

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
TÜRK İNKİLÂP TARİHİ ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE’DE ÇALIŞMA HAYATININ ÖRGÜTLENMESİ: ÇALIŞMA
BAKANLIĞININ KURULUŞU VE FAALİYETLERİ
(1945-1983)

Doktora Tezi

Duygu YILMAZ

Ankara-2021

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
TÜRK İNKİLÂP TARİHİ ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE’DE ÇALIŞMA HAYATININ ÖRGÜTLENMESİ: ÇALIŞMA
BAKANLIĞININ KURULUŞU VE FAALİYETLERİ
(1945-1983)

Doktora Tezi

Duygu YILMAZ

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Hakan UZUN

Ankara-2021

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
TÜRK İNKILÂP TARİHİ ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE’DE ÇALIŞMA HAYATININ ÖRGÜTLENMESİ: ÇALIŞMA
BAKANLIĞININ KURULUŞU VE FAALİYETLERİ

(1945-1983)

Doktora Tezi

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Hakan UZUN

Tez Jürisi Üyeleri

Adı Soyadı

İmzası

Prof. Dr. Yasemin DOĞANER (Başkan)

.....

Prof. Dr. Hakan UZUN (Danışman)

.....

Prof. Dr. Mesut ÇAPA

.....

Doç. Dr. Necdet AYSAL

.....

Doç. Dr. Nasrullah UZMAN

.....

ÖZET

II. Dünya Savaşı ve sonrasında; ulusların ekonomik, toplumsal, siyasal bağlamda gelecekteki yerini belirleyen olaylar meydana gelmiştir. Türkiye de bu yeni dünya düzeninde konumunu belirlemek üzere harekete geçmiştir. Türkiye'nin bu çabaları iç dinamiklerle birleşerek çalışma hayatında önemli sonuçlar doğurmuştur. Her ne kadar çalışma hayatının yasal çerçevesi, 1936 yılında 3008 sayılı İş Kanunu ile çizilmiş olsa da Türkiye çalışma hayatının kurumsallaşması açısından dünyayı bir adım geriden takip etmiştir. Burada vurgulanan husus; çalışma hayatının örgütlü döneminin yani Çalışma Bakanlığının ancak 1945 yılında kurulabilmiş olmasıdır.

Savaş sonrası oluşan konjonktürde Türkiye, Çalışma Bakanlığını bir ihtiyacın karşılığında 1945 yılında kurmuştur. Bakanlığın kurulmasının temel felsefesi, kuruluş kanununda da açıkça belirtildiği gibi işçilerin çalışma hayatındaki hak ve hürriyetlerini sağlayabilmektir. Bu felsefenin geniş kısmının gelişmiş Avrupa ülkelerinden alınan model çerçevesinde oluşturulmasına rağmen ön planda milli menfaatler yer almıştır. Dolayısıyla kuruluş felsefesinin emek ve sermayenin uyumlu iş birliğine dayanan niteliği Türkiye'nin milli, ekonomik ve sosyal bünyesinden beslenmiştir.

Türk çalışma hayatının örgütlenme sürecinde, Çalışma Bakanlığı kadar Bakanlık bünyesinden kurulan İşçi Sigortaları İdaresi ve İş ve İşçi Bulma Kurumu da önemli halkalardır. Bu halkalar, Bakanlığın çalışma hayatındaki arabulucu rolünü, sosyal güvenlik ve yardım politikaları temelinde güçlendirmiştir. Kurumsal anlamda yaşanan bu olumlu gelişmelere rağmen çalışanların örgütlenme hakları, işçi ve işveren ilişkilerinin uyumlu motifi; toplu iş sözleşmeleri ve işçi hareketlerinin doğup gelişebilme süreci sancılıdır.

Çalışma Bakanlığının üstlendiği görev ve sorumlulukların ne derece başarıya ulaştığını değerlendirebilmek için çalışma hayatının niceliksel ve nitelik bakımından analizinin yapılması gerekmektedir. Bu noktada analizin; mevcut iş kolları ve çalışan işçi sayısı, işçilerin yaşamlarının maddi idame aracı ücretler, birçok çağın sosyal hastalığı işsizlik, işçi sigortaları, iş uyuşmazlıkları ve uyuşmazlıkların çözüm usulü,

iş kazaları, meslek hastalıkları gibi birçok unsuru ele alarak yapmak yerinde olacaktır. Tüm bu unsurlar, 1945-1983 yılları arasında, çalışma hayatının analiz edilmesine yardımcı olacak ve bu noktada Bakanlığın yol gösterici, arabulucu, yapıcı bir rol kazanıp kazanmadığının anlaşılması sağlanacaktır.

Çalışma Bakanlığının kuruluşuyla başlayan örgütlenmiş Türk çalışma hayatı, uluslararası alanda nihai statüsünü 1945 yılında Uluslararası Çalışma Örgütüne (ILO) üyelikle kazanmıştır. ILO'ya üyelik, çalışma şartlarının iyileştirilmesi ve sosyal kalkınmanın sağlanabilmesi adına Çalışma Bakanlığını fonksiyonel olarak daha aktif konuma getirmiştir. Bakanlık, 1945-1983 yılları arasında birçok ILO sözleşmesini onaylayarak Türk çalışma hayatına daha modern bir form kazandırmıştır. Dolayısıyla 1945 yılı, Türkiye'nin hem ulusal hem uluslararası alanda örgütlendiği yıl olması bakımından önemlidir.

İnsan emeğinin daha verimli hale getirilmesi ve çalışanın hem maddi hem de manevi açıdan refaha ulaşması dolayısıyla da çalışma barışının sağlanması bakımından üstlendiği görev ve sorumluluklar ile Çalışma Bakanlığı, 1983 yılında Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile birleşme kararı alıncaya kadar, çalışma hayatının karar verme açısından tek otoritesi, Türk ekonomisinin kalkınmasında ise ilgili bakanlık ve kuruluşlar ile ortak rol sahibi olmuştur.

Anahtar Kelimeler: İşçi, Çalışma Hayatı, Çalışma Bakanlığı, Sosyal Politika, Uluslararası Çalışma Örgütü.

ABSTRACT

During and after World War II, events occurred that determined the future place of nations in economic, social and political contexts. It has taken action to determine its position in this new world order in Turkey. Turkey's efforts, united with internal dynamics, have had significant consequences in working life. Although the legal framework of working life was drawn in 1936 by Labor Law no. 3008, Turkey followed the world one step behind in terms of institutionalization of working life. The point highlighted here is that you can't get to the point where you the organized period of working life, namely the Ministry of Labour, was established only in 1945.

In post-war conjunctivitis, Turkey founded the Ministry of Labor in 1945 in response to a need. The main philosophy of establishing the Ministry is to ensure the rights and freedoms of the workers in the working life, as clearly stated in the law of establishment. Although much of this philosophy was created within the framework of the model taken from developed European countries, national interests were at the forefront. Therefore, the quality of the founding philosophy based on harmonious cooperation of labor and capital is fed from turkey's national, economic and social organization.

In the process of organizing Turkish working life; As well as the Ministry of Labor, the Workers' Insurance Authority, and the Job and Employees Agency, established from within the Ministry are important rings. These rings strengthened the role of the mediator in the working life of the Ministry on the basis of social security and assistance policies. Despite these positive developments in the corporate sense, the rights of employees to organize, the harmonious motif of employee and employer relations; collective bargaining agreements, and the process of the development of labor movements are painful.

In order to assess the degree to which the duties and responsibilities undertaken by the Ministry of Labor have been achieved, structural analysis of the working life in terms of quantitative and quality needs to be done. At this point, it will be required to do this by addressing many elements of the analysis such as the

current work lines and the number of working workers, the financial maintenance tool wages of the lives of the workers, unemployment, worker insurance, disputes, and the method of resolution of these labor disputes, occupational accidents, and occupational diseases. All of these elements will help analyze working life between 1945 and 1983, at this point, it will provide to be understood whether the Ministry has won a guiding, mediator, and constructive role.

The organized Turkish working life, which began with the establishment of the Ministry of Labor, gained its final status in the international field in 1945 with membership in the International Labor Organization (ILO). Membership in the ILO has made the Ministry of Labor functionally more active in order to improve working conditions and ensure social development. Between 1945 and 1983, the Ministry approved several ILO conventions, which has earned a modern form to Turkish working life. Therefore, 1945 is important in terms of the year in which Turkey is organized both in the national and international areas.

With the duties and responsibilities undertaken in terms of ensuring working peace due to the more efficient human labor and the well-being of the employee both financially and spiritually, the Ministry of Labour has been the only authority of working life in terms of decision-making until the decision to merge with the Ministry of Social Security in 1983 and a joint role with the relevant ministries and organizations in the development of the Turkish economy.

Keywords: Employees, Working Life, Ministry of Labor, Social Policy, International Labor Organization.

ÖNSÖZ

Tarihsel arka planda çalışma kavramı, içinde bulunduğu çağın tipik özelliklerini yansıtmaktadır. Tüm dönemlerin çalışma kavramı ise şu noktada buluşmuştur: Hayatta kalabilmek için çalışmak. Ancak 20. yüzyıl, söz konusu kavramın farklı bir boyutunu ortaya koymuştur. Bu yüzyılda çalışma, gerek uluslararası gerekse ulusal ortamlarda anayasal bir ilke olarak gündemde yerini almaya başlamıştır. 20. yüzyılın sahne olduğu bir diğer gelişme, çalışma hayatının bir organizasyon çemberinde sürdürülmeye çalışılmasıdır.

İstihdam olanakları yaratmak, iş gücüne eğitimle nitelik ve disiplin kazandırmak, emeği ve sermayeyi ortak menfaatler çevresinde buluşturmak, çalışanın yaşam standartlarını yükseltecek ücret politikaları belirlemek, iş güvenliği ve işçi sağlığı için koruyucu önlemler almak, çalışanlara örgütlenme hakkı tanımak ve son iki yüzyılın belki de gelecek yüzyılların en büyük sosyal hastalıklarından biri işsizlik meselesine çözüm bulabilmek bu organizasyona duyulan ihtiyacı açıkça ortaya koymuştur. Anayasalarında çalışma hakkını kabul etmiş tüm devletler için bu organizasyon, çalışma hayatının can damarı sayılmıştır. Bu noktada Türkiye'nin hikâyesi II. Dünya Savaşı'nın hemen sonrasında başlamıştır.

Türkiye’de Çalışma Hayatının Örgütlenmesi: Çalışma Bakanlığının Kuruluşu ve Faaliyetleri (1945-1983) başlıklı bu çalışma, Türk çalışma hayatının örgütlenme sürecini ele almaktadır. Süreç içerisinde öncelikle Çalışma Bakanlığının kurulduğu yıl olan 1945’e kadar hem Osmanlı Devleti Dönemi hem Cumhuriyet Dönemi’nde çalışma hayatı ele alınarak, Bakanlığın kuruluşuna zemin hazırlayan gelişmeler değerlendirilmiştir. Çalışma Bakanlığının kuruluşundan sonra teşkilatlanma süreci ele alınmış, Bakanlığın fonksiyonlarını yerine getirebilmesi açısından ihtiyaç duyduğu birim ve vasıtalar ayrıca incelenmiştir. Süreç değerlendirilirken Türkiye’nin iç ve dış dinamikleri ve bunlarla birlikte çalışma hayatına yön verecek olan Çalışma Bakanlığının prensipleri ve faaliyet yöntemi göz önüne alınmıştır.

Çalışmanın tarihsel çerçevesi Çalışma Bakanlığının kurulduğu yıl 1945 ve Sosyal Yardım Bakanlığı ile birleştiği yıl 1983 aralığında çizilmiştir. 38 yıllık bu süre zarfında Çalışma Bakanlığının faaliyetleri ve bu faaliyetlerin işçilerin sosyo-

ekonomik statülerine etkileri mercek altına alınmıştır. Bakanlığın faaliyetleri, içinde bulunulan dönemin siyasi mekanizması ile sosyal ve ekonomik koşulları çerçevesinde değerlendirilirken uluslararası alanda yaşanan gelişmelerin etkisi de dikkate alınmıştır.

Toplumsal, ekonomik veyahut siyasi organizasyonlar, mevcut sorunları çözümleri ile birlikte bünyesinde taşırlar. Tam da bu noktada araştırma konusu, Çalışma Bakanlığının faaliyetleri, ele alınırken, ilgili literatür etkili bir şekilde kullanılmış mıdır? Sorusu ile karşılaşılır. Bu mesele, sosyal ve beşeri bilimlerin araştırma konusundan bağımsız bir sorunsaldır. Dolayısıyla Umberto Eco'nun 1977 yılında ilk baskısını yapan *Tez Nasıl Yazılır* adlı eserinde “*Ağzınızı açmadan önce mütevazı ve temkinli, ama açtığınızda gururlu ve mağrur olun*” ifadesi, yazılmaya başlandığında olmayan bir şeyin keşfedildiği yanlışlığından uzaklaştırması açısından anlamlıdır. Elbette ki çalışma, mevcut yazınlarla bağlantılı ilerleyecektir. Ancak asgari seviyede bile olsa çalışmanın ilgili literatüre katkı sağlayacağı, çalışmadaki iddiaların toplanan veri ve belgelerle geliştirebileceği de bir gerçektir. Çalışmanın tarz ve üslup açısından olası hata ve eksikliklerinin mazur görülmesi umuduyla...

Bu çalışma ile bilimsel araştırma yolculuğumda rehberim olan, bilgi ve tecrübelerini benden esirgemeyen çok değerli danışman hocam Prof. Dr. Hakan UZUN'a; gerek doktora eğitimim gerekse mesleğimin icrası sırasında desteğini hep hissettiğim değerli hocam Prof. Dr. Mesut ÇAPA'ya; değerli jüri üyelerim Prof. Dr. Yasemin DOĞANER, Doç. Dr. Necdet AYSAL ve Nasrullah UZMAN'a ve bilimsel araştırma yöntemleri konusunda bilgisinden yararlanma imkânı bulduğum değerli hocam Prof. Dr. İsmail Hakkı DEMİRCİOĞLU'na sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca çok değerli aileme minnettarlığımı belirtmek isterim.

Melek Annem Nilgün YILMAZ'a ithafen...

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	i
ABSTRACT	iii
ÖNSÖZ.....	v
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR	x
TABLolar	xi
GİRİŞ	1
1. Tarihsel Arka Plan.....	1
2. Kaynak ve Yöntem Tahlili	17

BİRİNCİ BÖLÜM

ÇALIŞMA BAKANLIĞININ KURULUŞUNA KADAR TÜRKİYE’DE

ÇALIŞMA HAYATI

1.1. Osmanlı Devleti’nin Son Döneminde Çalışma Hayatı.....	24
1.1.1. Çalışma Ortam ve Koşulları	34
1.1.2. Çalışma Hayatına Yönelik Yasal Düzenlemeler	46
1.2. Cumhuriyet’in İlk Yıllarından 1945 Yılına Kadar Çalışma Hayatı	56
1.2.1. Çalışma Ortam ve Koşulları	56
1.2.2. Çalışma Hayatına Yönelik Yasal Düzenlemeler	74
1.3. Çalışma Bakanlığından Önceki Yetkili Kurumlar	83
1.3.1. İş ve İşçi Bürosu	83
1.3.2. İş Dairesi	86

İKİNCİ BÖLÜM

ÇALIŞMA BAKANLIĞININ KURULUŞU VE TEŞKİLATLANMASI

2.1. Çalışma Bakanlığının Kuruluşu	112
2.1.1. Çalışma Bakanlığının Kuruluş Gerekçeleri	114
2.1.2. Çalışma Bakanlığının Kuruluşunun Yansımaları	126
2.2. Çalışma Bakanlığının Teşkilatlanması	138
2.2.1. Çalışma Bakanlığının Merkez Teşkilatı	140

2.2.2. Çalışma Bakanlığının Taşra Teşkilatı	153
2.2.3. Çalışma Bakanlığına Bağlı Kuruluşlar	157
2.3. Çalışma Bakanlığının Bütçesi	169
2.4. Çalışma Bakanlığının Yayın Organı: Çalışma Dergisi	181

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÇALIŞMA BAKANLIĞININ FAALİYETLERİ

3.1. Çalışma Hayatının Yapısal Analizi	185
3.1.1. İş gücü, İstihdam ve İşsizlik	185
3.1.2. İşçi Ücretleri	196
3.1.3. İş Mahkemeleri ve İşçi Şikâyetleri	201
3.1.4. İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları	206
3.2. Çalışma Hayatının Hukuksal Açıdan Yeniden Düzenlenmesi	209
3.2.1. Çalışma Bakanlığı ve Sendikacılık Alanındaki Gelişmeler	209
3.2.2. Emek ve Sermaye Arasında Uyumlu İş Birliği Süreci: Toplu İş Sözleşmeleri ve Tarihsel Gelişimi	227
3.2.3. Türkiye’de Grev ve Lokavt	235
3.3. Çalışma Bakanlığının Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Alanlarındaki Faaliyetleri	261
3.3.1. Hükümet Programlarında ve Meclis Gündeminde Sosyal Güvenlik Meselesi	265
3.3.2. Sosyal Sigortalar Alanındaki Gelişmeler	270
3.3.3. Çalışma Bakanlığının İşçi Meskenleri ve Hastanelerine Yönelik Çalışmaları	287
3.3.4. İş ve İşçi Bulma Kurumunun Faaliyetleri	303
3.4. Yurt Dışına İşçi Göçünün Sosyal ve Ekonomik Dinamiği ve Çalışma Bakanlığının Yurt Dışı İşçilerine Yönelik Faaliyetleri	313
3.4.1. Türkiye’nin Yurt Dışı İşçi Göçüne İlişkin İmzaladığı Antlaşmalar	315
3.4.2. Yurt Dışı İşçi Sorunları Genel Müdürlüğünün Faaliyetleri	322
3.5. Çalışma Hayatına İlişkin Meselelerin Tartışıldığı Çalışma Meclisleri	332
3.6. Çalışma Bakanlığı Tarafından Yürütülen Diğer Faaliyetler	345

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM	
ÇALIŞMA HAYATININ ULUSLARARASI BOYUTTA	
DEĞERLENDİRİLMESİ	
4.1. Uluslararası Alanda Çalışma Hayatına Yönelik Gelişmeler	361
4.1.1. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Kuruluşu	363
4.1.2. Uluslararası Çalışma Konferansları	371
4.2. Uluslararası Çalışma Örgütü ve Türkiye İlişkisi	381
4.2.1. Türkiye'nin Uluslararası Çalışma Örgütüne Katılmasına İlişkin Tarihsel Süreç	381
4.2.2. Türkiye'nin Kabul Ettiği Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmeleri	389
4.2.3. Uluslararası Çalışma Örgütü Tarafından Hazırlanan Sözleşmelerin Türk Çalışma Mevzuatına Etkileri	410
4.3. Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsü	412
SONUÇ	426
KAYNAKÇA	433
EKLER.....	463
Ek-1: 1945-1983 Yıllarında Görev İcra Eden Çalışma Bakanları	463
Ek-2: Çalışma Bakanlığının Kuruluşu Hakkındaki Düşünceler	465
Ek-3: Çalışma Bakanlığı'nın Geliştirilmesine Yönelik Faaliyet Yürütmek Üzere Yurtdışından Davet Edilen Yabancı Uzmanlar	466
Ek-4: Çalışma Bakanlığının Kuruluş Yıldönümü.....	467
ÖZGEÇMİŞ.....	468

KISALTMALAR

a.g.b.	: adı geçen bildiri
a.g.e.	: adı geçen eser
a.g.m.	: adı geçen makale
a.g.t.	: adı geçen tez
BM	: Birleşmiş Milletler
BCA	: Devlet Arşivleri Başkanlığı Cumhuriyet Arşivi
BOA	: Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı Arşivi
BEO	: Bab-ı Ali Evrak Odası
CHP	: Cumhuriyet Halk Fırkası
DH. HMŞ.	: Dâhiliye Hukuk Müşavirliği
DH. İ. UM. EK.	: Dâhiliye İdare-i Umumiye Ekleri
DH. MKT.	: Dâhiliye Mektubi Kalemi
DİSK	: Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DP	: Demokrat Parti
FAO	: Food and Agriculture Organization
HR. HMŞ. İŞO.	: Hariciye Nezareti İstişare Odası
ILO	: International Labour Organization
MC	: Milletler Cemiyeti
M.Ö.	: Milattan Önce
M.S.	: Milattan Sonra
s.	: Sayfa
ss.	: Sayfa Sayısı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TC	: Türkiye Cumhuriyeti
TÜİK	: Türkiye İstatistik Enstitüsü Kurumu
TÜRK-İş	: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
Y.PRK.EŞA	: Yıldız Elçilik, Şehbenderlik ve Ataşemiliterlik

TABLÖLER

Tablo 1: 6 Nisan 1972 tarih ve 1579 Sayılı Kanunla Kurulması Öngörülen Merkez Teşkilatı.....	149
Tablo 2: 6 Nisan 1972 tarih ve 1579 Sayılı Kanunla Kurulması Öngörülen Yurt Dışı Teşkilatı.....	150
Tablo 3: 1947-1959 Yılları Arasında Çalışma Bakanlığının Bütçesi	174
Tablo 4: 1960-1972 Yılları Arasında Çalışma Bakanlığına Ayrılan Bütçe	174
Tablo 5: 1974-1983 Yılları Arası Çalışma Bakanlığına Ayrılan Bütçe	175
Tablo 6: 1946 Yılı Bütçesinden Bakanlıklara Tahsis Edilen Ödenekler	177
Tablo 7: 1983 Yılı Bütçesinden Bakanlıklara Tahsis Edilen Ödenekler	178
Tablo 8: 1966-1973 Yılları Arasında Erkek, Kadın ve Çocuk İşçi Sayıları	189
Tablo 9: Türkiye’de 1955-1980 Yılları Arasında Kadın İşçilerin Sektörel Dağılımı	190
Tablo 10: 1975 Yılı İşçi Şikâyetleri ve İş Mahkemeleri	204
Tablo 11: 1967-1973 Yılları Arasında İşçi Şikâyetler ve Şikâyetlerin Sonuçları...	205
Tablo 12: 1949-1952 Yılları Arasında İşçi Sigortaları İdaresine Gelen Vaka Sayısı.....	206
Tablo 13: 1966-1973 Yılları Arasında Yaş Grupları İtibariyle Meydana Gelen İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları	208
Tablo 14: 1966-1973 Yılları Arasında Cinsiyetler İtibariyle Meydana Gelen İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları	208
Tablo 15: 1948-1981 Yılları Arasında Türkiye’de Sendika ve Sendika Üye Sayısı.....	223
Tablo 16: 1963-1971 Yılları Arasında İşçi Konfederasyon/Federasyon ve Üye Sayısı.....	225
Tablo 17: 1963-1983 Yılları Arasında İmzalanan Toplu İş Sözleşmeleri	231
Tablo 18: 1963-1980 Yılları Arasında Gerçekleşen Grev ve Kaybedilen İş Gücü Sayısı.....	237
Tablo 19: 1963-1983 Yılları Arasında Türkiye’de Yapılan Grevlerin Bölgelere Göre Dağılımı	238
Tablo 20: 1963-1980 Yılları Arasında Türkiye’de Lokavtlar.....	239

Tablo 21: 1946-1948 Yılları Arasında İş Kazası, Meslek Hastalığı ve Analık Sigortası Başvuruları.....	274
Tablo 22: 1947-1948 İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sigorta Giderleri	274
Tablo 23: 1955-1977 Yılları Arasında Türkiye’de Mevcut İş Yeri ve Sigortalı Sayısı	285
Tablo 24: 1952-1966 Yılları Arasında Yaptırılan İşçi Meskenleri	294
Tablo 25: 1950’li Yıllarda Türkiye’de Yaptırılan Sosyal Sigorta Kurumu Hastaneleri.....	299
Tablo 26: 1961-1969 Yılları Arasında Yurt Dışında İşçi İstihdamı	327
Tablo 27: 1974-1979 Yılları Arasında Yurt Dışına İşçi Göçü	328



GİRİŞ

1. Tarihsel Arka Plan

Geçmiş dönemlerin sosyal ve ekonomik gelişmelerinde göze çarpan ilk gerçek, “çalışma” dır. Bu realite insanlığın zihninde, dönemler arasında, ortak bir öneme sahip olmuştur. İşçi ve işveren örgüsü ise ilk doğa karşısında insan ve doğanın insanlığa sunduğu geçinebilme imkânları doğrultusunda oluşmuş ve doğaya hâkim olunabilen tarihlerden itibaren işçi karşısında doğa yerine işveren bu örgünün bir sonraki ilmeğini dokumuştur. Çalışmaya taraf olanlar için bu aksiyon, ulustan ulusa değişen inançları organize eden çeşitli sanatsal ve dini faaliyetlerle çağlar boyunca yüceltmeye devam etmiştir. Yahudilerin kutsal kitabı Tevrat’ta iş ahlakına yönelik birçok ayet bulunmaktadır. Bu ayetlerden ilkinde; *“Toprağa dönünceye dek ekmeğini alın teri dökerek kazanacaksın. Çünkü topraksın, topraktan yaratıldın ve yine toprağa döneceksin”* yazmaktadır. İşçi haklarının korunduğu adil bir çalışma düzeninin kurulması için anahtar bu ayetlerde saklıdır. *“Ücretini her gün güneş batmadan ödeyeceksiniz. Yoksul olduğu için güvencesi odur. Yoksa sana karşı Rab’be haykırır ve sen de günah işlemiş sayılırsın.”* şeklindeki ayetle ise bu inanış yazılı hale getirilmiştir. Bu inanışların çalışma düzenine yansımalarından biri kutsal sayılan günlerde çalışmanın yasaklanmış olmasıdır.¹

Ortaçağın Batı medeniyetlerinde çalışmak, sadece geçimini temin etmek için bir araç olarak görülmüştür. Bu dönemde toplumsal düzenin değiştirilmesine yönelik çabalar gereksiz bulunduğu gibi sosyal yardım meselesine ise yoksulların ihtiyaçlarını karşılamaktan öte bağış yapanların günahlarının bedelini ödemek için bir vasıta gibi yaklaşılmıştır. Doğu’da ise esnaf loncaları adıyla vücut bulan kuruluşlar çağın karakteristik özelliğini ortaya koymuştur.²

Wax Weber tarafından kaleme alınan *Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu* isimli kitapta; çalışma hayatının dinsel boyutunun, ekmeğini kazanabilme düşüncesinden sıyrılarak, Protestanlık mezhebinin doğuşuyla bir dönüm noktası yaşadığı, artık mesleğin Tanrı’nın kendisinden razı olması için bir girişim haline

¹ Sevgi Işık Erol, *Neoliberalleşme Sürecinde İş Ahlakı*, Hiperyayın, İstanbul, 2017, s. 49.

² Ali Seyyar, *Sosyal Siyaset Terimleri*, Sakarya Kitabevi, Adapazarı, 2008, s. 295.

geldiği yazmaktadır. Tanrıyı mutlu etmek için kilisede vakit geçirmek yerine çalışma hayatında aktif bir şekilde yer alarak mesleğini en iyi şekilde icra edebilmek arzusu, çalışanın zihninde mesleği Tanrı'nın bir lütfu olarak dinsel bir ideolojiye bağlamıştır. Ayrıca Tanrı'yı mutlu etmek arzusu ile düşük ücretli de olsa çalışma fikri ilahi bir davet olarak algılanmıştır. Bu algı beraberinde kapitalizmi getirmiştir. Kitapta; kapitalizm eski kafalı işçi tipine karşı bir direniş olarak tanımlanmış, işçi ücretlerinin azaltılması İncil'de yer alan “o ona yeter” ifadesine dayandırılarak ancak boğaz tokluğuna çalışan işçinin verimli olabileceği vurgulanmıştır.³

17. yüzyıla gelindiğinde monarşik idareler çalışma hayatını birçok güçlükle karşı karşıya bırakmıştır. Üstelik gittikçe artan nüfus karşısında üretim hacmi artmamış ve tüketim maddelerindeki fiyat artışı karşısında yoksulluk yaygınlaşmıştır. Dilencilikle eş anlama gelen yoksulluğun yaygınlaşması sonucu sosyal hizmet anlayışı yoksulların istihdam edilmesi ile şekillenmiştir. *Aydınlanma Çağı'nda*, 17. ve 18. Yüzyıllarda, istihdam ve zorunlu çalışmaya yönelik kurumsal yapılanma döneme damgasını vurmuştur. Bu çağın merkantilist devlet ve liberal esasları benimseyen iktisadi yapısı, sosyal yardım anlayışıyla birebir zıttır. Fakat üretimin aksamasına gönlü razı olmayan bu anlayış çerçevesinde hırsızlar, dilenciler, işsizler, serserilik yapan gençler, geçimini sağlayamayacak kadar yoksul dullar ve fahişelerin iş gücünden istifade edilmeye çalışılmıştır. Bu noktada hapishanelerin birer çalışma merkezi haline geldiği söylenebilir.⁴

Eskiçağ Atina'sında kölelerin uğraşı sayılan çalışma, görüldüğü gibi birkaç yüzyıl sonra tembelliğe karşı açılan savaş kadar kutsal nitelik kazanmıştır. 1807'de Napoleon; “*Halklarım ne kadar çok çalışırsa kötülükler o kadar azalır. Ben bir buyurganım (...) ve Pazar günleri, dua saatinden sonra, dükkânların açık tutulmasını ve işçilerin işlerine gitmelerini buyurmaya hazırım.*” diyerek çalışmanın o çağdaki kutsallığına vurgu yapmıştır. 19. yüzyıl yazarlarından Paul Lafargue, 1848'de yankı bulan çalışma hakkının çürütülmesi sloganı ile kaleme aldığı *Tembellik Hakkı* adlı eserinde; tembelliği, günlük 12 saati bulan insanlık dışı çalışma sürelerine karşı tepki olarak yansıtmıştır. Eserde; “*İşçilerin ekmeğini kazanmak için harcadığı zamandan başka zamanı yoksa yazık. Ekmeğini sevinçle yiyebilmesi için de zamanı olması*

³ Wax Weber, **Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu**, Ayraç Yayınları, Ankara, 2009, s. 33-52.

⁴ Seyyar, **a.g.e.**, s. 295.

gerek. Yoksa uzun süre kazanamaz olur ekmeğini.” diyerek işçiyi ortalama yedi saatlik günlük çalışma süresi için mücadeleye çağırmıştır. Eserin isminden bağımsız, vurgulanan asıl öğe, aslında fazla çalışmanın ta kendisidir. Bu görüşü eserinin sonunda şu sözlerle pekiştirmektedir: “Hâlâ anlamıyorlar makinenin insanlığın kurtarıcısı olduğunu; insanı aşağılık ve ücretli işlerden kurtaracak olan, azat eden, boş zaman ve özgürlük veren Tanrı olduğunu.”⁵

Medeniyetlerin doğuşundan Sanayi Devrimi’ne kadar geçen süre zarfında insanlık, sadece geçimlik bir kazanç elde etmek için çalışmıştır. Üretimin biçimsel anlamda bir organizasyon dâhilinde sürdürülmesi, bir başka deyişle, Sanayi Devrimi’nin hemen hemen tüm dünyanın çalışma kapasitesini arttırmasıyla çalışma hayatı modern bir formun içinde devam etmiştir. Ne var ki dönemin çalışmaya bakış açısı, işçiye ürettiği miktar ölçüsünde değil, kazanmak zorunda kaldığı çalışma erdemi ölçüsünde ücret vermeye müsaade etmektir. Ancak etten ve kemikten oluşan makine yani işçiler için çalışmak, uzunca bir dönem, zevk duyulan kutsal bir görev olarak kabul edilememiştir. İşçiler çalışmayı geçimlerini sağlamanın zorunlu koşulu görmeye devam etmişlerdir. Yine çalışmanın birbirine taban tabana zıt kavramlarla tanımlandığı bu dönemde; fazla çalışmanın sinir bozukluğu, yorgunluk ve mutsuzluktan başka bir şey getirmediği konusunda hemfikir olan işçi kitlelerinin varlığı göze çarpmıştır.⁶

Çalışma hayatının önemli dönüm noktalarından bir diğeri kapitalizmin en önemli eşiğini oluşturan Fordist üretim modelinin yeni bir işçi tipi yaratmasıdır. Sistem, sosyo-ekonomik olduğu kadar kültürel açıdan da çalışan hayatını derinden etkilemiştir. Fordist sistemin temelinde birikim rejimi bulunmaktadır. Bu birikim

⁵ “İş, Mulhouse’da, Dornach’ta, yaz-kış sabahın beşinde başlıyor, akşamın beşinde sona eriyordu. Her sabah kente gelişlerini, her akşam dönüşlerini görmeli. Aralarında, solgun benizli, bir deri bir kemik kadınlar var, hepsi de çamur deryasında yalınayak yürüyen, yağmur ya da kar yağdığında, şemsiyeleri olmadığı için, yüzlerini ve boyunlarını korumak için önlüklerini ya da etekliklerini başlarına geçiren kadınlar. Onların yanı sıra onlar kadar kire paşa batmış, solgun benizli, partallar içinde, üstleri başları makine yağlarına bulanmış sürü sürü gencecik çocuk var. Bunlar, şu geçirmez giysileri altında yağmurdan daha iyi korunuyorlar. Sözünü ettiğimiz kadınlar gibi koltuklarının altında günlük yiyecekleri bile yok. Yalnızca, eve dönünceye kadar ağızlarına atacakları ekmek parçasını ellerinde tutuyor ya da ceketlerinin altında saklıyorlar. Böylece, en az 15 saat sürdüğüne göre, upuzun bir günün yorgunluğuna, bu zavallılar için, sık sık zahmetli gidiş gelişlerin yorgunluğu da ekleniyor. Sonunda, akşamları evlerine uyuma gereksinimiyle yorgun argın dönüyor ve ertesi gün, açılma saatinde atölyelerde bulunmak üzere evden çıkıyorlar, doyasya dinlenmeden.” Paul Lafargue, **Tembellik Hakkı**, Telos Yayıncılık, İstanbul, 1996, s. 27.

⁶ Bertrand Russel, **Aylaklığa Övgü**, Cem Yayınevi, İzmir, 1999, s.10.

üretimin yeni bir formla sağlanmasını öngörmektedir. 1914 yılında Henry Ford tarafından piyasaya hareketli montaj bandı sürülmüş, bu bant ile araba üreten işçilere sekiz saatlik çalışma karşılığı beş dolar ödenmesi uygun görülmüştür.⁷ Ford'un hedefi sadece işçilere yüksek ücretler ödemek değildir. Asıl mesele işçilerin kazandıkları bu parayı nasıl harcadıklarını denetlemektir. 1916'dan itibaren işçilerin evlerine tüketim alışkanlıklarını kontrol etmek üzere görevliler gönderilmiştir. Bu denetim işçinin tüketim kapasitesini ölçmek yanında ideal bir aile hayatına sahip olup olmadığını ve ahlaki değerlerinin ne derece güçlü olduğunu da ölçmek için yapılmıştır. Ford'a göre alkolsüz tüketim alışkanlığı, endüstriyel otoritenin kontrol mekanizmasıdır. Bu noktada sistem, çalışma hayatını sosyolojik açıdan da bir değişime sürüklemiştir. Üretim sisteminin bu yeni formu, bir otomobili tek başına üretebilme kapasitesine sahip işçiyi sistemle birlikte sadece bir bölümünü üretir konuma getirmiş, bu da işçiyi mesleğine yabancı bir figür haline getirmiştir. Fordizmin üzerinde durulması gereken bir diğer nokta; rasyonel hale gelen iş bölümünün Keynes'in ekonomik modeli çerçevesinde işlenmesidir. Model, devlet ve özel sektörün bir araya gelerek üretime ortak olmasını ve iş birliği sürecinde devletin rolünün ağırlıklı olmasını savunmaktadır. Fordizm, diğer taraftan nitelikli iş gücünün ihtiyaç duyduğu sağlık, barınma ve eğitim hizmetlerine de el atmıştır. Ayrıca sistem; emek ve sermaye arasında uyumlu bir ilişkinin kurulması, işçinin sendikal özgürlüğe kavuşması, çalışma süreleri ve ücretler konusunda iyileştirmelerin yapılmasını da öngören hukuki formlara sahiptir.⁸

Çalışmanın maddi boyutunda meydana gelen gelişmeler ise işçinin refahını korumak üzere oluşturulan sosyal politikalarla paralel bir çizgide ilerlemeye başlamıştır. Sanayide artan makineleşme, bu yeni dönemin kimliğini oluşturmuştur. Bu dönem Osmanlı Devleti'nde ise hayır işlemek temayülünden doğup gelişen vakıflar aracılığıyla temsil edilmiştir. 20. yüzyılda insanlık, çalışma meselesini sosyal dayanışma zihniyeti ile güçlendirmiştir. Bu hususta lider ülke konumuna geçen İngiltere, Beveridge Planı ile kapsamı oldukça geniş sosyal yardım sistemini

⁷ Yavuz, Şahinde, “ Reklam ve Popüler Kültür”, **İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi**, Sayı:27, 1982, s. 153.

⁸ Erdal Eroğlu, **Devletin Tarihsel Gelişimi Bağlamında Devlet Bütçesinin Ekonomi Politikası: Türk Devlet Bütçesi Açısından Bir Analiz**, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Bursa, 2016, s.68; Gillian Dyer, *Advertising as Communication*, Methuen, London, 1982, s. 46.

kurmuştur. Bu sistem bir taraftan çalışma açısından aktif nüfusun sosyal ve ekonomik gücüne destek sağlarken bir taraftan da birçok ülkeye rehber olmuş ve sosyal yardımlar konusundaki hukuksal boşluğu doldurmuştur. Dahası “İş Hukuku” adını alacak olan bu prensipler dizisi, gelecek yüzyılların ideali haline gelerek çalışanların hak ve menfaatlerini korumak açısından uluslararası bir karakter kazanmıştır.⁹

Fransız sanayicilerden Daniel Le Grand, uluslararası çalışma mevzuatı ile adını duyuran ilk isimlerden biridir. Grand, çocuk işçilere karşı alınmasını öngördüğü tedbirlerle uluslararası alanda kendisinden söz ettirmiş, işçi haklarının sıkça gündeme geldiği uluslararası toplantı ve konferanslarda devletin bu husustaki kararlara riayetini garanti altına almaya çabalamıştır. Böylece işçiler, çağın gereksinimlerine uygun kanunlar ve modern sosyal yardım kuruluşları ile refah bir çalışma hayatı içinde yer alarak geleceğe umutla bakabilmişlerdir.¹⁰

Sanayi Devrimi’nden sonra önemle ele alınmaya başlanan emeğin korunması, bu hususta çağın gereklerine uygun bir çalışma mevzuatının oluşturulması ihtiyacını belirgin hale getirmiştir. Bu çerçevede ilk kanun, İngiltere’de 1802’de sınıai işletmelerde çalışan çocuk işçilerin korunmasına ilişkin olup “Çırakların Bedensel ve Tinsel Sağlıkları Hakkında Kanun” adıyla yürürlüğe girmiştir. Bu düzenleme; gece ve gündüz çalışan kız ve erkek çocuklar için ayrı yatakhaneler oluşturmak, bu çocukların çalışma saatlerini 12 saat olacak şekilde belirlemek, okuma yazma öğrenmeleri için okullara devam edebilmelerini sağlamak, senede bir defa olmak üzere onlara giysi vermek ve çocukların gece çalışmalarını yasaklamak amaçlanmıştır.¹¹

Çocuk işçilerin çalışma sürelerini 12 saatle sınırlandıran “Çırakların Bedensel ve Tinsel Sağlıkları Hakkında Kanun”un ardından 1819’da çıkarılan bir başka kanunla; çocukların pamuklu iplik fabrikaları ve dokuma tezgâhlarında çalışmaları

⁹ Kadri Kemal Kop, “Tarih Bakımından Çalışma Hayatının Geçmişte ve Bugünkü Durumu”, **Çalışma**, Sayı:15, Şubat 1947, s. 48-50.

¹⁰ Faruk Taşçı, **Uluslararası Sosyal Politika**, İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi Yayını, İstanbul, 2017, s. 154.

¹¹ Cahit Talas, **Çocuk, Çocuk Haklarının Evrimi ve Ülkemizdeki Durumu**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını Ankara, 1981, s.266; Bu konuda ayrıca bakınız: Levent Şahin, Geçmişten Günümüze Çocuk İşçiliği, **Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 2, 2012, s. 108.

ve 9-16 yaş aralığında bulunanların gece çalıştırılmaları yasaklanmıştır. İngiltere'nin modern çalışma mevzuatı oluşturma yönündeki adımlarını Almanya izlemiştir. 1818'de, dönemin Kültür Bakanı Von Altenstein, Ren bölgesinde işler halde bulunan fabrikalardaki işçilerin haklarının sömürülmemesi adına gerekli tedbirlerin alınması için girişimde bulunmuştur. 1839 yılında yürürlüğe giren bir diğer kanunda; 9-12 yaş aralığında bulunan çocuklar için çalışma süresinin 10 saat olacağı hükmü yer almıştır. 1853 yılında, Prusya'da, fabrikaların denetlenmesi için müfettişler göreve başlamıştır. 1877 yılında İsviçre'de çıkarılan "Fabrika Kanunu", işçilerin ağır çalışma koşullarını iyileştirme amacı gütmüştür. ABD de bir dizi kanunla emeğin korunması adına girişimlerde bulunmuştur. Ancak şunu da belirtmekte fayda vardır ki sanayileşme açısından 19. yüzyılın lider ülkeleri, çalışma hayatını disipline edecek bir iş kanununa uzunca bir dönem sahip olamamışlardır.¹²

Sanayileşme açısından lider konumdaki ülkelerde, çalışma hayatının bir organizasyon dâhilinde devam ettirebilmesi çok geçmeden bir bakanlığın kurulması ihtiyacını ortaya koymuştur. Avrupa'nın sanayileşme açısından gelişmiş ülkelerinde Çalışma Bakanlıklarının kuruluşuna dair ayrıntılı bilgi bulunmamaktadır. Farklı şekil ve amaçlarla kurulan bakanlıkların bünyesinde çalışma hayatına yön verilmiştir. "Çalışma" adından ziyade Sanayi, Ticaret, Madenler ve Ulaşım Bakanlıkları adlarını alan kuruluşlar vasıtasıyla çalışma hayatı organize edilmiştir. Çalışma hayatına mahsus görev ve sorumlulukları üstlenerek kurulan bakanlıklar, ancak I. Dünya Savaşı'ndan sonra artmaya başlamıştır. Kurulan bu bakanlıklar, Çalışma Departmanı ve Çalışma Bakanlığı, Sosyal İşler Bakanlığı, İnsangücü Bakanlığı, İstihdam Bakanlığı, Sosyal Siyaset Bakanlığı, Sosyal İdare Bakanlığı gibi isimlerle çalışma hayatının yönetilmesi ve denetlenmesinden sorumlu olmuşlardır. Dünya genelinde kurulan bu bakanlıklara örnek vermeden önce Çalışma Bakanlıklarının kurulmasına yol açan sebepleri anlayabilmek önem taşımaktadır.¹³

19. ve 20. yüzyıllarda, sanayileşme ve bu yöndeki meselelerin çözümünde nasıl bir politika yürütülmesi konusunda bir yol haritası çizilmiştir. Sanayileşmenin hızlanması, aynı zamanda işçilerin ağır şartlar altında çalışma hayatlarını

¹² Orhan Tuna, "Çalışma Organizasyonlarının Doğuşu", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:29, s. 16-18.

¹³ Michel Wallin, "Origin and Development of Labour Administration, International Organization for Labour Laws, **International Labour Review**, Volume:100, No:1, 1969, pp. 19.

sürdürmeleri anlamına gelmiştir. Dolayısıyla günlük iş süreleri ve çalışma şartları hususunda düzenleme yapmak ve çalışanlara sosyal yardım temin edebilmek açısından acil girişimlerde bulunmak gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu gerekliliğin bir sonucu, uluslararası alanda bir araya gelen devletler, işçi haklarının korunması konusunda fikir birliğine varmıştır. Yine her bir devletin kendi çalışma hayatına özgü iş kanunları hazırlaması ve bu kanun doğrultusunda her devletin sosyal ve ekonomik bünyesi ile uyum sağlayacak kurumlar oluşturması konularında ikna olmuşlardır. Bu bağlamda 1901 yılında yapılmış kongre, Avrupa ülkelerinde çalışma organizasyonlarının kuruluşu için rehber olmuştur. Kongreye katılan sekiz ülkeden dördü, aldıkları kararlar gereği bu kuruluşlara yönelik harekete geçmiştir. Bu girişimler sonrasında Fransa'da Ticaret, Endüstri, Posta ve Telgraf Bakanlığına bağlı Çalışma Müdürlüğü; Hollanda'da Kamu Çalışmaları Bakanlığına bağlı İşçi ve Fabrikalar Genel Müdürlüğü; İsviçre'de Ticaret ve Tarım Bakanlığına bağlı Sanayi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. ILO tarafından yapılan araştırmalarda; Belçika'da Kamu İşleri Bakanlığı, Portekiz'de Sanayi ve Çalışma Bakanlığı, Amerika ve Kanada'da bağımsız çalışan kurumlar, Almanya'da Çalışma Bürosunun kurulduğu görülmüştür. 1907 yılında bu hareketliliğe Arjantin, İçişleri Bakanlığı'na bağlı Milli Çalışma Teşkilatı'nı ve Şili Çalışma Bürosu'nu kurarak katılmıştır. Özellikle sanayileşmesi ivme kazanmış ülkeler, çalışma hayatını disipline etmek ve sosyal politikalar konusunda daha ciddi adımlar atmak üzere kurdukları müstakil birimlerle çalışma meselelerinin çözülmesi için çabalamışlardır.¹⁴

Çalışma Bakanlıklarının üç aşamalı kuruluşu dikkat çeken önemli bir husustur. İlk aşamada çalışma büroları ve birlikte faaliyet yürütecek bağlı kuruluşlar vücuda getirilmiştir. Bu kuruluşlar daha çok istatistiksel çalışmaları yürütmek ve çalışma hayatını ilgilendiren kanun ve yönetmelikler için gerekli dayanağı oluşturmak gibi sorumluluklarla donatılmıştır. İkinci aşamada, yürürlüğe giren kanunların ve çalışma hayatına hâkim bakanlıkların ekonomik ve sosyal politikalarını uygulayacak birimler ortaya çıkmıştır. Üçüncü aşamada ise çalışma hayatına dâhil tüm meselelerin bir bakanlık bünyesinde denetim ve koordinasyonunu sağlayacak çalışmalar yürütülmeye başlanmıştır. Bu bağlamda ILO'ya bağlı uzmanlık birimleri, ilgili hükümetlere iş ve işçi sorunlarının çözümünde destek

¹⁴ Tuna, **a.g.m.**, s. 10.

sağlamıştır. 1930'lara gelindiğinde; işçi ve işveren ilişkilerini organize etmek, sınai gelişmelerin hızlanmasına destek olmak, işsizliği minimum düzeye indirmek, sosyal sigortalar sistemini kurarak işçilere sosyal ve ekonomik anlamda rahat nefes aldirmek gibi yükümlülükler kurulan Çalışma Bakanlıklarının fonksiyonel gücü artmıştır. Bu doğrultuda Avusturalya, Avusturya, Belçika, Kanada, Şiş, Çekoslovakya, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, İngiltere, Meksika, Yeni Zelanda, Norveç, Polonya, Romanya, İsveç, ABD, Yugoslavya ve Güney Afrika gibi birçok ülke; istihdamla ilgili meselelere çözüm bulmak, sosyal sigortalar ve işçilere temin edilecek meskenler işleri ile meşgul olmak, iş gücünün sağlık ve barınma ihtiyaçlarını karşılamak üzere çalışma hayatıyla ilgilenen kurum ve kuruluşlarının kapasitesini arttırmışlardır. II. Dünya Savaşı ile bu bakanlıklar sorumluluk ve yetki bakımından artan bu kapasite ile işçilerin eğitimi, iş verimliliği, iş bulma, iş kazaları, iş teftişi gibi meseleler üzerine yoğunlaşmışlardır. Savaş henüz devam ederken toplanan Philadelphia Kongresi'nde çizilen yeni sosyal politikalar, birçok ülkenin sosyal ve ekonomik durumunu etkilemiştir. Bir yandan bu politikaları yürürlüğe koyacak bakanlıkların teşkilatlanması tamamlanırken; diğer yandan az gelişmiş ülkelerde de Çalışma Bakanlıkları kurulmaya başlanmıştır. Şunun da altını çizmek gerekir ki az gelişmiş ülkelerden bazıları ya İngiliz ya da Fransız sömürgesi durumunda olup sömürge devletlerinin kurduğu bakanlıklar da sömüren devletin birer kopyası olarak vücut bulmuş, dolayısıyla çalışma hayatına ilişkin yürüttükleri faaliyetler ülkenin kapasitesini aşmıştır.¹⁵

Bulgaristan'da Ticaret, Sanayi ve Çalışma Bakanlığı; Yunanistan'da Çalışma Bakanlığı; Şili'de Çalışma Bakanlığı; Venezüella'da Çalışma ve Ulaştırma Bakanlığına bağlı Milli İş Ofisi iş teftişini yürütmek üzere kurulmuştur. İş teftişi direkt ise Arjantin'de İçişleri Bakanlığı veya Milli Eğitim ve Çalışma Bakanlığı; Mısır'da Çalışma Bakanlığı ve Çin'de İçişleri Bakanlığının sorumluluğuna verilmiştir. Tek makama bağlı çeşitli birimler tarafından faaliyet yürüten ülkeler de bulunmaktadır. İsviçre'de Ekonomi Bakanlığına bağlı ve sadece fabrikaları denetleme fonksiyonunu üstlenen teftiş mekanizması kurulmuşken; İsveç'te Sosyal İşler Bakanlığına bağlı Milli Sigorta Ofisi, çeşitli kollarıyla bu tür faaliyetleri yürütmeyi görev edinmiştir. Örneğin orman işçilerinin mesken ve çalışma şartlarıyla

¹⁵ Tuna, **a.g.m.**, s. 11.

ayrı müfettişler, patlayıcı maddeler üzerine faaliyet yürüten işletmelere uzmanlaşmış müfettişler, elektrik işleri için özel müfettişler görev icra etmiştir. Ayrıca kadın işçi sayısı fazla olan işletmeler için iş teftişi kadın müfettişler tarafından yapılmıştır. Aynı şekilde Finlandiya, Danimarka ve Norveç'te de teftiş mekanizmaları kurulmuş ve bu mekanizmalar Sosyal İşler Bakanlığına bağlanmıştır. Hollanda'da sanayi ve ticaret işletmeleri de Sosyal İşler Bakanlığına bağlı çalışmalar yürütmek görevini üstlenmiştir. Birleşik Amerika'da Çalışma Dairesi adıyla biri sanayi ve ticaret sektörlerinde iş sürelerini ve sağlık işlerini kontrol etmek ve diğeri sınai işletmelerde çalışan kadın işçilerinin çalışma şartlarını kontrol etmekle yükümlü iki şube kurulmuştur. Kanada'da Çalışma Dairesine bağlı; biri fabrikaları denetlemekle sorumlu, diğeri asgari ücretlere ilişkin çalışmalar yürütmek üzere iki ayrı birim oluşturulmuştur. Küba'da Çalışma Bakanlığı; Arjantin'de İçişleri Bakanlığı; Peru'da Sağlık, Sosyal Yardım ve Çalışma Bakanlığı; Avustralya ve Japonya'da Sosyal Yardım Bakanlıkları, iş denetimini tek elden yürüten mekanizmalar olarak kurulmuştur. İş teftişi konusunda, sanayi ve ticaret için aynı; diğeri iş alanları için farklı bir teşkilat tarafından yürütülen denetim mekanizmaları bulunmaktadır. Örneğin; Romanya'da ticaret ve sanayi teftişi Çalışma Bakanlığına bağlı İş Teftişi Kurulu ve sosyal güvenlik işleri için Milli Ekonomi Bakanlığına bağlı Sanayi Müfettişleri iş teftişi hususunda sorumluluk üstlenmiştir. Güney Afrika'da Çalışma Bakanlığı, sanayi teftişi; mahalli idareler ise ticaretin teftişini sağlamakla mükellef kılınmıştır. İş teftişi konusunda gelişmiş bir mevzuatı bulunan İngiltere'de ise İçişleri Bakanlığına bağlı Fabrikalar Teftiş Kurulu ve Çalışma Bakanlığına bağlı Sanayi Meclisleri kurulmuştur. Tüm bu sistemlerden ayrı Rusya'da iş teftişi, Sendikalar Merkezi Meclisine bağlı bulunan mesleki sendikaların görevleri arasında sayılmıştır. Türkiye'de ise sistem çeşitli makamlara bağlı kurulmuştur. İş Kanunu'nun teftişi Çalışma Bakanlığı; Hafta Tatili Kanunu'nun uygulanmasının teftişi İçişleri Bakanlığı ve iş yerlerindeki sosyal yardımlarına ilişkin kontrol Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının sorumluluk sahasında kabul edilmiştir.¹⁶

Çalışan nüfusla doğrudan temas edecek bir organın vücuda getirmesi bakımında Amerika, İngiltere ve Fransa'da kurulan Çalışma Bakanlıkları hakkında bazı ayrıntılara değinmekte fayda vardır. Amerika Çalışma Bakanlığı, 4 Mart 1913

¹⁶ İ. Hakkı Yeniay, "Muhtelif Memleketlerde ve Bizde İş Teftişi", *Çalışma*, Sayı:10, s. 37-38.

tarihinde kabul edilen bir kanunla kurulmuştur. Kuruluş gerekçesinde Bakanlığın; ücret karşılığında çalışan yurttaşların refahını sağlamak, çalışma şartlarını ıslah etmek ve vatandaşların kazanç getiren işlerde çalışmalarına fırsat tanımak üzere görev yapacağı belirtilmiştir. Bakanlığın ana birimleri ise şunlardan oluşmaktadır:

- 1- Çalışma İstatistikleri Bürosu: Çeşitli sanayi kollarında ücretler, iş hacmi, üretim ve çalışma şartları üzerinden savaşların etkileri, işçi emeğinin ve sermayenin verimlilik derecesi, işçi işveren ilişkileri ve ücret karşılığı çalışanların ekonomik durumları gibi istatistikleri toplamakla görevlendirilmiştir.
- 2- Çocuklar Bürosu: çocukların refah ve sağlığını ilgilendiren meseleler hakkında çözüm niteliğinde raporlar hazırlamak, federe devletlerden her birine analık ve çocuk sağlığını yakından ilgilendiren meseleler için yardım ödeneği tahsis edilmesi hususundaki kanun hükümlerini yerine getirmek üzere faaliyet yürütmüştür.
- 3- Çalışma Standartları Dairesi: 1934 yılında kurulan ve çalışma hayatının standartlarının kurulup geliştirilmesi ve ücretlilerin çalışma şartlarının iyileştirilmesine yönelik plan ve programlarla meşgul olmuştur.
- 4- Birleşik Devletler Uzlaştırma Servisi: Çalışma hayatının dirlik ve düzenliliğinin sağlanması ve çıkabilecek her türlü iş uyuşmazlıklarına aracı statüsüyle müdahale etmek veya uzlaştırma komiserleri tayin etmekten sorumlu tutulmuştur.
- 5- Ücret, İş Müddetleri ve Devlet Sözleşmeleri Daireleri: Devletin azami iş müddeti, asgari ücret, çocuk işçi çalıştırma, mahkûm çalıştırma, iş güvenliği ve işçi sağlığı konularında çalışmalar yürütmüştür.
- 6- Kadınlar Bürosu: Çalışan kadınların sağlık ve refahlarına yönelik önlem almak, onların çalışma şartlarını iyileştirerek iş verimliliğine katkı sağlamak, kazanç getirir iş sahalarını araştırarak kadın işçi istihdamına yönelik çalışmalar yürütmek üzere kurulmuştur.¹⁷

1916 yılında, Bakanlıklar Kanunu'na göre kurulan İngiltere Çalışma Bakanlığı ise 1917 yılında, işsizlik sigortası, iş borsaları, iş istatistikleri, meslek odaları ve işçi işveren ilişkilerine ilişkin fonksiyona sahip Ticaret Bakanlığının görev

¹⁷ “Amerika Çalışma Bakanlığı Teşkilatı”, **Çalışma**, Sayı:1, 20 Eylül 1945, s. 76-78.

ve sorumluluklarını devralarak çalışmalarına başlamıştır. İşsizlik hususunda hassas bir şekilde çalışmalarına başlayan Bakanlık, işsizlik sigortasının geliştirilmesi ve işsizlerin meslek edindirilmesi noktasında büyük başarılar elde etmiştir. Bakanlık, İşsizlik Kanunu'nu etkili bir siyasetle işlemesine yardımcı olan danışma kurulu ile iş, işçi ve işveren ilişkilerini bir disiplin içinde dengede tutmaya çalışmıştır. Ayrıca Bakanlık, çalışma saatleri ve işçi ücretlerinin tayini konusunda kurulan birlik ve sendikalar ile iş birliği yoluna giderek işçi haklarının kazanılması hususunda geniş tecrübeler elde etmiştir. Bakanlık, işçi ve işverenlerin ücretler ve çalışma süreleri hakkındaki uzlaşmazlıkları gözetlemekle yetinmiş, ortaya çıkabilecek uzlaşmazlıklara müdahale etmeksizin anlaşma yolunun sendikalar aracılığıyla bulunmasına izin vermiştir. Dolayısıyla Bakanlık, sadece grev ve lokavt gibi meselelerde uzlaştırıcı sıfatıyla işçi ve işveren tarafları arasında anlaşma temin etmek üzere müdahalede bulunmuştur. Ayrıca sendikaların ücret tayini konusunda yetersiz kaldığı durumlarda sorumluluk almıştır. Çözümüne açık meselelerde milli menfaatleri korumak ve çalışma hayatının istikrar ve devamlılığını sağlamak üzere birlik ve sendikalara verilen yetki Bakanlığın temel prensibi olarak uzunca yıllar hayatta kalmıştır. İngiltere Çalışma Bakanlığının merkez kadrosu yanında bir de çeşitli bölgelerde oluşturulan merkez teşkilata bağlı uzlaştırma memurları ve mahalli meslek odası müfettişleri, merkez teşkilatla aynı yönde görev yürüterek adil ücret şartlarının oluşturulmasına katkı sağlamışlardır.¹⁸

İngiltere'de işçi işveren ilişkilerinin sistematik bir düzen içerisinde geliştirilmesi, toplu pazarlık ile başlamıştır. Ancak 20. yüzyıla gelindiğinde toplu pazarlık sisteminin çalışma hayatını ilgilendiren meselelerin çözümünde tek başına yeterli olamayacağı anlaşılmıştır. Bu durumda; teknik gelişmeler, üretimin nicelik ve niteliksel yeni özellikler kazanması, hizmet sektörünün değişen ve çalışma sahasında gittikçe artan rolü bu ilişkilerin yeniden şekillenmesinde etkili olan faktörler olarak ön plana çıkmıştır. II. Dünya Savaşı sonrasında işsizliğin yarattığı sefalet ortamı İngiliz hükümetini çalışma hayatının bütün araçlarını gözden geçirmeye sevk etmiştir. Gelişmekte olan ve yarınlara şartlarına uyumlu bir politika yürütme çabası içerisinde en çok dikkat çeken husus ise sendikacılığın gelişip yayılmasıdır.

¹⁸ "İngiltere Çalışma Bakanlığı'nın Kurulması ve Görevleri", **Çalışma**, Sayı:1, 20 Eylül 1945, s. 78-79.

Uygulamaya konulan mecburi sendika üyeliği istihdamın bir şartı haline getirilmiştir. İşçi işveren arasındaki ilişkilerin ve işçi sorunları ile ilgili politikaların yürütülmesinde İngiliz hükümetinin en yetkili departmanı Çalışma Bakanlığıdır. Ancak Bakanlık, hükümetin ücret politikasını uygulamada çoğu zaman zor durumda kalmıştır. Sendikalar arasında çıkan uyuşmazlıkların çözümü Çalışma Bakanlığının gelenek haline gelmiş işlevini oluşturmakla beraber, Bakanlığın tarafsız bir politika gütmesi de denetim altına alınmıştır. Tam istihdam, teknik ilerlemeler ve siyasetin çalışma hayatına yön veren yüzü, Çalışma Bakanlığını ortaya çıkma ihtimali olan çeşitli sorunlara çözüm üretmek üzere tetikte bekletmiştir.¹⁹

İngiltere Çalışma Bakanlığı tarafından 1936 yılı için hazırlanan bir raporda, Çalışma Bakanlığının sorumlulukları şu şekilde belirtilmiştir: İş piyasasını yönetmek, işsizlik sigortası oluşturmak, iş uyuşmazlıklarına çözüm bulmak, asgari ücreti tespit etmek, yabancı işçilere çalışma izni vermek, iş istatistiklerini hazırlamak ve uluslararası çalışma ilişkilerini düzenlemek. İşsizlik yardımının da Bakanlık tarafından yapılmakta olduğu belirtilen raporda Bakanlığın idari görevinin bulunmadığı, idari görevlerin kurulmuş olan İşsizlik Sigortası Komitesi tarafından icra edilmekte olduğu vurgulanmıştır.²⁰

Çalışma mevzuatının uygulanması ve denetlenmesinden sorumlu Çalışma Bakanlıklarına bir diğer örnek Fransa Çalışma Bakanlığıdır. Bakanlık, İş Kanunu, Sosyal Sigortalar ve Sosyal Yardım Kanunlarının denetiminden özellikle sorumlu tutulmuştur. İş sözleşmeleri, ücretlerin ödenme şekli, işin tanzimi, işçi sağlığı, iş güvenliği, iş teftişi, mesleki kurulların işleyişi, uzlaştırma ve tahkim komisyonlarının işleyişi gibi hususlar hakkında hükümler taşıyan İş Kanunu Fransa Çalışma Bakanlığının faaliyet rehberi olmuştur. Bakanlığın teşkilat yapısı; çalışma hayatını ilgilendiren bütün mevzuattan sorumlu merkez teşkilatı ve belirli konularla meşgul iller bazındaki taşra teşkilatlarından oluşmuştur. Merkez kuruluşun kadrosu; Özel Kalem Bürosu, İş Genel Müdürlüğü, Özlük İşleri ve Genel Muamelat Müdürlüğü, Sosyal Yardım Müdürlüğü, Sosyal Sigortalar Müdürlüğü, Özel Sigortalar Kontrol Servisi, İş Kazasına Uğrayan Harp Malülleri Yardım Sandığı ile birlikte altı meclis,

¹⁹ B. C. Roberts, “İngiltere’de İşçi İşveren Münasebetleri”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:14, s. 95-115.

²⁰ Grace Abbott, “The British Ministry Of Labour Report, 1936”, **Social Service Review**, Cilt:11, Sayı:3, Eylül 1937, s. 469.

beş komite ve 16 komisyondan oluşmuştur. Merkez teşkilat tüm bu birimleri ile işsizlikten işin tanzimi ve iş güvenliğine; mesleki teşekküllerin işleyişinden karşılıklı yardım cemiyetlerine; işçi sağlığından iş kazaları, meslek hastalıkları ile ilgili mevzuatlara; iş piyasasından işçilerin yaşam standartları, grevler, sendikal haklar hakkında bilgi veren istatistiklere; hayat, ölüm, kaza sigortalarından analık, öğrencilik ve askerlik sandıklarına ve ihtiyarlık için tahsis edilmiş fonlara ve özel sigortalar kapsamında çalışma hayatında doğabilecek her türlü risk ve hastalığa karşı oluşturulmuş sigortalara kadar geniş bir icraat alanına sahiptir. Bakanlık bünyesindeki meclisler; Hukuki İşler, Yüksek Kooperatif, Yüksek Çalışma, Karşılıklı Yardım, Yüksek Sigortalar ve Yüksek İstatistik adları altında çalışma yürütürken; komiteler, başta hukuki uyuşmazlıklar olmak üzere iş kazaları, hayat sigortası, işçi üretim ve kredi kooperatifleri, küçük sanatlar, iş bulma, işsizlere yardım sandığı, tasarruf sandıkları, kaza ve ölüm sandıkları, iş görmezlik danışma komisyonları ve mesleki hastalıklar ile ilgili faaliyet yürüten birimlerden oluşmuştur. 1939 yılında yayımlanan bir rapordan elde edilen verilere göre Fransa Çalışma Bakanlığının İller Kurulu ise bir Genel İş Müfettişi, 12 Bölge İş Müfettişi, 132 Erkek İş Müfettişi, 30 Kadın İş Müfettişi ve 110 Kadın ve Erkek İş Müfettişi yardımcısından oluşarak çalışma hayatını iller bazında koordine etmekle meşgul olmuşlardır.²¹

I. Dünya Savaşı sırasında veya hemen sonrasında kurularak savaşın işçiler üzerindeki yıkıcı etkilerini azaltmak sorumluluğu yüklenen Çalışma Bakanlıkları, ücret karşılığı çalışan sayısının artışına paralel ve temel uğraş alanı insan olan bakanlıklar olarak dinamik bir nitelik kazanmışlardır. Çalışma Bakanlıkları, dünyanın çeşitli ülkelerinde ya bağımsız bir organ olan ya da diğer bakanlıkların içinde yer alan Çalışma Daireleri veya İş Büroları çatısı altında çalışma hayatını ilgilendiren mevzularda faaliyet yürütmüşlerdir. İşin tanzimini sağlamak, kadın ve çocuklar hakkında özel koruyucu önlemler almak, iş uyuşmazlıklarının kotarılması, uluslararası iş sözleşmelerine katılmak, sosyal yardım ve sosyal sigortalar alanında fon sağlamak, mesleki birlikler veya sendikalar kurmak, işçi haklarının korunması ve işçi işveren ilişkilerinin düzenlenmesi hususunda faaliyet gösterecek iş büroları

²¹ “Fransa’da Çalışma Bakanlığı’nın Kuruluşu ve Görevleri”, **Çalışma**, Sayı:1, 20 Eylül 1945, s. 80-85.

kurmak, işsizlikle mücadele etmek, işçilere ücretli yıllık izin hakkı tanımak, işçilerin barınma ihtiyaçlarını karşılayacak işçi meskenleri yapmak ve iş kanunlarının uygulanması hususunda tam denetim sağlamak üzere iş müfettişleri tayin etmek gibi konularda birbirlerine model olmuşlardır.²²

Türkiye’de çalışma hayatının bir organizasyon disiplini ile sürdürülmesi ise 1945 sonrasına rastlamaktadır. Çalışmanın birden çok bölümünde de vurgulandığı kuruluş, acil bir gereklilik sonucu gerçekleştirilmiştir. “*Türkiye’de Çalışma Hayatının Örgütlenmesi: Çalışma Bakanlığının Kuruluşu ve Faaliyetleri (1945-1983)*” başlıklı bu çalışma; aşağıdaki sorulardan yola çıkılarak hazırlanmıştır. Çalışmanın genel çerçevesini oluşturan bu sorulara aranan cevap, öncelikle çalışma hayatının örgütlenme sürecinin iç ve dış dinamiklerini belirlemeye yöneliktir. Bu dinamikleri oluşturan gelişmeler ayrıntılarıyla ele alınıp çalışmanın bütünsel bir sonuca varması için çaba gösterilmiştir. Çalışmanın sonucuna ise aşağıdaki soruların cevabıyla varılmıştır:

Türkiye’deki çalışma hayatının belirli bir disiplin çerçevesinde sürdürülmesi için bir organizasyonun varlığı gerekli midir?

Çalışma Bakanlığının kurulmasına zemin hazırlayan faktörler nelerdir?

Çalışma Bakanlığının kuruluşu işçilerin sosyal ve ekonomik statülerinde ne gibi değişimleri beraberinde getirmiştir?

1961 Anayasası’nın yürürlüğe girmesiyle çalışma hayatı ve dolayısıyla da Çalışma Bakanlığının faaliyet alanında ne gibi değişiklikler yaşanmıştır?

Türkiye’de 1945 yılında resmileşen çalışma hayatının örgütlenme süreci, II. Dünya Savaşı sonrasında oluşan yeni dünya düzenine ayak uydurabilme çabasının su götürmez bir gerçeğidir. Bu bağlamda oluşan yeni düzende insan hakları, daha anlaşılır ve bu düzenin olmazsa olmaz bir kavramı olarak uluslararası ortamda sıkça vurgulanır olmuştur. Devletlerin ulusal sınırlarından bağımsız olan ve insanların onurlu bir yaşam sürmeleri amacına hizmet eden insan hakları, II. Dünya Savaşı sonunda sürekli barışın sağlanması hedefiyle ilk kez uluslararası hukuk sahasına çıkarılmış, Birleşmiş Milletler (BM) Anayasası’nın kabul edilmesinden sonra resmi

²² İ. Hakkı Yeniay, “Başka Memleketlerde Çalışma Bakanlıkları Hangi Konularla Meşgul Olurlar”, *Çalışma*, Sayı:1, 20 Eylül 1945, s. 73-75.

bir belge haline getirilerek 10 Aralık 1948 tarihinde kabul edilmiştir. İnsan Hakları Evrensel Bildirisi, tüm dünya insanların aynı temel haklardan eşit bir biçimde faydalanması esasıyla bir önsöz ve 30 maddeden oluşmuştur. Bildirinin çalışma hayatını ilgilendiren ilkeleri ise 23. maddede şöyle yer almıştır: *“Her şahsın çalışmaya, işini serbestçe seçmeye, adil ve elverişli çalışma şartlarına ve işsizlikten korunmaya hakkı vardır. Herkesin, hiçbir fark gözetmeksizin, eşit iş karşılığında eşit ücrete hakkı vardır. Çalışan her kesimin kendisine ve ailesine insanlık haysiyetine uygun bir yaşayış sağlayan ve gerekirse her türlü sosyal korunma vasıtalarıyla da tamamlanan adil ve elverişli bir ücrete hakkı vardır. Herkesin, menfaatlerini koruması için sendikalar kurmaya ve bunlara katılmaya hakkı vardır.”* Türkiye, BM’nin üyesi olarak İnsan Hakları Evrensel Bildirisi’ne olumlu oy kullanan devletten biridir. Bildiri, 27 Mayıs 1949 tarihinde Türkçeye çevrilmiş haliyle Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.²³

İnsan Hakları Evrensel Bildirisi, Türkiye’de bazı derneklerin kurulmasına zemin hazırlasa da sosyal hayat üzerindeki etkileri yok denecek kadar azdır. 1961 Anayasası’nın başlangıç bölümünde Türkiye’nin; BM Anayasası ve İnsan Hakları Evrensel Bildirisi ilkelerine bağlı olduğu bildirilmesine rağmen, Anayasa Mahkemesinin aldığı bazı kararların bu bildirinin özgürlükleri genişletmesi yolunda değil de sınırlandırılması yolunda olduğu görülmüştür. Örneğin, Anayasa’nın çalışanların sendikal faaliyette bulunma hakkını yasaklayan hükümleri, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nden aldığı destekle ancak uygulamaya konulmuştur.²⁴

Türkiye’deki çalışma hayatının örgütlenmesi sürecinin iç dinamizmini oluşturan gerçek ise sanayileşme çabalarının artması ve bununla bağlantılı çalışan nüfus sayısında bir artışın meydana gelmesidir. Süreç aynı zamanda; ekseni iş, işçi ve işveren üçlemesinde dönen kurum ve kuruluşların ihtiyaçlara cevap verebilecek dönüşümünün sağlanması çabasını içermektedir. Sanayileşme sürecinin kısıtlı imkanlarla da olsa hız kazandığı ve devletçi ekonomi modelinin benimsendiği bu dönemde; sayıları artan ücretli işçilerin devlet teşekküllerinde istihdam edilmesiyle emek sermaye arasındaki kaos duraksamış, işçilerin kendilerini devletle

²³ Resmi Gazete, Sayı: 7217, 27 Mayıs 1949, s.16199; İnsan Hakları Evrensel Bildirisi’ni 48 ülke imzalamıştır.

²⁴ Rona, Aybay, “Anayasa ve İnsan Hakları”, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt:1, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, s. 57-60.

özdeşleştirdikleri yeni bir dönemin kapıları aralanmıştır. Kamu sektöründe çalışan işçilere ödenen yaşam standartlarını karşılayacak ücret, çalışma koşullarını iyileştiren kanun ve tüzükler, işçilerin iş güvencesi elde etmeleri ve çeşitli sosyal yardımlar gibi maddi olanaklar yönünden zenginleşen haklar ile işçi devlet bütünleşmesi bu hususlarda faaliyet yürütecek bir organizasyon ihtiyacını çok geçmeden ortaya koymuştur. Örgütlenme aşaması 1970’li yıllara kadar sürmüş olan organizasyonun temel hedefi, süreç içerisinde değişen siyasi ve ekonomik şartlara göre birçok kez şekil değiştirmiştir. Buna rağmen devletin iş gücünü ülkenin dört bir yanına yayarak istikrarlı bir ekonomik gelişim modeli yakalama hedefi ile işçi kesiminin çalışma şartlarının modernleştirilmesi arzusu, her iki tarafın rızasını alan bir anlaşma olarak algılanmıştır. Ancak anlaşma sonucunda elde edilen kazanımlar açısından devletin olduğu kefe ağır basmıştır. İşçilerden ekonomik ve siyasi istikrarının sağlanması açısından sessiz kalmalarının istenmesi ve bu sessizliğin 1960’lı yılların ardından gelen sendikal faaliyetlerin hızlandığı döneme kadar sürmesi terazide devletin olduğu kefenin ağır bastığını göstermesi bakımından önemlidir.²⁵

Elbette ki Türkiye’de çalışma hayatının örgütlenmesi aniden ortaya çıkan bir gereklilik değildir. 1945 yılına kadar Türk çalışma hayatı, İktisat Vekâletinin başrolünde kurulan İş Dairesinin tek odalık bir dairede mevcut mevzuatı sınırlı imkânlarla uygulamaya çabaladığı bir ortamda şekillenmiştir. 1945 yılına gelindiğinde iç ve dış dinamiklerin etkisiyle ortaya çıkan genişlemiş emek piyasası ve gözden geçirilme zorunluluğu bulunan iş hukuku, işçinin korunması, işçi hareket ve örgütlenmeleri, sosyal sigortalar ve sosyal yardım meselelerine çözüm üretmek, fonksiyonel olarak kapsamı geniş bir organizasyona duyulan ihtiyacı derinden hissettirmiştir. Zaten Çalışma Bakanlığının kuruluş gerekçeleri arasından bir ihtiyacın karşılığında kurulduğu da açıkça belirtilmiştir.

Çalışma Bakanlığının kuruluşuna zemin hazırlayan bu dinamikler, Bakanlığın dar anlamda görev alanına aittir. Bakanlığın görevini icra etmesine rehber ise 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunu’dur. Ancak söz konusu kanun, çalışma hayatına dahil tüm çalışanları kapsamadığı gibi çalışma meselelerine çözüm üretme pratiği de hemen kazanamamıştır. Ayrıca kanunun, Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası

²⁵ Korkut Boratav, “Türkiye’de Devletçilik”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:2, İletim Yayınları, İstanbul, 1983, s. 423.

sözleşmelere uyum sağlayamayan yönü çok geçmeden belirmiştir. Her ne kadar 3008 sayılı bu kanunun Bakanlığa rehber vazifesi gördüğü ifade edilmiş olursa da 1936 yılında hemen hemen günümüze kadar kanunun tadili meselesi sıkça Meclis gündemine taşınmış bir konudur. İş Kanunu'nun iş piyasasına ait meselelere bakışı ise Batılı ülkelerin tecrübelerinden yararlanılarak oluşturulmuştur. Şunu da açıkça belirtmek gerekir ki Çalışma Bakanlığının kuruluşunun Meclis gündemine taşındığı toplantılarda; İktisat Vekâleti tarafından Çalışma Bakanlığının kurulmasının milli ekonomiye yeni bir yük olarak değerlendirildiği de olmuştur. İş mahkemelerinin kurulması ve sosyal sigortalara ilişkin gelişmeler ise Adliye Vekâleti ile uyuşmazlıklarının oluşmasına zemin hazırlamıştır. İşçilerin bazı vergi ve resimlerden muaf tutulması dolayısıyla Çalışma Bakanlığının sosyal siyasete ilişkin müdahalesi Maliye Bakanlığı ile uyuşmazlıklara neden olmuştur. Ayrıca Çalışma Bakanlığı, sosyal yardım işlerine dâhil olması sebebiyle Sağlık Bakanlığı ve işçi mesken ve kooperatifleri meselesiyle ilgilenmesi sebebiyle de Ticaret Bakanlığı ile uyuşmazlık içerisinde olmuştur. Ancak burada önemli olan nokta, sosyal siyaset dâhilindeki bu meselelerin hangi bakanlıklar tarafından yürütüldüğü değil, çalışma hayatını ilgilendiren meselelerde başarılı bir sonuca varılıp varılmadığıdır.²⁶

2. Kaynak ve Yöntem Tahlili

Türkiye'de çalışma hayatına ilişkin mevcut çalışmalar olmakla birlikte çalışma hayatını yönlendiren örgüt, Çalışma Bakanlığının faaliyetlerine ilişkin bir çalışma bulunmamaktadır. Ulusal Tez Merkezi konuyla ilgili tarandığında 2003 yılında Marmara Üniversitesi Türkiyat Araştırma Enstitüsü'ne kazandırılmış olan *“Türkiye’de Çalışma Bakanlığının Kuruluşu ve Çalışma Bakanı Sadi Irmak’ın Hizmetleri (1945-1947)”* başlıklı yüksek lisans çalışması ile karşılaşılmaktadır. Tez, Çalışma Bakanlığının kuruluş sürecini ele almakla birlikte, 1945 yılında görev icra etmeye başlayan ilk Çalışma Bakanı Sadi Irmak’ın 1947 yılına kadar gerçekleştirdiği faaliyetler ile şekillenmiştir.²⁷ Merkezde bu bağlamda bir başka çalışmaya

²⁶ Tuna, **a.g.m.**, s. 16-18.

²⁷ Yeter Gökçe, **Türkiye’de Çalışma Bakanlığı’nın Kuruluşu ve Çalışma Bakanı Sadi Irmak’ın Hizmetleri (1945-1947)**, Marmara Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 2003.

rastlanmamıştır. Literatürde Bakanlığın kuruluşuna ilişkin bir diğer çalışma, “*Çalışma Bakanlığının Kuruluşu ve İlk Faaliyetleri (1945-1947)*” başlığı ile sunulan bildiridir. Bildiride; çalışma hayatının yönlendirilmesi ve iş gücünün denetlenmesi vazifesini yerine getirmek üzere kurulan Çalışma Bakanlığının kuruluşu ve ilk faaliyetleri ele alınmıştır. Bu noktada çalışanların sosyal ve ekonomik yönden kavuşması gereken standartlar değerlendirilmiştir.²⁸

Çalışma Bakanlığının kuruluşu ve ilk faaliyetlerine ilişkin telif eserlerde mevcuttur. Bu eserler, Bakanlık tarafından yayına hazırlanıp sunulmuştur. Eserlerden biri 1946 yılında *Çalışma Bakanlığı: İlk Yılı ve İlk Hedefleri* başlığı, bir diğeri *Çalışma Bakanlığının İlk Yılı* başlığı, bir başkası ise Suat Seren tarafından 1947 yılında *Çalışma Bakanlığı: Kuruluşundan Bugüne Kadar* başlığı ile yayın hayatına sunularak Bakanlığın kuruluşu hakkındaki araştırmalara kaynak vazifesi görmüştür. Yine Çalışma Bakanlığı tarafından *50 Yılda Çalışma Hayatımız* adıyla yayın hayatına bir eser sunulmuş ve eser ilgili literatüre katkı sağlamıştır. Tarihsel çerçevesi Çalışma Bakanlığının kuruluş yılı 1945 ve Bakanlığın Sosyal Yardım Bakanlığı ile birleşerek faaliyetlerine devam ettiği 1983 yılı arasında çizilen bu çalışmanın, yakın tarih araştırmaları için kapsamlı bir kaynak olacağı inancındayız.

Araştırmanın yöntemi, geçmişte meydana gelen gelişmelerin ortaya konulmasını sağlayan tarihsel yöntemdir. Nicel ve nitel verilerin bir araya getirilmesi ve dönemin konuyla bağlantılı dokümanlarının incelenmesi yoluyla oluşan yöntemde; elde edilen verilerin sistematik bir düzende yerini alması, yine verilerin analizinin geçerlilik arz etmesi ve nihayet elde edilen sonucun tarihsel yöntemdeki sentez kavramıyla örtüşmesine dikkat edilmiştir. Çalışmanın sorunsalı ve sorunsalı kavrayıp pekiştiren her cevap tarihsel yöntemin ışığında şekillenmiştir.²⁹ Pek tabi ki bu yöntemin bir zorunluluk olarak karşımıza çıkardığı kronolojik sıralama, çalışmaya hâkimdir. Yöntemle ilgili son husus, literatüre orijinal bir çalışma kazandırmak

²⁸ Hakan Uzun, “Çalışma Bakanlığı’nın Kuruluşu ve İlk Faaliyetleri (1945-1947)”, **Türkiye Cumhuriyeti’nin Ekonomik ve Sosyal Tarihi Uluslararası Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, İzmir, 2005.

²⁹ J. R. Fraenkel, N. E. Wallen ve H. H. Hyun, **How to Design and Evaluate Research in Education**, McGraw Hill, New York 2012, s.14-15; D.Scott-M. Morrison, **Key Ideas in Educational Research**, Continuum, London, 2005, s. 53.

açısından birinci el kaynakların imkânların elverdiği ölçüde kullanılmış olmasıdır. Bu noktada; Çalışma Bakanlığı hakkında Devlet Arşivleri Başkanlığı Cumhuriyet Arşivinden elde edilen veriler bu niteliği karşılamaktadır. Yine birinci el kaynak niteliği taşıyan dönemin gazeteleri çalışmanın temelini sağlamlaştırılması adına büyük katkı sunmaktadır.

Çalışma Bakanlığının kuruluşu, teşkilatlanması ve faaliyetleri tarihin alt dallarından kurum tarihi araştırmaları kapsamında ele alınmalıdır. Kurum tarihi Türkiye için henüz genç bir alan olması bakımından yöntemsel açıdan sorunlarla karşılaşmakta, bu tür çalışmaların çoğalmasında bir bakıma alanın olgunlaşması için bir avantaj sayılmaktadır. Nasıl ki Tarih, geçmiş kavramını zaman ve mekân ile neden ve sonuç ilintisi içinde şekillendirmekte ise Kurum Tarihinde de geçmiş bu ilintide fakat şahıslardan bağımsız; toplumla etkileşim içerisinde fakat kendine özgü nitelikler kazanarak hareket etmektedir. Kurumların tanıtılması amacına yönelik yapılan araştırmalar aynı zamanda sosyal, iktisadi, kültürel birçok faktörün de ortaya konulmasına yardımcı olmaktadır. Bu bağlamda Çalışma Bakanlığının kuruluşu; Türkiye'nin sosyal, ekonomik ve siyasi tarihi ile birlikte işlenmiştir. Kullanılacak kaynaklar konusuna gelince birçok tarih ve hatta sosyal bilimler çalışmasında olduğu gibi birinci el kaynaklara ulaşmak öncelikli hedeftir. Ulaşılan birinci el kaynakları kuruma ait dokümanlar desteklemektedir. Kurum Tarihi çalışmalarında yöntemin esası; birinci el kaynaklarla birlikte kurumun raporları, resmi yayınlar ve kurumun işleyişi hakkında bilgi veren tüzük, yönetmelik, genelge, istatistik gibi resmi belgelere dayanmaktadır. Bu noktada bahsedilen birinci el kaynakların kuruma ait bir arşivde bulunması olasıdır. Dolayısıyla çalışma için öncelikle Çalışma Bakanlığının arşivine gidilmiş, ancak Bakanlığa ait derli toplu bir arşivin bulunmadığı anlaşılmış dolayısıyla da Çalışma Bakanlığı yayınlarından yararlanma imkânı bulunamamıştır. Üzerinde durulması gereken bir diğer husus, Bakanlığın kuruluşundan itibaren çıkarılmakta olan Çalışma Dergisinin birçok sayısına ulaşamamasıdır. Dolayısıyla çalışmaya esas teşkil eden söz konusu derginin ulaşamayan sayıları çalışmanın yöntemsel bir disipline bağlanmasını engellemiştir.³⁰

³⁰ Gürkan Tekin, "Kurum Tarihi Yazımıyla İlgili Sorunlar", **Atatürk Yolu**, Sayı:42, Kasım 2008, s. 332-335.

Tarihsel yöntem çerçevesinde ele alınıp değerlendirilen “Türkiye’de Çalışma Hayatının Örgütlenmesi: Çalışma Bakanlığının Kuruluşu ve Faaliyetleri (1945-1983)” başlığını taşıyan çalışma dört bölümden oluşmaktadır.

“Türkiye’de Çalışma Hayatı” başlığını taşıyan ilk bölümde; çalışma hayatının kavramsal tanımı yapılmış ve kurumsallaşma süreci dünyadaki gelişmelerle bağlantılı değerlendirilmiştir. Çalışma hayatının kurumsallaşması noktasında Türkiye’nin dönüm noktası, Sanayi Devrimi’dir. Devrim ile birlikte ülkede yaşanan gelişmeler sosyal, ekonomik ve siyasi boyutlarıyla irdelenmiştir. Osmanlı Devleti’nin son dönemine rastlayan sanayinin ivme kazandığı süreç, resmi vasıfları ve kısıtlı da olsa yasal haklarıyla işçileri sahne önüne taşımaya başlamıştır. Meşrutî sistemin var olmaya çabaladığı 20. yüzyılın ilk çeyreği sosyal politikaların çalışmada işlenmesi açısından odak noktalardan biri olmuştur. Bölümde üzerinde durulan konulardan bir diğeri Cumhuriyetin ilk yıllarında çalışma hayatında elde edilen kazanımlardır. Bu bağlamda modern çağa ayak uydurabilme çabaları ve bununla ilintili olarak çalışmanın birçok bölümünde de vurgulandığı gibi Türkiye’nin kalkınmasında en fedakâr kesimi işçilerin yaşamının sosyal ve ekonomik açıdan değerli kılma çabası yani yasal düzenlemeler birinci bölümün temel konuları arasında yer almaktadır.

Çalışmanın İkinci bölümü Çalışma Bakanlığının kuruluşu ve teşkilatlanması üzerine oluşturulmuştur. Çalışma Bakanlığı hakkında yapılacak bir araştırmanın sınırlarının belirlenebilmesi için bu alanı kuşatan hukuksal çerçeveyi iyi çizmek ve bu çerçeve içerisinde çalışma standartlarını doğru tespit etmek ön koşuldur. Türkiye’de sanayileşme, işçi kesiminin doğuşu, endüstri ilişkilerinin gelişmesi, ortaya çıkan ve çıkması muhtemel sorunlar bu alana yönelik düzenlemeleri ve örgütlenmeyi gerekli kılan ve teşvik eden unsurlardır. Ayrıca daha önceki dönemde var olan siyasi ve iktisadi yapılar ve bu çerçevede yapılan hukuksal düzenlemeler de örgütü gerekli kılmıştır. Yeni İş Kanunu ile uygulamalara aktarılacak istenilen düzenlemelerin daha kapsamlı ve yetkili bir devlet birimi tarafından yürütülmesi gerekli görülmüştür. Gereksinim İş Kanunu ile yoğunluk kazanmış olup devlet, sendikaların doğrudan yürütebilecekleri ilişkileri sürdürülme görevini kendisi üstlenmiştir. Bu örgütlenme gereksinimi II. Dünya Savaşı’nın Türkiye üzerindeki etkileri ile açıklanabilir. Bununla birlikte, çalışma hayatının devlet tarafından

düzenlenmesi ve bunun Batı normlarına uygun olması gerekliliği de göz önüne alınarak kuram oluşturulmalıdır.

İkinci bölümün odak noktalarından bir diğeri Çalışma Bakanlığının teşkilatlanma sürecidir. Teşkilatlanma, milli kalkınmayı gerçekleştirmek üzere girişilen faaliyetlerin olmazsa olmaz unsurudur. Çalışma Bakanlığının çalışma meselelerine profesyonel bir bakış açısıyla çözüm bulabilmesi teşkilatlanmanın da modern kıstaslar üzerine kurulabilmesini gerekli kılmaktadır. Özetle bu bölümde ele alınan temel konular Çalışma Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatlanması ve teşkilatlanma hususunda hazırlanan kanun ve tasarılar eksenindedir. Teşkilatlanmayla ilintili olarak Bakanlığın bağlı kuruluşları ve bu kuruluşların çalışma usul ve yöntemleri de ele alınmıştır. İkinci bölümde Çalışma Bakanlığının bütçesi ele alınmıştır. Bu noktada Bakanlığın bütçesi Türkiye'deki diğer bakanlıkların bütçeleri ile kıyaslanarak değerlendirilmiş, söz konusu bütçenin sosyal bir devlet olan Türkiye'nin işçi sorunlarına yeterlilik derecesi tartışılmıştır. Son olarak ikinci bölümde Bakanlığın yayın organı Çalışma Dergisi'ne yer verilmiştir.

“Türkiye’de Çalışma Hayatının Örgütlü Dönemi (1945-1983)” başlığı altındaki üçüncü bölüm, çalışmanın en kapsamlı bölümüdür. Bölümde ilk önce çalışma hayatının yapısal analizinin yapılmak suretiyle Bakanlığın faaliyetlerinin değerlendirilmesine zemin hazırlanmıştır. Geçmişte olduğu kadar günümüzde de gündemden düşmeyen işsizlik, çalışan yaşamının maddi araçlarından ücret ele alınan temel konular arasındadır. Bu noktada işçi ücretleri konusunda emek ve sermayenin istikrarlı ve adil bir bağ kurup kurmadığı irdelenmiştir. Ağır çalışma koşulları altında çalışanların hak arayışları ile maddi ve manevi kayıplarının tanzimi için giriştiği mücadelenin aracı iş mahkemeleri ve sosyal güvenlik politikaların ne derece işler olduğu üzerinde durulan konular arasındadır.

Üçüncü bölümün esasını oluşturan konulardan bir diğeri çalışma hayatının hukuksal açıdan kavuştuğu yeni düzendir. Bu düzen içerisinde; sendikalaşmanın gelişim aşaması, hazırlanan yasal düzenlemelerin sekteye uğradığı dönem ve hükümetlerin sendikalaşmaya bakış açısı ele alınmıştır. Modern bir görüntüye kavuşturulmaya çalışılan çalışma hayatının bu yeni düzeni içerisinde; toplu iş sözleşmelerinin tarihsel gelişimi, hükümetlerin toplu iş sözleşmelerine bakış açısı ve

işçi işverenin barış içinde ve uyumlu iş birliğinin en önemli unsuru addedilen sözleşmelerin sosyal devlet ilkesinin hayata geçirilmesinde oynadığı rol ele alınmıştır. Bölümde ele alınan temel konulardan bir diğeri 1945 sonrası Türkiye’deki grev ve lokavtlardır. Ayrıca, çeşitli görüşlerle gündeme geldiği tarihlerden itibaren grev ve lokavtların sosyal ve ekonomik açıdan ulaştığı yasal boyut ve bu düzenlemeler hususunda Çalışma Bakanlığına çizilen görev ve sorumluluklar değerlendirilmiştir.

Üçüncü bölümün bir diğer konusu Çalışma Bakanlığının sosyal güvenlik ve sosyal yardım alanlarındaki faaliyetleridir. Sosyal politikaların önemli ayağından biri olan sosyal güvenlik ve yardımların tarihsel gelişimi, bu konularda dünyada ses getiren düzenlemeler, hükümet programlarında sosyal güvenlik meselesine bakış, Çalışma Bakanlığının işçi ve yakınlarının geleceğini garantilemek üzere üstlendiği sorumluluklar üzerinde durulan konular arasındadır. Türkiye’nin sosyal güvenlik mevzuatında yer alan işsizlik, hastalık, yaşlılık, malullük, analık, iş kazaları ve meslek hastalıklarına yönelik reformlar bölümü şekillendiren temel araçlardır. Üçüncü bölümde, işçilerin sağlık ve barınma ihtiyaçları ve bu ihtiyaçlara yönelik Çalışma Bakanlığının yürüttüğü faaliyetler ayrıca ele alınmıştır. Bu kapsamda işçi mesken ve hastaneleri hakkında nicel veriler konunun zenginleşmesine katkı sunmuştur.

Çalışma Bakanlığının faaliyetlerinin ele alındığı Üçüncü bölümün bir diğer konusu Bakanlığın bağlı kuruluşu İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun faaliyetleridir. Kurum, Türk iş gücü piyasasını tespit etmesi ve istihdam meselesinde yürüttüğü hizmetler ölçüsünde Çalışma Bakanlığını fonksiyonel açıdan dünya standartlarına yaklaştırmıştır. Kurumun yürüttüğü faaliyetlerin Bakanlığın sosyal politikalarının tespitinde oynadığı rol çalışmada ele alınan dikkate değer hususlardan biridir.

Üçüncü bölümde ele alınan bir başka konu yurt dışına işçi göçünün sosyal ve ekonomik boyutlarıdır. Bu noktada Çalışma Bakanlığının yürüttüğü faaliyetler değerlendirilmiştir. Pek tabi ki Bakanlığın bu faaliyetleri Türk dış politikasıyla da yakından ilgilidir. Dolayısıyla çalışmada Türk işçilerin çalışmak üzere gittikleri ülkeler ile ilişkiler, yurt dışında çalışan bu işçilerin karşılaştıkları sorunlar karşısında ilgili tarafların tutumları, yurt dışına işçi göçünü ve yurt dışında çalışan işçilerin

karşılaştığı sorunları çözüme kavuşturmak üzere Çalışma Bakanlığına bağlı kurulan Yurt Dışı İşçi Sorunları Genel Müdürlüğünün faaliyetleri, çalışmanın Üçüncü bölümünde yer alan temel konular arasındadır.

Üçüncü bölümde, çalışma hayatına yön veren temel görüşlerin tartışıldığı Çalışma Meclisleri de ele alınmıştır. Bu noktada meclislerin sosyal politikaların gözden geçirilmesinde üstlendiği vazife üzerinde durulmuştur. Son olarak Çalışma Bakanlığının işçilere vergi muafiyeti, fikir işçileri, işçiye tanınan ücretli tatil ve öğle dinlenmesi hakkı, iş süreleri, kadın işçilerin çalışma koşulları hakkında hazırlanan kanun tasarısı, tüzük veya yönetmelikler Çalışma Bakanlığının diğer faaliyetleri alt başlığı ile Üçüncü bölümde yer almıştır.

Çalışmanın dördüncü ve son bölümü; “Çalışma Hayatında Uluslararası Gelişmeler ve İş Birliği” başlığını taşımaktadır. Bölümde; çalışanların ihtiyaçlarını tespit edebilmek ve onlara medeni bir yaşam tarzı sunmak üzere kurulan ILO’nun çalışmalarına değinilmiş ve sosyal adalet prensibinin tüm dünyaya yayılması için düzenlenen Uluslararası Çalışma Konferansları ele alınmıştır. Sanayileşmenin hız kazanmasının sosyal politikalarla yakın bağı dikkate alınarak Türkiye’nin ILO’ya katılma gerekliliği üzerinde durulan bir diğer konudur. 1945 yılında gerçekleşen katılımı birlikte Türkiye’nin kabul ettiği ILO sözleşmeleri ve bu sözleşmelerin Türk çalışma mevzuatına etkileri ele alınan konulardan bir diğeridir. Bu konu değerlendirilirken sosyal adalet kavramı sıkça vurgulanmış, Türkiye’nin ILO’nun hazırladığı çoğu sözleşmeyi tereddütsüz kabul ederek, çalışma hayatının modern prensipler çerçevesinde sürdürülmesi yönündeki yoğun çabaları gözler önüne serilmiştir.

Dördüncü bölümde son olarak; II. Dünya Savaşı ile yaşanan büyük yıkımla ortaya çıkan krizlerin yönetilmesinde uluslararası iş birliğinin önem kazanması ve doğrultuda kurulan Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsüne üyelik ele alınarak çalışma hayatının sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarını henüz tek başına karşılayamayan ülkelerin iş birliği süreci değerlendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

ÇALIŞMA BAKANLIĞININ KURULUŞUNA KADAR TÜRKİYE'DE ÇALIŞMA HAYATI

1.1. Osmanlı Devleti'nin Son Döneminde Çalışma Hayatı

Sosyal ve ekonomik açıdan işçilerin konumunu belirleyen çalışma kavramı, ilkçağdan günümüze kadar birçok tanım almıştır. Bu tanımların üzerinde durulan önemli öğelerin başında; üretim sürecinde iş gücünün kazandığı saygınlık, işçilerin edindiği haklar ve işçi işveren ilişkileri gelmektedir. Fakat çağla birlikte gelişen teknoloji, çalışanların özellikle ekonomik yaşamlarında meydana gelen değişimleri sorgulatmaya başlamıştır. İşçilerin, izin verildiği ölçüde, seslerini duyurabilmek amacıyla örgütlenme yoluna gitmeleri ile çalışma ilişkileri; hukuki, sosyal, ekonomik ve hatta psikolojik birçok boyut kazanmıştır. Çalışma hayatının kurumsallaşması ve resmi vasıflar kazanması ile iş gücüne duyulan ihtiyacın arttığı ve geçimlerini tarımsal faaliyetlerle sağlayan kesimin büyük sanayi merkezlerine doğru akın ettiği süreç, Sanayi Devrimi ile başlamıştır.

19. yüzyılda makineli üretime geçiş, sanayileşme faaliyetlerine hız kazandırmış ve ardından gelen Sanayi Devrimi, sanayileşmekte olan ülkelerin sadece ekonomik yapılarında değil, toplumsal yapılarında da etkisini göstermiştir. İngiltere'de başlayan daha sonra Batı Avrupa ülkeleri arasında yayılan Sanayi Devrimi; burjuva sınıfının ortaya çıkışı, buhar gücüyle çalışan makinelerin üretimde kullanılmaya başlanması, makineli üretim sayesinde Avrupa'da meydana gelen sermaye birikimi, bu birikim ile büyük fabrikaların kurulmasına kadar giden yolu takip etmiştir. Bu sürecinin toplumsal boyutun da işçi sınıfı ortaya çıkmıştır. Osmanlı Devleti'nde ise sanayileşme, Avrupa devletlerinin tarımsal üretimden makine teknolojisine geçişini ifade eden Sanayi Devrimi'nden farklı bir gelişim seyretmiştir. Devlet, sahip olduğu geniş coğrafyayı koruma ihtiyacı ile askeri alanda başlamak üzere sanayileşme sürecine dâhil olmuştur.³¹ Ancak sürecin devamında;

³¹ Niyazi Berkes, **100 Soruda Türkiye İktisat Tarihi**, Cilt:2, Gerçek Yayınevi, İstanbul,1975, s. 132.

sanayileşme girişimleri hız kazanan Avrupa devletlerinin özellikle de İngiltere'nin hammadde ihtiyaçlarını karşılamak üzere kapitülasyonlar elde etmesi ve çeşitli ticaret sözleşmeleri³² aracılığıyla Osmanlı'yı açık pazar konumuna getirmesi, devletin geleneksel modeldeki sanayileşme çabalarını da başarısızlığa itmiştir.³³

Osmanlı Devleti'nin sanayileşme girişimlerinin zayıf kalmasının önemli sebepleri arasında; Kırım Savaşı'nın ardından başlayan mali bunalım sonucu devletin dış borçlanma yoluna gitmesi ve 1881'de kurulan Duyun-i Umumiye İdaresi ile ülkenin doğal kaynaklarının yabancı sermaye aracılığıyla işletilmesi de yer almıştır.³⁴ Özellikle demiryolları, madencilik, liman bakım ve onarım işleri, belediye hizmetleri, bankacılık, sigortacılık ve ticaret gibi sektörlerde yoğun olarak yabancı sermaye kullanan Osmanlı'nın hikâyesi, Duyun-i Umumiye İdaresinin kurulması ile çoğu kez başarısızlıkla son bulmuştur.³⁵

Fiziki ve teknik bilgi açısından yetersizlikler, sanayi faaliyetlerinin yürütülebilmesi için kurulacak fabrika araç ve gereçlerinin yurt dışından getirilecek olması ve bu makinelerin her türlü teknik bakım ve onarımının yine yurt dışından getirilen ve oldukça yüksek ücretle çalışan elemanlar tarafından yapılması, Türk idarecilerin rekabetçi yönetim mantığından uzak olması ve Osmanlı Devleti'nin bir tarım ülkesi olarak kalması gerektiğine inanan devlet adamlarının etkisiyle sanayileşme, ülkede özendirici nitelikler kazanamamıştır.³⁶ Osmanlı Devleti'nin sanayileşme girişimlerinin karşısına çıkan olumsuz faktörler, zaten zayıf bir

³² Bu ticaret sözleşmelerinde biri, 1838 yılında İngiliz elçisi Ponsonby ve dönemin sadrazamı Reşit Paşa arasında imzalanan Baltalimanı Ticaret Antlaşması'dır. Antlaşma, Osmanlı'nın geleneksel zanaatlarına dayanan sanayileşme modelini altüst etmekle birlikte dış ticaret politikasının da bağımsız bir şekilde yürütülmesine engel olmuştur. Ücretli işçilerin artmaya başladığı 19. yüzyıl sonlarında, gümrük vergilerinin kontrolünün kaybedilmiş olması mamul mal üretme çabalarını boşa çıkardığı gibi bu koşullarda zayıf kalan sanayi girişimleri de işçi ücretlerinin ödenmesini güçleştirmiştir; Şevket Pamuk, **Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2017, s. 97.

³³ Gülten Kazgan, **Tanzimat'tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2017, s. 14.

³⁴ Şevket Pamuk, **Osmanlı - Türkiye İktisadi Tarihi (1500-1914)**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2007, s. 232.

³⁵ Korkut Boratav, **Türkiye İktisat Tarihi 1908-2009**, İmge Kitabevi, Ankara, 2016, s. 21. Yabancı yatırımların yoğunlaşması, çok geçmeden hayatlarını zor idame ettiren işçilerin tepkisine yol açmış özellikle ulaşım sektöründeki yabancı sermayeye karşı gösterilen tepki sonucunda grev yoluna başvurulmasına yol açmış. Bununla birlikte millî burjuvanın yetiştirilmesi ve ulus devlet sürecini de başlatmıştır; Bu konuda ayrıca bakınız: Kazgan, **a.g.e.**, s.30.

³⁶ A. Gündüz Ökçün, "XIX. Yüzyılın İkinci Yarısında İmalat Sanayii Alanında Verilen Ruhsat ve İmtiyazların Ana Çizgileri", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 27, No:1, Mart 1972, s. 135-166.

kapasiteye sahip olan ve devlet bütçesinin ancak 1/8'i ile işletilmeye çalışılan fabrikaların çoğunu başarısızlığa itmiş ve bu başarısızlık üzerinde devletin geleneksel modelden kopamayışı önemi derecede etkili olmuştur.³⁷

Bütün iç ve dış faktörler, sınai girişimlerdeki en etkin gücün İttihat ve Terakki ve onun milli ekonomi yaratma çabalarına işaret etmektedir. 1908'den sonraki dönem, İttihat ve Terakki'nin liberal politikaları terkedilip Türk burjuvazisini yaratma girişimleri ile şekillenen bir dönemdir.³⁸ Ayrıca bu dönemde kitlesel nitelik kazanan çalışanlar, kendilerine tanınan bazı hak ve hürriyetler sayesinde sınıf bilincini oluşturabilmiş ve böylelikle işçi³⁹ kelimesi de yaygın bir kullanım alanı bulmuştur.⁴⁰

Osmanlı Devleti'nin toplumsal yapısı, şehirlerde esnafılık ve tüccarlık yapan kesim ile kırsal alanlarda tarımla uğraşan köylülerden oluşan işçileri yansıtan bir görüntü sergilemiştir. Toplumsal yapının bu özelliği, çalışma hayatının şekillenmesinde temel faktörler arasındadır. İşçi kesimi sınıflandırıldığında; toplumsal altyapının büyük oranda tarımsal faaliyetler ile uğraşmasına izin verdiği işçiler, büyük şehirlerdeki sanayi kollarında çalışan işçiler, yine büyük şehirlerde yoğun olarak istihdam edilen hizmet sektörü işçileri, madenciler, inşaat işçileri gibi kategoriler ile karşılaşılmaktadır.⁴¹

İşçilerin nicelik açısından konumunu belirlemek üzere özellikle sanayi işçileri hakkında en somut verileri sağlaması açısından önem taşıyan ve bölgesel niteliği ile ön plana çıkan 1913-1915 *Sanayi Sayımı* sonuçlarına sıkça başvurulmaktadır.⁴² Söz

³⁷ Ekrem Erdem, "Sanayi Devriminin Ardından Osmanlı Sanayileşme Hamleleri: Sanayi Politikalarının Dinamikleri ve Zaafiyetleri", **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı:48, Temmuz- Aralık 2016, s. 10.

³⁸ Tefik Çavdar, **İttihat ve Terakki**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1991, s. 99.

³⁹ 19. yüzyılın sonlarına kadar çalışan kesim için "amele" kelimesi kullanılmıştır. Arapçada iş, niyet gibi anlamlara gelen amele kelimesi, başta tarım, madencilik ve inşaat sektörleri olmak üzere ağır işlerde çalışanlar için sıkça kullanılmış ve bu kesim vasıfsız işçi olarak nitelendirilmiştir. Ancak şunu da belirtmekte fayda vardır ki işçi kelimesinin, 1729'da III. Ahmed tarafından "Maden İşçilerinin Nizam ve Vazifelerine Dair" başlıklı bir fermanda geçmesi, işçi kelimesinin geçmişinin çok daha eski olduğunu belgelemektedir: "Amele", **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:1, Kültür Bakanlığı ve Tarif Vakfı'nın Ortak Yayını, İstanbul, 1996, s. 38.

⁴⁰ Zafer Toprak, "Modernite ve Türkiye'de İşçi Sınıfının Doğuşu", **Toplumsal Tarih**, Sayı:275, Kasım 2016, s. 51.

⁴¹ Kadir Yıldırım, **Osmanlı'da İşçiler (1870-1922): Çalışma Hayatı, Örgütler, Grevler**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2013, s. 23.

⁴² Ticaret ve Ziraat Nezareti tarafından 1329 ve 1331 yıllarını kapsayan bu istatistik, İstanbul başta olmak üzere İzmir, Manisa, Bursa, İzmit, Karamürsel, Bandırma ve Uşak şehirlerinde kurulmuş

konusu sayım sonuçlarından elde edilen bilgiler, % 27,6'lık bir dilimle gıda ve % 27,7'lik bir dilimle dokuma sektörlerinde faaliyet gösteren ulusal sermayeli sanayi işletmelerinin ülkenin tarıma dayalı ekonomik yapısını devam ettirdiğini göstermektedir. % 96'sının işçi statüsünde çalıştığı bu işletmelerin, 1913 yılında 16.975 ve 1915 yılında 14.060 işçisi olduğu tespit edilmiştir.⁴³

Oransal olarak ifade edildiğinde; 1913 yılında % 45.8 ve 1915'te % 48 ile dokumacılık sektörü en fazla çalışana sahip iken 1913 yılında % 2.4 ve 1915'te % 9 ile kimya sektörü en az işçi sayısına sahip sektör olmuştur. Sanayi işçileri, genel olarak, kentlerde kurulan imalathaneler ve Avrupa'dan ithal edilen makinelerle üretim yapan fabrikalarda çalışma hayatına dâhil olmuşlardır. Genel itibariyle gıda, toprak, deri, ağaç, dokuma, kırtasiye ve kimya gibi kollara ayrılan sanayi işletmeleri arasında en çok işçi istihdamının dokuma sanayiinde olduğu tespit edilmiştir.⁴⁴ 1913-1915 yılları arasında işler halde bulunan sınai kuruluşların, hammadde ve yakıt kıtlığı gibi sebeplerle, çalışan sayısının % 17'lik bir oranda azaldığı görülmüştür. Dolayısıyla bu durum nitelikli işçi sınıfının oluşmasına imkân tanımamıştır.⁴⁵

Osmanlı Devleti'nde çalışan kesimi temsil eden bir diğer iş alanı, hizmet sektörüdür. Büyük ölçüde yabancı sermaye tarafından oluşturulan hizmet sektörü, demiryolları ve limanlar gibi altyapı tesisleri üzerinde yoğunlaşmış ve bu tür hizmetlerle ticareti kolaylaştırma amacı güdülmüştür. Örneğin, 1911 yılında personel sayısı en çok olan işletme, 13.969 çalışanı ile Tütün Rejisidir.⁴⁶ Geleneksel zanaatlara dayalı üretimi zarara uğratan bu işletmeler, Avrupa sanayisinin tüketim

sanayi işletmelerinin üretim ve çalışan sayısı hakkında geniş bilgi sunmaktadır. İstatistik, 1970 yılında A. Gündüz Ökçün tarafından sadeleştirilmiş ve Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi tarafından tekrar yayınlanmıştır. **Osmanlı Sanayii 1913, 1915 Yılları Sanayi İstatistiki**, Tarihi İstatistikler Dizisi, Cilt:4, Hazırlayan: A. Gündüz Ökçün, Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü Yayınları, İstanbul,s.1; Türkiye'de ilk sanayi sayımı Osmanlı Devleti Dönemi'nde 1915 yılında yapılmış ve istatistikler "1913-1915 Sanayi Tahriri" adı altında yayınlanmıştır. **İstatistik Göstergeler 1923-2011**, TÜİK Matbaası, Ankara, 2012, s.248.

⁴³ **Osmanlı Sanayii 1913, 1915 Yılları Sanayi İstatistiki**, s. 21.

⁴⁴ Ahmet Makal, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri 1850-1920**, İmge Kitabevi, Ankara, 1997, s. 145-147.

⁴⁵ Mesut Gülmez, **Türkiye'de Çalışma İlişkileri (1936 Öncesi)**, Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Ankara, 1991, s. 158-159.

⁴⁶ Vedat Eldem, **Osmanlı İmparatorluğu'nun İktisadi Şartları Hakkında Bir Tetkik**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1994, s. 141.

mallarına olan talebi arttırmış ve böylece hizmet sektöründe bağımlı çalışan kitleler ortaya çıkmıştır.⁴⁷

Osmanlı Devleti'nde çalışan kitlenin bir diğer iş alanı, inşaat sektörüdür. Kesin rakamlar olmamakla birlikte bu sektörde; cami yapımı, kale, köprü, gemi inşası gibi işlerde ücretli olarak çalışan fakat yapılan iş sözleşmeleri gereği çalışma şartlarının belirlenmesinde kendisine söz hakkı tanınmayan işçilerin var olduğu bilinmektedir. Şevket Pamuk'un araştırmaları sonucu Osmanlı arşivinde bulunan inşaat ve tamirat defterlerinden elde edilen bilgiler; inşaat işçilerinin uzmanlık alanları, çalıştıkları gün sayısı ve aldıkları günlük ücretler gibi konulara ışık tutmaktadır.⁴⁸

19. yüzyılın ortalarından itibaren Osmanlı Devleti'nde çalışma hayatının profili, kadın ve çocukların çeşitli iş kollarında çalışmalarına izin verilmesiyle değişmeye başlamıştır. Kadın ve çocuk işçi sayısının artmasının en önemli sebebi, savaşların süreklilik arz eden bir duruma gelmesi ve bunun sonucunda erkek iş gücünde meydana gelen azalıştır. Kadınlar, özellikle çeşitli kapasitedeki fabrikalarda ve yol yapım işlerinde iş gücü piyasasına girmiştir.

Kadın çalışanlara ilişkin önemli bilgilerden bazılarına⁴⁹ kadın derneklerinin nizamnamelerinden ulaşılmaktadır. Bu derneklerin önemlilerinden biri 1909 yılında İstanbul'da kurulan *Osmanlı Kadınlar Terakkiperver Cemiyetidir*. Cemiyet, özellikle yoksul iş gücünü istihdam etmek üzere faaliyet göstermiş, aynı zamanda geliri oldukça düşük olan kadınlara meslek edindirme girişiminde bulunmuştur. Kadın çalışanlar hakkındaki bilgilere, I. Dünya Savaşı'nın zor şartları altında Enver Paşa'nın girişimleriyle kurulan ve kadınları işe yerleştirmede aktif rol oynayan *Osmanlı Kadınları Çalıştırma Cemiyet-i İslamiyesi* adlı kurumun kaynaklarından da ulaşmak mümkündür.⁵⁰ Kurulmasının üzerinden henüz dört ay geçmesine rağmen

⁴⁷ Makal, **a.g.e.**, s. 157.

⁴⁸ Pamuk, **a.g.e.**, s. 184.

⁴⁹ Erkek egemenliği ağır basan Osmanlı toplumunda, kadınlarla ilgili sosyal ve ekonomik amaçlı kayıtların az tutulmuş olması ve özellikle nüfus sayımlarının kadınları, neredeyse 20. yüzyılın başlarına kadar, kapsamaması gibi nedenlerle kadınların çalışma hayatındaki konumunun tespit edilmesi zorlaşmıştır. Bu konuda ayrıca için bakınız: Suraiya Faroqhi, **Modernleşmenin Eşiğinde Osmanlı Kadınları**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2000, s. 12.

⁵⁰ Zafer Toprak, **İttihat Terakki ve Devletçilik**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1995, s.133-134.

14.000 kadının iş için söz konusu cemiyete başvurması, cemiyetin amacına ulaştığına işaret sayılmıştır.⁵¹ Cemiyet, çalışan kadınlar için zorunlu evlilik ilkesi getirmesi ve evlenme yaşını geçmiş olan çalışanların mallarına el koyması açısından diğer cemiyetlerden ayrılmıştır. Kadınlara yönelik iş bulma gayesi güden başka dernekler arasında *Osmanlı ve Türk Hanımları Esirgeme Derneği* de yer almıştır.⁵²

Osmanlı Devleti'nde, başta tarım olmak üzere, çeşitli sektörlerde çalışma hayatına katkıda bulunan kadın işçiler, halıcılık ve dokumacılık gibi faaliyet alanlarında da başrolü oynamıştır.⁵³ Büyük fabrikalarda kadın işçilerin çalışma imkânı bulması ise 19. yüzyılın son çeyreğinde, Bursa İpek Fabrikasında, başlamıştır. Rakamlarla ifade edilecek olunur ise Bursa'daki 75 ipek işleme fabrikasının kadın ve çocuk çalışan oranı % 90'dır. Zamanla kadın çalışanların faaliyet alanlarında değişiklikler gözlenmiştir. Örneğin, İstanbul'daki bir kibrit fabrikasında çalışan 201 işçinin 121'i kadın ve çocuklardan oluşmuştur.⁵⁴ Ayrıca ayakkabı imalatı ve şemsiye yapımı gibi iş alanlarında da kadın çalışanlara rastlanmıştır.⁵⁵

Kadın işçilerin tercih edilme sebepleri arasında, bu kesimin erkek işçilere kıyasla çalışma süresinin daha fazla olması ve çalışam bu kesimin daha düşük ücretle işi kabul etmeleri yer almıştır.⁵⁶ Savaş sonunda ise büyük tepkilere rağmen işverenlerin kadın çalışanları işten çıkarma eğilimleri ortaya çıkmıştır. Özetle Osmanlı Devleti'nde, sosyal politika önlemlerinin alınmadığı bir ortamda, kadın

⁵¹ **Vakit**, 3 Mart 1918.

⁵² T. Zafer Tunaya, **Türkiye'de Siyasi Partiler**, Cilt:1, İletişim Yayınları, İstanbul, 1984, s.507. Bu konuda ayrıca bakınız: Yıldırım, **a.g.e.**, s. 93-97.

⁵³ Batı Anadolu, dokumacılığın ağırlıklı yapıldığı bölge olarak dikkat çekmesinin yanında, kadınların çalışma hayatına yoğun katkı sağlayan bölge olarak da önem taşımaktadır. Denizli Tavas'ta 185 dokuma tezgâhında, 143 kadın çalışan, Uşak'ta neredeyse 1000'e ulaşan bir rakamda halı tezgâhında, 3000'e yakın kadın ve kız işçi istihdam edildiği tespit edilmiştir. Bu konuda ayrıca bakınız: Ahmet Martal, **Değişim Sürecinde İzmir'de Sanayileşme 19. Yüzyıl**, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 1992, s. 173.

⁵⁴ Ahmet Makal, "Türkiye'de Erken Cumhuriyet Dönemi'nde Kadın Emeği", **Çalışma ve Toplum**, Sayı:33, Şubat 2012, İstanbul, s. 18.

⁵⁵ Donald Quataert, **Sanayi Devrimi Çağında Osmanlı İmalat Sektörü**, Çeviren: Tansel Güney, İletişim Yayınları, İstanbul, 1999, s. 305.

⁵⁶ 1908'de Balkanlarda üretim yapan bir fabrikanın çalışanlarının yarısından fazlasını oluşturan kadın işçilerin 3-7 kuruş aralığında ücret aldıkları; erkek işçilerin ise 5-9 kuruş aralığında gündelik ücret aldıkları tespit edilmiştir. Kadın ve erkek işçiler arasındaki bu ücret farkı, tarım sektöründe de geçerli olmuştur. Örneğin 1913-1914 yıllarında erkek işçi ücreti 5-10 kuruş arasında değişmekteyken; kadın tarım işçisinin gündeliği 3-6 kuruluş aralığına denk gelmiştir. Bu konuda ayrıca bakınız: Zafer Toprak, **Türkiye'de Milli İktisat (1908-1918)**, Yurt Yayınları, Ankara, 1982, s. 338.

işçiler, hem nicelik hem nitelik açısından emeği küçümsenemeyecek konuma erişmiştir.⁵⁷

Osmanlı Devleti'nde ücretli emek, yukarıda da bahsedildiği gibi, I. Dünya Savaşı'ndan sonra çocuk işçileri de kapsamına almıştır. Çocuk işçiler yoğun olarak devletin sanayi işletmelerinde istihdam edilmiştir.⁵⁸ Çocuk işçi sayısında görülen artış, devleti, bu kesimin çalışma koşullarında iyileştirmeler yapmaya sevk etmiştir. Bu işçilerin çalışma sürelerinin kısaltılması, gece çalıştırılmaların yasaklanması, bazı iş kollarında iş riskinin fazla olmasından dolayı bu kitlenin buralarda çalıştırılmaması yapılması zorunlu hale gelen bu iyileştirmelerin içeriğini oluşturmuştur. Ancak yapılması planlanan bu düzenlemelerin birçoğu, çalışma hürriyeti gerekçe gösterilerek kâğıt üzerinde kalmış dolayısıyla çocuk işçiler, bu sosyal politika önlemleri ile koruma altına alınamamıştır.⁵⁹

Osmanlı Devleti'nin 19. yüzyıldaki çalışma hayatı, siyasal gelişmeler açısından en çarpıcı gelişmeler, Meşrutiyet dönemlerine rastlamıştır. Çünkü Meşrutiyetle birlikte kurulan Osmanlı parlamentosu, sınırlı da olsa bazı hak ve özgürlükler tanıyarak çalışan kesimin refaha ulaşmasına gayret göstermiştir. Ancak daha çok danışma meclisi niteliği ile ön plana çıkan bir oluşumdan öteye gidemeyen bu parlamento yerini, 13 Şubat 1878'de Meclisin tatil edilmesiyle başlayan ve 1908'de II. Meşrutiyet'in ilan edilmesine kadar sürecek olan, istibdat adını almış baskıcı idare şekline bırakmıştır.

23 Temmuz 1908'de başlayan II. Meşrutiyet Dönemi ile yeniden aktif hale gelen parlamenter rejim, çalışma hayatına yönelik ilk değişiklikleri de beraberinde getirmiştir. Ağustos 1909'da toplanma ve dernek kurma haklarının tanınması, bu değişikliklerin en önemlilerinden biridir. Ancak 1909 yılında, "Kanun-ı Esasi'nin Bazı Mevadd-ı Muaddesine Dair Kanun" ile yapılan değişiklik, dernek kurmaya ilişkin umut edilen özgürlük ortamının doğmasına engel olmuştur.⁶⁰

⁵⁷ Makal, **a.g.m.**, s. 19-21.

⁵⁸ Makal, **a.g.e.**, s. 194.

⁵⁹ Cevdet Kırpık, **Osmanlı Devleti'nde İşçiler ve İşçi Hareketleri (1876-1914)**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2004, s. 106.

⁶⁰ Mesut Gülmez, "Dernek Kurma Hakkını Düzenleyen Yasalar", **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:1, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, İstanbul, 1996, s. 292. Toplanma hakkı Kanuni Esasi'de "Hakk-ı İçtima" kavramı ile 120. maddede geçmektedir. Söz konusu

31 Mart Olayı'nın patlak vermesi ve ardından başlayan ve 1918'e kadar süren sıkıyönetim dönemi, toplanma ve dernek kurma hürriyetine darbe vuran dönem olarak tarihte yerini almıştır. İttihat ve Terakkinin siyasal hayatta hüküm sürdüğü dönemde, parti programında, işçi sorununa tek bir madde ile değinilmesi çalışan kesimin sorunlarına bakış açısının ne kadar dar olduğunu göstermesi açısından dikkat çekmektedir.⁶¹ Yine de 1908-1918 yılları arası; sanayileşme bilincinin oluşmasıyla birlikte çeşitli yayın organlarında çalışma sorunlarının gündeme gelmeye başladığı, sanayi sayımlarının yapıldığı ve yabancı uzmanlardan alınan yardımlarla sanayi okullarının kurularak yeni bir yapılanma içine girildiği dönem özelliği yansıtması açısından önem taşımaktadır.⁶²

Osmanlı Devleti'nin çalışma hayatı siyasi partiler merceğinden incelediğinde; genel olarak işçi lehine hazırlanarak parti programlarına konulan prensiplerle karşılaşılmaktadır.⁶³ 1908'de kurulan Osmanlı Demokrat Fırkası⁶⁴ ve Islahat-ı Esasiye-i Osmaniye Fırkası⁶⁵ programlarında; işverenlerin baskılarına karşı girişimlerde bulunulacağı, işçi yardımlaşma sandıklarının kurulacağı ve iş kazalarına yönelik sigortaların oluşturulacağı gibi konular üzerinde durulmuştur.⁶⁶ 1910'da

madde şu şekildedir: “*Kanunu mahsusuna tebaiyet şartı ile Osmanlılar hakkı içtimaa mâliktir. Devleti Osmaniye'nin temamiyeti mülkiyesini ihlâl ve şekli meşrutiyet ve hükûmeti tagyir ve Kanunu Esasî ahkâmı hilâfına hareket ve anasırı Osmaniye'yi siyaseten tefrik etmek maksatlarından birine hadim veya ahlâk ve adabı umumiyeye mugayir cemiyetler teşkili memnu olduğu gibi aleliltâk hafî cemiyetler teşkili de memnudur.*” **Düstur**, Tertip:2, Cilt: 1, 22 Ağustos 1909, s. 638.

⁶¹ Partinin siyasi programında 13. maddede geçen işçi sorunlarına yönelik hüküm şu şekildedir: “*Amelelerle patronların hukuk ve vezaif-i müteakabilelerini tayin edecek kanunlar vaz'ı teklif olunacaktır.*” Bu konuda ayrıca bakınız: **Türk Parlamento Tarihi, Meşrutiyet'e Geçiş Süreci I. ve II. Meşrutiyet**, Cilt:1, Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yayınları, Ankara, 1995, s. 349.

⁶² Toprak, **a.g.e.**, s. 210.

⁶³ **Türk Parlamento Tarihi, Meşrutiyet'e Geçiş Süreci I. ve II. Meşrutiyet**, Cilt:1, s. 375.

⁶⁴ 6 Şubat 1909 tarihinde kurulan ve o tarihlerde “Fırka-i İbad” adıyla anılan Osmanlı Demokrat Fırkası, Jön Türk hareketinin liderlerinden İbrahim Temo'nun liderliğinde çalışmalar yürütmüştür. Fırkanın 15 maddeden oluşan programının ilk maddesinde; çalışma hayatında bulunan çeşitli meslek gruplarına ait işçilerin Osmanlı hukukunun kendilerine tanıdığı haklar çerçevesinde korunacağına ilişkin bir hüküm yer almıştır. Ayrıca programda işçilerin sermayedarlar tarafından uğradığı her türlü haksız muameleye müdahalede bulunulacağına üzerinde önemle durulmuştur. Tarık Zafer Tunaya, **Türkiye'de Siyasi Partiler**, Cilt:1, İletişim Yayınları, İstanbul, 2011, s.213.

⁶⁵ 1909 yılının sonlarına doğru Paris'te kurulan fırkanın kuruluşunda etkili olan isim, Stockholm büyükelçisi Şerif Paşa'dır. 46 maddeden oluşan fırka programının 42. maddesi, işçilerin sermaye sahipleri ve işverene karşı korunması amacı güden yardım sandıkları ve kazalara karşı kurulacak sigortalar ile desteklenecekleri hükmü yer almıştır. Tunaya, **Türkiye'de Siyasi Partiler**, Cilt:1, s. 252.

⁶⁶ Kemal Sülker, **Türkiye'de Grev Hakkı ve Grevler**, Gözlem Yayınları, İstanbul, 1976, s. 49.

kurulan Ahali Fırkası'nın⁶⁷ programında; işçinin temel haklarının tanınması ve korunması konularında gerekli girişimlerde bulunulacağını belirtilmiştir. İşçi sorunlarına ayrıntılı olarak yer veren Osmanlı Sosyalist Fırkası⁶⁸ 22 maddelik programında; grev ve sendika yasaklarının kaldırılması, işçiye haftada bir gün dinlenme hakkının verilmesi, günlük çalışma süresinin sekiz saat ile sınırlandırılması, 14 yaşından küçük erkek çocuklar ile 16 yaşından küçük kız çocukların çalıştırılmalarının yasaklanması ve bir amele nezaretinin kurularak işçi sendikalarına sosyal ve ekonomik yardımların sağlanması gibi konulara vurgu yapmıştır.⁶⁹ Milli Meşrutiyet Fırkasının⁷⁰ programında ise kadın ve çocuk işçilere dair sosyal yasalar ile işletmelerde sağlık konusunda alınması gereken önlemler üzerinde durulmuştur.⁷¹

1918 yılının sonlarına doğru kurulmuş olan Sosyal Demokrat Fırkası⁷² programında; tüm işçilerin çalışma şartlarının iyileştirilmesine, işçi örgütlenmelerinin sosyal demokrat ilkelerine göre yeniden biçimlendirilmesine, aynı şekilde işveren şirket ve derneklerinin de bu ilkelere göre düzenlenmesi gereğine, işçi haklarının savunulması için yardım derneklerinin kurulmasına, işçilere maddi ve manevi yardım sağlanması için gerekli girişimlerde bulunulmasına dair görüş bildirilmiştir.⁷³ Türkiye İşçi ve Çiftçi Sosyalist Fırkası⁷⁴ tarafından hazırlanan

⁶⁷ 8 Şubat 1909'da İstanbul merkezli kurulan fırka, Meşruti rejimin yerleştirilmeye çalışıldığı bir dönemde ikinci muhalif parti olarak mecliste yer almıştır. Kurucuları arasında ilahiyat bilimiyle uğraşan isimler de bulunmuştur. Tunaya, **Türkiye'de Siyasi Partiler**, Cilt:1, s. 266.

⁶⁸ Fırka, 1910 yılının Eylül ayında İstanbul merkezli kurulmuş olup Meşrutiyet rejiminin içinde esen özgürlükçü bir havada sosyalizm düşüncesini gündeme getirmiş ve fırkanın kurulduğu yıl olan 1910'da parlamentoda ilk kez sosyalizm kelimesi işitilmiştir. Muzaffer Sencer, **Türkiye'de Siyasi Partilerin Sosyal Temelleri**, Geçiş Yayınları, İstanbul, 1971, s. 56.

⁶⁹ Haydar Temür, "Kendi Yayınları Çerçevesinde Osmanlı Sosyalist Fırkası Çevresinin Fikirleri", **Atatürk Yolu Dergisi**, Sayı:60, Bahar 2017, s. 254.

⁷⁰ 5 Temmuz 1912 yılında kurulan fırkanın yöneticileri arasında Yusuf Akçura da yer almış olup fırka Türk milliyetçiliği temeline dayanarak faaliyet yürütmüştür. Kısa süreli bir ömre sahip fırka dayandığı bu esasla yerli malı üretim ve tüketimini teşvik etmek üzere İstihlâki Milli Cemiyeti'ni kurmuştur. Tunaya, **Türkiye'de Siyasi Partiler**, Cilt:1, s. 380.

⁷¹ Gülmez, **a.g.e.**, s. 179.

⁷² 1918 yılının Aralık ayında İstanbul'da kurulan Sosyal Demokrat Fırkasının genel başkanlığını Dr. Hasan Rıza yapmıştır. Fırkanın işçi meseleleri üzerinde en çok durulan noktası, kurulması öngörülen tarımsal ve endüstriyel sendikalarla işçi haklarının savunulması olmuştur. Sencer, **a.g.e.**, s. 72.

⁷³ Tarık Zafer Tunaya, **Türkiye'de Siyasi Partiler**, Cilt:2, İletişim Yayınları, İstanbul, 2015, s.240.

⁷⁴ 22 Eylül 1919 yılında kurulan fırkanın programının 1. Maddesinde, fırkanın sosyalizm esaslarına göre Türkiye işçi ve çiftçilerinin sosyal ve ekonomik açıdan bütün menfaatlerinin korunacağı esası yer almıştır. Ayrıca fırka, Milli Mücadele'yi desteklediğini çeşitli yayın organları aracılığıyla kamuoyuna duyurmuş TBMM'ye çektiği bir telgrafta; Türk işçisinin bilinçli karakterine vurgu yaparak bu kesimin zaferin kazanılmasında büyük katkısı olduğunu belirtmiştir. Sencer, **a.g.e.**, s. 73.

beyannamede; işçi derneklerinin hiçbir kısıtlama ve şarta tabi tutulmadan kurulması, grev hakkının tam anlamıyla tanınması ve korunması, günlük çalışma süresinin sekiz saat ile sınırlandırılması, gece mesaisine iki kat ücret ödenmesi, kadın ve çocuk işçilere yönelik sosyal önlemler alınması, 14 yaşından küçük çocuklar için iş eğitimi verilmesi ve ücretli resmi tatil hakkının tanınması gibi konular önemle vurgulanmıştır.⁷⁵

Şubat 1919'da kurulan ve bazı grevleri başarıyla sonuçlandırması açısından önem taşıyan Türkiye Sosyalist Fırkası⁷⁶ ise haftada bir gün dinlenme hakkı, çalışma süresinin sekiz saat ile sınırlandırılması, 14 yaşın altında erkek ve 16 yaşın altında kız çocukların çalıştırılmalarının yasaklanması, kadın ve çocukların gece çalıştırılmalarının yasaklanması, iş yerlerinde sağlık koşullarının iyileştirilmesi, tüm işçilerin temsil edileceği sulh mahkemeleri ve bir amele nezaretinin kurulması veya bu alanda faaliyet gösterecek özel bir kalem oluşturulması, işçilerin grev hak ve özgürlüklerinin tanınması ve korunması, ekonomik ve doğal tehlikelere karşı teminat sigortalarının kurulması, iş kanunlarının çıkarılması gibi hususlarda sosyal politika oluşturmaya çalışmıştır.⁷⁷ Son olarak Osmanlı Mesai Fırkası⁷⁸ programında; sekiz saatlik günlük çalışma süresi, 16 yaşından küçükler için çalıştırılma yasağı ve bu işçilerin okula gönderilmeleri için gerekli girişimlerde bulunulması, işçinin ücreti dışında çalıştığı kurumun kârına ortak olabilmesi, hastalık halinde işçiye ve ailesine yardım sağlanması ve kadınlara daha çok izin hakkı tanınması gibi konulara vurgu yapmıştır.⁷⁹

Sonuç olarak hemen hemen bütün partiler programlarında; işçilerin örgütlenmesi ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi gibi konularına yer vermiş olmalarına rağmen yeni rejimin halkın seçme hakkını sınırlayan düzenlemeleri, işçilerin haklarını savunabilme açısından bilinçsiz tutumları ve ülkenin yabancı işgali

⁷⁵ Tunaya, **Türkiye'de Siyasi Partiler**, Cilt:2, s. 498.

⁷⁶ Türkiye Sosyalist Fırkası 20 Şubat 1919 tarihinde kurulmuş olup 1910 yılında kurulan Osmanlı Sosyalist Fırkası'nın devamı niteliğinde sayılmıştır. Kurucuları arasında yer alan Hüseyin Hilmi'nin Debbağhane, Tersane ve Tramvay grevlerinin yürütülmesi ve başarıya ulaştırılmasında büyük rolü olmuştur. Mete Tunçay, **Türkiye'de Sol Akımlar 1908-1925**, BDS Yayınları, İstanbul, 1991, s. 40.

⁷⁷ Sülker, **a.g.e.**, s. 51.

⁷⁸ Osmanlı Mesai Fırkası 1919 yılında İstanbul'da kurulmuştur. Kurucuları arasında yoğun olarak, İstanbul'daki fabrikaların işçi ve hizmetlileri yer almıştır. https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/siyasi_partiler.html, Erişim Tarihi: 25 Temmuz 2018.

⁷⁹ Tunaya, **Türkiye'de Siyasi Partiler**, Cilt:2, s. 333.

altında bulunması işçi sorunlarına çözüm getirmek adına girişilen çabalara engel teşkil etmiştir.⁸⁰

1.1.1. Çalışma Ortam ve Koşulları

Bir toplumu ekonomik, siyasal, toplumsal boyutlarıyla bir bütün içinde ele almak çalışma hayatının değerlendirilmesi açısından sağlam bir temel oluşturacaktır. Osmanlı Devleti'nin çalışma hayatına ilişkin bu değerlendirmede; işçi ve işveren ilişkilerinin boyutu, iş sözleşmeleri, ücret, toplu pazarlık, grev gibi kavramlar izlenmesi gereken yola rehber olacaktır.

19. yüzyılın sonlarından 20. yüzyılın başlarına kadar Osmanlı Devleti'nde işçiler, yoğun olarak, devlet işletmelerinde istihdam edilmiş ve bu işletmeler, çalışanlarını Müslümanlar arasından seçmeyi tercih etmiştir. Dönemin gerek ekonomik gerek sosyal açıdan karışık bir vaziyette bulunan çalışma hayatına ait kanunları, yabancı işçilerin devlet aleyhindeki eylemlerine zemin hazırlamıştır.⁸¹ Dolayısıyla devlet, toplumsal düzenin sağlanması açısından bu tercihin gereklilik arz ettiğini sıkça belirtmiştir. Geldikleri yerlerde doğan ve gelişen fikir akımlarını da beraberinde getirmiş olma ihtimali üzerine düzenlenen nizamnameler ile yabancı işçilerin sayısının azaltılması yoluna gidilmiştir.⁸² Ancak Avrupa devletlerinin teknolojik ilerlemelerine ayak uydurma çabaları, yabancı işçilerin istihdam edilmesini zorunlu kılmış dolayısıyla da devlet işletmelerinde çalışmak üzere Müslüman işçi tercih edilmesi çoğu zaman geçersiz kalmıştır. Çünkü yurt dışından getirilen ve özellikle sanayide kullanılması amaçlanan makinelerden verim alabilmek, yabancı işçi ve teknisyenin çalıştırılmasını gerektirmiştir. Ayrıca istihdam edilecek olan yabancı işçilerin, kalifiye eleman yetiştirmek açısından da fayda

⁸⁰ Sencer, **a.g.e.**, s. 75.

⁸¹ Dâhiliye Nezareti'ne 1908'de dönemin Zonguldak kaymakamı tarafından verilen bir raporda, bu bölgenin maden ocaklarında çalışan yerli halkın grev yapma bilincine henüz ulaşamamış oldukları dolayısıyla da yapılan grevlerin, yabancı işçilerin teşviki ile meydana geldiği yazmaktadır. **BOA**, DH. MKT. 2615/65.29.

⁸² 1869 tarihinde yürürlüğe giren Maadin Nizamnamesinin 64. maddesinde "Maadin imalatı ve ameliyatı için istihdam olunacak memurlardan mühendis ve ustabaşından maada memurin ve amelenin Teba-i Osmaniye'den olması koşulu" yer almıştır. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bakınız: **Düstur**, Tertip:1, Cilt:2, 18 Kasım 1868, s. 318.

sağlayacağı düşünülmüştür. Yabancı işçi çalıştırmayı gerekli kılan bir diğer neden ise yabancı sermaye yatırımlarının artmasıdır.⁸³

Osmanlı Devleti, yabancı sermayeyi özellikle demiryolu işletmelerinde kullanılmış ve bu işletmelerin üst kademe çalışanlarını, kendilerine daha iyi şartlar sunulan Avrupalı işçiler oluşturmuştur.⁸⁴ Maden ocakları, yabancı işçi istihdamının yoğun olarak yapıldığı diğer önemli iş alanlarından biridir. Ülkede maden arama imtiyazına sahip olan Avrupa devletleri, Osmanlı sınırları içinde en çok şirket kuran devletler; madencilik açısından önemli gelir kaynağı sağlayan Ereğli Şirketi de yabancı işçilerin yoğun olarak çalıştırıldığı şirket olmuştur. Ayrıca bu şirketin idaresinin yerli işçileri, yabancı işçilere oranla daha az ücretle çalıştırması şirket içinde çatışmalara sebep olmuştur.⁸⁵

Osmanlı Devleti'nde işçi istihdamına yönelik sıkça başvurulmuş olan uygulamalardan biri de zorunlu çalıştırma yöntemidir. Genellikle tarım, madencilik,⁸⁶ inşaat işleri ve artan savaşlar nedeniyle askeri ihtiyaçları karşılayan fabrikalarda uygulanan zorunlu çalışma mükellefiyeti zaman zaman asker ve hükümlüleri de kapsamıştır. Sanayileşme sürecinin başlamasıyla yol yapımı ve bayındırlık hizmetlerinde artan işçi ihtiyacı bu alanlarda da zorunlu çalışma yöntemiyle işçi istihdamını gerekli kılmıştır.⁸⁷

23 Şubat 1862'de, "Memalik-i Mahruse-i Şahane Yollarının Tanzim ve Tesviyesi Hakkında Nizamname" adıyla yürürlüğe giren yasal düzenleme ile 18-60 yaş aralığındaki erkek iş gücü, kamu yollarında çalışmakla mükellef kılınmıştır. Zorunlu kamu hizmetlerini kapsayan bu uygulama, 1910 yılında zorunlu çalışma niteliğinden sıyrılarak Tarik Bedeli uygulaması ile vergi niteliğine bürünmüştür.

⁸³ Kırpık, **a.g.t.**, s. 49.

⁸⁴ Donald, Quataert, "19.yy'da Osmanlı İmparatorluğu'nda Demiryolları" **Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:6, İstanbul, 1985, s. 1630.

⁸⁵ Kırpık, **a.g.t.**, s. 51-62.

⁸⁶ Madenlerde uygulanan zorunlu çalışmaya halkın sıcak bakmaması, çeşitli şikâyet ve yolsuzlukları da beraberinde getirmiş, maden bölgelerinde çalışmaya tabi tutulan işçiler, çoğu zaman işten kaçarak çalışma verimliliğini düşürmüşlerdir. Ayrıca işçi istihdamı ile ilgilenen memurların maden sahipleri ile anlaşarak madenlere yakın yerlerde ikamet eden halkı, kasıtlı olarak, uzak madenlere gönderilerek zorunlu çalışmaya tabi tutması gibi yolsuzluklar uygulamada bazı düzenlemelerin yapılmasını gerekli kılmış ve bu değişiklik, işçilerin, en yüksek ücret alacağı ya da çalışma şartlarını kendilerinin belirleyeceği işi seçmelerine imkân tanımıştır. Yıldırım, **a.g.e.**, s. 65.

⁸⁷ Nuray Özdemir, **Cumhuriyet Dönemi Karayolu Politikası (1923-1960)**, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 2006, s. 32.

Ayrıca 1912 yılında yürürlüğe giren “Çekirgenin İtlaflı Hakkında Kanun-ı Muvakkat”, çekirge istilasının neden olduğu olağanüstü bir dönemde, zorunlu çalışma uygulamalarıyla istihdam edilen iş gücünü devreye sokmuştur. Uygulama sonunda çalışanların sorumluluklarını yerine getirmesiyle kendilerine *Eda-yi Mükellefiyet İlmühaber* kâğıdı verilmiştir.⁸⁸

Osmanlı Devleti’ndeki işçiler hakkında yapılan değerlendirmeye, yurt dışına giden işçiler hakkında da bilgi verilerek katkı sağlanmış olunacaktır. 19. yüzyılın sonlarında, ülkede işsizliğin artması ve yurt dışında daha fazla para kazanabilecek olma ümidi, özellikle Rusya ve İngiltere gibi ülkelere işçi göçünü başlatmıştır. Ancak devlet, yurt dışına işçi hareketliliğine sıcak bakmamış ve hazırladığı nizamnamelerle yurt dışına çıkışı sınırlamış, hatta bu maksatla çıkanlar hakkında para ve hapis cezaları uygulamıştır.⁸⁹ İşçilerin yurt dışına çıkışları, teknik bilgi ve deneyim kazanabilmeleri açısından belirlenen süreleri aşmamak üzere ancak serbest bırakılmıştır. Yurt dışından teknik bilgi ve deneyim kazanılmasına yönelik gelişmelere, Osmanlı’nın son dönemlerinde Cenevre’de toplanmış olan Uluslararası Mesai Konferansı’na Ticaret ve Nafia Vekâletliği memurlarından oluşan Türk heyetinin de katılması ve bu katılım ile gelişmiş devletlerin çalışma sistemleri hakkında bilgi edinilmesi örnek verilebilir.⁹⁰

Ele alınan dönem itibariyle çalışma hayatı hakkında yapılacak bu değerlendirmeye dâhil edilmesi gereken bir diğer konu işçi cezalarıdır. Çeşitli çalışma alanlarında verilen bu cezalar; işçilerin, işveren tarafından belirlenen kurallara aykırı hareket etmelerini önlemek için düzenlenmiştir. Söz konusu cezalar üç başlık altında incelenebilir: Para cezaları, İşten Çıkarma ve Sürgün. Para cezaları daha çok ücretten belli oranlarda kesintilerden oluşmuş ve bu kesintiler, iş yerinin alet ve makinelerine verilen zararın ölçüsüne göre belirlenmiştir. İşten çıkarma cezaları ise özürsüz olarak işe gelmemek, usta ve ustabaşlarının emir ve uyarılarını dikkate almamak, belirlenen özel alanlar dışında sigara içmek, bir ay zarfında üç kez işe geç gelmek, hırsızlık yapmak ve hırsızlık yapıldığına şahit olduğu halde üstlere haber vermemek gibi durumlar karşısında verilmiştir. İşten çıkarmaya yönelik eylem

⁸⁸ Yakup Akkuş- Kadir Yıldırım, “Dünyada ve Osmanlı’da Zorunlu Çalıştırma: Amele-i Mükellefe Uygulaması ve Tarihsel Gelişimi”, **Çalışma ve Toplum**, Şubat 2017, s. 524-538.

⁸⁹ **Düstur**, Tertip:1, Cilt:6, 11 Ağustos 1889, s. 407- 408.

⁹⁰ **BOA**, HR. HMS. İŞO, 135/58.

niteliği taşıyan bu durumlar dışında, grev yapmak ve greve öncülük etmek de bazı işletmelerin ceza gerektiren suçları arasında sayılmıştır. Kesin olmamakla birlikte greve teşvik edenler, genellikle sürgün cezasına çarptırılmıştır.⁹¹

Çalışma hayatını şekillendiren ve hemen hemen her iş kolunda işçinin ve işin niteliğini belirleyen iş sözleşmeleri, Osmanlı Devleti'nin çalışma hayatı hakkında yapılacak değerlendirmede ele alınması gereken bir diğer konudur. Bu konu üzerinde durulması gereken en temel nokta ise Osmanlı Devleti'nin çalışma alanlarındaki iş sözleşmelerinin hukuksal zemini oluşturan Mecelle ve bu kanunun iş sözleşmelerine ait taşıdığı hükümlerdir. Mecelle, zorunlu çalışmaya yönelik düzenlenmiş cebri iş sözleşmeleri ve özel sektörde faaliyet yürüten çalışanlara uygulanmak üzere hazırlanan sözleşmeler olmak üzere iki tür iş sözleşmesini kapsamına almıştır.⁹²

Devlet işletmelerinde istihdam edilen işçiler ile yapılan zorunlu nitelikli sözleşmelerde; işçilere ücret, tatil hakkı ve çalışma şartları gibi konularda söz hakkı tanınmamış olup çalışma mevzuatı sadece devlet görüş ve menfaatleri doğrultusunda oluşturulmuştur. Bu tür sözleşmeler ilk olarak 27 Şubat 1893 tarihinde askeri fabrikalarda düzenlenmiştir.⁹³ İşçi işveren ilişkilerini düzenleyen bu sözleşmeler, hem işçi hem de işveren tarafından serbestçe feshedilebilmiştir. Özel sektörde ise iş sözleşmeleri, iki tarafın özgür iradesiyle belirlenmiştir. İşin yapılması sırasında meydana gelebilecek uyuşmazlıklarda öncelikle barışçı yollara başvurulması, uyuşmazlığın bu yolla çözüme kavuşamaması durumunda ise konunun mahkemeye sevk edilmesi sözleşmede yer alan ana maddelerden biridir. İşveren, öne sürülen gerekçenin haklı olup olmadığına bakmaksızın istediği zaman işçiye işten çıkarma yetkisi sahip olmuştur. Çalışma özgürlüğünden dolayı işçi lehine herhangi bir düzenlemenin yapılmadığı özel sektör iş sözleşmelerinde ise devletin iş ve işçi sorunlarına yönelik çözüm müdahaleleri genellikle kabul edilmemiştir.⁹⁴

Osmanlı Dönemi'nde çalışma hayatının değerlendirilmesinde önemli araçlardan bir diğeri ücretlerdir. Ancak ücret konusunda elde edilen veriler sınırlı olduğundan yapılacak olan değerlendirme bu konunun genel hatlarını sunmaya

⁹¹ Kırpık, a.g.t., s. 154.

⁹² Makal, a.g.e., s. 234.

⁹³ BOA, BEO. 2639/197918. 8.

⁹⁴ Kırpık, a.g.t., s. 159.

elvermektedir. Osmanlı Devleti'nde işçi işveren ilişkilerini düzenleyen yasal düzenlemeler sınırlı olmakla birlikte mevcut düzenlemelerin de işçi aleyhine işleyen hükümleri, ücretler konusunda işçinin yaşam standartlarını karşılamaktan uzak kalmıştır. Genel olarak serbest piyasa koşullarına göre belirlenen ücretler bölgelere göre farklılıklar göstermiş, işçilerin nitelikleri de ücret seviyelerini belirleyen faktörler arasında yer almıştır. Üstelik söz konusu dönemde, asgari ücret uygulanmasına henüz geçilememiş olması göz önüne alındığında, işçi ücretlerinin belirlenmesi konusunda büyük sorunlar yaşandığı göze çarpmaktadır. Ayrıca sendikal faaliyetlerin bir dizi yasakla çevrilmiş olması da işçilerin, ücretlerin yükseltilmesi konusundaki taleplerini duyurabilmelerine izin vermemiştir.⁹⁵

Osmanlı Devleti'nde sadece fiziki ihtiyaçları karşılayacak düzeyde olan işçi ücretleri farklı kategorilere ayrılmıştır. Bunlardan birincisi, yevmiye usulü olup haftada bir gün ve perşembe günleri ödenmek üzere hemen hemen bütün iş kollarında uygulanmıştır. İkinci tür olan maaş usulünde ise ücret, ayda bir kez ödenmiş ve bu usul daha çok devlet fabrikalarında uygulanmıştır. Bir diğer usul, parça başı hesabı olup özellikle dokumacılık sektöründe yaygınlık göstermiştir. Bunlar dışında işin özelliğine göre de ücretlendirme yapılmış, örneğin gece çalışmaları normalden daha fazla ücrete tabi tutulmuştur. Devletin işveren konumunda olduğu işletmelerde ise ücretlerin daha düzenli bir şekilde ödendiği görülmüştür. İşçi tarafından devlete ücretlerin ödenmediğine ilişkin bir şikâyetin iletilmesi durumunda; devlet, işçi mağduriyetinin giderilmesi için taraf olmak ve işverene baskı uygulayarak ücretlerin ödenmesini sağlamak zorunda kalmıştır. İşverenin söz konusu ücreti ödememekte ısrar etmesi durumunda ise çoğu zaman devletten alacağı paradan kesintiler yapılarak işçiye ücreti ödenmiştir.⁹⁶

Osmanlı Devleti Dönemi'nde aktif konumda bulunan işletmelerde işçi ücretleri konusunda ayrı bir defter tutulmadığından dolayı bu konuda net bilgilere ulaşılamamaktadır. Bununla birlikte 1915 yılında ilk kez sanayi sayımının yapılması, ücretler hakkında bazı kesin bilgilere ulaşılmasına yardımcı olmuştur. Örneğin sayım sonuçlarından; 1913 yılında gündelik ortalama ücretlerin 12-14 kuruş olduğu ve 1915

⁹⁵ Ülkü İleri, **Türkiye'de Toplumsal Değişimin Çalışma İlişkileri üzerine Etkileri**, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Eğitim Yayını, Ankara, 2009, s. 87.

