



## TÜRK İŞ HUKUKUNDA SON GELİŞMELER

Prof. Dr. Kenan Tunçomağ

### I. Genel olarak.

Son zamanlarda Türk İş Hukukunun çeşitli alanlarında bazı gelişmeler olmuştur. Bu gelişmelerden bazıları belirli bir sonuca ulaşmışken; diğer bazıları, olumlu ya da olumsuz bir sonuca ulaşmış olmaktan henüz uzaktır. Aşağıda biz sırasıyla tek (ferdî) iş hukuku, toplu iş hukuku ve sosyal sigortalar alanında rastladığımız bu değişiklik ve gelişmelerin en önemlileri üzerinde kısaca durmak istiyoruz. Amacımız, Türk iş hukukunun bugünkü durumunu ana çizgileri ile ortaya koymaktır.

### II. Tek (ferdî) iş hukukundaki gelişmeler.

Tek (ferdî) iş hukuku, tek tek işçilerin işverenlerle olan hukuki ilişkilerini, hizmet ilişkisinin konusunu teşkil eden karşılıklı hak ve borçlarını, kısaca **hizmet sözleşmesi hukuku** olarak nitelenebilecek alanı ifade eder. İşte tek iş hukukunda son zamanlarda ortaya çıkan gelişmelerin iki tanesi çok önemlidir. Bunlar da yeni bir iş kanununun çıkması ve işçi-memur ayırımındaki gelişmelerdir.

#### 1. İş Kanununun çıkması.

1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunu ve bunu değiştiren kanunlar, 1967 tarih ve 931 sayılı İş Kanunu ile yürürlükten kaldırılmışlardır. 931 sayılı İş Kanunu ise, takriben üç yıl uygulandıktan sonra 12/5/1970 günlü Anayasa Mahkemesi Kararı ile iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi, 931 sayılı İş Kanununu, kanunlaşma safhasında, özellikle meclis komisyonlarının seçiminde Anayasa hükümlerine uygun davranılmadığı için, şekil yönünden iptal etmişti. Yüksek Mahkeme 931 sayılı İş Kanununu iptal ederken de, yeni bir kanun hazırlama imkânını sağlamak için, kararının altı ay sonra

yürürlüğe gireceğini belirtmişti. Bu altı aylık süre 12/11/1970 gününde sona ermesine rağmen (eskisinin aynı veya değişik) yeni bir İş Kanunu çıkarılamamıştır. Hatta bu İş Kanununun çıkarılabilmesi için, 1/9/1971 gününe kadar gelmek, yani en az daha on ay beklemek gerekti. Bu on aylık süre içinde de, iş ilişkilerinin hangi kanuna tâbi olacağı noktasında görüş ayrılıkları ortaya çıktı. O zamanın Çalışma Bakanı ve bazı hukukçular, 931 sayılı İş Kanununun (3008 sayılı İş Kanununu iptal eden maddeleri ile birlikte) yürürlükten kalktığı gerekçesi ile, iş ilişkilerine 12/11/1971 gününden itibaren 3008 sayılı İş Kanununun uygulanacağı görüşünü savunmuşlardı. Bazıları ise, 931 sayılı İş Kanununun iptali ile boşluk doğduğunu ve yargıcın bu boşluğu 931 sayılı İş Kanununu esas alarak doldurması gerektiğini öne sürmüşlerdi. Bu görüş ayrılıkları mahkeme kararlarında da belirmiş; bazı mahkemeler baktıkları davalara 3008 sayılı İş Kanununu ve diğerleri ise, 931 sayılı İş Kanununu uygulamışlar; hatta bazıları da, yeni çıkacak iş kanununu beklemek gerekçesi ile dâvaları ertelemişlerdir. Bu anlattıklarımızın açıkça gösterdiği gibi, anılan süre içinde iş ilişkileri tam bir belirsizlik ve istikrarsızlık içine sürüklenmiştir (1).

931 sayılı İş Kanununun Anayasa Mahkemesince iptalinden tam 16 ay ve yürürlükten kalkmasından itibaren 10 ay sonra yeni bir İş Kanunu çıkarılabilmıştır. 25/8/1971 gün ve 1475 sayılı olan bu yeni İş Kanunu, bir kaç nokta dışında, 931 sayılı İş Kanununun hükümlerine, hatta madde sayılarını değiştirmeden, aynen yer vermiştir.

## 2. İşçi-memur ayrımındaki gelişme.

Tek iş hukukunda ikinci gelişme, işçi-memur ayrımı ile ilgilidir. Bu konu memleketimizde son derecede karışıktır. Mes'eleyi basite indirirsek, bu konudaki gelişmeleri başlıca şu noktalar etrafında toplamak mümkündür. Önce, Anayasanın 117. maddesi memurun unsurlarını belirten bir hüküm koymuştur. Buna göre, bir kimsenin memur sayılabilmesi için, kamu tüzel kişilerinin birinde (asli ve sürekli) kamu görevlerini genel idare esaslarına göre yürütmek üzere atanmış olması şarttır. Bu maddedeki, *genel idare esaslarına göre yürütme*, (kamu kudretine dayanarak hizmet görme) şeklinde anlaşılabilir. Fakat bu terimin, klasik idare usulleri ile

(1) Bak. Kenan Tunçomağ, Türk İş Hukuku, Cilt I, İstanbul 1971, 37.



yürütülen hizmetleri ifade ettiği de kabul edilebilir; sonuncu halde, tapu işinden zabıtaya kadar her türlü kamu hizmetlerini içine alır (2). İşte Anayasanın bu 117. maddesi esas alındığı takdirde, memur sayılacak kişilerin sayısı azalır. Bu nedenle değil; fakat Anayasanın temel kurallar koyan bir kanun olması dolayısıyla, AY 117'nin esas alınması ve diğer kanunların buna uygun hükümler koyması gerekirdi. Fakat bu yapılmadı.

Öte yandan, Türk hukukunda kamu hizmeti görenlerin tamamı AY. 117'de düzenlenmiş değildir. Çünkü bu madde, sadece memurlar hakkında bir hüküm koymuştur. Oysa memur dışında kalan kamu hizmeti görevlileri de vardır. Bunlara uygulanacak hükümler Anayasada gösterilmiş değildir. Buna karşılık, 14/7/1965 gün ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu önce, bütün kamu hizmetlerinin memur eliyle görülmesini emretmiş, *sözleşmeli personel* ve *işçi* kullanılmasını tamamen istisnai durumlar için kabul etmişti. Değişik bir söyleyişle, Devlet MK, memur dışındaki kamu hizmeti görevlilerini de memur saymıştı. Devlet MK. 4. maddesinden çıkan anlam, budur. Tabii Devlet MK. nun bu görüşü şiddetle tenkit edilmişti. Anayasa 117 ve Devlet MK. 4'ün koyduğu hükümler karşısında çeşitli fikirler öne sürülmüş; bazıları, gerçek anlamda memur sayılamayacak bu kişileri işçi saymış; bazıları ise, memur oldukları görüşünü savunmuştu.

