

## TÜRK SENDİKALAR HUKUKUNUN TARİHİ GELİŞİMİNE TOPLU BİR BAKIŞ

Doç. Dr. İhsan ERKUL

### I — TÜRKİYE DIŞINDA SENDİKACILIK HAREKETLERİNİN DOĞUŞU VE GELİŞMESİNE GENEL BİR BAKIŞ :

Sendikalar işçi ve işverenlerin ortak ekonomik, sosyal ve kültürel yararlarını korumak ve geliştirmek amacıyla kurdukları tüzel kişiliği haiz meslek örgütleridir (1). Bu bakımdan sendikaların doğuşu herşeyden evvel meslek anlayışı teşekkül etmiş kitlelerin ortaya çıkmasına bağlı kalır. Meslek anlayışı teşekkül etmiş kitlelerin ise ancak XVIII. asrın sonunda başlayan büyük sanayi dev-

---

(1) Bu tanım esas itibariyle 274 sayılı Sendikalar Kanununun 1. maddesine dayanarak yapılmış bulunmaktadır. Doktrinde ise sendikaların; «Sendika, aynı mesleği veya müşabih (benzer) ve murtabit (bağlantılı) meslekleri icra eden kimselerden mürekkep (meydana gelmiş) ve gayesi üyelerinin mesleki ve iktisadî menfaatlerini temsil ve müdafaa etmek olan hükmi şahsiyeti haiz cemiyettir» (Ferit Hakkı SAYMEN, *Türk İş Hukuku*, İstanbul, 1954, s. 145); «sendikalar, âzasının ve hatta birçok hallerde sendikaya kayıtlı olmayan meslekdaşların alâka ve menfaatlerini hem işverenlere, hem âmme müesseselerine karşı temsil eden ve diğer taraftan sırf azasını muayyen sosyal organizasyonlar vücuda getirmek suretiyle zaruret ve sefalet hallerinde korunmaya çalışan mesleki teşekküllerdir» (Orhan TUNA, «İşçi Sendikalarının Mahiyet ve Vazifeleri», İçtimai Siyaset Konferansları, Üçüncü Kitap, İstanbul, 1950, s. 136); Sendikalar «...müşterek ekonomik ve sosyal menfaatlerini korumak ve geliştirmek ve çalışma şartlarını ıslah eylemek üzere işçilerin tesis eyledikleri nevi şahsına münhasır cemiyetler...» (Cahit TALAS, *İçtimai İktisat*, İkinci Bası, Ankara, 1960, s. 139); şeklinde değişikliklerle tanımlandığı görülür.

rimiyle ortaya çıkmaya başladığı görülür. Zira XVIII. asrın sonlarına doğru buhar ve elektrik kuvvetiyle işleyen makinaların el emeğinin yerini alacak şekilde üretime katılması, fabrika ekonomisi dediğimiz yeni bir düzene yol açtı. Bu düzen içersinde işçinin yerini alan ucuz ve seri imalâta bulunan makinalara karşı el sanayiinin rekabeti söz konusu olamayacak bir duruma geldi. Bu bakımdan da işlerini kaybeden büyük insan kitleleri için buldukları yerleri terkederek fabrikaların kuruldukları yerlere yerleşip, oralarda iş aramaktan ve işçi olarak çalışmaktan başka yapacak bir şey kalmamıştı. Bu durum ise vaktiyle Lonca'lar (korporasyon'lar) içersinde toplanmış bulunan aynı meslek mensuplarının birbirinden ayrılmasına yol açtı. Neticede bir taraftan eski devrin dağınık küçük atelyelere dayanan üretim şekli ve tekniği sona erdiği gibi, diğer taraftan bu fabrikalar civarında büyük şehirler doğmaya başladı. Yüzlerce insanı çalıştıran bu fabrikalarda emeğin prodüktivitesi o kadar yükseldi ki, eskiye oranla aynı sayıda işçinin iş bulabilmesi için daha büyük pazarlara ihtiyaç hissedildi (2). Bu durum ilk devreler hariç, zorunlu bir işsizliğe sebep olmadı ise de iş bulma olanağının devamlılığını, genişleyen pazarlar sağlama şartına bağladı (3).

Pazar bulma ve bulunan pazarları elde edebilme çabası ise fabrika sahiplerini doğrudan doğruya daha ucuz üretim olanağını sağlama problemi ile karşı karşıya bırakmıştı. Zira bu devre hâkim liberalizmin tam rekabet sistemi içersinde pazarlarda malların alıcı bulabilmesi herşeyden evvel ucuz üretim olanağının sağlanmasına bağlı kalıyordu. Ucuz üretim ise, bir bakıma, maliyette önemli bir pay alan işçi ücretlerinin düşürülmesiyle mümkündü. Bunun için bir yandan işçi ücretleri düşürülmeye, diğer yandan iş süreleri uzatılmaya başlandı. Ücretleri ne kadar düşürürse düşürsünler, işverenler karşılarında, işsiz kaldıkları için şehirlere akın etmiş bulunan, yok pahasına da olsa çalışmaya hazır insan kitleleri bulabiliyorlardı. Bu şekilde yok pahasına da olsa yaşamak için çalışmak, bir iş bulmak zorunluluğu çalışanlar arasında korkunç bir rekabeti ortaya çıkarmış ve bu da çıkarları bir olan çalışan kitesinin aldıkları ücretlerin düşürülmesinde ve ağır iş şart-

---

(2) Bu hususlarda bkz. : İhsan ERKUL, *Türk İş Hukuku Dersleri 931 Sayılı İş Kanunu ve Uygulaması*, Ankara, 1970, s. 10-13.

(3) Bkz. : Rüçhan IŞIK, *Sendika Hakkı Tanınması ve Kanuni Sınırları*, Ankara, 1962, s. 9.

larını teklifte işverenlere yardımcı olmaya başlamıştı. Öyleki günde 20 saate bile varan (4) uzun iş sürelerine rağmen işçilerin kazancı onların kendi ve ailelerini geçindirecek yeterlikte olamıyordu. Bu sebepten aile gelirini arttırmak için kadın ve çocukların da iş hayatına atılması zorunluluğunun kendiliğinden ortaya çıkması, işverenlerin de devrin şevkle sarıldıkları bir konusu olmaya başladı. Zira bu suretle işverenler erişkin erkek işçilere göre düşük ücretle çalışan bir grup insanı daha karşılarında bulabilme olanağına sahip olmuşlardı. Bütün bunlar neticede üretim araçlarından yoksun gittikçe fakirleşen bir işçi kitlesinin ortaya çıkmasına sebep oldu.