⁹⁶ Yıldırım, **a.g.e.**, s. 305.

yılında çeşitli iş alanlarında 14-16 kuruş gündelikle işçi çalıştırıldığı bilgisine ulaşılmaktadır. En çok ücret veren sektör 1913 yılında 16,9 kuruş ve 1915 yılında 16 kuruş ile Ağaç Sanayii iken; en düşük ücretlere 1913 yılında 6,1 kuruş ve 1915 yılında 6,8 kuruş ile Dokumacılık sektöründe rastlanmıştır.⁹⁷ 19. yüzyılın sonlarına gelindiğinde ise sürekli savaşlar, ülkedeki milliyetçi isyanlar, artan dış borçlar işçi ücretlerinin ödenmesini zorlaştırmıştır. Hatta devlet kurumlarında işçilerin daimi değil geçici statü ile çalıştırıldıkları görülmüştür.⁹⁸

Çalışma hayatının temel konularından olan ve işçi işveren arasında büyük mücadelelere yol açan faktörlerin bir diğeri, çalışma süreleridir. Çalışma sürelerinin açık ifadeler ile belirtildiği toplu sözleşmeler, Osmanlı Devleti'nin geç dönemlerine kadar uzak bir gelişme olarak kalmıştır. Çalışma sürelerine ilişkin sınırlar ancak Mecelle'nin hazırlanmasıyla çizilmiştir. Özel işletmelerde çalışma süreleri hakkında herhangi bir düzenleme yokken; devlete ait iş yerlerinde “Amele Nizamname-i Dahilisi” adıyla hazırlanan düzenlemelerde çalışma süreleri ile ilgili bilgilere yer verilmiştir. Söz konusu düzenlemelerde; çalışma sürelerinin mevsimlere göre ayarlanacağı, işe başlama ve işin bitiş saatleri için bir defter tutulacağı ve fazla çalışma yapan işçiye ek ödeme yapılacağı gibi kararlar yer almıştır. Ayrıca bazı devlet dairelerinde alınan kararlar doğrultusunda, çalışanlara öğle vakti bir saat dinlenme hakkı tanınmış olup öğleden sonra işçilerin işlerinin başında bulunmaları gerektiği belirtilmiştir.⁹⁹ Özel sektörde ise mesai saatleri, iş kollarına göre farklılıklar göstermiştir. Ayrıca özel sektörde; çalışma sürelerinin en az dokuz saat olarak belirlendiği, yaz dönemlerinde bu sürenin uzatıldığı ve fazla çalışma süreleri için ek ödemeler yapılmadığı görülmüştür.¹⁰⁰

Osmanlı Devleti Dönemi çalışma hayatının değerlendirilmesinde şu husus da önemlidir: İstihdam edilen emeğin çalışma şartlarının iyileştirilmesi ve bu sayede yaşam standartları yükselen işçilerden daha çok verim alınabilmesi için oluşturulan sosyal yardım ve güvenlik hukuku. Günümüzde sosyal güvenlik uygulamaları, çalışanların gelirlerinde yapılan kesintileri telafi etmek ve çalışan bu kesime daha geniş imkânlar sunulabilmek için sürekli bir gelişim halindedir. Ancak bu

⁹⁷ **Osmanlı Sanayi 1913, 1915 Yılları Arası Sanayi İstatistikleri**, s. 23.

⁹⁸ Kırpık, **a.g.t.**, s. 122.

⁹⁹ **BOA**. DH.İ.UM.EK. 20/25.

¹⁰⁰ Kırpık, **a.g.t.**, s.128.

uygulamalar, Osmanlı Devleti’nde, içinde bulunulan dönemin genel karakterine göre farklı şekiller almıştır. Bu farklılık, Tanzimat öncesi ve sonrası dönemlerde belirgin olarak kendini göstermiştir. Tanzimat’tan önceki sosyal güvenlik politikası; dini amaçlı yardım kuruluşları, vakıflar, ahi birlikleri ve loncaları kapsayan bir sistemle yürütülmüş ve bu sistemi düzenleyen resmi bir mevzuat ise vücuda getirilememiştir. Tanzimat sonrasında sanayinin gelişmesine bağlı olarak işçi sayısında görülen artış, din ve ahlak kuralları ile gelenek ve göreneklere göre şekillenen yasal bir sistemi doğurmuştur.¹⁰¹

Osmanlı Devleti’ndeki sosyal güvenlik uygulamalarında en aktif rolü, zanaatkârların örgütlenmesini sağlayan kuruluşlar, loncalar, oynamıştır. Lonca sistemine üye olanlara; sakatlık, hastalık, yaşlılık ve ölüm gibi hallerde yardım yapılmıştır. Sosyal güvenlik politikalarının önemli ayağını oluşturan toplu iş sözleşmelerinin ise ilk olarak Kütahya’da çalışan ve fincancılıkla uğraşan bir esnaf tarafından hazırlanmış, sözleşmelerde özellikle ücret konusu üzerinde durulmuş ve bu sözleşmeler ile işçi işveren taraflarının karşılıklı çıkarlarının korunması hedeflenmiştir.¹⁰²

Osmanlı Devleti’nde geleneksel uygulamalardan farklı olarak geliştirilmiş olan ve bu şekliyle günümüzde de devam ettirilen bir diğer sosyal güvenlik uygulaması emeklilik sistemidir. Bu sistem ile belli bir hizmet süresini dolduran ya da hizmet göreceği süre içerisinde uğradığı bir kazadan ya da mesleğinin sebep olduğu bir hastalıktan dolayı çalışamayacak duruma gelen işçilere, geleceklerini garantileme olanağı tanınmıştır. Emeklilik sistemi, özellikle asker ve memurlar için resmi ve özel olmak üzere iki şekilde kurulan sandıklarla yürütülmüştür. Bu sandıklar vasıtasıyla hak elde eden ilk işçiler, kamu sektöründe hizmet veren daimi nitelikli işçiler olmuştur. Daimi nitelikli bu kadrolardan ilki, 1866 tarihli Askeri Tekaüt Sandığıdır.¹⁰³ Bir diğer sandık, 1880’de kurulan “Mülki Tekaüt Sandığı” olup

¹⁰¹ Murat Şen, Osmanlı Devleti’nde Sosyal Güvenlik, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt:16, Sayı:6, Kasım 2002, s.22.

¹⁰² Refik Sönmezsoy, **Türkiye’de ve Dünyada İşçi Hareketleri**, Boğaziçi Yayınları, İstanbul, 1981, s. 23.

¹⁰³ Cahit Talas, “Sosyal Güvenlik ve Karşılaşılan Sorunlar”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:31, Sayı:1, s. 7.

bu sandık günümüzde sosyal güvenlik faaliyetlerinin yürütüldüğü Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar ve BAĞ-KUR gibi kurumların çekirdeğini oluşturmuştur.¹⁰⁴

Devletin yürüttüğü sosyal güvenlik politikaları çerçevesinde, 16 Nisan 1905 tarihinde, hazırlanarak uygulamaya konulan “Tersane-i Amireye Mensup İşçi Vesairenin Tekaüdiyesi Hakkında Nizamname” ile tersane işçileri ve diğer çalışanlar için de emeklilik hakkı tanınmıştır. Bu nizamname ile emeklilik aylığı hakkının kazanılabilmesi için 40 yıl hizmet vermiş olma şartı getirilmiştir. Nizamnamede, maluliyet durumunda emeklilik hakkı üzerine de bir hüküm yer almıştır. İlk emeklilik hakkının Tersane-i Amire işçilerine tanındığı bu dönem, Batıdaki gelişmeler örnek alınarak işçilerin ekonomik ve sosyal durumlarının iyileştirilmesi hedefine yönelik girişimlere de sahne olmuştur. Ayrıca emeklilik hakkının tanınmasıyla grevleri engellenme amacı da güdülmüş, bazı şirketlerin ise emeklilik hakkı tanımamak için işten çıkarma girişimlerinde bulunduğu görülmüştür.¹⁰⁵

Sosyal güvenliğin sağlanması açısından atılan adımların bir diğeri ise özellikle görev başında malul olan veya herhangi bir sebeple hastalık sahibi olan işçiler için hastanelerin inşa edilmesidir. Bu hastaneler ruhen ve bedenen rahatsızlanan tüm işçileri tedavi etmekle yükümlü olup işçilerin eş ve çocuklarına da hastane imkânlarından faydalanma hakkı tanınmıştır.¹⁰⁶ Ayrıca işçi istihdam edenler, işçilerin ücretlerinden hizmet sürelerine göre belirlenen miktarlarda kesilen primleri, “Amele Sigortaları” adı altında biriktirmeye mecbur tutulmuştur.¹⁰⁷

Çalışma hayatına yönelik sosyal politikaların bir diğer fonksiyonu, işçilere tatil hakkı tanımak üzerine oluşturulmuştur. Osmanlı Devleti, çeşitli etnik yapıları ve bunun doğal sonucu olarak da farklı dinsel inanışları bünyesinde barındırmıştır. Dolayısıyla çalışan kesime tanıdığı tatil hakkı, farklı günlere denk gelmiştir. Müslümanlar için Ramazan ve Kurban Bayramı’na denk gelen günler tatil hakkı olarak tanınmış, ayrıca Cuma günleri de dini açıdan kutsal sayıldığı için hafta tatili olarak belirlenmiştir. Gayrimüslimlerden Hristiyanlara, Paskalya Yortuları sebebiyle tatil hakkı verilirken; hem Hristiyanlara hem de Musevilere Pazar ve Cumartesi

¹⁰⁴ Ahmet Tabakoğlu, **Türk İktisat Tarihi**, Dergâh Yayınları, İstanbul, 2005, s. 345.

¹⁰⁵ Makal, **a.g.e.**, s. 211.

¹⁰⁶ **BOA**, Y.PRK. EŞA, 36/36.

¹⁰⁷ **BOA**, HR. HMŞ.İŞO, 121/10.

günleri kutsal gün sayıldığı için hafta tatili olarak verilmiştir. Bunlar dışında, Hz. Muhammed'in doğum günü ve 10 Temmuz Meşrutiyet'in ilan edildiği gün, resmi tatil olarak belirlenmiştir. Yıllık izin hakkında ise detaylı bir bilgilere rastlanılmamıştır.¹⁰⁸

Günümüzde işçiler, iş hakkında veya ihlal edildiğini düşündükleri sosyal hakları konusundaki tepkilerini bağlı bulundukları örgütler yani sendikalar aracılığıyla vermektedirler. Osmanlı Devleti'nde ise sanayileşme sürecine geç girilmesi ve Batı'daki işçi işveren ilişkilerinin henüz kurulamamış olması gibi nedenlerle sendikal faaliyetler, ülkeye oldukça uzak bir kavram olarak kalmıştır. Ancak sanayileşme çabalarının artması ile hız kazanan makineli üretime geçiş, işçilerin birleşerek ekonomik haklarını savunma aracı olarak sendika kurma yoluna gitmelerinin yolunu açmıştır. Bu tür faaliyetler yabancıların geniş imtiyazlara sahip olduğu; demiryolu, madencilik, taşımacılık, şehir içi ulaşım gibi iş alanlarında başlamıştır. 1866'da kurulan *Ameleperver Cemiyeti*, ilk işçi örgütü olarak kabul edilmektedir. Fakat Cemiyetin, iş bulma ve yoksul işçilere yardımlarda bulunma gibi faaliyetleri ile işçi örgütü değil daha çok bir hayır kurumu niteliği taşıdığı ifade edilmektedir.¹⁰⁹

Gerçek anlamda ilk işçi örgütü ise İstanbul Tophane Fabrikasında çalışan işçilerin, 1894'te gizlice kurdukları *Osmanlı Amele Cemiyetidir*. Paris'teki fikir akımlarını yakından takip eden ve işçi sorunlarını her fırsatta dile getiren Cemiyet idarecileri, çok geçmeden tutuklanmış dolayısıyla cemiyetin ömrü bir yıl ile sınırlı kalmıştır.¹¹⁰ Dünyadaki işçi örgütleriyle ilişki kuran ilk Osmanlı işçi derneğinin ise 1908'de kurulan *Osmanlı Mürettepler Derneği* olduğu bilinmektedir.¹¹¹

¹⁰⁸ Kırpık, **a.g.t.**, s. 133-134.

¹⁰⁹ Cemiyetin 19-21 Aralık 1866 tarihleri arasında yayımlanan nizamnamesinde, Cemiyetin, Rumlar başta olmak üzere çeşitli azınlıklara mensup yardımseverler tarafından hayır kurumu niteliğinde kurulduğuna ilişkin bir bilgi yer almıştır. Nizamnamenin Rumca yazıldığı bilinmekte birlikte Ameleperver Cemiyeti ismi Rumca "İşsizlik Cehaleti Mucebdir" cümlesine karşılık gelmiştir. "Ameleperver Cemiyeti", **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:1, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, İstanbul, 1996, s. 41.

¹¹⁰ Taner Aslan, "II. Meşrutiyet Dönemi İşçi Hareketleri ve Bu Hareketlerin Meydana Getirdiği Sorunlar Üzerine Bir Deneme", **Otam**, Sayı: 25 Bahar 2009 Ankara 2011, s. 40.

¹¹¹ Mesut Gülmez, "Tanzimat'tan Sonra İşçi Örgütlenmesi ve Çalışma Koşulları (1839-1919)", **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi**, İstanbul, s. 800; 2 Ağustos 1908 tarihinde İstanbul'da yayınlanan bazı Türkçe gazetelerde çalışanlar tarafından kurulan Cemiyet, kuruluşu üzerinden çok geçmeden bazı kazanımlar elde etmiştir. Bunlar arasında, dini bayramlarda gazetelerin

Osmanlı Devleti'nin 19. yüzyılın sonlarına rastlayan dönemi; işçilerin, sanayileşme sürecinde Avrupa'ya ayak uydurabilme çabaları sonucunda haklarının bilincinde olarak çalışma hayatında yer almalarına ve çalışma ortam ve şartlarından duydukları memnuniyetsizlik sebebiyle de sıkça başvurdukları grevlere tanık olmuştur. Beyoğlu Telgrafhanesi işçileri tarafından 1872'de gerçekleştirilen grevin, ilk grev olduğu düşünülmektedir.¹¹² 1908 öncesinde yapılan 23 grev, daha çok ücret artışı ve birikmiş ücret alacaklarının talep edilmesi sebepleriyle yapılmıştır.¹¹³ Özellikle ekonomik özellikler yansıtan bu grevler, işçilerin, işverenlerle uyuşmazlık içinde bulundukları durumlarda, çözüm için resmi makamlara başvurmaları açısından da önem taşımıştır.¹¹⁴

Osmanlı Rus Savaşı'nın ardından II. Abdülhamit'in Meclisi feshetmesi ve 1908'de II. Meşrutiyet'in ilan edilmesiyle birlikte Meclisin tekrar faal hale gelmesi arasında geçen sürede kayda değer bir grev olmamıştır.¹¹⁵ 1908 grevleri ise önceki dönemden bir takım farklarla ayrılmıştır. *İlan-ı Hürriyet* adıyla anılan dönemin grevleri, toplu iş bırakma eylemleri sonucu, siyasi otoriteyi çeşitli yasal düzenlemeler yapma yoluna itmiştir.¹¹⁶ Bu grevlerin bir başka özelliği ise grev öncesi izlenen bir uzlaşma sürecinin oluşturulmasıdır. Başka bir deyişle bu grevler, önceki dönem grevlerinin temel özellikleri arasında sayılan örgütsüz olarak ortaya çıkma özelliği taşımamıştır. Söz konusu eylemlerin çoğu, işverenlerin çalışma şartları hususunda iyileştirme sözü vermiş olmasına rağmen, başarılı bir sonuca ulaşamamıştır.¹¹⁷

Meşrutiyet'in ikinci kez devlet rejimi olduğu 1908 ve ardından gelen dönemde, makinelerin insan emeğinin yerine geçmesi sonucu işsiz kalma korkusuna kapılan işçilerin sık sık grev yoluna başvurdukları görülmüştür. İstanbul ve Rumeli'de başlayan grevler, kısa süre içinde, Anadolu ve Arap eyaletlerine de

tatil edilmesi de yer almıştır. Ahmet Ali Gazel, "Osmanlı Mürettepler Cemiyeti", **Bilgi**, Sayı:85, Bahar, 2015, s.84; Bu konuda ayrıca bakınız: Kemal Sülker, **Türkiye'de Grev Hakkı ve Grevler**, Gözlem Yayınları, İstanbul, 1976, s. 35.

¹¹² Oya Sencer, **Türkiye'de İşçi Sınıfı**, Harobe Kitapevi, İstanbul, 1969, s. 133.

¹¹³ Sencer, **a.g.e.**, s. 149.

¹¹⁴ Gülmez, **a.g.e.**, s. 424.

¹¹⁵ Yavuz Selim Karakışla, "Osmanlı Sanayi İşçisi Sınıfının Doğuşu, 1839-1923", **Osmanlı'dan Cumhuriyet Türkiye'sine İşçiler 1839-1950**, Derleyen: Donald Quataer - Eric Jan Zürcher, Çeviren: Cahide Ekiz, İletişim Yayınları, İstanbul 1988, s. 31.

¹¹⁶ Mesut Gülmez, "1908 Grevleri" **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:1, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, İstanbul 1996, s. 175-178.

¹¹⁷ Gülmez, **a.g.e.**, s. 430.

yayılmıştır. Örneğin Halep’te işçiler, ücret artışı ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi için grev yoluna başvurmuşlardır.¹¹⁸

1908-1913 yılları arasında kurulan çok sayıda siyasi parti de grevlerden etkilenmiş ve bu partiler programlarında, az da olsa işçi sorunlarından bahsetmişlerdir.¹¹⁹ Ancak grevlerin 1908 rejimini kuran kadroların ideolojilerine ters düşmesi, İttihat ve Terakki’yi, tutum değiştirme yoluna itmiştir. Cemiyet, 1908 grevleri karşısında sermayedarların tarafında bir tutum sergileyerek grevleri anayasal düzeni yıkmayı hedefleyen girişimler olarak değerlendirmiştir.¹²⁰ İttihat ve Terakki Cemiyetinin siyasi hayata hâkim olduğu 1913-1918 yılları arasında, sadece beş grev yapılmış ve bu grevler fiili olarak zabıta ve asker gücüyle bastırılmaya çalışılmıştır. Çıkan çatışmalar ise bazı iş yerlerinin yıkılmasına sebep olmuştur. Tüm bu gelişmeler karşısında hükümet, sosyal ve ekonomik aksaklıklara çözüm olarak gördüğü 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanunu’nu hazırlayarak yürürlüğe koymuştur.¹²¹

Osmanlı Devleti’nde işçilerin, çalışma hayatının imkânsızlıkları karşısında duydukları rahatsızlık grev yoluna başvurmalarına sebep olmuştur. Daha açık bir ifadeyle bu dönemde grev daha çok işçilerin ücret artışı talepleriyle meydana gelmiştir. Bu talebe gerekçe olarak ise 19. yüzyılın sonlarına doğru süreklilik kazanan savaşların Osmanlı parasının değer kaybetmesine yol açması dolayısıyla da paranın satın alma gücünün azalması gösterilmiştir. Ücretler dışında; günlük çalışma sürelerinin kısaltılması, özellikle demiryolu işçilerine hafta tatili hakkı tanınması, gece çalışan işçiler için iki kat ücret ödenmesi, yılda dört hafta ücretli izin hakkı tanınması, avans verilmesi, iş yerlerinde sağlık koşullarının iyileştirilmesi, işçiler tarafından kurulacak sendikaların işverenlerce tanınması, her yıl ikramiye adı altında işçilere ek ödemeler yapılması gibi talepler de grev sebepleri arasında yer almıştır. Ayrıca işçilere haklarını vermemekte direnen bazı yöneticilerin görevlerinden uzaklaştırılması da bu dönemin grev sebepleri arasında yer almıştır. Yönetim işlerine karışma olarak değerlendirilen bu tür istekler, yönetimle ilgili isteklerin uzlaşmazlık

¹¹⁸ BOA, DH. MKT., 2625/67.

¹¹⁹ Örneğin İttihat ve Terakki, programının 13. maddesinde, “İşçi işveren ilişkilerini ve karşılıklı sorumlulukları düzenleyecek bir mevzuat oluşturmak amacıyla gerekli kanunlar yapılacaktır” hükmüne yer vermiştir. Bu konuda ayrıca bakınız: Tunaya, **Türkiye’de Siyasi Partiler**, Cilt:1, s. 99.

¹²⁰ Engin Berber, “İkinci Meşrutiyet Döneminde Domino Etkisi Yapan Bir Eylem: İzmir Liman İşçileri”, **European Journal Of Turkish Studies**, Sayı: 11, 2010, s. 8.

¹²¹ Makal, **a.g.m.**, s. 268-269.

konusu yapılamayacağı gerekçesi öne sürülerek önlenmeye çalışılmıştır. Osmanlı hazinesinin zayıf düşmesi bu tür olaylara sıkça rastlanılmasının temel sebebi olarak gösterilmiştir.¹²²

Sendikalaşma ve grevler hakkında yapılacak sonuç değerlendirmesinde, işçilerin az da olsa ücret artışları elde ettikleri dile getirilebilir. Ücretlerdeki bu iyileşme, sadece sanayi işletmelerinde değil madencilik sektöründe faaliyet gösteren iş yerlerinde de görülmüştür. Meşrutiyet'in ilanından sadece iki ay sonra enflasyonun %30'lara tırmanması, ücretler konusunda sağlanan %10 ile % 25 arasındaki artışa gölge düşürmüştür.¹²³

Ücret konusunda elde edilen kısmi kazanımlara ek olarak çalışma süreleri, tıbbi hizmetlerin geliştirilmesi, işveren tarafından hastalık ve ölüm yardımlarının yapılması gibi haklar da elde edilmiştir. Fakat yapılan bu iyileştirmeler ekonomik ve sosyal hakların tam olarak sağlanmasına yetmemiş, üstelik halkın bir süre bazı kamu hizmetlerinden mahrum kalması ve üretimin aksaması gibi sorunları doğurmuştur. Dolayısıyla grevler, genel güvenliği tehdit eden girişimler olarak değerlendirilmiş ve hükümet tarafından bir dizi yasakla sınırlandırılmış veyahut ortadan kaldırılmıştır. Devletin bu tür hareketlere sıcak bakmaması, 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanunu'na giden süreci başlatmıştır. Ardından patlak veren 31 Mart Ayaklanması sonucu sıkıyönetim kararı alınmış ve bu gelişmeyle birlikte grev yoluna başvurulması zorlaştırılmıştır. 1913 yılında iktidara gelen İttihat ve Terakki ise bu tür faaliyetleri şiddetle yasaklayan bir politika izlemiştir. Özellikle işgal altında bulunan İstanbul'da kurulan örgütler, işçi hak ve özgürlüklerinin tanınıp korunmasına yönelik yürüttüğü çalışmalarda yetersiz kalmıştır. Sendikal faaliyetlerin az da olsa hareketlendiği dönem ancak I. Dünya Savaşı'nın sonlarına rastlamıştır.¹²⁴

İşçilerin sosyal durumu hakkında yapılacak bir değerlendirme, çalışan kesimin aile hayatı hakkında bilgi vermeyi de gerektirmektedir. Bu konuda elde edilen veriler sınırlı olmakla beraber düzenlenen bazı nizamnameler, yaz mevsiminde işçi hareketliliğinin arttığının ve bu hareketlilikteki işçilerin, vasıfsız işçiler grubunda değerlendirildiğinin altını çizmiştir. Üstelik göç esnasında işçilerin

¹²² Karakışla, **a.g.e.**, s. 31- 36.

¹²³ Berber, **a.g.m.**, s. 7.

¹²⁴ Cahit Talas, **Sosyal Ekonomi**, S Yayınları, Ankara, 1979, s. 172-174.

ailelerini geri de bırakmaları, parçalanmış aile yapısını beraberinde getirmiştir. Ayrıca düşük ücretle çalışma veyahut ücretlerini alamama durumu ise işçilerin ekonomik açıdan zor şartlarda yaşamalarının temel sebebi olmuştur.¹²⁵

1.1.2. Çalışma Hayatına Yönelik Yasal Düzenlemeler

Çalışma hayatına ilişkin yasal düzenleme yapılabilmesinin ön koşulu, üretimin süreklilik gösteren bir niteliğe sahip olması ve buna bağlı olarak hukuksal alt yapının üretim sürecini desteklemesidir. Sanayileşme sürecine geç girilmesinin yanında çalışma alanlarında yeterli bilgi ve deneyime erişilememiş olması gibi sebepler çalışma hayatının düzenlenmesi, işçilerin temel hak ve özgürlüklerinin tanınması ve korunması amacını taşıyan bir mevzuatın oluşturulmasına engel teşkil etmiştir. Ancak yine de uygulama alanı sınırlı bir takım yasal düzenlemelere rastlamak mümkündür. Toplu iş ilişkileri alanında yaşanan uyuşmazlıklara çözüm sürecinde ortaya çıkmış olan bu düzenlemelerin dikkat çeken noktası, birçoğunun, uzunca bir süre, çalışma hayatı dışındaki alanlarda yapılan kanunların gölgesinde kalarak çalışma ilişkileri alanındaki uyuşmazlıklara çözüm olarak ele alınmış olmalarıdır.

Osmanlı Devleti'nin son yüzyılındaki yasal düzenlemelerden ilki, 1845 tarihli Polis Nizamnamesi'dir.¹²⁶ Çalışma hayatını doğrudan ilgilendiren bir düzenleme olmamasına rağmen bir maddesinin işçileri ilgilendirir içeriğe sahip olması nizamnameye önem atfetmiştir. 10 Nisan 1845 tarihinde çıkarılmış olan Nizamname, taşıyıcı kapsam dışı bırakarak yalnızca İstanbul'da faaliyet göstermek üzere bir polis örgütünün kurulması kararına yer vermiştir. Nizamnamenin 12. maddesinde; polis örgütünün İstanbul'da oturan halkın güvenliğini sağlamak, iş bırakma eylemine girişen derneklerin kamu düzenini her ne şekilde olursa olsun bozacak faaliyetlerine son vermek ve idareye karşı çıkabilecek her türlü ihtilali önlemek gibi görevleri bulunmuştur.¹²⁷

¹²⁵ Kırpık, **a.g.t.**, s. 99.

¹²⁶ **BOA**, Divan-ı Hümayun, Nâme-i Hümayun Defteri, No:1, s. 361.

¹²⁷ Sencer, **a.g.e.**, s. 97; Söz konusu nizamnamenin 12. maddesi; “İşini gücünü terk ile mücerret tatil-i mesalih-i ibat garzında olan arnele ve işçi makulelerinin cemiyet ve züharunlarının ve gerek bu

İş ve işçilere ait hükümler taşıması bakımından önem taşıyan bir diğer yasal düzenleme, 1861 tarihli “Mevadd-ı Madeniye’ye Dair Nizamnamesi”dir. Beş bölüm ve 54 maddeden oluşan bu nizamname ile iş yerlerinin yönetimine dair temel kurallar belirlenmiştir. Ayrıca Nizamname ile madenlerin işletilmesi, gerekli iş gücünün tanzimi ve kullanılmasına yönelik yükümlülükler de getirilmiştir. Nizamnamenin 25. maddesi; adil bir ücret karşılığı çalışma ve gönüllülük esasıyla işçi istihdamı gibi konularda hükümler içermiştir.¹²⁸

Osmanlı Devleti’nde çalışma hayatını ilgilendiren bir diğer yasal düzenleme, 1865 tarihinde Dilaver Paşa¹²⁹ tarafından hazırlanan nizamnamedir. “Ereğli Madeni Hümayun Nizamnamesine Ait Layiha” adı altında yürürlüğe giren nizamname ile çalışanlar için sosyal güvenlik önlemleri alınmak istenmiş ve maden ocaklarında çalışan kesimin korunmasına yönelik ilk düzenleme olarak Ereğli Kömür Havzası’nda uygulanmıştır. Sekiz bölüm ve 100 maddeden oluşan nizamnamenin içeriğini; Kömür Taharriri ve İşletme İzin Belgesi Zorunluluğu, Maden Ocaklarından İskele ve Harmanlara Taşıma İş, Havzada Yapılacak Binaların Kuralları, Madenler İçin Lüzumlu Maden Direklerinin ve Direkçilerinin Temini, Havzadaki Tertip ve İstihdam Meselesi, Madencilerin Ocaklar İle Alakalı Hukuksal Görevler gibi başlıklar oluşturmuştur. Nizamname ile iş güvenliği ve işçi sağlığı gibi çalışma koşullarını düzenlenmekten ziyade işçilerin çalışma süreleri, dinlenme ve tatil hakları, barınma ihtiyaçları, ücret miktarı ve işçilere yapılacak olan diğer ödemeleri

misillu asayiş ammeyi ihlal edecek her gına fitne ve fesat cemiyetlerinin def ve izalesi ile ihtilal vukuunun önün kesilmesi esvabına teşebbüs ve müsabere.”Yani işini sebepsiz yere terk edenlerin, kamu düzenini bozacakları gerekçesiyle engellenmesi esasını oluşturmaktadır. Nizamnamenin 1 Temmuz 1800 tarihli Paris Emniyet Müdürlüğü’nün Görevlerini Düzenleyen Kararnamesi’nin 10. maddesinden esinlendiği düşünülmektedir. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bakınız: Mesut Gülmez, “Polis Örgütünün İlk Kuruluş Belgesi ve Kaynağı” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 4, Ankara, 1983, s. 3-15.

¹²⁸ Nizamnamenin 25. maddesi: “*Canib-i idareden icra olunacak tenbihat mucibince maden mühendisleri maadin imal olunacak mahallerde kain ebniyenin muhafazasına ve arazinin zarardan vikayesine dikkat ve nezaret edeceklerdir ve maadin imalinden ahaliden istihdam olunacak amele, ücret-i layika ve kendi rızaları ile kullanılıp, bu yüzden dolayı hilaf-ı muadelet-i seniye zinhar kimesneye bir guna bar ve hasar vukua getirilmemesi zımnında mahallin vali ve mühendisleri tarafından daima takayyüt ve ihtimam olunacaktır.*” **Düstur**, Tertip:1, Cilt:2, 18 Kasım 1868, s. 318, Bu konuda ayrıca bakınız: Lütfi Erişçi, **Türkiye’de İşçi Sınıfının Tarihi**, Kutulmuş Basımevi, İstanbul, 1951, s. 3.

¹²⁹ **Dilaver Paşa**, Kafkasya kökenli olup Tunus’ta denizcilik eğitimi almıştır. Kırım Savaşı’nda Tunus donanmasıyla birlikte İstanbul’a gelmiş ve Osmanlı donanması emrinde üstün başarılar göstermiştir. 27 Mayıs 1866 tarih ve 23844 sayılı Meclis-i Vükela kararıyla Ereğli’nin kaymakamlık yapılmasının ardından yeni kurulan Ereğli Maden Nazırlığında kaymakam olarak görevine devam etmiştir. <http://etarih.com/tarih/etarih/inceleme/eREGLI>, Erişim Tarihi:24 Mart 2018.

düzenleme amacı güdülmüştür. Ayrıca maden bölgesinde bir hekimin görevlendirilmesi nizamname ile zorunlu hale getirilmiştir.¹³⁰

Dilaver Paşa Nizamnamesi'nde 13-50 yaş arası erkek iş gücünün, 15 gün süreyle ve ücret karşılığı çalıştırılması amaçlanmıştır. Bu amaç kapsamında, yükümlülüğünü yerine getirmeyenlerin çalışma sürelerinin iki katına çıkarılacağı belirtilmiştir. Nizamnamenin 11. maddesinde işçilerin barınma ihtiyaçları için işçi koğuşları yaptırılacağı hükmü yer alırken; 22. ve 23. maddeleri ile kazmacıların hak ettiği ücretlerin verilmesi ve bu işçilerin, hangi madenciyle çalışacağına kendisinin karar verme hakkına sahip olduğu gibi konulara açıklık getirilmiştir. 29. maddede, günlük çalışma süresi düzenlenmiş olup bu süre 10 saat olarak belirlenmiş ve bu süreye ek olarak işçiye dinlenme hakkı da tanınmıştır. 30. madde, işçi sağlığına yönelik iyileştirmeler ve iş yerinde hekim bulundurma zorunluluğu getirmiştir. 56. madde, Müslüman işçilerin dini bayramlarda; Hristiyan işçilerin ise Paskalya Bayramı'nda tatil haklarının olduğuna yönelik hükümler içermiştir. 68. madde, işverenlerin, işçilere belirli bir ücret karşılığı verilen yiyecek ve giyecek gibi tüketim mallarına haksız olarak zam yapmaları durumunda cezalandırılacaklarını hükme bağlamıştır. 75. 76. ve 77. maddeler, ödemeler arasında işçi ödemelerinin öncelik taşıdığına dair bir hüküm taşımıştır. 81. madde, maden ocağına getirilip iş alanı olmadığı için boşta kalan işçilere de ücret ödeneceğini; 82. madde, ocakların işler halde olmadığı zamanlarda işçilerin başka iş alanlarında istihdam edileceğini hükme bağlamıştır. Ayrıca maden ocaklarında çalışanların dinlenmesi için yatakhanelerin inşa edileceği kararına da yer veren Nizamname, çalışanların yiyecek ve öteki gereksinimlerinin maden ocağı sahipleri tarafından karşılanması gerektiğine vurgu yapmıştır.¹³¹ Genel itibariyle bölgedeki kömür üretiminin sürekliliği için alınması gerekli önlemler ile ön plana çıkan Dilaver Paşa Nizamnamesi, 1908 senesine kadar geçerliliğini korumuş olmasına rağmen sosyal hakların sağlanması açısından yetersiz kalmıştır.¹³²

¹³⁰ Şenay Gökbayrak, **Cumhuriyet'in Bir Anıt Kurumu Zonguldak-Ereğli Kömür Havzası Amele Birliği'nde Bir Dönem (1921-1946)**, Fişek Enstitüsü Çalışan Çocuklar Bilim ve Eylem Merkezi Vakfı Yayınları, Ankara, 2008, s. 8.

¹³¹ Gülmez, **a.g.e.**, s. 287.

¹³² Sencer, **a.g.e.**, s. 101.

1869 tarihli Maadin Nizamnamesi, çalışma hayatını ilgili hükümler içeren bir başka yasal düzenleme olup Dilaver Paşa Nizamnamesi'nin eksik bıraktığı bazı konuları tamamlaması bakımından önem taşımıştır. Ayrıca Nizamname, zorunlu çalışma uygulamasına son vermesi ve maden sahiplerine kazalara karşı önlem alma zorunluluğu getirmesi açısından da dikkate değer görülmüştür.¹³³ 1869 tarihli Maadin Nizamnamesi'nin 61. maddesinde; “Maadin Usul-ü Zabıtası” başlığı maden işlerinde istihdam edilecek işçilerin, ücret karşılığı ve kendi rızasıyla çalıştırılması ve bölgede bunu denetleyecek vali ve mühendislerin görevlendirilmesi kararına yer verilmiştir.¹³⁴ Bu nizamname ile işçiler, sözleşme özgürlüğü ilkesi doğrultusunda çalışma imkânına kavuşmuştur. 1887 ve 1906 değişiklikleri ile Nizamnameye, işçilerin Osmanlı vatandaşı olma ve madenin bulunduğu bölgede ikamet etme şartı eklenmiştir.¹³⁵ Ancak bu değişikliklerin etkili bir uygulama alanı bulamaması ve uygulanan değişikliklerin de denetiminin sağlanamaması zorunlu çalışma uygulamalarının uzunca bir müddet daha varlığını sürdürmesine zemin hazırlamıştır.¹³⁶

Çalışma hayatına yön veren hükümlerin yer aldığı bir başka yasal düzenleme, Mecelle'dir. Mecelle, 1869'da Cevdet Paşa'nın önerileri ile fıkıh kitapları esas alınarak hazırlanmış ve 1876 yılına kadar geçen hazırlık aşamasından sonra yürürlüğe girerek devletin ilk medeni kanunu niteliği kazanmıştır. Mecelle, çalışma hayatına ilişkin hükümlere ilk olarak iş ve işçi tanımlarıyla yer vermiştir. İkinci kitabının “Kira Sözleşmesi” başlığı altında yer alan işçi ve işveren ilişkilerine ait tanımlar, dönemin söz konusu ilişkilere, bireysel düzeyde, bakış açısını yansıtmıştır.¹³⁷

Mecelle'nin 404. maddesinde kira yani ücret, “bedel-i menfaat” adıyla tanımlanmıştır. 413. maddesi eciri yani işçiyi, nefsinin kiraya veren kimse olarak tanımlarken; 412. madde amel yani işi, “mecura ecir” yani kiraya verilen şey olarak

¹³³ Tankut Centel, “Çalışma Yasaları”, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:1, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, İstanbul, 1996, s. 222.

¹³⁴ **Düstur**, Tertip:1, Cilt:2, 18 Kasım 1868, s. 318-337.

¹³⁵ Gülmez, **a.g.e.**, s. 289.

¹³⁶ 1906 değişikliğinde yer alan 75. madde, “*maden amelesinin ecr-i misî ve hüsn-ü rızalarıyla kullanılıp bu yüzden kimseye cebir ve zarar vukua getirilmemesine vali-i vilayet ve mühendisler tarafından daima takayyüt ve ihtimam olunacaktır.*” **Düstur**, Tertip:1, Cilt:8, 17 Ocak 1906, s. 439-460.

¹³⁷ Kenan Tunçomağ, **İş Hukukunun Esasları**, Beta Yayıncılık, İstanbul 1988, s. 17.

belirtmiştir.¹³⁸ Yine Mecelle’ye göre iki tür işçi olup birinci tür, “ecir-i has” yani aylıklı hizmetkâr ve ikinci tür ise “ecir-i müşterek” yani kiracıdan başkasına çalışmamak şartıyla bağımlı olmayan işçi biçiminde ayrılmıştır. 425. maddesinde; *“İşçinin, iş gücünü işverenin emrine hazır tutmuş olması, onun iş görme borcunu ifa ederek ücrete hak kazanması için yeterli kabul edilmektedir.”* ibaresi bulunmaktadır. 450. maddede; ücretin, işin tanzimi sırasında belirtilmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır. 495. madde; *“Bir kimse, bir gün çalışmak için tutulursa gün doğumundan ikindiye veya gün batışına kadar çalışmak hususunda o yerdeki gelenek nasılsa ona göre hareket edilecektir.”* ibaresine yer vermiştir. Ancak Osmanlı topraklarının değişik bölgelerinde güneşin doğuşu ve batışı arasındaki zamanın farklılıklar göstermesi, standart bir çalışma süresinin belirlenmesini engellemiştir. Dolayısıyla Mecelle, çalışma süreleri konusunda, çalışanları koruyucu sınır getirememiştir. 563. maddede ise ücretin kararlaştırılmamış olması durumunda, işçinin ücret hakkının doğması için ücret karşılığı çalışma esasına sahip olması koşuluna yer verilmiştir. Yine 563. maddede, işin ancak işçiliği meslek edinen kişilerce yapılabileceği hükmü yer almıştır. 564. maddede, ücret tutarı belirtmeksizin işin gördürülmesi durumunda işçiye, işverenin saptayacağı tutarda ücret ödeneceği hükme bağlanırken; 566. madde ile ücretlerin mal olarak ödenmesi yasaklanmıştır.¹³⁹

Sonuç olarak Mecelle, çalışma hayatını doğrudan düzenleyen bir kanun olmamasına rağmen iş ve işçi konusuna değinen ilk genel nitelikli kanun olarak kabul edilmiş, işçi işveren ilişkisini köle efendi ilişkisi çerçevesinde ve İslam Hukuku prensipleriyle düzenleyerek hukuki zeminde yerini almıştır. Dönemin örf ve adetlerinden de etkilenen Mecelle’nin, bu doğrultuda sosyal ihtiyaçları karşılama gayretinde olduğu görülmüştür. Ayrıca işçi ve işveren ilişkilerini serbestlik ilkesi ile düzenlemesi açısından da dikkate değer görülmüştür. Bu açıdan Mecelle’nin, Batı’nın liberal ekonomi düşüncesinin etkisiyle işçi işveren ilişkilerini düzenleyen bir kanun olduğunu da söylemek mümkündür. Ancak Osmanlı ekonomisinin küçük

¹³⁸ Sait Dilik, Atatürk Döneminde Sosyal Politika, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:40, Sayı:1, 1985, s. 93.

¹³⁹ Sencer, **a.g.e.**, s. 100.

ölçekli sanayi yapısı ve çalışma hayatını düzenleyen bir mevzuata sahip olmaması Mecelle'nin çalışma ilişkilerini düzenlemede yetersiz kalmasına sebep olmuştur.¹⁴⁰

Osmanlı Devleti'nin çalışma ilişkileri tarihinde, doğrudan yasal düzenleme niteliği ile ön plana çıkan bir diğer kanun, Tatil-i Eşgal Kanunu'dur. Grevlerin sınırlandırılmasına yönelik içeriğiyle söz konusu kanun, "Tatil-i Eşgal Cemiyetleri Hakkında Kanun-i Muvakkat" adıyla önce geçici olarak çıkarılmış ve 27 Temmuz 1909'da son şeklini alarak "Tatil-i Eşgal Kanunu" adıyla yürürlüğe girmiştir.¹⁴¹ Geçici kanunun çıkarılması, özellikle yabancı sermaye ortakları tarafından demiryolu işçi ve memurlarının artan grevleri nedeniyle elektrik, ticaret, taşıma ve ulaştırma faaliyetlerinin aksaması gerekçe gösterilerek talep edilmiştir.¹⁴²

Yabancı sermayenin büyük oranda hâkim olduğu demiryolu şirketlerinin işverenleri, grevlerin durdurulması için işçi ücretlerini arttırma girişiminde dahi bulunmuşlardır. Grev hakkını bir dizi sınırlamayla baskı altına alan bu düzenlemeler, ekonominin dışa bağımlı olması sebebiyle yabancı sermayenin devamlılığının sağlamak için yapılmıştır.¹⁴³ Toplu iş ilişkilerine ilk kez değinen kanunun hazırlık aşamasında, Avrupa devletlerinin işçi işveren ilişkileri konusunda yaptıkları çeşitli kanunlardan ilham alınmıştır.¹⁴⁴

Tatil-i Eşgal Kanunu, özellikle kamuya yönelik hizmet veren kuruluş çalışanları üzerinde yoğunlaşmıştır. Kanunun 1. maddesi; demiryolu, tramvay, liman ve genel aydınlatma gibi sektörlerde çalışanları kamusal alanda hizmet veren işçi olarak nitelemiştir. Özel kurumlardaki grevler, işçinin kişisel özgürlüğünün

¹⁴⁰ Gülmez, **a.g.e.**, s. 291.

¹⁴¹ A. Gündüz Ökçün, **Ta'til-i Eşgal Kanunu, 1909 (Belgeler- Yorumlar)**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982, s. 2.

¹⁴² Örneğin, 1913 yılında İzmir Liman işçileri tarafından yapılan grev, tarafların anlaşmaları sonucu 10. günde son bulmuştur. İşveren, liman yoluyla taşımacılığa konu olan incir ve üzüm gibi bölgenin ekonomik açıdan değerli tarım ürünlerinin hasat zamanında yapılmış olması ve kısa sürede bozulacak türde olmaları dolayısıyla da ürünlerin zamanında taşınamamasının ihracatı durma noktasına getireceği endişesiyle anlaşma yoluna gitmiştir. İşçiler için ise grev kısmen başarılı bir sonuca ulaşmış, çalışma sürelerinin kısaltılması ve ücretlerinden kesilecek bir miktar ile yardımlaşma sandıklarının kurulması gibi kazanımlar elde etmişler. **Anadolu**, 11 Eylül 1913.

¹⁴³ 1908 tarihli geçici yasa 27 Aralık 1892 tarihli "İşçi ve işverenler Arasında Toplu Uyuşmazlıklar Konusunda İsteğe Bağlı Uzlaştırma ve Tahkim" başlıklı Fransız Yasası'ndan ilham alınarak hazırlanmıştır. Yasanın hazırlanmasında Fransız yurttaşı olan ünlü hukukçu ve oryantalist Comte Leon Ostrarağ'dan yardım alınmıştır. Adı geçen Fransız yasası, uzlaştırmayı isteğe bağlı kılarken Tatil-i Eşgal Kanunu'nda greve giden yol öncelikle zorunlu uzlaştırma sürecinden geçecek başarısız olunursa grev yapılacaktır ibaresi yer almaktadır. Gülmez, **a.g.e.**, s. 304.

¹⁴⁴ **Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi**, Devre:1, İçtima:1, Cilt:2, 25 Mart 1325, s. 1324-1325.

zedelenmemesi için kanun kapsamına alınmamıştır.¹⁴⁵ İş uyuşmazlıkları, Tatil-i Eşgal Kanunu kapsamında ele alınan bir diğer konudur. Bu kanunun ilgili hükümlerine göre kurulan uzlaştırma birimi aracılığıyla uyuşmazlıklar giderilmeye çalışılmıştır. *Heyet-i İtila'fiye* adı verilen bu kurul ile iş uyuşmazlıklarının barışçı yollarla çözümü, ilk kez hukuksal bir işleyişe tabi tutulmuştur. Yine kanunun 1. maddesinde uyuşmazlığın ortaya çıkması durumunda; işçi ve işverenlerce seçilecek üçer vekilin uzlaştırma kurulunu oluşturacağı ve bu vekillerin, üç gün içinde, uyuşmazlık konusunu Ticaret ve Nafia Nezaretine bildirmeleri gerektiği hükmedilmiştir. Ayrıca bu maddede; Nezaret tarafından atanacak bir memurun, oy hakkı bulunmaksızın, kurulda hazır bulunması gerektiği üzerinde durulmuştur. Kuruldaki görüşmeler sonucunda, uyuşmazlığa neden olan sorunların çözüm önerileri üzerinde oy birliğine varılır ise uyuşmazlığın ortadan kalkacağı bildirilmiştir. Ancak tarafların anlaşma sağlayamaması durumunda, işçi tarafının işi bırakmada özgür iradesini kullanacağı belirtilmiştir.¹⁴⁶

Tatil-i Eşgal Kanunu'nun 2. maddesi; hizmetli ve işçilerin, kurumun idari işlemlerine karışmayacaklarını ve uzlaştırma kurullarını denetleme isteğinde bulunmayacaklarını hükme bağlamıştır. 2. maddenin 2. fıkrasında ise işçilerin, emekli ve yardım sandıkları vasıtasıyla kendi ekonomik menfaatleri için taleplerde bulunabileceklerini karara bağlamıştır. Kanunun 3. maddesinde; kurumun bu kurallara uymamasının, işçilerin isteklerini kabul etmek anlamına geleceği belirtilmiştir. 6. madde, çalışma özgürlüğünü ortadan kaldırmaya yönelik her türlü hareket ve gösterinin yasak olduğunu belirten ve dolayısıyla da grev özgürlüğünü sınırlayan bir hüküm taşımıştır.¹⁴⁷ Kanunun 8. maddesinde; sendika hakkı kesin bir dille yasaklanarak kamu hizmeti gören bir kimsenin, diğer çalışanlara yönelik herhangi bir

¹⁴⁵ BOA, BEO 3490/261708.

¹⁴⁶ Gülmez, a.g.e., s. 309-312.

¹⁴⁷ Tatil-i Eşgal Kanunu, grevleri yasakladı mı yoksa sınırlandırdı mı konusu tartışmalıdır. Mesut Gülmez, söz konusu kanunun, grev özgürlüğünün yolunu açtığı yönündeki görüşüne karşılık Zafer Toprak, kanunun özellikle 6. maddesinin yeterince net olmadığı yönünde kanaat belirtmiştir. Sadece kanun metni üzerinden yorum yapmanın birçok hataya sebep olabileceği, bu yanılgıya düşmemek için dönemin şartlarını da göz önünde bulunduracak şekilde bir değerlendirme yapılması gerektiğini ifade etmiştir. Ayrıca meşrutiyet döneminin kanuni belgelerinde ve basınında grevden tatil-i eşgal, terk-i hizmet, tatil-i a'mal gibi terimlerin kullanıldığı, fakat bu sözcüklerin hukuki açıdan ne anlama geldiği konusunda netlik olmadığına da dikkat çekmiştir. Zafer Toprak, "1909 Tatil-i Eşgal Kanunu Üzerine", **Toplum ve Bilim**, Sayı:13, Bahar, 1981, s. 141-156.

tehdit edici veya işi engelleyici eylemi sonucu hapis ve para cezasına çarptırılacağı bildirilmiştir.¹⁴⁸

Tatil-i Eşgal Kanunu'nun 9. maddesi, hangi grevlerin yasaklanacağı ve hangi eylemlerin grev kabul edileceği konusuna açıklık getirmiştir. Bu maddeye göre uzlaşma yolu denenmeksizin ya da uzlaşma sonucu beklenmeksizin yapılan grevler, uyuşmazlığın kurulca çözülmesine rağmen yapılan grevler ve kurulca ortak bir karar alınmaması üzerine yapılan grevler yasal kabul edilmiştir. Ayrıca üçüncü tür grevlerin, işçinin cezalandırılmasını gerektiren türde bir eylem olmadığı, başka bir deyişle, tatil-i eşgal değil, terk-i hizmet yani iş bırakma eylemi kabul edildiği, dolayısıyla da yasaklanmaması gerektiği belirtilmiştir. Diğer iki tür grevin ise hapis ve para cezası gerektiren eylem sayılacağı konusuna açıklık getirilmiştir. 1909 kanunu, grev yoluna hangi durumlarda başvurulacağını açıklığa kavuşturmuş olmasına rağmen grev hakkının nasıl kullanılacağı ve eylemin hukuksal sonuçlarının neler olacağı üzerine herhangi bir düzenleme öngörmemiştir. Kanunla sadece grev hakkının aşırılıkları yasaklanarak çalışma özgürlüğünün işveren lehine korunması amaçlanmıştır. Böylelikle temel hedef üretimin devamlılığını sağlamak olmuştur. Grev özgürlüğünü sınırlayıcı hükümler içeren bir diğer madde, 10. madde olup buna göre genel hizmetlerde devamlılığı sağlamak için gerekli olduğu takdirde kamu güçlerinin kullanılması, savaş veya savaş tehlikesi durumlarında hükümetin işçi taleplerini karşılamayı erteleyebilmesi veya işçi taleplerini tamamen reddedebilmesi gibi durumların mümkün olduğu belirtilmiştir.¹⁴⁹ Ayrıca grev yapacak olan işçilerin, eylemden birkaç gün önce zaptiye dairelerini bilgilendirmeleri şartı da bu madde ile koşulmuştur.¹⁵⁰ Kanunun 11. maddesinde; yayımlandığı tarihten önce kamu kuruluşlarındaki işçi ve hizmetliler ile işverenler tarafından kurulan sendikaların, kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren kapatılacağı hükmü yer almıştır. 13 maddelik kanunun son maddesinde ise kanunun icrasından Dâhiliye, Ticaret ve Nafia Nezaretlerinin sorumlu oldukları belirtilmiştir.¹⁵¹

Özetle, Tatil-i Eşgâl Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra toplantı ve cemiyet kurma haklarıyla ilgili henüz bir kanun çıkarılmamış olmasına dayanılarak

¹⁴⁸ Ökçün, **a.g.e.**, s. 12.

¹⁴⁹ Makal, **a.g.e.**, s. 274.

¹⁵⁰ **BOA**, DH. MKT, 2703/122.

¹⁵¹ Ökçün, **a.g.e.**, s. 133.

işçilerin grev yoluna başvurma talepleri askıda tutulmuştur. Memurların ise bu tür cemiyetlerle ilgilenmeleri sonucu resmi işlerde bir aksamaya sebebiyet vermeleri durumunda cezalandırılmalarına, ayrıca greve teşebbüs etmeleri halinde kanunî takibata tabi tutulmalarına karar verilmiştir.¹⁵² 1909 tarihli bu kanun, uzlaşma sürecinin olumsuzlukla sonuçlanması durumunda işçilerin grev yoluna başvurabilmelerinin yolunu açmış ve 1936 İş Kanunu'nun çıkarılmasına kadar yürürlükte kalmıştır. Ancak kanun, yapılacak grev boyunca işçi ve işveren taraflarını bağlayan hak ve borçları düzenlemediği için boşlukları da beraberinde getirmiştir.¹⁵³

Toplu iş ilişkileri alanında, özellikle de örgütlenme hakkının düzenlenmesi açısından gerekli görülen ve 16 Ağustos 1909 tarihinde yürürlüğe giren önemli düzenlemelerden bir diğeri, Cemiyetler Kanunu'dur. Bu kanun, Tatil-i Eşgal Kanunu'nun kapsam dışı bıraktığı özel sektör çalışanlarının örgütlenme haklarına yönelik düzenlemeleri açısından önem taşımıştır. Kanunun hazırlıkları, Hareket Ordusu komutanı Mahmut Şevket Paşa'nın girişimleri ile başlamış ve hazırlanma gerekçesi olarak da Meşrutiyet'in devamlılığını sağlamak üzere matbuat, cemiyet, kulüp, miting gibi zararlı kurum ve faaliyetlerin Meclis için risk oluşturacağı gösterilmiştir. Fransa'nın 1 Temmuz 1909 tarihli kanunundan birebir çeviri yoluyla hazırlanan tasarı, Meclisçe uygun bulunmuş ve 8 Ağustos 1909 tarihinde kanunlaşarak yürürlüğe girmiştir.¹⁵⁴

İki bölüm ve 21 maddeden oluşan Cemiyetler Kanunu; iş uyuşmazlıklarının çözümüne ilişkin hükümler içermiş, çözüm sürecinin başarısızlıkla sonuçlanması durumunda ise grev yoluna gidilebileceğini belirtmiştir. Kanunda; sendikaların temel amacının işçilerin ortak çıkarlarını savunarak onları ekonomik ve sosyal hakları açısından bilgilendirmek olduğu göz ardı edilmiştir. Kanun ile sendikaların yasaklanarak grevlerin etkisiz bir konuma getirilmesi dolayısıyla da greve gitmek için her an hazır bir heyetin bulundurulmasına engel olmak çabası içine girilmiştir. Kurulacak her derneğin hükümete bildirilmesini zorunlu tutan Cemiyetler Kanunu'nun 3. maddesi, kanuna ve genel ahlak kurallarına aykırı olan ve ülkenin düzen ve bütünlüğünü bozma amacı taşıyan derneklerin kurulmasının yasak

¹⁵² BOA, DH. MKT, 2703/95.

¹⁵³ Gülmez, a.g.e., s. 320.

¹⁵⁴ Türk Parlamento Tarihi, Meşrutiyet'e Geçiş Süreci I. ve II. Meşrutiyet, s. 356.

olduğunu belirtmiştir. 4. maddede, kavmiyet ve cinsiyet esas ve unvanları ile siyasi cemiyet kurmanın yasak olduğu hükmüne yer verilerek kolluk görevlilerine de dernekleri denetleme hakkı tanımıştır.¹⁵⁵

Cemiyetler Kanunu ile dernek kurma hakkı önceden izin alma şartına bağlanmıştır. Kurucuların Dâhiliye Nezaretine sunacakları bildiride; derneğin unvanı, amacı, yönetim merkezi ve yöneticilerinin bilgilerinin olması gerektiği belirtilmiştir.¹⁵⁶ Kanun ile üyelere dernekten ayrılma hakkı tanınmış olmakla birlikte ayrılma hakkı, üyenin süresi dolan ve içinde bulunulan yıl ödemelerini yapmış olması şartına bağlanmıştır. Ayrıca bu kanun derneklerin, davacı ve davalı olarak mahkemede hazır bulunabileceği, devletin yaptığı yardım dışında üyelere aidat alabileceği, taşınmaz mal tasarrufunda bulunabileceği ve üyelerin isteği üzerine veya mahkeme kararı ile derneğin faaliyetlerini sona erdirebileceğini de hükme bağlanmıştır.¹⁵⁷

Cemiyetler Kanunu'nun Mecliste görüşmeleri sürerken dernek kurma hakkının yasaklanması yönündeki görüşler, halkın bu örgütlenme biçiminde bilinçsiz ve bilgisiz tutumlarına bağlanmıştır. Ayrıca Avrupa ülkelerinin uygarlık seviyesine henüz ulaşamadığından dolayı işçi örgütlenmelerinin ülke için zararlı sonuçlar doğurabileceği doğrultusunda kanaatler belirtilmiştir. Ancak yine görüşmeler sırasında, dernek kurma hakkının tanınmaması yönünde tutum sergileyenlerin, istibdat dönemini yeniden yaşamak istediklerini ve bu durumun zararlı sonuçlar doğurabileceğini ileri süren mebuslar da bulunmuştur. Bu mebuslar, sendika kurma hakkının tanınması ile işçilerin ekonomik çıkarlarının korunacağı ve çalışma verimliliğinin sağlanacağı dolayısıyla da iş güvenliğinin temin edileceğinin önemle altını çizmişlerdir. Sendikaların, işçilerin ekonomik çıkarlarını topluca işverene iletmesi özellikle de onların ekonomik ve sosyal hakları açısından bilinçlendirilmesinde önemli rol oynayan örgütler olarak tanımlanması yönünde fikir ileri süren mebuslar ile bu örgütlerin yasaklanmasına karşılık grev yolunun açık tutulmasının tutarsızlık olduğu görüşünü savunanlar da bulunmuştur. Ancak bu savunmalar, sendikal hakların yasaklanmasının önüne geçememiştir. Hükümet,

¹⁵⁵ **Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi**, Devre:1, İçtima:2, Cilt: 5, 13 Haziran 1325, s. 26.

¹⁵⁶ **BOA**, DH. HMŞ, 22/12.

¹⁵⁷ Gülmez, **a.g.e.**, s. 331.

1908’de çıkarılan geçici kanunun 8. ve 11. maddesinin kanun metninden çıkarılmış halini Meclise sunmuş ve Meclis, sendika kurma yasağını kesinleştiren kanunu kabul etmiştir. Yasağın çiğnenmesi durumunda ise işçinin bir hafta ila altı ay arasında değişen hapis veya bir lira ila 25 lira arasında değişen para cezasına çarptırılmasını kararlaştırılmıştır. Ayrıca kanunun yürürlüğe girmesinden önce kurulmuş olan sendikalar da feshedilmiştir. 10. madde ile kamu hizmetinin sürekliliği için gerekirse kamu gücünün kullanılabileceği belirtilmiştir.¹⁵⁸

1.2. Cumhuriyet’in İlk Yıllarından 1945 Yılına Kadar Çalışma Hayatı

1.2.1. Çalışma Ortam ve Koşulları

1923 yılında kurulan Türkiye Cumhuriyeti’ne, Osmanlı Devleti’nden miras kalan zayıf sanayi beraberinde zayıf bir iş gücü kitlesi getirmiştir.¹⁵⁹ Ancak Cumhuriyet’in ilanını takip eden ilk yıldan başlanmak üzere 1934 yılına kadar geçen süre zarfında hazırlanan kanun tasarıları, hükümetin işçi işveren ilişkilerine yasal bir çerçeve çizmekte kararlı olduğunun bir işareti sayılmaktadır. Çalışma hayatına yasal bir mevzuat oluşturmak için hazırlanan iş kanunu tasarılarının başarısız bir sonuca ulaşmasına rağmen çalışma alanlarının sorunlarına çözüm üretme çabası içerisine girilmesi bile çalışma ilişkilerinin bir gelişim içinde olduğunu göstermesi açısından önem taşımıştır.¹⁶⁰ Hazırlanan iş kanunu tasarıları, sadece çalışma hayatında ortaya çıkan sorunlara çözüm niteliği ile değil aynı zamanda toplu iş ilişkileri konusunda da önemli adımlar atılacağına göstergesi olmuştur. Hatta bazı tasarıların sosyal

¹⁵⁸ Tatil-i Eşgal Kanunu’nun kaynağını oluşturan 1892 tarihli Fransız Yasası’nda bu yetki bulunmamaktadır. Bu konuda ayrıca bakınız: Gülmez, **a.g.e.**, s. 360.

¹⁵⁹ ...amelelerin bilgi ve tecrübelerinin arttırılması ve daima büyüyen ve yeni teçhizatla mücehhez imalathanelere liyakatli unsurlar temini için fabrikalarda mesleki kurslar açılması hakkında bir kanun çıkarılmıştır. Söz konusu kanun, Teşvik-i Sanayi Kanunu olup bu kanundan faydalanan 1394 kurumun 1938 senesinde 100.598 işçi çalıştırdığı tespit edilmiştir. 1915’de yapılan sanayi sayımı sonuçlarına göre Osmanlı Devleti’nin 264 sanayi kuruluşunda 14.060 işçi çalıştırdığı görülmektedir. Dolayısıyla bu rakamlar, Osmanlıdan devralınan zayıf sanayinin çok kısa sürede ne kadar geliştiğini göstermesi bakımından değer taşımaktadır. Cumhuriyet Halk Partisi **On Beşinci Yıl Kitabı**, “İktisat Vekâleti”, TBMM Kütüphanesi E-Kaynak, Ankara, 1938, s. 306-307.

¹⁶⁰ **Cumhuriyet**, “İş Kanunu Layihası”, 24 Şubat 1935.

güvenliğin sağlanmasıyla ilgili kurallar içermesi, 3008 sayılı İş Kanunu'nun kabulüne kadar gidecek yolu aydınlatmıştır.

Türkiye'de çalışma hayatına ilişkin değerlendirmenin 1920'den Çalışma Bakanlığının kuruluşu olan 1945 yılına kadar ele alınan Cumhuriyet Dönemi, kendine özgü gelişmeleri bünyesinde barındırmaktadır. Çağın gereklerine uygun olarak yürütülen sınai faaliyetler ve bu süreçte işçinin kazandığı sürekli ve kalifiye eleman statüsü, bu gelişmelere örnek verilebilir. Ancak dönemin çalışma hayatının bağımsız bir niteliğe sahip olduğunu söylemek mümkün değildir. Hüküm süren tek partili bir siyasi hayat, devletin siyasi alanda olduğu kadar ekonomide de tek otorite olarak kabul edilmesi ve 1932'de resmi olarak yürütülmeye başlanan devletçilik politikası; çalışma hayatının ancak sistemin devlet, işçi ve işveren üçgeninde kurulması ile sürdürülmesine izin vermiştir.

Cumhuriyet'in kurulmasıyla birlikte siyasi alanda kazanılmış olan bağımsızlığı, milli iktisat görüşüyle kazanılacak olan ekonomik bağımsızlıkla pekiştirme gayreti içinde olan dönemin hükümetleri, çalışma hayatının fedakâr kesimi olarak niteledikleri işçileri hak ettikleri konuma erdirmek üzere çaba göstermişlerdir. Örneğin Mustafa Kemal Atatürk'ün kurduğu ve bir süre sonra parti niteliği kazanan Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Grubu'nun, 8 Nisan 1923 yılında yayımlanan ve tarihe “Dokuz Umde” adıyla geçen beyannamesinde; genel sağlık ve sosyal yardımlara yönelik faaliyet gösteren kurumlarda iyileştirmeler yapılacağı ve bu kurumların sayılarının arttırılacağı böylece işçi haklarını koruyucu kanunların yasal bir zeminde yerini alacağı belirtilmiştir. Ayrıca 5. umdenin 9. maddesinde; “*Sıhhati umumiye ve muaveneti içtimaiyeye ait müessesat ıslah ve teksir edilecek ve sayı amel erbabını himaye edici kanunlar yapılacaktır*” şeklinde yer alan hüküm ile milleti refaha ulaştırmak için girişimlerde bulunulacağı ifade edilmiştir.¹⁶¹

Mustafa Kemal Atatürk, 7 Şubat 1923 tarihinde yaptığı bir konuşmada; ülkedeki işçi sayısı ve işçilerin durumuna değinerek şunları dile getirmiştir: “... Bugün memleketimizde fabrika, imalathane gibi müessesat çok mahduttur. Mevcut amelemizin miktarı yirmi bini geçmez. Hâlbuki memleketi taali eylemek için çok fabrikalara muhtacız. Bunun için de ameale lazımdır. Binaenaleyh tarlada çalışan

¹⁶¹ **Atatürk'ün Tamim, Telgraf ve Beyannameleri**, Cilt:4, Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1964, s. 490.

*çiftçiden farklı olmayan amele*yi de himaye ve siyanet etmek icabeder...”¹⁶² Atatürk’ün bu sözleri sanayinin geliştirilmesine dolayısıyla da işçi istihdamının artırılması gereğine atıfta bulunmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulmasına önderlik eden siyasi kadro, ülkenin çalışma hayatı ve özellikle de sanayisinde yaşanan olumsuz şartları ortadan kaldırmak dolayısıyla da ekonomik açıdan bir hareketlilik temin etmek için hemen harekete geçmiş ve ilk iş olarak İzmir’de, 17 Şubat- 4 Mart 1923 tarihleri arasında, özel girişimin devlet eliyle destekleneceğinin belirtildiği Türkiye İktisat Kongresi’ni toplamıştır. Kongrede; ekonomik açıdan bağımsızlığın, yeni kurulan bir devlet için büyük önem taşıdığının altını birçok kez çizen Mustafa Kemal Atatürk, kongreye katılan çiftçi, tüccar, sanayi ve işçi gruplarına ekonomi politikalarına yön vermeleri konusunda cesaret vermiştir. Kongre, tarım ve sanayi işçileri sendikal örgütlerini kurabilmeleri yönünde taleplerde bulunması bakımında da önem taşımıştır. Ayrıca işçi işveren arasındaki sorunların dile getirilmesine de imkân tanıyan Türkiye İktisat Kongresi’ne her kazadan sekiz temsilcinin katılması ve bu temsilcilerden en az birinin işçi olması açısından işçi sorununa verilen önemin göstergesidir. Kongrenin dikkat çeken bir diğer özelliği, işçi kadınların temsilcilerin de kongrede hazır bulunmalarıdır.¹⁶³

Kongrede görüşülen işçi grubunun talepleri ve görüşmeler sonunda alınan kararlar ise şu şekildedir:¹⁶⁴

1. Şimdiye kadar “amele” olarak isimlendirilen kadın ve erkek işçiye artık “işçi” olarak hitap edilmesi,¹⁶⁵

¹⁶² **Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri** Cilt:2, Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1952, s. 96.

¹⁶³ İzmir’den kongreye katılarak işçi kadınları temsil eden Rukiye Hanımın yaptığı konuşma, Türk kadınının henüz kanuni haklarına kavuşamadığı göz önüne alındığında, seslerini duyurabilmeleri için büyük bir fırsat olmuştur. A. Afet İnan, **Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyeti’nin Birinci Sanayi Planı**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1972, s. 10.

¹⁶⁴ A. Gündüz Ökçün, **Türkiye’de İktisat Kongresi, 1923-İzmir (Haberler, Belgeler, Yorumlar)**, Sermaye Piyasası Kurulu Yayınları, Ankara, 1997, s. 358-361 Bu konuda ayrıca bakınız: A. Afet İnan, **İzmir İktisat Kongresi 17 Şubat-4 Mart 1923**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1989, s. 54.

¹⁶⁵ “*Amele* namıyla hitap edilmekte olan kadın ve erkek erbab-ı say ve ameleye bundan böyle işçi denilmesi” şeklindeki birinci maddenin oybirliğince kabul edilmesine rağmen, sonraki birkaç yıl içinde amele kelimesi yaygın kullanılmaya devam etmiştir. İşçi kelimesi ise 1940’lardan sonra sıkça kullanılır duruma gelmiştir. “Amele”, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:1, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, İstanbul, 1996, s. 38.

2. Tatil-i Eşgal Kanunu'nun, işçilerin haklarını tanımak amacıyla, yeniden düzenlenmesi ve işçilere sendikal hakların tanınması,
3. Tarım işçileri hariç tüm işçiler için günlük iş süresinin sekiz saat olarak belirlenmesi ve bir saatlik dinlenme süresinin iş gününe eklenmesi,
4. Maden ocaklarında günlük iş süresinin altı saat ile sınırlandırılması ve 18 yaşından küçükler ile kadınların madenlerde çalıştırılmalarının yasaklanması,
5. Kadın işçilere, ücretlerin tümü ödenmek şartıyla, doğum öncesi ve sonrasında sekiz haftalık izin verilmesi ve buna ek olarak her ay üç gün izin hakkı tanınması,
6. İşçi dernekleri kurulana kadar belediye meclisleri tarafından işçi gündelikleri asgari tutarının her üç ayda bir değerlendirme altına alınması ve işçilere ödenecek gündeliklerin yaşam standartlarıyla orantılı olarak belirlenmesi,
7. İşçi gündelik ve aylıklarının sadece para olarak ve düzenli bir şekilde ödenmesi,
8. Cuma gününün işçilere dinlenme hakkı olarak tanınması,
9. Resmi tatillerde çalışan işçilere iki kat ücret ödenmesi,
10. Evlilik durumlarında işçilere, ücretleri verilmek şartıyla, bir haftalık izin hakkı tanınması,
11. İş yerlerinin çıkarılacak bir kanun ile sağlık açısından denetime tabi tutulması,
12. Esnaf Yönetmeliği'nin kaldırılması ve her kesimden halka, dernek kurma hakkının tanınması,
13. 1 Mayıs'ın, işçi bayramı olarak kabul edilmesi,
14. Sekiz saat çalışan bir işçinin, gece çalışma zorunluluğu olduğu durumlarda, sadece dört saat çalıştırılması ve bu çalışmanın tam ücrete tabi tutulması ve gece çalışan işçilerin, gündüz çalışan işçiler gibi sadece sekiz saat çalıştırılması ve bu işçilere iki kat ücret ödenmesi,
15. Sanatsal faaliyet gösteren kurumlarda ve gümrüklerde 12 yaşını doldurmamış çocukların çalıştırılmaması için parasız okulların açılması veya en fazla dört saat süreyle hafif işlerde çalıştırılmasına izin verilmesi,

16. Sanatsal faaliyet gösteren kurumlarda, matbaalarda ve gümrüklerde üç aylık süre dâhilinde çalışan işçiye sabit işçi denilmesi ve bu kurumlardaki hizmetli ve işçilerin hastalık gibi durumlarında, üç aya kadar, gündeliklerinin tam olarak ödenmesi; üç ay hastalanan ve hastalığı iyileşme imkânı olmayan işçilerin içten çıkarılmaları halinde kurum idarecileri tarafından kendilerine ikramiye ödenmesi,
17. Sabit işçi olarak tanımlanan çalışanların, hafta tatilleri ile resmi günlerde ve 1 Mayıs’larda çalışma bedellerinin tam olarak verilmesi,
18. Sürekli faaliyet gösteren sanat kurumlarında, gümrüklerde, demiryolu, elektrik ve tramvay gibi şirketlerde ve maden ocaklarında çalıştırılan işçilerin kaza ve ihtiyarlık sigortalarının işverenlerle birlikte yarı yarıya ödenmesi,
19. Sermayedarlar ve kurum tarafından iş sırasında sakatlanan işçilerin mağduriyetlerinin giderilmesi ve genel olarak iş yerlerinde can güvenliğinin temin edilmesi,
20. 250 işçi çalıştıran fabrika ve şirketlerin bünyesinde bir dispanser ve maden ocakları ve orman işletmelerinin içinde ise birer hastane ve ücretsiz işleyen bir hamam açılması, bu tür kurumların işçilerinin barınmaları için konutlar inşa edilmesi veya barınma ihtiyaçları için ev kirası zammı ödenmesi,
21. Sanayi ve Genel İş Müdürlüğünde İş Teftiş Heyetinin kurulması ve kurula işçileri temsil edecek bir danışman atanması,
22. Sanat kurumlarının ve işçi çalıştıran diğer kurumların çıkarılacak bir kanun ile sağlık memurları tarafından düzenli aralıklarla teftiş edilmesi,
23. Bütün sanat kuruluşlarında ve gümrüklerde 12 yaşını doldurmamış çocukların çalıştırılmaması için parasız yatılı sanat okulların açılması veya en çok dört saat çalışma ile hafif işlerde çalıştırılmaları,
24. İşçilere sendikal haklar tanınması ve İş Kanunu’nun işçi haklarını ilgilendiren kısımlarının gözden geçirilerek ihtiyaçlara cevap verecek niteliğe kavuşturulması,¹⁶⁶

¹⁶⁶ İzmir’de toplanan Türkiye İktisat Kongresi, ilk kez Türkiye’nin çeşitli bölgelerinden gelen işçi temsilcilerini buluşturmuş, o tarihlere kadar yerel nitelikler taşıyan işçi örgütlenmelerini bir çatı altında toplanması yönünde karar almalarına vesile olmuştur. Örneğin, İnşaat Amelesi Beynelmilel

25. Bir yıl aralıksız iş başında bulunan işçiye, bir ay ücretli izin verilmesi.

Yukarıdaki maddelere ek olarak, tarım işçilerinin bu kapsam dışında olduğunu bildirir bir madde de kongre kararları arasında yer almıştır. Tüccar gruplarınca örgütlenmeye teşvik edilen işçi temsilcilerinin kongreye sundukları isteklerin büyük kısmının kabul edilmiş olması, çalışma hayatının temel unsurlarından olan toplu iş ilişkileri ile ilgili yasal düzenlemelerin yapılması adına önemli bir adım sayılmaktadır. Kongrede, iş kanunun hazırlanması konusuna herhangi bir vurgu yapılmamış olmasına rağmen ücretler konusunda yapılması öngörülen iyileştirmeler, iş kanunu hazırlıkları için başlangıç kabul edilmiştir. Ayrıca sözleşme özgürlüğünün işçi menfaatleri gereği yeniden düzenlenmesi, sosyal politikalar açısından önem arz etmiştir. Kongrede; sendika hakkının tanınması, Tatil-i Eşgal Kanunu'nun gözden geçirilmek suretiyle yeniden ele alınması, işverenler tarafından iş esnasında sakatlanan işçilere sosyal güvence verilmesi gibi talepler kabul edilmemiştir. Dolayısıyla işçi sağlığı ve iş güvenliği açısından önem taşıyan maddeler kâğıt üzerinde kalmıştır.¹⁶⁷

Cumhuriyet'in kurulması ile görev başına gelen hükümet, ülkenin iktisadi politikalarının temelini oluşturan Türkiye İktisat Kongresi'nin toplanmasından 1932 yılında ekonomide devletçilik modeline geçilmesine kadar geçen süre zarfında, Türk ekonomisinin genel hatlarını liberal görüşler çerçevesinde belirlemiştir. Sanayileşme çabalarına hız kazandırmayı görev edinen idareciler, belirledikleri koruyucu gümrük politikası ile yurt içindeki üretimi desteklemek ve bunun için gerekli sermaye birikimini sağlamak için büyük çaba harcamışlardır.¹⁶⁸

Yukarıda bahsi geçen politikalar çerçevesinde Cumhuriyet Dönemi çalışma ilişkileri yeni bir hayat bulsa da Osmanlı Devleti Dönemi'nde, 1862'de, başlayan ve 1952 yılına kadar uygulaması devam eden ve sivil halkın yollarda zorunlu olarak çalıştırılmasına yönelik işleyen *amele-i mükellefe* yani zorunlu çalışma uygulaması ağır eleştiriler almıştır. Zorunlu çalışmaya yönelik eleştiriler hem ulusal hem de uluslararası ortamda tartışılır olmuştur. Örneğin; 10 Haziran 1930 yılında,

İttihadı, 4 Mart 1923 tarihinde İstanbul'da düzenlediği bir kongrede, bu bölgedeki tüm şubelerini kapatarak Türkiye Umum Amele Teşkilatları Birliği'nin kurulması yönünde karar almıştır. Kemal Sülker, **Türkiye'de İşçi Hareketleri**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1973, s. 38.

¹⁶⁷ Korkut Boratav, **Türkiye'de Devletçilik**, İmge Kitabevi, Ankara, 2006, s. 42.

¹⁶⁸ Yahya S. Tezel, **Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi**, Yurt Yayınları, Ankara, 2002, s. 154.

Cenevre’de, ILO tarafından hazırlanan Zorla Çalıştırma Sözleşmesi’nde, kişinin kendi rızası dışında yaptırılan tüm hizmetlerin zorunlu çalışma kapsamına gireceği belirtilmiştir.¹⁶⁹

Atatürk’ün talimatları ile 1932 yılında ILO’ya üye olunması sonucu çalışma hayatının çağdaş normlarda düzenlenmesi ve bu düzen içerisindeki işçiye sosyal politikalar açısından bir güven sunulması dönemin temel hedefidir. Almanya’yı temsilen ILO bünyesinde görev yapan Oscar Weigert, Türkiye’de, Türk iş gücü hakkındaki görüşleri ile Atatürk’e danışmanlık yapmıştır. Weigert Türkiye’de; çalışma sürelerinin sekiz saat ile sınırlandırılması, işçiler için tatil haklarının tanınması, işçi tazminatları ve çeşitli işçi sigortaları hakkında çalışmalar yürütmüştür.¹⁷⁰

1932 yılında, ekonomik hayata devletçilik ilkesinin egemen olmasıyla başlayan yeni dönem, özel girişimi özendirme çabalarının başarısızlıkla sonuçlanması üzerine bir çözüm arayışından doğmuş ve dünya ekonomik bunalımının ortaya çıktığı 1929 ve izleyen yıllarda şekillenmiştir. Devletçilik politikalarının¹⁷¹ egemen olduğu dönemde, işçi işveren ilişkilerinin düzenlenmesi hususunda devlet başrolü oynamış ve en büyük işveren olarak devlet sanayi sisteminde yerini almıştır. Devletin altyapı yatırımları ile bizzat ilgilenmesi ve çalışma hayatının disiplinli bir sistemle kuvvetlendirilmesi İş Kanunu’nun çıkarılmasına kadar istikrarlı bir çizgide ilerlemiştir.¹⁷²

Özetle 1930’lu yıllarda, Türkiye’de, girişilen sanayileşme çabaları sonucu çağdaş niteliklere sahip bir işçi kesimi oluşmaya başlamış ve bununla birlikte emek piyasası da gelişmiştir. Bu yeni oluşum, emek-sermaye ilişkisinin düzenlenmesi konusunda gerekli girişimlerin yapılmasının zamanının geldiğini göstermesi

¹⁶⁹ Zorla Çalıştırma Sözleşmesi’nin 1. maddesi, Uluslararası Çalışma Örgütü’ne üye olan bütün ülkelerin mümkün olan en kısa sürede cebri veya mecburi çalıştırmanın kaldırılmasını taahhüt etmiştir. https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/kefe/belge/uluslararasi_belgeler/kadin_istihdami/ilo_belgeler/sozlesmeler, Erişim Tarihi: 22 Ocak 2018.

¹⁷⁰ Vamık D. Volkan- Norman Itzkowitz, **Atatürk’ün Psikanalitik Biyografisi**, Pusula Yayınevi, Ankara, 2017, s. 366.

¹⁷¹ Devletçilik politikalara geçiş için Temmuz 1932 tarihinden başlamak üzere Meclise sekiz kanun tasarısı sunulmuş ve ekonomi politikalarının bu değişimi gerek Meclis içinde gerekse iktisadi alanda söz sahibi yetkin kişilerce sert tepkilerle karşılanmıştır. Dönemin İktisat vekili Mustafa Şerif’in istifası bu tepkiye örnek verilebilir. Boratav, **a.g.e.**, s. 105.

¹⁷² Gülmez, **a.g.e.**, s. 168.

açısından önem taşımıştır. Tüm bu gelişmeler, herhangi bir baskı ve zorlama sonucu meydana gelmemiş aksine Cumhuriyet Dönemi'nin ilk hükümetleri, işçi haklarını korumayı ve işçi işveren ilişkilerini her iki tarafın hak ve menfaatlerini zedelemeyi düzenlemeyi kendilerinin temel görevleri arasında olduğunun bilincine varmışlardır. Bu alana yönelik bütün girişimler, Atatürk Dönemi'nde sosyal politikaya verilen önemi yansıması açısından büyük önem taşımaktadır.¹⁷³

Cumhuriyet Dönemi'nin çalışma hayatı, siyasal bağlamda değerlendirilecek olunursa Milli Mücadele'nin devam ettiği yılların ve ardından gelen anayasal düzenin yerleştirilmeye çalışıldığı dönemin üzerinde durulması gerekir. Çeşitli ideolojiler doğrultusunda faaliyet yürüten derneklerin arttığı bu yeni dönem, işçi hakları konusunda bir takım gelişmelere de ufuk açmıştır. Bu dönemin partileri programlarında, işçi sorunlarına ve çalışma şartlarının iyileştirilmesine dair öneriler sunmuşlardır. Parlamenter sisteme doğru atılan adımlar ve çalışma hak ve özgürlüklerine genişçe yer veren 1924 Anayasası'nın kabulü ile farklı görüşler, tek siyasi çatı altında çalışma hayatının çağdaşlaşması adına bir araya gelmeye başlamışlardır. Anayasanın 70. maddesinde¹⁷⁴; Türk vatandaşlarının temel haklarından çalışma, mülk edinebilme, toplanma ve şirket kurabilme gibi hak ve özgürlüklere yer vermesi önemli bir gelişmedir. 1924 Anayasası, çalışma hakkına ilk kez yer veren anayasa olması bakımından önem taşır iken anayasal zeminde sosyal hakların kazandırılması açısından yetersizlikler devam etmiştir.¹⁷⁵

Cumhuriyetin ilanı ve onu tamamlayan bir dizi inkılap; devletin sosyal, siyasal, ekonomik ve kültürel yapısı için sağlam bir temel oluşturmuştur. Ancak demokratikleşme yolundaki önemli adımlardan olan çok partili siyasi hayata geçiş denemeleri başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Bu dönemde kurulan Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası ve Serbest Cumhuriyet Fırkası programları üzerinde yapılacak bir inceleme, bu partilerin işçi sorununu nasıl ele alındığını ve yönetici kadronun bu soruna nasıl yaşlaştığını değerlendirmek açısından faydalı olacaktır.

¹⁷³ Dilik, **a.g.m.**, s. 98.

¹⁷⁴ Suna Kili, A. Şeref Gözübüyük, **Türk Anayasa Metinleri**, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2000, s.135. Söz konusu madde, “*Kişî dokunulmazlığı, vicdan, düşünme, söz, yayım, yolculuk, bağış, çalışma, mülk, edinme, malını ve hakkını kullanma, toplanma, dernek kurma, ortaklık kurma hakları ve hürriyetleri Türklerin tabî haklarıdır.*” şeklindedir.

¹⁷⁵ Gülmez, **a.g.e.**, s. 181.

3 Haziran 1925 tarihinde kurulan ve Cumhuriyet Dönemi'nin ilk muhalefet partisi olan Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası programında, siyasal ve ekonomik yönlerden liberal ekonomi savunulmuş ve işçileri ilgilendiren maddeler de bu ideoloji çerçevesinde oluşturulmuştur.¹⁷⁶ Parti programının 35. maddesinde, sermayedar ile işçilerin hak ve menfaatleri eşit olmak şartıyla savunulacaktır ibaresi yer almıştır. Parti, hazırladığı programın 36. maddesinde ise işçinin kâra ortak olmasına taraftar olduklarını, ancak bunun bir kanun ile değil karşılıklı anlaşma yolu ile sağlanmaya çalışılacağına dair görüş belirtmiştir.¹⁷⁷

Ağustos 1930 tarihinde, ikinci muhalefet parti, Serbest Cumhuriyet Fırkası ise 1929 dünya ekonomik bunalımının Türkiye üzerindeki olumsuz etkilerine çözüm arayışları içerisinde kurulmuş¹⁷⁸ ayrıca rejimin daha sağlam temellere dayandırılması yani iktidarı denetleyecek bir partiye duyulan ihtiyaç partinin kurulmasına zemin hazırlamıştır.¹⁷⁹ 11 madde olan ve liberal esaslar ile şekillenen parti programında; vergide adalet, sermaye birikimi, kamu harcamalarında planlı bir dönem, para politikasında yeni düzenlemeler, yabancı sermayenin ekonomi için gerekliliği, serbest girişimin destekleneceği, tarım kesimine ucuz kredi sağlanması gibi konulara değinilmiştir. Programda işçi işveren ilişkilerine yer verilmemesi dikkat çekicidir.¹⁸⁰

Çok partili siyasi hayata geçiş aşamasında kurulan Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası ve Serbest Cumhuriyet Fırkası gibi iki önemli girişimin başarısızlıkla

¹⁷⁶ Nevin Yurtsever Ateş, **Türkiye Cumhuriyeti'nin Kuruluşu ve Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası**, Sarmal Yayınevi, İstanbul, 1994, s. 323.

¹⁷⁷ Eric Jan Zürcher, **Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası**, Bağlam Yayınları, İstanbul, 1992, s.133

¹⁷⁸ Ali Fethi Bey, kurulacak ve Serbest Fırka adını alarak Mecliste muhalefet partisi olarak görev yapacak partinin kurulmasını kabul ettikten sonra Mustafa Kemal Atatürk'e yazdığı mektupta ülkede baş gösteren sıkıntının temelinde mali ve iktisadi nedenler yatmakta olduğunu dile getirmiş, ayrıca ekonomik bunalımların aşılması için halkın ödeyeceği miktarın üstünde vergiler konulmuştur. Milli gelirden tasarruf olarak ayrılan payın ithalat işlerine ayrıldığı dolayısıyla aşırı döviz alımı ulusal paranın değer kaybetmesine neden olduğunu kurulacak partinin tüm bu sıkıntılara çözüm üretme çabasında olacağını ifade etmiştir. Ali Fethi Okyar, **Serbest Cumhuriyet Fırkası Nasıl Doğdu, Nasıl Fesh Edildi**, İsis Yayınları, İstanbul, 1987, s. 56.

¹⁷⁹ **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:3, İçtima:3, Cilt:21, 2 Ekim 1930, s.145; Osman Okyar - Mehmet Seyitdanlıoğlu, **Atatürk, Okyar ve Çok Partili Türkiye**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1997, s. 69.

¹⁸⁰ Ateş, **a.g.e.**, s. 323; Bu konuda ayrıca bakınız: Taner Timur, **Türk Devrimi ve Sonrası**, İmge Yayınevi Ankara, 1997, s.176, Ali Fethi Bey, partinin programı hakkında söylediği şu sözler Mustafa Kemal Atatürk'e fırkanın kuruluşunu kabul ettiğini bildirir mektupta dile getirdiklerini destekler niteliktedir: Neşredeceğim program şimdiye kadar emsali çok söylenen, fakat hep temenniyat sahasında kalıpta maalesef tatbikat safhasına girmeyen uzun vaatlerle ve nazariyelerle dolu değildir. Bugün milletin en çok ıstırap çektiği sıkıntılara çare bulmak fikrimce neye mütevakkıf ise onları ihtiva edecektir” **Cumhuriyet**, 9 Ağustos 1930.

sonuçlandığı dönemden Ali İktisat Meclisinde¹⁸¹ hazırlanan iş kanunu tasarısına kadar geçen döneme kadar devletin otoriter niteliği ön plandadır. Özetle, çalışma hayatını düzenlemek amacıyla hazırlanan fakat yasal zeminde yer bulamayan iş kanunu tasarıları, kurulan hükümetlerin sadece birkaçının iş kanununa yer vermiş olması göz önüne alındığında, bu alanda henüz alt yapı oluşturulamadığına açık bir kanıttır.

9-16 Mayıs 1935 tarihleri arasında düzenlenen Cumhuriyet Halk Partisi'nin (CHP) 4. Büyük Kurultayı, işçi işveren ilişkilerinin temeline hâkim olan ilkelerin görüşülmesi özellikle de iş uyuşmazlıklarına çözüm yolları üretilmesi açısından önceki programlara nazaran daha detaylı kurallar sunmuştur. Programının “Ekonomi” başlığıyla verilen üçüncü kısmında; çalışmanın düzenlenmesine ait prensipler ile ekonomik girişimlerin kamu yararına hizmet etmesi ve işçi ve işverenlerin uyum içinde faaliyet göstermeleri esası vurgulanmıştır. Ayrıca bu kısımda; hazırlanmakta olan iş kanunu ile işçi işveren ilişkilerinin hedeflenen bu uyumlu sisteme göre düzenleneceği belirtilmiştir. İş uyuşmazlıkları konusuna da değinilen bu bölümde; anlaşmazlıkların öncelikle uzlaşma yolu ile çözüme kavuşturulması, bunun sağlanamaması durumunda devletin kuracağı sistem ile uyuşmazlıkların çözüleceği ifade edilmiştir. Yine aynı bölümde grev ve lokavtın yasak olacağı belirtilmiştir. “Sosyal Hayat ve Kamusal Sıhhat” başlığı altındaki 56. maddede; işçi anneleri ve çocuklarının korunacağına, işçilere ve ailelerine sağlık hizmetleri sunulacağına ve işçilerin sosyal bakımdan ihtiyaçlarının giderilmesi için büyük çaba gösterileceğine değinilmiştir. 58. maddede; hayatını çalışarak kazanmakla yükümlü bulunan kadın işçiler için iş bölgelerinde kreşler açılacağı belirtilmiştir. Programın 66. maddesi; sınıf düşüncesini yaymak amacıyla dernek kurulmasını ve işçilerin sendikal faaliyetler içerisinde yer almasını yasaklayan hükümler içermiştir. Yedinci kısımda yer alan 68. maddede; parti yöneticileri

¹⁸¹ 25 Haziran 1927 tarihinde 1170 sayılı kanun ile kurulan ve 24 üyeden oluşan Ali İktisat Meclisi, Hükümet tarafından hazırlanan iktisadi kanun ve nizamname tasarıları hakkında görüş bildirmek ve iktisadi açıdan ihtiyaçları tespit etmek gibi görevleri yerine getirmekle sorumlu tutulmuştur. Üyelerden biri de İş Bankası Genel Müdürü Celal Bayar'dır. İşçi sınıfı temsilcilerinin o dönemin koşullarının elvermediği gerekçesiyle Mecliste yer almadığı göz önüne alındığında Meclisin Türkiye'nin çalışma hayatı konusunda oldukça etkisiz bir konumda olduğu sonucuna varılabilir. Liberal politikaların geliştirilmesi esasıyla hareket eden Meclis, 1935 yılı bütçe kanunun 25. maddesine dayanılarak kaldırılmıştır. Bu konuda ayrıca bakınız: İlhan Tekeli- Selim İlkin, **1929 Dünya Buhranında Türkiye'nin İktisadi Politika Arayışları**, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Yayınları, Ankara, 1977, s. 63; **Resmi Gazete**, Sayı:640, 24 Temmuz 1927, s. 3.

tarafından Türk işçi ve esnaflarının, millete faydalı olacak şekilde ve parti programının çerçevesi dışına çıkmamak şartıyla örgütlenmelerinin sağlanacağı belirtilmiştir.¹⁸²

Türkiye’de çalışma hayatı, Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte daha profesyonel bir nitelik kazanmış yapılan sosyal ve ekonomik inkılaplar ile çalışma ilişkilerinin temeli modern bir sisteme dayandırılmaya çalışılmıştır. Bu dönemde işsizliğe çözüm üretme çabaları, işçi haklarını hukuki olarak koruma girişimlerinin artması, yapılan yasal düzenlemelerle işçi işveren ilişkilerin modern bir görünüme kavuşturulmaya çalışılması söz konusu dönemin çalışma koşullarının değerlendirilmesinde karşılaşılabilecek gelişimlerdir.

Çalışma hayatının niteliklerini belirleme araçlarından işçi ücretleri, hakkında güvenilir bilgilerin olmadığı göz önüne alınarak değerlendirildiğinde, uzunca bir dönem sabit kaldıktan sonra ancak 1923-1929 yılları arasında işçi istihdamının artışına paralel olarak % 4,2’in üzerinde bir artışla iyileşmiştir. Bu yıllar, barış ortamının yaratılmaya çalışıldığı ve bu ortamın olumlu sonuçlarının bütün sosyal sınıfların gelirlerine yansıdığı yıllar olarak değerlendirilmiştir.¹⁸³

1923’den başlayarak dünya ekonomik bunalımının ortaya çıktığı 1929 yılına kadar geçen tarih aralığındaki çalışma koşullarını inceleme altına almak özellikle de dönemin işçi ücretleri hakkında bir değerlendirme yapabilmek açısından Amerikalı uzmanların raporları önem taşımaktadır. Bu raporlarda; Türkiye’de ücret seviyesinin çok düşük olduğu ve en yüksek ücretlerin lokomotif makinistlerine, elektrikçilere, makineci ve doğramacılara; en düşük ücretlerin ise tarım ve inşaat alanında çalışan işçilere verildiği ifade edilmiştir. Bu durumun işçilerin hayatlarını devam ettirebilmesini zorlaştırdığına değinilmiş, hatta bazı işçi ücretlerinin nakit değil eşya veya mal ile ödenmesinin hayat şartlarını daha da zorlaştırdığının altı çizilmiştir. Yabancı işçi ücretlerinin, Türk işçilerinkine oranla daha yüksek seviyelerde olduğuna da dikkat çeken uzmanlar, Osmanlı Devleti’nin yabancı işçilere ücret konusunda

¹⁸² Söz konusu madde, “Türkiye’de cins ve klas fikirlerini yayma ve klas kavgası ergesi ile cemiyet kurulmayacaktır. Devlet, özel yönetmeler ve şarbaylıklara devlete bağlı, kurumlardan hizmet karşılığı aylık ve aktı alanlar bulundukları işin sıfat ve özülüğü ile cemiyet kuramazlar.” şeklinde programda yer almıştır. **CHP Dördüncü Büyük Kurultayı Görüşmeleri Tutulgası**, Ulus Basımevi, Ankara, 1935, s. 47, 63, 220. Program, 8.18-19, 46, 49-50.

¹⁸³ Boratav, **Türkiye İktisat Tarihi 1908-2009**, s. 56.

tanıldığı ayrıcalıkların, Cumhuriyet'in ilanından sonra da devam ettiğini vurgulamışlardır. Ayrıca ücret konusunda erkek işçiler ile kadın ve çocuk işçiler arasında ayırım yapıldığı vurgulanmıştır. Örnek verilecek olunur ise dokumacılık sektöründe erkek işçiye günlük 150 kuruş ödeme yapılırken; kadınlara günlük 75, çocuklara günlük 20 kuruş ücret ödenmiştir. Çalışma sürelerinin ise genel olarak işverenin inisiyatifine bırakıldığı ve günlük iş saatinin en az 10 saat olarak belirlendiği raporlarda ayrıca dile getirilmiştir.¹⁸⁴

Cumhuriyetin kurulduğu ilk yıllarda kadın işçilere ilişkin bilgiler sınırlı olmakla beraber, *1927 Sanayi Sayımı* kadın çalışanlar hakkında bilgi veren ilk kaynak olması açıdan önemlidir. Sayım, tüm sanayi kuruluşlarını kapsamamakla birlikte elde edilen istatistiksel bilgiler, 147.128 çalışandan 37.640'ının kadın işçi olduğuna işaret etmekte, bu rakamın 10.941'inin ise işveren kadın konumunda olduğu görülmektedir. Dikkat çekilmesi gereken en önemli nokta ise aynı yıl çıkarılan ve sanayi girişimlerinin arttırılması gayretini taşıyan Teşvik-i Sanayi Kanunu'na rağmen kadın işverenlere ait rakamın % 26'lık oranda yabancı kadın işverene ait olmasıdır.¹⁸⁵

1923-1929 yıllar arasındaki ücret ve iş süreleri işverenin lehine hazırlanan sözleşme özgürlüğü doğrultusunda hazırlanmıştır. İzleyen yıllarda, kadın çalışanlara ait çoğalan sayısal bilgiler, özellikle 1936 tarihli İş Kanunu'nu kapsamına giren kadın çalışan sayısında bir artış olduğuna işaret etmektedir. Örneğin, 1937 yılında devlete ait resmi istatistiklerden elde edilen bilgiler ışığında; 265.341 çalışandan 50.131'nin kadın işçi olduğu söylenebilir.¹⁸⁶

19. yüzyılın sonlarına doğru sanayi girişimlerinin hız kazanması ile insan emeğinin yerine geçen makine gücü sonucu artan işsizlik, Cumhuriyet Dönemi çalışma hayatına da damgasını vurmuştur. Bu dönemin işsizlik politikalarını ele almak yapılacak değerlendirmenin daha sağlıklı olmasına katkı sağlayacaktır. Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan günümüze kadar yürütülen tüm iktisat

¹⁸⁴ Makal, **a.g.m.**, s. 21.

¹⁸⁵ **1927 Sanayi Sayımı**, Devlet İstatistik Enstitüsü Yayını No:584, Ankara, 1969, s. 14.

¹⁸⁶ TÜİK, **İş İstatistikleri 1937-1943**, Ankara Basımevi, Ankara, 1945, s. 3. Ayrıca bu istatistikten; 1936 tarihli İş Kanunu kapsamında çalışma hayatına dâhil olan kadın işçilerin %19.5 ile dokuma sektöründe ve % 64.9'luk bir oranla ise gıda, tütün ve içki sektöründe faaliyet gösterdiklerine dair bilgi edinilmektedir.

politikalarının temelinde, toplumun refah düzeyinin yükseltilmesi yatmaktadır. Ulaşılmaya çalışılan ideal refah seviyesi, dönem dönem düşmekte veya yükselmekte fakat ekonomik olduğu kadar sosyal ve kültürel etkileriyle birlikte görülen işsizlik, ekonomik refah hangi seviyede olursa olsun varlığını hissettirmektedir. Savaşlarla birlikte zayıflayan Osmanlı ekonomisi, Cumhuriyet Dönemi'ne günümüzün dahi en önemli toplumsal sorunların biri olan işsizlikle yoğrulmuş bir çalışma hayatı bırakmıştır. Ekonomik krizlerle birlikte büyüyen işsizlik, birçok işletmenin çalışamaz duruma gelmesiyle birleşince acil çözülmesi gereken bir sorun olarak gündemin sıcak maddeleri arasında yerini almıştır. Ancak şunu da belirtmekte fayda vardır ki Cumhuriyet'in ilanı ile görev başına gelen hükümetlerin yoğun çabaları sonucu işsizlik, II. Dünya Savaşı'na kadar gittikçe azalan oranlara sahip olmuştur.¹⁸⁷

Cumhuriyet Dönemi hükümetlerinin işsizlik sorununa yönelik çabalarından biri, 4 Haziran 1932 tarihli “Türkiye’de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun” adıyla Meclise sunulan tasarıdır.¹⁸⁸ Toplam 10 maddeden oluşan ve 2007 sayısıyla yürürlüğe girmiş olan ve İcra Vekilleri Heyeti tarafından yürütülmesine karar verilen kanunun 1. maddesinde; söz konusu sanat ve hizmetler kapsamlı bir şekilde sayılmış ayrıca bu maddede; Türk vatandaşları için tahsis edilmiş sanat ve hizmetlerin, yabancı vatandaşlar tarafından yapılmasını yasaklayan hükümlere de yer verilmiştir.¹⁸⁹ Madde 3’te, kanunun yürürlüğe girmesi itibariyle geçen altı aylık süre zarfında, yabancıların çalıştıkları sanat ve hizmetleri Türk vatandaşlara terk etmeleri esası yer almıştır.¹⁹⁰ 5. madde ise yabancı işçilerin, söz konusu işleri terk etmemeleri durumunda para cezasına çarptırılacaklarını hükme bağlanmıştır.¹⁹¹

¹⁸⁷ 1923 yılında işsizlik oranı % 9,1 iken 1929 yılına gelindiğinde bu oranın % 3,2'lere kadar gerilediği görülmektedir. 1930'da % 3,2 oranıyla devam eden işsizlik 1938 yılında % 2,1 seviyesine gerilemiştir. Dolayısıyla şunu söylemek mümkündür: cumhuriyet döneminin ilk hükümetleri çalışma hayatına damgasını vuran en büyük sorunlardan biri olan işsizliğe karşı yürüttüğü politikalarından başarılı olmuştur. TÜİK, **İstatistik Göstergeler:1923-2011**, TÜİK Matbaası, Ankara, 2011, s. 246.

¹⁸⁸ Cahit Talas, **Türkiye'nin Açıklamaları Sosyal Politika Tarihi**, Bilgi Yayınları, Ankara, 1991, s. 88-90.

¹⁸⁹ **Resmi Gazete**, Sayı:2126, 16 Haziran 1932, s. 1564.

¹⁹⁰ Yabancı işçilere tanınan bu süre, ilk önce bir sonrasında ise iki yıla çıkartılmış, 6 Mart 2003 yürürlüğe giren 4817 sayılı “Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun” un 35. maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır. **Resmi Gazete**, Sayı: 25214, 23 Ağustos 2003, s. 1.

¹⁹¹ A. Gündüz Ökçün, **Yabancıların Türkiye’de Çalışma Hürriyeti**, Doğu Matbaacılık, Ankara, 1962, s. 74.

Lozan Barış Antlaşması hükümlerince mübadele kapsamına alınmayan İstanbul'da yaşayan Rumların sahip olduğu yerleşiklik statüsü, aynı zamanda onlara çalışma hakkı da tanımıştır. Ancak söz konusu kanunun süresinin dolması ile çalışan yabancı işçiler işten çıkarılmış, dolayısıyla da yabancı işçi sayısında azalma görülmüştür. Sonuç itibariyle, birçok toplumun işsizlik sorunuyla mücadele ettiği ve bu konuda farklı deneyimler kazandığı bu dönemde, Türkiye'nin de iktisat politikalarıyla birlikte yürüttüğü bir işsizlikle mücadele yöntemi geliştirdiği söylenebilir.¹⁹²

Çalışma ilişkileri tarihinin önemli hareket noktalarından bir diğeri işçi örgütlenmeleridir. Tarihi gelişimi itibariyle Türkiye'de sendikalar, kendine özgü bir sendikacılık modeli yaratmaktan ziyade mevcut işçi sorunlarına çözüm üretmek üzere kurulmuştur. Fakat bu sendikalar, çeşitli iç ve dış dinamikler karşısında oldukça hassas bir tutum sergileyerek çoğu zaman faaliyetlerini yürütemez hale gelmiştir. Çalışan kesimi ortak çıkarlar doğrultusunda bir araya getirmeye çabalayan sendikalar, Milli Mücadele yıllarında, bağımsızlığın kazanılmasına katkıda bulunmak adına faaliyet yürüten parti ve derneklerin girişimleriyle hareketli bir dönem yaşamıştır.¹⁹³ Cumhuriyet'in ilk yıllarında sendikalar, Osmanlı'dan devralınan Tatil-i Eşgal Kanunu ve Cemiyetler Kanunu'nun yasaklayıcı hükümleri doğrultusunda özellikle kamuya yönelik hizmet veren alanlarda birçok yasakla karşılaşarak çalışmaz duruma gelmiştir.¹⁹⁴

Cumhuriyetin ilanı ve onu takip eden ilk yıllar, üst düzey işçi kuruluşlarının oluşturulması açısından da önem taşımaktadır. Bu yöndeki gelişmeler, 1919'da kurulan partilerin, özellikle Türkiye İşçi ve Çiftçi Sosyalist Fırkasının liderliğinde meydana gelmiştir. Ancak bu çabalar yoğun muhalefet sonucu başarılı bir sonuca ulaşamamıştır. Faaliyet gösteren bu dernekler, Türkiye İşçi Derneği ve Beynelmilel

¹⁹² Bihterin Vural Dinçkol- Alper Işık, "1924 Anayasası Döneminde Yurttaşlık Anlayışı", **Marmara Üniversitesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Cilt:21, Sayı:1, İstanbul, 2015, s. 28.

¹⁹³ Milli Mücadele sürerken, Türk ordusuna katkı sağlamak için Ankara'da Harp İmalatı işçileri tarafından bir sendika kurulmuştur. Ayrıca, Demiryolu Amele Cemiyeti'nin yönettiği bir grev; Ermeni komitelere para yardımıyla bulunulmasına ve yabancı işverenlerin Türk işçilerine karşı hareket boyutundaki tutumlarına karşı tepki niteliğinde başlamış ve başarıya ulaşmıştır. Alpaslan Işıklı, **Sendikacılık ve Siyaset**, İmge Kitabevi, Ankara, 1990, s. 293.

¹⁹⁴ Alpaslan Işıklı, "Cumhuriyet Döneminde Türk Sendikacılığı", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:7, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, s. 1827.

İşçiler İttihadı olup her iki dernek de işçileri birleştirme girişiminde bulunmuş ve bu girişimler, Türkiye İktisat Kongresi'nin devam ettiği tarihlerde de devam etmiştir.

İstanbul'da faaliyet gösteren İstanbul Umum Amele Birliği, her kesimden işçinin bir araya geleceği bir ortamda, iş birliği içerisinde sürdürülen bir çalışma hayatı idealine dayanan bir bildiri sunmuştur. Birliğin diğer bir girişimi, 1 Mayıs 1923'te TBMM'ye gönderdiği bir muhtıradadır; emek ve sermaye eşitliğinin sağlanacağı ve işçi sorununa kesin çözüm getireceğini dile getirmesidir.¹⁹⁵ Birlik, 26 Ekim 1923'te, Türkiye Umum Amele Birliği adını alarak işçi haklarını savunan faaliyetler yürütmeye devam etmiştir. Çalışma koşullarının iyileştirilmesi adına tüzüğünde; günlük iş süresinin asgari düzeye indirilmesi, işçilere haftada bir gün tatil hakkı tanınması, fazla çalışma süresi için ek ödeme yapılması, 14 yaşından küçük erkek ve 16 yaşından küçük kız çocuklarının çalıştırılmalarının yasaklanması gibi konulara değinmiştir. Hükümete sunduğu bir diğer muhtıradadır ise genel bir iş kanunun gerekliliğine değinerek emek ve sermayenin eşit tutulmasını dile getirmiştir. Ayrıca ücretlerin toplu iş sözleşmeleriyle belirlenmesi, işçilere asgari ücret tutarının altında ücret ödenmemesi, iş uyuşmazlıklarının barışçı yollarla çözülmesi, yaşlılık, hastalık ve kaza gibi konulara ilişkin sosyal sigortaların kurulması gibi konularda da görüş bildirmiştir. Ancak çalışma hayatının sağlıklı bir zeminde sürdürülmesi adına tüm bu girişimler sonuçsuz kaldığı gibi Umum Amele Birliğinin faaliyetlerine 19 Mayıs 1928'te son verilmiştir. Birliğin kapatılma nedenleri arasında, hükümetin sendikal haklara yer veren bir iş kanununa sıcak bakmaması da yer almıştır.¹⁹⁶

İş kanunu tasarılarının hazırlanması konusunda fikirlerini etkin bir biçimde ortaya koyan bir diğer birlik, Amele Teali Cemiyetidir. 12 Ağustos 1924 tarihinde kurulan Cemiyet, birçok işçi birliğini tek çatı altında toplamayı başarmıştır. Ayrıca işçilerin yoğun olarak yaşadığı yerlerde şubeler açarak işçi sorunlarına hızlı çözüm üretme gayretinde olmuştur. Amele Teali Cemiyeti, Türkiye İktisat Kongresi'nde kabul edilen programı kendisine dayanak olarak göstermiş ve 19 üyeden oluşan özel komisyonu, 30.000 İstanbul işçisini temsilen, hükümetten bazı taleplerde bulunmuştur. Bu talepler arasında; sekiz saatlik iş günü, analığın yasa ile korunması, özel kişilerle sözleşme yapma yasağı, meslek birliklerine tüzel kişilik tanınması, iş

¹⁹⁵ Mete Tunçay, **1923 Amele Birliği**, TÜSTAV Sosyal Tarih Yayınları, İstanbul, 2009, s. 42.

¹⁹⁶ Gülmez, **a.g.e.**, s. 414-416.

kazaları için tazminat ödenmesi, çocuk işçilerin yasalar ile koruma altına alınması yer almıştır. Özetle, tüm istekler iş kanununun çıkarılmasına yoğun talebin birer yansımasıdır. Ancak hükümet, işçilerin bu taleplerle başlattıkları grevleri, polis yoluyla bastırma girişiminde bulunmuş ve çoğu zaman bu baskı karşısında direnemeyen işçiler, işlerini kaybetme korkusuyla taleplerinden vazgeçmişlerdir.¹⁹⁷

Sınai kapasitenin hızla artmasına paralel olarak işçi sayısının artışı, çeşitli sektörlerinde çalışan işçilerin yaptıkları işi kendilerine meslek olarak görmeye başlamaları gibi olumlu gelişmeler ve 1924 Anayasası'nın hazırlanıp yürürlüğe girmesi ile toplanma ve dernek kurma hakkının tanınması hükmünden cesaretle, İstanbul başta olmak üzere, ülkenin çeşitli bölgelerinde sendika sayısı artmıştır. Fakat kısa bir süre sonra sendikacılık faaliyetleri, işçinin siyasi haklarının kısıtlanması başta olmak üzere bir dizi sınırlılık ile çevrilmiştir. Özellikle de 1925 yılında doğu illerinde meydana gelen ayaklanmalar sonucu çıkarılan 4 Mart 1925 tarihli ve 578 sayılı Takrir-i Sükûn Kanunu ile hükümet, kendisine tanınan geniş yetkiler doğrultusunda, sendika ve dernekleri kapatma yoluna gitmiştir.¹⁹⁸ Bu durumda işçiler, uzunca bir dönem örgütlenme haklarından mahrum kalmışlardır. Hazırlanan iş kanunu tasarılarında işçilere sendikal hakların tanınması gündeme gelmişse de bu tasarılar, Meclis tarafından geri çevrilmiştir. Böylelikle çalışma hayatını düzenleyecek iş kanununun hazırlanması ve yürürlüğe girmesi bir süre daha askıda kalmıştır. Ayrıca şunu da belirtmek gerekir ki; grev ve lokavt yasaklayan ve toplu iş uyuşmazlıkları konusunda devleti tek yetkili karar organı kılan 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunu'nda da iş uyuşmazlıkları zorunlu uzlaştırma sistemi ile

¹⁹⁷ “Amele Teali Cemiyeti”, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:1, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, İstanbul, 1996, s. 40. Ayrıca söz konusu ansiklopedinin ilgili maddesinde, cemiyetin 1925 yılında işçiler için amele bayramı örgütlediği ve onlara “Mayıs 1 Nedir” başlıklı broşür dağıttığı, ancak cemiyet yöneticilerinin bu faaliyetleri sonucu tutuklandığı ve İstiklal Mahkemesi'ne sevk edilerek kürek cezasına çarptırıldıkları, derneğin ise kapatılarak yerine “İstanbul İşçi Yardımlaşma Derneği” adıyla yeni bir derneğin kurulduğu ve bu yeni derneğin yönetim kurulu başkanlığına ise CHF hükümetine yakınlığı ile tanınan Dr. Refik İsmail'in getirildiği öğrenilmektedir.

¹⁹⁸ 13 Şubat 1925 tarihinde Doğu Anadolu'da başlayan ayaklanmanın ciddi boyutlara ulaşması sonucu Fethi Okyar hükümeti yerine İsmet hükümeti kurulmuş, yeni hükümet, kendisine tanınan geniş yetkilerle 3 maddelik bu kanunu çıkarmıştır. **Türk Parlamento Tarihi**, Cilt:1, Dönem:3 (1927-1931), Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yayınları, Ankara, 1995, s. 176. 4 Mart 1929 tarihine kadar yürürlükte kalan kanunun, 1. maddesine dayanılarak özellikle İstanbul'da faaliyet gösteren işçi dernekleri kapatılmıştır. İşçi sorunlarına değinen yayın organlarının da faaliyetlerine son verilerek bu yayınların mensupları Ankara İstiklal Mahkemesinde yargılanmışlardır. “Takrir-i Sükûn Kanunu”, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:3, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, İstanbul, 1996, s. 135-136.

çözölmeye çalışılmış, sendikal faaliyetlere ilişkin herhangi bir hükme ise yer verilmemiştir. Devletçilik modelinin esas alındığı ve bu doğrultuda sınıfsız bir toplum yaratılmaya çalışıldığı bu yeni dönemde, 28 Haziran 1938 tarihli ve 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle sendikal faaliyet yasağının kapsamı, özel sektör işçilerini de içine alacak şekilde genişletilmiş ve bu yasak 1946 yılına kadar devam etmiştir.¹⁹⁹

Cemiyetler Kanunu ile çalışma hayatına getirilen bir diğer sınırlılık, 12. maddesinde ele alınan devlet, özel idareler ve belediyeler ile devlete bağlı kurumlardan hizmet karşılığı maaş ve ücret alanların cemiyet kuramayacaklarıdır. 1930'ların sonuna gelindiğinde sendikacılık, toplumsal huzuru bozan girişimler olarak değil sosyal ve ekonomik dayanışmayı sağlayacak araçlar olarak görölmeye başlanmıştır. Devletin sendikal faaliyetlere karşı değişen bu tutumu ile işçi, işveren ve devlet bu tür faaliyetlerinin yürütölmesinde eşit söz hakkı olan aktörler olarak çalışma hayatında aktif rol oynamaya başlamışlardır. Söz konusu iş birliği, özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında, Türkiye'nin uluslararası alanda söz sahibi olmaya çalıştığı döneme rastlamaktadır.²⁰⁰

Milli Mücadele yıllarından 1946 yılına kadar uzanan dönemde, Türkiye'nin çalışma hayatını yakından ilgilendiren işçi hareketlerine değinmek dönemin çalışma hayatını değerlendirebilmek açısından faydalı olacaktır. Söz konusu dönemin çalışma hayatında, işçilerin ekonomik ve sosyal haklarını teminat altına alabilmek için işverenler üzerinde baskı aracı olarak gördükleri grev yoluna gittiklerine sıkça rastlanmıştır. Bu dönemdeki grevler, ülkenin siyasi ve ekonomik durumları ile yakın ilişkisi sebebiyle nicelik ve nitelik açısından dönem dönem farklılıklar arz etmiştir. Fakat şunu da belirtmek gerekir ki; grevlere ilişkin sayısal bilgiler kısıtlı olmakla beraber bu konuda çalışan araştırmacıların derleyip biraya getirdikleri bilgiler de farklılık göstermektedir.²⁰¹

¹⁹⁹ Mesut Gülmez, “ Bir İnsan Hakkı Olarak Sendika Konusunda Türkiye’de Yasakçılıktan Yasal Tanımaya Geçiş: 1947 Yasası, **İnsan Hakları Yıllığı**, TODAİE, Sayı:3-4, Yıl:1982, s. 77-79.

²⁰⁰ Tahir Gürbüz, **6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’nun Avrupa Birliği ve Uluslararası Çalışma Örgütü Normları Bakımından Değerlendirilmesi**, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi, Ankara, 2014, s. 1-12.

²⁰¹ Örneğin Şehmus Güzel, 1923-1960 yılları arasında sadece 43 grevin yapıldığını ifade etmişken; Yüksel Akkaya, 1936 tarihli İş Kanunu öncesinde 49 grevin yapıldığını dile getirmiştir: Bu konuda

Milli Mücadele'nin sürdüğü yıllarda, iktisadi yapının sadece ordu ihtiyaçlarını karşılayan birkaç fabrika, tarımsal faaliyetlerle bağlantılı olarak işleyebilen küçük ölçekli sınai işletmeler ve büyük oranda yabancı sermaye ile yürütülen madencilik gibi ekonomik faaliyetlerden oluşması sebebiyle grev, Türkiye için temel sorunlar arasında sayılamamıştır. Takrir-i Sükûn Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ve dünya ekonomik bunalımının etkisiyle Cumhuriyetin ilk yıllarında grevler azalmıştır. Ekonomik bağımsızlığın kazanılarak sanayileşme için önemli adımların atılacağı bir dönemde ancak gündeme gelebilen grevler, genel olarak ücret artışı talebiyle yapılmıştır.²⁰²

Çalışma süresinin sekiz saat olması, ücretli hafta tatili hakkının tanınması, resmi tatillerde ücret karşılığı çalışılması, gece çalışması için iki kat ücret ödenmesi, yıllık ücretli izin hakkı tanınması, işçiye bir aylık maaş tutarında ikramiye verilmesi, iş güvenliğinin sağlanması grevlerde sıkça dile getirilen konular arasındadır. 1936'da İş Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle ise işçi hareketleri kesin bir şekilde yasaklanmıştır. Özetle, grevlere; çalışma hayatında daha disiplinli bir sistemin kurulabilmesi ve demokratikleşme yolunda önemli bir adım olarak addedilen iş mücadelelerinin azalmasına katkı sağlayacağı görüşlerinden hareket edilerek başvurulmuştur. Türkiye'nin, gelişmiş ülkelere benimsenen modern çalışma sistemi ve bu doğrultuda hazırlanan bir çalışma mevzuatının işçi ücretlerinde kayda değer bir artışla beraber ekonomik bir refah getirdiğinin bilincinde olmasına rağmen bu yöndeki gelişmeleri uygulamada oldukça geri kalmıştır.²⁰³

Sonuç olarak, Cumhuriyet'in kurulmasından Çalışma Bakanlığının kurulup çalışma ilişkilerinin bu teşkilat bünyesinde yürütüleceği tarihlere kadar çalışma hayatı, yasal bir dayanağa oturtulmadığı gibi iş uyuşmazlıkları da sözleşme özgürlüğü ilkesi gereği işveren lehine çözüme kavuşturulmaya çalışılmıştır. Yapılan sınırlı sayıda yasal düzenlemelerin de üretimde artış ve bu artışın devamlılığını sağlamak üzerine şekillendiği görülmüştür. Söz konusu dönemde köklü bir değişiklik yaşanamamasının sebebi işçilerin, uzmanlaşmak veya işçiliği kendilerine meslek

ayrıca bakınız: Ahmet Makal, **Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri:1920-1946**, İmge Kitabevi, Ankara, 1999, s. 453.

²⁰² Gülmez, **a.g.e.**, s. 445.

²⁰³ Orhan Tuna - Metin Kutal, **Grev Hakkı, Başlıca Meseleleri ve Memleketimiz Bakımından Tanzimi**, Sermet Matbaası, İstanbul, 1962, s. 9-21.

edinebilmek için gerekli destek ve yardıma tam anlamıyla ulaşamamış olmalarıdır. Bu durum aynı zamanda işçi sorunlarına kalıcı çözüm üretilmemesi anlamına gelmektedir. Böylelikle Türkiye için acil ihtiyaç duyulan çalışma mevzuatının doğması ve olgunlaşması da gecikmiştir.

1.2.2. Çalışma Hayatına Yönelik Yasal Düzenlemeler

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş yıllarında gerek Osmanlı'dan alınan zayıf düşmüş ekonomik sistem ve büyük bir borç gerekse Milli Mücadele'nin çetin şartlarında milli gelirin daralması iş başına gelen hükümeti, ekonomik iyileştirmeler yapmaya sevk etmiştir. Bu doğrultuda idarenin ilk hedefi, ekonomik kalkınma sağlamak için sanayileşme girişimlerini arttırmaktır. Sanayileşme adına atılacak her güçlü adımın ülkenin çalışma hayatını da olumlu yönde etkileyeceğinin bilincinde olan idareciler, üretimde sürekliliği sağlamak ve sayede çalışma hayatını yasal düzenlemelerle canlandırmak istemişlerdir.

Cumhuriyet Dönemi çalışma hayatına ilişkin ilk yasal düzenlemeler, Mecelle'nin kapsamında yürürlüğe girmiş ve 1936 tarihli İş Kanunu'nun çıkarılmasına kadar dolaylı ve doğrudan düzenlemeler olarak iki kategori ile çalışma mevzuatında yerini almıştır. Dolaylı düzenleme niteliği ile 1926 Borçlar Kanunu, 1926 Medeni Kanun, 1930 Hıfzıssıhha Kanunu gibi kanunlar ön plana çıkmıştır. Bunlarla başka alanlara yönelik düzenlemeler hedeflenir iken bu kanunların çalışma hayatını düzenleyen hükümler de içermesi sebebiyle dolaylı düzenlemeler kategorisinde yer almıştır. Doğrudan çalışma hayatını düzenleme amacı taşıyan kanunlar ise 1921 tarih ve 151 sayılı “Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun”, 1924 tarihli “Hafta Tatili Kanunu”, 1935 tarihli “Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Kanunu” ve 1936 İş Kanunu'dur.²⁰⁴ Bunlara ek olarak, Osmanlı'dan Cumhuriyet Dönemi'ne miras kalan 1909 Tatil-i Eşgal Kanunu ve 1909 Cemiyetler Kanunu da uzunca bir süre bu dönemin çalışma hayatını şekillendirmiştir.

Çalışma hayatını ilgilendiren düzenlemelerin ilki, 11 Mayıs 1921 tarihinde, 114 sayı ile “Zonguldak ve Ereğli Havza-i Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının

²⁰⁴ Makal, a.g.e., s. 318.

Amele Menfai-i Umumiyesine Olarak Furuhtuna Dair Kanun” adıyla dört maddeden oluşan bir metin halinde yürürlüğe girmiştir. Kanun, Zonguldak ve Ereğli havzasında kömür üretiminden elde edilen tozların, maden işçilerinin yararı için ayrılmasını hükme bağlamıştır.²⁰⁵ Açık artırma yolu ile satılacak olan bu tozların, işçi heyeti adına Ziraat Bankasında açılacak hesaba yatırılması öngörülmüştür.²⁰⁶ Ayrıca sosyal sigortalar konusunda henüz bir sistem kurulamamış olmasına rağmen işçilerin menfaatlerini korumak adına çıkarılan bu kanun, ayrı bir önem taşımıştır.²⁰⁷

Milli Mücadele’nin devam ettiği yıllarda savaş ekonomisinin bir zorunluluk olarak ortaya koyduğu ve yine Ereğli bölgesine ilişkin düzenlemeleri kapsayan 23 Eylül 1921 tarih ve 151 sayılı “Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Muteallik Kanun” bir diğer yasal düzenlemedir.²⁰⁸ 15 maddeden oluşan bu kanunun, sadece madencilik alanındaki çalışanları kapsamayacağı aksine sanayi kesiminde çalışan bütün işçileri ilgilendiren hükümlere yer vereceği belirtilmiştir.²⁰⁹ Kanunun temel hedefi, söz konusu bölgedeki maden işçilerinin çalışma koşullarını iyileştirmektir. Bu doğrultuda 2. öaddesinde, zorla çalıştırmanın yasaklanmasını öngörmüştür.²¹⁰ Kanunun 8. maddesinde; günlük çalışma süresinin sekiz saat ile sınırlandırılması hükmü yer alır iken bu sürenin hem işveren hem de işçinin karşılıklı onayıyla ve ücretlendirmenin de iki kat olması koşuluyla uzatılabileceği esası yer almıştır. Ayrıca bu kanun ile özellikle ücret konusunda denetim sağlamak dolayısıyla da işçinin menfaatlerinin korumak için her madencinin bir defter tutması zorunlu hale getirilmiştir. Madde 9’da ise bu kuralların yerine getirilmemesi durumunda;

²⁰⁵ Kanun görüşmeleri sürerken, maden işçilerinin zor yaşam şartlarından bahseden dönemin İktisat Vekili Celal Bayar, görüşlerini şu şekilde dile getirmiştir: “*Hepsi çıplak, hepsi açtır. Hatta üzerlerinde bir mintan bile yoktur. Bunlar iki kısma ayrılır. Bir kısmı on beş gün çalışıyor. Diğer on beş gününde kendi umur ve hususatını temin etmek için memleketine gidiyor. Diğer kısmı ise Karadeniz sevhilinden gelen ve sırf ameleliği sanat ittihaz eden Müslüman biçarelerdir. Efendiler; onlar için orada yatacak yer yoktur. Yiyecek, giyecek yoktur ve yakacak da yoktur. Tetkikatıma nazaran yevmiye bugün onlara seksen kuruş ücret veriyorlar. Fakat seksen kuruş ücretten ekmek bedeli olmak üzere kırk kuruş tevkif ediyorlar*” **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:1, İctima:2, Cilt:10, 16 Nisan 1337, s. 28; Bu konuda ayrıca bakınız: Cahit Talas, **Sosyal Ekonomi**, S Yayınları, Ankara, 1979, s. 376.

²⁰⁶ Kadri Kemal Kop, “Yakın Tarihimizde İş ve İşçi Meseleleri” **Çalışma**, Yıl:1, Sayı:2, Kasım 1945, s.69-72, **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:1, İctima:2, Cilt:10, 16 Nisan 1337, s. 25-32.

²⁰⁷ **Resmi Gazete**, Sayı: 8040, 21 Şubat 1952, s. 1.

²⁰⁸ **Düstur**, Tertip: 3 Cilt: 2, 10 Eylül 1921, s. 91.

²⁰⁹ **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:1, İctima:2, Cilt:10, 16 Nisan 1337, s. 203-204.

²¹⁰ Kop, **a.g.m.**, s. 80-83, Söz konusu kanunun 2. maddesi şöyledir: “*Maden işlerinde amelenin cebren istihdamı ve angarye suretiyle her hangi bir işe sevki ve maden ocakları dâhilinde on sekiz yaşından dun olanların istihdamı memnudur.*” **Düstur**, Tertip: 3 Cilt: 2, 10 Eylül 1921, s. 91,

işverene ait ruhsatname ve şartnamelerin iptal edileceği ve işletmenin tüm imtiyazlarının feshedileceği kararı alınmıştır. Kanun ile işçilerin çalışma koşullarında ve ekonomik durumlarında iyileştirme hedeflenmiş, aynı zamanda iş risklerine karşı gerekli önlemlerin alınması ve işçilere çeşitli yardımların sağlanması da amaçlanmıştır.²¹¹ 15.maddesinde, kanunun uygulanmasından Adliye ve İktisat Vekilleri memurlarının sorumlu olduğu hükmü yer almıştır.²¹² Ancak kanunda; üretim gücünün arttırılması ve ekonomik gelişmelerin hızlandırılması üzerinde yoğun olarak durulması, işçi sorununun ikinci plana atılmasına neden olmuştur. Dolayısıyla kanun içeriğinde öngördüğü ileri düzeyde düzenlemelere rağmen tam anlamıyla uygulama alanı bulamamıştır.²¹³

Çalışma hayatını yakından ilgilendiren bir diğer yasal düzenleme, 15 Ocak 1924 tarih ve 394 sayılı “Hafta Tatili Kanunu”dur. Bu kanun ile çalışma hayatına ilişkin bir düzenleme hedeflenmemiş olmasına rağmen işçi haklarını korumak amacını taşıyan maddeleri vasıtasıyla çalışma ilişkilerini düzenleyen mevzuata dâhil edilmiştir. Kanunun 1. maddesi; *“On bin veya on binden fazla nüfusu havi şehirlerde alelumum fabrika, imalathane, tezgâh, dükkân, mağaza, yazıhane, ticarethane, sınai ve ticari bilumum müessesat ve tevabiinin haftada bir gün tatili faaliyet etmeleri mecburidir.”* hükmüne yer vermiş, bununla birlikte hafta tatilini Cuma günü olarak belirlemiştir. 2. maddesinde ise *“Resmi devairle umumi, hususi, ticari ve sınai herhangi bir müessesede müstahdemini ve ameleyi haftada altı günden fazla çalıştırmak memnudur.”* diyerek devlet daireleri başta olmak üzere kamuya hizmet veren çeşitli kurumların haftalık çalışma sürelerinin yasal sınırlarını çizmiştir. Kanunda, çalışana tanınan haftada bir günlük tatilin ücretli olup olmadığına ise değinilmemiştir.²¹⁴

1 Mart 1926 tarihli ve 765 sayılı “Ceza Kanunu”, çalışma hayatına kısmi de olsa değinen bir başka yasal düzenleme olup 1889 tarihli İtalyan Ceza Kanunu örnek

²¹¹ <https://www.ailevecalisma.gov.tr/amelebirligi/contents/mevzuat/151sayiliyasa>, Erişim Tarihi: 22 Mart 2018.

²¹² **Düstur**, Tertip: 3 Cilt: 2, 10 Eylül 1921, s. 91.

²¹³ Bu kanunun 3008 sayılı İş Kanunu’nun 147. maddesine aykırı hükümleri yürürlükten kaldırılmış 10 Haziran 1930 tarihinde ise kanuna ek maddeler getirilerek 1687 numaralı kanunun kapsamına alınarak yürürlükte kalmaya devam etmiştir. <https://www.csgeb.gov.tr/amelebirligi/Contents/Mevzuat/151sayiliyasa>, Erişim Tarihi: 12 Kasım 2017.

²¹⁴ **TBMM Kanunlar Dergisi** Cilt:2, s. 183-184.

alınarak hazırlanmış ve çalışma özgürlüğüne karşı işlenen suçların cezalandırılmasını öngören hükümler içermiştir. Ayrıca sanayi ve ticaret alanlarındaki faaliyetleri engelleme suçları da bu kanunla düzenlenmiştir. Kanunun, “İş ve Çalışma Hürriyeti Aleyhindeki Cürümler” başlıklı 6. faslında yer alan madde 201’de düzenlenen hüküm şöyledir: *“Her kim ihafe veya tehdit veya cebru şiddet veya başka suretlerle sınaat ve ticaret serbestisini men ederse bir aydan iki seneye kadar hapis ve otuz liradan yüz elli liraya kadar ağır cezayı nakdiye mahkûm olur.”*²¹⁵ Burada vurgulanmaya çalışılan temel nokta, çalışma özgürlüğünün sadece işveren lehine sağlanmaya çalışılmasıdır. İşçiler açısından koruyucu hükümler içeren kural, 1933 yılında kanuna eklenmiş olup bu kural, 201. maddenin 2. fıkrasını oluşturmuştur. Hüküm şöyledir: *“Her kim cebrü şiddet veya tehdit ile gerek ameleyi ve gerek ticaret ve sanat sahiplerini veya müteahhitlerini yevmiye azaltıp çoğaltmaya veyahut mukaveleler kabulüne icbar etmek maksadıyla bir işin tatiline veya nihayet bulmasına sebebiyet verir veya tatilin devamına amel olursa altı aydan beş seneye kadar hapis ile cezalandırılırlar.* Bu maddenin kanuna eklenme amacı grev ve lokavtı yasaklamak değil bu tür eylemlerin meydana geleceği esnadaki aşırılıkların önlenmesidir. Dolayısıyla zor ve şiddete başvurmaksızın yapılan grevler, Ceza Kanunu’nda yasaklanmamıştır. Kanun ile çalışma hayatı belirli bir disiplin altına alınarak işçi işveren ilişkilerinin sağlam bir temelde sürdürülmesi ve böylece hem siyasi hem de ekonomik hayatın geliştirilmesi hedeflemiştir.²¹⁶

Çalışma hayatına doğrudan müdahale etmemiş olmasına rağmen 4 Mart 1925 tarihinde yürürlüğe girerek işçi işveren ilişkilerinin örgütlenme hak ve özgürlükleri boyutunda olumsuz etkiler bırakan bir diğer kanun, “Tahrir-i Sükûn Kanunu”dur. Kanun ile hükümete işçi örgütlenmelerini yasaklamak için yasal zemin yaratılmıştır. 1. maddesinde; *“irticaa ve isyana ve memleketin nizam-ı içtimaisini ve huzur ve sükûnunu ve emniyet ve asayişini ihlale beis bilumum teşkilat ve tahrikât ve teivikat ve teşebbüsât ve neşriyatı, hükümet, reisicumhurun tasdikiyle, re’sen ve idareten men’e mezundur. İşbu ef’al erbabını hükümet İstiklal Mahkemesi’ne tevdi edebilir.”*

²¹⁵ Resmi Gazete, Sayı: 320, 13 Mart 1926, s. 1070.

²¹⁶ Gülmez, a.g.e., s. 386.

şeklinde yer alan hüküm ile yargı organlarının elinde bulunması gereken yetki hükümete verilmiştir.²¹⁷

Türk Medeni Kanunu'nun tamamlayıcısı niteliği ile ön plan çıkan 22 Nisan 1926 tarihli ve 818 sayılı “Borçlar Kanunu” çalışma hayatını ilgilendiren bir diğer yasal düzenlemedir. Kanunun; işçi ve onun bağlı olduğu kuruluşlara ait iş sözleşmelerinde geçen işveren yükümlülükleri, günlük çalışma süreleri, izinler, koruyucu sosyal politika önlemleri ve iş sözleşmesinin feshi halinde ihbar süresi gibi konuları düzenlemiş olması sebebiyle yasal düzenlemeler başlığı altında ele alınması uygun görülmüştür. Çağdaş düzeyde bir hukuk çerçevesi çizen bu kanun, önceki dönemlerin çalışma hayatına ilişkin anlayıştan birçok açıdan farklı bir yön ile birlikte doğmuştur.²¹⁸ Borçlar Kanunu'nun 332. maddesinde; işverenin, işçinin yaşam ve sağlığının korunması için gerekli önlemleri alması, 328. maddesinde; kendi kusuru dışında bir sebep ile kısa süre için işini yerine getiremeyecek olan işçiye ücret ödenmesi hükmü yer almıştır. 327. maddesinde; işçiye avans hakkı tanınmıştır. 333. maddesinde, işçinin ve ailesinin nafakası için zorunlu olan ücreti, kendi alacağı ile ödemesi karara bağlanmıştır. 334. maddesinde; işçinin, belirlenen saat ve günlerde dinlenme hakkının devam etmesi, iş sözleşmesinin feshedilmesi durumunda yeni bir iş araması için işçiye süre tanınması gibi hükümlerle işçiyi koruma altına alma amacı güdülmüştür. 341. maddesi gereği bir yılı aşan iş sözleşmeleri için en az bir haftalık iş bozma süresi öngörülmüştür. 343. maddesinde; 10 yıldan uzun süreli iş sözleşmelerinin sona erdirme şartları, işçiyi koruma amacı etrafında belirlenmiştir.²¹⁹

1926 tarihinde yürürlüğe giren Borçlar Kanunu, çalışma hayatını yakından ilgilendiren toplu iş sözleşmelerine ise “Umumi Mukavele” başlığı altında sadece iki madde ile değinmiştir. Bunlardan birincisi 316. madde olup bu madde ile işverenler ya da işveren dernekleri ve işçi ya da işçi dernekleri ile genel bir sözleşme yapılabileceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca yapılacak olan bu sözleşmenin yazılı olması şartı koşulmuş, sözleşmenin süresi ise tarafların kararına bırakılmıştır. Süre konusunda anlaşmazlık meydana gelirse taraflara, anlaşmazlığın üzerinden bir yıl geçmesinden itibaren altı aylık süre zarfında yapılacak ihbar ile sözleşmeyi bozma

²¹⁷ Mümtaz Soysal, **Anayasaya Giriş**, İmge Kitabevi, Ankara, 2011, s. 202.

²¹⁸ Fevzi Demir, “Çalışma Hayatında Çocukların Korunması”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 12, Özel Sayı 2010, s. 547.

²¹⁹ **Resmi Gazete**, Sayı: 359, 8 Mayıs 1926, s.1282; Gülmez, **a.g.e.**, s. 293-294.

hakkı tanınmıştır. Toplu iş sözleşmelerine değinen ikinci hüküm, 317. maddede yer almış ve bu madde ile toplu iş sözleşmelerinin sonuçlarına dair düzenlemeler belirtilmiştir. Ayrıca bu madde ile bireysel iş sözleşmelerinin, toplu iş sözleşmelerine aykırı kurallar barındıramayacağı açıklığa kavuşturulmuştur. İşçinin kişiliği ve kişilik hakları göz önüne alınarak düzenlenen hizmet sözleşmesi ile işçi ve işveren tarafları arasında eşit haklara sahip bir hukuksal zemin oluşturulmaya çalışılmıştır. Ancak bu kanunla, işçi işveren ilişkilerinin temel sorunlarına tam anlamıyla çözüm getirilememesi özel bir kanuna duyulan ihtiyacı devam ettirmiştir. Çalışma hayatının ayrıntılarına yer verilmeden kanuna eklenen toplu iş sözleşmesine ilişkin hüküm, çoğulcu demokratik rejimin kurulamaması sebebiyle kâğıt üzerinde kalmıştır.²²⁰

24 Nisan 1930 tarih ve 1593 sayılı “Umumi Hıfzıssıhha Kanunu”, işçileri özellikle de kadın ve çocuk işçileri koruyan sosyal politika önlemleri ile doğması bakımından önem taşıyan bir diğer yasal düzenlemedir.²²¹ Kanunun “İşler Hıfzıssıhhası” başlıklı 7.bölümündeki 173-180 arası maddeler, çocuk ve kadın işçilerin çalışmalarına bazı sınırlamalar getirmiştir. Söz konusu maddeler, 12 yaşından küçük tüm çocukların çalıştırılmalarını tamamen yasaklarken; 12-16 yaş arasındaki çocukların ise günde en çok sekiz saat çalışmalarına izin vermiştir. Çocuk işçilere yönelik bir diğer yasak; 18 yaşını doldurmamış çocukların, bar, dans salonları, kahve, gazino ve hamamlarda çalıştırılmamalarıdır. Kanun; gece çalışması ve yeraltında yapılacak işlerin günde sekiz saati aşmaması, hamile işçilerin doğumdan üç ay önce riskli işlerde çalıştırılmamaları, doğumu izleyen üç ay içinde kendilerine dinlenme izni verilmesi ve işbaşı yaptıktan sonra da altı aylık süre zarfında yarımşar saatlik iki emzirme izni verilmesini hükme bağlamıştır. Kadın ve çocuk işçilere yönelik ilk kez koruyucu kurallar içeren kanunun 180. maddesi; sürekli olarak en az 50 işçi çalıştıran tüm işverenlere, işçileri bir ya da birden çok doktorun sağlık denetiminden geçirmeleri ve hasta olan işçileri ise tedavi ettirilmeleri yükümlülüğü getirmiştir. Büyük kurumlarda ya da kaza olasılığı yüksek olan iş

²²⁰ Gülmez, a.g.e., s. 328-330.

²²¹ Resmi Gazete, Sayı: 1489, 6 Mayıs 1930, s. 8895.

yerlerinde ise bir doktorun sürekli olarak görevde bulunması gerektiğine vurgu yapmıştır.²²²

27 Mayıs 1935 tarih ve 2739 sayılı “Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Kanunu”²²³, çalışma hayatını doğrudan ilgilendiren kanun olarak yasal düzenlemeler arasında sayılmıştır. Kanun, ekonomik nedenlerden dolayı hafta tatilini Cuma gününden Pazar gününe almayı kararlaştırması bakımından önem taşımıştır. Hafta tatiline Cumartesi günü saat 13.00 itibariyle başlanması ve toplam dinlenme hakkının 35 saat olarak tanımlanmasına dair hükümlere sahip olan kanun, tatilin ücretli olup olmaması konusundaki belirsizliği bünyesinde barındırmıştır.²²⁴ 2739 sayılı kanundaki bu belirsizlik, 26 Haziran 1936 tarihinde toplanan Bakanlar Kurulunun aldığı karar ile devlet kurumlarındaki tüm çalışanların Cumartesi günü tam yevmiye ile çalışacağını hükme bağlanarak giderilmek istenmiştir. Ancak tanınan bu tam yevmiye hakkı, çalışana haftanın diğer günlerinde üç saatlik fazla mesai yükümlülüğü ile denkleştirilmeye çalışılmıştır. Genel tatil günleri ise; 1935 yılında alınan bir karar ile 28 Ekim öğleden sonra başlayan 29 ve 30 Ekim günleri de sürmesi kararlaştırılan 29 Ekim Cumhuriyet Bayramı²²⁵, 30 Ağustos Zafer Bayramı, 22 Nisan öğleden sonra başlayan ve 23 Nisan günü tam gün sürecek olan Ulusal Egemenlik Bayramı, 1 Mayıs Bahar Bayramı, üç gün Şeker Bayramı, dört gün Kurban Bayramı ve 31 Aralık öğleden sonra başlayacak ve 1 Ocak günü tam gün sürecek olan Yılbaşı tatilleridir. Tatil kabul edilen bu günler için herhangi bir ücret ödenmeyeceği kararı alınmıştır.²²⁶

Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun, milli birliğin oluşması gibi önemli bir rol üstlenmekle birlikte ağır çalışma koşullarından etkilenen işçilere, sosyal hayata daha aktif katılabilmeleri için zaman yaratması açısından da önem taşımıştır. Kanunun maddelerinde, tatil günlerinden kimlerin yararlanacağı açık bir şekilde yazılmıştır. Buna rağmen bazı iş kollarına tatil olarak belirlenen bu günler ile

²²² Cahit Talas, *Cumhuriyetin 50.Yılında Türkiye’de Sanayileşme ve Sorunları Semineri*, Ankara, 1975, s. 838-839.

²²³ *TBMM Kanunlar Dergisi*, Cilt:15, s. 411.

²²⁴ *Resmi Gazete*, Sayı: 3017, 1 Haziran 1935, s. 5262.

²²⁵ Kanunun 1. maddesinde yer alan 29 Ekim ile ilgili, Ulusal Bayram yalnız Cumhuriyetin ilan edildiği 29 ilk teşrin günü olduğu ve Türkiye’nin içinde ve dışında yalnız o gün için tören yapıldığı hükmüne yer verilmiştir. *Resmi Gazete*, Sayı: 3017, 1 Haziran 1935, s. 5262.

²²⁶ Gülmez, *a.g.e.*, s.286.

yoğun iş ortamından oldukça etkilenen işçi kesiminin verimliliği, dinlenmesine fırsat tanınmak suretiyle, artırılmaya çalışılmıştır. Ayrıca İş Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden önce uygulanmaya konularak işçi lehine bir içeriğe sahip olması çalışma hayatında olumlu bir etki bırakmıştır.²²⁷

Cumhuriyet Dönemi yasal düzenlemeleri başlığı altında ele alınan son düzenleme, 1936 tarihli “İş Kanunu”dur. Kanun, 1 Ocak 1937 tarihinde yürürlüğe girerek Türkiye'nin çalışma mevzuatının temelini oluşturmuştur. 1930'lu yıllarda devlet işletmelerinin hızla artması ve devletin en büyük işveren konumuna gelmesi dolayısıyla da sanayileşme girişimleri için yeni bir düzen kurulmasına duyulan ihtiyaç, çalışan kesimin haklarının devlet güvencesine alınması zorunluluğunu ortaya koymuştur. Siyasi kontrolün de sağlanması düşüncesinden hareketle kanun hazırlıklarına başlanmıştır. 3008 sayılı bu kanun; işçi ve işveren tarafları arasında iş dengesinin sağlanması, işçi ve ailesinin yaşam standartlarını karşılayacak düzeyde adil bir ücretin tespit edilmesi, bunların yanı sıra dinlenme ve sağlık konularının yasal güvenceye kavuşturulması gibi amaçlar taşımıştır.²²⁸

İş Kanunu'nun birinci bölümü, iş sözleşmesinin feshine ilişkin hükümler içermiştir. Ayrıca bu bölümde ücret konusuna da açıklık getirilerek ödemenin nakdi olarak yapılması kararlaştırmıştır.²²⁹ İkinci bölümünde ise çalışma süreleri düzenlenmiştir. Üçüncü bölümde; işçilerin sağlığını koruma ve iş güvenliğini sağlamaya ilişkin önlemlerin alınması gerektiğinin altı çizilmiş ayrıca işçilere iş güvenliğini tehlikeye sokacak davranışlarda bulunmama sorumluluğu yüklenmiştir. Dördüncü bölümde; devletin, kamu hizmeti kapsamında çalışan işçilere, iş bulma sorumluluğu üzerine hükümler içermiş ve devletin bu görevi yerine getirebilmesi için iş ve işçi bulma teşkilatının vücuda getirilmesi öngörülmüştür. Beşinci bölümde, “Grev ve Lokavt Yasaklığı ve İş İhtilaflarının Halli” başlığı altında; geliştirilmeye

²²⁷ Önder Deniz, “Cumhuriyet Döneminde Tatil Kavramı ve 1935 Tarihli Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Kanunu”, **Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi**, Cilt: XI, Sayı:23, Güz 2011, s. 67-69.

²²⁸ Makal, **a.g.e.**, s.362.

²²⁹ Ali Güzel, “3008 Sayılı İş Yasasının Önemi ve Başlıca Hükümleri, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:35-36, 1986, s. 208.

çalışılan endüstrileşme faaliyetlerine zarar vermemek adına grev ve lokavtın engellenmesi gereği üzerinde durmuştur.²³⁰

3008 sayılı İş Kanunu, sendikaların görevlerini yerine getirmesi için İşçi Temsilciliği²³¹ adı altında bir sistemin kurulmasını öngörmüştür. Bu temsilciliğin, hem bireysel anlamda hem de toplu iş ilişkileri açısından uyuşmazlıkların çözümü için faaliyet göstermesi kararlaştırılmıştır. Kanunun altıncı bölümü; ulusal çalışma bütünlüğünün bir düzen içinde işlerliğini sağlamak amacıyla çalışma hayatının kanunlara uygunluğunu denetleyecek ve İktisat Vekâletine bağlı olarak görevlerini yerine getirecek bir teşkilatın kurulmasına dair görüşler içermiştir. Yedinci bölüm ise çalışma hayatında meydana gelebilecek iş kazaları, meslek hastalıkları ile analık, yaşlılık, işten çıkarılma veya istifa, ölüm gibi durumlarda devlet tarafından yapılacak sosyal yardımların yerine getirilmesi amacına hizmet edecek İşçi Sigortaları İdaresinin kurulmasına yönelik hükümlere yer vermiştir. Kanunun sekizinci bölümünün içeriğini ise çalıştırılması yasak olanlara iş verme gibi durumların önüne geçilmek için işin tanzimine ilişkin hükümlere yer vermiştir. Ayrıca bu bölümde; işçi sağlığı ve iş güvenliğinin ihmal edilmesi durumlarında gerekli cezalar, iş ve işçi bulma amacına yönelik açılan bürolara uygulanacak cezalar, grev ve lokavt yoluna gidilerek işin aksamasına meydan verecek tutum ve davranışlara yönelik cezalar, iş denetimine aykırılık durumlarında uygulanacak cezalar ortaya konulmuştur. Son bölümünde ise kanunun uygulanmasından İcra Vekilleri Heyetinin sorumlu olduğu belirtilmiştir.²³²

Sonuç olarak, birinci İş Kanunu'nun kabul edildiği 1936 yılına kadar, çalışma ilişkilerinin düzenlenmesi ve işçi sorunlarının çözülmesi adına yapılan düzenlemeler yetersiz kalmıştır. Dağınık bir biçimde çalışma hayatına hâkim olan hukuksal çerçeve ise işçi işveren ilişkilerinin genellikle tek boyutunu özellikle de işveren çıkarlarını koruyan boyutunu ön plana çıkarmıştır. Ele alınan bu yasal düzenlemelerin birçok eksik noktası bulunmasına rağmen hem sosyal politika

²³⁰ Makal, **a.g.e.**, s. 402.

²³¹ İş Kanunu'nun 78. maddesine göre işçilerin çalıştıkları iş yerlerinin çalışan kapasitesi göre değişen temsilciler seçeceğine yönelik bir hükme yer vermiştir. 50'den az işçi çalıştıran yerlerde iki işçi temsilcisi, 50-200 arasında işçiye sahip iş yerlerinde 3, 200-1000 arasında işçi kapasitesine sahip yerlerde 4 ve 1000'den fazla işçi çalıştıran iş yerlerinde ise 5 işçi temsilcisinin seçileceğine ilişkin bir karar alınmıştır. Güzel, **a.g.m.**, s. 208.

²³² **Resmi Gazete**, Sayı: 3330, 15 Haziran 1936, s. 6621-6639.

önlemleri açısından atılan ilk adımlar olması hem de işçinin hakları konusunda bilinçlenmesi açısından önemlidir. Ancak çalışma ilişkilerinde yeterli deneyimlerin olmaması düzenlemelerin daha başından güçlüklerle karşılaşılmasını ve doğal olarak başarısızlıkla sonuçlanmasının önemli nedenlerini oluşturmuştur.

1.3. Çalışma Bakanlığından Önceki Yetkili Kurumlar

1.3.1. İş ve İşçi Bürosu

1932 yılında ILO'ya üye olan Türkiye, çalışma hayatını düzenlemek ve denetlemek görevini üstelenecek bir kuruma olan ihtiyacı daha derinden hissetmiş, bu gereksinimin karşılanması için harekete geçerek söz konusu işleri yürütmek üzere bir büronun kurulmasına karar vermiştir. İktisat Vekâleti bünyesinde oluşmaya başlayan ve özellikle 1933 yılında uygulamaya konulan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nda öngörülen çalışmalar, Vekâlete bağlı yardımcı kuruluşlarla işlevsel kılınmaya çalışılmıştır. İş ve İşçiler Bürosunun kurulmasına yönelik esaslar, İktisat Vekâletinin 1933 tarihli bir raporunda gün yüzüne çıkmıştır.²³³ Bu büronun, çalışma hayatında hangi rolü alacağı ise yedi madde halinde Sanayi Planı içerisinde belirtilmiştir.²³⁴

İktisat Vekâleti tarafından 1933 yılında kaleme alınan bu raporda; devlet teşvik ve himayesiyle sürekli bir gelişme içerisinde bulunan milli iktisadın, özellikle büyük şehirlerdeki sınai işletmeler ve ticari faaliyetler sayesinde gittikçe güçlendiği dile getirilmiştir. Söz konusu plan ile 15.000 işçinin istihdam edileceği ve böylece sanayinin daha da güçlenmesi için büyük bir adım atılmış olunacağı ifade edilmiştir. Ayrıca planda; üretim kapasitesinin artması ile birlikte güçlenen işçilerin hak ve menfaatlerinin korunması dolayısıyla da çalışma hayatının çağın gereğine göre düzenlenmesinin zorunlu hale geldiği belirtilmiştir. Emek ile sermaye arasında ahenkli bir ilişkinin tesis edilmesi için girişimlerde bulunulacağına da değinilen raporda, tüm bu gelişmeler ile birlikte yeni ihtiyaçları karşılayacak bir iş kanunu için

²³³ Makal, *Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri 1920-1946*, s. 468.

