

TÜRKİYE'DE 1980 ÖNCESİ ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

Prof. Dr. Nusret EKİN
İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi

Bu incelememizde Eylül 1980'e kadar ki dönem içinde endüstri ilişkileri sistemimizin yasal düzenini ve doğurduğu sorunları kısaca gözden geçirmek ve sistemin 17 yılı aşan uygulamasının genel bir değerlemesini yapmak istiyoruz.

I. ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ SİSTEMİNİN YASAL ÇERÇEVESİ

1960 Devrimi'ni o yıllara kadar sürüp gelen iktisadi, sosyal ve siyasî özlüm ve direnmelerin bir sonucu olarak değerlendirmek gerekir. 1960 Devrimi'nin ekonomik ve sosyal sonuçlarıyla bir bütün olarak, özellikle endüstri ilişkileri sisteminin çağdaş gelişmelere ayak uydurması yönünden bir başlangıç olduğunu açıklıkla söyleyebiliriz. Gerçekten 1961 Anayasası ülkenin ekonomik ve sosyal kalkınmasını plânlı gelişmeye bağlarken, ayrıca çalışma hayatı ile ilgili temel hakları da Anayasa güvencesi altına almıştır. Özellikle çalışma, çocuk, genç ve kadınların korunması, dinlenme, âdil ücret, sendika kurma, toplu sözleşme ve grev hakkı, sosyal güvenlik, sağlık ve konutla ilgili koruyucu Anayasa hükümleri bu arada sayılabilir.

Devrimi hazırlayanlar ve yürütenler, bu modern çalışma ve yaşama şartlarının siyasî iktidarların tercihleri yerine Anayasa güvencesine bağlanmasına da özen göstermişlerdir. Bu gelişmeler içinde "Devlet Plânlama Teşkilâtı" kurulmuş ve karma ekonomide 1963 yılından itibaren kısa, orta ve uzun devreleri kavrayan plân uygulamasına geçilmiş ve plân hedef ve stratejilerinde devamlı gelişmeler kaydedilerek, IV. Beş Yıllık Plân uygulamasına kadar gelinmiştir.

Günümüzde Avrupa ülkelerinde çalışma ilişkilerinin yasalaştırılması ve belirli hukukî süreçlere bağlanması konusunda kuvvetli eğilimler görülmektedir. Ülkelerin birçoğunda sendikacılık, toplu pazarlık ve grev hakları anayasalarda ve bazı dolaylı yasalarda dağınık hükümler içinde düzenlenirken veya tarihi gelişim içinde ortaya çıkan geleneklere bağlı bir nitelik taşıırken, ülkemizde devlet yeni Anayasanın sosyal hükümlerini dikkate alarak çalışma hayatını, özellikle toplu pazarlık sisteminin işleyişi ile ilgili çok ince ayrıntıları dahi gösteren bir yasalaştırma yoluna gitmiştir. Çağdaş gelişmelere uygun düşecek şekilde koruyucu iş yasalarında işçi yararına yorum esası getirilirken, ayrıca sendikaları güçlendirecek, toplu pazarlık sisteminin etkin bir şekilde işçiler lehine sonuçlar yaratmasına imkân sağlayacak hükümler konulmasına çalışılmıştır.

Böylece 1960 sonrası dönemde devlet, işçi-işveren ilişkilerinin esas itibarıyla tarafların pazarlık güçlerine dayalı hür bir toplu pazarlık sistemi içinde yürütülmesine özen göstermiş, esas itibarıyla gereği olmadığı sürece bu ilişkilerin serbestçe işleyişine müdahale etmemeye çalışmıştır. Sadece örneğin 1317 sayılı yasa bu genel eğilime bir istisna olarak gösterilebilir. Kuşkusuz ulaşılan bu nokta sosyal tarihimizdeki gelişmeler dikkate alınırca çok önemli bir aşamayı belirlemektedir. Örneğin 1947 Sendikalar Kanunu'nun çıkarılması yıllarında muhalefet grev lehinde olumlu taleplerde bulunurken, devrin Çalışma Bakanı grev konusundaki hükümetin düşüncesini şöyle belirtiyordu: "Grev hakkı şüphesiz liberal ekonomi rejimlerinde belki yerinde bir tedbirdir... Memleketimizde de liberal bir rejim takip etseydik bu rejimin tabii haklarını tanımamız icap ederdi. Fakat biz devletçi bir rejime sahibiz..." Böylece devlet "sosyal sınıflar arasında çıkan uyuşmazlıkların çözümünde hakem olmayı kabul etmiş, uyuşmazlığın mücadeleye dönüşmesini benimsememiştir."

1960 siyasal değişmelerinden sonra siyasal kadrolar dışında ülkemizde bürokrat aydınların da yeni endüstriyel ilişkiler sisteminin şekillenmesinde önemli etkileri olduğunu görüyoruz. "1963 yasalarını düzenleyen aydın çevreler... yaygın bir davranışa başvurarak yabancı model sistemlerden genellikle aktarma yoluna gitmişlerdir. Bununla beraber tek bir Batı ülkesinin sistemini ithal etmek değil, çeşitli model sistemlerden değişik aksiyon biçimlerini benimsemek yolu tercih edilmiştir. Yasaların çıkışı sırasında ve hazırlığında önemli rol oynayan devrin Çalışma Bakanı'na göre 'tasarıların hazırlanışın-

da demokratik çalışma haklarının mümkün olduğu kadar geniş olması gerektiği, yarım hakların, aşamalı olarak hak tanınmanın huzursuzlukları arttırmaktan başka sonuç vermeyeceği' düşüncesi hâkim olmuştur.