Bu karışık durumu açıklığa kavuşturmak nedeniyle, Sendikalar Kanununun 2. maddesine 1970 tarih ve 1317 sayılı Kanun ile 4. bent eklenmiştir. Buna göre, odacı, kolcu, evrak dağıtıcı, gemi mürettebatı, tahsildar gibi kişiler (3656/19) doktor, avukat, satış memuru, ambar memuru, steno, daktilo, kaloriferci, şoför, odacı gibi kişiler (3659/10); mühendis, mimar, jeolog, kimyager gibi teknik elemanlardan (4/10195 sayılı yönetmelik), *bedenen çalışanlar veya bedeni çalışmaları fikren çalışmalarına üstün olan kişiler*, işçi sayılmışlardır. Eğer bir kimsenin çalışmasında bedeni faaliyetin baskın olup olmadığı konusunda bir anlaşmazlık çıkarsa, bunu Yüksek Hakem Kurulu kesin bir karara bağlar, Sen K. 2/bent 5. Hatta bedenen çalışan veya bedeni çalışması ağır basan kişilerin emekli sandığına tâbi olması veya kadro karşılığı maaş almaları da işçi sayılmalarına engel olmaz, Sen K. 2/bent 6. Sen K.'da 1317 sayılı Ka-

(2) Bk. Tunçomağ, Türk İş Hukuku I, 112/113.



nunla yapılan bu değişiklik sonucu, AY. 117'nin düzenlemediği memur dışında kalan kamu hizmeti görevlilerinden bir kısmı işçi sayılmışlardır.

Ancak birkaç gün sonra bu defa Devlet MK'nun 36. maddesi 1327 sayılı kanunla değiştirilmiş ve bir yardımcı hizmetler sınıfı yaratılmıştır. Bu yardımcı hizmetler sınıfının, Sen K. 2/bent 4 de sözü edilen bedenen çalışan veya bedeni çalışması ağır basan kişilerin tamamını değilse bile, büyük bir kısmını kapsadığı söylenebilir. Devlet MK'nun 36. maddesinin VII bendinin son cümlesi aynı kanunun 4. maddesinin C bendini saklı tutmuştur. Bu C bendi işçi sayılan kişileri ifade etmiştir. Bu durum karşısında, Devlet MK. 36/bent VII nin Sen. K. 2/bent 4'ü saklı tuttuğu; dolayısıyla yardımcı hizmetler sınıfının büyük bir kısmının işçi sayılacağı söylenebilir (3). Fakat aksi görüş te savunulabilir. Nitekim Devlet, bu görüşten hareketle yardımcı hizmetler sınıfında yer alan bütün bu kişilerin intibaklarını yapmıştır. Şu halde, bugün devlet işçi de sayılabilecek olan ve yardımcı hizmetler sınıfı içinde yer alan kişileri memur saymayı ve böylece memur kapsamını genişletmeyi uygun bulmuş görünmektedir (4).

Uygulamadaki duruma gelince, Sen K. 2/bent 4'de sözü edilen kişilerin işçi olup olmadıklarını tesbit görevi, Yüksek Halkem Kurulu'na verilmiştir. Bu kurul, Devlet MK'nun ek 9. maddesinde sözü edilen (yani, bu kanunun kapsamına girmeyen) kuruluşlarda çalışanların; değişik bir söyleyişle, Devlet MK'nun kapsamı dışında kalan kişilerin, işçi olup olmadıkları noktasında uyuşmazlık çıktığı takdirde kendisine yapılan başvuruları karara bağlamaktadır. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi'nin görüşü de aynıdır. Şu halde, uygulamada Devlet MK'da 1327 sayılı Kanunla yapılan değişikliğin, Sen. K. 2'de 1317 sayılı Kanunla yapılan değişikliği ortadan kaldırıp kaldırmadığı noktasında bir tartışmaya girilmeden, ortalama bir yol izlenmiş görünmektedir. Buna göre, Devlet MK'na tâbi olmayan müesseselerde çalışanların işçi olup olmadıkları konusunda bir uyuşmazlık çıktığı takdirde, Sen. K. 2/bent 4,5 uygulanmakta; bunun dışında kalan hallerde ise, bu bendin uygulanması, hiç değilse şimdilik, reddolunmaktadır.

(3) Bu fikirde, Hasan Basri Esmir, Memur-İşçi Ayırımı, ABD. 1971/4. 517.

(4) Bak. K. Tunçomağ, Türk İş Hukuku, I. 116/117.



Y 9 H D 'nin yeni bir kararı Sen. K. 2/bent 4'e ilişkin olup, aynen şöyledir: «Dava, toplu iş sözleşmesinden doğan alacaklar toplamının ödetilmesi isteginden ibarettir.

Mahkeme, dava tarihinde temsil yetkisi bulunmayan sendika vekili tarafından düzenlenen dilekçe ile açılan davanın yetenek bakımından reddine karar vermiştir.

Buna karşı davacı işçi, mahkeme kararının yasaya ve usule aykırı olduğunu ileri sürmüştür.

Gerçekten davacının Genel Hizmetler Sendikasına kayıtlı üye olduğu konusunda bir uyuşmazlık yoktur. Genel Hizmetler Sendikası ile davalı Belediye arasında inikat eden toplu iş sözleşmesi adı geçen kuruluşa kayıtlı üyeler için bazı haklar ve menfaatler getirmiştir.

Davalı Belediye, sendika üyesi olan davacıyı 1/3/1971 tarihinde kadroya geçirmiş olduğunu savunmuştur.

Bir kere, davacının istediği alacaklar toplamı 1/3/1971 tarihinden önceki devrede gerçekleşen haklara ilişkindir.

Bundan başka davacının kadroya geçirilmiş olmakla beraber, aynı işte çalıştırıldığı uyuşmazlık konusu değildir. 274 sayılı Kanunu değiştiren 1317 sayılı Yasanın 4 üncü bendinde (devlet veya diğer kamu tüzel kişilerince yürütülen hizmetlerde yahut İktisadi Devlet Teşekküllerile Müesseseleri ve iştiraklerinde veya özel kanunlarla kurulmuş kurum, müessese ve işyerlerinde bedenen veyahut bedenen ve fikren çalışanlardan bedeni çalışmaları fikri çalışmalarına galip olan kimse-lerin de bu kanun bakımından işçi sayılacakları ve haklarında iş kanunlarıyla 275 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı) belirtilmiştir. Bu bendi izleyen cümlede de (4'üncü bent gereğince işçi niteliğinin tesbitinden doğacak uyuşmazlıkların Yüksek Hakem Kurulunca kesin olarak karara bağlanacağı) ifade edilmiştir.

Davacının yapmakta olduğu iş bakımından anılan bentdeki tarife uygun nitelikte işçi bulunduğu hakkında kesin bir karar vardır. Ayrıca 1317 sayılı Kanunun 5'inci bendi: (Bir kimsenin 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununa tabi olması veya kanunlara göre kadro karşılığı ücret alması, hakkında bu kanunla 275 sayılı Kanunun ve iş kanunları hükümlerinin uygulanmasına engel) teşkil etmeyeceği şeklinde bir kural da getirmiştir.

Belediye, 657 sayılı Devlet Personel Kanununun hükmü dışında bırakılmıştır. Öteyandan davacı, aynı işte yani bedeni faaliyet unsurlarının galip olduğu bir görevde çalıştırıldığı halde kadroya alınmıştır. Bu tarz bir tasarruf iş mevzuatı açısından davacının hukuki vasfında bir değişiklik gerektirmez. Daha açık bir deyimle davacı kadroya alınmış ve fakat fikri faaliyet unsurlarının galip olduğu bir işe nakledilmemiştir.