²³⁴ Fikret Yücel, *Türkiye'de Sanayileşmenin Öyküsü*, Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı Yayınları, Ankara, 2015, s. 50.

de hazırlıklara girişildiği duyurulmuştur. Raporda ele alınan diğer konular arasında; 1932 yılında Uluslararası Çalışma Bürosuna²³⁵ üye olunmasının Versailles Anlaşması'nın²³⁶ çalışma hayatını ilgilendiren maddelerinin de kabul edildiği anlamına geldiği,²³⁷ uluslararası çalışma konferanslarında kabul edilen kararlar ile Türkiye'deki çalışma hayatının sürekli kontrol altına alınacağı, ayrıca uluslararası alanda faaliyet gösteren bu bürodan bilgi edinilebilmesi için yeni bir teşkilatın kurulması gerekliliği yer almıştır. Çalışma ilişkilerinin rasyonel esaslara yürütülmesi adına bu konuda uzmanlaşmış kişilerce yönetilecek bir birimin vücuda getirilmesi ve çalışma siyasetinin daha etkili ve faydalı bir şekilde yürütülebilmesi için İş ve İşçiler Bürosu adıyla faaliyet yürütülecek bir büronun kurulması kararlaştırılmıştır. Söz konusu büronun görev alanları ise aşağıdaki gibi sınıflandırılmıştır.²³⁸

1. İşin Tanzimi: İşçilerin sağlığı ve iş güvenliği, iş süreleri, gece işleri, kadın ve çocuk işçiler, dinlenme ve hafta tatili, ücret, ücretin ödenmesi ve ekonomalar²³⁹ gibi konularda çalışmalar yürütmek,

²³⁵ Uluslararası Çalışma Bürosu, 1919 yılında Versay Antlaşması kapsamında kurulan Uluslararası Çalışma Örgütü'nün sekreteryası konumunda Cenevre merkezli faaliyet yürüten bir birimdir. https://www.ilo.org/ankara/about-us/WCMS_372875/lang--tr/index.htm. Erişim Tarihi: 8 Eylül 2018. Ekim 1919'da Washington'da toplanan Uluslararası Çalışma Örgütü'nün ilk konferansında, Fransız tarihçi Albert Thomas büronun ilk müdürü olarak tayin edilmiştir. Büro'nun, merkezi Cenevre'de bulunan "Uluslararası Sosyal Araştırmalar Enstitüsü" ile merkezi İtalya'nın Torino kentinde bulunan "Uluslararası Mesleki ve Teknik Eğitim Merkezi" adında iki alt uzman kuruluşu bulunmaktadır. Çalışma Bürosu, alt kuruluşlar ile üye ülkelerde çalışma barışını sağlamak ve kalkınmayı kolaylaştırmak adına teknik yardım projeleri üzerinde çalışmaktadır. Ö. Zühtü Altan, **Sosyal Politika**, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, 2004, s.92.

²³⁶ I. Dünya Savaşı'nı bitiren antlaşma olarak tarihe geçerek 28 Haziran 1919 yılında Almanya ve itilaf devletleri arasında imzalanan Versailles Antlaşması, 440 maddeden oluşan antlaşma, Almanya'ya ekonomik açıdan ağır bir darbe indirmiş ve ülkenin yedi milyon dolara karşılık gelen dış varlıklarına el konularak bazı nehirleri uluslararası statüye dâhil edilmiştir. Oral Sander, **Siyasi Tarih**, İmge Kitabevi, Ankara, 2009, s. 402. Versailles Antlaşması'nın tüm ulusları ilgilendiren maddeleri ise Milletler Cemiyeti ve Uluslararası Çalışma Örgütü'nün kuruluş zeminini oluşturmuştur. Evrensel ve kalıcı barışını inşa etmek ve sosyal adaleti sağlamak üzere bu antlaşmaya oluşturulan Anayasa, Ocak ve Nisan 1919'da Versailles'de hazırlanmıştır. Mesut Gülmez, **Uluslararası Sosyal Politika**, Hatiboğlu Yayınları, Ankara, 2008, s. 69.

²³⁷ Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), 1919 yılında, Birinci Dünya Savaşı'na son veren Versailles Antlaşması kapsamında, evrensel ve kalıcı bir barışın ancak sosyal adalet temelinde inşa edilebileceği inancından hareketle kurulmuştur. Kuruluşun Anayasası, Barış Konferansı tarafından oluşturulup önce Paris'te, daha sonra Versailles'de toplanan Çalışma Komisyonu tarafından 1919 yılının Ocak ve Nisan ayları arasında hazırlanmıştır. http://www.ilo.org/ankara/about-us/WCMS_372874/lang--tr/index.htm, Erişim Tarihi: 16 Nisan 2018.

²³⁸ A. Afet İnan, **Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin Birinci Sanayi Planı 1933**, "Raporlar", Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1972, s. 33-34.

²³⁹ **Ekonomi**: İşçilere veya bunların ailelerine yiyecek, içecek, giyecek ve yakacak gibi zaruri ihtiyaç maddeleri satmayı amaçlayan şehir ve beldelerden uzaktaki iş yerleri için söz konusu olan işçiler veya bunlarla müştereken işveren tarafından veya işveren tarafından açılan satış yerleridir.

2. İşverenle İşçiler Arasındaki İlişkiler: Hizmet akdi, toplulukla ihtilaflar, uzlaşma ve hakem heyetleri, grev, lokavt, iş mahkemeleri, mesleki birlikler ve bunların tescil ve nizamnamelerinin incelenmesi, iş faaliyetleri hakkında etütler yapmak,
3. Sosyal Güvenlik Sigortası (İçtimai Basiret Sigortası): İş kazaları sigortası, meslek hastalıkları sigortası, hastalık sigortası, maluliyet sigortası, ihtiyarlık sigortası, tasarruf sandıkları, karşılıklı yardım şirketleri kurmak,
4. Beynelmilel Mesai Hareketi: Milletler Cemiyeti ve Uluslararası Çalışma Bürosunun faaliyeti, konferansları, uluslararası sözleşme ve tavsiyeler, çeşitli iş konferans ve kongreleri ve yabancı ülkelerin iş kanunlarını incelemek
5. Çalışma hayatına ilişkin kanunların uygulanması, teftişi ve denetlenmesini sağlamak,
6. İş kanunu ve nizamname projeleri hazırlamak,
7. İş hayatına ilişkin istatistik ve etütler yapmak.

Bu görev ve sorumluluklar doğrultusunda harekete geçen İktisat Vekâleti, 27 Mayıs 1934 tarih ve 2450 sayılı İktisat Vekâleti Teşkilatı ve Vazifeleri Hakkında Kanunu'nun C fıkrasının 5. maddesinde yer alan “İş ve İşçilere Mûteallik İşler” başlığı altında, büronun yürüteceği işleri saymıştır. Ardından çalışma hayatının ilk sistemli birimine İş ve İşçiler Bürosu adını vererek büroyu, memleketin sanayileşmesi için belirlenen faaliyetleri takip etmek ve İş Kanunu Tasarısı'nı hazırlamak üzere görevlendirmiştir.²⁴⁰

Yukarıda bahsi geçen esaslar üzerine kurulan İş ve İşçi Bürosunun müdür kadrosuna Samet Ağaoğlu²⁴¹ tayin edilmiştir. İş ve İşçiler Bürosunun vilayetlerdeki memurlarına, Reis, Müdür, Raportör ve Tetkik Memuru gibi çeşitli görevlerde

<https://www.muhasibeturk.org/nedir/ekonoma-nedir>. Erişim Tarihi: 12 Mart 2018; Sadri Aksoy, “İşçi Ekonomaları”, **İktisadi Yürüyüş**, Sayı:178, s.17.

²⁴⁰ **Resmî Gazete**, Sayı: 2713, 29 Mayıs 1934, s. 3867.

²⁴¹ Samet Ağaoğlu, 1909'da Kafkasya doğmuştur. İlk ve orta öğrenimini İstanbul'da tamamlayan Ağaoğlu, 1927-1931 yılları arasında Ankara Hukuk Fakültesi'nde yükseköğrenimini tamamlayarak Fransa'ya doktora eğitimi için gitmiş Türkiye'ye döndüğü 1934 yılında ilk görevine Ankara'da İş ve İşçiler Bürosu'nda başlamıştır. Söz konusu kurumda görevde bulunduğu yıllarda Cumhuriyet Dönemi'nin ilk kapsamlı İş Kanunu olan 1936 tarihli ve 3008 sayılı kanunun hazırlanmasında büyük rol oynayan beş kişiden birisi olmuştur. Gülay Sarıçoban, “Demokrat Parti'den Bir Siyasi Portre: Samet Ağaoğlu”, **Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi**, Sayı:17, Bahar 2013, s. 85.

toplam yedi adet kadro tahsis edilmiştir. Büronun en yetkili memuru reis 500 lira, müdür 400 lira, raportör 250 lira ve tetkik memur 150 lira maaşla görevlerini yerine getirmeye başlamışlardır. İş ve İşçiler Bürosu kadrosunda yer alan memur maaşları, İktisat Vekâletinin taşra teşkilatındaki memurlarla kıyaslandığında yüksek olduğu görülmektedir. Örneğin merkez teşkilatın herhangi bir bürosunda görevli müdür 500 lira maaşla çalışırken; taşrada görevli müdür 250 lira maaşla görevini icra etmiştir.²⁴²

İş ve İşçiler Bürosunun; İstanbul, İzmir, Zonguldak, Ayancık, Bursa, Adana gibi merkezlerde şubeleri açılmıştır. Adana’da ziraat işçisi temin etmek üzere İş ve İşçi Bürosuna bağlı olarak faaliyet yürütecek bir komisyon kurulmuştur. Bu komisyon, işçi gündeliklerini belirlemek ve toprak sahipleri ile işçiler arasındaki her türlü iş uyuşmazlıklarına çözüm üretmek gibi sorumluluklarla görev başına geçmiştir. Aynı görevlerle çalışmalar yürütecek diğer komisyonlar, başta Bursa olmak üzere mensucat işçisi çalıştıran birçok iş yerinde kurulmuştur. Diğer taraftan İş ve İşçi Bürosu, Zonguldak kömür ve deniz işçileri için 1922 yılında kurulan Amele Birliği içerisinde tadilat yapmakla sorumlu tutulmuştur. İş ve İşçiler Bürosu, faaliyetlerini 8 Haziran 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunu’nun yürürlüğe girmesine kadar devam ettirmiştir.²⁴³

1.3.2. İş Dairesi

1936 yılında 3008 sayılı İş Kanunu’nun hazırlanması ile iş ve işçi bulma faaliyetleri ile ilgilenecek tek otoritenin devlet olduğu kanaatine varılmıştır. Kanunun 4. faslında ayrıntılarıyla yer alan söz konusu faaliyetlerin, İktisat Vekâletine bağlı olmak üzere İş ve İşçi Bulma Teşkilatının merkez teşkilatı ve ihtiyaca göre şehir ve kasabalarda açılacak şubeler ile yürütüleceği hükme bağlanmıştır.²⁴⁴ Ancak bu teşkilatlanma işi 1946 yılına kadar askıya alınmıştır.

İş Kanunu’nun “Teşkilat” başlıklı 9. bölümünde ise kanunun hükümlerini uygulamak üzere İktisat Vekâletine bağlı İş Dairesinin kurulmasının yasal zemini

²⁴² **Resmi Gazete**, Sayı: 2713, 29 Mayıs 1934, s. 3868.

²⁴³ **Akşam**, “İş ve İşçi Bulma Müdürlüğü”, 12 Temmuz 1934.

²⁴⁴ **Resmi Gazete**, Sayı:3330, 15 Haziran 1936, s. 6629; **BCA**, 86.39.12

oluşturulmuştur.²⁴⁵ Dairenin merkezinin Ankara’da olmakla beraber ülkenin gerekli görülen yerlerinde şubelerinin açılacağı da bu maddenin hükümleri arasındadır. Kanunun 142. maddesinde; teşkilat kanununun çıkarılacağı tarihe kadar İş Dairesinin genel merkez ve illerdeki şubelerinde ihtiyaca göre görevlendirilecek memur ve hizmetli kadroları ve bunlara verilecek aylık miktarlarının, İktisat Vekâleti tarafından yapılacak olan teklif üzerine İcra Vekilleri Heyeti kararnameleri ile tespit edileceği bildirilmiştir. 143. maddede, İş Dairesi için ayrılacak bütçe üzerinde durulmuştur. 144. maddesinde; İş Dairesinin merkez veya vilayetlerdeki teşkilatının talebi üzerine ilgili makamların davetine gelmek, istenilen bilgileri vermek, beyanname doldurmak, çalışma hayatını takip ve teftiş için yetkili memurların yapacakları soruşturma ve incelemeleri ve bunlar tarafından iş yerlerinin kontrol edilmesi hususunda zorluk çıkarmamak, yetkili memurların sorgularını doğru ve eksiksiz cevaplandırmak gibi sorumlulukların yerine getirilmesi Dairenin mecburi faaliyetleri arasında sayılmıştır. Bu mecburiyete uymayanların, İş Kanunu’nun 8. bölümünde yer alan cezalara çarptırılacağı bildirilmiştir.²⁴⁶ 145. maddede, İş Dairesinin, görevine İktisat Vekâleti tarafından verilecek ilan tarihinden itibaren başlayacağı ve bu tarihte İş ve İşçiler Bürosunun kaldırılacağı kararı yer almıştır. İş Kanunu’nun 10. bölümünün “Son Hükümler” kısmında yer alan 146. maddede, İş Dairesi teşkilatına ait hükümlerin yerine getirilmesine, İş Kanunu’nun yürürlüğe giriş tarihi itibarıyla başlanacağı hükmü yer almıştır.²⁴⁷

İş Dairesinin kuruluş gerekçesi ise 3008 sayılı İş Kanunu’nun 9. bölümünde yer alan 141. 142. ve 143. maddelerin hükümlerine dayandırılmıştır. Kuruluş masraflarının ise 1936 mali yılı bütçesinin İktisat Vekâletine ait masraflar kısmına ayrı bir bölüm olarak konulan 100.000 liralık tahsisattan karşılanması uygun görülmüştür. İş Dairesinin teşkilat kadrosu ile bu teşkilatın faaliyetlerini gösteren

²⁴⁵ Perihan Sarı, “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı”, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:1, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Yurt Ortak Yayını, İstanbul, 1996, s. 220.

²⁴⁶ İş Kanunun 8. bölümünde yer alan cezalar; İş sözleşmesine ilişkin cezalar, işin tanzimine ilişkin cezalar, işçilerin sağlığını koruma ve iş güvenliği hükümlerinin ihlaline ilişkin cezalar, iş ve işçi bulma hükümlerinin ihlaline ilişkin cezalar, grev ve lokavt yasağının çiğnenmesi ve iş uyuşmazlıklarının çözümüne ilişkin cezalar ve iş hayatının denetimi ve teftişi hakkındaki hükümlerin ihlali durumundaki cezalar olmak üzere altı kısma ayrılmış olup yukarıda bahsi geçen 144. madde gereği İş Dairesi’nin çalışma hayatına ilişkin sorumluluklarını yerine getirmemesinden doğan cezalar, iş hayatının denetimi ve teftişi başlığı altında; beş liradan 250 liraya kadar değişen miktarlarda para cezası ve bu sorumluluğun ikinci kez ihlal edilmesi durumunda ise hafif para cezası verileceği kararı alınmıştır. **Resmî Gazete**, Sayı: 3330, 15 Haziran 1936, s. 6638.

²⁴⁷ **TBMM Kanunlar Dergisi**, Cilt:16, s. 874.

talimatname ve bölge müdürlüklerine ait harita gibi resmi belgelerin, İktisat Vekâleti, Maliye Vekâleti ve İcra Vekilleri Heyetince onaylanarak yürürlüğe girmesine karar verilmiştir.²⁴⁸ Dairenin merkez kadrosu, 29 Eylül 1936 tarih ve 5375 sayılı İcra Vekilleri Heyeti kararı ile onaylanmıştır.²⁴⁹

İş Dairesinin reisi de dâhil toplam 56 kişiden oluşan kadro, İş Kanunu'nu uygulamak üzere göreve başlamıştır. İş Dairesinin genel merkez kadrosu şöyledir: Reis Enis Behiç Koryürek,²⁵⁰ birinci sınıf iş müfettişi Kemalettin Apak, ikinci sınıf iş başmüfettişi Hakkı Yeniay, birinci sınıf iş başmüfettişi Vedat Bayram, ikinci sınıf iş başmüfettişi Müfit Sırrı Cevat. Bunların dışında merkez kadroda; altı baş memur, iki muamele memuru, üç kâtip, iki mümeyyiz görev almıştır. İş Kanunu'nun 9. faslında yer alan İş Dairesinin teşkilatlanmasına ilişkin hüküm gereği Daire, 2 Kasım 1936 tarihi itibarıyla faaliyetlerine başlamış genel merkezde çalışacak memurlar, ülkenin çeşitli bölgelerine gönderilerek bu bölgelerdeki faaliyet esaslarını tespit etmekle meşgul olmuşlardır.²⁵¹

İş Dairesi bölge teşkilatı 10 iş bölgesine ayrılmış ve bunlardan sadece altısı teşkilatlandırılmıştır. Birinci bölge; merkez Ankara olmak üzere Çorum, Çankırı, Yozgat, Kırşehir, Kayseri ve Niğde illerini kapsamıştır. İkinci bölge; Afyonkarahisar merkez olmak üzere Eskişehir, Bilecik, Kütahya, Konya, Isparta ve Burdur illerini faaliyet alanı olarak belirlemiştir. Üçüncü bölgede; merkez İstanbul olmak üzere Bursa, Kocaeli, Bolu ve Zonguldak illeri yer almıştır.²⁵² Dördüncü bölge; merkez

²⁴⁸ BCA, 68.78.013.

²⁴⁹ BCA, 73.22.001.

²⁵⁰ Enis Behiç Koryürek, 1893 yılında İstanbul'da doğmuştur. Eğitimini de İstanbul'da tamamlayan Koryürek, hariciye memuru olarak Bükreş ve Budapeşte'de göreve başlamıştır. Görev aldığı kurumlar arasında Edirne Vilayet Hukuk İşleri Müdürlüğü ve Edirne Lisesi Edebiyat ve Fransızca öğretmenliği de bulunmakla birlikte 1930-1936 yıllarında Başbakanlık Yüksek İktisat Meclisi kâtipliği, 1936 Ekim'inden itibaren İktisat Vekâleti İş Dairesi başkanlığı ve 1942 yılında başlayan Çalışma Bakanlığı Müsteşarlığı da bulunmaktadır. Kazım Çandır, "Enis Behiç Koryürek'in Harp Edebiyatı Konulu Şiirleri Üzerine Bir İnceleme", **Karatekin Edebiyat Fakültesi Dergisi**, Cilt:6, Sayı:6, 2015, s.16.

²⁵¹ **Akşam**, "İktisat Vekâleti İş Dairesi Üçüncü Bölge Amirliği", 8 Ocak 1937, 27 Temmuz 1937.

²⁵² 3008 sayılı İş Kanunu'nun uygulanma hazırlıklarına başlamak üzere 12 Aralık 1936 tarihinde Dördüncü Vakıf hanına yerleşen İstanbul merkezli İş Dairesi Üçüncü Bölge Amirliği 8 Ocak 1937 tarihinden itibaren Galata'da Voyvoda caddesinde bulunan Bozkurt hanında kendisine ayrılan daireye geçmiştir. **Cumhuriyet**, İktisat Vekâleti İş Dairesi Üçüncü Bölge Amirliği'nden, 8 Ocak 1937; **Akşam**, "İktisat Vekâleti İş Dairesi Üçüncü Bölge Amirliği", 8 Ocak 1937, 27 Temmuz 1937 tarihli Akşam gazetesinden alınan habere göre İş Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle İş Dairesi Üçüncü Bölge Amirliği'nin faaliyet alanının arttığı dolayısıyla da işçi ve iş yeri sayısının en fazla olduğu İstanbul, Kocaeli, Bursa, Zonguldak ve Bolu gibi sanayi merkezlerinde teftiş kadrosunu arttırılmak üzere girişimlerde bulunulduğu öğrenilmektedir.

İzmir olmak üzere Balıkesir, Manisa, Aydın ve Denizli illerini kapsamıştır. Beşinci bölgenin,²⁵³ Samsun merkez olmak üzere, Kastamonu, Sinop, Ordu, Giresun, Amasya, Tokat ve Sivas illerinden oluşacağı ve teşkilatlanması tamamlanmış son bölge olan altıncı bölgenin ise Adana merkez olmak üzere Antalya, Mersin, Gaziantep, Kahramanmaraş ve Malatya illerinde faaliyet göstermesine karar verilmiştir. Her bölgenin başında İş Dairesine bağlı birer başmüfettişin görev yapacağı belirtilmiştir. İş Dairesinin her bir teşkilat bölgesindeki valilikler, belediyeler, ticaret ve sanayi odaları ve zabıta teşkilatı İş Kanunu'nun uygulanması sırasında Daireye her türlü yardımı göstermekle sorumlu tutulmuştur.²⁵⁴

İş Dairesinin kurulmasının hemen ardından genel merkez Reisi Enis Behiç Koryürek tarafından verilen bir beyanda; İş Kanunu hükümlerinin, işçiler ve halk tarafından kolayca anlaşılabilmesi için açık bir dille yazılmış risaleler hazırlanacağı ifade edilmiştir. Ayrıca sanayi birlikleri de anlaşılmayan hiçbir nokta kalmaması için iş müfettişlerinin sanayicilere açıklamalarda bulunmasını, işçilere verilecek tazminatlar başta olmak üzere belirsizlik görülen noktalar üzerinde iş müfettişleriyle karşılıklı görüşmeler yapılmasını teklif etmiştir.²⁵⁵

İş Dairesi tarafından girişilen ilk icraat, İş Kanunu'nun uygulanması için gerekli teşkilatı kurmak üzere harekete geçilmesidir. Bu doğrultuda yapılan toplantılarda; İş Dairesi Reisi B. Enis Koryürek, İş Bürosu müdürleri, Sümerbank fabrika direktörleri ve sanayi birliği hazır bulunmuşlardır. İş Dairesi Reisi Koryürek, teşkilatın ihtiyaçlarını tespit etmek için yurt gezisine çıkacağını ve bu geziler sırasında işçilerin durumunu gözden geçireceğini, Aralık 1936'ya kadar Vekiller Heyeti tarafından hazırlanacak olan talimatname esas alınarak İş Kanunu'nun ülkenin her tarafında uygulanmasına başlanacağını bildirmiştir.²⁵⁶

²⁵³ İş Dairesi Beşinci Bölge Amirliği'ne birinci sınıf iş müfettişlerinden Ekrem Ekonomi başmüfettiş olarak tayin edilmiştir. **Ulus**, "İş Dairesi Beşinci Bölge Amirliği", 2 Nisan 1937.

²⁵⁴ **Ulus**, "İş Kanunu Tatbikatı Hazırlıkları Devam Ediyor", 30 Kasım 1936, **Kurun**, "İş Kanunu Tatbikatına Hazırlık", 17 Kasım 1936.

²⁵⁵ **Akşam**, "İş Kanunu Risaleleri", 28 Haziran 1936.

²⁵⁶ İstanbul merkezli bölgenin başmüfettişliğine, İktisat Vekâleti eski kalem müdürü B. Halidun, İzmir merkezli bölgenin başmüfettişliğine de İktisat Vekâleti müfettişlerinden B. Kemaleddin Apak tayin edilmiştir. **Akşam**, "İş Dairesi Kânunuevvelden İtibaren Mıntikalarda Faaliyete Gececek", 17 Kasım 1936.

İş Dairesi tarafından yapılan açıklamalarda, İş Kanunu hükümlerinin en az 10 işçi çalıştıran kamu ve özel sektöre ait iş yerlerinde uygulanacağı ifade edilmiştir. Kanunun çıkmasından önce 10'dan fazla işçi istihdam edip de İş Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra işçi sayısını azaltan işletmelerin İş Dairesi memurları tarafından yapılacak denetim sonucu yerinde bir karar olmasının anlaşılmasıyla işletmenin faaliyetlerine devam edeceği, İş Kanunu hükümlerine keyfi uygulamalarla riayet etmeyenlerin ise cezalandırılacağı bildirilmiştir. Bunların dışında; işçi ücretlerinin ülkenin asgari geçim standartlarına uygun olmasına dikkat edilmesi, işletmelerin İş Kanunu'ndan önce işçilere verdikleri ücretleri azaltamayacakları, gerekli görüldüğü takdirde çıkarılacak olan ayrı bir nizamname ile bazı işler için asgari ücret tayin edileceği alınan diğer kararlar arasındadır. Ayrıca fikir işçileri için de bir düzenlemenin yapılmakta olduğu belirtilmiştir.²⁵⁷ İş Dairesinin, İş Kanunu'nun uygulanmasını sağlamak ve uygulamaları takip etmek ile ilgili görev ve yetkilerine ilişkin hazırlanan talimatname, 1 Ağustos 1937 tarihinden itibaren uygulamaya konulmuştur.²⁵⁸

1937 yılında çıkarılan 7030 sayılı İcra Vekilleri Kararnamesi ile İş Dairesinin görev ve teşkilatlanması resmiyet kazanmıştır. Kararnamenin 1. maddesinde; İş Dairesi ile devlet, vilayet veya belediyelere ait diğer teşkilatların çalışma hayatına ilişkin faaliyetlerinin bu kararnamenin hükümlerine göre yerine getirileceği, 3. maddesinde ise İş Dairesinin bir başkanın sevk ve idaresi altında başkan yardımcısı ile genel merkez ve bölge teşkilatından oluşacağı belirtilmiştir. 4. maddesinde, merkez teşkilatın faaliyet türlerine göre iki kola ayrılacağı ve bu kolların Yasa ve Usul Kolu ile Yürütüm ve İdare Kolu adı altında çalışmalar yürüteceği bildirilmiştir. Yasa ve Usul Kolunun, yedi şubeden meydana geleceği belirtilmekle beraber bu şubeler kararnamenin söz konusu maddesinde aşağıdaki gibi düzenlenmiştir:

²⁵⁷ **Cumhuriyet**, “İş Kanunu’nun Tatbik Hazırlıkları”, 8 Ocak 1937; **Akşam**, “İş Kanunu Tatbik İçin Hazırlıklar Başladı”, 8 Ağustos 1936.

İş Kanunu’nun tatbikinden bir gün önce birçok iş yerlerinin işçilerinin işten çıkarılmaları yönünde haber alınmıştır. İşten çıkarıldıkları için iş bölgesi müdürlüklerine şikâyetle bulunanlar arasında 18-20 yaş aralığında işçiler de bulunmuştur. **Akşam**, “İş Kanunu Hakkında Sualler”, 18 Haziran 1937.

²⁵⁸ **BCA**, 30.18.1.2/ 77.62.1; Mayıs 1938 tarihinde İş Dairesi’nin görev ve yetkilerini gösteren bu talimatnamenin bazı maddeleri değiştirilerek, yeni şekliyle 1 Ağustos 1938’den itibaren uygulanmasına karar verilmiştir. **BCA**, 30.18.1.2/ 83.55.19.

1. İş Politikası Şubesi
 - a. İş Akitleri Şubesi,
 - b. İş Tanzimi Şubesi,
 - c. Teknik İşler Şubesi,
 - d. Sağlık İşleri Şubesi,
 - e. Sosyal Yardım ve İstatistik Şubesi
 - f. Beynelmilel Mukaveleler ve Ecnebi Yasalar Şubesi.
2. Yürütüm ve İdare Kolu ise üç şubeden meydana gelmiştir. Bu şubeler,
 - a. Muamele Şubesi,
 - b. Kadro ve Masraflar Şubesi
 - c. Evrak ve Dosya Şubesi

Bu kolların her birinin Kol Amiri adı verilen bir idarecinin emri altında ve şubelerin ise müdür, raportör ve kalem memurları kadrosu ile çalışması kararlaştırılmıştır.²⁵⁹ Yukarıda adı geçen şube ve kolların görevleri ise kararnamenin 10. maddesinde şu şekilde belirlenmiştir:

1. İş Politikası Şubesi: İş meselelerine ilişkin genel politikalar belirlemek, iş kanunlarının ekonomik etkilerini tespit etmek, işçi işveren ilişkileri, işveren veya işçilere ait teşekküller, genel iş sözleşmeleri, iş anlaşmazlıkları, uzlaştırma ve tahkim, İş Kanunu'nun kapsamı ve kanuna dâhil işleri tayin etmek, İş Kanunu kapsamına girmeyen işlere ait sorunlara çözüm önerileri sunmak, iş piyasası oluşturmak, iş ve işçi bulma meseleleri ile ilgilenmek.
2. İş Akitleri Şubesi: Bireysel ve gruba ait iş sözleşmeleri, işverenlerin ve işçilerin ödevleri, iş yerlerinin dahili talimatnameleri, ücret meseleleri, asgari ücret ve bu ücreti hesaplama usullerinin tespiti, ekonomalar ve sair şekillerde işçilere verilen tüketim maddelerine ilişkin işler, tek taraflı iş uyuşmazlıkları, işçilerin haklarını arama yollarını kolaylaştırmak.
3. İş Tanzimi Şubesi: İş süreleri, mecburi dinlenmeler, gece çalışmaları, hafta ve bayram tatilleri, çocuk ve kadın işçilere ait meselelerle ilgilenmek.

²⁵⁹ **Resmi Gazete**, Sayı:3698, 2 Eylül 1937, s. 8667; **Ulus**, "İş Kanunu Bugün Yürürlüğe Giriyor", 15 Haziran 1937.

4. Teknik İşler Şubesi: İş yerlerinde gerekli önlemleri almak, iş yerlerine gerekli tesisatlar kurmak, iş kazalarına karşı önlemler almak, çalışma usullerini belirlemek, tehlikeli ve ağır işler ile her türlü maden işletmeleri için güvenlik önlemleri almak, işçilere mesleki ehliyet kazandırmak ve usta işçilerin çoğaltılmak.
5. Sağlık İşleri Şubesi: İş yerlerinde sağlık önlemleri almak, mesleki hastalıklardan korunması için önlem almak, işçilerin hekim tarafından muayenelerini sağlamak, işçilerin alkol ve uyuşturucu maddelerinden korumak, iş fizyolojisini belirlemek, işçiler için kurulacak sağlık kurumları, işçi evleri, banyolar, koğuşlar, yemekhaneler, emzirme odaları, işçilerin gıda ve giyim konularda çalışmalar yürütmek, işçilere sağlık hizmeti temin etmek, kısa çalışma süreleri belirlemek, kadın ve çocukların çalıştırılmalarının yasak olduğu işleri düzenlemek, gebe ve emzikli işçileri korumak.
6. Sosyal Yardım ve İstatistik Şubesi: Kaza, hastalık ve analık hallerinde işçilere yardım temin etmek, işçi sigortaları kurmak, iş kazaları, mesleki hastalıklar ve analığa ait anket ve istatistikler hazırlamak, işverenler, işçiler ve iş şartları hakkında anket ve istatistikler hazırlamak, bölge teşkilatında toplanacak istatistiklerin tasnifini yapmak.
7. Beynelmilel Mukaveleler ve Ecnebi Yasalar Şubesi: ILO ile ortak yürütülecek işler, uluslararası sözleşmeler, tavsiyeler ve kararlar hakkındaki raporlar hazırlamak, iş meseleleri hakkında yabancı ülkelerin mevzuatının incelemek, uluslararası yayınları incelemek, İş Dairesi kütüphanesine ait işler, dergiler, gazeteler ve diğer yayınları incelemek.²⁶⁰

İş Dairesi İş Politikası Şubesinin görevleri arasında yer alan İş Kanunu'nun ekonomik tesirleri, iş piyasası, iş ve işçi bulma meseleleri ile İş Akitleri Şubesinin görev alanında bulunan ücret meseleler, asgarî ücretlerin tayini ve asgari ücretleri hesap etme usullerinin tespiti, ekonomalar gibi işçilere verilen tüketim maddelerine ait işler, yeni kurulmuş olan Ekonomik İşler Şubesinin görevleri kapsamına alınmıştır. Bu konuda Vekiller Heyeti tarafından hazırlanan talimatnamenin diğer bir

²⁶⁰ Mürsel Çukur, Murat Andaç, "İş Dairesi'nden Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na, **Çalışma Dünyası Dergisi**, Cilt:2, Sayı:1, Ocak- Nisan 2014, s. 30-35.

maddesine göre İş Dairesi merkez teşkilatının Yasa ve Usul Koluna dâhil Sosyal Yardım ve İstatistik Şubesi ile Beynelmilel Mukaveleler Ecnebi Yasalar Şubesi bu koldan ayrılarak doğrudan İş Dairesi Reisliğine bağlanmıştır.²⁶¹

Kararnamenin 5. maddesi; İş Kanunu'nun uygulanması ve takibi için her vilayette İş Dairesine ait kolların kurulması hükmüne yer vermiştir. Ancak 1937 yılı bütçesinin elvermemesi ve çalışma hayatına iktisadi bakımından hâkim olan yetersizlikler ile bu kolların birleştirilmesi yoluna gidilmiştir. Bu karar sonucu söz konusu kollar 14 bölgeye ayrılmıştır. Bu bölgelerin merkezleri ise şu illerden meydana gelmiştir: Ankara, Zonguldak, İstanbul, İzmir, Edirne, Kütahya, Aydın, Antalya, Adana, Malatya, Kayseri, Samsun, Trabzon ve Diyarbakır. Yine 5. maddede, bu bölgelerin çalışma hayatının gerekliliklerine göre genel merkezin tespit edeceği yerlerde şubeler açabileceği hükmü yer almıştır. Her bir bölgeye, bölge amirinin idaresi altında görev yapacak iş müfettişi ve bu müfettişlerin yazışmalarıyla ilgilenecek kalem memurlarının tayin edilmesi, şubelerde ise Şube Müdürü sıfatıyla idari yetkililerin bulundurulması alınan kararlar arasındadır.²⁶²

6. maddede; İş Dairesinde çalışacak memur ve hizmetlilerin sayısı ve alacağı ücretler tespit edilmiştir. 7. maddede, meslek memurları sınıfından herhangi bir göreve alınacak olanların, yerine getirecekleri vazifelerle ilgili olarak, Türkiye veya yabancı ülkelerde hukuk, iktisat, tıp ve çeşitli fen mesleklerinden birinde yükseköğrenim görmeleri veya yurt dışında teknik açıdan gerekli bilgi ve donanımı sağlayacak olan eğitimi almış olmaları şart koşulmuştur. Kalem memurlarının ise en az lise mezunu olmaları ve 45 yaşını geçmemiş bulunmaları istenmiştir. Ancak kalem memurluklarına, hızlı ve yanlışsız yazı yazmak yeteneğine sahip olmak ve 35

²⁶¹ Akşam, "İş Dairesinin Vazifeleri", 11 Mart 1938.

²⁶² İş Dairesi Reisi Enis Behiç Koryürek, İş Dairesi teşkilâtının ne olacağı hakkındaki görüşlerini şöyle belirtmiştir: "Dairenin geçen seneki hazırlık faaliyetleri için vücuda getirilmiş olan ilk teşkilât, haziran ayı için aynen muhafaza edilmiştir. 1 Temmuz tarihinden itibaren kanunun tatbikatı için kurulan yeni teşkilâtın kadroları ve bu bakımdan gerek İş Dairesi memurlarının ve gerekse devletin diğer ilgili şubelerinin ve bilhassa vilâyetler teşkilâtına ne yolda faaliyette bulunacaklarını ve bu faaliyetlerde muhtelif makam ve memurların vazife ve salâhiyetlerini gösteren bir umumi talimatname yarın Vekâlet tarafından İcra Vekilleri Heyetinin tasvibine arz edilecektir. Buna göre, Türkiye Cumhuriyeti ülkesi bu sene için 14 bölgeye ayrılmıştır, bu bölgelerin merkezleri şunlardır: Ankara, Zonguldak, İstanbul, İzmir, Edirne, Kütahya, Aydın, Antalya, Adana, Malatya, Kayseri, Samsun, Trabzon, Diyarbakır. Her bir bölgeye iktisadi alâkalan ve münakalât vaziyetleri itibariyle üçer, dörder vilâyet bağlıdır. Bölge teşkilâtı bölge dâhilindeki vilâyetlerden her birinin idaresi bünyesi içinde kurulmuş bir kol mahiyetindedir." Kurun, "İş Daireleri Hakkında Talimatname", 24 Ağustos 1937.

yaşını geçmemiş bulunmak şartlarıyla ortaokul veya sanat okulları mezunlarının da kabul edileceği belirtilmiştir.²⁶³

12. madde; bölge teşkilatının görevlerini sıralamıştır. Bu görevler arasında; bölgelerde İş Kanunu hükümlerinin uygulanmasını doğrudan doğruya genel merkezden alacağı talimatlar dâhilinde sağlamak, gerek devlet, vilayet ve belediyeler veya katma bütçeli idarelerle ilgili olan işletmeleri ve resmi mahiyetteki iş yerlerini gerekse hükmi ve hakiki şahıslara ait bulunan işleri ve iş yerlerini, kanun hükümleri dairesinde, teftiş etmek, gözetlemek ve kanuna aykırı durumlar için takibatta bulunmak, bölge dâhilinde çalışma şartlarını ilgilendiren meselelerle meşgul olup bunlar hakkında incelemelerde bulunmak ve genel merkeze raporlar göndermek, resmi ve özel nitelikteki bütün işlerin ve iş yerlerinin tespiti ile buralarda çalışan işçi ve hizmetlilerin İş Kanunu hükümlerine göre sınıflandırarak istatistiklerini tutmak, işçi şikayetlerini dinleyerek bunların hak ve menfaatlerini korumak, işverenlerin başvurularını kabul ederek sorunlarına çözüm aramak, çalışma hayatının düzen içinde yürümesini sağlamak üzere ülkenin ekonomik çıkarlarını sarsacak hallerin meydana gelmemesi için kanuni önlemler almak, işverenlerle işçiler arasındaki ilişkilere ve uyuşmazlıklara aracılık etmek ve bu taraflar arasında çıkabilecek sorunlara gerekli müdahalelerde bulunmak, işverenlere ve işçilere kanun gereği veya işin daha iyi yürütülebilmesi bakımından gerekli açıklamalarda bulunmak yer almıştır.²⁶⁴

17. madde; İş Dairesi reisinin, İş Kanunu'nun uygulanmasına ilişkin faaliyetlerin İktisat Vekili adına yürütmesinden sorumlu en yetkili amir olduğu, bu sıfatla çalışma hayatı ile ilgili kanun, nizamname, talimatname ve genel emirlerin yerine getirilmesi ve ulusal çalışma bütünlüğünün ülke çıkarlarına uygun bir düzen içinde yürütülmesini sağlamak üzere görevlendirildiği bildirilmiştir. Ayrıca İktisat Vekilinden alacağı talimatlar dâhilinde, gerekli işlemleri yerine getirmek ile sorumlu olduğu hükmü yer almıştır. 23 maddede; resmi ve gayri resmi bütün iş yerlerinin

²⁶³ İş Kanunu'nu uygulamak üzere oluşturulan İş Dairesi kadrosunun aylıkları 1937 bütçesinden karşılanacağı hükmüne bağlanırken; kadronun bir en yetkili makamını sıfatıyla görev yapacak Reis'in maaşı söz konusu kararnamede 600 lira olarak belirlenmiş, reis yardımcısı ise 450 lira aylığa bağlanmıştır. Kadroda yer alan iş başmüfettişleri, iş müfettişleri, baş memurlar, muamele memurları, kâtipler ve odacılar için de değişik miktarlarda aylıklar tespit edilmiştir. **Resmi Gazete**, Sayı: 3698, 2 Eylül 1937, s. 8672.

²⁶⁴ **Resmi Gazete**, Sayı:3698, 2 Eylül 1937, s. 8669.

teftiş ve gözetlenmesinde yetkili olan şube müdürünün görev ve sorumlulukları hakkında genişçe bir açıklamaya yer verilmiş olup şube müdürünün çalışma hayatıyla ilgili bazı hususlarda kendi başına hareket etme yetkisi olmadığı belirtilmiştir. 24. maddede; bölge teşkilatındaki iş müfettişlerinin, bölge amirinden alacakları talimatlar doğrultusunda teftişte bulunabilecekleri, teftiş sonucunda gözlemledikleri durumları bir rapor halinde bölge amirine bildirmeleri gerektiği üzerine bir hüküm yer almıştır. 25. maddede; iş başmüfettişleri ve iş müfettişlerinin, genel merkezde kol amirliği ile şube müdürlüğü veya raportörlük görevlerinden birini yerine getirenlerin kadroda yazılı asıl sıfatlarına dayanarak gerekli hallerde iş yerlerini teftiş yetkisine sahip olabilecekleri belirtilmiştir. 26. madde ise gerek genel merkez gerekse bölge teşkilatında çalışan kalem memurlarının, İş Kanunu uygulama yetkisine sahip olmadıkları belirtilmiştir. Ancak kalem memurlarının bağlı bulundukları amirlerden alacakları emirlere göre gerekli işlemleri yerine getirebilecekleri hükmüne yer vermiştir.²⁶⁵

İş Dairesi tarafından İş Kanunu'nun uygulanması ve kanuna uymayanlar hakkında gerekli cezai işlemlerin yapılması hakkında detaylı içeriğe sahip olan bir kararname hazırlanmaması bazı sorunlar doğurmuştur. Bunlardan biri kanun hükümlerine uymayan işletmelerin özellikle de sigorta şirketleri çalışanlarının mesaisini fikri sayarak beyanname vermekten kaçınmalarıdır. İş Kanunu'nun uygulanmasıyla ilgilenen memurlar bu tür yolsuzluklara meydan vermemek üzere gerekli tedbirleri almak için harekete geçmişlerdir. 15 Haziran 1937 tarihinden itibaren yürürlüğe girmesi planlanan İş Kanunu'nun uygulanması için yapılan hazırlık aşamasında, kanun kapsamına giren tüm işletmeler, iş yeri beyannamesi doldurmakla mükellef kılınmıştır. Bu beyanname ile o iş yerinin ve iş yeri çalışanlarının hangilerinin kanuna tabi olacağı tespit edileceği için kanunun uygulanmasının kolaylaşacağı belirtilmiştir. Fikren çalışan işçilerin ise kanuna dâhil edilip edilmeyeceği konusunda görüşmelerin devam ettiği bildirilmiştir. İktisat Vekâleti tarafından yapılan bir diğer açıklamada; Türkiye sanayisinin gelişmesi için teknik eleman, özellikle de usta ve kalifiye işçi yetiştirmek için bir kanun projesinin daha hazırlandığı, söz konusu proje ile sanayi işletmelerinde belirli şartlar altında

²⁶⁵ Çukur - Andaç, **a.g.m.**, s. 30-35.

çalışan işçilerin teknik açıdan bilgi ve donanım sahibi olmaları konusunda sanayicilere büyük görevler düştüğü belirtilmiştir.²⁶⁶

İş Dairesinin çalışma hayatının denetlenmesine ilişkin bir diğer faaliyeti, İş Kanunu'nun 10'dan fazla işçi çalıştıran işletmeler hakkındaki mali hükümlerine tabi olmamak için emektar ve çocuk sahibi işçileri işten çıkarılmaları üzerine ilgili işletmeler hakkında tahkikata girişmesidir. Tahkikattaki temel amaç; işletmelerin yevmiye vermekten kurtulmak için ücretleri işçinin çalıştığı saate göre vermeye başlamalarına ve İş Kanunu'nun işçiye tatil zamanları için de hak tanıdığı ücretleri ödemekten kurtulmaya çalışmalarına engel olmaktır.²⁶⁷

İş Dairesi tarafından; günde en az beş işçi çalıştıranlardan başlanmak üzere ziraat ve çiftçilik işleri, deniz ve hava işleri, bir ailenin kendi ve yakın akrabalar ile evlerinde yaptıkları işler hariç bütün iş yeri sahiplerinin doldurmakla mükellef oldukları beyannamelerin kaymakamlıklarca dağıtılacağı, ilan tarihinden itibaren bir hafta içinde kendilerine henüz beyanname gönderilmemiş olan iş yeri sahipleri var ise bunların işletmelerin bulunduğu kaymakamlıklara başvurarak beyanname doldurmaları gerektiği duyurulmuştur. Beyanname vermeyenler veya beyannameyi yanlış dolduranlar hakkında İş Kanunu'nun ilgili hükümlerince cezaî takibata geçileceği ilân edilmiştir. Mart 1937 tarihine kadar sadece Üçüncü Bölgede 5.000 tane beyanname dağıtıldığı ve bunun beş ili kapsayan üçüncü bölgedeki 5.000 iş yerinin İş Kanunu kapsamında faaliyet gösterdiği anlamına geldiği ifade edilmiştir.²⁶⁸

İş Dairesi tarafından; İş Kanunu'nun sigorta hakkındaki hükümlerinin 15 Haziran 1938 tarihinden itibaren yürürlüğe gireceği, işçi sigortasının çeşitli şubeleri için çıkarılacak kanunlar üzerinde de incelemeler yapıldığı, bu bağlamda iş kazaları ve mesleki hastalıklar hakkında anketler yapılmakta olduğu, gazete muhabirlerinin hem fikren ve hem bedenen çalışmaları dolayısıyla İş Kanunu hükümlerine tabi olup

²⁶⁶ **Ulus**, “İş Kanunu Tatbikine Hazırlık”, 24 Ocak 1937. Teknik eleman yetiştirilmesi hedeflenen söz konusu projenin ilgili maddesi; “*Sanayileşme, Türkiye'deki bütün vatandaşların beraberce çalışmasını icap eden bir hedeftir. Bu hedefin her meselesi yalnız hükümet işi değil bütün vatandaşların müşterek işidir. Bunun içindir ki, memleket sanayicilerinin de kendi müesseselerinde çalışan işçileri yetiştirmesi ve sanayiye kalifiye elemanları haline getirilmesi icap eder.*” şeklindedir.

²⁶⁷ **Akşam**, “Bazı Fabrika Sahipleri Hakkında Tahkikat Yapılıyor”, 26 Ağustos 1936.

²⁶⁸ **Cumhuriyet**, “İş Kanunu Tatbik Hazırlıkları”, 8 Ocak 1937; **Akşam**, “İktisat Vekâleti İstanbul Üçüncü Bölge Amirliği'nden”, 9 Ocak 1937.

olmayacakları konusunda gerekli incelemelerin devam ettiği de ayrıca beyan edilmiştir. Diğer taraftan kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte en çok denetlenecek husus, gece mesaisi olan iş yerlerinde kadın ve çocukların mecburi sebepler olmadıkça çalıştırılmayacağıdır.²⁶⁹

İş Kanunu'nun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren işçilerin ardı arkası kesilmeyen şikâyetleri sonucu İş Dairesi başmüfettişleri, gerekli incelemeleri yapmak üzere çalışmalarını hızlandırmıştır. İş Dairesi genel merkezinden yapılan bir diğer tebligatta; İş Kanunu'nun 43. maddesinin 4. bendinin ikinci fıkrasına göre Zonguldak Ereğli kömür havzasında çalışan işçilerin durumu dikkate alınarak gece çalışmalarının nöbet usulüne tabi tutulmasına izin verileceği bildirilmiştir. Bu bildiri üzerine kömür işçileri nöbet usulü çalışacak olmalarının sevincini dile getirmişlerdir. İş Dairesine yapılan şikâyetler arasında; fırın işçilerinin gece çalışmak ve bütün işçilerinin ise saat başına ücret almak istemedikleri de yer almıştır. Bir diğer şikâyet, görev başındayken malul olan işçilerin işten çıkarılmaları yönündedir.²⁷⁰

İş Dairesinin bir diğer duyurusuda; işçilerin günde sekiz haftada 48 saat çalışma talepleri üzerine, İktisat Vekâleti tarafından gerekli incelemelerin yapılacağı, hazırlanacak nizamnamelerle konuya netlik kazandırılacağı belirtilmiştir. Ayrıca tramvay ve vapur gibi sekiz saat çalışmanın mümkün olamayacağı yerlerde ayrı bir formül geliştirilerek işçilerin mağdur olmalarına izin verilmeyeceği dolayısıyla da İş Kanunu'nun sekiz saatlik çalışma süresi konusundaki hükümlerinin kesinleşeceği belirtilmiştir. Kanuna aykırı hareket ederek 10'dan fazla işçi çalıştırmamak için işçilere yol verilmekte olduğunun haber alınması üzerine başlayan soruşturmalar kısa sürede bitmiş ve bazı işletmelerin kanuna aykırı hareket ettiği anlaşılmıştır. Bu

²⁶⁹ **Akşam**, “Yarıdan İtibaren Kanunun Tatbikine Başlanıyor”, 13 Haziran 1937. İktisat Vekâleti tarafından iş dairelerine gönderilen tebliğde, İş Kanunu'nun 3. maddesi gereği 17-18 yaşlarındaki kız ve erkek çocuklarla kadınların bir sene süreyle gece işlerinde çalışmalarına yine ekonomik durum gerekçe gösterilerek izin verildiği ve bu doğrultuda faaliyet yürütmeleri gerektiği konusunda açıklama yapmıştır. Kadın ve çocukların gece çalıştırılmaları konusunda iş yerlerine gönderilen tebliğde; bu işçilerin ikamet ettikleri yer ile iş yerleri arasındaki mesafenin ve ulaşım şartlarını, kız ve erkek çocukların yaşlarına göre gruplara ayrılarak sayılarını, her bir gruptaki çocukların ve kadınların hangi işlerde çalıştıkları, her grubun gece çalışma saatlerinin başlangıç ve sona erme ile dinlenme süreleri ve çalışmanın teknik, ekonomik ve sosyal sebeplerini İş Dairelerine bildirmeleri gerektiği yazılmıştır. **Akşam**, “On Yedi, On Sekiz Yaşındaki Çocuklarla Kadınlar Gece Çalışabilecekler”, 23 Haziran 1937.

²⁷⁰ **Akşam**, “İş Dairesine Müracaatlar Devam Ediyor”, 29 Haziran 1937.

işletmeler, haklarında kanuni takibat yapılmak üzere Cumhuriyet Savcılığına sevk edilmiştir.²⁷¹

İş Kanunu'nun çalışma hayatını usullere bağlayan ve Türkiye Cumhuriyeti yurttaşları arasında sınıf farkı gözetmeksizin işverenlerle işçilerin birbirleriyle ilişkilerini ve birbirlerine karşı hak ve sorumluluklarını tespit eden hükümlerinin sosyal ve ekonomik hayatta olumlu yönde gelişme sağlayacağını ümit eden İş Dairesi, kanunun yalnız endüstriyel işlerde değil her çeşit iş ve işletmelerde uygulama alanı bulacağını birçok kez vurgulamıştır. Haftalık iş süresinin genel olarak haftada 48 saat esası üzerinden nasıl tatbik edileceği hakkında da açıklamalarda bulunan İş Dairesi Reisi Enis Behiç Koryürek, haftalık 48 saatlik çalışma süresinin genel bir esas olduğunu birçok kez vurgulamıştır. Koryürek, üç sene zarfında uygulanacak olan bu esasın çıkarılacak yönetmeliklerle tüm iş alanlarına hâkim olacağını şu sözlerle ifade etmiştir: *“Bütün bu nizamnameler çıkıncaya kadar kanunun ruhunu teşkil eden iş müddetlerinin muayyen saatlere hasredilmesi esası ihmal edilerek işçiler bugüne kadar olduğu gibi frensiz ve usulsüz bir şekilde çalıştırılmayacaklardır.”* İktisat Vekâleti'nin İş Kanunu'nun uygulanması hususunda gerekli özeni göstereceğinin altını çizen Koryürek, çalışma sürelerinin kesin sınırlarının çizilmesi ve genel esasların belirlenmesi için emir ve nizamnamelerin hazırlanmakta olduğuna dikkat çekmiştir. Bu doğrultuda harekete geçen Koryürek, ülke genelinde faaliyet yürüten bazı İş Dairesi birimlerini incelemek üzere seyahate çıkmıştır. Seyahate Karadeniz'den başlayan Koryürek, Zonguldak, Samsun ve Trabzon İş Dairelerinde teftişler yapmış, böylelikle İktisat Vekâleti tarafından çıkarılan emir ile İş Kanunu kapsamına giren sanayi işletmelerinde haftalık 48 saatlik çalışma süresi hakkında belirsizlikler giderilmeye çalışılmıştır. İş Dairesi tarafından hazırlanan iş süreleri hakkındaki talimatname ile aşağıdaki işlerde

²⁷¹ **Cumhuriyet**, “İş Kanunu Hükümlerini Yerine Getirmeyenler”, 25 Ağustos, 1936; **Kurun**, “İş Kanunu Halk Tarafından Tamamıyla Anlaşılmış Bulunuyor”, 19 Temmuz 1937; **Akşam**, “İş Kanunu'na Muhalif Hareket Edenler”, 20 Eylül 1937, İş Kanunu'nun tatbikinde kanun hükümlerine aykırı hareket eden fabrikatör Çukurel Levi aleyhine İş Dairesinin başvurusu üzerine bir kamu davası açılmıştır. İkinci ceza mahkemesinde görülen dava iki saat sürmüştür. İş Dairesi şefi şahit sıfatı ile dinlenmiştir. Bu dava ilk iş davası olduğu için mahkeme çok kalabalık olmuştur. **Akşam**, “İlk İş Davası”, 10 Şubat 1938.

çalıştırılan işçilere haftada toplam 48 saatlik iş süresi uygulanması uygun görülmüştür.²⁷²

- 1- Her türlü madenleri veya diğer herhangi bir maddeyi topraktan çıkarma ve taş ocakları işleri: Ham, yarı ve tam mamul maddelerin işlenmesi, temizlenmesi, şeklinin değiştirilmesi, süslenmesi, atış için hazırlanması,
- 2- Her türlü kurma, tamir, temizleme, söküp dağıtma işleri: Bina yapımı, tamiri, tadili ve bozulup yıkılması işleri ile bunlara yardımcı her türlü sınai imalat.
- 3- Elektrik gibi risk teşkil eden maddelerin üretimi, nakli, tesisat ve dağıtım işleri: Su ve gaz tesisatı ve işletmesi.
- 4- Gemi ve vapur inşası, tamiri, tadili ve bozup dağıtma işleri ve bankacılık, sigortacılık işleri ve ticarî faaliyetlerin yardımcı hizmetlerinden olan komisyonculuk, acentelik ve benzeri işler dâhil olmak üzere özel veya resmi şahıslar tarafından yürütülmekte olan her türlü toptan ticaret işler.

Haftalık çalışma süreleri hakkında verilen diğer kararlar arasında; 48 saatlik iş süresinin altı güne nasıl dağıtılacağı ve belirlenecek bu usulün iş yerinin bağlı bulunduğu bölge amirliğine beş gün içinde bildirilmesi de bulunmuştur. Haftada 48 saatlik çalışma süresinin uygulanamayacağı yerler arasında ise yol, devlet demiryolları, liman, kanal, dalgakıran, tünel, köprü, kuyuların yapılması, bataklık kurutma işleri, elektrik ve tramvay işleri, telefon, telgraf, telsiz telgraf işleri, yükleme ve tahliye işleri ile lokantalar, perakende tüccarlar, berberler, oteller, gazinolar ve matbaa işleri sayılmıştır.²⁷³

İş süreleri hakkında hazırlanan bu talimatname ayrıca Hafta Tatili Kanunu'nun kapsamı dışındaki işlerde çalışanların tatil günlerinde çalışma sürelerinin sekiz saati aşmayacağı ve bu şekilde haftalık çalışma süresinin toplam 56 saat olacağı bildirilmiştir. Ayrıca bu süreyi arttırmak ihtiyacında bulunan iş yerlerinin ilgili bölge amirliğine başvurmaları gerektiği üzerinde durulmuştur. Ham,

²⁷² **Cumhuriyet**, “İş Kanunu’nun Tatbiki İçin Bütün Memlekette Tetkikat Yapılacak”, 8 Ağustos 1936; **Kurun**, “Haftada 48 Saat İş”, 7 Eylül 1937; **Cumhuriyet**, “İktisat Vekili Zonguldak’a Gidiyor”, 8 Temmuz 1938.

²⁷³ **Cumhuriyet**, “48 Saatlik İş Haftası Başlıyor”, 10 Ekim 1937; **Akşam**, “Hangi Müesseseler İşçilerini 48 Saat Çalıştıracak”, 17 Ekim 1937; **Kurun**, “48 Saatlik İş Haftasından Hangi Müesseseler İstisna Edildi”, 14 Ekim 1937; **Akşam**, “İş Dairesi Mıntika Amirinin Yeni Talimatı”, 17 Ekim 1937.

yarı ve tam mamul maddelerin işlenmesi, temizlenmesi, şeklinin değiştirilmesi, satış için hazırlanması işleri, fırınlar, perakende ticaret işleri ile sanayiden sayılmayan diğer her türlü vasıftaki işlerde çalıştırılan işçilere ait haftalık iş sürelerinin ise ayrıca çıkarılacak genel emirlerle tespit edileceği belirtilmiş ve bu işlerde uygulanan iş sürelerinin bir müddet daha korunması uygun görülmüştür. Çalışma saatleri hakkında kurulan yeni düzende aşağıdaki iş ve işletmeler özel hükümlere sahip olmuştur.²⁷⁴

- 1- Sanayi işleri arasında ham, yarı ve tam mamul maddelerin işlenmesi, temizlenmesi, şeklinin değiştirilmesi işleri sınıfına dâhil mevsimlik işlerden üzüm ve incir işlemelerinde çalıştırılan işçilerin günlük iş süreleri en çok 11 saat olacak ve bu işlerde çalıştırılan işçilerin pazar günü ile birlikte yedi günlük iş süresi toplamda 77 saati geçmeyecektir.
- 2- Şeker imalatında bulunan işletmelerde çalıştırılan işçilere uygulanan iş süreleri haftada 48 saatlik iş süresi esasına uygun olacaktır.
- 3- Teknik ve ekonomik gerekçelerle gün boyunca çalışma zorunluluğu bulunan iş yerlerindeki işçilerin nöbet usulü ile çalıştırılma mecburiyetleri bulunacak ve bu nöbetler üç posta halinde düzenlenecektir. Sekiz saat olarak düzenlenen her bir nöbette işçiye yarımşar saatlik dinlenme süreleri verilecek ve bu uygulama hazırlanacak bir yönergeyle ilgili iş dairesine bildirilecektir.
- 4- İş yerlerinde çalışma saatleri başlamadan önce veya sonra yapılması gerekli hazırlama veya temizlik işleri en fazla iki saat olacak, bu tür işlerde çalışacak olan işçi sayısının; 25 kişiye kadar işçi çalıştıran iş yerlerinde en çok iki işçi, 26-50 kişiye kadar işçi çalıştıran iş yerlerinde en çok üç işçi, 51-75 işçiye kadar işçi çalıştıran iş yerlerinde en çok dört işçi, 76-100 kişiye kadar işçi çalıştıran iş yerlerinde en çok beş işçiden ve 100'den yukarı işçi çalıştıran iş yerlerinde ise işçi sayısı toplamının en çok yüzde beşinden fazla olamayacaktır.
- 5- Kontrolcü, bekçi, gece nöbetçisi gibi işçilerin günlük iş süreleri en çok 12 saat olacak ve bu gibi işçileri bulunan işverenler; işçilerin hüviyet ve görevlerini, iş saatinin ne zaman başlayıp ne zaman bittiğini, gece veya

²⁷⁴ **Akşam**, “İş Müddetleri Hakkında Birinci Umumi Emir”, 22 Eylül 1937; **Ulus**, “İş Müddetleri Hakkında Birinci Genel Emir”, 22 Eylül 1937.

gündüz çalışan işçilere ait bilgileri İş Dairesinin ilgili bölge amirliğine yazı ile bildireceklerdir.

11 Kasım 1937 tarihinden itibaren İş Kanunu'nun haftada 48 saatlik çalışma üzerine hükmü, iş yerlerinde uygulanmaya başlamıştır. Bu karar, işçiler üzerinde büyük bir memnuniyet uyandırırken; işverenlerin sanayi birliklerine ve İş Dairesine yoğun şikâyetlerine neden olmuştur. Üretimin azalmasını gerekçe gösteren işverenler, çözüm olarak işçi yevmiyelerini 48 saatlik çalışma süresine uydurmaya çalışmışlardır. İşverenlerin bir kısmı ise üretim noksanlarını fiyatlara zam yaparak telafi etme yoluna gitmişlerdir. Ancak İş Dairesi, İş Kanunu'nun 37. maddesinin fazla mesai olarak üç saati geçmemek üzere yılda 90 gün kabul eden ve işçiye fazla mesai yapacağı her bir saat için yevmiyesinin % 25 ila 50'si arasında ücret verileceği hükmünün uygulanması üzerinde önemle durmuştur. Kanuna aykırı hareket edenler Cumhuriyet Savcılığına sevk edilmişlerdir.²⁷⁵ 90 günlük fazla mesai yapmasına izin verilen sanayi işletmeleri arasında; trikotaj, şeker, lâstik, kauçuk, çikolata ve şekerleme fabrikaları sayılmış, bu işletmelerin defterleri incelenerek gerçekten üretimin yoğun olduğu tespit edildikten sonra fazla mesai yapmalarına izin verilmiştir.²⁷⁶

İş Dairesi tarafından çalışma süreleri konusunda yapılan bir diğer düzenleme; sanayi birliklerine, esnaf teşekküllerine ve kanunun ilgilendirdiği tüm diğer işletmelere gönderilen bir tebligat ile Türk işçisine Cumhuriyet Bayramı'nı kutlamak için izin verilmesi ve izinli sayıldıkları bu gün için yevmiyelerinin tam ödenmesinin sağlanmasıdır. Herhangi bir mecburiyet karşısında çalışmak durumunda kalanlara ise yevmiyelerinin iki katı ücret ödenmesinin kararlaştırılması işçiler arasında büyük sevinç uyandırmıştır.²⁷⁷

²⁷⁵ **Kurun**, "İşçi Sevindiren Kanun", 12 Ekim 1937, İş Dairesi tarafından hazırlanan ve 23 Eylül 1937 tarihinden Resmi Gazete'de yayınlanan iş süreleri hakkındaki bu talimatname, 9 madde ve 2 ihtardan oluşmuş, talimatnameye uymayanlar hakkında İş Kanunu'nun 140. maddesi gereğince cezai işlem uygulanacağı bildirilmiştir; **Cumhuriyet**, "Kaçak İş yerleri Meydana Çıkıyor", 7 Kasım 1939; **Resmî Gazete**, Sayı:3716, 23 Eylül 1937, s. 8745. İş Kanunu'nun 140. maddesi; *Bu kanunun bükümleri mucibince iş verenin uhdesine terettüb eden her hangi bir mükellefiyetin yerine getirilmesi dolayısıyla veyahut bu kanun hükümlerinden her hangi birinin tatbiki neticesine müsteniden işçi ücretlerinden her ne şekilde olursa olsun eksiltme yapan işveren veya işveren vekiline, elli liradan aşağı olmamak üzere hafif para cezası hükmolunur. TBMM Kanunlar Dergisi*, Cilt:16, s. 873.

²⁷⁶ **Cumhuriyet**, "Bayram Günlerinde İş Hükümleri", 30 Ekim 1937; **Akşam**, "İş Dairesi Mıntıka Amirinin Yeni Talimatı", 17 Ekim 1937.

²⁷⁷ **Kurun**, "Kanunun İşçilere Verdiği Güzel Bir Hak", 22 Ekim 1937.

İş Dairesinin önemli icraatlarından bir diğeri; İş Kanunu'nun 29. maddesi gereğince işverenleri, bütün iş yerlerinde iş şartları, işçilerin tabi tutulacakları görevler ve sağlık, koruma ve iş emniyeti gereklerini göstermek üzere talimatname hazırlamakla mükellef kılmasıdır. Bu talimatnamelerde; iş yerinin kamuya ait olup olmadığı, işçi alma usulleri, işe alımlarda tanınan deneme süresi, dinlenme ve tatil süreleri, haftalık çalışma sürelerinin işin ve çalışan işçinin vasıflarına göre düzenlenmesi, fazla çalışma ve tatil günlerinde yapılacak iş süreleri konusunda düzenlemeler, gece çalışması yapan iş yerlerinde nöbetlerin nasıl düzenleneceği gibi konulara değinilmiştir. Bir diğer maddede; işçilerin parça veya iş miktarı üzerinden alacakları ücretlerin tespiti, asıl iş yeri dışında çalışan işçiler var ise bu işçilerin ücretlerinin ödeneceği yer, gün ve saatlerinin ayrıca bildirilmesi, asgari ücret ve bu ücretin tespitinde işçinin tecrübe durumunun göz önünde bulundurulması gibi konulara ilişkin hükümler yer almıştır. Talimatnamenin bir başka maddesinde; işçilere verilen avanslar ve bunların ödenme şekilleri, işçi lehine düzenlenmiş tazminat miktarları, işçilere çalışmaları için tahsis edilen araç ve vasıtaların belirlenmesi gibi kararlar bulunmaktadır. Bir başka madde; ilk yardım, kurumun sağlık hizmetlerinden yararlanma hakkı ve kapsamını ele almıştır. Yangından korunma, iş yerlerinin ve işçilerin temizliği, iş elbisesi ve işçinin kullanacağı korunma eşyası, korunma gözlüğü, özel iş eldiveni, ayakkabı gibi araç gereç ve makinelerin kullanılması, bunların noksan ve hasarlarının bildirilmesi, tehlikeli yerlere girme şartları, iş saatlerine riayet, işçilerin giriş ve çıkışlarını kontrol, işçilerin acil ve öngörülemeyen bir sebeple iş yerinden ayrılmaları gibi hususlar talimatnamenin ayrı bir maddesinde düzenlenmiştir. İşçinin çalışma yerini geçici olarak terk etmesi ve iş yerinin diğer kısımlarına girmesi, mecburi dinlenmelerde işçinin bulunacağı yer, iş esnasında yemek ve içmek, işçinin amirleri ve arkadaşları ile ilişkilerinde uyması gereken kurallar ve işçi olmayanların iş yerine girebilme şartları da talimatname ile ele alınmıştır. Son olarak işçilerin her türlü dilek ve şikâyetlerini amirlerine hangi şekillerde bildirebilecekleri, para cezalarının hangi durumlarda verileceği, bunların tahsis edilme usulleri ve işçinin hangi durumlarda cezaya itiraz hakkının olduğu gibi hususlar üzerinde özellikle durulmuştur.²⁷⁸

²⁷⁸ **Resmî Gazete**, Sayı:3709, 15 Eylül 1937, s. 8714-8715; **Akşam**, “İşverenlerin Yapmakla Mükellef Oldukları Talimatname”, 15 Eylül 1937; **Ulus**, “İş Dairesi Reisliğinin Mühim Bir Tebliği”,

İş Dairesinin 26 maddeden oluşan bir diğer talimatnamesinde, işçilerin gelecekleri ile ilgili önemli konulara değinilmiştir. Bunların içinde en önemlisi; iş yerlerinin, tebliğ edilen kararnamenin hükümlerine uygun olarak bir ay içinde bağlı oldukları İş Dairesi Bölge Amirliğine verilmek üzere birer dâhili talimatname hazırlamalarıdır. Bu talimatnameler iş bölgelerine verildikten sonra iş bölgeleri amirlerinin başkanlığı altında toplanacak bir komisyon tarafından talimatnamenin uygulanmasında başarılı olup olunmadığının tespit edilmesi, hatalı görülen yerlerin düzeltilmesi için gerekli direktiflerin yine bu komisyon tarafından verilmesi kararlaştırılmıştır. Bu direktiflerden sonra yine eskisi gibi yanlış talimatname hazırlamaya devam edenlerin cezalandırılacaklarının altı çizilmiştir.²⁷⁹ Bu suretle elde edilen beyannameler ile 1937 yılında faaliyette bulunan iş yerleri ve buralarda çalışan işçi ve hizmetli sayısı tespit edilmeye çalışılmıştır. İş Dairelerine ulaşan beyannamelerden elde edilen bilgiler ışığında Türkiye’de 6.252 iş yeri olduğu ve bu iş yerlerinde çalışan toplam işçi ve hizmetli sayısının ise 380.763 olduğu tespit edilmiştir.²⁸⁰ Ancak iş yerlerine verilen talimatname hazırlama emri, tanınan sürede yerine getirilmediği için bu rakam kesin bir dille ifade edilemediği gibi çoğu işveren de uygulamaya mecbur tutuldukları bu kararlar karşısında mağdur olduklarını dile getirmiştir.²⁸¹

Bütün iş yerlerinin, İş Kanunu gereğince İş Dairelerine dâhili talimatname vermeye mecbur tutulmaları işveren ile işçi arasında da bazı uyuşmazlıkların doğmasına sebep olmuştur. Özellikle kundura atölyelerinde bu durum göze çarpmıştır. İstanbul İş Dairesi Üçüncü Bölge Amirliğinin, beş işçi çalıştıran iş yerlerini de dâhili talimatname vermeye mecbur tutması üzerine kundura imalathanelerinin sahipleri, kalfaları iş sahibi gibi gösterip çalışan sayısını az

15 Eylül 1937.

²⁷⁹ **Kurun**, “İş Dairesinin Tebliği İşçileri Arasında Büyük Memnuniyet Uyandırdı”, 16 Ağustos 1937.

²⁸⁰ TÜİK, **İş İstatistikleri 1937-1943**, Ankara Basımevi, Ankara, 1945, s. 1.

²⁸¹ **Kurun**, “İşveren Müesseselerde Henüz Dâhili Talimatname Yapmayanlar Var”, 13 Kasım 1937. Dâhili nizamnamelerin verilmesi konusunda Bursa şehri, örnek verilecek davranışlar sergilemiş İş Dairesi Üçüncü Bölge Amiri tarafından şehre yapılan 15 günlük ziyarette, İş Kanunu’nun pürüzsüz uygulandığına şahit olmuştur. **Kurun**, “Bursa’da İş Kanunu’nun Çok İyi Tatbik Edildiğini Söylüyor”, 8 Aralık 1937.

göstermek gibi yolsuzluklara başvurmuşlardır. Bu suretle muamele vergisinden de kurtulacaklarını düşünen işverenler, işçi haklarını gasp etmişlerdir.²⁸²

İş Dairesi tarafından iş ve işçi meselelerini görüşmek üzere sık sık toplantılar düzenlenmiştir. Bu toplantılarda ele alınan konular arasında; iş yerlerinde çeşitli sebeplerle işçilerden alınan cezaların işveren hesaplarına aktarılması ve ceza olarak biriken paraların işçinin menfaati için harcanması kararı da yer almıştır. Bu amaçla bütün iş yerlerine bir talimatname gönderilerek alınan yeni karar bildirilmiştir. İşçinin yevmiyesinden veya aylığından ceza olarak kesilen paranın İktisat Vekâleti emri üzerine işverenler tarafından saklanması cezaların talimatnameye uygun şekilde alınıp alınmadığının kontrolü ve iş yerlerindeki ceza defterleri ile ceza işlerine ait bütün işlemlerin İş Dairesi Bölge Amirliği tarafından kontrol edilmesi kararlaştırılmıştır.²⁸³

İş Dairesinin yürüttüğü bir diğer faaliyet; İş Kanunu gereğince kurulacak olan İş ve İşçi Bulma Teşkilâtı hakkında resmi, yarı resmi kurumlar ile diğer özel kurum ve fabrikalarda anket uygulamasıdır. Bu anketler, İş Kanunu'nun İş ve İşçi Bulma Teşkilâtı hakkındaki hükümlerinin uygulanması ve ülkedeki çeşitli işletme ve işçilere ait istatistiklerin düzenlenmesi için ön hazırlık olması açısından önemlidir. Yapılan anketlerle; ülke genelindeki tüm iş yerlerinde çalışan işçilerin yaş ve cinslerine göre sayısı, normal iş süreleri, bir yıl içinde çalışılan gün sayısı, tatiller, bayramlar, ekonomik veya teknik arıza dolayısıyla çalışılmayan gün sayısı, iş üzerinden para alan işçiler ve işin vaziyetine göre aldıkları para miktarı, işçilerden 18 yaşından aşağı veya yukarı olanların kadın ve erkek olarak sayısı ve aldıkları ücret miktarları, sözleşmeli işçi sayısı ile sözleşme süreleri, çalışan işçilerden evli ve bekâr olanların sayısı, fiilen çalışılan iş süresi, normal çalışmalar ile normal çalışma saati dışında çalışanların sayısı gibi verilerin elde edilmesi hedeflenmiştir.²⁸⁴

İş Dairesi Genel Merkezinin Ankara'da düzenlediği ilk toplantıya 15 iş bölgesi amiri katılmıştır. İş Kanunu'nun 1937 yılı itibariyle faaliyetlerinin değerlendirildiği bu toplantıya B. Enis Behiç Koryürek başkanlık etmiştir. Toplantıda

²⁸² **Kurun**, "İş Kanunu Hükümlerinin Haricinde Kalmak İçin İşverenlerin Bulduğu Çare", 10 Kasım 1937.

²⁸³ **Akşam**, "İşçilerden Alınan Cezalar", 25 Mart 1938; **Cumhuriyet**, "Para Cezaları", 25 Mart 1938.

²⁸⁴ **Ulus**, "İşçiler Hakkında Bir Anket", 8 Mayıs 1938.

iş yerlerinde yapılacak teftiş usullerini tespit etmek üzere bir komisyon seçilmiş ve komisyona katılması için İş Dairesi uzmanı Oscar Weigert'e²⁸⁵ de davet gönderilmiştir.²⁸⁶

İş Kanunu'nun uygulanmaya başlanmasının yıldönümü sebebiyle İzmir Cumhuriyet meydanında büyük bir miting yapılmıştır. Mitinge binlerce işçi, ellerinde Türk ve parti bayrakları ile katılmıştır. Ayrıca bazı işçi gruplarının kurdukları bando da mitingde yer almıştır. İstiklal Marşı ile başlayan törende, işçi temsilcileri tarafından Atatürk'ün heykeline çelenkler konulmuştur. İşçiler adına söz alan temsilciler, İş Kanunu'nun kendilerine sunduğu faydalara ve işçilerin sosyal ve ekonomik hayatlarındaki değişimlere değinmişlerdir. Tören, sanayi işçileri adına kürsüye gelen temsilcilerin konuşması, ardından okunan manzumeler, işverenler adına İzmir Sanayi Birliği genel kâtibi B. Mehmet Ali Gökbaş'ın konuşması ile devam etmiştir.²⁸⁷

İş Dairesi Birinci Bölge Amirliği, 20 Haziran 1938 tarihinden itibaren Postahane caddesindeki Tahsin Mermercioğlu apartmanının 5 numaralı dairesine taşınmıştır.²⁸⁸ İş Dairesinin ana faaliyetlerinin yürütüleceği merkeze ilişkin bir diğer gelişme, İktisat Vekâletine bağlı olan resmi dairelerin her biri için ödenen kiralardan tasarruf sağlamak için bu dairelerin bir bina içine toplanmasına karar verilmesidir. Bu daireler, Türk Ofis Şubesi, Ticaret Odası, Marmara Bölgesi Ölçü ve Ayarlar Başmüfettişliği, İş Dairesi Üçüncü Bölge Amirliği, Ticari Tahliller Laboratuvarı, Sanayi Müfettişliği ve yeni kurulacak olan Toprak Mahsulleri Ofisi olup bunlar için İstanbul Eminönü'nde bulunan Dördüncü Vakıf Han'ın kiralanması uygun

²⁸⁵ Oscar Weigert, hakkında sınırlı sayıda bilgi olmakla birlikte Uluslararası Çalışma Bürosu Genel Müdürlüğü'ne yazılan mektuptan Alman vatandaşı olduğu tahmin edilmektedir. İş Kanunu tasarısının meclis tarafından incelenmesi sırasında kendisine İktisat Vekâleti Mesai Müşavirliği görevi verilmiştir. Mesut Gülmez, "1936 İş Yasası'nın Hazırlık Çalışmaları", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:35-36, s. 136. Weigert hakkında bir diğer bilgi, 1934 yılında İktisat Vekâleti Ticaret Uzmanının Zürih'te Yurt Dışındaki Alman Bilim Adamları Cemiyeti ile temaslarda bulunulması sırasında kendisiyle tanışıldığına ilişkindir; Janset ÖzenAytemur, **Türkiye'de Yönetim Düşüncesinin Erken Dönemleri: Sümerbank (1930-1945)**, Libra Yayıncılık, İstanbul, 2011, s. 162. Ayrıca Oscar Weigert tarafından 1937 yılında yazılan ve Türkiye'deki İş Kanunu'nu konu alan makalesinde, Mesai Müşaviri göreviyle İş Kanunu taslağının hazırlık aşamasında çalışma hayatının çerçevesini oluşturacak mevzuat için uzun süren araştırmalar yaptığını dile getirmektedir. Oscar Weigert, "The New Turkish Labour Code", **International Labour Review**, No:35, June, 1937, pp.753.

²⁸⁶ **Ulus**, "İş Dairesi Bölge Amirleri Toplantısı", 17 Mayıs 1938.

²⁸⁷ **Akşam**, "İzmir'de İşçilerin Mitingi", 22 Haziran 1938.

²⁸⁸ **Ulus**, "İş Dairesi Birinci Bölge Amirliği", 24 Haziran 1938.

görülmüştür. Türk ekonomisini ilgilendiren önemli konularda faaliyet yürüten bu dairelerin bir arada olmasının kendi aralarındaki iletişimi de kolaylaştıracağı düşünülmüştür. Dördüncü Vakıf Han, bu gelişmeyle birlikte *Ticaret Sarayı* adıyla anılmaya başlanmıştır. Bir süre sonra da İş Dairesinin kadrosunun mevcut işlere yeterli gelmediği görülmüş, idarenin kadrosuna yeni memurlarla takviye yapılmıştır.²⁸⁹

İş Dairesi, genel hatlarıyla, ülkenin iktisadi verimini ve vatandaşların çalışma hayatında birebirleriyle olan ilişkilerini kanun çerçevesinde düzenleme görevini yerine getirmiştir. Çalışma hayatının gelişmesi ile İş Dairesinin 15 bölgeye ayrılan teşkilatı genişletilerek 20'ye çıkarılmıştır. Burada amaç; İş Kanunu'nun uygulanmasının mümkün olduğu kadar daha küçük alanlar içinde dolayısıyla da çalışma alanlarıyla daha yakından temas edilmek suretiyle yürütülmesi, işverenler ile işçilerin bu düzene uyum sağlayabilmesi, çalışma hayatında hareketliliğin sağlanması için iller arasındaki ulaşımın kolaylaştırılması ve ekonomik açıdan tasarruf sağlamaktır.²⁹⁰ 1938 yılı itibariyle oluşturulan yeni iş bölgeleri ve bu bölgelerin kapsadığı iller aşağıdaki gibidir:²⁹¹

- Birinci Bölge: Ankara merkezi olmak üzere Ankara, Çankırı, Kırşehir ve Yozgat.
- İkinci Bölge: Zonguldak merkez olmak üzere Zonguldak, Kastamonu ve Sinop.
- Üçüncü Bölge: İstanbul
- Dördüncü Bölge: İzmir merkez olmak üzere İzmir ve Manisa.
- Beşinci Bölge: Edirne merkezi olmak üzere Edirne, Kırklareli, Tekirdağ ve Çanakkale.
- Altıncı Bölge: Balıkesir merkez olmak üzere Balıkesir ve Kütahya.
- Yedinci Bölge: Aydın merkez olmak üzere Aydın, Denizli ve Muğla.
- Sekizinci Bölge: Antalya merkez olmak üzere Antalya, Isparta ve Burdur.
- Dokuzuncu Bölge: Adana merkez olmak üzere Seyhan ve İçel.

²⁸⁹ **Akşam**, “İktisat Vekâletine Bağlı Daireler”, 29 Aralık 1938.

²⁹⁰ **Kurun**, “İş Kanunu'nun Bir Senelik Tatbikatı Etrafında”, 13 Temmuz 1938.

²⁹¹ **Cumhuriyet**, “İş Mintıkları Yirmiye Çıkarılıyor”, 31 Mayıs 1938; **Ulus**, “Yeni İş Bölgelerimiz”, 7 Ekim 1938; 24 Aralık 1938 tarihinde alınan bir kararla İş Dairesi'nin 1938 mali yılına ait teşkilat kadrosunda da değişiklik yapılmıştır. **BCA**, 30.18.1.2/ 85.107.19.

- Onuncu Bölge: Malatya merkez olmak üzere Malatya, Sivas, Gaziantep ve Maraş.
- On Birinci Bölge: Kayseri merkez olmak üzere Kayseri, Niğde ve Konya.
- On İkinci Bölge: Samsun merkez olmak üzere Samsun, Çorum, Tokat ve Amasya.
- On Üçüncü Bölge: Trabzon merkez olmak üzere Trabzon, Çoruh, Rize ve Gümüşhane.
- On Dördüncü Bölge: Diyarbakır merkez olmak üzere Diyarbakır, Urfa, Mardin, Van, Bitlis, Siirt, Muş ve Hakkari.
- On Beşinci Bölge: Bursa merkez olmak üzere Bursa ve Bilecik.
- On Altıncı Bölge: İzmit merkez olmak üzere Kocaeli ve Bolu.
- On Yedinci Bölge: Eskişehir merkez olmak üzere Eskişehir ve Afyonkarahisar.
- On Sekizinci Bölge: Giresun merkezi olmak üzere Giresun ve Ordu.
- On Dokuzuncu Bölge: Elazığ merkez olmak üzere Elâzığ, Tunceli Bingöl ve Erzincan.
- Yirminci Bölge: Erzurum merkez olmak üzere Erzurum, Kars ve Ağrı.

Çalışma Bölgelerinde çalışacak memurlar hakkında da düzenleme yapan İş Dairesi, merkez ve taşra teşkilatlarda çalışacak memurların yaş ve öğrenim durumlarına ilişkin olarak meslek sınıfına alınacak memurların yaşının 60'dan ve kalem memurlarının yaşının da 40'dan az olması kararını almıştır. Meslek sınıfına alınacak memurlara; Mülkiye, Yüksek İktisat ve Ticaret ile Hukuk veya İktisat fakültelerinden veyahut yabancı ülkelerdeki yükseköğrenim kurumlarından diploma almış olmaları şartı koşulmuştur. İhtiyaca göre Tıp ve Fen alanlarının birinden yükseköğrenim diploması almış olanların da teşkilata kabul edileceği bildirilmiştir. Kalem memurluklarına alınacak olanlara; yükseköğrenim görmüş veya en az lise derecesinde diploma almış olmaları koşulu getirilmiştir. Memur sınıfındaki kâtipliklerin ise 30 yaşını geçmemiş olmak ve daktilo kullanabilmek ön koşuluyla ortaokul veya sanat okulu mezunu olanlar arasında da seçilebileceği duyurulmuştur. Yeni kadro göreve 1 Ağustos 1938'de itibaren başlamış ve bu kadro ile İş Genel Müfettişlikleri de oluşturulmuştur. Kadroya göre 450 ve 400 lira ücretle birer; 350

liralık da dört İş Genel Müfettişliği kurulmuştur. 400 lira ücret alan başmüfettişlikler kaldırılmış, 350 lira ücretle görev icra edecek olan başmüfettişlik sayısı beşe çıkarılmış ve 300 lira ücret alan başmüfettişliklerin sayısı da yediden dörde indirilmiştir. 250 lira ücretle çalışan iş müfettişlerinin sayısı 10'dan 11'e çıkarılmış, 200 lira ücretle çalışan iş müfettişlerinin sayısı 14'den 11'e indirilmiş ve 175 lira ücretle çalışan müfettişlerin sayısı 19'dan 20'ye çıkarılmıştır. Ayrıca kalem memurlarına ait kadrolarda da değişiklikler yapılmıştır.²⁹²

İş Dairesi tarafından 29 Kasım 1938 tarihinde İktisat Vekâletine gönderilen bir tezkerede; Dairenin MC ve Uluslararası Çalışma Bürosu ile doğrudan iletişim kurmak gayesiyle İş Dairesine bağlı çalışmalar yürütecek bir birimin kurulması arzusunda olduğu bildirilmiştir. Bu doğrultuda İş Dairesinin MC ve Uluslararası Çalışma Bürosu ile doğrudan haberleşmeye geçmesi için talepte bulunulmuştur. Çalışma meselelerine ilişkin hazırlanacak projelerin ve tavsiyelerin kabul ve tasdiki, uluslararası konferanslara gönderilecek delegelerin diğer ülkelerdeki İş Dairesi ve büroları ile haberleşmesi, istatistik ve çalışma mevzuatı adına raporlar hazırlanması gibi konularda ILO'ya üye olan devletlerle birlikte yürütülecek işlerin gecikmeye uğramaması bu birimin kurulmasına gerekçe olarak sunulmuştur. Vekâlet, İş Dairesinin bu teklifini yerinde bulmuştur.²⁹³

İş Dairesi ve yürüttüğü faaliyetler çerçevesinde ele alınan bir diğer gelişme; İş ve İşçi Bulma Teşkilatı kurulana kadar çeşitli bölgelerde işsizlere iş bulma faaliyetlerinin yürütülmesidir. Bu doğrultuda; Türkiye'ye dışarıdan gelen altı milyona yakın göçmen İskân Müdürlüğü ile iş birliği içerisinde çeşitli işlere yerleştirilmiştir. Ayrıca bölge teşkilatına başvuran işsizlere iş bulmak için de büyük gayret göstermiş olan İş Dairesi, işçi ve işverenlerin aralarında gerek ücret gerekse

²⁹² İş Kanunu'nun bir senelik faaliyetleri üzerine bir açıklama da bulunan İş Dairesi Genel Merkez Reisi B. Enis Koryürek, görüşlerini şöyle dile getirmiştir: “İş Kanunu'nun bir senelik tatbikatı şunu göstermiştir ki memleketimizde hakikî bir nizam ihtiyacının ifadesi olan kanun hükümleri, birçok sahalarında gayri muayyen ve her birinin kendine mahsus şekilde usullerini bir ahenge bağlayarak işveren ile işçi arasındaki hakları düzenlemiş bulunmaktadır.” Dairenin en önemli faaliyetinin çalışma sürelerini ideal bir düzen içinde uygulanmasını sağlamak olduğunu ifade eden Koryürek, “İş yerlerinde istihsal ilk önceleri biraz güçlüğe uğrar gibi gözükmüş ise de pek kısa bir müddet sonra gerek çalışma kabiliyeti mahdud zamana teksif eden işçi veriminin artması gerekse işin bir nizam altında yürütülmesi bakımından daha iyi ve eski serbest usulü tekrar arzu ettirmeyecek kadar istikrarlı istihsal elde edilmiştir.” Sözleriyle çalışma süreleri ile işçi verimi arasındaki ilişkide dengenin sağlanması gereğine vurgu yapmıştır. **Ulus**, “İş Dairesine Alınacak Memurlar”, 7 Ekim 1938.

²⁹³ **BCA**, 166.156.6.

başka sebeplerle çıkan uyuşmazlıkların çözülmesi için gerekli girişimlerde bulunmuştur. Böylelikle, çalışma hususunda talep edilen haklar, kanun hükümleri dâhilinde incelenmiş ve kanuna uygun olan hakların verilmesi garanti altına alınmıştır. İş İdaresi Reisi Enis Koryürek, İş ve İşçi Bulma Teşkilatı için gerekli incelemeler yapmak için yurdun çeşitli yerlerine seyahatler düzenlemiştir. Seyahatler sırasında işçilerin iş ihtiyaçları göz önünde bulundurulmuş, söz konusu teşkilatın belediyeler ile iş birliği içinde tamamlanacağı tarihe kadar İş Dairesinin çeşitli bölgelerdeki işsizlere iş bulmaya devam edeceği vurgulanmıştır.²⁹⁴

Yürürlükte bulunan İş Kanunu; fikren çalışanların mesela gazete yazarlarının, hem bedenem hem fikren çalışan yazar ve muhabirlerin de geleceklerini sigorta altına almayı hedeflemiştir. Ayrıca çalışanların sahip oldukları hakların sigorta idaresi faaliyete geçtikten sonra hazırlanacak bir nizamname ile tespit edileceği bildirilmiştir. Sigorta İdaresinin, İş Dairesine bağlı bir devlet kurumu olarak faaliyet yürüteceğinin altı çizilmekle beraber gerek sigorta teşkilâtı ve faaliyet tarzı gerekse ilk aşamada kurulacak sigorta kollarına ait kanun ve projelerin hazırlanmakta olduğu ayrıca belirtilmiştir. Sigortanın kurulup işletilmesi için yabancı ülkelerin bu konuda çalışmalar yürüten uzmanlarından yararlanılacağı ifade edilmiştir.²⁹⁵

İş Dairesinin 1939 yılı başından itibaren hazırlamaya başladığı bir diğer nizamname, İş İhtilaflarını Uzlaştırma ve Tahkim Nizamnamesi olup bu nizamnamenin, 3008 sayılı İş Kanunu'nun 78. maddesi hükmüne göre hareket edeceği belirtilmiştir. Resmi Gazete'de yayımlandıktan sonraki üç ay içinde işçi temsilcileri için seçim yapılacağı, 15 Haziran 1939 tarihinden itibaren ise tek taraflı veya toplu iş uyuşmazlıkları nizamnamelerinin yürürlüğe gireceği duyurulmuştur.²⁹⁶ Seçim heyeti tarafından Nizamnamenin 11.maddesine göre düzenlenecek yazı ile 15.

²⁹⁴ **Akşam**, "İşçi Sigortaları", 16 Ekim 1938.

²⁹⁵ **Akşam**, "İş Sigortası Kanunu Hazırlıkları Bitiyor", 21 Eylül 1938.

²⁹⁶ İktisat Vekâleti tarafından hazırlanan ve 1908 sayılı tezkere ile Meclis onayından geçen nizamnamesi üç bölüm ve 71 maddeden oluşmuş ve hükümlerinin yerine getirilmesinden İcra Vekilleri Heyeti memurları sorumlu tutulmuştur. **Resmî Gazete**, Sayı: 4165, 24 Mart 1939, s.11472. İş uyuşmazlıkları uzlaştırma ve tahkim nizamnamesinin yürürlüğe girmesinden sonra ilk iş ihtilâfı, İzmir Tramvay ve Elektrik şirketi işçileri arasında çıkmıştır. Yürürlüğe giren bu nizamname gereği uyuşmazlığın çözümü için İş ihtilâfları yüksek hakem kurulu ilk toplantısını yaparak uyuşmazlığı 20 gün içinde sonuçlandırmıştır. **Ulus**, "İzmir'de İşçilerle Tramvay Şirketi Arasında Çıkan Anlaşmazlık" 17 Eylül 1939; **Cumhuriyet**, "İş İhtilafı", 6 Mart 1939.

maddesine²⁹⁷ uygun olarak yapılan seçim sonucunu bildiren mazbatanın işverenler tarafından ilgili makamlara ve İş Dairesine gönderilmesi kararlaştırılmıştır. Çalışma hayatının disiplinli bir sistemle yürütülmesi ve sanayileşme hamlelerinden olumlu sonuçlar alınabilmesi için bu nizamnamenin faydalı sonuçlar vereceği ümit edilmiştir.²⁹⁸

İşçi kapasitesi 50'ye kadar olan işletmelerde dördü yedek olmak üzere altı; 200'e kadar işçi bulunan yerlerde altısı yedek olmak üzere dokuz; 1.000'e kadar işçi çalışan işletmelerde sekizi yedek olmak üzere 12 ve 1.000 den fazla işçi bulunan iş yerlerinde de 10'u yedek olmak şartıyla 15 temsilci seçilmesine karar verilmiştir. Seçimin iki senede bir tekrarlanmasına, bu süre zarfında çalıştıkları yerleri değiştiren, hastalanan, vefat eden veya herhangi bir sebeple görevi son bulan temsilcilerin yerine geçecek yedek temsilcilerin seçilmesine karar verilmiştir.²⁹⁹

İş Dairesi tarafından çalışma hayatından verimli sonuçlar alınabilmesi için yürütülen faaliyetlerden bir diğeri, Çukurova'da yaşanan iş ve işçi sorunları için bölgeye yapılan ziyaretlerdir. Bu ziyaretlerde, bölgenin işçi ihtiyacının karşılanması için gerekli girişimlerde bulunulmuştur. Bölgeye her yıl çevre illerden yaklaşık 50.000-60.000 işçinin gelmesi ve bu işçilerin çalışacakları alanlara dağılımı, işçi ücretlerinin belirlenmesi ve işçilere yapılacak yardımlar aracılığıyla sosyal ve ekonomik meselelere bir an önce çözüm bulmak üzere büyük çaba gösterilmiştir. Ayrıca pamuğun dokumacılık sanayiinin geliştirilmesi için büyük önem arz ettiği göz

²⁹⁷ Söz konusu madde şu şekildedir: *Seçim Heyeti, reyleri tansif ederek, seçilmiş olan işçileri 14' üncü maddeye göre sıraya koyduktan sonra, işveren veya işveren vekili ile yahut bunlardan birinin müessesedeki diğer memurlar arasından tavzif edeceği kimse ile birlikte seçilen işçilerin 8'inci madde şartlarına uygun olup olmadıklarını inceleyerek alınan neticeleri bildiren bir seçim mazbatası tanzim eder. Bu mazbataya, seçilmiş olan işçilerden, rey sayısı sıra ile 9'uncu maddede yazılı sayıda işçilerin adları ve soyadları, doğum yer ve tarihleri, ikametgâh adresleri, iş yerindeki vazifeleri ile varsa işçilik numaraları ve her birinin kazandığı rey miktarı yazılarak kimlerin mümessil işçi ödevlerini yapmak ehliyetini ihraz eylediği tespit olunur. Mazbata, seçim heyeti üyeleri ve mümessil işçi ödevini yapmak ehliyetini iktisap etmiş işçiler ile işveren veya işveren vekili tarafından imzalanır. Resmi Gazete, Sayı:4165, 24 Mart 1939, s. 11472.*

²⁹⁸ **Ulus**, "İş İhtilaflarını Uzlaştırma ve Tahkim Nizamnamesi, 24 Şubat 1939, **Vakit**, "Dâhili ve Harici Kısa Haberler", 27 Şubat 1939.

²⁹⁹ **Akşam**, "İş İhtilafları", 14 Mayıs 1939. Mayıs 1939 sonuna kadar 500 işçi temsilcisi seçilmiş olup bazı iş yerlerinde işverenlerin işçilerin kararını dikkate almadan istedikleri kişileri temsilci seçmesi o iş yerlerinde seçimin tekrar yapılmasına neden olmuştur. Nizamnamenin seçimle ilgili hükümlerine aykırı hareket edenlerin cezalandırılacağı alınan diğer kararlar arasında yer almıştır. **Vakit**, "500 Mümessil Seçildi", 4 Haziran 1939.

önünde bulundurulurarak bölgedeki işçi ihtiyacının giderilmesine yönelik *İş Borsasının* kurulması üzerine bir proje hazırlanması uygun görülmüştür.³⁰⁰

İş Dairesi ile ilgili gelişmelerin bir diğeri; en kapsamlı faaliyet alanına sahip İstanbul Bölge Amirliğinin 1939 yılı itibariyle kaldırılması, İş Dairesinin faaliyetlerinin yeni kurulacak Bölge Sanayi Müdürlüğü tarafından yürütülmesine karar verilmesidir. Kaldırılan İstanbul Bölge Amirliğinden hiçbir memurun açıkta kalmayacağı ve bu memurlara Sanayi Müdürlüğünde görev verileceği, İş Dairesi müfettişlerinin de Sanayi Müdürlüğü müfettişi olarak aynı maaş ile görevlerine devam edecekleri duyurulmuştur.³⁰¹

İş Dairesini ilgilendiren gelişmelerden biri diğeri; aylık ücretleri 1945 yılı Ekonomi Bakanlığı bütçesinin İşçi Sigorta İdaresi gideri ile 3008 sayılı İş Kanunu'nun 89. maddesinin uygulama gideri bölümünden karşılanan İş Dairesine bağlı İşçi Sigortaları Hazırlık Teşkilatında çalıştırılacakların kadrolarının onanması ve bunların olağanüstü zamdan faydalanmalarının Bakanlar Kurulu tarafından kararlaştırılmasıdır.³⁰²

1937 yılında kurulan İş Dairesinin Çalışma Bakanlığının kurulmasına kadar geçen sekiz yıllık süre zarfında çalışma ilişkilerine ilişkin birçok konuda avantaj sağlamıştır. Buna rağmen, Türk işçisi ve çalışma hayatıyla doğrudan ilgilenecek bir teşkilatın kurulması ihtiyacı varlığını korumaya devam etmiştir. Bu durum 1945 yılının ortalarına doğru bir zorunluluk olarak görülmeye başlamış ve Çalışma Bakanlığının kuruluşuna giden süreç hızlandırılmıştır.³⁰³

³⁰⁰ **Ulus**, “Adana’da Ziraat ve Endüstri İşçisi İçin Tedbirler Alınıyor”, 11 Mayıs 1939.

³⁰¹ **Vakit**, “İş Dairesi İstanbul Amirliği”, 6 Haziran 1939; İktisat Vekâleti bünyesinde görev icra eden İş Dairesi kadrolarına 1945 yılı itibariyle atanan şube müdürlerinin maaşları 80 lira olarak belirlenmiştir. **BCA**, 173.4.9.

³⁰² Söz konusu kadrolarda çalışmaya devam edecek olanlara ait 11 adet daktilo memurunun yapılacak zamlarla birlikte aylık tutarı 956.61 liraya denk gelen maaşlarının Ekonomi Bakanlığı tarafından karşılanmaya devam edileceği ve bu memurların merkezde çalıştırılabilecekleri gibi gerekli görüldüğü takdirde bölgelerdeki Ekonomi Müdürlüğü şubelerinden de çalışabilecekleri kararı alınmıştır. **BCA**, 108.45.8.

³⁰³ **Çalışma Bakanlığı’nın İki Yılı**, s. 6.

İKİNCİ BÖLÜM

ÇALIŞMA BAKANLIĞININ KURULUŞU VE TEŞKİLATLANMASI

2.1. Çalışma Bakanlığının Kuruluşu

Cumhuriyet Dönemi ekonomik hedeflerinin başında Türk sanayisinin gelişimine ivme kazandırmak önemli bir yer tutmaktadır. Türkiye’de sanayileşmenin hız kazanması, bir taraftan çalışma hayatına modern bir görüntü kazandırılmasının dolayısıyla da çıkarılan çeşitli kanunlarla çalışma şartlarının iyileştirilmesi ve çalışanların hayat standartlarının yükseltilmesinin gerekliliğini ortaya koymuştur. Daha Milli Mücadele’nin devam ettiği yıllarda işçi hakları ve çalışma şartlarının iyileştirilmesi üzerine önlemler almaya başlayan hükümet, Cumhuriyet’in ilanından sonra daha büyük adımlar atarak sosyal ve ekonomik yönden işçi lehine önemli kanunları yürürlüğe koymuştur. Önceki bölümde ayrıntılı olarak ele alınan, Hafta Tatili Hakkında Kanun, Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ve İş Kanunu bunlardan bazıları olup bu kanunlar, Türk işçisi lehine haklar tanınması açısından büyük önem taşımıştır.

Çalışma hayatının sistemli bir şekilde devam edebilmesi için işçi istihdamı alanında hizmet verecek bir birime ihtiyaç duyulmuştur. Bu konuda yapılması planlanan düzenleme, İş Kanunu ile birlikte hukuksal zeminde yerini almıştır. İş Kanunu’nun yürürlüğe girdiği 1936 yılından önceki dönemde, iş ve işçi bulma gibi kamusal hizmetler, yani iş aracılığı diye tabir edilen faaliyetler, disiplinli ve hukuksal bir sisteme oturtulamamıştır. 1924 Anayasası’nda çalışma hakkı Türk vatandaşlarının temel hakları arasında sayılmasına rağmen bu hakkın kullanımına ilişkin bir düzenlemeye açıkça yer verilmemiştir. İş ve işçi bulma gibi çalışma hayatının devamlılığını sağlayacak faaliyetler, 3 Mart 1930 tarihinde 1580 sayılı ile yürürlüğe giren Belediyeler Kanunu’nun 15. maddesinin 48. fıkrası hükmüne göre belediyelerin görevleri arasında sayılmıştır.³⁰⁴

³⁰⁴ Belediyeler Kanunu’nun 2. faslında yer alan “Belediyelerin Vazifeleri” başlığı altındaki 48. maddede kanun hükmü şu şekilde Resmi Gazete ’de yayınlanmıştır: *Yersiz, yurtsuz olanlara iş bulmak, bunlardan garip olup çalışamayanları memleketine göndermek, kimsesiz kadın ve çocukları korumak*, **Resmî Gazete**, Sayı: 1471, 14 Nisan 1930, s. 8824; **BCA**, 15.87.11.

İş ve işçi bulma faaliyetleri, kurumsallaşıp kamu hizmeti olarak çalışma hayatında yerini alıncaya kadar köylerde dragoman, aracı, dayıbaşı, kahyabaşı, baladur³⁰⁵ gibi isimlerle anılan aracı kişiler tarafından işçi ve işverenlerden talep ettikleri ücret karşılığı yerine getirilirken; şehirlerde ise müstahdemin büroları³⁰⁶ veya işçi idarehaneleri adlarıyla anılan bürolar tarafından yürütülmüştür. İllerin iş idarehaneleri; belediye ve bucaklarda ziraat, sanayi, ticaret ve serbest meslek işçileri ile çırak ve hizmetlileri araştırıp bulmak ve bunları, aracılık ücreti alınmaksızın, işe yerleştirmekle sorumlu tutulmuşlardır. Her ilin ilgili makamı tarafından iş idarehanesinin merkezi, faaliyet alanı, bütçesi, teşkilat ve memur kadrolarına ilişkin bilgilerin yer aldığı bir talimatname hazırlanmıştır.³⁰⁷ Ancak bu dönemde iş ve işçi bulmanın amacı çalışma hayatına katkı sağlamaktan ziyade aracılık faaliyeti ile kişisel kazanç sağlamaktan öteye gidememiştir.³⁰⁸

Sanayileşme girişimlerinin hız kazanması ve buna paralel olarak artan işçi sayısı beraberinde sanayi-şehirleşme ilişki zeminini oluşturmuştur. Bu zemin göç, sağlık, barınma, sosyal ve ekonomik açıdan garantiler elde etme gibi unsurları ön plana çıkarmıştır. Türkiye’de görülen bu zincirleme hareketlilik, çalışma hayatına

³⁰⁵ Türkiye’de İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun kurulmasından önce bu tür faaliyetler, işin ve işin bulunduğu bölgenin özelliklerine göre değişiklik göstermekle birlikte yukarıda bahsi geçen kişiler, iş ve işçi bulmaya aracılık etmişlerdir. Ahmet Makal, **Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri**, İmge Yayınevi, Ankara, 2002, s.210; Adı geçen bu kişiler, çeşitli vasıflara sahip işçileri kahvehaneleri gezmek suretiyle bulmuşlardır. Örneğin, taşçı, duvarcı veya marangoz gibi meslek gruplarına ait işçilerin özel kahvehaneleri bulunmuş ve işe aracılık eden kişiler, işverenlerin talep ettikleri işçileri buralardan tedarik etmişlerdir. Orhan Tuna, “Küçük Sanayide İş Şartları, **Çalışma**, Yıl:1, Sayı:6, Mayıs 1946, s.38. Türk Dil Kurumu’nda amelebaşı kelimesine karşılık gelen dayıbaşılar, işveren ile işçiler arasında köprü vazifesi görmüş, bulduğu her işçi üzerinden komisyon alarak özellikle mevsimlik işçi bulmaya aracılık etmek görevini yerine getirmişlerdir. Tarım işçilerinin İş Kanunu kapsamında olmadığı bir dönemde, işçilerin çalışma koşullarından doğan zorluklar ve işverenden hak talep edememeleri yukarıda adı geçen kişilere duydukları ihtiyacı arttırmıştır. Dolayısıyla Tarım İşlerinde Aracı Yönetmeliği’nin çıkarılarak tarım işçileri ve işverenler arasındaki ilişkilerin yasal bir zemine oturtulduğu tarihlere kadar aracılık faaliyetleri denetlenememiştir. Müslim Demir, “Mevsimlik Tarım İşçilerinin Sosyal Güvenlik Haklarına İlişkin Değerlendirmeler ve Önergeler”, **Çalışma ve Toplum**, Sayı:44, 2015, s. 178.

³⁰⁶ **Cumhuriyet**, “Müstahdemin Bürosu Şefliğine Muhsin B. Tayin Oldu”, 22 Kasım 1930; Müstahdemin bürolarının, ilgili belediyeler bünyesinde hazırlanan nizamnameye göre faaliyet yürüteceği gazetelerden edinilen bilgiler arasında yer alırken, ayrıca bu tür faaliyetlerin özel şahıslar tarafından açılan özel bürolar aracılığıyla da yürütülmesi için kaymakamlıklara başvuruda bulundukları da öğrenilmektedir. **Vakit**, “Müstahdemin Büroları”, 8 Ocak 1931.

³⁰⁷ **Hâkimiyet-i Milliye**, “İş Kanunu Layihası”, 2 Mart 1931.

³⁰⁸ Banu Uçkan, “Türkiye’de İş Aracılığı Hizmetlerinin Tarihsel Gelişimi Sürecinde Kamu Tekelinin Kırılması, **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:5, Sayı:1, Eskişehir, 2005, s. 150, İstanbul’da bulunan iş idarehanelerinin çok sıkı bir kontrole tabi tutulması için polis merkezlerine emir verilmiştir. **Vakit**, “Küçük Haberler”, 29 Nisan 1930.

rehberlik eden mevcut kanunların yetersizliği ortaya koymuştur. Bu durum karşısında hükümet, uzun süren etütler sonucu, İş Kanunu'nun uygulanması ve denetlenmesi vazifesini üstlenecek bir uzmanlık alanının oluşturulması ve bu alanda yürütülecek çalışmaların iş bölümü prensibine dayandırılması idealinden hareket ederek İş Dairesi adını alacak bir birimin kurulması için girişimlerde bulunmuştur. Bu kuruluş daha planlı ve sürdürülebilir sistem olan ve kurulma aşaması yaklaşık 20 yıl süren Çalışma Bakanlığına giden sürecin de başlangıcı sayılmıştır.³⁰⁹

2.1.1. Çalışma Bakanlığının Kuruluş Gerekçeleri

Çalışma hayatını düzenlemek için kanun çıkarmak kadar bu kanunların tespit edilen ilkeler çerçevesinde uygulanması da büyük önem taşımaktadır. Türkiye'de çalışma hayatına yön vermek için çıkarılan kanunlara işlevsellik kazandırabilmek için ilk adım, İktisat Vekâleti bünyesinde çalışmalar yürütecek bir İş Dairesinin kurulması ile atılmıştır. 3008 sayılı İş Kanunu'nun uygulanması bu Dairenin sorumluluğuna verilmiştir. Fakat yine de daha kapsamlı bir birimin kurulması ve çalışma ilişkilerinin çağın gereklerine göre düzenlenmesi ihtiyacı tam olarak karşılanamamıştır. Bu ihtiyaç neticesinde; gerek sendikal faaliyetlerin yürütülmesi gerekse toplu iş ilişkilerinin düzenlenmesi gibi işlevleri devlet üstlenmiş olsa da devletin, bu tür faaliyetleri yürütebilecek ve işçi işveren arasında doğabilecek her türlü anlaşmazlığı kolayca çözebilecek yetkinliğe ulaştığı söylenemez.

Yürürlükte bulunan İş Kanunu'nun sağlıklı bir şekilde uygulanabilmesi ve çalışma alanlarından istenilen verimin alınabilmesi için tüzük ve yönetmelik hazırlama işlerinin ağırdan alınması hükümetin çalışma hayatını düzenleme konusunda ihmalkârlığını ortaya koymuş, bu alanlarda görev alabilecek uzman kişilerin yetersizliği de yeniden ve daha kapsamlı bir teşkilatlanma yoluna gidilmesi gerekliliğini gözler önüne sermiştir. İş Kanunu'nun kabulünden hemen sonra yaşanan hükümet değişikliği ve yeni kurulan hükümetin programında işçi sorunlarına ve işçi işveren ilişkilerine gereği kadar yer verilmemiş olması, İş Dairesinden daha hacimli, çalışma hayatında tam anlamıyla bir disiplin sağlayabilecek ve işçi

³⁰⁹ Çalışma Bakanlığı'nın İki Yılı, Çalışma Bakanlığı Yayınları, Doğu Matbaası, Ankara, 1947, s. 6.

sorunlarına çözüm üretebilme kapasitesi yüksek bir teşkilatın kurulması için acil çağrı niteliği taşımıştır. Bu ihtiyaçların giderilememesi, yaklaşmakta olan Dünya Savaşı ile gerekçelendirilmiş ve bu durum geniş yetkilerle donatılarak çalışma hayatını düzenleme ve denetleme görevini üstlenecek olan Çalışma Bakanlığının kurulmasını geciktirmiştir.³¹⁰

Üzerinde durulması gereken bir diğer nokta ise şudur: Türkiye, II. Dünya Savaşı'na fiilen katılmamış olmasına rağmen savaşın etkilerini toplumsal ve ekonomik boyutlarıyla yaşamıştır. Çalışma hayatında da derinden etkiler bırakan savaş, ücret karşılığı çalışan kesimin yükselen fiyatlar karşısında zaten oldukça düşük olan yaşam standartlarını daha da geriletmiştir. Bu büyük ve yıkıcı savaşın bedelini ağır ödemekte olan işçilerin karaborsa ve enflasyon gibi ağır hastalıklarla yaşam mücadelelerinin ağırlaşması, sosyal adalet ve dayanışma konusundaki ihtiyaçların acil olarak karşılanması zorunluluğunu açıkça ortaya koymuştur.

1940 yılında çıkarılan Milli Korunma Kanunu, 1942 yılında çıkarılan 1942 tarihli Varlık Kanunu³¹¹ ve 1944 yılında çıkarılan Toprak Mahsulleri Vergisi'nin bazı kesimlerin servet birikimini arttırması ülkedeki gelir dağılımı dengesini iyice bozmuştur. II. Dünya Savaşı'nın yıkıcı etkilerine karşı Bakanlar Kuruluna geniş yetkiler veren Milli Korunma Kanunu'nun iş mükellefiyetlerine ilişkin hükümleri, işçi haklarını koruyucu hükümler içeren birçok yasanın özellikle de 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunu'nun uygulama alanını daraltmıştır. 151 sayılı Ereğli Havza-i Fahmiesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, Hafta Tatili Kanunu³¹² ve Umumi Bayram ve Genel Tatiller

³¹⁰ Şükrü Saraçoğlu'nun 5 Ağustos 1942'de Mecliste okunan hükümet programında II. Dünya Savaşı'nın fiyatlar dengesinin bozulmasına sebep olması dolayısıyla en çok sıkıntıyı dar gelirli kesimin çektiğini belirten sözleri şu şekildedir: *"Zengin ve paralı adamlar için bir mesele mevcut değildir; köylü ve çiftçi bu malların sadece satıcılarıdır; amele ve esnaf yevmiyelerini ve işlerini yeni şartlara daha evvelden intibak ettirmişlerdir. Görülüyor ki bu hayat pahalılığı bütün ağırlığını bilhassa muayyen bir miktardan az maaş veya ücret alan kesime çekirmektedir."* **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:6, İçtima:77, Cilt:7, 5 Ağustos 1942, s. 21-31.

³¹¹ 1942 tarih ve 4305 sayılı kanunun çalışma zorunluluğuna tabi tutulacaklar hakkındaki hükümleri 12 ve 13. Maddelerde yer almaktadır. II. Dünya Savaşı'nın devam ettiği yıllarda haksız kazanç elde edenler için vergi alma hedefi tutan kanun, bu maddelerde vergiye mükellef kılınan bu kimselerin vergilerini ödememesi durumunda ülkenin herhangi bir yerinde fiziki şartlarının elverdiği işlerde hizmet vermeye mecbur tutulmuşlar, ancak kanunun 3. maddesinin son fıkrası gereğince kadın ve 55 yaşını geçmiş erkeklerin zorunlu çalışma kapsamına alınmayacağına açıklık getirmiştir. **Resmî Gazete**, Sayı: 5255, 12 Kasım 1942, s. 3966.

³¹² 18 Ocak 1940 tarihli ve 3780 sayılı Milli Korunma Kanunu'nun 19. maddesinin 3. bendi şu şekilde olup: *"Kanunun istihdaf ettiği [amaçladığı] hususlarda Hafta Tatili Kanunu ile Ulusal Bayram ve*

Hakkındaki Kanun uygulama alanı daraltılan kanunlardan bazılarıdır.³¹³ II. Dünya Savaşı'yla başlayan seferberlik sonucu iş gücü açığını azaltmak amacıyla çalışma sürelerinin uzatılması, çalışanların resmi tatil haklarını sınırlandırılması, kadın ve çocuk işçilere ilişkin kanunla getirilmiş olan sınırlamaları kaldırılması ve iş mükellefiyeti konusuna ağırlık verilmesi Milli Korunma Kanunu'ndan etkilenen düzenlemeler arasındadır.³¹⁴

Kanunun yürürlükte kaldığı 1947 yılına kadar çalışma hayatını etkileyen ücretli iş mükellefiyeti ile ilgili 12; iş yerlerinde çalışan işçi ve hizmetlilerin özürsüz ve habersiz işlerini terk edemeyeceklerine ilişkin dört; fazla çalışma ile ilgili 26; kadınlar ve 12 yaşından büyük çocukların sanayi işlerinde ve 16 yaşından büyük erkek çocukların maden işlerinde çalışmaları hakkında 151, 1593 ve 3008 sayılı kanunlardaki sınırlayıcı hükümlerden istisna sayılan kararlar³¹⁵ ile ilgili üç ve hafta tatilinden istisna tutulan kararlardan yedi olmak üzere toplam 52 karar alınmıştır.³¹⁶

Milli Korunma Kanunu; sendikal örgütlenmelerin Cemiyetler Kanunu'nun 1946 yılına kadar yürürlükte kalan yasaklayıcı hükümlerine maruz kalması ve bunun doğal sonucu olarak da işçilerin bu örgütlenme yolu ile çalıştıkları iş alanlarındaki mağduriyetlere karşı tepkilerini ortaya koyamamasından aldığı güç ile çalışma hayatı üzerinde oldukça büyük bir baskı aracı olmuştur. Özellikle iş mükellefiyeti ile ilgili alınan kararlar ile üretimi artırmak ve bu artışı düşük maliyetle gerçekleştirmek hedeflenmiş, maliyetleri düşük tutmanın yolu ise zorunlu çalışmaya tabi tutulan işçi

*Genel Tatiller Hakkındaki Kanun hükümleri hükümet kararıyla kısmen veya tamamen tatbik olunmayabilir.” söz konusu hüküm ile işçilerin tatil haklarına olağanüstü hal gerekçe gösterilerek kısıtlama getirilebileceği belirtilmiştir. **Resmi Gazete**, Sayı:4417, 26 Ocak 19440, s. 13214; Ancak aynı maddenin 4. bendi, olağanüstü hallerde bu yetki kullanılırken; işçilerin en az birer aylık aralarla çalıştırıldıkları işler haricinde haftada bir gün tatil hakkının ihlal edilemeyeceği hükmü yer almıştır. Sadri Aksoy, “Hafta Tatili Hakkı”, **İktisadi Yürüyüş**, Sayı:194, Cilt:9, Ocak 1948, s.29.*

³¹³ Ahmet Makal, 65. Yılında Milli Korunma Kanunu, Çalışma İlişkileri ve İş Mükellefiyeti Üzerine Bir İnceleme, Ankara Üniversitesi, **Siyasal Bilimler Fakültesi- GETA Tartışma Metinleri**, Eylül, 2004, s. 3.

³¹⁴ Milli Korunma Kanunu'nun, 3. Faslında, “İktisadi Hükümler” başlığı altında yer alan 9, 10 ve 19. maddeleri yukarıda sayılan yükümlülöklere ilişkin olup Mecliste işçileri ilgilendiren bu maddeler tartışılmadan kabul edilmiştir. **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:4, İçtima:1, Cilt:8 18 Kasım 1940, s.138. İlgili hükümler 29 Ocak 1940 tarihinde 4417 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

³¹⁵ Kadın ve çocuklarla ilgili alınan gece çalışma mükellefiyetine ilişkin kararlar, 1941 yılında yürürlöğe konulan 106 sayılı koordinasyon kararı ile kaldırılmış, çalışan bu kesimin sadece gündüz olmak şartıyla normal mesailerine dönmeleri sağlanmıştır. **Çalışma**, Cilt:1, Sayı:1, Temmuz- Ağustos 1959, s. 96.

³¹⁶ Sadri Aksoy, “Çalışma Hayatını İlgilendiren Koordinasyon Kararları”, **Çalışma**, Yıl:2, Sayı:20, Temmuz 1947, s. 66-69.

ücretlerinin düşük tutulmasından geçmiştir. Milli Korunma Kanunu'nun çalışma hayatı üzerinde bıraktığı bir diğer olumsuz etki ise yine zorunlu çalışma alanında olmakla birlikte bu alanda yapılan organizasyonların gerekli teknik ve fiziki önlemlerin alınması açısından yetersiz kalmasıdır. Bunun doğal sonucu olarak da kanunun uygulamada kaldığı süre boyunca başta maden bölgelerinde çalışanlar olmak üzere birçok işçi, iş kazalarına veya ağır meslek hastalıklarına uğrayarak çalışamaz konuma gelmiştir. Kanun üzerinde vurgulanması gereken bir diğer husus II. Dünya Savaşı'nın yıkıcı etkilerine karşı savaş dönemi boyunca yürürlükte kalmasının kararlaştırılmasına rağmen savaş sonrasında da kanuna yönelik uygulamaların devam ettirilmesidir. Özellikle kadın ve çocuk işçileri çalıştırmayı yasaklayan İş Kanunu hükümleri neredeyse 1960'lara kadar istisna tutulmuştur. Milli Korunma Kanunu'nun uzayan uygulama süresi, 1924 Anayasası'nın 74. maddesinde yer alan *"Olağanüstü hallerde kanuna göre yükletilecek para, mal ve çalışma ödevleri dışında hiçbir kimse başka hiçbir şey yapmaya ve vermeye zorlanamaz"* hükmüne de ters düşmektedir.³¹⁷ Türkiye'ye ekonomik fayda sağlayacağı düşünülen bu tür uygulamalar, bir gelişme sağlayamadığı gibi sosyal ve toplumsal olarak da birçok sorunun ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Siyasi açıdan ise kanunun iş mükellefiyetine ait hükümlerinin işçi ve köylü kesimi mağdur eden uygulamaları, CHP'nin 1950 seçimlerinde oy kaybına uğramasına neden olmuştur.³¹⁸

II. Dünya Savaşı'nın sona ermesiyle birlikte Türkiye'de dâhil olmak üzere birçok devletin, uluslararası alanda iş birliği inşa etme çabaları hız kazanmıştır. Hatta daha savaş bitmeden oluşan bu yeni düzen, Şubat 1945'te Yalta Konferansı'nda, BM Beyannamesi'nin imzalanması³¹⁹ ve Türkiye'nin bu teşkilata kurucu üye olarak kabul edilmesiyle yeni bir şekil almıştır.³²⁰ Ayrıca Türkiye için bu üyelik; BM ve

³¹⁷ 1924 Anayasası'nın yukarıda bahsi geçen 74. maddesinin çalışma hakkına yönelik bu hükmü, 10 Nisan 1928 tarih ve 1222 sayılı anayasa değişikliği ile getirilmiştir. **Düstur**, Tertip:3, Cilt:26, s.170; **TBMM Kanunlar Dergisi**, Cilt:6, s. 99.

³¹⁸ Makal, **a.g.m.**, s. 7, 34.

³¹⁹ Türkiye, II. Dünya Savaşı'nın sonuna yaklaşıırken, Avrupalı Büyük Devletlerin 1945 Şubat'ında aldıkları karara göre, 1 Mart 1945'den önce Almanya ve Japonya'ya ilan etmiş olmaları gerektiğini dile getirmişlerdir. İngiltere, bu kararı Türk Hükümeti'ne bildirmesi üzerine Türkiye izlediği denge siyaseti gereği, 23 Şubat 1945 tarihinde Almanya ve Japonya'ya savaş ilan ederek Birleşmiş Milletler Bildirgesi'ni imzalamış ve oluşacak yeni dünya düzeninde yerini alabilmek için önemli kararların alındığı San Francisco Konferansı'na 5 Haziran 1945 tarihinde davet edilmiştir. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bakınız: İsmail Soysal, **Türkiye'nin Uluslararası Siyasal Bağlıtları**, Cilt:2, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 2000, s. 23.

³²⁰ Uzun, **a.g.b.**, s. 1031.

ILO gibi kuruluşlar nezdinde itibar kazanabilmek dahası demokratikleşme ve sosyal politikalar yürütme şartlarını karşılayabilmek açısından üye devletlerle uyum içinde bulunması için ön ayak olmuştur.³²¹

İşte 1945 yılı itibariyle Türkiye'nin çalışma hayatı, yukarıda ele alınan tüm siyasi ve iktisadi gelişmelere birlikte yeni bir döneme girmiştir. Devletin ekonomi politikalarının devletçilik modeline uygun olarak yürütülmeye devam edildiği 1945 sonrası dönemde, bu çabalar olumlu yönde sonuç vermeye başlamış ve sanayileşme açısından ilerlemeler gözlenmiştir. Artan sanayi kuruluşlarına paralel olarak işçi sayısı da artmıştır. Türkiye'deki toplam işçi sayısının 701.000 olarak belirtildiği resmi bir istatistikte, 8.236.000 rakamına sahip aktif nüfusun % 49'unun iş gücü kitlesini oluşturduğu tespit edilmiştir. Bu tespit önceki dönemlerle kıyaslandığında sanayileşmede ve bununla beraber işçi sayısında kayda değer bir ilerleme olduğunu ortaya koymaktadır. Siyasal gelişmeler açısından çalışma hayatında ihtiyaç duyulan düzenlemeler ise çok partili siyasi hayata geçilmesiyle görülmeye başlamıştır. Bu gelişme, sayıları günden güne artan işçilerin, taleplerini dile getirmeleri için uygun bir ortam yaratmıştır. Siyasi partiler, işçilerin sosyal ve ekonomik haklarının tanınması yönündeki talepleri karşılayacağını vaat ederek büyük bir oy kitlesi kazanabilmek için rekabet eder hale gelmişlerdir.³²²

II. Dünya Savaşı sonunda iç ve dış politikaların toplumsal yönden farklı bir boyut kazanması; çağdaş dünyanın eşitlik ve özgürlükçü yaşam tarzına ulaşmak ve bu yolda toplumun en fedakâr kesimi olarak tabir edilen işçilerin ekonomik ve sosyal yönden geleceklerini garantilemek, sendikal anlamda hareketli bir dönemin başlaması anlamına da gelmiştir. Tüm bu gelişmeler, Çalışma Bakanlığının kurulmasını tekrar gündeme getirmiştir. Bakanlığın kuruluşu için ciddi adımlar ise Şükrü Saraçoğlu hükümeti döneminde atılabilmiş, 3271 sayılı kanunun devlet dairelerinin bakanlıklara ayrılması hükmü, Çalışma Bakanlığının kurulması adına yasal zemin oluşturmuştur.³²³

Çalışma Bakanlığına duyulan ihtiyaç şu gerekçelerle şekillenen bir yasa tasarısı ile Meclise sunulmuştur: "*Ulusal yapımızda işçi ve işveren ilişkilerini*

³²¹ Alpaslan Işıklı, **İş Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1996, s. 19.

³²² Makal, **a.g.e.**, s. 464.

³²³ **BCA**, 14.80.10, 7.

düzenleyen demokrasimize uygun bir dayanışma zihniyetinin esinlendirmesi ile çıkarılan İş Kanunu, 1937 yılından bugüne kadarki sekiz yıllık uygulamadan döneminden elde edilen sonuçlar, genel olarak bütün çalışan kesimlerin daha verimli ve daha gönençli bir düzeye çıkarılmaları ile ilgili toplumsal politika önlemlerini İktisat Bakanlığı'nın çetin üretim sorunları ile yüklü bulunan çalışma konusundan ayırarak başlı başına bir kuruluşun yetki ve sorumluluğu altında toplamak gereğini kanıtlamış oluyor."³²⁴

Türk işçisini refaha ulaştırmak üzere kurulması planlanan bu teşkilat için gerekli girişimlerde bulunan hükümet, Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) sunduğu tezkere ile çalışma hayatının düzenleme, yürütme ve denetlenmesi ile görevlendirilmek üzere bir bakanlığın kurulmasını teklif etmiştir. Devlet dairelerinin bakanlıklara ayrılması hakkındaki 3271 sayılı kanunun birinci maddesine dayanılarak çalışma hayatı ile ilgili işleri düzenleme, yürütme ve denetleme ile görevli olmak üzere bir Çalışma Bakanlığı kurulması ve bu Bakanlığa Konya milletvekili Doktor Sadi Irmak'ın³²⁵ tayini 7 Haziran 1945 tarihinde Cumhurbaşkanlığınca onanmıştır.³²⁶

Dönemin Cumhurbaşkanı İsmet İnönü, hükümet tarafından Meclise sunulan teklifi onayladığını şu sözlerle ifade etmiştir: *"Devlet dairelerinin bakanlıklara ayrılması hakkındaki 3271 sayılı kanunun birinci maddesine dayanılarak, çalışma hayatıyla ilgili işleri düzenleme, yürütme ve denetleme ile görevli olmak üzere, bir*

³²⁴ Cahit Talas, **Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi**, s. 124.

³²⁵ Sadi Irmak, 1901' te Seydişehir'de doğmuştur. Konya lisesini bitirdikten sonra Berlin Üniversitesinde tıp ve tabiat bilimleri tahsili görerek bu üniversitede 1929 da devlet imtihanı vermiş, 1030'da doktora yapmıştır. Bir müddet Batı Avrupa'ya hastanelerinde stajdan sonra memleketine dönmüş. Gazi Terbiye Enstitüsünde Biyoloji öğretmeni ve Ankara Merkez Hükümet Tabibi ve Adli Tabip Vekili olarak çalışmıştır. 1933'te eski Darülfünun Tıp Fakültesi Fizyoloji Profesör Muaviniği İmtihanını vermiş ve Üniversite inkılabında Doçent kadrosuna alınmıştır 1839 da Fizyoloji Profesörlüğüne terfi etmiş ve 1912 seçiminde Konya'dan Milletvekili olmuştur. Birbuçuk yıldan beri de Diyarbakır bölgesi Parti Müfettişi bulunmakta idi. Sadi Irmak akademik hayatında tıp sahalarında 12 cildi bulan ders kitabını telif ve tercüme olarak yazmış, bundan başka sekiz ilmi travay yaymıştır. Sosyal meselelere yakın bir ilgi göstermiş olan Sadi Irmak bu alanda. "Sosyal Biyoloji" "Millet Bünyesinin Hayati Meseleleri", "Suç İşlemenin Sebepleri", "Kendimize Doğru", "Verasetin Terbiyevi Neticeleri" adlı kitapların da müellifidir. Kendisi "Ulus" ve "Ülkü" nün daimi yazarlarındandır. Profesör Doktor Sadi Irmak Parti hayatı içinde de birçok vazifeler almıştır. 1932 de Ankara Halkevi Umumi Kâtipliğini, 1038 da Fatih Halkevi Sosyal Yardım Başkanlığını, 1910 ta İstanbul Parti Vilâyet İdare Heyeti üyeliğini ve 1942'den beri de Diyarbakır, Urfa, Mardin, Siirt, ileri Parti Müfettişliği gibi hizmetlerde bulunmuştur, **Ulus**, "Yeni Bir Çalışma Bakanlığı Kuruldu", 8 Haziran 1945.

³²⁶ **BCA**, 14.80.10.**Tanin**, "Çalışma Bakanlığı'na Sadi Irmak Tayin Olundu", 8 Haziran 1945.

*Çalışma Bakanlığı kurulması ve bu Bakanlığa, başbakanlığı teklif ettiği üzere Konya Milletvekili Dr. Sadi Irmak'ın tayini onanmış olduğunu arz ederim.*³²⁷

Sadi Irmak, Çalışma Bakanı olarak tayin edilmesi ile ilgili kaleme aldığı anılarına; bu vazifesinin kendisine verildiğini, TBMM'de 25 Mayıs 1945 tarihinde, yapılan toprak reformu görüşmelerine katıldığı sırada öğrendiğini yazmıştır. Irmak, o sırada merkezi Diyarbakır olan bir bölgede parti müfettişi olarak görev yaptığını ve görevi bırakmak istemediğini diğer yandan siyasi hayata atılabilmek için yeterli tecrübesinin bulunmadığını dile getirmiş ancak itirazı kabul edilmemiştir.³²⁸ Irmak, ayrıca göreve başladığı sırada ülkenin vaziyetinin hiç de iyi olmadığını, çünkü Bakanlığın çalışmalarını yürütecek bir memur kadrosunun olmamasının yanında ortada ne bina ne para ne de tüzük ve yönetmelik olduğunu belirterek bu şartlar altında aldığı kararı şöyle açıklamıştır: *“Türkiye'nin sosyal problemi sınıf mücadelesine terk edilmemeli, devlet hakemliği esas alınmalıydı.”* Üzerinde durduğu bir diğer husus şudur: *“Türkiye'nin sosyal problemlerinin çözümü için devlet, işveren ve işçi temsilcilerinden bir organın kurulması ve bu sayede devletin işlemez haldeki bürokrasiden, israftan kurtulacağı ve bunun için ilk iş olarak memur kadrolarını en aşağı hadde tutulacağıdır.”* Bu problemlerin hangi sıra ile ele alınacağı üzerine ise ilk önce çalışanların sosyal ve ekonomik haklarının garantiye alınması ve çalışma hayatının mevcut şartlarının daha insancıl bir konuma getirilmesi, çalışanların ihtiyaç duydukları sigortalara kavuşturulması ve tüm bu işler için aracı kurumların vücuda getirilmesi planlandığını ifade etmiştir. Sadi Irmak, bu icraat planının harekete geçirilmesi için hükümet ve Meclisten gerekli desteği gördüğünü belirtmiştir. Bir an önce yürürlükte bulunan ve idealler bakımından önemlilik arz etmesine rağmen uygulamada atıl kaldığı için bir tür ölü kanun niteliğinde bulunan 1936 tarihli İş Kanunu'nun fiilen yürürlüğe girmesi için çalışmalar başlatacağını belirtmiştir. Irmak anılarında; Ekonomi Bakanlığı bünyesinden tahsis edilen oldukça az bir kadro ve Adalet Bakanlığı binasında kendisine ayrılan üç odalık dairede³²⁹ kendisine yardımcı tayin edilen Muslih Fer, Bayruh Hakkı Yeniay ve Necati Topçuoğlu ile faaliyete

³²⁷ **Resmi Gazete**, 1 Aralık 1937, Sayı:3773, s. 9019.

³²⁸ 7 Haziran 1945 tarih ve 4763 sayılı Çalışma Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile kuruluşun birinci aşaması gerçekleştirilmiştir. Ancak kanunda bakanlığın örgütlenmesine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmaması bu kanunun, kuruluşun geçiş safhası olarak değerlendirilmiştir. **Düstur**, Tertip:3, Cilt:26, 27 Haziran 1945, s. 1228.

³²⁹ **Akşam**, “Çalışma Bakanlığı”, 14 Haziran 1945.

geçtiğini dile getirmiştir. İlk iş olarak ise Bakanlığa ait bir teşkilat kanunu hazırlayarak Meclise sunduğunu ifade etmiş, oluşturulması planlanan kadrolar için devlet bütçesinden sadece bir milyon liranın kendilerine tahsis edildiğini belirtmiştir.³³⁰

İş Dairesinin Türk işçilerinin haklarını tamamıyla koruyamadığı bir zamanda kurulan Bakanlık, işçiye daha iyi bir hayat, daha yüksek kazanç ve daha iyi bir gelecek temin etmek gibi büyük sorumluluklar yüklenmiştir. Bu sorumlulukların yerine getirilmesi ile Bakanlığın, ülkenin sınai açıdan gelişmesinde büyük rol oynayacağı belirtilmiştir. 9 Haziran 1945 tarihinde göreve başlayan Çalışma Bakanı Sadi Irmak, öncelikle tebrikleri kabul etmiş, gazetecilere verdiği beyanda Bakanlığın kuruluşuna ilişkin görüşlerini şu şekilde dile getirmiştir:³³¹ “...*Çalışma Bakanlığı, iş hayatı ile ilgili hususları düzenlemek için kurulmuştur. Çalışanların yaşama standartlarını daha iyi hale koymak, çalışmanın verimini arttırmak amacımızdır. Çalışma hayatında bulunan mesleklerin mensuplarını, birbirlerinin haklarına ve ödevlerine saygılı ve milletimizin yükselmesi dileğinde birbirlerine yardımcı bir bütün olarak ele almak demokrasimizin prensiplerindendir...*”³³²

Sadi Irmak, işçiyi korumanın devletin temel prensipleri arasında yer aldığı görüşünden hareket ederek özellikle çalışma meselesinin iki yönüne vurgu yapmıştır. Bunlardan birincisi, çalışanların hayat seviyelerini yükseltmek, onların sağlıklarını ve gelecekleri korumak; ikincisi ise Türk milletinin arzu edilen seviyeye ulaşması için daha çok ve verimli çalışılması gerektiğidir. Kurulacak olan iş ve işçi sigortaları ile çalışma davasının birinci yönünün gerçekleştirilmeye çalışılacağı; bu sigortaların her türlü riski karşılayabilecek kapasiteye getirilmesi için sürekli bir çaba içerisinde olunacağını özellikle vurgulamıştır. Ayrıca söz konusu sigortalar ile işçi ve işveren ilişkilerinin sosyal adalet ilkesi ve ülkenin ortak çıkarları doğrultusunda düzenlenerek sosyal dayanışmanın güçlendirilmesinin amaçlandığını belirtmiştir. İkinci kısım, Türk sanayisinin geliştirilmesi adına İş ve İşçi Bulma Kurumunun vücuda getirilerek daha teknik ve rasyonel bir çalışma ortamı yaratılması ve bu

³³⁰ **50 Yılda Çalışma Hayatımız**, Çalışma Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1973, s. 11-15.

³³¹ **Tanin**, “Çalışma Bakanı’nı Tebrik Ederken, 9 Haziran 1945, s.3; **Cumhuriyet**, “Çalışma Bakanı; Yeni Bakan Dün İşe Başladı”, 9 Haziran 1945.

³³² **Akşam**, “Bakan Sadi Irmak’ın Gazetecilere Beyanâtı”, 9 Haziran 1945; Suat Seren, **Çalışma Bakanlığı (Kuruluşundan Bugüne Kadar)**, Ankara, 1947, s. 10, **Tanin**, “Çalışma Bakanı Vazifesine Başladı”, 9 Haziran 1945.

sayede sınıai faaliyetler için gerekli iş gücünün zaman kaybetmeden temin edilmesi gerekçesiyle vurgulanmıştır.³³³

TBMM'nin 22 Haziran 1945 tarihli oturumunda Çalışma Bakanlığının *Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı* gündeme gelmiştir. Tasarı, Mecliste görüşüldükten kısa bir süre sonra kanunlaştırılmıştır. Görüşmeler sırasında söz alan Ağrı milletvekili Hüsametdin Tuğaç: "... Memleketin iş ve istihsal düzeni ne kadar sağlam, işçi kütlesi ne kadar sıhhatli ve elde edilen sonuçlar ne kadar müspet ve verimli ise o memleketin milli savunma kudret ve kabiliyeti o nispette emniyetli ve kuvvetli bir temele dayanıyor demektir." şeklindeki sözleriyle Çalışma Bakanlığının kurulmasının Türk işçisinin en gelişmiş ülkelerin işçileri ile boy ölçüşebilecek bir düzeye ulaşması için imkân doğduğuna vurgu yapmıştır. İşçilerin layık oldukları yaşam standartlarına erişmesinin Bakanlığın en temel görevi olduğunu ve Türk işçisinin maddi ve manevi tüm haklarının tanınmasında ilgili bakanlıkların Çalışma Bakanlığı ile iş birliğine hazır olduklarını belirtmiştir. Tasarı görüşmeleri sırasında söz alan Mardin milletvekili Aziz Uras; çalışmanın tamamen sosyal bir süreç olduğunu, dolayısıyla işçi ile işveren ilişkilerini düzenlemek görevini üstlenerek kurulan Çalışma Bakanlığının ülke genelinde sosyal kalkınma ve dayanışma meselelerinin çözümünü de sorumlulukları arasına alması gerektiğini vurgulamıştır. Ayrıca sosyal yardım faaliyetlerini yürüten kurumun pasif bir konumda bulunduğu dikkat çekerek işçinin her türlü kaza ve hastalıklara karşı sigortalanması hususunda Çalışma Bakanlığının Sağlık Bakanlığı ile iş birliği içinde olması gerektiğini dile getirmiştir. Uras'ın değindiği bir diğer konu; hayır kurumlarının özerk bir yapıya kavuşturulmaları, ancak denetimlerinin Çalışma Bakanlığı tarafından sağlanması gerekliliğidir. Son olarak Uras, maddi olanaklardan yoksun olan hastaların ilaç ihtiyaçlarının karşılanmasının da sosyal bir mesele olmasından dolayı Bakanlığın görevlerinden sayılması üzerine görüş bildirmiştir.³³⁴

Çalışma Bakanlığının kuruluşunun resmileşmesinden sonra Çalışma Bakanı Sadi Irmak görüşlerini; İş Kanunu kapsamında olup olmadığına bakılmaksızın mevcut iş gücünün maddi ve manevi refaha kavuşturulması gayesiyle kurulmuş olan Bakanlığın, görevlerini milli esaslara göre yürüteceği ve çalışma alanlarındaki

³³³ Sadi Irmak, "Dergimiz ve Amacımız", *Çalışma*, Sayı:1, Eylül 1945, s. 5.

³³⁴ **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem: 7, Cilt:18, Birleşim:77, Toplantı:2, 22 Haziran 1945, s. 357.

ihtiyaçların tespit edilmesi suretiyle yürütülecek faaliyetlerden verim alınacağını belirterek dile getirmiştir.³³⁵ Mardin milletvekili Aziz Uras'ın gündeme getirdiği sosyal yardım meseleleri hakkındaki görüşlerini ise Bakanlığın hayati önem taşıyan bu meselelerle ilgilenme sorumluluğunun bilincinde olduğunu ifade etmiştir. Bununla birlikte meselenin devletin rejim prensiplerine dâhil edilmiş olduğunu, ancak gerekli etütler yapıldıktan sonra bu konuda ayrıntılı bir programın hazırlanıp Meclise sunulacağını ve Sağlık Bakanlığı bünyesinde sosyal yardım faaliyetlerinin yürütülmeye başlandığını dile getirmiştir. Ayrıca sosyal meselelerin İngiltere'de nasıl ele alındığı ve İngiltere'nin bu bağlamda hazırladığı Beveridge Planı³³⁶ üzerine de

³³⁵ Çalışma Bakanı Sadi Irmak'ın Bakanlığın kuruluş ve görevleri hakkında hazırlanmış tasarının Meclis gündeminde olduğu toplantıda yaptığı konuşma Ulus gazetesine şöyle yansımıştır: “*Vazife olarak yüklendiğimiz mükellefiyet İş Kanunu'nun hükmü altında bulunan müesseselerde çalışanların durumuyla ilgilenmektedir. Bu kanunun şümulüne giren 300.000 vatandaş vardır. Yalnız Türkiye'de çalışan insan sayısı 300.000 değildir. Bu kanunun şümulüne sosyal ve ekonomik sebeplerle girmeyen vatandaşlar vardır ki bunların sayısını da milyondan az telakki etmemek lazım gelir. Bu itibarla bu rakam yeni Bakanlığın görevlerindeki şümülü ve sorumluluğu açık olarak belirtmeğe kâfi bir belagattedir. Zannediyorum ki biz her bakımdan geri kalmış bir memleket ve maziden çok yoksul bir vatan devralmış bir millet olmak sıfatıyla her yerden daha fazla çalışmak mecburiyetindeyiz. Bu itibarla insan enerjisinin, insan sağlığının ve insan çalışmasının rasyonel olmasının haiz olduğu önem bizde dünyanın her tarafından daha üstündür. Bu itibarla çalışan insan kütlelerinin fizyolojik sefaletten uzak kalmaları, iyi gıda ve mesken şartları altında yaşamaları mathup ve her şeyde olduğu gibi karşılıklı hürmet, ödevlere ve haklara saygı gösteren hükümler olmaları bizim rejimimizin esasını teşkil eder. Bu bakanlığı ihdası tamamıyla kendi memleketimizin zaruretlerinden doğmuştur. Bu itibarla Bakanlığın mesaisine istikamet verecek olan görüş, milli görüştür ve kendi zaruretlerimizin iyi etüt edilmesine dayanacaktır.*” **Ulus**, “Çalışma Bakanlığı'nın Kuruluş Kanunu Dün Meclisten Geçti”, 23 Haziran 1945.

³³⁶ 10 Haziran 1941 tarihinde İngiltere Hükümeti tarafından sosyal güvenlik ve yardımlar konuları üzerinde çalışmalar yapmak için oluşturduğu bir komisyon, 20 Kasım 1942 yılında, Beveridge adıyla anılan bir plan hazırlamıştır. “Sosyal Devrim” olarak nitelendirilen bu planla; yoksulluğun ortadan kaldırılacağı, sosyal güvenlik önlemlerinin toplumun bütün kesimine hitap edeceği, gelir durumuna bakılmaksızın vatandaşın her türlü risk karşısında asgari yaşam seviyesini koruyabilmesi, sosyal sigorta kurumlarının tek bir çatı altında toplanarak kamuya daha verimli bir hizmet sunulması dolayısıyla da bürokrasi maliyetlerinin azaltılması, bireyin devletle iş birliği yoluna gitmesi ve kişinin ödeyeceği prime karşılık, devletin de bireyin sosyal açıdan güvenliğini garantilemesi, bütün sigorta kollarının aynı miktarda prim alması, kurulacak bu yeni sistemle tam çalıştırma ve halk sağlık konularının da desteklenmesi ve ailelerin asgari yaşam standartlarını koruyabilmeleri için, evlenme, doğum, analık ve çocuk yardımlarının yapılması temel hedefleri üzerinde durulmuştur. İngiltere'de 1948 den itibaren yürürlüğe giren birçok kanunlarla bu reformlar gerçekleştirilmiş bulunmaktadır. Beveridge Planı, sadece İngiliz mevzuatını etkilemekle kalmamış II. Dünya Savaşından sonra bütün dünyada sosyal güvenlik alanındaki çalışmalara ışık tutmuş, hatta uluslararası teşekküllerin bu husustaki çalışmalarına yardımcı olmuştur. Muzaffer Koç, “Sosyal Güvenlik ve Beveridge Raporu, **Mali Çözüm**, Sayı:76, Haziran-Temmuz 2006, s. 94-96; <http://www.nationalarchives.gov.uk>, Erişim tarihi: 22 Temmuz 2018, William H. Beveridge'nin 1945 yılında kaleme aldığı Full Employment in a Free Society adlı eserinde işsizlik konusunda görüşlerini şöyle dile getirmiştir: “*İşsizliğin yarattığı en büyük kötülük tam istihdam haline nazaran bizim kaybetmiş bulunduğumuz ilave maddi refah değildir. İşsizlikten doğan iki büyük kötülük vardır: İlk olarak işsizlik işsiz kalan fertlerin faydasız, arzu edilmeyen insan hissini yaratar, ikinci olarak işsizlik insanların hayatına korkuyu getirir ve bu korkudan da nefret doğar.*” Nusret Ekin, “Türkiye’de İstihdam”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:5, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, s. 1154.

görüş bildirerek konuşmasına noktayı şu sözlerle koymuştur: “...*Bu hususta Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı ile tam bir anlaşma halindeyiz. Bu bakımdan Parti Meclis Grubu’nun, Bakımsız ve Aylak Çocuklar Komisyonunca*³³⁷ *hazırladığı rapor da elimizde mühim bir tetkik mevzuu teşkil etmektedir. Bütün bu araştırmalardan elde ettiklerimizle bir araya getireceğiz*”.³³⁸

Çalışma Bakanlığının temel görevleri İş Kanunu’nda yer almaktadır. Bakanlığın görev sınırlarını çizmek ve esaslı bir teşkilat kanunu hazırlamak işi ileri tarihlere bırakılmıştır. İş Kanunu kapsamındaki temel görevler; iş saatleri, çocukların ve kadınların çalışması, iş anlaşmazlıklarının çözülmesi gibi çalışmaların düzenlenmesidir. Bunlarla beraber iş kazaları ve meslek hastalıkları, analık, ihtiyarlık, malullük, hastalık, ölüm sigortaları da Bakanlığın sorumlulukları arasında sayılmıştır. Bunlardan başka iş ve işçi bulma gibi konular da temel görevler arasında sayılmıştır. İşçiyi yalnız sosyal tehlikelere karşı korumanın yetmeyeceği, işçinin işveren karşısında haklarının da korunması gerektiği, çalışma şartlarının serbestçe belirlenmesinde aktif rol oynayacak sendikaların kurulması, toplu iş sözleşmelerinin hazırlanmasının kolaylaştırılması ve çalışmaya ait diğer düzenlemelerin yapılması gerekliliği de üzerinde sıkça durulan hususlar arasındadır. Ancak sınai açıdan henüz gelişme aşamasında olan bir ülke olarak bu konularda hizmet verebilmek için erken olduğu düşünülmüştür. 23 Haziran 1945 tarihli Meclis toplantısında İş Kazaları ile Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Hakkındaki Kanun tasarılarının birinci görüşmeleri tamamlanmıştır. Bakanlığın, sosyal yardım işleri yanında kol emeği ile

³³⁷ Türkiye, II. Dünya Savaşı’na fiilen katılmamış olsa da savaşın yıkıcı etkileri ülkede sosyal ve ekonomik boyutlarıyla baş göstermiştir. Bu sıkıntıların yaşandığı bir dönemde başta İstanbul olmak üzere sokaklarda yaşayan çocuk sayısı artmıştır. Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu tarafından acil olarak ele alınan bu mesele, kimsesiz çocukların topluma kazandırılmasına yönelik bir projenin hazırlanması için ilk girişimleri de başlatmıştır. Proje çalışmaları sırasında İstanbul’da 2.848 çocuğun sokakta yaşadığı tespit edilmiştir. %88’i erkek ve %12’si kız olan bu çocuklara yardım elini uzatmak isteyen vatandaşlar için proje kapsamında aracı kurum “Sokak Çocuklarını Kurtarma Bürosu” kurulmuştur. Büronun öncelikli hedefi ekonomik durumu kötü olan çocukların okumasını kolaylaştırmak ve 12 yaşından küçük çocukların ise çalıştırılmalarını yasaklamak olmuştur. Proje 19 Aralık 1944 tarihinde CHP Meclis Grubu’na ele alınmış, 23 milletvekilinden oluşan bir komisyon oluşturularak, kimsesiz, aylak, bakımsız ve yoksul çocukların korunması ve yetiştirilmesi adına daha ciddi boyutlarda faaliyet yürütülmesi sağlanmıştır. Bu bağlamda bir kanun tasarısı hazırlanarak Meclise sunulmuş, tasarı Mecliste görüşüldükten sonra 23 Mayıs 1949’da 5387 sayılı “Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun” adıyla kabul edilmiştir. Kanun ile birlikte Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı’na büyük sorumluluklar yüklenmiştir. **BCA**, 112.93.1; **BCA**, 179.236.11.

³³⁸ **Ulus**, “Çalışma Bakanlığı Kuruluş Kanunu Dün Meclisten Geçti”, 23 Haziran 1945.

çalışan işçilerin durumunu iyileştirecek ve bu hususta alınacak tedbirlerle de doğrudan ilgileneceği bildirilmiştir.³³⁹

TBMM'ye sunulan kuruluş kanunu tasarısının uzun süren görüşmeler neticesinde onaylanmasından sonra 4763 sayılı “Çalışma Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun” 22 Haziran 1945’de yürürlüğe girmiştir. Bu kanuna göre Bakanlığın kuruluşu yalnız merkezde bazı esaslı daireleri kapsamış ve illerdeki faaliyetlerinin yürütülmesi sorumluluğu ise kuruluşa ait ikinci bir kanun çıkarılıncaya kadar eskisi gibi Ekonomi Bakanlığının bölgelerdeki müdürlüklerine bırakılmıştır. Yeni bakanlığın en yetkili amirliklerine, İş Kanunu’nun hazırlanma ve yürürlüğe girmesi aşamasında önemli çalışmalarda bulunarak başarı göstermiş olan uzmanlar getirilmiştir. Bu doğrultuda Bakanlık müsteşarlığına eski İş Dairesi Başkanı Enis Behiç Koryürek’in tayini Cumhurbaşkanlığı tarafından onanmıştır.³⁴⁰

Bakanlık, 1946 yılından itibaren yeni görev ve hizmetleri üzerine alarak çalışma programı niteliğinde yeni kanun tasarıları hazırlamıştır. Sanayinin gelişmesi de göz önüne alınarak iş ve işçi ihtiyaçlarının daha iyi karşılanabilmesi için Bakanlığın görev ve yetkileri genişletilmiştir. Şemsettin Günaltay’ın başkanlığında toplanan TBMM’de, Çalışma Bakanlığının kuruluş ve görevleri hakkındaki kanun tasarısı görüşülmüştür. Görüşmeler sırasında söz alan Çalışma Bakanı Sadi İrmak, Bakanlığın kadro ihtiyacı üzerine görüş bildiren vekillere hitap ederek bu meselenin aşılamayacak bir mesele olmadığını, asıl ihtiyaçların belirlenmesi ve kadrolara yerleştirecek tecrübeli memurların bulunmasından sonra kadro meselesinin kesin olarak çözüleceğini dile getirmiştir.³⁴¹

³³⁹ **Akşam**, “Çalışma Bakanlığı, 7 Haziran 1945; **Ulus**, “Çalışma Bakanlığı Kuruluyor”, 7 Haziran 1945; **Cumhuriyet**, “Çalışma Bakanlığı”, 7 Haziran 1945.