Düzenin ortaya çıkardığı işçi kitlesinin bütün iyi niyet, çalışma ve çabalarına rağmen durumlarının gün geçtikçe bozulması, insan gibi yaşama koşullarını ortadan kaldıran bu çalışma düzenine karşı onların, bütün yasaklara rağmen, zamanla başkaldırmasına, grevlere gitmelerine yol açtı. Şüphesiz bütün bu hareketler günde 12-14, hatta 20 saate varan çalışmaya rağmen aldıkları ücretle aile geçindirmenin olanaksızlığına karşı duyulan genel bir isyan ve ümitsizlik işaretiydi. Son derece ağır çalışma şartları ve düşük ücretlere karşı, yasaklara rağmen, girilen bu hareketler gelişigüzel düzenlendiklerinden ve bir örgütlenmeye dayanmadıklarından genellikle kısa ömürlü olur ve pek seyrek durumlarda başarı ile neticelenirdi. Zira liberal düzen içersinde ekonomik şartlarda eşitlik sağlanamadığı cihetle mutlak üstünlük ekonomik bakımdan kuvvetli olan işveren tarafındaydı. Ve zaten bu düzen içersinde devletin ekonomik hayata müdahalesi de düşünüleliyordu. Bu bakımdan yapılan fevri (birdenbire, düşünmeden yapılan) koalisyonlar neticesinde ortaya çıkan işçi temsilcilerini işverenler çok kere tanımazlar, onlarla müzakere masasına oturmazlar, tam tersine bu gibi baş olarak gözüken kimseleri işten çıkararak onlara karşı kara listeler ilân ederlerdi (5). Yürürlükte bulunan düzenin savunduğu akit serbestisi ilkesi neticesi olarak konulan koalisyon yasakları (6) (işçilerin hak ve menfaatlerini korumak için örgütlenme

---

(4) 1834 yılında Fransa'da yapılan bir ankette «günde 20 saat çalışmalarına rağmen işçilerimiz ailelerini geçindirecek yeterlikte kazanca malik değildirlir» denilmektedir. Bkz. : TALAS, s. 12.

(5) TALAS, s. 142.

(6) ki bunun en tipik misali 1791 yılında Fransa'da kurucu meclis tarafından kabul edilen c h a p e l i e r kanunudur. Bkz. TALAS, s. 11.

yasakları) işçilerin hareketlerini desteklemediği cihetle, işverenler gün geçtikçe daha kuvvetli duruma geldiler.

Yakıp yıkmadan ileri gidemeyen (7) bir şiddet ve ayaklanma hareketi olarak ortaya çıkan fevri koalisyonlardan bir netice alınamıyışı, ezilen çalışan kitlesini kendilerini işverenlere kabul ettirecek dayanışmalı bir topluluk içinde toplanmak zorunluluğu ile karşı karşıya bıraktı. Zaten bu arada düzenin son derece işçi aleyhine işleyiş şekli elle tutulur bir duruma geldiği cihetle, çalışma hayatına devlet müdahalesinin gereği de herkesce kabul edilmeye başlanmıştı. Nitekim Rober OWEN gibi değerli bir fikir adamının işçilere «birleşiniz, kendi kendinizin tüccarı ve fabrikatörü olunuz» diye seslenişi bu toplanma zorunluluğunu açıkça ifade eden dünyada sendikacılık hareketinin ilk işareti oldu. Bu şekilde ortamın sendikacılık hareketlerini kabul edecek derecede olumlu bir duruma gelmesi, koalisyon yasaklarının ortadan kaldırılmasına sebep olduğu cihetle, bu durum alın yazısı birliğinin yarattığı dayanışmanın bir neticesi olarak, artık iyiden iyiye meslek anlayışı ve çıkarı oluşmuş bulunan, bu bakımdan tek tek hareket ettikleri zaman hak ve menfaatlerini elde edemeyeceklerini anlayan ve selâmeti birleşmede arayan çalışan kitlesinin aynı çatı altında toplanmasını da kolaylıkla sağlamış oldu. Zira örgütlenmedikleri sürece çalışanlar basit bir kalabalık olmaktan ileri gidemeyeceklerini anlamış bulunuyorlardı.

Bu suretle ortaya çıkan sendikalar, o güne kadar sadece işverenler tarafından dikte ettirilen ücret ve çalışma şartları üzerinde söz sahibi kimseler olarak, işçilerin çalışma koşullarına ilişkin durumlar hakkında işverenlerle bir masa etrafında rahatça müzakereye başladılar.

İşçilerin birleşerek kuvvetli bir duruma gelmeleri, işverenlerin de tek tek elde edemedikleri hususları toplu olarak mücadele etmek suretiyle elde edebilmek için aynı yola başvurmalarına yol

---

(7) İngiltere'de 1770 yılından itibaren başlayan ihtilâli hareketler neticesinde fabrikalara hücum ve taarruzlar başlamış, ev sanayi işçileri tarafından yer yer yeni büyük makinaların parça parça edilmesine şahit olunmuştur. Aynı şekilde 1831 yılında Fransa'da Lyon şehrinde ipek dokumacılarının isyanlarına ve 1840 senelerinde Almanya'nın Silezya cyaletinde keten dokumacıları tarafından çıkarılan isyanlara rastlarız. Bkz. Gerhard KESSLER, *İçtimâî Siyaset*, İstanbul, 1945, s. 24.

açtı. Neticede işverenler de işçilerinkine benzer amaçlarla kendi sendikalarını kurmaya başladılar.

Yukardan beri toplu bir halde değinilen tarihi gelişme izlendiğinde XIX. asrın sonlarına doğru sayıları oldukça çok işçi sendikalarının faaliyete geçmiş bulunduğu anlaşılır. Şüphesiz endüstrileşmeyi izleyerek anormal ve insanlık dışı çalışma şartlarından doğan ve türlü mücadelelerle yavaş yavaş ilerleyen bu sendikacılık hareketlerinin her ülkede aynı anda doğduğu ve birlikte başladığı düşünülemez.

İlk sendikacılık hareketlerinin 1824 yılında, koalisyon yasağının ortadan kaldırılması üzerine, işverenlerin şiddetle karşı koymalarına rağmen, İngiltere'de başladığı görülür. Bununla beraber kanuni ortam buna müsaade etmediği cihetle bu yolda yapılan faaliyetler 1871 yılında işçi meslek örgütlerinin varlıklarının bir kanunla kabulüne kadar (Trade Union Act) pek etkili olamadı. Bu tarihten sonra ise İngiliz sendikacılığı mevcut hukuki temel üzerinde köklü bir gelişme gösterir. Aynı yüzyıl içinde, gerekli kanuni ortamın sağlanmasını izleyerek, Almanya, Fransa gibi sanayileşmiş diğer ülkelerde de sendikacılık yerleşerek büyük bir hızla gelişmeye başlamıştır. Bugün artık dünyanın bütün ülkelerinde kurulmuş olan ve son derece gelişmiş bir meslek örgütü durumunda bulunan bulunan sendikaların ülkelerin çalışma hayatının düzenlenişinde baş rolü oynadığı açık bir gerçektir (8).