Başka ülkelerin yasalarından yararlanılmış, fakat yasaları kadar tecrübeleri de gözönünde tutulmuştur. Türkiye'nin özel şartlarına ise öncelikle yer verilmiştir'. '...Tasarıda başka pek az memleketin mevzuatında rastlanabilecek, hatta bazı memleketlerde hiç rastlanmayacak ileri hükümler bu kanunda yer almıştır'. Bütün bu faktörler bize göstermektedir ki Türkiye'de endüstri ilişkilerinin demokratikleştirilmesi, sosyal siyaset tedbirlerinin gelişmesi, işçi sınıfından gelen baskılardan daha çok işçi sınıfı dışındaki grupların öncülük fonksiyonlarından etkilenmiştir".

Böylece çalışma hayatı ile ilgili yasaların gelişmesinde köklü atılımlar yapıldığını görüyoruz. İkinci "Sendikalar Kanunu" (1963) birincisinden farklı olarak "Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu" ile (1963) birlikte çıkarılmak suretiyle, demokratik endüstriyel ilişkiler sisteminin işleyebilmesinin temel koşulları hazırlanmıştır. Toplu iş sözleşmesi yasası herşeyden önce grev ve lokavt yasaklarını kaldırmış, esasen Anayasa güvencesine alınmış toplu sözleşme ve grev hakkını düzenlemiştir. Daha sonraki yıllarda sendika kurma hakkı "Devlet Personeli Sendikaları Kanunu" (1965) ile kamu personeline tanınmıştır.

1963-1970 dönemindeki gelişmelerin etkisiyle 1970 yılında sendikalara yeni bir şekil verme hedefi güden yeni bir yasa hazırlanmıştır. Sendikacılığa getirilmek istenen bu yeni değişiklikler, işçi-işveren ve bilim çevrelerinde geniş tartışmalara yol açmış, hatta ciddi işçi hareketlerine dönüşen ve sosyal tarihimizde 15-16 Haziran olayları diye isimlendirilen direnmelerle karşılaşmıştır. Bu kanunun getirdiği değişiklikleri iptal etmek için Anayasa Mahkemesi'nde bazı partilerce açılan davalar 1972 tarihinde sonuçlanmış ve Anayasa Mahkemesi sendikalar kanununda yapılan değişikliklerin önemli bir kısmını iptal etmiştir. Sendikacılık yasası ile ilgili son gelişmeler "Dernekler Kanunu"nda (1972) yapılan bazı değişikliklerle ortaya çıkmıştır.

1970'lerden sonra ortaya çıkan diğer bir hareket ise, Anayasanın bazı maddelerinde yapılan değişikliklerle (1971) devlet personelinin

sendika kurma hakkının ortadan kalkmasıdır. 1960 sonrası dönemin dikkati çeken diğer bir önemli yasalastırma faaliyeti ise, "Sosyal Sigortalar Kanunu" (1965) yanında, 30 yılı aşkın uygulamadan sonra yeni bir "İş Kanunu"nun kabul edilmesidir (1967). Bu yeni İş Kanunu da aşağı - yukarı üç yıllık bir uygulamadan sonra Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir (1970). Anayasa Mahkemesi Kanununun meclislerde kabulü sırasında yapılan usul hatâlarına dayanarak bu yasaı iptal ederken, çalışma hayatında ortaya çıkacak karışıklığı önlemek amacıyla belirli bir yeni yasalastırma süresi kabul etmiştir. Bu sürenin son ermesine rağmen yeni bir iş kanunu çıkarılamamış, uygulamalarda önemli belirsizlikler meydana gelmiş, ortaya çıkan ve bir yıla yaklaşan boşluktan sonra yeni bir "İş Kanunu" meclislerden geçmiştir (1971).

Takibeden yıllarda iş kanunu uygulamasında, özellikle kıdem tazminatı ile ilgili (İş Kanunu 14. Madde) tartışmalar yeni bir düzenleme gereğini doğurmuş ve iş kanunun bazı maddelerinin yeniden düzenlenmesi yoluna gidilmiştir (1975). Gene bu dönemde 18 yaşını bitirmiş çıraklar iş kanunu kapsamına alınmış olmakla birlikte, çalışma hayatında çırakların çalışma koşullarını belirleyecek yasal düzenleme konusundaki girişimler bir yasa çıkarılmasıyla sonuçlanmamış, "Çırak, Kalfa ve Ustalık Kanunu" ile (1977) çalışma hayatımızın bu önemli boşluğu doldurulmuştur. Nevar ki bu yasanın çıraklık sorununa belirgin, düzenli ve anlaşılabilir çözümler getirdiğini söylemek zordur. Takip eden yıllarda Çalışma Bakanlığının, özellikle İş Kanunu'nun bazı maddelerinin düzenlenmesi ve tarım kesimi için çalışma şartlarını belirleyecek Tarım İş Kanunu hazırlığına giriştiği, ayrıca "İşsizlik Sigortası Yasa Tasarısını" hazırladığı ve nihayet toplu sözleşme düzeninde bazı eni düzenlemeler getirmeyi amaçlayan yasa tasarıları çalışmaları yaptığı görülmektedir.