O halde ilâmda yazılı sebep ve düşüncelerle davanın yetenek noktasından reddedilmiş olması yasaya ve usûle aykırıdır ve davacının temyiz itirazı bu bakımdan yerindedir» (4a).

### III. Toplu (kollektif) iş hukukundaki gelişmeler.

Toplu iş hukuku işçi ve işveren meslekleri birlikleri (sendika ve federasyonları) arasındaki hukukî ilişkileri düzenler. Bu itibarla, toplu iş hukuku içinde, meslekî birlik (sendika) hukuku, toplu iş sözleşmeleri, toplu iş uyuşmazlıklarında arabuluculuk ve grev ve lokavt yer alır. Aşağıda toplu iş hukukunun çeşitli alanlarında meydana gelen değişiklikleri başlıca üç nokta etrafında topladık.

#### 1. Sendika hakkının sınırlanması.

Sendikalar Kanununun 9. maddesinde 12/8/1970 gün ve 1317 sayılı kanunla yapılan değişiklik sonucu, sendika kurma hakkı bir dereceye kadar sınırlanmıştır. Çünkü Sendikalar K.'nun değişik 9 maddesine göre, bir işkolu sendikasının (*Türkiye çapında faaliyet gösterecek bir işçi sendikasının*) kurulabilmesi için, o işkolunda çalışan sigortalı işçilerin en az üçte birinin biraraya gelmesi zorunludur. İşçi federasyonları kurulabilmesi için ise, en az iki sendikanın ve o işkolundaki sigortalı işçilerin en az üçte birinin toplanması gereklidir. Nihayet aynı madde, işçi Konfederasyonlarının kurulabilmesini, mevcut sendika ve federasyonlardan en az üçte biri ile Türkiyedeki sendikalı işçilerin en az üçte birinin bir araya gelmesi şartına bağlamıştır.

Hemen belirtelim ki, 1317 sayılı kanunun getirdiği bu kuruluş şartları çok ağırdır. Çünkü bir işkolu sendikası kurmak isteyen işçilerin bu emellerine kavuşabilmeleri için, o işkolundaki sigortalı işçilerin en az üçte birini bir araya toplamaları zorunludur. 1317 sayılı kanun bu şartı bir işkolu toplu iş sözleşmesi yapılabilmesi için değil; fakat sendikanın kurulabilmesi için aramıştır. Ancak bir işkolu sendikasının kurulabilmesi için, o işkolundaki sigortalı işçilerin en az üçte birinin biraraya gelmesini istemek, yerine getirilmesi son derece güç olan bir şart koymaktadır. Bu nedenle, böyle bir şartı koyan 1317 sayılı kanunun 9. maddesinin 2. bendi, sendika (meslekî birlik) hakkının kullanılmasını son derecede güçleştirdiği için, AY 46'ya aykırıdır. Çünkü AY 46, sendika (meslekî birlik) kurma hakkını bir temel hak (özgürlük) olarak nitelemiştir. AY'nın 11. maddesi ise, temel hakların ancak kamu yararı, kamu düzeni, genel ahlâk, sosyal adalet ve millî güven-



lik nedenleri ile sınırlanabilmesini kabul etmiş; fakat bu halde bile, bir hakkın özünü sınırlayan hükümler konmasını; hakkın özüne dokunulmasını yasaklamıştır (5). Anayasada 20/9/1971 gün ve 1488 sayılı kanunla yapılan değişiklikte, aynı hüküm muhafaza edilmiş; sadece yukardaki nedenlere (devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğü, cumhuriyetin, genel sağlığın korunması veya Anayasanın diğer maddelerinde gösterilen özel nedenler) eklenmiş ve (sosyal adalet) nedeni maddeden çıkarılmıştır.

Bir özgürlüğün kullanılması kabul edilmiş bir kanunla son derece zorlaşmış ise, bu kayıtlama özgürlüğün özünü zedelemiş sayılır; Anayasa Mahkemesinin 8/4/1963 gün ve 63/17/84 sayılı kararı bu görüştedir. Nitekim sözkonusu Anayasa Mahkemesi kararında şöyle denilmektedir: «... *Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonunun raporundan ve Anayasa tasarısının meclisteki görüşmelerinden de anlaşılacağı veçhile bir hak ve hürriyetin gayesine uygun şekilde kullanılmasını son derece zorlaştıran veya onu kullanılamaz duruma düşüren kayıtlara tâbi tutulması halindedir ki o hak ve hürriyetin özüne dokunulmuş olması söz konusu edilebilir...*» (6). Ancak yine Anayasa Mahkemesi kararlarına göre, bu kayıtlama kamu düzeninin veya genel ahlâkın yahut ulusal güvenliğin sağlanması yönünden zorunlu ise, özgürlüğün özü zedelenmiş olamaz; dolayısıyla böyle bir sınırlama, Anayasa'nın sözüne ve özüne uygun olur. Anayasa Mahkemesinin 8.7.1963 gün ve 63/204/179 ile 5.7.1963 gün ve 63/170/178 sayılı kararları bu görüştedir. Gerçekten Anayasa Mahkemesinin 8.7.1963 günlü kararında şöyle denilmektedir: «...*Sinema filmlerinin kontrolüne ilişkin hüküm, film, yapma ve gösterme serbestliğini esasından kısıtlayıcı nitelikte olmayıp, genel ahlâkın ve millî güvenliğin korunması ve kamu düzeninin sağlanması için alınmış zaruri bir tedbirden ibaret bulunması bakımından, bilim ve sanatı öğrenme ve öğretme, açıklama ve yayma hürriyetinin özünü zedeleyen bir mahiyet taşımamakta ve anayasanın sözüne ve özüne aykırı bulunmamaktadır* » (7). Ayrıca Anayasa Mahkemesinin

(5) **Tunçomağ**, Anayasa Hukukumuz Açısından Yeni Sendikalar Kanunu, Mehmet Odabaş Prodüktivite Kurumu Yayını, İstanbul 1971, 195/196.

(6) **AYMKD** 1964/1, 181 vd. Ayrıca bak. **Esen**, 57 ve **Tunçomağ**, agm. 192/193.

(7) **AYMKD**: 1964/1, 312 vd. ve **Esen**, 58/59.



5.7.1963 gün ve 63/170/178 sayılı kararı da aynı görüşü şöyle ifade etmiştir: «...Madde uluslararası nitelikte olan veya kökü memleket dışında bulunan dernekleri veya kurumları veya bunların şubelerini memleket içinde tesis - teşkil, tanzim veya sevk ve idare etmeyi ve memlekette oturan vatandaşların yurt dışındaki dernek ve kurumlara katılmalarını hükümetin müsaadesine bağlamakta, müsadesez olarak bu işleri yapanlarla, memleket içinde müsaade alınmadan kurulmuş olan bu çeşit dernek ve kurumlara veya bunların şubelerine memleket içinde katılanları da cezalandırmaktadır. Bu durumda maddenin (önceden izin almaksızın dernek kurma) konusunda bir kısıtlama yaptığı, belirtilen nitelikteki derneklerin kurulmasına ve kurulmuş derneklere üye olunmasına bir sınır çizdiği meydandadır. Kanunun özelliği bakımından bu düşüncelerin, yukarıda çeşitli yönleriyle açıklanmış bulunan (kamu düzeni) deyiminin gereklerine uygun bulunduğu söz konusu 143. maddenin yaptığı sınırlamanın da (kamu düzeni) deyiminin gerektirdiği bir sınırlama olduğu şüphesizdir... Sınırlamanın dernek kurma hakkının özünü zedeleyip zedelediğine gelince: yukarıda belirtildiği üzere sözkonusu 143 üncü madde, genel olarak dernek kurma hakkını veya mevcut derneklere üye olmayı önceden izin almaya bağlı tutmayı sadece kökü yurt dışında olan derneklerin, çeşitli şekillerde memleketimizde teşkilatlanıp çalışmalarını veya yurttta oturan vatandaşların bu çeşit derneklere üye olmalarını izne bağlı tutmakta olduğundan (önceden izin almaksızın dernek kurmak hakkının özünü zedelememekte ve bu suretle Anayasa'nın 11 inci maddesinin ikinci fıkrasına da aykırı bulunmamaktadır...» (8).