## II — TÜRKİYE'DE SENDİKACILIK HAREKETLERİNİN DOĞUŞU VE GELİŞMESİ :

Yukarda türlü nedenlerle değinildiği üzere, sendikacılığın doğuşu modern fabrika sanayiinin doğuşu ile yakından ilgilidir. Çün-

---

(8) Muhtelif ülkelerde sendikacılık tarihini tetkik etmek ve bu ülkelerde sendikacılık hakkında fazla bilgi almak için bkz.: IŞIK, s. 25-50; TALAS, s. 155-210; Adil İZVEREN, *Sosyal Politika ve Sosyal Sigortalar*, Ankara, 1968, s. 39-44; Lennart VALLSTRAND, «İşçi Sendikaları Gelişmesi ve Fonksiyonları», İktisadî Kalkınmanın Sosyal Meseleleri, II. Kitap, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti Yayını, İstanbul, 1963, s. 213-226; Dr. Orhan ARIMAN, *Sendikacılık Nedir?*; Jürgen KUCZYNSKI (Çev. Galip ÜSTÜN), *İşçi Sınıfı Tarihi*, İstanbul, 1968; A. HUECK - C. NIPPERDEY, *Lehrbuch des Arbeitsrecht*, 7. Auflage, Band II, Berlin, 1966, s. 113-125, 172-202; Arthur NIKISCH, Ar-

kü ancak bu sayede ortak yarar anlayışına sahip ve bu yararlarını korumak için sendikalaşmak ihtiyacını duyan gittikçe artan ve gruplaşan bir işçi kitlesinin ortaya çıkması mümkün olabilmıştır. Zira tarım sektörünün hâkim bulunduğu ekonomik düzen içerisinde devamlı işçi temerküzü olmadığından, meslek anlayışı oluşmuş bir işçi kitlesinin meydana gelmesi ve örgütlenme ihtiyacı duymasının söz konusu edilemeyeceği açıktır. Bu düzen içerisinde el sanatlarında çalışanlar, çalışan veya çalıştıran (usta) da olsa, netice itibarıyla aynı meslek mensubu olmaları dolayısıyla, bir meslek teşekkülü olan aynı Lonca içerisinde toplanmaktaydılar.

Değinen açık gerçekler bize şunu göstermektedir ki, Türkiye'de de anladığımız anlamda bir sendikacılık ihtiyacının doğması ve gelişmesi ancak sanayi hayatının doğmasıyla mümkündür. Sanayi hayatına ise Cumhuriyetin kuruluşundan sonra geçildiğine göre (1930 civarında), Türkiye'de sendikaların kurulması ve sendikacılık hareketlerinin tarihi çok yenidir.

Hemen belirtmek isteriz ki sanayileşmeye geçmekten ibaret olan **ekonomik ortam** yalnız başına sendikaların kurulmasına yeterli değildir. Aynı zamanda sendikaların kurulmasına ilişkin hukuki ortamın da yaratılması gerekir. Meselâ, İngiltere'de XVIII. asrın sonlarında sanayi hayatına geçilmesine ve 1824 yılında koalisyon yasağının ortadan kaldırılmasına rağmen işçi örgütlerinin varlıkları ancak 1871 yılında bir kanunla tanınmıştır. Bu bakımdan hukuki ortam yaratılmadan yapılacak her türlü sendikalaşma hareketinin, kanuni dayanağı bulunmayan bir başkaldırma olayından ileri gidemeyeceği daima gözden uzak tutulmalıdır.

Cumhuriyet döneminde sendika kurma hakkını işçilere eriştiren hukuki ortamın ilk olarak 1947 tarih 5018 sayılı «İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında (ki) Kanun»la yaratıldığı görülür. Bu bakımdan 1947 yılını Türk sendikacılığının doğuş ve gelişmeye başlayış tarihi olarak kabul etmek yanlış olmaz<sup>(9)</sup>. 1947 tarihli kanunla başlayan sendikacılık faaliyetleri, 1961 Anayasa'sında «Sosyal ve İktisadi haklar ve Ödevler» başlığı altında **Sendika Kurma Hakkı** yan başlığıyla açık ve seçik bir şekilde

---

beitsrecht, Heidelberg, 1959, s. 25-74; G. SCHUTS - J. COLEMAN, *Labor Problem Cases and Reading*, 2. B, New York, 1959, s. 1-88.

(9) Aynı görüş bkz. : Cahit TALAS - Sait DİLİK - Alpaslan IŞIKLI, *Türkiye'de Sendikacılık Hareketi ve Toplu Sözleşme*, Ankara 1965, s. 36.

anayasal haklar arasına alındığı ve bunu izleyen yıllarda bu hakkın kullanılmasına ilişkin 274 ve 624 sayılı sendikalar kanunları çıkarıldığı cihetle, 1961 yılını da Türkiye’de sendikacılık hareketlerinin ikinci bir döneminin başlangıç tarihi olarak ele almak yerinde olur.

Şüphesiz burada akla gelen bir soru 1947 den evvel Türkiye’de sendikacılık hareketlerinin hiç yer alıp almadığı keyfiyettir. Hemen belirtelim ki, 1947 den evvel, gerek Cumhuriyet ve gerekse Cumhuriyetten önce de Türkiye’de sendikacılık faaliyetlerine rastlamak mümkündür. Ancak bu hareketler **sosyal ve ekonomik haklar** çerçevesinde düşünülen **sendika kurma hakkı** yerine **kişi hakları** içerisinde yer alan **toplantı ve dernek kurma hakkına** dayanarak yürütüldüğü cihetle, aşağıda ayrıca tetkiki uygun görülen bu hareketlerin bugün anladığımız anlamda sendikacılık hareketi olarak kabulüne imkân yoktur. Zira **toplantı hakkı** (koalisyon hakkı), **dernek kurma hakkı**, **sendika kurma hakkı** birbirinden ayrı kabul edilmesi gereken haklardandır. Hernekadar biçim yönünden dış görünüş itibariyle toplantı ve dernek kurma hakkında «bir araya gelme» varsa da bu bir araya geliş toplanmada **geçici**, dernek kurmada **devamlıdır** (10). Aynı şekilde dış görünüş itibariyle dernek kurma hakkı ile sendika kurma hakkında **devamlılık** varsa da, sendikal dernek medeni hukuk derneklerine göre çok daha sıkı ve dar hudutlar içersine alınmıştır. Şöyle ki : (11)

i. Bir cemiyetin siyasi, ilmi, bedîî, hayri, eğlence, idman ve umumi olarak kâr paylaşmaktan başka herhangi bir amaçla kurulabilmesi mümkün olduğu halde, sendikalar meslek örgütleri olduklarından ancak mesleki amaç güdebilirler. Meselâ, mesleği temsil, meslek erbabının haklarını korumak gibi.

ii. Bir cemiyete aza olmak esas itibariyle herkese açık bulunduğunda halde (buna ilişkin kanuni daraltmalar pek sınırlıdır), sendikalara üye olacakların, işçi veya işveren sıfatını haiz olmaları gerekir. Bunların dışında kalan kimselerin sendikalara üye olarak girmelerine izin verilmez.

iii. Sendikalarda dikkati çeken bir diğer sınırlama da bunların mesleklere göre tesis olunabilmesidir. Meselâ, demir ve çelik

---

(10) Bkz. IŞIK, s. 54.

(11) SAYMEN, s. 145-146.

işçileriyle dokuma işçileri; şişe ve cam işçileriyle bütün işçileri vs. aralarında sendika kuramazlar. Halbuki cemiyetler için böyle bir sınırlama yoktur.

iv. Nihayet sendikalar haklarını müdafaa bakımından çok çeşitli vasıtalarla başvurabilirler. Toplu İş Sözleşmeleri yapmak, Toplulukla İş Uyuşmazlığı çıkarmak, Grev veya Lokavt'a başvurmak gibi.