³⁴⁰ **Ulus**, “Çalışma Bakanlığı Kuruluşu”, 29 Haziran 1945; **Cumhuriyet**, “Çalışma Bakanlığı”, 9 Haziran 1945; **Tanin**, “İş Bakanlığı’na Tayinler”, 24 Temmuz 1945, Bundan başka bakanlık teftiş kurulu başkanlığına eski İş Dairesi başkan muavinlerinden Nasfet Üler ve başmüfettişliklere Fadıl Akyol ile Vedat Bayru ve birinci müfettişliğe Rıza Işıtan, hukuk müşavirliğine Muslih Ferit Fer, araştırma ve danışma kurulu üyeliklerine İş Dairesinin eski başkan muavini Necati Topçuoğlu ile iş başmüfettişi Hakkı Yeniay, İş Dairesi genel müdürlüğüne eski başkan muavinlerinden Faris Ulubay ve genel müdür yardımcılığına da eski İş Teşkilatında bölge amirliklerinde bulunmuş olan Celâl Dinçer tayin edilerek görevleri yüksek Cumhurbaşkanınca onanmıştır. **Akşam**, “Çalışma Bakanlığı Teşkilatı”, 29 Haziran 1945.

³⁴¹ **Ulus**, “Çalışma Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Tasarı Kabul Edildi”, 24 Ocak 1946.

28 Ocak 1946 tarihinde yürürlüğe giren 4841 sayılı kanunla Çalışma Bakanlığının görevleri yeniden tanımlanmıştır. İlk kuruluş kanununa nazaran Bakanlığın görev alanına ilişkin tanımlamalar bu yeni kanunda ayrıntılı bir şekilde yerini almıştır. İkinci kuruluş kanunu toplam 24 madde olup ayrıca kanunun üç geçici maddesi bulunmaktadır. Söz konusu kanunun 1. maddesindeki; *Çalışma Bakanlığı, çalışma hayatının düzenlenmesi çalışanların yaşama seviyesinin yükseltilmesi, çalışanlar ile çalıştıranlar arasındaki münasebetlerin memleket yararına ahenkendirilmesi, memleketteki çalışma gücünün genel refahı arttıracak surette verimli kılınması, tam çalıştırma ve sosyal güvenin sağlanması ile görevlendirilir.* şeklindeki hüküm ile çalışma hayatından istenilen verimin alınması hedeflenmiştir.³⁴²

2.1.2. Çalışma Bakanlığının Kuruluşunun Yansımaları

20 Kasım 1942 tarihinde, İngiltere Hükümeti tarafından oluşturulan bir komisyon, sosyal yardım ve güvenlik meselelerini ele almak üzere bir plan hazırlanmış ve bu plan ile bireylerin refahı ve güvenliği kapsamlı bir şekilde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Toplumun bütün fertleri arasında dayanışma sağlamak, milli geliri oluşturulacak adil dağılım modeline uyumlu hale getirmek, bireylere tanınan iş garantilerini genişletmek, evli kadınların statülerini iyileştirmek ve vergilerle finanse edilen bir aile yardımları sistemi kurmak, sosyal güvenlik sisteminde birlik sağlamak, bütün sosyal güvenlik hizmetlerinin tek bir bakanlık idaresi altında toplamak ve sosyal güvenlik hizmetlerinde formaliteleri basitleştirmek, milli sağlık hizmeti kurmak, İngiltere’de yaşayan her şahsın sağlık hizmetlerinden parasız bir şekilde yararlanmasını sağlamak gibi hedefler planın hareket noktası olmuştur. Türkiye, bu plan çerçevesinde İngiltere’nin sosyal güvenlik politikalarıyla yakından ilgilenmiştir.³⁴³

³⁴² Uzun, **a.g.b.**, s. 1037; Seren, **a.g.e.**, s. 77.

³⁴³ <https://www.nationalarchives.gov.uk/education/resources/attlees-britain/survey-beveridge-report/>
Erişim Tarihi: 12 Ocak 2018. Sadi Irmak gazetecilere verdiği bir beyanatta Beveridge Planı hakkındaki görüşlerini şu sözlerle dile getirmiştir: *insanın başına gelmesi muhtemel ve sefaletle sebep olabilecek bütün riskler hesaba katılmıştır. Böyle bir sigorta millet çapında olarak kurulabilirse gerçekten büyük bir terakki ifade edeceği aşikârdır. Bu plânın tamamlanmaya muhtaç bir tarafı aranacak olursa şu önemli nokta hatıra gelir: Bu teminatı kurarken mesken ve gıda ihtiyaçlarını da göz önüne almak lazımdır. Bütün bu garantilere rağmen mesken durumu hem kemmiyet hem keyfiyet bakımından*

Çalışma Bakanı Sadi Irmak, öncelikle planın Türkiye’de iyice anlaşılması için Türkçeye çevrilmesi gereğine vurgu yapmıştır. Planın vatandaşın karşılaşabileceği her türlü zorluğun kaynağını iyi hesapladığı, ancak beslenme ve barınma gereksinimlerini karşılama konusunda yetersiz kaldığını dile getirmiştir. Ayrıca bu konularda alınacak tedbirlerle planın yoksulluğa karşı etkili bir çözüm üretme kapasitesine ulaşacağı yönünde görüş bildirmiştir. Sadi Irmak, sosyal güvenlik konusunda en büyük temennisinin ise bu sistemin tam anlamıyla işleyebilmesi ve sosyal yardımların toplumun hayır işleyen kurumlarının vazifesi olarak değil devletin temel görevleri arasında sayılması yönünde olduğunu ifade etmiştir. Bu şekilde toplumun tamamını kapsayacak bir sigorta kurumunun oluşturulacağı kanaatinde bulunduğunu belirtmiştir.³⁴⁴

Beveridge Planı dışında Türkiye’de kurulacak Çalışma Bakanlığının İngiltere’den model alınacağını bir diğer işareti, II. Dünya Savaşı henüz devam ederken İngiltere’ye eğitim için gönderilen işçiler ile verilmeye başlanmıştır. Türk işçiler, İngiltere’ye özellikle savaş üretim metotları hakkında tecrübe kazanmak için gitmişlerdir. Ayrıca Çalışma Bakanlığının kuruluşunu takip eden birkaç ay içinde İngiliz Kültür Heyeti tarafından Ankara’da açılan bir serginin içeriğini sosyal yardımların oluşturması, Türkiye’nin çalışma mevzuatını oluşturmak için İngiltere’nin tecrübelerinden yararlanacağını açıkça göstermiştir.³⁴⁵

Sosyal politikalar alanında faaliyet yürütecek mercii olan Çalışma Bakanlığının kuruluşu için hazırlanan kanunun Mecliste kabul edilmesinden kısa bir süre önce düzenlenen bilimsel etkinlikler, kanunun uygulanma aşaması için hazırlık

yetkisiz kalır ve gıda ihtiyacı da yeter derecede temin edilemezse gayeye ulaşmak güçleşir. Onun için bütün bu güzel garantileri bağlarken devletçe ele alınacak bir mesken hareketi icap ettiği gibi gıda maddelerinin istihsalını, naklini, satışını sıkı. Bir kontrol altına almak gerekmektedir. Ancak bu tedbirlerin eklenmesiyle ki Beveridge Planı sefaletle karşı bir zafer ifade edebilir. Her halde şurası muhakkaktır ki yakın tarihlere kadar hemen her yerde sadece hayır cemiyetlerinin faaliyet mevzuu sayılan sosyal yardım devletlerin temel ödevleri arasına girmektedir. Çalışan insana gairesiz bir hayat sağlamak, çocuğu, kadını ihtiyarı korumak bu ödevin esasıdır, haşama emniyetini bu çapta kurabilmenin başlıca çaresi, bütün millete şamil bir sigorta müessesesi meydana getirmektir. Beveridge Planında bu müessesenin bir devlet kurumu olması tavsiye edilmektedir. Ulus, “Beveridge Planına Göre Sosyal Dayanışma”. Sadi Irmak, 4 Ekim 1944.

³⁴⁴ Sadi Irmak, “Beveridge Planına Göre Sosyal Dayanışma”, **Çalışma**, Sayı: 1, 20 Eylül 1945, s. 25.

³⁴⁵ Şehmus Güzel, “Çalışma Hayatında İngiliz Etkisi”, **Tarih ve Toplum**, Cilt:9, Sayı:50, Şubat 1988, s. 53-56.

vazifesi üstlenmiştir. Bunlardan biri Türk İktisat Cemiyetinin³⁴⁶ Ankara’da düzenlediği sosyal ekonomi haftası etkinlikleridir. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Sosyoloji ve Sosyal Siyaset Kürsüsü profesörü Dr. Gerhald Kessler’in,³⁴⁷ Ankara’da düzenlediği ve tercümanlığını İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi öğretim üyelerinden Orhan Tuna’nın yaptığı konferanslar sırasında, Çalışma Bakanlığı ile ilgili çeşitli konulara değinilmiştir.³⁴⁸

Profesör Kessler, Çalışma Bakanlığının kuruluşuna ilişkin düşüncelerini şu sözlerle dile getirmiştir: “... *Yeni bakanlık, eski ve belki de hayatiyeti kalmamış bazı nizamların temsilcileriyle vaki büyük şahsiyata taallûk etmeyen görüş ayrılıklarında, hiç şüphesiz cesurane savaşmak zorundadır... Kaldı ki Çalışma Bakanı olmak ne büyük bir nimet! Hangi vekil, Çalışma Bakanı gibi bu kadar çeşitli ve bu kadar hayırlı ve tesirli bir şekilde hizmet edebilir?* Kessler, her şeyden önce Çalışma Bakanlığının, halkın maddi ve manevi bakımdan refaha ulaşması için insan emeğinin verimli hale getirilmesi gerektiğine dikkat çekmiştir. Kessler’in Çalışma Bakanlığının kuruluşuyla ilgili görüşlerinin esası insan emeğinin yüceltilmesi yönündedir. Bu noktada Çalışma Bakanlığına önemli bir sorumluluk yüklendiğini,

³⁴⁶ Türk İktisat Cemiyeti, 1931’de İstanbul’da kurulmuş, 17 Temmuz 1939’da ise Ankara’ya taşınmıştır. 1929 ekonomik krizinin ardından Türk parasının bu kriz sebebiyle değer kaybetmesini önlemek amacıyla 12 Aralık 1929’da kurulan Milli İktisat ve Tasarruf Cemiyeti ile birleşerek Türkiye Ekonomi Kurumu adını almış, Türkiye ekonomisinin sorunlarına bilimsel yöntemlerle çözüm üretme çabasıyla faaliyetlerini yürüterek günümüze kadar gelmiştir. Doğan Duman, “Milli İktisat ve Tasarruf Cemiyeti”, **Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi**, Cilt:1, Sayı:2, 1992, s. 141.

³⁴⁷ Gerhard Kessler, 1883 tarihinde Prusya’da doğmuş, ailesinin Berlin’e taşınması nedeniyle eğitim hayatı Almanya’da geçmiştir. 1901 ve 1907 yılları arasında Berlin ve Leipzig Üniversitelerinde çeşitli dallarda eğitim görmüştür. Bu dallar arasında İktisat’ta yer almakla beraber bu alandaki ilk çalışması “Alman İşveren Kuruluşları” adıyla literatüre girmiştir. 1927 yılında Leipzig Üniversitesi’nde İktisadi Bilimler ve Sosyal Politika Kürsüsü’nü kurmuştur. 1933 yılında Hitler hükümeti döneminde profesörlüğüne son verilmiştir. Aynı yıl, Almanya’dan kaçarak Türkiye’ye gelen ve burada üniversitelerin Avrupa modeline göre inşa edilmesine katkı sağlayan sosyal politika uzmanıdır. Kessler, Türkiye’de sosyal politika biliminin temelinin oluşmasından önemli rol oynamıştır. 18 yıl boyunca İstanbul Üniversitesi’nde Sosyal Politikalar Kürsüsü’nde ders vermiştir. 1963 yılında II. Dünya Savaşı’nın ardından döndüğü Almanya’da 1963 yılında hayatını kaybetmiştir. Andreas Hanlein, “Gerhard Kessler: Türkiye’de Sürgün Bir Alman Sosyal Politikacı”, **Çalışma ve Toplum**, Sayı:9, 2016/2, s. 31-34.

³⁴⁸ Orhan Tuna, Türkiye’de bulunduğu dönemde Çalışma Bakanlığı’nın örgütlenmesi ve sosyal sigortalar hususlarında danışmanlık yaparak Türkiye’nin sosyal güvenlik mevzuatının oluşmasına katkı sağlamıştır. Pelin Arslan, **1933-1950 Yılları Arasında Türkiye’ye Gelen Alman İktisatçılar: Gerhard Kessler’in Türkiye’de Sosyal Politikaların Gelişimine Katkıları**, Maltepe Üniversite Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2019, s. 211.

dolayısıyla da Bakanlığın kuruluşunun, Türk çalışma hayatı için önemli bir dönüm noktası sayıldığını dile getirmiştir.³⁴⁹

16 Ekim 1945 tarihinde Profesör Kessler tarafından verilmiş olan ilk konferansın gündemini; Çalışma Bakanlığının vazifeleri meşgul etmiş olup Kessler, Bakanlığın insan ile meşgul olacak yetkili bir merciye duyulan ihtiyaçtan kurulduğu ve bu yönüyle de diğer bakanlıklardan ayrıldığı yönünde görüş bildirmiştir. Profesör Kessler, Çalışma Bakanlığını altı iş sahasına ayırmıştır. Bunları; İş Piyasası, İş Hukuku, İşçiyi Koruma, Yardımlaşma, Sosyal Sigortalar, Sosyal Yardım İşleri Dairesi olarak sınıflandırmıştır. Bunlardan ilk beşinin Bakanlığın dar anlamda faaliyet alanını oluşturacağı ve genel itibarıyla işçi ve hizmetlileri kapsayacağını, sosyal yardım işlerinin ise geniş alanlı faaliyet sahasına sahip olması gerektiği üzerinde durmuştur. Bu alanda yürütülecek faaliyetlerin işçiler dışında köylü, küçük sanayi çalışanları ve memurları kapsamaması gerektiğini özellikle dile getirmiştir. Ayrıca Türkiye'nin yoksullara yardım konusunda geri kalmış bir durumda olduğuna değinerek bu işlerin tesadüfi bir şekilde yapıldığını dolayısıyla da sosyal bir hastalık olarak gördüğü bu durumun tedavi edilmesine imkân olmadığını ifade etmiştir.³⁵⁰

18 Ekim 1945 tarihinde verdiği ikinci konferansta Kessler, İş Kanunu'nun birçok modern görüşü içerdiğini ve gayet adil bir kanun olduğunu, ancak yürürlüğe girmesinin üzerinden sekiz yıl geçmiş olmasına rağmen sadece kâğıt üzerinde kalarak uygulanma imkânına kavuşturulamadığını dile getirmiştir. İş Kanunu'nun bu hareketsiz durumunun mağdurlarının ise gereğinden fazla çalışmasına rağmen sosyal güvenlik önlemleri ile yeterince korunamayan kadın ve çocuk işçiler olduğunu ifade etmiştir. Ayrıca Çalışma Bakanlığının İş Kanunu ile Hafta Tatili Kanunu'nun tüm hükümlerini bir an evvel ve tam anlamıyla uygulamaya koymasını gerektiğini ifade etmiştir. Öncelikle İş Kanunu'nun kapsamının genişletilmesi ile işe başlanması gerekliliği üzerinde duran Profesör Kessler, kanunun makine gücü ile çalışan bütün iş yerlerine uygulanması ile çalışma hayatında olumlu gelişmeler yaşanacağını belirtmiştir. Konferans sırasında iş mahkemelerinin kurulması üzerinde ısrarla durmuş; ücretler, ihbarlar, sertifikalar gibi iş sözleşmesine ait meseleler üzerindeki

³⁴⁹ Orhan Tuna, "Prof. Gerhard Kessler: Şahsiyeti ve Eserleri", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Dergisi**, Cilt:23, Sayı:3-4, 1963, s. 5-23.

³⁵⁰ Muhlis Ete, "Profesör Kessler'in Konferansları Münasebetiyle", **Çalışma**, Sayı:2, Kasım 1945, s. 77.

anlaşmazlıkların kurulacak iş mahkemeleri sayesinde hızlı bir şekilde ve azami masrafla çözüme kavuşturulabileceğini belirtmiştir. Batı ülkelerinde kurulan bu mahkemeler sayesinde oldukça faydalı işler görüldüğünü, yardıma muhtaç kesimin ekonomik ve sosyal açıdan haklarının temin edilmesi gibi önemli davalarda da bu mahkemelerin büyük rolünün olduğunu dile getirmiştir.³⁵¹

Profesör Kessler, ülkedeki çocuk sorunlarına özel bir önem verilmesi gerekliliği üzerinde de durarak İş Kanunu'nun belirlediği 12 yaş haddinin 14'e çıkarılması ve Çalışma Bakanlığına çocuk işçilerin durumunu iyileştirici niteliklere sahip projeler hazırlamasını önermiştir. Ülkede sendikalaşma faaliyetlerinin olmaması sebebiyle çalışma hayatına mensup bireylerin haklarının tam anlamıyla korunamadığını da vurgulayan Kessler, grev ve lokavt gibi hareketlerin iş uyuşmazlıklarının çözüm aracı olarak bir an önce meşrulaştırılması gerektiğinin altını çizmiştir.³⁵²

22 Ekim 1945 tarihinde yapılan üçüncü ve son konferansın gündemini, sosyal sigortalar oluşturmuştur. Bu konuda Kessler, düşüncelerini Kaza ve Meslek Hastalıkları ile Analık Sigortası'nın ayrı ayrı ele alınması gereken meseleler olduğunu belirterek başlamıştır. Kessler konferansta; iş kazalarının içeriğine değinmiş, meslek hastalıkları tabiri üzerinde genişçe bir açıklamada bulunmuştur. Profesör, söz konusu hastalıklar konusunda hastalığın meydana gelmesinden önce ayrılacak ödeneklerden çok hastalığın meydana gelmemesi için alınacak tedbirlerin üzerinde durmuştur.³⁵³ Kazadan korumak ve meydana gelebilecek hastalıkları önlemek için alınacak tedbir masraflarının kaza sonrası masraflara göre daha az olduğunu da önemle vurgulamıştır. Analık Sigortası hakkında da görüşlerini belirten Kessler, söz konusu sigortanın prim oranlarının diğer ülkelerle karşılaştırmalı olarak

³⁵¹ Orhan Tuna, "Sosyal Politika ve Çalışma Bakanlığı", **Siyasi İlimler Mecmuası**, Sayı:175, Ekim 1945, s. 387.

³⁵² Tuna, **a.g.m.**, s. 16.

³⁵³ Çalışma Bakanlığı'nın kuruluşundan hemen sonra 1947'de hazırladığı bir "*Çalışma Bakanlığıımızın Teşkilatı Hakkında Düşünceler*" başlığı altında hazırladığı bildiride; işsizlik sigortası yerine işe aracılık edilmek suretiyle faaliyetlerin yürütülmesi ve kamusal alanda iş kanunlarının Türkiye'nin iktisadi bünyesine uygun geliştirilmesi gereğinden bahsetmiştir. "Çalışma Bakanlığıımızın Teşkilatı Hakkında Düşünceler", Çev: Orhan Tuna, **Türk Ekonomisi**, Sayı:50, Ankara 1947, s. 21.

açıklamasını yaptıktan sonra bu oranın %1 olmasını uygun gördüğünü ifade etmiştir.³⁵⁴

İşçilerin refahının ancak demokratik esaslarla sağlanabileceği, bunun için sendikal faaliyetlerin gerekliliği ve sendikalaşmanın aşama aşama gerçekleştirilmesi gerektiği üzerine fikirlerini sıklıkla dile getiren Kessler, İstanbul Üniversitesine İktisadiyat Enstitüsünü kazandırarak Türkiye'nin sosyal politikalar alanına büyük katkılar sağlamıştır.³⁵⁵ 3008 sayılı İş Kanunu'nun hazırlanması, Çalışma Bakanlığının kurulması, Çalışma Bakanlığı bünyesinde İş ve İşçi Bulma Kurumu ve İşçi Sigortaları İdaresinin vücuda getirilmesi gibi konularda Profesör Gerhard Kessler ile birlikte çalışan ve sosyal politikalar alanında adından söz ettiren Prof. Dr. Ziyaeddin Fahri Fındıkoğlu, Kessler'in Türkiye'de yürüttüğü çalışmaların önemine şu sözlerle değinmiştir.³⁵⁶ *“Bugün Çalışma Bakanlığı, İşçi Sigortaları ve İş ve İşçi Bulma Kurumlarında çalışan ve 1937-1951 yılları arasında fakültede okuyan ve mezun olan sosyal siyasetçi, sosyal sigortacı, Çalışma Bakanlığında müdür ve memur olanlar, Türkiye’de Prof. Kessler sosyal siyaset çıkırının mahsulü sayılırlar.”*

Profesör Kessler'in oluşturduğu sosyal politikaları, Cenevre Üniversitesi İktisat Fakültesinde sosyal politika konusunda “La Legislation du Travail Industriel en Turquie” Türkçesiyle “Türkiye’de Endüstriyel Çalışma Mevzuatı” başlıklı teziyle doktorasını tamamlayan Cahit Talas devam ettirmiştir. 1960 yılında Çalışma Bakanı olan Talas, sendikal faaliyetler konusunda önemli çalışmalar yürütmüştür.³⁵⁷

³⁵⁴ Türk sanayiinin hızla geliştiğini, ancak ülkenin henüz bilinçli bir işçi sınıfına sahip olmadığını, madenlerin zorunlu çalışma uygulaması kapsamında işletildiği dolayısıyla da sürekli değişen işçi kadrolarının çalışmadaki verimi olumsuz etkilediğini dile getirmiştir. Ayrıca, bilinçli bir işçi sınıfının oluşmamasını memnuniyetle karşılayanlara da görüşlerini, *“Hakikatte sınıflar her modern cemiyetin zaruri ve gayri kabil içtinap hayat şekilleridir.”* şeklinde dile getirerek sözlerine şunları eklemiştir: *“Gerçi sınıflara has bir takım sosyal hastalıklar yok değildir. Fakat ancak gerçekten demokrat cemiyetler bu kabil hastalıklardan sakınmakta yahut bunları yenmeğe muvaffak olabilirler.”*Tuna“Sosyal Politika ve Çalışma Bakanlığı”, s. 387.

³⁵⁵ Şevket Evliyagil, “Ord. Prof. Gerhard Kessler”, **İktisadi Yürüyüş**, Sayı:268, Cilt:11, s. 16; İlk iktisadiyat Enstitüsü 1916 yılında İktisadiyat Darülmesaiisi adı ile Edebiyat Fakültesi’nde Ziya Gökalp tarafından kurulmuştur.1934 yılında İktisat ve İktisadiyat adını alarak faaliyetlerine devam etmiştir. 1936’da İktisat Fakültesi’ne bağlanarak ilim ile sosyal meselelere çözüm üretmeye devam etmiştir. **İktisat Fakültesi İktisadiyat Enstitüsü Hakkında Kuruluşunun XX.ci Yılı Münasebetiyle Rapor (1934-1936)**, Basri Matbaası, İstanbul, 1955, s. 6.

³⁵⁶ Ziyaeddin Fındıkoğlu, “Türk Sosyolojisinde İki Alman Sosyoloğu: Prof. Kessler ve Prof. Rüstow”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Dergisi**, Cilt: 23, Sayı 3-4, 1963, s. 305-307.

³⁵⁷ Arslan, **a.g.t.**, s.255; Ahmet. Makal, “Türkiye’de Akademide Sosyal Politika Geleneğinin Doğuşu ve Gelişimi Üzerine Tarihsel Bir Yeniden Değerlendirme”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:41, 2014, s. 17-30.

Çalışma Bakanlığının kuruluşu dönem gazetelerinde büyük bir başlıkla yansımıştır. Bu haberler genel olarak Bakanlığın görev alanına vurgu yapmaktadır. Bunlardan biri 7 Haziran 1945 tarihli Ulus gazetesine yansıyan haberdır. Haberde; temel görevi sosyal yardım meseleleri ile ilgilenmek olan ve çeşitli iş alanlarında kol emeği ile çalışanlar için tedbirler alacak bir bakanlığın kurulacağı bilgisine yer verilmiştir. Ayrıca haberde; Çalışma Bakanlığı adıyla kurulacak olan bu Bakanlığın, 6-7 ay içinde teşkilatlanarak faaliyet yürütmeye hazır hale geleceği de duyurulmuştur.³⁵⁸ Ulus gazetesi ise 26 Şubat 1946 tarihli sayfalarında; Çalışma Bakanlığının kanunları, uzmanları ve yayınları ile II. Dünya Savaşı sonrası Türkiye'sinin en dikkat çekici kurumu olmaya başladığı üzerine bir habere yer vermiştir.³⁵⁹

Çalışma Bakanlığının kuruluşunun gündemde yer aldığı bir Meclis toplantısında bazı vekiller Bakanlık hakkındaki görüşlerini, Türk işçisinin çalışkanlığı ve yurtseverliği etrafında şekillendirmişlerdir. Söz alan milletvekilleri, çalışma hayatının çeşitli sorunları üzerinde de durarak Bakanlığın görevlerini sağlıklı bir şekilde yürütmesi için önemli konulara temas etmişlerdir. Görüşmelerde; ülkenin sosyal kalkınma, dayanışma ve yardımlaşma konularıyla yakından ilgilenecek bu Bakanlığın görevlerini yerine getirirken ilgili bakanlıklarla iş birliği içinde olması gerekliliğine vurgu yapılmıştır. Ayrıca ülkenin iş ve üretim sistemlerinin sağlam temellere dayandırılması ve sağlıklı bir işçi kitlesinin oluşturularak milli ekonominin canlandırılması temenni edilmiştir. Daha güçlü bir siyaset ile çalışma hayatının daha iyi bir şekilde idare edilmesi ve Bakanlığın faaliyet programına sosyal sigortalar ve güvenlik alanlarına ilişkin yeni yasal düzenlemelerin eklenmesi yönünde görüşler bildirilmiştir.³⁶⁰

8 Haziran 1945 tarihinde Ankara Radyo Gazetesinde Bakanlığın kuruluşu ile ilgili olarak şu yayın yapılmıştır: *Dünyanın iktisadi düzeni, iş hayatı ve çalışma tarzı yeni gelişme yollarına girerken tarladan fabrikaya kadar birçok sahalarda emek harcayan ve çalışanların işlerini kolaylaştırmak, seviyesini yükseltmek, refahını*

³⁵⁸ **Ulus**, “Çalışma Bakanlığı Kuruluyor”, 7 Haziran 1945; **Cumhuriyet**, “Çalışma Bakanlığı”, 7 Haziran 1945.

³⁵⁹ **Ulus**, “İzinde Yürüdüğümüz İngiliz İşçi Teşkilatı”, 26 Şubat 1946.

³⁶⁰ **50 Yılda Çalışma Hayatımız**, s. 9-12.

*sağlamak, yoksulluğuna meydan vermemek konusu şüphe yok ki başlı başına bir bakanlığın bu işle uğraşmasını gerektirmekte idi.*³⁶¹

Bakanlığın kuruluşuna sayfalarında yer veren bir diğer basın organı Cumhuriyet, kuruluşu şöyle değerlendirmiştir: *Bugün otoriter bir düzenin baskısından kurtulan Avrupa'nın siyasi fırka ve içtimai sınıf kımıldanışlarında işçi hareketlerinin oynadığı rol ön safta geliyor. Türkiye'nin bu dünya çapındaki hareketler dışında kalması imkânsızdı. Daha harpten birkaç sene evvel tedvin edilen "İş Kanunu" ile bir müddetten beri projesi Büyük Millet Meclisinde bulunan içtimai sigortalar meselesi bu imkânsızlığın mahsulü idi. İşte İş Kanunu'nun tatbikatıyla vazifelendirilen bir dairenin yeni bir bakanlık kadrosu teşkil edeceği etrafında dönen şayiaları bu hadiseler zincirinin sonu olarak karşılamak lazımdır.*³⁶² Cumhuriyet Gazetesine yansıyan bu görüş, Çalışma Bakanlığının II. Dünya Savaşı Türkiye'si için mühim bir gelişme olduğuna vurgu yapmaktadır.

Çalışma Bakanlığının kuruluşuna ilişkin İngiltere'deki izlenimler, İngiliz Çalışma Bakanı R. A. Butler³⁶³ tarafından Sadi Irmak'a gönderilen tebrik mektubuna şöyle yansımıştır: *"Türkiye'de bir Çalışma Bakanlığı kurularak bunun başına sizin getirildiğinizi sevinçle haber aldım. İş alanında gerçekleştirebileceğiniz ilerlemeler hakkında büyükelçimiz kanalıyla alacağımı umduğum raporları kuvvetli bir ilgi ile karşılayacağım. Halkınızın yaşayış şartlarını iyileştirmek hususunda göreviniz size sonsuz imkânlar verecektir. Bu yolda başarılar elde etmeniz için en iyi dileklerimi arz ederim."* Butler, Sadi Irmak'ın Bakanlık adına gerçekleştireceği her türlü işte yardıma hazır olduğunu ayrıca dile getirmiştir. 1945 yılında İngiltere'de yaşanan hükümet değişikliği ile birlikte yeni Çalışma ve Milli Hizmet Bakanı³⁶⁴ olarak göreve başlayan George Isaacs ise Sadi Irmak'a tebriklerini bildirdikten sonra

³⁶¹ Seren, **a.g.e.**, s. 21.

³⁶² **Cumhuriyet**, 9 Haziran 1945.

³⁶³ Richard Austen Butler, 1937-1938 yılları arasında Çalışma Bakanlığı'nda parlamento sekreteri olarak göreve başlamıştır. Buna rağmen ismi eğitim bakanı olarak görev yaptığı 1941-1945 yıllarında duyulmuştur. "Butler Yasası" adıyla anılan düzenlemeleriyle başta ortaokullar olmak üzere tüm okulları ücretsiz eğitime dönüştürmüştür. <https://www.thefamouspeople.com/profiles/rab-butler>, Erişim Tarihi: 26 Temmuz 2018.

³⁶⁴ İngiltere Çalışma Bakanlığı, 1916 yılında çıkarılan yeni bakanlıklar kanuna göre kurulmuş, 1917'de işsizlik sigortası, iş borsaları, iş istatistikleri, meslek odaları ve işçi işveren ilişkilerine ait çalışmalar Ticaret Bakanlığı'ndan alınarak yeni kurulan bu bakanlığa verilmiştir. Bakanlığa ait oluşturulan merkezi bir kadro ile ülkenin çeşitli bölgelerinde kurulan bölge teşkilatına bağlı görev alan uzlaştırma memurları ve mahalli meslek odası müfettişleri tarafından çalışma hayatına ilişkin sorumluluklar üstlenmiştir. Yeniay, **a.g.m.**, s. 78.

İngiltere ve Türkiye’de çalışma politikalarını yürütecek olan bakanlıklar arasındaki ilişkilerin iş birliği içinde devam etmesine yönelik dileklerini şu sözlerle ifade etmiştir: “...Türkiye’de çalışanlar için daha yüksek hayat standartları sağlamak ve sosyal güveni kuvvetlendirmek üzere kurulmuş olan bakanlığımızla bakanlığınız arasında Sayın selefiniz R. A. Butler zamanında teyemmünen meydana gelmiş olan samimi münasebetlerin devam edeceğine ve iki müttefik ve dost millet arasındaki bağların bu yoldan da gelişmek imkânını bulacağına güveniyorum.”³⁶⁵

Çalışma Bakanlığının kuruluşu hakkında görüş bildirenler arasında İngiliz Kültür Heyeti Ekonomi Müşaviri Mr. Sutherland da bulunmakta olup Sutherland, Çalışma Bakanlığının kurulması münasebetiyle Çalışma Bakanı Dr. Sadi Irmak’la görüşme yaptığı sırada aldığı notları bir radyo röportajı haline getirmiş, 28 Haziran 1945 tarihinde saat 11.45’te bu röportajı İngiltere’ye hitaben yayımlamıştır.

Röportajda: Türkiye Hükümeti bünyesi içinde bir Çalışma Bakanlığı kurulmuş bulunuyor. Cumhuriyet’in sosyal teşkilâtının genişlemesiyle beraber devletin birbirine sıkı bir surette ilgili olan ve verimli bir tarzda ele alınabilmesi için bir idare altında ahenkleştirilmesi lazım gelen çeşitli sosyal faaliyet kollarının bir teşkilat içinde toplamak üzere yeni bir bakanlık kurulması ihtiyacı belirmişti. Geçen gün yeni Çalışma Bakanı Prof. Dr. Sadi Irmak’la görüşmek mazhariyetini elde ettim. Yeni Ankara şehrinin Bakanlıklar Mahallesiindeki dairesinde iyi intihap edilmiş odasında karşı karşıya oturduk. O, bana yeni bakanlığın kuruluşundaki sebepleri izah etti ve başlamak tasavvurunda olduğu faaliyetlerin ana hatlarını çizdi. Dr. Sadi izah ederek dedi ki: “Türk demokrasisi, bütün işveren ve işçilerin karşılıklı anlaşma ve iş birliği içinde milletin genel refahı uğrunda beraberce çalışmasını sağlamak dileğindedir. Yeni bakanlık devletle çalışan insanlar arasındaki sosyal münasebetleri düzene koymak, işçilerin sağlığını ve haklarını korumak ve işçi verimini yükseltmek amacıyla kurulmuştur. Bundan sonra Dr. Sadi, yeni bakanlığın hedef tuttuğu üç esaslı noktaya kısaca temas etti ve Bakan birinci nokta olarak dedi ki: “Türkiye Hükümeti sosyal sigorta planlarını ele alarak bunları gerçekleştirecek ve şimdiki

³⁶⁵ Yeni kurulan bu bakanlığın ilk bakanı Sadi Irmak’ın İngiltere Çalışma Bakanı’nın tebrik mektubuna cevaben teşekkürlerini bildirdikten sonra iş birliği konusundaki düşüncelerini “Çalışma ve sosyal hizmetler alanında engin bir tarihe malik olan memleketlerimiz arasında çağdaş ihtiyaçlara uygun yeni ilerleyişler yapılırken edinilen tecrübelerin teatisi çok faydalı olacaktır.” şeklinde dile getirmiştir. Seren, a.g.e., s. 24-28.

halde Büyük Millet Meclisinde görüşülmekte olan ilk sosyal sigorta tasarısını yürütecektir.” Irmak’ın temas ettiği ikinci nokta: Fırsat elde edilir edilmez işçiler için sıhhi meskenler kurulmasına ait bulunuyor. Çalışma Bakanlığı, son zamanlarda ziraat işçilerini üzerinde çalıştıkları toprağın sahibi haline getiren Toprak Kanunu ile kabul edilen esaslara paralel olarak sanayi işçileri için de plânlar hazırlayacaktır.” Bu sözlerle Irmak, sanayi işçisini çalıştığı yere aidiyat duygusuyla bağlayacağını; fabrikalarda çalışan işçilerin büyük bir kısmı tarım bölgelerinden gelmeleri sebebiyle bu alanda alınacak tedbirlerin tarımdan sanayiye geçen işçilerin sanayi çevrelerinde tatmin edici bir zemin bulmalarına imkân vereceğini ifade etmiştir. Üçüncü nokta, Çalışma Bakanı Dr. Sadi Irmak, rasyonalizasyon yoluyla işçinin verimini yükseltmek tasavvurundadır. O, şuna kanidir ki; işçinin daha yüksek bir hayat seviyesine erişebilmesi, onun istihsal takatinin yükselmesine imkân verecektir. Bunun için daha yüksek bir randıman temin eden amiller arasında işçinin sağlığını ve sosyal güvenini ilgilendiren tedbirler başta gelmektedir. Bu yoldaki programların gerçekleştirilmesi bahis mevzuu olunca baştan şu noktaya işaret etti: “Büyük müttefikimizin sosyal alandaki faaliyetlerini dikkatle takip ediyoruz. Ve Beveridge Planı’nızdan geniş ölçüde faydalanmaktayız. Sosyal güven ve dayanışma gerek Türkiye’de gerek İngiltere’de öteden beri devam edip gelen bir gelenek olmuştur. Ve her iki memlekette eski bir tarihe maliktir. Yeni sistemleri kurarken büyük müttefikimizin sosyal alandaki tecrübeleri ve muhtelif sosyal ilerlemeleri bizim için faydalı örnekler teşkil edecektir.”³⁶⁶

Çalışma Bakanlığının kuruluş aşamasından sonraki süreçte İngiltere’nin tecrübelerinden yararlanma yoluna gidilmeye devam edilmiştir. Çalışma Bakanı Sadi Irmak ile İngiltere eski Çalışma Bakanı Mr. Butler ve yeni Çalışma Bakanı Mr. Isaacs arasında anlaşmaya varılması üzerine İngiltere, Çalışma Bakanlığının iki yetkili uzmanını Türk Çalışma Bakanlığı emrine vermeyi kabul etmiştir. Bu uzmanlardan birinin işçi meseleleri, diğerinin ise sosyal sigortalar üzerine çalışmalar yürütmesi kararlaştırılmıştır. Böylelikle gelişmiş ülkelerin tecrübelerinden

³⁶⁶ **Ulus**, “Çalışma Bakanı ile Bir Konuşma” 6 Temmuz 1945.

yararlanılarak Türkiye'deki çalışma hayatının mevcut sorunlarına ilişkin olumlu gelişmeler sağlanacağı dile getirilmiştir.³⁶⁷

İngiltere Çalışma Bakanlığı uzmanlarından Stevens ve Lefebure'un Bakanlığa ait müşavir kadrolarında görevlendirilmesi Çalışma Bakanlığının 3 Ocak 1946 tarihli ve 10 sayılı yazısı ve 788 sayılı kanunun 5. maddesine göre Bakanlar Kurulu tarafından 31 Ocak 1946 tarihinde kararlaştırılmıştır.³⁶⁸ Bu uzmanların Türkiye'de Çalışma Bakanlığı adına yapacakları her türlü inceleme ve uygulama için Bakanlık bütçesinden ödenek ayrılmıştır.³⁶⁹ Çalışma Bakanlığı emrinde görev almak üzere Türkiye'ye gelen İngiliz uzmanlar, Bakanlık tarafından kendilerine tahsis edilen dairelere yerleşerek çalışmalarına başlamışlardır. Çalışma Bakanının TBMM tarafından kendisine verilmiş görevleri yerine getirmek için izlediği bu yol takdirle karşılanmıştır.³⁷⁰

Çalışma Bakanlığında görev almak üzere Türkiye'ye gelen bu uzmanlar ile Ankara Palas'ta yapılan bir röportajda; Türkiye'ye karşı ilk izlenimleri sorulmuş ve Mr. Lefebure tarafından soru şu şekilde cevaplandırılmıştır: *“Doğrusunu isterseniz bir kar tipisine tutulmuş olan Nottingham'dan çıkıp bu güneşli ülkelere gelmek insana hayli yenilik duygusu taşımaktadır”* İngiltere Çalışma Bakanlığı ile ilgili soruları yanıtlayan Mr. Stevens ise şu sözleri sarf etmiştir: *“Çalışma hayatımızla*

³⁶⁷ **Ulus**, “Çalışma Bakanlığı İngiltere'den İki Uzman Getiriyor” 4 Aralık 1945; Isaac'ın Türkiye'de görev yaptığı yıllarda Profesör Kessler arkadaşına yazdığı bir mektupta ondan şöyle bahsetmiştir: *“İstanbul'a geldiği zaman kendi alanında çok az Türkçe eser vardı, bundan dolayı Isaac kendini hayret verici bir hevesle yazmaya vermiştir. Bu nedenle pratik iktisatçılarınca da tanındı ve çok saygınlık kazandı. Çalışma Bakanlığı, özellikle sosyal sigorta ve ücretliler sorununun ayrıntılarında onun danışmanlığından faydalanmıştır. Ama baş uğraşısı dersler olmuştur. Konferans konularını yavaş yavaş genişletmiş ve 3 asistanını bu işler için daima görevlendirmiştir. Öğrencileri ve asistanları ona sevgi ve saygı ile bağlıydılar. O, olağanüstü bir hoca, meslektaşlarına, enstitü ve fakülteye karşı yardımsever bir kişidir.”* Arslan, **a.g.t.**, s. 211.

³⁶⁸ **BCA**, 110.9.17.

³⁶⁹ Uzun, **a.g.b.**, s.1037; **BCA**, 110.21.19.

³⁷⁰ Uzmanlardan Mr. Henry Stevens 1885'te Cornwall eyaletinin Perzenac şehrinde dünyaya gelmiştir. 1912 yılında Ticaret Bakanlığı'na bağlı İş ve İşçi Bulma Kurumu'nda göreve başlamıştır. Ardından 1916 yılında kurulan Çalışma Bakanlığı'na geçerek işsizlik sigortası üzerine çalışmalar yürütmüştür. İşsizlik sigortasının kapsamına, önceleri sadece sanayi işçilerine dahil edilir iken 1920 yılına kadar tüm işçileri kapsayacak şekilde genişletilmesinde önemli rol oynamıştır. 1939'da Kuzey Midland bölgesine geçerek savaş üretiminin ihtiyaç duyduğu iş gücünü düzenleme işleriyle meşgul olmuştur. Diğer uzman Mr. Charles Hector Lefebure ise Çalışma ve Milli Hizmet Bakanlığı'nın mali işlerinde uzman sıfatıyla başladığı görevini işçi yetiştirme ve işsizlik meseleleri üzerine edindiği tecrübelerle yükseltmiştir. İşsizlik sigortası konusunda büyük katkıları olan Lefebure, dünyada derin etkiler bırakan Beveridge Planı'nın sosyal sigortalar kısmı üzerine araştırmalar yapmış ve onun başkanlığında işsizlik sigortası komitesi kurulmuştur. “Çalışma Bakanlığı Emrine İki İngiliz Uzmanı Geldi”, **Çalışma**, Sayı:2, Ocak 1946, s.73; **Ulus**, “İki İngiliz Uzman Getirildi” 30 Ocak 1946.

ilgili tedbirler adım adım alınmıştır. İş ve İşçi Bulma Teşkilatımız 1910 tarihinden itibaren işlemeye başlamıştır. Sigorta Teşkilatı, 1911’de ortaya çıkarılmış, Çalışma Bakanlığı ise resmi olarak 1916 yılında kurulmuştur. Bu bakanlık 1944’e kadar işsizlik meselelerinden sorumlu olduğu halde o tarihten sonra sorumluluğunu yeni kurulan Milli Sigorta Bakanlığı’na devretmiştir. Bakanlığın iç faaliyetleri işsizlik ve sağlık sigortası, ihtiyarlık tekaüt sigortası, dullara yardım, gebelik ve lohusalık yardımı, aile yardımı gibi çok çeşitlidir. Bunlar arka arkaya çıkan kanunlar sayesinde sağlanmıştır. Bir bütün olarak bu yılın sonunda eyleme geçecektir.” İngiltere’deki Çalışma Bakanlığının faaliyetlerini bağımsız yürütmekte olduğuna dair görüşe karşılık ise şu sözleri söylemiştir: “Bilakis, memleketimizin en küçük topluluklarına kadar nüfuz etmiş olan mesleki teşekküller bu alanda Bakanlıkla el ele vermişlerdir. Bu teşekküller, Bakanlığın iştisarı birer organı halindedir ve idareye fiilen karışmamaktadır. Birçok işlerde doğrudan doğruya işverenlerle teması mümkün kılan bu teşekküller, bürokrasiyi azaltmaya ve işlerin daha randımanlı gitmesine yardım etmektedir. Bu usul 1917’den beri uygulanmakta ve gerek işçiler gerekse işverenlere büyük faydaları dokunmaktadır.” Çalışma Bakanlığının en ilgi çeken teşebbüsü nedir?” sorusuna ise şu cevap alınmıştır: “1910 yılından beri işleyen mesleki yöneltme teşkilatını örnek gösterebiliriz. Halk tarafından çok tutulan bu teşkilat, okuldan yeni çıkan gençlerin istidadını yoklamakta ve onlara en çok hangi mesleklerde başarı ihtimalleri olduğunu bildirmektedir. Uzun tecrübeler sayesinde müspet sonuçlar veren bu yoklamalar sayısız gence hayatta yüksek bir başarı derecesi kazandırmıştır.”³⁷¹

Uzmanlardan Mr. Charles Hector Lefebure’ye yöneltilen; “Fikrinizce çalışma hayatının düzenlenmesinde halli gereken en önemli mesele hangisidir?” Sorusuna karşı alınan cevap şu olmuştur: “Bu hususta kesin bir hükme varamamakla beraber iş bulma davasının başta geldiğine şüphe yoktur. İş varken, daha doğrusu iş isteyen herkes için kendine uygun bir iş mevcut oldukça, işsizlik ve dolayısıyla işsizlik sigortası konu dışı kalır. Bu itibarla işsizlik sigortası her zaman için ikinci planda kalmağa mahkûmdur. Bütün gayretler herkese bir iş bulmak üzerinde teksif olunmalıdır.” Lefebure’e yöneltilen: “Sizin de yardımınız olduğu anlaşılan Beveridge Planı, tamamen kabul olunmuş mudur?” sorusuna karşılık alınan cevap ise şöyledir:

³⁷¹ **Ulus**, “İki İngiliz Uzmanı ile Bir Konuşma”, Nermin Suley, 1 Şubat 1946.

“Parlamento hayli tadiller yapmakla beraber planın esas yapısı tamamen kabul edilmiştir.” İngiltere’de uygulanan çalışma siyasetinin sanayi işçilerinden başka ziraat işlerini de kapsayıp kapsamadığı hakkındaki soruya karşı şu cevap alınmıştır: “İngiltere, iki sosyal sınıf arasında kesin bir sınır çizmeği asla tasarlamamıştır. Bu düşünce bugünkü sosyal adalet prensibine de aykırı düşer. Ancak bu konuya dokunacak birçok özellikleri hesaba katmak gerekir. Bir sağlık sigortası milletin her ferdine kolaylıkla uygulanabilecek halde mesela işverenle iş alanı arasındaki farkları tamamen aile esasına dayanan ziraat çalışmasında uygulamak daha güçtür. Birçok memleketlerde baba oğlunu çalıştırmaktadır. Bu gibi hallerde özel hükümler kabul etmek lüzumsuzdur.” “Çalışma Bakanlığınızın harpten yeni çıkmış olan memleketinizde en son aldığı tedbir nedir?” sorusuna karşılık alına cevap şu şekildedir: “Bakanlığımız yeni terhis olan askerlerimize süratle bir iş bulabilmek için onları altı ay müddetle bir kursa tabi tutmakta ve böylece sivil hayata dönmek için bir hazırlık devresi geçirtmektedir.” Son soru, Türkiye’de çalışma hayatıyla ilgili yaptıkları planın ne olduğunun sorusu üzerine, Mr. Lefebure şu sözleri sarf etmiştir: “Memleketinizin çalışma hayatını düzenlemek ödevini üzerine almış olan genç Bakanlığınıza yardımcı olarak çağrılmış olmaklığımız bizim için büyük bir şereftir. Biricik emelimiz bütün bilgi ve tecrübelerimizi Bakanlığa hasretmektir! Büyük Britanya’nın bu hususta elde ettiği tecrübeler bu gibi işlerin ancak uzun çalışmalar, derin tecrübeler kazanarak ve zamanla geliştiğini ispat etmiştir. Emelimiz bu engelleri aşıp hedefe varmaktır.”³⁷²

2.2. Çalışma Bakanlığının Teşkilatlanması

Ekonomik girişimlerin istenilen sonuca ulaştırılmasında teşkilatlanma başrolü oynayan bir unsurdur. Zamandan tasarruf sağlamakla birlikte harcanan emeğin boşa çıkmaması için kuruluşlar, daha rasyonel esaslara göre vücuda getirilmeye çalışılmaktadır. Bu gereklilik özellikle 20. yüzyılın ilk yarısında belirmeye başlamıştır. Milli kalkınmaya hız kazandırmak noktasından hareketle özellikle sanayide işçi, makine ve hammadde arasında uyumlu bir işleyiş sağlayabilmek için girişilen teşkilatlanma faaliyetleri, bu işleyişin olmazsa olmaz bir unsuru olarak ön

³⁷² **Ulus**, “İki İngiliz Uzmanı ile Bir Konuşma”, Nermin Suley, 1 Şubat 1946.

plana çıkmıştır. Dolayısıyla Türkiye de ekonomik faaliyet yürüten kurum ve kuruluşlarını teşkilatlandırılması sayesinde modern çağa ayak uydurabilmiştir.

Çalışma Bakanlığının kuruluş kanununun 1. maddesinde, ülkenin çalışma meselelerine bakış açısı açıkça vurgulanmıştır. Buna göre teşkilatlanma aracılığıyla; tam çalıştırma ve sosyal güvenliğin sağlanması ve bu sayede çalışanların refah seviyesinin arttırılması hususunda alınacak önlemlerin araştırılması, değerlendirilmesi ve sosyal meselelerin çözümüne büyük katkı sağlanacaktır. Bu doğrultuda, Çalışma Bakanlığı kadrosunu oluşturacak personelin sorumluluğuna ekonomik politikalarla birlikte yürütülecek teşkilatlanmaya ilişkin görevler eklenmiştir. Ayrıca bu kadro bünyesinde çalışmalar yürüten personelin, geniş halk kitleleri ve özellikle işçiler ile yakın temaslarda bulunmasıyla çalışma meselelerinin çözümü konusunda daha etkili yöntemler geliştirebileceğinin altı çizilmiştir. Çalışma Bakanı Sadi İrmak'ın Bakanlığın teşkilatında çalışacak personeli ele aldığı bir konuşmasında düşüncelerini şu sözlerle ifade etmiştir: “...Yeni sosyal vazifeleri başaracak bir personel yetiştirmeğe başlamıştır. Vatanın büyük hizmetlerine hazırlanan bu kadroyu anlayışla, sabırla, teşvikle yetiştirmek vazifelerimizin en önemlisi ve en zevklisidir.”³⁷³ İrmak'ın bu görüşleri, Çalışma Bakanlığının ancak güçlü bir teşkilat ile çalışma hayatının tüm gerekliliklerini yerine getirebileceğinin bilincinde olduğunu dile getirmesi bakımından önemlidir.

Çalışma Bakanlığının teşkilatlanması hususunda hazırlanan kanun tasarıları için yalnız Bakanlık mensubu uzmanların görüşleri alınmamıştır. Teşkilatlanmaya ilişkin tasarı metinleri, yüksekokul ve fakülteler ile İktisat Cemiyetine gönderilerek ilgili uzmanların görüşleri de alınmıştır. Ayrıca teşkilata bağlı çalışmalar yürüten birimlerden Araştırma Kurulunun kadrosunu güçlendirmek için yabancı uzmanların bilgi ve deneyimlerinden faydalanmak yoluna gidilmiştir.³⁷⁴ Teşkilat yükseköğrenim görmüş gençlerin personel olarak seçilmesine büyük önem verilmiştir. Ülkenin çalışma hayatına hizmet vermek üzere seçilecek olan bu adaylar için gerek ülke

³⁷³ Sami Nenekli, “Çalışma Teşkilatımızda Personelin Yeri ve Önemi”, **Çalışma**, Sayı:11, Ekim 1946, s. 65-66.

³⁷⁴ Çalışma Bakanlığı merkez teşkilatında 1 Şubat 1946 ve 31 Aralık 1946 tarihleri arasında çalıştırılmak üzere 1 adet yabancı uzman istihdam edilmiş, çalıştırıldığı süre zarfında uzmana 37.950 Lira ödenek ayrılmıştır. 1 Ocak 1947 tarihinden 31 Ekim 1947 tarihine kadar çalıştırılmak üzere istihdam edilen 1 yabancı uzmana ise bütçenin ücretler bölümünden çalıştırılacağı 10 aylık süre için 5.169.920 lira ayrılmıştır. **BCA**, 112.91.1; **BCA**, 112.74.7

içinde gerekse yabancı ülkelerde kurs ve staj imkânları tanınmıştır. Bu program çerçevesinde yükseköğrenim görmemiştir. Şunu da belirtmekte fayda vardır ki çeşitli sektörlerde çalışarak tecrübe kazanmış vatandaşlara da teşkilat bünyesinde çalışma fırsatı tanınmıştır.³⁷⁵

2.2.1. Çalışma Bakanlığının Merkez Teşkilatı

Haziran 1945 tarihine kadar Ekonomi Bakanlığına bağlı İş Dairesi çatısı altında yürütülen çalışma hayatına ilişkin faaliyetler, 8 Haziran 1945 tarihli kanun ile kurulan ve çalışma hayatı ile ilgili konuları düzenlemek ve denetlemekle görevlendirilen Çalışma Bakanlığına devredilmiştir. Bakanlığın kuruluş gerekçesi ise işçi ve işveren ilişkilerinin düzenlenmesi ve demokratikleşme adına da önemli bir husus olan dayanışma zihniyetinin kazanılması adına çıkarılan İş Kanunu'nun önemine dayanılarak şu sözlerle açıklanmıştır: *“İş Kanunu, 1937 yılından bugüne kadarki sekiz yıllık uygulanma devresinden elde edilen sonuçlar genel olarak bütün çalışan unsurların daha verimli ve daha refahlı bir seviyeye çıkarılmalarıyla ilgili içtimai siyaset tedbirlerini Ekonomi Bakanlığının çetin istihsal meseleleriyle yüklü bulunan çalışma konusundan ayırarak başlı başına bir teşkilâtın yetki ve sorumluluğu altında toplamak lüzumunu ispat etmiş bulunuyor.”* Dolayısıyla Çalışma Bakanlığının teşkilât ve görevlerine ait bu kanun, ihtiyaç ve zaruretlerin karşılanmasını hedef tutmaktadır. Çalışma Bakanlığının kurulmasında göz önünde tutulan zaruri ihtiyaçlar, çalışma hayatının düzenlenmesi hususunda vücuda getirilecek olan teşkilatın çalışma tarzını tespit etmek için bir araştırma ve inceleme aşamasına duyulan ihtiyacı da beraberinde getirmiştir. Teşkilatın kurulması ve geliştirilmesi için öngörülen araştırma ve inceleme faaliyetler giderlerinin o günkü devlet bütçesine ağır bir yük olmayacak şekilde ve mümkün olduğu kadar tasarruf gayesi gözetilerek hesaplanmasının da altı çizilmiştir. Dar bir bütçeyle kurulması öngörülen teşkilatın sonraki dönemlerde yapılacak incelemelerin sonuçlarına göre kesin bir şekilde vücuda getirileceği de ayrıca belirtilmiştir.³⁷⁶

³⁷⁵ Sadi Irmak, “Bakanlığın Kuruluşu Gelişirken”, **Çalışma**, Cilt:2, s. 2.

³⁷⁶ **BCA**, 132.946.14; **Ulus**, “Çalışma Bakanlığı” 20 Şubat 1946; 1946 yılı bütçesi Teşkilat Kanunu esasları dikkate alınarak hazırlanmıştır. Memur aylıkları, hizmetliler ücreti, geçici tazminat, çocuk zammı ve doğum yardımı ve aynı yardım görevlilere ilişkin gider bölümlerini oluşturmuştur. Merkez

Bakanlığın üstleneceği görevler ise genel itibariyle üç başlık altında toplanmıştır. Bunlardan birincisi; çalışmanın düzenlenmesi ve işçi haklarının temin edilmesine ait önlemlerdir. İkincisi, sosyal öngörme ve sigorta meseleleridir. Ve üçüncüsü Bakanlığın işsizlere iş bulma faaliyetleridir. İş Kanunu'nda bu görevlerin bir kategoriye ayrılması yoluna gidilmemiştir. Örneğin sosyal öngörücülük bölümü altında yer alması gereken iş kazası sigortası ile hastalık, analık, malul kalma, ihtiyarlık ve ölüme ait sosyal sigortalar, sosyal yardım başlığı altında düzenlenmiştir. Mesleki kaza sigortaları ile sosyal sigortalar ve işsizlere iş bulma konuları arasında prensip farkları olduğu belirtilmemiştir. İş kazalarının mali yükü, işverenlere yüklenmiş; sosyal sigortaların sınırı işçi, patron ve devlet arasında paylaşılacak sorumluluklarla çizilmiştir. İşsizlik ise mesleki ve sosyal bir risk olmaktan çok ekonomik risk sayılarak bu duruma uygun önlemler alınmaya çalışılmıştır. Bu prensipler doğrultusunda hareket eden Bakanlık, teşkilatlanmasını iş bölümü esası üzerine kuracağını bildirmiştir.³⁷⁷

Çalışma Bakanlığının asıl kadrosunun ancak kuruluşun sonraki birkaç ay içinde yapılacak etütlerden sonra oluşturabileceği hususundaki görüşler, Bütçe Komisyonu tarafından da yerinde görülmüştür.³⁷⁸ Çalışma Bakanlığının merkez teşkilatı; Çalışma Bakanının emri altında bir müsteşar, Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Araştırma ve Danışma Kurulu Başkanlığı, İş Dairesi Genel Müdürlüğü, Özlük İşleri ve Kütük Seferberlik ve Kâğıt İşleri Müdürlüklerinden oluşturulmuştur. Bu dairelerin, çalışma hayatı üzerinde olumlu etkiler yaratacağı dolayısıyla da ekonomik hayatta canlanma gözleneceği belirtilmiştir.³⁷⁹

büronun ise kırtasiye, demirbaş, aydınlatma, ısıtma gibi gider bölümleri bulunmakla beraber Teşkilat Kanunu gereğince illerde kurulacak 18 bölge müdürlüğü için asgari bir tahminle gider ayrılmıştır. Bunlar dışında; yeniden tayin edilecek memurlar için sürekli görev yolluğu, geçici görev ve müfettişler yolluğu, giyecek, kongrelere ve uluslararası kurumlara katılma giderleri, kurs giderleri, basın, yayın, tercüme, telif, kitap, dergi ve propaganda giderleri, yabancı uzmanlar, tercümanlar ve memurlar için ayrılan ücret, mevcut hizmetli adedi göre % 5 oranında ayrılan emekli ödeneği ve yabancı ülkelere gönderilecek öğrenci giderleri diğer gider bölümlerini oluşturmuştur. **1946 Yılı Bütçe Kanun Tasarısı ve Bütçe Komisyon Raporu**, TBMM Basımevi, Ankara, 1945, s. 105-107.

³⁷⁷ **Ulus**, “Çalışma Bakanlığı Teşkilatı”, Esat Tekeli, 20 Haziran 1945; Cumhuriyet, “Çalışma Bakanlığı Teşkilatı Kurulurken”, 7 Temmuz 1945.

³⁷⁸ **Resmi Gazete**, Sayı:6042, 27 Haziran 1945, s. 746.

³⁷⁹ Hasan Refik Ertuğ, “İş Hayatı ile İlgili Kanunlar”, **Siyasi İlimler Mecmuası**, Sayı:172, Yıl:15, s. 231.

Çalışma Bakanlığının kuruluş gerekçelerinde de belirtildiği gibi Bakanlık, ilk aşamada dar bir kadro ile teşkilatlanma yoluna gitmeyi uygun görmüştür. Bakanlığa bağlı memurluklar ve ücretleri ise şöyle belirlenmiştir: 125 lira asli maaşlı müsteşarlık, 70 lira asli maaşlı Özel Kalem Müdürlüğü, 100 lira asli maaşlı Teftiş Kurulu Başkanlığı, 90 lira asli maaşlı başmüfettişlik ve muhtelif derecelerden sekiz müfettişlik, 100 lira asli maaşlı Hukuk Müşavirliği, 125 lira asli maaşlı Araştırma ve Danışma Kurulu Başkanlığı ve bu başkanlığa bağlı 100'er lira asli maaşlı iki üyelik, 80 lira maaşlı Zat İşleri Müdürlüğü, 70 lira maaşlı Levazım Müdürlüğü, 50 lira maaşlı Evrak Müdürlüğü, 60 lira maaşlı ve 70 lira maaşlı beş şube müdürlüğü ve üç muavinlik ve muhtelif derecelerde 18 memurluk. Bu memurluklardan yalnız 100'er lira asli maaşlı Araştırma ve Danışma Kurulu üyelikleri uzman sayılmıştır.³⁸⁰ Teşkilatlanma çalışmalarının başında İş Dairesi Başkanı B. Enis Behiç Koryürek, Çalışma Bakanlığı müsteşarlığına tayin edilmiştir. Ekonomi Bakanlığının çalışma kısımlarından biri olan İş Dairesi ile Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının Sosyal Yardım Teşkilatının da bu yeni bakanlığa bağlanacağı bildirilmiştir.³⁸¹

Bakanlığın merkez kuruluşunda bulunan kadrolara sınavla atanan tercümanlar, 3656 sayılı kanunun 6'ncı maddesine göre 80 lira asli maaşla göreve başlamışlardır. Söz konusu kadrolarda çalışmak için en az lise mezunu olma şartı getirilmiştir. Ayrıca Bakanlığın müfettiş yardımcılığı kadrosuna 35 asli maaş, iş müfettişlerine ise 35 ila 40 lira arasında değişen asli maaş verilmiştir. Başbakanlık Cumhuriyet Arşivinden edinilen belgelerde; 1949 yılında, ücretleri Çalışma Bakanlığının o yılki bütçesinin “Yabancı Uzman ve Hizmetlilerle Tercümanlarının Ücreti” bölümünde yer alan ödenekten verilmek üzere beş yabancı uzmanın Bakanlığın kadrosuna alındığı ve bu uzmanlara toplam 15.230 lira ödenek ayrıldığı bilgisine ulaşılmaktadır.³⁸²

İlk Çalışma Bakanı Sadi Irmak, 1936 yılında çıkarılmış olan İş Kanunu'nun sadece büyük sanayi kuruluşlarında çalışanları koruduğunu, dolayısıyla Çalışma Bakanlığının kuruluş kanununun 1. maddesindeki ülkedeki bütün çalışanların yaşam standartlarını yükseltmek, yurttaşların iş gücünü çalışma hayatına dâhil edecek

³⁸⁰ **Ulus**, “Çalışma Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Tasarı”, 21 Haziran 1945; **Akşam**, “Çalışma Bakanlığı Müsteşarlığı”, 24 Haziran 1945.

³⁸¹ **Ulus**, “Çalışma Bakanlığı” 20 Şubat 1946; **Akşam**, “Çalışma Bakanlığı”, 28 Mayıs 1945.

³⁸² **BCA**, 118.105.7.

şartları temin etmek ve sosyal açıdan güvenli bir ortam sağlamak hükmünün yerine getirilebilmesi için Bakanlık teşkilatının daha kapsamlı görevlere sahip olması gerektiğini önemle vurgulamıştır.³⁸³

22 Haziran 1945 tarih ve 4763 sayı ile çıkarılan Çalışma Bakanlığının kuruluş ve görevleri hakkında ilk kanun, yedi aylık geçiş sürecinden sonra 28 Ocak 1946 tarihinde 4841 sayı ile çıkarılan ikinci teşkilat kanunuyla genişletilmiştir. Bu kanunun 1. maddesinde Bakanlığın görevleri şu şekilde tanımlanmıştır: Çalışma hayatının düzenlenmesi, çalışanların yaşama seviyesinin yükseltilmesi, çalışanlar ile çalıştıranlar arasındaki münasebetlerin memleket yararına ahenklendirilmesi, memleketteki çalışma gücünün genel refahı artıracak surette verimli kılınması, tam çalıştırma ve sosyal güvenin sağlanması.³⁸⁴

Teşkilat Kanunu'nun 2. maddesi Çalışma Bakanlığının merkez kuruluşu ve Çalışma Bakanının emri altındaki görevlilere ilişkin şu şemayı içermektedir: ³⁸⁵

- 1- Özel Kalem Müdürü
- 2- Araştırma Kurulu
- 3- Teftiş Kurulu
- 4- Hukuk Müşavirliği
- 5- Çalışma Genel Müdürlüğü
- 6- İşçi Sağlığı Genel Müdürlüğü
- 7- Zat İşleri Müdürlüğü
- 8- Levazım Müdürlüğü
- 9- Seferberlik Müdürlüğü
- 10- Kâğıt İşleri Müdürlüğü

Kanunun 3. maddesi, Çalışma Bakanlığının gerekli gördüğü yerlerde Çalışma Müdürlükleri kuracağına dair bir hüküm içermiştir. 4. maddedeki hüküm gereği müsteşar, Çalışma Bakanının müşavir ve yardımcısı olup Bakanlığın yürüteceği faaliyetleri hazırlanan kanun ve tüzük hükümlerine göre yürütmekle sorumlu tutulmuştur. Bakanlığın merkez ve şubelerine Bakanın vereceği talimatlar

³⁸³ **Çalışma Bakanlığı'nın İlk Yılı ve İlk Hedefleri**, Çalışma Bakanlığı Yayınları, Doğu Matbaası, Ankara 1946, s. 3.

³⁸⁴ **TBMM Kanunlar Dergisi**, Cilt:28, s. 527.

³⁸⁵ **Resmi Gazete**, Sayı:6219, 30 Ocak 1946, s. 1037.

çerçevesinde gerekli emirleri vererek bunların uygulanmasının gözetim altına alması görevi de müsteşara verilmiştir. Kanunun 5. maddesi Özel Kalem Müdürlüğünü; Bakanın resmi ve özel yazışmalarını, Bakanlığın şifreli yazışmalarını ve resmi işlerini idare etmekle sorumlu tutan bir hüküm içermiştir. Madde 6, Araştırma Kurulunun görevleri şu şekilde sıralamıştır: Bakanlığın kuruluş amacını ilgilendiren konular üzerinde gerekli inceleme ve araştırmalarda bulunarak bu konularda teklifler hazırlamak, Bakanlık memurlarının yetiştirilmesi için meslek kursları düzenlemek ve bu kurslara yönelik eğitim programı hazırlamak, Çalışma Meclisinin gündemini hazırlayıp Bakanlığın onayına sunmak ve Meclisin yazı işlerini yürütmek, ILO ile temaslarda bulunmak, gerekli yazışmaları idare etmek ve bu teşkilata üyelik konusunda yerine getirilmesi gereken şartlar üzerinde incelemeler yapmak, ilgili dairelerce hazırlanmış kanun ve tüzük tasarıları hakkında görüş bildirmek, çalışma hayatı ile ilgili istatistikler ve çalışmaya dair konularda yayınlar hazırlamak ve hazırlanmış yayınları denetlemek. Kurulun yayın görevine ilişkin ele alınması gereken önemli çalışmalarının başında “Çalışma” adıyla çıkardığı üç aylık dergi gelmektedir.³⁸⁶

Teşkilat Kanunu’nun 7. maddesi, Teftiş Kurulu ile ilgili hükümler içermiştir. Bu kurula, Bakanlığa bağlı tüm kurum ve kuruluşları Bakan adına teftiş etmek görevi verilmiştir. Ayrıca, müfettişlerin görev ve yetki alanlarının bir tüzükle belirleneceğini ve kurulun başkanının da teftişe yetkili olduğu bu madde ile açıklığa kavuşturulmuştur.³⁸⁷ Teftiş Kurulunun kadrosu ise bir Teftiş Kurulu Başkanı, iki başmüfettiş, iki birinci sınıf müfettiş, bir ikinci sınıf müfettiş, bir üçüncü sınıf müfettiş, bir dördüncü sınıf müfettiş, bir beşinci sınıf müfettiş ve bir müfettiş yardımcısı olmak üzere 10 memurdan oluşmuştur. Bakanlık teşkilatına ait görevlerin

³⁸⁶ Sadri Aksoy, “Çalışma Bakanlığı’nın Kuruluşu ve Görevleri”, **İktisadi Yürüyüş**, Sayı:176, Cilt:8, Nisan 1947, s. 6; Türkiye’de Çalışma Hayatına Umumi Bir Bakış”, **Çalışma**, Sayı:27, Nisan, Mayıs, Haziran 1949, s. 27.

³⁸⁷ 8 Şubat 1946 tarihinde onanmış olan Çalışma Bakanlığı’nın Teftiş Kurulu yönetmeliği toplam 34 madde ve sekiz bölümden oluşmakta, kurulun görevlerine ilişkin hükümler ise madde 1 ve 2’de ele alınmıştır. Bu hükümlere göre kurul, Çalışma Bakanlığı’na bağlı bütün dairelerin işlemlerini, memur ve hizmetlilerin görevleri ile ilgili eylem ve hareketlerini ve iş yerlerinde çalışma mevzuatının uygulanıp uygulanmadığını teftiş, inceleme ve soruşturma ile yetkilidir denilmekte, Çalışma Bakanlığı müfettişlerinin teftiş, inceleme ve soruşturmaları bakan adına yaptıkları da ayrıca belirtilmiştir. Çalışma Bakanlığı’na bağlı faaliyet yürütmek üzere oluşturulan Teftiş Kurulu’nun yönetmeliğinde ayrıca kurul başkanı ve bakanlık müfettişlerinin görev alanına ilişkin maddelerde yer almakta olup, bu maddeler yönetmeliğin 3- 14. maddesinde ayrıntıları ile yer almaktadır. **BCA**, 160.122.4.

denetlenmesi ve teftişı bakımından Türkiye, hemen teftiş bölgelerine ayrılmamıştır. Bu tür işlemler turne adı verilen bir usulle merkezden yapılmıştır.³⁸⁸

Kurulun teftişine tabi olan idari teşekküller ise şöyle sıralanmıştır: 18 bölgenin Çalışma Müdürlükleri, İş ve İşçi Bulma Kurumuna bağlı olan ve merkezleri Ankara, İstanbul, İzmir, Eskişehir, Adana, Konya olmak üzere teşkilatlandırılan Bölge İş ve İşçi Bulma Kurumu Müdürlükleri, İşçi Sigortaları İdaresine bağlı ve merkezleri Ankara, İstanbul, İzmir olmak üzere Bölge Şube Müdürlükleri, Adana ve Trabzon'da teşkilatlanan Bölge Şeflikleri ve Diyarbakır, Zonguldak, Samsun'daki Acentelikler. 4841 sayılı kanunla her ne kadar Çalışma Bakanlığının görev ve yetkileri tanımlansa da gerek Bölge Çalışma Müdürlükleri gerekse diğer bağlı kurum ve kuruluşlara ait teşekküllerin sayısı ihtiyaç dâhilinde arttırılmış, teşkilatlanma evresinin tamamlanması uzun bir sürece yayılmış ve bu durumda Teftiş Kurulunun çalışmaları için belli bir program hazırlanamamıştır. Dolayısıyla müfettişler hem denetleme hem de teşkilatlanmanın idari işlerinde görevlendirilmişlerdir. Teftişler sonucu hazırlanan tüm raporlar müfettişlerin incelenmesinden geçerek Bakanlığa sunulmuştur.³⁸⁹

8. madde, Hukuk Müşavirliğinin görevlerini belirlemiş olup söz konusu müşavirliğin görevleri şöyle sıralanmıştır: Bakanlık hizmetleriyle ilgili olmak üzere görevli kuruluş tarafından hazırlanan kanun, tüzük ve yönetmelik tasarılarını incelemek, Bakanlık tarafından verilen sözleşme ve şartname tasarılarını incelemek, Bakanlık kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişiler arasındaki her türlü anlaşmazlıkları inceleyerek oy kullanmak, memurların görevlerinden doğan kanun kovuşturmalarına ilişkin işlem yapmak, 4353 sayılı kanun hükümlerine göre idare ve adalet davaları için gerekli bilgileri hazırlamak ve hazineyi ilgilendirmeyen idare davalarında Bakanlığı temsil etmek ve Bakanlık tarafından verilecek başka işler hakkında görüş bildirmek. Madde 9'da, Çalışma Genel Müdürlüğünün; İş Kanunu'nun uygulanma alanı, iş sözleşmesi, işin tanzimi, iş hayatının denetlenme ve teftişine ait

³⁸⁸ Çalışma hayatının düzenlenmesine Bakanlığa merkez birim olarak yardımcı olan Teftiş Kurulu için bir rehber hazırlanmıştır. Rehberde çalışma müdürlüklerinin kuruluş ve görev esasları yer almaktadır. **BCA**, 160.121.16; **BCA**, 114.56.10.

³⁸⁹ **BCA**,29.165.4.

hükümlerinin yerine getirilmesiyle ilgili işlemleri yürütmek gibi görevleri belirlenmiştir.³⁹⁰

10. madde, İşçi Sağlığı Genel Müdürlüğünün³⁹¹ görevleri şöyle sıralamıştır: İş Kanunu'nun işçilerin sağlığını ve iş emniyeti korumak, iş ve işçi bulma ve sosyal yardımlarla ilgili hükümlerinin uygulanmasını sağlamak ve bu kanunun kapsamı dışında kalan iş yerlerinde çalışanların iş kazaları ve meslek hastalıklarının düzenlenmesi hakkındaki kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili işlemleri yürütmek, çalışma gücünü arttıracak ve enerji israfını önleyecek yöntemler geliştirmek. İş ve İşçi Bulma ve İşçi Sigortaları Kurumlarının Çalışma Bakanlığı ile temasta bulunma görevi de bu müdürlüğe verilmiştir.³⁹²

Kanunun 11. maddesinde, Zat İşleri Müdürlüğünün görevleri ile ilgili hükümler şöyle belirtilmiştir: Göreve alınma, görevden çıkarma, yükselme, iş değiştirme, değerlendirme, cezalandırma, izin verme, emeklilik ve yetim aylıkları bağlama gibi işleri yürütmek, aylık, ücret ve her türlü hak etme işlerini yapmak, memurların seçme ve disiplin komisyonlarının yazı işlerini yapmak ve memur görevlerinden doğan davaların işlemlerini hazırlamak ve açık ve gizli kütükleri tutmak, kıdem ve yükselme tablolarını düzenleyip yayımlamak.

Teşkilat kanununun 12. maddesi, Levazım Müdürlüğünün görevlerine ilişkin hükümler içermiştir. Bu görevler şunlardan oluşmaktadır: Döşeme, demirbaş, kırtasiye, basılı kâğıt gibi levazım ve ihtiyaçları sağlamak ile ayniyat dağıtımını yapmak ve hesaplarını düzenlemek. 13. maddede, Seferberlik Müdürlüğünün görevleri ele alınmıştır. Bu görevler, Bakanlığın sefer hazırlıklarını bir elden idare etmek ve Bakanlık memur ve hizmetlilerinin askerlik ve kütükleme işlerini yürütmektir. 14. maddede, Kâğıt İşleri Müdürlüğünün Bakanlığa gelen ve

³⁹⁰ BCA, 160.123.1.

³⁹¹ Ulus Gazetesi'ne söz konusu müdürlüğün kurulacağına ilişkin haber şöyle yansımıştır: Çalışma Bakanlığı bakanlık teşkilâtına ait kanun gereğince bir İşçi Sağlığı Umum Müdürlüğü ihdasına karar vermiş ve faaliyete geçmiştir. Bu umum müdürlük işçilerin sıhhatleriyle yakından ilgilenecek ve işçi yetiştirmek konusunda gerekli bütün konularla meşgul olacağı bildirilmiştir. **Ulus**, "İşçi Sağlığı Umum Müdürlüğü Kuruluyor", 21 Şubat 1946.

³⁹² "Türkiye'de Çalışma Hayatına Umumi Bir Bakış", s. 27.

Bakanlıktan çıkan tüm kâğıtları düzenli bir şekilde kayıt altında tutmak ve kayıtları gerekli yerlere ulaştırmak gibi görevleri belirlenmiştir.³⁹³

15. maddede, Çalışma Müdürlerinin bulundukları il veya bölgedeki görevlerine ilişkin esasları belirlemiştir. 16. madde, Memurların Seçme ve Disiplin Komisyonlarının müsteşarın başkanlığı altında, Araştırma ve Teftiş Kurulları başkanları ile Hukuk Müşaviri, Çalışma Genel Müdürü, İşçi Sağlığı Genel Müdürü ve Zat İşleri Müdürlerinden kurulacağını karara bağlamıştır. Memurların Seçme ve Disiplin Komisyonlarının görevlerini ise şu şekilde belirlemiştir: 14. dereceden 6. dereceye kadar olan memurları göreve almak, yükseltmek, yerini değiştirmek, becayiş etmek için vereceği kararları Bakanının onayına sunmak ve Bakanlık kadrosuna girmiş olanlar hakkındaki mevzuata göre disiplinle ilgili hükümler vermek. Kanunun, 17. maddesinde, Çalışma Bakanının veya müsteşarın başkanlığı altında, bakanlıklardan gönderilecek tam yetkili birer temsilci ile 4792 sayılı kanunun 12. maddesinde gösterilen işçi ve işveren temsilcilerinden oluşan bir Çalışma Meclisi kurulacağı hükmü yer almıştır. Çalışma Meclisinin Bakanlıkça belirlenen tarihte toplanacağı, çalışma hayatıyla ilgili olmak üzere Bakanlık tarafından verilecek konular hakkında inceleme yapacağı ve bu konuların ele alınacağı toplantılarda görüş bildireceği, Meclisin Ankara dışından gelen işçi ve işveren üyelerine Bakanlık tarafından konulacak esaslara göre yolluk ödeneceği 17. maddenin hükümleri arasında yer almıştır.³⁹⁴

Çalışma Bakanlığının kuruluş kanunundaki 18. madde, Bakanlık memurlarından 5. ve daha yukarı derecede bulunanlar ile Bakanlık müfettişlerinin alacakları ortak karar ve Cumhurbaşkanının onamasıyla ve bunların dışında kalanların ise Bakanlık tarafından göreve alınacağı hususuna açıklık getirmiştir. Madde 19'da; Çalışma Bakanlığının, memur ve hizmetlilerinden herhangi birini Bakanlık kuruluşu ve açık görev bulunup bulunmamasına bakılmaksızın kadroda gösterilen ödenek ile merkez veya illerde görevlendirebileceği hükmü yer almıştır. 20. maddede, Çalışma Bakanlığının gerekli görüp atayacağı memurların yapacakları işler açısından gelişmeleri için kurslara çağrılacağı belirtilmiştir. 21. maddede, Çalışma Bakanlığının kadroları ve uzmanlık yerleri bir cetvelde gösterilmiştir. 22.

³⁹³ BCA, 160.123.1.

³⁹⁴ Sarı, a.g.m., s. 214.

madde, 4763 sayılı kanunun yürürlükten kaldırılacağına ilişkin bir ibareye yer verirken; 23. madde bu kanunun 29 Ocak 1946 tarihinde yürürlüğe gireceği ve 24. madde ise kanunu yürütme yetkisinin Bakanlar Kuruluna ait olduğu kararına yer vermiştir.³⁹⁵

Çalışma Bakanlığının kuruluş kanununda, 8 Mayıs 1967 tarihinde değişiklikler yapılarak Çalışma Ataşelikleri ile Bakanlığın yurt dışında örgütlenmesi için ilk adım atılmıştır. 6 Nisan 1972 ve 1579 sayılı kanunla, Bakanlığın dış kuruluşlarla bağlantılı işlemler yürütmek görevi Araştırma Kurulundan alınarak yeni kurulan Yurt Dışı İşçi Sorunları Genel Müdürlüğüne verilmiştir.³⁹⁶ 9 Ocak 1985 tarih ve 3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunu'nun 11. maddesi hükmünce müdürlüğün ismi Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü olarak değiştirilmiştir. Müdürlüğün görev alanı ise Bakanlığın kuruluş yasasında; yurt dışında çalışan Türk işçilerin yurt dışındaki çalışma yaşamından doğan hak ve çıkarları korumak ve geliştirmek, yurt dışında çalışanların çalıştıkları ülkelerde ve yurda dönüşlerinde karşılaştıkları sorunların çözülmesinde yurt içinde ve yurt dışındaki kuruluşlarla gerekli eşgüdümü sağlamak, yurt dışı işçi istihdamı izlemek, yurt dışı iş gücü anlaşmaları hazırlamak, Bakanlığın yurt dışı kuruluşlarını yönetmek ve denetlemek olarak belirlenmiştir. Ayrıca Müdürlük, uluslararası kuruluşlar ile yazışmaları ve bu kuruluşlara üye olmaktan doğan işleri yürütmekle de görevlendirilmiştir. Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğüne bağlı hizmet veren Almanya'da 14, Fransa'da dört, Belçika'da iki, Hollanda'da üç, İsviçre'de üç, İsveç'te bir, Danimarka'da bir, Avusturya'da üç, İngiltere'de bir, Libya'da iki, Irak'ta bir, Suudi Arabistan'da iki, Kuveyt'te bir, Avustralya'da iki ve KKTC'de bir olmak üzere 41 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Müşavirliği, bunlarla birlikte 25 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Ataşeliği ve iki İrtibat Bürosu kurulmuştur.³⁹⁷

1971 yılında, Çalışma Bakanlığının ihtiyacı olan hizmetlerin görülmesinde kesin zorunluluk bulunan ve mevcut kadrolarla yürütülmesi mümkün olmayan Genel

³⁹⁵ TBMM Kanunlar Dergisi, Cilt:28, s. 530.

³⁹⁶ Çalışma Bakanlığı'nın yurt dışındaki örgütünün koordinasyonu ve yurt dışında çalışan Türk işçilerinin sorunlarının çözülmesi için merkezde görev alan Üstün Üstündağ, bir yıl süreyle ve 7500 TL maaş karşılığı uzman olarak görevlendirilmiştir. BCA, 267.41.6.

³⁹⁷ Sarı, a.g.m., s. 221.

İdare Hizmetleri Sınıfına üç adet birinci dereceli Bakanlık Müşaviri ve beş adet dördüncü dereceden Genel Müdürlük Müşavirliği kadrosu verilmiştir.³⁹⁸ Çalışma Bakanlığının 6 Nisan 1972 tarihli ve 1579 sayılı kanunla kurulması öngörülen merkez teşkilatı için oluşturulan kadro aşağıdaki tablolarda birim, sınıf, unvan, derecesi ve kadro sayısı ile birlikte verilmiştir.³⁹⁹

Tablo 1: 6 Nisan 1972 tarih ve 1579 sayılı kanunla kurulması öngörülen Merkez Teşkilatı

Birimi	Sınıfı	Unvan	Derece	Adet
Merkez	G.İ.H. ⁴⁰⁰	Genel Müdür	1	1
"	"	Genel Müdür Baş Yardımcısı	2	1
"	"	Genel Müdür Yardımcısı	3	3
"	"	Genel Müdür Müşaviri	4	2
"	"	Daire Başkanı	5	5
"	"	Uzman	5	2
"	"	Şube Müdürü	6	2
"	"	Şube Müdür Yardımcısı	7	2
"	"	Raportör	8	4
"	"	Şef	9	5
"	"	Memur	10	18
"	"	"	11	1
"	"	"	12	3
"	"	"	13	6
"	"	Daktilo	12	2
"	"	"	13	2
"	"	"	15	1
"	Y.Hizmetler	Odacı	15	2
"	"	"	15	1

³⁹⁸ BCA, 265.31.20.

³⁹⁹ BCA, 297.31.11; Çalışma Bakanlığı'nın merkez teşkilatı için Temmuz 1977'de ilgili bakanlıkların 1006 sayılı karar yazısı üzerine Ankara Zafer meydanında mülkiyeti Ankara Barosu Avukatları Yardımlaşma Sandığı'na ait depolar ve 6 kat, 1.100.000 bedelle 1 Mart 1977 tarihinden 28 Şubat 1978 tarihine kadar kiralanmasına karar verilmiştir. BCA, 366.35.16; 1978 yılının bina ihtiyacı için ise Çalışma Bakanlığı merkez teşkilatı ve Ankara Bölge Çalışma Müdürlüğü'ne tahsis edilmek üzere, Ankara Rüzgarlı Sokakta 80 normal oda, iki toplantı salonu, beş vestiyer, 50 arabalık park yeri, bir bodrum, bir zemin ve beş normal kattan oluşan bir bina 1 Mart 1978 ile 28 Şubat 1979 tarih Aralığında 1.900.000 lira bedelle kiralanmıştır. BCA, 369.83.6.

⁴⁰⁰ Genel İdare Hizmetleri.

Tablo 2: 6 Nisan 1972 tarih ve 1579 sayılı kanunla kurulması öngörülen Yurt Dışı Teşkilatı

Birimi	Sınıfı	Unvan	Derece	Adet
Yurt Dışı	G.İ.H.	Baş Müşavir	3	1
"	"	Müşavir	4	1
"	"	Ateşe	6	2
"	"	"	7	2
"	"	Ateşe Yardımcısı	8	2
"	"	"	9	2
"	"	Sosyal Yardım Uzmanı	9	10
"	"	"	10	16
"	"	Sendika Uzmanı	9	4
"	"	Memur	9	2
"	"	"	10	3
"	"	Din Görevlisi	10	9
"	"	"	9	6

13 Kasım 1975 tarihinde, Çalışma Bakanlığı tarafından kurum içi ve kurumlar arası dengenin sağlanması için bir kararname hazırlanmıştır. 7/10800 sayılı bu kararnameye göre; iki Bakanlık müşaviri, 16 bölge çalışma müdürü, iki araştırma kurulu üyesi, üç müşavir müfettiş üç Başmüşavir, beş genel müdürlük müşaviri, bir başmüfettiş, bir III. Hukuk Müşaviri, üç çalışma müşaviri (yurt dışı kuruluşu için), iki avukat, dokuz şube müdürü, iki merkez kuruluş için memur, dört bölge çalışma müdür yardımcısı, üç özlük işleri müdür yardımcısı, bir kâğıt işleri müdürü ve bir levazım müdürü olmak üzere toplamda 58 adet kadro eklenmesi uygun görülmüştür. Bu kadrolar dışında bir birinci derece hukuk müşaviri, bir Yakın Ve Ortadoğu Çalışma Enstitüsü müdürü, bir ikinci derece hukuk müşaviri, dört çalışma müşaviri (yurt dışı kuruluş için) ve bir özlük işleri müdürü olmak üzere toplam sekiz adet kadro Çalışma Bakanlığı merkez ve yurt dışı teşkilatına dâhil edilmiştir.⁴⁰¹

Devlet Arşivleri Başkanlığı Cumhuriyet Arşivinden, Bakanlığın bağlı kuruluşlarında çalıştırılacak personelin maaşlarına ilişkin şu bilgiler elde edilmiştir: Merkez teşkilatta yabancı uyruklu uzman 10.000 TL ile görev yaparken; Türk uyruklu uzmanın aylığı 7.500 TL olarak belirlenmiştir. Yurt dışı teşkilatında ise avukat, doktor ve uzman 13.000 TL, sosyal hizmet uzmanı 10.000 TL, mahalli kâtip ve tercüman 8.500 tl, daktilo 7.500 tl, yardımcı personel 6.000 TL maaş karşılığı

⁴⁰¹ BCA, 348.112.7.

görev yapmışlardır.⁴⁰² Çalışma Bakanlığının merkez teşkilatına Kasım 1975'te 12 iş müfettişi yardımcısı ve iki memur olmak üzere toplam 14, Şubat 1978'de ise çeşitli unvan, sınıf ve derecelerde 71 kadro ilave edilmiştir.⁴⁰³

13 Aralık 1983 tarihinde çıkarılan 184 sayılı Çalışma Bakanlığı ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bakanlığa ait 4841 sayılı kuruluş kanunu yürürlükten kaldırılarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik bakanlıkları birleştirilmiştir. 9 Ocak 1985 tarihinde ise kabul edilen 3146 sayılı kanunla söz konusu kararnamenin bazı maddeleri değiştirilmiş ve bu kanunun 1. maddesi ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının görevleri sayılmıştır. Bu görevler aşağıdaki gibidir.⁴⁰⁴

- 1- Çalışma hayatını düzenleyici, işçi işveren ilişkilerinde çalışma barışının sağlanmasını kolaylaştırıcı ve koruyucu tedbirler almak,
- 2- Çalışma hayatındaki mevcut ve muhtemel meseleleri ve çözüm yollarını araştırmak,
- 3- Ekonominin gerektirdiği insan gücünü sağlamak, bu hususta gerekli tedbirleri araştırmak ve uygulanmasının sağlanmasına yardımcı olmak,
- 4- İstihdamı ve tam çalışmayı sağlayacak, çalışanların hayat seviyesini yükseltecek tedbirleri almak,
- 5- İşçilerin mesleki eğitimlerini sağlayacak tedbirler almak,
- 6- Sakatların mesleki rehabilitasyonlarını sağlayacak tedbirleri almak,
- 7- İşçi sağlığı ve iş güvenliği sağlayacak tedbirleri almak,
- 8- Çalışma hayatını denetlemek,
- 9- Sosyal adalet ve sosyal refahın gerçekleşmesi için gerekli tedbirleri almak,
- 10- Çeşitli fizyolojik, ekonomik ve sosyal risklere karşı sosyal sigorta hizmetlerini uygulamak,
- 11- Sosyal güvenlik imkânını sağlamak, yaygınlaştırılması ve geliştirilmesi için gerekli tedbirleri almak,

⁴⁰² BCA, 299.44.6.

⁴⁰³ BCA, 341.78.6; BCA, 369.87.4.

⁴⁰⁴ TBMM Kanunlar Dergisi, Cilt:68, s. 357-366.

- 12- Yabancı ülkelerde çalışan Türk işçilerin çalışma hayatı ve sosyal güvenlikle ilgili meselelerine çözüm yolları aramak, hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek,
- 13- Çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları koruyucu ve çalışmayı destekleyici tedbirleri almak,
- 14- Bağlı kuruluşların amaçları ve özel kanunları gereğince idare edilmesini sağlamak ve denetlemek,
- 15- İş istatistikleri derlemek ve yayımlamak,
- 16- Çeşitli mevzuatlarla verilen diğer görev ve hizmetleri yapmak.

Yukarıda sayılan görevlerin gerine getirilmesini kolaylaştırmak için 14 Nisan 1989 tarihinde 367 sayılı kanun hükmünde kararname ile Çalışma Genel Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik Kuruluşları Genel Müdürlüğü, Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü, İşçi Sağlığı Daire Başkanlığı ve Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı gibi birimler oluşturulmuştur. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının danışma ve denetleme birimleri ise şunlardan oluşmaktadır: Teftiş Kurulu Başkanlığı, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı, Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Bakanlık Müşavirlikleri, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği. Bakanlığa bağlı faaliyet yürüten yardımcı birimleri ise şöyle sıralamak mümkündür: Personel Daire Başkanlığı, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı, Savunma Sekreterliği ve Özel Kalem Müdürlüğü. 184 sayılı kanun hükmündeki kararnamede yer verilmemesine rağmen, Çalışma Meclisi ve Sakatları Koruma Milli Koordinasyon Kurulu Bakanlığın sürekli kurulları arasında sayılmıştır. Bakanlığa bağlı kuruluşlar arasında; İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü, Yakın ve Ortadoğu Çalışma Eğitim Merkezi, Sosyal Sigortalar Kurumu, BAĞ-KUR, Ereğli Kömür Havzası Amale Birliği Biriktirme ve Yardımlaşma Sandığı gibi birimler yer almıştır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının toplam 14 ülkede, 16 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Müşavirliği ve 25 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Ataşeliği yurt dışı birimi olarak görev yürütmeye başlamıştır. Ayrıca, ataşeliklere bağlı faaliyet yürütecek olan iki irtibat bürosu kurulmuştur. Çalışma hayatında yaşanan hızlı değişimler, çalışma hayatına dâhil olan tarafların görev alanlarının artması ve çalışma hayatının geliştirilmesi için uluslararası kuruluşlara üye olmaktan doğan yeni görevler Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının yeniden

yapılanmasını gerekli kılmakta ve bu yapılanma 7. Beş Yıllık Plan'ın hedefleri arasında sayılmaktadır.⁴⁰⁵

2.2.2. Çalışma Bakanlığının Taşra Teşkilatı

28 Ocak 1946 tarih ve 4841 sayılı kanunla görevleri yeniden tanımlanan ve sorumlulukları daha kapsamlı hale gelen Çalışma Bakanlığına bu kanunla ayrıca taşra teşkilatını oluşturma görevi de verilmiştir. Bu bağlamda taşrada faaliyet yürütecek kadrolardan ilk olarak Çalışma Müdürlükleri adı altındaki birimler oluşturulmuştur. 1947 yılına gelindiğinde Türkiye'de Çalışma Bakanlığı bünyesinde faaliyet yürüten 20 Bölge Çalışma Müdürlüğünün olduğu görülmüştür.⁴⁰⁶ Bölge Çalışma Müdürlükleri ve Müdürlüğe bağlı iller aşağıdaki gibidir:⁴⁰⁷

- 1- Ankara Bölge Çalışma Müdürlüğü: Ankara, Çankırı, Kastamonu
- 2- Antalya Bölge Çalışma Müdürlüğü: Antalya, Burdur, Isparta
- 3- Aydın Bölge Çalışma Müdürlüğü: Aydın, Denizli, Muğla
- 4- Balıkesir Bölge Çalışma Müdürlüğü: Balıkesir, Çanakkale
- 5- Bursa Bölge Çalışma Müdürlüğü: Bursa
- 6- Diyarbakır Bölge Çalışma Müdürlüğü: Diyarbakır, Elazığ, Tunceli, Bingöl, Muş, Bitlis, Siirt, Van, Hakkari, Mardin
- 7- Edirne Bölge Çalışma Müdürlüğü: Edirne, Kırklareli, Tekirdağ
- 8- Erzurum Bölge Çalışma Müdürlüğü: Erzurum, Kars, Ağrı, Erzincan
- 9- Eskişehir Bölge Çalışma Müdürlüğü: Eskişehir, Kütahya, Bilecik
- 10- Gaziantep Bölge Çalışma Müdürlüğü: Gaziantep, Maraş
- 11- İstanbul Bölge Çalışma Müdürlüğü: İstanbul
- 12- İzmir Bölge Çalışma Müdürlüğü: İzmir, Manisa
- 13- Kayseri Bölge Çalışma Müdürlüğü: Kayseri, Yozgat, Kırşehir
- 14- Kocaeli Bölge Çalışma Müdürlüğü: İzmit, Bolu
- 15- Konya Bölge Çalışma Müdürlüğü: Konya, Afyonkarahisar, Niğde

⁴⁰⁵ Sarı, **a.g.m.**, s. 221-222.

⁴⁰⁶ Talas, **a.g.e.**, s. 125.

⁴⁰⁷ **Çalışma Bakanlığı'nın İki Yılı**, s. 22.

- 16- Samsun Bölge Çalışma Müdürlüğü: Samsun, Sinop, Amasya, Çorum, Tokat, Ordu, Giresun
- 17- Sivas Bölge Çalışma Müdürlüğü: Sivas, Malatya
- 18- Seyhan Bölge Çalışma Müdürlüğü: Adana, İçel, Hatay
- 19- Trabzon Bölge Çalışma Müdürlüğü: Trabzon, Rize, Gümüşhane, Çoruh
- 20- Zonguldak Bölge Çalışma Müdürlüğü: Zonguldak

4841 sayılı kuruluş kanununun 3. maddesi ile gerekli görülen yerlerde Bölge Müdürlükleri kurma serbestliği kazanan Bakanlık, çalışma bölgelerinin taksim edilmesi konusunda, iş ve işçi hareketlerinin yoğunluğuna göre hareket etmiştir. Örneğin Doğu Anadolu’da hacimli bir yapı sergilemeyen çalışma hayatı için bölgedeki birçok il tek bir bölge müdürlüğü çatısı altında çalışmalar yürütmüştür. Bölgelerdeki bu Çalışma Müdürlükleri; müdür, iş müfettişi, iş müfettişi yardımcısı ve büro memurlarından oluşan bir kadro ile çalışma hayatına ait kanunların yürütülmesi ile sorumlu tutulmuştur.⁴⁰⁸ Kurulduğu tarihten itibaren Bölge Ekonomi Müdürlüğünde çalışmalar yürüten Çalışma Müdürlüğünün İstanbul şubesi için Karaköy Palas’taki kibrit fabrikasında bir daire ayrılmış ve Müdürlüğün kadrosu yaklaşık 15 müfettiş ile 15-20 memurdan oluşturulmuştur. İşçilerin sağlığını koruma, çalışma süreleri, ücretlerin ödenmesi, fazla mesai ücretleri, haftalık izinler ve İş Kanunu’nun emrettiği diğer hususların uygulanıp uygulanmadığı gibi konularda Bölge Müdürlerine denetleme yetkisi verilmiştir.⁴⁰⁹

4841 sayılı Teşkilat Kanunu’nun kendisine tanıdığı yetkiyle oluşturulan Çalışma Bakanlığının illerdeki yetkili kuruluşları Bölge Çalışma Müdürlüklerinin görev alanları, çalışma hayatındaki gelişmeler ve iller arasındaki ulaşım olanakları dikkate alarak belirlenmiştir. Bölge Çalışma Müdürlerine, yalnız İş Kanunu’nu ve bu kanuna ait tüzükleri uygulama sorumluluğu verilmiş, Bakanlığın bağlı kuruluşlarından İşçi Sigortaları, İş ve İşçi Bulma Kurumlarının işlerine müdahale yetkisinin bulunmadığı açıkça belirtilmiştir. Müdürlüklerin görevleri ise şöyledir:

⁴⁰⁸ BCA, 160.121.16; “Türkiye’nin Çalışma Hayatına Umumi Bir Bakış”, **Çalışma**, Sayı:27, s. 28.

⁴⁰⁹ **Akşam**, Bölge Müdürlerinin Tayin Edilmesine Başlandı”, 31 Ocak 1946.

- 1- Kendi çevresine giren illerin her biri için ayrı ayrı işlem yürütölmek üzere buralarda İş Kanunu'nu ve bu kanuna ait tüzük, resmi bildiri hükümlerinin uygulanmasını sağlamak,
- 2- Gerek devlet, il ve belediyeler veya katma bütçeli idarelerle ilgili olan işletmeleri ve resmi mahiyetteki iş yerlerini gerekse özel ve tüzel kişilere ait bulunan işleri ve iş yerlerini kanun hükümleri dairesinde devamlı suretle teftiş etmek ve denetlemek,
- 3- Kanunu aykırı hallerde Cumhuriyet Savcılığı nezdinde teşebbüste bulunarak sorumlu olanlar aleyhine cezai kovuşturma icrasını temin etmek,
- 4- Bölge dahilinde iş hayatı ve hareketleri ile çalışma şartlarını ilgilendiren ve işçinin mutlu olmasını sağlayacak olan bütün meselelerle meşgul olup bunlar hakkında incelemeler yapmak ve raporlar düzenlemek,
- 5- Resmi ve özel mahiyetteki bütün işlerini ve iş yerlerinin tespiti ile buralarda çalışan işçi vesaire hizmetlilerin İş Kanunu hükümlerine göre tasnifini yapmak ve gerekli istatistikleri tutmak,
- 6- İşçi şikâyetlerini dinleyerek bunların hak ve menfaatlerini korumak,
- 7- İşverenlerin müracaatlarını kabul ederek sorunlarına çareler aramak,
- 8- Çalışma hayatının yürütölmesini sağlamak ve milli menfaatleri sarsacak hallerin meydana gelmesine engel olacak şekilde kanuni tedbirler almak,
- 9- İşverenlerle işçiler arasındaki ilişkiler eve uyumsuzlıklara aracılık etmek,
- 10- İşverenlere ve işçilere gerek kanun hükümlerinin icaplarını ve gerek işin daha iyi yürütölbilmesi bakımından lazım gelen açıklamaları yapmak ve onları aydınlatmak.⁴¹⁰

Çalışma Müdürlerine bu yetkilerle birlikte iş yerlerini denetleme görevi de verilmiştir. Çalıştırma Müdürlüğünün yapacağı kontrollerin özellikle işçilerin sağlığını korumak ve iş emniyetini sağlamak bakımından faydalı olması hedeflenmiştir. İş müfettişleri tarafından yapılacak olan denetlemelerde; işçi çalıştırma ücretlerinin hakkıyla verilmesi, fazla mesai yapan iş yerlerinde fazla çalışma ücretlerinin ücret pusulalarında mevcut olup olmadığı, işçinin bu parayı tam olarak alıp almadığı, gebe olan işçilerin doğumdan üç hafta önce ve doğumdan üç

⁴¹⁰ Sadri Aksoy, "Bölge Çalışma Müdürlükleri", **İktisadi Yürüyüş**, Sayı:178, Cilt:8, Mayıs 1947, s. 11.

hafta sonraya kadar kalacakları izin süreleri ve bu süre içerisinde gündeliklerinin yarım olarak verilmesi ve bütün işçilerin haftalık izin kullanmaları gibi konulara ağırlık vermeleri istenmiştir.⁴¹¹

Bölge Çalışma Müdürlükleri bu görevleri yaparken hem işçilerin hem de işverenlerin yardımına ihtiyaç duyabileceği ihtimali göz önünde bulundurulmuştur. İşçinin bölge ile ilişkileri ise üç şekilde düzenlenmiştir: Birincisi “Müracaat” başlığı altında ele alınmış ve bunun iki yolla yapılacağı belirtilmiştir. Bu yolların ilki “Şikâyet” olup şikâyetin, İş Kanunu hükümlerinin uygulandığı iş yerlerinde çalışan işçiler tarafından bu kanunun kendilerine tanıdığı hakların verilmemesi veya kanunun uygulanmaması halinde bir dilekçe ile Bölge Çalışma Müdürlüğüne yapılacağı belirtilmiştir. Şikâyet dilekçeleri üzerine ya bizzat Bölge Çalışma Müdürü ya da görevlendireceği iş müfettişi, şikâyetin dayandığı hususları incelemekle ve sonucu işçiye bildirmekle yükümlü tutulmuştur. İşçilere ayrıca çalıştıkları veya ayrıldıkları iş yerleri ile işverenler hakkındaki gerçeklere uymayan şikâyetle bulunmamaları sorumluluğu yüklenmiştir. Bir diğer yol ise müdürlüklere iletilen “Dilek”lerdir. Dilek, kanunun uygulanması ile ilgisi bulunan müracaat şekli olarak belirlenmiştir. Örneğin İş Kanunu’nun herhangi bir maddesinin uygulama şeklini sormak, yol gösterilmesini istemek, adil bir ücret talep etmek bu gruba dahil edilmiştir. İş isteme hakkındaki dileklerin İş ve İşçi Bulma Kurumuna bildirilmesi gerekliliği ayrıca vurgulanmıştır. İşçilerin, Bölge Müdürlükleri ile ilişkileri kapsamında ele alınan ikinci şekil, “İhbar”dır. İhbar, işçilere; İş Kanunu’nun uygulandığı herhangi bir iş yerinde bu kanun hükümlerinin ihmal edildiği, gereği gibi yürütülmediği veya işverenler tarafından İş Kanunu’nun 29. maddesi gereğince hazırlanıp Çalışma Bakanlığına veya Çalışma Müdürlüğüne tasdik ettirilen ve iş yerinde gözle görünür bir yere asılmış bulunan dahili talimatname hükümlerine uyulmaması durumlarında hak tanınmıştır. Bu ihbarlar, her türlü resimden muaf tutulmuş ve ihbarın sözle ya da yazılı olarak yapılabileceği açıkça belirtilmiştir. Her iki şekilde de ihbarın konusunun Bölge Müdürlüğü tarafından incelenmesi ve gereken işlemlerin yürütülmesi karara bağlanmıştır. Ancak bu ihbarların gerçeğe aykırı olduğunun tespiti halinde, ihbarı yapan işçinin sorumlu tutulacağı ve hakkında cezai kovuşturmayla girişileceği belirtilmiştir. İşçilerin Bölge Müdürlüğü ile üçüncü

⁴¹¹ **Tanin**, “Çalışma Müdürlüğü”, 31 Ocak 1946.

ilişki şekli “Bölgenin Çağrısına Gelmek” başlığı altında düzenlenmiştir. İşçilerin, kanunun uygulanması bakımından gerekli görüldüğü zaman bölge müdürlüğünce çağrılacağı ve ifade vermesi isteneceği ve ilgili hususta gerekli olan belgeleri getirip göstermesi ile yükümlü oldukları bildirilmiştir. Bundan başka işçilerin bölge tarafından kendilerine sorulan hususlara doğru cevap vermeleri ve teftişin yapılmasını zorlaştırmamaları gerektiğinin altı çizilmiştir. İşverenlerin bölge müdürleri ile ilişkileri ise bölgenin çağrısına gelmek, teftiş ve incelemeler esnasında sorulanları cevaplandırmak ve gerekli açıklamaları yapmak şeklinde düzenlenmiştir.⁴¹²

Çalışma Bakanlığının faaliyet alanının genişlemesiyle birlikte sayıları artan Çalışma Müdürlükleri, Bölge Çalışma Müdürlükleri adıyla iş hayatındaki çalışmalarına devam etmiştir.⁴¹³ 3146 sayılı kanunla ise Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bölge Müdürlükleri olarak tanımlanmışlardır.⁴¹⁴

2.2.3. Çalışma Bakanlığına Bağlı Kuruluşlar

Çalışma Bakanlığının ikinci kuruluş kanunu ile tam çalıştırma ve sosyal güvenin sağlanması gibi önemli sosyal önlemler ele alınmıştır. Bu doğrultuda girilen icraatlar arasında; BM Çalışma Bürosu tarafından seçilmiş beş uzmanın Türkiye’ye davet edilmesi, bu uzmanların Çalışma Bakanlığının sosyal politika alanında aldığı ve alması gereken önlemleri incelemeleri özellikle işçi sağlığı, iş güvenliği tesisleri, sosyal sigortalar, iş ve iş bulma faaliyetleri, iş randımanının artırılması konularında etütler yapmaları istenmiştir.⁴¹⁵ Bu işleri yürütebilmek için merkez kuruluşa bağlı İş Genel Müdürlüğünden başka biri işçi sağlığı ve rasyonelleştirme, diğeri uzlaştırmalar ve kuruluşlar genel müdürlükleri olmak üzere iki daire oluşturulmuştur. Bu daireler, çalışma hayatında karşılaşılabilecek risklere karşı

⁴¹² Aksoy, **a.g.m.**, s. 23.

⁴¹³ Sarı, **a.g.m.**, s. 220, Çalışma Genel Müdür Yardımcılığı’na Mehmet Ali İnal, Trabzon Bölge Çalışma Müdürlüğü’ne Mehmet Seyhun Sezer, Diyarbakır Bölge Çalışma Müdürlüğü’ne Ahmet Necip Özudoğru, Zonguldak Bölge Çalışma Müdürlüğü’ne Mehmet Şemsettin Turgut, İstanbul Bölge Çalışma Müdürlüğü’ne İrfan Kınay, İzmir Çalışma Bölge Müdürlüğü’ne M. Sırrı Sabuncular, Kocaeli Bölge Çalışma Müdürlüğü’ne H. Cahit Örskan, Balıkesir Bölge Çalışma Müdürlüğü’ne Cevat Rüştü Heper tayin edilmiştir. **BCA**, 384.58.1.

⁴¹⁴ **Düstur**, Tertip:5, Cilt:24, s.225, **Resmi Gazete**, Sayı:18639, 18 Ocak 1985, s. 25.

⁴¹⁵ **Akşam**, “Birleşmiş Milletler Çalışma Bürosundan 5 Mütchassis Geliyor”, 23 Ocak 1949.

kurulan 4792 sayılı İşçi Sigortaları İdaresi ve 4837 sayılı kanunla kurulmuş ve Nisan 1946 tarihinden itibaren çalışmalarına başlamış olan İş ve İşçi Bulma Kurumudur.⁴¹⁶

İşçi hayatı için sağlam ve istikrarlı bir teminat sağlayacak olan sosyal sigortaların kurulması, bütün medeni ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de büyük önem arz etmiştir. Sosyal bir mesele olarak değerlendirilen işçi sigortaları, kurumsallaşmış kamu hizmeti vasfına kavuşana kadar kişisel veya toplu yardımlaşma ve işverenler tarafından gönüllü yapılan sigortalar şeklinde işlevini yerine getirmeye çalışmıştır.⁴¹⁷ İşçi sigortalarının devletin temel hizmet sahasına girmesiyle Türk işçisinin çağdaş yaşam standartlarını yakalaması ve ekonomik açıdan refah bir hayata sahip olması amacı güdülmüştür. Aynı zamanda ekonomik bir gereklilik olarak görülen işçinin korunması meselesi, CHP’nin programında, *“milli varlığın dayanılacak ve korunacak en önemli değer kaynağı yurttaşların emeğidir”* şeklinde yer almıştır. CHP parti programının 89.uncu maddesinde; çalışan yurttaşlara kaza, hastalık, meslek hastalığı, malullük, ihtiyarlık, doğum, analık ve ölüm gibi hallere karşı korunma hakkı tanındığı ve bu amaçla sosyal sigortaları geliştirmenin temel görev sayıldığı belirtilmiştir. İşçi hayatını teminat altına almak ve işçilerin yapmakta olduğu iş dolayısıyla kısmen veya tamamen kaybettiği çalışma gücünü telafi etmekle sorumlu tutulan sigorta kolları öncelikle, iş kazası, meslek hastalığı ve analık sigortalarından oluşmuştur. Başlangıç aşamasında kurulan sigortaların eksikliği ihtiyarlık ve genel sigortalar kanunlarının hazırlanmasıyla tamamlanmaya çalışılmıştır. Toplumların olgunluk aşamalarının ürünü görülen sosyal sigortalar, onların bilim ve teknik seviyeleri ile orantılı bir şekilde gelişme imkânı bulmuştur.⁴¹⁸

3008 sayılı İş Kanunu’nun sosyal sigortaların kurulmasını öngören maddeleri, mevcut iş ve işçilerin hepsini bünyesinde toplayamaması sebebiyle çoğu zaman hükümsüz kalmıştır. Ancak kanunun 107. maddesi, ekonomik koşulların elverişsizliği nedeniyle sosyal sigortaların aşama aşama vücuda getirilmesi konusunu hükme bağlamıştır.⁴¹⁹ İlk olarak 4772 sayılı kanun ile İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası kurulurken; 16 Temmuz 1945 tarihinde ikinci adım

⁴¹⁶ Aksoy, **a.g.m.**, s. 6; **Ulus**, “İşçi Sigortaları Genel Kurul Toplantısı”, 27 Şubat 1946.

⁴¹⁷ Faruk Andaç, **İşsizlik Sigortası**, Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Eğitim Yayını, Ankara, 2010, s. 34.

⁴¹⁸ **Akşam**, “İşçi Sigortaları Kurumu”, Behzat İlhan, 6 Temmuz 1945; **Cumhuriyet**, “İşçi Sigortaları İdaresi”, 13 Temmuz 1945.

⁴¹⁹ Talas, **Sosyal Ekonomi**, s. 379.

atılarak 4792 sayılı çıkarılmış ve kanun hükümlerinde İşçi Sigortaları İdaresi doğmuştur.⁴²⁰

İşçi Sigortaları İdaresinin kurulması ve geliştirilmesine yönelik ilk girişim, iş kazaları ile meslek hastalıkları ve analık sigortaları hakkında hazırlanan bir tasarının Meclise sunulmasıdır. Tasarıda; iş kazaları ve meslek hastalıkları ile ilgili hüküm, işin yapısından ayrılmaz bir meslek rizikosu sayılmış ve sigorta yolu ile işçi ve hizmetlilerin zararının ödenmesi amaçlanmıştır. Kazaya uğrayanlar için hata ve kusur aranmaksızın işverenlerce tazminat ödenmesi esası üzerinde durulmuştur. Doğumdan önce ve sonra altı hafta içinde işçinin izinli sayılması sağlık durumu elvermezse bu sürenin 12 haftaya çıkarılması ve bu süreler zarfında işçiye yarımşar gündelik verilmesi öngörülmüştür. Hastalık ve ihtiyarlık gibi durumlara tasarıda yer verilmemekle birlikte kanunun uygulanması görevini üstelenecek İşçi Sigortaları İdaresinin bir an evvel kurulması gereğinin altı çizilmiştir. Çalışma Bakanı, tasarının bütün hükümlerini onayladığını belirterek iş yerlerinde görev yapacak uzman hekimler yetiştirmek üzere çalışmalara başlanacağını, imkânların elvermesiyle birlikte sigortanın emeklileri de kapsayacak şekilde genişletileceğini ifade etmiştir.⁴²¹

12 Haziran 1945 tarihinde tasarı Meclise sunulmuştur. Yapılan toplantıda tasarının genel hatları çizildikten sonra kanun tasarısının hazırlanma sebepleri ve çıkarılacak kanunun gerek işçi gerek işveren açısından taşıdığı önem üzerinde durulmuştur. Kanun hakkındaki dileklerde arasında; sigortanın, sadece İş Kanunu kapsamına giren iş yerlerinde değil ülkenin önemli iş kollarını oluşturan küçük sanayide de uygulanması yer almıştır. Ayrıca ülkenin ekonomik kalkınması için doğan ihtiyaçları karşılayacak şekilde İş Kanunu'nun daha esaslı ve verimli bir hale getirilmesi ve bu suretle kazaya uğrayanlara, hastalara ve analara karşı sağlanacak olan yardım ile sosyal meselelerin önemli ölçüde azalacağı dile getirilmiştir. Kanun tasarısının görüşmeleri sırasında söz alan vekiller, dünyada bu tür yardım faaliyetlerinin I. Dünya Savaşı'ndan sonra kurulan ILO ile başladığını belirtmiştir. İş Kanunu kapsamı dışında kalan 10 kişiden az işçi çalıştıran kurumların da bu tasarıdan faydalanmaları gerektiği, iş yerlerinde genel sağlığı koruma, doktor bulundurma, revir ve hastane açma gibi zorunlulukları hatırlatmışlardır. Kültür ve

⁴²⁰ **Resmi Gazete**, Sayı:6058, 16 Temmuz 1945, s. 9066.

⁴²¹ **Tanin**, "İşçi Sigortaları", 12 Haziran 1945.

sanat işçileri için de dileklerde bulunulan Meclis oturumunda ele alınan bir diğer konu, asgari ücret seviyesi olmuştur. Ayrıca II. Dünya Savaşı'ndan barış ortamına geçildiği tarihlerde asgari hayat seviyesini yükseltmek için hazırlanmış olan Beveridge Planı'nın öneminden bahsedilmiştir. Mecliste görüşen diğer konular arasında; kanunun toplu olması yani kanuna ait bütün talimatnamelerin bir arada bulunması, sigorta sahasının genişletilerek bütün işçileri kapsaması, bu işe elverişli ve ihtiyaca yetecek kadar doktor kadrosunun oluşturulması ve sağlık müesseselerinin kurulması, doktorların işveren ve sigortalının tesirlerinden kurtarılarak Sağlık Bakanlığına bağlanması, primin işçiden işverenden ve devletten müşterek olarak alınması, yardımın hem sigortalıya hem de sigortalının nafakasını ödemekle yükümlü olduğu kimselere yapılması, mesleki hastalıkları ötekilerinden ayırmak güç olduğundan sigortanın bütün hastalıkları kapsaması da bulunmuştur.⁴²² İşçi Sigortaları Kanun Tasarısı Meclis görüşmelerinde oy birliği ile kabul edilmiştir. 1 Ocak 1946'da yürürlüğe giren İş Kazaları ile Mesleki Hastalıklar ve Analık Sigortaları Kanunu'nun kabulü ile sosyal güvenlik alanında önemli bir adım atılarak bugünkü Sosyal Güvenlik Kurumunun temeli olan İşçi Sigortaları İdaresi kurulmuştur.⁴²³

Çalışma Bakanı Sadi Irmak, İşçi Sigortaları Kanunu hakkındaki görüşlerini şu sözlerle dile getirmiştir: *“Çalışanları mesut yaşatmak, bütün mesleklerin mensupları arasında millet hayrına olarak sıkı bir dayanışma yaratmak. Türk demokrasisinin zihniyeti budur. Devletimiz ilk sosyal sigortasının işçileri ele almasında büyük bir*

⁴²² **Ulus**, “İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Kanun Tasarısı Görüşmeleri Başladı”, 14 Haziran 1945; **Tanin**, “İşçi Sigortaları Kanunu”, 30 Haziran 1945; **Cumhuriyet**, “Yeni Kanun Tasarıları”, 5 Temmuz 1945. İşçilerin iş kazalarına karşı korunması ve genel sağlık durumları için gerekli tedbirlerin alınması için çalışmalar yürüten İşçi Sigortaları İdaresi, 4792 sayılı kanunun 79. maddesinde belirtilen meslek hastalıklarını şöyle sıralamıştır: Kurşun veya alaşımları ve bileşenleri ile zehirlenmeler; cıva amalgamı veya bileşenleriyle zehirlenmeler; şarbon, silis tozlarının teneffüs edilmesinden kaynaklanan hastalıklar; beyaz fosfor ve bileşenleriyle zehirlenmeler; arsenik bileşenleriyle zehirlenmeler; benzin, nitrat ve aminli bileşenleriyle zehirlenmeler; hidrokarbürlerin halojenik bileşenleriyle çalışanlarda görülen araz, radyum ve radyoaktif maddelerden ve röntgenden zehirlenmeler; tahriş eden tozlar, sıvı ve gazların sebep olduğu ödem; ankilostom hastalığı; cam fabrikaları ve maden eritme işlerinde çalışan işçilerde görülen katarakt ve diğer göz ağrıları; sülfür ve karbon gazının üretildiği yerlerde meydana gelen hastalıklar. Bahsi geçen bu mesleki hastalıklar, işin niteliğinden dolayı işçide vücuda gelen hastalıklar olarak kabul edilmiş, bu hastalıkların işçilerde çeşitli zararlara yol açabileceği ihtimalinin yüksek olması dolayısıyla da işçinin çalışma yetenekleri ve ömrünün kısalması risklerine karşı Çalışma Bakanlığı, gelişmiş ülkelerin bu konulardaki tecrübelerinde de faydalanarak işçi sağlığının korunması için çalışmalar yürütmüştür. **Ulus**, “İşçi Sağlığı ve Mesleki Hastalıklar, Orhan Zihni Sanus, 26 Ağustos 1946.

⁴²³ Murat Metinsoy, **“İkinci Dünya Savaşı'nda Türkiye “Savaş ve Gündelik Yaşam”**, Homer Kitabevi, İstanbul, 2007, s. 268.

isabet vardır. Çünkü emeğin verimiyle yaşayan büyük kitlelerin hayat garantilerine olan ihtiyaçları, öteki meslek mensuplarından daha acildir.” Bakan Irmak, bu sözlerin ardından ilk sigortanın hastalık, meslek kazaları ve analık durumlarına karşı oluşturulduğunu ifade etmiştir. Bununla birlikte sigorta primlerinin bir kısmının işverenden temin edileceği, büyük kısmının çalışma emniyetini riske atmamak için devlet tarafından karşılanacağına dikkat çekmiş ve sözlerini şöyle noktalamıştır: *Atılmış olan ilk adım, İş Kanunu’na bağlı olan ve sayıları şimdiden 300.000’i aşan ve aileleriyle birlikte alınırsa milyonu bulan büyük bir kitleyi ilgilendirmesi itibariyle taşıdığı zihniyet kadar kemni ölçüleri yönünden de önemlidir. Teşebbüsün büyüklüğünü bu kadar açık belirlemekle beraber kütlenin refahı ve mutluluğu için istediklerimiz ve özlediklerimiz yanından elbette küçük kalır.”* Bakanın bu sözleri, İşçi Sigortaları Kanunu’nun acil bir ihtiyaç karşılığı hazırlanıp yürürlüğe girdiğini göstermesi bakımından önemlidir.

Çalışma hayatındaki her türlü riske karşı 4792 sayılı ile yürürlüğe giren İşçi Sigortaları Kanunu’nu uygulamak üzere kurulan İşçi Sigortaları İdaresi, bu kanunun 1. maddesi gereği kendine özgü bir nitelik taşımıştır.⁴²⁴ İdare, hem özel hukuk hükümlerine göre mali ve idari bakımdan özerk hareket etme serbestisine hem de bir devlet teşekkülü olma özelliğine sahip yapısını bu karma model ile oluşturmuştur.⁴²⁵

İşçi Sigortaları İdaresi; iş kazası, meslek hastalığı ve analık hallerinde 4772 sayılı kanunun 4. maddesinde sayılmış hükümleri yerine getirmekle sorumlu tutulmuş,⁴²⁶ yardım niteliğinde yerine getirmekle mükellef olduğu bu alanlardaki faaliyetlerinin masraflarının ise işçi adına biriktirilen sigorta primleri ile karşılanacağı İdare adına hazırlanmış yönetmeliklerde açıkça belirtilmiştir. İdarenin

⁴²⁴ 4792 sayılı kanunun 1. maddesinde, “iş hayatında türlü hallere karşı, ilgili sigorta kanunu hükümlerini uygulamak ve Çalışma Bakanlığı’na bağlı olmak üzere İşçi Sigortaları İdaresi vücuda getirilmiştir. Kurum, bu kanun ve özel hukuk hükümlerine tabidir. Mali ve idari bakımdan muhtardır ve tüzel kişilikte bir devlet kurumudur.” şeklinde bir ibare yer almaktadır. Hediye Engin Laçiner, “Sosyal Sigortalar Kurumu”, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:3, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, İstanbul, 1996, s. 95; **Düstur**, Tertip:3, Cilt:26, 16 Temmuz 1945, s.1332.

⁴²⁵ **Çalışma Bakanlığı ve Kurumları Çalışma Raporları 1946-1947**, Çalışma Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1947, s. 7.

⁴²⁶ 4772 sayılı kanunun 4. maddesi, sigortalıya sağlanan menfaatleri saymakla beraber bu menfaatleri ilgili maddede şöyle sıralamıştır: Sağlık Yardımları, iş görmezlikte verilecek gündelik ödenekler, daimi İş görmezlik hallerinden verilecek ödenekler, ortopedi tedavisi ve protez araç ve gereçlerinin sağlanması, takılması ve yenilenmesi, sigortalının başka bir yere gönderilmesinin gerekli olduğu durumlarda yol parası, cenaze için harcanacak paralar karşılığı, sigortalının hak sahibi kimselerine bağlanacak ödenekler ve analık halinde sigortalı kadına ve sigortalı erkeğin karısına sağlanacak ödenekler. **Resmi Gazete**, Sayı:6051, 7 Temmuz 1945, s. 9022.

bütün işleri merkez ve taşra olmak üzere ikili teşkilattan oluşan organ olan Genel Müdürlük aracılığıyla yürütülmüştür. Genel müdür ile iki yardımcısından oluşan Genel Müdürlük merkez teşkilatı kadrosunda; Zat İşleri, Levazım ve Evrak İşleri gibi faaliyetler yürüten Muamelat Şubesi Müdürlüğü, Muhasebe Şubesi Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Sağlık İşleri Başkanlığı⁴²⁷, Aktüerya Şubesi Müdürlüğü, Sigorta Muamelat Şubesi Müdürlüğü, Teftiş Kurulu gibi birimler yer almıştır.⁴²⁸

Taşra teşkilatında ise yedi şube ve sekiz acentelik yer almakla birlikte bu şube ve acentelikler şunlardan meydana gelmiştir:⁴²⁹

- 1- İstanbul, Edirne, Kırklareli, Tekirdağ, Bolu illerini kapsayan İstanbul Şubesi,
- 2- İzmir, Manisa, Balıkesir, Çanakkale illerini kapsayan İzmir Şubesi,
- 3- Seyhan, İçel, Maraş, Antep ve Urfa illerini kapsayan Seyhan Şubesi,
- 4- Ankara, Çankırı ve Kastamonu illerini kapsayan Ankara Şubesi,
- 5- Samsun, Sinop, Amasya, Tokat, Çorum, Ordu, Giresun, Trabzon, Gümüşhane ve Rize illerini kapsayan Samsun Şubesi,
- 6- Sivas, Erzurum, Erzincan, Kars ve Ağrı illerini kapsayan Sivas Şubesi,
- 7- Eskişehir ve Bilecik illerinde açılan Eskişehir Acenteliği,
- 8- Kayseri, Yozgat, Kırşehir ve Niğde illerinde açılan Kayseri Acenteliği,
- 9- Aydın, Muğla, Denizli, Antalya, Isparta ve Burdur illerinde açılan Aydın Acenteliği,
- 10- Kütahya ve Afyon illerinde açılan Kütahya Acenteliği,
- 11- Diyarbakır, Elazığ, Tunceli, Bingöl, Mardin, Siirt, Muş, Bitlis, Van ve Hakkari illerinde açılan Diyarbakır Acenteliği,
- 12- Konya, Malatya ve Bursa'da kurulan acentelikler.

İşçi Sigortaları İdaresinin Yönetim Kurulu; Genel Müdür ile birlikte yedi üyeden oluşmuş, bunlardan üçü Çalışma Bakanlığı ve biri Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından tayin edilmiştir. Bu üyelerin; İş Fiziyojisi, İş Hıfzısıhhası, Ortopedi ve Cerrahlık kollarından seçilecek bir uzman

⁴²⁷ 4772 sayılı kanunun emrettiği sağlık yardımlarının ne şekilde yapılacağını tespit etmek, daimi maluliyet hallerinde sigortalının maluliyet derecesini tayin etmek ve kurum tarafından kurulacak her türlü sağlık kurumu için gerekli esasları belirlemekle sorumludur.

⁴²⁸ Sadri Aksoy, "İşçi Sigortaları Kurumu", **İktisadi Yürüyüş**, Sayı:184, Cilt:8, Ağustos 1947, s. 8.

⁴²⁹ "Türkiye'nin Çalışma Hayatına Umumi Bir Bakış", s. 29-30.

ile bir hekim, bir sigorta uzmanı ve bir İş Hukuku ve Sosyal Ekonomi alanlarında yetkili kimselerden olması şartı koşulmuştur.⁴³⁰ Diğer dört üye ise işveren temsilcileri tarafından seçilen bir işveren; işçi temsilcilerinin seçmiş olduğu işçi ve genel müdür olarak belirlenmiştir. Yönetim Kurulunun görevleri ise şöyle sıralanmıştır: Şube ve acenteliklerinin kurulması, kaldırılması ve imza yetkisinin kime verileceğine karar vermek, kurumun çalışma usulleri hakkında bir yönetmelik hazırlayarak Bakanlığa sunmak, kurumun yönetim giderleri bütçesiyle memur ve hizmetli kadrolarını tespit ederek Bakanlığa sunmak, İdare adına gayrimenkul edinmek ve kurumun tüm mallarını idare etmek ve İdare tarafından ödünç alma ve idareyi inceleyip onaylamak.⁴³¹

İşçi Sigortaları İdaresinin Genel Kurulu ise 4772 sayılı kanunun 12. maddesi gereği; çeşitli işlerin işverenleri ile işçileri arasından en az 15 kişi olmak üzere seçilecek üyeler, Çalışma Bakanlığı Çalışma Genel Müdürü, Sağlık ve Sosyal Yardım ve Hıfzıssıhha Daireleri başkanları ile Maliye Bakanlığının Hazine Genel Müdürü ve Ticaret Bakanlığının İç Ticaret Genel Müdürlüğünden ve Başbakanlık Genel Müdürlüğünden oluşan heyet ve üniversite, teknik okul ve yüksekokul profesörleri arasından seçilecek İş Hukuku, Sosyal Ekonomi ve Sigorta alanları ile İş Fiziyojisi veya İş Hıfzıssıhhası, Ortopedi veyahut Cerrahlik ve Mühendislik kollarında uzman bir veya birkaç kişinden oluşturulmuştur. Genel Kurulun her yıl Nisan ayının sonuna kadar Çalışma Bakanlığının çağrısı üzerine İdarenin bilançosunu ve yıllık çalışma raporunu inceleyeceği ve ilgili konularda Çalışma Bakanlığına dileklerini bildireceği bir toplantı düzenlemesi kararlaştırılmıştır.⁴³²

Özetle sosyal güvenlik alanında devrim yaratacak etkilere sahip sigortalar kurumunun geç kurulması; dönemin siyasi iktidarının henüz bir sosyal politika yürütme yetisine sahip olamaması, sosyal sigortalar konusunda çalışmalar yapacak uzman sayısının yetersiz olması ve her ne kadar II. Dünya Savaşı'na girilmemiş olursa da savaşın ülkede ekonomik açıdan çalkantılar yaratması gibi sebeplere dayandırılmıştır. Savaş sonrası oluşan yeni düzende Türkiye'de yerini almak istemiştir. İngiltere'nin sosyal devrim olarak anılan Beveridge Planı'ndan

⁴³⁰ BCA, 1441.12.1.

⁴³¹ Aksoy, **a.g.m.**, s. 21.

⁴³² Aksoy, **a.g.m.**, s. 21.

etkilenmesi ve Atlantik Şartı⁴³³, Filedelfiya Bildirisi⁴³⁴ ve Birleşmiş Milletler Şartı⁴³⁵ gibi belgelerin sosyal güvenlik sistemini artık daha disiplinli bir modelle yürütülmesi gerekliliğini ortaya koyması büyük rol oynamıştır.⁴³⁶

Türkiye’de çalışanların sigortalanması konusunda bir diğer gelişme; Ocak 1949’da yürürlüğe giren 5434 sayılı kanun ile Emekli Sandığının kurularak memurlara da sosyal güvenlik alanında güvence verilmesidir. Emeklilik Kanunu’nun uygulanmasında görülen aksaklıkları ortadan kaldırmak amacıyla yapılan incelemeler sonucu ayrı kurumlar halinde faaliyette bulunan İşçi Sigortaları İdaresinin Emekli Sandığı ile birleştirilmesi uygun görülmüş ve bu sayede önemli bir tasarruf sağlanacağına yönünde görüş bildirilmiştir.⁴³⁷

1961 Anayasası’nda yer alan “sosyal devlet” ilkesinin yön verdiği yeni dönemde, herkesin sosyal sigorta hakkına sahip olduğunun hükme bağlanması sonucu İşçi Sigortaları İdaresinin kapsam ve görev alanının genişletilerek Sosyal Sigortalar Kurumunun kurulmasına giden süreç başlamıştır. 1964’de İşçi Sigortaları İdaresinin adı Sosyal Sigortalar Kurumu olarak değiştirilmiştir. Takip eden dönemde 1479 sayılı ve 2 Eylül 1971 tarihli Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Kanunu ile BAĞ-KUR kurulmuştur. Çalışma Bakanlığı tarafından hazırlanan ve Danıştay tarafından incelenmiş bulunan Sosyal Sigorta İşlemleri Tüzüğü, Bakanlar

⁴³³ Atlantik Şartı, II. Dünya Savaşı devam ederken İngiltere başbakanı Churchill ile o tarihte henüz savaşa girmemiş olan Amerika Birleşik Devletleri’nin Başkanı Roosevelt arasında beş gün süren müzakereler sonucunda 14 Ağustos 1941’de yayınladıkları ortak bildirinin adıdır. Baskın Oran, **Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2012, s. 413, <http://www.un.org/en/sections/history-united-nations-charter/1941-atlantic-charter/index.html>, Erişim Tarihi: 15 Ağustos 2018.

⁴³⁴ Filedelfiya Bildirisi 10 Mayıs 1944 tarihinde kabul edilmiş olup Uluslararası Çalışma Örgütü’nün amaç ve hedeflerinin belirtildiği belge niteliği ile örgüte üye devletlerin toplumsal politikasına rehberlik etmiştir. Bildirinin 4 temel prensipten biri Ekonomik Güvenlik başlığı ile belgede yer almakla beraber çalışma, sosyal güvenlik ve asgari ücret hakları gibi konularda düzenlemeler öngörmüştür. Faruk Pekin, **Demokrasi, Sendika Özgürlüğü ve Sosyal Haklar**, Alan Yayıncılık, İstanbul, 1985, s. 141.

⁴³⁵ Birleşmiş Milletler Şartı, 19 bölüm ve 111 maddeden meydana gelmiş olup, Şart, dünya barışının sağlanması, bunun için gerekli önlemlerin alınması, barışa yönelik tehditlerin engellenmesi, saldırı ve barış halini ihlal durumlarının bastırılması, bunu yaparken de uluslararası hukuka uygunluğun gözetilmesi gibi amaçlar çerçevesinde şekillendirilmiştir. Ayrıca eşit haklar ve ulusların kendi kendini yönetmesi ilkesi doğrultusunda dostça ilişkileri sağlamak ve barışın devamı için gerekli tedbirleri almak ve bunu başarmak içinde uluslararası iş birliğinin yolunu açmak gibi amaçlar da gütmüştür. <http://www.un.org/en/sections/un-charter/introductory-note/index.html>, Erişim Tarihi: 15 Ağustos 2018.

⁴³⁶ Cahit Talas, **Sosyal Sigortalar ve Türk İşçi Sigortaları**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1953, s. 159.

⁴³⁷ **Akşam**, “İşçi Sigortaları” 1 Haziran 1951.

Kurulu kararı ile 6 Nisan 1972 tarihinde yürürlüğe konmuştur.⁴³⁸ Çalışma Bakanlığına bağlı kurulan kurum, 18 Aralık 1974'de Sosyal Güvenlik Bakanlığına ardından ise 184 sayılı kanunla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına devredilmiştir.⁴³⁹

Çalışma Bakanlığına bağlı kuruluşlarından ikincisi, İş ve İşçi Bulma Kurumudur. Çalışma Bakanlığının görev ve yetki alanının genişletilmesi ile Bakanlık tarafından hazırlanıp Meclise sunulan tasarılarından biri, İş ve İşçi Bulma Kurumunun kuruluşuna dair hükümler içermiştir. Tasarıda, işçi kelimesi bedence ve fikirce çalışmak isteyen kimseler olarak tanımlanmıştır. Tasarıya göre bir taraftan iş arayanlara iş bulmak diğer taraftan iş gücü ihtiyacını karşılamak ve kalifiye işçi yetiştirmek üzere kurulması planlanan İş ve İşçi Bulma Kurumunun iş ve işçi bulmaya aracılık etme görevinin yalnız bedenlen çalışanlara mahsus olmayacağı, devlet memur ve hizmetlileri hariç olmak üzere kâtip, muhasebeci gibi fikir çalışanlarına da iş bulmada aracılık edileceği belirtilmiştir. Kurumun iş ve işçi bulma görevini yerine getirirken kendisinden iş bekleyenler arasında fark gözetmeksizin eşit muamele yürüteceği ancak işçiler arasında kıdem belgesi olanlar, bakmakla yükümlü olduğu ailesi bulunanlar, askerlikten terhis edilmiş olanlarla kusuru aranmaksızın uzun zaman işsiz kalmış olanların işe yerleştirmede önceliği bulunacağı belirtilmiştir. Tasarıda altı çizilen bir diğer nokta; Kurumun iş ve işçi isteklerini karşılayamamaktan dolayı sorumlu tutulamayacağıdır. Ayrıca tasarıda; Kurumun grev dolayısıyla ceza takibatına uğramış iş bırakma hallerinde grevle ilgisi bulunan işçilerin ve iş yerlerini kapatmış olanların dileklerini bu hallerinin devam etmesi halinde dikkate alınmayacağı ve iş veya işçi bulma aracılığından istifade etmedikleri takdirde altı ay süreyle bu haktan faydalanamayacaklarına ilişkin hükümler de yer almıştır.⁴⁴⁰ İşçi çalıştıran kurumların bağlı bulundukları bakanlıklarla Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, kuruma yardım ödeneği veren il ve belediyelerin temsilcileri, Ticaret ve Sanayi Odaları ve işçi teşekkülleri temsilcilerinden

⁴³⁸ BCA, 280.29.9.

⁴³⁹ Gürhan Fişek- Şerife Türcan Özşuca-Mehmet Ali Şuğle, **Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi 1946-1996**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını, Ankara, 1998, s. 22.

⁴⁴⁰ Tanin, "İş ve İşçi Bulma Kurumu Kurulacak", 27 Kasım 1945.

oluşturulan bir danışma kurulunun iş ve işçi bulma faaliyetleri hakkında Çalışma Bakanlığına görüş bildirebilecekleri de tasarıdaki maddeler arasında yer almıştır.⁴⁴¹

Tasarı Mecliste görüşüldükten sonra İş ve İşçi Bulma Kurumu; 3008 sayılı İş Kanunu'nun "*İşçilerin elverişli oldukları işlere yerleşmelerine ve muhtelif işler için elverişli işçiler bulunmasına tavassut hususlarının tanzimi, bir amme hizmeti olarak devlet tarafından yapılır*" şeklinde hüküm içeren 63. maddesi⁴⁴², işçilerin yetenek ve bilgilerine uygun işlere yerleşmeleri ve çeşitli işler için uygun işçiler bulunması gibi işlemleri düzenlemek, her türlü ekonomik işletmelerle serbest sanat ve hizmet mahiyetinde olan diğer işler hakkında bilgi toplamak, iş arz ve talebini düzene bağlamak, işçi ücretlerindeki dalgalanmaları takip etmek ve ücretleri geçim şartlarına göre değerlendirerek bu hususta çıkabilecek toplumsal sorunlar için önlemleri tespit etmek, çeşitli sanat ve zümrelere mensup işverenlerle işçileri gösteren cetveller hazırlamak ve bunları ilan etmek, işçilerin mesleki terbiyelerinin yükselmesi ve kalifiye işçi yetişmesi için önlemler almak gibi faaliyetlerde bulunmak ve iş sözleşmelerinin imzalanmasına aracı olmak gibi görevlerini belirten 64. maddesi⁴⁴³ ve 3612 sayılı kanunun 8. maddesine⁴⁴⁴ dayanılarak 4837 sayılı kanunla kurulmuştur.⁴⁴⁵

Çalışma Bakanı Sadi İrmak, İş ve İşçi Bulma Kurumunun kuruluşuna ilişkin çağdaş bir ülkede devletin vatandaşlarına çalışma hakkı tanımasından hareketle iş bulma sorumluluğunu 1936 İş Kanunu ile üzerine aldığı, bu görevi yerine getirirken geniş tecrübelerle sahip yabancı uzmanlardan yararlanılacağı ayrıca akademik kariyer

⁴⁴¹ **Ulus**, "Çalışma Bakanlığı Üç Tasarı Hazırladı", 4 Aralık 1945.

⁴⁴² 16 Ocak 1946 tarihli Meclis toplantısının gündeminde İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı da yer almış, görüşmeler sırasında söz alan vekillerden Rasim Ferit Talay İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun gerekliliğini şu sözlerle dile getirmiştir. "*Hepimiz biliyoruz ki, memlekette iş ve işçi bulmak mevzuu oldukça mühim bir iştir. Şimdiye kadar birçok mutavassıtarlar işçiler kendi aylıklarından, ücretlerinden para vererek kendilerine iş buluyorlardı, buna mani olmaya çalıştık. Onun içindir ki bu işi amme hizmeti olarak hükümete tevdi etmeyi encümenimiz muvafık olmuştur.*" Toplantıda oylamaya sunulan 18 maddelik tasarı oybirliğiyle kabul edilmiştir. **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:7, İçtima:3, Cilt:21, 16 Ocak 1946, s. 56.

⁴⁴³ **Resmi Gazete**, Sayı: 3330, 15 Haziran 1936, s. 6629.

⁴⁴⁴ 26 Mayıs 1939 tarihinde kabul edilen İktisat Vekâleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki 2450 Sayılı Kanunda Bazı Değişiklikler Yapan Kanun'un 8. Maddesi, "*3008 sayılı İş Kanunu'nun 63, 64 ve 100. maddeleri mucibince vücuda getirilecek teşkilât ile bu teşkilâtın vazife ve salâhiyetleri bu kanunun neşrinden itibaren en geç iki sene zarfında Büyük Millet Meclisine takdim edilecek bir kanun lâyihası ile tespit edilir.*" şeklindedir. **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:6, İçtima: F, Cilt:2, 10 Mayıs 1939, s.119.

⁴⁴⁵ **Resmi Gazete**, Sayı 6215, 25 Ocak 1946, s.10017.

edinmiş işçi ve işveren temsilcileri ile de iş birliği içinde olunacağı şeklindeki görüşünü şu sözlerle ifade etmiştir: “Kurumun bir bürokrasi cihazı haline gelmemesi, tamamen pratik usullerle çalışması elbette daima göz önünde tutacağımız bir esastır. Bu teşkilatta görev alan arkadaşlarıma şunları söylemek isterim: Milletimizin çok şerefli ve çok güç hizmetini göreceksiniz. Vatandaşlarımıza iş, işçi arayan müteşebbislere işçi bulmak suretiyle yalnız ekonomik manada faydalı olmakla kalmayacak, aynı zamanda sosyal güvene hizmet etmiş olacaksınız.”⁴⁴⁶

İş ve İşçi Bulma Kurumu da İşçi Sigortaları İdaresi gibi mali ve idari açıdan özerk kurulmuştur. Çalışmalarına ise 15 Mart 1946 tarihinde başlamıştır. Kurum için Çalışma Bakanlığı bütçesinden 450.000, Ankara ve Adana Belediyesi bütçelerinden 11.500 lira ayrılmıştır. Bunlar dışında bankalardan faizle alınan 3.283 lira kredi ve kuruma yapılan 145 lira bağışla toplamda 464.928 lira bütçe oluşturulmuştur.⁴⁴⁷

Teşkilatlanma bakımından sadece Genel Müdürlükten oluşmakla birlikte yine İşçi Sigortaları İdaresi gibi merkez ve taşra olmak üzere ikili bir teşkilat yapısıyla doğmuştur. Merkez teşkilatı; İki Genel Müdür Yardımcısı, Genel Müdür Müşavirleri, Genel Sekreter, Savunma Sekreteri, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Heyeti Müdürlüğü, Personel Müdürlüğü, Plasman Müdürlüğü, Muhasebe Müdürlüğü, İş Piyasası ve İstatistik Müdürlüğü, Etüt ve Meslekler Müdürlüğü, Eğitim Müdürlüğü, Dış Münasebetler Müdürlüğü, Evrak ve Arşiv Müdürlüğü, Levazım Müdürlüğü, Daire Müdürlüğü gibi birimlerden oluşmuştur.⁴⁴⁸ Taşra teşkilatı ise dokuz ilde açılan şu şubelerden oluşturulmuştur: Ankara Şubesi Müdürlüğü, İstanbul Şubesi Müdürlüğü, İzmir Şubesi Müdürlüğü, Bursa Şubesi Müdürlüğü, Eskişehir Şubesi Müdürlüğü, Konya Şubesi Müdürlüğü, Seyhan Şubesi Müdürlüğü, Samsun Şubesi Müdürlüğü ve Trabzon Şubesi Müdürlüğü.⁴⁴⁹

1950’da 4837 sayılı kanunla yapılan değişiklikle kurumun çalışma alanına merkezde faaliyet yürütmek üzere Danışma Kurulu ve taşrada faaliyet yürütmek

⁴⁴⁶ Sadi Irmak, “İş ve İşçi Bulma”, **Çalışma**, Sayı:4, Mart 1946, s.1.

⁴⁴⁷ **Çalışma Bakanlığı ve Kurumları, Çalışma Raporları 1946-1947**, s. 39.

⁴⁴⁸ **İstihdamda 25 Yıl (15 Mart 1946-15 Mart 1971)**, İş ve İşçi Bulma Kurumunun 25. Hizmet Yılı Armağanı, Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1971, s. 11-15

⁴⁴⁹ “Türkiye’nin Çalışma Hayatına Umumi Bir Bakış”, s. 31, Kurum ilk şubesini 6 Mart 1946’da İstanbul’da açılmış ardından 18 Mart 1946’da İzmir, 22 Mart 1946’da Seyhan, 09 Nisan 1946’da Konya ve 19.Eylül 1946’da Eskişehir şubelerinin açılışı izlemiştir. **İstihdamda 25 Yıl (15 Mart 1946-15 Mart 1971)**, s. 35.

üzere Mahalli Danışma Komisyonları eklenmiştir. Danışma Kurulunun görevi; kurulun faaliyet konusu ile ilgili meseleleri incelemek ve bu konular hakkında Bakanlığa tekliflerde bulunmak ve Bakanlık tarafından verilecek konular hakkında görüş bildirmek üzere belirlenmiştir. Mahalli Danışma Komisyonlarının görevi ise ancak 29 Ağustos 1967 tarihinde çıkarılabilen İş ve İşçi Bulma Kurumu Mahalli Danışma Komisyonları Hakkında Tüzük ile belirlenebilmiştir. Genel hatları ile işsizliği gidermek, istihdamı düzenlemek ve bölge halkının refahını yükseltmek bu görevler arasında yer almıştır.

19 Şubat 1962’de yayımlanan Bakanlar Kurulu kararı ile İş ve İşçi Bulma Kurumu; devlet, iktisadi devlet teşekkülleri, özel idareler, belediyeler ve kanunla kurulan tüm kurumlar ile sermayesinin yarısından çoğu resmi sektöre ait ortaklıkların işçi ihtiyaçları, teknisyen, ustabaşı, usta gibi kalifiye işçiler dâhil, meslek, yaş, cinsiyet, ücret ve işe dair özelliklerini belirtmek şartıyla kamu kurumlarının işçi istihdamına aracılık eder hale gelmiştir. Bu doğrultuda; İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından 1963 tarihinde “Kamu İş Yerlerine İşçi Yerleştirme Talimatı” hazırlanmış ve yürürlüğe konulmuştur. 1978 yılında Genel Müdürlük, Daire Başkanlıkları şeklinde örgütlenmeye başlayarak yapısal anlamda farklı bir modelde yoluna devam etmiştir. Bu değişiklikle birlikte İş Gücü Eğitimi ve Mesleki Rehabilitasyon Dairesi Başkanlığı, İstihdam Dairesi Başkanlığı, Araştırma, Planlama Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Personel Dairesi Başkanlığı, Mali İşler ve Destek Hizmetler Dairesi Başkanlığı ile bunlara bağlı 23 şube müdürlüğü oluşturulmuştur. Ayrıca Adana, Ankara, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, İstanbul, İzmir, Konya, Malatya, Sakarya, Samsun ve Trabzon gibi illerde açılan şubelerle hizmet alanlarının genişletilmesi hedeflenmiştir. İş ve İşçi Bulma Kurumu, 1961’den itibaren yurt dışına işçi gönderme görevini de üstlenmiştir.⁴⁵⁰ Kuruluş yılı olan 1946’da 86 personel ile faaliyete geçen kurum, altı şubesi ve iki acenteliği ile iş ve işçi bulma faaliyetleri yürütmeye başlamış, 1966 yılına gelindiğinde iş gücü potansiyelinin fazla olduğu yerlerde açılan şubeleriyle birlikte personel sayısı 962’ye, 1976’da ise bu sayı 2.393’e ulaşmıştır.⁴⁵¹

⁴⁵⁰ Bayram Coşkun, “Türkiye iş ve İşçi Bulma Kurumunun Yeniden Yapılanma Süreci”, **Turkish Journal of Marketing**, Cilt:2, Sayı:3, 2017, s. 131-132.

⁴⁵¹ **İş ve İşçi Bulma Hizmetleri**, Çalışma Bakanlığı İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1982, s. 12.

2.3. Çalışma Bakanlığının Bütçesi

Çalışma Bakanlığının bütçesi hakkında yapılacak bir değerlendirmede; öncelikle Bakanlığın görev alanındaki değişimler göz önüne alınmalı ardından bu değişimlerle birlikte kadro sayısındaki artış ve azalışlara göre değerlendirme şekillendirilmelidir. 11 Şubat 1953 tarih ve 6050 sayılı kanun değişikliği ile Çalışma Bakanlığının kadrolarında herhangi bir değişiklik olmamıştır.⁴⁵² Fakat 1967 yılında kurulan yurt dışı teşkilatı ile kadro sayısı artmış, 1971 yılına kadar genişlemeye devam eden kadro ile çalışmalar yürütülmüştür. 1970 yılında yurt dışı ve yurt içi kadro sayısı toplam 720 iken bu sayının 105'i Bakanlar Kurulu kararı ile bloke edilmiştir. 1972 yılına gelindiğinde ise kadro sayısı 968'e ulaşmıştır. Türk sanayisinin sürekli gelişim içinde olması ve 1961 Anayasası ile sosyal devlet ilkesinin önem kazanması, yeni bir sosyal düzenin kurulması gerekliliği ortaya koymuş dolayısıyla da Çalışma Bakanlığının görev alanında genişleme görülmüştür. Bakanlığın görev alanındaki bu genişleme, kuruluşu izleyen yıllarda 1936 sayılı İş Kanunu'na göre 10 veya daha fazla işçi çalıştıran iş yerlerini kapsıyor iken; 1967 ve 1971 yılları arasında yürürlüğe giren 931 ve 1475 sayılı yeni İş Kanunu'nun bazı istisnai durumları hariç bir işçi çalıştıran iş yerlerinin de İş Kanunu kapsamına alınması ile doğrudan ilişkilidir. Ayrıca 1963 yılında yürürlüğe girerek sendikal faaliyetlerin yeni bir düzen içinde yürütülmesine imkân tanıyan 274 sayılı Sendikalar Kanunu ve 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt kanunları, Bakanlığa iş uyuşmazlıklarının çözümü gibi sorumluklar vermiştir. Bu gelişmelere ek olarak 1960 yılından itibaren yurt dışına giden işçilerin sosyal, kültürel ve ekonomik açıdan sorunlarına çözüm üretmek için Çalışma Bakanlığının teşkilat kanununda birçok değişiklik yapılmıştır. 29 Kasım 1968 tarihinde çıkarılan 10991 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile tüm kamu kuruluşlarında Araştırma Planlama ve Koordinasyon Dairesi birimi kurulmuş, Çalışma Bakanlığı için de oluşturulan bu yeni birim, sınırlı sayıda memur ve bütçe ile hizmet vermeye başlamıştır.⁴⁵³

⁴⁵² 11 Şubat 1953 tarihinde 6050 sayı ile kabul edilen söz konusu kanunla; Çalışma Vekâleti'nin Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki 4841 sayılı kanuna bağlı kadrolar kaldırılmıştır. Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihte çalışır durumda olanların aylık ve unvanlarında hiçbir değişiklik yapılmamıştır. **Resmî Gazete**, Sayı: 8338, 18 Şubat 1953, s. 5563.