Öte yandan, 1317 sayılı kanunun işçi federasyonları için aradığı (en az iki sendika ve c işkolundaki sigortalı işçilerin en az üçte biri) şartı ile işçi konfederasyonları için aradığı (mevcut sendika ve federasyonlardan en az üçte biri ile Türkiyedeki sendikalı işçilerin en az üçte biri) şartının da, aynı düşüncelerle AY'nin 46. maddesine aykırı olduğu açıktır (9).

1317 sayılı kanunun koyduğu bu hükümler, hem sendika ve işçiler çevresinde ve hem de bilim çevresinde geniş tartışmalara yol

(8) AYMKD. 1965/2, sh. 40 vd. ve Esen, 57. Tunçomağ, agm. 193.

(9) Bak. Tunçomağ, agm, 194 vd.



açmıştır (8). Hatta bu kanun tasarısının hükümleri belli olduğu; fakat henüz kanunlaşmadığı bir tarihte, yani 15/16 Haziran 1970'de çoğu Disk'e bağlı işçilerin kuvvetli bir direnmesi ile karşılaştı. Öte yandan, CHP ve TİP 1317 sayılı Kanun hükümlerinin Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla dava açtılar. *Anayasa Mahkemesi* 5.2.1972 gününde kararını vermiş ve Sendikalar Kanununun 1317 sayılı Kanunla değiştirilen maddelerinden öğrendiğimize göre, 5/1, 9/bent 2, 11/bent 3, 14/bent J ve 23/bent 2'yi maddelerini Anayasaya aykırı bularak iptâl etmiştir. Fakat Anayasa Mahkemesinin gerekçeli kararı henüz yayınlanmamış olduğundan, iptal edilen maddeler üzerinde daha çok durmanın imkânı yoktur.

## 2. Devlet personeli sendikalarının kapatılması

AY'nın eski 46. maddesi sendika kurma veya kurulmuş sendikalara katılma hakkını çalışanlara ve işverenlere tanımıştı. Çalışanlar terimi geniş olduğu için, bu terimin içine sanayi işçilerinden başka zirai işçiler, deniz işçileri, ev işçileri (hizmetçi, şoför, uşak gibi) ve hatta devlet memurları da girebilirdi. Ancak aynı maddenin 2. fıkrası «işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin» sendika kurma haklarının kanunla düzenleneceğini belirtmişti. 625 sayılı bir özel kanun «*Devlet Personeli Sendikaları Kanunu*» adı altında 1965 yılında çıkarılmıştır. Fakat bu kanun Anayasanın 46 ve 49. maddelerinde 20/9/1971 gün ve 1438 sayılı Kanunla yapılan değişiklik nedeniyle artık yürürlükten kalkmıştır. Zaten AY'nın yeni geçici 16. maddesi de, Anayasa değişikliklerinin yürürlüğe girdiği tarihte mevcut devlet personeli sendikalarının faaliyetlerinin sona ereceğini belirtmiştir. Şu halde, bu gün artık devlet personeli, sınırlı yetkili de olsa, bir sendika kurma hakkına sahip değildirler. Meslekî haklarını ancak dernek biçiminde örgütlenmek suretiyle kısmen gerçekleştirebilme yetkisine sahiptirler.

## 3. Sendikaların siyasi faaliyete katılmaları mes'elesi.

Sendikaların siyasi faaliyete katılmalarının doğru olup olmadığı mes'elesi, birçok memleketlerde tâ eskiden beri tartışılmaktadır. Burada üzerinde duracağımız memleketler kapitalist (batılı) toplum modelinin uygulandığı memleketlerdir. Sendikaların siyasi faaliyete katılmaları mes'elesi memleketimizde de, özellikle son zamanlarda geniş yankılar uyandırmıştır. Mes'eleye önce siyasi faaliyetin bir tanımını yapmakla girişmek gerekir. *Siyasi faaliyet, siyasal iktidarın yapısını ve siyasal iktidarın kararlarını ve uygulamalarını*



*etkileyen veya etkilemeyi amaç edinen eylemleri* ifade ettiği söylenebilir. Şu halde, siyasi faaliyet, siyasal iktidarın ele geçirilmesi, ortadan kaldırılması gibi bir amaca yönelmiş olabileceği gibi; mevcut iktidarı bazı kararları almaya veya bazı kararlardan vazgeçmeye veyahut iktidarın bazı kararlarının sonuçlarını ortadan kaldırmaya veya değiştirmeye yönelmiş te olabilir. Hatta siyasi faaliyet, bazan hiçbirşey yapmamak şeklinde de ortaya çıkabilir; örneğin, seçimlerin boykot edilmesinde durum böyledir. Siyasi faaliyet bu kadar geniş bir anlamda anlaşılırsa, sendikaların siyasi faaliyet dışında kalmaları kolaylıkla düşünülemez. Sendikacılığın geliştiği toplumlarda sendikaların siyaset alanına az veya çok ölçüde girmelerine sık rastlanır (10). Şimdi bu girişten sonra Türkiye'deki durumu tesbite çalışabiliriz.

Türkiyede 1926 tarihli *Türk Medeni Kanunu* dernek kurulmasını tamamen serbest bırakmıştı. Bu nedenle serbestçe sendikalar kurulması da mümkündü. Bu dönemde 1928 yılında yapılan tramvay işçileri grevi bir tarafa bırakılacak olursa, önemli sayılabilecek bir işçi hareketine rastlamıyoruz (11).

1938 tarihli *Cemiyetler Kanunu* ise, sınıf esasına göre dernek kurulmasını yasaklamıştı; bu nedenle sendika kurma hakkı da tamamen ortadan kaldırılmış oldu. Bu dönemde sendika olmadığı için, sendikaların siyasi faaliyetlerinden de söz edilemezdi. Ancak 1946 tarihinde Cemiyetler Kanununun sınıf esasına göre dernek kurma yasağı kaldırılmış ve böylece sendika kurma hakkı yeniden tanınmış oldu. Derhal birçok sendikalar kuruldu. Fakat 1946 yılındaki sıkıyönetim kararı ile bütün sendikalar kapatıldı. Sonra 20.II.1947 gün ve 5115 sayılı «*Türkiye İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun*» çıkarıldı. Bu kanunun 5. maddesi açıkça sendikaların siyasetle uğraşmasını yasaklamıştı. Bu yasağa rağmen, 4.9.1949 günü (Mensucat Sanayi İşçileri Sendikası) ve diğer bazı sendikalar yaptıkları açık hava toplantısında hükümeti geniş ölçüde eleştirmişlerdir. Bu, siyasal nitelik taşıyan bir açık hava mitingi idi. 1950-1960 döneminde sendikalar işte bu Sendikalar Kanununun 5. maddesine dayanılarak geçici ya da sürekli olarak kapatılmışlardır (12).

