış olan Türkiye tipi sendikaların çok kere iş kolunda mevcut işçilerin ekseriyetini temsil edemeyişleri sebebiyle, sözleşmelerin işyeri kademesinde yapıldığı anlaşılmaktadır. Bir başka sebep de, iş kolunda faaliyet gösteren işçi teşekkülünün karşısında pazarlığa yetkili bir işveren teşekkülünün henüz kurulmamış olmasıdır.⁴⁸ Bununla beraber, akdedilen sözleşmelerin birçoğu birden fazla işyerini kavrar mahiyettedir. Kanun, federasyonlara sadece iş kolu seviyesinde toplu sözleşme yapmak imkânını tanımıştır. Halbuki, iş kolu esasına göre kurulan Türkiye tipi sendikaların hem iş kolu, hem de işyeri seviyesinde toplu sözleşme akdedebilmeleri, kendilerine bu hususda daha geniş imkânlar sağlamaktadır.⁴⁹

⁴⁸ Tuna, "Trade Unions in Turkey," s. 428.

⁴⁹ Meselâ, Teksif, İstanbul'da 110 işyerini kavrayan bir toplu pazarlık faaliyetini muvaffakiyetle neticelendirmiş, bunun gibi, Maden-İş şube teşkilâtına verdiği yetki ile çeşitli işyerlerini kavrar mahiyette toplu sözleşmeler akdetmiştir. Yine, Petrol-İş benzer mahiyette sözleşmeler yapmış, şeker ve cam sanayii iş kollarında da çok sayıda işletmeyi kavrayan kollektif mukaveleler akdedilmiştir. Bu toplu sözleşmelerin umumiyetle iki ana kısımdan teşekkül ettiği, birinci kısmın sendikaların işverenlerce tanınmasını temine mâtuflar "ana haklar"dan, ikinci kısmın da ücretleri ve diğer istihdam şartlarını tayine müteâllik hükümlerden meydana geldiği görülmektedir. Böylece, daha önce tek taraflı olarak işverence tayin edilen birçok istihdam şartının toplu sözleşmeler sayesinde sendika ve işverenin müşterek sevk ve idaresine tâbi olmaya başladığını görüyoruz. Toplu pazarlık neticesinde ücretlerin yüzde 5 ilâ 35 arasında artışlar kaydetmesi sağlanmış ve çeşitli iş kollarındaki asgari ücretlerin yükseldiği müşahade edilmiştir. Diğer taraftan, devlet işletmelerinin toplu pazarlıkta özel sektörle işbirliği yapmayı müstakilen hareket etmeyi tercih ettikleri anlaşılmaktadır. Aynı zamanda, gerek devlet sektöründe, gerek hususi sektörde toplu pazarlık için diğer tarafa çağrıda bulunan, alâkalı işçi sen-

Sendikalarda merkezleşmenin birçok bakımlardan daha tesirli bir kollektif pazarlığı imkân dahiline sokacağı muhakkaktır. Kuvvetli ve "kendi evinin efendisi" zihniyetiyle hareket etmeye alışmış işverenlerin karşısına yüksek bir pazarlık gücüne sahip merkezî üniteler halinde çıkmak, Türk sendikacılığı için şüphesiz birçok faydalar sağlayacaktır. Ancak, belirtilen sebepler dolayısıyla, toplu pazarlığın bir zaman için daha çok işyeri seviyesinde kalacağı anlaşılmaktadır. İş kolu çapında toplu pazarlık taammüm edebildiği takdirde, bunun merkezleşmeyi hızlandırıcı bir tesir yaratacağı muhakkaktır. Maamafih, hâlen tatbik edilen "çok-terafli ve birden fazla işvereni kavrayan toplu pazarlık" sisteminin de merkezleşme vetiresine bir dereceye kadar müsbet yönde tesir etmesi beklenebilir.

Diğer taraftan, merkezî teşekküllerin başındaki profesyonel sendika liderleri, kuvvetli işverenler karşısında işçi haklarını işyeri sendikalarına nazaran daha müessir bir tarzda savunabileceklerdir. Dağınık ve zayıf bünyeli bir sendikacılıkta ve esas itibariyle münferit işyeri esasına dayanan pazarlıkta, sendika liderlerinin işverenler karşısında sert ve mukavim bir davranışa sahip olabilmeleri, şüphesiz ki, daha zordur. Bu liderlerin mesailerini bütünüyle sendikaya hasretmiş ve işleriyle olan gelir bağlarını koparmış kimseler olmamaları, işveren karşısında pazarlık güçlerini zayıflatabilir. Oysa, merkezî teşekküllerin başındaki profesyonel sendikacılar, esasen devamlı yüz yüze temasta bulunmadıkları işverenler karşısında daha müessir reaksiyonda bulunabilir ve daha başarılı bir pazarlık yapabilirler. Ancak ne var ki, bu kademelerde sendikanın pazarlığa giriştiği işveren teşekkülleri de münferit işverenlere nazaran hâliyle daha kuvvetli olmaktadır. Fakat her hâlükârda, sendikalardaki merkezleşmenin, artan üye miktarı ve grev fonları gibi diğer faktörlerle de birleşmek suretiyle, sendikalar için daha müessir pazarlık imkânları sağlayacağı anlaşılmaktadır. Mevcut şartlar altında en müsait pazarlık durumunda bulunan üniteler, herhalde Türkiye tipi merkezî sendikalardır. Bazı hallerde işveren sendikalarının toplu pazarlıkta fevkalâde sert ve tâviz vermez bir politika takip etmeleri karşısında ciddî grev hareketleri doğmakta, bundan mutazzır olan münferit işverenler sendikayla anlaşabilmek için müstakil pazarlığı ter-

dikası olmaktadır. Toplu pazarlık sırasında çıkan uyuşmazlıkların umumiyecile uzlaştırma safhasında halledildiği ve greve pek sık başvurulmadığı da dikkati çekmektedir. (Bunlar için, bakınız: Tuna, "Trade Unions in Turkey," ss. 428-429.)

cih etmektedir. ⁵⁰ Türkiye tipi sendikalara hem iş kolu seviyesinde, hem de münferit işyerlerinde sözleşme yapabilmek imkânının verilmiş olması, bu vetireyi kolaylaştırmaktadır.

Fakat, bazı hallerde iş kolu seviyesinde veya çok sayıda işyerini kavrayan kolektif pazarlığın münferit işyerlerindeki özel şartları hesaba katmaması ve dolayısıyla merkezleşmiş bir toplu pazarlığın işçi haklarını gereken şekilde temsil ve himaye edememesi mahzuru doğabilir. Bu halde, acaba iş kolu seviyesinde bir toplu sözleşme yapılmışsa, o sözleşmenin yürürlükte bulunduğu süre içinde iş koluna dahil münferit bir işyerinde mahallî sendika tarafından ayrı bir sözleşme yapılabilecek midir?