Görüldüğü üzere sendikalar derneklerle kıyaslanamayacak derecede etkili mücadele vasıtalarına sahiptirler. Bununla beraber sendikaların ancak kuruldukları ülkelerin yasalarıyla çizilen sınırlar içerisinde geliştikleri gerçeği de hiç bir zaman gözden uzak tutulmamalıdır.

Belirtilen bütün bu hususlar göz önünde tutulmak suretiyle özet olarak söylemek gerekirse, **Türkiye'de sendikacılık hareketlerinin doğuşu ve gelişimini şu şekilde üç döneme ayırarak tetkik etmek mümkündür :**

#### **1. 1947 den Evvelki Dönem :**

Bu dönemi, Cumhuriyetin ilân tarihi olan 1923 yılını bir dönüm noktası olarak ele alacak olursak, kendi içerisinde;

- A) Cumhuriyet (1923) Öncesi,
- B) 1923-1946 Arası,

şeklinde iki parça halinde tetkik etmek mümkündür.

#### *A) Cumhuriyet (1923) Öncesi :*

Esas itibariyle tarım sektörünün ekonomik hayata hâkim bulunduğu bir zamandır. Bu zaman içerisinde tarım işleri gayet ilkel usullerle yürütülürdü. El sanatlarının hâkim olduğu sanayi sektöründe meslek teşekkülü olarak Lonca'lar kurulmuş bulunuyordu. Başlangıçta iyi giden ekonomik düzen zamanla, sanayileşen avrupanın kapitülasyonlar dolayısıyla Türkiye'ye son derece ucuz akan mallarıyla rekabet olanağını bulamayınca kökünden sarsılıp, çökmeye başladı. Çöken yerli sanayi kurtarmak amacıyla zamanın sonlarına doğru ve II. Mahmut'la başlatılan ve Abdülmecit'le sürdürülen ilk sanayileşme hareketi neticesinde devlet eliyle kurulan savaş donatım (tersaneler kurulması, ordunun cephane ihtiyacını karşılamak için baruthane yapılması vs.), kâğıt, deri, kundura vs.

fabrikalar kurulmuşsa da, kapitülasyonların yarattığı düzensizlik yüzünden bunların gelişmesi sınırlı kalmıştır. İpek ipliği, zeytinyağı, halı ipliği, pamuk ipliği gibi dallarda, özellikle yabancılarla işbirliği yaparak, özel sektör tarafından kurulan fabrikalar daha uzun ömürlü oluyordu. Bu fabrikalar arasında o devirde 1000 işçi çalıştıranları olmuştur (12).

1908 öncesi işçi sınıfının durumuna ilişkin yazılanlardan, iş sürelerinin 16 saati bulduğunu, ücretlerin 6-7 kuruşu geçmediğini ve hatta tarım sektöründe 1-2 kuruşa düştüğünü, özellikle İstanbul'da «... yevmiyelerin büyük bir kısmını alan müştekreh (iğrenç) kulübe-ler yığını halinde işçi varoşlarının teşekkül ettiği...» ni, kadın ve çocuk işçilerin sayıca arttığını, meselâ 1897 yılında İstanbul kibrit fabrikasında çalışan 201 işçiden 121 inin kadın ve kız, Bakırköy bez fabrikasında çalışan 1000 işçiden yarısının çocuk olduğunu öğreniyoruz (13).

Hukuki ortama gelince, hemen belirtelim ki meşrutiyetin ilânına kadar olan zaman içerisinde, bırakın sendikalar, cemiyetlerle bile ilgili bir kanuna, dolayısıyla de olsa bunlara ilişkin herhangi bir hükme rastlanmamaktadır. 23 Aralık 1976 da Türk tarihinin ilk Anayasa'sı olan «1293 Kanuni Esasi» si yayınladı ise de bu Anayasa'da birleşme ve toplanma hürriyetine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmuyordu. Anılan Kanuni Esasi iki yıl sonra, belirsiz bir süre ile feshedilmek suretiyle ilga edilmiştir. Aradan 30 yıl geçtikten sonra, 1908 de ikinci meşrutiyeti nilânından sonra, bazı önemli değişikliklerle, yeniden uygulanmaya başladı. Bu değişiklikler arasında toplanma ve dernek kurma hakları ve bu hakların sınırları belirtilmiş, gizli dernekler kurulması yasaklanmıştır (14).

Türkiye'de sendikadan sendika demek suretiyle bahseden ilk kanun 27 Temmuz 1325 (1909) tarihli «Tatili Eşgal» kanunudur. 1908 yılı Ağustos ve Eylül aylarında ortaya çıkan grevlere engel olmak için kabul edilen bu kanun yalnız grevi menetmekle kalmamış, aynı zamanda «umuma müteallik hizmetleri gören müesseselerde sendika teşkili memnudur» (mad. 8) demek suretiyle sendika kurulma-

(12) Kurthan FİŞEK, *Devlete Karşı Grevlerin Kritik Tahlili*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No. 274, Ankara, 1969, s. 63.

(13) FİŞEK, s. 27 den Lütfü ERİŞÇİ, *Türkiye'de İşçi Sınıfının Tarihi*, İstanbul, 1951.

(14) IŞIK, s. 52, 59.

sını da yasaklamıştı. Yine aynı kanununun 11. maddesi «umuma müteallik bir hizmet ifa eden müesseselerde işbu kanunun neşrinden evvel gerek amele ve müstahdemin ve gerek sermayedarlar tarafından teşkil edilmiş bulunan sendikalar işbu kanunun neşriyle mef-suhturlar» hükmünü taşımaktaydı.

Tatili Eşgal kanunu demiryolu, tramvay, elektrik, telefon, havagazı, su gibi genel hizmetler gören işlere ilişkindi. Genel hizmet görmeyen müesseselerde çalışan işçiler ise, haklarında özel bir hüküm bulunmadığından, 1909 tarihinde çıkarılmış bulunan Cemiyetler Kanununa bağlı kalıyorlardı. Zira 1909 tarihli Cemiyetler Kanunu herkese (işçiler dahil) cemiyetler ve mesleki örgütler kurabilme hak ve hürriyetini tanımış, 2. maddesi «cemiyet teşkili evvelce ruhsat istihsaline menut değildir» demek suretiyle cemiyetler için kurulmadan önce izin alınmasına zorunluluk bırakılmamıştı. 1909 tarihli bu kanun yürürlükte iken Eylül 1921 (1337) tarihinde çıkarılan Ereğli Havzai Fahmiye Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun' da da Amele Birliğinin kurulması olanağının sağlandığı görülür.

Değinen ekonomik ve hukuki düzen içerisinde bilinen ve belgelenmiş ilk işçi örgütü 1871 tarihinde kurulan *Ameleperver Cemiyetidir* (15). 1895 yılında Tophane Fabrikası işçilerince *Osmanlı Amele Cemiyeti* kurulmuştur (16). Gizli ve yıkıcı çalışmalar yaptığı gerekçesi ile bu kuruluş 1896 yılında kapatılmıştır. 1908 yılının Ağustos ayında, kapatılan Osmanlı Amele Cemiyeti üyelerince *Osmanlı Terakkî-i Sanayi Cemiyeti*, 1909 yılında *Mürettibini Osmaniye Cemiyeti* kuruldu. Bunların dışında 1923 yılına kadar olan dönem içinde irili ufaklı daha bazı cemiyetler kurulmuşsa da bütün bu cemiyetler işçiler için tam yararlı olmaktan uzak kalmıştır. Zira bu örgütlenme çabaları gerekli ekonomik ve sosyal şartların yetersizliğinden ötürü zayıf kalmış ve uzun ömürlü olamamıştır. Bu sebepten de Türk sendikacılığının gelişmesine bir başlangıç olma niteliğine sahip değildirler (17).