⁴⁵³ **1973 Yılı Çalışma Bakanlığı Bütçesi**, Çalışma Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1973, s. 3.

Çalışma hayatıyla ilgili hususların düzenlenmesi, yönetilmesi ve denetlenmesi ödevini Ekonomi Bakanlığından alınarak Çalışma Bakanlığı adı altında vücuda getirilen kuruluşa verilmiştir. Bu gelişmeyle birlikte; İş Dairesine ait kadrolar ile bu kuruluşun bütçesine konulan ödenekler kaldırılmış, Çalışma Bakanlığının masraflarını karşılayacak ödenekler ise Bütçe Kanunu'na olağanüstü ödenekler adı altında eklenmiştir.⁴⁵⁴ Çalışma Bakanlığına ait ilk bütçe görüşmeleri; 27 Aralık 1945 tarihli Meclis oturumunda yapılmış, bütçe hakkında ilk sözü Suat Kemal Yetkin olarak iş ve işçi hayatını teminat altına alan yeni kanun tasarıları üzerinde önemle duran Çalışma Bakanlığını tebrik etmiştir. Kurulduğu tarihten itibaren Bakanlığın bütçesinin iki milyonu aştığını belirten Yetkin, çalışma hayatının teşkilatlanmasının devam ettiği müddetçe devlet bütçesinden Bakanlığa ayrılacak olan payın da artacağını ifade etmiştir.⁴⁵⁵

1945 yılında yapılan bütçe görüşmeleri sırasında sıkça ele alınan konular arasında Çalışma Bakanlığı tarafından çıkarılan dergi de yer almıştır. Bu konuda söz alan vekiller, Bakanlığın Araştırma Kurulunda görev alarak bu dergiyi yayına hazırlamak ile mükellef kılınmıştır. Görüşmeler sırasında ayrıca fikir işçilerinin sorunları da dile getirilmiş, Çalışma Bakanlığının fikir işçileri için acil önlemler alması gerektiği üzerinde önemle durulmuştur. Bu konuyla ilgili söz alan vekil İsmail Hakkı Baltacıoğlu'nun, Cumhuriyet'in selametinin basına bağlı olduğunu, ülkede ilim ve teknik kitapların çoğalmasının ve yayılmasının bayilerin elinde bulunduğunu şu sözlerle dile getirmiştir. “*Eğer bu adamlar bu dâvada muharrirre yardımcı olurlarsa neşriyat o kadar artar, kitap ve mecmualar o kadar fazlalaşır.*” Fikir işçileri hakkında konuşma yapan bir diğer vekil Saim Ali Dilemre: “*Fikir amelesi varsa, bunların da Çalışma Bakanlığı tarafından himayesi lazım geliyor. Eğer bu iş bir nizama bağlanmazsa, bu işler böyle uzayıp gider. Bayiler, Nasrettin Hoca'nın monografisini satarak dünyanın parasını kazanırlar, fikir amelesi aç kalır.*” şeklinde görüş bildirerek Bakanlığın fikir işçileri sorununa bir an önce çözüm bulması gerektiğinin altını çizmiştir. Görüşmeler sırasında tarım işçilerinin durumunun da

⁴⁵⁴ 1946 yılı bütçesinden Çalışma Bakanlığı'na ayrılan pay, 2.410.812 liradır. 1947 yılında ise bakanlığa ayrılan bütçe 2.191.653 lira tutarında olup 149,841 lira fazla ile yeni döneme başlamıştır. 1948 yılı bütçesi 2.394.932 lira olarak belirlenmiştir. **Akşam**, “1946 Yılı Bütçesi”, 1 Ekim 1945; **Cumhuriyet**, “Çalışma Bakanlığı Bütçesi”, 29 Aralık 1946; **Akşam**, “1947 Senesi Bütçesi Müfredatı”, 2 Ekim 1946; **Akşam**, “1948 Yılı Bütçesi Dün Millet Meclisine Verildi”, 1 Ekim 1947.

⁴⁵⁵ **Ulus**, “Mecliste Dünkü Bütçe Görüşmeleri” 28 Aralık 1945.

incelenmesi için önerilerde bulunulmuş, bu konuda söz alan vekil Selahaddin Batu tarım işçileri hakkındaki görüşlerini şu sözlerle dile getirmiştir: *“Sırtında yorganları ile bunlar yollara çıkarlar. Bunların bir kısmı daha işe başlamadan yollarda türlü hastalıklardan, sıtmadan ölürler. Bunlar bizim çocuklarımızdır. Lükse kaçmamak üzere bunlar için büyük şehirlerde hamamlı barakalar inşasını rica ediyorum, Bunları kurtarmak lâzımdır.”* İşçi sağlığını korunması bakımından hazırlanan kanunların uygulanması işine büyük bir önem verildiğini belirten Sadi Irmak ise iş ve işçi bulma konusunda açıklamada bulunmuş son olarak fikir işçileri meselesine değinerek sözlerini şöyle noktalamıştır: *“İş ve işçi hayatında memleketi htiyacına uygun her türlü tedbirleri almakta kusur etmeyeceğiz. Bundan emin olabilirsiniz.”*⁴⁵⁶

Çalışma Bakanlığının ilk bütçesi için yapılan görüşmelerde ele alınan tüm bu meselelerin çözümünün, Çalışma Bakanlığının bütçesine eklenecek ödeneklerle mümkün hale geleceği hususunda fikir birliği oluşmuştur. İlk yılın bütçesi, dört oya karşı 376 oyla kabul edilerek 1946 yılında devlet bütçesinden Çalışma Bakanlığına ayrılan pay 2.041.812 lira olarak belirlenmiştir. 1946 yılı harcamaları ise 1.550.973 lira olarak tespit edilmiştir.⁴⁵⁷ 1946 yılında 875.672.864 liralık devlet bütçesinden Çalışma Bakanlığına ayrılan 2.041.812 liralık bütçenin şu giderler için harcanacağı belirtilmiştir:⁴⁵⁸

1. Kursa gelecek öğretmenlerin yolluğu, gündeliği, inceleme gezileri giderleri, aydınlatma, ısıtma, kurs kitaplarına ve bültenlere ait baskı, kâğıt ve kursların eğitim ve öğretimine ait eşya karşılığı giderler ve sınav giderleri.
2. Basın, yayın, tercüme, telif, kitap, dergi ve propaganda giderleri: Bakanlıkça lüzum görülen her çeşit kitap, dergi, broşür, tüzük, yönetmelik, gazete ve benzerlerinin satın alma, abone karşılıkları, baskı, yayın klişe, resim, yazı, makale, tercüme, taşıma, dağıtma, inceleme ve bunlar için gerekli kâğıt, cilt karşılığı ve giderleri.
3. Çalışma Bakanlığının faaliyetleri ile ilgili eski ve yeni eserleri arama, toplama, düzenleme ve onarma ve bunlardan sergi, kitaplık ve müze yapma

⁴⁵⁶ **Tanin**, “Bütçe Müzakerelerinden Sonra Meclis”, 28 Aralık 1945.

⁴⁵⁷ **Ulus**, “Mecliste Dünkü Bütçe Görüşmeleri” 28 Aralık 1945; **Akşam**, “1946 Yılı Bütçesi”, 1 Ekim 1945.

⁴⁵⁸ **Resmi Gazete**, Sayı:6195, 31 Aralık 1945, s. 9794; 1947 yılında kongre, konferans, seminer etkinlikleri için Çalışma Bakanlığı bütçesine 137.000 lira ödenek ayrılmıştır. **BCA**, 114.51.10.

giderleri; İzmir Fuarına iştirak giderleri; çalışma ve memlekete iş terbiyesi propagandası bakımından faydalı görülen ve müzikle yapılacak her türlü yayın, konferans, telif hakkı ve yazı giderleri; çalışma hayatını ilgilendiren kanunlar hakkında yayımlanmış herhangi yazı veya düzenlenmiş konferanslar için Bakanlık tarafından verilecek karşılıklar ve yine çalışma ve iş propagandası bakımından lüzumlu görülecek gezi veya toplantılar için Bakanlığa davet edilenlere verilmesi zaruri bulunan yol parasıyla gündelikleri veya bunların çağrıldıkları yerlere gidiş ve giriş ücretleri; kitap, broşür dergi ve benzeri yerlere konmak üzere münferit veya albüm halinde dağıtmak veya saklanmak üzere satın alınacak veya çektirilecek fotoğraf, kroki, maket ve benzerlerinin gider ve karşılıkları; çalışma ve iş hareketlerini ve bu yoldaki gelişmeyi tespit için iç ve dış memleketlerde toplantılar ve aydınlatma maksadıyla yapılması lüzumlu görülen teşhir giderleri.

Çalışma Bakanlığının merkez teşkilatına 1946 yılı için toplam 45 personel atanmış, bu personel için aylık 1.680 lira maaş ödeneği ayrılmıştır. Taşra teşkilatı için ise toplam 56 personele 605 lira maaş ödeneği ayrılmıştır. Bu personeller arasında; Daire Müdürü, Doktor, Daktilo Memuru, Şoför, Telefoncu, Santral Memuru, Kaloriferci, Dağıtıcı, Odacı gibi görevliler yer almıştır.⁴⁵⁹

1947 yılı bütçe görüşmeleri sırasında ise Bakanlık yoğun eleştiriler almıştır. Müzakereler sırasında ilk sözü Muğla milletvekillerinden Nuri Özsan alarak İş Kanunu'nun iyi uygulanmadığı, Çalışma Bakanlığının kendisinden beklenen faaliyeti gösteremediği, işçi ücretlerinin fiyat yükselişi ile denk olmadığı dolayısıyla işçi ücretlerinin önemle ele alınması gerektiği üzerine eleştirilerde bulunmuştur. Ayrıca Bakanlığın Çalışma Dergisi gibi lüks bir dergi çıkardığını, bunun israf olduğunu ve sigorta işlerinde de adaletsizlik olduğunu dile getirmiştir. Daha sonra kürsüye gelen İstanbul milletvekillerinden Ali Rıza Arı, Karabük'teki işçi gündeliklerinin incelemeye tabi tutularak bu konuda iyileştirmeler yapılması ve böylece işçinin yaşam standartlarının yükseltilmesi, iş mahkemelerinin kurulması ve kalifiye işçi yetiştirilmesi gerekliliği üzerinde durmuştur. İstanbul milletvekillerinden bir diğeri, işçilere bazı kurumlarda verilen yemeklerin iyi olmadığından ve bazı iş yerlerinin ise sağlığa elverişsiz durumda olduğundan bahsetmiştir. Çalışma

⁴⁵⁹ **Resmi Gazete**, Sayı:6195, 31 Aralık 1945, s. 9794.

Bakanlığı, bütçenin yetersiz olduğu gerekçesiyle bu dilek ve temennilerin gerçekleşmediği ifade etmiştir. Toplantıda; 1948 yılı gider ve gelir bütçeleri görüşülmüş ve gelir bütçesinin iki maddesi hariç, bütçe kabul edilmiştir. 1947 yılında Bakanlığa ayrılan bütçe; 2.191.653 lira tutarında olup Bakanlık, 149.841 lira fazla ile yeni döneme başlamıştır. 1948 yılı faaliyetlerine ise bütçeden 2.394.932 lira ayrılacağı belirtilmiştir.⁴⁶⁰

17 Ocak 1950’de Bütçe Komisyonu tarafından Çalışma Bakanlığının bütçesi müzakere edilirken işçilere ait mesken meselesinin Bakanlığa ayrılan bütçe ile çözülemeyeceği kanaati belirmiştir. Devletin, işverenleri ve kredi müesseselerini ilgilendiren tarafların bir araya gelerek meseleyi derinlemesine ele alması ve temel prensiplerin bu çerçevede belirlenmesi gerektiğini belirten bir önerge Meclise sunulmuştur. Dolayısıyla söz konusu yılın bütçe görüşmeleri bu çerçeveden değerlendirilmiştir.⁴⁶¹

1951 yılında Çalışma Bakanlığı görevini icra eden Hulusi Köymen’in Bakanlığın mesai programı hakkında bilgi verdiği bir toplantıda; Türkiye’nin bütçenin yetersizliğinden dolayı ILO’ya üyeliğinden çekileceğini yönündeki haberin asılsız olduğuna değinilmiştir. Köymen; 1951 yılı bütçesinde İş ve İşçi Bulma Kurumu vasıtasıyla Türkiye’ye gelen göçmen işçilere ayrılan ödenek ile işçilerin meslek ihtiyacına tahsis edilen ödeneğin geniş yer tuttuğuna da ayrıca değinmiştir.⁴⁶²

Aşağıda 1947 yılından 1983 yılına kadar geçen dönemde Çalışma Bakanlığına ayrılan bütçe üç ayrı tablo halinde verilmektedir:

⁴⁶⁰ **Ulus**, “Çalışma Bütçesi”, 31 Aralık 1947; **Akşam**, “1947 Senesi Bütçesi Müfredatı”, 2 Ekim 1946; **Cumhuriyet**, “Çalışma Bakanlığı Bütçesi”, 29 Aralık 1946.

⁴⁶¹ **Akşam**, “Çalışma Bakanlığı Bütçesi Kabul Edildi”, 17 Ocak 1950.

⁴⁶² **Milliyet**, “Çalışma Bakanlığı Bütçesi”, 1 Şubat 1951.

Tablo 3: 1947-1959 Yılları Arasında Çalışma Bakanlığının Bütçesi⁴⁶³

Yıllar	Başlangıç Ödenekleri	Yıl Sonu Ödenekleri	Harcama	Bütçe Payı
1947	2.121.373	2.063.873	1.896.448	0,10
1948	2.274.572	1.942.772	1.764.442	0,10
1949	1.760.900	1.892.250	1.759.844	0,09
1950	1.545.529	1.404.489	1.232.716	0,06
1951	1.709.449	1.627.299	1.446.396	0,07
1952	1.650.050	1.631.520	1.495.940	0,06
1953	2.333.535	3.447.700	2.829.260	0,11
1954	2.399.765	5.258.523	4.906.858	0,18
1955	3.419.801	3.414.801	2.821.291	0,08
1956	3.853.358	3.853.358	3.246.460	0,09
1957	3.978.194	3.980.194	3.431.126	0,08
1958	4.087.286	4.087.286	3.680.423	0,07
1959	4.637.059	5.593.531	5.485.909	0,08

Tablo 4: 1960-1972 Yılları Arasında Çalışma Bakanlığına Ayrılan Bütçe⁴⁶⁴

Yıllar	Genel Bütçe	Çalışma Bakanlığı Bütçesi
1960	7.281.295.000	6.423.233
1961	8.678.703.067	7.701.000
1962	10.114.861.201	9.435.656
1963	12.101.638.158	11.122.376
1964	13.484.321.247	15.382.508
1965	14.421.419.113	19.084.183
1966	16.775.253.679	20.003.210
1967	18.813.489.260	28.162.078
1968	21.612.211.235	33.169.088
1969	25.696.976.157	37.648.757
1970	28.860.265.467	38.206.983
1971	37.092.900.305	69.121.891
1972	50.312.079.043	82.588.303
1973	60.721.359.280	119.957.763

Yukarıdaki tablo üzerinden yapılacak bir değerlendirmede; ele alınan bu 13 yıl aralığında Türkiye'nin % 0,9 ile % 1,8 oranlarında değişen bir bütçe yapısına sahip olduğunu göze çarpmaktadır. Bu rakamlar içerisinde Çalışma Bakanlığına ayrılan payın ise 1960 yılında yaklaşık toplam devlet bütçesinin %10'luk dilime

⁴⁶³ <http://www.bumko.gov.tr/TR,4461/butce-gider-gelir-gerceklesmeleri-1924-2016>, Erişim Tarihi:11 Ağustos 2018.

⁴⁶⁴ 1973 Yılı Çalışma Bakanlığı Bütçesi, s. 3.

karşılık geldiği; 1973 yılına gelindiğinde ise Bakanlığa ayrılan payın yüzdelik diliminin azaldığı görülmektedir.

Tablo 5: 1974-1983 Yılları Arası Çalışma Bakanlığına Ayrılan Bütçe⁴⁶⁵

Yıllar	Genel Bütçe	Çalışma Bakanlığı Bütçesi	Bütçe Payı
1974	82.411,4	172,0	0,15
1975	107.680,4	161,5	0,12
1976	153.637,4	202,3	0,12
1977	229.693,0	277,7	0,16
1978	276.148,5	364,5	0,16
1979	409.430,7	707,7	0,15
1980	756.687,2	1.218,6	0,14
1981	1.540.965,0	1.900,1	0,11
1982	1.780.640,1	2.197,2	0,13
1983	2.558.902,5	4.222,7	0,12

Çalışma Bakanlığının merkez teşkilatı hakkında yapılan değerlendirmede de belirtildiği gibi 13 Aralık 1983 tarih ve 184 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilatı ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Çalışma Bakanlığı ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı birleştirilerek Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı adıyla yeniden teşkilatlandırılmıştır. 184 sayılı kararnamenin amacı; insan gücü ve işletmecilik ilişkilerini düzenlemek, denetlemek ve sosyal güvenlik imkânını sağlamak, bu imkânı yaygınlaştırmak ve geliştirmek, yurt dışında çalışan işçilerin çalışma hayatından doğan hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının kurulması, teşkilat ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektir. Aynı tarihte Çalışma Bakanlığının kuruluş kanunu olan 4841 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmıştır.⁴⁶⁶ Yeniden teşkilatlanan Bakanlığın 1984 yılı bütçesi ise toplam 3.211.982,0 lira olan devlet bütçesinden % 0,12 bütçe payı ile 5.595,9 lira olarak belirlenmiştir.⁴⁶⁷

Çalışma Bakanlığının bütçe görüşmeleri sırasında, başka ülkelerdeki işçi istihdamı ve çalışma hayatında meydana gelen gelişmeler ile Türkiye'deki gelişmeler kıyaslanmış, özellikle yurt dışındaki Türk işçilerin sosyal ve ekonomik yaşam

⁴⁶⁵ <http://www.bumko.gov.tr/TR,4461/butce-gider-gelir-gerceklesmeleri-1924-2016.html>, Erişim Tarihi: 13 Ağustos 2018.

⁴⁶⁶ **Resmî Gazete**, Sayı:18251, 14 Aralık 1983, s.285.

⁴⁶⁷ <http://www.bumko.gov.tr/TR,4461/butce-gider-gelir-gerceklesmeleri-1924-2016.html>, Erişim Tarihi: 13 Ağustos 2018.

düzeyleri üzerinde durularak “Bakanlığın işçi sorunlarını çözmede ne kadar aktiftir?” Sorusuna cevap aranmıştır. Bakanlığın 28 Ocak 1946 tarih ve 4841 sayılı kanununda açıkça belirtilen görevini yani çalışma hayatının düzenlenmesi, çalışanlar ile çalıştıranlar arasındaki ilişkilerin çalışanlar yararına uygun hale getirilmesi, iş gücünün refah seviyesinin arttırılması ve tam çalıştırma ve sosyal güvenliğin sağlanması gibi görevlerini yerine getirmede ne kadar başarılı olduğu üzerine tartışmalar yapılmıştır. 1961 Anayasası’ndaki Türkiye’nin bir sosyal devlet olduğu prensibinin ne kadar benimsediği ve çalışma hayatının insanlık onuruna yakışır derecede sürdürölüp sürdürölmediği meselesi üzerinde önemle durulmuştur. Ekonominin belkemiğini oluşturan işçi işveren ilişkilerinde önemli bir rol oynayan Bakanlığın, 1980’li yıllara gelindiğinde rol değiştirerek daha çok gözlemci ve düzenleyici görevlerle faaliyet yürütmeye devam ettiği dile getirilmiştir. Bu değişimde Türkiye’nin sanayi sektörüne değil hizmet sektörüne ağırlık vermesinin payı olduğunun altı çizilmiştir. Örnek olarak 1979 yılı Bakanlık bütçesinin ele alınması yukarıda bahsi geçen sorulara cevap olması açısından rehber olacaktır. Ele alınan 1979 yılı Çalışma Bakanlığı bütçesinden; Genel Yönetim ve Destek Hizmetleri için 48.923.000 lira, Çalışma Hayatının Düzenlenmesi Hizmetleri için 141.131.000 lira, İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Hizmetleri için 445.583.000 lira, Yurt Dışı İşçi Sorunları Hizmetleri için 51.972.000 lira ve Hizmet Programlarına Dağıtılan Transferler için 20.086.000 lira ayrılmıştır. Türkiye’nin ekonomik kalkınmasında en büyük paya sahip işçilerin çalışma hayatlarında aranan uyuma erişmesinde bu rakamsal tablonun yetersizliği bütçe görüşmeleri sırasında sıkça dile getirilmiştir. Ayrıca bazı vekiller, sendikal girişimlerin mali denetime tabi tutulması ile Bakanlık bütçesinin daha verimli kullanılmasına imkân tanınacağı yönünde görüş bildirmişlerdir.⁴⁶⁸

⁴⁶⁸ **Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi**, Cilt:41, Birleşim:35; Toplantı:18, 5 Şubat 1979, s. 370-400.

Tablo 6: 1946 Yılı Bütçesinden Bakanlıklara Tahsis Edilen Ödenekler

Adalet Bakanlığı	20.627.481
Milli Savunma Bakanlığı	149.890.000 + 115.000.000 (Olağanüstü hal)
İçişleri Bakanlığı	11.528.418
Dışişleri Bakanlığı	4.777.398
Maliye Bakanlığı	108.850.769
Milli Eğitim Bakanlığı	97.030.428
Bayındırlık Bakanlığı	79.394.953
Ekonomi Bakanlığı	8.234.592
Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı	32.791.707
Gümrük ve Tekel Bakanlığı	13.720.848
Tarım Bakanlığı	3.041.319
Ticaret Bakanlığı	2.160.595
Çalışma Bakanlığı	2.041.812
Genel Toplam:	990.572.884

Yukarıda tablodan da anlaşılacağı üzere devlet bütçesinden en çok pay alan bakanlık Milli Savunma Bakanlığıdır. Kuruluşunun henüz birinci yılını dolduran Çalışma Bakanlığına ayrılan pay ise en azdır. 1983 yılına gelindiğinde ise artan bakanlık sayısına paralel devlet bütçesinden bakanlıklara ayrılan toplam pay 2.544.969.201 lira olarak belirlenmiştir. Aşağıdaki tabloda da görüldüğü gibi devlet bütçesinden en çok ödenek Maliye Bakanlığına ayrılmış, Çalışma Bakanlığına ayrılan ödenek ise aradan geçen 37 yılda ancak iki katına ulaşabilmiştir.

Tablo 7: 1983 Yılı Bütçesinden Bakanlıklara Tahsis Edilen Ödenekler⁴⁶⁹

Adalet Bakanlığı	49.319.800
Milli Savunma Bakanlığı	450.000.000
İçişleri Bakanlığı	10.578.010
Dışişleri Bakanlığı	22.420.240
Maliye Bakanlığı	1.147.155.126
Milli Eğitim Bakanlığı	285.419.006
Bayındırlık Bakanlığı	55.928.118
Ticaret Bakanlığı	2.232.000
Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı	75.226.785
Gümrük ve Tekel Bakanlığı	6.272.000
Tarım ve Orman Bakanlığı	52. 993. 000
Ulaştırma Bakanlığı	15.375.500
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	21.894.000
Kültür ve Turizm Bakanlığı	23.764.000
İmar ve İskân Bakanlığı	16.230.970
Köy İşleri ve Kooperatifler Bakanlığı	96.421.600
Gençlik ve Spor Bakanlığı	1.082.942
Sosyal Güvenlik Bakanlığı	184.100
Çalışma Bakanlığı	4.222.750
Genel Toplam:	2.544.969.201

Devletin gelir ve giderleri hakkında resmi verileri kapsayan bütçeler aynı zamanda ekonomik, mali, siyasi ve sosyal açıdan hükümetlerin vaat ettikleri hizmetlerin yerine getirilmesinde finansman aracı olma özelliği taşımaktadır. Hükümet programlarında bütçelerin; toplumun ve ekonominin beklentilerine cevap vermek üzere hazırlandığı öne sürüldüğü gibi ekonomik ve sosyal politikaların en etkili birer aracı kabul edilirler. Bütçe görüşmeleri sırasında bütçe kanunu tasarısının maddeleri, bütçenin büyüklüğü ve hedefleri tartışılırken ülkenin siyasi, ekonomik ve sosyal sorunları da tartışılmaktadır.⁴⁷⁰

1982 Anayasası'nın 49. maddesinde yer alan çalışmak bir haktır prensibinden yola çıkarak yeni bir yaşam tarzı benimsemeye çalışan Türkiye, oluşturulan bu yeni şartlar altında özellikle çalışma hayatı üzerindeki yıkıcı etkileri azaltmaya çalışmıştır.

⁴⁶⁹ **Resmi Gazete**, Sayı:17902, 18 Aralık 1982, s. 32.

⁴⁷⁰ **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:5, Cilt:14, Birleşim:45, Toplantı:3, 16 Şubat 1980, s. 6-9.

Mecliste Çalışma Bakanlığının 1983 yılı bütçesi tartışılır iken çağın gereklerine uygun düzenlenmesi ön koşuluyla çalışma hayatının demokratik ülkelere yaraşır bir şekilde sürdürülmesinin amaçlandığı ancak bu hedefin 3.5 milyon olduğu tahmin edilen işsiz kitlesine sahip ülkenin gerçekleri ile uyuşmadığı gündeme gelen temel görüş olmuştur. Görüşmeler sırasında vurgulanan bir diğer konu; çalışma hayatının düzenleyici unsuru olarak ön plana çıkan Çalışma Bakanlığının, 24 Ocak Kararlarıyla⁴⁷¹ uygulamaya giren ekonomik politikalarla kısıtlandığıdır. Dolayısıyla bu politikaların istihdamı daraltıcı yönü, sosyal hizmetleri yürüten bir fonksiyona sahip Bakanlığın görev alanında büyük bir baskı unsuru oluşturmıştır. Meclis görüşmelerine sorun olarak yansıyan bir diğer konu; yurt dışındaki vatandaşların Türkiye’deki mevcut işsiz kitlesine katılmak istenmesidir. Bu konu ayrıca yurt dışına gönderilen kaçak işçileri de kapsamış ve Çalışma Bakanlığına tahsis edilen bütçe ile bu sorunların giderilmesinin mümkün olmadığı ifade edilmiştir. İşçi ile işveren arasında çalışma barışını sağlamakla yükümlü bir bakanlık olarak Çalışma Bakanlığının; demokratik prensipler çerçevesinde görev yürütmek ve çalışma barışını sağlamak hedefine siyasi açıdan tarafsız bir politika yürüterek ulaşabileceği vurgulanmıştır. Bakanlık ise iş kolu sayısının asgari bir düzeye indirilmesinin ve sendikal faaliyetler üzerinde disiplin oluşturularak daha az sendika ile çalışanlar ve çalıştırılanlar arasındaki ilişkinin daha öz ve yararlı hale getirilmesinin acil ele alınmasını gerekli gördüğünü belirtmiştir. Sendikacılık konusunda çözülmesi gereken meseleler arasında; yurt dışında çalışan işçi sorunları ile ilgilenmek üzere oluşturulan sendika uzmanlıklarının aktif hale getirilmesi de yer almıştır. Bu uzmanlar sayesinde Türkiye aleyhine iş birliği yapan elçilik ve konsoloslukların

⁴⁷¹ 24 Ocak 1980 Kararları, Bakanlar Kurulu’nun 24 Ocak 1980 tarihli toplantısında alınmış ve 25 Ocak 1980 tarih ve 16880 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Serbest piyasa ekonomisine geçilmesi ve dışa dönük ekonomi modellerinin benimsenmeye başlanmasıyla bir dönüm noktası niteliğinde olan kararlar, çalışma hayatını ise istihdam artırıcı yatırımların amaçlanması ve işsizliği azaltmak için girişimlerde bulunulmasına yönelik politikaları ile ilgilendirmiştir. Serbest ekonomi modelinin benimsenmeye başlandığı bu süreç döviz kazanmak hedefiyle başlamış olsa da iç ve dış ekonomik dinamiklerle Türkiye’yi siyasi ve toplumsal boyutlarıyla derinden etkilemiştir. Kısa sürede istikrar sağlamak ve borçları düzenli ödeyebilmek amacıyla insanı sadece tüketimi arttığı ölçüde varsaymış, tarımsal kalkınma ve gelişmiş sanayiye yönelik adımlar durdurulmaya çalışılarak gelişmiş toplumlarda hizmet sektörünün önem arz ettiği felsefesiyle hareket edilmiştir. Bu felsefenin Türkiye’de hukuksal ve kurumsal altyapısı olmadığından aşılması zor sorunlara kapı aralamıştır. IMF, OECD ve Dünya Bankası’ndan alınan krediler ekonomik modelin yeniden yapılanması ve istikrarlı bir şekilde sürdürülmesine hizmet edeceği düşünülürken bu yeni modelin uygulamaları toplumda bedeli ağır ödenecek hasarlar bırakan büyük bir yozlaşma başlatmıştır. Kazgan a.g.e., s. 101-104.

olumsuz görüşlerine son verilmiş olunacağı üzerinde durularak Bakanlığının bütçesinin bu sebepten dolayı da iyileştirilmesi gerektiğinin altı çizilmiştir. Bütçe görüşmeleri işsizlik sigortasının gündeme getirilmesiyle devam etmiştir. Görüşmelerde; nitelikli işçi yetiştirmekle işe başlanması böylece Çalışma Bakanlığının geliştirmekte olan bir kurum özelliğine kavuşturulacağı ve işsizliğe karşı çözüm üretilebileceği; İş ve İşçi Bulma Kurumunun yeterli mali güce kavuşturulması ile kurumun sadece işe yerleştirme sorumluluğunu yerine getiren bir kurum olmaktan öteye gideceği; kuruma ayrılan yeterli bütçenin kısa süreli de olsa işçilere eğitim olanağı yaratacağı böylelikle İş ve İşçi Bulma Kurumunun hem iş gücünün vasıflarını hem de Çalışma Bakanlığının dinamiğini yükselteceği vurgulanmıştır. Üzerinde önemle durulan bir diğer konu; Batı Almanya'da çalışan Türk işçilerin sıkıntılarına bir an önce çözüm bulunmasıdır. Bu husus bütçe toplantılarında tartışılırken meselenin çözümü Bakanlığa ayrılacak yeterli bütçe ile bağdaştırılmıştır.⁴⁷²

Sonuç olarak ülkenin tüm çalışma sorunlarına etkili bir politika ile çözüm üretmek sorumluluğunu üstlenen Çalışma Bakanlığının bütçesinin artan görev alanlarına orantılı bir şekilde iyileştirilmesi temennisi bütçe görüşmelerinin temasını oluşturmaktadır. Ancak yukarıdaki tabloların da açıkça ortaya koyduğu gibi çalışan nüfusun sosyal güvenliğe kavuşturulması, sigortalı çalışmanın ülke genelinde yaygınlaştırılması, ücretli işçilerin üzerindeki yüklerin hafifletilmesi ve bu hususlardaki denetimlerin artırılması çoğu zaman birer temenni olarak kalmıştır. Bu noktada; sosyal güvenlik kurumlarının mali açıdan refaha kavuşamamasında Bakanlık ve bağlı kuruluşlarına ayrılan fonların etkili bir şekilde kullanılmadığı gerçeği ile yüzleşilmiştir. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve BAĞ-KUR sosyal güvenlik kuruluşlarının bir çatı altında toplanması, çalışanlara gelirden adil pay ayrılması, iş kazalarına karşı tedbir alınması, iş güvenliğinin sağlanması, toplu pazarlık sisteminin disiplinli bir şekilde sürdürülmesi gibi sorumluluklar ile donatılan Çalışma Bakanlığı, bu meselelerin, kendisine ayrılan ödeneğin yetersiz olduğu gerekçesiyle çözümsüz kaldığını ifade etmiştir.

⁴⁷² **Danışma Meclisi**, Dönem:2, Cilt:12, Birleşim:25, 26 Kasım 1982, s. 457-474.

2.4. Çalışma Bakanlığının Yayın Organı: Çalışma Dergisi

Türkiye’de bulunan bakanlıklar ve bunlara bağlı kurumlar zaman zaman birer dergi çıkarmışlar ve bunlardan bazıları yayın hayatına devam edebilmişlerdir. Devamlı yazı bulmaktaki güçlük, basın işlerinde yaşanan aksaklıklar ve dağıtım şebekelerinin düzgün işleyemeyişi söz konusu dergilerin istikrarlı bir şekilde çıkarılmalarına engel olmuştur. Devlet kurumları, dergiler aracılığıyla, kar amacı gütmeksizin, kamusal hizmet vermekle birlikte yayımladıkları bu dergiler sayesinde ilgici okuyucu kitlesine ulaşmayı da hedeflemiştir. Yeni kurulan bir bakanlık olarak Çalışma Bakanlığı da bu gayeden hareketle kuruluşunun ilk aylarını takiben iki ayda bir yayımlanacak olan “Çalışma” adını verdiği dergi ile bu tür faaliyetleri gerçekleştirmeye başlamıştır. 20 Eylül 1945 tarihinde ilk sayısıyla yayın hayatına başlayan dergi, 103 sayfalık bir içerikle 50 kuruştan satışa sunulmuştur. İlk baskısında bazı eksiklikler görülmesine rağmen geniş bir okuyucu kitlesine ulaşmış, dergi yalnız Çalışma Bakanlığı mensuplarına değil sosyal meselelerle uğraşan bazı meslek gruplarına da hitap etmiştir. İlk sayıda dikkat çeken bir diğer nokta derginin sadece Türkiye’deki çalışma hayatı ile ilgili konuları içermemiş olması bunun yanında başka ülkelerin bu alandaki gelişmelerini de yansıtmasıdır. Dergi genel olarak Bakanlığa mensup kişilerin yazılarına yer vermiştir. Ancak dergide ülkedeki değerli ekonomistlerin yazıları da bulunmaktadır ve bu sayede dergi içerik bakımından zenginleşmiştir.⁴⁷³

1945 yılı Eylül’ünde yayın hayatına başlayan Çalışma Dergisinin ilk sayısında dönemin Başbakanı Şükrü Saraçoğlu, dergi hakkındaki görüşlerini şu sözlerle dile getirmiştir: “*Memleketimizde çalışma hayatını düzenlemek ve geliştirmek amacıyla kurulmuş olan Çalışma Bakanlığının dergisi, çalışan insanlara refah sağlamak ve vatanın kalkınmasında insan enerjisinin verimini arttırmak programımızda fikir organı olarak hizmet görecektir. Derginin, ileri ve mamur Türkiye ülkümüzde amaç edindiği gayelere ulaşmasını, çok okunan çok aranan bir yayın vasıtası olmasını dilerim.*”⁴⁷⁴

⁴⁷³ Muhlis Ete, “Çalışma Dergisi”, **Türk Ekonomisi**, Sayı: 47, s. 20.

⁴⁷⁴ **Çalışma**, Sayı: 1, 20 Eylül 1945, s. 6.

İlk sayıda Çalışma Bakanı Sadi Irmak'ın da çalışma hayatına ilişkin görüşlerine de yer verilmiştir. Bakan, çalışanların hayat seviyelerini yükseltmek ve onlara sağlıklı bir gelecek sunmak için gayret içinde olduğunu belirten telkinlerde bulunmuş, Türk işçisini istenilen seviyeye ulaştırabilmek dolayısıyla da daha verimli çalışabilmesini sağlayabilmek için hayat standartlarının yükseltileceğine dair teminatlar vermiştir. Dergide, İş Kanunu ve uygulamaları, çalışma hayatında milletlerarası iş birliği, bazı teknik meseleler, çeşitli işçi sorunları ve bunlarla ilgilenmenin temel ödev sayılacağı gibi konular üzerinde yoğun olarak durulmuştur. Derginin sadece Bakanlığı ilgilendiren kanun, tüzük, genelge ve talimatları çalışanlarına bildiren bir organ olmaktan ziyade Türkiye'nin bu alanında yürüttüğü faaliyetlere yer vermek, çalışanların sorunlarını ve haklarını korumak adına girişilecek eylemler ve alınacak önlemleri ilk elden anlatmak, iş gücünün verimli kullanılması meselesini gündemde canlı tutmak, çalışanların dileklerine yer vermek hedefiyle yola çıkan bir dergi olacağını belirterek dergiyi ülkenin tüm bilim adamlarına ithaf edilmiştir. Çalışma Bakanı Sadi Irmak tarafından kaleme alınan "Dergimiz ve Amacımız" başlıklı yazıda; derginin hangi ideallerle çıkarıldığına genişçe yer verilmiş, Türkiye'nin çalışma meselesinin yalnızca kol emeğiyle sınırlanamayacağı, entelektüel anlamda da ülke yararına çalışılacağı ortaya konulmak istenmiştir.⁴⁷⁵

Çalışma Dergisinde bazı yazı başlıkların verilmesi yukarıda bahsi geçen hedeflerin kavranabilmesi açısından önem arz etmektedir. Örneğin Enis Behiç Koryürek, "Türlü İşlerde Çalışanlar ve Bunlarla İlgilenme Ödevimiz" başlıklı yazısında İş Kanunu ve kapsamı hakkında geniş izahatlarda bulunmuştur. Muhlis Ter, "Milletlerarası Çalışma Teşkilatı" başlığı ile yayımlanmış yazısında, çeşitli ülkelerde çalışma hayatı ve işçi meselelerine ilişkin sorunları yakından takip ettiğini belirterek uluslararası iş birliği için çalışmalar yürütülmesi gerekliliğine değinmiştir. Şevket Süreyya Aydemir, "Herkese İş, Herkese Ocak" başlıklı yazısında, işsizlik üzerine geniş yorumlarda bulunmuş, Şefik Bilkur, "Çalışma İstatistikleri" başlıklı yazısı ile çalışma hayatına ilişkin gelişmeleri sayısal ifadelerle gözler önüne sermeyi hedef edinmiştir. Osman Şevki Uludağ, "İş ve İşçi" adını verdiği makalesinde çeşitli kurumların hijyen şartlarına ve bu kurumlara mensup işçilerin meslek hastalıklarına,

⁴⁷⁵ Sadi Irmak, "Dergimiz ve Amacımız", **Çalışma**, Cilt:1, 20 Eylül 1945, s. 5-7.

iş kazalarına ve bu kurumlarda çalışan hekimlerin detaylı bir eğitim sürecinden geçmesine vurgu yapmıştır. Fahri Ulubay, “Çalışma Düzeni” başlıklı yazısında, İş Kanunu’nun dizinini vermiş, Saip Atademir, “Çalışma Hekimliği Konusu” başlığı ile fabrika ve çeşitli sınai işletme hekimlerine tavsiyelerde bulunmuştur. Vedat Bayru, “Meslek Riskleri Sigortasının Teşkilatlanmasındaki Devletin Rolü” yazısı ile kısa bir zaman sonra tasarısı hazırlanacak olan İş Kazaları ile Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Kanunu’na ışık tutmuş, sosyal meselelerle yakından ilgilenen Suat Seren ise “Gözlerimizi Koruyalım” başlıklı yazısı ile mesleki riskler için alınacak tedbirlerin altını çizmiştir. Çalışma Bakanlığı Tetkik Heyeti üyelerinden İ. Hakkı Yeniay, başka ülkelerde Çalışma Bakanlığının hangi meselelerle ilgilendiğine dair derlemesi ayrıca imzasız makaleler dergide yayımlamıştır.⁴⁷⁶ Çalışma Dergisinin yayın hayatına sunduğu sonraki sayılarda fikir dergisi niteliğinden uzaklaşmadığı görülmektedir. Sadi Irmak’ın derginin birinci yıl dönümünde yaptığı genel değerlendirmede; Türkiye’nin çalışma hayatında ortaya konulacak sorunlar üzerinde önemle duran Derginin popüler bir dergi olmaktan ziyade sosyal politikaların fikri yönünün yansıtıldığı bir araç olduğunun altı çizilmiştir.⁴⁷⁷

Bir yandan Bakanlığın bünyesinde meydana gelen gelişmeler, diğer yandan işçi işveren ve devlet ilişkisinin boyutlarını ele alan Çalışma Dergisi, yayın hayatında kaldığı dönem boyunca dünyadaki gelişmeler, ILO’da yaşanan gelişmeler, milletlerin sosyal politikalar alanında birlikte yürüttüğü çalışmalar ve iş birliği süreçleri ve II. Dünya Savaşı’ndan sonra Türkiye’yle birlikte dünyadak birçok ülke için tehlikeli boyutlara ulaşan işsizlik meselesi gibi konularda da kapsamlı bilgilere sayılarında yer vermiştir. Türkiye’nin çalışma hayatı hakkında önemli meselelere 1953 yılından itibaren Çalışma Vekâleti adıyla çıkarılan dergi ile değinilmeye devam edilmiştir.⁴⁷⁸

Türk çalışma hayatını çeşitli yönleriyle takip ve tespit etmek suretiyle üç aylık olarak yayımlanan dergi, ekonomik ve toplumsal bakımdan en esaslı arşivlerden birini oluşturmaktadır. Başta İngiltere olmak üzere Avrupalı devletlerin iş hacimlerinin ve çalışma mevzuatlarını uygulama sahalarının birer kimliği haline

⁴⁷⁶ Ete, **a.g.m.**, s. 47.

⁴⁷⁷ Uzun, **a.g.b.**, s. 1044.

⁴⁷⁸ **Çalışma Vekâleti**, Cilt:1, Sayı:1, Mart, Nisan, Mayıs 1953, s. 4-7.

gelen yayın organlarının çıkarılma amacıyla benzer amaçlara sahip olması bakımında da dikkate değerdir. Çalışma hayatının ekonomik ve toplumsal gelişmelerini ve istatistiksel bilgilerini kronolojik olmak suretiyle ve objektif bir görüşle resmi kaynaklara dayalı olarak okuyucu hizmetine sunan Dergi, çalışma mevzuatıyla alakalı etütler, makale ve monografilere yer vermiştir. Ayrıca Türk çalışma hayatı hakkında çeşitli incelemelerde bulunmuş yabancı uzmanların raporları da Derginin kapsamını genişletmiştir. Çok defa bilgisizlikten kaynaklanan çalışma hayatındaki aksaklıkların bu alandaki yayın organlarının çoğaltılması ile giderileceğinin bilincinde olan Çalışma Bakanlığı, çalışan vatandaşlarının bilgilendirilmesi sorumluluğu ile üç ayda bir yayımlanan bu dergiden başka çeşitli broşür ve risalelerle bu husustaki sorumluluğunu yerine getirmek gayretinde olmuştur.⁴⁷⁹

Çalışma Bakanlığı, 1977 yılından itibaren ise “Çalışma Hayatımız” adını verdiği ve ayda bir yayımlanan dergi ile çalışma hayatı ve Bakanlığın faaliyetleri hakkında bilgiler sunulması gayretini devam ettirmiştir. Yurt dışı teşkilatının kurulmasıyla birlikte sorumlulukları artan Bakanlık bu Dergi aracılığıyla çalışanların ve çalıştırılanların bilmesi elzem olan iş mevzularını zamanında öğrenmesini ve ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkların önlenmesini hedeflemiştir. Ayrıca Dergi bünyesinde raporlarına yer verilen uzman görüşler sayesinde yürürlükte bulunan çalışma mevzuatının aksaklıklarının giderilmesine olanak sağlamıştır. Ayrıca Dergi, devletin, çalışma hayatına ilişkin görüşlerini ve girişilmesi planlanan işlerin öğrenilmesine aracı olması açısından da önem taşımıştır.⁴⁸⁰

⁴⁷⁹ **Çalışma Vekâleti**, Cilt:1, Sayı:1, Mart, Nisan, Mayıs 1953, s. 4-7.

⁴⁸⁰ Şükrü Kazan, “Çalışma Hayatımız Çıkarken” **Çalışma Hayatımız**, Cilt:1, Haziran 1977, s. 3.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÇALIŞMA BAKANLIĞININ FAALİYETLERİ

3.1. Çalışma Hayatının Yapısal Analizi

3.1.1. İş gücü, İstihdam ve İşsizlik

Emek arzının insan sayısı açısından konumunu, daha öz bir ifadeyle, nüfusun fiziksel ve zihinsel açıdan çalışmaya uygun kesimini temsil eden iş gücü, çeşitli nitelikleriyle Türkiye'nin ekonomik kalkınma potansiyelini de ortaya koymaktadır. İş gücünün nicel varlığına ilişkin en kapsamlı bilgilere ise nüfus sayımlarından ulaşılmaktadır. Sanayileşme adımları, 1920'li yılların başında, ihtiyaç duyulan nitelikli iş gücünün temini bakımından büyük bir engelle karşılaşıldığı görülmektedir. Eğitim ve iş deneyimi gibi çalışma disiplini sağlayacak niteliklerden uzak olan dolayısıyla da iş sürekliliğinin sağlayamayan iş gücü potansiyelinin Osmanlı Devleti'nden devralınan bir miras olduğu düşünülmektedir.⁴⁸¹

1921 tarihinde Sanayi Umum Müdürlüğü tarafından yapılan sayım, bu mirasın varlığını koruduğunu işletme ve işçi sayısının tespit edilmesi aşamasında ortaya koymuştur. Sayım sonucunda ayrıca istihdam edilen kesimin statüsü de ortaya konulmuş, çalışanların Osmanlı Devleti'nde olduğu gibi dokumacılık sektöründe yoğunluk oluşturduğu ve sanayi işletmelerinin de küçük ölçekli tesis niteliği taşıdığı görülmüştür. Henüz yolun başında olan Türk sanayisi hakkında bilgi sunan bir diğer istatistik, İstatistik Genel Müdürlüğü tarafından 1927 yılında hazırlanan Nüfus Sayımı İstatistikleridir. Söz konusu doküman, sanayi girişimleri hakkında bilgi vermesinin yanında mevcut sanayi dallarındaki iş gücünün tespitinden atıl kalan iş gücü ve işsizliğe kadar kapsamlı bilgiler de sunmaktadır. İstatistiğin bu kapsamlı niteliği Çalışma Bakanlığının daha disiplinli bir sanayi politikası gütmesi açısından rehber vazifesi görmüştür. Nüfus hareketliliğinin ekonomik kalkınma ile etkileşim

⁴⁸¹ Sabahaddin Zaim, *Çalışma Ekonomisi*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1997, s. 66.

içinde bulunması sebebiyle sıkça başvurulanan 1927 yılı nüfus sayımı istatistiğinde; meslek grupları dikkate alınarak hesaplanan nüfusun iş gücüne katılım oranının yaklaşık % 27 olduğu tespit edilmiş, bu sayı dönemin iş gücünün nicelik açısından durumunu ve istihdam konusundaki yetersizlikleri ortaya koymuştur. İş kolları ve iş gücü hakkında ulaşılan bilgiler özellikle 1945 yılından sonra meydana gelen değişimi, tarımsal sektördeki iş gücü azalışını, bununla birlikte hizmet ve sanayi sektöründeki iş gücü sayısının yükselişini dolayısıyla da Türkiye’de çalışma hayatının değişen ana hatlarını göstermesi bakımından önem taşımıştır.⁴⁸²

1945 yılında yapılan genel nüfus sayımında, Türkiye’de çalışan kesim toplam nüfusun % 40’ına karşılık gelmiştir. Ayrıca sayım sonucunda; 7.540.408 kişinin çeşitli faaliyet alanlarında çalışmakta olduğu buna karşılık 11.249.766 kişinin mesleksiz olarak faaliyet alanlarının dışında kaldığı görülmüştür. Mesleksizlerin 7.276.848’ini kadınlar ve 3.972.918’ini de erkekler oluşturmuştur. İş gücünün sektörlere dağılımı ise şöyle tespit edilmiştir: Toprak Ürünleri 5.723.716 (%30.5), Sanayi ve Küçük Sanatlar 674.336 (% 3.6), Ticaret 279.692 (% 1.5), Ulaştırma 139.839 (% 0.7), Hizmetler ve Serbest Meslekler 693.111 (% 3.7), Ev Ekonomisi ve Şahsi Hizmetler 29.708 (% 0.1). Bu rakamlar, çalışan nüfusla milli gelir arasında orantısız bir ilişki bulunduğunu ve nüfusun büyük bir kısmının da üretimde görev almadığını ortaya koymuştur.⁴⁸³ Çalışma Bakanlığı tarafından yapılan incelemeler sonucu; 1946 yılında Türk sanayisinde 4.655.000’inin erkek ve 3.286.000’inin de kadın olmak üzere toplam 7.921.000 çalışanın bulunduğu, dolayısıyla da sadece sanayi kesiminde çalışanların toplam nüfusa oranının % 49’a yükseldiği görülmüştür.⁴⁸⁴

İş gücündeki bu niceliksel gelişmenin yanı sıra mesleki ve teknik açıdan da gelişme görülmüştür. Bu gelişme ile birlikte bilgi ve donanım açısından nitelikli çalışan sayısı da artmıştır. Yaşanan olumlu gelişmelere rağmen nitelikli iş gücüne duyulan ihtiyaç Türkiye’yi önemli sorunlarla karşılaştırmıştır. Bu sorunların başında artan nüfusa paralel işsiz sayısının artması ve yurt dışına işçi göçünün giderek çoğalması gelmiştir. Ayrıca Türkiye’deki mevcut işsizliğe ek olarak özellikle tarım

⁴⁸² Şefik Bilkur, “Çalışma İstatistikleri”, **Çalışma**, Cilt:1, Sayı:1, s. 22.

⁴⁸³ **Akşam**, “Resmi İstatistiklere Göre Memleket Nüfusunun Yüzde 40’ı Çalışıyor”, 29 Mart 1951.

⁴⁸⁴ **Çalışma**, Sayı:2, Ağustos 1947, s. 74.

sektöründe % 50'ye ulaşan bir oranda gizli işsizliğin mevcut olduğu tespit edilmiştir. Yeni iş sahaları açmak ve mevcut işsizleri istihdam etmek dolayısıyla da kişi başına düşen milli geliri arttırmak, gerek büyük sanayi yatırım projelerinin gerekse kalkınma planları finansmanlarının görüşüldüğü ortamlarda güncelliğini koruyan bir sorun olmuştur.⁴⁸⁵

Sanayi kesiminde nitelikli iş gücünün oluşturulamamasında; işçilerin sosyal güvenlik imkânlarından yoksun olmaları ve ücretlerin geçim standartlarının altında kalması olumsuz rol oynamıştır. 1940'lı yıllardan sonra çalışan kesimin niteliksel çalışma ortamına ayak uydurur bilgi ve tecrübeye ulaşması, sanayi girişimlerinden kısmen de olsa başarılı sonuçlar elde edilmesine olanak tanımıştır. Çalışma hayatındaki bu gelişme beraberinde niceliksel bir değişim getirmiştir.⁴⁸⁶ Bu değişim nüfus artışına karşılık çalışan sayısında azalışı ifade etmektedir. 1950 yılında Türkiye'de çalışan sayısının toplam nüfusa oranı % 52.63, 1960 yılında % 46.40, 1970 yılında %37.81 ve 1980 yılında % 33.65'dir. Bu oranlar nüfus artışı ve çalışan sayısı arasındaki ilişkiyi destekler niteliktedir. Çünkü genç nüfusun gittikçe çoğalması, istihdam alanını daraltmıştır. Dolayısıyla da Türkiye'nin istihdam politikalarının yapısal bir takım bozukluklara sahip olduğu ortaya çıkmıştır.⁴⁸⁷ Ayrıca nüfusu hızla artan bir ülke Türkiye'nin, ekonomik ve sosyal kalkınma planlarının gelir seviyesindeki iyileştirmelere imkân tanımadığı gerçeğine ulaşılmıştır. İstihdamın sağlanması aşamasında çalışma şartları ve sosyal güvenlik açısından yaşanan olumsuz gelişmeler; iş ve gelir sürekliliğinin sağlanamaması sonucunu da doğurmuştur. 1963 yılından itibaren planlı kalkınma dönemine giren Türkiye, istihdam sorununa hazırladığı beş yıllık planlar ile çözüm bulmak istemiştir. 1963-1967 yılları arasını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, bu noktada Türkiye'yi hedefe yaklaştırmıştır. Planın uygulanmasıyla birlikte istihdam artışı 1.215.400'e ulaşmıştır.⁴⁸⁸

⁴⁸⁵ BCA, 89.558.6.

⁴⁸⁶ Nusret Ekin, "Türkiye'nin Sanayileşmesinde Köylü-Şehirli İşçiler", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt:27, Sayı: 3-4, s. 230.

⁴⁸⁷ Zeyyat Hatipoğlu, "Rant Ekonomisi", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:4, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, s. 1122.

⁴⁸⁸ Sektörel olarak ele alındığında ise planla tarım sektöründe 700 bin kişinin istihdamı hedeflenmiş, 213 bin kişi istihdam edilebilmiş; sanayi sektöründe 316 bin kişinin istihdam edilmesi hedeflenmişken 375.5 bin kişi istihdam edilmiş hizmetler sektöründe 890 bin kişinin istihdamı hedeflenmiş ancak 474.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndaki sanayileşmenin artması ile istihdam sorununa çözüm bulunacağı yönündeki öneri ve görüşler uzun vadeli çözüm niteliği taşıdığından istihdam sorunlarının alınacak özel önlemlerle giderilmesi uygun görülmüştür. Kısa dönemde istihdam sorunu üzerinde durulurken; ileri ve sermaye yoğun teknolojilerin gelişimine olanak verilmesi, kişilerin yetiştirildikleri meslek ve alanlarda istihdam edilmesine özen gösterilmesi, iş gücü fazlasının yoğun olduğu bölge ve sektörlerin yurt dışında çalışmalarına olanak tanınması, İş ve İşçi Bulma Kurumunun iş arayan vatandaşlara mümkün olduğu kadar kısa sürede cevap verebilmesi, istenilen verimin elde edilebilmesi için özellikle yoğun sanayi bölgelerinde iş olanağı yaratılması ve istihdamla ilgili bu gelişmeleri takip etmek ve iş gücünün niceliksel ve niteliksel durumu hakkında bilgi toplamak üzere bir sistemin kurulması gibi öneriler ortaya atılmıştır.⁴⁸⁹

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; sağlıklı bir sosyal kalkınmanın en önemli göstergelerinden biri olan istihdam meselesinin, kısa dönemde, sosyal güvenlik ve iş bulma ilişkisine paralel olan işsizlik sigortasının kurulması ile çözüme kavuşacağı belirtilmiştir. Kalkınma Planı uzun vadede ise meselenin, sanayileşmenin istenilen düzeye gelmesi ile çözüleceği yönünde bir yol haritası çizmiştir.⁴⁹⁰

Türkiye'deki iş gücünün niceliksel açıdan değerlendirilmesi noktasında 1966-1973 yılları arasında ülkedeki mevcut işçi sayısı hakkında bilgi sunan çalışma raporu önem taşımaktadır. Raporda yıllar itibarıyla erkek, kadın ve çocuk olmak üzere toplam işçi sayısı hakkında aşağıdaki tabloda yer alan rakamsal ifadelerle rastlanmaktadır.⁴⁹¹

bin kişi istihdam edilmiştir. Dolayısıyla sanayi ve hizmetler sektöründe planlanan ile gerçekleşen istihdam sayısı denkleşmemiştir. **BCA**, 89.558.6.

⁴⁸⁹ Devlet Planlama Teşkilatı, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Çalışma Sorunları Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 1977, s. 4

⁴⁹⁰ Devlet Planlama Teşkilatı, **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı İstihdam-İnsangücü Özel Komisyon Raporu**, Ankara, 1971, s. 108-146.

⁴⁹¹ **Çalışma Raporu 1966-1973**, Çalışma Bakanlığı Yayınları, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1977, s. 30-32.

Tablo 8: 1966-1973 Yılları Arasında Erkek, Kadın ve Çocuk İşçi Sayıları

Yıllar	Erkek İşçi sayısı	Kadın İşçi sayısı	Çocuk İşçi Sayısı	Toplam
1966	1.006.130	110.569	26.213	1.142.912
1967	1.165.051	143.095	28.799	1.336.945
1968	1.170.256	131.089	25.870	1.327.215
1969	1.217.434	-	22.865	1.365.936
1970	1.255.939	121.451	28.710	1.406.100
1971	1.285.506	136.303	26.299	1.448.108
1972	1.389.481	143.211	29.888	1.562.580
1973	1.420.493	164.317	27.769	1.612.579

Yukarıdaki tablo ışığında; işçi sayısındaki en fazla artışın 1973 yılında meydana geldiği görülmektedir. Erkek işçi ile kadın işçi arasında dengeli bir dağılım olmadığını da ortaya koyan rapor, çocuk işçi sayısının ise hiç de az olmayan bir niceliğe sahip olduğunu da ortaya koymaktadır. 1966-1973 yıllarını kapsayan raporda toplam işçi sayısının ise yıldan yıla arttığı görülmektedir.

Çalışma raporunda en fazla işçi sayısına sahip şehirler hakkında da bilgi sunulmakta olup bu bilgilere göre İstanbul'un 1969 yılında 341.750 işçi ile üst sırada yer aldığı, 1972 yılına gelindiğinde ise İstanbul'daki işçi sayısının 377.060'a ulaştığı görülmektedir. İstanbul'u iş gücü bakımından Ankara, İzmir, Zonguldak ve Adana izlemekte, 1971 yılına gelindiğinde ise İzmir'in işçi sayısı bakımından ikinci sırayı aldığı görülmektedir. İzmir hakkında verilen bir diğer bilgi; 1969'da 112.856 sayı ile en fazla kadın işçiye sahip şehir olmasıdır. İşçi sayısının en az olduğu şehir 1969'da 15.136 işçi ile Edirne ve 1971'de 17.697 işçi ile Malatya'dır.⁴⁹²

Kalkınma Bakanlığına ait 1950-2014 yıllarını kapsayan Ekonomik ve Sosyal Göstergeler adlı yayında; 1981 yılında 26.163.000 çalışabilir nüfustan %59,6 oranıyla 15.581'inin iş gücü olarak hazır bulunduğu, 14.391 bin kişinin istihdam edildiği ve %7,6 oranıyla birlikte 1.189 işsizliğin bulunduğu görülmektedir. 1982 yılında 26.948 bin çalışabilir nüfustan % 58,4 oranıyla 15.726 bin iş gücünün mevcut olduğu, bu sayı içerisinde 14.543 bin kişinin istihdam edildiği ve ülkede %7,5 oranıyla 1.183 işsizliğin bulunduğu anlaşılmaktadır. Son olarak 1983 yılında 27.757'ye yükselen çalışabilir durumdaki nüfustan % 57,7 oranıyla 16.007'sinin iş

⁴⁹² Çalışma Raporu 1966-1973, s. 30-32.

gücü için hazır bulunduğu, bu sayı içerisinde 14.691 bin kişinin istihdam edildiği ve % 8,2 oranıyla 1.315 işsizinin bulunduğu bilgisine ulaşılmaktadır.⁴⁹³

Türkiye’de istihdam ve iş gücü hakkındaki gelişmelerin Devlet İstatistik Enstitüsü ve Çalışma Bakanlığı müşterek çalışmaları sonucu dönemler itibariyle yayımlanması ile istihdam politikalarının işlerlik kazandıracağı umulmaktadır. Ancak bu konudaki tartışmalara ışık tutacak, düzgün aralıklarla yayımlanan, istatistikler mevcut değildir. Örneğin Devlet Planlama Teşkilatının Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde hazırlanan iş gücü ve istihdam istatistikleri, yurt dışındaki iş gücü dikkate alınmadan hazırlanmış ayrıca 15-64 yaş aralığındaki ev kadınları, öğrenciler, tutuklu ve hükümlüler, sakatlar, sosyal güvenlik kurumları ve sosyal yardımlardan faydalanan kesim istatistiklere dâhil edilmemiştir.⁴⁹⁴

Türkiye’de aileye ek gelir elde etmek temel amacıyla çalışma hayatına giren kadın ve çocuklara ilişkin istatistiki bilgiler ise kadının çalışma hayatında yer almasına karşı değişen ideolojik yaklaşımı yansıtmaları açısından önemlidir. Söz konusu durum, I. Dünya Savaşı sırasında ve sonrasında değişmeye başlayan erkek iş gücü açığının kadın işçi istihdamıyla giderilmeye başlandığı bir dönemi hatırlatmaktadır. Cumhuriyetin kurulması ve beraberindeki modernleşen dünyaya ayak uydurma çabalarına rağmen Osmanlı Devleti’nden devralınan ve kadının çalışma hayatında yer almasına karşı geliştirilen görüş bir süre daha devam etmiştir. Bu durumda kadınlar, ekonomik ilerlemeden faydalanma imkânına kavuşamamış, sadece erkek iş gücü açığını kapatabilmek için ihtiyaç duyulan iş gücü olmuş, sanayileşme arttıkça kadın işçi sayısında azalma görülmüştür.

Tablo 9: Türkiye’de 1955-1980 Yılları Arasında Kadın İşçilerin Sektörel Dağılımı

Üretim Alanı	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Tarım	95.6	95.0	94.1	89.0	88.9	84.7
Sanayi	2.3	2.7	1.5	5.1	3.5	4.7
Hizmetler	1.6	1.9	2.6	5.0	7.4	6.2
Diğer	0.5	0.4	1.8	0.9	0.2	4.4

⁴⁹³ **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2014**, Kalkınma Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2015, s. 249.

⁴⁹⁴ Devlet Planlama Teşkilatı, **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Raporu (1973-1977)**, s. 654-663.

Yukarıdaki tablodan da anlaşılaçağı üzere kadınlar, en fazla tarım sektöründe çalışma hayatına katılmıştır. Bu sektörden aldıkları ücret ise ağır ve güvencesiz şartlarda çalışmalarının bedelini ödemek açısından yetersiz kalmıştır. Tarım sektörü dışında kadınlar, en çok hizmet sektöründe çalışma imkânı bulmuştur. Bu alanda kadın işçi sayısında, eğitim düzeyi ve kadının bir meslek edinebilmesiyle orantılı bir artış görölmüştür. Kadın işçinin eğitim seviyesinin şehirlerde bulduğı eğitim imkânları ile yakından ilgisi bulunmaktadır. Şunu da ayrıca belirtmek gerekir ki hizmet sektöründe çalışan kadınlar alt kademelerde görevlendirilmiştir. Sanayi sektöründe ise kadın işçi, yoğun bir emek ortaya koymasına rağmen vasıfsız işçi olarak nitelendirilmeye 1980'lere kadar devam etmiştir. Üstelik elde ettikleri kazanç da erkek işçinin 2/3'ünü geçememiştir.⁴⁹⁵

Türkiye'de ucuz ve güvencesiz çocuk emeğı ise İş Kanunu kapsamına giren iş yerlerinde sınırları kesin olmayan çizgilerle korunmaya çalışılmıştır. Anayasa'da çocuk haklarının korunmasına ilişkin hükümler yer almasına rağmen bu konu üzerinde yeterli düzenlemelere rastlanmamaktadır. 1930 tarihli Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nda çocuk işçilerin çalışma hayatına dâhil edileceğı yaş belirlenmeye çalışılmış, 12 yaşından küçük çocukların maden işlerinde çalıştırılmaları yasaklanmıştır. Aynı kanunla 12-16 yaş aralığındaki çocukların; günde sekiz saatten fazla ve gece çalıştırılmaları yasaklanmışsa da bu hüküm herhangi bir denetime tabi tutulmamıştır. 25 Ağustos 1971 tarihinde 1475 sayı ile kabul edilen İş Kanunu'nda çocuk işçi tanımına yer verilmemiş dolayısıyla da ağır ve tehlikeli işlerde, gece mesailerinde ve fazla çalışma durumlarında sadece en düşük yaş sınırı verilmekle yetinilmiştir. 2089 sayı ve 1977 tarihi ile yürürlüğe giren Çırak, Kalfa ve Ustalık Kanunu, çeşitli meslek kuruluşlarında çalışan çocuklara ilişkin bir sanat edinebilme imkânı tanımıştır.⁴⁹⁶

⁴⁹⁵ Şirin Tekeli, "Kadın", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:5, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, s. 1998-2000.

⁴⁹⁶ Uluslararası sözleşmelerde çocuk işçinin çalışmaya hayatına dâhil edilme alt sınırı 15 yaş olarak belirlenmesi 20 Kasım 1959 'da BM tarafından oybirliği ile kabul edilen Çocuk Hakları Beyannamesi'nin 9. maddesinde çocuğun uygun asgari çalışma yaşına ulaşmadan çalışmasına izin verilmemesi, sağlık veya eğitimini aksatacak herhangi bir işe kabul edilmesinin kesinlikle yasaklanmış olduğunun bildirilmesi çocuk işçilerin haklarının ihlal edilmesine engel olmaya yetmemiştir. Muzaffer Sencer, "Türkiye'de Çocuk ve Aile", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:2, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, s. 364.

Kadın ve çocuk işçilere ilişkin bir diğer yasal düzenleme, 16-18 yaş arasındaki çocuk işçilerle 18 yaşını doldurmuş kadın işçilerin bazı şartlarla “Mensucat Sanayiinin Ağır ve Tehlikeli İşler Nizamnamesi”nde sayılan işler dışında kalan gece postalarında sekiz saati aşmamak şartıyla çalıştırılmalarının Milli Korunma Kanunu’nun 19. maddesinin 2. fıkrasına istinaden 2 Nisan 1960 tarihinde İcra Vekilleri Heyeti tarafından uygun bulunmasıdır. Düzenleme ile bahsi geçen bu işçilerin üç posta usulüne göre çalıştırılmaları, bu şartlara uymayan iş yerlerinin faaliyetinin ilgili Bölge Çalışma Müdürünün teklifi üzerine vali tarafından durdurulacağı hükmedilmiştir.⁴⁹⁷

Ele alınan tarihsel çerçevede, Türkiye’de, işsizlik meselesine değinmeden önce sosyal devlet prensibini benimsemiş ve bu doğrultuda işsizlikle mücadelede büyük girişimlerde bulunmuş William Beveridge’nin işsizlikle ilgili şu görüşüne yer vermek gerekir: *“İşsizliğin doğurduğu en büyük fenalık, bedensel değil ruhsal; getirebileceği sefalet değil doğurduğu kin ve korkudur. Talep ve çalıştırmayı sürdürmeyi yalnız işverenlerden beklemek de gülünç bir şey olur. Şu halde bunlar demokrasinin denetimi ve gözetimi altında devlet tarafından yoluna konulmalı ve parlamento adamları tarafından gerçekleştirilmelidir.”* Beveridge’nin bu sözlerinde açıkça ortaya konulduğu gibi işsizlikle mücadele, sosyal devlet prensibini ilke edinmiş tüm toplumların ve devletlerin temel görevleri arasında sayılmaktadır. İşsizliğin önlenmesi başka bir deyişle tam çalıştırmanın sağlanarak sosyal barış ve adaletin temin edilmesi, 1932 yılında ABD Başkanı Roosevelt’in dile getirdiği şu sözlerde de anlam bulmaktadır: *“Eğer bir sınıai sistem iş sağlayamıyor ve kabulü mümkün bir yaşama düzeyi kurmak için yeter miktarda mal üretimine ve dağıtımına ulaşamıyorsa demokrasinin özgürlüğü olmaz.”* Bu sözler, çağdaş bir devlet olma yolunda atılacak ciddi adımlardan en önemlilerinden birinin işsizliği önlemek olduğunu ortaya koymaktadır.⁴⁹⁸

İngiltere ve Amerika gibi demokratik anlamda ileri ülkelerin ortaya koyduğu modele rağmen Türkiye’de işsizliğin önüne geçmek için başvurulanan tedbirlerden bir sonuç alınamamıştır. Hatta bu önlemlerden bir kısmının kâğıt üzerinde kaldığı, bir kısmının ise uygulama aşamasında sorunlarla karşılaştığı dolayısıyla artan işsizliğin

⁴⁹⁷ BCA, 154.85.9.

⁴⁹⁸ Talas, **Sosyal Ekonomi**, s. 89-97.

önüne geçilemediği görülmüştür. İş bulmak için başvurdukları kurumlardan cevap alamayan vatandaşlara, Çalışma Bakanlığının bağlı kuruluşu, İş ve İşçi Bulma Kurumu, da gerekli yardımı sağlayamamıştır. Özellikle İstanbul'da devlet sermayesi ile çalışan fabrika ve atölyelerde işçilerin nöbetleşe çalıştıkları ve işsiz kalmamak için yarım yevmiyeyi kabul ettikleri görülmüştür. İşsizlikle mücadele konusunda uzman görüşler ise hükümetin işsizlikle mücadelede başarıyı iş alanlarını daraltmakla değil işçinin hayat seviyesini düşürmemek için genel bütçeden bu gibi durumlar için pay ayırmakla yakalayabileceği yönündedir.⁴⁹⁹

1950'de iktidarı devralan DP ve muhalefet konumundaki CHP arasında bu konuda yapılan çalışmalar konuya açıklık getirmektedir. İşsizlik probleminin 1950'de gündeme gelmesi, problemin 1950'den önce olmadığı anlamına gelmemektedir ancak işsizliğin iktidar ve muhalefet partileri arasında siyasi bir rekabet haline gelmesi 1950 sonrasına rastlamıştır. Türkiye'de işsizliğin günümüzde dahi süren önemli problemlerden biri olduğu kamuoyu önünde açıkça itiraf edilmektedir.

TBMM'nin 6 Ocak 1951 tarihli oturumunda cevaplanan sözlü sorular arasında işsizlik konusu da yer almıştır. Memlekette her gün biraz daha fazla artan işsizlik konusu bakanlar arasında tartışmalara sebep olmuştur. Dönemin Çalışma Bakanı Hulusi Köymen, işsizliğin her ülkede özellikle de sanayisi gelişmiş ülkelerde tartışılan bir konu olduğu, işsizlik azalsa bile bu sorunun tamamen çözülmesine imkân bulunmadığı izahatında bulunmuştur. Bakan, çeşitli devlet işletmelerinde çalışan işçi sayısı tespit edildiğinde; işsizliğin değil aksine işçi sayısının arttığı sonucuyla karşılaşılacağını ifade etmiştir. Ayrıca işsizliğe karşı alınacak önlemlerin parti programında ele alındığını da hatırlatan Çalışma Bakanı Köymen, dünya bunalımlarının yaşandığı dönemlerde bile hükümetin bütçeden işsizlik için ödenek ayırdığını dile getirmiştir. Bunun üzerine bir milletvekili, sendikalar ve ticaret odalarından alınan bilgilere göre ülkede bir milyonu aşkın kişinin işsiz olduğunu,

⁴⁹⁹ **Akşam**, “Nöbetle Çalıştırılan İşçiler”, 9 Kasım 1950.

hükümetin günden güne artan bu sorun karşısından hiçbir önlem almadığını belirtmiştir.⁵⁰⁰

CHP'nin İstanbul Fener ilçe kongresinde; işsizliğin kaynağının liberalizm olduğu, özellikle nüfusunun % 80'i tarımsal faaliyetlerle geçinen Türkiye gibi bir ülkede işsizliğe devletçilik sistemi ile çözüm üretilebileceği üzerinde durulmuştur.⁵⁰¹ Nuri Özsan'ın⁵⁰² Çalışma Bakanı olduğu dönemde verdiği bir beyanatta ise işsizlik meselesini şu sözlerle dile getirilmiştir: *“Bu meseleyi ilmin ve hakikatlerin adesesini ile tetkike lüzum görmeyenler, işsizliğin arttığı rivayetlerini çıkarmaktadırlar. Memlekette hiç işsizlik ve işsiz vatandaş yoktur diye iddia edecek değilim. Dünyanın her tarafında olduğu gibi memleketimizde de iş bulamayanlar vardır. Fakat acaba işsiz vatandaşların sayısı umumi nüfusumuza nazaran korkulacak derecede midir? Ve düne nazaran daha da artmış mıdır?”*⁵⁰³ Özsan'ın bu sözleri, işsizliğin niceliksel açıdan yeniden değerlendirilmesi yorumuna açık ifadelerdir.

Yıllar içinde, DP'nin uyguladığı ekonomik politikaların bir yansıması olarak ortaya çıkan iç göç ve iç göçle başlayan şehirleşme oranındaki artışın⁵⁰⁴ beraberinde işsizlik sorununu da getirmesi, 1960'lı yıllarda yoğunlaşan yurt dışına işçi göçü sonucu istihdam politikalarının ağır eleştiriler almaya başlaması, 1970'ler boyunca ekonominin yaşadığı durgunluk ile ülkenin dış borçlara açık hale gelmesi ve 24 Ocak Kararları ile ihracatı artırmaya yönelik değiştirilmeye çalışılan ekonomik politikalar işsizliğin temel niteliklerini belirlemiştir. Şunu da eklemek gerekir ki İş ve İşçi

⁵⁰⁰ **Akşam**, “Yurtta İşsizlik ve Göçmen Davası Konuşuldu”, 6 Ocak 1951; **Milliyet**, “Köprülü Göçmen Meselesini Anlattı”, 6 Ocak 1951. Çalışma Bakanı Hulusi Köymen'in “Ülkede işsizlik yoktur.” şeklindeki açıklaması, Ankara'da Lokanta, Otel ve Eğlence Yerleri Sendikası tarafından yapılan bir toplantıda protesto edilmiştir. **Akşam**, “İşsizlik Yokmuş!”, 15 Ocak 1951; **Cumhuriyet**, “Çalışma Partisi'nin Beyannamesi”, 20 Mart 1951.

⁵⁰¹ **Akşam**, “Pahalılık, İşsizlik, İrtica”, 2 Mayıs 1951.

⁵⁰² Mehmet Nuri Özsan, 1906 yılında Muğla'da doğmuştur. İstanbul Hukuk Fakültesi mezunudur. Kadirli Cumhuriyet Savcılığı, Pazarcık Hâkimliği, Serbest Avukatlık, TBMM VIII., IX., X. ve XI. Dönem Muğla Milletvekilliği yapmıştır. Ayrıca Adalet Komisyonu Başkanlığı görevinde bulunan Özsan, 19. Hükümet Gümrük ve Tekel ve 20. Hükümet Çalışma Bakanlığı yapmıştır. <https://birim.ailevecalisma.gov.tr/epersonel/Bakanlar/HTML/files/assets/basic-html/page-7.html>. Erişim Tarihi: 8 Ağustos 2020.

⁵⁰³ **Akşam**, “İşsizlik Artmamış”, 20 Mart 1952.

⁵⁰⁴ İç göçler bireylerin iş bulma arayışı veya doğrudan istihdamla ilişkili bir durumdur. Genel olarak göçlere ekonomik gelir elde edebilme imkânı sınırlı köy veya az gelişmiş şehirlerden, sınai tesis açısından zengin dolayısıyla da kişi başına gelir düzeyinin yüksek olduğu şehirlere doğru yapılmaktadır. 1975 yılında yapılan bir tespitte şehirlerarası ve köyden şehre göç edenlerin toplam göçmenlerin %75'inden daha fazla olduğu ortaya koyulmuştur. Mustafa Atalay-Şenol Öztürk, “Türkiye'deki İllerin Göç ve İşsizlik İstatistiklerine Göre Kümelenmesi”, **2.Uygulamalı Bilimler Kongresi: Göç, Yoksulluk ve İstihdam Bildiriler Kitabı**, Konya, 2016, s. 520.

Bulma Kurumunun ülkedeki emek piyasasını tam kavrayamayışı, işsizlik sorununun sınırlarının çizilerek çözüme kavuşturulmasında yapısal aksaklığı teşkil etmiştir. Ayrıca aldıkları eğitim doğrultusunda kendi mesleklerini icra edemeyen iş gücünün, yurt dışında çalışmak üzere yola koyulması yani beyin göçü denilen tabirin vücut buluyor olması, Türkiye'nin istihdam politikalarında ne kadar başarılı olduğunun cevabını kestirme yoldan vermeye yetmektedir.⁵⁰⁵

Türkiye'nin istihdam ve işsizlikle mücadele politikaları hakkında İş ve İşçi Bulma Kurumu ve ILO'dan elde edilen istatistiki bilgilerde esas alınarak şu durumla karşılaşılmaktadır: Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde mevcut iş gücünden verimli olarak faydalanılmamasından kaynaklanan sorunlar devam etmiş, II. Dünya Savaşı sonrası ise nüfus patlamasının sebep olduğu iş gücü arzına rağmen istihdam politikalarının fonksiyonel anlamda atıl kalmış ve bu durumun kemikleşen bir sorun haline gelerek toplumsal dengenin bozulmasına kadar gidecek süreci başlatmıştır. 1970'lere kadar yabancı ülkelerin Türk işçilere kapılarını ardına kadar açması ve 24 Ocak Kararları ile yurt dışına çalışmak için giden işçilerin ülkeye dönmelerinin zorunlu hale getirilmesi⁵⁰⁶ işsizlik ve istihdam politikalarının değerlendirilmesine yön vermektedir.⁵⁰⁷

Özetle geçmişte olduğu kadar bugün de birçok toplumun ortak sorunlarından biri olan işsizlik, gerek ekonomik gerek sosyal yönden işsizlik sigortalarıyla bertaraf edilmeye çalışılsa da psikolojik boyutu ele alındığında büyük bir huzursuzluk kaynağıdır. Ayrıca işsizliğin giderek artan sayısı, tüketici grupların çoğalmasına paralel, toplumun kalkınmasında ve gelişmişlik seviyesinin artmasında belki de en büyük engeli teşkil etmektedir. 1950'li yıllarda tüm dünya ile birlikte Türkiye'de de

⁵⁰⁵ Ekin, "Türkiye'de İstihdam", s. 1159.

⁵⁰⁶ Almanya'da işsizliğin artması üzerine 26 Eylül 1983 tarihinde Alman Parlamentosu tarafından kabul edilerek 1 Ocak 1984 tarihi itibarıyla geçerli olacak şekilde yürürlüğe giren Geri Dönüş Teşvik Yasası, Türk işçilere Almanya'ya tekrar çalışmak için gelmemeleri şartının kabulü esasına dayanılarak hazırlanmış ve her işçiye 10.500, yarılarında götürecekleri her çocuk için ise 1500 mark vermeyi taahhüt etmiştir. Bu bağlamda 30 Eylül 1984 tarihine kadar yürürlükte kalması hedeflenen yasa gereği 200.000 Türk İşçinin Türkiye'ye kesin dönüş yapacağı tahmininde bulunulmuştur. Emeklilik prim iadelerinin peşin ödenmesi ve geri dönüş primi verilmesi suretiyle 120 bini sigortalı işçi olmak üzere 215 bin Türk işçi Almanya'dan ayrılmıştır. **T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü 1999 Yılı Raporu**, Ankara, 2000, s.4; Muzaffer Sencer, "Almanya'da Türk İşçilerin Çalışma Durumları", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:5, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, s. 1186.

⁵⁰⁷ Tevfik Çavdar, "İşsizliğin Toplumsal Etkileri", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:5, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, s. 1170- 1173.

yoğun yaşanan kırdan kente göç dalgası ve nüfusun üreticiden tüketiciye doğru değişen statüsü, sanayinin yetersiz niteliği ile birleşince işsizlik acil çözüm bekleyen bir mesele olarak gündeme oturmuştur. Gelişmekte olan ülkeler de iktisadi kalkınmada daha çok işçi istihdamı ile ülke gelirini arttırmak yolu tercih edilmiştir. İşçiye kendine güven ve saygı duygusunu kazanma imkânı tanınmasının yanı sıra yaşadığı topluma aitlik duygusunu da güçlendirmeye vesile olan iş, sosyal açıdan gelişebilmenin temel kriteri olarak görülmeye başlanmış, dolayısıyla geliştirilen istihdam politikalarıyla işsizliğe karşı adeta savaş açılmıştır. Günümüze yaklaşıldığında özellikle gelişmiş ülkeler, bu sorunu hazırlanan iktisadi planlarla aşmaya çalışmakta, kalkınma hedefleri arasında işsizliği azaltma politikalarının oluşturulması oldukça geniş yer tutmaktadır.

3.1.2. İşçi Ücretleri

Çalışanların yaşamlarını idame ettirebilmesinin en kabul gören maddi araçlarından ücret, aynı zamanda işçileri çalıştığı ortama bağlayan en güçlü araçtır. Hem sermayenin hem de emeğin istikrarlı bir üretim modeline ulaşabilmelerinin ücretlerle sıkı bir ilişkisi bulunmaktadır. Dolayısıyla Türkiye’de, ele alınan dönem çerçevesinde, işçi ücretlerinin gelişim dinamiğinin incelenmesi çalışma hayatının yapısal analizinin yapılabilmesi için önem arz etmektedir. Öncelikle ücretlerin tespiti konusunda kamu ve özel sektör şeklinde bir ayrım gözetildiğini söylemek gerekir. Bu bağlamda I. Dünya Savaşı’nın sonuna kadar özellikle toplumun bürokrat kesiminin elde ettikleri gelirlerle yüksek yaşam standartlarına sahip oldukları görülmüştür.⁵⁰⁸

Türkiye’de işçi ücretine yönelik politikalar ekonomik ve dış siyasetle bağlantılı oluşturulmuş ve uygulanmıştır. Milli Mücadele’nin hemen sonrasında Türkiye ekonomisine ulusal bir kimlik kazandırmak gayreti içerisine girilmiş, oluşturulmaya çalışılan bu kimlik aynı zamanda ücret politikalarında hareketliliğe sebep olmuştur. Ekonomik kalkınmanın, sanayileşme sürecine ivme kazandırılmasıyla mümkün olabileceğinin bilincinde olan dönem hükümetleri

⁵⁰⁸ Örneğin 1923 yılında maaşı 62 lira olan memurların, 1937 yılına geldiklerinde 100 lira maaş aldıkları görülmüş, dolayısıyla cumhuriyetin yaklaşık ilk 15 yılı memurlar için ekonomik açıdan altın dönem olarak tabir edilmiştir. Makal, **Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri**, s. 439.

çalışanların milli gelir içerisindeki payını yükseltmek için çaba göstermiştir. 1923 sonrasında kısmen de olsa başarıya ulaşan sınıai girişimler ve ardından başlayan ekonomide planlı dönem, Cumhuriyet Dönemi ekonomik inkılapların kökleşmesinde işçilerden büyük fedakârlık beklemiştir. Ancak işçilerin yaşam standartlarını karşılayacak bir gelire ulaştığını söylemek mümkün değildir. Memur maaşları ise 1926 yılında 788 No’lu Memurin Kanunu ile daha çağdaş bir statüyle ödenir duruma gelmiş, 1929 yılında yürürlüğe giren 1452 ve 1476 sayılı kanunlarla maaşlar güvence altına alınmıştır.⁵⁰⁹

1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunu’nun yürürlüğe girmesi ile işçi ücretlerinin tespiti hukuki bir zeminde yapılmaya başlanmıştır. II. Dünya Savaşı’ndan sonra ise işçi gelirlerinde gerileme yaşanmış, bu gerilemenin kaynağının ise artan enflasyon olduğu belirtilmiştir.⁵¹⁰ II. Dünya Savaşı ve beraberinde getirdiği hayat pahalılığı karşısında hükümet, 1942 yılında yürürlüğe giren 4178 sayılı “Memur ve Müstahdemlere Verilecek Fevkalâde Zam Hakkında Kanun” ile memur maaşlarına % 15-25 oranında zam yapmıştır. Memur maaşları hususunda görülen bu iyileştirmeler işçi ücretlerinde uzunca bir süre görülmemiştir.⁵¹¹ Buna karşılık işçi ücretlerinin çok düşük olduğu ve bu kesimin sosyal açıdan sınırlı imkânlarla çalışma hayatında yer aldıkları bilinmektedir. İşçiler, II. Dünya Savaşı’nın sonuna kadar sosyal güvenlik haklarından yoksun kalarak Türk ekonomisine katkı sağlamak için emek vermişlerdir. II. Dünya Savaşı sonrasında kazandırılmaya çalışılan sosyal ve demokratik haklar ile ILO tarafından hazırlanan ve Türkiye tarafından kabul edilen sözleşmeler ücretler konusunda adil bir sistemi kurmaya yetmemiştir. 1949 yılında ILO sözleşmelerinin uygulama alanı bulup bulmadığını kontrol etmek üzere Türkiye’ye gelen uzmanların “Türkiye’nin bugünkü yoksulluğu kaçınılmaz olarak ücret seviyesinin düşüklüğünde kendini göstermektedir. Genel olarak ücretler işçilere asgari geçim seviyesinin altında geçinme olanağı sağlamakta, üstelik

⁵⁰⁹ Şerife Durmaz, **Türkiye’de Uygulanan Ücret Politikaları**, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Isparta, 2010, s. 55.

⁵¹⁰ Durmaz, **a.g.t.**, s. 55.

⁵¹¹ Memur maaşları hakkında bilgi vermesi bakımından 1916 yılında hazırlanan Olağanüstü Tahsisat Kararnamesi önem taşımaktadır. İsmail Hakkı Ataay, “Türkiye’de Elli Yıllık Maaş ve Ücret Uygulaması”, **İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi**, Cilt:3, Sayı:1, 1974, s. 433.

enflasyonun etkileri sürmektedir.” Şeklindeki görüşleri ücret politikalarının elim durumunu ortaya koyması açısından önemlidir.⁵¹²

Hükümetlerin sosyal politika araçlarından olan asgari ücrete ilişkin bilgilere 3008 sayılı İş Kanunu’nun 5518 sayılı kanunla değiştirilen 32. maddesindeki hükümlerde rastlamak mümkündür. Söz konusu maddede asgari ücret; aynı mahiyetteki işlerde, işçilere normal bir çalışma günü karşılığı ödenen ve işçinin normal bir gıda, mesken, giyim, sağlık, yakacak ve aydınlatma gibi zaruri ihtiyaçlarını karşılamaya yetecek olan ücret şeklinde tanımlanmıştır. Yeni yönetmeliğe göre bir işte çalışan kadın ve erkek işçilerin asgari ücretleri arasında fark gözetilmeyeceği belirtilmiştir. Asgari ücret, ilgili komisyonlarınca o bölgenin çalışma şartları gözetilerek tespit edilecek, işverenler, bu asgari ücretten daha düşük ödeme yapamayacaklardır denilmiştir. Ayrıca kanun değişikliğinde asgari ücret tespiti, Çalışma Bakanlığı temsilcilerinin başkanlığında yapılacağı belirtilmiştir. Kadın ve çocuk işçilerin ağır ve tehlikeli işlerde çalıştırılması yasağı da göz önünde alındığında, çalışanlar arasındaki ücret farklılıklarının işin zorluk derecesine bağlı değişkenlik göstermesi olağan karşılanmıştır.⁵¹³

1950’den önce ücretler hakkındaki bilgiler değişik kaynaklardan elde edilirken İşçi Sigortaları İdaresi tarafından 1951 yılından itibaren bu bilgiler düzenli kayıt altına alınmaya başlanmıştır. İşçi ücretlerine ilişkin ilk anket, İşçi “Ücretleri Anketi” adı altında, 1954 yılı Nisan ayında, maden ve taşocakları, mensucat ve çimento gibi iş kollarında yapılmaya başlanmıştır. Ankette; erkek, kadın ve çocuk işçilerin kazandığı ücretlerin; iş koluna, işin süreklilik niteliği taşıyıp taşıyamamasına ve işçilerin sosyal statülerine göre değişiklik gösterdiği göze çarpmaktadır. İşçi ücretleri hakkında yapılan anketler altı aylık periyotlarla yapılmaya devam etmiştir. 3008 sayılı İş Kanunu kapsamına giren iş yerlerindeki işçi ücretleri hakkında bilgi

⁵¹² Alpaslan, Işıkli, **Toplu İş Sözleşmeleri ve Türkiye Ekonomisi İçindeki Yeri**, Ankara, 1967, s. 75

⁵¹³ **Akşam**, “Asgari Ücret”, 14 Ocak 1951. 1952 yılı itibarıyla İş Kanunu’na tabi olan 3.232 iş yerinin olduğu tespit edilmekle beraber bu iş yerlerinde çalışan işçi sayısı 97.894’ü erkek, 27.601’i kadın ve 6401’i çocuk işçi olmak üzere 31.896’dır. İlk olarak Seyhan, İçel ve Hatay’da tespiti yapılan asgari ücretler hakkında şu bilgilere ulaşılmaktadır. Seyhan’da mensucat iş kolunda çıraklara 200, işçilere 330 kuruş, çırçır iş kolunda çalışan süpürgeci ve çekilmiş pamuğu toplayanlara 300, çığitçilere 350, kozacılar 450 kuruş, nebati yağ üreten iş yerlerinde tamirhane çıraklarına 250 kuruş, çuval tamircilerine 300 kuruş ve fabrika işçilerine 400 kuruş asgari ücret verilmiştir. “Çalışmalar”, **Çalışma Vekâleti**, Mart-Mayıs 1953, s. 54.

vermekte olan bu anketlere; işçiler ve yardımcıları, ustabaşılar ve teknik elemanlar ve idari personel olmak üzere üç gruptan katılmıştır. Saat veya parça başına yapılan işe karşılık gelen yevmiyeler, fazla mesai ücretleri, her türden primler, 5837 sayılı kanun gereğince ödenen Pazar günü yevmiyeleri, aile yardımları ve aynı ödemeler esas alınarak hazırlanan anketlere; bayram yevmiyeleri, iş yerinin tamiri veya malzemenin mevcut bulunmaması gibi durumlarda zorunlu verilen duraklamalarda işçiye ödenen yevmiyeler ve ücretli izne karşılık gelen yevmiyeler dâhil edilmemiştir.⁵¹⁴

1954'ten sonraki anketlere gıda, içki, tütün, matbaacılık, mobilyacılık, deri, kereste, tuğla, kiremit, cam sanayilerindeki işçi ücretleri de dâhil edilmiştir. Anketler; 1956'den itibaren Nisan, Ağustos ve Aralık aylarında olmak üzere yılda üç kez yapılmıştır. Anketler; nüfusu 50.000'den fazla olan yerleşim yerlerinde dört ve daha fazla işçi çalıştıran, nüfusu 50.000'den az şehirlerde ise 10 ve daha fazla işçi çalıştıran iş yerlerinde uygulanmıştır. 1962 yılında işçi ücretlerine yönelik anketler uygulanmamış, 1963 yılında ise yapılan anketin sonuçlarında tutarsızlık tespit edildiğinden yayımlanmamıştır. 1975 yılına kadar verilen aranın ardından Nisan 1975'te yeniden uygulanan İşçi Ücretleri Anketi, üçer aylık periyotlarla *Sanayi İstatistikleri* adı altında yayımlanmaya başlamıştır. 1979 yılında işçi ücretleri; Eylül ve Aralık ayında kamu sektöründe 20 ve daha fazla; özel sektörde ise 100 ve daha fazla işçi çalıştıran imalat sanayi iş yerlerinde yapılan anketlerle tespit edilerek yayımlanmıştır. 1981-1985 yılları arasında yapılan anketlerde meydana gelen tutarsızlıklar nedeniyle anket sonuçları yayımlanmamıştır.⁵¹⁵

Çalışma Bakanlığının, emeğin yeterli örgütlenemediği bir toplumda, bilhassa sınai açıdan yeterince gelişmemiş bölgelerde haklarını elde etmek bilincinden uzak olan işçilerin asgari ücret düzeyinde ekonomik özgürlük kazanabilmeleri için bulunduğu girişimler önemlidir. Yoksullukla savaşıacak güce bir nebze de olsa

⁵¹⁴ TÜİK, **İşçi Ücretleri Anketi**, Ankara, 1956, s.4-8. Ücretlerle ilgili gelişmelerin izlendiği Sosyal Sigortalar Kurumu istatistiklerinde; primlere esas işçi ücretleri, iş sözleşmesine göre düzenlenen sigortalı işçi günlük, haftalık veya aylık ücretler ve üretime bağlı primler yer almakta iken ikramiye, ölüm, hastalık, çocuk yardımı gibi ödemelerin yer almaması ayrıca işçi statüsünde olmayan çalışanların sigorta kapsamında gösterilmesi araştırmacıları yanıltıcı sonuçlara götürebilmektedir. Devlet Planlama Teşkilatı, **IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı Çalışma Sorunları Özel İhtisas Komisyon Raporu**, Ankara, 1977, s. 9.

⁵¹⁵ TÜİK, **İstihdam ve Ücret Yapısı Kasım 1994**, Ankara, 1997, s. 1.

kavuşmanın mümkün olacağı dolayısıyla sosyal ve ekonomik açıdan adaletsiz uygulamaların önüne geçilebileceği ümidi girişimlerin hareket noktasıdır. Asgari ücrete ilişkin çağdaş normlarda bir uygulama, 1961 Anayasası'nın ücretle ilgili hükümleri ile somut bir duruma gelebilmiştir. 1961 Anayasası'nın ilgili hükmü gereği, asgari ücretlerin tüm ülkede uygulanmak üzere koordinesini sağlayan Asgari Ücret Komisyonu altı bölgeye ayrılarak işçilere ödenmesi gereken asgari ücreti tespit için çalışmalara başlamıştır. Şunu da eklemek gerekir ki tespitler sonucu asgari ücretin kamu sektöründe daha geniş uygulama alanına sahip olacağı özel sektörde ise uygulama alanının daha dar olduğu görülmüştür. 1963 yılında ücretlerin toplu iş sözleşmeleriyle belirlendiği, ücret seviyelerinin belirlenmesinde sendikaların söz sahibi olduğu ve asgari ücret tespit komisyonlarınca ücretlerin işçi lehine olduğu görülmüştür. Asgari ücretler, 1967 yılına kadar mahalli komisyonlar tarafından tespit edilmekte iken 1967 yılından sonra Çalışma Bakanlığına bağlı bir komisyon tarafından tüm ülke için geçerli olmak suretiyle tespit edilmeye başlanmıştır. Tespitler yapılırken; iş kolu, iş yerinde sosyal yardım yapılıp yapılmadığı dikkate alınmıştır. Ayrıca çocuk ve yetişkin işçiler içinde farklı düzeylerde asgari ücret belirlenmeye çalışılmıştır.⁵¹⁶

1969'da yürürlüğe giren asgari ücrete ilişkin düzenlemeler üzerinden çok geçmeden, yaşanan enflasyon ve devalüasyon genel fiyatlar düzeyinde bir kaos yaratmıştır. 1971 sonrası siyasi açıdan yaşanan bunalımlı dönem; planlanan yatırımların sektöre uğraması, iş bulma konusunda baş gösteren yetersizlikler ve üretimin olumsuz yönde seyri asgari ücret mekanizmasının işlemez duruma gelmesine sahne olmuştur. Dolayısıyla sosyal adalet hasreti ile girişimlere başlayan Çalışma Bakanlığı, emeğini ucuza vermek zorunda kalan işçilere çare bulmaktan uzaklaşmıştır. Böyle bir dönemde asgari ücret kapsamının sadece işçi değil ailesinin de geçimini sağlayacak düzeye erişmesini talep eden Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (Türk-İş) ve Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonunun (DİSK) çabaları da eleştiriye uğramıştır. 1972 yılında Çalışma Bakanlığı tarafından yapılan istatistikteki işsiz sayısının yaklaşık iki milyona ulaştığı bilgisi de göz önüne alındığında; Türkiye, ücretler konusunda ne 1961 Anayasası'nın öngördüğü normlara

⁵¹⁶ Asgari ücret komisyonu, asgari ücretleri son olarak 1.6.1975 tarihinde 60 TL olarak saptanmıştır. **IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı Çalışma Sorunları Özel İhtisas Komisyon Raporu**, s.11.

ne de modern dünyanın refaha ulaşmış işçi standartlarına ulaşmıştır.⁵¹⁷ İşverenler tarafından kanunun öngördüğü veya toplu sözleşme hükümleri gereğince yapmış oldukları doğum, ölüm, hastalık ve evlilik ile eğitim yardımı ve belirli periyotlarla ödenen prim, ikramiyeler ve ayni ödemeler, 1970'lerin sonuna yaklaşırken Türkiye'nin sosyal politikalarındaki niteliksel gelişmeleri yansıtması bakımından ayrı bir önem taşımaktadır.⁵¹⁸

3.1.3. İş Mahkemeleri ve İşçi Şikâyetleri

İş mahkemelerinin ilk defa Napeleon tarafından 1806'da Lyon'da kurulmuş Conseil Prud'hommes adı verilen hakem heyetinde işler halde olduğu bilinmektedir. Ardından İtalya'da iş mahkemeleri kurulmaya başlanmış, 1878'de Come eyaletinde ipek sanayiinde meydana gelen iş uyuşmazlıkları, işçi ve işveren temsilcilerinden oluşan Probiviri adı ile kurulan heyetlerde çözülmeye çalışılmıştır. Portekiz, 1889'da çıkardığı bir kararname ile iş hâkimlerinden oluşan ve "Renan Sanayi Mahkemeleri" adını verdikleri mahkemeler ile iş uyuşmazlıklarının çözüm yoluna giderken; Almanya'da mahalli hakem heyetleri ve lonca mahkemeleri ile başlayan iş mahkemelerinin tarihi, 1890'da çıkarılan kanunla kurulan sınaî mahkemeler ile devam etmiştir. XIX. yüzyılın sonlarında Avusturya, Norveç ve İsviçre'de iş uyuşmazlıklarına çözüm bulma hedefiyle yola çıkan mahkemeler vücuda getirilmiştir.⁵¹⁹ İşçi ve işverenlerin menfaatlerini korumak adına sorumluluk üstlenen bu mahkemelerin görevleri kanun ve kararnamelerle tespit edilmiştir. Örneğin Fransa ve Romanya'da bu mahkemelere ilişkin hazırlanan kanunda; iş mahkemesinin kurulabilmesi, o bölgenin büyük kapasiteli sanayi ve ticaret işletmelerinin olması şartına bağlanmıştır.⁵²⁰

Türkiye'de İş Mahkemeleri Kanunu üzerine projeler hazırlanırken Batı ülkelerinin birçoğunda görülen sistemin esas alınmıştır. İşçi ve işverenler arasındaki uyuşmazlıklara çözüm bulmak üzere Çalışma Bakanlığı, Adalet Bakanlığı ile temasa geçmiş, görüşmelerde her iki bakanlık uzmanlarından oluşan bir komisyonun

⁵¹⁷ Ali Gevgili, "Asgari Ücretler ve 2 Milyon İşsiz", **Milliyet**, 16 Mart 1972, s. 7.

⁵¹⁸ TÜİK, **Ücret İstatistikleri Anketi 1979-1980**, Ankara, 1980, s. 23.

⁵¹⁹ Nevzat Ataç, 'İş Mahkemeleri', **Çalışma**, Sayı:6, s. 51.

⁵²⁰ Asım Baltacıgil, "İş Mahkemelerinin Kuruluş ve Görevleri", **Çalışma**, Sayı:9, Ağustos 1946, s. 23.

kurulması öngörülmüştür. Çalışma ve Adalet Bakanlıkları tarafından hazırlanan ortak tasarının Meclise sunulmasıyla İş mahkemelerinin kuruluş zemini oluşturulmuştur.⁵²¹

İş mahkemelerinin kuruluş gerekçeleri arasında; 1936 tarihli İş Kanunu'nun grev ve lokavtı yasaklayan hükümlere sahip olması, ister tek taraflı ister toplulukla meydana gelen uyuşmazlıkların uzlaştırma ve tahkim esasları ile çözüme kavuşturulması dolayısıyla da uyuşmazlıkların çözümü için uzun bir süre beklenilmesinin doğurduğu sakıncalar, kamu düzenini sağlamak bakımından yürürlükte bulunan iş mevzuatına uygun hareket etmeyenler hakkındaki cezai yaptırımların süratli bir şekilde uygulanması sayılmıştır.⁵²² Tasarı; işçilerle işverenler arasında çıkabilecek iş uyuşmazlıklarının, çalışma hayatına ait bilgi ve tecrübelerden yararlanmak sureti ve işçi ve işveren temsilcilerinin katılımı ile kurulacak olan iş mahkemelerinde kolay ve hızlı bir şekilde ve her türlü resim ve harçtan muaf tutulması için özel hükümler öngörmüştür.⁵²³

Tasarının 2. maddesine göre her kazada iş mahkemesine katılacak işveren temsilciliklerine; en yakın ticaret ve sanayi odası tarafından, işçi temsilciliklerine ise o yer için en yakın işçi sendikaları tarafından aday gösterileceği belirtilmiştir. 12. maddesinde ise işçi ve işveren temsilcilerinin göstermiş oldukları hizmetlere karşılık Çalışma Bakanlığı bütçesinden gündelik tazminat ödeneceği kararı alınmıştır. İş uyuşmazlıklarının çözüme kavuşması için çalışacakların uzman kişiler arasından seçilmesi gerekliliğinin altını çizen kanun, 30 Ocak 1950 tarihinde 5521 sayı ile İş Mahkemeleri Kanunu adıyla yürürlüğe girmiştir. 18 maddelik kanunun son maddesi gereğince kanunun yürütülmesi yetkisi, Adalet Bakanlığı ile müştereken Çalışma Bakanlığına verilmiştir.⁵²⁴

İş Kanunu'nun uygulamaya konulduğu tarihten itibaren artan işçi ve işveren uyuşmazlıkların çözülmesi için kurulan ve müstakil niteliklere sahip olan iş

⁵²¹ **Ulus**, "Sigortalı İşçilerimize Geniş Yardımlar Yapıldı" 12 Eylül 1946.

⁵²² Sadri Aksoy, "İş Mahkemeleri", **İktisadi Yürüyüş**, Sayı:175, Cilt:8, Mart 1947, s. 13.

⁵²³ Ş. Sefa Erkün, İş Mahkemeleri Kurulurken Bazı Düşünceler", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:2, s. 44.

Cumhuriyet, "İş Mahkemeleri Kanun Tasarısı", 20 Ocak 1950; **Akşam**, "İş Mahkemeleri", 20 Ocak 1950.

⁵²⁴ Mürsel Çukur, İş Mahkemelerinin İşleyişinin Değerlendirilmesi, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Cilt:4, Sayı:14, s.82; **Resmi Gazete**, Sayı:7424, 4 Şubat 1950, s. 17713.

mahkemelerinin ilki, İstanbul Sirkeci’de kurularak çalışmalarına başlamıştır.⁵²⁵ İstanbul’da kurulan iş mahkemesinin üyeleri; Adalet Bakanlığının tayin edeceği bir hâkim, bir işveren temsilcisi ve bir işçi temsilcisinden oluşmuştur. Ayrıca Çalışma ve Adalet Bakanlıklarının da bir asli ve üç yedek üye seçerek iş mahkemesinde temsilci bulundurmalarına karar verilmiştir.⁵²⁶ Kısa bir süre sonra kurulan bu mahkemenin iş davalarına bakmakta yetersiz kaldığı görülerek işçi davalarının günü gününe görülmesi için Sirkeci’de ikinci bir iş mahkemesinin açılmasına karar verilmiştir.⁵²⁷

1950 tarihinde çıkarılan kanunla İstanbul’da kurulan iş mahkemelerini Ankara, Adana, Eskişehir, İzmir, Samsun, Zonguldak, Gaziantep, Kayseri ve Mersin gibi yoğun sınai girişimlerin olduğu, dolayısıyla da iş uyuşmazlıklarının çıkma ihtimalinin yüksek olduğu şehirler takip etmiştir. Tam teşekküllü iş mahkemesi kurulamayan yerlerde ise iş davaları, Asliye Hukuk Mahkemeleri tarafından görülmüştür.⁵²⁸ 1 Haziran 1953 ile 31 Ağustos 1953 tarihleri arasında Antalya’da bir, Aydın’da bir, Balıkesir’de iki, İstanbul’da 17, İzmir’de 10, Samsun’da iki, Seyhan’da bir, Sivas’ta üç olmak üzere toplam 37 iş uyuşmazlığı İl Hakem Kuruluna intikal etmiştir.⁵²⁹

Çalışma Bakanlığı tarafından yayımlanan ve 1966-1973 yılları arasında kapsayan dönemi ele alan çalışma raporu, işçi şikâyetleri hakkında da ayrıntılı bilgi sunmaktadır. Aşağıdaki tabloda, işçiler tarafından çeşitli konularla ilgili makamlara iletilen şikâyetler, uzlaşma yolu bulunamayan şikâyetlerin iş mahkemelerine sevk ve bir sonraki yıla devreden şikâyet sayısı hakkında bilgilere ulaşılmaktadır.⁵³⁰

⁵²⁵ **Akşam**, “İş Mahkemesi Kuruluyor”, 9 Haziran 1951.

⁵²⁶ **Cumhuriyet**, “İş Mahkemeleri Faaliyete Geçti”, 8 Ağustos 1950; **Akşam**, “İşçi Mahkemesinin İşçi Temsilcileri Seçildi”, 10 Eylül 1950.

⁵²⁷ **Akşam**, “İkinci İş Mahkemesi”, 24 Haziran 1951.

⁵²⁸ “Çalışmalar”, **Çalışma Vekâleti**, Mart-Mayıs 1953, s. 57.

⁵²⁹ “Çalışmalar”, **Çalışma Vekâleti** Cilt:1, Sayı:2, Haziran-Ağustos 1954, s. 81.

⁵³⁰ **Çalışma Raporu 1966-1973**, s. 12.

Tablo 10: 1975 Yılı İşçi Şikâyetleri ve İş Mahkemeleri⁵³¹

Çalışma Bölge Müdürlükleri	İşçi Şikâyetleri	İşçi Lehine Uzlaşma	İşçi Aleyhine Uzlaşma	İş Mahkemesine Gidenler
Ankara	1.302	481	534	300
Antalya	444	165	248	235
Aydın	319		15	188
Balıkesir	184	44	141	5
Bursa	549	267	128	149
Diyarbakır	192	56	109	26
Edirne	222	109	36	82
Erzurum	249	73	119	50
Eskişehir	504	268	181	55
Gaziantep	1.223	456	412	310
İstanbul	3.784	2.178	909	693
İzmir	3.709	2.100	799	835
Kayseri	506	176	199	143
Kocaeli	284	86	43	156
Konya	414	84	48	125
Samsun	443	142	193	97
Adana	1.254	750	160	276
Sivas	514	154	73	240
Trabzon	203	56	79	5
Zonguldak	175	49	110	20
Elazığ	163	64	66	17
Sakarya	237	77	49	107
Malatya	274	163	112	9
Van	81	52	18	10
TOPLAM	17.229	8.050	4.582	3.934

Yukarıdaki tabloda yer alan işçi şikâyetleri hakkındaki istatistikler, şikâyet sonucunun işçi lehine mi işveren lehine mi çözüldüğüne ilişkin bilgileri de kapsamaktadır. Yine tabloda yer alan veriler ışığında, iş uyuşmazlıklarının öncelikle uzlaştırma kurulları tarafından çözülmeye, uyuşmazlığın çözülememesi durumunda ise sorunun iş mahkemelerine sevk edildiğine işaret etmektedir. Veriler, Çalışma Bölge Müdürlükleri bazında ele alınmıştır. Bu noktada en çok şikâyetin

⁵³¹ Çalışma Raporu (1974-1977), İSGÜM, Ankara, 1980, s. 67.

büyükşehirlerde olduğu görülmektedir. Sanayi sektörünün aktif işlediği büyükşehirlerde şikâyetlerin fazla olması olağan karşılanmış olsa da şikâyetin genel olarak işçi aleyhine çözülmesi, büyükşehirlerin işçi haklarının sağlanması bakımından adil bir sistem benimsemediği yorumuna açıktır. Özellikle büyük sanayi kuruluşlarında fazla çalışma süreleri ve ağır çalışma şartları, işçilerin hak arayışlarını haklı hale getirmektedir. İşçi şikâyetlerinin ve şikâyet sonuçlarının yıllar itibariyle konumu ise aşağıdaki tabloda ayrıntılarıyla verilmiştir.

Tablo 11: 1967-1973 Yılları Arasında İşçi Şikâyetler ve Şikâyetlerin Sonuçları

Şikâyetler		Şikâyetlerin Sonuçları			
Yıllar	Şikâyet Toplamı	İşçi Lehine Uzlaşma	İşçi Aleyhine Uzlaşma	İş Mahkemelerine İletilen	Gelecek Yıla Devreden
1967	15.797	7.273	4.864	2.974	686
1968	20.684	7.258	4.684	3.939	803
1969	17.789	8.524	5.061	3.400	804
1970	18.339	9.585	4.521	3.837	396
1971	19.347	8.516	4.384	2.593	3.894
1972	15.460	7.812	3.828	3.242	618
1973	14.752	7.221	3.875	3.237	419

1967-1973 yılları arasındaki işçi şikâyetleri ve bu şikâyetlerin sonuçları hakkında bilgi veren yukarıdaki tabloda; altı yıl içinde toplam 122.168 şikâyet meydana geldiği ve şikâyetlerden 23.222'sinin ilk aşamada çözümsüz kalarak iş mahkemelerine intikal ettiği ayrıca 7.620 davanın da bir sonraki yıl çözülmek üzere ertelendiği görülmektedir. Tablodan işçi lehine çözülen davaların işçi aleyhine çözülen davalardan fazla olduğu bilgisine ulaşılmaktadır. Bu durum, iş uyuşmazlıklarına çözüm üretme gayreti içinde bulunduğu dolayısıyla da iş verimliliğinin ya korunmaya ya da yükseltilmeye çalışıldığına işaret etmektedir. 7.620 iş uyuşmazlığının bir sonraki yıla devredilmesi ise iş mahkemelerinin kapasitesinin genişletilmesi gereğine işaret etmektedir.

3.1.4. İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de iş güvenliği meselesi gündemden hiç düşmeyen meselelerden biridir. Sanayileşme açısından atılan büyük adımlar çoğu zaman işçilerin karşılaşılabilecekleri mesleki risk ve kazaları göz ardı etmiş, dolayısıyla da iş kazalarının sayısında ciddi artışlar gözlenmiştir. Bu artışta işçilerin eğitim seviyelerinin düşük olması etkili olduğu gibi işçileri riskler ve kazalara karşı bilgilendirecek yetkin personel sayısının az olması da olumsuz rol oynamıştır. İş ve işçi güvenliğine ilişkin mevzuat ise ancak 1946 yılında yürürlüğe giren İş Kazaları ile Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Kanunu ile oluşturulabilmiştir. Kanun, iş kazasına uğrayan veya meslek hastalığına tutulan işçilere gerekli sağlık yardımlarını temin etmek ve kaza veya hastalık sebebiyle iş yapamaz duruma gelen işçilere yardım ve ödenekler sağlamak üzere çıkarılmış ve yardımların temini için İşçi Sigortaları İdaresi görevlendirilmiştir.⁵³²

Tablo 12: 1949-1952 Yılları Arasında İşçi Sigortaları İdaresine Gelen Vaka Sayısı⁵³³

Yıllar	Kaza ve Meslek Hastalığı	Maluliyet	Ölüm	Sigorta Masrafları	Primler
1949	17.291	532	207	4.963.491.39	6.890.262.41
1950	20.579	847	316	6.528.388.27	7.295.697.22
1951	22.521	936	346	8.152.096.71	3.658.212.09
1952	23.178	739	298	7.284.259.12	11.286.352.39

Yukarıdaki tabloda yer alan veriler 1949’dan 1952’ye kadar geçen üç yıl zarfında kazalar ve meslek hastalıklarının sürekli bir artış içinde olduğunu göstermektedir. Bu artışa paralel İşçi Sigortaları İdaresi tarafından sigorta masraflarına ayrılan ödeneğin de artması gerekmektedir. Ancak tabloda sigorta masraflarının dalgalı bir seyirde olduğu görülmektedir. Tabloda yer alan maluliyet ve ölüm vakaları ise İşçi Sigortaları İdaresinin görev kapsamının genişlediğine işaret etmektedir. Bununla birlikte İdarenin görev alanına giren vakaların tam olarak İdareye bildirilmediği göz önüne alındığında çalışma hayatındaki olası riskleri ve

⁵³² Oğuz Karadeniz, “Dünya’da ve Türkiye’de İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları ve Sosyal Koruma Yetersizliği”, **Çalışma ve Toplum**, Cilt:3, Sayı:34, s. 43,57.

⁵³³ “İşçi Sigortaları”, Çalışma Vekâleti, Cilt:1, Sayı:1, Mart-Mayıs 1953, s. 75.

karşılaşılan kaza, hastalık ve ölüm gibi halleri değerlendirmek mümkün olmamaktadır.

1953 yılının Haziran, Temmuz ve Ağustos aylarında, İşçi Sigortaları İdaresine; 5.991 iş kazası, 52 meslek hastalığı bildirilmiş, tedavileri sonrası 240 sigortalı işçiye iş göremez raporu verilmiştir. Bu süre zarfında, İdare tarafından iş kazaları ve meslek hastalıklarına 3.514.534.43 lira prim ve 983.890.12 lira yardım tahsis edilmiştir. İdarenin 1953 yılı giderleri arasında; 131.138,26 lira tedavi ve sağlık yardımı, 358.068,04 lira geçici iş göremezlik ödeneği, 298.011,50 lira daimi iş göremezlik ödeneği ve 196.672.32 lira ölüm gideri ve cenaze masrafı da yer almıştır.⁵³⁴

Çalışma Vekâleti Dergisi'nde yayımlanan 1956 yılına ait bir tabloda iş kazalarının iller itibariyle dağılımı yer almakta olup en çok ve en az iş kazası görülen illerle ilgili şu bilgilere ulaşılmaktadır: İstanbul'da 7.398, Zonguldak'ta 7.379, İzmir'de 2.745, Kütahya'da 1.840 ve Ankara'da 1.815 iş kazası görülmüş; en az iş kazası görülen iller arasında Hakkari, Edirne, Muş, Ağrı, Tunceli yer almıştır. Tüm illerde meydana gelen toplam iş kazasının ise 33.622 olduğu tespit edilmiştir. Meslek hastalığı ile ilgili ise şu bilgilere ulaşılmıştır: 1956 yılında toplam 247 meslek hastalığı vakası görülmüş, meslek hastalığı en çok 236 sayı ile Zonguldak'ta meydana gelmiştir.⁵³⁵

Çalışma Bakanlığı tarafından hazırlanan ve 1963-1977 yıllarını kapsayan çalışma raporunda, sigortalının iş yerinde bulunduğu sırada meydana gelen kazalardan başka işin gereği, iş yeri dışında çalıştığı sırada veya işçilerin barındıkları yerlerden uzak bir yöredeki iş yerine toplu götürüldükleri sırada veya dönüşlerinde yolda meydana gelen kazalar şeklinde tanımlanan iş kazaları hakkında şu sayısal ifadeler yer almaktadır: 1966'da 111.014, 1967'de 122.443, 1968'de 135.841, 1969'da 147.727, 1970'de 144.483, 1971'de 148.822, 1972'de 160.585 ve 1973'de 176.993 kaza meydana gelmiştir. Meydana gelen bu iş kazalarının iş kollarına göre dağılımı esas alındığında; en çok iş kazasının inşaat sektöründe meydana geldiği, bankacılık ve sigortacılık iş kolunun ise en az iş kazası meydana gelen sektörler

⁵³⁴ “Çalışmalar”, **Çalışma Vekâleti**, Cilt:1, Sayı:2, Haziran-Ağustos 1954, s. 91.

⁵³⁵ “İş Kazaları”, **Çalışma Vekâleti**, Cilt:5, Sayı:3, Ekim-Aralık 1957, s. 168.

olduğu görülmektedir. Meydana gelen bu iş kazalarının türleri hakkında ise raporda şu bilgilere ulaşılmaktadır: Motorlu ve diğer taşıt kazaları, zehirlenmeler, kaza neticesi düşmeler, makinelerin sebep olduğu kazalar, yanıcı maddelerin ateş alması ve patlaması sonucu meydana gelen kazalar, sıcak bir maddeden veya buhardan ileri gelen kazalar, ateşli silahların sebep olduğu kazalar, suda boğulma ve suya düşme. Bu kaza türleri arasında makinelerin sebep olduğu kazaların sayıca fazla olduğu görülmektedir. Birçok iş koluna sahip İstanbul'da 1966 yılında meydana gelen 33.323 iş kazasının 1973 yılında 59.594'e yükseldiği, dolayısıyla da İstanbul'un, en çok iş kazasının meydana geldiği şehir olduğu bilgisine ulaşılmaktadır. İş kazasının yoğun olduğu diğer iller arasında ise İzmir, Zonguldak, Adana, Ankara ve Kocaeli sayılmıştır. İş kazalarının meydana geldiği iş saatlerine de değinilen raporda en çok kazanın günlük çalışmanın ilk saatlerinde meydana geldiği belirtilmektedir.⁵³⁶

Tablo 13: 1966-1973 Yılları Arasında Yaş Grupları İtibariyle Meydana Gelen İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları

Yaş Grupları	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
- 4	1.123	1.302	1.503	1.410	123	561	1.082	1.095
15 - 19	16.223	17.991	19.678	21.351	9.114	15.169	22.947	17.658
20 - 24	17.763	18.874	21.324	23.987	21.417	22.087	30.979	107.815
25 - 44	68.038	76.538	83.696	90.902	99.198	100.330	92.908	31.801
45 - 59	8.029	9.236	10.900	11.386	13.891	9.880	12.073	17.999
60 - +	786	729	921	920	1.516	1.047	741	472
Diğerleri	137	250	230	158	147	75	70	361
Toplam	112.099	124.920	138.252	150.114	145.406	149.149	160.800	177.201

Tablo 14: 1966-1973 Yılları Arasında Cinsiyetler İtibariyle Meydana Gelen İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları

Cinsiyet	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Kadın	2.669	2.746	3.186	3.255	3.401	3.863	4.188	4.337
Erkek	109.430	122.174	135.066	146.859	142.005	145.286	156.612	172.864
Toplam	112.099	124.920	138.252	150.114	145.406	149.149	160.800	177.201

İş güvenliği ve işçilerin sağlığını koruma tüzüğü'nün 34. maddesinde yer alan meslek hastalıklarından başka yapılan işin gereği tekrarlanan bir neden veya işin yürütülmesinden doğan geçici ve sürekli hastalık ve sakatlıklar meslek hastalığı

⁵³⁶ Çalışma Raporu 1966-1973, s. 49-50.

kabul edilmiştir. Raporda Meslek hastalıkları ile ilgili şu bilgilere yer verilmiştir: 1966 yılında 1.085, 1967 yılında 2.477, 1968 yılında 2.411, 1969 yılında 2.387, 1970 yılında 923, 1972 yılında 215 ve 1973 yılında 208 meslek hastalığı meydana gelmiştir. Meslek hastalıklarının en çok 1968 yılında olduğu tespit edilmekle beraber 1969 yılından itibaren hastalık sayısının gittikçe azalan bir çizgide yer aldığı görülmektedir. İş kollarına göre bir değerlendirme yapıldığında ise en çok meslek hastalığına yakalanan işçi sayısının madencilik sektöründe olduğu tespit edilmektedir.⁵³⁷

3.2. Çalışma Hayatının Hukuksal Açıdan Yeniden Düzenlenmesi

3.2.1. Çalışma Bakanlığı ve Sendikacılık Alanındaki Gelişmeler

1982 Anayasasında temel insan hakları arasında sayılan örgütlenme özgürlüğü, aynı zamanda hem demokratik hem de sosyal bir devlet olmanın temel nitelikleri arasında yer almaktadır. Sendikal faaliyetlerin kaynağında ise sosyal adalet ve çalışma şartlarının iyileştirilmesine çağrı vardır. Gelişim süreci, 10 Haziran 1946 tarihinde cemiyet kurma yasağının kaldırılması ve 23 Şubat 1947 tarih ve 5018 sayılı Sendikalar Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle başlayan sendikalar, 1950 yılına kadar kazanılan ancak siyasi otorite tarafından kısıtlı kullanılmasına izin verilen haklar çerçevesinde faaliyet yürütebilmişlerdir.⁵³⁸

⁵³⁷ **Çalışma Raporu 1966-1973**, s. 49-50.

⁵³⁸ Cemiyet kurma yasağının kaldırılmasından hemen sonra bir kesim işçi, sendikal özgürlüğün faydaları hakkında propaganda yapmaya ve çalışan kesimi örgütsel açıdan bilinçlendirmeye çabalamışlardır. 7 Ocak 1946'da kurularak işçileri CHP karşısında kendi safında biriktirmeye başlayan DP, hazırladığı parti programında; işçilerin, çiftçilerin, tüccar ve sanayicilerin, serbest meslek mensuplarının, memur ve öğretmenlerin mesleki, toplumsal ve ekonomik amaçlar taşıyan sendikalar kurmaları gereklidir, işçi sendikalarına grev hakkı tanınmalıdır şeklinde verdiği beyanat, büyük bir işçi kesimini DP'yi desteklemeye ikna etmiştir Kemal Sülker, **Türkiye'de Sendikacılık**, Sendika Kültürü Serisi No:1, İstanbul, 1955, s.36. 10 Mayıs 1946 tarihinde yapılan CHP Olağanüstü Kurultayı'nda bir konuşma yapan Cumhurbaşkanı İsmet İnönü, Cemiyetler Kanunu'nda yapılan değişiklik hakkındaki görüşlerini şu sözlerle dile getirmiştir: *"Partimizin programı, sınıf esaslı üzerine cemiyet kurmayı reddetmiştir. Bu maddenin kaldırılmasını, tetkik edeceksiniz. Biz kendi programımızda, sınıf mücadelesini istemeyen ve sınıf menfaatleri arasında ahenk arayan esasta kalacağız. Vatandaşlardan, sınıf menfaatleri üzerine cemiyet ve parti kurmak isteyenlere, kanun yolu ile mani olmayacağız. Bizim kanun yolu ile men etmeye çalışacağımız cemiyet ve partiler kökü dışarda, yabancı aleti olan cemiyet ve partiler ve onlardan mülhem olanlardır."* "Sayın Cumhurbaşkanımız İsmet İnönü'nün CHP Olağanüstü Büyük Kurultayında Verdikleri Söylev", **Çalışma**, Sayı:6, Mayıs 1946, s. 3.

İşçi örgütlenmelerinin önündeki tek engel siyasi otorite değildir. II. Dünya Savaşı'nın devam ettiği yıllarda; Türkiye'de çalışma koşulları oldukça ağırlaşmıştır. Zorunlu çalışma yükümlülüğü altında ezilen, seferberliğin ilanı ile birlikte her an savaşa girecekmiş gibi savunma hizmetlerine ayrılan erkek nüfus ve bu nüfusun yerini doldurmaya çabalayan kadın işçiler ile çalışma hayatını sürdüren Türkiye'nin bu yöndeki politikaları, işçilerin örgütlenme haklarını kazanmalarının önüne ekonomik açıdan bir engel olarak çıkmıştır.⁵³⁹ Savaştan hemen sonra, Türkiye'nin uluslararası örgütler ile iş birliği yapma arzusuyla demokrasi, Türk siyasetine adeta sihirli bir değnek gibi tanıtılmaya başlanmıştır. Demokrasi kavramıyla birebir örtüşen sendika kurma özgürlüğü de bu süreçte olumlu bir seyir içinde bulunmuş hatta Türkiye'ye, İngiltere'den sendikal hakları tanıtmak üzere uzmanlar davet edilmiştir.⁵⁴⁰

Cemiyet kurma yasağının kaldırılması ve çeşitli isimlerle sendikacılık hareketinin önderliğini üstlenen partilerin kuruluşu, tarihte "1946 Sendikacılığı" adıyla anılmıştır.⁵⁴¹ Sendikal hakların tam olarak kazanıldığını söylemenin pek mümkün olmadığı bu dönemde, iktidar partisi CHP, sendikal faaliyetlerin sakıncalarını sıkça dile getirmiş, sendikalizmi sınıf mücadelesine eğilimli bir eylem olarak değerlendirmiştir. Çalışma Bakanı Sadi Irmak'ın 18 Kasım 1946 tarihli şu konuşması bu görüşü destekler niteliktedir: *"Meslek menfaatlerin tevzin ve işçi işveren arasında çıkabilecek ihtilafları önleme ve doğanları bertaraf etme hususunda devletin adil bir nâzımlık rolü oynamasını esas sayarız. Kuruluşlarına müsaade edilmiş olan işçi ve işveren dernekleri devletin bu görevini alacak birlikler değil, yardımlaşmayı ve mesleklerinin gelişmesini sağlayacak teşekküller sayıyoruz."* Çalışma Bakanı Irmak tarafından verilen bir başka demeçte sendika kelimesinin kullanılmasının dahi sakıncalı olduğu, sendikalar hususunda hazırlanan tasarılarla

⁵³⁹ M. Şehmus Güzel, **Türkiye'de İşçi Hareketi (Yazılar- Belgeler)**, Sosyalist Yayınları, İstanbul, 1993, s. 166.

⁵⁴⁰ Sülker, **a.g.e.**, s. 53.

⁵⁴¹ Erişçi, **a.g.m.**, s. 30; Türkiye'de sendikacılık işçi hareketlerin sonucunda oluşmamıştır. Sendikalara özgürlük süreci demokratikleşme çabalarına paralel başlamıştır. Bu süreç 1946 yılında başlamış, dolayısıyla dönemin işçi örgütlenmelerin niteliği 1946 Sendikacılığı ismiyle anılmaya başlamıştır. Dönemin Çalışma Bakanı Sadi Irmak, işçi örgütlenmelerinin gündeme geldiği toplantılarda; sendikaları siyasi ideolojilerden uzak tutmak ve temeli yeni yeni kurulan bu oluşumların sadece kamu yararına hizmet vermek gayesi içinde olunduğunun altını önemle çizmiştir. "Çalışma Bakanı'nın TBMM'de Verdiği Demeç", **Çalışma**, Sayı:15, 1947, s. 57-58.

dernek kelimesinin kullanılması gerektiği şeklindeki ifadeleri, sendikaların lağvedileceği yankısını uyandırmıştır.⁵⁴²

1947 yılı bütçe görüşmeleri sırasında yaptığı bir konuşmada Irmak, sendikaların Türkiye’de kendine özgü bir gelişim sürecinde olacağına dair görüşlerini şöyle dile getirmiştir: *“İşçi topluluğu olan her yerde, bir takım beynelmilel ajanların tesir etmeye çalıştıkları görülür. Bu ajanlar işçi kütesine proleterlik duygusu aşılarlar. Sonra da bütün dünya proleterleri ile birleşmek, yani beynelmilel olmayı telkin ederler. Onun için biz de işçimiz de bu proleterlik duygusunun ve durumunun husule gelmemesine en fazla dikkat edeceğiz.”* Irmak, bu sözleri ile sendikal gelişimin Türkiye’nin bünyesine uygun olması gerektiğine dikkat çekmiştir. Sözlerinin devamına ise sendika kelimesi yerine dernek tabirini kullanmayı tercih ederek görüşlerine şu ifadelerle devam etmiştir: *“Türk işçisinin hakları arasına mesleki dernekler kurmak hakkı da katılmıştır. Bu teşekküllerin mesleklerin yükselmesine, temsiline ve yardımlaşmaya hadim olmasını ve yabancı ideoloji oyunlarının dışında hür ve milli duyguya dayanan bir gelişmeye kavuşmalarını sağlayacak bir kanun tasarısını huzurunuzda sunmak üzereyiz.”*⁵⁴³

Sadi Irmak sendikalar konusundaki bir başka konuşmasında; *“Türkiye’de sendikaları devlet kurmaz ve devlet işletmez. Sendikalar mecburi değil ihtiyari teşekküllerdir.”* şeklindeki ifadeleri, sendikaların kapatılmayacağı, mesleki kuruluşlar olarak geliştirilmelerine imkân tanınacağı hususlarına açıklık

⁵⁴² Yine aynı konuşmada Irmak, *“İşçi meslek derneklerinin salim bir yolda gelişmelerini sağlamak üzere hazırladığımız kanun tasarısı hükümete sunulmuştur. Tasarıya bu derneklerin siyasi cereyanlar dışında kalmalarını ve işçilerimize ve memlekete faydalı olmalarını sağlayacak hükümler konmuştur.”* şeklindeki sözleriyle sendikalaşma sürecinin gidişatı hakkında işçileri bilgilendirmiştir. **Cumhuriyet**, “Sendikalar Lağvediliyor”, 25 Kasım 1946.

⁵⁴³ “Çalışma Bakanı Sadi Irmak’ın 1947 Yılı Bütçe Görüşmeleri Sırasında Yaptığı Konuşma”, **Çalışma**, Sayı:14, Ocak 1947, s.51; Sadi Irmak’ın Sendikalar Kanunu ile ilgili görüşü hakkında ayrıca bakınız: Seren, **a.g.e.**, s.141-143; Tasarı hakkında söz alan Diyarbakır milletvekili Neşit Fırat, *“Her memlekette İşçiye lâıyk olduğu önemin verildiğini belirtmekle sözlerine başlamış, aileleriyle birlikte 1,5 milyonu bulan işçilerimizin terfiyelerinin sağlanması, teşkilâtlarının düzenlenmesi için tasarının Meclise geldiğini, Meclisin böyle bir buçuk milyonluk bir kütle için değil, tek şahıs için dahi kanun çıkardığını, bunun için memleketimizde tasarının bir sınıfı ilgilendirmedeğini, çünkü memleketimizde sınıf değil, zümre bulunduğunu açıklamış, işçi derneklerine sendika denilmesinden ürkmek gerektiğini, Cemiyetler Kanunu’nda son yapılan değişiklikle dernek kurmanın kolaylaştığını, bu tasarının da işçi derneklerini bir düzene koymak için getirilmiş bulunduğunu dile getirmiş, ayrıca Avrupa’daki sendikalar tarihine de değinmiş, kurulmak istenilen sendikaların siyasi cereyanlara alet olmayacak dernekler olacağını, Türk işçisinin memleket içinde herhangi bir siyasi teşekküle girme yetkisine sahip bulunduğunu, aynı Türk işçisinin yabancı emellere alet olmayacağını söylemiş, tasarının biran önce kabulünü istemiştir. **Ulus**, “İşçi Sendikaları Tasarısı Kabul Edildi”, 21 Şubat 1947.*

getirmiştir.⁵⁴⁴ Bu görüş doğrultusunda hazırlanarak Meclise sunulan Sendikalar Kanunu Tasarısı, Mecliste uzun tartışmalara sebep olmuş, söz konusu kanunun gündeme geldiği hemen hemen bütün Meclis toplantılarında Sendikalar Kanunu'nun uluslararası sözleşmelerin gereklerini yerine getirmek gibi bir amacının yanı sıra işçilerin siyasi emellerini bertaraf etmek için kurulduklarının altı çizilmiştir.⁵⁴⁵

Çalışma Bakanı Sadi Irmak, Sendikalar Kanunu'nun görüşüldüğü sırada, kanunun uluslararası siyasetle bağına atıfta bulunarak Türkiye'nin ILO kararlarına riayet ettiği dolayısıyla milli ihtiyaçlarla birlikte kabul edilen uluslararası sözleşmelerin gereklerinin de yerine getirildiği yönünde görüş bildirmiştir. Kanunun yürürlüğe girmesinden kısa bir süre sonra yurt gezisine çıkan Irmak; ülkede kurulmuş sendika sayısının 100'e yaklaştığını, birçoğunun resmi olarak sendika unvanını almakla birlikte dernek, birlik ve cemiyet gibi tabirlerin de kullanıldığını, bu toplulukların görev ve sorumluluklarını kısmen yerine getirdiğini dile getirmiştir. Ayrıca sendikal faaliyetlerden sorumlu olan Çalışma Bakanlığının bu faaliyetlere bir düzen verme sorumluluğunun bulunduğunu ifade eden Irmak, gezi sırasında görüştüğü bir grup işçiye, sendikal faaliyetler konusunda Bakanlığın kendilerine rehberlik yapmak zorunda olduğunu belirtmiştir.⁵⁴⁶

22 Ocak 1947 tarihinde, Çalışma Bakanlığı tarafından hazırlanan ve Bakanlar Kurulu tarafından Meclise sunulan İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun'un gerekçesinde; sınıf esası üzerine dernekler kurulmasına izin verilmesinden sonra büyükşehirlerde kurulan işçi birliklerinin çalışmalarının her ülkede olduğu kadar Türkiye'de de özel bir kanuna ihtiyaç olduğunun hissedildiği belirtilmiştir. Hazırlanan tasarının hürriyetçi, milliyetçi ve devletçi olan rejimin, çalışma hayatında işçi ve işveren sıfatıyla faaliyet yürütenlere eşit muamele

⁵⁴⁴ Sadi Irmak, "İşçi ve Devlet", **Çalışma**, Sayı:13, Aralık 1946, s. 70.

⁵⁴⁵ Bu konuda Fuat Köprülü: *"Her ne suretle olursa olsun siyasi gayelerin buraya girmeyerek, bunların yalnız meslek menfaat ve tesanütünü koruyacak bir meslek birliği mahiyetinde kalmasının nazarı itibara alınması, bu kanunun iştirak ettiğimiz ve memnuniyetle karşıladığımız esaslarını teşkil ediyor."* Şeklinde görüş bildirmiştir. **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:8, Cilt:4, Birleşim:47, 20 Şubat 1947, s.305-107. Cahit Talas ise konuyla ilgili görüşlerini şöyle dile getirmiştir: *"Gerek siyaset gerek milli menfaat tabirlerinin hudutları kolayca tayin edilemez. Her hâkim veya mahkeme bu tabirleri dar ve geniş bir şekilde anlayarak mütecanis olmayan ve sendikalar nezdinde huzursuzluklar yaratan kararlar verebilir. Bugün ekonomik, sosyal ve politik gibi tabirlerin kati ve vazih hudutlarını çizmek ve göstermek kolay ve mümkün değildir. Mesela hükümetin ekonomik politikasını kendi menfaatlerine uygun görmeyerek bu politikaya karşı cephe alan sendikalar, siyaset yapıyor iddiası ile pekâlâ mahkemeye verilip kapatılmak tehlikesine maruz kalabilir."* Sülker, **a.g.e.**, s. 64.

⁵⁴⁶ "Çalışma Bakanı'nın TBMM'de Verdiği Demeç" **Çalışma**, Sayı:15, Şubat 1947, s. 56.

göstereceği üzerinde önemle durulmuştur. Ayrıca sendikaların hür bir gelişmeye kavuşabilmelerinin ve kendilerinden beklenen hizmeti yerine getirebilmelerinin siyasi etkilere uzak kalarak mümkün olacağı ve sendikalara siyasi faaliyet imkânı veren ülkelerde sosyal sıkıntıların baş gösterdiği dolayısıyla bu tesir altında kalmadan Türk çalışma hayatının bir nevi sözcüsü olan sendikaların milli bir karakter arz edecekleri ve bu zihniyetle çalışmalar yürütecekleri açıklaması yapılmıştır. 10 Şubat 1947 tarihinde Meclise sunulan İçişleri Komisyonu Raporu'nda; kanun tasarısının Meclis gündeme geldiği tarihten itibaren özellikle İstanbul, İzmir, Eskişehir gibi şehirlerde sendika mahiyetinde işçi topluluklarının kurulduğu ancak bu toplulukların iş ve meslek hayatının gereklerini tamamıyla kavramaktan uzak oldukları ifade edilmiştir. Dahası bu toplulukların iş ve işçilik hususuna yabancı kimselerin teşebbüsüyle kuruldukları, dolayısıyla da bu tür risklere meydan verip çalışma hayatının tahrip edilmesini önlemek amacıyla 5018 sayılı kanun tasarısının hazırlandığı belirtilmiştir.⁵⁴⁷

Meclise sunulan tasarıda yapılan birkaç değişiklikten sonra 20 Şubat 1947 tarihinde 5018 sayılı ile resmîyet kazanan İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun'un 1. maddesinde, işçi ve işveren sendikalarının tanımı yapılmaktadır. Tanımda; *“Aynı iş kolunda veya bu iş kolu ile ilgili işlerde çalışanların yardımlaşmaları ve ortak menfaatlerini korumaları ve temsil etmeleri amaçlarıyla kendi aralarında kurabilecekleri dernekler işçi; bir iş kolunda işverenlerin aynı maksatla kendi aralarında kurabilecekleri dernekler de işveren sendikalarıdır.”* ifadeleri yer almaktadır. Ayrıca aynı maddede; *Bu kanunda sarahat olmayan yerlerde Cemiyetler Kanunu ile Medeni Kanun hükümleri uygulanır* şeklinde bir hüküm yer almıştır. Kanunun 2. maddesinde; *İşçi ve İşveren, İş Kanunu'nun 1. maddesinde vasıfları tayin edilen kimselerdir. İşçi sıfatıyla çalışmayan kimseler işçi sendikalarına ve işveren sıfatında bulunmayanlar işveren sendikalarına üye olamazlar. Bu sıfatlarını devamlı surette kaybedenler sendikadan çıkarılırlar. Bu Kanun, esnaf ve esnaf yanında çalışanlar hakkında uygulanmaz* hükmü yer almıştır. 3. maddede, türlü işlerde çalışan işçilerin bu işlere ait sendikalardan birine veya birkaçına üye olabilecekleri ve aynı iş kolunda birden çok sendikanın kurulabileceği ifade edilmiştir. 4. maddede, işçi ve işveren sendikalarının

⁵⁴⁷ TBMM 88 No'lu Komisyon Raporu, 22 Ocak 1947, s. 1-5; BCA, 112.87.9.

yetki ve faaliyetlerine ilişkin hükümler yer almıştır. Bu hükümler arasında sendikaların, İşçi Sigortaları İdaresi Kanunu ve İş ve İşçi Bulma Kurumu Kanunu ile Çalışma Bakanlığının Kuruluşu Hakkında Kanun'un hükümlerine göre toplanan kurullara temsilci göndermek gibi bir görevinin de bulunduğu belirtilmiştir. 5. maddede; işçi ve işveren sendikalarının siyaset, siyasi propaganda ve siyasi yayın faaliyetleriyle meşgul olamayacakları hükme bağlanmıştır. 6. maddede, işçi ve işveren sendikalarının gelirlerini bu kanunda ve kendi tüzüklerinde yazılı gayeler dışında başka amaçlar için kullanamayacakları hükmü yer almıştır. 7. maddede; sendikaların İş Kanunu'nda suç sayılan grev, lokavt fiillerini teşvik etmeleri veya bu fiillere teşebbüs etmeleri hallerinde geçici veya devamlı kapatılma cezaları alacağı ve suçla ilgili soruşturma ve yargılama aşamaları yer almaktadır. 8. maddede; sendikaların kendi aralarında kuracakları birliklerin de bu hükümlere tabi olacağı, bu birliklerin kurulabilmesinin ancak birliğe katılmak isteyen sendikaların mevcut üyelerinin üçte ikisinin rızasıyla mümkün olacağı belirtilmiştir. 9. maddede; *“Sendikaların kurulması ihtiyaridir. Hiç bir kimse, herhangi bir sendikaya üye olmaya veya olmamaya veyahut üyelikten çekilmeye veya çekilmemeye zorlanamaz. İş sözleşmelerine veya iş yerlerinin iç yönetmeliklerine bu hükme aykırı şartlar konulamaz. Sendikadan çekilen üyelerin sendikaya ait yardımlaşma sandık ve tesisleriyle ilgilerini devam ettirip ettirmemeleri kendi arzularına bağlıdır.”* şeklinde bir ifade yer almıştır. 10. maddede; 18 yaşını bitirmemiş küçük işçilerin veli veya vasilerinin rızasıyla işçi sendikalarının yardımlaşma tesislerine üye olabilecekleri ifadesi bulunmaktadır. 11. maddede; Cemiyetler Kanunu'nun 4. maddesi gereği sendikalar tarafından hazırlanan tüzük ve kuruluşa ilişkin bildirimin sendikanın kurulduğu ilin valisi tarafından Çalışma Bakanlığına gönderileceği ve sendikanın Cemiyetler Kanunu'nun 28. 29. 31. ve 32. maddeleri gereği Çalışma Bakanlığının denetimine tabi oldukları hükmü yer almıştır.⁵⁴⁸

5018 sayılı Sendikalar Kanunu, Şubat 1947 itibariyle yürürlüğe girmesine rağmen işçilerin sendika kurma konusunda tereddütleri devam etmiştir. Bu durum karşısında harekete geçen CHP, sendikaların kurulması ve faaliyet yürütmelerine destek olmak için İşçi Bürosunu kurmuştur. Büro, işçinin teşkilatlanmasında ve

⁵⁴⁸ **Resmi Gazete**, Sayı:6542, 26 Şubat 1947, s. 11929-11930; **Kanunlar Dergisi**, Cilt:29, s. 567-569.

işçiler arasında meydana gelebilecek uyuşmazlıkların çözümünde önemli sorumluluklar üstlenmiştir. Ancak partinin sendikalarla fazlaca meşgul olduğu, bir kısım sendikalara maddi yardımlarda bulunduğu, işçilerin ödedikleri cezalar ile sendikalara destekte bulunduğu iddia edilmiştir. Üretimin artırılmasının sendikaların başlıca görevi olduğunu savunan İşçi Bürosunun, Mart 1947'den Kasım 1949 tarihine kadar çeşitli iş kollarında faaliyet gösteren sendikalara 19.600 TL yardımda bulunduğu ifade edilmiştir.⁵⁴⁹ Ayrıca 1948'de İstanbul'da kurulan İstanbul İşçi Sendikaları Birliği de İşçi Bürosu ile aynı amaçlarla hareket ederek sendikalara mali yardımda bulunmak suretiyle faaliyet yürütmüştür. Ancak bu yardımlar, işçilerin sıkıntılarına çare olmaktan uzak kalmış, 1950'de Türk ekonomisinin bunalımlı bir evreye girmesi işçileri muhalefetteki siyasileri desteklemeye yöneltmiştir. Bu gelişmeler, 26 Şubat 1950'de İstanbul İşçi Sendikaları Birliğinin karşısına Hür İşçi Sendikaları Birliğini kurup getirmiştir.⁵⁵⁰

Çalışma Bakanlığı, çalışma hayatının düzenlenmesi ve işçi ve işveren arasındaki uyumlu iş birliği tesis etmek görevini taşrada 21 bölgeye ayırdığı Çalışma Bölge Müdürlükleri kanalıyla icra etmiştir. Çalışma Bölge Müdürlüklerine bağlı bulunan sendika ve şubelerin toplamı 455 olup bu sendika ve şubelerden sadece 281'inin üye sayısı belirlenmiştir.⁵⁵¹ Sendikalar Kanunu'nun uygulanmaya başlanmasıyla birlikte bu bölgelerde kurularak faaliyete geçen sendikalar hakkında şu bilgilere ulaşılmıştır:

⁵⁴⁹ 14 Mayıs 1946 tarihinde Esat Adil başkanlığında kurulan Türkiye Sosyalist Partisi'nin de Türkiye genelinde bazı sendikaların kurulmasında lider rolü üstlendiği, sendikalaşmanın hızlanması yönünde aktif rol oynayan bir diğer parti 20 Haziran 1946 tarihinden kurulmuş olan Türkiye Sosyalist Emekçi ve Köylü Partisi olup, İstanbul İşçi Sendikaları Birliği'nin kurulmasında öncü olan parti, bu birliğin bünyesinde kurduğu İşçi Kulübü ile işçilerin dayanışması ve birliğin deneyimlerinden faydalanmaları amaçlanmıştır. Bu partilerin sendikal hareketlerle ilgili girişimleri 17 Aralık 1946 tarihinde sıkıyönetim kararıyla birlikte yasaklanmıştır. Fatih Güngör, "1946-1960 Döneminde Türkiye'de Sendikacılık Hareketi ve Demokrasi", **Türkiye'de Sendikacılık Hareketi İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi**, Yayına Hazırlayan: Alpaslan Işıklı, Kültür Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1994, s. 145-147.

⁵⁵⁰ Işıklı, **a.g.e.**, s. 318. Sendikaların maddi açıdan güçlenmesine olanak verilen bir diğer gelişme Çalışma Bakanlığı tarafından İş Kanunu'nun 30. maddesine dayanılarak işverenler tarafından kesilen paralarla oluşturulan fonların kullanımına izin verilmesidir. Oluşturulan bu fonlar, herhangi bir kısıtlamaya tabi tutulmamıştır. CHP iktidardayken başlayan bu uygulama DP Dönemi'nde daha istikrarlı bir şekilde devam ettirilmiştir. Makal, **a.g.e.**, s. 292.

⁵⁵¹ Sülker, **a.g.e.**, s. 109-111.

1. Ankara (Ankara, Çankırı): 23 işçi sendikası, yedi şube, 12.903 üye ve 38.544 işçi.
2. Antalya (Antalya, Burdur, Isparta): Dört işçi sendikası, bir şube, 1.063 üye ve 10.869 işçi; bir işveren sendikası ve 17 üye.
3. Aydın (Aydın, Denizli, Muğla): Altı işçi sendikası, bir şube, 2.256 üye ve 23.966 işçi.
4. Balıkesir (Balıkesir, Çanakkale): 10 işçi sendikası, iki şube, 2.901 üye ve 10.349 işçi; bir işveren sendikası ve 12 üye.
5. Bursa (Bursa, Bilecik): 12 işçi sendikası, altı şube, 8.370 üye ve 10.353 işçi; üç işveren sendikası ve 199 üye.
6. Diyarbakır (Diyarbakır, Mardin, Muş, Siirt, Bitlis, Hakkari, Van): 10 işçi sendikası, 930 üye ve 20.781 işçi.
7. Edirne (Edirne, Kırklareli): Üç işçi sendikası, 523 üye ve 6.481 işçi
8. Elazığ (Elazığ, Malatya, Tunceli, Bingöl, Adıyaman), 13 işçi sendikası, bir şube ve 4.354 üye; bir işveren sendikası.
9. Erzurum (Erzurum, Erzincan, Kars, Ağrı): Üç işçi sendikası, iki şube ve 289 üye, 16.263 işçi.
10. Eskişehir (Eskişehir, Kütahya, Uşak): 15 işçi sendikası, iki şube, 8.326 üye ve 28.501 işçi.
11. Gaziantep (Gaziantep, Maraş, Urfa): 13 işçi sendikası, dört şube, 1.458 üye ve 14.638 işçi; bir işveren sendikası.
12. İstanbul (İstanbul, Tekirdağ): 78 işçi sendikası, 50 şube, 54.499 üye ve 111.197 işçi; 10 işveren sendikası, 589 üye.
13. İzmir (İzmir, Manisa): 49 işçi sendikası, 13 şube, 30.888 üye ve 77.816 işçi; bir işveren sendikası, 48 üye.
14. Kayseri (Kayseri, Yozgat, Nevşehir), beş işçi sendikası, üç şube, 4.471 üye ve 17.161 işçi.
15. Kocaeli (Kocaeli, Bolu): 15 işçi sendikası, iki şube, 4.661 üye ve 14.340 işçi.
16. Konya (Konya, Afyon, Niğde): beş işçi sendikası, iki şube, 2.134 üye ve 15.158 işçi.

17. Samsun (Samsun, Sinop, Amasya, Ordu, Çorum): 17 işçi sendikası, üç şube, 5.748 üye ve 23.731 işçi.
18. Seyhan (Seyhan, İçel, Hatay): 48 işçi sendikası, üç şube, 15.562 üye ve 37.456 işçi; dört işveren sendikası ve 31 üye.
19. Sivas (Sivas, Tokat): Altı işçi sendikası, iki şube, 2.099 üye ve 17.892 işçi.
20. Trabzon (Trabzon, Gümüşhane, Rize, Çoruh, Giresun): Beş işçi sendikası, bir şube, 1.321 üye ve 15.405 işçi.
21. Zonguldak (Zonguldak, Kastamonu): Sekiz işçi sendikası, iki şube, 14.745 üye ve 49.817 işçi.

Çalışma Bakanlığının sendikaların gelişmesine ilişkin yürüttüğü bir diğer faaliyet, sendikaların çizilen hukuksal çerçeve dâhilinde tam bir işleve sahip olarak çalışmasına katkı sağlamak üzere, uluslararası konferans ve çalışmalara katılmak için girişimlerde bulunmasıdır. Bu doğrultuda; 1951'in Eylül ayında San Francisco'da yapılan Milletlerarası İşçi Sendikaları Federasyonuna Türkiye'den de üç temsilci katılmıştır. Bu temsilciler; İstanbul İşçi Sendikaları Birliği İdare Heyetinde üyeler, Elektrikli ve Motorlu Taşıt İşçileri Sendikası başkanı ile Türkiye Lokanta ve Eğlence Yerleri İşçi Sendikaları Genel Sekreterinden oluşmuştur.⁵⁵²

1947 tarihinde Sendikalar Kanunu'na tabi kurulmaya başlayan ancak haklarının kullanımına ilişkin bilinç düzeyleri düşük olan işçi sendikaları genel olarak mahalli niteliklere sahip olmuştur. 5018 sayılı kanunun 8. maddesinde yer alan birlikler ise federasyon, genel sendikalar ve konfederasyon şeklinde üst sendikal örgütlenme biçimleri olarak ortaya çıkmıştır. Sendikaların bu üst örgütlenme biçimlerinden birlikler, belirli bir bölge veya şehirde ayrı iş kollarındaki sendikaların bir araya gelmeleriyle oluşmuştur. Federasyonlar aynı iş kolundaki yerel sendikalar tarafından bölgesel ya da ülke çapında bir araya gelerek faaliyet yürüten kuruluşlar şeklinde tanımlanmıştır. Genel sendikalar mesleki ya da sınai herhangi bir müdahaleye tabi olmadan farklı meslek ya da sanayi dalındaki işçilerin oluşumu

⁵⁵² **Akşam**, "Milletlerarası İşçi Sendikaları Toplantısına Bir Heyet Gidiyor", 4 Eylül 1951.

kabul edilmiştir. Konfederasyon ise ülke çapındaki tüm işçilerin üyeliğini kabul eden bir yapı olarak kurulmaya başlamıştır.⁵⁵³

Sendikaların üst örgütlenme modelini benimsemeleri ve bu modelle işleyen faaliyetler yürütmeleri 1952 yılında Türk-İş'in kurulmasıyla somutlaşmıştır. Türk-İş'in kuruluş hikâyesi, ülke çapındaki tüm çalışanların Çalışma Bakanlığı ile ilişkilerini tanzim etmek, tüm ülke için kapsamlı toplu iş sözleşmeleri hazırlamak, ücret modelinin temel prensiplerini belirlemek ve sendikaların mesleki birer birlik olarak teşkilatlanmalarını sağlamak üzerine kurulmuştur. Türk-İş, uluslararası kurum ve kuruluşlardan destek alarak hareket etmiş, bu doğrultuda resmi temeller, 18 Şubat 1952 tarihinde Tekstil Örne Sanayii İşçileri Sendikaları Federasyonunun kongresinde alınan karar gereği atılmıştır. 6 Nisan 1952'de Bursa'da yapılan toplantıda alınan bu karar kesinleşerek 31 Temmuz 1952 tarihinde Türk-İş'in kuruluşu resmen gerçekleşmiştir.⁵⁵⁴ Bursa'da yapılan toplantıya İstanbul, Ankara, İzmir, Eskişehir, Adana, Mersin ve Zonguldak'tan temsilciler katılmışlardır. Hazırlanan tüzükte 6 Eylül 1952'de İzmir'de toplanacak ikinci bir toplantıyla konfederasyonun resmen vücuda getirileceği belirtilmiştir.⁵⁵⁵

Türk-İş'in kurulması hakkında dönemin Çalışma Bakanı Nuri Özsan şu açıklamayı yapmıştır: *“Türk işçisinin serbestçe kurarak geliştirdiği mesleki teşekküllerin bu seri inkişafı, demokratik rejimimizin sendika hak ve hürriyetlerine büyük kıymet verişinin canlı birer delili ve haklı bir mükâfatıdır.”* Özsan, sendikal faaliyetlere esas teşkil eden programları, iktisadi ve içtimai bakımdan önemli bir unsur şeklinde değerlendirmiştir. Özsan'ın yaptığı bu açıklama; ülke genelinde sendikacılık faaliyetlerini bünyesinde toplayan merkezi bir teşekkülün, ekonomik ve sosyal alanda alınacak önlemlerle birlikte milli istihsal davasında büyük hizmetler sunacağı inancını yansıtmaktadır. Özsan, Türk-İş'in işçi istismarının önlenmesinde olduğu kadar çalışma mevzuatının etkili bir şekilde uygulamaya konulmasına da

⁵⁵³ Makal, **a.g.e.**, s. 274.