275 No. lu Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'nun 7. Maddesi, iş kolu ve işyeri seviyesinde toplu sözleşme yapmaya yetkili teşekküllerin sahip olmaları gereken vasıfları belirtmiş, fakat iş kolunda toplu sözleşme yapıldıktan sonra o iş koluna dahil bir işyerinde toplu sözleşme yapılamayacağı tarzında herhangi bir hüküm sevketmemiştir. Halbuki memleketimizdeki âmme otoriteleri ve kazâ organları, iş kolunda toplu sözleşme yapıldıktan sonra artık işyerinde bir sözleşme yapılamıyacağına dair kararlar vermişlerdir. ⁵¹ Tabii, iş kolunda yapılan sözleşmelere öncelik tanınması, sendikalarda merkezleşmeyi kuvvetlendirecek ve mahallî sendikaların olur olmaz zamanlarda taleplerde bulunup sanayi sulhünü bozmalarını önleyecek bir tatbikatın yerleşmesini mümkün kılabilir. İşyeri sendikalarının, iş kolu seviyesinde bir federasyon veya Türkiye tipi sendika tarafından akdedilmiş bir sözleşme varken yeni bir sözleşme yapmaya teşebbüs etmeleri, bu gibi üst sendika teşekkül-

⁵⁰ Maden-İş Genel Başkanı Kemal Türkler'in ifadesi. (hususî mülakat).

⁵¹ Mesele, "Türkiye Seramik, Şişe ve Cam Sanayii İşçileri Sendikası"nın işyerinde çoğunluğu temsil ettiğini iddia ederek, iş kolunda Türkiye Şişe, Cam ve Seramik Sanayii İşçileri Sendikası tarafından bir sözleşme yapılmış olmasına rağmen yeni bir işyeri sözleşmesi yapmak istemesinden doğmuştur. Bunun üzerine İstanbul Bölge Çalışma Müdürlüğü 25/2/1964 tarihli ve 256 sayılı kararı ve İstanbul 13. Asliye Hukuk Mahkemesi bu kararı tasdik eden 934/23 günlü kararı ile, iş kolunda toplu sözleşme yapıldıktan sonra işyerinde yeni bir sözleşme yapılamayacağı kabul etmişlerdir.

Bakınız: İsmet Sungurbey, "İş Kolundaki Toplu Sözleşme Kararında İş Yerinde Toplu Sözleşme Yapma Yetkisi - Toplu Sözleşme "Özel İhtisap" İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt XXX, Sayı 1-2, 1964, s. 212.

lerinin başındaki liderlerin otoritesini zayıflatabilir ve dolayısıyla merkezîleşme temayülüne menfi bir tesir yapabilir.

Ancak, iş kolu seviyesinde yapılan bir sözleşmenin liderlerin dirayetsizliği, işverenlerle anlaşmaları, v.s. gibi sebeplerle tatminkâr olmayan bir sözleşme mahiyetini taşıması da mümkündür. Kaldı ki, iş kolu sözleşmesi bütünü itibariyle tatminkâr olsa dahi, belli bir işyerine has coğrafî ve iktisadî şartlara uymayabilir. Bu sebeplerle ve mahallî sendika liderlerine de hayatiyet ve faaliyet sahası sağlayabilmek için, mahallî sendikaya gerektiğinde iş kolu seviyesinde yapılmış bir toplu sözleşme mevcut olduğu halde işyeri esasına göre ayrı bir toplu pazarlık yapma yetkisi verilmelidir. Bu hal tarzı hukukî bakımdan da daha mâkul görünmektedir. Gerçekten, iş kolunda bir sözleşme yapan federasyon veya Türkiye tipi sendika, iş kolunda mevcut işçilerin çoğunluğunu temsil etse dahi, o iş koluna dahil bir işyerinde "en fazla temsil kabiliyetini haiz sendika" vasfını taşımayabilir. Bu takdirde, iş kolu sözleşmesi o işyerinin ihtiyaçlarını karşılamıyorsa, işyerinde çoğunluğu temsil eden sendikanın ayrı bir toplu sözleşme yapmaya hakkı olmak lâzım gelir. Aksi halde, bazen kuvvetli bir lider kadrosuna sahip olması muhtemel bulunan işyeri sendikasını bu hakdan mahrum bırakmak, sendikacılığın hayatiyet ve lider kaynaklarını kurutacaktır. Kaldı ki, işyeri sendikalarının böyle bir yetkiye sahip olmaları, iş kolu seviyesinde toplu sözleşme yapan liderleri daha tedbirli olmaya sevkedecek, onların işverenlere kolayca boyun eğmelerini önleyecek ve bu sayede işçiler adına daha tatminkâr toplu sözleşmeler yapılabilmesini sağlayacaktır. Daha önce belirttiğimiz gibi, A.B.D. de lokal sendikalara iş kolu esasına göre yapılmış toplu sözleşmelerin bazı veçhelerini işverenlerle serbestçe tesbit ve tayin etme hakkı verilmektedir. Fransa'da "işyerindeki toplu sözleşmeler (accorde d'établissement), iş kolundaki toplu sözleşmelerin yalnızca bütünleyicisi olarak ortaya çıkmamakta, tam tersine olarak işyerindeki toplu sözleşmelerle iş kolundaki toplu sözleşmelerdekinden daha yeni, işçiler için daha elverişli kurallar konabilmektedir."⁵² İşyeri sözleşmesinin iş kolu söz-

⁵² Ibid., s. 214.

Alman hukukunda işyerinde kurulu "işletme komitesi" tarafından yapılan "işletme anlaşması (Betriebsvereinbarung)" ise, ancak toplu sözleşmeyle veya kanunla düzenlenmemiş mevzularda yapılabilmekte, sadece sendika üyelerine değil işletmedeki bütün işçilere tatbik edilmekte ve bu yönleriyle toplu sözleşmeden farklı bir mahiyet taşımaktadır. Bu itibarla, "işletme anlaşması"nın toplu sözleşme ile sağlanan menfaatlerin üstünde haklar ihtiva etmesi mevzu bahis olamaz.

leşmesine nazaran öncelikle tatbik edilmesini derpiş eden “özellik” prensibi ve bu prensibin çeşitli unsurları da, aynı hususu teyid eder mahiyettedir. ⁵³

Şüphesiz, işyeri sendikalarına böyle bir yetki verilmesi, federasyonların ve merkezî bir teşkilât kurmaya çalışan Türkiye tipi sendikaların otoritesini zayıflatıcı neticeler doğurabilir. Bilhassa iş kolunda çoğunluğu sağlamış bir Türkiye tipi sendikanın, sık sık, işyerinde işçilerin çoğunluğunu temsil eden rakip mahallî sendikalarla karşılaşması mümkündür. Fakat, merkezileşmenin faydaları mahfuz tutulmak kaydıyla, sendika demokrasisi ve müessir bir lider kadrosunun yetiştirilmesi de bir gaye olarak benimseniyorsa, mahallî sendikalara bu neviden bir yetkinin tanınması gerekmektedir.