(17) TALAS-DİLİK-ALPASLAN, s. 36.

(15) Kemal SÜLKER, *Türkiye'de Sendikacılık*, İstanbul, 1955, s. 7. Bununla beraber 1845 tarihli bir Polis Nizamı'nın «...amele ve işçi makûlelerinin (takım) ve cemiyetlerinin def' ve izalesi ile ihtilâl vukuunun önün gestirilmesi...»nden bahsetmesi, kesinlikle bilinmemekle beraber bu tarihten önce de düzenli veya düzensiz işçi örgütlerinin mevcudiyetine bir karine teşkil etmektedir. Bkz. FİŞEK, s. 25-26.

(16) Sedat AĞRALI, *Günümüze Kadar Belgelerle Türk Sendikacılığı*, İstanbul, 1967, s. 23, 31.

## B) 1923 - 1946 Arası :

Cumhuriyetin ilânıyla birlikte Türkiye'nin ekonomik düzeninde yeni bir görüşün yer almaya başladığı görülür. Özellikle kapitalasyonların yarattığı düzen içersinde ekonomik alanda geri kalmış olan ülkenin kalkınmasında sanayiın önemi anlaşıldığı cihetle, bu yola gidilmek gerekiyordu. Bu alanda başta giden devlet bir taraftan sanayi sektöründe yatırımlara giriştiği gibi, özel sektöre ait olan fakat bir türlü gelişemiyen sanayi tesislerini devletleştirerek kendi idaresi altına sokmuş, diğer taraftan da özel sektörü sanayi alanında yatırım yapmaya teşvik için, sermaye koyarak onlarla ortak tesisler yapmaya başlamıştı.

Memlekette sanayi hayatının kurulması için sarfedilen çabalar 1923 yılında İzmir'de toplanan *İktisat Kongresi* ile bir sistem bulmaya yöneltilmiştir<sup>(18)</sup> (Kongrenin konumuz bakımından ilginç olan bir hususu da Cumhuriyet tarihinde ilk defa işçilerin bu kongreye *işçi gurubu* olarak yer almak üzere davet olunmaları keyfiyetidir. Bu suretle ilk defa Türkiye'nin her tarafından gelen işçi temsilcilerinin birlikte toplanmaları mümkün olabilmiştir. Bu bakımdan işçilerin örgütlenmesi açısından İzmir İktisat Kongresinin büyük önemini kabul etmek gerekir. İzmir'de buluşan, tanışan ve kendilerini ilgilendiren konularda Türkiye çapında anlaşmaya varabilen bu insanlar, 16 gün süren geceli gündüzlü bir çalışmadan sonra, *işçi gurubu istekleri* olarak 30 maddelik bir liste hazırladılar. Sendika Kurma Hakkı, Grev Hakkı ve buna benzer diğer istekler bu listede yer almıştı<sup>(19)</sup>. İzmir İktisat Kongresini izleyerek 1927 yılında çıkarılan *Sanayi Teşvik Kanunu* da Cumhuriyet Devrinde Devletçe sanayileşmeyi teşvik edici tedbirler arasında atılan önemli bir adım olarak görülür. 1929 yılında milli sanayiın gelişmesi için koruyucu gümrük tarife sistemi getirilmiş, aynı yılın büyük dünya krizi nedeniyle ihrac mallarının fiatlarının büyük ölçüde düşmesi, ödeme dengesinin sağlanması bakımından ithalatın sınırlandırılması amacıyla yeni gümrük resimleri ile bazı ithal yasakları konulmasını gerektirmiş, bütün bunlar neticede birçok maddelerin Türkiye'de yapılmasını hımaye ve teşvik etmiştir.

(18) TALAS, s. 212.

(19) Türkiye İktisat Kongresi (1923-İzmir) ve bu kongredeki işçi gurubunun istekleri hakkında fazla bilgi almak için bkz. : A. Gündüz ÖLÇÜN, *Türkiye İktisat Kongresi 1923-İzmir*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını No, 262, Ankara, 1968.

1934 yılında uygulanmasına başlanılan ve milli kaynaklarla finanse edilen ilk dört yıllık sanayi planı çerçevesinde tekstil, çimento, kağıt, cam, madencilik, şeker gibi sanayi alanlarında devlet sanayii kurulmuştur. Devletin özel sektöre dayanan bir sanayiî kurulması için aldığı müdahale ve teşvik tedbirleri ile yetinmeyip bu şekilde doğrudan doğruya ekonomik hayata katılması, planlanan sanayi kollarında gerekli kuruluşların tamamlanarak faaliyete geçmesi, Türkiyec’de sanayiî sadece geliştirmekle kalmamış, aynı zamanda bu faaliyetler Türkiye’de modern anlamda bir emek piyasasının ve iş ilişkilerinin doğmasına da yol açmıştır.

1923-1946 yılları arasında başlangıçta, Cumhuriyetin ilânını izleyerek, 20 Nisan 1924 te, 20 Ocak 1921 tarihli Teşkilâtı Esasiye Kanunu değiştirilmiştir. 1924 tarihli kanunun 70. maddesiyle ise, *Toplama ve Dernek Kurma Hakkı*’nın Anayasal Haklar arasına alındığı görülür. Bu suretle o güne kadar kanunla verilen veya alınan bu hakkın Anayasal temeli konulmuş oluyordu. Kanun koyucu 1924 Anayasa’sında sendika kurmak hakkından bahsetmemekle bu hakkı *Toplanma ve Dernek Kurma* hakları çerçevesinde düşündüğünü göstermektedir.

Anayasanın kabulünden sonra 4 Ekim 1926 tarihinde yürürlüğe giren Medeni Kanun ile cemiyetler hakkında geniş, genel ve fevkalade liberal <sup>(20)</sup> hükümlerin getirildiği görülür. Bununla beraber Medeni Kanunun Cemiyetler hakkındaki bu hükümleri 1938 tarihinde çıkarılan Cemiyetler Kanunu ile adeta felce uğratılmıştır. Zira bu kanun bir cemiyetin kurulması için hükümetten izin alınmasını öngördüğü gibi, cemiyetleri daimi olarak hükümetin kontrolü altında tutuyor, cemiyetlerin kapatılması için hükümete çok geniş yetkiler veriyordu. Kanunun 9. maddesinin (h) bendinde, «aile, cemaat, ırk, cins ve sınıf esasına veya adına dayanan cemiyetler kurulamaz» demek suretiyle *sınıf esasına veya adına dayanan cemiyet*, yani sendika kurulması yasaklanmış bulunuyordu. Bu bakımdan mevcut Anayasa karşısında bu kanunla çelişik bir durum yaratılmıştı.