⁵⁵⁴ Talas, **a.g.e.**, s.208; Bu konuda ayrıca bakınız: M. Sadık Şide, **Çalışma Hayatı, Türk-İş ve Sendikalar**, Gurup Matbaacılık, Ankara, 2004, s. 31.

⁵⁵⁵ **Akşam**, “İşçi Konfederasyonu”, 7 Nisan 1952; Bu alandaki bir diğer gelişme Akşam gazetesine “Beynelmilel İşçi Teşkilatı” başlığıyla yansımış haberde Beynelmilel İşçi Federasyonu, İstanbul'da bir merkez büro açmak için Türk hükümetinden izin almış, açılacak bu büroda Türkiye ve Ortadoğu devletlerine mensup memur ve işçilere mesleki stajlar yaptırılacağı ve sendikacılık konusunda gerekli eğitimlerin verileceği bildirilmiştir.⁵⁵⁵ **Akşam**, “Beynelmilel İşçi Federasyonu İstanbul'da Bir Büro Açıyor”, 8 Nisan 1952.

büyük katkılar sunacağına ilişkin görüş beyan etmiştir.⁵⁵⁶ Çalışma Bakanı Özsan'ın bu sözleri, hükümet ve sendika arasındaki ilişkilerin olumlu bir seyir içinde olduğunu göstermesi bakımından önemlidir.

Türk-İş'in 1956'nın Eylül ayında yapılan Birinci Genel Kurulunda Hür İşçi Sendikaları Konfederasyonuna katılma kararı alınmış ve 27 Mart 1953 tarihinde Çalışma Bakanlığına bu hususta başvuruda bulunulmuştur. Milletlerarası Hür Sendikalar Konfederasyonunun statüsünü belirleyen tüzüğün 1. maddesinde; konfederasyonun amaçları ve statüsünü kabul eden sendikaların konfederasyona üye olabileceği hükmü yer almıştır. Öncelikle statünün genel kongrede okunması gereğinden söz edilmektedir. Bu doğrultuda; Türk-İş, 8 Ağustos 1953 tarihli kongresinde, Hür işçi Sendikaları Konfederasyonuna katılma kararını üyelerine okumuş, 15 Eylül 1953 tarihinde Çalışma Bakanlığına tekrar başvurarak Hür İşçi Sendikaları Konfederasyonu'na katılma kararını yinelemiştir. Bu talep karşısında Bakanlık, Türk-İş'in Türkiye'deki tüm sendikaları temsil yetkisinin hukuken uygun olmadığını belirterek ret cevabı vermiştir.⁵⁵⁷ Türk-İş'in Hür İşçi Sendikaları Konfederasyonuna katılması ancak 31 Mayıs 1960 tarihinde İcra Vekilleri Heyeti tarafından uygun görülmüştür.⁵⁵⁸

Türk-İş'in altıncı kuruluş yıldönümü sebebiyle Temmuz 1958'de Çalışma Bakanlığı tarafından yapılan toplantıda, ilgili alanlarda uzman olan profesörler ve işçi temsilcilerinin konuşmalar yapacağı bir Sendika Enstitüsünün kurulması istenmiştir. Türk işçisinin eğitimi üzerinde önemle durulan toplantıda; Mustafa Kemal Atatürk, *"Biz işçiler iktisat Mehmetçikleriyiz"* sözleriyle anılmıştır. Çalışma Bakanı Cahit Talas'ın⁵⁵⁹ Türkiye'de sendikacılığın tarihi ve gelişimi hakkında fikir beyan ettiği konuşmada; her kurumun içinde bulunduğu şartlara bağlı gelişme göstereceği ancak şartların bazen kurumları dejenere edebileceği dile getirilmiştir. Sendikaların bağımsızlıklarının politikadan uzak durmakla sağlanabileceğinin altını

⁵⁵⁶ Talas, **a.g.e.**, s. 210.

⁵⁵⁷ **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:10, Cilt10, Birleşim:28, İçtima:2, 28 Şubat 1956.

⁵⁵⁸ **BCA**, 155.1.4.

⁵⁵⁹ Prof. Dr. Cahit Talas, 1917 yılında Trabzon'da doğmuş ve ilk ve orta öğrenimini Trabzon'da tamamladıktan sonra 1935 yılında Mülkiye'ye girmiştir. Yükseköğrenimini tamamlamasının ardından İsviçre'ye giden Talas, Cenevre Üniversitesi'nden Türkiye'de Çalışma İlişkileri Mevzuatı konusunda sunduğu doktora teziyle mezun olmuştur. 30 Mayıs 1960-25 Ağustos 1960 ve 3 Mart 1961-28 Ekim 1961 tarihlerinde iki dönem Çalışma Bakanı olarak görev icra etmiştir. Alpaslan Işıklı, "Sosyal Devlet ve Prof. Dr. Cahit Talas", **Çalışma ve Toplum**, Sayı:12, 2007, s. 19.

çizen Talas, işçinin bütün haklarının demokratik hayat içinde mutlak suretle tanınacağını belirtmiştir. Toplantıda söz alan işçi temsilcileri ise işçi haklarını tahrir eden iş yerlerinin ıslahı, işçi eğitiminin önemle ele alınması, asgari ücret meselesinin bir an önce çözüme kavuşturulması ve adil bir vergi sistemin kurulması yönünde taleplerini bildirmişlerdir.⁵⁶⁰

27 Mayıs 1960'ta Silahlı Kuvvetlerin yönetime el koymasından sonra Orgeneral Cemal Gürsel'in başkanlığında kurulan Milli Birlik Hükümeti, 11 Temmuz 1960 tarihli Meclis oturumunda; iş ve işçi meselelerinin sosyal adalet, insan hakları ve hürriyetlerine dayandığını dile getirmiştir. Ayrıca adil ve insani çalışma şartları, hür ve bağımsız sendikacılık, demokratik değerlere uygun kolektif müzakere sisteminin yeni hükümetin programında yer alacağını bildirmiştir.⁵⁶¹

1961 Anayasası ile başlayan işçilerin sendikal açıdan geniş imkânlarla sahip olduğu ve işçi haklarının kullanabilmesi hususunda netlik çizgisine yaklaşıldığı dönemin Çalışma Bakanı Bülent Ecevit⁵⁶² tarafından dile getirilen şu sözler sendikacılık ve demokrasi ilişkisinin ortaya konulabilmesi açısından önemlidir: *“Batı demokrasilerinin hemen hepsinde bu kanunla Türk işçisine tanımak üzere bulunduğumuz haklar ancak uzun ve kanlı mücadeleler sonucunda elde edilmiştir. Şu birkaç gün içinde bu hakları, bu tür mücadelelere gerek kalmaksızın Türk işçisine tanımak suretiyle toplum ve tarihe büyük bir hizmette bulunmuş olacağımız şüphesizdir. Batı ülkelerinde tatbikat önden, kanunlar arkadan gelmiştir. Bizde önce kanun gelecek, tatbikat arkadan gelecektir.”*⁵⁶³Ecevit bu sözleri, Türkiye’de sendikaların milli bünyeye uyum içinde hareket etmesi gereğine vurgu yapması bakımından önemlidir.

3 Kasım 1965 tarihli Meclis oturumunda hükümet programını okuyan Başbakan Süleyman Demirel, *“İşçilerimizi işverenlerle toplu sözleşmelerde kuvvetli*

⁵⁶⁰ **Ulus**, “İşçi Eğitimi İçin Bir Sendika Enstitüsü Kurulması İsteniyor”, 1 Ağustos 1960.

⁵⁶¹ **Milli Birlik Tutanak Dergisi**, Cilt:1, Birleşim:2, 11 Temmuz 1960, s. 7.

⁵⁶² Bülent Ecevit, 1925 yılında İstanbul’da doğmuştur. 1944 yılında Robert Koleji’nden mezun olan Ecevit, çalışma hayatına Basın Yayın Genel Müdürlüğü’nde çevirmen olarak başlamıştır. Çalışma Bakanı olarak görev icrası ise 20 Kasım 1961-31 Mayıs 1962 tarihleri arasında 26. Hükümet’te; 25 Haziran 1962-2 Aralık 1963 tarihleri arasında 27. Hükümet; 25 Aralık 1963-13 Şubat 1965 tarihleri arasında 28. Hükümet dönemine rastlamaktadır.

[https://birim.ailevecalisma.gov.tr/epersonel/Bakanlar/Erisim/Tarihi: 10 Eylül 2020.](https://birim.ailevecalisma.gov.tr/epersonel/Bakanlar/Erisim/Tarihi:10%20Eylul%202020)

⁵⁶³ Alpaslan Işıklı, “Türkiye’de İşçi Hareketinin Batı İşçi hareketi Karşısında Özgünlüğü”, **11. Tez Kitap Dizisi**, Şubat 1985, s.21.

pazarlık gücüne sahip kılacak olan işçi teşekküllerini ve hür sendikaları haklı isteklerinde ve faaliyetlerinde daima destekleyeceğiz. Kanun ve kamu düzeni sınırları içinde çalışan sendikaların faaliyetlerine müdahale edilmesine göz yummayacak, aynı zamanda sendikaların siyasi maksatlar için kullanılmasına, kamu düzenini bozmak amacı ile istismar edilmesine asla müsaade etmeyeceğiz.” Demirel, işçi ve işveren arasında çıkan anlaşmazlıkların barış yolu ile çözümlenmesine gayret sarf edileceğine ve hükümetin çalışanla çalıştıran arasında tarafsızlığını koruyacağına ilişkin ifadeleriyle sendikal faaliyetlerin serbestçe yürütülmesi gereğine dikkat çekmiştir.⁵⁶⁴

1967 yılının başlarına kadar Türkiye’deki sendikal faaliyetleri tek elden yürüten Türk-İş, 12 Şubat 1967 tarihinde İstanbul’da yaptığı kongrede; DİSK’in kurulmasını oy birliğine sunmuştur. Sonuç olarak DİSK, 13 Şubat 1967’de yayımladığı tüzüğü ve kuruluş bildirisi ile çalışmalarına başlamıştır. DİSK tüzüğünde; emekçilere insan onuruna uygun bir hayat seviyesi sağlamak ve bu seviyeyi devamlı yükseltmek, işsizliği ortadan kaldırmak, çalışma hayatını ve sosyal güvenliği düzenleyen yasaların işçilerin yararına olmayan hükümlerini değiştirmek ve yeni yasalarla bunları daha da iyileştirmek için çaba harcamak ve işçilerin çıkarları ile ilgili çeşitli toplantı, kurul, konferans ve örgütlere katılmak gibi temel ilkelere yer vermiştir.⁵⁶⁵

Türk Silahlı Kuvvetlerinin Türkiye Cumhuriyeti’ni koruma ve kollama görevini üstlenerek kurduğu Bakanlar Kurulu’nun 44. Döneminde Bülent Ulusu’nun başkan sıfatıyla Meclise sunduğu hükümet programında; kurulan bu yeni hükümetin çalışma ve sosyal güvenlik konularına bakış açısını, tüm vatandaşların huzur ve güven içinde ve insanlık onuruna yakışır bir biçimde yaşamasını sağlanmak üzerine şekillendirdiklerini dolayısıyla Türk işçisinin sömürülmesine ve sendikal haklarının istismar edilmesine izin verilmeyeceği, çalışma hayatının ahenkli bir düzen içinde sürdürülmesi için Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu, Sendikalar Kanunu

⁵⁶⁴ **Resmi Gazete**, Sayı: 12149, 12 Kasım 1965, s. 5-7.

⁵⁶⁵ Talas, **a.g.e.**, s.243.

ve İş Kanunu'nun gözden geçirileceği, işçi ve işverenler tarafından kurulan meslek kuruluşlarının geliştirilmesine imkân tanınacağı bildirilmiştir.⁵⁶⁶

1947 ile 1983 yılları arasında sendikaların kuruluşu, işleyişi ve sendikal faaliyetlere son verilmesine ilişkin üç sendika kanunu yürürlüğe girmiştir. Bunlar 1947'de yürürlüğe giren 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun,⁵⁶⁷ 1963'te yürürlüğe giren 274 sayılı Sendikalar Kanunu ve 1983 yılında yürürlüğe giren 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'dur. Çalışma Bakanlığı, 1946 yılında yürürlüğe giren 4841 sayılı Çalışma Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 6. maddesindeki Araştırma Kurulunun görevleri arasında yer alan “*Çalışma hayatı ile ilgili istatistik malûmatı derlemek*” hükmü gereği sendika ve sendikaların üye sayısı hakkında istatistiki bilgiler toplanmıştır.⁵⁶⁸ 1963 yılında yürürlüğe giren 274 sayılı kanunun “*Sendikalar temsil ettikleri üyelerin sayılarını her yılın başında Çalışma Bakanlığına verir.*” hükmü doğrultusunda elde ettiği verileri yayımlamıştır. Ancak iş yerlerinin çalıştırdıkları işçi sayısı hakkında Bakanlığa doğru bilgi vermediği göz önüne alınarak Bakanlığın yayımladığı istatistiklerin doğruluğu hakkında soru işaretleri doğmuştur. 1983 yılında yürürlüğe giren 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ise sendikaya bağlı bir iş yerinde çalışan işçilerin tek tek isimlerinin belirtilmek suretiyle Bakanlığa bildirilmesi, Çalışma Bakanlığının yayımlamış olduğu istatistikler hakkındaki soru işaretlerini kısmen de olsa kaldırmıştır. Fakat aynı iş kolundaki iki ayrı iş yerinde çalışan işçilerin iki ayrı

⁵⁶⁶ Neşe Erdilek, “Hükümetler ve Programları”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:4, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, s. 1042.

⁵⁶⁷ Söz konusu kanunun başlıca esasları Çalışma Dergisi'nin 15. sayısında altı madde altında belirtilmiştir. 1. maddede; sendikaların tarifi yapılmakta, 2. maddede sendika kurma hususunda işçi ve işverenlerin eşit haklara sahip olduğu belirtilmekte, 3. maddede; sendikalara üye olamayacaklar hakkında bilgi vermekte, 4. maddede; söz konusu kanunun esnaf ve esnaf yanında çalışanları kapsamadığı ifade edilmekte, 5. maddede; Sendikalar Kanunu'nun yetkisini aşan durumlarda Cemiyetler Kanunu ile Medeni Kanun'un ilgili hükümlerine tabi olacakları belirtilmekte ve 6. maddede ise sendikaların denetiminin Çalışma Bakanlığı tarafından yapılacağı hususuna değinmektedir. “İşçi Sendikaları Kanunu'nun Ana Çizgileri”, **Çalışma Sayı:15**, Şubat 1947, s. 60.

⁵⁶⁸ Çalışma Bakanlığı tarafından toplanan sendikal faaliyetlere yönelik verilerde; 1961 yılında sendikalaşma oranının % 43.2, 1965'de % 58.1 ve 1970 yılında % 62.1 olduğu görülmektedir. 11 Nisan 1963 tarihli Meclis oturumunda Coşkun Kırca tarafından verdiği önerge ile memur sendikacılığını düzenleyen ibare çıkarılmıştır. Dolayısıyla özellikle 1963 yılından sonra Çalışma Bakanlığı tarafından derlenen bu verilerde, memurların sendikalaşması hakkından bilgilere rastlanmamaktadır. **Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem:1, Cilt:16, Birleşim:70, 11 Nisan 1963, s. 234.

sendikaya üye olmaması ise Çalışma Bakanlığının bu verileri sağlıklı bir şekilde toplamaya imkân tanımamıştır.⁵⁶⁹

Tablo 15: 1948-1981 Yılları Arasında Türkiye’de Sendika ve Sendika Üye Sayısı⁵⁷⁰

Yıllar	Sendika Sayısı	Üye Sayısı
1948	73	52.000
1949	77	72.000
1950	88	76.000
1951	137	110.000
1952	246	100.000
1953	275	140.000
1954	323	180.000
1955	363	189.000
1956	376	209.000
1957	385	244.000
1958	394	262.000
1959	417	280.000
1960	432	282.000
1961	511	298.000
1962	543	307.000
1963	565	295.710
1964	595	338.769
1965	668	360.285
1966	704	374.058
1967	798	834.680
1968	755	1.075.928
1969	797	1.193.908
1970	737	2.088.219
1971	631	2.362.787
1972	642	2.672.857
1973	637	2.658.393
1974	675	2.878.624
1975	781	3.328.633
1976	800	3.269.356
1977	863	3.807.577
1981	733	5.720.255

Yukarıdaki tabloda, Çalışma Bakanlığı tarafından yayımlanan verilere göre, 1948 yılından itibaren sendikalar ve bu sendikaların yıllar itibariyle sahip olduğu üye sayıları verilmiştir. Veriler ışığında; 1967 yılına kadar sendika sayısı artan bir çizgide

⁵⁶⁹ Yıldırım Koç, “Türkiye’de Sendika Üyeliği ve Sendikalı İşçiler”, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:3, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, İstanbul, 1998, s. 49-50.

⁵⁷⁰ “Sendikalı İşçi ve İşveren İstatistikleri” **Çalışma**, , Cilt:1, Sayı:2, s. 121.

ilerlemiş; 1967'den sonra ise sendika sayısında dalgalanmalar görülmüştür. Sendikalara üyelik ise 1948-1981 yılları arasında sürekli artmıştır. Özellikle 1950 yılında sonra ani bir artışın olduğu görülmektedir. 1967 yılından sonra görülen üyelik sayısındaki artışın sebebi ise DİSK'in kuruluşuna bağlanmaktadır. Bu kuruluş, sendikalar arasında rekabeti artırdığı gibi işçilerin sendikasını değiştirebilme cesaretine de kaynak olmuştur. Dolayısıyla 1967 yılında gözlenen bu artışın sendikalı işçi sayısının artmasından değil bir işçinin birden fazla sendikaya üye olmasından kaynaklanabileceğini söylemek yerinde olacaktır. Yine Bakanlık verilerine göre sendikalı işçi sayısının artışına yönelik ikinci büyük dalga, 1970 yılında olmuştur. Bu artışın; 29 Temmuz 1970 tarihinde yürürlüğe giren 274 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 9. maddesindeki hükmün⁵⁷¹ *“Bir işçi sendikasının Türkiye çapında faaliyet gösterebilmesi için kurulu bulunduğu iş kolunda çalışan sigortalı işçilerin en az 1/3'ünü temsil etmesi gerekir.”* şeklinde değiştiren 1317 sayılı kanundan kaynaklandığı düşünülmeyle beraber bu artışın hayali bir artış olduğuna ilişkin değerlendirmeler de yapılmaktadır.⁵⁷²

⁵⁷¹ İlgili madde şu şekildedir: İşçi sendikaları, aynı iş yerinde veya aynı iş kolundaki iş yerlerinde çalışan işçileri veya birbiriyle ilgili iş kollarında çalışan işçileri içine alır. İşveren sendikaları, aynı iş kolunda veya birbiriyle ilgili iş kollarında çalışan işverenleri içine alır. Sendika birlikleri, belirli bir mahallat veya bölge sınırları içinde, birbiriyle ilgili olmayan çeşitli iş kollarında dahi olsa, mevcut sendikaların en az ikisinin; b) Federasyonlar, aynı iş kolunda ve o iş kolu ile ilgili iş kollarında mevcut sendikalardan en az ikisinin; c) Konfederasyonlar, mevcut birlik, federasyon ve - Türkiye çapında faaliyette bulunmayı hedef tutmak şartıyla - iş kolu esasına göre kurulu sendikalardan en az ikisinin; Üye sıfatıyla bir araya gelmeleri suretiyle kurulurlar. İş kolları ve bunların birbiriyle ilgili olanları, Çalışma Bakanlığınca yapılacak bir yönetmelikle tespit olunur. Bu yönetmelik, milletlerarası normlar dikkate alınarak hazırlanır. Çalışma Bakanlığı, yönetmeliği hazırlarken, Yüksek Hakem Kurulunun en çok işçi mensubu olan işçi konfederasyonu ile en çok işveren mensubu olan işveren konfederasyonunun - yoksa - Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliğinin istişari mütalaalarını alır. Bu mütalaaların, talep tarihinden itibaren en geç on gün içinde verilmesi gereklidir. Bu yönetmeliğe göre, her hangi bir iş koluna dâhil olmayıp bu kanuna göre sendika kurmak ve sendikalara üye olmak hakkına sahip olanlar, genel hizmet iş koluna dâhil sayılırlar. Genel hizmet iş kolu, aynı bir iş kolu olarak itibar olunup, diğer bütün iş kollarıyla ilgili sayılır. Bu yönetmelik aleyhinde veya bu yönetmeliğin uygulanması ile ilgili işlemler aleyhinde Danıştay'da açılacak iptal davaları, iki ay içinde karara bağlanır. **TBMM Kanunlar Dergisi**, Sayı:46, s.555.

⁵⁷² Koç, **a.g.m.**, s. 49-50.

Tablo 16: 1963-1971 Yılları Arasında İşçi Konfederasyon/Federasyon ve Üye Sayısı⁵⁷³

Yıllar	Konfederasyon Sayısı	Üye Sayısı	Federasyon Sayısı	Üye Sayısı
1963	1		20	
1964	2		20	
1965	2		22	
1966	2		18	261.848
1967	3	563.187	15	274.218
1968	3	601.658	17	314.529
1969	5	727.845	17	293.842
1970	6	1.123.467	15	313.908
1971	5	1.598.511	16	706.389

Türkiye’de sendikacılık, sanayileşme girişimlerinin hız kazandığı bir ortamda doğmuştur. Gelişmiş ülkelerde demokratikleşme süreci ile güçlendirilmeye çalışılan sendikal faaliyetler, Türkiye’de bu tür faaliyetlerin geliştirilmesi için belirleyici rolü oynayamamıştır. Sendikacılığın niteliksel gelişimi ise bağımlı bir ekonomik yapı sebebiyle işçilerin sınıf bilincini geç kazanmaları ve demokratikleşme çabalarının içine girildiği dönemde işçilerin sendikaların demokratikleşme çabaları üzerindeki rolünü henüz kavrayamamış olmaları gerçeğiyle yeterli düzeye ulaşamamıştır. Türkiye’nin II. Dünya Savaşı sonrasında demokrasiye kavuşma ve uluslararası alanda itibar kazanma arzusu, çok partili hayata geçiş denemesinin bir kez daha ve daha sağlam temellere dayandırılarak yapılması gerekliliğini ortaya koymuştur. Bu gereklilik BM ve bağlı kuruluşu ILO’ya girebilmek adına şart koşulmuş, sendikacılığın kurulması ve geliştirilmesi olanağı tam da bu noktada sağlanmaya başlamıştır.⁵⁷⁴

Çalışma Bakanlığının kurulması, sosyal sigorta sisteminin temellerinin atılması ve 1946 yılında Cemiyetler Kanunu’nda yapılan değişiklik⁵⁷⁵ sendikaların

⁵⁷³ “Sendikalı İşçi ve İşveren İstatistikleri” **Çalışma**, Cilt:1, Sayı:2, s. 119-120.

⁵⁷⁴ **Resmi Gazete**, Sayı:6329, 10 Haziran 1946, s. 10729.

⁵⁷⁵ 4919 sayılı değişiklik kanunuyla yapılan değişiklik Cemiyetler Kanunu’nun 9. maddesinde yer alan sosyal sınıf esasına dayalı derneklerin kurulması yasaktır hükmünü de kapsamış, bu bağlamda; devletin mülki bütünlüğünü ve siyasi ve millî birliğini bozma amacı güden, dini mezhep ve tarikat esaslarına dayanan, aile, cemaat, ırk esasına ve adına dayanan, gizli tutulan veya gayesini saklayan dernekler ile bölgecilik amacı güden veya bölgeci bir unvan taşıyan siyasi derneklerin kurulmasını yasaklayan hükümler kaldırılmıştır. **Resmi Gazete**, Sayı:6329, 10 Haziran 1946, s.10729. **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:7, Cilt:24, Birleşim:59, Toplantı:3, 5 Haziran 1946, s. 63.

kurulması adına özgürlük havası yaratmıştır. Başta İstanbul olmak üzere sanayileşme girişimlerinin hız kazandığı bölgelerde sendikalar kurulmaya başlanmıştır. Bu gelişmede; kuruluşları aynı yıla rastlayan Türkiye Sosyalist Partisi ve Türkiye Sosyalist Emekçi ve Köylü Partisinin katkısı olmuştur. Ancak yukarıda da belirtildiği gibi sendikaların yeterli bilgi ve tecrübeden yoksun olması, Sıkıyönetim Komutanlığına bu tür faaliyetleri durdurma zemini oluşturmuştur. 1947 tarih ve 5018 sayılı Sendikalar Kanunu ile faaliyetler alanı kısıtlanan sendikalar siyasetle uğraşmaktan da men edilmiştir. Bu kanunun yürürlüğe girmesine CHP, İşçi Büroları aracılığıyla tepkisini ortaya koyarken; DP, grev hakkının tanınması üzerinde en etkili araç olarak sendikaları görmüştür. Ancak 1950 yılında iktidara gelen DP, grev hakkının tanınması yönündeki çabalarından vazgeçmiş, grev hakkını kazanmak için mücadele eden sendikalar üzerinde baskı kurmaya başlamıştır. Sendikal faaliyetlerin zayıflamasının bir diğer nedeni üyelerin aidatını ödeyememesi dolayısıyla da sendikaların mali bakımdan destek bulamamış olmalarıdır. Sendikalar, sadece İş Kanunu ile kesilen para cezalarının Çalışma Bakanlığı vasıtasıyla kendilerine dağıtılması ile mali açıdan destek bulmuştur. 1952 yılında kurulan Türk-İş ile mali açıdan az da olsa nefes almaya başlayan sendikaların bu huzurlu dönemi çok sürmemiştir. 1957 yılından itibaren iktidar partileri sendikaları kapatmaya başlamıştır. 1960'lara doğru sendikaların bütün hareketleri hükümet tarafından siyaset yapılıyor hükmü altına girmiş, 27 Mayıs 1960'ta ise sendikaların büyük bir kısmı pasif bir konuma getirilmiştir. Ancak 1961 Anayasası, sendikaların bu işlevsiz konumunu işçi haklarının zedelenmesi olarak değerlendirerek 46. maddesinde, çalışanlara sendikal faaliyette bulunma hakkı tanımıştır.⁵⁷⁶

1965 yılının sonlarına doğru belirginleşmeye başlayan sosyal, siyasal ve hukuksal özgürlük ortamı içinde Türk-İş, yeniden faal konuma gelmiş ve işçi haklarının savunulması adına en yetkili otorite olmuştur. 1967'de DİSK'in kurulmasıyla işçi sorunları iyi ayrı hattan çözülmeye çalışılmıştır. 12 Mart 1971'de

⁵⁷⁶ Anayasanın sendikal haklar tanınması yönündeki hükümleri gereği 15 Temmuz 1963 tarihli ve 274 sayılı Sendikalar Kanunu ile 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu yürürlüğe girmiştir. **Resmi Gazete**, Sayı:11462, 24 Temmuz 1963, s. 1-25. Kanun tasarıların Mecliste görüşüldüğü sırada söz alan dönemin Çalışma Bakanı Bülent Ecevit, Batı ülkelerinde zorlu mücadeleler ile verilmiş bu hakların Türkiye'de ise barışçıl bir usulle verildiği ve böylelikle işçilerin elde ettikleri kazanımlar sayesinde devletin sosyal devlet prensibine uygun bir rol kazandığının altını çizmiş, **TBMM, Tutanak Dergisi**, Dönem:1,Cilt:16, Birleşim:75, Toplantı:2,18 Nisan 1963, s. 395.

Silahlı Kuvvetlerin yönetime el koyması ve 15-16 Haziran Olayları ve Anayasa'nın 46. maddesinde yer alan sendika kurma hakkının sınırlandırılmasına yönelik hüküm ile sendikacılık tekrar suskun bir döneme girmiştir.⁵⁷⁷ 12 Eylül 1980 sonrası oluşan siyasi yapı, sendikaların faaliyetlerine özgürce devam etmesine müsaade etmemiştir.⁵⁷⁸

3.2.2. Emek ve Sermaye Arasında Uyumlu İş Birliği Süreci: Toplu İş Sözleşmeleri ve Tarihsel Gelişimi

Toplu iş sözleşmeleri, emek ve sermaye arasında uyumlu bir iş birliği oluşturma vazifesi ile sosyal ve ekonomik bakımdan işçileri, işveren karşısında desteklemektedir. Toplu iş sözleşmeleri ayrıca ekonomik politikaların kendine özgü düzeni içerisinde, özellikle kriz dönemlerinde, görülen fiyat dalgalanmalarının çalışma hayatına etkilerini azaltma işlevi de görmektedir. Toplu iş sözleşmelerine ilişkin ilk adım, 1884 yılında kurulan Fabian Derneği'ne üye Sdnney ve Beatrice Webb isimli iki tarihçi tarafından atılmıştır.⁵⁷⁹ Bu gelişme ile sanayileşme açısından devrim niteliğindeki adımlarla ilerleyen ülkede, işçiler ve işverenler arasında çıkan uzlaşmazlık toplu iş sözleşmelerinin zeminini oluşturmuştur. Ücretlerin belirlenmesi hususunda da temel araçlardan biri olan toplu iş sözleşmeleri, Amerika'da 1930'ların başında hukuksal dayanak kazanmıştır. Şunu da belirtmekte fayda vardır ki sözleşmelerin asıl hedefi, işçi ve işveren tarafların çalışma hayatına özgür bir iradeyle katılmaları ve bu tarafların faaliyetlerinin devlet müdahalesinden tamamen uzak olması dolayısıyla da demokratik düzenin hâkim olduğu toplumlarda toplu iş sözleşmeleri yolu ile işçilerin güç kazanabilmesidir.⁵⁸⁰

⁵⁷⁷ Işıklı, "Cumhuriyet Döneminde Türk Sendikacılığı", s. 1827-1834.

⁵⁷⁸ Kürşat İstanbullu, "12 Eylül Sonrasında Sendikal Yasalar ve Sendikacılık", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:7, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, s. 1839.

⁵⁷⁹ 1884 yılında İngiltere'de kurulan Fabian Derneği, "Sürecin Kaçınılmazlığı" sloganı ile sosyalizmi tanıtmak üzere faaliyette bulunmuştur. 1900'da kurulan İşçi Partisi'nin de ortaya çıkışına dayanak olmuştur. Dernek, sosyal ve ekonomik sorunlar üzerinde yaptığı denemeler ile burjuva ve emperyalizm gibi kavramlara açıklık getirmeye çalışmış, özellikle kadın haklarını sorgulayarak bu hakların gelişimi hususunda tavsiyelerde bulunmuştur. Sema Ege, "Fabian Society ve İki Yenilikçi Yazar G. Bernard Shaw ve H. G. Wells, 1903-1908", **Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi**, Cilt:40, Sayı:3-4, 2000, s. 218.

⁵⁸⁰ Talas, **a.g.e.**, s. 251-258.

1945 yılında Çalışma Bakanlığının kurulmasından itibaren Türkiye, gerekli çabayı göstermiş olsa da 1961 Anayasası'nın kabulüne kadar çalışma hayatında henüz toplu iş sözleşmesi düzeni kurulamamıştır.⁵⁸¹ Her ne kadar 1926 yılında yürürlüğe giren Borçlar Kanunu'nun 316. ve 317. maddelerinde “Umumi Mukavele” başlığı altında işçi ve işveren ilişkilerinin hukuki boyutu düzenlenmeye çalışılmış olsa da işverene sözleşmeyi feshedebilmesi için uygun şartlar sunan hükümler, işçinin çalışma sorumluluk ve bilincini zedelemiştir. Yine 3008 sayılı İş Kanunu'nun 82. maddesinde kesinleşen hakem kurulu kararlarının üzerinden 26 iş haftası geçmedikçe iş uyuşmazlığının söz konusu olmayacağı ve bu süre zarfında toplu iş sözleşmesinin uzatılabileceği yönünde bir hüküm yer almıştır. 1947 yılında 5018 sayılı yürürlüğe giren “İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkındaki Kanun” gereğince sendikalara toplu iş sözleşmesi imzalamak yetkisi verilmiştir. Ancak bu yasal düzenlemeler, çalışma hayatının iş ve işçi taraflarının çalışmadan doğan sosyal ve ekonomik menfaatlerini korumaya ve çıkması muhtemel iş uyuşmazlıklarının çözülmesine yetecek vasa erişememiştir. Toplu iş sözleşmelerinin uygulamada yetersiz kalmasının bir diğer nedeni ise grev ve lokavt hakkının henüz tanınmamış olmasıdır. Toplu iş sözleşmelerini uygulanabilir olmaktan uzaklaştıran bir başka sebep sendikacılığın henüz istenilen gelişimi sağlayamamış olmasıdır. 1951 yılında 5834 sayılı kanunla onaylanarak yürürlüğe giren 98 No'lu ILO sözleşmesinde; çalışma şartlarını toplu iş sözleşmesi ile düzenlemek için işverenler ya da işveren kuruluşları ile işçi sendikaları arasında gönüllü toplu görüşme yönteminden yararlanılacak, toplu iş sözleşmelerinin geliştirilmesi özendirilecek ve gerektiğinde ulusal şartlara uygun önlemler alınacaktır yönündeki karar toplu iş sözleşmeleri açısından önemli bir gelişmedir.⁵⁸²

⁵⁸¹ Toplu iş sözleşmelerinin dünyadaki ilk örneğine 1766 yılında Kütahya'daki bir çini işletmesinde rastlanmaktadır. 24 çalışana sahip bu çini atölyesindeki Ermeni kalfalar ve çırakları ile atölye sahipleri arasında ücret konusunda çıkan anlaşmazlık üzerine imzalanmıştır. Anlaşmazlık Kütahya Valisi ve beraberindeki birkaç devlet adamı aracılığıyla çözülmüş, işçilerine ne kadar fincan yapacağı ve emeklerinin karşısında ne kadar ücret alacakları hususu resmi bir tutanakla belirlenmiştir. Tekin Akgeyik, “Toplu İş Sözleşmesi Düzeni”, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi** Cilt:3, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, İstanbul, 1998, s. 257-264.

⁵⁸² **50 Yılda Çalışma Hayatımız**, s.127. İsviçre'den Borçlar Kanunu, o ülkede sendika hayatı tamamiyle gelişmiş olduğu halde toplu sözleşme özel bir kanunla yeni baştan düzenlenmiştir. Türkiye ise Borçlar Kanununun çeşitli yabancı ülkelerin mevzuatından ve bu arada özellikle İsviçre Toplu İş Mukavelesi Kanunundan yararlanarak toplu sözleşmeyi, ekonomik, sosyal ve politik bünyesine uygun bir şekilde özel bir kanunun mevzuu halinde düzenlemeyi uygun bulmuştur. **Millet Meclisi Toplu**

Toplu iş sözleşmelerine yönelik hazırlanan kanun tasarısı, Çalışma Bakanlığı tarafından 29 Temmuz 1962 tarihinde Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanunu adıyla TBMM'ye sunulmuştur. Tasarının gerekçesi ise 47. maddede yer almıştır. Bu maddeye göre; çalışma hayatındaki çekişme ve uyuşmazlıkları uzunca bir müddet gideren toplu iş sözleşmeleri, başta sanayi sektörü olmak üzere işçi ve işveren ilişkilerine hukuki açıdan bir resmiyet kazandırmak amacı güderken emek ve sermaye gibi değerleri göz önünde bulundurmıştır. Dolayısıyla toplu iş sözleşmeleri, işçi ve işveren ilişkilerinin saygı çerçevesinde sürdürülmesini sağlayan iş hukukunun zengin kaynaklarından biri olarak değerlendirilmektedir. Toplu iş sözleşmeleri aynı zamanda ücret konusunda çeşitli girişimlerle baskı kurmak isteyen kesimin rekabetine engel olma amacı gütmektedir. Böylece aynı nitelikte işçi çalıştıran iki rakip iş yerini, işçilerine aynı ücreti ödemekle sorumlu tutulmaktadır.⁵⁸³

Ekonomik ve sosyal yapısında görülen hızlı gelişmelerle birlikte Türkiye, toplu iş sözleşmesi düzeninin 27 Mayıs sonrasında hazırlanan 1961 Anayasası'nda kurulmasını zorunlu görmüş ve bu düzenin demokratikleşme adına vazgeçilmez bir öge olduğu üzerinde önemle durulmuştur. Anayasanın 47. maddesinde yer alan *“İşçilerin işverenlerle olan münasebetlerinde, iktisadi ve sosyal durumlarını korumak ve düzeltmek amacıyla toplu sözleşme ve grev hakkında sahiptirler.”* hükmünden yola çıkılarak toplu iş sözleşmelerinin temeli oluşturulmuştur. Bu hüküm, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan toplu iş sözleşmelerine ilişkin temel prensipler ile işçi ve işverenler arasında ahenkli iş birliği süreci için uygun ortam yaratmıştır. Planda “İş ve İşçi Meseleleri” başlığı altında yer alan şu iki maddede, Türkiye'nin bir bütün halinde kalkınabilmesinde işçilerin oynadıkları önemli rol ortaya konulmak istenmiştir.⁵⁸⁴

1. İş gücüne işveren karşısında eşit bir konuşma ve tartışma gücü sağlamak, işçi ile işveren arasında sosyal adalet ilkelerine dayanan bir menfaat birliği yaratmak ve böylece bir yandan sendikaları geliştirmek öte

Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanunu Tasarısı ve Geçici Komisyon ve Plan Komisyonları Raporları, Dönem:1, Toplantı:2, Sayı:132, 31 Ağustos 1962, s. 2.

⁵⁸³ **Millet Meclisi 132 No'lu Komisyon Raporu**, “Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanunu Tasarısı ve Geçici Komisyon ve Plan Komisyonları Raporları”, Dönem:1, Toplantı:2, Sayı:132, 31 Ağustos 1962, s. 2.

⁵⁸⁴ Devlet Planlama Teşkilatı, **Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl)**, 1963-1967, Ankara 1963, s. 106.

yandan demokratik düzen gereklerini yerine getirmek için toplu sözleşme ve grev-lokavt ile ilgili temel haklar kanunlaştırılacaktır.

2. Uzlaştırma ve tahkim konusunda eksik ve günümüze uymayan yasa ve tüzükler değiştirilecektir. Böylece ücretlerin tek yönlü kesinleşmesi ve daha adil bir gelir dağılımını sağlamada başlıca unsurlardan biri olan ücret dağılımında adalet sağlanacaktır. Bununla birlikte çalışma saatleri, ücretli izinler gibi çalışma şartlarının tespitinde ve uygulama metotlarının değiştirilmesinde iş gücünün etkin bir rol oynaması sağlanacaktır.

Sosyal adaleti sağlamanın birer aracı olan “Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu” 15 Temmuz 1963 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu gelişmenin ardından Türk-İş İcra Heyeti tarafından Başbakan İsmet İnönü’ye teşekkür mektubu gönderilmiştir. İnönü teşekkürüne cevaben *“İşçilerimiz ve işverenlerimize gösterilen itimadın cemiyetimizin huzur ve kalkınması için esas olacağı kanaati hükümeti sosyal tedbirler almak için teşvik etmekte ve cesaretlendirmektedir. Memleketimizin sosyal huzurunda ve çok önem verdiğimiz kalkınma hamlemizde büyük rolü olacak, bu kanun ve beraber kabul edilen yeni sendikalar kanununun başarı ile tatbikini görerek bahtiyar olacağız inancı içindeyiz”* şeklindeki ifadelerle görüşlerini bildirmiştir.⁵⁸⁵

15 yıllık bir hazırlık aşamasından sonra Türkiye’nin sosyal politikalarında ancak yerini alabilen toplu iş sözleşmeleri, hemen hemen bütün iş çevrelerinde benimsenmiştir. Sosyal ve ekonomik bir kaynaktan beslenerek oluşturulan 1961 Anayasası’nın 47. maddesi toplu iş sözleşmesinin doğmasına resmiyet kazandırmıştır. 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle toplu iş sözleşmeleri, sosyal ekonomi ve sosyal hukuk gibi kürsülerin bulunduğu Ankara ve İstanbul Üniversitesi öğretim üyelerinin çalışmaları ile somut bir konuma erişmiştir. 1966 yılına gelindiğinde 802 özel sektör ve 236 kamu sektöründe toplam 1.038 toplu iş sözleşmesi imzalanmıştır.⁵⁸⁶

⁵⁸⁵ BCA, 87.545.6.

⁵⁸⁶ Sait Kemal Mimaroglu, “Toplu İş Sözleşmesi Mevzuatımız Üzerinde Bazı Mülahazalar”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:17, Ocak 1966, s. 2.

Tablo 17: 1963-1983 Yılları Arasında İmzalanan Toplu İş Sözleşmeleri⁵⁸⁷

Yıllar	İmzalanan Toplu Sözleşme Sayısı	İşçi Sayısı (Özel ve Kamu Sektör)
1963	96	9
1964	1.078	437
1965	872	172
1966	1.152	334
1967	2.339	189
1968	1.332	418
1969	1.429	244
1970	1.516	551
1971	1.443	343
1972	1.603	426
1973	1.921	443
1974	1.724	602
1975	1.893	300
1976	2.408	476
1977	2.173	590
1978	2.225	484
1979	2.914	314
1980	1.813	330
1981	647	465
1982	3.221	1.170
1983	991	261

Tabloda verilen bilgiler ışığında, 275 sayılı Toplu İş Sözleşmeleri, Grev ve Lokavt Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 1963 yılında 96 sözleşmenin özel ve kamu sektöründe toplam dokuz işçi tarafından imzalandığı görülmektedir. İmzalanan toplu iş sözleşmelerinin sayısında ilerleyen yıllarda dalgalanmaların görüldüğü göze çarpmaktadır. Bu dalgalanmaların sektörün özellikleri, ekonomik durumu, iş gücünün yapısı, teknolojik gelişmeler, hukuki faktörler, siyasi faktörler, örgütsel yapı, işletme politikaları ve sosyokültürel etkenler ile şekillenmiş olabileceği ileri sürülmektedir. Toplu iş sözleşmelerinin oluşum aşamasında ve içeriğinde etkisi bulunan en büyük faktörün siyasi ortam ve beraberinde getirdiği gelişmeler olduğu

⁵⁸⁷ https://birim.ailevecalisma.gov.tr/media/3208/t%C4%B0s_1963-1983.pdf, Erişim Tarihi: 12 Ekim 2019.

göz önüne alınarak grevler ve sendikal faaliyetlerin siyasi gelişmelerle birlikte şekillenebileceği düşünülmektedir.⁵⁸⁸

1966-1972 yılları arasında 2.149.917 işçi tarafından toplam 9.688 sözleşme imzalanmış, Ankara sahip olduğu işçi ve iş yeri sayısı itibariyle toplu iş sözleşmelerinin imzalanması açısından İstanbul ve İzmir'den sonra üçüncü sırada yer almıştır. Şunu da belirtmekte fayda vardır ki toplu iş sözleşmeleri, birçoğunun iki yılda bir yenilenmesinden kaynaklanan bir sebeple yıllara düzensiz bir şekilde dağılmıştır. Ayrıca sözleşmelerin sosyo-ekonomik yönden gelişmiş bölgelerde daha çok imzalandığını belirtmek gerekir. Buradan sosyo-ekonomik açıdan az gelişmiş bölgelerde çalışma hayatının durgun bir seyir içinde olduğu sonucuna varılabilir.⁵⁸⁹

İş kolları açısından bir değerlendirme yapılacak olunursa özellikle 1963-1969 yılları arasında gıda iş kolunda en fazla toplu iş sözleşmesinin imzalandığı, ardından metal, tekstil ve genel hizmetler sektörlerinin geldiği; yapılan bu sözleşmelerin % 17'sinin bir yıllık, % 60'ının iki yıllık ve % 9'unun üç yıllık süreleri kapsadığı görülecektir. 1970-1980 arasındaki yıllarda artan toplumsal sorunlar ve beraberinde getirdiği ekonomik bunalıma rağmen toplu iş sözleşmeleri hususunda gelişmeler duraksamamıştır. Kamu kesiminde toplu iş sözleşmeleri, siyasi iradenin etkisinde imzalanmıştır. Bu dönemin toplu iş sözleşmeleri, belli bir şehrin sınırlarını geçememiş ve genellikle belirli bir iş yerinde düzenlenmiştir. Toplu iş sözleşmelerin bu dönemdeki pazarlık süreleri 15-30 gün arasında değişmiş ve sözleşmelerin içeriği genel olarak sendikaların tanınmasını sağlamak üzerine şekillenmiştir. Çalışma süreleri, haftalık iş günleri, izin süreleri ve iş yeri ile ilgili kuralların düzenlendiği sözleşmeler, 275 sayılı kanunun hükümleri dikkate alındığında hedeflenen düzeyde işçi ve işveren ilişkisini kurmayı başaramamıştır.⁵⁹⁰

Tarafların tanınması, temsil edilmesi ve sözleşmede yer alan haklardan yararlanması ile ilgili “Genel Hükümler”, Ücret Zammı ve Diğer Parasal Ödemelerle İlgili Hükümler, İhtiyacı Olanlara Yapılan Ödemeler, Fon, Katkı, Sigorta ve Bazı Toplu İhtiyaçların Karşılanması İçin Yapılan Ödemeler, Üretime Doğrudan veya

⁵⁸⁸ BCA, 87.545.6; Muhammet Enes Kayagil, “Toplu İş Sözleşmelerine Etki Eden Faktörler:1969-2014 Arası Sektörel Bir Analiz”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, Cilt:8, Sayı:2, 2018, s. 245.

⁵⁸⁹ “Toplu İş Sözleşmelerine İlişkin Sayısal Bilgiler”, **Çalışma**, Cilt:1, Sayı:2, 1972, s. 140.

⁵⁹⁰ Akgeyik, **a.g.m.**, s. 257-264

Dolaylı Katkıya, Çalışma Zamanı ve Süresine, Meslek ve Pozisyona ve İşin Zorluğuna, Sorumluluğuna ve Tehlikesine Bağlı Olarak Kişilere Yapılan Ödemeler, Çalışma Süresine İlişkin Hükümler ve İş Güvencesine İlişkin Hükümler toplu iş sözleşmelerinin ana hatlarını ortaya koymuştur. 1982 Anayasası'nda ise toplu iş sözleşmesi, 53. maddede işçi ve işverenlere ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla karşılıklı hak olarak tanınmıştır. Dolayısıyla toplu iş sözleşmelerinin işçiler açısından aynı işlevle sürdürüldüğünü söylemek yerinde olacaktır.⁵⁹¹

Çalışma hayatının iskeletini oluşturan işçi işveren ilişkilerini düzenlemek, dolayısıyla da kamu düzenini sağlamak amacıyla uygulamaya konulan 275 sayılı kanun her ne kadar Çalışma Bakanlığına bazı görevler yüklemiştir. Bu görevlerin yargı denetimine tabi tutulması öngörülmüşse de Bakanlık ya da bağlı teşkilatları kendisine verilen her görevi yerine getiren bir kuruluş olarak değerlendirmek mümkün görülmemektedir. Bir mesleki kuruluşun bağlı bulunduğu iş kolu dışındaki bir kuruluşla toplu iş sözleşmesi yapmasına Çalışma Bakanlığının müdahalede bulunmadığı göz önüne alınarak toplu iş sözleşmelerinin uygulanma aşamasında ortaya çıkan sorunların Çalışma Bakanlığının sorumluluk ihmalinden kaynaklanmadığı düşünülmektedir. Belirli bir iş kolunda faaliyet gösteren teşekküllerin 275 sayılı kanun hükümlerince toplu iş sözleşmesi yapabilmesi, teşekkülün 274 sayılı Sendikalar Kanunu'nun ilgili hükümlerine göre kurulmuş olması şartına bağlanmıştır. Kanunun 9. maddesinde aynı iş yerinde veya aynı iş koluna mensup bir iş yerinde kurulan sendikaların Çalışma Bakanlığı tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle toplu iş sözleşmesine taraf olabileceği açıkça belirtilmiştir.⁵⁹²

1970-1980 yılları arasında gerek ekonomik ve toplumsal gerekse siyasi açıdan yaşanan bunalımlı dönemin etkisi, toplu iş sözleşmelerinin ideal işçi işveren

⁵⁹¹ Akgeyik, **a.g.m.**, s. 257-264; 1982 Anayasası'nın toplu iş sözleşmelerine ilişkin ilgili maddesi Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler başlığı altında verilmiş olup, söz konusu madde anayasada şöyle düzenlenmiştir: İşçiler ve işverenler, ekonomik ve sosyal durumları ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler. Toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağı kanunla düzenlenir. Aynı iş yerinde, aynı dönem için, birden fazla toplu İş sözleşmesi yapılamaz ve uygulanamaz. **Resmî Gazete**, Sayı:17863, 9 Kasım 1982, s. 14.

⁵⁹² Çetin Ziydan, "Türkiye'de Toplu İş Sözleşmelerinde Uygulama Sorunları", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:24, Ocak 1972, s. 123-124.

ilişkisi yaratmasına engel teşkil etmiştir. Ancak 1982 Anayasası'nın kabul edilmesiyle sözleşmelerle beklenen gelişme, 2822 sayılı kanunun çıkarılmasıyla kısmen de olsa sağlanabilmiştir. 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'nda; bir iş yerinde toplu iş sözleşmesi yapabilmesi için sendikaya mensup en az 10 işçi bulunması ve o iş yerinde çalışan işçilerin yarıdan bir fazlasını temsil etmesi gerektiğinin altı çizilmiştir. Temsil yetkisinin tespit edilmesi görevi ise Çalışma Bakanlığına vermiştir. Kanuna göre toplu iş sözleşmesi yapılabilmesi için 60 günlük görüşme süresi zarfında anlaşmaya varılamamış olması ve bu durumda Bölge Çalışma Müdürlüğünün iş mahkemesine başvurması ve anlaşmazlığın çözümü için atanacak arabulucunun 15 gün içinde tarafları anlaştırmak üzere çalışması, anlaşmazlığın devam etmesi halinde ise Bölge Çalışma Müdürlüğüne durumu bildiren bir tutanak gönderilmesi uygun görmüştür.⁵⁹³

Özetle, işçi ve işveren ilişkilerini düzenleyerek barış unsuru olarak değerlendirilen toplu iş sözleşmeleri, sanayileşmiş veya sanayileşme yolunda hızlı adımlarla ilerleyen ülkelerde sendika kurma özgürlüğü ile birlikte kazanılmıştır. 1961 Anayasası'nın 47. maddesi ile çekirdeği oluşturulan ve 1963 yılında hukuksal çerçevesi kurulan toplu iş sözleşmeleri, Türkiye'de 275 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinden sonra resmi anlamda kabul görür olmuştur. Sosyal devlet ilkesinin hayata geçirilmesi aşamasında önemli bir işleve sahip sözleşmeler, sendikaların özellikle ücretler konusunda geniş bir tecrübe sahibi olmalarına olanak tanımıştır. Ancak toplu iş sözleşmelerinin dünyadaki birçok ülke ile birlikte Türkiye'de de düşük ücretle çalışmaya ikna olmuş bir kesim olduğu müddetçe ne kadar etkili olabileceği tartışmaya açıktır. Bununla birlikte toplu iş sözleşmeleriyle işverenler, sözleşmelerdeki çeşitli taleplere itiraz edebilme ve bu talepleri reddedebilme gücü kazanmış ve kazanmaktadır.⁵⁹⁴

⁵⁹³ Arabulucu, 2822 sayılı kanunla Uzlaştırma Kurullarının yerini almış yeni bir düzendir. Kanuna göre teşkilat Çalışma Bakanlığı tarafından kurulacağı ve tarafların önerdiği birer temsilci ve bir Bölge Çalışma Müdürlüğü tarafından oluşturulacağı hükme bağlanmıştır. Örneğin, grev çadırının kurulmaması, iş yerine gerekli araç gereçlerle birlikte işletilecek hammaddenin girişinin serbest olması ve grev sözcülerinin iş yerine girip çıkacak işçilere müdahale etmeyeceği bu önlemler arasındadır. İstanbullu, **a.g.m.**, s. 1839-1842.

⁵⁹⁴ Işıklı, **Toplu İş Sözleşmeleri ve Türkiye Ekonomisi İçindeki Yeri**, s. 69.

3.2.3. Türkiye’de Grev ve Lokavt

Grev, belirli bir bölgede veya iş yerinde çalışan bir kesim işçinin, işverenlerle aralarında çıkan iş uyuşmazlığını, iş sözleşmesinde konuyla ilgili mevcut bir hüküm dışında başka bir çözüme ulaştırmak amacını taşıyan iş bırakma eylemi olarak tanımlanmaktadır. Buradaki temel vurgu, işveren üzerinde baskı yapmak ve istekler kabul edilinceye kadar işe birlikte son vermektir. Grev hakkında emek ve sermayenin mücadelesi gibi bir tanımla da karşılaşılmaktadır. Grevin genel tanımı üzerinde şu fikir birliğine varılmaktadır: Çalışma şartlarını işçi lehine değiştirmek ve sosyal ve ekonomik açıdan yeni haklar elde etmek amacıyla işçi gruplarının aralarında aldıkları karar doğrultusunda işi, süre sınırları çizilmeksizin, durdurmaaktır.⁵⁹⁵

Demokrasilerde; grev sükûn içinde geçecek bir fikir mücadelesi olarak değerlendirilmekte işçi isteklerinden haklı bulunanların çalışma mevzuatındaki ilgili hükme başvurularak yerine getirilmesi imkânının daima mevcut olduğu dile getirilmektedir. Çalışma teşkilatının teftiş ve denetleme fonksiyonlarının tam anlamıyla yerine getirilmesi, iş yerlerinde bizzat işçiler tarafından seçilen temsilciler tarafından işçi haklarını savunulması için gerekli girişimlerde bulunulması, 5018 sayılı kanunla kurulmuş işçi sendikalarına grev girişiminde bulunma imkânı tanınması ve iş uyuşmazlıklarının çalışma mevzuatı hususunda uzmanlaşmış elemanlardan meydana gelmiş bir heyet tarafından çözüme kavuşturulması işçi sorunlarının çözümü için en çağdaş yol olarak benimsenmektedir.⁵⁹⁶

Türkiye’de, işçi sınıfının ortaya çıkışına paralel başlayan grevler, hükümet programlarında da çeşitli tanım ve görüşlerle gündeme gelmeye başlamıştır. Bu programlarda, ya grevin reddedilmesi ya sosyal bir hak olarak işçinin menfaatine geliştirilmesi ya da Türkiye’nin siyasi ve sosyal altyapısının bu eyleme uygun olmadığı görüşleri özellikle vurgulanmıştır. Dolayısıyla grevin çalışma hayatına

⁵⁹⁵ Talas, **Sosyal Ekonomi**, s. 302. Grev Latince *Grava* anlamına gelmektedir. Temel felsefesi işi bırakma olan grevin tarihsel gelişimi hakkında önceki bölümlerde bir inceleme sunulmuş olup Türkiye’de Tatil-i Eşgal veya Terk-i Eşgal ifadeleri ile 1908 tarihinde hukuki resmi çizilmiştir. Dünya tarihine bakıldığında ise işi belirli veya belirsiz bir süre için durdurma eylemi 14. yüzyıldan itibaren görülmeye başlamıştır. Grevin o yüzyıllarda resmi bir niteliği olmamasına karşılık eylem bazı yaptırımlarla sona erdirilmeye çalışılmıştır. Örneğin 1385 tarihinde Danzing’te gerçekleşen grevin yöneticileri idam cezasına çarptırılmış, 1816’da Nottingham’da tarım işçileri de aynı yaptırımla karşılaşmışlardır. Sülker, **Türkiye’de Grev Hakkı ve Grevler**, s. 8.

⁵⁹⁶ Muammer Tolga, “Türkiye’de Grev Yasağı”, **İktisadi Yürüyüş**, Sayı:246, Cilt:11, s. 9.

girmesi, ortaya çıkan bu çelişkili görüşler sebebiyle ertelenmiştir. Grev hakkının elde edilmesi konusunda 1940'lı yılların ortalarına doğru başlatılan mücadele, Cemiyetler Kanunu'nun ilgili maddesinde değişiklik yapılması ile sonuçlanmıştır. Grevlerin nedenleri ve türleri konusunda ise kısaca şu değerlendirme yapılabilir: Grevler, esas itibarıyla sosyal ve ekonomik hakların adaletsiz dağılımına karşı çıkmak üzere oluşturulan bir içeriğine sahip olan ekonomik ve sosyal grevler ve mevcut iktidara karşı yapılmakta olan siyasi grevler olmak üzere işçi gruplarını iki tür ile harekete geçirmektedir. Tanımlarından da anlaşılacağı üzere sosyal ve ekonomik açıdan karmaşık toplumsal olaylara tepki niteliğindeki grevler; yasal ve yasal olmayan grevler, genişlik ölçüsüne göre grevler, yaygınlık ölçüsüne göre grevler, izlenen amaçlara göre grevler, yapıma yöntemlerine göre grevler ve kullanılan yöntemlere göre grevler şeklinde çeşitli türlere ayrılmaktadır.⁵⁹⁷

1947 yılında kabul edilen 5018 sayılı Sendikalar Kanunu, grev konusunda herhangi bir hüküm içermemiş, sanayileşme açısından olumlu gelişmelerin yaşandığı 1963-1980 yılları arasında grev hakkı hukuki güvenceye ancak sahip olmuştur. Fakat 17 yıllık bu süre zarfında ortaya çıkan iş gücü kayıpları birçok eleştiriye neden olmuştur. 1980'de Silahlı Kuvvetlerin yönetime el koymasıyla grev hakkının sınırlandırıldığı yeni bir döneme kapı aralanmıştır. 1980-1983 yılları ise grev yasağının uygulamaya geçirildiği ve bu gelişmenin paralelinde toplumsal sorunlarının arttığı bir dönem olarak nitelendirilmiştir.⁵⁹⁸

⁵⁹⁷ Talas, **a.g.e.**, s. 305-307.

⁵⁹⁸ Sayım Yorgun, Meltem Delen, Hakan Bektaş, "1963-1994 Yılları Arasında Türkiye'de Gerçekleşen Grevleri Etkileyen Faktörlere İlişkin Ekonometrik Bir Model Önerisi", **Çalışma ve Toplum**, Sayı:4, 2018, s. 1907.

Tablo 18: 1963-1980 Yılları Arasında Gerçekleşen Grev ve Kaybedilen İş Gücü Sayısı⁵⁹⁹

Yıllar	Grev Sayısı	Katılan İşçi Sayısı	Kaybeden İş Gücü
1963	8	1.514	19.739
1964	83	6.640	238.261
1965	46	6.593	336.836
1966	42	11.414	430.104
1967	101	9.499	350.037
1968	54	5.289	174.905
1969	74	12.061	235.134
1970	72	21.156	220.189
1971	78	10.916	476.116
1972	48	14.879	659.362
1973	55	12.286	671.135
1974	110	25.546	1.109.401
1975	116	13.708	668.797
1976	58	7.240	325.830
1977	59	15.582	1.397.124
1978	87	9.748	426.127
1979	126	21.011	1.147.721
1980	220	84.832	1.303.253

1961 Anayasası ile tanınmaya başlayan grev hakkı, 1963 yılında kabul edilen 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle resmi olarak yapılmaya başlanmıştır. Tablodan anlaşıldığı üzere grevler, yıllara istikrarlı bir şekilde dağılmamıştır. Örneğin 1974 yılında grev sayısında bir önceki yıla göre, mevcut siyasi politikaların etkisiyle, iki kat bir artış görülmüştür. Grev sayısı ile birlikte kaybedilen iş gücü sayısı da dikkate alındığında en çok grevin 1980'de yapıldığı, ancak 1977 yılında yapılan grev sayısı daha az olmasına rağmen söz konusu yıl daha çok iş gücü kaybı yaşandığı görülmektedir.

⁵⁹⁹ Çalışma Hayatı İstatistikleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayın No:18, Ankara, 1995, s. 51.

Tablo 19: 1963-1983 Yılları Arasında Türkiye’de Yapılan Grevlerin Bölgelere Göre Dağılımı⁶⁰⁰

Bölgeler	Grev Sayısı	Toplam Grevlere Oranı (%)
Marmara	494	45,3
Ege	193	17,7
Akdeniz	53	4,9
İç Anadolu	159	14,6
Karadeniz	44	4
Doğu Anadolu	24	2,2
Güneydoğu Anadolu	39	3,6

Tablodaki veriler ışığında 1963-1983 yılları arasında en çok grevin Marmara Bölgesi’nde yapıldığı anlaşılmaktadır. Bunun temel nedenlerinden biri bölgenin sınai açıdan diğer bölgelere göre daha aktif bir konumda bulunmasıdır. Sanayi tesislerinin fazla olması, bölgede işçi kapasitesinin de yoğun olduğu anlamını taşımaktadır. Dolayısıyla bu yoğunluk, çalışma hayatındaki meydana gelen uyuşmazlıklar neticesinde grev yoluna başvurulması açısından Marmara Bölgesi’ne ait nicel verileri desteklemektedir. Marmara Bölgesi’ni 193 grev sayısı ile Ege Bölgesi ve 159 grev ile İç Anadolu takip etmektedir. Her ne kadar bölgesel farklar bulunsa da sanayileşmenin hızlanması sonucu emeğe duyulan ihtiyaç ve istihdamda yaşanan artış ve işçilerin grev yoluna başvurarak sosyal ve ekonomik haklarını elde etme çabası Türkiye’nin tüm bölgelerinde artmıştır.

Grevin yasallaştırıldığı bir ortamda zaruri olarak lokavtın da çalışma mevzuatında yerini alması kaçınılmazdır. Dolayısıyla 1945-1983 yılları arasında Türkiye’deki lokavtlara ilişkin gelişmeleri de değerlendirmek gerekir. Lokavt iş uyuşmazlıklarının baş gösterdiği iş yerlerinde, işverenin kendi menfaatlerini ön plana alarak işçiler üzerinde kurduğu baskı, işçi taleplerini durdurabilmek için giriştiği eylem anlamına gelmektedir. Ancak değişik görüşler doğrultusunda lokavtın anlamında daralma veya genişleme görülmektedir.⁶⁰¹ Uzunca bir müddet Türk hukukunda suç sayılan lokavt, 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunu ile

⁶⁰⁰ İrvem Keskinoglu, “Türkiye’de Grevler”, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:1, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, İstanbul, 1998, s. 494.

⁶⁰¹ Lokavt İngilizce “Lock-out” kelimesine karşılık gelerek kapı dışarı etme anlamını içermektedir. https://www.iktisatsozlugu.com/Erişim_Tarihi: 22_Kasım_2019.

yasaklanmış,1961 Anayasası'nın kabulü ile ancak yasallaşabilmiştir. 274 ve 275 sayılı kanunlarda grev ile birlikte lokavta ilişkin hükümlerde yer almaktadır.⁶⁰²

Tablo 20: 1963-1980 Yılları Arasında Türkiye’de Lokavtlar⁶⁰³

Yıllar	Lokavt Sayısı	Lokavta Uğrayan İşçi	Kaybolan İş Günü
1963	-	-	-
1964	2	608	13.188
1965	52	1.051	22.071
1966	-	-	-
1967	-	-	-
1968	71	727	14.397
1969	1	18	180
1970	4	1.389	98.229
1971	3	2.064	95.730
1972	10	3.239	145.385
1973	10	3.278	90.578
1974	7	1.941	170.935
1975	30	1.776	67.949
1976	13	1.448	245.369
1977	23	596	126.467
1978	15	7.591	521.454
1979	21	968	141.848
1980	-	1.064	682.843

Grevlere oranlara lokavtlar, iş uyuşmazlıklarında olağanüstü hallerde başvurulmuş bir yöntem olarak değerlendirilmektedir. İşçi işveren ilişkilerinin demokratik esaslar dikkate alınarak düzenlenmesinde grev ile paralel bir gelişim çizgisinde olmasına rağmen anayasada sosyal bir hak olarak tanımlanmamış olan lokavt, iş uyuşmazlıklarının çözümünde tercih edilmeyen dahası cazip olmayan bir niteliğe sahip araç olarak görülmüştür. Emek ve sermaye arasındaki iş uyuşmazlıkları ve bu uyuşmazlıklardan doğan grev ve lokavt girişimleri hakkında detaylı bilgiler ILO’nun “İstatistik Yıllıkları” arşivinde bulunmaktadır. Bölge Çalışma Müdürlükleri aracılığıyla ülkedeki toplu iş sözleşmeleri, grev ve lokavta ilişkin gelişmeler ve bu

⁶⁰² Şebnem Gökçeoğlu Balcı, “Lokavt”, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:2, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, İstanbul, 1998, s. 322.

⁶⁰³ **Çalışma Hayatı İstatistikleri**, Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara 1996, s. 61.

gelişmelere ilişkin istatistiki bilgileri Çalışma Bakanlığının arşivinde de bulmak mümkündür.⁶⁰⁴

Hükümet Programlarında ve Meclis Gündeminde Grev Hakkı

TBMM gündeminde oldukça yoğun tartışmalara yol açan 5018 sayılı Sendikalar Kanunu, grev hakkının kullanılmasına ilişkin açık bir hükme yer vermemiş, ancak iktidar ile muhalefetin fikir ayrılığını net bir şekilde ortaya koymuştur.⁶⁰⁵ Grev meselesinin görüşüldüğü toplantılarda dönemin Çalışma Bakanı Sadi İrmak, sosyoekonomiği devletçi modele dayanan bir rejim içerisinde grev hakkına ihtiyaç duyulmadığını ifade etmiştir. 1960'lı yılların başına kadar işçiye grev hakkının tanınması yönünde en büyük destek üniversitelerden gelmiştir.⁶⁰⁶

Grevin zararlı bir müessese olduğuna dair görüşlere karşılık grevin bir çeşit hürriyet olduğu ve hürriyetlerin hiçbir zaman modasının geçmeyeceği şeklinde görüşler de doğmuştur. İnsanların tabii haklarını kullanmak istemelerinin başkalarına zarar vermemek şartıyla her zaman mümkün olacağı ve böylece tüm dünyada demokrasi alanında önemli bir gelişme yaşanacağı dolayısıyla da insan haklarına verilen önemin gittikçe artacağı belirtilmiştir. O tarihlerde Türkiye'nin siyasi iradesini temsil edenlerin bir kısmı, iş sözleşmesinin bozulma riskine karşı ve işçiye

⁶⁰⁴ Nusret Ekin, "Türkiye'de İş Mücadeleleri", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:20, Ocak 1969, s.203, Çalışma Bakanlığı'nın kurulması ile sosyal ve iktisadi faaliyetleri kavramaya büyük katkı sağlayan istatistiklerin bir araya getirilmesi büyük önem taşımıştır. Bakanlığın faaliyetleri sonucu ortaya çıkan iş ve ücret, işsizlik, iş kazaları gibi konulara ait rakamsal dokümanlar, dönemin çalışma hayatının değerlendirilmesi açısından elzem malzemelerdir. Bilkur, **a.g.m.**, s. 19; Ayrıca bakanlık tarafından 1946 yılında, özellikle sınai tesislerin yoğun olduğu Karabük, Zonguldak, İstanbul, İzmit, Gemlik, Bursa, Eskişehir gibi şehirlerde, iş yerlerin teknik ve sosyal açıdan durumunu gösteren fotoğraf arşivinin kurulması için çalışmalar yürütülmüştür. "Çalışma Hayatımıza Dair Haberler" **Çalışma**, Sayı:8, Yıl:1, Temmuz 1946, s. 58.

⁶⁰⁵ 26 Şubat 1947 tarih ve 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkındaki Kanun'un grevle grev hakkının tanınmasıyla ilgili çelişkili hükmü 7. maddesinde yer almaktadır: "Birinci maddenin birinci ve ikinci maddenin ikinci fıkrasında yazılı şartlara yahut 5'nci ve 6'ncı maddelerdeki hükümlere aykırı hareket olunması veya sendika yönetim kurulu üyeleriyle sendika idaresinde ödevli olanların iş Kanununa göre; suç sayılan grev, lokavt fiillerine teşvikte bulunmaları veya bu fiillere teşebbüs edilmesi hallerinde bu hareketlerin istilzam ettiği ceza hükümleri mahfuz kalmak şartıyla sendika, mahkeme kararıyla, üç aydan bir seneye kadar geçici veya devamlı olarak kapatılır" Hükme göre greve doğrudan bir yasak getirmek yerine grevin suç sayıldığı ve cezai işlem gerektirdiği şeklinde bir yorumu bulunmaktadır. **Resmi Gazete**, Sayı:6542, 26 Şubat 1947, s. 11929.

⁶⁰⁶ Toker Dereli, **Aydınlar, Sendika Hareketi ve Endüstriyel İlişkiler Sistemi**, Fakültesi Matbaası, İstanbul, 1974, s. 332.

bu hakkın tanınmasının ekonomik zararlar doğuracağından hareketle grevin yasaklanmasının yerinde olacağını iddia etmiştir.⁶⁰⁷

İki büyük savaş sonrası dünyada yeni fikirler, yeni hareketler ve yeni siyasi akımların meydana gelmiştir. Değişen bu düzende; kişi hürriyetlerine karşı çıkılarak çağdaş bir döneme ayak uydurulamayacağı, eski kanunlarla vücuda getirilmiş iş sözleşmeleriyle çalışanı baskı altında tutmanın aykırı bir düşünce olduğu belirtilmiştir. Bununla birlikte grev hakkının tanınması ile işçinin hayat seviyesinin yükseleceğine ilişkin görüşler de Meclis oturumlarında sıkça dile getirilmiştir. İşçinin, medeni ihtiyaçları haricinde bir hak talep edemeyeceği o günkü şartlarda işi bırakmasının ise kendisine ekonomik bakımından birçok güçlük doğurabileceği dolayısıyla da her fırsatta grev yoluna başvurmamasının zaten mümkün olmadığı ifade edilmiştir. Ancak bu durumdan istifade eden işverenin, grev hakkını yasaklayan bir kanuna sığınarak işçiyi baskı altında tutmasının suç sayılacağı vurgulanmış, işçinin işi terk etmesini sabotaj hareketi olarak görmenin yanlış bir düşünce olduğu belirtilmiştir. Ayrıca çalışan kesimin büyük oranda hayatını devam ettirecek geliri elde etmek için mücadelede bulunduğundan, iş anlaşmazlıklarının tarafsız bir hakem tarafından çözülmesi gerekliliği üzerinde durulmuş, dolayısıyla da grev müessesesinin siyasi çevreden uzak kalmasının yerinde bir hareket olacağı ifade edilmiştir.⁶⁰⁸

Celal Bayar, 1950 seçimlerine hazırlıklarının sürdüğü günlerde Malatya’da, özellikle işçi meselelerine temas etmiş, bu kesimin haklarının kanunen koruma altına alınmamış olduğuna dikkat çekerek DP’nin bu konu üzerinde önemle durduğunu ifade etmiştir. Grev yapma hakkının demokrasinin ruhunda olduğunu söyleyen Bayar, sendikaların işçi haklarını korumak açısından faydalarına ayrıca değinerek sendikaların politika dışında tutulmaları gerektiğine işaret etmiştir. Bayar, konuşmasına şu sözlerle devam etmiştir: *“Siz işçiler, memleketin temiz unsurlarısınız. İstihsalimiz sizin mesainize dayanmaktadır. Fakat hiçbir zaman*

⁶⁰⁷ **Zafer**, “Grev Lazımdır”, Cehdi Şahingiray, 2 Ekim 1949.

⁶⁰⁸ **Zafer**, “Grev Lazımdır”, Cehdi Şahingiray, 2 Ekim 1949.

yabancı ideolojilere kulak vermeyin. Sizin ihtiyacınız, ailenizin mesut olması için kâfi. Bize düşen vazifeleri de yapacağız.”⁶⁰⁹

Ocak 1949’dan Mayıs 1950 tarihine kadar Çalışma Bakanlığı görevini icra eden Reşat Şemsettin Sirer⁶¹⁰, Çalışma Bakanlığının daima işçi ile işveren arasında uyum sağlamak için uğraştığını, yakında kurulacak olan iş mahkemelerinin de bu iki taraf arasında çıkabilecek her türlü uyuşmazlığı çözebilecek kapasitede olacağını dolayısıyla grev hakkının tanınmasına gerek olmadığını ifade etmiştir.⁶¹¹

Sendikalar birliği tarafından yapılan toplantılarda sık sık gündeme gelen grev konusu, Çalışma Bakanlığına ithafen şu sözlerle dile getirilmiştir: “Grev isteyenler bizden değildir” diyenlere, “bizim mert ve necip hislerimizle milli iman ve yurtseverliğimizden şüphe edenler hiçbir vakit bizden değildir” cevabını vermişlerdir.⁶¹² Hükümet ve sendika birlikleri arasındaki bu çekişme, grev hakkının yasalaşma sürecine kadar devam etmiştir.

Çalışma işini ve çalışanların meselelerini birinci derecede devlet siyaseti şeklinde gördüğünü belirten İsmet İnönü ise Bakanlar Kuruluna Çalışma Bakanlığını da ekleyerek grev konusuna verdiği önemi açıkça ortaya koymuştur. Çalışma işini, bütün kanunları ve teşkilatı ile en ileri ve en yeni usuller üzerinde kurduklarını ifade eden İnönü, grev hakkının gerekli veya gereksiz olduğu gibi tartışmaları faydasız gördüğünü, bu sorundan önce çözülmesi gereken sorunlar olduğu ve bunların başında da günü gününe geçinen ve birikmiş sermayesi bulunmayan işçilerin durumunu ele almak geldiğini dile getirmiştir. CHP’nin grev hakkına itiraz etmesinin gerekçesi ise genel seçimler öncesi yani 14 Mayıs 1950’de Çalışma Bakanlığı tarafından derlenmiş olan “Grev Olayları ve Türkiye’imiz” başlığını taşıyan bir yayında dile getirilmiştir. DP tarafından grev, demokratik bir harekettir görüşüne karşı “Demokrasinin ana yurtlarından biri olan ve şüphesiz grev yapan işçilere uzun

⁶⁰⁹ Zafer, “Grev Demokrasinin Ruhunda Var”, 25 Ekim 1949.

⁶¹⁰ Şemsettin Sirer, 1901 yılında Sivas’ta doğmuştur. İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi’nden mezun olan Sirer, 16 Ocak 1949- 22 Mayıs 1950 tarihleri arasında Çalışma Bakanı olarak görev icra etmiştir. <https://birim.ailevecalisma.gov.tr/epersonel/Bakanlar/HTML/files/assets/common/downloads/E-Album%20Bakanlar.pdf>. Erişim Tarihi: 10 Eylül 2020.

⁶¹¹ Akşam, “Grev Hakkı Etrafında Hararetli Bir Münakaşa”, 19 Ocak 1950; Cumhuriyet, “İşçi Sendikaları Üyelerinin Toplantısı”, 20 Ocak 1950.

⁶¹² Cumhuriyet, “Grev Davası Ciddi Bir Safhaya Girdi”, 3 Şubat 1950; Akşam, “Grev Hakkı”, 2 Şubat 1950.

*müddet para verebilecek teşkilatı da bulunan Amerika’da böyle düşünen ve düşündüğünü büyük bir gazeteye yazan William B. Harris demokrat değil miydi? Seçim propagandası yapalım, işçi kitlesini kazanalım derken hakikatte işçilere zarara sokmak isteyenler, belki yerli misallerden hoşlanmazlar diye onlara işte Amerika’dan örnekler getirdik.” şeklinde yanıt verilmiştir.*⁶¹³

29 Mayıs 1950 tarihinde Adnan Menderes tarafından okunan hükümet programında, demokrasi prensiplerine göre temel hak olarak tanıdıkları grev hakkını başka ülkelerde olduğu gibi sosyal düzeni ve iktisadi uyumu bozmayacak şekilde kanunlaştırılacağı dile getirilmiştir. Ayrıca o tarihe kadar Çalışma Bakanlığının denetimi dışında bırakılmış olan bir kısım sınai işletmelerin de bu denetim kapsamına alınacağı, batı demokrasilerinde kabul edilen esaslara uygun olarak işçilere, ücretli tatiller ve ücretli mezuniyetler sağlanması için çalışılacağını da konuşmasına eklemiştir.⁶¹⁴ Trabzon milletvekili Faik Ahmet Barutçu söz alarak, DP’nin iktidar olmadan önce süratle yerine getireceği grev konusundaki vaatlerinin iktidara geldikten sonra kaçamak cevaplar ile geçiştirildiği ifade etmiştir. Ardından özel sermayeyi ve grev hakkı konusunda hiç hazırlığı olmayan işçilerimizi bilgilendirecek bir çalışma sonucu grev konusunda fikirlerin sağlıklı olacağını dile getirmiştir.⁶¹⁵

Grev konusunun gündeme geldiği bir diğer Meclis toplantısında DP milletvekilleri ile dönemin Çalışma Bakanı Şemsettin Sirer arasında grev hakkı konusunda sert tartışmalar meydana gelmiştir. Rize milletvekili Fahri Kurtuluş’un verdiği taksir ile gün yüzüne çıkarılan sorun, bakanın işçilerin grev hakkına sahip olmak istemediklerini belirten sözleriyle devam etmiş, bakan bu konudaki görüşünü şu sözlerle dile getirmiştir: “*Vakıa ve hakikatlerin kamutayın dışında kalan milletin ve memleketin bütün zümreleri tarafından öğrenilmesinde fayda mülahaza ederim. Memleketimizin talihinin iyi taraflarıdır ki dünyadaki başka memleketlerde elim hareketler neticesinde alınan haklar ve meydana gelen inkılaplar bizde sükûn ile*

⁶¹³ Akşam, “Cumhurbaşkanı Nutku”, 5 Mayıs 1950; Ulus, “Greve Dair”, 8 Mayıs 1950.

⁶¹⁴ Resmi Gazete, Sayı: 7523, 3 Haziran 1950, s. 18581; TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:9 Cilt:1 Olağanüstü Toplantı Birleşim:3, 29 Mayıs 1950, s. 24-32. Hükümetler- Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri (22 Haziran 1950- 20 Kasım 1961), Haz. İrfan Neziroğlu- Tuncer Yılmaz, Cilt:2, TBMM Basımevi, Ankara, 2013, s. 757.

⁶¹⁵ Hükümetler-Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri, Cilt:2, s. 771, TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:9, Cilt:1, Olağanüstü Toplantı, Birleşim:3, 29 Mayıs 1950, s. 24-32.

tahakkuk etmektedir.” Ardından muhaliflere seslenerek konuşmasını şu sözlerle bitirmiştir: *”Heyecanlarının önünü almazlarsa çok yanlış yola gittikleri için Türk milleti kendilerini asla tasvip etmeyecektir.”* Çalışma Bakanı Sirer’in bu sözleri, DP’li milletvekilleri tarafından tepkiyle karşılanmıştır. Milletvekili Kemal Özçoban, bakana hitaben şu sözleri sarf etmiştir: *Kürsüden bize taarruz ediyor, Bizi komünist ilan ettiler.*⁶¹⁶

Ocak 1950 tarihli aynı oturumda söz alan bir diğer vekil, Abdurrahman Boyacıgiller, *“Grev mevzu üzerinde bilhassa maden havzasında çalışmış olan bizler bu dâva ile yakinen alâkalıyız. DP Türk işçisine hür sendikaları bir hak olarak tanıyacaktır. Fakat onların, bu hakkın verilmesini “Hıyanet” olarak tavsif etmelerine mukabil, biz bunu iş ve çalışma hayatının zaruri bir neticesi sayıyoruz. Çünkü grev hakkı iş ve çalışma hayatının zaruri bir icabıdır.”* şeklinde sözleriyle demokratik rejimin benimsenmesinin çalışma sahasındaki hürriyeti de kabul etmek anlamına geldiğine vurgu yapmıştır. Boyacıgiller, grevden zarar doğabileceği ihtimaline karşı ise bu zararın bertaraf edilebileceği yönünde görüş bildirmiştir. Grev hakkının işçiye değil teşkilatını tamamlamış sendikaya tanınacağı, daha açık bir ifadeyle sendikaya bünyesindeki işçiye grev hakkını tanıyabilmesi için teşkilatlanmasının şart koşulacağını ifade eden vekil, grev hakkını ülke yararına kullanmayacak bir sendika ya da Türk işçisi tanımadığını da sözlerine eklemiştir. İzmir milletvekili Osman Kapani de aynı oturumda söz alarak, *“...Halk Partisi iktidarının işçiye grev hakkını tanımaması kanaatimce bir prensip meselesi değil, Türk işçisine olan itimatsızlığının neticesidir. Menderes hükümetinin demokrasi prensiplerine uygun hareket ederek sırf meslekî hakların savunulması için grev hürriyetine bazı şartlar altında programında yer vermesi, demokrasi idealinin pürüzsüz olarak tahakkuk etmesini ne kadar samimî olarak arzuladığının bir ifadesidir.”* şeklinde görüş bildirmiştir.⁶¹⁷

2 Haziran 1950 tarihli Meclis toplantısının birinci oturumunda çalışma hayatı ile ilgili meseleler üzerine konuşmak için söz alan ilk vekil, Manisa milletvekili Samet Ağaoğlu’dur. Ağaoğlu konuşmasında şunları dile getirmiştir: *“DP’nin Türk işçisine bu en tabii hakkını vermek isterken bu hakkın fenalığından şiddetli bir*

⁶¹⁶ **Akşam**, “Grev Hakkı”, 1 Ocak 1950.

⁶¹⁷ **Hükümetler-Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri**, Cilt:2, s. 828-829; **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:9 Cilt:1 Olağanüstü Toplantı, Birleşim:3, 29 Mayıs 1950, s. 24-32.

lisanla bahsedenler, aradan zaman geçtikten sonra, seçim propagandası için bunu biz de ileride düşünceğiz diyenlerin hükümet programında grev hakkında açık fikirler karşısında kaçamaklı konuşuyorsunuz demeleri, garip bir konuşma sayılabilir.” Ağaoğlu’nun hükümet programı okunurken dile getirdiği bu sözler, grev hakkının ülkenin huzur ve sükûnunu bozmadan ve hiçbir siyasi amaca hizmet etmeden Türk işçisine tanınacağına taahhüt altına alınmasına yöneliktir.⁶¹⁸

Söz alan Zonguldak milletvekili Muammer Alakant da görüşlerini şu şekilde dile getirmiştir: “Grev hakkı elbette programımızda mevcut olduğu gibi memleketimizin içtimai ve iktisadi bünyesini sarsmayacak hükümleri ihtiva etmek suretiyle kendilerine verilecektir. Büyük meclisiniz, bu hükümleri tespit ederken kendi reyini kullanacaktır. Sosyal davalarını halletmiş birçok memleketler, işçilerin bu haklarını tanımışlar ve işçiler de fiilen bu haklardan istifade etmek imkânlarını elde etmiş bulunuyorlar.”⁶¹⁹

2 Haziran 1950 tarihli Meclis toplantısının ikinci oturumunda ilk sözü Kayseri milletvekili Suat Hayri Ürgüplü almış ve grev hakkındaki görüşlerini şu sözlerle ifade etmiştir: “Grev mevzuundaki ihtiyatlı ifade bana bir kaçamak değil, ciddî bir mevzuun çok ciddiyetle ele alınmış olması gibi geldi. Her türlü iktisadi kollarda henüz zayıf olan vatanımızda bütün devlet takatimize rağmen amme hizmetlerinde grev kabul edilebilir mi? Ürgüplü bu sözleriyle Türk işçisinin mali imkânsızlıklar içinde bulunduğu bir dönemde greve karar veren mekanizmaların keyfi bir tavır içinde olduklarını ifade etmiştir.⁶²⁰

Balıkesir milletvekili Vacid Asena da söz alarak şu ifadelerde bulunmuştur: “Grev bahsinde, bize kaçamaklı konuşmaya başladığımız isnadı yapılmaktadır. Hâlbuki prensip olarak grev hakkını tanımış olmak noktasında hiçbir ricat yapmak niyetinde değiliz ve bu mevzuda da kaçamaklı konuşmaya başlayanlar yine bizler değiliz. Halk Partisi çok kısa bir zaman evvel grev hakkının kabulünü katî olarak reddetmiş olmasına rağmen, şimdi sözlerinde kaçamaklı bir yol ihtiyar ederek grev hakkında zaten küçük olan hususi sermayelerimizi ve hiç hazırlıklı olmayan

⁶¹⁸ TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:9 Cilt:1 Birleşim:5, 2 Haziran 1950, s.94-147;Hükümetler-Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri, Cilt:2, s. 837.

⁶¹⁹ Hükümetler- Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri, Cilt:2, s. 859-861; TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 9 Cilt:1 Birleşim:5, 2 Haziran 1950, s. 94-147.

⁶²⁰ Hükümetler-Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri, Cilt:2, s. 880-881.

işçilerimizi koruyacak surette bir tetkik neticesi getirilirse o zaman fikirlerini beyan edeceklerini söylüyorlar ki bunun manası, örtülü bir ricattan başka bir şey değildir.”

Asena bu sözleriyle grev hakkının tanınması hususunda iktidar ve muhalefet arasındaki gerginliği bir kez daha gözler önüne sermiştir. Şu hususun da altını çizmek gerekir ki grev hakkının tanınması, iktidar olmak isteyen partilerin seçim propagandalarını süsleyen konular arasında olduğu görülmektedir.⁶²¹

1950 yılında görevde bulunan Çalışma Bakanı Hasan Polatkan⁶²², işçi teşekkülleriyle yaptığı temaslarda; işçilerin grev hakkı konusundaki görüşlerini öğrenmiş ve işçilerin talep ettiği hakların yakın bir zamanda sağlam esaslara dayandırılarak Mecliste görüşüleceğini dile getirmiştir. Grev konusunda yaptığı beyanatta; grev hakkını kabul etmiş olan diğer milletlerin bu husustaki mevzuatlarının inceleneceğini ve bu incelemeler sonucu hükümet programında işçilere vaat edilen hakkın kendilerine tanınacağını dile getirmiştir. Grev hakkında bir başka açıklamasında Polatkan; işçilerin toplu halde bulundukları merkezlere gidilerek incelemelerin yapıldığını ayrıca işçileri fikren ve bedenen yükseltecek seviyeye getirmesi düşünülen sendikalar konusunda ihtiyaçların mahalli olarak tespit edilip tasarıya son şeklinin verileceğini ifade etmiştir. Hasan Polatkan'ın bu sözleri muhalefet çevresince işçiye tanınacak grev hakkının tüm dünyada tanınmış grevler gibi olmayacağını, bu grevlerin sınırlanmış bir şekilde işçiye tanınacağı şeklinde yorumlanmıştır.⁶²³

Grev hakkının tanınmasıyla ilgili bir diğer görüşme, TBMM'nde İş Kanunu'nun bazı maddelerini tadil eden kanun tasarısının görüşüldüğü toplantıda gerçekleşmiştir. Toplantıda; DP'lilerin grev hakkının tanınması hakkındaki teklifleri kabul edilmemiştir. Görüşmeler sürerken söz alan milletvekilleri, İş Kanunu'nun aksaklıklarını önlemek için hazırlanan tasarının faydalarını anlatmış, işçinin hakkını korumak ve içtimai adaleti sağlamak için kanunun yeterliliklerinden bahsetmişlerdir.

⁶²¹ **Hükümetler-Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri**, Cilt:2, s. 902.

⁶²² Hasan Polatkan, 1915 yılında Eskişehir'de doğmuştur. 1936 yılında İstanbul Siyasal Bilgiler Okulu'ndan mezun olan Polatkan, Mayıs 1950-Aralık 1950 arasında Çalışma Bakanlığı görevine getirilmiştir.<https://birim.ailevecalisma.gov.tr/epersonel/Bakanlar/HTML/files/assets/common/download/E-Album%20Bakanlar.pdf>. Erişim Tarihi: 10 Ağustos 2020.

⁶²³ **Akşam**, “Çalışma Bakanı Hasan Polatkan'ın Beyanatı”, 5 Haziran 1950; **Milliyet**, “Çalışma Bakanı Hasan Polatkan Dün Şehrimize Geldi”, 5 Haziran 1950; **Akşam**, Grev Hakkı”, 12 Haziran 1950.

Çalışma Bakanlığı tarafından grev konusu üzerine çalışmaların devam ettiği tarihlerde hazırlanan ön tasarılarla Türkiye’de grev hakkının ne şekilde tanınacağı konusu üzerinde durulmuştur. Bu tasarının hükümlerine göre özellikle işverenle işçi arasındaki uyuşmazlıklarda sendikaların aldığı kararlarla grev yoluna başvurulabileceği belirtilirken; grevlerin iktisadi düzeni bozacak mahiyette olamayacağının da altı çizilmiştir. Aynı zamanda sınai işletmelerin bulunduğu yerlerde yapılacak sabotaj ve tahriklere ait hükümler de tasarıda yer almıştır. Bu tür hareketlere kesinlikle izin verilmeyeceğinin altını önemle çizen tasarının, en kısa zamanda işçi temsilcileri ve çalışma mevzuatı ile ilgili olanlar ve bilim adamlarının yapacağı toplantıda müzakere edileceği ve kesin şeklini alacağı ifade edilmiştir.⁶²⁴ Çalışma Bakanlığı tarafından TBMM’de ele alınan grev hakkı meselesi için dünya mevzuatları incelenmiştir. Özellikle grev konusunda diğer ülkelerin hangi şartlarla grev hakkını tanıdığı üzerinde durulmuş ve Türkiye’nin sosyal bünyesine uygun bir tasarı hazırlamak için girişimlerde bulunulmuştur.⁶²⁵

1951 yılında görevde bulunan Çalışma Bakanı Hulusi Köymen,⁶²⁶ DP kongresinde; İş Kanunu’nun 16. maddesinin değiştirileceğini, parti programında yer alan grev konusunun sendikaların o günkü durumu göz önüne alındığında uygulama imkânının olmadığını, grev hakkının ancak sendikaların güçlendirilmesi ile tanınabileceğini dile getirmiştir. Kongrede Çalışma Bakanı tarafından yapılan bu konuşma işçi çevrelerinde büyük üzüntü uyandırmıştır. Çalışma Bakanı Köymen tarafından verilen bir başka beyanatta; grev konusunda gerekli çalışmaların devam ettiğini, Avrupa ülkelerinde grev müesseselerinin ne zaman ve nasıl kurulduklarına ilişkin incelemelerde bulunulduğunu ancak Türkiye’de grev hakkının kanunlaştırılmadan önce sendikaların tam olarak faaliyette olması ve grev hakkını iyi kullanabilecek bir hale gelmesi gerektiğini, böylelikle grev hakkının kanunlaşabileceğini dile getirmiş ve sözlerine “*İşçiye grev hakkı vermek, barutsuz tüfeğe benzer. Eline tüfek, saçma, kapsül verdiğiniz fakat barutu bulunmayan bir*

⁶²⁴ **Cumhuriyet**, “Grev Hakkı”, 22 Ağustos 1951; **Akşam**, “Grev Hakkındaki Tasarı”, 22 Ağustos 1950.

⁶²⁵ **Akşam**, “Grev Hakkı ve Fikir İşçileri Tasarısı”, 13 Ekim 1950.

⁶²⁶ Ahmet Hulusi Köymen, 1891 yılında İstanbul’da doğmuştur. 1914 yılında İstanbul Hukuk Fakültesi’nden mezun olan Köymen, 22 Aralık 1950’de Çalışma Bakanlığı’na atanmıştır. <https://birim.ailevecalisma.gov.tr/epersonel/Bakanlar/>, Erişim Tarihi: 8 Ağustos 2020.

adam bu silahı kullanabilir mi?” şeklinde devam etmiştir.⁶²⁷ Köymen’in grev hakkında bu benzetmesi dikkat çekicidir. Burada vurgulanan asıl öge, grev hakkının tanınabilmesi için uygun ortamın hazırlanmış olması gereğidir.

1951 yılında görev icra eden Çalışma Bakanı Nuri Özsan, verdiği bir beyanatta; grev konusunda büyük dikkat ve hassasiyet göstermek gerektiğini ve kanun tasarısının hazırlık aşamasından kanunun yürürlüğe girip uygulanmasına kadar geçen süre zarfında birçok araştırma ve inceleme yapılması gerektiğini ifade etmiştir. Çalışma Bakanlığı tarafından işçiye grev hakkı tanınması konusunda gerekli incelemelerin yapıldığını fakat grev hakkının ülkenin durumuna uygun düşmediğini, mali durumları işçilerin üç beş gün işsiz kalmasına dahi uygun olmayan sendikaların bu durumu karşısında Türkiye’de yapılacak grevlerin işçileri zor duruma düşüreceği sonucuna varıldığını belirtmiştir. Tüm bunlara rağmen ülkenin şartlarına uygun bir grev tasarısının hazırlanmasına devam edileceği belirtilmiştir. Hazırlanacak tasarı hakkında ise kamu hizmeti gören memur ve hizmetlilerin ülkenin günlük hayatını felce uğratacağından grev yapmasına izin verilmeyeceğini, kamu hizmeti görmeyen iş sahalarında çalışan işçilerin ise akıllarına estikçe grev yapamayacaklarını bildirmiştir. Çalışma Bakanlığı tarafından işçilerle işverenler arasındaki anlaşmazlığın bir an evvel halledilmesi için kendi temsilcilerini görevlendireceği anlaşmazlığın devam etmesi halinde ise greve izin vereceği yönünde karar alındığını belirtilmiştir. Bütün bu gelişmelerle beraber greve izin verilmiş olsa dahi, ülkede işsizliğin günden güne artması sebebiyle, işçilerin işsiz kalmak korkusuyla grev yoluna başvuramayacakları görüşü de ileri sürülmüştür.⁶²⁸

Dönemin Başbakan Yardımcısı Samet Ağaoğlu Mecliste yaptığı bir konuşmada, kanuni hakların temin edilmesi talebinde bulunan işçi sendikalarını komünizm propagandası yapmakla itham eden ifadelerde bulunması bazı çevrelerde tepkiye yol açmıştır. Tepkisini dile getirenlerden biri eski Çalışma Bakanı Reşat Şemsettin’dir. Şemsettin, Ankara’da kendisiyle konuşan gazetecilere Türk işçisinin hiçbir tahrike alet olmayacak seviyede bulunduğunu kaydettikten sonra bu konudaki görüşlerini şu sözlerle dile getirmiştir: *“İşçilerimiz kimlerin kendilerinin hakiki dostu*

⁶²⁷ **Akşam**, “Sendikalar Gelişmeden Grev Hakkı Yok”, 6 Mart 1951; **Cumhuriyet**, “Grev Kanunu Tasarısı Üzerinde Gelişmeler”, 31 Mart 1951.

⁶²⁸ **Akşam**, “Grev Tasarısı”, 2 Nisan 1951; **Milliyet**, “Çalışma Bakanının Dünkü Basın Toplantısı”, 15 Nisan 1951.

olduğunu tefrik etmekte asla hataya düşmedi. Bugünkü iktidar emin olsun ki dün kendilerinin tahriklerine alet olmamış bulunan işçi vatandaşlar, ne bugün ne yarın kimsenin tahrikiyle hareket etmeyeceklerdir.”⁶²⁹

Sosyalist Partisi kurucusu ve Genel Sekreteri Esat Adil Müstecabioğlu işçilerin tahrik edildiği konusuna şu sözlerle değinmiştir: “Eğer grev istemek komünistlik ise veya grev hakkını tanımak, işçi sınıfına telkin etmek veya grev mefhumunda sınıf mücadelesi manası istihraç etmek milli menfaatlere aykırı ise bu suç bilhassa DP programında mündemiçtir.” Demokrat İşçi Partisi de bu konuda bir beyanname yayımlayarak işçi sendikalarının tahrikçilikle suçlanmasına tepki göstermiş ve bu konudaki sözlerini şöyle ifade etmiştir: “Partimiz, Demokratik manada bir sınıf mücadelesinin Cemiyetler Kanunu’nun bahsettiği siyasi bir hak olduğunu Sayın Samet Ağaoğlu’na hatırlatır, işçi ve ırgatların da bu memleketin mukadderatını tedvirde kendileri kadar ehli olduklarını işaret ederek iktidara liyakat müsabakasında DP’yi idam sehplarına rağmen dahi rakipsiz bırakmamak azminde olduğunu ilan eder.” Samet Ağaoğlu’nun konuşmasına karşılık İşçi Sendikaları Birliği İdare Heyeti de gazetecilere görüş bildirmiştir. Birlik başkanı Mehmet İnhanlı, Birliğin hiçbir zaman komünist tahriklere alet olmadığını belirtmiştir. İşçi Sendikaları Birliği İdare Heyetinden İsmail İnhan ise şunları ifade etmiştir: “Türk işçisinin arasına komünizm girmeyecektir. Ağaoğlu ikinci defadır ki bizi rencide ediyor. Yıllardan beri tatmin edilmediğimizi kendisi seçim nutuklarında söylemiştir. İşte tatmin edilmeyen biz işçilerin çıkardıkları iş ihtilaflarını başbakan yardımcısı niçin böyle tefsir ediyor. Bu bizim için çok acıdır. Kanuni olan iş ihtilaflı hakkımızı kaldırsın daha iyi. Şu veya bu hadise bütün Türk işçisine teşmil edilmemeli. En az kendisi kadar biz de komünizmin aleyhindeyiz.” Birlik idari heyetinin bir diğer üyesi Şaban Yıldız aynı konuda şu sözleri sarf etmiştir: “Grev hakkını vereceğiz diyen onlardı. Vermediler. Toplantı hürriyetimizi baltaladılar. Bir iş ihtilaflı çıkarmak hakkımız kaldı. Onu da kullanmamamızı istiyorlar. Bunu da kaldırsınlar, tek parti diktatoryasına dönelim. Böylece sendikalar ortadan kalkmış olur.”⁶³⁰ Meclis görüşmelerinde sıkça gündeme gelen grev hakkının tanınması meselesi, yukarıdaki ifadelerde de görüldüğü üzere sonuca varılamayan bir tartışma olmuştur. Bu konuda

⁶²⁹ Akşam, “Muhalefet ve İşçilerin Ağaoğlu’na Cevapları”, 9 Mayıs 1952.

⁶³⁰ Akşam, “Muhalefet ve İşçilerin Ağaoğlu’na Cevapları”, 9 Mayıs 1952.

dile getirilen görüşler, meselenin çözümüne ilişkin değil farklı fikirleri eleştirmek adına yapılmıştır.

15 Mayıs 1954 tarihinde Meclise, grev hakkının tanınması yönünde bir tasarı sunulmuştur. Sendikalara ve mesleki teşkilatlanmalara daha geniş bir sorumluluk yükleyen tasarıda; toplu iş sözleşmelerine ve işverenin meşru ve iktisadi amaçlarla kullanabileceği grev hakkına genişçe yer verilmiştir. Tasarıda ayrıca lokavta ait hükümler de yer almış ve memleketin ekonomik düzenini ilgilendiren kamu hizmeti mahiyetindeki işler hakkında mecburi tahkim esası kullanılmıştır. Tasarıdaki hükümler, iş uyuşmazlıklarında uzlaşmayı zorunlu kılmış, grevin serbest olduğu işlerde bu hakkın kullanılmasını belirli bir süre ile sınırlamış ve iki taraf arasında toplu iş sözleşmelerin yapılmasını teşvik eden esasları içermiştir.⁶³¹

26 Mayıs 1954 tarihli Meclis toplantısında çalışma hayatının gündeme gelmesi üzerine söz alan Manisa milletvekili Hikmet Bayur, “...*Ekonomik gelişmemiz nazarı itibara alınarak memleketimizde de işçilerimize grev hakları tanınırsa bu çok iyi olur ve bu suretle memleketimizde iş barışı kurulmuş olur. Kurulmakta olan fabrikalarda, santrallerde vesairede pek çok işçiye ihtiyaç olacaktır. Buna göre artık geciktirilmemelidir. Anglosakson ve Cermen ülkelerinde işçi ve işveren münasebetleri nispeten barış içinde gelişmiş ve az sarsıntı doğurmuştur. Çünkü işçilere verilen haklar, fazla gerginliğe mahal verilmeden gerginlik husule getirmeden verilmiştir.*”⁶³² Bayur’un ifadelerinde vurgulanan temel nokta; grev hakkının, Türkiye’nin ekonomik bünyesine zarar vermeyecek şekilde ve işçi ve işveren ilişkilerinde barış ortamı yaratmak suretiyle çözülmesi acil ve zaruri olduğudur.

⁶³¹ 15 Temmuz 1954 tarihinde İzmir’de liman işçileri tarafından ücretlerine zam yapılmadığı gerekçesiyle greve yapılmıştır. Türkiye’de gerçekleşen ilk büyük grev olarak değerlendirilen grev sonunda işçi temsilcileri ile işveren arasında yapılan görüşmeler sonuçsuz kalmıştır. Deniz İşçileri Sendikası Başkanı ve işçi temsilcileri hakkında takibata geçilmiş, ayrıca greve teşvik etme gerekçesiyle birçok işçinin ifadesi alınmış birçoğu tutuklanmıştır. Ali Şağan, “Demokrat Parti İktidarı ve Grev Hakkı”, 21. Yüzyılda Eğitim ve Toplum, Cilt:3, Sayı:7, s. 113; **Akşam**, “Grev Hakkı”, 16 Mayıs 1954.

⁶³² **Hükümetler- Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri**, Cilt:2, s.1040; **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:10 Cilt:1 Birleşim:4, 26 Mayıs 1954 Çarşamba, s. 48-82.

1956'da görevde olan Çalışma Bakanı Mümtaz Tarhan⁶³³, grev hakkının tanınmamasının tamamen ekonomik endişelerden kaynaklandığı yönündeki görüşünü: *“Ağır bir topu çamurlu, kaygan bir satha yerleştirmeden evvel zemini kuvvetlendirmek lâzımdır. Grev hakkını programımızda kabul etmiş bulunuyoruz. Bu kabul ettiğimiz haktan dönmüş değiliz. Grev hakkı işçinin başta gelen haklarından biridir. İnsan Hak ve Hürriyetleri Beyannamesine katılmış ve bunu teyit etmiş bulunuyoruz.”* Grev hakkının şimdiye kadar niye verilmediği yönünde ise *“Grevi yapmak için evvelâ gelişmiş bir sanayiye malik değiliz. Sanayimiz kundakta bebek halinde idi. Bu sanayiye, grev gibi ağır bir ihtilâf tedbiri ile kundakta iken öldüremezdik.”* şeklinde ifadelerde bulunmuştur. Tarhan, Çalışma Bakanlığının grev hakkının işçiye verilmesi gereken temel bir hak olduğunun ve bu hakkın temin edilmesiyle ülkenin olumsuz sonuçlarla karşılaşmayacağını bilincinde olduğunu belirtmiştir. Grev hakkının tanınmasından önce işçinin bu yola başvurmaya zemin hazırlayan uyuşmazlıkların çözümüne odaklanılmasının altını çizmiştir.⁶³⁴

26 Aralık 1959 tarihli bütçe görüşmeleri sırasında söz alan Çalışma Bakanı Haluk Şaman⁶³⁵ konuşmasında grev hakkının tanınmasının ekonomik bünyeyi sarsacak bir tehdit olarak gördüğünü şu sözlerle ifade etmiştir: *“Biz, iktisadi ve içtimai şartlarımız henüz oluşmakta olan bir cemiyet olmamız dolayısıyla grev işinde tatbik edilecek şartları dikkatle tespit etmeye mecburuz. Ekonomik, sosyal gelişmemizi grev namı altında zarara uğratmamalıyız, felce uğratmamalıyız.”*⁶³⁶

Yeni Anayasa tasarısının görüşüldüğü 26 Ağustos 1960 tarihli Meclis toplantısında grev hakkının esasları da tespit edilmiştir. Sendikaların grev hakkını ancak üyelerinin maddi durumlarını düzenleyebilmek için kullanabileceği, memurların grev haklarının olmadığı ve siyasi amaçlarla grev yapılamayacağı alınan

⁶³³ Mümtaz Tarhan, 1907 yılında İstanbul'da doğmuştur. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden mezun olan Tarhan, Türk mali ve hukuki sisteminde birçok görev birimde görev icra etmiş, Türkiye Cumhuriyeti'nin 22. Hükümetinde ise Çalışma Bakanı olarak yer almıştır. **Geçmişten Bugüne Bakanlarımız**, Çalışma Bakanlığı Personel Daire Başkanlığı, E-Albüm, s. 10.

⁶³⁴ **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:10, Cilt:10, Birleşim:47, 28 Şubat 1956, s. 1128.

⁶³⁵ Ahmet Haluk Şaman, 1911 yılında İstanbul'da doğmuştur. Siyasal Bilgiler Okulu'nu bitiren Şaman, 12 Haziran 1959 tarihinde 23. Hükümet'e Çalışma Bakanı olarak atanmıştır. <https://birim.ailevecalisma.gov.tr/epersonel/Bakanlar/> Erişim Tarihi: 8 Ağustos 2020.

⁶³⁶ **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:11, Cilt:7, Birleşim:46, 28 Şubat 1959, s. 1041.

kararlar arasındadır. Ayrıca grev hakkının özel bir kanunla demokratik bir cemiyet düzenini sarsmayacak şekilde düzenleneceği belirtilmiştir.⁶³⁷

9 Temmuz 1961 tarihinde halkoyuna sunularak kabul edilen 1961 Anayasası, sosyal devlet olma ilkesi doğrultusunda sendikal hakların tanınması ve işçilere grev hakkının verilmesi hususunu güvence altına almıştır. 27 Mayıs 1960 tarihinde Silahlı Kuvvetlerin yönetime el koymasından sonra bazı temel hakların kısıtlandığı bir dönem için bu gelişme, özgürlükçü bir dönemin kapıda olduğu umudunu yeşertmiştir. Bu hak artık demokratik düzenin olmazsa olmaz unsuru olarak Meclis toplantılarında özgürce tartışılmaya başlanmıştır.⁶³⁸ Başbakan İsmet İnönü tarafından 27 Kasım 1961 tarihinde, Mecliste, okunan hükümet programında; Anayasanın grev hakkını iktisadi haklar ve ödevler arasında saydığı, sosyal güvenlik tedbirlerini sağlayacak mevzuat ve müesseseler üzerinde çalışılacağı belirtildikten sonra işçilerin iktisadi ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla kullanacakları toplu sözleşme ve grev hakkını düzenleyici kanunların zaman kaybetmeden Meclise sunulacağı önemle vurgulanmıştır.⁶³⁹

2 Temmuz 1962 tarihli TBMM toplantısında, İsmet İnönü başkanlığında kurulan koalisyon hükümeti programı okunmuştur. Programda; işçi ve işveren ilişkilerini anayasaya uygun düzenlemenin, işçinin ve işverenin karşılıklı güven ortamında çalışmalarını sağlayabilmelerinin temel görev olduğunu belirtilmiştir. Bu noktadan hareket edilerek sosyal adalete ve sosyal güvenliğe ancak ulaşılabileceği inancında olduğu vurgulanmıştır. Ardından çalışma hayatını, ileri demokratik ülkelerdeki gibi verimli ve uyumlu bir düzen içerisinde sürdürülebilmek için Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanunu Tasarısı'nın Meclise sunulmak üzere hazırlanmakta olduğu duyurulmuştur. Aynı oturumda söz alan Niğde milletvekili İzzet Gener, *“İşçilerin iktisadi ve sosyal kurumlara kavuşturulması yönünden alınacak tedbirlere dair programda yer alan hususların kısa bir zamanda tahakkuk ettirilmesi ve bunların bir vaat ve temenni olmaktan kurtarılması lâzımdır. Toplu*

⁶³⁷ **Ulus**, “Yeni Anayasa Tasarısında Grev Hakkının Esasları Tespit Edildi”, 26 Ağustos 1960.

⁶³⁸ Adnan Mahiroğulları, “5018 Sayılı Kanun’dan 275 Sayılı Kanun’a Grev Hakkı Tartışmaları: Yasakçı Dönemden Serbesti Döneme Geçisin Yol Haritası, **Emek ve Toplum**, Cilt:4, Sayı:10, Mart 2015, s. 161.

⁶³⁹ **Resmi Gazete**, Sayı: 10974, 4 Aralık 1961, s.5975, **Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem:1,Cilt:1 Birleşim:13, 27 Kasım1961 Pazartesi, s. 118-125, **Hükümetler-Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri**, Cilt:3, s. 1331-1332.

sözleşme, grev ve lokavt haklarının düzenleyici kanun tasarılarının meclise getirilmesini temenni ediyoruz.” şeklinde ifadelerde bulunmuştur.⁶⁴⁰

5 Temmuz 1962 tarihli Meclis toplantısının birinci oturumunda, Adalet Partisi Meclis Grubu adına söz alan İzmir milletvekili Ragıp Gümüşpala, “İşsizliği yenmek için iş sahalarını artırmak ve iş verimini yükseltmek gerekir. Bu çok mühim meselede program vazıh değildir. Bunun içinde 5 yıllık planı beklemek gerektiği anlaşıyor. Toplu sözleşme, grev ve lokavt kanunları ile iş kanunu tadil tasarılarının kısa zamanda Meclise getirileceği, hür sendikacılığın geliştirileceğini memnuniyetle karşılıyoruz.” şeklinde görüş bildirirken; aynı tarihli Meclis toplantısının ikinci oturumunda; Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi Meclis Grubu adına söz alan Sivas milletvekili Cevad Okyakmaz görüşlerini: “İşçilerin meşru haklarının müdafaası ve sağlanması amacıyla hür sendikacılığın geliştirilmesi, toplu sözleşme, grev ve lokavtın gerçekleştirilmesi yolundaki gayretleri, demokrasinin yerleşmesi bakımından atılmış çok müspet adımlar olarak telâkki etmekteyiz.” şeklinde dile getirmiştir.⁶⁴¹

Kütahya Milletvekili Rauf Kıray ise görüşlerini şu sözlerle dile getirmiştir: *Grev ve lokavt kanununun getirileceğini memnuniyetle okudum. Çok sevindim. Hakikaten geç bile kalınmıştır.*”⁶⁴² Aynı toplantıda söz alan Başbakan İsmet İnönü, konuşmasında görüşlerini şöyle ifade etmiştir: “Evvelce, işçiler grev hakkının adından dahi serbestçe bahsedemezdi. Şimdi bu konu her gün konuşuluyor ve toplu sözleşme, grev hakkı gibi konularla ilgili kanunlar yakında meclise takdim edilecek durumdadır.” Sendikaların artık türlü baskılar altında kapatılmamakta olduğuna da dikkat çeken İnönü; sendikaları, itibarlı müesseseler olarak değerlendirmiş ve sendikaların hükümetle, karşılıklı iyi ilişkiler içinde, temaslarına devam ettiğini şu sözlerle ifade etmiştir: “Eskiden işçi teşekkülleri, hiçbir suretle beynelmilel teşekküllerle temas edemezlerdi. Şimdi ise serbestçe, milletlerarası âlemde Türk işçileri, mevcudiyetlerini hissettirmektedirler. İşçi mevzuu, hükümetçe, sosyal bünyemize uygun, millî ihtiyaçlara uygun ve işçi vatandaşlarımıza geniş itibar ve

⁶⁴⁰ **Resmi Gazete**, 9 Temmuz 1962, Sayı: 11149, s.7873; **Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem:1 Cilt:6, Birleşim:108, 2 Temmuz 1962, s. 150-162.

Hükümetler-Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri, Cilt:3, s. 1615; **Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem:1, Cilt:6, Birleşim:109, 5 Temmuz 1962, s. 166-248

⁶⁴² **Hükümetler-Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri**, Cilt:3, s. 1658.

güven besleyen bir zihniyet içinde ele alınmıştır. İşveren ve işçi münasebetlerinin karşılıklı salim ölçüler içinde işlemesini, hükümet, ciddî olarak, iktisadi ve karşılıklı sosyal gelişmemizin unsuru saymaktadır.”⁶⁴³ 1961 Anayasası’nda yer alan ve temel bir hak şeklinde benimsenmeye başlanan grev hakkı üzerine yapılan görüşmeler ve ortaya atılan fikirler, grev hakkının tanınması hususunda iktidar ve muhalefeti artık bir çatı altında toplayan ortak temenniler olması bakımından önemlidir.

Çalışma Bakanlığının grev hususunda ilk çalışması, toplu sözleşme kanun tasarısı kapsamındadır. Tasarıda grev ve lokavt ile ilgili hükümler 16. maddeden itibaren ele alınmaktadır. 16. maddede, grevin tanımı yapılmaktadır. Tanım ilgili maddede şöyle yer almaktadır: *İş şartlarında veya bunların tatbik tarz ve usullerinde değişiklik yapmak maksadıyla işçilerin anlaşarak toplu halde işi bırakmaları yüzünden o iş yerindeki faaliyetin tamamen veya işin mahiyetine göre emniyetli derecede kısmen işlemezliğe uğraması haline grev denir.* 17. maddede ise lokavtın tanımı yapılmıştır. Tanıma göre lokavt, *iş şartlarında veya bunların tatbik tarz ve usullerinde değişiklik yapmak maksadıyla işveren veya işveren vekili tarafından işçilerin işten çıkarılmaları veya işveren veya işçi vekillerinin teklifini kabul etmedikleri için işten çıkmaya mecbur olmaları yüzünden iş yerindeki faaliyetin tamamıyla veya işin mahiyetine göre ehemmiyetli derecede kısmen işlemezliğe uğraması halidir.* Tasarıda tanım faslından sonra 18. maddede, grev ve lokavtın istisnaları yer almaktadır. 19. maddede; Bakanlar Kurulunun grev ve lokavtın ülkenin güvenliğini, sağlığını, ekonomik ve sosyal düzenini sarsacak nitelikte olması halinde meselenin, Çalışma, Maliye, Ticaret ve Sanayi Bakanlıkları ile ilgili bakanlık ve bakanlıkların temsilcileri ve en yüksek kademedeki işçi ve işveren teşekküllerinin seçecekleri işçi ve işveren temsilcilerinden oluşan bir uygulama heyetine havale edeceğine ilişkin bir hüküm yer almıştır. Çalışma Bakanlığını ilgilendiren bir diğer hüküm 21. maddede geçmektedir. Söz konusu maddede; grev hususunda işçilerin muvafakatlerinin alınmasına dair olan işlemlerin Bölge Çalışma Müdürünün veya iş müfettişinin başkanlığında sendika temsilcisi ile işveren veya vekilinden müteşekkil heyet huzurunda yapılacağına ilişkin bir hüküm bulunmaktadır. Bununla beraber yapılacak oylama sonucunda düzenlenecek üç nüsha belgenin bir nüshasının Çalışma

⁶⁴³ **Hükümetler-Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri**, Cilt:3, s. 1700; **Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem:1, Cilt:6, Birleşim:109, 5 Temmuz 1962, s. 166-248.

Bakanlığına gönderilmesi gerektiği bildirilmektedir. Oylama sonucunun Bakanlığa bildirilmesiyle ilgili husus da madde 22’de hükme bağlanmış, buna göre uzlaşmanın sağlanamadığına ilişkin oylama sonucunu bildirir belgenin en geç iki iş günü içerisinde Çalışma Bakanlığına gönderilmesi uygun görülmüştür. Madde 23’te; Bakanlığının grev ve lokavt taleplerinin ilgili kanun hükümlerine uygun olup olmadığına ilişkin görüşlerini bildiren tutanağı bir hafta içinde Yüksek Hakem Kuruluna bildirmesi gerektiği üzerinde durulmuştur. Ayrıca Çalışma Bakanlığının grev ve lokavt taleplerinin ilgili kanun hükümlerine uygun olmadığı yönünde bir itiraz kararının tebliğ tarihi üzerinden 30 gün geçmedikçe grev ve lokavt ilan edilemeyeceği hükmü yer almıştır. 25. maddede; grev ve lokavtın ilan edildiğini tarafların birbirlerine ve Bölge Çalışma Müdürlüğüne yazı ile bildirmesi gerektiği hükmü bulunmaktadır. Çalışma Bakanlığının grev ve lokavta ilişkin görev ve sorumluluklarının yer aldığı 35. madde; Yüksek Hakem Kurulunun oluşum ve fonksiyonunu bildirmektedir. Buna göre teşekkülde en üst kademedede Çalışma Bakanlığı Hukuk Müşaviri ve Çalışma Genel Müdürü yer almaktadır. Ayrıca oluşturulacak Yüksek Hakem Kurulunda fakülte ve yüksekokullardaki İş Hukuku ve Sosyal Ekonomi profesörleri arasından Çalışma Bakanlığının seçeceği bir uzmanın da yer almasına karar verilmiştir. Çalışma Bakanlığı tarafından uygun görülen iki uzmanın Yüksek Hakem Kuruluna atanabileceği 35. maddede yer alan hususlar arasındadır. Bakanlığı direkt ilgilendiren maddelerden bir diğeri madde 40’ta yer almaktadır. Bu maddede: Çalışma Bakanlığı tarafından Vilayet Hakem Kuruluna katılacak işçi ve işveren temsilcileri ile Bölge Çalışma Müdürleri ve Yüksek Hakem Kuruluna katılacak işçi ve işveren temsilcilerinin kurul toplantılarından en az bir hafta önce, uyuşmazlığın mahiyeti, toplantı gün ve saatini belirtmek suretiyle, yazılı talep üzerine seçileceğine ilişkin bir hüküm yer almaktadır.⁶⁴⁴

Çalışma Bakanlığının grev ve lokavt hususundaki çalışmalarının yer aldığı 1961 yılında yayımlanmış *Beyaz Kitap*’ta; Türk-İş tarafından hazırlanan toplu sözleşme kanun tasarısında da grev ve lokavta ilişkin hükümlerinin yer aldığı ve bu hükümlerin Çalışma Bakanlığı tarafından hazırlanan tasarı ile bazı noktalarda

⁶⁴⁴ **Beyaz Kitap**, Çalışma Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1961, s. 27-40.

farklılıklar gösterdiği göze çarpmaktadır.⁶⁴⁵ Bu farklılıklardan biri iş uyuşmazlığına ilişkin yapılacak oylama ile başlayan süreç sonunda hazırlanacak dört nüsha belgenin bir nüshasının sendikada kalması gerektiğine ilişkindir. Ayrıca Türk-İş'in hazırladığı tasarıda; hükümetin denetlenmesinin tamamen kaldırılması, greve ilişkin son kararın Bakanlar Kurulu tarafından değil işçi ve işveren tarafından kurulacak olan bir hakem heyeti tarafından verilmesi, askeri iş yerleri dışında kalan bütün kurumların grev yapabileceği ve greve karar verilirken sendika üyelerinin yarısından bir fazlasının “Evet” oyunun yeterli görülmesi yönünde hükümlere yer vermiştir.⁶⁴⁶

Grev ve lokavtla ilgili hükümlerin yer aldığı bir diğer çalışma; Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliğinin, Çalışma Bakanlığının hazırladığı tasarıyı esas alarak hazırladığı projedir. Projede; grev ve lokavtın tanımına yer verilmekle birlikte adı geçen oda ve birliklerin temsilcilerinin de tahkik heyetinde yer almasının gereği üzerinde durulmuştur. Greve ilgili iş yerindeki çoğunluk sendikasının karar vereceği, grev ve lokavt kararının alınacağı toplantıdaki oylamanın sonuçlarını bildirir dört nüsha belgenin bir nüshasının işverene, bir nüshasının ilgili sendikaya ve iki nüshanın da Çalışma Bakanlığına gönderilmek üzere Bölge Çalışma Müdürlüğüne verilmesi hükmü yer almıştır. Çalışma Bakanlığı tarafından grev ve lokavt hususunda hazırlanan tasarı ile hemen hemen aynı madde ve hükümlere yer verilen tasarının Bakanlıkça hazırlanan tasarıdan farkı ise grev kararını vermeye yetkili birim, grev ve lokavt ile ilgili yüksek hakem kuruluna başvuru, greve itiraz ve grevin uygulanma süresinde görülmektedir.⁶⁴⁷

Çalışma Bakanlığı tarafından grev ve lokavta ilgili hazırlanan bir diğer tasarı, Ocak 1962 tarihinde toplanmış olan Çalışma Meclisine sunulmuştur. Grevin tarifi ile başlayan tasarısının ilgili maddeleri Bakanlığın bu konuda hazırladığı ilk proje ile uyuşmaktadır. Bununla beraber grev ve lokavt süresince iş görececek Yüksek Hakem

⁶⁴⁵ Bülent Ecevit, Sendikalar Birliği tarafından hazırlanan bu tasarı hakkında görüşlerini şöyle dile getirmiştir: “Çalışma Bakanı olduğum sırada elde hazırlanmış bir Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanunu tasarısı vardı. Bunu beğenmeyen Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu bir tasarı hazırladı ve daha ileri hükümler getirdi. Konfederasyonun getirdiği tasarı örneğini daha mütevazı bulduk ve sendikacı arkadaşlarımızın hazırladığı metinden daha ileri bir metin hazırladık. Bu sefer sendikacı arkadaşlar geri kalmak istemediler ve hükümetin hazırladığı bu tasarının ilerisine geçen bir tasarı örneği hazırladılar. Dikkat buyururlarsa istikbale ait kehanetlerde bulunmadım; yalnız geçmişteki tarihe mal olmuş hakikatlerden bahsettim.” Sülker, **a.g.e.**, s. 265.

⁶⁴⁶ **Milliyet**, “İşçiler Grev Tasarısı Hazırladı”, 8 Ağustos 1961.

⁶⁴⁷ Tuna- Kutal, **a.g.e.**, s. 142-156.

Kuruluna Çalışma Bakanlığı tarafından Ankara Üniversitesinden seçilecek Sosyal Ekonomi ve İş Hukuku profesörlerinden üye veya üyeler eklenmiştir. Ayrıca Çalışma Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde, işçi ve işveren arasındaki uyuşmazlıkla ilgili olmayan iki uzmanı, Yüksek Hakem Kuruluna atayabilecektir.⁶⁴⁸

Çalışma Bakanlığının aynı hususları içeren bir projesi daha bulunmaktadır. Bu proje; grev ve lokavtın tanımı, istisnaları, taraflara bildirilmesi, Bölge Çalışma Müdürlüğüne bildirilme süresi, greve katılamayacak işçiler, grev ve lokavtın devam ettiği süre zarfında işçi alımı yapılamayacağı ve mevcut işçilerin de başka bir iş yerinde çalışamayacağı, kanuna aykırı yapılmış lokavtın işçi haklarına ve işveren hukukuna etkileri, İl Hakem Kurulunun fonksiyonları, Yüksek Hakem Kurulunun fonksiyonları ve işçi ve işveren temsilcisi seçilmesi gibi konu başlıklarına sahiptir. Bu başlıklar altında verilen hükümlerin Bakanlığın ilk projesi ile aynı içeriğe sahip olduğu görülmektedir.⁶⁴⁹

Grev ve Lokavt Kanunu Tasarı üzerine yapılan hazırlıkların bitmesi üzerine yeni kanunun esasları şu şekilde belirtilmiştir: 500 kişiden az işçi bulunduran yerlerde işçi sayısının beşte biri, 500’den yukarı işçi çalıştıran yerlerde ise en az 100 kişi grev kararı verebilecek; grev yapan işçiye, işverenin ücret ödemesi mecbur tutulmayacak; yalnız grev yapan işçiler işlerini terk edebilecek; şahıslara karşı herhangi bir şiddet ve tehditte bulunulmayacak; işçinin grev hakkına karşılık işveren de lokavt hakkını kullanabilecek yani kendisine daha uygun iş şartlarını işçilere kabul ettiremediği takdirde lokavt yapabilecek; lokavtın sonuna kadar ücret verilmeyecek ve lokavtın üç ay sürmesi halinde taraflar mukavele ile bağlı sayılmayacak; grev yapan işçi için biri “Uzlaştırma” diğeri “Tahkim”, adını taşıyan iki komisyon kurulacak; uzlaştırma görüşmeleri sırasında greve başlayan işçilerin her biri en az 50 lira para cezasına mahkûm edilecek; Bakanlar Kurulu tarafından grev yapılmasının yasaklandığı hallerde grev yapan işçiler için bir aydan altı aya kadar hapis, grev yapılması yasak olan yerlerde grev yapan işçiler için 500 liradan

⁶⁴⁸ **Beyaz Kitap**, s. 27-40.

⁶⁴⁹ Tuna- Kutal, **a.g.e.**, s. 165-171.

aşağı olmamak üzere para cezası ve altı aydan üç seneye kadar hapis cezası verilecektir.⁶⁵⁰

Meclis gündeminde yoğun tartışmalara sebep olan grev hakkı, 15 Temmuz 1963 ve 275 sayı ile yürürlüğe giren Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu ile resmîyet kazanmıştır. Kanunun 17. maddesinde; *“İşçilerin, topluca çalışmamak suretiyle bir iş kolunda veya iş yerinde faaliyeti durdurmak veya işin niteliğine göre önemli ölçüde işi aksatmak amacıyla aralarında anlaşarak veyahut bir teşekkülün aynı amaçla topluca çalışmamaları için verdiği bir karara uyarak işi bırakmalarına grev denilir.”* tanımı yer almaktadır. İsmet İnönü’nün başkanlığında kurulan Üçüncü Koalisyon hükümetinin 30 Aralık 1963 tarihli Meclis oturumunda okunan programda; iktisadi kalkınma adına yapılacak faaliyetlerin sosyal yönü üzerinde önemle durulmuş, Meclisin onayından geçen diğer kanunlarla olduğu gibi Grev Kanunu’nun da işçi işveren ilişkileri açısından büyük gelişme olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca hükümet programında; toplu sözleşme, grev ve lokavt hakkı ile kurulan yeni çalışma düzeninin verimli ve barışçı bir yolda işlemlerini kolaylaştırıcı tedbirlerin alınmaya devam edileceği de vurgulanmıştır. Bununla birlikte işçi ve işveren teşekkülleriyle sıkı iş birliğinin olumlu sonuçlarının görüldüğü ve bu iş birliğini geliştireceği dile getirilmiştir.⁶⁵¹

Grev hakkının anayasada açıkça yer almaya başladığı bir dönemde, Çalışma Bakanı olarak görevde bulunan Bülent Ecevit, bu hakkın kullanılmasına ilişkin görüşlerini Meclis toplantılarında şöyle dile getirmiştir: *“Bizim birçok hususlarda kendimize örnek tuttuğumuz ileri Batı demokrasilerinin hemen hepsinde bu kanunla Türk işçisine tanımak üzere bulunduğumuz haklar ancak uzun ve kanlı mücadeleler sonucunda elde edilebilmiştir. Bu mücadelelerin toplam bünyesinde meydana getirmiş olduğu yaralar, toplumu bölen sınıf ayrılığı şuuru, Batı ülkelerinin birçoğunda hala onarılamamıştır. Bu bakımdan Yüksek Hakem Heyetimizin, birkaç gün içinde bu hakları, bu türlü mücadelelere ihtiyaç kalmaksızın Türk işçisine tanımak suretiyle toplum ve tarihe büyük bir hizmette bulunmuş olacağımız şüphesizdir.”* Grev tasarısının bir takım kısıtlamalarla birlikte hazırlanması

⁶⁵⁰ **Akşam**, “Grev Tasarısı Tamamlandı”, 29 Ağustos 1951; **Cumhuriyet**, “Grev Tasarısı Tetkik Ediliyor”, 16 Kasım 1951.

⁶⁵¹ **Resmî Gazete**, Sayı: 11600, 7 Ocak 1964, s. 4; **Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem:1, Cilt:24 Birleşim:20, 20 Aralık 1963, s. 35-46.

konusunda ise bu kısıtlamaların grev hakkının özünü zedelediği şeklinde ifadelerde bulunmuştur. “... Bütün ileri demokratik memleketlerdeki mevzuatı inceledik ve hiçbirinde bu kanunla getirilenlerden daha ileri hükümler bulamadık. Bulsaydık getirmekte tereddüt etmezdik. Bütün iktisadi hayatın devlet elinde toplandığı, devletin her alanda mutlak hâkim olduğu bir rejimde hür sendikacılık olamaz. Hür sendikacılık olmayınca toplu sözleşme ve grev hakkı olamaz. Bugünlerde tanımak üzere bulunduğumuz toplu sözleşme ve grev hakkı, iktisadi hayatta, devletle beraber özel şahısların, özel sermayenin de rol oynamasının fayda ve faziletine inanan bütün milletlerin işçiye ödemeleri şart bir bedeldir. Çünkü ancak bu müesseselerle işçiler tamamıyla liberal bir ekonomide veya bizdeki gibi karma bir ekonomide kendi hak ve menfaatlerini sağlamak ve mutlak bir teminat altına almak imkânını bulmuş olurlar.” Sözleriyle Ecevit, sendikacılık ile toplu iş sözleşmeleri ve grev hakkı arasındaki sıkı bağa işaret etmiştir. Ayrıca vergi sistemi yüzünden veya başka bir sebepten gelir dağılımının adaletsiz olduğu durumlarda toplu sözleşme ve grev hakkının adaletsizliğe dur diyebilecek güce sahip olduğu, bu hakkın tanınmasıyla sanayileşme adına da ciddi bir adım atılacağını ifade etmiştir. Grev hakkının tanınması ve kullanılmaya başlanmasıyla Türk demokrasisinin yalnızca siyasi bir otorite olmadığının da anlaşılacağı, demokratikleşme açısından örnek alınan birçok ülkenin işçiye grev hakkının temin edilebilmesi için kanlı ve çetin mücadeleler vermesine karşın Türkiye’de grev hakkının tanınmasının Atatürk’ün “Yurtta barış, cihanda barış” ilkesi çerçevesinde barış içinde gerçekleştiği, grev hakkının tanınmasıyla 27 Mayıs ve sonrasında Türk milletine kazandırılan 1961 Anayasası’nın bir hedefine daha ulaşıldığı hususuna önemle değinmiştir.⁶⁵²

Başbakan Nihat Erim tarafından 16 Aralık 1971 tarihli Meclis oturumunda okunan hükümet programında grev konusunda şu görüşler dile getirilmiştir: *Emekleriyle Türk ekonomisine değerli katkıda bulunan işçilerimizle işverenlerin karşılıklı hak ve menfaatlerini dengeli bir şekilde korumak, daha başlangıcında çözümlenmesi mümkün menfaat çatışmalarının Türk ekonomisine olumsuz etkilerini önlemek için Sendikalar Kanunu ile Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanunları, işçi*

⁶⁵² Sülker, **a.g.e.**, s. 262-266.

*ve işveren teşekküllerinin de görüşleri tespit edilerek, birbirini tamamlayan bu iki kanun arasındaki çelişmeler giderilecektir.*⁶⁵³

Başbakan Ferit Melen tarafından 29 Mayıs 1972 tarihli Meclis toplantısında okunan hükümet programında çalışma hayatıyla ilgili olarak Sendikalar, Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'ndaki hükümlerin daha etkin barışçı çözüm yollarına olan ihtiyaçlar göz önüne alınarak geliştirileceği ifade edilmiştir.⁶⁵⁴ Türk Silahlı Kuvvetlerinin Türkiye Cumhuriyeti'ni koruma ve kollama görevini üstlenerek 21 Eylül 1980 tarihinde kurulan Bakanlar Kurulunun 44. döneminde, Bülent Ulusu'nun başkan sıfatıyla Meclise sunduğu hükümet programında; kurulan bu yeni hükümetin çalışma ve sosyal güvenlik konularına bakış açısını, tüm vatandaşların huzur ve güven içinde ve insanlık onuruna yakışır bir biçimde yaşamasını sağlamak üzerine şekillendirdiklerini dolayısıyla Türk işçisinin sömürülmesine ve sendikal hakların istismar edilmesine izin verilmeyeceği, çalışma hayatının ahenkli bir düzen içinde sürdürülmesi için Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu, Sendikalar Kanunu ve İş Kanunu'nun gözden geçirileceği dile getirilmiştir.⁶⁵⁵

Özetle 1923 yılından itibaren Meclis gündemine sıkça gelen Türkiye'nin iktisadi sorunları, devlet eliyle kurulması hedeflenen sınıai kuruluşlarla çözülme kavuşturulmak istenmiştir. Bu hedef, aynı zamanda çalışma hayatına canlılık kazandırılması anlamına da gelmektedir. 1930'lu yılların başından itibaren uygulamaya konulan iktisadi planlar ve 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunu ile güçlendirilen çalışma hayatında işçilerin sayısı giderek artmıştır. Bu artış aynı zamanda Türkiye'nin sosyal politikalar yolunda ciddi adımlar atmasının da gerekliliğini ortaya koymuştur. İşçi ve işveren ilişkilerinin seyrinin belirlemesi açısından önem taşıyan sosyal politikalar, Çalışma Bakanlığının görev ve sorumluluklarını da arttırmıştır.

II. Dünya Savaşı ile değişen dünya konjonktürü, Türkiye'nin demokratik ve sosyal bir devlet vasıflarını kazanmak açısından ciddi girişimlerine kapı aralamıştır. 1947 tarihli İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun'un yürürlüğe girmesi, grev hakkının tanınması hususunda bir ivmedir. Ancak grev

⁶⁵³ **Resmi Gazete**, Sayı: 14051, 23 Aralık 1971, s. 4.

⁶⁵⁴ **Resmi Gazete**, Sayı: 14207, 6 Haziran 1972, s. 6.

⁶⁵⁵ Erdilek, **a.g.m.**, s.1042.

hakkının tanınması hususunda iktisadi ve siyasi baskı mekanizmaları devre dışı bırakılamamıştır. 1950 yılında iktidarda gelen DP, grev hakkının tanınması açısından Türk işçisine ümit vermiş ve bu yolda ILO ve BM ile iş birliği, Türkiye'nin, sosyal meselelere çözüm arayışları içerisinde olduğu izlenimini doğurmuştur.

1961'e kadar geçen süre zarfında Türk hukuk tarihini oldukça meşgul eden bir konu olan grev hakkı, ülkenin siyasi ve ekonomik politikasını tek elden çizen otoriteler tarafından yasaklanmış dolayısıyla bu hakkın temini 1961 Anayasası'nın hazırlanmasına kadar askıda kalmıştır. Liberal ekonominin yadsınması ve buna bağlı işçi işveren uyuşmazlıklarının devlet müdahalesi olmaksızın çözülemeyeceği görüşü bu döneme hâkimdir. İş Kanunu'nun 73. ve 74. hükümleri ve Türk Ceza Kanunu'nun 201. maddesinin grevin sınırlandırılması ve yasaklanmasına ilişkin içeriği, aynı zamanda grev tanımının tam anlamıyla ortaya konulmasına da müsaade etmemiştir. 1970'li yıllarda işçiler için grev, sosyal devlet ilkelerinin hayata geçirilebilmesi adına en etkili araçlardan biridir. Söz konusu etki özellikle sosyal yardımlar, iş süreleri, iş güvenliği ve toplu iş sözleşmelerinin yaygınlaşmasında görülmüştür. Bu noktada grevlere katılımın fazla olması grev sonucunda işçi lehine kararların alınmasında önemli rol oynamıştır. Ekonomik açıdan ise, 1980'lere uzanan süreçte, enflasyonel yükseliş grevlerin hızla artması üzerinde doğrudan etkili olmuştur.

3.3. Çalışma Bakanlığının Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Alanlarındaki Faaliyetleri

Tarihsel gelişimine bakıldığında; ilk çağlardan bu yana sosyal ve ekonomik açıdan hayatlarını güvence altına almak zorunluluğu duyan birey ve toplumlarla karşılaşmaktadır. Bu noktada; devletlerin sosyal güvenlik hususundaki tedbirleri 1880'lerde Almanya'da kurulan Sosyal Sigortalar ile alınmaya başlamıştır. İngiltere ise 1911 yılında hazırladığı Beveridge Planı ile bütün bireylerin asgari bir ücret kazanmasını ve sosyo-ekonomik açıdan halkın yaşam standartlarının yükseltilmesini amaçlanmıştır. 1929 Ekonomik Krizi sonucu Amerika'da işsizliğin artması ve halkın sosyal sigortalar kapsamında haklarını kullanamaması üzerine Devlet Başkanı Roosevelt tarafından 1932 yılında "Refah Devleti Doktrini" adı altında bir dizi tedbir alınmıştır. Bu tedbirler arasında 16 Haziran 1933 tarihli Ulusal Endüstri Düzeltme

Kampı ve 14 Ağustos 1945 tarihli Sosyal Güvenlik Kanunu'nun yürürlüğe girmesi yer almaktadır.⁶⁵⁶ 12 Ağustos 1941 tarihli Atlantik Beyannamesi, 10 Mayıs 1944 tarihli Philadelphia Bildirisi ve 10 Aralık 1948'de kabul edilen İnsan Haklar Evrensel Beyannamesi ile sosyal güvenlik uluslararası boyutlarda ele alınmaya başlanmıştır.⁶⁵⁷

Türkiye'de ise sosyal güvenlik politikalarının gelişimi, yakın tarih içerisinde yer almıştır. II. Dünya Savaşı'nın Türkiye'yi de ekonomik açıdan sarsması, savaşın sonunda ortaya atılan sosyal güvenlik politikalarının Türkiye tarafından benimsenmesini zorunlu kılmıştır. 1945 yılına rastlayan ve Çalışma Bakanlığının kurulduğu yıl olması sebebiyle de girişimlerin hedefe ulaşma olasılığının yüksek olduğu sosyal güvenlikle ilgili gelişmelerin başında; 27 Haziran 1945 tarih ve 4772 sayılı İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu ve 16 Temmuz 1945 tarih ve 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kanunu gelmiştir. Anayasanın 48. maddesinde yer alan herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ilkesi ve Beş Yıllık Kalkınma Planlarında ekonomik kalkınmanın sosyal adaletin gerçekleşebildiği ölçüde başarılı olabileceği düşüncesi Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin temel felsefesini ortaya koyması bakımından önem taşımaktadır.⁶⁵⁸

20 Haziran 1945 tarihinde yapılan Meclis toplantısında 4772 sayılı kanun hakkında ilk Çalışma Bakanı Sadi Irmak bir konuşma yapmış, henüz tasarı halinde olan kanun üzerine görüşlerini şu sözlerle bildirmiştir: “...İnsan hata eden mahlûktur. Bu hataya düşüş nispeti de müeyyidelerin azlığı ile mütenasip olarak

⁶⁵⁶ İngiltere bu çerçevede; 1906 İş Kazası ve Çocuklara Yemek Yardımı Yasası, 1907'de Okul Çocuklarına Tıbbi Gözetim Yasası, 1911 yılında İşsizlik Sigortası ve Hastalık Sigortası yürürlüğe girmiştir. Bir görüşe göre bu yasaların yürürlüğe girmesini işçilerin politik baskısı hızlandırmıştır. 1911 yılında yürürlüğe giren hastalık sigortası sadece çalışanı teşhis, tedavi ve imkân yardımı bakımından bağlamış, işçi yakınının bu sigortadan faydalanma hakkı olmamıştır. İskender Gümüş, “Tarihsel Perspektifte Refah Devleti: Doğuş, Yükseliş ve Yeniden Yapılanma Süreci”, **Journal of Political Administrative and Local Studies**, Cilt:1, Sayı:1, s. 46.

⁶⁵⁷ Abdurrahman Ayhan, “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenlik İlkeleri”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, Cilt:1, Sayı:1 Ocak 2012, s.43; İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 22. maddesinde sosyal güvenlik hakkında şöyle bir prensip yer almıştır: *Herkesin, toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvenliğe hakkı vardır. Ulusal çabalarla ve uluslararası iş birliği yoluyla ve her devletin örgütlenmesine ve kaynaklarına göre, herkes onur ve kişiliğinin serbestçe gelişim için gerekli olan ekonomik, sosyal ve kültürel haklarının gerçekleştirilmesi hakkına sahiptir.* <http://www.unicankara.org.trdf> , Erişim Tarihi: 3 Aralık 2019, Philadelphia Bildirisinde ise 3. bölümde *Güvenceye ve eksiksiz tıbbi tedaviye ihtiyaç duyan herkes için temel bir gelir sağlamak amacına yönelik sosyal güvenlik önlemlerinin yaygınlaştırılması* şeklinde yer alan ilke ile yaşam standartlarının yükseltilmesi hedeflenmiştir. <https://www.ilo.org/ankara/about>, Erişim Tarihi 3 Aralık 2019.

⁶⁵⁸ Talas, **a.g.e.**, s. 385.

artar. Herhangi bir yerde bu gibi hatalar büsbütün cezasız bırakılacak olursa hataya düşecek insanların adedi daha fazla olacaktır. Birçok fedakârlıklarla kurduğumuz bu müesseselerde çalışan işçilerin her yerden daha dikkatli olmaları zaruridir.” Irmak tarafından dile getirilen bu görüş, doğmakta olan kanunun Türk işçisinin ihtiyaçlarına göre hazırlandığına özellikle vurgu yapmaktadır.⁶⁵⁹

Sosyal güvenlik meseleleriyle ilgilenecek kurum olan İşçi Sigortaları İdaresi hakkında hazırlanan kanun, 1944 yılında TBMM’ye sunulmasına rağmen kabul edilmesi ancak Çalışma Bakanlığının kuruluşuyla mümkün hale gelmiştir. İşçi Sigortaları İdaresinin ilk genel kurul toplantısı, 13 Mart 1946 tarihinde, Ekonomi Bakanlığının konferans salonunda yapılmıştır. Toplantıya 18 işçi, 16 işveren delegeyle Sağlık ve Sosyal Yardım, Ticaret, Maliye Bakanlıkları, Umumi Murakabe Heyetinden⁶⁶⁰ ikişer delege, çeşitli üniversitelerden profesörler ve Çalışma Bakanlığı temsilcileri katılmıştır.⁶⁶¹ Ayrıca ülkenin çeşitli bölgelerinden gelen kömür, demir, pamuk, yün, ipek, cam, kâğıt, deri, tütün, üzüm, incir, madenî eşya, nebati yağ endüstrilerinin delegeleri de toplantıda bulunmuştur. Çalışma Bakanı Sadi Irmak, toplantıda yaptığı konuşmada TBMM’nin ülkenin sosyal meseleleri üzerinde önemle durduğunun altını çizerek: *“Büyük millî ve insani dâvaları olan bir memleketin çocukları ve görevlileri olarak buna inanıyoruz ki tek yaratıcı kıymet saydığımız çalışmanın hızını ve verimini arttırmak yolunda en tesirli vasıtalarından biri çalışanları hayatın ve mesleğin her türlü risklerine karşı garantilere sahip kılmaktır. Demokrasimizin ve devletçiliğimizin taşıdığı zihniyet çalışanı mutlu ve emin kılmak uğrunda ve milletçe dayanışma halinde bütün güçlükleri yenmek*

⁶⁵⁹ **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:7, Cilt:18, Birleşim:2, 20 Haziran 1945, s. 325.

⁶⁶⁰ Umumi Murakabe Heyeti, iktisadi devlet teşekkülleri, kuruluşları ve sermayesi %50’nin üzerinde devlete ait olan iştirakleri idari, mali ve teknik açıdan devamlı denetim ve gözetim altında bulundurmak üzere kurulmuştur. 1960 yılında Yüksek Denetleme Kurulu adını alarak çalışmalarına devam etmiştir. Nevzat Tetik-Halime Karaca, “Tek Düzene Geçişte Kritik Kurum Olarak Umumi Murakabe Heyeti’nin (Yüksek Hakem Kurulu) Rolü”, **Muhasebe ve Finans Tarihi Araştırmaları Dergisi**, Sayı:19, Temmuz 2020, s. 88.

⁶⁶¹ İşçi Sigortaları İdaresinin ilk genel kurul toplantısında konuşma yapan Çalışma Bakanı Sadi Irmak, “Bünyemiz bakımından işçi sigortalarına devlet eliyle başlamanın faydaları meydandadır. Çalışanların kabil olduğu kadar geniş sayıda ve mecburi bir tarzda sigorta edilmesi, primlerin asgari hadde tutulmasına imkân verecektir. Endüstri hayatına yeni girmiş bir millet olarak körpe sanayimizin gelişmesi bakımından tabiidir ki bütün maliyet unsurları üzerinde titizlikle durmaya mecburuz.” sözleriyle kurumun bakanlık bünyesinde ve disipliniinde faaliyet yürüteceğini dile getirmiştir. “İşçi Sigortaları İdaresi Genel Kurul Toplantısı”, **Çalışma**, Sayı:4, Ocak 1946, s. 52.

amacını güder.” şeklinde ifadelerde bulunmuş, bu ifadelerle aynı zamanda İşçi Sigortaları İdaresinin kuruluş gerekçelerini izah etmiştir.⁶⁶²

Avrupalı devletlerin edindiği tecrübelerden faydalanılarak kurumun geliştirileceğine dair fikirlerini de beyan eden Irmak, çalışanların mecburi suretle sigortalanması ve ödenecek primlerin asgari hadde olması için gayret sarf edileceğinin altını çizmiştir. Böylelikle sosyal güvenlik açısından garantiye sahip bir işçiden alınacak olan verimin de artacağını ve yeni yeni yapılanmakta olan sanayinin gelişmesine bu şekilde katkı sağlanacağını ifade etmiştir. İşçi Sigortaları İdaresinin kuruluşundan sadece iki ay kadar sonra sigorta ettirilen işçi sayısının 300.000'e ulaştığını dile getiren Irmak, bu işçilerin ailelerinin de sigorta kapsamına alındığına vurgu yapmıştır. Türk demokrasisinin imtiyazlı bir sınıf tanımadığı dolayısıyla da bütün mesleklerle eşit imkânlar sağlanarak milletin yaşam standartlarının yükseltilmesine çalışılacağını ifade eden Irmak, ilk genel kurula ülkenin dört bir yanından temsilci katılmasının bu amaca yönelik olduğunu sözlerine eklemiştir. Ayrıca işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinin hak ve ödevlere karşılıklı saygı ve dayanışma içinde görevlerini yerine getireceğinin garantisini vermiştir. Sadi Irmak'tan sonra söz alan vekiller ise işçi sigortalarının İş Kanunu'na tabi iş yerlerinde çalışan işçilere uygulanacağı, işçinin bu kapsama göre iş yerine kabul edilmesiyle sigortasının da kendiliğinden başlayacağını belirtmişlerdir. Görüşmeler sırasında; iş kazaları işçinin iş görmesi esnasında meydana gelen kazalar; meslek hastalıkları ise işin mahiyetine göre tekrarlanan bir sebepten veya işin yürütülme şartlarından meydana gelen hastalıklar olarak tanımlanmıştır.⁶⁶³

Çalışma Bakanlığı müsteşarı Hüseyin Avni Göktürk başkanlığında Mart 1946 tarihinde toplanan İşçi Sigortaları Genel Kurulunda, çalışma hayatını yakından ilgilendiren kararlar alınmıştır. Kurulda; işçilerin ihtiyarlık, malullük ve ölüm halinde dul ve yetimlerini koruyacak sigortaların kurulması ve primlerin tespitine esas olacak işçi gündelikleri için bir barem yapılması hususlarında tespitler yapılmıştır. Prim ve ödenekler tespit edilirken; yaş, hizmet süresi ve işin ağırlık derecesinin göz önünde tutulması, primlerin işveren, işçi ve devlet tarafından ödenmesi, sigorta fon ve

⁶⁶² **Ulus**, “Çalışma Hayatımız İçin İleri Sürülen Güzel Dilekler”, 14 Mart 1946.