İşyerlerinde kendisine rakip mahallî teşekküller mevcut olmayan Türkiye tipi sendikalar için, bu bakımdan merkezileşmeye engel teşkil edici herhangi bir durum yoktur. Bu sendikalar iş kolu seviyesindeki toplu sözleşmeleri merkez vasıtasıyla, münferit işyerlerindeki sözleşmeleri ise şubelere verdikleri yetki ile yürütmektedirler. Şube, millî merkez yetki vermediği takdirde toplu sözleşme yapamamakta ve grev kararı alamamaktadır. Hükmi şahsiyetten esasen mahrum bulunan şubelerin sendika-içi demokrasiyi geliştirmek ve işçileri gerçek mânâda temsil edebilecek hareket serbestisine sahip liderler yetiştirmek yönünden kifayetsiz bir manzara arz ettikleri muhakkaktır. Bu husus, bizatihi bünyenin vasıflarından doğmakta ve toplu pazarlıkta müessiriyet bakımından sağlanan bariz faydalara rağmen, sendika demokrasisi ve yeni liderlerin yetişebilmesi yönünden mahzurlar doğmaktadır. Hattâ, “her iş kolunda tek ve merkezî sendikacılık,” münferit işyerlerindeki mahallî şartları dikkate alamadığı nisbette, toplu pazarlık sisteminin müessiriyetini ve bu sistemden beklenen faydaları da azaltabilmektedir.

⁵³ Aynı şekilde, nasıl iş kolu seviyesinde akdedilen sözleşmeden önce işyerinde mevcut bulunan sözleşmenin işçiler lehindeki hükümleri mahfuz kalıyorsa, buna kıyasla iş kolu sözleşmesinden sonra işyerinde işçiler için daha ileri menfaatler sağlayan bir sözleşmenin yapılabilmesi kabul edilebilir. Buna benzer başka bir kıyaslama, 275 No.lu Kanunun 8. Maddesinde yer alan “teşmil” müessesesi ile yapılabilir. Filhakika, Bakanlar Kurulu'nun bir toplu sözleşmeyi aynı iş kolundaki diğer işçilere teşmil etmesi halinde, işyerlerinde daha önceden mevcut bulunan toplu iş sözleşmelerinin işçiler lehindeki hükümleri mahfuz kalmaktadır.

Sendikaların bünyesindeki merkezleşmenin bir başka neticesi de, bürokratikleşme temayülünün artması olacaktır. Yeni sistem yetkileri merkezde toplayacağı için kırtasiyeciliği arttıracak, bu da bazı hallerde zaman kaybına sebep olacak ve mahallî bakımdan ehemmiyet taşıyan meselelerin merkezce gereken önemi görmemesine yol açabilecektir. Filhakika, organizasyonlarda merkezleşmenin en önemli tezahürlerinden birisi, üyelerle yetki merkezleri arasındaki direkt temasların ortadan kalkması ve araya çeşitli idarî kademelerin girmesi olmaktadır. ⁵⁴ Gerçi şube teşkilâtının da sendika tüzüğü ile teşkil olunan organları, idare heyeti, haysiyet divanı, murakabe heyeti, v.s. gibi uzuvları olabilir. ⁵⁵ Ancak bunlara tanınan faaliyet sahalarının mahdutluğu ve asıl yetkilerin merkezde toplanması, üyelerle bu nevi organlar arasındaki münasebetlerin önem derecesini azaltmaktadır. Diğer taraftan, merkezîyetçiliğin mâlî fonları arttırıcı tesirler yapması, daha fazla sayıda profesyonel sendika idarecisinin ve araştırmacı, uzman, müşavir, v.s. gibi personelin sendikalarda istihdamını mümkün kılacaktır. Esasen toplu pazarlık fonksiyonunun ehemmiyet kazanması, bu neviden çok sayıda elemandan istifade etmeyi gerektirmektedir. ⁵⁶ Ayrıca, yeni mevzuatın fikir işçilerinin de sendikalaşmasına imkân vermiş olması, bunların da sadece uzman

⁵⁴ Whyte, ss. 450-457.

⁵⁵ "Petrol-İş, Ulusal Sendika Hakkında Görüşler," İstanbul 1962, s. 6, (teksir halinde).

⁵⁶ Amerikan ve Avrupa sendikalarını, istihdam edilen ücretli personel adedi bakımından mukayese eden Lipset, Amerikan sendikalarının daha fazla sayıda tam mesai yapan ücretli eleman istihdam etmesini şu faktörlere atfetmektedir: A. B. D.'de sendikaların daha zengin mâlî kaynaklara sahip olmaları; sosyal bünyenin Avrupa'daki gibi sınıf menfaatlerini ve sosyal grupları kesin hudutlarla ayırmamış olması ve Avrupa'nın aristokratik bünyesinde fahrî hizmetlerin daha yaygın bulunması, buna mukabil A.B.D.'de herkesin hizmeti karşılığında bir ücrete hakkı olduğuna dair yerleşmiş kanaat; A.B.D.'de sendikacılığın ferde yükselme imkânları sağlayan bir meslek telâkki edilmesi, v.s. Bu faktörlerin daha etraflı bir izahı için, bakınız: Lipset, "Trade Unions and Social Structure," ss. 92-98.

Bu sebeplere ilâveten, mühim bir âmîl de, A.B.D.'de toplu pazarlık ve ihtilâfları hal mekanizmasının (grievance procedure) fevkalâde müdîl bir mâhiyet arzediği ve bu hususun geniş bir sendika personeli kadrosuna ihtiyaç göstermesidir. Gerçekten Avrupa'da koruyucu çalışma mevzuatının hâkim mevkiî işgal etmesine mukabil, A.B.D.'de ileri derecede teferruatlı bir kollektif pazarlık mevzuatının mevcut oluşu, bu temayülû daha da kuvvelendirmektedir.

veya müşavir olarak değil, çeşitli kademelerde bilfiil profesyonel sendika idarecisi olarak görev almalarını mümkün kılacaktır. Ücretli personel kâdrolarının bu şekilde artışı sendikalara mâlî külfetler yükleyecekse de ⁵⁷, bunun merkezî kademelerde daha müessir ve verimli toplu pazarlık faaliyetlerini imkân dahiline sokacağı muhakkaktır.