Bütün bunlardan anlaşılacağı üzere o seneler içersinde demokratik anlamda bir sendikacılığın Türkiye’de kurulması mümkün değildi. Halbuki Türkiye’nin demokrasi taraftarı ülkeler arasında yer alması, buna ilişkin birçok anlaşmaları imzalayarak taahhüt altına

---

(20) SAYMEN, s. 158.

girmiş bulunması <sup>(21)</sup>, Türkiye’de demokratik düzende cemiyet ve sendikalar kurulmasına gerekli bir ortamın yaratılmasını gerektiriyordu. Zamanın türlü siyasi baskıları altında, II. Dünya Savaşını izleyerek, 5 Haziran 1946 tarihinde 4919 sayılı kanunla 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu değiştirilerek, cemiyet kurmak için hükümetten izin alma usulü kaldırıldı; kurulan cemiyetlerin hükümete bildirilmesi yeterli sayılmaya başlandı. Bu arada mahkeme kararı olmadan hükümetlerin cemiyetleri kapatamayacağı da hüküm altına alınmıştı. Yapılan değişikliklerde konumuz bakımından en önemli bir husus ise anılan kanunun sınıf esasına dayanan cemiyetler kurulmasını yasak eden maddesinin *sınıf* ifadesi kaldırılmak suretiyle değiştirilerek, sendika kurabilme olanaklarının sağlanmış olmasıdır. Bu suretle mevcut Anayasa ile çelişik düşen durum da ortadan kaldırılmış bulunuyordu.

Bu değişiklikler kısa bir zaman içinde memleketin muhtelif yerlerinde irili ufaklı birçok sendikanın kurulmasına yol açmış ve kurulan sendikaların sayısı, 1947 sendikalar Kanununun kabul edildiği tarihlerde 100 adedine yaklaşmıştı <sup>(22)</sup>. Ancak Cemiyetler Kanununa göre kurulan sendikaların çok kere işçi yararlarına uygun düşmeyen, memlekete zararlı hareketlere giriştikleri görüldüğünden, bu arada kurulan sendikaların bir çoğunun kapatıldığı da gözden uzak tutulmamalıdır. Ortaya çıkan sakıncaları önleyebilmek için hükümet sendikalara ilişkin özel bir kanun hazırlamak zorunluluğu ile karşı karşıya kaldı. Zira bu kısa deneme sendikaların derneklerle ilgili hükümler dışında özel bir kanuna ihtiyaç gösterdiğini ispat etmiş bulunuyordu. Neticede 20.2.1947 tarih 5018 sayılı «İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun» kabul ve yürürlüğe konularak, Cemiyetler Kanununun işçilerin örgütlenmesi konusunda öngördüğü hakların niteliğini ve sınırlarını tayin etmek suretiyle sendikacılık hareketlerinin düzenle yürütülmesinde ilk adımın atılması sağlanmış oldu. Görüldüğü üzere, «1938 kanununun tadili ve 1947 Sendikalar Kanununun çıkarılması, doğrudan doğruya ilgililerden gelen bir baskının sonucu olmadığı gibi toplumun bünye değiştirmelerinin veya doktrin mücadelesinin

---

(21) Birleşmiş Milletler Anayasası, Evrensel İnsan Hakları Beyanname, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Milletlerarası Çalışma Teşkilatı Üyeliği vs. gibi.

(22) TALAS-DİLİK-İŞIKLI, s. 37.

sonucu değildir. Bu mevzuat, 1945 yılından sonra demokrasiye yönelmiş olan siyasi rejimin bünyesine bağlı bir değişme ve mantıkî bir gelişme meselesi olarak kabul olunabilir» (23).

## 2. 1947 - 1960 Dönemi :

20.2.1947 tarih 5018 sayılı «İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında(ki) Kanun» un kabulüyle başlayan bu dönem, yukarıda da belirtildiği üzere, bilinçli Türk sendikacılığının *doğuş ve gelişmeye başlayış dönemidir*. Anılan kanun sendika kurmayı tamamen işçi veya işverenlerin iradelerine bıraktığı gibi, aynı iş kolunda birden fazla sendikanın kurulmasına da izin vermemekteydi. Bunun doğuracağı sakıncaların önlenmesi bakımından da Sendika Birlikler, Federasyonlar ve Konfederasyonlar kurulabilecekti. Sendikaların kuruluş biçimi de tamamen serbest bırakılmıştı. Yani herhangi bir makamdan izin almak gibi bir zorunluluk yoktu. Kurulan sendikalar idarece kontrol edilmekte, gerektiği zaman sendikalar ancak mahkeme kararıyla kapatılabilmekteydi. Kurulan sendikalara üye olmak zorunluluğu diye bir şey söz konusu değildi. Yani işçi veya işveren kurulan bir sendikaya girip girmemekte tamamiyle serbestti. Sendikalar siyasi bakımdan da tamamen hürdü. Yani işçi ve işveren sendikaları siyasetle, siyasi propaganda veya siyasi yayın faaliyetleri ile uğraşamazlar ve herhangi bir siyasi örgütün faaliyetine aracı olamazlardı (24)

Değinilen bütün bu hususlar sendikalarda serbesti esasının kabul edildiğine bir karine olmakla beraber, kanunda sendika kurma bakımından, üyelik bakımından, denetim bakımından yapılan bazı sınırlamalar, anılan kanunla düşünülebilenecek tam bir serbesti esasının getirilmediğini göstermektedir (25). Bütün bunların dışında en büyük eksiklik kurulacak sendikaların Anayasal güvenceden yoksun olmalarıydı. Zira aynı kanunda yapılacak yeni bir değişiklikle veya yeni bir kanunla faaliyetlerin yeniden sınırlandırılması veyahut bizzat sendikaların ortadan kaldırılması mümkündü. Nitekim daha

(23) TALAS-DİLİK-IŞIKLI, s. 37-38.

(24) 5018 sayılı kanuna ilişkin bütün bu hususlar hakkında fazla bilgi almak için bkz.: Kemal Tahir SUNAR, *Türk Sendikalar Hukuku Sendikaların Hukuki Durumu ve Kuruluşlarında Hâkim Olan Ana Prensipler*, Birinci Kitap, Ankara, 1955, s. 54 vd..

(25) Bu hususlarda fazla bilgi için bkz.: SAYMEN, s. 168-175; SUNAR, s. 54 vd..

sonra çıkarılan 27 Haziran 1956 tarihli 6761 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Hakkındaki Kanun, daha çok siyasi partilerin toplantı ve gösterilerini hedef tutmakla beraber, sendikal faaliyetleri de büyük ölçüde kısıtladı (26).