Bütün bu gelişmelere rağmen, ülkemizde bağımlı çalışanların önemli bir kısmının kapsam dışı kalarak, Borçlar Kanunu'nun liberal hükümlerine terkedildiğini görüyoruz. Örneğin günümüze kadar hâlâ tarım işçileri için gerek sosyal güvenlik, gerekse koruyucu iş yasası açısından ayrı bir tarım iş kanunu çıkarılamadığı gibi, belirli büyüklüğün altındaki esnaf ve küçük sanatkârlar yanında çalışanlar v.b. gibi bazı gruplar kapsam dışı bırakılmıştır. Fakat genellikle tarım-dışı sektörlerde bağımlı çalışan endüstri işçileri işçi-memur ayı-

rımı bir tarafa bırakılacak olursa, esas itibariyle iş yasasına sendikacılık ve toplu pazarlık haklarına sahip bulduklarından 1980 Eylül'üne kadar endüstri ilikleri sorunları daha ziyade çok kapsamlı, geniş mali, ekonomik, sosyal sorunlara kaymıştır.

II. SENDİKACILIĞIN YASAL DÜZENİ

Türkiye'de sendikacılık hareketini düzenleyen yasaların tarihi gelişim içinde bazı dalgalanmalar gösterdiği görülmektedir. Gerçekten 1930'lara gelene kadar, sendikacılığı yasaklayıcı hükümler olmamasına rağmen, bu yılda başlayan sınırlamalar Cumhuriyet döneminde ilk Anayasa ve Medenî Kanun'la nisbî bir serbestliğe kavuşurken, 1938 Cemiyetler Kanunu bu hakkı mutlak şekilde sınırlamıştır. Savaş sonrası dönemde Cemiyetler Kanununda yapılan tadil ve ilk sendikalar kanunu ile yeni bir dönem başlamış, toplu sözleşme ve grev haklarından yoksun dahi olsa ilk sendikacılık hareketi ülkemizde yasal bir temele kavuşmuştur. 1960 sonrası dönem içinde toplu sözleşme düzeniyle ve iş mücadeleleri hakkıyla tamamlanmış, tam serbesti sistemine geçilmiş, böylece Türkiye'de sendikalar çağdaş anlamda gerçek fonksiyonlarına kavuşabilmişlerdir.

1970'lerde getirilmek istenen değişikliklerin Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmesiyle, 1960'larda belirlenen sendikaların yasal düzenlemesi nisbeten ufak değişiklikler dışında esas karakterini korumuştur. Bu gelişme seyri aşağıdaki şekilde değerlendirilmektedir. "Türkiye'de sendikalar henüz genel ve tam bir tasnife kavuşamamışlardır. Bu sonucun doğmasında modern İş Hukuku'nun üç yaratıcısının, yani devlet, işveren ve işçinin belli ölçülerde sorumluluğu vardır. Çünkü önce devlet sendikaların, özellikle işçi sendikalarının devlet yönetimini kuvvetle etkilemelerini, bu yönetimi eleştirmelerini ve davranışlarıyla güç duruma düşürmelerini, zaman zaman hoşgörülle karşılayamamıştır". Böylece İş Hukuku yasalarının zaman içinde çağdaş düşünceye ve Türkiye'nin ekonomik ve sosyal gelişme eğilimlerine uygun düşen düz bir hat içinde gelişmesine mukabil, sendikacılık yasalarının zaman içinde dikkati çekecek sapmalar gösterdiği iddia edilmiştir.

1960 sonrası gelişmeler içinde çıkarılan sendikalar kanunu "sendika kurma ve sendikaya girme hakkını daha geniş bir çalışanlar

grubuna tanımış, sendikaya üye olma yaşını 16'ya düşürmüş, uluslararası meslekî birliklere girmek için hükümetten izin alma şartını koymamış, işyerlerindeki sendika temsilcilerini geniş ölçüde korumuş ve nihayet sendika aidatı yönünden bir sınırlama koymadığı gibi, sendika aidatının işveren tarafından sendikaya verilmesi esasını kabul etmiştir".

Sendikalar yasasında 1970 yılında yapılan değişiklikle üst seviyeli sendika örgütleri kuruluşunda bazı sınırlamalar getirilmiş, (örneğin işkolu sendikası ve federasyonların kuruluşunda o işkolundaki sigortalı işçilerin en az üçte birinin temsil edilmesi) ve bu sınırlamalar işçi konfederasyonları için de dikkate alınmıştır. Bu sınırlamaları toplu sözleşme yapma açısından değil, üst seviyeli sendika kurabilme yönünden getirilmek istenmiştir. Bu nitelikleriyle yasa değişikliği Anayasanın serbestçe sendika kurabilme hükmüyle çelişkili görülüp iptal edilmiştir. Sendikaların faaliyetlerini başta toplu sözleşme yapmak ve uyuşmazlık çıkarmak üzere aşağıdaki konularda görüyoruz.