Türk-İş, bilindiği gibi, çeşitli işçi ve sendikacı eğitimi faaliyetlerini koordine etmektedir. Konfederasyon, bu maksatla muhtelif yerli ve yabancı teşekküllerle temasta bulunmakta ve işbirliği yapmaktadır. OED, AID, UCFTU ve Milletlerarası İş Kolu Federasyonları gibi organların teknik yardımları da bu programların finansmanına yardımcı olmaktadır. ⁵⁸ Eğitim programları muhtelif sendika kademelerinde yürütülmekte ve çeşitli mevzuları kavramaktadır. Türk sendikacılığındaki merkezleşme, bu eğitim faaliyetlerinin de daha müessir bir tarzda koordinasyonunu sağlayarak bu sahada verimli neticeler elde edilmesini kolaylaştıracaktır. 274 No. lu Sendikalar Kanunu'nun 14. Maddesi, işçi sendikalarına gelirlerinin yüzde beşini üyelerinin kültürel durumunu geliştirmek için eğitim faaliyetine tahsis etmek görevini yüklemiş bulunmaktadır. Şüphesiz, sendikaların artan mâlî fonları ile bu hususta daha geniş bir eğitim faaliyetinin finanse edilebilmesi imkân dahiline girecektir.

Sendika adedindeki azalma, bünyedeki merkezleşme ve üye ve mâlî güç bakımından kuvvetlenme gibi hususların, umumi olarak sendika fonksiyonlarını daha tesirli bir hale getireceği muhakkaktır. Ancak, sendika fonksiyonlarındaki gelişmeler, işverenler için herhalde pek arzuya şayan neticeler doğurmayacaktır. Bu nokta üzerinde tahsisi bir tarzda durmamakla beraber, işveren ve işveren vekilleriyle münasebetler bakımından doğması muhtemel meselelere aşağıda kısaca temas edeceğiz.

⁵⁷ Gerçekten, bazı çevreler, personel masraflarındaki artışın sendikaların sosyal hizmetler ifa etme ve grev yapma imkânlarını azaltacağını iddia etmişlerdir. Buna mukabil, merkezleşme taraftarları ücretli personel istihdamı halinde sendika hizmetlerinin daha tesirli bir hale geleceğini, bunun ise vasıtalı olarak sendika fonlarını bilâkis arttıracığını, gayenin lüks değil Batı memleketlerindeki mânâda bir bürokrasi tesisi olduğunu ifade etmişlerdir. Bakınız; "Petrol-İş, Ulusal Sendika Hakkında Görüşler," s. 8.

⁵⁸ "Türk-İş, Beşinci Genel Kurula Sunulan İdari ve Mâlî Raporlar," ss. 105-111.

İşyeri kademesinde işverenle münasebetler: 274 No. lu Sendikalar Kanununun 20. Maddesinin 4. cü bendi, sendikalara işyerlerinde mevcut işçi sayısına göre muayyen adette sendika temsilcisi tayin etmek yetkisini vermiş bulunmaktadır. Böylece, eski mevzuat sırasında teessüs etmiş bulunan "işçi mümessilliği" müessesesi ilga edilmiş bulunmakta ve işyerlerinde bu işçi mümessillerinin sendikalı olma mecburiyetlerinin bulunmayışından ileri gelen bir "çift temsil (dual representation)" vâkiası da ortadan kalkmaktadır. Sendikalara, bahis konusu "çift temsil" müessesesi, henüz, meselâ İngiltere'deki "shop stewards" meselesi gibi ciddî bir mahiyet almadan işyeri seviyesinde temsil edilmek imkânının verilmiş olması, şüphesiz kendileri için lehde bir durum yaratmaktadır. Diğer taraftan, memleketimizde, işyeri kademesinde Almanya ve İngiltere'deki işletme konseyleri (veya komiteleri) ⁵⁹ gibi bazen sendikalara râkip bir mahiyet kazanan kuruluşların mevcut olmayışı, sendikalarımızın işyerlerine nüfuz edip kendilerini daha kolay empoze etmelerini mümkün kılmaktadır. Ancak, kollektif pazarlığın ağırlık merkezi iş kolu seviyesinde toplandığı takdirde, yeni mevzuata göre seçilen sendika temsilcilerinin federasyona bağlı mahallî sendikayla veya Türkiye çapında faaliyette bulunmak üzere kurulmuş merkezî iş kolu sendikasının şubesi ile temasdan öteye, herhangi bir üst sendika teşekkülü ile direkt münasebetleri olmayacaktır.

Sendika temsilcilerinin en mühim görevi, muhakkak ki toplu sözleşmenin işyerinde tatbikini denetlemek ve bu sözleşmenin tatbik ve tefsirinden doğan ihtilâfların hallinde ilk kademe olarak uzlaşma yollarını aramaktır. Bu görev esasen kendilerine sendika tüzüklerine ve toplu sözleşmelere konan hususi hükümlerle verilmektedir. Sendika temsilcilerinin mevcudiyeti, işletmelerde bunların en fazla direkt temasda buldukları işveren vekillerinin, hususiyle ustabaşlarının otoritesini tehdit etmektedir.⁶⁰ Maamafih, Türk endüs-

⁵⁹ Bunlar için, bakınız: John T. Dunlop, *Industrial Relations Systems*, New York: Henry Holt and Company, 1958, ss. 106-110. Philip Taft, "Germany," *Comparative Labor Movements*, Walter Galenson, ed., içinde. John Wiley and Sons, Inc., New York, 1959, ss. 278-284. İngiltere'deki işletme konseyleri için, bakınız: H. A. Clegg, *A New Approach to Industrial Democracy*, Oxford: Basil Blackwell, 1960, s. 15.

⁶⁰ Whyte, ss. 352-362.
Frank B. Miller, "Sanayide Beşerî Münasebetler," (teksir edilmiş ders notları, Ders V), İ. Ü., İktisat Fakültesi, 1961.

trisinde ustabaşların gerçek durumu biraz müphemdir. Memleketimizde ustabaşlar işçiler arasından yetişmekte, işçi sınıfına has davranış ve değerlere sahip bulunmakta, buna mukabil kendilerine işveren tarafından devredilen mahdut bir otoriteye dayanarak, meselâ eğitim ve nezaret gibi bazı sevk ve idare fonksiyonları ifa etmektedir. Eski mevzuat fikir işçilerinin sendikalaşmasına imkân vermediği için, ustabaşlar 1963'e kadar olan devrede bedenî faaliyeti fikrî faaliyetine üstün işçilerle birlikte aynı sendikalara girmişlerdir.⁶¹ Bütün bunlar, memleketimizde ustabaşların âdetâ sevk ve idare cihazına dahil olmayıp işçilerle birarada mütalâa edilmeleri gerektiği intibahını uyandırmaktadır. Diğer taraftan, 274 No. lu Kanun da 3. Maddenin 2. ci bendinde, ancak işveren adına işletmenin bütününe sevk ve idareye yetkili olanları, yani sevk ve idare cihazının en üst kademesini (top management) "işveren vekili" saymakta, neticede çeşitli kademelerdeki sevk ve idarecilerin ve bu arada ustabaşların işçi olarak sendikalaşmaları imkân dahiline girmiş bulunmaktadır. Oysa, bu tatbikat bazı memleketlerde mahzurları görüldüğünden men'edilmiştir.⁶² Memleketimizde ustabaşlar hâlen işçi sendikalarına üye olmakta, işlerine geldiği zaman sendikalı ve sendika taraftarı görünmekte, menfaatleri gerektirdiği zaman ise işveren tarafını

⁶¹ Meselâ, İngiltere'de de ustabaşlar diğer işçilerle birlikte aynı sendikaya girebilmektedirler. Fakat, İngiltere'de bir de ustabaşlar ve benzeri sevk ve idare personeli için kurulmuş ayrı bir sendika mevcuttur. İsveçte ise, ustabaşların nezaret ettikleri işçilerle birlikte aynı sendikaya üye olmaları toplu sözleşmelerle men'edilmektedir. Bakınız: "ILO Report to the Government of Turkey on the Visit of a Joint Mission of Experts on Labor-Management Relations," Geneva, 1963 s. 19.