Bütün bunlara rağmen 5018 sayılı kanunun kabulüyle verilen olanaklar çerçevesinde, başlangıçtaki çekingenliğe rağmen, Türkiye'de hızlı bir sendikacılık hareketi başladı. Kısa zamanda kurulan birçok sendika, birlik, federasyon yanında 1952 yılında da Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (Türk-İş) kuruldu (27). Kanunun kabulünden 1960 yılı Eylül ayına kadar geçen zaman içinde sendikacılık alanında şöyle bir gelişme başgöstermiştir (28) :

TABLO 1

**1948-1960 Dönemi Arasında Konfederasyon, Federasyon, Birlik ile İşçi ve İşveren Sendikalarının Adedini Gösterir Tablo**

Seneler	İşveren Sendikaları			İşçi Sendikaları		
	Üye Adedi	Sendika Adedi	Sendika Adedi	Üye Adedi	Birlik ve Federasyon Adedi	Konfederasyon Adedi
1948	4	—	73	52 000	1	—
1949	2	—	77	72 000	2	—
1 Mayıs 1950	2	—	88	76 000	3	—
1 Mayıs 1951	5	—	137	110 000	8	—
1 Aralık 1952	10	—	248	130 000	16	1
1 Temmuz 1953	12	—	275	140 000	17	1
1 Temmuz 1954	17	576	323	180 000	23	1
1 Aralık 1955	25	1059	363	189 000	27	1
1 Aralık 1956	28	1092	376	209 000	26	1
1 Aralık 1957	27	1244	385	244 000	18	1
1 Ekim 1958	29	1264	394	262 000	18	1
10 Ağustos 1959	32	1434	417	280 000	21	1
1 Eylül 1960	33	1150	432	282 000	27	1

(26) Bkz. İZVEREN, s. 52.

(27) Türk-İş federasyonunun kuruluşu hakkında bkz.: TALAS-DİLİKLİ-İŞİK, s. 45-51; SÜLKER, s. 218 vd.; TALAS, s. 240-259.

(28) Orhan TUNA, «Türk İşçi Sendikalarının Gelişme Seyri ve Fonksiyonları», İktisadi Kalkınmanın Sosyal Meseleleri, II. Konferans, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti Yayını, İstanbul, 1964, s. 252.

Tabloda görüleceği üzere 1948 yılında 73 işçi sendikasına kayıtlı işçi sayısı 52 000 iken bu miktar 1960 da 432 sendika ile 282 000 üyeye yükselmiştir. Sendika başına düşen işçi sayısının ise 1948 de 712 iken, 1960 da 653 e düşmesi memleketimiz sendikalizminde herhangi bir merkezleşme eğiliminin bulunmadığını aksine işçilerin küçük sendikalar içersinde dağılarak enerjilerini ve zamanlarını israf eylediklerini göstermesi bakımından dikkat çekicidir (29). Netice olarak söylemek gerekirse, 1946-1960 döneminde işçi sendikaları, batılı demokratik anlamda bir emek karteli hüviyet ve niteliğini almamış, emek arzı üzerindeki klâsik rolünü anlayamamış, istihdam şartlarının islâhı hususunda varlığını hissettirecek bir etkiye sahip olamamış, emek fiatının teşekkülünde söz sahibi bulunamamıştır (30).

Aynı devre içersinde işverenlerin örgütlenmesi durumuna gelince, bunların durumunun, işçilerin gelişen örgütlenme hareketi karşısında pek cılız kaldığı tabloda açıkça görülmektedir. İşverenleri örgütlenmeye özendirecek ve kışkırtacak sebeplerin henüz mevcut olmamasından ileri gelen durum dolayısıyla kurulan fakat sosyal amaçtan yoksun bulunan sendikalar da gelişme olanağını bulamamışlardı. Bütün bunların olumsuz neticesi olaraktır ki işveren sendikaları 1948 de 4 iken, 1960 de 1150 üye adediyle ancak 33 e çıkabilmiştir. Bizde gerçek anlamıyla işveren sendikalarının kurulup gelişmesi ancak 1961 senesinden sonra, yani işçilere göre 10-15 yıl gecikmekle mümkün olabilmıştır (31).

### 3. 1961 ve Sonrası :

1961 yılı *sosyal ve iktisadi haklar arasında sendika kurma hakkı* diye bağımsız olarak gösterilmek suretiyle sendika kurma hakkının Anayasa ile açık ve seçik bir şekilde güvence altına alındığı bir

---

(29) Bkz. TALAS-DİLİK-IŞIKLI, s. 53-54.

(30) Orhan TUNA, *Toplu İş Sözleşmesi Düzeninin İktisadi ve Sosyal Tesirleri Ön Araştırma Raporu*, Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Yayın No. DPT : 745-SPD : 181, Ankara, Mayıs 1969, s. 51.

(31) Bu hususlarda fazla bilgi almak için bkz.: Şahap KOCATOPÇU, «*Türkiye'de İşveren Sendikaları*», İktisadi Araştırmalar Tesisinin 20-27.X. 1967 tarihinde yaptığı Sermaye-Emek Münasebetleri adlı seminerde yapılan konuşma teksiri.

yıldır. Zira yeni Anayasa'mızın «sendika kurma hakkı» yan başlığını taşıyan 46. maddesi «çalışanlar ve işverenler, önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılmas hakkına sahiptirler» hükmünü taşımaktadır. İşte 1961 yılı, Anayasa'sının bu ve işçi örgütlerinin toplu iş sözleşmesine zorlama ve grev müeyyidelerini elde etmelerini sağlayan diğer hükümleriyle, sendikacılık alanında atılmış ileri bir adım olarak Türkiye'de sendikacılık hareketlerinin ikinci büyük dönüm yılını meydana getirmektedir. Anayasamızda öngörülen bu hakların kullanılmasını düzenleyen kanunlar da daha sonra çıkarıldığı cihetle, 1961 yılından itibaren Türkiye'de gerek biçim ve gerekse öz bakımından gerçek anlamı ile bir sendikacılık hareketi başlamış oldu. Anayasamız ilkelerine uygun olarak kurulan özgür ve bağımsız sendikalar kısa zamanda gelişmiş ve 1967 yılı sonu itibariyle işçi sendikalarının sayısı 711 i bulmuştur. Bu arada 1967 yılının Şubat ayında ikinci bir konfederasyon olan Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK) da kuruldu. Yapılan bilimsel bir araştırmaya göre bu 711 sendikanın tiplere göre dağılışı şöyledir (32) :

- 
- (32) TUNA, *Toplu ...*, s. 139 dan alınan bu cetvel Çalışma Bakanlığından alınan kayıtlara göre düzenlenmiştir. Cetveldeki işkolu sendikası (Millî Sendika - Türkiye Tipi Sendika) yargıtayın «bir sendikanın Türkiye çapında faaliyet gösterdiğinin kabulü için, tekml faaliyetleri belli bir işkolundaki çalışmaları kapsamalı gerekir» (9.2.1967 T., 9. HD. E. 1781, K. 13) kararına uyularak, işyeri sendikası ise, kanunun tarif ettiği bir işyerinde kurulmuş ve faaliyet sahası o işyeri ile sınırlı olan sendikayı göstermektedir. Bölge ve lokal sendika tarifinde ise şu unsurlar esas alınmıştır. Bölge sendikası için, coğrafi bölge, Bölge Çalışma Müdürlüğü sahası söz konusudur. Lokal sendikası için, daha dar mekan birimleri kabul edilmiştir. Meselâ il, ilçe, bucak, köy gibi. Bu tip sendikalar yalnız belirli iş kollarında kurulmakta olup, faaliyet sahaları bakımından da bir ayırma konu olmaktadırlar. Federasyonlar, aynı iş kolunda veya işkolu ile ilgili işkollarında mevcut sendikalardan en az ikisinin; konfederasyonlar ise, mevcut birlik, federasyon ve işkolu esasına göre kurulu sendikalardan en az ikisinin biraraya gelmeleri suretiyle kurulan sendikaları göstermektedir. Hemen belirtelim ki bu rakamların fiili durumu gösterip göstermediği şüphelidir. Zira, meselâ Bakanlık kayıtlarında kayden işkolu sendikası olarak gözükken bir sendikanın hakikaten işkolu seviyesinde faaliyet gösterip göstermediğinin bu kayıtlardan tespiti mümkün değildir.