Sendikalar yasal temsil fonksiyonu gören ve yargı mercilerine başvuran, mütalaa bildiren veya talepte bulunan, adli yardım yapan organlar olmaları yanında üyeleri için meslekî yardım faaliyeti yürütmekte, dernek ve sandıklar kurabilmektedirler. Eğitim, sağlık ve spor faaliyetleri yanında önemli diğer bir faaliyet şekilleri de kooperatifçilik hareketidir. Ayrıca sendikalar günümüzde önemle tartışılan çok önemli bir imkâna da sahiptirler. Yasaya göre sendikalar "nakit mevcudunun % 30'undan fazla olmamak" kaydıyla, sınırlı ve iktisadî teşebbüslere yatırımlar yapabilmektedirler.

Yeni sendikalar yasası eskisine göre siyasî faaliyetler açısından nisbeten liberal hükümler getirmiştir. Nitekim sendikalar kanunu teklifinin genel gerekçesinde de belirtildiği gibi, "büyük vatandaş kitlelerinin devlete muhtelif sahalardaki politikasıyla ilgili olduğuna şüphe bulunmayan hayati menfaatini korumakla görevli sendikaların hiçbir suretle siyasetle uğraşmamaları esas bir intikal hükmü olarak devrini tamamlamıştır. Kaldı ki bu hüküm kapatma kararlarına müncer olan zararlı tefsirlere çok müsait, muğlak bir nitelik taşımıştır".

Böylece sendikalar yasası sendikaların serbestçe siyasî faaliyette bulunmaları esasını getirmiş, ancak sadece bunların "siyasî partilerden veya onlara bağlı teşekküllerden herhangi bir sebeple mad-

di yardım kabul etmesini, onlara maddî yardımda bulunmasını, onların teşkilâtı içinde yer almasını veya bir siyasi partinin adı altında mesleki teşekkül kurmasını" yasaklamıştır. Yasanın bu siyaset anlayışı işçi hareketlerinde önemli görüş ayrılıklarına yol açmıştır. Ayrıca işyerindeki temsilciliğin işçi temsilcilerinden sendikalarca belirlenecek sendika temsilciliği müessesesine kaydığı görülmektedir.

Genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, ülkemizde sendikacılıkla ilgili yasal düzenlemenin çoğulcu siyasi demokrasilere uygun, çağdaş sendika özgürlüğünü öngören bir yasal düzenleme getirdiğini söylemek yerinde olacaktır. Gerçekten yasal karakteri itibarıyla sendikacılık düzenimize baktığımız zaman sendikalaşma hakkının mümkün olduğu kadar geniş bir kütleye tanındığını, sendika özgürlüğünün bilimsel esaslara ve uluslararası normlara uygun şekilde işçi ve işverenlere tanınmış ve güvence altına alınmış olduğunu görürüz.

Ayrıca üyelik aidatı sendikal kuruluş tarafından serbestçe tesbit edilebilmekte ve sendika lehine bir kaynak yaratmak için işveren tarafından işçi ücretinden kesinti yoluyla tahsil edilmektedir. Sendikaların üyelerine sağladığı hak ve menfaatlerden üye olmayan işçilerin yararlanmaları sendikaların izni ve dayanışma aidatının ödenmesi gibi güç şartlara bağlanmaktadır. Ayrıca sendika yönetici ve temsilcilerine özel güvenceler sağlanmıştır. Sendika üyeliğinin kazanılmasında kolaylıklar, üyelikten çekilmede ise güçlükler öngörülmüştür. Bunlara ilâveten sendikalara geniş bir faaliyet alanı tanınmıştır.

Sendika örgütlerine mal edinme özgürlüğü ve sendika mallarının kısmen haczedilmemesi ve vergi bağımsızlığı sağlanmıştır. Bir üyenin birden çok sendikaya aynı anda üye olabilmesi öngörülmüş ve sendika çokluğu ilkesine uygun düzenlemeler yapılmıştır. Sendikaların uluslararası kuruluşlara serbestçe üye olmaları ilkesi getirilmiş ve sendikaların kurulmasında ön müsaade sistemi yerine, kuruluştaki özgür bir sistem öngörülmüştür. Nihayet sendikaların kapatılması veya faaliyetten alıkonulması bağımsız yargı organlarının yetkisine bırakılmıştır.

III. TOPLU PAZARLIĞIN YASAL DÜZENİ

Batı Avrupa'da toplu sözleşme uygulaması daha eski tarihlere uzanmakla beraber, toplu ilişkileri düzenleyen ilk yasanın 1911 ta-

rihli İsviçre Medeni Kanunu olduğu söylenmektedir. Ülkemizde esas itibariyle 1926 tarihinde ilk Medeni Kanun'u bu ülkeden alarak yasa-laştırdığı için bu nitelikleriyle Türkiye'nin toplu ilişkileri ilk defa düzenliyen ülkeler arasında yer aldığı söylenebilir. Gerçekten "toplular iş ilişkilerine ilişkin ilk hükümler Borçlar Kanunu'nun 316 ve 317. nci maddelerinde 'Umumî Mukavele' adı altında yer almıştır. Bu da gösteriyor ki Türk hukukunda toplu iş sözleşmelerinin düzenlenmesi oldukça eski bir geçmişe sahiptir".