⁶² Meselâ, A.B.D.'de 1947 tarihli Taft-Hartley Kanunu, her nevi nezaretçi ve ustabaşları "işgören (employee)" tarifinin dışında bırakmak suretiyle, ustabaşların kuracakları sendikaları hukukî himayeden mahrum kılmıştır. Bakınız: Taft-Hartley Act. Section 2 (3). Tabii, nezaret kademeleri dışındaki istihzarî (staff) personelin sendikalaşması da ima mümkündür. Ustabaşların diğer işçilerin sendikalarına girmeleri imkân dahilinde bulunmakla beraber, bunların kendi bünyelerinden ayrılmalarını hoş karşılamayan sevk ve idare cihazları, sendikalara, ustabaşları üyelikten çıkarmaları hususunda tazyikte bulunmuşlar, aksi halde kendileriyle toplu pazarlığa oturmayacaklarını bildirmişlerdir. Bu durum karşısında ustabaşların diğer sendikalarda temsil edilmeleri de fiilen imkânsız hale gelmiştir.

tutmaktadır.⁶³ Bu husus, muhakkak ki, işyerinde otoritesini kuvvetlendirmeye çalışan sendika ve sendika organlarının aleyhinedir. Bunun gibi, bir ustabaşının aynı zamanda sendika temsilcisi olması ihtimali dahi mevcuttur ki⁶⁴, bunun, aynı mahzurları daha da arttıracığı tabiidir. Yine, Kanun'un verdiği bu imkândan faydalanmak suretiyle, işverenlerin müdürler, müdür yardımcılar, kısım şefleri, ustabaşılar gibi sevk ve idare personeline işyerlerinde merkezî sendikaya rakip sarı sendikalar kurduurmaları ihtimali mevcuttur.

İşverenlerin sendikalarla işyeri seviyesinde daha sık münasebette bulundukça sendikacılığı artık kendilerine düşman bir varlık olarak görmeyip tabii bir müessese olarak benimsemeye başlayacakları düşünülebilir. Ne var ki, işverenler arasında sendika aleyhdarı cereyan hâlâ şiddetini muhafaza etmekte ve "sendikacılık bu cemiyetin bünyesinde bir kanserdir" diyecek kadar aşırı ifadelerde bulunan işverenlere rastlanabilmektedir. İşverenlerin bir an evvel bu zihniyeti terkederek pazarlık esasına dayanan bir anlayışı benimsemeleri ve münferit hareketten vazgeçerek sendikalaşmaları, işçi sendikalarının gelişmesi ve merkezileşmesi yönünden de faydalı olacaktır. Kaldı ki, işveren sendikalarının iş kolu çapında teşkilatlanmaları, işçi sendikalarının merkezileşmesini daha da teşvik edecek bir âmil olabilir. Diğer taraftan, ileri derecede bürokratik ve merkeze bağlı bir personel politikasına sahip bulunan devlet işletmeleri karşısında, merkezî sendikalar eliyle ve iş kolu çapında yahut da birden fazla işyerini kavrayan tipte toplu sözleşmeler yapmak suretiyle daha verimli neticeler alınacağı muhakkaktır. Bu bakımdan merkezî sendikaların daha rasyonel olacağı ifade edilebilir.

Kollektif pazarlık sayesinde meslekî faaliyetlerin vüs'at ve ehemmiyet kazanması, evvelce mevcut olan ve gerek işverenlerin, gerek sendikaların birbirlerinden tâviz koparabilmek için başvurdukları endirekt bazı politik faaliyetlerin ve partizan tazyiklerin önemini azaltmaktadır. Bilhassa sendikaların merkezileşmesi ve kollektif pazarlığın bütün bir iş kolunu veya çok sayıda işvereni kavrar

⁶³ Bu husus, Karabük Demir ve Çelik İşletmelerinde çalışan bir grup sendika temsilcisi tarafından bilhassa üzerinde önemle durularak belirtilmiştir. Aynı duruma başka işletmelerde de sık sık rastlanmıştır.

⁶⁴ Doğan Fikret Aykan, "İşçi Sendikası Temsilciliği," İşveren, Cilt 2, No. 2, Kasım 1963, s. 11.

bir mahiyet kazanması, işyerinde partizan mülâhazaların rol oynamasına esasen geniş ölçüde mâni olabilecektir. Ancak, iktisadî ve meslekî faaliyetlerin önem kazanması karşısında, sendikaların işyeri teşkilâtını da kısmen olsun bu nevi faaliyetlerle teçhiz etmek gerekir. İşyerindeki mahallî sendikaya, iş kolu seviyesinde akit yapılmış olsa dahi, sözleşme yapma hakkının tanınması hususuna yukarıda temas etmiştik. Bunun gibi, Türkiye tipi bir merkezî sendika iş kolu seviyesinde veya çok sayıda işletmeyi kavrar mahiyette bir toplu sözleşme yaptığı takdirde, bazı kombinezonlarla işyerindeki şubeye bu toplu sözleşmenin muhtelif veçhelerini hususi şartlara ve ihtiyaçlara uydurabilmek yetkisi verilmelidir. Bu husus, sendika fonksiyonlarının işyeri kademesinde de başarıyla yürütülebilmesi ve bu kademede ehliyetli sendika idarecilerinin yetişebilmesi bakımından bilhassa önemli bulunmaktadır.

Sendikalardaki merkezileşme hadisesini sendika fonksiyonlarının bazı veçheleri bakımından incelemiş bulunuyoruz. Sendika demokrasisi ve mahallî sendikaların faaliyet sahası yönünden doğruduğu mahzurlar bir tarafa bırakılacak olursa, merkezî ve daha derli toplu bir teşkilât bünyesinin fonksiyonlar ve hususiyle kollektif pazarlık fonksiyonu bakımından genel olarak daha müessir bir sendikacılığa yol açacağı anlaşılmaktadır. Diğer taraftan, fonksiyonların daha tesirli hale gelmesi, merkezileşme vetiresini zaman içinde daha da hızlandırabilecektir.