⁶⁶³ **Cumhuriyet**, “İşçi Sigortaları Genel Kurulu'nun Toplantısı”, 27 Mart 1946; **Ulus**, “Çalışma Bakanı Bir Söylev Verdi”, 12 Mart 1946.

ihtiyatlarının işçi yararına müsait şartlarla nemalandırılması, beyanname verme mükellefiyetinin küçük sanatlarla mevsim işçilerine uygulanmaması dikkate alınmıştır. Sigorta kanununun geniş kapsamlı hazırlanması ve bütün iş yerlerine dağıtılması, İhtiyarlık Sigortası Kanunu çıkıncıya kadar hâlen işverenlerce yapılmakta olan özel yardımların devam ettirilmesi, geçici iş görmemezlikte ilk günden itibaren tazminat verilmesi ve işçilerin ve ailelerinin hastalık, doğum ve bakım ihtiyaçları için gerekli sağlık müesseselerinin kurulması da kurulda alınan kararlar arasındadır.⁶⁶⁴

Çalışma Bakanlığı ve bağlı kuruluşları tarafından sosyal güvenlik alanında atılan adımlar kalkınma planlarında ele alınması, sosyal güvenlik sisteminin benimsenmesi hedefini taşımıştır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; herkes için ihtiyarlık ve sağlık sigortalarını kapsayan sosyal güvenlik sisteminin kurulacağı ve bu düzenin tek elden yürütülmesinin sağlanacağına yönelik önlemler ele alınmıştır. Ancak plan çerçevesinde ele alınan önlemler, sınırlı bir düzeyde uygulama alanı bulmuştur. Sosyal güvenlik ancak İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kapsamlı bir tanıma kavuşabilmiş, bu tanımda gelir üzerinde önemle durulmuştur. Planda, sosyal güvenlik adına yalnız sosyal sigortalar vasıtasıyla değil sanayileşme sonucu ortaya çıkabilecek tüm riskleri de göz önüne alarak yeni bir bakış açısı geliştirilmesi gerektiği özellikle vurgulanmıştır. Korunmaya muhtaç çocuklar, okuyan genç kesim, çalışmak zorunda kalan gençler, işçi eş ve çocukları, bedensel ve ruhsal açıdan çalışacak durumda olmayanlar ve çalışamaz duruma gelen yaşlıları kapsayan sosyal güvenlik hizmetlerinin tamamlanması bu yeni bakış açısının esasını oluşturmuştur.⁶⁶⁵

3.3.1. Hükümet Programlarında ve Meclis Gündeminde Sosyal Güvenlik Meselesi

Yürütme organının temel edindiği ilkeleri ve yürütmeyi hedeflediği temel politikaları içeren hükümet programlarında işçi sigortaları üzerinde sıkça durulan meselelerden biridir. İşçi sigortalarına ilk kez 14 Ağustos 1946'da TBMM'de Recep

⁶⁶⁴ **Ulus**, "Çalışma Hayatımız İçin İleri Sürülen Güzel Dilekler", 14 Mart 1946.

⁶⁶⁵ **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972**, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Ankara, 1967, s.209.

Peker tarafından hükümet programında değinilmiştir. Söz konusu programda; çalışma hayatına yönelik yapılacak faaliyetlerden bahsedilirken işçi hayatının iyileştirileceği ve onların her türlü riske karşı sigortalanması için daha büyük girişimlerde bulunacağı belirtilmiştir. Ayrıca 1946 yılı içerisinde uygulanmasına başlanmış olan meslek hastalığı, kaza ve analık hallerini kapsayan sosyal sigortalara, işçilerin ihtiyarlığını da teminat altına alacak şekilde emeklilik sigortasının ekleneceği belirtilmiştir. İş hukukunun geliştirileceği ve İş Kanunu'ndan faydalanamayan küçük iş yerlerindeki işçiler ile deniz ve tarım işçilerinin de haklarını koruyucu tasarılar hazırlanacağı üzerinde durulan konular arasındadır. Bunlarla birlikte; iş ve işçi bulmayı devletin temel vazifesi haline getiren kanunun çalışma alanını genişletip kalifiye işçi yetiştirmeye daha çok önem vereceği, ülkenin çeşitli bölgelerinden iş imkânı geniş illere doğru meydana gelen işçi hareketini kontrol altına almak için gerekli tesislerin kurulacağı, iş merkezlerindeki sıhhi ve sosyal tesislerin tamamlanmasının hızlandırılarak işçilerin sağlık açısından elverişli evlere yerleştirilmesine büyük emek harcanacağı ve İş Kanunu'nun işçi lehine işverenlere yüklediği sorumluluğunun yerine getirilip getirilmediğinin takip edileceği gibi konulara da temas edilmiştir.⁶⁶⁶

Çalışma Bakanı Hasan Polatkan'ın konuşması ile açılan 16 Haziran 1950 tarihli İşçi Sigortaları Genel Kuruluna; işçi ve işveren temsilcilerinden birer grup, bakanlık ve ilgili kurumların temsilcileri ile Ankara ve İstanbul Üniversitelerinden profesörler katılmıştır. Kurulda, bir senelik çalışma raporları gözden geçirildikten sonra işçi ve işveren sorunlarına yönelik katılımcıların görüşleri alınmıştır.⁶⁶⁷ Toplantıda söz alanlar özellikle işçilerin hastalık ve ihtiyarlık sigortaları, sigorta prim hadleri ve meslek hastalıkları üzerinde durmuştur. İşçi temsilcilerinin üzerinde durduğu konu ise kendilerine verilen yemekler olup bu konuda işverenlerin daha itinalı olmaları gerektiğini ifade etmişlerdir. Toplantıda ayrıca işçilere elbise verilmesi, çocuk zammı verilmesi, veremli işçilerin tedavi edilmesi ve ailelerine yardım temin edilmesi, ihtiyarlık sigortasına hak kazanmak için 60 yaş haddinin

⁶⁶⁶ **Hükümetler-Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri**, Cilt:1, s. 426, **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:8 Cilt:1 Birleşim:3, 14 Ağustos 1946, s. 27-71; **Resmi Gazete**, Sayı: 6386, 15 Ağustos 1946, s. 11097.

⁶⁶⁷ **Milliyet**, "İşçi Sigortaları Genel Kurulu Dün Toplandı", 16 Haziran 1950; **Akşam**, "İşçi Sigortaları Kurulu Toplandı", 16 Haziran 1950.

yüksek olduğu bunun yerine çalışma süresi esasının kabul edilmesi, işçi ücretlerinden ihtiyarlık sigortası için kesilen % 4'lük primin % 2'ye indirilmesi, işçiye ihtiyarlığında verilen senelik 400 liranın 600 liraya çıkarılması, iş müfettişlerinin doğrudan doğruya işçi ile temas etmeleri, kaza ve doğum hallerinde lüzumsuz formalitelerin kaldırılması ve işçi meskenleri meselesinin bir an önce halledilmesi talep edilmiştir.⁶⁶⁸

İşçi Sigortaları Genel Kurulunda ayrıca; işveren temsilcileri tarafından sigorta primlerinin tehlike derecesine göre ayarlanması, kurumun elinde bulunan paraların daha karlı sahalara yatırılması, teşkilat kanunundaki bazı aksaklıkların bir an önce giderilmesi, kurumda çalışan memurların başka sahalara kaçmasını önlemek için maaşlarının arttırılması, büyük masraflara mal olan büyük hastaneler yerine işçilerin çok olduğu yerlerde ufak baraka ve pavyonların kurulması ve iş müfettişlerinin uzmanlıklara ayrılması konularına değinilmiştir. Toplantıya katılan bilim adamları ise işçi sigortası kanunlarının pek tatmin edici olmadığını dolayısıyla da iş müfettişlerinin sadece hata yakalayıcı değil nasihatçi ve yapıcı olmalarını, iş konularıyla ilgili danışma bürolarının kurulmasını ve iş mevzuatının derli toplu bir hale getirilmesini talep etmişlerdir. Ayrıca iş hastalıklarının kesin olarak belirlenmesinin imkânsızlığına da değinmişlerdir. İşçilerin işe alınırken sıkı bir muayeneye tabi tutulmalarını böylece işçilerin işe girdikten önce mi sonra mı hasta oldukları meselesinin çözüleceğini belirtmişler ve İşçi Sigortaları İdaresinin çalışmalarının küçümsenmemesini bu kurumun dört sene içinde işçi sağlığı meselesinde oldukça büyük işler başarmış olduğunu sözlerine eklemişlerdir.⁶⁶⁹

Başbakan İsmet İnönü tarafından 27 Kasım 1961 tarihinde Mecliste okunan hükümet programında; işçinin refahının her şeyden önce geldiğini, işçiye sağlanacak bu refah ile açılan yeni iş alanlarından mutlak verimlilik sağlanacağı, dolayısıyla da işsizliğe bu yolla çare bulunacağı dile getirilmiştir. Anayasada ekonomik hak ve ödevler arasında sayılan sosyal güvenlik hakkı için sağlam bir mevzuat oluşturulacağı ve kurumlarında bu konu üzerinde hassasiyetle duracaklarını belirten

⁶⁶⁸ Çalışma Bakanlığı tarafından işçilerin mesken sahibi olabilmeleri yapılan etütler sonrasında ihtiyarlık sigortası fonundan iki milyon liranın işçi meskenleri inşası için uygun görülmesi üzerine İşçi Sigortaları, Kurumu Türkiye Emlak Kredi Bankası ile temaslara geçmiş, meskenler için bankadan kredi temin edilmiştir. **Milliyet**, “İşçilerin Mesken İhtiyacı”, 24 Nisan 1951.

⁶⁶⁹ **Cumhuriyet**, “İşçi Sigortaları Genel Kurul Toplantısı”, 17 Haziran 1950; **Akşam**, “İşçilerin ve İşverenlerin Dilekleri”, 17 Haziran 1950.

İnönü'den sonra söz alan İstanbul Milletvekili Rıfat Öztürkçine: “*Sosyal Sigortanın ve İhtiyarlık Sigortasının, zaruri ve elzem olduğuna kaniyiz. İşçi Sigortalarının işçiye karşı başkalaşmış, işlemez bir durumda olması, işçinin işçi sigortası ile olan hukuki durumunun nazarı itibara alınmaması elem verici bir hakikattir. Nafia Bakanlığı’nda bir mühendis, 150-200 lira gündelik ücret alırken, bir hekimin 350 lira ile bir ay gece ve gündüz çalıştırılması gibi bir sosyal adaletsizliğin devam etmemesini yürekten temenni ederim.*” şeklinde görüş bildirmiştir.⁶⁷⁰ Öztürkçine tarafından dile getirilen bu sözler ile sosyal sigortaların adil bir düzende işlemesi temenni edilmektedir.

Başbakan Suat Ürgüplü tarafından 26 Şubat 1965 tarihinde Mecliste okunan hükümet programında; Sosyal Sigortalar Kanunu’nun tam anlamıyla uygulanabilmesi için gerekli tedbirlerin alınacağı, tarım işçilerinin haklarını korumak ve bu iş sahasında meydana gelen aksaklıklara çözüm üretebilmek için bir kanun tasarısının hazırlanıp en kısa sürede Meclise sunulacağı, işçi hakları ve işçileri ilgilendiren hükümlerin hazırlanma ve uygulanmasında ilgili kurumlarla iş birliği imkânlarının genişletileceği, iş mahkemelerini çoğaltmak ve iş davalarının görülmesini hızlandırmak için gerekli tedbirlerin alınacağı, İşsizlik Sigortası’nın kurulması ve işçi alımına önemli bir yer verilmesi hususunda gerekli girişimlerde bulunulacağına vurgu yapılmıştır.⁶⁷¹

3 Kasım 1965 tarihli Meclis oturumunda hükümet programını okuyan Başbakan Süleyman Demirel, çalışma hayatını ilgilendiren hususlardaki sözlerine; özel sektör için yapılan planlama hazırlıklarının özel sektör ve işçi temsilcileri ile iş birliği içinde yapılacağı inancında olduklarını belirterek başlamıştır. Demirel, sosyal güvenlik teşkilatının esnaf ve sanatkârları da kapsayacak şekilde işler hale getirilmesinin takip edilecek politikalar arasında yer alacağını dile getirmiştir. Özellikle alın teriyle geçimlerini kazanan işçilerin tabii afetler ve her türlü risk karşısında emeklerinin koruma altına alınabilmesi için büyük çaba harcanacağı, bütün vatandaşların ihtiyarlık ve hastalık gibi güçlük ve sıkıntılarının sosyal sigortalar yardımıyla giderilmeye çalışılacağı, işsizlik sigortasının kurulacağı,

⁶⁷⁰ **Hükümetler-Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri**, Cilt:3, s. 1331,1400.

⁶⁷¹ **Resmi Gazete**, Sayı: 11945, 5 Mart 1965, s.6, **Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem:1, Cilt:36, Birleşim:65, 26 Şubat 1965, s. 495-504, **Hükümetler- Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri**, Cilt:3, s. 1956.

kimsesiz çocuklar ile dul, emekli, yetim, ihtiyar ve sakatların durumlarıyla yakından ilgilenileceği programın temel konuları arasında yer almıştır. Çalışma Bakanlığı Teşkilât Kanunu ile Sosyal Sigortalar Teşkilât Kanunlarının ıslah edileceği, Sosyal Sigortalar Kanunu'ndaki aksaklıkların giderilerek diğer emekli sandıklarına bağlı işçiler ile sosyal sigortalara bağlı işçilerin emeklilik hakları arasındaki dengesizliğin ıslahına çalışılacağı da Süleyman Demirel tarafından hükümet programında dile getirilmiştir.⁶⁷²

7 Kasım 1969 tarihli Meclis oturumunda Başbakan Süleyman Demirel tarafından okunan hükümet programında; *“İşçi çocuklarının, sosyal sigortalar fonundan getirilen burslarla eğitilmeleri imkânı geliştirilecektir. Tarım iş kanunu tasarısı yürürlüğe konacak, tarım ve orman işçileri sigorta kapsamına alınmış olacaktır. Sosyal sigortaların kapsadığı risk alanları genişletilecek ve işsizlik sigortasının gerçekleştirilmesi imkânları aranacaktır.”* şeklinde ifadelerde bulunulmuştur.⁶⁷³

Bülent Ulusu'nun, 1980 Eylül'ünde, başkan sıfatıyla Meclise sunduğu hükümet programında; hükümetin çalışma ve sosyal güvenlik konularına bakış açısını; tüm vatandaşların huzur ve güven içinde ve insanlık onuruna yakışır bir biçimde yaşamasını sağlamak üzere şekillendirdikleri dolayısıyla sosyal sigortalar kapsamına alınmayan çalışanların bu haktan mahrum kalmamaları için girişimlerde

⁶⁷² Söz konusu Meclis oturumunda Süleyman Demirel'in yaptığı konuşma: *“Sosyal sigorta sistemimizi son çalışma meclisinin kararları ışığında ıslah etmek için gereken tedbirleri alacağız. Seri iş mahkemeleri kurulmasına çalışacağız. Tarım işçilerinin sosyal sigortalar sistemi ve çalışma mevzuatı hükümleri kapsamına alınması yönünde gereken hazırlıkları yapacağız, işsizlik sigortasının biran evvel gerçekleştirilmesi için çalışmalara derhal başlamak karındayız. İşçilerin teknik bilgilerini arttırmaları, daha yüksek kazanç elde edecek alanlara yönelmeleri, iş yerlerinde daha verimli çalışma metotları uygulayabilmeleri için, devlet yardımı ile kurslar, stajlar ve eğitim faaliyetlerine hız vereceğiz. İşçileri, rahat ve sıhhi yuvalara kavuşturan işçi meskenleri yapımını süratlendirecek ve memleketimizin sosyal şartlarına uygun bir statüye getirmeğe çalışacağız. İşçilerin gelirlerini, hisse senedi gibi kaynaklardan gelecek kazançlarla takviye etmelerine ve servetin toplum içinde tıpkı Batı dünyasında olduğu gibi, daha geniş vatandaş zümreleri arasında dağılmasını uygun bulmaktayız. Bunun için işçilerimizin anonim şirket ortaklıklarına katılmalarını, toplu sözleşmelerle kârdan kendilerine hisse verilmesini, bu hisselerin nakit hisse senedi veya tahvil gibi karşılıklarla ödenmesi usullerini denemenin isabetli bir yol olacağına kaniyiz. El emeği ile geçinen meslek mensuplarının, sosyal sigortalardan faydalandırılmalarını sağlamak muhtaç oldukları alet ve vasıtalara bizzat sahip kılınmalarını teşvik etmek ve bu hususta gereken tedbirleri alarak, kendilerine yardımcı olmak karındayız. Her şoförün kendi vasıtasına sahip olabilmesi için gerekli malî destek ve kredi temini işini süratle ele alacağız.”* **Hükümetler- Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri**, Cilt:4, s.2193; **Resmi Gazete**, Sayı: 12149, 12 Kasım 1965, s. 5-7.

⁶⁷³ **Resmi Gazete**, Sayı: 13350, 13 Kasım 1969, s. 7.

bulunulacağı bildirmiştir.⁶⁷⁴ Ulusu'nun dile getirdiği bu görüş hükümetin sosyal güvenlik alanında doğrudan sorumlu olduğunu göstermesi bakımından önemlidir. Ayrıca Ulusu'nun düşünceleri sosyal güvenlik alanında geliştirilecek politikaların sosyal barışı teşvik edici bir nitelik kazanması gereğine vurgu yapılmıştır.

3.3.2. Sosyal Sigortalar Alanındaki Gelişmeler

İşçi Sigortaları İdaresinin kurulmasına yönelik kanun hakkında yapılan Meclis görüşmelerinde, hükmi şahsiyete haiz olan kuruma, yarım milyon lira sermaye ayrılacağı belirtilmiştir. Kanun ile ilgili ilk gelişmeler arasında; çeşitli iş yerlerinde İşçi Sigortaları İdaresinin şubelerin açılması, kurumun en büyük şubesinin İstanbul'da kurulacağı da görüşmeler sırasında temas edilen konular da yer almıştır. Kurum, düzenli olarak işçi sicillerinin tutulmasının yanı sıra işçiye iş bulmak gibi faaliyetlerden de sorumlu tutulmuştur. Çalışma Bakanlığı, özellikle kesif işçi bulunan İstanbul ve Zonguldak gibi şehirlerde açılacak şubeler için çok esaslı tetkikler yapmıştır.⁶⁷⁵ Bu doğrultuda açılan İşçi Sigortaları İdaresinin şubeleri ve bunlara bağlı iller aşağıdaki gibidir:⁶⁷⁶

- 1- İstanbul: İstanbul, Kocaeli, Edirne, Kırklareli, Çanakkale, Bursa.
- 2- İzmir: İzmir, Manisa, Denizli, Balıkesir, Kütahya, Afyon, Aydın, Muğla, Isparta, Burdur, Antalya.
- 3- Ankara: Ankara, Çankırı, Eskişehir, Kırşehir, Konya, Yozgat, Bolu, Kayseri, Çorum, Bilecik.
- 4- Seyhan: Adana, İçel, Hatay, Gaziantep, Maraş, Niğde, Malatya.
- 5- Zonguldak: Zonguldak, Kastamonu.
- 6- Samsun: Samsun, Sinop, Amasya, Sivas, Tokat, Erzincan, Ordu, Giresun.
- 7- Trabzon: Trabzon, Rize, Çoruh, Gümüşhane, Kars, Ağrı, Erzurum.

⁶⁷⁴ Erdilek, **a.g.m.**, s.1042.

⁶⁷⁵ **Akşam**, “İş ve İşçi Sigortaları”, 21 Ocak 1946; **Cumhuriyet**, “Çalışma Bakanının Zonguldak'taki Tetkikleri, 3 Haziran 1946.

⁶⁷⁶ Seren, **a.g.e.**, s.153: İşçi Sigortaları İdaresinin 1954 yılının sonuna gelindiğinde 17 şube ve bu şubelere bağlı hizmet veren yedi irtibat bürosu bulunmakta, 1955 yılında Erzurum, Gaziantep ve Trabzon'da irtibat bürolarının açılmasıyla irtibat bürolarının sayısı 10'a ulaşmıştır. Yine aynı yıl açılan İzmit şubesiyle şube sayısı da 18'e yükselmiştir. 1956 yılında Antalya, Balıkesir ve Konya'daki irtibat bürolarının şube konuma getirilmesiyle İşçi Sigortaları İdaresine bağlı faaliyet yürüten şube sayısı 24'ü bulmuştur. “İşçi Sigortaları”, **Çalışma Vekâleti**, Cilt:4, Sayı:2, Nisan-Haziran 1956, s. 79.

8- Diyarbakır: Diyarbakır, Van, Hakkari, Muş, Bitlis, Siirt, Urfa, Elazığ, Mardin, Bingöl, Tunceli.

1 Temmuz 1946 tarihinden itibaren çalışmalarına başlamış olan İşçi Sigortaları İdaresi, ilk bir yıl içinde İş Kazaları ile Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Kanunu gereğince işverenlerin ödemeleri gereken primleri tahsil etmiş ayrıca sigortalı işçiler için geniş yardımlarda bulunmaya başlamıştır. 1946 yılının sonuna gelindiğinde; 4.171 iş kazası, 41 meslek hastalığı ve 2.354 analık hali vuku bulmuş, kaza ve analık için 2.504.672,77 lira prim ayrılmıştır.⁶⁷⁷

Çalışma Bakanlığı, Temmuz 1946 yılından itibaren yürürlükte bulunan İş Kazalarıyla Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Hakkındaki Kanunu'nun daha faydalı hale getirilmesi için kanunun bazı maddelerini değiştiren bir kanun tasarısı hazırlamış ve görüşlerini almak üzere ilgili bakanlıklara göndermiştir. Çalışma hayatının önemli bir ihtiyacının karşılandığı ilk sosyal sigorta kanununun bu değişikliklerle daha faydalı esasları içereceği ve daha da sadeleştirilerek yardımların ihtiyaç sahiplerine kolaylıkla ulaşabileceği dile getirilmiştir. Çalışma Bakanlığının görüşleri dikkate alarak hazırlanan bu kanun tasarısındaki değişiklikler özellikle şu hususları içermiştir: Gebelikte, doğumda ve doğumdan sonra sigortalı kadınlar için gereken sağlık yardımları, İşçi Sigortaları İdaresi tarafından doğrudan doğruya ve Çalışma ve Sağlık Bakanlıkları tarafından tespit edilecek olan miktarlar üzerinden yapılacaktır. Tasarıda analık yardım ve ödeneklerinden faydalanmak için önceden kabul edilen süre değiştirilmiştir. Yürürlükte bulunan kanunda, yardıma hak kazanabilmek için ilk altı ayın üç ayında bilfiil çalışmış olmak hükmü yer almışken değişiklikle bu süre, tatbikattaki tecrübelerle dayanılarak, altı aya çıkarılmıştır. Tasarının önemli hükümlerinden biri de iş kazaları hakkındaki soruşturma ve kovuşturmalara aittir. Yeni şekle göre işverenin, herhangi bir kaza meydana geldiğinde adliyei değil zabıtaı haberdar edeceğinin altı çizilmiştir. Bundan başka, 10 günden az iş göremezliğe sebep olan kazalar hakkında adalet makamlarınca tahkikat yapılması mecburiyeti kaldırılmıştır. Doğumda yapılacak yardım için istenen belgelerin kaldırılması ve bunlar yerine sadece nüfus kütüğüne yapılacak kayıtlarla yetinilmesi uygun görülmüştür. Tasarıda iş kazası ve meslek hastalığından

⁶⁷⁷ Seren, a.g.e., s. 153.

doğan maluliyet ve ölüm hallerinde kendilerine mahsus kanunlara göre emeklilik haklarından faydalanan kütüklü memur ve hizmetliler aynı yardımdan iki defa faydalanmış olacakları için bu kanunun kapsamı dışında bırakılmıştır.⁶⁷⁸

Nisan 1947’de toplanan Birinci Çalışma Meclisinde açılış konuşması yapan Çalışma Bakanı Sadi Irmak, 1 Temmuz 1946’dan beri yürürlüğe girmiş olan Sigorta Kanunu’nun ilk uygulanma devresinde karşılaşılan ameli güçlükleri azaltmak maksadının gözetilmekte olduğunu ve analık sigortasında hak sahiplerinden belge istenmesi, her kaza vakasında savcılıkça soruşturma yapılması gibi güçlüklerin kaldırılarak bazı sigorta haklarının işçiler lehine genişletildiğini belirtmiştir. Ayrıca gerek bu kanunun gerek diğer kanunlara ait tasarıların hazırlanmasında; işçi ve işverenlerin Bakanlığa ilettikleri gerçek ihtiyaçlar ve isabetli kararlara götüren düşünce ve dileklerinden geniş ölçüde faydalanılmış olduğunu dile getirmiştir. Bakanlığın kısa bir süre zarfında hazırlayıp yürürlüğe koyduğu kanun hükümlerini yerine getirmek hususundaki gayretleri gittikçe artmıştır. Her şeyden önce İş Kanunu’nu bütün gereklilikleriyle gerçek hayata geçirmek hususunda kararlı olan Bakanlık, iş teftişi usullerine daha rasyonel şekiller vererek bütün iş yerlerinin bu kanun karşısındaki durumunu sıkı bir denetleme ile ıslah etmek ve kanundan doğan hakların, vecibelerin ve tedbirlerin ihmaline müsamaha etmemek yolunda ciddi adımlar atmıştır. İşçi sigortalarının son kanun değişikliğinden sonra kolaylaşan tatbikatı, şikâyetlere meydan vermeyecek bir şekilde yürütülmüştür. İşçi Sigortası İdaresinin şubelerinin bulunmadığı yerlerde Ziraat Bankasıyla yapılan bir anlaşma dâhilinde, işçi ve işverenlerin prim ve ödenek hesapları bu banka vasıtasıyla görülmüştür.⁶⁷⁹ İşçi Sigortaları İdaresi tarafından yürütülen bu faaliyetlerin ihtiyaçları kısa süre içinde karşıladığının görülmesi, henüz başlangıç döneminde olmasına rağmen tespit edilen aksaklıkların da çok geçmeden düzeltileceği inancını doğurmuştur. Bizzat işçi ve işverenlerin söz sahibi oldukları genel kurul toplantıları bu inancın teminatı sayılmıştır.

Sadi Irmak’ın Çalışma Bakanlığı yaptığı dönemde, Sağlık Bakanlığının koruyucu ve tedavi edici faaliyetler üzerinde yoğunlaşarak sosyal yardım ve sosyal sigorta işlerini tamamen Çalışma Bakanlığına devretmesi gerekliliği üzerinde

⁶⁷⁸ **Ulus**, “İşçi Sigortaları Kanununa Ek Yeni Bir Kanun Tasarısı”, 2 Aralık 1946.

⁶⁷⁹ **Ulus**, “Birinci Çalışma Meclisi Toplandı”, 26 Nisan 1947.

durulmuştur. Devletin sosyal vazifelerle kurulmuş bir bakanlığı dururken aç ve bakımsız çocuklar mevzuunu Sağlık Bakanlığına vermenin yerinde bir karar olmadığını da düşünen Irmak, bu çocukların iş yerlerinde iş terbiyesiyle yetiştirilmeleri ve sonra da işe yerleştirilmeleri gerektiğinin altını çizmiştir. Hayır kurumlarının denetlenmesi ve koordinasyonunun da devlete düşen temel görevlerden biri olduğu, bu görevde de en dar gelirli sınıfların durumuyla yakından ilgilenecek makamlara yetki verilmesi gerektiği, geniş halk tabakalarına ucuz gıda, mesken ve giyim sağlamak vazifesi bugünün en başta gelen sosyal meselelerden olduğu dolayısıyla tüm bu görevlerin Çalışma Bakanlığı tarafından yerine getirilmesinin daha uygun olacağını dile getirmiştir.⁶⁸⁰

Sigortalı işçilerin haklarını kaybetmelerine meydan vermemek için iş kazası, meslek hastalığı ve analık hallerinde işçi ve işverenlerce yapılması gereken işleri izah eden yönetmelikler kurumlar tarafından bastırılarak iş yerlerine ve kurum şubelerine gönderilmiştir. İşverenlere, işçi ve hizmetlilerine ödedikleri ücretleri bildiren aylık bordroları her ayın 21'ine kadar İşçi Sigortaları İdaresine göndermeleri zorunluluğu getirilmiştir. Ayrıca işverenler, yeni işçi alırken detaylı bir sağlık muayenesi yaptırıp belgelerini saklamak ve kaza, meslek hastalığı ve analık vakalarını süresi içinde kuruma bildirmek üzere mükellef kılınmıştır. Böylece kurum hesabına yapılacak tedaviler, yardımlar ve diğer ödemelerin zamanında yapılması hem kurum işlerinin daha çabuk yürümesine hem de sigortalıların acılarının biran önce giderilmesine hizmet edilmiş olunacaktır. İlgili sigorta kanununun uygulanmasında tereddüt edilen hususlar hakkında İşçi Sigortası İdaresinin şubelerine başvurulması halinde kurumun, sigortalıların ve bütün işçi ve işverenlerin ihtiyaçlarına en kısa sürede cevap vereceği özellikle vurgulanmıştır. İdarenin 1946 yılında başlayan faaliyetlerinden edindiği tecrübenin verdiği kanaat ve genel kurulun son toplantısındaki talepler dikkate alınarak 1948 yılı başından itibaren iş yeri ve işçi sayısı çok olan merkezlerde şube ve acentelikler açmak suretiyle sigorta işlerini daha kısa zamanda sonuçlandırmak için gerekli hazırlıklar yapılmıştır.⁶⁸¹

⁶⁸⁰ **Ulus**, “Sosyal Yardım İşlerimiz Tek Bir Mercie Bağlanmalıdır”, 13 Kasım 1947.

⁶⁸¹ **Ulus**, “Sigorta Kurumu Çalışmaları”, 9 Ağustos 1947.

Tablo 21: 1946-1948 Yılları Arasında İş Kazası, Meslek Hastalığı ve Analık Sigortası Başvuruları⁶⁸²

Yıllar	İş Kazası	Meslek Hastalığı	Analık	Toplam
1946	4.148	41	2.354	6.563
1947	11.379	166	14.768	26.313
1948	13.609	524	20.279	34.412

Yukarıdaki tabloda yer alan veriler ışığında iş kazaları vakalarında; 1947 yılında 1946 yılına oranla % 37 ve 1948 yılında ise 1947 yılına oranla % 20’lik bir artış görülmüştür. Meslek Hastalığı vakalarında; 1947’de 1946 yılına oranla % 102 ve 1948 yılında 1947 yılına oranla % 216’lık bir artış olduğu görülmüştür. Analık vakalarında ise 1947’de 1946 yılına oranla % 214 ve 1948 yılına gelindiğinde bu artış 1947 yılına oranla % 37 olarak belirlenmiştir. Maluliyet ve ölüm sayıları hakkında ise şu bilgilere ulaşılmaktadır: 1946 yılında 129 maluliyet ve 74 ölüm; 1947 yılında 289 maluliyet ve 256 ölüm ve 1948 yılında ise 272 maluliyet ve 186 ölüm. 1947 ve 1948 yılında bu vakalar ayrılan ödenek ise aşağıdaki tablodaki gibidir:

Tablo 22: 1947-1948 İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sigorta Giderleri⁶⁸³

İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sigorta Giderleri	1947	1948
Geçici İş göremezlik Ödenekleri	393.554,71	636.551,99
Tedavi Giderleri	214.224,88	739.732,37
Cenaze Giderleri	7.294,90	5.110,28
Daimi İş göremezlik Ödenekleri	-	127.182,82
Ölüm Ödenekleri	54.813,08	85.618,83
Toplam Gider	669.887,57	1.594.196,29

İşçi Sigortaları İdaresi tarafından; 1947 yılında 127.720,25 lira günlük ödenek, 317.488,24 lira emzirme ödeneği, 684.913,19 gebelik ve doğum parası, 1.146,92 doğumdan ileri gelen hastalıklar için tedavi masrafı ve 280.168,59 askıda kalan işlere ayrılmış olan ödenek olmak üzere toplam 1.411.437,19 lira ödenek ayrılmıştır. 1948 yılında ise 235.491,75 lira günlük ödenek, 780.334,23 lira emzirme ödeneği, 1.092.724,15 lira gebelik ve doğum parası, 7.037,91 doğumdan ileri gelen

⁶⁸² İşçi Sigortaları Kurumu 1948 Yılı Çalışma Raporu, Sipahi Matbaası, Ankara, 1949, s. 9.

⁶⁸³ İşçi Sigortaları Kurumu 1948 Yılı Çalışma Raporu, s. 11.

hastalıklar için tedavi masrafları ve 312.775,20 lira askıda kalan işlere ayrılmış olan ödenek olmak üzere toplam 2.428.363,24 lira ödenek ayrılmıştır.⁶⁸⁴

Haziran 1947 senesine kadar İşçi Sigortaları İdaresinin merkez ve şubelerine bildirilen 4.662 analık vakası için hak sahiplerine 366.457 lira ödenmiştir. 3.779 iş kazası ve meslek hastalığı karşılığı olarak da 205.759 lira sigortalı işçilere verilmiştir. Bu iki ödeme toplamı 572.216 lira tutmuştur. Sigorta konusunu ilgilendiren bir vakanın kurum merkez veya şubelerine ihbarı üzerine işçilerin yardımına süratle koşulmuş onların ıstıraplarını dinlemek için gereken yardımlar hemen yapılmıştır. Ancak bir kısım sigorta vakalarında ödemelere esas olacak belgeler ilgililerce vaktinde ve tam olarak kuruma ibraz edilememiş, bu hal yardımların gecikmesine sebep olmuş ve sigortalılar, bir kısım yardım ve ödeneklerden mahrum kalmıştır. Çalışma Bakanlığı ve İşçi Sigortalı Kurumu tarafından iş kazası sebebiyle işçi ailelerine bağlanan para miktarı günden güne artmıştır. 1947 yılının Ağustos ayı içinde 15 işçinin ailelerine bağlanan ve maaş şeklinde ödenen para miktarı 1.449 lirayı bulmuştur. Diğer taraftan sermayeye çevrilerek bir defada ödenen para miktarı 4.455 liradır. Bu suretle ömrünü memleket hizmetine vakfeden işçilerin geride kalan ailelerinin hayatları güven altına alınmıştır.⁶⁸⁵

1949 yılında İşçi Sigortası İdaresine, 62.000'i kadın işçi olmak üzere 341.000 kişi başvurmuştur. Başvuran sayısının % 22'sine denk gelen 75.000 işçinin İstanbul'dan başvurduğu, İstanbul'dan sonra en çok işçinin İzmir'den ve yaklaşık 50.000 kişinin de Zonguldak'tan İdareye başvuru yaptığı tespit edilmiştir. Yine 1949 yılında İstanbul'da İşçi Sigortaları İdaresine tabi 2.863, Kocaeli'de 23, Tekirdağ'da 75, Kırklareli'de 41, Bolu'da 74 ve Edirne'de 74 olmak üzere 3.419 iş yerinin mevcut olduğu tespit edilmiştir.⁶⁸⁶

Çalışma hayatında meydana gelebilecek risklerin artması ve buna istinaden sosyal sigortalar kapsamına giren riskleri karşılayacak sosyal sigorta kollarının genişletilmesi çeşitli aşamalardan geçmiştir. 1949 yılında görev icra eden Çalışma

⁶⁸⁴ İşçi Sigortalı Kurumu 1948 Yılı Çalışma Raporu, s. 11.

⁶⁸⁵ Ulus, "İşçi Sigortalı Kurumu'nun Yaptığı Yardımlar", 2 Eylül 1947; Cumhuriyet, "Kozlu Maden Ocağı'nda Ölenlerin Ailelerine Yardım", 11 Ekim 1947.

⁶⁸⁶ Ekmel Zadi, "Sosyal Sigortaların Mahiyet ve Vazifeleri, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı:3, 1950, s. 52.

Bakanı Şemsettin Sirer, İhtiyarlık Sigortası Kanunu'nun tamamlandığını belirten beyanatında; hak sahiplerine gelir bağlanabilmesi için iki şartı karşılıyor olmaları gerektiğine vurgu yapmıştır. Bunlardan birincisi sigorta olacak işçinin tespit edilerek sicillerinin tutulması ve karnelerinin dağıtılması, ikincisi ise ödenmeye başlamasını mümkün kılacak bir fonun kurulmasıdır. Sicilin meydana getirilmesi için en az bir yıllık zamana ihtiyaç duyulacağını sözlerine ekleyen Sirer, yoğun çalışmalar sonucu bu hazırlığın Nisan 1950'ye kadar tamamlanacağını ifade etmiştir. Sicillerin ortaya çıkmasından önce prim toplanmayacağı için primlerin de söz konusu tarihte toplanacağını ve kurulacak fondan hak sahiplerine aylık bağlanmaya başlanacağını dile getirmiştir.⁶⁸⁷

İhtiyarlık Sigortası Kanunu'nun uygulanmasına 6 Nisan 1950 tarihinde başlanmıştır.⁶⁸⁸ Kanunun, İş Kanunu kapsamına giren iş yerlerindeki çalışan işçi ve hizmetlilere uygulanacağı bildirilmekle birlikte emeklilik sandıkları ile ilişkilendirilenler, süreksiz işlerde çalışanlar ve yılda 200 gün çalıştırmayı gerektirmeyen mevsimlik işlerde çalışanlar kapsam dışı bırakılmıştır.⁶⁸⁹ Sigorta edilecek çalışanlara sağlanacak menfaatler arasında; kendisine veya eşine ihtiyarlık aylığı bağlanması, sigortalının ölümü halinde eşiyle birlikte çocuğuna da aylık bağlanması ve sigortalının kendisine veya eşine veyahut çocuklarına ve geçimlerini sağladığı anne ve babasına toptan ödemelerde bulunulması yer almıştır. İhtiyarlık aylığından faydalanabilmenin şartları ise şöyledir: 60 yaşını doldurmuş olmak, kanunun uygulandığı bir veya birkaç iş yerinde en az 25 yıldır çalışıyor olmak, ilk işe girdiği tarihten itibaren ihtiyarlık aylığından faydalanma talebinde bulunduğu tarihe

⁶⁸⁷ **Zafer**, “İhtiyarlık Sigortası Kanunu tamamlandı, Ücretli Tatil Kanunu Meclise verildi”, 14 Ağustos 1949.

⁶⁸⁸ Ankara otobüs işletmesi lokalinde İşçi sigortaları İdaresi Ankara Şubesi tarafından hazırlanmış olan ihtiyarlık sigortası sicil karneleri Çalışma Bakanlığı ve Kurum ileri gelenleri tarafından Ankara'da bu kanundan yararlanacak işçilere dağıtılmıştır. İşçi Sigortaları Genel Müdürü Dr. Cemal Kiper söz alarak işçi sigortaları kanunundan kimlerin ve ne şekilde faydalanacağı konusuna açıklık getirmiş işçiler için bu kanunun sosyal ve ekonomik önemine değinmiştir. Ardından 65 yaşındaki Zeynel adından bir işçi ilk karneyi alarak memnuniyetini dile getiren sözler sarf etmiştir. **Zafer**, “İşçileri İhtiyarlık Sigortası Karneleri Törenle Dağıtıldı”, 18 Aralık 1949; İhtiyarlık Sigortası hakkında Çalışma Bakanlığı'nın hazırladığı tüzük Bakanlar Kurulu'nun 6 Nisan 1950 tarihli toplantısında, yürürlüğe girmesine karar verilmiştir; **BCA**, 122.30.19.16.

⁶⁸⁹ İşçi Sigortaları İdaresi tarafından Ankara Halkevinde yapılan toplantıda 1 Nisan 1950 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiş olan 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu hakkında öncelikle işverenlere sonra da iş yerlerinde çalışan sigortalılara İhtiyarlık Sigortası müdürü tarafından yapılan açıklamada; bu kanundan İş Kanunu'nun uygulandığı yerlerde çalışanların istifade edeceği ancak 200 günden az çalışmayı gerektiren mevsimlik ve süreksiz işlerde çalışanlarla emekli sandığı ile ilgilendirilmiş olanların faydalanamayacakları belirtilmiştir. **Akşam**, “İhtiyarlık Sigortası”, 19 Nisan 1950.

kadar geçen her yıl için ortalama en az 200 günlük ihtiyarlık sigortası primi ödemek. Kanuna eklenen geçici madde gereğince kanunun yürürlüğe giriş tarihinden sonra 35 yaşını geçmiş olup da 60 yaşında 25 yıllık hizmet süresini dolduramayacak işçi ve hizmetlilerin de bazı şartları yerine getirerek kanundan faydalanabilecekleri bildirilmiştir. Ayrıca yaptıkları için niteliğine göre nöbetleşe çalışan madenciler gibi işçi ve hizmetliler için her yıl ortalama çalışma süresi 160 gün olarak belirlenmiştir. Böylelikle hastalık ve işsizlik gibi sebeplerle uzun bir süre işinden ayrılan işçilerin de sigorta hakları korunmuştur. Aylıktan faydalanabilmeye en az 200 gün prim ödemek şartı, işçilik mesleğinin sağlamlaştırılması ve bu sayede sanayi için yetiştirilen bu kalifiye işçinin ekonomik kalkınmaya fayda sağlayacağı görüşünden yola çıkılarak koşulmuştur. Kanunda bağlanacak aylık miktarı ise sigortalının kendileri ve işverenleri tarafından ödenen primler toplamının % 20'sinden ibaret olacağı ancak bu tutarın hiçbir şekilde 400 liradan aşağı olmayacağı yönündedir. İhtiyarlık Sigortasından herhangi bir sebeple faydalanamayacak duruma gelen işçilerin haklarının korunması için de kanunda bir hüküm bulunmaktadır. Buna göre; en az beş yıl sigortaya dâhil bulunduktan ve ilk işe girdiği tarihten itibaren her yıl için ortalama 200 ve nöbet usulü çalışanlarda ise 160 gün prim ödedikten sonra evlenme sebebiyle işçilikten ayrılan kadın işçi ve hizmetlilere ve sigorta kapsamındaki işlere geç girilmesinden dolayı 25 yıllık asgari süreyi dolduramayacak olanlara kendilerinin ödedikleri primler, istekleri üzerine aynen geri verilmesi kararlaştırılmıştır. İhtiyarlık sigortasından faydalanacak yaşa gelmeden çalışamayacak duruma gelerek malul sayılacak olanlara ve bu yaştan önce ölenlerin hak sahiplerine o tarihe kadar ödenmiş primlerin tamamının ödeneceği, aylık almaya başlayan sigortalının ölümü halinde ise karısına ve 18 yaşını doldurmamış çocuklarına aylık bağlanacağı, bu aylık miktarlarının; dul kalan eşi için aylığın % 40'ından yetim kalan çocuklar için ise % 20'sinden ibaret olacağı kararına varılmıştır. Bundan başka sigortalının ölümü halinde cenaze masrafları karşılığı ailesine 50 lira yardımda bulunulacağı hükmü yer almıştır. Kanun, primler konusunda ise sigortalının kazancının % 8'inden ibaret olmakla birlikte bu tutarın işverenle işçi arasında eşit şekilde paylaşılacağı, nöbetleşe usulle çalışanların % 10 oranında prim ödeyeceği şeklinde bir hüküm vermiştir.

İşçilere verilen fazla mesai ücretleri, rasyonel prim ve pahalılık zamları gibi ödemeler de aylık tutara dâhil edilmiştir.⁶⁹⁰

İhtiyarlık Sigortası, uygulanmaya başladığı tarihten itibaren işçiler arasında birçok şikâyetle konu olmuş ve bu konuda Çalışma Bakanlığına başvurularda bulunulmuştur. Kanunun özellikle işçiler tarafından ödenmekte olan % 4 oranındaki primin miktarı, yaş haddi, ödenen tazminatın miktarı ve kanunun uygulanmasından önceki hizmetlere ait kıdem tazminatlarının dikkate alınmasına dair maddeleri şikâyet sebebi olarak gösterilmiştir.⁶⁹¹ Bakanlık tarafından bu konularda yeniden incelemelere girişilmiştir. Ayrıca işçiler tarafından ödenen primin bir kısmının devlet hazinesinden karşılanması için gerekli girişimler bulunulmuştur.⁶⁹² İhtiyarlık Sigortası Kanunu, 4 Şubat 1957 tarih ve 6900 sayılı Malullük, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu ile kapsam bakımından genişletilerek yeni uygulama aşamasına geçmiştir.⁶⁹³

Sosyal Sigortalar alanında yaşanan diğer önemli gelişme, 4 Ocak 1950 tarih ve 5002 sayılı Hastalık ve Analık Kanunu hakkında yapılan düzenlemelerdir. Bu kanun kapsamına giren iş yerlerinde, 4772 sayılı İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Kanunu'nun analık sigortasına ilişkin hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır. TBMM tarafından 4 Ocak 1950 tarihinde 5502 sayı ile kabul edilen Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu'nun mevzuata eklenmesiyle çalışma hayatına dâhil olan işçi ve hizmetlilerin hastalık hallerine yönelik adımlar sağlanmıştır. Prim mükellefiyetleri ile gerekli sağlık yardımları ve hastalık sebebiyle işten kalınan süreler için ödeneklere ait hükümler ise 1 Mart 1951 tarihinden itibaren uygulanmaya konulmuştur. Ancak kanunun uygulanma imkânına kavuşmasının bu tür faaliyetlerin

⁶⁹⁰ Sadri Aksoy, "İşçilerimiz Arasında Bayram Sevinci Yaratın İhtiyarlık Sigortası Kanunu", **İktisadi Yürüyüş**, Sayı:230, Cilt:10, Temmuz 1949, s. 4,22.

⁶⁹¹ İlk defa 1896 yılında Almanya'da başlayan işten ayrılma tazminatı adıyla anılan kıdem tazminatı, Türkiye'de 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunu kapsamında 13. maddede düzenlenmiş, iş sözleşmelerinin işverenler tarafından feshedilmesi durumunda işçiye beş yıldan fazla olan her bir iş yılı için 15 günlük ücret tutarında ödeme yükümlülüğü getirilmiştir. Sosyal sigorta sisteminin kurulduğu 1945 yılına kadar işçinin tek sosyal güvencesi olan kıdem tazminatı, 1949 yılında ihtiyarlık Sigortası'nın kurulmasıyla değişikliğe uğramış, ihtiyarlık sigortasından yararlanabilecek durumda olan ancak işinden ayrılan ve işten çıkarılan sigortalı işçilere kıdem tazminatının ödenmesi hükmü getirilmiştir. Fatma Şenden Zırlı, "İşçi Sigortaları Kurumu'nun 8. Genel Kurul Tartışmalarında Kıdem Tazminatı", **Çalışma ve Toplum**, Sayı:3, 2017, s. 1428.

⁶⁹² **Akşam**, "İhtiyarlık Sigortası", 4 Temmuz 1950. 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu'nda yapılan bir değişiklikle ayda 33 lira alanları asgari ihtiyarlık sigortası 60 liraya çıkarılmıştır; "İhtiyarlık Sigortası", **Çalışma Vekâleti**, Cilt:4, Sayı:2, Nisan-Haziran 1956, s. 80.

⁶⁹³ **50 Yılda Çalışma Hayatımız**, s. 77.

kurulacak sağlık tesisleri ile iş birliğine bağlı olduğu, bu sebeple işçi Sigortaları İdaresi tarafından ihtiyacı karşılayabilecek sağlık tesislerinin kurulması için girişimlerde bulunulması gerekliliği belirmiştir. Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu’nda yer alan ilkeler genel hatlarıyla şu şekildedir:

- 1- Kanunun Uygulanma Alanı: İş Kanunu’na tabi iş yerlerinde çalışan yerli, yabancı bütün işçi ve hizmetlilere uygulanacaktır. İş Kanunu kapsamı dışında kalan işlerde ise alışma Bakanlığı tarafından onanacak genel şartlar dâhilinde, toplu olarak işverenlerle işçi ve hizmetlilerin dernek ve buna benzer teşekkülleriyle veya işçi ve işveren sendikalarıyla yapılacak sözleşmeler ile sigortadan faydalanabileceklerdir. Özel kanunlarla kurulmuş emeklilik sandıklarına tabi olanlar, süreksiz işlerde çalışanlar kanunun kapsamı dışında bırakılmıştır.
- 2- Sigortalıya Sağlanan Menfaatler: Meslek hastalığı dışında kalan bütün hastalıklarda  tür menfaat şöyle belirlemiştir. Bunlardan birincisi; sağlık yardımlarının yapılmasıdır. Bu yardımların kapsamına sigortalının hekime baktırılması, tedavinin yaptırılması, gerektiği takdirde bir sağlık kurumuna yatırılması, gerekli ilaçların temin edilmesi, muayene için başka bir kuruma gönderilmesi halinde yol masraflarının ve geçici barınma ihtiyaçlarının karşılanmasıdır. Bu yardımların 90 günü geçmemek şartıyla sigortalının iyileşmesine kadar devam edeceği belirtilmiştir. Ancak hastalığın anlaşıldığı günden önceki bir yıl içinde en az 160 gün hastalık sigortası primi demiş olanlar için bu yardımın 180 gün olacağı ayrıca bildirilmiştir. İkinci menfaat; ortopedi tedavisinin ve ağız protezleri hariç olmak üzere tüm protez gereçlerinin sağlanmasıdır. nc menfaat ise çalışılmayan günler için denek verilmesidir. Bu deneğin geçici iş grmezliğin başladığı tarihten bir yıl içinde en az 160 gün çalışması ve prim ödenmesi şartına bağlı olduğu bildirilmiştir. Analık sigortasında ise sigortalı kadının ve sigortalı erkeğin sigortalı olmayan eşinin analığı halinde dört tür menfaat sayılmıştır. Birincisi gebelik muayenesinin yaptırılması olup bu muayene sigorta kurumunun belirlediği hekim ve ebeler tarafından yapılacaktır. Ayrıca muayenenin gebeliğin en geç altıncı ayına kadar yaptırılması şart koşulmuştur. İkincisi, doğumda gerekli sağlık yardımlarının sağlanmasıdır. Bu yardımların

doğrudan yapmak imkânı olmayan yerlerde Çalışma Bakanlığı tarafından onaylanan ve önceden ilan edilen tarife doğrultusunda yapılacağı belirtilmiştir. Üçüncüsü, emzirme yardım parasının verilmesidir. Çocuğun ölü doğması halinde ise yine Çalışma Bakanlığı tarafından tespit edilen miktarda para yardımı yapılacağı bildirilmiştir. Dördüncü ve son menfaat, sigortalı kadının doğumdan önceki üç ve doğumdan sonraki altı hafta işinden kaldığı günler için ödenek verilmesidir.

- 3- Primler: Sigortalının kazancının % 4'ü oranında belirlenen primlerin yarısının sigortalı, diğer yarısının ise işverenlerce ödeneceği hükme bağlanmıştır. İşverenin çalıştırdığı sigortalının prim borçlarını, her ay işçilerin ücretlerinden keseceği ve kendisine düşen prim borcunu bu miktara ekledikten sonra en geç ertesi ayın sonuna kadar İşçi Sigortaları İdaresine ödeyeceği, primlerini zamanında ödemeyen işveren veya vekillerinin % 10 oranında prim ödeyeceği alınan kararlar arasındadır.⁶⁹⁴

Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu Tasarısı Mecliste görüşülürken söz alan Muğla milletvekili Nuri Özsan, memleketin refahına emek veren ömrünü iş başında fabrikalarda çürüten Türk işçisinin yarısını güven altına almanın Çalışma Bakanlığının en temel vazifesi olduğunu, bu sebeple İş Kanunu'nun 100. maddesinde işçinin geleceğinin teminat altına alan bir takım kararlar alındığını dile getirmiştir. Uzun yıllar boyunca bu kararın uygulanamamasından kaynaklanan aksaklıklar olduğunun altını çizen vekil, hastalık sigortasının kurulamaması yüzünden işçi hayatında büyük felaketler doğduğunu dile getirerek Devlet Demiryollarının lokomotiflerinde çalışan ateşçi ve makinistlerin aşırı hararete maruz kalmalarından dolayı ciğer hastalıklarına sahip olduğunu sözlerine eklemiştir. Ardından tasarının 100. maddesinde⁶⁹⁵ bahsi geçen işsizlik ve ölüm sigortalarının da bir an önce hazırlıklarına başlanmasını temenni etmiştir. Ayrıca Meclisin kabul ettiği sigorta sistemindeki işçilerin prim alma usulünü de eleştiren Nuri Özsan, başka

⁶⁹⁴ Sadri Aksoy, "Hastalık Sigortası", **İktisadi Yürüyüş**, Cilt:11, Sayı:242, s.9,16; Bu konuda ayrıntılı bilgi için bakınız: **Resmî Gazete**, Sayı:7402, 10 Ocak 1950, s. 17549.

⁶⁹⁵ 3008 sayılı İş Kanunu'nun bahsi geçen 100. maddesi şu hükme yer vermiştir: İş hayatında, «İş kazaları ile meslekî hastalıklar», «Analık», «İhtiyarlık», «İşten kalma», «Hastalık» ve «Ölüm» hallerine karşı yapılacak sosyal yardımlar, devlet tarafından tanzim ve idare edilir. Bu vazifenin ifası için işbu kanunun meriyete girdiği tarihten bir yıl sonra, devlet müessesesi olmak üzere, bir « İşçi Sigorta İdaresi » kurulur. « işçi sigorta idaresi » iş kanunu tatbikatını temin ve takip ile muvazaf genel teşkilâta bağlıdır. **TBMM Kanunlar Dergisi**, Cilt:16, s. 863.

memleketlerde işçilerden prim alınmadığını ve hükümetin bunu desteklediğini belirtmiştir.⁶⁹⁶

Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu 1 Mart 1951 tarihinden itibaren İstanbul ve Trakya bölgelerinde uygulamaya konulmuş, üzerinden geçen 12 yıllık süre zarfında hemen hemen bütün Türkiye'ye yayılmıştır.⁶⁹⁷ 5002 sayılı Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu, işçiler tarafından memnuniyetle karşılanmış ancak kanunun 45. maddesi üzerinde anlaşmazlıklar çıkmıştır. Söz konusu maddeye göre kanunun yürürlüğe girdiği tarihte bilfiil iş yerlerinde çalışanların bu kanunun sağladığı haklardan faydalanacağı, 1 Mart'tan önce çalışmayanların ise faydalanamayacağı bildirilmiştir. Sendika temsilcileri, tesadüfen 1 Mart günü işe gelemeyenlerin, hastaların ve işsizlerin bu kanundan faydalanamamasının adil olmadığını ileri sürmüşlerdir. Bunun üzerine İstanbul Milli İşçi Sendikalar Birliği, Çalışma Bakanlığı ve İşçi Sigortaları İdaresi Genel Müdürlüğüne telgraf çekerek bu maddeye açıklık getirilmesini istemiştir. Kanunun bu maddesinden yararlanabilmek için 1 Mart günü birçok işçinin hasta oldukları halde iş yerlerine gelmek zorunda kaldıklarının altını çizen Birlik, aynı gün birçok yerde arabalarda, sedyelerde ve sırtlarda hasta işçilerin taşındığına dikkat çekmiştir.⁶⁹⁸ Çeşitli fabrika ve sanayi işletmelerinde çalışan doktorlar ise Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu'nun yürürlüğe girmesinde sonra işçilerin İşçi Sigortası İdaresi tarafından gösterilen yerlerde muayene ve tedavi olmalarının bu alanlarda çalışan doktorların açıkta kalmasına sebep olduğuna ilişkin görüş bildirmişlerdir.⁶⁹⁹

Sosyal güvenlik alanında atılan adımların sağlam temellere dayandırılmasının uluslararası alanda yaşanan gelişmeleri takip etmekten geçtiğinin bilincinde hareket

⁶⁹⁶ **Zafer**, "Hastalık Sigortaları Kanun Tasarısı", 24 Aralık 1949.1 Nisan 1951'de Kocaeli ve Bolu, 1 Eylül 1952'de İzmir, 1 Ekim 1952'de Manisa, Balıkesir, Çanakkale ve 1 Kasım 1952'de Bursa'da uygulamaya giren Hastalık ve Analık Sigortası'na toplamda 200 bin kişi başvuruda bulunmuştur; "İşçi Sigortaları", **Çalışma Vekâleti**, Mart-Mayıs 1953, s. 77.

⁶⁹⁷ **Cumhuriyet**, "Hastalık Sigortası", 28 Şubat 1951; 1951 yılında uygulamaya koyulan Hastalık Sigortası 1955 yılının sonuna gelindiğinde 28 ilde uygulama alanı bulmuştur. Bu iller: Adana, Adıyaman, Afyon, Amasya, Ankara, Balıkesir, Bilecik, Bolu, Bursa, Çanakkale, Çankırı, Çorum, Diyarbakır, Edirne, Hatay, İçel, İstanbul, İzmir, Kırklareli, Kocaeli, Kütahya, Malatya, Manisa, Sakarya, Samsun, Sivas, Tekirdağ ve Uşak'tır. 1956 yılında Gaziantep, Urfa, Maraş, Elazığ, Kayseri, Nevşehir, Niğde, Yozgat ve Tokat illerinde de uygulanmaya başlayan hastalık sigortası ile sigortanın uygulandığı il sayısı 37'ye yükselmiştir. "İhtiyarlık Sigortası", **Çalışma Vekâleti**, Cilt:4, Sayı:2, Nisan-Haziran 1956, s. 81.

⁶⁹⁸ **Akşam**, "Hastalık ve Analık Sigortası'nda Bir İhtilaf", 2 Mart 1951; **Milliyet**, "Hastalık Sigortası 1 Mart'ta Meriyete Girdi", 9 Mart 1951.

⁶⁹⁹ **Akşam**, "Hastalık Sigortası", 8 Nisan 1951.

eden Çalışma Bakanlığı, Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsü ile iş birliği sürecinde birçok toplantıya katılmıştır. Bu toplantılardan biri, merkezi Cenevre’de olan Milletlerarası Çalışma Bürosu ve Yakın ve Orta Doğu ülkelerinin çalışma teşkilatları tarafından İstanbul’da 3-27 Eylül 1951 tarihleri arasında toplanan Sosyal Güvenlik Konferansı’dır. Galatasaray Lisesinde Türkiye, Mısır, Yunanistan, İran, Irak, İsrail, Lübnan ve Suriye’nin katılımıyla gerçekleşen konferansta, çeşitli ülkelerin sosyal güvenlik konularında aldığı tedbirler incelenmiştir. Çalışma Bakanı Nuri Özsan yaptığı açılıшта: *“Bugün, sulh gibi emniyet ve hürriyet gibi davalar nasıl bir coğrafi hududun inhisarına alınamaz ve bölünmez bir mahiyet arz ederse sosyal adalet ideali de öylece bölünmez bir bütün teşkil etmektedir. Dünyanın her tarafından sosyal barış ve adaletin teessüsü hemen bütün demokratik memleketlerin başlıca gaye ve vazifelerinden biridir.”* şeklinde bir konuşma yapmıştır. 20 gün süren konferans esnasında İşçi Sigortaları İdaresine ait olan sağlık kurumları, dispanserler ve iş yerleri gezilerek incelemelerde bulunulmuştur.⁷⁰⁰

İşçi Sigortaları İdaresinin ismi, 12 Temmuz 1964 tarih ve 506 sayılı kanunla değiştirilerek Sosyal Sigortalar Kurumu olmuştur.⁷⁰¹ Sigortalının eşi ve geçindirmekle yükümlü olduğu çocuklarının hastalıkları halinde sağlık yardımlarından faydalandırılmaları bir diğer gelişme olup bu karar, Çalışma Bakanlığının 15 Haziran 1966 tarih ve 5340 sayılı yazısı üzerine, 29 Haziran 1966 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından alınmıştır. 17 Temmuz 1964 tarih ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nun geçici nitelikli 1. maddesi gereğince 1 Ağustos 1966 tarihinden itibaren; Bursa, Balıkesir ve İzmir şubelerinin bulunduğu bölge sınırları içinde kalan yerlerde bir kişi çalıştıran işverenler ile bunların çalıştırdıkları kimseler

⁷⁰⁰ **Cumhuriyet**, “Sosyal Güvenlik Konferansı”, 3 Eylül 1951; **Akşam**, “Sosyal Güvenlik”, 17 Ağustos 1951; **Akşam**, “Sosyal Adalet”, 4 Eylül 1951.

⁷⁰¹ **TBMM Kanunlar Dergisi**, Cilt:46, s.1178, Kanun henüz tasarı halinde iken taslak metin Türk-İş Konfederasyonu’na ve Odalar Birliği’ne gönderilmiştir. Tasarıda tek işçi çalıştıran iş yerlerinin de kanun kapsamına alındığı, asgari ücret mekanizmasının mahalli heyetler tarafından değil, merkezde kurulacak heyetler tarafından tespit edileceği, belirli sayının üstünde işçi çalıştıran iş yerlerinin eski mahkûm ve malul çalıştırma mükellefiyetine tabi tutulacağı, bu nedenle cezaevlerinde iş eğitime önem verileceği ve mahkûmların işverenlerin istifadeleri göz önünde tutularak yetiştirileceği, iş kazaları ve meslek hastalıklarının çoğalmasının önlenmesi için kapsamlı önemler alınacağına ilişkin hükümler yer almıştır. Ayrıca işsizliğe çare bulmak için çeşitli bakanlık temsilcileriyle bir araya gelineceği, işsizliği önlemenin aynı zamanda atıl olan iş gücü kapasitesini değerlendirmek ve bu sayede yatırımları hızlandırmak gibi faydalar sunacağı Sosyal Sigortalar Kanunu görüşmeleri sırasında fikir birliğine varılan konular arasındadır. **Milliyet**, “İş ve Sosyal Sigortalar Kanunu Tasarıları Tamamlandı”, 20 Temmuz 1962.

için de uygulanmasına karar verilmiştir. Aynı kanunun 1. maddesi ve geçici nitelikteki 5. maddesi gereği; Sosyal Sigortalar Kurumunun 1 Eylül 1966 tarihinden itibaren Diyarbakır, 1 Ekim 1966 tarihinden itibaren Malatya ve 1 Kasım 1966 tarihinden itibaren Trabzon şubelerinin bulunduğu bölge sınırları içerisinde kalan yerlerde bir kişi çalıştıran işverenler ile bunların çalıştırdıkları kimseler de uygulama kapsamına alınmıştır. Bununla birlikte kalkınma planlarındaki temel prensipler, işçi haklarının genişletilmesiyle suretiyle uluslararası formlara ulaştırılmaya dolayısıyla da sosyal güvenlik sisteminin tek düzende ve daha disiplinli bir çerçevede devam ettirilmesine çalışılmıştır.⁷⁰²

23 Ocak 1968 tarih ve 991 sayılı kanun ve 13 Kasım 1969 tarih ve 1189 sayılı kanun ile Devlet Demiryolları ve Liman İşletmeleri ile Askeri Fabrikalar Tekaüt ve Muavenet Sandıklarının Sosyal Sigortalar Kurumuna devredilmesi, 3008 sayılı İş Kanunu'nun 25 Mayıs 1971 tarih ve 1475 sayılı kanunla dönüşüme uğrayarak işçi hakları ve iş güvenliği hususunda önemli gelişmelerin yaşanması, 12 Ocak 1961 tarih ve 228 sayılı kanun ve 28 Ocak 1970 ve 1214 sayılı kanun ile Emekli Sandıkları ile Malullük, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunları kapsamına giren hizmetlerin birleştirilmesi ile sosyal sigortalar alanında çalışmalar devam ettirilmiştir.⁷⁰³

Sosyal güvenlik sistemin sağlam temeller üzerine kurulması için ayrıca uluslararası alanda birçok çalışma yürütülmüştür. Bu bağlamda Türkiye; 9 Eylül 1959 tarihinde İngiltere ile Ankara'da, 30 Nisan 1964 tarihinde Almanya ile Bonn'da, 5 Nisan 1966 tarihinde Hollanda ile Ankara'da, 4 Temmuz 1966 tarihinde Belçika ile Brüksel'de, 12 Ekim 1969 tarihinde Avusturya ile Viyana'da, 1 Mayıs 1969 tarihinde İsviçre ile Ankara'da, 20 Ocak 1972 tarihinde Fransa ile Paris'te ve 30 Haziran 1978 tarihinde İsveç ile Stockholm'de bir sözleşme imzalamıştır. Türkiye böylece sosyal politikalarını uluslararası alanda iş birliği ile sağlam prensipler üzerinde devam ettirmiştir. Çalışma Bakanlığı tarafından hazırlanarak TBMM'ye sunulan ve kabul edilen bu sözleşmeler, taraf ülke vatandaşlarının birbirlerinin

⁷⁰² BCA, 197.47.7.

⁷⁰³ 50 Yılda Çalışma Hayatımız, s. 78.

lkelerinde yürürlükte olan sosyal güvenlik haklarından faydalanabileceği hükmü etrafında Şekillenmiştir.⁷⁰⁴

Türkiye'nin sosyal güvenlik mevzuatında yer alan sağlık, işsizlik, hastalık, yaşlılık, malullük, analık, iş kazaları ve meslek hastalıkları ve ölüm yardımlarına katkı sağlayan ve bu alandaki reformların hayata geçirilmesine olanak tanıyan bu sözleşmeler, aynı zamanda Türk alıŐma hayatında sosyal adaletin sağlaması adına da model olmuştur.⁷⁰⁵ Sözleşmeler kapsamında işçiler kısa veya uzun vadede sosyal sigortalardan yararlanma fırsatı bulmuŐlar, sözleşmelerin imzalandığı tarihte yürürlükte bulunan sosyal sigortalar kanunlarının değiştirilmesi veya tamamen kaldırılması sözleşmeye taraf ülkeler için herhangi bir sorun oluŐurmamıŐtır.⁷⁰⁶

Çalışma Bakanlığı ve bağlı kuruluşu İŞçi Sigortaları İdaresi tarafından yürütülen işçi sigortalarına yönelik faaliyetler sigortanın niteliği ile bağlantılı hem işçinin geleceğine güvenle bakabilmesine hem de ülkenin bir bütün halinde kalkınmasına katkı sağlamıştır. İŞçi sigortalarına ilişkin kanunların uygulanma aşamalarında zaman zaman aksaklıklar görülse de alıŐma Bakanlığı tarafından bu alanda yürütülen politika uluslararası standartlara ulaşmayı hedefine yöneliktir. AŞağıdaki tabloda, 1955 yılından 1977 yılına kadar Sosyal Sigortalar Kurumuna bağlı iş yeri ve sigortalı sayısı hakkında sayısal ifadeler yer almaktadır. Tablodaki veriler, 22 yıllık süre zarfında işçi sigortalarının niceliksel kapsamı ortaya koyması bakımından önemlidir:

⁷⁰⁴ https://statik.iskur.gov.tr/tr/istihdam/ikili_anla%C5%9Fmalar/isga.htm, Erişim Tarihi: 2 Aralık 2019; Bu konuda ayrıca bakınız: **50 Yılda alıŐma Hayatımız**, s. 189-192.

⁷⁰⁵ Mehmet Selvi, **Uluslararası Kuruluşların Türkiye'deki Sosyal Güvenlik Mevzuatının Oluşmasındaki Etkileri**, alıŐma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yurt Dışı İŞçi Hizmetleri Uzmanlık Tezi, Ankara, 2014, s.144-152.

⁷⁰⁶ <https://www.isvesosyalguvenlik.com/>, Erişim Tarihi: 2 Aralık 2019.

Tablo 23: 1955-1977 Yılları Arasında Türkiye’de Mevcut İş Yeri ve Sigortalı Sayısı⁷⁰⁷

Yıllar	İş Yeri Sayısı	Sigortalı Sayısı
1955	19.466	523.216
1960	31.919	620.900
1965	73.020	921.458
1966	127.687	991.510
1967	171.972	1.069.387
1968	211.712	1.206.175
1969	248.473	1.261.856
1970	279.405	1.313.500
1973	526.305	1.649.079
1974	578.714	1.799.498
1975	642.672	1.823.338
1976	738.646	2.017.875
1977	828.749	2.191.251

Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından 1977 yılında hazırlanan çalışma raporu verilerine göre sosyal sigortalardan faydalananların sayısının gittikçe artan bir seyir içinde olduğu anlaşılmaktadır. Bu artış, sigorta kapsamının genişletilerek çalışanın eş ve çocuklarının ve bazı hallerde anne ve babalarının da yararlanması ile yakından ilgilidir.

1971 yılında, Sigortalar Kurumunun sağlık tesislerinde 313.375; anlaşmalı doktor ve kurumlarda 14.428 yatakta tedavi yapılmıştır. Kurumun sağlık tesislerinde 8.572.755 ve anlaşmalı doktor ve kurumlarda 2.092.555 ayakta tedavi yapılmıştır. Ayrıca kurumun öğrencilere yardımlar çerçevesinde; çeşitli meslek dallarında kurum adına öğrenim imkânı sunduğu 1.304 öğrencinin olduğu ve bunlar arasından 91 öğrenciye kurum bünyesinde çalışma imkânı sunulduğu bilinmektedir Kurumun çeşitli kaynaklardan sağladığı gelirler toplamının 5.248.047.622.42 lira ve giderlerinin de 1.720.058.598.83 lira olduğu bilgisine de ulaşmak mümkündür.⁷⁰⁸

1971 yılında kuruma; 163.204 iş kazası, 248 meslek hastalığı, 2.625 sürekli iş görmezlik, 900 iş kazaları ve meslek hastalıkları sonucunda ölüm, 761.344 istirahat

⁷⁰⁷ Sosyal Sigortalar Kurumu, **1977 Yılı Çalışma Raporu ve Bilançosu**, Ankara, 1978, s. 28.

⁷⁰⁸ **50 Yılda Çalışma Hayatımız**, s. 81.

alan hastalık vakası, 8.845 analık ve 162.983 sigortalı eşi analığı, 2.329 malullük aylığı, 16.557 yaşlılık aylığı, 9.806 yaşlılık toptan ödemesi, 5.823 ölüm aylığı, 1.760 ölüm toptan ödemesi ve 2.271 evlilik toptan ödemesi için başvuruda bulunulmuştur. 1972 yılında çeşitli iş kollarında çalışan 1.525.012 sigortalı, 429.453 tescilli iş yeri mevcut olduğu tespit edilmiştir. Sigorta Kurumunun yönetim giderleri hakkında ise şu bilgilere ulaşılmaktadır: Yönetim giderleri 273.447.756.74 lira, sağlık tesisleri gideri 713.618.956.02 lira, inşaat işleri için ayrılan gider 16.002.056.83 lira, emlak işleri için ayrılan gider 45.879.117.04 lira.⁷⁰⁹

1973 yılında yayımlanan çalışma raporunda Sosyal Sigortalar Kurumunun faaliyetleri hakkında şu bilgilere ulaşılmaktadır: Kurum, 1973 yılına gelindiğinde merkez teşkilata bağlı 22 müdürlük ve 29 şehirde 36 şubeye sahiptir. Taşra teşkilatına bağlı 55 Ödeme Bürosu; Beyoğlu, Eminönü, Ankara ve İzmir’de dört Prim İtiraz Komisyonu Başkanlığı; Ankara, İstanbul ve İzmir’de üç Bölge Sağlık Müdürlüğü; İstanbul’da İhtiyarlık, Satın Alma, Hukuk ve Emlak İşleri Müdürlükleri’nin görev icra etmiştir. Kurumun Türkiye genelinde 11.238 yataklı 53 hastane, 716 yataklı üç doğumevi, 855 yataklı üç sanatoryum, 71 dispanser ve 83 sağlık istasyonu olmak üzere 337 sağlık kuruluşuna sahip olduğu bilinmektedir. Ayrıca kurum bünyesindeki 16.265 sağlık tesisinde; 29.634 personelin çalışmakta olduğu, bunlara ek olarak 35 kurumda 235 hekim, 550 yetkili kurumda 150 diş hekimi, 25 röntgen uzmanı ve 575 kurum hekiminin bulunduğu bilgisine ulaşılmaktadır.⁷¹⁰

Özetle II. Dünya Savaşı’ndan sonra sosyal güvenlik alanında Türkiye, 1945 tarihinde 27 Haziran 1945 tarihinde İş Kazaları ile Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu ile ilk adımını atmıştır. Analık hallerini kapsamına alan ve 1 Mart 1951’de yürürlüğe giren Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu ile çalışan kesimi her türlü risk ve tehlikeye karşı koruyan bir düzen kurulmaya çalışılmış, sosyal sigortaların teşkilatlanması ise Çalışma Bakanlığı tarafından kurulan İşçi Sigorta İdaresi ile sağlanmıştır. Çalışma Bakanlığına bağlı hareket eden İdarenin personeli; İzmir, Ankara ve İstanbul’da üç şube ve Zonguldak, Seyhan, Samsun, Trabzon ve Diyarbakır’da kurulan beş acentelikle çalışmalarına başlamıştır. İdare tarafından

⁷⁰⁹ 50 Yılda Çalışma Hayatımız, s. 80.

⁷¹⁰ 50 Yılda Çalışma Hayatımız, s. 79.

verilen sigorta hizmetlerinin tek elden yönetilmesi ve sosyal yardım anlayışının adil ve ihtiyaç sahiplerine ulaşacak düzeye ulaşabilmesi meselesi, gerek anayasal düzende gerekse hazırlanan kalkınma planlarında önemle ele alınmıştır. 1960'ların sonlarına doğru gelir dağılımındaki adaleti sağlamaya yönelik en etkili araçlardan biri olarak görülmeye başlanan sosyal güvenlik politikaları, Türkiye'de işçiler ve yakınlarının yarısını garantilemek, bu güvencenin umut değil, hak olarak verilmesini sağlamak üzere işlemeye başlamıştır. Ancak sosyal güvenliğin bu kapsamlı vazifesi hakkında çalışanları bilinçlendirmek ve yardımları daha çok ihtiyaç sahibine ulaştırmak hemen mümkün olmamıştır. Enflasyon oranının yüksek olması dolayısıyla da sigorta fonlarının satın alma gücünün korunabilmesi adına önlemlerin alınması zorunluluğu çok geçmeden kendini göstermiştir. Ancak bu önlemleri almakta Türkiye çoğu zaman yetersiz kalmıştır.⁷¹¹

3.3.3. Çalışma Bakanlığının İşçi Meskenleri ve Hastanelerine Yönelik Çalışmaları

Sanayi Devrimi'nden sonra işçi sayısının artması üzerine çalışanların yaşam koşulları, gerek ulusal gerekse uluslararası birçok kuruluşun üzerinde önemle durduğu bir konu olmuştur. Modern çağa ayak uydurabilme çabasının önemli uzuvlarından biri olan sosyal politikalar içerisinde yer alan bu husus, özellikle de işçilerin barınma ihtiyaçlarını karşılamak gibi bir dizi önlemi gündeme getirmiştir.⁷¹²

İşçilerin mesken ihtiyacının karşılanması yönünde incelemeler yapan İngiltere, meskenleri ucuza mal edebilmenin kooperatifler vasıtasıyla mümkün olabileceğini iddia etmiştir. II. Dünya Savaşı sonrasında mesken ihtiyacının artması üzerine kooperatiflerden sıkça faydalanılmıştır. Hamburg İstihlak Kooperatifi ve

⁷¹¹ Örneğin 1975 yılında 28 milyar liralık fonların 3.836.000.000'ı milli bankalara, 15.600.000.00'ı devlet tahvillerine 2.500.000.00 taşınmaz mallara, 5.211.000.000'ı işçi meskenlere yatırılmış, siyasi irade fonların yönetiminde en etkili birim olmuştur. Cahit Talas, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik ve Karşılaşılan Sorunlar", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:31, Sayı:1, s.23.

⁷¹² II. Dünya Savaşı sonrasında İtalya Çalışma Vekili Amintore Fanfani tarafından yayınlanan bir planda işçi meskeni yaptırmak ve böylece işsizlere iş bulmak amacı taşıdığını önemle vurgulanmakta, işçi meskenleri aynı zamanda inşaat sektöründe çalışmak üzere iş gücü istihdamına da kolaylık sağlayacak olduğunu ifade etmiştir. Halit Ünal, "Mesken Davası", **Çalışma Vekâleti**, Cilt:1, Sayı:3, Eylül-Kasım 1953, s.29.

İsviçre İstihlak Kooperatifleri Birliği bu doğrultuda kurulan kooperatiflere örnek verilebilir. Milletlerarası Çalışma Bürosu, düzenlediği toplantılarda kooperatiflerin kurulmasını da gündemine almış, konu üzerinde yapılan etütler sonrası Milletlerarası Mesken Kooperatifleri Federasyonunun kurulması kararlaştırılmıştır. Ucuz işçi meskeni meselesi için gelişmiş birçok ülkede kar amacı gütmeyen Milli İnşaat Müesseseleri kurulmuştur.⁷¹³

Türkiye’de işçi meskenleri meselesi, sosyal ve iktisadi imkânların elverdiği ölçüde, ıslah önlemleri ile gündeme gelmeye başlamıştır. Özellikle 1950’lerden itibaren iktisadi kalkınmada en fedakâr kesimi temsil eden işçilerin barınma ihtiyaçlarının karşılanmasının ülke ekonomisine sağlayacağı büyük fayda göz önüne alınarak işçi meskenleri konusunda özel çaba sarf edilmiştir. Çalışma Bakanlığı, çalışan kesimin dinlenme ihtiyacının karşılanmasının aynı zamanda iş verimini arttırmak anlamına geldiğinin bilincinde hareket etmiş, büyük şehirlerde çoğunluk oluşturan sanayi işçilerin mesken ihtiyacını karşılamak hususunda deneyim kazanmak üzdre uluslararası kongrelere katılmıştır. Bakanlığın bu konudaki bir diğer girişimi, meskenlerin ucuza mal edilebilmesi için incelemelerde bulunmak üzere 1954 yılında bir heyeti Danimarka’ya göndermesidir.⁷¹⁴

İşçi konutlarının havagazı, içme suyu, elektrik, oda sayısı bakımından elverişsiz koşulları ve konut kredilerinin tek kaynağı İşçi Sigortaları İdaresinin yönetimindeki sosyal güvenlik fonlarıdır. Dolayısıyla daha fazla işçiyi mesken sahibi yapabilmek adına İhtiyarlık Sigortası Kanunu kapsamında kesilen primlerin % 20’sinin işçi konutlarına ayrılması uygun görülmüştür. 1960’lı yıllarda primlerden meskenlere ayrılacak oran arttırılmış ve kurum tarafından 20 yıl vade ve % 4 faiz ile verilmek üzere işçilere konut kredisi tahsis edilmeye başlanmıştır.⁷¹⁵ Kuruluş kanununda çalışanların yaşam standartlarını yükseltmekle sorumlu tutulan Çalışma Bakanlığı işçi mesken davasını halletmek konusunda hazırlıklarına, yapılacak işçi

⁷¹³ Esat Tekeli, “Ucuz Mesken Meselesi”, **Çalışma**, Sayı:2, Kasım 1945, s. 48

⁷¹⁴ İhsan Atabarut, “İşçi Evlerinin Sosyal Esasları Hakkında”, **Çalışma**, Sayı:2, Kasım 1945, s. 57; **BCA**, 328766.320104.28.

⁷¹⁵ Ruşen Keleş, “Türkiye’de İşçi Konutları Sorunu”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:19, 1968, s. 17-22.

meskenlerini ucuza mal etmek ve belirti şartlarla tapularını işçilere vermek üzere çaba sarf edileceğini belirterek devam etmiştir.⁷¹⁶

Çalışma Bakanlığı tarafından işçilerin mesken ihtiyacına yönelik girişimlerin ilki büyük fabrikalara yakın yerlerde işçi pavyonları tesis etmek olmuştur. Bu doğrultuda; 1947 yılı içerisinde Devlet Demiryolları atölyelerinde bekâr işçiler için koğuş şeklinde üç pavyon kurulmuş olup bunlar 150 işçi barındırmıştır. Yine Eskişehir Şeker Fabrikası'nda, fabrika mensupları için 47 ev yaptırılmış, bunlardan 15'i evli işçilere, diğerleri memurlara tahsis edilmiştir. Ayrıca bir de bekârlara mahsus pavyon yapılmış olup burada da altı memur ve 13 işçi barındırılmıştır. Bunlardan başka kampanya işçileri için koğuş halinde 150 kişilik bir pavyon ile idari personel için sekiz adet portatif ev yaptırılmıştır. Kırıkkale'de bulunan askerî bir fabrikada 548 ailenin ve 444 bekâr işçinin barınması için yapılan meskenler Bakanlığın işçilerin barınma ihtiyaçlarına yönelik ilk girişimleri arasında sayılabilir.⁷¹⁷

İşçilerin barınma ihtiyaçlarının fabrikalar civarına kurulan mesken veya pavyonlarla giderilmesini yalnız sosyal bakımdan değil tecrübeli işçileri iş yerine bağlamak suretiyle üretimin arttırılması bakımından da önemli bir mevzu olarak gören Çalışma Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı ile iş birliği çerçevesinde ve devlet fabrikalarında çalışan işçiler için ayrılan ödeneklerin sağladığı imkânlar nispetinde işçi meskenleri vücuda getirmek yolunda büyük mesai sarf etmiştir. Bu bağlamda, 1947 yılı içinde yurdun dört köşesine yapılan inceleme gezileri sonucu, dokuz işletme bölgesinde 543 işçi evi inşa etmiştir. Ayrıca Milli Savunma Bakanlığı ile iş birliği içinde Gölcük ve Kayseri'de 82 ev yaptırmış olup devlet sanayiinin en büyük kuruluşlarından Etibank ve Sümerbanka bağlı çalışan, Etibanktan % 70-80'i ve Sümerbanktan da % 20'si olmak üzere, 75 bin işçiyi bu evlere yerleştirmiştir. Bu maksatla yapılan binaların sayısı Sümerbank'ta 443'e varmıştır. Bakanlık tarafından işçilerin iskânı işi, sosyal, ekonomik ve malî cepheleri olan çok geniş bir mevzudur. Bu dâvayı halledebilmek için işçiler arasında yapı kooperatifleri kurmak ve bunlara gerekli yardımları sağlamak suretiyle işçileri mesken sahibi yapmak gibi planların

⁷¹⁶ **Cumhuriyet**, “İşçi Meskenleri Davası İçin Ameli Yollar Aranıyor”, 18 Ağustos 1947; **Ulus**, “Çalışma Bakanlığı İşçiyi Ev Sahibi Yapmaya Çalışıyor”, 19 Ağustos 1947, s. 2.

⁷¹⁷ **Ulus**, Büyük Millet Meclisi'nde”, 20 Aralık 1947.

hayata geçirilmesi için çaba gösterilmiştir. Örneğin Eskişehir demiryolları işçileri arasında bir yapı kooperatifi kurulması teşvik edilmiştir. Ayrıca geçim zorluğuna çare bulmak ile görevlendirilmiş olan bir komisyon, inşaat malzemesinin ucuzlatılması ve inşaat uzun vadeli ve düşük faizli kredi sağlanması mevzuları üzerinde gerekli önlemleri almaya çalışmıştır. Her ne kadar hükümet kendi fabrikalarında çalıştırdığı işçilerin iskân konusunu lââyık olduğu önemle ele almış olsa da bu konunun resmî ve özel bütün iş yerlerini kapsayacak bir plân veya program ile düzenlenmesi ekonomik sebeplerden dolayı hemen mümkün görülmemiştir.⁷¹⁸

Cumhurbaşkanı Celal Bayar, 1 Kasım 1950 tarihli Meclis açılış konuşmasında ülkede halledilmesi acil olan sorunlara işaret ederken; Türk işçisinin refaha kavuşturulması için bazı hususlar üzerinde durmuş, *“İşçi meskenleri politikasının tahakkukuna yer vermek çok isabetli hareket olur.”* şeklinde bir ifadeye bulunmuştur. 1951 yılında görevde olan Çalışma Bakanı Hulusi Köymen’in aynı konu üzerine yaptığı konuşmada: *“Kooperatif teşkil ederek büyük teşebbüse geçecek işçilere sermayelerinin % 50’sinden fazlasını kredi olarak temine hazırız. İşçi mahallesi kurmak gibi bir teşkil, bu yolda daha faydalı olur.”* şeklindeki ifadeleri, kalifiye işçi kitlesine iş yerlerine yakın yerlerde işçi mahallesi kurulmasının çalışma hayatına büyük faydalar sağlayacağı düşüncesinden doğmuştur. İşçilerin birleşip bir kooperatif kurması ve kurulacak bu kooperatifin sermayesine Bakanlık tarafından katkı sağlanması ve kurulacak mahalle için arsa ve ucuz inşaat malzemesi teminini Köymen tarafından işçileri mensubu oldukları iş kolunda daha verimli çalışmaya teşvik edici yardımlar olarak değerlendirilmiştir.⁷¹⁹

İşçilere ucuz mesken temin edebilmek için girişilen bir diğer faaliyet, İstanbul İşçi Sendikaları Birliği Yapı Kooperatifinin kurulmasıdır. Kooperatifin ilk sermayesi, İhtiyarlık Sigortası Kanunu gereğince toplanan paranın beşte birinden oluşmuştur. Çalışma Bakanlığı bu parayı kooperatiflere vermeyi kabul etmiştir. 1950 yılı

⁷¹⁸ **Ulus**, Büyük Millet Meclisi’nde”, 20 Aralık 1947; Çalışma Bakanlığı, büyük şehirlerde gecekonduların meselelerinin çözümü için ilgili bakanlıklarla iş birliği yapılması ve işçi meskenlerinin bir kanuna bağlanması yolunda bir program hazırlamıştır. Programla birlikte gecekonduların meselesine de çözüm bulunacağı böylelikle mahallelerin şehircilik planına uydurulacağı dolayısıyla da gecekondulardaki iktisadi ve sosyal meselelerin çözüleceği belirtilmiştir. **Cumhuriyet**, “Bir İşçi Meskenleri Kurumu Tesis Ediliyor” 20 Aralık 1947.

⁷¹⁹ **Akşam**, “İşçiler Mahallesi”, 15 Ocak 1951.

itibariyle İhtiyarlık Sigortası için ayrılan ödeneğin beşte birine denk gelen iki milyon lirası ile İstanbul/Sütlüce Belediyesince tespit edilen arsalarda 300 ev, en çok beş bin lira bedel ile satışa çıkarılmış, işçilere bu bedeli 15-20 sene süresince taksitle ödeme kolaylığı sağlanarak ev sahibi olmaları kolaylaştırılmıştır. İstanbul Çalışma Müdürlüğü de işçilerin ev sahibi olmak yönündeki taleplerini desteklemiş ve bu arsalarla mesken inşaatı için bir kooperatif kurulmasını kararlaştırmıştır. Bu mesken kooperatifin sermayesinin, İhtiyarlık Sigortası Kanunu hükümlerine göre ücretinin % 4'ü işçiden ve % 4'ü işverenden alınacak primlerden karşılanması planlanmıştır.⁷²⁰

İşçi meskenlerine ilişkin bir diğer gelişme, 1951 Mart'ında İşletme Bakanlığında toplanması planlanan kongre olup kongreye; Ulaştırma, İşletmeler ve Çalışma Bakanlıpğı temsilcileri ile işçi temsilcilerinin katılması kararlaştırılmıştır. Kongrede özellikle işçilerin ev sahibi olabilmeleri için kooperatifleşme yoluna gidilmesinin uygun olduğu ve kurulacak bu kooperatiflerin sermayelerinin yarısının işçi sigortaları tarafından karşılanacağı belirtilmiştir.⁷²¹ Ayrıca İşçi Sigortası İdaresinin işçilerden kestiği sigorta primlerini işletmek üzere bazı tesislerin kurulması planlanmıştır. Kurulacak bu tesisler ile işçilere ucuz mesken temin edilmesi düşünülmüştür. Özellikle Ankara ve İstanbul gibi büyükşehirlerde yaşanan mesken krizini çözebilmek için belediye ve özel idarelerle bir anlaşma imzalanması, devlet bütçesinden sağlanacak yardımlarla ucuza temin edilecek arsalar üzerinde işçi mahallelerinin kurulması için girişimlerde bulunulmuştur.⁷²²

Zonguldak Bölge Çalışma Müdürlüğü tarafından Şubat 1950'de düzenlenen toplantıda; işçilere sağlanan yardımları genişletmek ve onları ev sahibi yapmak gibi düşüncelerle bir işçi bankası kurulmasına karar verilmiştir. Bu konuda Çalışma Bakanlığına izin için başvuruda bulunulmuştur. Yaklaşık beş milyon sermayeye sahip olacağı tahmin edilen bu bankanın yarıdan fazla hissesini Amele Birliğinin temin edeceği kararı alınmıştır.⁷²³

1951'de görev icra eden Çalışma Bakanı Nuri Özsan, işçi meskenleri için İstanbul'da yaptığı incelemelerde; Vali ve Belediye Başkanı ile görüşerek

⁷²⁰ **Milliyet**, “İşçinin Mesken İhtiyacı”, 27 Ocak 1950; **Akşam**, “İşçilere Arsa” 24 Şubat 1950.

⁷²¹ **Akşam**, “İşçilere Mesken”, 26 Şubat 1951.

⁷²² **Cumhuriyet**, “İşçi Mahalleleri”, 15 Şubat 1950; **Akşam**, “ İstanbul'da Bir İşçi Mahallesi Kurulacak”, 1 Ocak 1951.

⁷²³ **Akşam**, Zonguldak'ta İşçi Bankası Kuruluyor”, 18 Şubat 1950.

Bakanlığın işçi evleri inşası için iki milyon lira tahsisatta bulunacağını ve bu parayla 200 ev yaptırılacağını bildirmiştir. Görüşmelerde ayrıca işçi meskenleri için ucuz arsaların temin etmek üzere bir an evvel harekete geçilmesi üzerinde durulmuştur. Bunlardan başka Bakan Özsan, İstanbul/Eyüp'te işçiler için bir dinlenme evinin de inşa edileceğini sözlerine eklemiştir. Ayrıca toplantıda; işçilere temin edilecek evlerle ilgilenecek kooperatiflerin kurulması ve yapılacak bu evler için ucuz inşaat malzemesinin de gümrüksüz ithal edilmesine karar verilmiştir. Çalışma Bakanlığı, 1951 yılında işçilere mesken yapılması için bütçesinden ayırdığı iki milyon lira ile Zonguldak İşçi Birliğine 700 mesken için yardımda bulunmuştur.⁷²⁴

Çalışma Bakanlığı işçi meskenleri konusunda bilgi ve tecrübelerinden faydalanmak üzere yurt dışına bir ekip göndermiştir. Ayrıca Bakanlığın talebi üzerine Amerika Karşılıklı Güvenlik İdaresi tarafından Türkiye'ye uzmanlar gönderilmiştir. Uzmanlar tarafından yapılan incelemeler sonucunda ucuz işçi meskeni ve işçi mesken kooperatifleri için Mody fonundan Türkiye'ye 1.000.000 dolar tutarında yardım sağlanmıştır.⁷²⁵ Çalışma Bakanlığı, 1953 yılı içinde işçi meskenleri inşasında kullanılmak üzere 7.000.000 lira ödenek ayırmıştır.⁷²⁶

1957 yılında Çalışma Bakanlığı bünyesinde faaliyet göstermek üzere İşçi Meskenleri Kurumunun kurulmasına karar verilmiştir. Kurumun ithalat yapacağı ve inşaat malzemelerini ülke dâhilinde imal edebilmek üzere girişimlerde bulunacağı belirtilmiştir.⁷²⁷ 1957 yılında, 600 milyon liralık İşçi Sigortaları İdaresi bütçesinin 15.695.351 lirası blok şeklinde inşa edilen işçi meskenleri için ayrılmıştır. Ankara'da Varlık mahallesinde 8.484.066 liraya inşa olunan 475 daireden 132'si Gülveren'de evleri istimlak edilerek meskeniz kalanlara verilmek üzere ayrılmıştır. 223 daire, işçi evleri kredisine hak kazanan sigortalı işçilere ayrılmış ve geri kalan 120 daire ise Çalışma Bakanlığı ve bağlı kurumları personeline lojman olarak tahsis edilmiştir.

⁷²⁴ **Akşam**, "İşçilere 200 Ev", 18 Nisan 1951; Eskişehir'deki şeker fabrikasının yanında yapılacak 120 işçi evinin temel atma töreni yapılmıştır. **Cumhuriyet**, "Eskişehir'de İşçi Evleri", 31 Ağustos 1951.

⁷²⁵ "Derlemeler", **Çalışma Vekâleti**, Cilt:1, Sayı:3, Eylül-Kasım 1953, s. 49.

⁷²⁶ "İşçi Sigortaları Yatırımları", **Çalışma Vekâleti**, Cilt:1, Sayı:2, Haziran-Ağustos 1954, s. 29.

⁷²⁷ **Cumhuriyet**, "İşçi Meskenleri Adıyla Bir Genel Müdürlük Kuruluyor", 9 Haziran 1957; Milliyet gazetesinde 7 Mart 1957 tarihinde çıkan bir haberde; Çalışma Bakanlığı'na bağlı ve hükmi şahsiyeti bakımından haiz, mali ve idari bakımdan muhtar olacak ve İşçi Sigortaları İdaresi vasıtasıyla sigortalılara sıhhi ve ucuz meskenler temin edecek İşçi Meskenleri Kurumu'nun kurulması için 1957 yılında bir kanun tasarısı hazırlandığı bildirilmektedir. **Milliyet**, "İşçileri Ev Sahibi Yapacak Kanun", 7 Mart 1957.

Ayrıca 1958 yılı içerisinde 11 milyon liraya mal olacağı tahmin edilen Ankara Gayret mahallesinde 678 daireli bir işçi bloğunun inşa edilmesi planlanmıştır. 1959 yılında ise Ankara’da 24 daire; İzmir’de 222 daire ve Erzurum’da 48 dairenin işçilere mesken olarak tahsis edilmesi kararlaştırılmıştır.⁷²⁸

Sosyal Sigortalar Kurumunun 17. Genel Kurulu’nda bir konuşma yapan Çalışma Bakanı Bülent Ecevit, kurumun hizmetlerine temas ederken işçi meskenlerinin iktisadi hayata geniş yatırım imkânları sunduğunu ifade etmiştir. Konuşmasında ayrıca, Kurumun faaliyet raporlarına dayanarak 1961 yılı gelirinin 1960 yılına oranla 85.875.908 lira fark ettiğini, 1961 yılı içinde işçi meskenleri için 400.246.253 lira kredi açıldığını buna karşılık 297.820.818 lira ödemede bulunduğunu ifade etmiştir.⁷²⁹

Sosyal Sigortalar Kurumu, işçilerin ucuz ve sıhhi açıdan güvenli meskenlere sahip olabilmesi için 4792 sayılı İşçi Sigortaları İdaresi Kanunu’nun 20. maddesinin 5565 sayılı kanunla değiştirilen tadil edilmesine ve 344 sayılı kanunla ile geçici bir madde eklenmesine karar verilmiştir. Alınan kararla; sigortalılara işçi meskenleri inşa edilmesi ve inşa olunan bu meskenlerin gayrimenkul değerlerinin %10’u sigortalıdan tahsil edilmek şartıyla kalan % 90’ının ipotek karşılığında borçlandırılmak suretiyle 20 yıl vadeyle sigortalılara devredilmesi uygun görülmüştür.⁷³⁰ Ancak işçi gelirlerinin istenilen seviyede olmaması sebebiyle işçi kesiminin büyük bir kısmı bu haktan yararlanamamış, ülkenin önemli sosyal sorunlarından biri olan mesken meselesinin 6188 sayılı kanunla çözülmesine çaba gösterilmiştir. 6188 sayılı kanunun 14. maddesinde; Türkiye Emlak ve Kredi Bankası⁷³¹ tarafından inşa olunan meskenlerin devirlerinde işçilerin her türlü resim

⁷²⁸ <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d11/c007/b040/tbmm110070401208.pdf> Erişim Tarihi: 20 Kasım 2019.

⁷²⁹ **Milliyet**, “İşçi Meskenleri İçin 298 Milyon Lira Ödendi”, 26 Haziran 1962.

⁷³⁰ Söz konusu kanun maddesi şöyledir: *Bu kanunun yayımı tarihinde mevcut olup sendika üyesi işçilerin en az % 40’ını temsil ettiğini Çalışma Bakanlığında alacağı bir belge ile tevsik eden işçi konfederasyonlarına, İşçi Sigortaları İdaresi tarafından Ankara’da inşa ettirilecek veya satın alınacak genel merkez binası için gayrimenkulün birinci derecede ipoteki karşılığında ve değerinin % 90 ı nispetinde 20 sene vade ile 1 500 000 liraya kadar ikrazda bulunulabilir. TBMM Kanunlar Dergisi, Cilt:44,s.983. Resmi Gazete, Sayı:10180,14 Ağustos 1961, s. 4890.*

⁷³¹ Emlak Kredi Bankası, Ankara’nın imarı ve diğer şehirlerdeki inşaat faaliyetlerini kolaylaştırmak üzere 1926 yılında 844 sayılı kanunla kurulmuştur. Banka, II. Dünya Savaşı’ndan sonra mesken ihtiyacının artması üzerine kredi sağlamak hizmetinde yetersiz kalmış, dolayısıyla vatandaşların mesken edinmesine yönelik yeni önlemler almak gerekli görülmüştür. 1946’da 4957 sayılı kanunun

ve harçtan muaf tutulmalarına karar verilmiştir.⁷³² Kurumun işçi meskenleri yapı kooperatiflerine kredi verebilmesi, 1963-1967 tarihleri arasında uygulanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da öngörülmüştür.⁷³³

Sosyal Sigortalar Kurumu, çalışmalarına başladığı tarihten itibaren işçilerin mesken sahibi olabilmeleri için büyük mesailer harcamıştır. 1966 yılına kadar 554 konut kredisi vermiş, 29.000 konut yaptırmıştır.⁷³⁴ 1968'in Eylül ayında işçiyi mesken edindirmek üzere iş birliği yaptığı Emlak Kredi Bankası aracılığıyla 503.389.577 lira ve kooperatiflere yardım yolu ile 665.388.938 lira toplamda ise 1.168.778.515 lira işçi meskenlerine ayrılmıştır.⁷³⁵

Tablo 24: 1952-1966 Yılları Arasında Yaptırılan İşçi Meskenleri

Yıllar	Yaptırılan Mesken Sayısı
1952	97
1953	316
1954	642
1955	1.437
1956	656
1957	1.409
1958	880
1959	1.912
1960	2.655
1961	3.724
1962	1.502
1963	1.421
1964	1.863
1965	2.470
1966	2.725

kabulü ile anonim şirket halinde modernleştirilmiştir. Ünal, **a.g.m.**, Cilt:5, Sayı:2, Temmuz-Eylül 1957, s. 17

⁷³² **TBMM Kanunlar Dergisi**, Cilt:35, s. 1039.

⁷³³ **BCA**, 179.41.12.

⁷³⁴ **Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem:1, Cilt:11, Birleşim:42, 15 Haziran 1962, s. 453.

⁷³⁵ **Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi**, Birleşim:32, Oturum:1, 4 Şubat 1969, s. 513; İşçilerin mesken edinmesi hususunda faaliyette bulunan Sosyal Sigortalar Kurumu, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda işçi mesken yapı kooperatiflerine konut kredisi verilebilmesi öngörülmüştür; **BCA**, 179.41.12.

Yukarıdaki tabloda Sosyal Sigortalar Kurumunun 1952 yılından itibaren 14 yıl boyunca işçilere edindirdiği mesken sayısı yer almakta olup bu sayı 1966 yılı itibariyle toplamda 23.337'ye ulaşmıştır. Gerek kooperatiflere ayrılan fonun yetersizliği gerekse kooperatif idare kurullarının deneyimsizliği sebebiyle yaptırılan mesken sayısında istikrarlı bir artış görülmemektedir.⁷³⁶

1970 yılının sonlarına doğru Maliye ve İmar İskân Bakanlığının yayımladığı bir genelgede; Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından veya İşçi Yapı Kooperatiflerince yaptırılan işçi meskenlerinin Emlak Alım Vergisi indirimi kapsamına alındığı bildirilmiştir.⁷³⁷ Yine aynı yılın Temmuz ayında Türk-İş Yapı Kooperatifi tarafından planlanan 1.600 konutluk işçi bloklarının temeli atılmıştır. Planlanan bu 1.600 konut için 57.327 bin lira harcadığı beyan edilmiştir.⁷³⁸ 1972 yılının sonuna kadar işçi meskenleri adı altında 1.971 kooperatifin kurulduğu ve 73.410 üyeye mesken kredisi tahsis edildiği, 49.501 meskenin tamamlanarak teslim edildiği ve meskenler için 3.404.557.826 kredi açıldığı ve 2.568.369.451 lira ödeme yapıldığı ve kurumun 1972 yılında işçi meskenlerine harcadığı toplam giderin 4.438.406.71 lira olduğu bilinmektedir.⁷³⁹

İşçi tasarruflarıyla kendine büyük bir mali güç oluşturan Sosyal Sigortalar Kurumunun, bu hususta planlı hareket etmediği Meclis gündemlerinde yoğun eleştiriler almıştır. Anayasanın 41. ve 41. maddesinde; yatırımların toplum yararı gözetilerek yapılması, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının istikrarlı bir düzen içinde sürdürülmesi için gerekli önlemlerinin alınması devletin ödevidir şeklinde bir hüküm yer almaktadır. Bu hüküm gereği, Sosyal Sigortalar Kurumunun sahip olduğu maddi imkânları işçi meskenleri ve hastane inşaatlarına yönltilmesinin icap ettiği ancak hükümetin yatırımları lüks inşaatlara veya otellere sevk ettiği eleştirilerin odağında yer almıştır.⁷⁴⁰

Çalışanların yaşam standartlarının yükseltilmesi dolayısıyla da bir bütün halinde Türkiye'nin kalkınabilmesi için Çalışma Bakanlığı ve Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından yürütülen konut projeleri yanında işçi sağlığı ile ilgili tesislere de

⁷³⁶ Keleş, a.g.m., s. 24.

⁷³⁷ **Milliyet**, “İşçi Meskenleri Vergi İndirimi Kapsamına Alındı”, 29 Kasım 1970.

⁷³⁸ **Milliyet**, “1600 İşçi Konutunun Temeli Atılıyor”, 26 Temmuz 1970.

⁷³⁹ **50 Yılda Çalışma Hayatımız**, s. 81.

⁷⁴⁰ **Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem:3, Cilt:10, Birleşim:36, 15 Ocak 1971, s. 39.

önem verilmiştir. 1951 yılında uygulamasına başlanan Hastalık Sigortası, İşçi Sigortaları İdaresini sağlık tesisleri kurmak üzere harekete geçirmiştir. Yeni kurulacak sağlık tesisleri için hâlihazırda bina olmadığından hastane ve dispanser olmaya uygun daireler kiralanmıştır. Ayrıca İdare, bu hizmeti yerine getirmek üzere İnşaat Kontrol ve Proje Şubesini kurmuştur. Sağlık istasyonları, yataklı veya yataksız dispanserler, hastane ve sanatoryumlar şeklinde vücut bulan bu tesisler için tetkiklerde bulunmak üzere Amerika’da Amme Sağlığı Servisi ile temaslarda bulunulmuştur.⁷⁴¹

1947 yılının sonuna kadar yurdun birçok köşesinde mahallî teşebbüslerle meydana getirilen işçi hastaneleri, dispanser ve kreşlerin ve diğer sıhhi ve sosyal tesislerin kurulması için Çalışma Bakanlığı tarafından 200.000 lira para yardımı yapılmıştır.⁷⁴² İşçi sağlığını ilgilendiren birçok kuruluşun faaliyetlerini destekleyen Çalışma Bakanlığı, 1947 yılında ayrıca Samsun, Adana, Eskişehir, İzmir ve Zonguldak’ta 60, 120, 200 ve 240 yataktan oluşan işçi pavyonları; mevsimlik ve göçmen işçiler için Konya, Seydişehir, Niğde ve Bursa’da poliklinik; işçi çocukları için kreşler; Mersin, Adana ve Hatay’da işçi trahom muayene ve tedavi evleri; Isparta ve Burdur hastanelerinde işçi pavyonları için katkıda bulunmuştur. Bu çalışmaları yürütmek üzere, Bakanlığa bağlı İşçi Sağlığını Koruma Dernekleri kurulmuştur. Bu bağlamda İzmir ve İstanbul’da İşçi Sağlığını Koruma Derneği tarafından bir işçi hastanesi açılmıştır.⁷⁴³ 29 Ocak 1947 tarihinde İstanbul’da kurulan Derneğin aidatı 120 lira olarak belirlenmiş ayrıca derneği kurmak için fabrika sahiplerinin senelik ortalama işçi sayısına göre her işçi için yılda beş lira vermesi esası kabul edilmiştir.⁷⁴⁴

İşçi sağlığı tesisleri için Çalışma Bakanlığı tarafından 1945-1947 yılları arasında; Zonguldak’ta işçi barınma ve temizlenme daireleri için 20.000 lira, Mersin

⁷⁴¹ “Amerika’yı Ziyaret Maksudı ve Tetkik Edilen Mevzular”, **Çalışma Vekâleti**, Cilt:2, Sayı: 6-7, Temmuz-Aralık 1954, s. 7.

⁷⁴² **Ulus**, “Birinci Çalışma Meclisi Toplandı”, 26 Nisan 1947.

⁷⁴³ Kadri Kemal Kop, “Yakın Tarihimizde İş ve İşçi Meseleleri” **Çalışma**, Sayı:6, Mayıs 1946, s.73.

⁷⁴⁴ İstanbul’da 29 Ocak 1947 tarihinde kurulan derneğin kuruluş tüzüğünde İstanbul vilayeti içinde İş Kanunu hükümlerine tabi olsun veya olmasın çeşitli iş yerlerinde çalışan işçilerin, müstahdem ve memurların ve ailelerinin sağlığını korumak için gerekli tedbirleri almak, teşebbüs ve faaliyetlerde bulunmak; hastane, dispanser, sanatoryum, prevantoryum, kreş gibi lüzumlu müesseseleri kurmak ve işletmek; bu maksatla gerek münferiden ve gerekse işçi sağlığıyla ilgili diğer dernek ve kurumlarla müştereken tesisler vücuda getirmek amaç olarak sunulmuştur. “İstanbul’da İşçi Sağlığını Koruma Dernekleri Kuruldu”, **Çalışma**, Sayı:15, Şubat 1947, s. 38.

Doğumevi ve Trahom Dispanseri inşası için 20.000 lira, Isparta hastanesi işçi pavyonu için 10.000 lira, Burdur hastanesi işçi pavyonu için 10.000 lira, Ereğli işçi sağlığı yurdu için 10.000 lira, İzmir İşçi Sağlığını Koruma Derneği Hastanesi için 20.000 lira, Konya işçi sağlığı yurdu için 10.000 lira, Konya Seydişehir gurbetçi işçi dispanseri ve yurtları için 22.000 lira, Bursa işçi çocukları kreş ve bakımevleri için 30.000 lira ve Niğde işçi çocukları kreş ve bakımevleri için 20.000 lira yardımda bulunulmuştur. Böylece sağlık tesisleri için ayrılan ödenek 172.000 lirayı bulmuştur.⁷⁴⁵

1949 yılında İşçi Sigortaları İdaresi tarafından Nişantaşı'nda bir hastane açılmış ve açılış törenine CHP İstanbul Çalışma Bölge Müfettişi Sadi Irmak da katılmıştır. Törene katılanlar arasında Çalışma Bakanlığı müsteşarı Fuat Erciyaş, İşçi Sigortaları Genel Müdürü Cemal Kiper ve çok sayıda işçi sendikası temsilcisi de yer almıştır.⁷⁴⁶ İşçi Sağlığı Sigortası Kanunu'nun yürürlüğe girmesi için işçi hastanelerinin faaliyete geçmesi gerekliliği üzerine söz alan Çalışma Bakanlığı temsilcileri, ilk olarak, 550 yataklı bir işçi hastanesi kurmak için uygun bir arsa bulma girişiminde bulunulduğunu belirtmişlerdir. Ayrıca kurulacak bu yeni hastanenin tıp fakültesi bünyesinde faaliyete geçmesi öngörülmüştür. Fakat bu öneri, iş kazalarının ve işçi hastalıklarının tedavisinde takip edilen usullerin farklı olmasından dolayı kabul görmemiştir. Ayrıca İşçi Sağlığı Sigortası Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle fabrika ve diğer iş yerlerinde görev alan doktorların işlerine son verilmesi gereği üzerinde durulmuş, yeni mevzuata göre 50 işçi çalıştıran her iş yerinin bir doktor çalıştırması zorunlu tutulmuştur. İnşa edilmesi planlanan 500 yataklı işçi hastanesi için uygun arsanın bulunması üzerine 1 Nisan 1950'de yürürlüğe girecek İşçi Sağlığı Sigortaları Kanunu gereğince faaliyete geçeceği bildirilmiştir.⁷⁴⁷

⁷⁴⁵ Seren, **a.g.e.**, s. 150-151.

⁷⁴⁶ 28 Nisan 1948 tarihinde toplanan İşçi Sigortaları Genel Kurul toplantısının açılış konuşmasını yapan Çalışma Bakanı Bekir Balta, büyük şehirlerde işçi hastanelerinin açılması için girişimlerde bulunulacağını belirtmiştir. **Cumhuriyet**, "İşçi Sigortaları Genel Kurul Toplantısı", 28 Nisan 1948; **Akşam**, "İşçi Hastanesi Açıldı", 6 Şubat 1949; **Akşam**, "İşçi Hastaneleri", 10 Şubat 1950.

⁷⁴⁷ **Akşam**, "İşçi Hastanesi", 19 Şubat 1950; Haziran 1950 tarihinden toplanan İşçi Sigortaları Genel Kurulu'nda işçi hastanelerinin sayısının arttırılmasına yönelik taleplerde bulunulmuştur; **Cumhuriyet**, "İşçi Sigortaları Genel Kurulu", 17 Haziran 1950.

İşçilere yönelik kurulması planlanan sağlık tesisleri için iş adamlarının da büyük katkıları olmuştur. Örneğin iş adamı Süreyya İlmen, İstanbul Maltepe’de bulunan büyük bir çiftliği veremli işçilere sanatoryum kurulması için İşçi Sigortaları İdaresine bağışlamıştır. Bu bağışın ardından Sümerbank 100 bin lira, Etibank 100 bin lira, Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi 100 bin lira ve Ziraat Bankası 100 bin lira bağışta bulunarak Türk işçisinin sağlığı için hizmet etmenin önemli bir vazife olduğunu dile getirmişlerdir.⁷⁴⁸ Ayrıca İşçi Sigortaları İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından sanatoryum için proje yarışması düzenlenmiş ve yarışmaya Türk vatandaşı olmak şartıyla yüksek mühendis, mimar ve mühendislerin katılabileceği duyurulmuştur. Jüri tarafından seçilecek üç projeden birinciye 6.000 lira, ikinciye 3.000 lira ve üçüncüye de 1.500 lira verilmesi kararlaştırılmıştır.⁷⁴⁹

Çalışma Bakanlığı İşçi Sigortaları İdaresi aracılığıyla hastalık sigortalarının uygulanmasını mümkün kılmak ve iş kazaları ile meslek hastalıkları için gerekli yardımları temin etmek amacıyla Ağustos 1953 sonuna kadar toplam 835 yatağı bulunan dört hastane, 110 yataklı sanatoryum, 46 yataklı prevantoryum ve toplam 120 yatağı bulunan beş dispanser ve 11 yataksız dispanser ve bu dispanserlere bağlı sağlık istasyonu kurmuştur. Ayrıca İzmir Buca’da 75 yataklı sanatoryum ve Bursa’da 60 yataklı bir hastane hizmete açılmıştır. Bu tesislere yatırılan hasta sayısı 6.623 olmakla beraber kliniklerde 250.299 hasta muayene edilmiştir.⁷⁵⁰ Kurum tarafından 1954 yılı içerisinde Maltepe’de inşasına başlanan sanatoryum için 3.200.000 lira, 1955 yılı içerisinde İstanbul’da yapılması planlanan Samatya Hastanesi için ise 7.500.000 bin liralık ihaleye çıkmıştır.⁷⁵¹

⁷⁴⁸ **Cumhuriyet**, “Veremli İşçiler İçin Sanatoryum”, 19 Ekim 1950; **Akşam**, “Veremli İşçiler İçin Sanatoryum”, 19 Ekim 1950.

⁷⁴⁹ **Akşam**, “Sanatoryum Proje Müsabakası”, 26 Kasım 1950; **Cumhuriyet**, “Hastane Proje Müsabakası”, 7 Aralık 1951; **Cumhuriyet**, “Çalışma Bakanının Tetkikleri”, 23 Kasım 1952.

⁷⁵⁰ “Çalışmalar”, **Çalışma Vekâleti**, Cilt:1, Sayı:2, Haziran-Ağustos 1954, s. 92.

⁷⁵¹ **Cumhuriyet**, “İşçi Sigortaları Kurumu’nun Yeni Hastaneleri”, 25 Şubat 1956.

Tablo 25: 1950’li Yıllarda Türkiye’de Yaptırılan Sosyal Sigorta Kurumu Hastaneleri⁷⁵²

Hastaneler	Kurulduğu Yıl
Süreyyapaşa Hastanesi	1951
İzmir Hastanesi	1951
Sultanahmet Hastanesi	1952
Eyüp Hastanesi	1952
Samsun Hastanesi	1953
Adana Hastanesi	1953
Ankara Hastanesi	1953
Malatya Hastanesi	1954
Mersin Hastanesi	1955
Gaziantep Hastanesi	1956
Elazığ Hastanesi	1956
Aydın Hastanesi	1957
İstanbul Hastanesi	1958
İzmir Hastanesi	1958
Trabzon Hastanesi	1958
Erzurum Hastanesi	1959

Yukarıdaki tabloda yer alan bilgiler çalışan sigortalılarla birlikte yakınlarına da sağlık yardımı sunmak üzere İşçi Sigortaları İdaresi tarafından ilk sağlık tesisinin, 1951’in Aralık ayında Süreyyapaşa Sanatoryumu yataklı olarak hizmete açıldığına işaret etmektedir. Kurumun faaliyetleri, 1951 yılında, Eyüp ve Bakırköy’de kurulan dispanserler ile devam etmiş⁷⁵³, 1960 yılına kadar kurum tarafından yukarıda adı geçen 16 hastane yaptırılmıştır.

1 Mart 1951’de yürürlüğe girmiş olan İşçi Sigortaları Kanunu ile işçilerin nezleden vereme kadar her türlü tedavileri, ücretsiz olarak, işçi hastanelerinde sağlanmıştır. Ayrıca işçi sayısı fazla olan iş yerleri, İşçi Sigortası İdaresi hekimleri tarafından ziyaret edilerek sigortalı hastalar yerlerinde muayene edilmiştir. İşçilerin

⁷⁵² Fişek–Türcan Özşuca -Şuğle, a.g.e., s. 116.

⁷⁵³ Çalışma Bakanlığı tarafından Haydarpaşa Lisesi’nin hastane olarak hizmete açılacağı hastane için 2 milyon lira tahsis edileceği planlanmıştır. **Cumhuriyet**, “Haydarpaşa Lisesi’nin Binası Hastane Olacak”, 16 Eylül 1951,

hekimlere başvurular iş yerlerinden alınan vizite kâğıtları ile yapılmıştır.⁷⁵⁴ Ayrıca İstanbul’da 20-60 aralığında yatak kapasitesine sahip bir dispanser, bununla birlikte bir yataksız dispanser ve 15 sağlık istasyonunun kurulması ve işçi sayısı yüksek olan iş yerlerinin poliklinik muayenelerinin gezici hekimler tarafından iş yerlerinde yaptırılması üzerine karar alınmıştır. İşçi Sigortaları İdaresinin İstanbul teşkilatında çalıştırılmakta olan hekim sayısının 89 ve hemşire, sağlık memuru ve ebe sayısının ise 57 olduğu ek olarak sağlık tesislerinin ihtiyacına yetecek kadar hasta bakıcı ve pansumancı istihdam edileceği bildirilmiştir. Bunlar dışında bazı resmi kurumların işçilerinin de İşçi Sigortaları İdaresi hekimleri tarafından muayene ve tedavi olmalarına karar verilmiştir. Bu karar doğrultusunda Tekel İdaresi, İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İdaresi, Sümerbank Bakırköy Bez Fabrikası, Santral Mensucat Fabrikası işçileri İşçi Sigortaları İdaresi hekimleri tarafından muayene ve tedavi edilmiştir. Hekimler tarafından verilen reçetelerin İşçi Sigortaları İdaresinin İstanbul’un çeşitli bölgelerinde anlaşma yaptığı eczaneler tarafından karşılanması ve ilaçların işçilere ücretsiz verilmesi de alınan kararlar arasındadır.⁷⁵⁵

Sosyal Sigortalar Kurumunun sağlık hizmetlerinin gözden geçirilmesi amacıyla 1971 yılında Ankara Dışkapı Sosyal Sigortalar Hastanesinde Çalışma Bakanı Atilla Sav’ın⁷⁵⁶ başkanlığında bir toplantı yapılmıştır. Toplantıya, Türkiye’nin çeşitli bölgelerindeki Sosyal Sigortalar Kurumunda çalışan 90 personel katılmıştır. Sav yaptığı açılış konuşmasında; “*Sosyal Sigortalar Kurumunun sağlık hizmetlerinde reform zorunludur.*” şeklinde görüş bildirmiştir. Bakan konuşmasında ayrıca tıp fakülteleri ve Sağlık Bakanlığı ile Sosyal Sigortalar Kurumu arasında geçerli bağlantı kurulamadığını belirtilerek bu konuda gerekli çalışmaların hızlandırılacağını dile getirmiştir.⁷⁵⁷

Çalışma Bakanlığının işçilerin sağlık, sosyal ve kültürel yönden ihtiyaçlarını karşılamak üzere yürüttüğü bir diğer faaliyet, Sosyal Hizmetler Kurumunun kuruluşu

⁷⁵⁴ **Cumhuriyet**, “İşveren ve Sigortaları İşçiler”, 26 Şubat 1951; **Akşam**, “Hastalık ve Analık Sigortası”, 1 Mart 1951.

⁷⁵⁵ **Akşam**, “Sigortalar Kurumu İşçileri Tedaviye Başladı”, 9 Mart 1951; **Cumhuriyet**, “İzmir Bölgesinde Hastalık Sigortasının Tatbikatına Başlandı”, 18 Şubat 1952.

⁷⁵⁶ Atilla Sav, 1931 yılında Ankara’da doğmuştur. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi mezunu olan Sav, 26 Mart 1971-12 Ekim 1971 ve 27 Ekim 1971-3 Aralık 1971 tarihleri arasında iki dönem Çalışma Bakanı olarak görev icra etmiştir.

⁷⁵⁷ **Milliyet**, “Sağlık Sigortası’nda Reform Yapılacak”, 14 Kasım 1971.

üzerine hazırladığı tasarıdır. Bu tasarıyla; Kurumun, fabrika ve madenler ile her türlü iş yerlerinde çalışanların sağlıkla ilgili veya sosyal ve kültürel ihtiyaçlarının karşılayacak araç ve tesisleri kurmak, işletmek ve gerekirse Bakanlar Kurulu tarafından verilecek diğer sosyal ödevleri yerine getirmek üzere kurulacağı bildirilmiştir. Sosyal Hizmetler Kurumunun yılda beş ila on milyon liralık bir bütçeye sahip olacağı tahmin edilmiştir. Sosyal sigortaları tamamlamak özellikle emeklilik rantı sağlamak için İşçi Yardımlaşma Sandıklarından da yararlanılması ve söz konusu sandıkların bir yandan kendi çevrelerindeki işçilere yardım etmesi öte yandan işçiler için müşterek tesislere destekte bulunması kararlaştırılmıştır. Bu Kurumun faaliyete geçmesi ile sağlık tesislerinin tek çatı altında toplanacağı dolayısıyla da sosyal hizmetlere yönelik çalışmalardan maksimum fayda sağlanacağı ümit edilmiştir. Sosyal Hizmetler Kurumunun hangi bölgelerde ve nasıl faaliyet yürüteceğine dair yönetmeliğe Bakanlar Kurulunun kararlarının yön vereceği belirtilmiştir. Kurumun fabrika ve madenler ile her türlü iş yerlerinin hekimleri, hastabakıcıları ve diğer sağlık personelinin, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının görüşleri alınarak tayin edilmesine ve bu personelin Sosyal Hizmetler Kurumunun memurları tarafından denetlenmesine karar verilmiştir. Kurumun kendi sağlık tesislerini kurmak isteyen işverenlerin teşebbüslerine de destek olacağının belirtildiği tasarıda; işçi ve işverenlerin görüşlerine geniş yer verecek olan bir kurulun oluşturulması da öngörülmüştür. Ayrıca kurumun altı kişiden oluşan yönetim kurulunda bir işçi ve işveren temsilcisinin üye olarak yer alacağı bildirilmiştir. Sosyal Hizmetler Kurumunun kuruluşu hakkında hazırlanan bu tasarıda, mali ve idari hükümlere de yer verilmiştir. Çalışanların sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını karşılamak için işçi yurtları, kreş, sanatoryum, dinlenme evleri gibi tesisleri bir an evvel meydana getirmek; yaşama ve çalışma şevkini arttıracak müzik, sahne, spor faaliyetleri temin etmek Kurumun öncelikli hedefleri arasında belirlenmiştir. Hazırlanan kanun, işverenlerin ihtiyari olarak kurmak isteyecekleri sosyal ve kültürel tesislerin işverenler ve işçi yardımlaşma sandıkları⁷⁵⁸ ile yapılacak olan sözleşmelere

⁷⁵⁸ İşçi Yardımlaşma Sandıkları ilk olarak Roma İmparatorluğu döneminde kurulmuş, sanayinin gelişimine paralel şehirlere yoğun işçi göçü beraberinde önemli işçi sorunlarını getirmiştir. Bunlar arasında ekonomik kaynaklı sorunlar işçinin hayatını idame ettirebilmesi için desteğe muhtaç sorunlar olarak yardımlaşma sandıklarının kapsam bakımından genişletilmesi zarureti doğurmuştur. Üye sayısı bakımından en büyük sandık İngiltere’de *Collecting Societies* adıyla faaliyet yürütmeye başlamıştır. Sait Kandan, “İşçi Yardımlaşma Sandıkları”, *Çalışma*, Sayı:9, Ağustos 1946, s. 34.

göre vücuda getirileceği bildirilmiştir. Sosyal Hizmetler Kurumunun bünyesinde kurulan kreşler, kadınların çalışma hayatında yoğun yer almaya başladığı 1940'lı yıllarda, hayatlarını kolaylaştıran büyük bir hizmet olarak değerlendirilmiştir.⁷⁵⁹

Çalışma Bakanlığının kreşler konusundaki desteği, kadının çalışma hayatına girmesiyle sosyal kalkınma gayretlerine hız kazandırmıştır. Söz konusu kuruluşlar, medeni bir ulusun çalışma hayatı için karşılanması zorunlu bir ihtiyaç olarak görülmüştür. Her iş yerinin aynı zamanda birer sosyal teşekkül olduğu göz önüne alındığında bu işletmeler, işçi sağlığını korumak ve işçilerin bilgilerinin artmasına katkı sağlamak gibi mesuliyetlerinin yanında spor faaliyetleri düzenleyerek işçilerin dinç olmalarını sağlamak dolayısıyla da çalışmadan alınacak verimi arttırmak gibi sorumluluklar üstlenmişlerdir. Çalışma Bakanlığının işletmeye sosyal faaliyet düzenlemesi için sağladığı katkı ile birlikte gerek şehir içinde gerekse şehirlerarası spor müsabakaları düzenlemişlerdir. Bu doğrultuda kurulan takımlara şunlar örnek verilebilir: Ankara'da Ankara Gücü, Maske Gücü ve Demir Spor; İstanbul'da Sümer Spor ve Beykoz Spor; Eskişehir'de Hava Gücü Spor, Kırıkkale'de Kırıkkale Takımı, Kayseri'de Sümer Spor, Kocaeli'de Kâğıt Spor, Konya'da Sümer Spor, Seyhan'da Milli Mensucat Takımı ve Malatya Mensucat Takımı ve Zonguldak'ta Kömür Spor.⁷⁶⁰ Ülkenin zaruri ihtiyaçlarını karşılamak üzere hazırlanan tasarı kanunlaştığı zaman Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nun ve İş Kanunu'nun kurulmasını emrettiği iş yeri hastaneleri, revirler, kreşler gibi tesislerin meydana getirilmesi ve çeşitli iş yerlerine bağlı sağlık teşkilatlarının daha verimli çalışması kolaylaşacağı için önemli bir adım olduğu düşünülmüştür.⁷⁶¹

1945 yılında Türkiye'nin BM'ye üyeliği, sosyal hizmetlerin konumunu belirlerken⁷⁶² 1950 yılından sonra yoğunlaşan sosyal hizmetlere yönelik çalışmalar ve bu çalışmalardan biri olan 1959'daki Sosyal Hizmetler Enstitüsü Kurulmasına Dair Kanun ve 1961 Anayasası'nın kabulü bu alandaki çalışmalara hız kazanmıştır.

⁷⁵⁹ Celal Dinçer, "Kadın İşçilerimiz Kreş ve Çocuk Yuvası İhtiyacı", **Çalışma**, Sayı:7, Haziran 1946, s. 23.

⁷⁶⁰ Mehmet Önder, "İşçi ve Spor", **Çalışma**, Sayı:14, Ocak 1947, s. 43-44.

⁷⁶¹ **Ulus**, "Çalışma Bakanlığı 3 Tasarı Hazırladı" 4 Aralık 1945.

⁷⁶² BM'nin Türkiye'ye sosyal hizmetler açısından katkısı 1957 yılında Türkiye'ye gelen BM Sosyal Refah Müşaviri Miss Hersey'in çalışmaları ile artmıştır. Hersey başkanlığında yürütülen çalışmalar 1961 yılında Sosyal Hizmetler Enstitüsünün Kurulmasına Dair Kanun'un hazırlanması ve yürürlüğe girmesiyle somut hale gelmiştir. <http://www.manevisosyalhizmet.com/wp-content/uploads/2015/10/turkiyede-sosyal-hizmetegitimintarihcesi>, Erişim Tarihi:13 Nisan 2019.

1961 yılında Ankara’da sosyal hizmetlere yönelik ilk kurum, Sosyal Hizmetler Akademisi adıyla kurulmuş ve hizmete geçmiştir. 1963 yılında sosyal hizmetlere yönelik çalışmalar Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğüne devredilmiştir. Bir sonraki gelişme, 1983 yılında bu tür çalışmaların Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu çatısı altında yürütülmesine karar verilmesidir.⁷⁶³ Sosyal devlet ve sosyal adalet prensibi doğrultusunda yürüttüğü politikalar ile Çalışma Bakanlığı, bu politikalar çerçevesinde 1983 yılında Sosyal Yardım Bakanlığı ile birleştiği tarihe kadar sosyal hizmetlere yönelik çalışmaları tek başına yürütmüştür.

3.3.4. İş ve İşçi Bulma Kurumunun Faaliyetleri

Her ne kadar hükümet programlarında, ekonomik kalkınma için işsizliğe çözüm odaklı faaliyetler yürütüleceği belirtilse de Türkiye nüfusunun genç niteliği, iktisadi faaliyetlere katılım açısından hedeflenen istihdam seviyesine ulaşılmasını engellemekte dolayısıyla da iş gücü seviyesi ile istihdam olanakları arasında niceliksel bir uçurum doğmaktadır.⁷⁶⁴

Türkiye’de 1945-1983 yılları itibariyle işsizlik ve istihdam meseleleri Meclis gündemine sıkça gelmiştir. Özellikle de hükümet programlarında bu meselelerin çözümüne ilişkin vaatler oldukça geniş yer tutmuştur. Bu görüşmelerin birinde, Afyonkarahisar Milletvekili Kemal Özçoban’ın işsizliğe karşı ne gibi tedbirler alındığı hakkında sorusuna dönemin Çalışma Bakanı Şemsettin Sirer’in cevabı şu şekilde olmuştur: *“İşsizlik âlemşümül bir derttir. En küçüğünden en büyüğüne kadar her seviyede bütün cemiyetlere arız olan ve şartların tahavvülüne göre artan ve eksilen bir hastalıktır. Zamanımızın devleti, işsizliği mücadele edilecek bir mevzu olarak ele almış ve bunun için birtakım tedbirler ve müesseseler meydana getirmiştir. Bunlardan biri iş ile çalışacak insan arasında tavassutta bulunan işe insan ve insana iş arayan kurumlardır. Böyle bir teşkilâtın nüvesi memleketimizde de atılmıştır.”* Sirer, işsizliğe çözüm odaklı yürütülen politikalar doğrultusunda bir teşkilatın kurulduğunu, İş ve İşçi Bulma Kurumunu kast ederek, dile getirmiştir.

⁷⁶³ Ozan Selçuk-Bekir Güzel, “Sosyal Hizmet Mesleğinin Çalışma Alanı ve Sosyal Hizmet Uygulamasının Türkiye Ölçeğinde Değerlendirilmesi, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt:9, Sayı:46, s. 466.

⁷⁶⁴ Zaim, *a.g.e.*, s. 152.

Ancak dünyanın neresinde olursa olsun bu tür teşkilatların işsizliği tamamen kaldırdığına şahit olunmadığını sözlerine eklemiştir. Bu noktada Sirer, işsizliği çözümsüz kalan bir mesele olarak görmediğini de belirterek hem dış kaynaklardan temin edilen krediler hem de Türkiye'nin mevcut imkânları ile finanse edilecek İş ve İşçi Bulma Kurumunun yeni iş sahaları açmak ve Türkiye'deki iş sahalarını genişletmek için gayret sarf edeceğini önemle vurgulamıştır. Sirer'in işsizliğe çözüm önerilerine Mecliste; temel görevleri arasında işsizlikle mücadele de bulunan Çalışma Bakanlığının, bu husustaki yetersizliği sebebiyle, faydasız bir bakanlık olduğu yönünde görüş belirtilmiştir.⁷⁶⁵

Sosyal adalet ve barış ilkelerinin hâkim olduğu bir düzen içinde işlemesi gereken çalışma hayatı, istihdam meselesinde gerçekçi ve işlevini yerine getirmekte gecikmeyen bir sisteme ihtiyaç duymuştur. Bu bağlamda gerek ILO'nun şart olarak sunduğu iş gücü piyasasının düzenlenmesine yönelik uluslararası formlar gerekse ulusal boyutta ülkenin kalkınmasına hizmet etmek gayesi Çalışma Bakanlığını, İş ve İşçi Bulma Kurumunu vücuda getirmek üzere harekete geçirmiştir. Bu gaye aynı zamanda Türk iş gücü piyasasının çalışmak zorunda ve arzusunda olan bireylerini çalışma hayatının birer parçası haline getirmek sorumluluğunu da içermiştir. Kamu hizmeti niteliğindeki bu sorumlulukla doğan İş ve İşçi Bulma Kurumu, iş ve işçi bulma hizmetinin yanı sıra işçilerin eğitimi, işçi ücretlerinin teftişi ve işçi ücretleri arasındaki adaletsiz dağılımı önlemek üzere ücretsiz hizmet vererek iş gücü piyasasını düzenlemiştir.⁷⁶⁶

Kurum iş piyasasını tespit edebilmek dolayısıyla da Çalışma Bakanlığının sosyal politikalarını işlevselliğini arttırabilmek amacıyla ilk olarak Ankara, İstanbul

⁷⁶⁵ **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:8, Cilt:20, Birleşim:105, s. 611.

⁷⁶⁶ Handan Kumaş, "Türkiye'de iş Kurumu Faaliyetleri ve İş gücü Piyasası İhtiyaçları Arasındaki Uyum", **Sosyoekonomi**, Cilt:11, Sayı:11, Ocak-Haziran 2010, s.138. İş Kanunu'nun 64. Maddesinde şu hüküm yer almıştır: *İş ve işçi bulma teşkilâtı, her türlü ekonomik işletmelerle serbest sanat ve hizmet mahiyetinde olan diğer bütün işler hakkında malûmat toplamak, iş arz ve talebini intizama bağlamak ve işçi ücretlerinin temevvüçlerini takip ve geçim şartlarındaki pahalılığa göre mukayese ederek içtimai sıkıntıların önüne geçecek umumî yahut bir muntika veya belediye çevresine ait tedbirleri tespit ve bunların tatbiki çarelerine tevessül etmek, muhtelif sanat ve zümrelere mensup işverenlerle işçileri gösteren cetvelleri neşir ve ilân etmek, işçilerin meslekî terbiyelerinin yükselmesi ve ehliyetli (kalifiye) işçi yetişmesi için gerekli olan tedbirler üzerinde faaliyette bulunmak ve iş mukavelelerinin akdine vasıta olmak gibi vazifeleri, bir ücret karşılığı olmaksızın, ifa ile mükelleftir.* Söz konusu maddede, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun görev alanları sayılmakla beraber, bu görevler genel olarak işçilerin yeterlilikleri ölçüsünde bir işe yerleştirilmeleri bahsi geçmektedir. Bu maddede ayrıca işçilere meslek edindirme, iş gücü hakkında istatistik hazırlama ve iş piyasasını organize etmek amacıyla çalışmalar yürüteceği bildirilmiştir. **Resmî Gazete**, Sayı:3330, 15 Haziran 1936, s. 6629.

ve İzmir’de anketler düzenlemiştir. Bu anketler sayesinde İş Kanunu’na tabi kurumlarda çalışanlarla ilgili istatistikler toplanmış, özellikle ücretlerle ilgili adaletsizliği ortadan kaldırmak adına bu anketler Bakanlığın yürüttüğü sosyal politikalara katkı sağlamıştır. 1940’lı yılların sonuna gelindiğinde, personel yetersizliği ve devletin Kuruma destek sağlayamadığı dolayısıyla da İş ve İşçi Bulma Kurumunun aktif olarak hizmet veremediği yönünde görüşler belirmiştir.⁷⁶⁷

1950 yılında İş ve İşçi Bulma Kurumunun esas faaliyet alanlarını belirleyen bir program hazırlanmış, programda Kurumun görevleri dört ana bölüme ayrılmıştır. Bu görevler; yatırım, kalifiye işçi yetiştirme, etüt ve barındırma faaliyetleri başlıkları altında incelenebilir.⁷⁶⁸

1. Plasman Faaliyetleri: İşçilerin çalışma süreleri ve şartları, işçi ve işveren arasında cereyan eden uyuşmazlıkların iş mahkemelerinde görülmesi, işçilerin sağlık durumlarıyla ilgili önlemlerin alınması plasman faaliyetleri dahilinde kabul edilmiştir. Bu faaliyetler kapsamında; 1950 yılının ilk 10 ayı içerisinde kuruma 41.925 kişi iş için başvuruda bulunmuş, bunlardan sadece 17.603’ü işe yerleştirilmiştir. Ancak şubelerde yapılan incelemeler sonucu başvuruda bulunan vatandaşlardan bir kısmının kaydedilmemiş olması sonucu bu rakamların gerçeği yansıtmadığı ortaya çıkmıştır. Bu durumda vatandaşlara haksız muamelede bulunan Kurum çalışanları ağır cezalar almışlardır. 1950 yılı içerisinde plasman faaliyetleri doğrultusunda Sanat Okul ve Enstitü mezunlarının işe yerleştirilmesi meselesi de ele alınmıştır. Milli Eğitim Bakanlığı ile iş birliği içinde yürütülen bu faaliyetler sonucu kuruma 939 mezun iş için başvuruda bulunmuş, bunlardan 49’u çeşitli işlere yerleştirilmiştir. 189 kişinin ise kendilerine teklif edilen işi beğenmedikleri

⁷⁶⁷ Çalışma, Sayı:25, Ocak- Mart 1948, s.85; Çalışma, Sayı:26, Ocak-Mart 1949, s. 89.

⁷⁶⁸ Pamuk üretimde büyük söz sahibi olan bu bölgeye işçi istihdamının aracı kişiler tarafından civar illerden yapılması ve bu işçilerin iş yerlerine ulaştırılmaları için gerekli masrafların işverenler tarafından araçlara verilen avanslardan karşılanmasına karşılık giderlerin büyük kısmının işçilere yüklenmesi uyuşmazlıkların ortaya çıkmasına meydan vermiş, bölge için acil yapılması gerekli işçi istihdamı karşılaştığı bu engeller sebebiyle zamanında yapılamaz duruma gelmiş dolayısıyla da tarımsal faaliyetlerin aksamasına meydan vermiştir. Bu sebeplerden dolayı 34 sayılı sözleşmenin uygulanmasına Adana’dan başlanması uygun görülmüştür. “İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun Çalışmaları”, s. 9.

belirtilmiştir. 34 sayılı uluslararası sözleşme⁷⁶⁹ gereği ücretli iş bulma bürolarının kapatılmasına ilişkin hüküm 4866 sayılı kanunla onanmış ve 34 sayılı bu sözleşmenin uygulanması görevi İş ve İşçi Bulma Kurumuna devredilmiştir. Ancak şunu da belirtmekte fayda vardır ki söz konusu iş bulma bürolarından bazıları zaruri şartlar sebebiyle en az 10 yıl daha faaliyette bulunma iznine sahip olmuştur. Bu faaliyet alanında hizmet verecek bir diğer çalışma, gelişmiş tüm ülkelerde olduğu gibi, mesleklerle ait bir sözlüğün oluşturulmasına yöneliktir. Mevcut sanayi kolları ve bu kollarla çalışanların yaptıkları işlerin tanımına yer verecek olan sözlük çalışmaları ilk olarak Ankara’da başlanmıştır. Ankara’da çeşitli sanayi kollarındaki beş türde faaliyet gösteren işletmelere ilişkin bilgiler derlenmiştir. Ülke genelinde incelenecek ve bilgileri toplanacak işletme sayısı ise 52 olarak tespit edilmiştir. Bu faaliyetlerin yükseköğrenim görmüş elemanlarca yürütülmesi için bir heyet oluşturulmuştur. Sözlüğün 1951 yılında tamamlanması planlanmıştır.

2. Kalifiye İşçi Yetiştirme: Bu alana ilişkin faaliyetlere 1950 yılında 3457 sayılı kanunun tadili ile başlanmış ve tadil için ülkenin ileri gelen bilim ve iş adamlarının fikri sorulmuştur. Yürütülen çalışmalar sonucu çeşitli sanayi kollarını kapsayan 42 işletmede mesleki kurslar açılmıştır. Bunlardan okuma yazma kurslarına 1.138 kişi kaydedilmiş ve bunlardan 744’ü kursu başarıyla bitirmiştir. Doğrudan mesleki alanlarda açılan kurslara 1.605 kişi kabul edilmiş ve bunlardan 1.079’u mezun edilmiştir.
3. Etüt Faaliyetleri: İş piyasasını takip edebilmek amacıyla yapılan etütler; Konya bölgesindeki işçi hareketleri konusunda yapılan etütler, 1949 yılının sonlarında Adana’da işçi ücretleri ve işçi yaşam standartları üzerine yapılan anketleri kapsamıştır.
4. Barındırma Faaliyetleri: Bu alanda yapılan çalışmalar arasında Adana’da mevcut Barındırma Yurdu kapasitenin 90 yatağa kadar genişletilmesi ve İstanbul, Adana ve Samsun’daki yurtlara 1950 yılının ilk dokuz ayında 4.970 işçinin 16.565 gece barındırılması yer almıştır.

⁷⁶⁹ 8 Haziran 1933 tarihinde ILO tarafından kabul edilen 34 No’lu Ücretli İş Bulma Büroları Sözleşmesi, Türkiye’de 11 Şubat 1946 tarihinde yürürlüğe giren kanunla kabul edilmiştir. **Kanunlar Dergisi**, Cilt:28, s. 583.

İş ve İşçi Bulma Kurumuna 1949 senesinden 1950 senesi sonuna kadar 88.551 işçi başvuruda bulunmuş ve bunlardan 39.685'i işe yerleştirilmiştir. Bu başvurulardan % 74'ü sadece İstanbul şubesine yapılmıştır. Yapılan başvuruların büyük oranın ise taşradan yapıldığı tespit edilmiştir. 1951 yılında bu oran, % 80'e yükselmiştir. Hızla artan işsizlik karşısında İş ve İşçi bulma Kurumu, şehirlerde ihtiyacı karşılayacak oranda iş alanı olmaması sebebiyle işsizlik başvurusunda bulunanlara çoğu zaman olumlu bir cevap veremediğini belirtmiştir. Kurum bu durumda ancak başvuruda bulunanların % 20'sine iş bulabildiğini buna karşılık tahsilli işsizleri işe yerleştirme imkânı bulamadığını bildirmiştir. 1951 yılının ilk altı ayında İş ve İşçi Bulma Kurumuna 31.927 vatandaş iş başvurusunda bulunmuş ve bunlardan ancak 7.561'i işe yerleştirilmiştir. Yine 1951 yılının ilk altı ayında kurumun barındırma yurtlarına 2.787 işçi alınabilmıştır. Kurum bu yetersizlik karşısında İstanbul'da 250 kişilik yeni bir barındırma yurdu açmak üzere harekete geçmiştir.⁷⁷⁰ İşverenlerin daha çok kadın işçi aradıkları buna karşılık sayısı oldukça fazla olmasına rağmen iş arayan kadınlar ile kadın işçiye ihtiyacı olan kurumları buluşturacak bir faaliyetin yürütülememesi İş Bulma Bürolarının yetersizlikleri arasında sayılmıştır.⁷⁷¹

İş ve İşçi Bulma Kurumu, yatırım faaliyetlerinin gerçeği yansıtması açısından gerekli önlemlerin alınması diğer taraftan bu tür faaliyetlerin bilimsel yöntemlerle icra edilmesi için psikoteknik çalışmalar da yürütmüştür. Yatırım faaliyetlerini etkili hale getirmek amacıyla 1950 yılında çalışmalarına başlanmış olan meslekler sözcüğünü tamamlayarak şubelere birer sözcük göndermiştir. Yatırımların bu sözlük rehberliğinde yapılması ve 34 sayılı ILO sözleşmesinin uygulanmasını sağlamak kurum tarafından ilke edinilmiştir. Bu doğrultuda tarım alanında işçi bulmaya aracılık yapan büroların tasfiye edilmesi kararı alınmış ve 34 nolu sözleşme gereği özellikle Seyhan bölgesinde işçi bulmaya yönelik faaliyetlere bir an evvel son verilmiştir. İş ve İşçi Bulma Kurumu ayrıca 1950 ülkenin iş piyasasına ait bilgilerinin

⁷⁷⁰ **Akşam**, "İşsizlik", 16 Ocak 1951; İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun 1951 yılı gelirinin 600.000 lirası 1950 yılından devralınmak, 350.000 lirası genel bütçeden sağlanmak, 700.000 lirası iller ve belediyeler ödeneğinden alınmak, 1 lirası işçi barındırma yurtları hasılatından ve 19.999 lirası da çeşitli gelirlerden sağlanmak üzere toplam 1.670.000 lira olacağı tahmin edilmiştir. İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Çalışmaları", **İktisadi Yürüyüş**, Sayı:272, Cilt:11, s. 9; **Akşam**, "İşsizlik Artıyor", 17 Temmuz 1951.

⁷⁷¹ **Akşam**, Şevket Rado, "İş Bulma Bürolarının Noksan Tarafları, 7 Eylül 1951.

şubeler tarafından daha çağdaş metotlarla toplanması; iş piyasasındaki durumu yansıtacak aylık bültenlerin hazırlanması; Adana'daki barındırma yurtlarının genişletilmesi sonucu gerekli olan ranzaların işletmeye dâhil edilmesi; İstanbul'da 500, İzmir'de 250, Ankara'da 100 ve Eskişehir'de 100 yataklı birer işçi barındırma yurdunun inşası için gerekli araştırmaların yapılması ve bu hususlarda yapılan ve yapılması gereken tüm Çalışma Bakanlığına arz edilmesi gibi çalışmalar da yürütmüştür.⁷⁷²

1951 yılında, İş ve İşçi Bulma Kurumu İstanbul Bölge Müdürü Ekmel Zadil, Eminönü Halkevinde kurumun görevleri hakkında bir konferans vermiştir. Zadil Konferansta; San Fransisco Antlaşması gereğince Türkiye'de kurulmuş İş ve İşçi Bulma Kurumunun kuruluşundan bugüne kadar geçirdiği aşamaları ve faaliyetlerini anlatmış ve bu konuda şu sözleri sarf etmiştir: “...1946 yılında kurulan bu teşkilatın başlıca vazifelerinin işverenle işçi arasında aracılık etmek, kalifiye işçi yetiştirmek, işçi meselelerine ait etütler yapmak ve barındırma yurtları tesisleri kurmaktır.”⁷⁷³ Zadil bu sözlerle, İş ve İşçi Bulma Kurumu aracılığıyla yürütülen emek piyasasının düzenlenmesi ve tam istihdamın sağlanması gibi faaliyetlerin birer devlet hizmeti olduğunu vurgulamıştır.⁷⁷⁴

İş ve İşçi Bulma Kurumunun kuruluşu ve üstelendiği sorumluluklar hakkında gerek Mecliste gerekse sendikal örgütler arasında çeşitli değerlendirmeler yapılmıştır. Kurumun işlevselliği konusundaki değerlendirmelere, İstanbul Milli İşçi Sendikalar Birliği, sendikaya üye 20 bin işsiz olduğunu belirtmek suretiyle katılmış, işsizlerin büyük oranda mensucat ve lastik sanayi işçilerinden oluştuğuna işaret etmiştir. Bunun üzerine Birlik, işsizlere çalışma sahası sağlamak üzere İş ve İşçi Bulma Kurumu ile temasa geçmiştir. Temaslarda, işsiz miktarı hakkında bir tahminde bulunmanın zor olduğu, bu konuda sağlıklı veriler elde edebilmek için

⁷⁷² “İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun Çalışmaları”, s.9; Ankara’daki işçi barındırma yurdu için Çalışma Bakanlığı’nın emri ile biriktirilen yaklaşık 200 bin lirayla Akköprü’de yaptırılması uygun görülmüştür. “Çalışma Bakanlığı Ankara’da Bir İşçi Yurdu Yaptırtacaktır”, **Çalışma** Cilt:1, Sayı:1, s.70.

⁷⁷³ **Akşam**, “İşsizlik Yok Dendi Amma”, 18 Nisan 1951; İşsizliğe ilişkin bilgiler gerek sendika temsilcileri gerekse hükümet ve Çalışma Bakanlığı temsilcileri arasında çekişmeli bir konudur. Bu noktada resmi istatistiklerin olmaması taraflar arasındaki çekişmeye sebep olmaktadır. **Cumhuriyet**, “İşsizliğe Dair”, 15 Aralık 1950.

⁷⁷⁴ Ekmel Zadil, “İş ve İşçi Bulma Hizmeti, Mahiyeti ve Vazifeleri”, **Sosyal Siyaset Konferansları**, Sayı:4, 1951, s. 23; **Cumhuriyet**, “İş ve İşçi Bulma Mevzuunda Bir Konferans”, 19 Nisan 1951.

sanayi sayımı sonuçlarından faydalanmak gerektiği dile getirilmiştir. İş ve İşçi Bulma Kurumu İstanbul Bölge Müdürü Ekmel Zamil sadece Ocak 1951’de kuruma 2.435 işsiz başvuruda bulunduğunu, bu başvurulardan 500’ünün iplik ve çorap, 500’ünün dokuma, 1.200’ünün kauçuk ve lastik, 150’sinin madeni eşya, 20’sinin kundura ve deri, 50’sinin şişe ve cam, 10’unun boya, beşinin konserve işçisi tarafından yapıldığını ve İş Kanunu’nun dışında kalan yerlerde çalışan işçilerle birlikte toplam beş ila sekiz bin işsiz olduğunu ifade etmiştir.⁷⁷⁵

İş ve İşçi Bulma Kurumu Müdürü Ekmel Zamil, bütün iş yerlerinin İş Kanunu’na tabi olmasının işçiler için büyük faydalar sağlayacağını belirtmiş ayrıca işverenin % 9 ila 10 oranında sosyal sigorta primi ödeyeceği, işçinin sıhhi açıdan uygun şartlarda çalışmasının sağlanacağı, işçiyi işten çıkarmadan önce ihbarda bulunulacağı ve çalıştığı yıllara göre değişen oranlarda tazminat ödeneceğinin altını çizerek İş Kanunu’nun tadil edilmiş şeklini izah etmeye çalışmıştır. Türkiye’de İş Kanunu’na tabi sekiz bin iş yeri olduğuna dikkat çekerken tek işçi çalıştıran iş yerlerinin de İş Kanunu’na tabi olmasıyla iş yeri sayısının 41 bine çıkacağını ve toplam 600 bin işçinin bu iş yerlerinde çalışmış olacağını belirtmiştir. Ancak İstanbul Milli İşçi Sendikaları Birliği tarafından yapılan bir açıklamada, kanunun bu şeklinin kıdemli işçilerin işten çıkarılmalarına zemin hazırladığı, özellikle tekstil sanayiinde 10 bine yakın işçinin neredeyse yarısının bu sebeple işten çıkarıldığı belirtilmiştir.⁷⁷⁶

1952 yılında 136.000 başvurudan 64.000’inin işe yerleştirildiği 1953 yılında ise başvuran 58.000 kişiden 37.500’ünün işe yerleştirildiği tespit edilmiştir. İş ve İşçi Bulma Kurumunun bir diğer önemli görevi, iş arayanlardan barınma ihtiyacı olanlara iş bulununcaya kadar ücretsiz barınma imkân sunmasıdır. Bu doğrultuda; Adana, Samsun, Eskişehir, Diyarbakır ve Denizli’de barınma yurtları tesis edilmiştir. Çok geçmeden İstanbul, Manisa ve Ankara’da aynı amaçlara hizmet edecek barındırma yurtları inşa edilmeye başlanmıştır.⁷⁷⁷ Bu ihtiyaca yönelik İstanbul’da 50 yataklı, Samsun’da 64 yataklı ve Adana’da 154 yataklı yurtlara ilaveten; 1952 yılında Eskişehir’de 100 yataklı, Diyarbakır’da 80 yataklı ve Denizli’de 300 kişi kapasiteli

⁷⁷⁵ **Akşam**, “İstanbul’da İşsizlik Artıyor” 8 Şubat 1951; **Cumhuriyet**, “Çalışma Partisi’nin Beyannamesi”, 20 Mart 1951.