Fakat ne var ki 1938'lere kadar belirsizlik içinde bocalayan ve 1947 Sendikalar Kanunu ile grev ve lokavt hakkından yoksun Türk sendikacılığı, esas itibariyle Borçlar Kanunu'ndan gelen bu hükümleri işletmemiştir. Daha önce de değindiğimiz gibi, son yıllara kadar toplu pazarlık ilişkilerini düzenliyen ve halen yürürlükte bulunan ilk yasa 1963 tarihinde toplu iş sözleşmesi grev ve lokavt kanununun kabulü ile başlamıştır. Bu yasa toplu pazarlık mekanizmasının işle-mesiyle ilgili güçlükleri ortadan kaldırırken, sisteme oldukça ayrıntılı bir yasal düzenleme de getirmiştir.

Ülkemizdeki grev ve lokavtlara ilişkin yasalara gelince, 1936 İş Kanunu ile başlayan yasaklama devrinin esas itibariyle 1961 Anayasa-sının kabulüne kadar sürdüğünü görüyoruz. Anayasanın kabulünden sonra grev ve lokavtları düzenliyen bir yasanın çıkmamasına rağmen, bazı grev hareketleri kendiliğinden oluşmuş ve bu hakkın yasal şekil-de düzenlenmesi 1963 tarihinde sözünü ettiğimiz yasanın çıkmasıyla başlamıştır.

Ülkemizde uzlaştırma ve tahkime ilişkin mevzuatın da paralel bir gelişme gösterdiğini tesbit ediyoruz. "Uzlaştırma ve tahkim konusunda Türkiye üç farklı dönem yaşamıştır. Birinci dönem 1923-1938, ikinci dönem 1938-1963 ve üçüncü dönem ise 1960'tan sonraki yılları kapsamaktadır. Birinci dönemde (1923-1938 İş Kanunu'nun yürürlük tarihi) Türkiye'de uzlaştırma ve tahkim konusunda tam bir serbesti sisteminin varlığından sözedilebilir. Çünkü bu dönemde toplu iş uyuşmazlıklarının çözümüne devlet hiçbir şekilde karışmamış, bu konuyu düzenliyen genel bir yasa ve tüzük dahi çıkarmamıştır. Ancak bu dönemde uzlaştırma ve tahkim konusunda fazla uyuşmazlık çıktığını sanmıyoruz".

İkinci dönemde ise, bir yandan toplu iş mücadelelerine yasaklar konurken, toplu uyuşmazlıkların çözümünde zorlayıcı tahkim siste-

mi getirilmiştir. Bu sistem 1963'lere kadar 25 yıllık bir zaman süresi içinde zaman, zaman uyumsuzluğu çıkararak işçi tarafının niteliğinde değişiklik olmakla beraber, uygulanagelmıştır. Bu dönemin 1950'lere kadar uzanan birinci devresinde işyerinde ondan az olmamak üzere çalışanların beştebirinin talebiyle uygulanan iş şartları ve sürelerinin değiştirilmesi talepleri, işçiler tarafından seçilen işçi temsilcileri tarafından yürütülmekte ve belirli aşamalardan sonra kabul edilen hakem kurulu kararları tarafları bağlayıcı bir nitelik taşımaktaydı.

Ayrıca işçilerin çıkardıkları çıkar uyumsuzlukları dışında kalan hak uyumsuzluklarının da 1950 tarihli İş Mahkemeleri Kanunu'yla özel çalışma sorunları olarak bu mahkemeler tarafından çözümlenmeye çalışıldığını görüyoruz. 1951 tarihinden sonra ise, İş Kanunu'da yapılan değişiklikle işçi temsilcileri yanında işçi sendikalarına da toplu iş uyumsuzluğu çıkarma fonksiyonu verilmiştir.

Böylece 1950'lerden sonra işçi sendikaları mensuplarının istihdam koşullarını değiştirmede toplu iş uyumsuzlukları çıkarmak suretiyle hudutlu bir fonksiyon ve etkinlik kazanabilmişlerdir. Sistemin bütünlüğü içinde görebileceğimiz gibi, iş uyumsuzluklarının uzlaşmaya ve tahkiminde gerçek anlamda demokratik ilişkiler 1963'ü takip eden devrede başlamış ve 275 sayılı yasa toplu iş uyumsuzluklarının çözümünde karma bir sistem getirmiştir.

"Buna göre toplu iş uyumsuzlukları açıkça ilân edilmiş, bir çatışmaya dönüşmeden, yani grev ve lokavt yapılmadan önce uzlaştırma yoluna gitmek zorunludur. Ancak bu yoldan başarı sağlanmadığı takdirde, grev ve lokavta gitmek caizdir. Öte yandan grev ve lokavt yasağı bulunan haller için mecburî tahkim yolu da eskisinden biraz değişik olarak muhafaza edilmiştir. Ayrıca mecburî tahkime ilişkin bazı hükümlere 1963 tarihli Uzlaştırma ve Hakeme Başvurma Tüzüğünde rastlamaktayız".

Şüphesiz burada toplu sözleşme düzeninin yasal ayrıntılarına girecek değiliz. Bilindiği gibi "toplular sözleşmesi işçi teşekkülü ile işveren veya işveren teşekkülü arasında hizmet akdinin yapılması muhtevası ve sona ermesiyle ilgili hükümleri düzenlemek için yapılan işçi-işveren münasebetlerini ilgilendiren, diğer hususlar ile tarafların karşılıklı hak ve borçlarını ve özellikle bütün bu hususların uygulanması ve denetimi ile ilgili hükümleri ihtiva edebilen yazılı bir sözleşmedir".