Âmme Organlarıyla Münasebetler Yönünden Muhtemel Neticeler:

Sendikaların hükümet ve çeşitli âmme organlarıyla münasebetlerinin 1960'ı takip eden devrede daha yumuşak ve anlayışlı bir hava içinde cereyan ettiği görülmektedir. Acaba, bu husus, aynı davranış ve tavırların istikbalde de devam edeceğine dair bir teminat teşkil etmekte midir?

Muhakkak ki, bu suale hemen müsbet bir cevap verebilmek güçtür. Türk-İş, idare organlarının çeşitli davranışlarıyla yeni mevzuatın ruhuna aykırı hareket ettiklerini ve kanunların tatbikatında görülen aksaklıkların geniş ölçüde Çalışma Bakanlığı teşkilâtının ve kazâ organlarının zihniyet ve hatâlarından ileri geldiğini belirtmektedir.⁶⁵ Gerçekten, en üst kademede yer alan bir Bakanın oldukça

⁶⁵ "Türk-İş, Beşinci Genel Kurula Sunulan İdarî ve Mâlî Raporlar," s. 18.

tarafsız ve ileri görüşlü bir şahsiyete sahip olması, hükûmetle olan münasebetlerin ilelebed dostâne bir hava içinde geçeceğine dair kâfi bir delil teşkil edemez. Sendikalarla anlayışa dayanan ve objektif münasebetler kurmuş bir Çalışma Bakanının mevcudiyetine rağmen, alt idare kademeleri ve bir bütün olarak bakanlar kurulu, hâlâ eski zihniyetin tesiri altında hareket edebilirler. Kaldı ki, bir bakanın mevkiinden ayrılması halinde halefi tamamen onun görüşlerine zıt bir politikanın temsilciliğini yapabilir. Şimdiye kadar Bakanlar Kurulu'nun, 275 No. lu Kanunun 21. Maddede kendisine verdiği yetkiye dayanarak, başlamış olan grevleri çeşitli defalar durdurmuş olması, kazâ organlarının kanunî usûlüne uyularak başlatılmış bazı grev hareketlerini gayrikanunî addetmesi veya işverenlerin gayrikanunî hareketlerine göz yumması, v.s. gibi davranışlar, Türk-İş'in ve alâkalı sendikaların haklı tenkitlerini mücip olmaktadır.

Bununla beraber, otoritenin Türk-İş'de ve Türk-İş'e bağlı millî sendikalarla federasyonlarda toplanması, sendikaların işverenlerle olduğu kadar hükûmetle olan münasebetlerinde de daha muhkem ve güçlü bir hüviyete sahip olmalarını mümkün kılabilir. Maamafih, bu vetire tam tersine de işleyebilir. Şöyle ki, kendi sendika teşkilâtları üzerinde ileri bir kontrole sahip mahdut sayıda liderden müteşekkil bir gruba nüfuz edebilen bir hükûmet, sendika hareketini kendi taleplerine ve millî ekonominin icaplarına daha kolaylıkla tâbi kılabilir. Günümüzde müstemleke idaresinden kurtulan ve sosyalist bir düzen içinde gelişmeye çalışan birçok ülkede cari durum budur. Sendika hareketinin mahdut bir grev ve toplu pazarlık hakkına sahip olduğu fakat asıl fonksiyonunun ekonomik kalkınma plânlarının gerçekleştirilmesinde devlete yardım gayesine yöneldiği bu tip sendikacılığa "siyasî sendikâcılık" da denmektedir.⁶⁶ Meselâ, Ghana'nın Alman modelini aynen kopya edişinde, merkezî ve az sayıda sendikadan kurulu bir bünyenin, bu tip bir siyasî sendikacılığı mümkün kılması keyfiyetinin de bir âmil olduğu belirtilmektedir.⁶⁷ Merkezî sendikacılığın memleketimizde de benzer bir duruma yol açacağı ve sendikacılığı devlet hâkimiyeti altına sokabileceği muhte-

⁶⁶ William H. Friedland, "Unions and Industrial Relations in Underdeveloped Countries," Bulletin 47, New York State School of Industrial and Labor Relations at Cornell, 1963, ss. 35-38.

⁶⁷ Lester N. Trachtman, "The Labor Movement of Ghana, A Study in Political Unionism," New York State School of Industrial and Labor Relations at Cornell, Reprint Series, No. 127, 1962, ss. 183-200.

mel bir mahzur olarak ortaya atılmıştır.⁶⁸ Bizce, böyle bir endişe çeşitli bakımlardan yersiz bulunmaktadır.

Evvelâ, Türk-İş'in bahis konusu memleketlerde görülen neviden kendisine bağlı teşekküller üzerinde ileri bir kontrol ve hâkimiyete sahip olmayışı, böyle bir ihtimalin gerçekleşmesini güçleştirmektedir. Alman modelini taklit eden Gana'da merkezî üst sendika teşekkülü olan TUC, kendisine bağlı 16 millî sendikaya tamamen hâkim bulunmakta ve TUC ile iktidardaki tek parti arasında çok yakın bir işbirliği göze çarpmaktadır.

Saniyen, yukarda belirtilen sebepler dolayısıyla, Türkiye'de rigid bir merkezî sendikacılık bünyesinin tesis edilebilme imkân ve ihtimalinin zayıf oluşu, az sayıda ve bütün iktidarı kendilerinde toplayan (Gana modeli nevinden) bir lider kadrosunun bahis konusu olmaması demektir ki, bu durumda böyle bir endişeye esasen mahal kalmamaktadır. Ayrıca, memleketimizde hür sendikacılık ve kolektif pazarlık sisteminin (hiç olmazsa şeklen) siyasî demokrasinin ayrılmaz bir rüknü olarak kabul edilmiş olması, siyasî sistem değişmediği müddetçe böyle bir devlete tâbiyet durumunu uzak bir ihtimal haline getirmektedir.

Bu vaziyette daha çok mümkün görünen alternatif, merkezî sendikaların ve Türk-İş'in sendikacılığın asıl faaliyet sahasını teşkil eden meslekî fonksiyonlara yönelmeleri, fakat gerekirse, muayyen bir ölçüde devlete ekonomik plânların gerçekleştirilmesi hususunda yardımcı olmalarıdır. Hâlen sendikalar ücret artışlarını endüstrilerdeki umumi prodüktivite artışlarına intibak ettireceklerini ifade etmektedirler.⁶⁹ Esasen ücret artışlarının prodüktivite artışlarına göre ayarlanması, yapılan birçok toplu sözleşmelerde sendikalar tarafından kabul edilmiş bulunmaktadır.⁷⁰ Bu itibarla, sendikaların tamamen devlete tâbi bir duruma getirilemeyeceği, fakat buna rağmen merkezileşmenin âmme organları için de arzuya şayan neticeler doğuracağı söylenebilir. Şöyle ki, otoritenin merkezî ünitelerde toplanması lokal sendikaların olur olmaz yerlerde greve gitmelerini

68 "Askerî İşyerleri Gölcük Harp Sanayii İşçileri Sendikası'nın Ulusal Sendikalaşmaya Karşıt Deklarasyonu," 1962, s. 3.