(10) A. Işık, *Sendikalar ve Siyasal Eylem* (yayınlanmamış Doçentlik tezi), Ankara 1971, 3; R. Işık, *Sendika Hakkı, Tanınması ve Kanuni Sınırları*, Ankara 1962, 111/113.

(11) Işık, 394.

(12) Işık, 401/407.



1960 Anayasası, 46. maddesinde sendika kurma hakkını kabul etmiştir. 1963 tarih ve 274 sayılı *Sendikalar Kanunu* da, bu esasa göre sendika hakkını düzenlemiştir. Bu kanunun 16. maddesine göre, sendikalar, (... *siyasi partilerden veya onlara bağlı teşekküllerden herhangi bir suretle maddî yardım kabul edemez ve onlara maddî yardımda bulunamaz ve onların teşkilâtı içinde yer alamazlar. Bir siyasi partinin adı altında meslekî teşekkül kurulamaz*). Fakat bu maddenin bütün siyasi faaliyetleri yasakladığı söylenemez; zira maddede metninde siyasi faaliyetin sadece belirli birkaç türü sendikalara kapalı tutulmuştur. Bu itibarla, bir siyasi partiye maddî yardım etme veya bir siyasi partiden maddî yardım görme dışında kalan siyasi faaliyetler sendikalara açıktır denebilir; örneğin, sendikalar bir siyasi partiyi destekleyebilirler.

1960 - 1971 dönemindeki Türk sendika hayatına gelince, bu dönemde daha çok sendikacı yasama organına seçilmiş ve orada faaliyet göstermiştir. Fakat sendikacıların bu faaliyetleri fazla etkili olamamıştı. Sonra bu dönemde de sendikaların faaliyetleri tamamen serbest değildi. Örneğin 1965 seçimlerinde Türk-İş'in dokuz milletvekiline karşı yürüttüğü (*seçtirmeme kampanyası*) devletin sert tepkisi ile karşılaşmış; o zamanlar Türk-İş'in broşür ve yayınlarına el konmuştu. Bugünkü duruma gelince, bugünün Türk işçi sendikaları siyasi faaliyet konusunda değişik görüşlere sahiptir. Gerçekten en büyük üst işçi örgütü olan Türk-İş, partiler üstü politika izlemeyi daha uygun görmektedir. Buna, (*tarafsız politika*) da denmektedir. Bu politikaya karşı, 1970 yılının sonlarında Türk-İş içinde (*dörtler hareketi*) adı verilen bir hareket başgöstermiştir. Bu hareketi yürütenler Genel-İş, Deniz Ulaş-İş, Yol-İş, ve Petrol-İş, sendikalarının başkanları idi. Sosyal demokrat sendikacılar adı verilen sendikacıların yürüttüğü bu hareket 1971 yılı başlarında kendilerine daha bazı sendikacıların katılması ile büyümüştür. Gerçekten yukarıda andığımız dört sendikaya (Besin-İş, Ges-İş, DYF-İş, Kristal-İş, Sağlık-İş, Tez Büro-İş, Harp-İş, ve T. Oleyis) sendikalarının katılması üzerine, bu hareket *onikiler hareketi* şeklinde adlandırılmıştır.

*Onikiler*, Türk-İş'in tarafsız politikasını terketmesini, bir parti kurmasını veya mevcut partilerden işçinin haklarına daha saygılı bir partiyi desteklemesini istemektedirler. Bu hareket durmamış ve «Sosyal Demokrat İşçi Hareketi» adı verilen bu harekete sekizi Türk-İş üyesi ve dördü bağımsız olmak üzere on iki sendika



yöneticisi daha katılmıştır. Bu sendikacılar 1971 Aralık ayının başında ( Sosyal Demokrat Sendikacılar Konseyi ) adını verdikleri bir konsey kurmuşlardır. Bu konsey adına hareket etmek üzere, Genel-İş Sendikası Başkanı Abdullah Baştürk, Oleyis Sendikası Genel Başkanı Mukbil Zırtıoğlu, Türkiye Gazeteciler Sendikası Genel Sekreteri Mücahit Beşer, Deniz Ulaş-İş Federasyonu Genel Başkanı Feridun Şakir Ögünç ve Yol-İş Federasyonu Genel Sekreteri Rafet Altun'dan oluşan bir kurul görevlendirilmiştir. Bu kurulun yayınladığı bir bildiri özetle şu fikirlerle yer verilmiştir: «Türk İşçi Hareketini toplumumuzda lâyık olduğu ağırlıkla temsil etmekte ve benimsediği (24 temel ilkesi) ni uygulamakta aceze düşen Türk-İş'i gerçek tabanına ve hedeflerine oturtmak amacıyla olan Sosyal Demokrat Sendikacılar Konseyi bu toplantısında, Türk halkının tümünün mutluluğunu ülkemizin ekonomik ve sosyal kalkınmasını ve demokratik düzenin gerçek rayına oturtulmasını ancak işçi sınıfının öncülüğünde tüm çalışan insanların siyasal bir güç haline gelmesinde gördüğünü, bir kez daha tesbit etmiştir» (13). Bu bildiriye karşı Türk-İş yöneticilerinin tepkisi sert olmuş ve yöneticiler sosyal demokratların isteklerinin bir süre önce Türk-İş Yönetim Kurulunda görüşülüp reddedildiğini hatırlatarak bu kararlara saygılı davranılmadığı takdirde tedbir alacaklarını söylemişlerdir. Türk-İş Genel Başkanı Seyfi Demirsoy tarafından yapılan bu beyanatta ayrıca siyasi parti kurmanın işçiler arasında tesanüdü bozacağı; hizipçilik ve bölücülüğe yol açacağı, işçi hareketini geleceği belli olmayan siyasi bir eyleme sokacağı; oysa Türk İşçi hareketinin bünyesi dışında telkin edilecek yeni modellere ihtiyacı bulunmadığı belirtilmiştir (14).

Türk İş Genel Başkanının bu sert çıkışından sonra sosyal demokrat sendikacılar kendisine bir muhtıra vermişlerdir. Bu muhtırada amaçları hakkında tekrar ayrıntılı bilgi veren sosyal demokrat sendikacılar aynı konularda genel başkanın görüşünü açıklamasını istemişlerdir. Öte yandan, sosyal demokrat sendikacılara yakın çevreler, gazetelerin yazdığına göre, sosyal demokrat sendikacıların yeni bir siyasi parti veya konfederasyon kurmayı şimdilik düşünmediklerini ifade etmişlerdir. Sosyal demokrat sendikacıların bu davranışlarından, Türk-İş bünyesi içindeki tartışmaların, hiç değilse daha bir süre için, yatışmış olduğu sonucu çıkarılabilir. Şu

(13) 8 Aralık 1971 günü Cumhuriyet Gazetesi.