Ülkemizde toplu sözleşme düzeni çağırı safhasından başlayarak, yetki iddiası, yetki uyuşmazlıklarının çözümü ve toplu görüşme safhalarıyla, toplu görüşmenin barışçı bir biçimde sonuçlanması ve toplu iş sözleşmesinin imzalanmasına kadar bazı noktalarda sorun ve tartışmalar yaratmakla birlikte, çağdaş ve demokratik bir sürece bağlanmıştır. Ayrıca toplu iş sözleşmesinin hizmet akdi ile olan ilişkilerinden doğan veya sendikadan ayrılmanın veya çıkarılmanın sonuçlarıyla ilgili mahkeme kararlarıyla da geliştirilmiş bir yasal düzenleme vardır. Diğer taraftan yasa işyeri ve işkolu sözleşmeleri, bunların birbiriyle olan ilişkileri, toplu iş sözleşmesinin uygulama alanı, sözleşmeden yararlanma, dayanışma aidatı, teşmil gibi sahalarda da ayrıntılı düzenlemeler getirmiştir.

Toplu iş uyuşmazlıklarının çözümünde bireysel ve toplu uyuşmazlıklar, hak ve çıkar uyuşmazlıkları için belirli süreçler öngörmüş ve uyuşmazlıkların kotarılmasında çok önemli bir müessese olarak uzlaştırma ve arabuluculuk mekanizmalarını getirmiştir. Ne var ki uzlaştırma ve arabulma müesseselerinin karmaşık bir yapı içinde düzenlendiğini de görüyoruz. Uyuşmazlıkların barışçı, bir şekilde çözümlenemediği hallerde grev ve lokavt hakları ve bu hakların kullanımı ile ilgili ayrıntılı düzenlemelere de rastlıyoruz.

"Bugüne kadar hukukî durumun düzenlenmesi mevzuata ve bunun emredici kaidelerine aykırı olmamak üzere genellikle işverenin iradesine terkedilmiş bulunan işçi, 274 ve 275 sayılı kanunların yürürlüğe girmesiyle teşekkülleri aracılığıyla çalışma şartlarının tesbitinde artık söz sahibi olmuştur. Bu suretle emek-sermaye ilişkilerinin sosyal adalet ilkelerine uygun olarak düzenlenmesi, karşılıklı saygı ve sevgiye dayanan dengeli bir çalışma düzeni ve barışının kurulması imkânı sağlanmıştır".

IV. 1960 ÖNCESİ ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ SİSTEMİMİZİN BAŞLICA SORUNLARI

Son yıllarda Türk endüstri ilişkileri sisteminin olumsuz yönde gelişen ekonomik şartlardan büyük ölçüde etkilendiği görülmektedir. Ülkenin dış ekonomik ilişkilerinde ortaya çıkan güçlükler, enflasyonun büyük boyutlara varan hızı, enerji, ham madde ve yedek parça sıkıntıları, gelişme hızını yavaşlatırken, bir yandan da halihazır sanayi önemli ölçüde ve olumsuz yönde etkilemiştir. Böylece işve-

renler sendikaların toplu pazarlıkta ileri sürdükleri aşırı taleplerin ve ideolojik grevlerin, işyeri kapanmalarına ve işsizlikteki artışlara yol açtığını ileri sürmüştür.

KIT'lerin Toplumsal Anlaşma'daki hükümlere uyularak Türkiye İşverenler Sendikası Konfederasyonu'ndan istifaya zorlanması eleştiri konusu yapılmış, Çalışma Bakanlığı'nın hazırladığı ferdî ve kolektif iş hukukundaki yeni yasa girişimleri de işverenlerce kuşku ile karşılanmış, yeni yasal düzenlemelerin sanayi yatırımlarını engelleyeceği ve birçok işyerinin kapanmasına yol açacağı ileri sürülmüştür. Gene yasal düzenlemede yapılacak yeni değişikliklerle grev oylamasının sendikal rekâbeti ve parçalanmayı arttıracığı iddia edilmiştir.

İşverenlerin görüşüne göre politik ve ideolojik örgütlenmeler işletmeleri mücadele alanı haline getirmekte ve işçileri hedef almaktadır. İşverenler toplu sözleşmelerin belirli kriter ve prensiplere uygun olarak yürütülmesi konusunda ısrar etmiş, ekonomideki olumsuz şartlar yüzünden birçok işyerinin vardiyaları ve üretimi azalttığını, işçi çıkarma yoluna başvurduğunu, yeni işçi almamak için fazla mesai yaptırma yoluna gittiklerini ileri sürmüştür.

İşçi-işveren ilişkilerinde ortaya çıkan olumsuz gelişmeler yüzünden işverenlerin işleri sun'î olarak bölmek suretiyle küçük atölyelere dağıttıkları ve kapital yoğun teknolojileri tercih ettikleri ileri sürülmüştür. Kıdem tazminatının işverenlerin mal varlıklarını tehdit etmekte, olduğu işçi-işveren-hükümet üçlüsünün biraraya gelerek, başta ücret olmak üzere çalışma sorunlarına barışçı çözümler getirmesi gereği sık sık iddia edilmiştir. Kamu sektöründe o tarihlerde 50 milyara varan yıllık zararların baş nedeni olarak yönetim ve istihdamdaki bozukluklar ileri sürülmüştür. Özellikle son yıllarda işçilerin anarşik bir hareket içine çekilmek istenmesi, belirli sektörlerde yasa-dışı eylemlerin hızla artması eylemlerin önemli işgünü kıyıplarına yol açtığı iddia edilmiştir.