69 "Türk-İş, Beşinci Genel Kurula Sunulan İdarî ve Mâlî Raporlar," ss. 28-29.

70 Tuna, "Trade Unions in Turkey," s. 429.

güçleştirecektir. Saniyen, Türk-İş ve merkezî bazı ünitelerin sendika hareketi üzerinde kontrol ve otoriteye sahip olmaları, müzmin ve yaygın ücret artışlarını önleyebilecektir. Ayrıca Türk-İş, iktisadî kalkınma ile birlikte sosyal adalet ve çeşitli sosyal hizmetleri bir arada gerçekleştirmeye çalışan beş yıllık kalkınma plânlarının hazırlanmasına iştirak etmektedir.⁷¹ Şayet bu plânlar kalkınmanın sadece ekonomik veçhesi üzerinde dursalardı, o zaman sendikaların plânın hazırlanmasına katılmak ve çeşitli yatırım kalemlerini tasdik etmek suretiyle ücret taleplerini tahdit ettikleri ve daha şimdiden kendilerini plânın icaplarıyla bağladıkları kabul edilebilirdi. Fakat, plân, sosyal hizmet ve reformların geliştirilmesini de derpiş etmekte ve sendikalara işçi haklarını bu sahada müdafaa edebilme imkânları sağlamaktadır.⁷² Gerçekte, sendikalar plânlama vetiresine iştirak etmedikleri takdirde, ilerde dermeyan edecekleri taleplerin plân hedefleriyle çatıştığını görebilirler. Plânlamaya iştirakin ise ancak merkezî ve kendisini efkârı umumiyeye az çok empoze edebilmiş bir bünye sayesinde mümkün olabildiği âşikârdır. Hâlen Türk-İş bu safhaya erişme yolundadır ve kendisine bağlı teşekküller dağınıklığından kurtulabildikleri nisbette bu politikanın daha da muvaffak olabileceği anlaşılmaktadır. Diğer alternatif, yani devlete tâbiyet, ancak etüdümüzün mühim determinantlarından birisi olan "demokratik siyasî sistem" in değişmesi halinde mevzu bahis olabilir ki, bu hususu pek tabii burada dikkate almaktaayız.

Bu itibarla, siyasî sistemi bir veri kabul ederek diyebiliriz ki, sendikalardaki merkezîleşme mütedil bir işbirliği sağlaması bakımından hem sendika hareketi hem de âmme organları için arzuya şayan neticeler doğuracaktır. Fakat, belirttiğimiz gibi, bu ancak mütedil ve fleksibl bir işbirliği olabilir. Zira, uzun bir bekleyişten sonra grev ve toplu sözleşme hakkına kavuşan Türk sendikalarının, bu sistemde ve hele merkezîleşmenin kendilerine sağladığı avantajlarla ücret taleplerini her zaman prodüktivite artışları ile sınırlandırmaları ve kendi kendilerini tahdit etmeleri pek beklenemez. Esasen bu takdirde, merkezîleşmenin sendikalar için aslolan meslekî fonk-

⁷¹ *Ibid.*, s. 416.

⁷² Nitekim Türk-İş plânı sosyal yönü itibariyle kifayetsiz gördüğü için tenkit etmiş ve plânda derpiş edilen işsizliği giderecek tedbirler üzerinde bilhassa büyük bir alâka ile durmuştur.

Bakınız; "Türk-İş, Beşinci Genel Kurula Sunulan İdarî ve Mâlî Raporlar," ss. 66 ve 69.

siyonlar bakımından sağlayacağı faydalar da tahdit edilmiş olacaktır.

Bu duruma göre, âmme organlarının temayülü, istikrar içinde ekonomik kalkınmayı sağlamak gayesiyle sendikaların merkezleşen iktidarı karşısına yine merkezî bir mukabil kudret şeklinde çıkmak olacaktır. Âmme otoriteleri çeşitli arabulma faaliyetleri, grevleri tehir kararları, v.s. gibi yollarla “üçüncü taraf” rollerini oynamaya ve sosyal çatışmaların şiddetlenmesine mâni olmaya çalışacaklardır. Hâlihazır çeşitli hadiseler de temayüllerin bu yönde gelişeceğini göstermektedir.

Umumi Neticeler

Buraya kadarki izahlarımız, sendikalardaki merkezleşmenin çeşitli guruplar bakımından farklı neticeler doğurabileceğini, hattâ meydana gelen bu **çok-tarafli neticelerin** sendikacılığın çeşitli yönleri zaviyesinden de değişik bir mahiyeti haiz olabileceğini göstermiş bulunmaktadır.

Bu izahlar neticesinde 1960'a kadarki devreye hâkim olan ademimerkezî ve dağınık teşkilât strüktürünün muhtelif bakımlardan mahzurları olduğu, ancak 1960'dan sonra benimsemek istenen rijid ve ileri derecede merkezî bünyenin de her bakımdan arzuya şayan olamayacağı ortaya çıkmış bulunmaktadır. Esasen bu güncü şartlar altında bu tip bir teşkilât bünyesinin pek tahakkuk ettirilemeyeceği de anlaşılmaktadır. Nihai durumu uzun vâdede Türkiye'ye has hususi şartların tayin edeceği muhakkaktır. Mamafih, söz konusu hususi şartların 1960'dan önceki dağınık ve zayıf bünyeye nazaran daha merkezî ve derli toplu bir teşkilât bünyesini gerektirdiği de âşikârdır. Hâlen Türk sendikalarının bu nevi mâkul ve mütedil bir merkezleşmeyi gerçekleştirme yolunda oldukları müşahade edilmektedir.

Kaldı ki, Türk sendikalarının Alman modelini veya Alman modelini aynen benimseyen Gana sendikacılığının davranışını taklit etmesi de zarurî değildir. Türkiye, garplılaştırma hareketlerinde ekseriya eklektik bir davranışa sahip olmuştur. Sendikalarımız da teşkilât bünyesine şekil vermeye çalışırken bu nevi bir seçici metodu benimseyebilir, hattâ bundan da ileri giderek memleketimizin hususi şartlarına uygun bir bünye yaratabilirler. Aksi halde, gerçekleştirmeye çalıştıkları sistemin sosyal bünyemize has faktörlerle çatışması

sebebiyle önceden tahmin edilmeyen bazı neticelerle karşılaşmaları mukadderdir. Esasen, merkezileşme yönünde faaliyet gösteren muhtelif sendika mahfilleri de bu mevzuda fazla rijid davranmamak gerektiğini ve Türkiye'nin şartlarına uygun mütedil bir merkezîyetçiliği kabul etmenin daha mâkul olacağını teslim etmeye başlamışlardır. Meselâ, bazı iş kollarının mahiyeti icabı Türkiye çapında faaliyette bulunabilecek tipte merkezî teşekküller kolayca kurulurken, diğer bazı iş kollarında hiç olmazsa daha muayyen bir zaman için federatif tipte sendikalarla iktifa etmek gerekmektedir. Bu nevi iş kollarındaki teşekküllerin federasyon tipi sendikalar halinde bırakılması ve bu federasyonlara bağlı mahallî sendikalara münferit işyerlerinin icaplarına uygun şekilde faaliyette bulunmak imkânının verilmesi, herhalde daha yerinde bir hareket olacaktır. Ehemmiyetli olan asıl husus, sendikaların adedinde mümkün olduğu kadar azalma temin etmek, Türk-İş dışındaki sendikaların da Konfederasyon'a bağlı federasyon ve Türkiye tipi sendikalarla birleşmelerini sağlamak ve imkân arzeden iş kollarında Türkiye çapında faaliyette bulunabilecek tipte merkezî ve millî sendikalar kurabilmektir.