(14) 9 Aralık 1971 günlü Milliyet Gazetesi.



halde bu gün Türk-İş bünyesi içinde çoğunluk, özellikle üst-kademe yöneticileri tarafsız (partilerüstü) politikanın sürdürülmesinde kararlıdır. Bu politika karşısında yer alan sosyal demokrat sendikacılar ise, fikirlerini Türk-İş bünyesinde çoğunluğa kabul ettirebilmek yahut yeni bir siyasi parti kurmak veya kurulmuş bir siyasi partiye katılmak düşüncesini uygulayabilmekten uzak görünmektedirler.

Öte yandan, 1967 yılında kurulan Disk (Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu) ikinci derecede büyük üst işçi örgütüdür. Bu işçi örgütü ise, sendikaların siyasi faaliyete katılması mes'elesinde Türk-İş'den tamamen farklı düşünmektedir. Gerçekten DISK'e göre, sendikaların iş şartlarını düzenlemek ve iyileştirmek ile yetinmeyip; siyasi faaliyete girişmeleri, siyasal bir parti kurmaları çok daha faydalıdır.

Sonuç şudur: Türkiyede sendikalar, daha doğrusu Türk-İş'e bağlı sendikaların çoğunluğu sendikaların tarafsız bir politika gütmelerini; siyasi faaliyete girişmemelerini istemekte ve bunda kararlı görünmektedir. Daha az sayıdaki sendika yöneticileri özellikle Disk ile Türk-İş'e bağlı bazı sendikalar ise, sendikaların siyasi faaliyete girişmelerinde büyük faydalar görmektedirler. Bu tartışmalar devam etmektedir ve bunların varacağı sonucu şimdiden kestirmek oldukça güçtür.

#### IV. Sosyal sigortalar alanındaki gelişmeler

##### 1. Sosyal güvenlik sisteminin genişletilmesi.

Türkiye'de çalışanların sosyal güvenlikleri yakın zamana kadar, memur açısından *Emekli Sandığı* (613.514 kişi) ve işçi açısından da (1.261.356 kişi) *Sosyal Sigortalar Kurumu* tarafından sağlanmaktaydı (15). Bunlar 1969 yılı sonu resmi rakamlarına göredir. Bu sayılar 1971 yılı sonunda işçi yönünden 1.500.000'e ulaşacak görünmektedir.

Bundan başka 2.9.1971 gün ve 1479 sayılı «*Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu*» kısaca «*Bağ-Kur*» ile serbest meslekte çalışanlar ile esnaf ve sanatkârlar da sosyal güvenliğe kavuşturulmuş olmaktadır. Bunların sayısı takriben 3.000.000 kişidir. Öte yandan bizzat sosyal sigortalar alanında da gelişmeler vardır. Önce İstanbul'da 1971 yılının Martında, tek işçi çalıştıran işyerlerinin bile sosyal sigortalar kapsamına

(15) Şükrü Kaya Aktarı, Çalışanların Sosyal Güvenliği, Cumhuriyet 21.4.1971.



alınması ile, sigortalıların sayısı artmış olmaktadır. Sonra kamu kesiminde çalışan tarım işçileri ile orman işçilerinin sosyal sigortalıların kapsamına alınması için gerekli çalışmalar son aşamasına ulaşmış görünmektedir. Şu halde, bugün için Türkiyede 5, 5-6 milyon kişinin sosyal güvenliği sağlanmıştır, diyebiliriz. Yakın bir zamanda tarım işçileri ile orman işçilerinin de Sosyal Sigortalıların kapsamına alınması ile, bu miktarın daha da artacağına kuşku yoktur.

## 2. Sosyal güvenliği sağlayan müesseselerin, özellikle Sosyal Sigortalar Kurumunun bugünkü durumu.

Türkiyede sosyal güvenlikten faydalanan kişilerin sayısını artırma yönünde çabalar sarfedilirken, bu sefer sosyal güvenliği sağlayan müesseselerde bazı önemli ve tehlikeli durumlar kendini göstermiştir. Bunlardan *Emekli Sandığının* durumuna burada dokunmayacağız. Zaten Emekli Sandığının iyi işlememesi, daha çok, devletin sandığın paraları üzerinde zaman zaman tasarruf etmesinden doğmaktadır. Oysa, *Sosyal Sigortalar Kurumunun* karşılaştığı güçlüklerde, kanunla yapılan ve müessesenin mahiyetine uymayan değişiklikler de çok etkili olmuştur. Gerçekten Sosyal Sigortalar Kurumunda 3/11/1969 gün ve 1186 sayılı kanunla yapılan bir değişiklik ile, önce, yaşlılık aylığına hak kazanmak için aranan *en az yaş sınırı kadın işçilerde 55'ten 50'ye ve erkek işçilerde 60'dan 55'e indirilmiştir*. En az yaş sınırının böylece indirilmesi nedeniyle, S.S. Kurumuna başvuranların sayısında bir artma olmuştur. Sonra ve daha önemli olarak 1186 sayılı kanun en az 25 yıldan beri sigortalı bulunan ve bu süre içinde *en az 5000 gün malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi ödemiş olanlar için*, yaş sınırını tamamen kaldırmıştır, S. S. Kanunu 60/A, b. Şu halde, bir erkek işçinin yaşlılık aylığına hak kazanabilmesi için, 25 yıldır sigortalı bulunması ve bu süre içinde 5000 günlük malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi ödemiş (yani, 13 yıl, 8 ay 5 gün sigortaya bağlı işte çalışmış olması) yetiştir. Bunun sonucu olarak, 13 yaşında S. S. Kurumuna tescilini yaptıran bir işçi 38 veya 15 yaşında tescilini yaptıran bir işçi ise, 40 yaşında yaşlılık aylığı isteyebilecektir. Böylece belli bir yaşa erişmiş olma şartı aranmaksızın yaşlılık aylığı istenebilmesinin kabulü ile, yabancı memleketlerde pek rastlanmayan bir emeklilik rejimi memleketimiz uygulanmasına girmiştir. Bu durumun, acele tedbir alınmadığı takdirde, Sosyal Sigortalar Kurumunu karşı karşıya getireceği büyük tehlike, 1 Mart 1975 gününde bütün açıklığı ve acılığı ile ortaya çı-



kacaktı. Çünkü 1 Nisan 1950 yılında S.S. Kurumuna ilk tescilini yaptıran sigortalıların 25 yıllık sigortalılık süresi, ancak 1 Nisan 1975'te tamamlanmış olacaktır. Fakat yeni bazı gelişmeler, S. S. Kurumunu şimdiden bu mes'ele ile karşı karşıya getirmiş görünmektedir.