Grev uygulanan işyerlerinde çalışmak isteyenlerin içeriye sokulmadığı, ham madde giriş-çıkışının engellendiği, grev ve lokavt halinde işçilerin başka işyerlerinde çalıştığı ve bu yüzden iş mücadelelerinin uzadığı ve amacından saptırıldığı ileri sürülmüştür. Buna mukabil sendikalar, son yıllarda belirli bazı faktörlerden dolayı iş mücadelelerinin ve uyuşmazlıkların daha da yoğunlaşacağını iddia etmişlerdir. Özellikle çok hızlı enflasyonun ücretlerin satın alma gücünü korumak isteyen sendikalar yönünden toplu pazarlık tartışma-

larını daha gergin şartlar içinde yürütülmesine yol açtığı iddia edilmiş ve ülkede enflasyonun bu derece yüksek oranlara çıkışından hiçbir zaman sendikaların sorumlu tutulamayacağı iddia edilmiştir.

O dönemdeki vergi sisteminin de bu adaletsizlikleri daha da artırdığı, gelir dağılımını etkilediği ileri sürülmüştür. Bu yüzden vergi yasalarındaki yeni düzenlemeler yanında iş yasalarının tarım kesimine de genişletilmesi, sendikacılık ve toplu sözleşme yasalarının günün şartlarına uydurulması istenmiştir. Sendikalara göre bu yeni düzenlemelere Toplumsal Anlaşmadan kaynaklanan yetkili sendikaların belirlenmesinde referandum usulünün yasalaştırılması, grevlerde uygulanan sınırlamaların kaldırılması, genel grev, uyarı, dayanışma ve sempati grevlerinin tanınması, lokavt hakkının sınırlandırılması, hatta yasaklanması gereği ileri sürülmüştür. İşsizliğin hızla artışı karşısında bir yandan çalışma süreleri düşürülürken, işçi çıkarma süreçlerini düzenleyen İş Kanunu'nun 13, 17 ve 24. maddelerinin işçi yararına yeniden düzenlenerek istihdam güvencesi getirilmesi talep edilmiştir.

Karşılıklı ileri sürülen bu görüşlerden sarfınazar, Eylül 1980'e kadarki uygulamasında ülkemizdeki endüstri ilişkileri düzeni, yasal yorum ve boşluklar yönünden, de çok çeşitli sorunlar yaratmış, görüş ayrılıkları İş Mahkemeler'inde, Yargıtay, Danıştay ve Anayasa Mahkemesi'nde sürüp gitmiştir. Bu konuda kısa zaman sürecinde gerek Çalışma Bakanlığı'na bağlı kuruluşlarda, gerek Mahkeme ve Yargıtay içtihatlarında çok dağınık ve farklı görüşlerin ortaya çıktığını görüyoruz.

Ashında ülkemizde iş mevzuatının özelliklerine baktığımız zaman ilk önce bu yasaların çok sık değiştiğini tesbit ediyoruz. Gerçekten yasa, tüzük ve yönetmelikler belki de etkin bir hazırlıktan geçirilmediği için sık değişmekte, yüksek mahkeme kararlarındaki dağınıklık da buna ilâve olunca uygulamada belirsizlik ve sürtüşmeler artmaktadır.

1980 Eylül'üne kadar uygulamada görülen bireysel iş hukukuyla ilgili tartışmaları aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz:

1) İş Kanunu kapsamı dar tutulmuş, özellikle tarım kesimi için yeni bir iş yasası çıkarılamamıştır. 2) Uzun yıllardan beri yasa ve tüzüklerle çok değişik yaklaşımlar yapılmasına rağmen işçi-memur ayırımı bir türlü açıklığa kavuşturulamamıştır. 3) Asgari ücret uygulamasında rasyonel kriterler geliştirilememiş, uygulamada çok çeşitli sorunlar ortaya çıkmıştır. 4) Kıdem tazminatı uygulaması, çalışma

hayatının en yoğun tartışmalara konu olan sahasını oluşturmaktadır. Yasal düzenlemedeki tartışmalara ilâveten toplu pazarlık uygulaması bu konudaki karışıklığı daha da artırmış, kıdem tazminatının vergilendirilmesi, uyuşmazlıkları adeta içinden çıkılmaz bir hale sokmuş, kıdem tazminatı fonu yasa tasarısı hazırlanamamıştır. 4) İstihdam güvencesi ile ilgili tartışmalar, diğer yoğun bir tartışma alanını oluşturmaktadır. 6) Sakat ve eski hükümlü çalıştırma ile, çıraklık konusunda belirsizlikler giderilememiştir. 7) Nihayet iş hayatının denetiminde etkin bir düzenleme ortaya çıkamamıştır.