TABLO : 2

**İşçi Sendikalarının Tiplere Göre Dağılışı**

Sendikanın Tipi	Sendika Sayısı	%
İşkolu Sendikası	218	30.67
Bölge Sendikası	130	18.28
Lokal Sendikası	211	29.68
İşyeri Sendikası	127	17.86
Federasyon	16	2.25
Sendika Birliği	7	0.98
Konfederasyon	2	0.28
<b>Toplam</b>	<b>711</b>	<b>100.00</b>

Görüldüğü üzere memleketimizde işkolu sendikaları büyük çoğunluğu teşkil etmektedir. İkinci sırada lokal sendikaları gelmektedir.

Bu 711 sendikanın coğrafi bölgelere göre dağılışı ise şöyledir <sup>(33)</sup> :

TABLO : 3

**İşçi Sendikalarının Coğrafi Bölgelere Göre Dağılışı**

Bölgeler	Sendika Sayısı	%
Marmara Bölgesi	272	38.25
İç Anadolu Bölgesi	170	23.91
Ege Bölgesi	70	9.85
Akdeniz Bölgesi	48	6.75
Doğu ve Orta Karadeniz Bölgesi	48	6.75
Batı Karadeniz Bölgesi	48	6.75
Doğu Anadolu Bölgesi	40	5.63
Güneydoğu Anadolu Bölgesi	15	2.11
<b>Toplam</b>	<b>711</b>	<b>100.00</b>

Tablonun tetkikinden anlaşılacağı üzere sendika sayısının en kalabalık olduğu bölgeler Marmara ve İç Anadolu Bölgeleridir. Sen-

(33) TUNA, *Toplu ...*, s. 140.

dikaların dağılımının sanayi bölgelerinin dağılımı ile paralel düşmesi tabii olduğu cihetle bunu normal karşılamak gerekir. İç Anadolu bölgesinin ikinci sırayı almasında sendikaların idari merkez etrafında toplanarak (Ankara) oldukça kabarıklık bir sayıyı bulmasını sebep olarak gösterebiliriz. Bu bakımdan sanayi ile ilgili olarak Marmara Bölgesinin, idari kolaylıkla ilgili olarak İç Anadolu bölgesinin başta gelmesi mümkündür.

İşçilerin bu örgütlenme çabaları yanında işverenlerin de, işçiler kadar olmamakla beraber eskiye göre daha iyi örgütlenmeye başladığı görülür. Hatta bu arada, 20 Aralık 1962 tarihinde, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu bile kuruldu. Zira yeni Anayasa hükümlerinin getirdiği düzen içerisinde durum eskiye göre çok değişmiş, işçi sendikaları yeni düzen içerisinde Toplu İş Sözleşmesi yapma ve Grev silâhlarıyla donatılmıştı. Böyle silâhları bulunan bir işçi örgütüne karşı işverenlerin tek başlarına karşı koymaları imkânsız değilse bile çok güçleşmişti. Bunun için işverenlerin de örgütlenerek çalışma hayatının kuvvet dengesini sağlaması gerekiyordu. 1961 den sonra anlamlı bir şekilde örgütlenmeye başlayan işverenlerin kurdukları sendikaların 1967 yılı sonu itibarıyla tipler ve sektörlerle göre dağılışı şöyledir <sup>(34)</sup> :

TABLO : 4

**İşveren Sendikalarının Tipler ve Sektörler İtibarıyla Dağılışı**

	İşkolları	Türkiye Tipi	Lokal	Bölge	Toplam
Sanayi	Tarım	1	—	—	1
	Madencilik	4	—	—	4
	İmalât	28	28	5	61
	İnşaat	3	1	—	4
	Enerji	—	—	—	0
Hizmetler	Ticaret	2	2	—	4
	Nakliyat	4	—	1	5
	Hizmetler	11	8	4	23
	<b>Toplam</b>	<b>53</b>	<b>39</b>	<b>10</b>	<b>102</b>

(34) Mevcut işveren sendikalarının 1 tanesi Konfederasyon, 2 tanesi Birlik ve geri kalan 102 adedi de tablo da dağılışı görüleceği üzere Türkiye Tipi, Lokal veya Bölge sendikalarıdır. Bkz.: TUNA, *Toplu* ..., s. 157.

Görüldüğü üzere işveren sendikalarının yarısından fazlası imalât sanayiindedir. Zira Türkiye’de imalât sanayiindeki bazı işkollarında işyeri sayısının çokluğu dolayısıyla işveren sendikalarının sayısının yüksek olduğu söylenebilir. İmalât sanayiinden sonra hizmetlerde (otel, lokanta, kıraathane, eğlence yerleri vs. gibi) sendika sayısının yüksek olduğu görülmektedir. Gerek imalât sanayii ve gerekse hizmetlerde bölge tipi işveren sendikaları çoğunluğu meydana getirmektedir.

Bu 102 sendikanın illere göre dağılımı ise şöyledir <sup>(35)</sup> :

TABLO : 5  
**İşveren Sendikalarının İllere Göre Dağılışı**

İller	Sendika Sayısı
Adana	7
Ankara	23
Antalya	1
Aydın	1
Balıkesir	1
Bursa	4
Çanakkale	1
Çorum	1
Giresun	1
İstanbul	46
İzmir	8
Kayseri	2
Konya	1
Manisa	2
Sakarya	1
Samsun	2
	102

Bu dağılıma göre işveren sendikalarının esas itibariyle şu beş büyük ilde toplandığı anlaşılmaktadır : İstanbul (46), Ankara (23), İzmir (8), Adana (7), Bursa (4).

(35) TUNA, *Toplu ...*, s. 159-160.

Bugün Türkiye’de Anayasamızda öngörülen hür sendikacılık ilkesine uygun olarak faaliyet gösteren bütün bu işçi ve işveren sendikalarının faaliyetlerinin 274 ve 624 sayılı kanunlarda düzenlendiği görülür.

15.7.1963 tarihinde kabul edilen 274 sayılı Sendikalar Kanunu, daha sonra 16.7.1964 tarih 503 sayılı ve 29.7.1970 tarih 1317 sayılı kanunlarla değişikliklere uğramış bulunmaktadır. Halen bu değişikliklerle yürürlükte bulunan anılan kanuna kısaca İşçi Sendikaları Kanunu denir.

Anayasamızın 46. maddesinin 2. fıkrasında öngörülen işçi niteliğini taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin ekonomik, sosyal ve kültürel hak ve menfaatlerinin korunması için 8.6.1965 tarihinde çıkarılan 624 sayılı kanun Devlet Personeli Sendikaları Kanunu adını taşımaktadır. Esas itibarıyla işçi niteliğini taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin kuracakları sendikaları düzenleyen anılan kanuna da kısaca Memur Sendikaları Kanunu denilmektedir.