Üzerinde durmak istediğimiz bu yeni gelişmeler, 1186 sayılı kanunun geçici 3. maddesinin yorumuna ilişkindir. Gerçekten 1186 sayılı kanunun geçici 3. maddesine göre, «bu kanunun yayımından (3/11/1969'dan) önce çeşitli iş yerlerinde fikir ve beden işçisi olarak çalışmakta olup, her ne şekilde olursa olsun Sosyal Sigortalar Kurumuna veya bu kuruma devredilen çeşitli emekli sandıklarına emekli veya yaşlılık aylığına esas olacak prim ödememiş olanlar hizmetlerini belgelendirdikleri ve o zamana ait ilk aylık ücretleri üzerinden işçi ve işveren sigorta primlerini en geç beş yıl içinde defaten ve eşit taksitlerle ödedikleri takdirde, toplam olarak en çok on yıllık hizmetleri sosyal sigortalarda veya sosyal sigortalara devredilen sandıklarda geçen hizmetleriyle birleştirilir». Değişik bir söyleyişle, 1186 sayılı kanunun geçici 3. maddesi, 3/11/1969 dan önce işçi olarak çalışıp da S. S. Kurumuna (veya diğer emekli sandıklarına) prim ödememiş olanlara, en çok on yıllık hizmetlerini, borçlanmak suretiyle, sigortalılık süresine saydırma imkânını tanımıştır. Ancak bu maddenin yaşlılık sigortasının kurulduğu tarih olan 1/4/1950 öncesi hizmetlere de uygulanabilip uygulanamayacağı Yargıtayda bir tereddüt uyandırmıştır. Geçici Yargıtay 9. Hukuk Dairesinin müstakar içtihatları, 1186 sayılı kanunun geçici 3. maddesinin 1/4/1950 den önceki hizmet sürelerini de kapsadığı yönünde idi. Fakat 9. Hukuk Dairesinin takarrur eden bu içtihadından dönme eğilimi meydana geldiği için, içtihadı birleştirme yoluna gidilmiş ve bir içtihadı birleştirme kararı alınmıştır. Önemi nedeniyle 6/11/1971 gün ve 2/4 sayılı bu içtihadı birleştirme kararını aşağıya alıyoruz :

6/11/1971 gün ve 2/4 sayılı içtihadı birleştirme kararı aynen şöyledir: «...Gerçekten Anayasa'nın 48. maddesi, geniş ülküleri bir sosyal politikanın belirgin ifadesi olup insanların geleceğe güvenle bakabilmelerine imkân veren şu ilkeyi getirmiştir: (Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için Sosyal Sigortalar ve Sosyal Yardım Teşkilâtı kurmak ve kurdurmak devletin ödevlerindedir).

Esasen Sigorta Hukuku felsefesinin merkez idesi, emeğe değer vererek işçiye sosyal güvenlik sağlamaktan ibarettir. Görülüyor ki, Sosyal Güvenlik, Anayasamızda tabii ve temel



bir hak olarak yer almıştır. Nitekim 1186 sayılı Yasa'nın Hükümet gerekçesinde: (506 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği 1/3/1965 tarihinden bu yana, toplum bünyesinde meydana gelen ekonomik ve sosyal gelişmeler, özellikle çalışanları insan haysiyetiyle bağdaşabilecek bir yaşayış seviyesine ulaştırmada Anayasamızın öngördüğü temel ilkeler anılan kanunun tüm olarak yeniden gözden geçirilmesini zorunlu kıldığı) ifade edilmiştir.

Gerçekten de 1186 sayılı Yasa, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin gelişim çizgisinde belli bir aşamayı gösteren hukuki bir belge olarak nitelendirilebilir. Anılan yasanın meclis görüşmelerinde bütün sözcüler fikir birliği halinde, getirilen değişikliklerin bir «ileri adım» olduğunu teyid etmişlerdir.

Böylece Anayasadaki temel ilkeye kısaca değindikten sonra geçici 3 üncü madde metnine ışık tutması bakımından sosyal güvenlikle daha açık bir deyimle yaşlılık sigortası müessesesi ile ilgili mevzuata tarih sırasıyla işaret etmek gereği duyulmuştur.

a) İlk Yaşlılık sigortası müessesesini kuran 5417 sayılı kanunun geçici maddesinde; (ihtiyarlık sigortası, Kanunun primle ilgili hükümlerinin yürürlüğe girdiği 1/4/1950 tarihinden önceki beş yıl içinde en az 1000 gün ve münavebeli işlerde çalışanların da 750 gün İş Kanununa tâbi işyerlerinde, çalıştıklarını isbat edenlerin bu kanun hükümlerinden faydalandırılıcakları) yazılıdır.

Keza 1/6/1957 de yürürlüğe giren 6900 sayılı yasanın geçici 1 inci maddesi 1 Nisan 1950 tarihinden önceki 5 yıl içinde en az 1000 gün veya çalışma vekâletince tesbit olunan münavebeli işlerde çalışanların da 750 gün İş Kanununa tâbi işyerlerinde çalıştıklarını isbat edenlerin ihtiyarlık aylığından faydalanacaklarını öngörmüştür.

506 sayılı S. Sigortalar Kanununun geçici 7 inci maddesi ise; eski hakların devam edeceği ezcümle 5417 ve 6900 sayılı kanunlarla eklerine ve değişikliklerine göre kazanılan bütün hakların devam edeceği yolunda bir hüküm getirmiştir.

Tarih sırasıyla iktibas edilen kanunların geçici maddelerinin metinlerinden de anlaşılacağı üzere yaşlılık sigortasının ihdasından önceki beş hizmet yılı esasen kabul edilmiştir. Yine bu hükümlerin ifade ettiği bir gerçek de yaşlılık sigortası müessesesinin kuruluşundan 1/4/1950 den önceki hizmet sürelerinin dikkate alınmasını engelleyen bir hukuk kuralının bulunmadığıdır. Nitekim kıdem tazminatının hesabında, İş Kanununun yürürlüğe girmesinden önceki hizmet sürelerini gözönünde bulundurmak zorunluğu bu görüşü teyid bakımından kayda değer görülmüştür. Kaldı ki 1186 sayılı yasa'nın geçici 3 üncü maddesi, geçmiş zamana yönelirken bir başlangıç tarihi göstermemiş «Her ne sebeple olursa olsun» prim ödeme-



yeniler ibaresini kullanmıştır. Ayrıca mutlak bir karakter taşıyan bu sözleri, bölünmez bütünlüğü içinde ve çalışanlar yararına bir yorum tarzına tâbi tutmak, sosyal güvenlik hukukunun temel ilkeleri bakımından da zorunludur.

Bütün bunlardan başka geçici komisyon, tartışma konusu madde metnini, sadece basın mesleğinde çalışanlarla çalıştıranlar arasındaki ilişkileri düzenleyen 212 sayılı Kanuna tâbi fikir işçilerini içine alan ve aynı zamanda 1/4/1950 tarihinden sonraki hizmet sürelerine şâmil sınırlı bir hüküm olarak hazırlamıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi görüşmelerinde ise, geçici komisyonca kaleme alınan metin ciddi bir değişikliğe tâbi tutularak hem başlangıç tarihi kaldırılmış hem de hüküm beden işçilerini de kapsamına alacak şekilde genişletilmiştir. Görülüyor ki, yasa koyucusu anılan maddeye hem kapsam hem de süre bakımından bir genişlik ve şümül kazandırmak istemiştir. Öte yandan 1186 sayılı yasanın geçici 3. maddesinin bir intikal hükmü olduğu uyuşmazlık konusu değildir. Intikal hükümleri ise, çoğu zaman müessesenin kuruluşundan önceki hizmet sürelerine yönelir. Nitekim 1479 sayılı «Esnaf ve Sanatkârlar ve diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu» nun ileri yaştakilere aylık bağlanmasına ilişkin geçici 2 inci maddesi de: (15 tam gün üzerinden sigorta primi ödemeyenlerin, kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce en az 10 yıldan beri herhangi bir işverene hizmet akdi ile bağlı olmaksızın kendi adına ve hesabına çalıştıklarını belgelemek; ve en az 5 tam yıl sigorta primi ödemek şartıyla, 15 tam yıl prim ödemiş olanlar gibi yaşlılık aylığına hak kazanacakları) hakkında bir hüküm getirmiştir.