Bu nevi mütedil bir merkezî bünye içinde, sendika demokrasisi bakımından doğması muhtemel mahzurların hafifletilebilmesi gayesiyle bazı tedbirler alınabilir. Meselâ, sendika tüzüklerine umumi kongrelerin her yıl muntazaman yapılmasını ve idare heyetlerinin daha sıkı ve ciddî bir şekilde murakabe edilebilmesini sağlayacak hükümler konulabilir. Bunun gibi, federasyon ve millî sendika liderlerinin, kongrelere alt kademelerden gönderilen delegelerin marifetiyle değil, doğrudan doğruya üyeler tarafından referanduma müstenit seçimler vasıtasıyla seçilmeleri bir başka tedbir olarak düşünülebilir. Daha önce belirttiğimiz gibi, delegeler vasıtasıyla seçim, çoğu zaman üyelerin gerçek görüşlerini temsil etmemekte ve delegeler kolayca muayyen iktidar gruplarının tesir ve nüfuz sahasına girebilmektedir. Diğer taraftan, sendika liderlerinin maaşları ile o iş kolunda çalışan işçilerin ücretleri arasındaki farkın mümkün olan asgari hadde indirilmesine de bilhassa dikkat etmek gerekir. Böylece, sendika mevkilerine sırf menfaat sâikiyle hareket eden kimsele-
rin değil, kendilerini gerçekten sendikacılık idealine hasretmiş idarecilerin getirilmesi kısmen sağlanmış olabilir. Bu takdirde, tekrar seçilmeme halinde liderin atelyedeki eski işinin başına dönmesi de nisbeten kolaylaşabilir ve neticede liderin demokratik seçim vetiresinin normal icaplarına mukavemeti zayıflayabilir. Bunun gibi, sendika idarecilerinin daha sık devreler içinde mal bildiriminde bulun-

malarının sağlanması, suiistimal imkânlarını nisbeten azaltan bir tesir yapabilir. Fakat, her hâlükârda sendikalar içinde teşkilâtlı muhalefet gruplarının teşekkül edip gerektiğinde faaliyette bulunabilmelerini sağlayabilecek bir mekanizmanın tesisi ve idamesi icap etmektedir.

Ayrıca, gerek verimli bir faaliyet imkânına kavuşabilmeleri, gerek sendikacılığa liderler yetiştirebilmeleri bakımından işyeri sendikalarına da iş kolu seviyesinde yapılmış bir toplu sözleşme mevcut olduğu halde, daha önce belirttiğimiz şekilde, işyeri kademesinde toplu sözleşme yapmak hakkı tanınmalıdır. Ancak, bir toplu iş sözleşmesinin yürürlükte bulunduğu müddet içinde, hak ihtilâfları dolayısıyla doğabilecek uyuşmazlıklar hariç, grev ve lokavta gitmek kanunen yasak edilmiş olduğu için, bu nevi işyeri sözleşmelerinin akdi sırasında grev ve lokavt gibi metodlara yer vermemek, çıkacak ihtilâfları uzlaştırma safhasında ve özel tahkim gibi sülhü yollarla halletmek gerekecektir. Aksi halde, hakkın suiistimali hadisesi bahis konusu olacaktır ki, bunun hukuken terviç edilmeyeceği tabiidir. Bunun gibi, Türkiye tipi sendikalarda da, bazı kombinezonlarla, işyeri kademesindeki şubelere üst seviyede yapılmış bir toplu sözleşmenin muayyen veçhelerini işyerinin mahallî ihtiyaçlarına uydurabilmek imkânı verilmelidir. Yine, şubelerin hareket ve faaliyet serbestisini kısmen olsun temin edebilmek gayesiyle, toplanan mâlî fonların muayyen bir nisbetinin şubeler tarafından alıkonulması temin edilmelidir. Bütün bunlar, tam bir merkezîyetçilikten ziyade, bir nevi tevsî-i mezuniyet sisteminin memleketimizin şartları bakımından daha arzuya şayan olduğu intibahı uyandırmaktadır.

Tabii, bu hususların tüzüklere dercedilecek hükümlerle sendikaların kendi bünyeleri içinde gerçekleştirilmesi arzu edilir. Ancak, böyle bir organik gelişmenin zamana mütevakıf olduğu ve kolayca gerçekleşemeyeceği de muhakkaktır. Kaldı ki, hâlihazır lider kadrolarının yerleşip kristalize olması, bu gayelerin sendikalar içinde kendiliğinden tahakkukunu zaman geçtikçe daha da güçleştirebilir. Bu itibarla, bahis konusu hususların herhalde mevzuat ısdarı ile teşriî yoldan tahakkukuna çalışılması, daha yerinde bir hareket olacaktır.

Bununla beraber, sırf hukukî kaideler ısdarı yoluyla tam bir sendika-içi demokrasinin tesis edilemeyeceği de âşikârdır. Michels'in işaret ettiği oligarşik temayüllerin bilhassa merkezleşen bir teşkilât bünyesi içinde sadece kanun yoluyla bertaraf edilebilmesi muhak-

kak ki, mümkün değildir. Ancak burada önemli olan asıl gaye, sendikacılığın merkezîleşme sayesinde artan pazarlık gücünü ve işverenler katışısındaki kudretini zayıflatmaksızın, sendika-içi demokrasiyi k'smen de olsa sağlayabilecek ortalama bir hal tarzının bulunmasıdır. Demokratik hayat ve idare tarzının bizzat fertler tarafından yaşanarak öğrenilmesi hür sendikacılığın yöneldiği gayelerden biri ise, teşkilât bünyesine yeni bir şekil vermeye çalışan mes'ul organların bu hususları dikkate almaları gerekir. Memleketimizin şartlarına kolaylıkla uyabilecek mütedil ve mâkul bir merkezîleşme plânının ve sendika demokrasisini mümkün olduğu nisbette tahakkuka mâtuf bazı tedbirlerin birlikte benimsenmesi, paradoksal bir mahiyet arzeden merkezîyetçilik ve sendika-içi demokrasi meselesini telif edebilecek yegâne çözüm tarzı olarak görünmektedir.