Toplu iş ilişkilerine baktığımız zaman, sendikacılıkta, aşağıdaki sorun sahalarını belirlemek mümkündür:

1) Sendika çokluğu ilkesi, sendikal parçalanmada ve yetki tesbitinde güçlükler yaratmıştır. 2) Sendikaların denetiminde yetersizlikler görülmektedir. 3) Sendika üyelik aidatlarının işverence bordrodan kesilmesinden doğan çok sayıda sorunla karşılaşmıştır. 4) Sendikaların üyeyi kabul özgürlüğünde ve sendikadan serbestçe çekilmede sorunlar olmuştur. 5) Sendikaların örgüt modelleri ve üst seviyeli sendikalarla olan ilişkiler problemler yaratmıştır. 6) İşyerinde sendika temsilciliği ve fonksiyonları belirlenememiştir. 7) Sendikaların faaliyetleri toplu pazarlık etrafında yoğunlaşmış, kooperatifçilik ve yatırımlar konusundaki girişimler yetersiz kalmıştır.

Toplu sözleşme ile ilgili sorunları ise aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz:

1) Toplu sözleşmede yetkili olacak sendikanın belirlenmesi ve bu konuda uygulanması düşünülen referandum yöntemi, çok yoğun sorunlar yaratmıştır. 2) Toplu sözleşmelerde yararlanma ve kapsam belirlenmesi tartışmalara neden olmuştur. 3) Genel olarak uzlaştırma mekanizmaları barışçı bir yöntem olarak etkin bir şekilde işlememiştir. 4) İşyeri ve işkolu sözleşmesi ve bunların çatışmasından doğan sorunlarla karşılaşmıştır. 5) Toplu sözleşmelerin yenilenmesiyle ilgili süreçlerde önemli sorunlar olmuştur. 6) Toplu sözleşme taslağının bir defada verilmesi veya toplu pazarlık safhasının türlü nedenlerle uzama eğilimi taşıması, ortaya çok sayıda sorun çıkarmıştır. 7) Grev ve lokavtla ilgili sorunlar arasında, özellikle hak uyuşmazlıklarında grev hakkının korunması, grev ve lokavt yasakları, Bakanlar Kurulu'nun grev ve lokavtı erteleme yetkisi, grev gözcülerinin yetkileri, greve katılmayan işçinin çalıştırılması, sürpriz grevlerin önlenmesi, grev halinde sosyal yardımların ve diğer yasal hakların durumu, yoğun uyuşmazlıkların kaynağını oluşturmuştur.

İşte bütün bu yoğun tartışmalarla içinden çıkılmaz hale dönüşen ve ekonomik, özellikle siyasi yapıyla tamamen ters yönde gelişmeler gösteren Türk endüstri ilişkileri sistemi, Eylül 1980 tarihinde yeni bir düzenleme dönemine girmek zorunda kalmıştır. Önümüzdeki yıllarda ortaya çıkacak yeni endüstri ilişkileri sistemimizin 17 yılı aşan uygulamalardan doğan sorunları dikkate alarak ve demokratik özünü bozmadan çok daha sağlıklı yeni bir sisteme dönüşmesi veya geçilmesi bir gereksinim olarak ortaya çıkmaktadır.

Şüphesiz gelişme seviyesi ne olursa olsun bütün toplumlarda endüstri ilişkileri uyum ve uyumsuzluk faktörlerinin karşılıklı etkileşimi ile ortaya çıkan problematik bir saha niteliği taşımaktadır. Ne var ki günümüzdeki demokratik endüstri ilişkileri toplumla bütünleşme içinde ekonomik ve siyasi sistemin kuvvetlenmesine yardım edecek yönde ve gönüllülük esasına dayalı çıkar ve sorumlulukların bir bütün halinde dikkate alındığı, genellikle üçlü işbirliği sistemlerine doğru gelişmektedir.

Bir diğer deyişle Türk endüstri ilişkileri sisteminin geçiş döneminde ortaya çıkan sorunlarını, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandıran ve siyasi sistemle uyum içinde işleyen bir süreç haline dönüştürmek, tarafların en başta gelen sorumluluğunu teşkil etmektedir.

KAYNAKLAR

- ÇELİK, N., İş Hukuku II, Sendikalar, İstanbul, 1979.
 ÇELİK, N., İş Hukuku Dersleri, İstanbul, 1979.
 DERELİ, T., Aydınlar, Sendika Hareketi ve Endüstriyel İlişkiler Sistemi, İstanbul, 1975.
 EKİN, N., Endüstri İlişkileri, İstanbul, 1979.
 EKONOMİ M., İş Hukuku, İstanbul, 1980.
 ESENER, T., İş Hukuku, Ankara, 1978.
 İŞİK, R., Ehliyet ve Yetki, Ankara, 1970.
 İŞİK, R., İşçi Sendikalarının Faaliyetleri, Ankara, 1977.
 KUTAL, M., Toplu İş Münasebetleri : Cilt I, Sendikalar, İstanbul, 1970.
 KUTAL, M., İş Hukuku, Ferdî İş Münasebetleri, İstanbul, 1969.
 KUTAL, M., Toplu İş Uyuşmazlıkları ve Barışçı Yollarla Çözülmesi, S. Siyaset Kon., Cilt XIX, s. 219-253.
 OĞUZMAN, K., Vak'a Metodu İle Hukuki Yönden İşçi - İşveren İlişkileri, İstanbul, 1977.
 TUNÇOMAĞ, K., İş Hukuku, İstanbul, 1979.
 TUNÇOMAĞ, K., İş Hukuku, Vize, 1980.
 TUNÇOMAĞ, K., Türkiye'de İş Hukuku Mevzuatının Gelişmesi, S. Siyaset Kon., Cilt XXV, s. 1-27.