Yukarıdan beri açıklanan sebepler karşısında, 1186 sayılı kanunun geçici 3 üncü maddesi hükmünün 1/4/1950 tarihinden önce çeşitli iş yerlerinde çalışan fikir ve beden işçilerinin, hizmetlerini belgelendirdikleri ve o zamana ait ilk aylık ücretleri üzerinden işçi ve işveren sigorta primlerini en geç 5 yıl içinde def'aten veya eşit taksitlerle ödedikleri takdirde toplam olarak en çok 10 yıllık hizmetlerinin Sosyal Sigortalarda veya Sosyal Sigortalara devredilen sandıklarda geçen hizmetleri ile birleştirileceği sonucuna varılmıştır.

Sonuç: 1186 sayılı Yasa'nın geçici 3 üncü maddesi hükmünün 1/4/1950 tarihinden önceki hizmet sürelerine de termil edilebileceğine ve içtihadın bu suretle birleştirilmesine birinci toplantıda üçte ikiyi aşan bir çoğunlukla 6/11/1971 gününde karar verildi» (16).

17/XII/1971 günlü içtihadı birleştirme kararı ile, 1186 sayılı kanunun geçici 3. maddesinin 1/4/1950 gününden ön-



ceki hizmet sürelerini de kapsadığı kabul edilmiş; dolayısıyla bu tarihten önceki hizmet sürelerinin en çok on yılının, o yıllara ait primlerin bir defada veya 5 yıl içinde taksitle ödenmesi suretiyle değerlendirilebilmesi kabul edilmiştir. Bu durumun, yaşlılık aylığı taleplerini çok arttıracığından kuşku yoktur.

31/1/1968 gün ve 991 sayılı kanununun 2. maddesindeki «*Demiryolları Emekli veya Askeri Fabrikalar tekaüt Sandıklarına aidat ödemiş olan sandık üyelerinin ilgili demiryolları Emekli ve Askerî Fabrikalar Tekaüt Sandığı Kanunlarına göre geçen fiili hizmetleri Kurumca uygulanan Sosyal Sigortalara tâbi olarak geçmiş sayılır*» şeklindeki hüküm de, saydığı işçilere, şimdiden (yani, belli bir yaşa ulaşmayı beklemeden) yaşlılık aylığından faydalanabilme yolunu açmıştır. Ancak bu sonuncuların sayı itibariyle fazla olmadığını da belirtmeliyiz. Ayrıca S. S. Kanununun 8. maddesi de ileri yaştakilere aylık bağlama şartlarını düzenlemiştir. Buna göre, sigortalı oldukları tarihten önceki on yıl içinde, sigorta kapsamına girecek işlerde en az 2000 gün çalışan ve en az 5 yıldır sigortalı bulunan ve bu sürede her yıl için ortalama en az 200 gün prim ödeyen işçiler yaşlılık aylığına hak kazanabilirler.

İşçileri erken bir tarihte yaşlılık aylığı isteminde bulunmaya iten bir başka neden, *aylık ücret ile emeklilik ücreti arasında büyük bir farkın da bulunmamasıdır*. Gerçekten S. S. Kanununun 61. maddesinin 1. fıkrasına göre, işçiye son beş takvim yılının prim hesabına esas tutulan kazanç tutarları toplamı en yüksek olan üç takvim yılına göre, bulunacak ortalama yıllık kazancının % 70'i oranında yıllık yaşlılık geliri bağanır. Görüldüğü gibi, aradaki fark hele işçinin çalıştığı zaman aldığı ücretin % 9'unu prim olarak ödediği göz önünde tutulursa, % 21'den ibarettir. Üstelik erken emekliye ayrılan işçilerin dışarda çalışma imkânları aramaları ve arama sonunda bir iş bulabilmeleri ihtimali de kuvvetlidir. Gerçi S. S. Kanununun 63. maddesi, «*yaşlılık aylığı almakta iken sigortalı olarak çalışmaya başlayanların yaşlılık aylıkları, çalışmaya başladıkları tarihte kesilir*» hükmünü koymuştur. Fakat S. S. Kurumu, bu hükmü uygulayabilmek için gerekli bir denetim örgütünü henüz kurabilmiş değildir. Üstelik bu madde emekliye erken ayrılan işçinin sigorta kapsamı dışındaki bir işte çalışmasına da engel değildir. Bunun işsizlik üzerinde yapacağı olumsuz etki de düşünülmeğe değer.

Bütün bu hükümler, fikren ve bedenen çalışabilir durumda olan bir çok kişileri daha genç denebilecek bir yaşta yaşlılık aylığı iste-



meye itecek güç ve önemdedir. Bu nedenle, böyle bir imkân öğrenildiği ölçüde, erken yaşlılık aylığı bağlanmasını isteyenlerin sayıları da artacaktır. Hele 1/4/1975 gününden sonra bu gibi isteklerin sayısında çok büyük bir artış kaçınılmaz görünmektedir. Erken emeklilik isteyenlerin sayısındaki bu büyük artış ise, Sosyal Sigortalar Kurumunu uzak olmayan bir gelecekte *kaynak yetersizliği* ile karşı karşıya getirecektir. Çünkü ödenen sigorta primlerinin, emeklilikten sonra verilen aylıkların takriben iki yıllık bölümünü karşılayabileceği hesap edilmiştir. İki yıldan sonraki ödemeler ise, henüz yaşlılık aylığı istememiş (yani, çalışan) işçilerden kesilen primlerle karşılanma durumundadır.

### 3. Sosyal Sigortalar Kurumunun eczane ve ilâç fabrikası açabilmesi.

Sosyal Sigortalar Kurumunun karşılaştığı kaynak yetersizliği, Kurumun paralarının iyi bir ticari alana yatırma zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Bunun üzerine, Sosyal Sigortalar Kanununun 123. maddesinin değiştirilerek Kuruma eczane açma yetkisinin tanınması için teşebbüse geçildi. Bu teşebbüsün sonucu olarak, Millet Meclisine verilen bir değişiklik teklifinde, Sosyal Sigortalar Kurumuna (*yataksız sağlık tesislerinde de eczane açabilme yetkisi*) verilmek istenmişti. Bu kanun teklifinin Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesi sırasında verilen bir önerenin kabulü ile kanun teklifine (*Kuruma ilâç fabrikaları kurabilme yetkisi de*) tanınmıştı. Millet Meclisinin kabul ettiği bu teklif, Cumhuriyet Senatosunca (*ilâç fabrikaları kurma hükmü*) çıkarılmak suretiyle kabul edilmişti. Ancak Millet Meclisi Genel Kurulu çıkarılan ilâvenin tasarı metninde kalmasında ısrar etmişti. Bunun üzerine ve AY 92/IV-V uyarınca, her iki meclisin ilgili komisyonlarından seçilen eşit sayıda üyelerden bir karma komisyon kurulmuş ve karma komisyon Sosyal Sigortalar Kurumunun gerekli gördüğü hallerde ilâç fabrikaları kurmasını öngören kanun teklifini sadece bir oy fazlası ile reddetmişti. Fakat Millet Meclisinde yapılan tartışmalar sonunda, Meclis Sosyal Sigortalar Kurumuna ilâç fabrikaları kurma yetkisi veren Kanunu, işverenlerin büyük tepkilerine rağmen, kabul etmiştir. Bu kanun, 5.3.1972 gün ve 7345 sayılıdır.