⁷⁷⁶ **Akşam**, “Şimdiden 5 Bin İşçiye Yol Veriliyor”, 10 Şubat 1951.

⁷⁷⁷ Faruk Karam, “İş ve İşçi Bulma Kurumu”, **İktisadi Yürüyüş**, Sayı:303, s. 6,23.

işçi barındırma yurdu tesis edilmiştir. Yurtlar genel olarak ziraat işçisine tahsis edilmiştir.⁷⁷⁸

1955 yılında Kuruma 518.896 iş başvurusu yapılmış, 454.527 kişi kurum tarafından işe yerleştirilmiştir. 1960 yılında kuruma yapılan 688.038 başvurudan 574.170 vatandaş iş sahibi olmuştur. Kurum tarafından iş bulma hususunda yürütülen bu faaliyetlere ilişkin rakamlar nitelikli iş gücü ile teknik ve idari işlerde çalışacak personeli de kapsamıştır. Niteliksiz iş gücü için 1950 yılında 27 kurs açılmış ve 1.113 kişi mezun olmuş, 1955'te 144 kurs açılmış ve 1.638 kişi mezun olmuş ve 1960'ta 176 kurs açılmış ve kurslardan 2.146 kişi mezun olmuştur.⁷⁷⁹

İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından Ankara'da, gençlerin mesleki yeteneklerini keşfetmelerine yardımcı olacak bir birimin oluşturulacağı, birime başvuruda bulunan gençlerin girecekleri mesleklerde başarılı olmaları için destek sağlanacağı bildirilmiştir.⁷⁸⁰ 21 Ocak 1946 tarihinde 4837 sayılı kanunla kurularak faaliyetlerine başlayan İş ve İşçi Bulma Kurumu, işçilere meslek edindirme ile ilgili 1947 yılında önemli çalışmalara imza atmıştır. İlk kez 1951 yılında Ankara'da faaliyete geçirilen Mesleğe Yönelme Servisi, 747 vatandaşa rehberlik etmiştir. 1952 yılında kapsam olarak faaliyetleri genişleyen bu servis, Ankara'da 598, İstanbul'da 571 ve İzmir'de 356 gencin başvurusunu almıştır.⁷⁸¹

1950'li yıllarda hüküm süren iktisadi durgunluk ile birlikte işsizlerin sayısı da artırmış, Türkiye'nin çeşitli yerlerinden iş bulmak için İstanbul'a göç edilmesiyle şehirdeki işsiz sayısı yükselmiştir.⁷⁸² Bunun üzerine Çalışma Bakanlığı, özellikle mensucat fabrikalarının faaliyetlerini sınırlaması sebebiyle açıkta kalan işçilere diğer iş alanlarında faydalı olmak için harekete geçmiştir. Bu işçiler için gerekli bütçenin

⁷⁷⁸ "İş ve İşçi Bulma" **Çalışma Vekâleti**, Mart-Mayıs 1953, s.80, **Akşam**, "Denizli'de İşçi Barındırma Yurdu", 12 Mayıs 1952.

⁷⁷⁹ Makal, **a.g.e.**, s. 214-215.

⁷⁸⁰ **Akşam**, "Mesleki Kabiliyet Tayini", 26 Temmuz 1951.

⁷⁸¹ "İş ve İşçi Bulma", **Çalışma Vekâleti**, Mart-Mayıs 1953, s. 81.

⁷⁸² 1950-1960 yılları, ekonomide özel teşebbüsün girişimlerine ağırlık verilen bir dönem olarak dikkat çeker. Liberalizmin esasları ekonomik hayatta kendine daha derinden yer bulmaya çalışırken seberst rekabetçi politikalar da kendine uygulama alanı bulmaya çabalamıştır. Ancak hem Milli Korunma Kanunu'nun tekrar yürürlüğe girmesi dolayısıyla da devletin ekonomiye müdahalesinin yeniden canlanması hem de seberst ekonomik modelin Türkiye'nin ekonomik bünyesine ayak uyduramaması dünyada meydana gelen krizlerle birlikte Türk ekonomisini de krize sürüklemiştir.

http://www.akademiktisat.net/calisma/tr_iktisat_genel/tr_ekonomisi_1923_2006.htm. Erişim Tarihi: 20 Eylül 2019.

belediyelerle özel idarelerin yıllık ödedikleri meblağdan elde edileceğini belirtmiştir. Ayrıca 5562 sayılı bu kanuna göre İstanbul Belediyesi ve vilayet bütçesinden Çalışma Bakanlığına her sene yarım milyon lira tahsisat verileceğini ifade etmiştir.⁷⁸³

1960'lı yılların başında işsizlik, Meclis oturumlarının gündeminde sıkça yer alan konuların başında gelmiştir. Bunlardan biri, 4 Temmuz 1962 tarihli Meclis toplantısıdır. Toplantının ilk oturumunda söz alan Aydın milletvekili Osman Saim Sarıgöllü, şunları dile getirmiştir. *Memleketimizin en büyük dertlerinden birisi de işsizliktir. Bu işsizliğin birisi bildiğimiz ve gördüğümüz işsizlik, birisi de malûmu saminiz, gizli işsizliktir. Birinci Koalisyon Hükümeti kurulduğundan bugüne kadar yatırımı kâfi süratle yapılmadığı için memleketimizdeki işsizlik zaman zaman gösteri haline gelmiştir. Binaenaleyh, bir taraftan devlet sektörünün, bir taraftan da hususi teşebbüsün yatırımları için çok acele olarak harekete geçilmesi, bu işsizlik meselesinin ileride, bir içtimai dâva olmasını da önlemesi bakımından faydalı olur, kanaatindeyiz.*⁷⁸⁴ Sarıgöllü'nün, işsizliğin tüm dünyada baş gösterdiği bununla birlikte işsizlikle mücadelede etkin rol oynayacak sendikaların gelişimine izin verilmesi yönündeki ifadeleri işsizliğe çözüm niteliğindedir.

Başbakan Suat Ürgüplü tarafından 26 Şubat 1965 tarihinde Mecliste okunan hükümet programında; gizli ve mevsimlik işsizliği de kapsayacak şekilde işsizlik meselesine kesin çözüm getirileceği ve iş arayanlar için yeni iş alanlarının açılacağı ifade edilmiştir. Bununla birlikte işsizliği önlemek bakımından yurt dışındaki işçilerin bütün haklardan faydalanmaları gerektiğine vurgu yapılmıştır. Yurt dışındaki işçilerin ailelerini yanlarına alabilmelerine imkân sağlanması ve bu işçilerin her türlü zararlı telkinden uzak tutulmaları için gerekli tedbirlerin alınacağı belirtilmiştir.⁷⁸⁵

7 Kasım 1969 tarihindeki Meclis oturumunda Başbakan Süleyman Demirel tarafından okunan hükümet programında; “...İşsizliği önlemek için istihdam imkânlarını plan hedeflerine uygun şekilde genişletmek, büyük sanayileşme

⁷⁸³ **Akşam**, “İşsizlere Yardım”, 14 Mart 1950.

⁷⁸⁴ **Hükümetler-Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri**, Cilt:3, s.1511; **Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi**, Cilt:4, Birleşim:76, 04 Temmuz 1962, s. 359-411.

⁷⁸⁵ **Resmi Gazete**, Sayı: 11945, 5 Mart 1965, s.6, **Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem:1, Cilt:36, Birleşim:65, 26 Şubat 1965, s. 495-504; **Hükümetler-Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri** Cilt:3, s. 1956.

hamlelerini geliştirmek yolundaki gayretlerimizin arttırılmasında kararlı bulunuyoruz. Yeni iş sahalalarının açılması, çalışanların sayısının arttırılması ve emeğinin karşılığını her işçinin tam almasıyla ki çekilen sıkıntıların azalacağına, refah yolunun açılacağına inanıyoruz.” şeklinde yaptığı konuşmada hükümetin; insan gücü, sermaye ve tabi kaynaklarının uyumlu bir şekilde kullanılmasıyla iktisadi kalkınmanın mümkün olacağı inancında olduğunu ifade etmiştir. Sermaye, emek ve teşebbüsün birbirini tamamlayan unsurlar olduğunu dile getiren Demirel sözlerine şöyle devam etmiştir: “Dengeli bir çalışma ortamı yaratmanın, işçilerimizin bugününü ve yarınını teminat altında tutacak tek yol olan sosyal güvenliğı sağılayanın, iş itibariyle başkalarına tabi olanların, huzur, emniyet ve refah içinde bulundurmanın bir devlet vazifesi olduğunda tereddüdümüz yoktur.”⁷⁸⁶

17 Ocak 1970 tarihinde, Çalışma Bakanlığı tarafından 931 sayılı kanunun 86. maddesi uyarınca hazırlanmış olan, “İşverenlerin İşçi İsteklerini İş ve İşçi Bulma Kurumuna Bildirmeleri Hakkında Tüzük” yürürlüğe girmiştir. 10 maddelik tüzük, özel ve kamu sektöründe işçi ihtiyacının bildirilme zorunluluğunun altını çizmiştir.⁷⁸⁷ Tüzüğün 4. ve 5. maddelerinde işverenlerin işçilerin tüm isteklerini İş ve İşçi Bulma Kurumuna bildirmeleri gerektiğı üzerine bir hüküm yer almaktadır. Hükümde; işçi istekleri vasıflı ve vasıfsız işçi istekleri şeklinde bir ayrıma tabi tutulmamışken uygulamada bu hükme aykırı tutumlara rastlanmıştır. 1475 sayılı İş Kanunu’na dayanılarak çıkarılan bir başka düzenleme, “İş ve İşçi Bulma Kurumunun Ödevlerinin Yapılış Şekilleri Hakkında Tüzük” tür. Tüzükle İş ve İşçi Bulma Kurumunun görev alanı ve yürüteceğı faaliyetlerin nasıl bir işleyişe sahip olacağı belirtilmiştir.⁷⁸⁸ Kurum 1980’lerde iş piyasasının değışen niteliklerine uygun olarak hareket etmeye çabalamıştır. Bu nitelik küreselleşme, ekonomik ve teknolojik gelişmeler ile birleşince İş ve İşçi Bulma Kurumuna yüklenen sorumluluklar da artmıştır.

⁷⁸⁶ Hükümetler, Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri, Cilt:4, s. 2605.

⁷⁸⁷ BCA, 253.49.1.4.

⁷⁸⁸ Coşkun, a.g.m., s. 136.

3.4. Yurt Dışına İşçi Göçünün Sosyal ve Ekonomik Dinamiği ve Çalışma Bakanlığının Yurt Dışı İşçilerine Yönelik Faaliyetleri

Türkiye, Batı Avrupa ülkeleri başta olmak üzere yurt dışına işçi göndermeye 30 Ekim 1961 tarihinde Batı Almanya ile imzalanan iş gücü anlaşmasıyla başlamıştır. İş ve İşçi Bulma Kurumu aracılığıyla yürütülmeye başlanan yurt dışına işçi göçüne yönelik faaliyetler, birçok işçi tarafından umut kapısı olarak görülmüş 1970'lerin başında yaklaşık bir milyon işçi yurt dışına gönderilmiştir.⁷⁸⁹

1973 yılında patlak veren petrol krizi Batı Avrupa'ya iş gücü talebini azaltırken göç yönü petrol zengini Suudi Arabistan, Libya ve Irak gibi ülkelere çevrilmiştir. 1970'lerin yurt dışına işçi göçü, istikametle birlikte niteliksel olarak da bir değişime uğramıştır. 1960'larda tarımsal faaliyetlerle uğraşan dolayısıyla da vergi yükü az olan Türk işçileri, kol gücüne dayalı iş gücünü karşılamak üzere yurt dışına giderken; 1970'lerin ortalarından itibaren Türkiye'den giden işçiler, uzun süreli gitmek suretiyle yabancı bir ülkenin çalışma hayatına tabi olmaya başlamışlardır. Bu yeni dönem göç dalgası, Rusya'ya inşaat işlerinde çalışmak üzere giden Türk işçilerini de kapsamaktadır.⁷⁹⁰

Devletin yurt dışına işçi gönderme politikası genel olarak istihdam açığının kapatılmasına yöneliktir. Göç ile birlikte dış ödemeler dengesinde de olumlu bir seyir gözlenmiştir. Türkiye'de kalan ailesine Merkez Bankası aracılığıyla döviz gönderen işçiler, bu vesileyle uzunca bir süre dış ticaret açığını kapatmışlardır. Ayrıca dövizlerin neredeyse çeyreği bu işçilerin Türkiye'de bulundukları zamanlarda yaptığı harcamalardan oluşmuştur. 1964-1969 yılları arasında yurt dışındaki Türk işçiler tarafından Türkiye'ye gönderilen döviz miktarları hakkında ulaşılan bilgiler şu

⁷⁸⁹ Almanya'ya işçi göçünün yoğun yaşandığı 1960'lı yıllarda, İtalya Çalışma Bakanlığı, Yugoslav, Türk, Yunan, İspanyol ve Portekiz işçilerin iş gücü göçünün teknolojik işsizlik ve kadın iş gücünün artan iş talepleri karşısında iş piyasasında meydana gelen işsizlikle bağlantılı İtalyan işçilerin sahip olduğu önceliğini ihlal ettiğini dile getirmiştir. Orhan Tuna, "Batı Ülkelerinde Çalışan İşçilerimiz", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:22-23, Ocak 1971, s. 1.

⁷⁹⁰ M. Kemal Biçerli, "Göçün 50. Yılında Yurtdışındaki Türkler", **Geniş Açı**, Sayı:3, 2011, s.4. Temmuz 1964 tarih ve 499 sayılı "Yurt Dışında Çalışan İşçilere Konut ve Küçük Sanat Kredisi Açılması ve Ödünç Para Verilmesi Hakkında Kanun" ile Türk işçilerin yurda gönderdikleri döviz miktarı Ocak-Haziran 1964 tarihleri arasında 1.792.000, Temmuz- Aralık 1964 Aralığında 6.322.000, Ocak- Aralık 1965 aralığında 69.781.884, Ocak 1966'da 8.983.425, Şubat 1966'da 6.084.792 ve Mart 1966'da 8.125.502 dolar olmak üzere toplamda 101.089.603 dolardır. Necati Ahibaba, "Dış Ülkelere İşçi Gönderme Safha ve Sorunları", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:18, s. 116.

şekildedir: 1964’de 8.113 milyon dolar, 1965’te 69.781 milyon dolar, 1966’da 15.344 milyon dolar, 1967’de 93.027 milyon dolar, 1968’de 107.309 ve 1969’un ilk altı ayında 48.961 milyon dolar olmak üzere toplam 442.535 milyon dolardır. 1971 yılında Almanya’dan Şeker Bayramı ve Yılbaşı tatilini değerlendirmek üzere Türkiye’ye gelen işçiler, 2,5 milyon lira karşılığı döviz bozdurmuşlardır. Özellikle 1971-1972 yılları arasında dış borçlar bozdurulan bu dövizlerle kapatılmıştır.⁷⁹¹

Döviz miktarları aylar itibariyle ele alındığında yılın ikinci altı ayında gönderilen döviz miktarının daha fazla olduğu göze çarpmaktadır. Bunun en önemli nedeni Türk işçilerin yurda tatil için Temmuz ayından itibaren gelmeleridir. Yurt dışında çalışan Türk işçilerin yurda döviz göndermelerini teşvik etmek üzere bu işçilere konut ve küçük esnaf kredisi verilmesi için 499 sayılı kanun çıkarılmıştır. Yabancı ülkeden dönen işçilerin karşılaştıkları en büyük sorunlardan biri olan konut meselesine çözüm olacağı düşünülerek hazırlanan söz konusu kanun doğrultusunda ve Türkiye Emlak Kredi Bankası aracılığıyla bir fon tesis edilmiş, yurt dışında çalışan işçilerin gönderdikleri dövizler resmi kur üzerinden hesaplanarak bu fona aktarılmıştır. İlgili kanunun yürürlüğe girmesiyle karşılaşılan her türlü gider Maliye Bakanlığı bütçesinden ayrılan ödenekle karşılanmıştır. Yurt dışında çalışan işçilere Türkiye Emlak Kredi ve Türkiye Halk Bankasında açılan hesapların, üç yıl vadeli olarak % 33 oranında faizle işlemesi uygun görülmüştür. İşçilere bu fona gönderecekleri paranın, 40 bin lirayı aşmamak üzere, dört katı kadar kredi tahsis edilmesi ve konut kredilerine 20 yıl vade ve % 2 faiz uygulanması kararlaştırılmıştır. Bir diğer teşvik, iki yıldan az olmamak üzere yurt dışında sürekli çalışan işçiler ile serbest meslek sahiplerinin yurda dönüşlerinde Gümrük Kanunu’na göre değeri 12.000 lirayı geçmeyen ve mesleki faaliyetlerini ilgilendirecek makine ve aletlerin bedelsiz ithal edilmesine izin verilmesidir. Bir diğer teşvik, 499 sayılı kanun kapsamına giren yurt dışında çalışan işçilerin, “Dövizle Çevrilebilir Türk lirası Mevduat Hesabı” açtırmalarına imkân tanınmasıdır. Son olarak yatırım ihtiyaçları için Türkiye’de kuracakları anonim şirketlere makine, teçhizat ve hammadde

⁷⁹¹ 1967 yılında Türkiye’ye gönderilen döviz miktarındaki azalış ise Almanya’da baş gösteren ekonomik bunalımdan kaynaklanmıştır. Seyfettin Gürsel, “Dış Borçlar”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:2, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, s. 481.

açısından destek sağlanmasına karar verilmiştir. Bu bağlamda Balıkesir’de Sentetik Dokuma Fabrikası kurulmuştur.⁷⁹²

40. Dönem Bakanlar Kurulunu oluşturmak üzere ikinci kez göreve gelen Bülent Ecevit⁷⁹³, çalışma barışının sağlanması ve işçi işveren ilişkilerinin sağlıklı bir seviyeye ulaştırılması için yurt dışındaki işçilerin haklarının korunması gereğine vurgu yapmıştır. Ecevete göre bu gelişme göçmen işçilerin yabancı ülkelerdeki yaşam standartlarına ayak uydurabilmelerini ve yaşadıkları ülkelerdeki eğitim olanaklarından yararlanabilmelerini kolaylaştıracaktır. Dolayısıyla hükümet programında sosyal politikalar başlığı altında; demokratik bir örgütlenme modeli oluşturulacağı ve yurt dışında yaşayan işçilerin oy hakkını kullanabilmelerinin sağlanacağı üzerinde önemle durulmuştur.⁷⁹⁴

3.4.1. Türkiye’nin Yurt Dışı İşçi Göçüne İlişkin İmzaladığı Antlaşmalar

Türkiye, 1945 yılında ILO’ya üye olmasıyla birlikte çalışma hayatını ilgilendiren konularda uluslararası alanda iş birliği sürecine de aktif olarak katılmıştır. Özellikle sanayisi gelişmiş Batılı ülkelerle yapılan iş birliği, yurt dışındaki işçilerin sorunlarının çözümüne yönelik gelişmeleri de kapsamıştır. Bu bağlamda; 1 Temmuz 1949 yılında ILO tarafından düzenlenen 32. toplantıda imzalanan “İstihdam Amacıyla Göç Hakkında 97 Sayılı Sözleşme” ve 24 Haziran 1975 tarihli 60. toplantısında imzalanan 143 sayılı “Göçmen İşçiler Hakkında Sözleşme”, yurt dışında çalışacak işçilere fırsat ve muamele eşitliği ile bu işçilerin bilgi ve donanım açısından yeterli bir konuma erişmelerinin sağlanması bakımından önemli adımlardır.⁷⁹⁵

⁷⁹² BCA, 89.558.6, TBMM Kanunlar Dergisi, Cilt:47, s. 2.

⁷⁹³ 27 Mayıs Devrimi’nde sonra nisbî temsil ile yapılan ilk seçimlerden sonra İsmet İnönü hükümet kurmakla görevlendirilmiş ve İnönü Çalışma Bakanlığı’na Bülent Ecevit’i atadığını bildirmiştir. Bu gelişmenin ardından yakın arkadaşları tarafından İnönü’ye yöneltilen neden Bülent Ecevit’i Çalışma Bakanlığı’na uygun gördüğüne ilişkin soruya İnönü: Bülent Ecevit’in, sosyal sigortalar hususunda lider ülkelerden olan İngiltere’de kaldığını, dolayısıyla sosyal meselelere yabancı olmadığını dile getirmiştir; **Milliyet**, “Ecevit’in Bakanlığına İsmet Paşa’nın Aile Meclisi Karar Verdi”, 8 Kasım 1974.

⁷⁹⁴ Erdilek, **a.g.m.**, s. 1033.

⁷⁹⁵ Çalışmak üzere yurt dışına göçecek işçilerin gidecekleri ülkedeki çalışma şartlarını düzenlemeyi esas alan ve 11 madde ve 3 eki olan bu sözleşmenin 1. Maddesinde, istihdam amacıyla yapılan göçlerin devletlerin karşılıklı talepleri üzerine ve birbirlerinin çalışma mevzuatları dikkate alınmak suretiyle işçilerin geçinme olanaklarını kapsayan bilgiler yer almaktadır. 2.maddesinde işçilerin

1960'lı yılların başındaki Avrupa'ya işçi göçü; göçe taraf ülkeler arasında imzalanan anlaşmalar ve bu anlaşmaların sunduğu imkânlar dâhilinde hukuki çerçevesi çizilmiş bir düzenle birlikte yapılmaya başlanmıştır. İşçi göçüne ilişkin yapılan ikili anlaşmalar; ILO sözleşmeleri ve tavsiyeleri ile Avrupa Konseyi, Avrupa Ekonomik Topluluğu ve İktisadi İş Birliği ve Kalkınma Örgütünün çalışmaları sonucunda ortaya konulan hükümler ışığında düzenlenmiştir.⁷⁹⁶

1945-1983 yılları arasında Türkiye'nin yurt dışına işçi transferine yönelik dokuz iş birliği anlaşması imzalamıştır. İlki 30 Ekim 1961 tarihinde Almanya ile Godesberg'de imzalanan iş gücü anlaşması, 1974 yılına kadar dinamik bir göç dalgasına kaynaklık etmiştir.⁷⁹⁷ Türkiye ile Avusturya arasında, 15 Mayıs 1964 tarihinde, Viyana'da imzalanan 17 maddelik "Avusturya'ya Türk İş gücü Celbi ve

bilgilendirilmesinin ücretsiz bir hizmet olduğunun altı çizilmektedir. 3. Madde, ilgili devletlerin iş hukuku kapsamında göçmen işçilerin ülkeye geliş ve ülkeden gidişlerinin herhangi bir propagandaya meydan vermemesi için alınacak önlemler, 4. Maddesi, göçmen işçilerin yolculukları hakkında alınacak önlemler ele alınmıştır. 5. Maddede işçi ve ailelerine sunulacak sağlık hizmetlerine yönelik sağlık birimlerinin oluşturulması öngörülmüştür. 6. Maddede muamele eşitliği hususunda hükümler yer almıştır. 7. Maddede göçmen işçilere iş bulma ve diğer servisler arasında iş birliği ve bu birimlerin ücretsiz hizmet vermesine yer verilmiş, 8. Maddede kendisine sürekli giriş izni verilen göçmen işçilerin ve ailelerinin ülkeye girişleri esnasında meydana gelebilecek hastalık ve yaralanmaları durumunda geldikleri ülkeye geri gönderilmelerine yasak getirmiştir. 9. Maddede; göçe taraf olan ülkelerin döviz ihraç ve ithaliyle ilgili mevzuatlarının sınırlılıkları dikkate alınmak suretiyle göçmen işçilerin kazanç ve tasarruflarının istedikleri gibi transfer edebilmelerine izin vermektedir. 10. Madde göçmen işçilerin sayıya çok olmaları durumunda ortaya çıkabilecek sorunlara çözüm niteliğinde anlaşma yapılabileceğini ve 11. Madde göçmen işçi terimine açıklık getirmiştir. **Çalışma Yaşamının Uluslararası Kuralları**, ILO/Türk-İş Yayını, Ankara, 1989, s. 100.

⁷⁹⁶ **50 Yılda Çalışma Hayatımız**, s.68; **Uluslararası İş Gücü Anlaşmaları**, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları No:7, Ankara, 2014, s. 16-113.

⁷⁹⁷ Türkiye ile Almanya arasında 1961 yılında imzalanan bu anlaşmadan önce iki bin 500 Türk vatandaşın mesleki eğitimlerine yönelik Almanya'ya gittikleri bilinmektedir. Almanya'nın ekonomik ilişkilerinin olumlu bir seyir içinde geliştirilmesi için kabul ettiği Türk işçiler, Türkiye için ise yerli piyasayı rahatlatma ve Türkiye'ye dönüşlerinde edindikleri mesleki bilgiler ışığında ekonomik kalkınmaya katkı sağlamaları hedeflenmiştir. 30 Ekim 1961 tarihinde imzalanan iş gücü anlaşması hakkında ise şu bilgilere ulaşılmaktadır: *Almanya, İstanbul'un Tophane semtinde bir irtibat bürosu kurmuştu. Almanya'ya gitmek isteyen insanlar bu büroya müracaatta bulunuyor, ardından memleketlerine geri dönüp, bürodan gelecek "Almanya kâğıdını" bekliyorlardı. Mektubu alan irtibat bürosuna koşuyor ve Almanya'ya gidiş çilesi başlıyordu. Aralarında belki de o güne kadar hiç doktora gitmemiş kişilerin de bulunduğu işçiler, Alman doktorlar tarafından sıkı bir sağlık kontrolünden geçiriliyordu. İşçiler, dişlerine kadar kontrol ediliyorlardı. Sağlam olanlar, köylerine kentlerine gidip, Almanya'ya gitmek üzere tahta bavullarını hazırlıyor ve 1-2 yıllığına, 3-5 kuruş biriktirdikten sonra geri dönme düşüncesiyle uzun bir yolculuğa başlıyorlardı.*" Almanya tarafından İstanbul'da açılan bir merkez aracılığıyla başvuran 6500 işçinin tıbbi muayeneleri yapıldıktan sonra seçilenlerin İstanbul Haydarpaşa ve Sirkeci garından Almanya Münih tren garına ulaştırıldıkları, çalışma üzere Almanya'ya gelen 450 kişilik ilk grubun Duesseldorf şehrinde Alman Çalışma Bakanı tarafından davul zurna eşliğinde karşılanmıştır. Ali Haksever, **Federal Almanya'da Göç ve Entegrasyon Politikaları**, Çalışma Bakanlığı Yurtdışı İşçi Hizmetleri Uzmanlık Tezi, Ankara, 2014, s. 69-70. Bu konuda ayrıca bakınız: Theodor Marquard, "Türkiye'deki Alman İrtibat Bürosunun Çalışma Şekli ve Türk İşçilerin Almanya'ya Sevkinin Önemi", Çeviren: Gülten Köktaş **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:18, s. 174.

Türk İşçilerin Avusturya'ya İstihdamına Dair Türkiye Cumhuriyeti ile Avusturya Cumhuriyeti Arasında Anlaşma” bir diğer işçi göçü anlaşmasıdır. Anlaşma, Avusturya'nın iş gücü ihtiyacının karşılanması esasına dayanarak iki ülke arasında iktisadi dayanışma sağlamayı hedeflemiştir. Bu anlaşma kapsamında, 1974'e kadar, Türk işçiler istihdam edilmek üzere Avusturya'ya gönderilmiştir.⁷⁹⁸ Türkiye ile Avustralya arasında, 5 Ekim 1967 tarihinde, Canberra'da imzalanan 29 maddelik iş gücü anlaşması, Avustralya'da çalışmak üzere başvuruda bulunan Türk işçileri ve ailelerinin kabulleri, ülkeye girişleri ve uygun görülen iş kolunda istihdam edilmeleri hakkındaki esasları içermiştir.⁷⁹⁹ Türkiye ile Belçika arasında, 16 Temmuz 1964 tarihinde, Brüksel'de “Türk İşçilerinin Belçika'da İstihdamına Dair Anlaşma ile Protokol ve Ekleri Anlaşması” imzalanmıştır.⁸⁰⁰ Anlaşma, Belçika'da ikamet eden Türk vatandaşların kömür ocaklarında çalışmalarına ilişkin esaslarla şekillenmiştir.⁸⁰¹ 1974 yılında Belçika'da yaşanan petrol krizi, Türk işçilerin Belçika'daki istihdamını durdurmuş ve Belçika iş gücü anlaşmasını tek taraflı olarak yürürlükten kaldırdığını duyurmuştur. Bir diğer iş gücü anlaşması, Türkiye ile Fransa arasında 8 Nisan 1965 tarihinde imzalanmış ve anlaşma 12 maddeden oluşmuştur. Anlaşmanın temel maddeleri; Fransız hükümetinin Türk işçilere uygun işleri, çalışma ve ücret şartlarını; Türk hükümetinin ise Türk işçilerin sayısı, yaşları ve vasıflarını bildirmeleri üzerine oluşturulmuştur. Anlaşmaya işçi ihtiyacı, ismen veya isim belirtilmeksizin Türkiye'de İş ve İşçi Bulma Kurumu ve Fransa'da ise Ulusal Göç

⁷⁹⁸ Avusturya'daki Türk işçilerin ve ailelerinin sosyal güvenlik bakımından haklarının korunması amacıyla Viyana'da imzalanacak olan anlaşma için müzakerelere Dışişleri Bakanlığı İşçi Meseleleri Koordinasyon Bürosu Başkanı Zübeyir Bensan'ın başkanlığında Çalışma Bakanlığı Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdür Yardımcısı Mustafa Ertem, İhtiyarlık Sigortası Müdürü Adnan Erel ve Tahsis İşleri Şube Müdür Yardımcısı Beyhan Özoran'dan oluşan bir heyet katılmıştır. **BCA**, 188.49.4; Avustralya Göç Bakanı Billy Snedden ve ilk Türk Büyükelçi Baha Vefa Karatay arasında imzalanmıştır. Türklerin Almanya'ya çalışma üzere gitmeleri ve orada iyi izlenimler bırakmalarından sonra sözleşmeye sıcak bakan Avustralya hükümeti 1968-1974 yılları arasında yaklaşık 19.000 Türk işçiyi istihdam etmek üzere ülkeye kabul etmiştir. Göçmen işçilerin çoğunluğu kırsal kesimden olmakla birlikte vasıflı işçi oranı %30 olarak tespit edilmiştir. https://www.trtturk.com.tr/haber/ozel-haber/turkler-avustralya-ya-gocun-50-yilini-kutladi_364 Erişim Tarihi:10 Aralık 2019.

⁷⁹⁹ **BCA**, 213.91.12.

⁸⁰⁰ Türkiye Cumhuriyeti ile Belçika Krallığı arasında imzalanan Sosyal Güvenlik Anlaşması'nın uygun bulunduğu ilişkin kanun 24 Nisan 1967'de onaylanmıştır. **Resmî Gazete**, Sayı:12595, 11 Mayıs 1967, s.1; **BCA**, 197.50.19. Belçika ile imzalanacak anlaşmayı Türkiye'den Fuat Bayramoğlu yetkili kılınmıştır.

⁸⁰¹ Belçika'ya gönderilecek Türk vatandaşların menfaatlerini korumak üzere 4 Kasım 1963 tarihinde Brüksel'de Çalışma ve İşçi Çalıştırma Antlaşması imzalanmış, anlaşma maddelerini müzakere etmek üzere Çalışma Bakanlığı İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürü Kemal Gökçedağ ile Brüksel Büyükelçiliği Müsteşarı İnal Yamaner'in katıldığı bir heyet Türkiye'yi temsil etmiştir. **BCA**, 173.54.2.

Ofisince kararlaştırılacaktır.⁸⁰² Türkiye ile Hollanda arasında, 19 Ağustos 1964 tarihinde, Lahey’de 25 maddeden oluşan iş gücü anlaşması imzalanmıştır. Ancak 1973 yılından itibaren Hollanda’ya Türk işçisi gönderilmemektedir. Anlaşmanın imzalanması ve yürütülmesinden Türkiye’de İş ve İşçi Bulma Kurumu ile Hollanda’da Sosyal İşler ve Sağlık Bakanlığı İş Verme Müdürlüğü eşit sorumluluk üstlenmişlerdir. Hollanda sanayisinin çeşitli alanlarında işçi ücretleri ve çalışma süreleri, vergi, sosyal sigorta primleri gibi çeşitli ödeme ve kesintilerin Hollanda tarafından Türkiye’ye bildirilmesi anlaşmanın ana maddeleri arasındadır.⁸⁰³ Türkiye ile İsveç arasında 10 Mart 1967 tarihinde Stockholm’da imzalanan “Türk İşçilerin İsveç’te İstihdamı Hakkında Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile İsveç Krallığı Arasında Anlaşma”, bir diğer işçi göçüne yönelik anlaşmadır. 13 maddelik anlaşma, her iki tarafın menfaatleri dikkate alınarak hazırlanmış ve 1983 yılında İsveç tarafından tek tarafı olarak feshedilene kadar yürürlükte kalmıştır.⁸⁰⁴

Türkiye ile Libya Arap Cumhuriyeti arasında 5 Ocak 1975 tarihinde Ankara’da imzalanan iş gücü anlaşması, dostluk ve kardeşlik bağlarını güçlendirmekle birlikte her iki devletin iş ve işçi sorunlarına çözüm üretmek amacıyla düzenlenen bir diğer işçi göçü anlaşmasıdır. Anlaşma, Türkiye ile bir İslam ülkesi arasından imzalanan ilk anlaşma olması açısından ayrı bir önem arz etmiştir.⁸⁰⁵ 1973 petrol krizinden sonra petrol fiyatlarındaki artışlar ve hemen sonrasında Libya’da başlayan imar ve kalkınma hamleleri sonucu yol, liman, bina, konut ve kentsel altyapı yatırımlarının artması inşaat sektöründe iş gücü açığını ortaya koymuştur. Libya’nın teknolojik altyapı ve kalifiye iş gücü yetersizliği 1975 yılında Türkiye ile imzalanan bu anlaşma ile giderilmeye çalışılmıştır. Ancak 1981 yılında patlak veren ikinci bir petrol krizi çalışmak üzere Libya’ya giden Türk işçileri

⁸⁰² **BCA**, 187.45.2; **Uluslararası İş Gücü Anlaşmaları**, s. 16-113.

⁸⁰³ **BCA**, 184.16.14. Ayrıca İşçilerle birlikte ailelerinin de sosyal güvenliklerini sağlamak amacıyla 3 Şubat 1966 tarihinde onaylanan bir anlaşma imzalanmıştır; **BCA**, 192.7.11.

⁸⁰⁴ **BCA**, 204.20.6; 1 Mart 1967 tarih ve 6/7883 sayılı kararname ile verilen yetkiye dayanarak 10 Mart 1967 tarihinde Stockholm’de Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile İsveç Krallığı Hükümeti arasında imzalanmış olan ilişik Türk İşçilerinin İsveç’te İstihdamı Hakkında Anlaşma’nın 10 Mart 1967 tarihinde geçerli olmak üzere onaylanması; Çalışma Bakanlığının 5 Eylül 1987 tarih ve 815-1-30/3811 sayılı yazısı üzerine, 31 Mayıs 1967 tarih ve 244 sayılı Kanunun 3.ve 5. maddelerine göre, Bakanlar Kurulunca 25 Eylül 1967 tarihinde kararlaştırılmıştır. **Resmi Gazete**, Sayı:12738, 31 Ekim 1967, s. 1.

⁸⁰⁵ https://statik.iskur.gov.tr/tr/istihdam/ikili_anla%C5%9Fmalar/libya_soz_tr.pdf, Erişim Tarihi:10 Aralık 2019.

de etkilemiş ve işçi göçü duraksamıştır.⁸⁰⁶ Türkiye ile Ürdün arasında 8 Temmuz 1982 tarihinde Ankara’da bir iş gücü anlaşması imzalanmıştır. Anlaşma ile 1973 yılında patlak veren petrol krizi sonrasında Ürdün’ün kalkınması açısından yabancı teknoloji ve iş gücüne duyduğu ihtiyacı gidermek ve iki ülke arasında dostluk ve kardeşlik bağlarını güçlendirmek hedeflenmiştir. Türkiye ve Ürdün Çalışma Bakanlarının iş birliği ile istihdam edilecek işçiler hakkında araştırma yapılmıştır.⁸⁰⁷

Yurt dışı işçi göçüne ilişkin sözleşmeler, irtibat büroları aracılığıyla imzalanmıştır. Türkiye’yi temsilen işçi göçünü İş ve İşçi Bulma Kurumu yönetmiştir. Göçe yönelik bu sözleşmeler taraf olan ülkelerin dillerinde hazırlanmıştır. Sözleşmelerin maddelerinde; çalışma şartları, sosyal sigorta ve yardımlar, iş ve işçi güvenliği, barınma, iş kazaları, meslek hastalıkları ve mesleki eğitim imkânları gibi konulara açıklık getirilmiştir. Türk işçilerin çalışmadan doğan hak ve menfaatleri, çalışmakta olduğu ülkenin vatandaşlarına tanınan hak ve menfaatlere eşit olacağı anlaşmalarda özellikle vurgulanmıştır. Bunlarla birlikte iş gücü transferi, transfer ücretleri, işçilerin Türkiye’deki tatil hakları ve işçi tasarrufları da sözleşmelerde ele alınan ana konular arasındadır.⁸⁰⁸

Almanya ile 1961 yılında başlayan yurt dışına işçi göçü, 1967’ye gelindiğinde, Avrupa’nın birçok ülkesine yayılmıştır. Ancak Almanya dışında yapılan işçi göçü genel olarak işçinin ismen çağırılması veya turist olarak yurt dışına çıkan işçisinin orada iş bularak bir yakını vasıtasıyla davet ettirilmesi yoluyla gerçekleşmiştir. 1965’ten sonraki 10 yılda 238.255 işçinin ismen yurt dışında istihdam edilmek üzere çağırıldığı bilinmektedir. Almanya İrtibat Bürosu Müdürü

⁸⁰⁶ Libya ile imzalanan bir diğer sözleşme 23-28 Mayıs 1984 tarihinde yapılan müzakereler sonucu kabul edilmiş ve sözleşme 13 Eylül 1984 tarihinde TBMM onayından geçmiştir. 1984 yılı itibarıyla Libya’da çalışan 130.000 dolayında Türk işçisinin iş sözleşmesiyle doğan hak ve menfaatleri iki ülke tarafından garanti altına alınmıştır.

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d17/c012/tbmm17012051ss0232.pdf> Erişim Tarihi: 10 Aralık 2019.

⁸⁰⁷ Ürdün Veliahdı Prens Hasan Bin Tallal ve Ürdün Çalışma Bakanı Cevad Anani sözleşmeyi imzalamak üzere 7 Temmuz 1982 tarihinde Ankara’ya gelmişlerdir. Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti adına sözleşmeyi imzalayacak heyette bulunan Çalışma Bakanı Prof. Dr. Turhan Esener ile Haşimi Ürdün Krallığı Hükümeti adına sözleşmeyi onaylayacak Bakan Anani, iki ülke arasında mevcut dostluk ve kardeşlik bağlarını kuvvetlendirmek, ilişkileri geliştirmek ve iki Devletin İş ve İşçi bulma sorunlarını çözümlenmek amacıyla aşağıda belirtilen hususlar üzerinde anlaşmışlardır; **Milliyet**, “Ürdün Veliahtı Prens Hasan Ankara’da”, 8 Temmuz 1982.

⁸⁰⁸ **Uluslararası İş Gücü Anlaşmaları**, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2014, s. 13-116.

Theodor Marquard, yurt dışında çalışmak üzere İş ve İşçi Bulma Kurumuna başvuru yapan erkek işçilerin, istihdam edilmek üzere kadın işçilerden daha fazla beklediği; kadın işçilerin bekleme süresinin az olmasının Almanya'nın kadın işçiye daha fazla ihtiyacı olduğuyla ilgili olduğunu dile getirmiştir. Türk işçilerden kabul edilenlerin bekleme süreleri ise yaşadıkları bölge ve işin niteliğine göre değişmiştir. Kırıkkale silah fabrikasında ve Zonguldak kömür ocaklarında çalışmakta iken yurt dışında çalışmak üzere İş ve İşçi Bürosuna başvuruların talepleri milli menfaatler gereği kabul edilmemiştir.⁸⁰⁹ Çeşitli doğal afetlerin meydana geldiği bölgelerde, ekonomik durumun olumsuz etkilendiği göz önüne alınarak, felakete uğrayanların yurt dışında çalışmak üzere başvurularına ise öncelik verilmiştir.⁸¹⁰

Yurt dışı işçi göçünün üzerinde durulması gereken bir diğer husus; iş sözleşmelerinin çoğunda işçilerin geçici olarak işe alındıkları ve göçmen işçinin kendi hatasından kaynaklanan çalışma sorunları ortaya çıktığında Türkiye'nin dönüş için tüm masrafları karşılamak üzere işçiyi geri çağırmak zorunda kalmasıdır. Özellikle Fransa ve Belçika ile yapılan iş gücü anlaşmalarında Türk işçi için “geçici işçi” tabiri kullanılmıştır. Dolayısıyla şunu söylemek yerinde olacaktır: Türkiye için göçmen işçiler, işsizliği azaltma çabası ve ülkeye döviz akışını sağlamak, daha kapsamlı bir ifadeyle bir ekonomik kalkınma hedefi iken; Türk işçi istihdamı sağlayan ülkeler için göç, ucuz iş gücü kaynağı olarak görülmüştür.⁸¹¹

1967'de Çalışma Bakanlığı tarafından yapılan bir toplantıda; Belçika'nın yaşadığı ekonomik kriz nedeniyle yabancı işçi istihdamının yoğun olarak yaşandığı kömür ocaklarını kapattığı dolayısıyla da Türk işçi istihdamını durdurduğu ancak halen çalışmakta olan Türk işçilerin işten çıkarılmayacağına yönelik bir karar aldığı bildirilmiştir. Ayrıca toplantıda; Almanya'da işten çıkarılan birçok işçinin Hollanda üzerinden Belçika'ya geldiği, bu şekilde bir ay içinde 120 Türk işçinin Belçika sınırında alınan tedbirler ile geri gönderildiği ve sorunun çözümüne yönelik toplantı yapılması amacıyla Türkiye'ye bir heyet gönderildiği bildirilmiştir. Heyet yaptığı araştırma sonucuna göre Belçika'daki yaklaşık 10 bin Türk işçinin işsiz durumda kaldığı, Almanya'dan sınır dışı edildikten sonra Belçika'ya girebilen Türkler

⁸⁰⁹ Marquard, **a.g.m.**, s. 173.

⁸¹⁰ **BCA**, 302.56.1.

⁸¹¹ Ali Sadi Gitmez, “Yurtdışında Çalışan İşçiler”, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:3, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, İstanbul, 1998, s. 535.

arasında kaçakçılık ve cinayet suçlarının gittikçe arttığı, 1967’de bir önceki yıla oranla Türk işçiler arasında suç oranlarının % 20 ulaştığı açıklamasında bulunmuştur.⁸¹² Çalışma Bakanlığı, kendisi ve ailesinin geçimini sosyal yardım almaksızın karşılayamayan yabancıların sınır dışı edilmeyeceğini öngören Sosyal ve Tıbbi Yardım Avrupa Sözleşmesi’ne dayanarak sınır dışı edilmelerinden dolayı haksızlığa uğrayan Türk işçilere mahkeme yoluyla haklarını aramaları çağrısında bulunmuştur.⁸¹³

Çalışma Bakanlığının bağlı kuruluşu Yurt Dışı İşçi Sorunları Genel Müdürlüğü tarafından Türkiye’ye ulaştırılan bir belgede; Almanya Maliye Bakanlığı tarafından bir genelge yayımlandığını genelgede; Almanya’daki işçilerin, Türkiye’deki evleri ve yakınları için yaptıkları yardımları gider olarak gösterebileceği ve bu işlemlerin vergiden muaf olabilecekleri bildirilmiştir. Çalışma Bakanlığı tarafından yapılan bir diğer açıklamada, Almanya Maliye Bakanlığına vergi iadesinden yararlanmak üzere başvuracaklar için Türkiye’deki asgari ücret seviyesini gösterir belge temin edilebileceği bildirilmiştir.⁸¹⁴

Türkiye ile Fransa arasında Nisan 1965’te imzalanan anlaşma çerçevesinde Fransız Çalışma Bakanlığı, Türkiye’ye başvuruda bulunarak madencilik, inşaat ve bayındırlık alanlarında 10 bin Türk işçisi istihdam edebileceğini bildirmiştir. Ayrıca Fransa’da çalışmak isteyen Türk işçilerin başvurularını, Fransa tarafından İstanbul’da açılan ofise yapabilecekleri bildirilmiştir. Fransız Çalışma Bakanlığı Nüfus ve Muhaceret Dairesi Müdürü Michel Massenet tarafından verilen bir demeçte; Türk işçilerin Fransa’da çeşitli sosyal avantajlardan faydalandıklarını, halen Fransa’da çeşitli faaliyet kollarında işçi ihtiyacının mevcut olduğu, Türk işçilerin diğer bütün yabancı işçiler gibi ikamet belgesi, çalışma izni ve ücret bordrosu ile istihdamla yetkili bir birime başvurmaları gerektiği gibi önemli bir hususa temas edilmiştir.⁸¹⁵ 1969 yılına ait bir istatistikte; Fransa’ya çalışmak üzere giden 14 bin Türk’ün sadece 7.500’nün Fransa’da ikamet belgesi alabildiği, 1.658’inin de Fransa Çalışma Bakanlığından çalışma izni alarak işe başladıkları bilgisine ulaşılmaktadır. Bununla

⁸¹² **Milliyet**, “Belçika, Türk işçileri istemiyor”, 11 Şubat 1967.

⁸¹³ **Milliyet**, “Çalışma Bakanlığı Almanya’dan Sınır Dışı Edilen Türk İşçilerin Mahkemeye Başvurmasını İstedi”, 4 Haziran 1982.

⁸¹⁴ **Cumhuriyet**, “Almanya’daki Türk İşçilere Sosyal Haklar Sağlandı”, 9 Aralık 1965; **Milliyet**, “Almanya, İşçilerimizin Vergilerini Azaltıyor”, 4 Ağustos 1979.

⁸¹⁵ **Milliyet**, “Fransız Çalışma Bakanlığı İşçi İhtiyacı İçin Türkiye’ye Başvuruyor”, 16. Kasım 1969.

birlikte istatistikte Fransa’da 4.942 Türk işçinin kaçak olarak çalıştıklarına yönelik bir tespit yer almıştır.⁸¹⁶

3.4.2. Yurt Dışı İşçi Sorunları Genel Müdürlüğünün Faaliyetleri

1960’lı yılların başında başlayan yabancı ülkelere işçi göçü, Çalışma Bakanlığına; Türk işçilerin çalıştıkları yabancı ülkelerdeki çalışma hayatıyla ilgili kanunlarda belirtilen ücret, iş süresi, fazla mesai, yıllık izin ve tatil hakları, çalıştıkları iş yerinde kendilerine sağlanacak olan iş güvenliği, temin edilecek sağlık ve sosyal yardımlar, bu işçilerin hastalık, iş kazası, meslek hastalığı, ihtiyarlık ve işsizlik sigortalarına karşı sağlanacak hak ve menfaatlerini korumak ve bunların işverenleri ile ilişkilerini düzenlemek hususlarında sorumluluk yüklemiştir. Bu sorumluluklar doğrultusunda:

- Yurt dışındaki Türk işçiler ile eş ve çocuklarının ikametleri ve izin süreleri ile ilgili işlemler,
- Türk işçileri ile eş ve çocuklarının ölümleri halinde yapılması gereken işler,
- Çalıştıkları yabancı ülkelerin radyolarında Türk işçiler için yayınların düzenlenmesi,
- Türk işçilerin kültürel ve mesleki eğitimleri ve dil öğrenmeleri, çalıştıkları yabancı ülkelerin sosyal hayatına ve günlük yaşantısına uyum sağlama ve eğlence ihtiyaçlarının giderilmesi,
- Türk işçilerin Türkiye’de bıraktıkları yakınları ile iletişimlerinin devam ettirilmesi,
- Türkiye’den intikal eden talep ve şikâyetlerin takip edilmesi,
- Türk işçilerin tasarruflarının Türkiye’ye aktarılması,
- Yabancı ülkelerdeki Türk işçilerin sosyal, dini, ahlaki bazı kural ve gelenekler bakımından karşılattıkları güçlüklerin giderilmesi ve beraberinde götürdükleri çocukları ile yabancı ülkelerde doğan çocukların

⁸¹⁶ **Milliyet**, “Fransa’da 5 Bin Kaçak Türk Var”, 19 Mayıs 1969.

Türk milli kültürü bakımından güçlendirilmesi gibi birçok sorun Çalışma Bakanlığının faaliyet alanına girmiştir.⁸¹⁷

Türk işçilerin mesleki ve kültürel hakları hususunda aydınlatılmaması, işçilerin gittikleri ülkelerde sosyal sigorta kurumları ile uyumsuzluğa düşmeleri ve sorunun çözümüne ilişkin başvuracakları idari ve adli kanalların belirtilmemesi iş gücü anlaşmasına taraf olan ülkeler arasında zaman zaman anlaşmazlıklara neden olmuştur. Dolayısıyla Çalışma Bakanlığı tarafından yabancı ülkelerde çalışan Türk işçilerin hak ve menfaatlerini koruyabilecek birimlerin oluşturulması zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Bu doğrultuda; Türk işçilerin bulunduğu ülkelerde görev icra eden büyükelçilik ve başkonsolosluklara bağlı olmak suretiyle Çalışma Müşavirlikleri ve Çalışma Ataşelikleri kurulmuştur. Oluşturulan birimler, Türkiye ile göçmen işçilere ev sahipliği yapan ülkeler arasında iş birliği ve göçle ilgili organizasyonun düzenlenmesi görevini 864 sayılı ve 8 Mayıs 1967 tarihli kanunun 4841 sayılı Çalışma Bakanlığının Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 4. maddesinde yaptığı değişiklikle üstlenmişlerdir. Yurt Dışı İşçi Sorunları Genel Müdürlüğü de bu birimlere bağlı olarak kurulan ve yurt dışındaki Türk işçilerin sorunları ile direkt olarak ilgilenen birim olarak faaliyete başlamıştır.⁸¹⁸

Çalışma Bakanlığının kuruluş kanununda yapılan değişikle birlikte yurt dışında çalışan Türk işçilerin hak ve menfaatlerini korumak, bu işçilerin işverenleri ile ilişkilerini düzenlemek ve sanayisi gelişmiş ülkelerin iş gücü, sosyal güvenlik, çalışma şartları, iş emniyeti, mesleki eğitim gibi konularda aldıkları önlemleri takip etmek üzere kurulan Yurt Dışı İşçi Sorunları Genel Müdürlüğünün, işçi göçüne taraf ülkelerin çalışma mevzuatlarını iyi bilen avukat ve doktorlarla işçi sorunlarının çözümüne ilişkin çalışmalar yürütmesi uygun görülmüştür. Teşkilat kadrosunda

⁸¹⁷ 1970 Nisan'ında Almanya ile Dışişleri Bakanlığı Sosyal İşler Dairesi Genel Müdürü Sıtkı Coşkun başkanlığında yapılan 1970Türk işçilerin dil öğrenmeleri hususunda yapılan bir toplantıda çalışmak üzere Almanya'ya giden vasıfsız Türk işçilere başta dil eğitimi olmak üzere verilecek mesleki ve teknik eğitimlerle kalifiye eleman haline getirileceği yönünde bir karar alınmıştır. **Milliyet**, "Almanya'nın İsteddiği İşçi Sayısı Artacak", 21 Nisan 1970.

⁸¹⁸ **Millet Meclisi 106 No'lu Komisyon Raporu**, Dönem:2, Toplantı:1, 29 Ocak 1966, s.1-2; Başbakan Ferit Melen tarafından 29 Mayıs 1972 tarihli Meclis toplantısında yoğunlaştırmak kararında olduğumuz yatırımların, halen büyük bir sorun olarak karşımızda bulunan işsizlik probleminde bir ölçüde çözüm yolu getireceğine inanıyoruz. Yurt dışındaki işçilerimizin sorunlarını çözme çabaları sürdürülecektir. Bu amaçla Çalışma Bakanlığı'nda kurulmuş olan Yurt Dışı İşçi Sorunları Genel Müdürlüğü, 1972 yılı içerisinde etkin biçimde faaliyete sokulacaktır; **Resmi Gazete**, Sayı: 14207, 6 Haziran 1972, s. 6.

ayrıca Türk uyruklu olmak üzere doktor, avukat, uzman, tercüman ve hizmetlilerin anlaşmalı olarak çalıştırılmasına karar verilmiştir. Değişiklik kanunundaki ek maddede ise Çalışma Bakanlığının büyükelçilikler, elçilikler, daimi delegeler, daimi çalışma müşavirleri, başkonsolosluklar ve konsolosluklara bağlı çalışma ataşelikleri kurabileceği, bu müşavir ve ataşeliklere yardımcılar tayin edilebileceği ve müşavirliklere bağlı olarak sosyal yardımcılar çalıştırılabileceği hükmü yer almıştır. Çalışma müşavirlikleri ve ataşelikleri ile sosyal yardımcıların çalıştırılacağı yerlerin Dışişleri Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle Çalışma Bakanlığı tarafından tespit edileceği de aynı ek maddede yer alan kararlardan biridir.⁸¹⁹

Çalışma müşavirleri ve ataşelikleri ile uzmanlardan oluşturulacak kadronun Çalışma Bakanlığı ile doğrudan yazışma yapabileceği, yurt dışında çalışmak üzere oluşturulan bu kadroda görev alacak olanların Hukuk, Siyasal Bilgiler ve İktisat Fakültelerinden veya İktisadi ve Ticari Bilimler Akademisi, Sosyal Hizmetler Akademisi veya Sosyal Bilimler eğitim ve öğretimi veren başka fakülte, akademi ve yüksekokullardan mezun olmaları şart koşulmuştur. Ayrıca söz konusu görevlinin İngilizce, Fransızca ve Almanca dillerinden birini veya gideceği ülkenin dilini bilmesi gerektiği hususuna açıklık getirilmiştir. Yurt dışı teşkilatında görev alan bu personelin giderleri ile yolluk ve her türlü masraflarının Çalışma Bakanlığı bütçesinden karşılanması değişiklik kanununda yer alan diğer bir hükümdür. Çalışma müşavirlikleri ve ataşelikleri için büyükelçilik, elçilik veya konsolosluklarının bina durumlarının uygun olması halinde bu binada aksi takdirde ise Çalışma Bakanlığı bütçesinden karşılanmak üzere kiralanacak ayrı bir binada çalışma ortamı oluşturulması uygun görülmüştür. Ayrıca çalışma müşavir ve ataşelikleri ile yurt dışı teşkilat kadrosunda yer alan diğer çalışanların görevleri gereği verecekleri ziyafetlerin de Çalışma Bakanlığı bütçesinden karşılanmasına karar verilmiştir. Değişiklik kanununda ayrıca ek ödenek cetveli ile bu kadrodaki görevlilerin maaşları hakkında bilgi sunulmuştur. Bu cetvele göre üç çalışma müşaviri 1.100'er lira, altı çalışma ataşesi 950'şer lira, sekiz çalışma ataşesi 800'er lira, 20 sosyal yardımcı

⁸¹⁹ Millet Meclisi 106 No'lu Komisyon Raporu, s. 1-7.

700'er lira, 20 sosyal yardımcı 600'er lira ve 20 çalışma müşavirliği ve çalışma ataşeliği memurunun 500'er lira aylıkla göreve başlamasına karar verilmiştir.⁸²⁰

Yurt Dışı Hizmetler Şubesinin kurulması; iş gücü pazarlarının kurulması, dış taleplerin yapısına uygun olarak yapılan araştırmalarla yurt dışına işçi transferi işlerinin sorunsuz yürütülmesi ve yabancı irtibat bürolarıyla iş birliği yapmak açısından Çalışma Bakanlığına büyük kolaylık sağlamıştır. Ankara, İstanbul ve İzmir gibi büyükşehirlerde hizmete başlayan, bunlar dışında 54 ilde açılan şube ve bürolarıyla teşkilatını genişleten Yurt Dışı Hizmetler Şubesi, Talep ve Müracaat olarak iki ayrı birimlerden meydana gelmiştir. Bu birimler, yabancı firmaların iş gücü taleplerinin alınması, bu taleplerin müracaat birimlerine dağıtılması, müracaat birimi tarafından seçilen işçilerin irtibat bürolarına takdim edilmesi ve talepleri kabul edilen işçilerin yapılacak iş sözleşmelerine yardımcı olmak gibi sorumluluklar üstlenerek faaliyet yürütmüştür.⁸²¹

Yurt Dışı İşçi Sorunları Genel Müdürlüğünün sosyal ve kültürel yönden ortaya çıkma olasılığı yüksek olan sorunları tespit etmesi her zaman mümkün olmamıştır. Ortaya çıkabilecek sorunların tespiti ve çözümüne yönelik yapılacak etütler, yurt dışındaki işçilerden gelecek mektuplar ve işçilerin kendi aralarında yaptığı anketler çoğu zaman çalışma müşavir ve ataşeliklerinin işini kolaylaştırmıştır. Ayrıca Çalışma Bakanlığı, yurt dışında çalışan işçilerin acil sorunları için “Telefonla Danışma Bürosunu” kurarak sorunları en kısa sürede çözüme kavuşturmayı hedeflemiştir.⁸²²

Yurt dışındaki işçiler hakkında hazırlanan istatistiklerin düzenli olarak Bakanlığa gönderilmesi, Müdürlük çalışanlarının yetkileri dışında kalan sorunların ise tespit edilerek Çalışma Bakanlığı ve İş ve İşçi Bulma Kurumunca raporlanması ve broşürler halinde ilgili kuruluş ve bakanlıkların dikkatine sunulması Yurt Dışı İşçi Sorunları Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen diğer bir faaliyetler arasındadır. Bu doğrultuda yürütülen çalışmalar ile Almanya'daki Türk işçilerin sorunları Türk-

⁸²⁰ **TBMM Kanunlar Dergisi**, Cilt:50, s. 335.

⁸²¹ İrtibat büroları veya temsilcilikler tarafından verilen işçi taleplerinde Almanya, Avusturya, İsviçre ve Fransa'ya ait olanları İstanbul; Hollanda ve Belçika'ya ait olanları da Ankara Yurt Dışı Hizmetler Şubesi Müdürlüklerine verilmiştir. Ahibaba, **a.g.m.**, s. 110.

⁸²² **Milliyet**, “Çalışma Bakanlığı Yurtdışında Çalışan İşçiler İçin Telefonla Danışma Bürosu Kurdu”, 24 Temmuz 1978.

Alman Karma Komisyonunca incelenmiştir. 1971 yılında, Komisyonunda Almanya'daki Türk işçilerin teknik ve mesleki yeterlilikleri ele alınmış ve incelemeler sonucu bir anlaşma imzalanmıştır. Anlaşmada, işçilerin yurda dönüş sorunlarına çözüm önerileri yer almış ve bu işçilerin Türk ekonomisine katkılarının arttırılmasına yönelik iki aşamadan oluşan bir eğitimin düzenlenmesi kararlaştırılmıştır. Teknik açıdan da işçilere katkı sağlayacak bu eğitimin Almanya'da yapılması ve dokuz ay sürmesi, eğitimle ilgili tüm giderlerin Almanya tarafından karşılanması, eğitim sonunda kendisine ait bir işletmeye sahip olmak isteyenlere kredi verilmesi ve bu hedeflerle Türk ve Alman hükümetleri tarafından Türkiye'deki bir bankada ortak bir fon kurulması planlanmıştır.⁸²³

Köln ve Çevresi Türk işçileri Derneği tarafından 7 Mart 1963 tarihinde yapılan toplantıda, işçilerin çalışma sürelerindeki tahdidin kaldırılacağı ve Türk işçilere çocuk zammı verileceği bildirilmiştir. Ayrıca toplantıya katılan birçok Alman işveren, Türk işçilerin Almanya'daki çalışmalarından memnun olduklarını vurgulayarak özellikle Türk işçilerin yoğun olarak çalıştığı Ford fabrikasında, onlar için Türk mutfağı açılacağı bildirilmiştir.⁸²⁴

Çalışma Bakanlığı, yurt dışındaki Türk işçilerin hak ve menfaatlerinin korunması yönelik çalışmalarına İş ve İşçi Bulma Kurumunun yanında Sosyal Sigortalar Kurumunu da dâhil etmiştir. Bu kurum aracılığıyla yurt dışında çalışan işçilerin Türkiye'de kalan eş ve çocuklarının hastalık ve analık hallerinde gerekli sağlık yardımlarının yapılmasını ve tedavi masraflarının yabancı ülkelerin sigorta kurumları tarafından karşılanmasını sağlamıştır. Sosyal Sigortalar Kurumunun diğer görevleri arasında; işçilerin yıllık izinleri sırasında Türkiye'de bulunmaları sırasında meydana gelebilecek hastalık hallerinde sağlık yardımı sağlaması, bu işçilerin Türkiye'de ikamet eden çocuklarının çocuk zammından faydalandırması, işçilerin yurt dışında veya Türkiye'de sigortaya tabi oldukları sürelerinin tespit edilmesi ve Türkiye'de ikamet etmeleri halinde yabancı ülke sigortaları tarafından bu işçilere

⁸²³ 50 Yılda Çalışma Hayatımız, s.71.

⁸²⁴ Milliyet, "Almanya'daki Türk İşçilerin İkamet Tahdidi Kalkıyor", 7 Mart 1963; Nurhan Akçaylı, "F. Almanya'da Çalışan Türk İşçilerin Toplu Dönüşleri ve Uyum Sağlamaları İle İlgili Sorunlar", Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı:31, 1982, s. 1-10.

bağlanan yaşlılık, malullük, ölüm aylığının kesintisiz olarak posta veya banka havalesiyle ödenmesine aracılık etmesi de yer almıştır.⁸²⁵

Tablo 26: 1961-1969 Yılları Arasında Yurt Dışında İşçi İstihdamı⁸²⁶

Ülke	1961-1964	1965	1966	1967	1968	1969	Toplam
Almanya	90.839	45.572	32.580	7.199	41.409	14.122	231.721
Belçika	12.256	1.661	-	-	-		13.917
Hollanda	3.029	2.181	1.208	25	892	299	7.814
İsviçre	299	122	153	215	97	-	886
Avusturya	2.531	1.973	469	1.043	673	299	6.988
Fransa	88	-	-	-	-	-	88
Somali	13	3	-	23	-	-	39
İngiltere	-	8	-	-	-	-	8
ABD	-	-	-	9	42	-	51
S. Arabistan	-	-	-	325	-	64	389
Libya	-	-	-	92	-	-	92
Avustralya	-	-	-	-	-	152	152
Toplam	109.165	51.520	34.410	8.931	43.220	14.936	262.645

Yukarıda tablo, 1961 yılında 1969 yılına kadar, çalışmak üzere yurt dışına giden Türk işçilerin niceliksel durumu hakkında bilgi sunmaktadır. Tablodan da anlaşıldığı üzere Avrupa ülkeleri tarafından iş gücü istihdamı yoğun olarak yapılmıştır. Avrupa ülkeleri arasında ise en çok göçü Almanya almıştır. En az göçün İngiltere'ye yapılmış, ABD'ye yapılan göç ise 1967 yılından itibaren yapılmaya başlanmış ancak bazı yıllarda ABD tarafından Türkiye'den işçi istihdam edilmemiştir. Afrika ve Arap ülkelerinin de Türk işçileri istihdam etmiştir. Yukarıda da belirtildiği gibi işçi göçü Avrupa ülkelerinde ucuz iş gücü temini sağlarken; Arap ülkelerine göç, ülke ekonomisinin kalkındırılmasına yönelik olmuştur.

1972 yılının sonuna kadar İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından; Almanya'ya 543.882, Belçika'ya 15.032, Fransa'ya 27.255, Avusturya'ya 27.300, Hollanda'ya, 21.379, Avustralya'ya 3.740 ve diğer ülkelere 14.596 olmak üzere toplam 653.596 işçi çalışmak üzere yurt dışına gönderilmiştir. 1972'den sonra yurt dışına çalışmak

⁸²⁵ 50 Yılda Çalışma Hayatımız, s. 72.

⁸²⁶ BCA, 89.558.6.

üzere giden işçiler daha çok Suudi Arabistan ve Libya gibi Ortadoğu ülkelerinin yanı sıra Türk Cumhuriyetleri, Rusya ve Irak gibi değişik coğrafyaları tercih etmiştir.⁸²⁷

Tablo 27: 1974-1979 Yılları Arasında Yurt Dışına İşçi Göçü⁸²⁸

Ülkeler	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Almanya	1.228	640	2.101	2.413	1.333	999
Hollanda	1.503	32	98	83	48	42
Fransa	10.577	25	6	15	13	11
Avusturya	2.501	226	672	583	54	25
Belçika	555	59	72	45	41	30
İsviçre	770	229	281	246	326	498
Libya	1.015	2.121	4.098	8.583	7.726	10.945
S. Arabistan	-	251	1.832	4.722	4.769	9.825
Avustralya	1.138	401	339	542	549	437
Diğerleri	924	435	1.059	1.853	2.993	2.876
Toplam	20.211	4.419	10.558	19.084	18.852	25.688

İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından 1980 yılında yayımlanan bir istatistikte Kuruma; 1978 yılında 36.539 erkek ve 3.635 kadın olmak üzere 40.174 işçi başvurmuştur. Kendi olanakları ile yurt dışında iş bulabilen işçi sayısı ise 18.852'dir. Bu işçilerden 7.726'sı Libya'ya; 5.769'u Suudi Arabistan'a ve 1.333'ü de Almanya'ya gönderilmiş, çalışmak üzere yurt dışına gönderilen bu işçiler daha çok inşaat sektöründe istihdam edilmiştir. Diğer çalışma alanları arasında kaynakçı, marangoz, doğramacı, sıhhi tesisatçı gibi meslek grupları yer almıştır.⁸²⁹

1979 yılında, yurt dışında çalışmak üzere, 47.516 erkek ve 3.111 kadın işçi toplamda ise 50.627 işçinin İş ve İşçi Bulma Kurumuna kayıt yaptırmıştır. Bunlar arasında 3.799 işçi kendi imkânlarıyla yurt dışına gitmiş ve 19.831 işçi de talep üzerine yurt dışına gönderilmiştir. 1979 yılında da en çok işçi, 9.825 sayıyla

⁸²⁷ “Yurtdışında Türk İşçisi İstihdamında Sorunlar, **İntes 28. Çözüm Arama Konferansı**, 4 Nisan 2008, s. 9; İş ve İşçi Bulma Kurumu aracılığıyla yurt dışına gönderilen işçiler hakkında kesin rakamlar olmamakla birlikte, turist vizesi ile giden bir kesimin de mevcut olduğu ve bu kesimin içinde beyin göçü tabirine karşılık gelen hekim, eczacı, kimyager, mühendis, hemşire, mimar gibi meslek gruplarına dâhil olan vasıflı veya yüksek vasıflı vatandaşların da bulunduğu bilinmektedir. 1967-1970 yılları arasında yurt dışında çalışmak üzere müracaat eden 854.506 vatandaş başvurmuş olup bu sayının 575.861'ini işçiler ve 278.645'ini de vasıflı elemanlar oluşturmuştur. Tuna, **a.g.m.**, s. 4.

⁸²⁸ Gitmez, **a.g.m.**, s. 537.

⁸²⁹ **1978 İstatistik Yıllığı**, İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü Yayın No:142, Ankara, 1980, s. 5.

Libya'ya gönderilmiş, ikinci sırada 8.522 işçi sayısı ile Suudi Arabistan yer almış ve Avrupa ülkelerine giden işçi sayısı ise 933 olarak belirlenmiştir.⁸³⁰

1980 yılında; Adana Bölge Çalışma Müdürlüğüne 4.875, Ankara Bölge Çalışma Müdürlüğüne 6.507, Bursa Çalışma Müdürlüğüne 2.597, Diyarbakır Çalışma Müdürlüğüne 1.335, Erzurum Bölge Çalışma Müdürlüğüne 3.222, İstanbul Çalışma Müdürlüğüne 4.357, İzmir Bölge Çalışma Müdürlüğüne 4.145, Konya Bölge Çalışma Müdürlüğüne 2.992, Malatya Bölge Çalışma Müdürlüğüne 1.795, Sakarya Bölge Çalışma Müdürlüğüne 2.310, Samsun Bölge Çalışma Müdürlüğüne 2.632 ve Trabzon Bölge Çalışma Müdürlüğüne 3.675 olmak üzere toplam 40.442 işçi yurt dışında çalışma üzere başvuru yapmıştır. Bu işçilerden sadece 28.503'ünün başvurusu kabul edilmiştir. Yine en çok işçi 15.090 sayı ile Libya'ya gönderilmiş, ikinci sırada ise 5.643 işçi ile Suudi Arabistan'ın yer almıştır. Avrupa'da; Almanya, Belçika, İsviçre, Hollanda, Fransa, Avustralya ve Avusturya gibi ülkelere iş gücü göçünün yaşandığı, bu ülkelerden en çok 944 işçi ile Avusturya'nın iş gücü istihdamı sağladığı istatistikten elde edilen bilgiler arasındadır.⁸³¹

1981 yılında; Adana Bölge Çalışma Müdürlüğüne 4.525, Ankara Bölge Çalışma Müdürlüğüne 11.424, Bursa Çalışma Müdürlüğüne 3.572, Diyarbakır Çalışma Müdürlüğüne 1.879, Erzurum Bölge Çalışma Müdürlüğüne 3.646, İstanbul Çalışma Müdürlüğüne 5.549, İzmir Bölge Çalışma Müdürlüğüne 5.593, Konya Bölge Çalışma Müdürlüğüne 4.958, Malatya Bölge Çalışma Müdürlüğüne 4.041, Sakarya Bölge Çalışma Müdürlüğüne 3.713, Samsun Bölge Çalışma Müdürlüğüne 3.692 ve Trabzon Bölge Çalışma Müdürlüğüne 6.064 olmak üzere toplam 58.656 işçi yurt dışında çalışma üzere başvuru yapmıştır. Bir önceki yıldaki olduğu gibi en çok işçinin 30.667 sayı ile Libya'ya gönderildiği; Avrupa ülkelerinden ise İsviçre'ye 379 işçinin çalışmak için göç ettiği İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından yayımlanan istatistikte yer alan bilgiler arasındadır.⁸³²

⁸³⁰ 1979 İstatistik Yıllığı, İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü Yayın No:143, Ankara, 1980, s. 7.

⁸³¹ 1980 İstatistik Yıllığı, İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü Yayın No:146, Ankara, 1981, s. 65.

⁸³² 1981 İstatistik Yıllığı, İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü Yayın No:150, Ankara, 1982, s. 68.

1982 yılında; Adana Bölge Çalışma Müdürlüğünden 6.078, Ankara Bölge Çalışma Müdürlüğünden 7.548, Bursa Çalışma Müdürlüğünden 1.759, Diyarbakır Çalışma Müdürlüğünden 1.077, Erzurum Bölge Çalışma Müdürlüğünden 3.863, İstanbul Çalışma Müdürlüğünden 4.212, İzmir Bölge Çalışma Müdürlüğünden 2.373, Konya Bölge Çalışma Müdürlüğünden 3.009, Malatya Bölge Çalışma Müdürlüğünden 4.300, Sakarya Bölge Çalışma Müdürlüğünden 3.014, Samsun Bölge Çalışma Müdürlüğünden 4.838 ve Trabzon Bölge Çalışma Müdürlüğünden 7.317 olmak üzere toplam 49.388 işçinin başvurusu kabul edilerek yurt dışına çalışmak üzere gönderilmiştir. Daha önceki yıllardaki olduğu gibi en çok işçinin 26.686 sayı ile Libya'ya gönderildiği; Avrupa ülkelerinden ise İsviçre'ye 163 işçinin çalışmak için göç ettiği istatistikte yer alan bilgiler arasındadır.⁸³³

1960'lı yıllarda başlayan yurt dışına işçi göçü, Türkiye ekonomisinin değişmeye başlayan yüzünü ortaya koymaktadır. Özellikle 1973 yılının sonuna kadar Avrupa'ya göç eden 780.287 Türk işçisi sayesinde dış ödemeler dengesinde kısa süreli ferahlama görülmüştür. Ancak çalışmak üzere yurt dışı göçüne tabi olan işçiler, sürekli işçi niteliğini uzun yıllar kazanamamış, çalışma süresi dolduktan sonra Türkiye'ye dönen işçi ve aileleri ülkelere uyum sorunu yaşamıştır. Türk işçilerin yurt dışında kazandıkları tüketim alışkanlıkları, yurt dışında eğitimine başlayan işçi çocuklarının Türkiye'ye döndüklerinde buradaki eğitim sistemine odaklanamaması ve Türkiye'de atıl kalan iş gücünün işsizlikle mücadelesi yurda dönüşle birlikte baş gösteren toplumsal sorunlardır. Yurt dışında çalışan Türk işçilerin karşılaştıkları sorunların başında göç ettikleri ülkenin diline yabancı olmaları gelmiştir. Yabancı dil yetersizliği şikâyetlerin doğrudan bir üst kademeye bildirilmesine imkân tanınamamış, Türk işçilerin tercümanlara karşı güvensizliği psikolojik açıdan bir baskı olarak bu işçilerin çalışma koşullarını olumsuz etkilemiştir.⁸³⁴

Yurt dışında çalışan işçilerin karşılaştıkları önemli sorunlar arasında iş kazaları da yer almıştır. Bu sorun işçinin eğitim seviyesinin oldukça gerilerde olmasından kaynaklanmıştır. Eğitimle ilgili sorunlar arasında Türk işçilerin çocuklarının önemli bir kısmının eğitim imkânlarından mahrum kalması da yer

⁸³³ 1982 İstatistik Yıllığı, İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü Yayın No:161, Ankara, 1983, s. 68.

⁸³⁴ Cumhuriyet, "Çalışma Bakanlığı Yurtdışı Örgütü", 23 Ekim 1977

almıştır. Yurt dışında çalışan Türk işçilerin yaşadıkları ortama uyum sağlamalarının göç etmeden önce gidecekleri ülkenin yaşama ve çalışma şartları hakkında ön hazırlık yapmaları bu kapsamda yabancı dil eğitimi almaları ile mümkün olabileceğine ilişkin görüşler ortaya atılmıştır. Türkiye’den işçi talep eden bir Alman şirketinin, ülkesine kabul ettiği kadın işçiler için İstanbul’da bir hazırlık merkezi kurması Türk işçilerin yurt dışında eğitimsel anlamda karşılaşacakları sorunları kısmen de olsa bertaraf etmesi bakımından önemli bir adımdır. Türk işçilerin hakları bakımından bilinçlenmeleri hususunda sendikal özgürlüklerini kazanmaları da çözüm olarak sunulmuştur. Ancak geçici işçi statüsü, Türk işçilerin kiralık işçi olarak algılanmasına yol açmış, dolayısıyla da Türk işçilerin sendikal özgürlük kazanmaları zorlaşmıştır. Hazırlanan sahte iş sözleşmeleriyle mağdur olmaları da işçi göçünün talihsiz yüzünü ortaya koymuştur. TBMM’de yurt dışı işçi sorunlarının konuşulduğu bir oturumda söz alan Bülent Ecevit, Almanya gezisi sırasında rastladığı⁸³⁵ Türk işçilerin bu mağdur durumunu dile getirmiştir. Özellikle Türkiye’den gönderilen vasıfsız işçilerin vasıflı işçilerle çalışma şartları bakımından eşit olmalarının sakıncalarından bahsetmiştir. Ecevit, işçilerin birikimlerini Türkiye’ye döviz olarak göndermeleri hususundaki yaşadıkları güçlükler ve yurda kendi aracıyla gelen Türk işçilerin otomobillerini geri götürmeleri için yüksek meblağlarda depozito yatırmalarının istendiği gibi birçok sorunu dile getirmiştir. Ancak dönemin Çalışma Bakanının Ecevit’in, Almanya’da bir Amerikan şirketinin, Türk işçilerin tasarruflarını toplamak üzere harekete geçtiği dolayısıyla da işçilerin sorunlarının üzerinde büyük bir hassasiyetle durulduğunu belirtirken; hükümetin bu tasarrufları dış ticaret açığını kapatmaya yarayan döviz kaynağı olarak görmekten öteye gidemediğini, işçinin Türkiye’ye gönderdiği bu birikimin bankalarda planlı olarak işlemesine yönelik herhangi bir girişimin olmadığını dile getirmiştir.⁸³⁶

Tarihi arka planına bakıldığında, yüzyıllar önce Batı’ya fetih için giden Türklerin, 1960’lara gelindiğinde çalışmak üzere Avrupa’ya doğru hareket etmeleri, Türkiye’deki bir kesim tarafından onur kırıcı bir olay olarak görülmüş ve Batı’ya doğru bu hareketlilik siyasiler tarafından istismar edilen bir konu haline gelmiştir.

⁸³⁵ Bülent Ecevit’in, 1964 Eylül’ünde Almanya’daki Türk işçileri ziyaret için planladığı seyahat öncesinde, Bakanlık tarafından işçilerle ulaştırılmak üzere pratik bilgiler içeren broşürler hazırlanmıştır. **Milliyet**, “Ecevit Almanya’daki İşçilerle Görüşecek”, 17 Eylül 1964.

⁸³⁶ Tuna, “Batı Ülkelerinde Çalışan İşçilerimiz”, s. 7.

Ancak yurt dışına işçi gönderen tek ülkenin Türkiye olmadığı, ekonomisi nüfusunu beslemekte yetersiz kalan birçok ulusun da işçi göçüne taraf olduğu görülmüştür. Yurt dışına göçün, göçe taraf iki ulusu birbirine yakınlaştırdığı dolayısıyla da bu ulusların kültür alışverişi sağladığı ve göçün uygarlığın ve teknolojinin geliştirilip yaygınlaştırılmasında önemli bir rol oynadığı göz ardı edilmiştir. İşçi göçü, işsizlikle mücadele için bir araç olarak görülmesi gerekirken çoğu zaman yurt dışında sahip oldukları birikimleri Türkiye'ye transfer eden ve bu sayede Türk ekonomisinin rahat bir nefes almasına vesile olan bir araç olarak görülmekten öteye gidememiştir. Yurt dışına işçi göçünün kırsal alana yansması ise Türkiye'ye transfer edilen işçi tasarruflarının İş ve İşçi Bulma Kurumu ve Köy İşleri Bakanlığının iş birliğiyle köylerde kooperatif kurulmasında görülmüştür. Bu sayede kalkınmaya en çok ihtiyacı olan köylerin maddi gücü arttırılmaya çalışılmıştır. Ayrıca yurt dışında çalışmak üzere ilgili kurum ve kuruluşlara başvuran kırsal kesim vatandaşlarının işe kabul edilmede önceliğinin bulunması gizli işsiz yuvası köylerin kalkındırılmasında önemli rol oynamıştır.⁸³⁷

3.5. Çalışma Hayatına İlişkin Meselelerin Tartışıldığı Çalışma Meclisleri

Çalışma hayatına yön veren temel görüş, Çalışma Bakanlığının 4841 sayılı kuruluş ve görevleri hakkındaki kanunun 1. maddesinde en açık ifadesini bularak, çalışanlar ve çalıştıranlar arasındaki ilişkinin uyum içinde sürdürülmesi ve bu uyumda ülke menfaatlerinin gözetilmesi yönündedir. Bu doğrultuda 4792 sayılı kanunla İşçi Sigortaları İdaresi Genel Kurulu, 4837 sayılı kanunla İş ve İşçi Bulma Kurumu Danışma Kurulu ve Çalışma Bakanlığının 4841 sayılı teşkilat kanunun 17. maddesine⁸³⁸ göre açılan Çalışma Meclislerinin etkin hale getirilmesi önem

⁸³⁷ Bülent Ecevit, "Dış Ülkelerdeki İşçilerimizin Sorunları", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı: 18, s. 47-74; **BCA**, 270.60.10

⁸³⁸ 28 Ocak 1946 tarihinde kabul edilen ve 30 Ocak 1946 tarihinde yürürlüğe giren 4841 sayılı Çalışma Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un 17. maddesinde; Çalışma Bakanının ve müsteşarının başkanlığı altında bakanlıklardan tam yetkili birer temsilci ile 4792 sayılı kanunun 12. maddesinde gösterilen işçi ve işveren temsilcilerinden toplu bir Çalışma Meclisi kurulur. Çalışma Meclisi, bakanlıkça belli zamanda toplanır ve çalışma hayatıyla ilgili olmak üzere bakanlıkça verilecek konular hakkında inceleme ve görüşmelerde bulunarak düşüncelerini bildirir. Çalışma Meclisinin Ankara dışından gelen işçi ve işveren üyelerine bakanlıkça konulacak esaslara göre yolluk ödenir. 4792 sayılı kanunun 25. maddesi hükmü Çalışma Meclisine katılacak işçi üyeler hakkında da uygulanır. **TBMM Kanunlar Dergisi**, Cilt:28, s. 529.

taşımıştır. Çalışma Bakanı veya müsteşarının başkanlığı altında toplanan Çalışma Meclisleri; ilgili bakanlıklar tarafından gönderilecek tam yetkili birer temsilci ile 4792 sayılı kanunun 12. maddesinde açıkça belirtilen işçi ve işveren temsilcilerinden oluşturulmuştur.⁸³⁹

Çalışma Meclislerinin Bakanlık tarafından belirlenen zamanlarda ve çalışma hayatı ile ilgili olmak üzere Bakanlıkça verilen konular üzerinde inceleme ve görüşmelerde bulunmak üzere toplanacağı belirtilirken Meclisin danışma niteliğinde olduğu üzerinde durulmuştur. Çalışma Meclislerinin aldığı kararların ve bu kararların sonuçlarının tüm vatandaşları etkileyebilecek nitelikte kararlar olduğu yönünde fikir birliği sağlanmıştır. Hükümet ile çalışan ve çalıştıranları eşit şartlar ve haklar çerçevesinde bir araya getiren Çalışma Meclislerine gözlemci sıfatıyla katılan bilim adamları ve uzmanların önemli meselelere çözüm üretmeleri ve çalışma hayatıyla ilgili önemli konulara ışık tutmaları sayesinde Meclis çalışmalarının başarıya ulaşacağı, dolayısıyla da Meclislerin çalışma hayatındaki aktif bir konuma erişeceği inancı ile harekete geçilmiştir.⁸⁴⁰

Çalışma hayatının ve sosyal mevzuatın gözden geçirilmesi ile birlikte Bakanlığın faaliyetlerinin değerlendirilmesi ve yeni çalışmalara rehberlik işlevini yerine getirmesi bakımından Çalışma Meclislerinde alınan kararlar çoğu zaman temenni niteliğinde olmuştur. Bu noktada işçi ve işveren sendikalarının taleplerinin ne ölçüde dikkate alındığı sorgulanmıştır. Dolayısıyla Çalışma Meclislerine, sosyal siyaset konusunda uzman hocaların olabildiğince fazla davet edilerek görüşlerinin alınması gerektiğinin altı önemle çizilmiştir.⁸⁴¹

Çalışma Bakanlığı Teşkilat Kanunu'na göre Çalışma Meclisine vekil veya müsteşarın başkanlık etmesi, gündemin Bakanlık tarafından belirlenmesi ve Başkanlık Divanını oluşturmak üzere işçi veya işveren temsilcileriyle Bakanlık temsilcileri arasından üç kâtip seçilmesi Meclislerin yapısına ilişkin alınan kararlar arasındadır. Meclisin yazı işlerinin ise bu işlerle görevlendirilmiş olan memurlar

⁸³⁹ Perihan Sarı, "Çalışma Meclisi", **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:1, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, İstanbul, 1996, s. 214.

⁸⁴⁰ Fuat Baydere, "İş Mevzuatına Tesirleri Bakımından Çalışma Meclisleri", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:17, 1966, s. 212.

⁸⁴¹ Orhan Tuna, "İkinci Çalışma Meclisi", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt:14, Sayı:1-4, s. 217.

tarafından yürütülmesi uygun görülmüştür. Genel heyetin, toplantılarda Meclise gözlemci olarak katılacağı, söz hakkının sadece temsilcilere ait olacağı, söz almak isteyenlerin ad ve soyadlarıyla temsil ettikleri iş kolunun bilgilerini vermek suretiyle 15 dakikalık söz hakkı alabileceği, aynı konuda en fazla bir kez söz hakkı talep edileceği Çalışma Meclisi yönetmeliğinde yer alan temel hususlar arasındadır. Oluşturulan temsil komisyonlarının çalışma konuları, Meclise katılanlara bir cetvelle bildirilmiştir. Komisyonların, teknik uzman sıfatıyla bir memur görevlendirmesi ve bu memurun komisyonda görüşülen mevzular hakkındaki soruları cevaplamak gibi görevleri bulunmaktadır. Bunun yanı sıra teknik konular hakkında açıklamalarda bulunmak ve komisyon raporunun hazırlanmasına yardım etmek de komisyonun sorumluluğuna verilmiştir. Ayrıca Mecliste hazır bulunan üniversite ve yüksekokul hocalarının da gündemdeki mevzular hakkında tebliğ sunma hakları bulunmuştur.⁸⁴²

Birinci Çalışma Meclisi

Birinci Çalışma Meclisi, 25-30 Nisan 1947 tarihleri arasında toplanmıştır. Açılıшта, çalışma hayatını daha verimli hale getirmek ve çalışanların haklarını korumak esasıyla hareket eden Çalışma Bakanlığı Müsteşarından başka Bakanlık ileri gelenleri, Adalet, Millî Savunma, Maliye, Millî Eğitim, Bayındırlık, Ekonomi, Sağlık ve Sosyal Yardım, Gümrük ve Tekel, Tarım ve Ticaret Bakanlıklarının temsilcileri ile Ankara, İstanbul, İzmir, Bursa, Samsun, Seyhan, Eskişehir, Zonguldak, Karabük ve İzmit'ten gelen işveren ve işçi temsilcileri ve çalışma hayatını yakından ilgilendiren konularda çalışmaları bulunan bazı profesörler de hazır bulunmuştur.⁸⁴³

Meclisin 25 Nisan 1947 tarihli açılış toplantısında, ilk olarak Çalışma Bakanı Sadi Irmak söz almıştır. Cumhuriyet Dönemi hükümetlerinin sosyal politikalarının Milli Mücadele Dönemi'nde şekillendiğine ilişkin ifadelerle sözlerine başlayan Irmak, İş Kanunu'nun hazırlık süreci ve II. Dünya Savaşı nedeniyle Çalışma Bakanlığının kuruluşunun geciktiği gibi hususlara değinmiştir. Bakanın konuşmasının ardından; İş Kanunu'nun yürürlüğe girdiği tarihinden bugüne kadar işçi işveren ilişkilerinin düzenlenmesi konusuna temas edilmiş ve işçinin korunması

⁸⁴² **II. Çalışma Meclisi Zabıtları ve Komisyon Raporları**, Karınca Matbaası, Ankara, 1955, s.1-132.

⁸⁴³ **Ulus**, "Birinci Çalışma Meclisi Toplandı", 26 Nisan 1947.

için alınan kanuni ve idari tedbirler, sosyal kanunların uygulanmasını ve henüz sonuçlandırılmamış olmakla beraber ele alınmış veya alınmak üzere bulunan tüm meseleleri açıklayan rapor okunmuştur. Ayrıca gündemde bulunan İş Kanunu'nun tadiline ait tasarının esasları, işçilerin çalışma şartları ve tam çalıştırma meseleleriyle ilgilenmek üzere bakanlıklar arası iş birliğinin sağlanması ve danışma kurulunun teşkili görüşülen öncelikli konular arasında yer almıştır. Birinci Çalışma Meclisinde gündeme gelen diğer meseleler de aynı hassasiyetle ele alınmıştır. Bunlar arasında; asgari ücretlerinin tespiti, iş mahkemeleri kurulması, işçi ücretlerinden alınan vergiler, ücretli yıllık izin usulünün konulması, 50 kişiden az işçi çalıştıran iş yerlerinde işçilerin sağlık muayenesinin yapılması ve yine 50 kişiden fazla işçi çalıştıran iş yerlerinde sağlık muayeneleri ve tedavinin yürütülme şekli, iş yeri civarında işçilere mesken yaptırılması, bütün iş yerlerinde işçilere sıcak yemek verilmesi gibi konular yer almıştır. Ayrıca işçi ve işveren temsilcileriyle Bakanlık temsilcilerinin çalışma mevzuatının uygulanma tarzı hakkındaki dilek ve teklifleri de gündeme alınmıştır. İş Kanunu'nun sağladığı himayeyi genişletmek için en az işçi çalıştıran iş yerlerinde de kanunun uygulanması uygun görülmüştür. Ayrıca iş yerinin tarifi yapılmış ve açılan veya kapanan iş yerlerinin zamanında tespit ve takibi için işverenlerin beyanname vermesi lüzumlu görülmüştür. İş sözleşmesi konusunda gerekli görülen değişiklik ise daha çok işçilerin çalışma istikrarını sağlayacak ve sözleşmenin feshi durumunda işçileri daha geniş garantilere kavuşturacak niteliğe büründürülmek istenmiştir. İşin tanzimi konusunda yapılması gerekli görülen diğer değişiklikler; mecburi dinlenmelerin azami haddini belirlemek, işçilere kıdeme göre yılda 5-12 gün ücretli izin vermek, gençlerin çalıştırılması yasak işlerin zararlarını tespit etmek gibi konular üzerindedir. Ayrıca düzenli ve verimli bir çalışma sağlamak bakımından işçi sağlığı ve iş emniyeti gibi konularda tehlike teşkil eden hallerin önlenmesi ve gerektiği takdirde tehlike teşkil eden makinelerin mühürlenmesi kararı alınmıştır.⁸⁴⁴

İhtiyarlık Sigortası Kanun Tasarısı hakkında da görüşlerin bildirildiği Birinci Çalışma Meclisinde; ihtiyarlık yaşının 60 olarak kabulü, sigortanın bütün hükümlerinden faydalanabilmesi için işçilerin en az 20 yıldan beri Kanuna tabi kurumlarda çalışmış bulunmaları, asgari çalışma süresinin 35 hafta olarak tespit

⁸⁴⁴ “Çalışma Meclisi Komisyon Raporu”, **Çalışma**, Sayı:18, Mayıs 1947, s. 58-70.

edilmesi gibi konulara temas edilmiştir. İşçi gelirlerinin gerek kendileri gerek işverenler tarafından ödenmiş primlerle orantılı olması ve gelirin işçinin geçimine yetecek miktarda bulunması, bunun için şehir ve kasabalardaki işçilerle köylerdeki işçiler için ayrı ayrı gelir miktarlarının tespit edilmesi ve bu miktarın evli işçiler için yüksek tutulması uygun görülmüştür. Bunlar dışında Mecliste; asgari gelirin yılda 400 lira civarında olması, ihtiyarlık gelirini almaya başlamış bulunan bir sigortalının ölümünden sonra eşine maaş ödenmesine devam edilmesi, İhtiyarlık Sigortası Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden bir yıl sonra bazı şartları yerine getirmek suretiyle ileri yaştaki işçilere de yardımlarda bulunulması, en az beş yıl sigortaya dâhil bulunduktan sonra evlenme dolayısıyla işçilikten ayrılan kadınlara ödemiş bulundukları primlerin faiziyle geri verilmesi, aynı şekilde 10 yıl sigortaya dahil bulunduktan sonra işçilikten ayrılarak toprağına dönen köylüler ile sigortaya geç girmesi dolayısıyla gerekli asgari süreyi dolduramayanların primlerinin de faizleriyle birlikte iade edilmesi üzerinde durulan diğer hususlar arasındadır. Son olarak Birinci Çalışma Meclisinde; primlerin ya işçi işveren ve devlet tarafından eşit miktarlarda ödenmesi veya primleri işçi ve işverenden alarak gelirlerin ödenmesi sırasında devletten alınacak ek bir ödeneğin bunlara eklenmesiyle gelirlerin yükseltilmesi düşünülmüştür. Bu esaslar dairesinde yapılacak yardımları karşılamak üzere işçi ve işverenden alınacak pirimler toplamının % 5 olacağı tahmin edilmiştir.⁸⁴⁵

İkinci Çalışma Meclisi

4841 sayılı Çalışma Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanunun 17. maddesine göre toplanan Çalışma Meclislerinin ikincisi, 15-18 Şubat 1954 tarihinde Kızılay Genel Merkez binasında çalışmalara başlamıştır.⁸⁴⁶ Ülkenin iktisadi gerçeklerinin yansıtıldığı ve geliştirilen yeni formüllerle çeşitli birimlerin birbirleriyle rol değiştirerek faaliyetler yürüttüğü ve görüşmeler sonunda önemli kararların alındığı İkinci Çalışma Meclisinin gündemi; iş sözleşmesinin feshedilmesi hususunda işçi ve işverenler açısından ortaya çıkan sorunlar, kolektif sözleşmeler ve bu sözleşmelerin çalışma hayatına sağlayacağı menfaatler, asgari ücretin tanımı ve bu ücretin tespitindeki esaslar, İş Kanunu'nun işçi sayısı ve iş kolları bakımından kapsamının tespitinde dikkate alınacak esaslar, Tarım İş Kanunu'nun ana hatları,

⁸⁴⁵ **Ulus**, "Birinci Çalışma Meclisi Toplandı", 26 Nisan 1947.

⁸⁴⁶ "İkinci Çalışma Meclisi", **Çalışma Vekâleti**, Cilt:1, Sayı:3, Eylül-Kasım 1954, s. 117.

Sendikalar Kanunu'nun uygulanmasında ortaya çıkan sorunlar, nitelikleri itibariyle önem arz eden bazı iş kollarına ait iş süreleri, işçilerin iş yerlerinde iş kazalarıyla meslek hastalıklarına karşı korunmaları hususunda işçi işveren iş birliği ve yıllık ücretli izin konusundaki hazırlıkların genel hatları gibi konulardan oluşmuştur. Çalışma Bakanı Hayrettin Erkmen'in⁸⁴⁷ başkanlık yaptığı Meclisin I No'lu Komisyon Raporunda, çalışma mevzuatının uygulanma alanı rakamsal olarak ifade edilmiştir. Raporda; 1950 yılı sonunda İş Kanunu'na tabi iş yeri sayısının 9.127, çalışan sayısının 374; 1953 yılı sonunda iş yeri sayısının 17.550 ve işçi sayısının 557.000 kişiye ulaştığı bilgisi yer almaktadır. Ayrıca işçi ücretlerinin 1950 yılına nazaran % 31 arttığı ifade edilmiştir. Mecliste; Ücretli Hafta Tatili Kanunu'na ek olarak Ücretli Yıllık İzinin Kanun Tasarısı'nın hazırlandığı, Deniz İş Kanunu ve Hastalık ve İhtiyarlık Kanunlarının tadili konusundaki görüşmelerinin sürdüğü, iş teftişi nizamnamesinin tamamlandığı, iş güvenliği ve işçi sağlığı ile ilgili nizamnamelerden risk taşıyan maddelerle çalışılan iş yerlerinde alınacak önlemler, maden işletmelerinde alınacak önlemler, gebe ve emzikli kadınların çalıştırılma şartları ile emzirme odaları ve kreşler hakkındaki nizamnamelerin uygulamaya konulduğu gibi hususlarda bilgiler sunulmuştur. Edinilecek tecrübeler ışığında hükümetin işveren ile işçi arasında çalışma uyumu sağlama görevini layıkıyla yerine getireceği vaat edilmiştir.⁸⁴⁸

İkinci Çalışma Meclisinde ayrıca komisyon üyeleri tarafından matbaa işlerinde, gece mesaisinde, aralıksız olarak çalışan işçilerinin çalışma şartlarının İş Kanunu'nun 36. maddesinde öngörülen esaslar dairesinde incelenmesi üzerinde durulmuştur. İşçilerin eğitiminin önemi göz önünde tutularak değiştirilmesi öngörülen 3457 sayılı kanunda belirtilen dört saatlik eğitim süresinin tamamının veya bir kısmının İş Kanunu'nun 35. maddesinde tespit edilen haftalık 48 saatlik iş süresine eklenmesi, gece çalışan işçilerin saat 24.00'dan sonraki mesaipleri için fazla ücret ödenmesi ve ücretli yıllık izinler ile işçilerin bedeni ve ruhi dinlenmelerini sağlanması açısından Çalışma Bakanı tarafından memleketin çeşitli bölgelerinde

⁸⁴⁷ Hayrettin Erkmen, 1915 yılında Giresun'da doğmuştur. Siyasal Bilgiler Fakültesi'nden mezun olan Erkmen, Cenevre Üniversitesi İktisat Fakültesi'nde doktorasını tamamlamıştır. Çalışma Bakanı olarak görev icrası ise 08 Nisan 1953-14 Mayıs 1954 ile 17 Mayıs 1954-30 Kasım 1955 tarihleri arasındaki hükümet dönemlerine rastlamaktadır. **Geçmişten Bugüne Bakanlarımız**, s. 9.

⁸⁴⁸ Tuna, **a.g.m.**, s. 219.

kamp ve emsali tesislerin inşa edilmesi için gerekli girişimlerde bulunulması yönündeki dileklerle İkinci Çalışma Meclisi görüşmeleri sona ermiştir.⁸⁴⁹

Üçüncü Çalışma Meclisi

22 Ocak 1962 tarihinde toplanan Üçüncü Çalışma Meclisine; 44 işçi ve 44 işveren temsilcisi katılmıştır. Meclise katılan işçi temsilcileri Türk-İş tarafından 14 il ve 25 iş kolundan seçilmiştir. Ayrıca işçileri ilgilendiren meseleleri tartışmak üzere İstanbul Üniversitesinden Prof. Dr. Orhan Tuna, Doç. Dr. Sebahattin Zaim ve Dr. Metin Kutal, Ege Üniversitesinden Dr. Ali Aras gözlemci olarak Meclise katılmışlardır. Gündemdeki konular hakkındaki görüşlerini bildirmek üzere eski Çalışma Bakanları Prof. Dr. Sadi Irmak, Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta⁸⁵⁰, Prof. Dr. Cahit Talas, Hulusi Köymen ve Mümtaz Tarhan toplantıda hazır bulunmuşlardır.⁸⁵¹

22 Ocak 1962 tarihinde Çalışma Bakanı Bülent Ecevit tarafından açılan Üçüncü Çalışma Meclisinde; 1960 Anayasası ile tanınan toplu sözleşme ve grev hakkının kanunlaşması gerektiği ayrıca lokavt hakkının da kanunlaşması ile Türkiye'nin çalışma hayatında yeni bir düzene geçilmiş olacağı ve bu düzenin demokratik düzene geçiş kadar önemli olduğunun altı çizilmiştir. Toplu sözleşme, grev ve lokavt hakları ile getirilecek olan yeni düzenin en belirgin niteliğinin işçilerle işverenleri çalışma ilişkilerinde baş başa getirmiş olduğuna dikkat çekilmiştir. Buradaki baş başa kavramının düşmanlık değil dayanışma, gerginlik değil huzur anlamına geldiği vurgulanmıştır. Ayrıca bu iki tarafın kendilerini ilgilendiren tüm meseleleri çözmek üzere birlik içinde hareket etmeleri dileğinde bulunulmuştur. Çalışma hayatının hatta genel olarak iktisadi faaliyetlerin birbirini tamamlayan iki unsuru işçi ve işverenlerin menfaatlerinin çatışması ne kadar olası ise menfaatlerin

⁸⁴⁹ **II. Çalışma Meclisi Zabıtları ve Komisyon Raporları**, s. 1-132; İş Kanunu'nun 43. maddesine göre gece çalışması en geç saat 20'den sabah 8'e kadar geçen iş süresine karşılık gelmektedir. Kanunun 43. maddesinin 3. fıkrasında gece çalışmalarının sekiz saati geçmemesi, aynı maddenin 4. fıkrasına gece çalışmalarının nöbetleşe yapılması hükmü yer almıştır. İşçi sağlığını illa ki etkileyecek olan gece çalışmasının birçok iş kazasına sebep olma ihtimali oldukça yüksek olduğu, dolayısıyla da makinelerin hasara uğraması ve işçi kayıpları üretimi olumsuz etkilediği görülmektedir. Bu sebepten işin mahiyeti gereği gece çalışması zorunlu yerler dışında kanunla gece çalışması çoğu iş yerinde sıkı denetime tabi tutulmuştur. İş Kanunu'nda dikkat edilmesi gereken bir diğer husus, gece çalışmalarının % 50 zamma tabi olduğudur. Şadan Ruma, "Gece Çalışmalarının Mahiyeti ve Düzenlenmesi", **Çalışma**, Sayı:13, Aralık 1946, s. 44-47.

⁸⁵⁰ 1902 yılında Pazar'da doğan Tahsin Bekir Balta, İstanbul Daru'l Fünun Hukuk Mektebi'nden mezun olmuştur. Çalışma Bakanı olarak görev icrası 19 Eylül 1947- 8 Haziran 1948 ile 10 Haziran 1948-14 Ocak 1949 tarihleri arasına rastlamaktadır. **Geçmişten Bugüne Bakanlarımız**, s. 3.

⁸⁵¹ **Ulus**, "Çalışma Meclisi Toplantısı", 21 Ocak 1962.

ortak bir noktada birleştirilmesinin de o kadar mümkün olduğunun dile getirildiği toplantıda; işçi ve işveren temsilcilerinin hatta yarı işveren konumundaki idarecilerin deneyimlerinden faydalanılması açısından Çalışma Meclislerinin önemine değinilmiştir. Türkiye'nin siyasi açıdan içinde bulunduğu durumun, sosyal adaletin sağlanması ve bu hususta barış ve huzurun temin edilmesi ile daha sağlam bir temele oturacağı önemle vurgulanmıştır. Mecliste; işçi işveren ilişkilerinin huzurlu bir konuma erişebilmesi için bu iki tarafın kendi menfaatlerini aşarak ulusun menfaatlerini ön plana almaları gerektiği ve ekonomik kalkınmaya bu çerçeveden bakmalarının çağdaş uygarlık seviyesine ulaşmak için başta gelen şartlardan biri olduğu belirtilmiştir. Mecliste, sosyal adalet ilkesinin benimsenmesinin menfaat çatışması ile değil menfaat dayanışması ile tesis edileceği noktasında birleşilmesi ve Türk işçisine sağlanacak hakların ileri demokratik ülkelerdeki hakların kapsamı kadar geniş olması gerekliliği üzerinde durulmuştur. Türk işçisinin hakları uğruna toplumu yaralayıcı ve hatta bölücü bir mücadele içine girmemesini sağlamanın ve sosyal adalet prensibinden yola çıkılarak işçiye haklarını sağduyu ile tanımanın ülke menfaatleri için çalışacak işçiye yön vereceği ifade edilmiştir. Geçmişinde kölelik geleneği olmayan Türk milleti için eşitlik duygusun Türk benliğinin en önemli unsuru olduğu da Mecliste önemle vurgulanmıştır.⁸⁵²

Sosyal adaletin demokratik usullerle sağlanmasının en etkili yolunun toplu sözleşme ve grev hakkının tanınmasından geçtiğinin dile getirildiği Üçüncü Çalışma Meclisinde, bu hakların uygulamada anlam bulmasının ise işçinin çalıştığı iş yerinin verimli ve kazançlı olarak işlemesi ile mümkün olacağı ifade edilmiştir. Dolayısıyla daha önce de vurgulandığı gibi Mecliste, ülke menfaatleri ön plana alınarak iktisadi faaliyetlerde bulunmanın önemi kavratılmaya çalışılmıştır. Grev konusunda yapılan toplantıların sonunda grev için işçinin oyuna başvurmak esası kabul edilmiştir.⁸⁵³

Toplu sözleşme, grev ve lokavt gibi hakların beklentileri karşılaması adına işçi için iş eğitimi, işveren için ise işletmecilik eğitiminin verilmesinin şart olduğu, gerek işçinin iş ve sendikacılık eğitiminde gerek işletmelerin kendi eğitimlerinde birbirlerinin meselelerini iyi öğrenmeye önem vermelerinin iş veriminin artması

⁸⁵² <https://www.ailevecalism.gov.tr/media/1309/3calismameclisi.pdf>, Erişim Tarihi: 20 Kasım 2019.

⁸⁵³ **Ulus**, “Çalışma Meclisi, İşçiye Grev Hakkını Tanıdı”, 29 Ocak 1962; **Cumhuriyet**, “Çalışma Meclisi Dün Lokavt ve Grevin İstisnalarını Tespit Etti” 29 Ocak 1962.

açısından önem taşıdığı, bu sebeple çalışma hayatına yön veren Çalışma Meclislerinin gündeminde eğitim konusuna geniş yer ayrıldığı vurgulanmıştır. İşçi çocukların okutulması konusuna da değinilen toplantılarda; işçi ve işverenlerden kesilecek % 1 oranında bir ödenekle “Tahsil Sigortası” adı altında kurulacak bir fon ile bu çocukların okuyabilmesinin sağlanacağı belirtilmiştir.⁸⁵⁴

Üçüncü Çalışma Meclisinde ele alınan bir diğer konu, Çalışma Bakanlığının sendikacılık eğitiminde Türk-İş’e tam yetki vermesidir. Böylelikle, yurt dışında bulunan kuruluşlarla Türk-İş’in eğitim açısından kendisini geliştireceği ifade edilmiştir. Çeşitli eğitim faaliyetlerinin birbirinden habersiz şekilde sürdürüldüğüne değinilen toplantıda; böyle bir sorunun devamı halinde çalışma hayatındaki çatışmaların artacağı ifade edilmiş, ülkenin demokratik düzen ve sosyal adalet içinde hızla kalkınması için eğitim faaliyetlerinin bir bütün halinde düzenlenmesi gerektiği önemle vurgulanmıştır. Eğitim konusunda üzerinde durulan bir diğer mesele, çıraklık eğitiminin gerek devlet gerekse özel kesimde özellikle küçük iş yerlerinde nasıl bir işleyişe tabi tutulacağıdır. Mecliste ele alınan konulardan bir diğeri, İş Kanunu ve Sendikalar Kanunu değişikliklerinde, Çalışma Bakanlığının bu kanunların verimliliğini göz önünde bulundurmasının gereğidir. Ayrıca tek işçi çalıştıran iş yerlerini de İş Kanunu kapsamına almak, kanun karşısında fikir ve beden bakımından doğan ayrıcalıkları gidermek hususunda Bakanlığa büyük sorumluluklar yüklendiği belirtilmiştir. İş yerlerinde sağlık ve güvenliğin korunması bakımında kendisine düşen sorumluluğun farkında olan Çalışma Bakanlığı, işçi sağlığı ve can güvenliği için alınacak önlemler ve hayati önem taşıyan iş yerlerinin teftişi için bir program hazırlamış, programı uygulayacak kadronun teşkil edilmesi bir kanun tasarısı hazırlayarak Maliye Bakanlığı ile bu konuda temasa geçildiği bildirmiştir. Ayrıca bazı boşluklarla birlikte yürürlükte olan 212 sayılı basın çalışanlarını ilgilendiren kanun ile gazetecilere kıdem tazminatı bakımından tanınmış haklarda kısıtlama yapılmaması ve işverene düşen sorumluluğun daha makul bir duruma getirilmesi için düzenlemeler yapılması yönünde dileklerde bulunulmuştur.⁸⁵⁵

⁸⁵⁴ **Ulus**, “Çalışma Meclisi Toplantısı, 22 Ocak 1962.

⁸⁵⁵ Sekiz gün süren çalışma Meclisinin kapanış konuşmasında söz alan Çalışma Bakanı Bülent Ecevit: “Ben, basın kanununun bir zümreye imtiyaz tanıyan bir kanun olmadığı kanaatindeyim. Görünüşte belki, başka işlerde çalışan vatandaşlarımıza nazaran bazı imtiyazlar tanınıyor gibi gelebilir. Fakat gazetecilik mesleğini tabiatında mevcut bazı özellikleri göz önünde tutulursa, bu imtiyazların aslında

Sosyal Sigortalar Kanunu'nun kapsamının genişletilmesinin de gündeme alındığı toplantıda; Sosyal Sigortalar Kurumunun, sigorta işlerinin kolaylaştırılması yönünde tavsiyelere açık olduğu belirtilmiştir. Ele alınan bir diğer konu; iş gücünü korunması, ihtiyacı karşılayacak şekilde dağılması ve eğitim olanağı sunması bakımından önemli görevlerle donatılmış olan İş ve İşçi Bulma Kurumunun maddi imkânsızlıklar yüzünden işleyişinde aksaklıklar meydana gelmemesi için TBMM Bütçe Encümeni tarafından 200.000 lira olan kurum bütçesinin 1.500.000 liraya çıkarılmasıdır. İşçi istihdamı meselesinde özellikle sakatlar ve eski mahkûmlar için iş alanı yaratılması, sosyal adalet ilkesi çerçevesinde işçilere sağlanacak olan meskenler, kamuda çalışan işçilerin belirli ölçülerle işletmeciliğe teşvik edilmesi ve alınan kardan adil oranda yararlanabilmeleri, devlet işletmeciliğinin daha demokratik ve verimli hale getirilmesi ve bu sayede bürokratik ve merkeziyetçi yapının ağırlığından kurtarılması Üçüncü Çalışma Meclisinin gündemindeki diğer önemli konular arasındadır.⁸⁵⁶

Dördüncü Çalışma Meclisi

25-27 Ocak 1965 tarihleri arasından toplanan Dördüncü Çalışma Meclisine; Türk-İş aracılığıyla 25 işçi temsilcisi, 25 akademisyen üye, beş Çalışma Bakanlığı temsilcisi ve çeşitli iş dairelerinden yetkili kişiler davet edilmiştir. Üzerinde durulan önemli konular arasında şunlar yer almaktadır: 274 sayılı Sendikalar Kanunu'nun, sendikacılık faaliyetlerini geliştirici yeterlilikten uzak olduğu; 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'nun işçi haklarının işleyişini kısırlaştırdığı; grev kararlarının işverene bildirilme süresi hususundaki aksaklıklar; Sosyal Sigortalar Kanunu'nun hastalık sigortası primlerini arttırmasının sakıncaları; İş Kanunu tasarısının işçileri tatminden çok uzak olduğu ve Çalışma Bakanlığı ile Sosyal Sigortalar Kurumu kadro ve personelinin ihtiyacı karşılamaktan uzak olduğu. Ancak yoğun olarak 274 sayılı Sendikalar Kanunu ve 275 sayılı Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanunu'nun uygulanmasıyla birlikte ortaya çıkan aksaklıklar üzerinde

birer imtiyaz değil, o vazifenin gereği gibi yerine getirilmesi şartları olduğu anlaşılır. Gazetecilik falanca saat başlayıp, falanca saatte biten bir vazife olmanın ötesinde bir hayat tarzıdır. Uyku saatleri bile vazife süresi dışında sayılmaz.” şeklindeki ifadelerde bulunmuştur. **Ulus**, “Çalışma Meclisi Dün Sona Erdi”, 30 Ocak 1962; **Cumhuriyet**, “Çalışma Meclisi Dün Müzakerelerini Bitirdi”, 30 Ocak 1962.

⁸⁵⁶ **BCA**, 87.545.1.

durulmuş, Meclisin aldığı kararların Türk çalışma mevzuatına katkı sunacağı belirtilmiştir.⁸⁵⁷

1963'te toplanan Üçüncü Çalışma Meclisinden 17 ay sonra toplanan Dördüncü Çalışma Meclisinde; dönemin Çalışma Bakanı Bülent Ecevit tarafından şu sözler dile getirilmiştir: *“Birbiriyle bağlantılı olan yeni Sendikalar Kanunu’nun ve Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu’nun 17 aylık uygulanışla ortaya çıkan aksaklıkları, eksiklikleri ve bu aksaklık ve eksiklikleri giderebilmenin, bu düzeni daha iyi işletebilmenin belirtileri ortaya çıkmıştır. 17 aylık uygulama dönemi; bu iki kanunda önceden işçi veya işveren olarak, memur, uzman, hükümet üyesi veya TBMM üyesi olarak birçoğumuzun göremediği bazı hatalar olduğunu ortaya çıkarmıştır. Bunları birlikte gözden geçirmemiz ve düzeltme çarelerini birlikte arayıp bulabilmemiz gerekmektedir.”* Ecevit’in sözlerinde açıkça görüldüğü gibi Dördüncü Çalışma Meclisi, sosyal ve ekonomik dengenin sağlanabilmesi için işçilerin güçlü sendikalar etrafında birleşmelerinin dolayısıyla da haklarını daha kolay yoldan elde edebilmeleri görüşü etrafında şekillenmiştir.⁸⁵⁸

Beşinci Çalışma Meclisi

Çalışma Bakanlığının kuruluş kanununda açıkça belirtildiği gibi belli zamanlarda toplanan, çalışma hayatıyla ilgili olarak Bakanlık tarafından verilecek konular üzerinde inceleme ve görüşmelerde bulunan Çalışma Meclislerinin beşincisi, 1971 yılında toplanmıştır. Beşinci Çalışma Meclisinin gündemini, istihdam sorunlarının sosyo-ekonomik hayattaki etkileri oluşturmuştur. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmalarının yoğunlaştığı bir dönemde toplanan Meclise temel konu olarak istihdamın seçilmesi ise kalkınma sürecinde bulunan bir toplumun en önde gelen sorunun istihdam sorunu olduğu ve istihdam ile nüfus ortalaması arasındaki bağın bütün ekonomik kararları etkilemesi ile ilişkilendirilmiştir. Ayrıca, 2-23 Haziran 1971 tarihleri arasında toplanan 56. Milletlerarası Çalışma Konferansı’nın programına, istihdam sorunlarını ana başlık olarak alınması da Beşinci Çalışma Meclisini, istihdam meselesine ağırlık vermeye sevk etmiştir.

⁸⁵⁷ **Milliyet**, “Önemli İşçi Konuları Savunulacak”, 24 Ocak 1965; **Cumhuriyet**, “4. Çalışma Meclisi Bugün Açılıyor”, 25 Ocak 1965.

⁸⁵⁸ **Cumhuriyet**, “Çalışma Meclisi Açıldı”, 26 Ocak 1965. **Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi**, Cilt:60, Birleşim:90, Toplantı:9, 10 Temmuz 1970, s. 8.

Dönemin Çalışma Bakanı Atilla Sav'ın açılış konuşmasında öncelikle Türkiye'deki işsiz sayısının iki milyona yaklaştığı vurgulanmıştır. İşsizliğin ulusal kalkınma hızını önemli ölçüde kestiği dolayısıyla hükümet kesiminden bilim çevrelerine; işveren kesiminden işçi kesimine ve kamuoyunu oluşturan yayın organlarına kadar herkesin üzerine düşen sorumluluğu ulusal bir görev bilinciyle yerine getirmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur. Bütün çağdaş toplumlarda olduğu gibi devletin sosyal ve ekonomik politikasını yönlendiren Çalışma Bakanlığının, yurt dışı işçi sorunlarını geliştireceği yeni stratejiler ile çözmesi gerektiğinin bilinci olduğu vurgulanmıştır. Sosyal adaletsizliğin hüküm sürdüğü bir dönemde bir umut ışığı olarak görülen Beşinci Çalışma Meclisinin, işçi hareketleri için iki önemli yönü vurgulanmıştır: Birincisi Beşinci Çalışma Meclisinin önceki dönemlerde toplanan Meclislerinin başarısızlık nedenlerini ortaya koymasısıdır. İkincisi ise geçmiş tecrübeler ile gelecekteki çalışmalara ışık tutmasıdır. Mecliste; milli geliri arttırmayı ve gelir dağılımında adalet sağlamayı hedef edinen bir program çerçevesinde işçi hareketlerine sınırlama getirilmemesi yönünde tutum sergilenmiş, 1961 Anayasası'nın bu hususta umut kapısı olduğu sıkça tekrar edilmiştir. Üzerinde durulan bir diğer konu, 1963'de sendikal örgütler tarafından ortaya atılan ve ILO tarafından da oy birliği ile kabul edilen Planlama Konseyinin kurulmasıdır. Danışma kurulu niteliği ile kurulacak ve hükümet, işçi ve işveren temsilcileri aracılığıyla sorumluluk yüklenecek olan bu konseyin planlama çalışmalarının özel çıkarlara hizmet etmemesi gerektiğinin altı çizilmiştir.⁸⁵⁹

Altıncı Çalışma Meclisi

24 Şubat 1977 tarihli Millet Meclisi toplantısında Çalışma Bakanlığının bütçesi üzerine müzakereler yapılmıştır. Müzakerelerde üzerinde durulan önemli konulardan biri Çalışma Bakanlığının 1971 yılından beri Çalışma Meclisini toplantıya çağırmanın büyük bir eksiklik olduğu, dolayısıyla bu önemli eksikliği bertaraf etmek üzere Çalışma Meclisinin acil olarak toplanması gerektiğidir. Ayrıca Çalışma Meclisinin toplanması ile işçi, işveren ve devlet üçlüsünün bir takım prensip ve kararlarını bu platformda gözden geçireceği ifade edilmiştir. Altıncı Çalışma Meclisine Türk-İş'in katılmadığı dikkat çekmiştir. Dönemin Çalışma Bakanı

⁸⁵⁹ “Çalışma Bakanlığı” **Çalışma**, İstihdam Özel Sayısı, Cilt:1, Sayı:1, Ankara, 1972, s. 29-31.

Şevket Kazan,⁸⁶⁰ işçi, işveren ve devlet temsilcilerinin çalışma hayatı üzerindeki meseleleri görüşmek üzere bir araya geldiği Çalışma Meclislerinin toplanmasına ilişkin ilgili kanun ve yönetmeliklerde en fazla üyeye sahip işçi teşekkülü ifadesinin olmaması sebebiyle Türk-İş'in toplantıya çağrılmadığını ifade etmiştir. Ayrıca Çalışma Meclislerinin siyasi meselelerin görüşüldüğü bir arena olmadığına, bu Meclislerin işçi meselelerinin görüşülüp çözüm odaklı çalışmaların yürütüldüğü bir mekanizma olduğuna vurgu yapmıştır.⁸⁶¹

7-8 Mart 1977 tarihleri arasında toplanan Altıncı Çalışma Meclisi hakkında sınırlı sayıda bilgiye ulaşılmaktadır. Bununla birlikte Meclisin ana gündemini ücret politikasının oluşturduğu konuyla ilgili yapılan gazete taramalarından öğrenilmektedir. Ayrıca Türk-İş'in, Şevket Kazan'ı protesto ettiği için katılmadığı da gazetelerde yer alan haberler arasındadır.⁸⁶²

Yedinci Çalışma Meclisi

İşçi, işveren, hükümet ve üniversite temsilcilerinin 16-27 Temmuz 1984'de bir araya gelerek çalışma hayatı hakkında önemli kararlar verdiği Çalışma Meclisinin yedincisinde; Kıdem Tazminat Fonu ile ilgili taslak tartışmaya sunulmuştur. Meclisin çalışmaları sonucu en verimli şeklini alacağı düşünülen tasarının, Türk çalışma hayatında istikrarlı bir dönemi başlatacağı ümit edilmiştir. Yedinci Çalışma Meclisinin gündemi; gelişmekte olan sanayiye ipotek altına alan ve çalışanların gelecekle ilgili kaygılarını arttırarak çalışma hayatında huzursuzluk yaratan Kıdem Tazminatı Fonu'na ilişkin belirsizliklerin giderilmesi ve çalışmalardan olumlu sonuçlar alınmasıyla kalkınma ve gelir dağılımına yönelik hedeflere ulaşılması temennileriyle şekillenmiştir. Gündemde ele alınan diğer konular arasında emeklilik ikramiyesi ve işsizlik sigortası bulunmaktadır. Yedinci Çalışma Meclisine katılan üyeler tarafından ele alınan bir diğer konu; Çalışma Bakanlığının sendikalar arasında

⁸⁶⁰ Şevket Kazan, 1933 yılında Adapazarı'nda doğmuştur. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi mezunu olan Kazan, 11 Kasım 1976- 21 Haziran 1977 tarihleri arasında Çalışma Bakanı olarak 39. Hükümet'te görev almıştır. *Geçmişten Bugüne Bakanlarımız*, s. 25.

⁸⁶¹ *Millîyet Meclisi Tutanak Dergisi*, Dönem:4, Cilt:25, Toplantı:4, Birleşim:54, 24 Şubat 1977, s.144.

⁸⁶² *Millîyet*, "Çalışma Meclisi'ne Türk-İş ve MİSK katılmamıştır.", 8 Mart 1977, s. 1.

taraf tutmadığı, herhangi bir sendikayı güçlendirmedeği gibi bir diğeri de güçsüz bırakacak faaliyette bulunmadığıdır.⁸⁶³

Özetle Çalışma Bakanlığının kuruluşunu takiben toplanmaya başlayan Çalışma Meclisleri, yukarıda ele alınan gündemlerle Türk çalışma mevzuatına; İş Kanunu'nun oluşturulması, asgari ücretin tespiti, ücretli yıllık izin hakkının tanınması, sosyal sigortalar sisteminin oluşturulması, işçi sağlığı ve iş güvenliği, kıdem tazminatı, sakatların çalıştırılması, hizmet akdinin feshi, çalışma süreleri, sendikal örgütlenme hakkı gibi konularda katkıda bulunmuştur. Çalışma Meclislerindeki müzakereler ve nihai raporlar çalışma mevzuatın şekillenmesinde önemli rol oynamıştır.⁸⁶⁴

3.6. Çalışma Bakanlığı Tarafından Yürütülen Diğer Faaliyetler

İşçilere Vergi Muafiyeti

Çalışma Bakanlığı tarafından işçi hak ve menfaatlerinin korunmasına yönelik yürütülen önemli faaliyetler arasında işçilere vergi muafiyetinin sağlanması da bulunmaktadır. Kazanç, muvazene ve iktisadî buhran vergileri hakkındaki kanunların bazı hükümlerinin değiştirilmesine dair 1 Ekim 1947 tarihinden itibaren yürürlüğe giren 5088 sayılı kanuna göre 200 kuruşa kadar olan işçi gündelikleriyle bu miktarı aşan gündeliklerin 200 kuruşu kazanç buhran ve muvazene vergilerinden muaf tutulmuştur. Bununla beraber bazı işverenlerin işçi vergilerine ait muaflık hadlerinin kendi menfaatleri icabı yükseltmeleri ve vermeyi kabul ettikleri gayrı safi ücret miktarlarını indirmek teşebbüsünde bulundukları Çalışma Bakanlığına yapılan şikâyetlerden anlaşılmıştır. 5088 sayılı kanunla yürürlüğe giren yeni muaflık hadlerine göre kesilecek vergi tutarlarının eskisine oranla azalması dolayısıyla da ücretlerde meydana gelecek artıştan tamamıyla işçilerin faydalanmasının gerektiği Bakanlık tarafından ifade edilmiştir. Söz konusu kanunun amacının da bunu

⁸⁶³ <https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/1311/7calismameclisi.pdf>; Erişim Tarihi: 18 Aralık 2018; Bu konuda ayrıca bakınız: Metin Kutal, "VII'nci Çalışma Meclisi ve Kıdem Tazminat Fonu Taslağı", İktisat ve Maliye Dergisi, İstanbul, Cilt: 31, Sayı: 5, Ağustos, 1984, s. 221.

⁸⁶⁴ Hakan Tartan, **Küreselleşme Süreci İçinde Uluslararası Sosyal Diyalog Uygulamaları ve Türkiye**, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 2006.

gerektirdiği, gayri safi ücret miktarlarının işçilerin rızası olmadan azaltılamayacağı yönünde ifadelerde bulunan Çalışma Bakanlığı, her halükarda işçinin zarara uğratılmasının engelleneceğini belirtmiştir. Bu itibarla işverenlerin işçilerine ödemeyi taahhüt etmiş oldukları gündeliklerin işçinin eline geçecek tutarlarda azaltılamayacağı, işçi vergilerinin gündelikten başka esaslara göre hesaplandığı hallerde de aynı kuralın göz önünde tutulması gerektiği ve buna aykırı hareket eden işveren veya işveren vekilleri hakkında İş Kanunu'nun ceza hükümleri gereğince tatbikat yapılacağı Çalışma Bakanlığı tarafından tebliğ edilmiştir.⁸⁶⁵ 1949'un Eylül ayı itibarıyla 5088 sayılı kanuna göre işçilerin 60 liraya kadar olan kazançlarının vergiden muaf tutulması hakkında karar alınmış ve kısa süre içinde uygulamaya geçilmiştir. Ayrıca motorlu taşıt ve garaj işçilerinin maaşları da bu muafiyetten yararlanılarak düzenlenmiştir.⁸⁶⁶

Fikir İşçileri Hakkında Kanun Tasarısı

İlk Çalışma Bakanı Sadi Irmak, Bakanlığın bütçe müzakereleri sırasında fikir işçilerini organize etmek gibi önemli bir konuya temas etmiştir. Çalışma Bakanlığı, fikir işçilerinin geleceğini garanti altına almak amacıyla CHP hükümeti zamanında hazırlanmış olan tasarıyı tadil ederek yeni bir tasarı hazırlamıştır. Bu tasarı ile fikren çalışan muharrir ve büro işçilerinin sosyal sigortalardan faydalanabilmesine, işverenler ile fikir işçileri arasındaki ilişkilerin bazı kayıtlara tabi tutulmasına, işe son verme ve işten ayrılma konularının kanunlaştırılmasına karar verilmiştir.⁸⁶⁷ Çalışma Bakanlığı bünyesinde çalışan uzmanların katılımıyla kurulan bir komisyon tarafından hazırlanan fikir işçileri tasarısı kanunlaştığı takdirde; işçi olarak tanınmayan gazete muharrir ve muhbirleri ile bu gibi bazı meslek erbabının da işçi sayılacağı ve bunların diğer bütün işçi haklarından yararlanabileceği bildirilmiştir.⁸⁶⁸

⁸⁶⁵ **Ulus**, “Vergi Muafılığı Üzerine”, 25 Ekim 1947.

⁸⁶⁶ **Zafer**, “Vergiden Muaf Tutulan İşçiler, 23 Eylül 1949; İstanbul Milli İşçi Sendikalar Birliği'nin senelik toplantısında gelir vergisinin uygulanmasına taraftar olmasına rağmen kanunun asgari geçim haddi hakkındaki kıstasın işçileri üzdüğü dile getirilmiştir. **Akşam**, “Çalışma Bakanlığı İşçiye Faydalı Olmaktan Çok Uzaktır”, 24 Mart 1954.

⁸⁶⁷ **Akşam**, “Fikir İşçileri”, 7 Kasım 1950, s.1; **Tanin**, “Çalışma Bakanlığı'nın Hayırlı Teşebbüsü”, Murad Sertoğlu, 1 Ocak 1946.

⁸⁶⁸ **Milliyet**, “Fikir İşçileri”, 22 Şubat 1951; **Akşam**, “Fikir İşçileri Tasarısı Son Şeklini Aldı”, 18 Nisan 1951.

Fikir İşçileri Tasarısı; Türkiye’deki süreli yayınlar ile haber ajansları ve benzeri yayın kuruluşlarında fikir işçileri olarak çalışan ve İş Kanunu kapsamı dışında kalan işçiler hakkında hükümlere yer vermiştir. Tasarıda; gazeteci ile işveren arasındaki ilişkilerin yazılı bir iş sözleşmesi ile tayin edilmesi mecbur tutulmuştur. Tasarı, ücretlerin zamanında ödenmesini sağlayan yaptırımlar içermiş ve asgari ücret esasını kabul etmiştir. Ayrıca gazetecilerin kaza, hastalık veya yasal bir mazeretten dolayı işlerini yapamaması durumunda belirli bir süre zarfında ücretlerinin saklı tutulması esasını öngörmüştür. Tasarı, fikir işçilerini askere alınma hususunda da koruyucu hükümlere sahiptir. Kanun tasarısı, gazetecilerin ücretli mezuniyet ve iş sözleşmelerinin feshine ait ihbar süreleriyle diğer karşılıklı hak ve ödevlere ait hükümleri de içermiştir. Gazetenin mesul müdürüyle beraber hapis cezasına çarptırılan gazetecinin, altı ayı geçmemek suretiyle ücretini almaya devam edeceği şeklinde bir hükme yer veren tasarı; gazetenin mesul müdürü onayı ile çıkmış bir yazıdan dolayı mahkûm olan gazetecinin altı aydan sonra maaşının kesilmesi kararını içeren bir maddeye de yer vermiştir. Dört ila altı hafta arasında değişen yıllık izin ve bir gün hafta tatili hakkı tanıyan maddeler de tasarıda yer almıştır. Çalışma süreleri ise sekiz saat olarak belirlenmiş, bir diğer maddesinde ise gazetecilerin aralarında sendika kurabileceğine değinilmiştir.⁸⁶⁹

Tasarının hazırlanması esnasında gelişmiş ülkelerin mevzuatlarından yararlanılmış ve görüşleri alınmak üzere Türkiye’deki gazeteciler cemiyetlerine de tasarının bir örneği gönderilmiştir. Ayrıca işçi sigortalarına tabi olmayan bazı fikir işçilerinin de bu kanuna tabi tutulmaları için hazırlıklara girilmiştir. Bu konudaki çalışmalar sırasında gazetelerde çalışan muharrir, muhabir, muhahhih ve idareciler, banka ve sigorta şirketleri memurlarının sigorta primi ödemedikleri tespit edilmiş ve bu konuda ilgililere tebligat gönderilmiştir. İşçi Sigortaları İdaresi, fikir işçilerinin İş Kanunu’nun 101. maddesi gereğince sigortaya tabi tutulması gerektiğini fakat şimdiye kadar bu noktaların gözden kaçtığını belirtmiştir. Söz konusu kanunun fikir işçilerine de uygulanmasıyla işverenlerin 1946 yılından beri vermedikleri kaza, analık ve meslek hastalıkları primlerinin ve 1950 Nisan’ından beri ödemekle mükellef sayıldıkları % 4 oranındaki ihtiyarlık sigortası primlerini ödemek

⁸⁶⁹ **Cumhuriyet**, “Fikir İşçileri ve Sigortalar”, 10 Şubat 1951; **Akşam**, Adnan Adıvar, “Fikir İşçilerini İyi Bir Haber”, 20 Temmuz 1951.

mecburiyetinde kalacakları bildirilmiştir. Hastalık Sigortası ise Nisan 1951 tarihinde yürürlüğe gireceğinden her fikir işçisi toplam % 6, işverenler de % 7 kadar prim ödemekle yükümlü tutulmuştur.⁸⁷⁰

Çalışma Bakanlığı tarafından fikir işçilerinin hakları konusunda yapılan etütlerde, birçok Batı ülkesinde bütün işçi hak ve menfaatlerinin aynı kanun çerçevesi içinde görüşüldüğü dile getirilmiştir. Aynı çatı altında aynı işverene bağlı olarak çalışmakta olan bu işçiler arasında hak ve menfaatler bakımından bir takım ayrıcalıklar gözetmenin ve çalışanlar arasında hukuksal zeminde yol ayrımı yaratmanın sosyal bünyeyi zedelemek manasına geleceği için uygun olmadığı, İş Kanunu’nda işçiler için tanınan hak ve menfaatlerin fikir işçileri için daha az veya daha çok tanınması hususunda herhangi bir gerekçe bulunmadığı dolayısıyla da aynı şartların ayrı ayrı kanunlarla uygulanmasının sakıncaları üzerinde durulmuştur.¹⁶ Temmuz 1965 tarihli Meclis toplantısında görüşülen İş Kanunu tasarısında fikir işçisi beden işçisi ayırımı ortadan kaldırılarak bütün fikir işçilerinin İş Kanunu kapsamına alınması kararına varılmıştır. Böylece fikir işçilerinin iş hukuku kapsamının dışında tutulması şeklindeki haksızlık önlenmiştir. Dolayısıyla İş Kanunu’nun tanıdığı sosyal hakları uygulamaya mecbur tutulan iş yerleriyle 3008 sayılı kanunun kapsamı dışında kalan iş yerleri arasında haksız rekabete sebebiyet veren ayrılık ortadan kaldırılmıştır.⁸⁷¹

Ücretli Hafta Tatili Kanunu’nun Yürürlüğe Girmesi

Hemen hemen bütün dünyada hafta tatili ile ilgili oluşturulan mevzuat, haftada bir günün ibadet için ayrılması sebebiyle dini; büyük ölçekli sınai işletmelerde çalışanların haftanın bir veya iki gününü ailesi ile dinlenmek üzere geçirmesi zaruriyeti sebebiyle de içtimai kaynaklardan beslenmiştir. Ancak makine gürültüsünden uzakta bir veya iki günlük dinlenme hakkı her ne kadar fizyolojik olarak işçinin ihtiyacını karşılamak üzere uygulamaya konulmuş olsa da işçi bu istirahati ekonomik bakımdan bir külfet olarak değerlendirip çoğu zaman izin hakkını kullanmayı tercih etmemiştir. Dolayısıyla 1925 tarihinde uygulamaya giren hafta tatilinden beklentiler, işçi gelirinin göz ardı edilmesiyle olumlu bir netice

⁸⁷⁰ **Akşam**, “Fikir İşçileri”, 21 Şubat 1951.

⁸⁷¹ **Cumhuriyet Senatosu 774 sayılı Komisyon Raporu**, 19 Temmuz, 1965.

vermemiştir. Batı ülkelerinin bu husustaki düzenlemeleri, tatil hakkının ücret bedeli saklı kalmak suretiyle işçiye tanınması, Türkiye için model olmuş ve çalışma mevzuatına ücretli hafta tatili hakkında bir kanun eklemek için girişimler başlamıştır.⁸⁷²

1950'lerin başında Türkiye'deki siyasi gelişmeler ve iktisadi büyüme, işçilerin tatil ve izinleri konusunda olumlu etkilerini göstermiştir. DP tarafından hazırlanan hükümet programlarında, işçiler için ücretli izin hakkı özellikle vurgulanmıştır. 29 Mayıs 1950 tarihli Meclis oturumunda Adnan Menderes tarafından okunan hükümet programında; Çalışma Bakanlığının denetimi dışında bırakılmış olan bir kısım sınıai işletmelerde, batı demokrasilerinde kabul edilen esaslara uygun olarak işçilere ücretli tatiller ve ücretli mezuniyetler sağlanması için çalışılacağı ifade edilmiştir.⁸⁷³

Birçok ülkede 10-15 gün aralığında değişen dini ve milli bayramlarda işçinin izin günlerinin ücretinden mahrum bırakılması, zaten dar geliri olan bu kesim için adaletsiz bir düzenleme olarak nitelendirilmiştir. Dolayısıyla da işçilerin izinli olduğu bu günleri maddi bakımdan huzursuzluk içinde geçirmelerine mahal vermemek adına tatillerini ücretli geçirmeleri için hazırlanan bir tasarı Meclise sunulmuştur. Tasarıda işçinin resmi olarak izinli sayıldıkları bu günleri çalışarak geçirme talepleri karşısında kendilerine yarım ücret ödeneceğine ilişkin bir hüküm yer almıştır.⁸⁷⁴

Çalışma Komisyonu tarafından hafta tatilinin Mecliste müzakere edildiği tarihlerde bir kısım milletvekili, kanun teklifinin kabul edilmesi halinde, devlet fabrika ve müesseseleri bütçelerinde senede 50 küsur milyon liralık bir fark meydana

⁸⁷² **TBMM 278 No'lu Komisyon Raporu**, 24 Temmuz 1951, s.1.

⁸⁷³ **Resmî Gazete**, Sayı: 7523, 3 Haziran 1950, s. 18581; **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:9 Cilt:1 Olağanüstü Toplantı Birleşim:3, 29 Mayıs 1950, s. 24-32; **Hükümetler- Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri**, Cilt:2, s. 757.

⁸⁷⁴ **TBMM 278 No'lu Komisyon Raporu**, 24 Temmuz 1951, s.1-2. Hafta tatilinden beklenen sosyal, ekonomik ve fizyolojik faydaların karşılığında yarım yevmiye ödenmesi gerektiği üzerine görüşmelerin sürdüğü meclis toplantısında söz alan bütçe komisyonu sözcüsü, yarım günde kamuda 21.787.000 lira ve özel sektörde ise 14.871.000 liraya karşılık geldiği belirtilmiştir. Çalışma Komisyonu raporunda ise ücretin tam ödenmesi yönünde bir talepte bulunulmuştur. Ancak karar tam yevmiye ödenmesi yönündedir. **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:9, Birleşim:112, Toplantı:1, 9 Ağustos 1951, s. 781.

geleceği için bu kanunun kabul edilmesi aleyhinde görüş bildirmişlerdir.⁸⁷⁵ Sanayiciler tarafından hazırlanan ve ücretli hafta tatili aleyhinde görüşler ileri süren vekillerin hazırladıkları rapora karşılık İstanbul Milli İşçi Sendikalar Birliği de bir rapor hazırlayarak Çalışma Bakanlığına göndermiş ve ücretli hafta tatilinin bütün gelişmiş ülkelerde kabul edildiğine dikkat çekerek sanayicilerin taleplerinin reddedilmesinin gerekliliği üzerinde durmuştur. Birliğin Bakanlığa yaptığı başvuruda; Ücretli Hafta Tatili Kanunu'nun İş Kanunu'nun uygulandığı iş yerlerinde yürürlüğe girecek olması nedeniyle 10 işçiden az kapasiteli iş yerlerinde kanunun uygulanamayacak olması dolayısıyla çok az işçinin kanuna tabi olacağı ve altı iş günü çalışan işçilerin tatilden yararlanacak olması ibaresine de “Mazeretsiz olarak” ilavesinin yapılması ile hastalık ve diğer sebeplerle çalışamayan işçinin hakkının korunacağı yönünde fikir beyan etmiştir. Son olarak zor hayat şartları karşısında ücretlerin yetersiz kaldığına değinen Birlik, Ücretli Hafta Tatili Kanunu çerçevesinde yarım ücret verilmesinin adil olmayacağı üzerinde durmuştur.⁸⁷⁶

TBMM'nin 10 Ağustos 1951 tarihli toplantısında; işçilere hafta tatili hakkı tanınması ve genel tatil günlerinde ücret verilmesi hakkında kanun tasarısının tüm maddeleri müzakere edilmiştir. Kanun tasarısı hakkında ilk sözü Çalışma Bakanı Nuri Özsan almış, Özsan sözlerine hafta tatili ve genel tatil günlerinde işçilere yarım yevmiye ödenmesine dair Meclise sunulan kanun tasarısının çalışma hayatında büyük önem taşıdığını ifade ederek başlamıştır. Bakan, haftada bir gün zorunlu tatil yapılması usulünün 1925 yılından itibaren 394 sayılı Hafta Tatili Kanunu ile uygulama alanı bulduğunu 1935 yılında çıkarılan 2738 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatil Kanunu ile hafta tatilinin 35 saate çıkarıldığını dile getirmiştir. Ardından sözlerine işçinin aralıksız çalışması yani makineleşmekten kurtarılmasını tatil gününü ailesiyle geçirerek dinlenmesini ve böylece kültürel ve sosyal gelişimine ayıracak zaman bulmasını sağlamak üzere harekete geçileceğini dile getirmiştir. Ayrıca işçilerin çalışmış olması halinde alacağı ücretten mahrum kalmamasını sağlamak gerektiğine önemle değinmiş, özellikle günü gününe çalışması karşılığında

⁸⁷⁵ **Cumhuriyet**, “İşçilerin Ücretli Hafta Tatili Meselesi”, 16 Şubat 1950; **Akşam**, “Ücretli Hafta Tatili”, 21 Şubat 1950.

⁸⁷⁶ **Cumhuriyet**, “İşçilerin Ücretli Hafta Tatili Tasarısı”, 26 Temmuz 1951; **Akşam**, “Ücretli Hafta Tatili”, 1 Ağustos 1951.

aldığı ücretle yaşamak durumunda olan yevmiyeli işçiler için bu gerekliliğin taşıdığı önemin altını çizmiştir.⁸⁷⁷

Ücretli Hafta Tatili Kanun Tasarısının Mecliste görüşüldüğü toplantıda; Türkiye’de toplu iş sözleşmesi usulünün henüz uygulamaya girmediği dolayısıyla işçilerin muhtaç olduğu bu hukuki teminatın sözleşmeden değil bizzat kanunun kendisinden beklemenin yerinde bir karar olması sebebiyle Ücretli Hafta Tatili Kanunu’nun tanzim edildiği ifade edilmiştir. Genel tatiller konusunda ise dini bayramlar da dahil yılda 145 gün tutan bu tatil günlerinden işçilerin hakkı ile faydalanabilmeleri için onlara ücret verilmesi konusunda fikir birliğine varılmıştır. Hafta tatilinden başka 2739 sayılı kanunla kabul edilmiş olan genel tatil günlerinde de yarım yevmiye verilmesi esasının kabul edildiğine değinilmiştir. Çalışma Bakanı Nuri Özsan; yarım yevmiye esasının, içinde bulunan bütçe yılından kaynaklandığını ifade etmiştir. Ayrıca yarım yevmiye usulünün, genel bütçeye 1.676.000, ek bütçeye 7.916.000 ve iktisadi devlet teşekküllerinde 12.195.000 liralık bir yansıma yapacağına işaret etmiş, dolayısıyla yarım yevmiye usulünün bir zarureten doğduğunu dile getirmiştir.⁸⁷⁸

Ücretli Hafta Tatili Kanunu Tasarısı’nın müzakere edildiği bir başka toplantıda söz alan İzmir milletvekili Abidin Tekön: *Türk işçileri haris değildir. Nankör değildir. Şımarık hiç değildir. İşverenlerine karşı hiçbir düşmanlıkları yoktur. Onlar yalnız ve yalnız alın terlerinin ve emeklerinin karşılığını isterler. Heyeti aliyenizin malûmu olduğu üzere Garp memleketleri içinde en az ücret alan Türk işçileridir. Ve yine Garp memleketleri içinde en ağır ve gayrisıhhi şartlarla çalışan Türk işçileridir. Bu bakımdan hükümetimizin sunmuş olduğu Ücretli Hafta Tatili Kanunu’nun kabulüyle biraz olsun işçilerimizin ıstırabını dindireceğine*

⁸⁷⁷ İşçilerin boş zamanlarını en iyi şekilde geçirebilmeleri için dünya üzerinde birçok hükümet prim verilmesi veya para yardımı yapılması, ulaştırma vasıtalarına ucuz tarife uygulanması, işçi kütüphanelerinin kurulması gibi çeşitli imkânlar sunmuştur. Örneğin Fransa Çalışma Bakanlığı tarafından bu konuda yapılan bir anket sonucu, işçilerin boş zamanlarında bahçe işleriyle meşgul olmak istedikleri görülmüş, işçi bahçeleri düzenlenerek işçilerin hizmetine sunulmuştur. Bir diğer sosyal imkân yine Fransa’da işçilere tatil günlerinde kullanmaları için dağıtılan tren kartlarıdır. Bu bağlamda 1935 yılında 13.5 milyon civarında kart dağıtılmıştır. İsveç ve Danimarka da işçi bahçeleri ile ünlüdür. “İşçilerin Boş Zamanlarını En İyi Kullanmaları Meselesi”, **Çalışma**, Sayı:10, Eylül 1946, s. 56.

⁸⁷⁸ **Cumhuriyet**, “Ücretli Hafta ve Bayram Tatilleri”, 4 Ağustos 1951; **Akşam**, “Ücretli Hafta Tatili Tasarısı Kabul Edildi”, 10 Ağustos 1951.

inanıyorum.” şeklinde bildirdiği görüş bildirmiştir. Tekön’ün bu sözleri Ücretli Hafta Tatili Kanunu’nun bir zorunluluk olarak çıkarıldığına vurgu yapmaktadır.⁸⁷⁹

Ücretli Hafta Tatili Kanunu’nun, sadece işçi vasfını taşıyan çalışanlara uygulanacağı, işçi vasfını taşımayan fakat sigorta kanunundan yararlanan işçiler ile açık havada ve aynı zamanda yılın belli bir döneminde çalışan işçilerin bu kanundan yararlanamayacağı kanun maddelerinde belirtilmiştir. Ayrıca kanunda; Pazar günü veya tatil günlerinde çalışan işçilerin ücretlerini alacakları konusuna açıklık getirilmiştir. Bayram günlerinde çalışan işçilere, o gün için yevmiyelerinin dışında hak ettikleri ücretin % 50’sinin ödeneceği, bayram günlerinde çalıştırılmayan işçilere ise yarım ücret ödeneceği ve Cumhuriyet Bayramı’nda çalıştırılanlara ise iki yevmiye verileceği kanunun hükümleri arasındadır.⁸⁸⁰

Çalışma Bakanı Nuri Özsan’ın verdiği bir beyanatta; Ücretli Hafta Tatili Kanunu’nun işçilere 36 milyon liralık zam temin ettiğini belirterek Mart 1952’den itibaren yürürlüğe girecek olan bu kanun ile Türk işçisine kayda değer bir yardım yapılmış olacağını dile getirmiştir. Ayrıca işçilerin kendilerine tanınan haklardan yeterince faydalanyor olmalarının yüksek hakem kuruluna intikal eden davaların artmasının bir kanıtı olduğunu dile getirmiştir.¹ Mart 1952 tarihinde 5837 sayılı Ücretli Hafta Tatili ve Genel Tatil Günlerinde Ücret Ödenmesi Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir. Kanunun gerekçesinde hafta tatilinden beklenen sosyal, fizyolojik ve ekonomik sonuçlar itibarıyla işçilerin çalışma motivasyonlarını arttırmak adına tatil günlerinde ücret ödenmesinin bir zorunluluk olduğu ifade edilmiştir. Kanunun yürürlüğe girmesinin hemen ardından bazı büyük işletmelerin Ücretli Hafta Tatili Kanunu sebebiyle tasfiye hareketine giriştiği ve bazı işverenlerin 300 günden fazla çalışmış olup da Pazar tatilinden istifade edecek işçileri çeşitli sebeplerle işten çıkarıldığına şahit olunmuştur.⁸⁸¹

Öğle Dinlenmesi Hakkında Kanun

Çalışma Bakanlığı tarafından hazırlanan ve 2 Mart 1954 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe giren bir diğer yasal düzenleme 6301 sayılı Öğle Dinlenmesi

⁸⁷⁹ **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:9 Cilt:9, Birleşim:111, Oturum:1, 8 Ağustos 1951, s. 735.

⁸⁸⁰ **Cumhuriyet**, “İşçilerin Ücretli Hafta Tatili Kabul Edildi”, 26 Temmuz 1951; **Akşam**, “Şimdiden 5 Bin İşçiye Yol Veriliyor”, 10 Şubat 1951.

⁸⁸¹ **Akşam**, “İşçiler ve Sendikalar”, 9 Ocak 1952.

Hakkında Kanun'dur. Özellikle büyük şehirlerde İş Kanunu kapsamına girmeyen ve geç saatlere kadar aralıksız çalışan işçilere, bu kanunla, gün içinde yemek ve dinlenmeleri için fırsat tanınmıştır. İstanbul milletvekilleri Andre Vahram Bayar ve Hadi Hüsman tarafından Meclise sunulan tasarının 1. maddesinde; *“Nüfusu 50 bin ve daha fazla olan bilumum şehir ve kasabalarda alelumum hususi fabrika, imalâthane, tezgâh, dükkân, mağaza, yazıhane ve ticarethanelerle sinai ve ticari bilumum hususi teşebbüsler elinde işleyen müesseselerde çalışan tezgâhtar, kâtip, muhasip, işçi ve benzeri şair müstahdemler her gün öğle vakitlerinde bir buçuk saat yemek tatili yaparlar.”* Şeklinde bir gerekçe sunulurken 2. maddesinde; *“Bunlardan gıda maddeleri satanlarla eczane, lokanta gibi halkın umumi ihtiyaçları ile alâkalı ticarethane ve müesseselerde çalışanlarına yemek tatillerinin zamanı ve mevsime göre müddeti mahallin en büyük mülkiye âmirinin tasvibiyle belediye meclisleri tarafından tayin ve tespit olunur”.* Şeklinde bir açıklamada bulunulmuştur. Tasarı Meclisten şu değişikliklerle geçmiştir: *Nüfusu on bin ve daha fazla olan şehir ve kasabalardaki fabrika, imalâthane, mağaza, dükkân, yazıhane, büro ve bunların benzerleriyle bilumum ticari ve sinai müesseselerde çalıştırılan işçilere ve diğer müstahdemlere bir saatten aşağı olmamak üzere öğle dinlenmesi verilmesi mecburidir. Dinlenme devresinin başlama ve bitme saatleri, mevsimlere göre, o mahallin Belediye Meclisi tarafından tespit ve ilân olunur.*⁸⁸²

Uzlaştırma ve Hakeme Başvurma Tüzüğü

İş uyuşmazlıklarının sosyal politikaların uygulanması açısından oluşturduğu huzursuzluk ilk defa İngiltere’de kurulan uzlaştırma büroları ile giderilmeye çalışılmıştır. İngiltere’deki bu büroları, 1890 yılında Almanya, 1894 yılında Yeni Zelenda’da kurulan bürolar izlemiştir. ABD, demiryolları başta olmak üzere nakliye işleriyle uğraşan kurumlarda çıkması muhtemel iş uyuşmazlıklarına çözüm üretmek amacıyla çalışma komisyonları adıyla kurduğu birimlerle uzlaştırma meselesinin çözümüne yönelmiştir.⁸⁸³

Türkiye’de çalışma hayatına yönelik hazırlanan yasal düzenlemeler, genel olarak içinde bulunulan dönemin şartlarını yansıtmaktadır. Bununla beraber sosyal

⁸⁸² TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:9, Cilt:29, Birleşim:55, 2 Mart 1954, s. 44-48.

⁸⁸³ Suphi N. Okay, “275 Sayılı Kanuna Göre Uzlaştırma Müessesesi”, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı:17, Ocak 1966, s. 94.

politikalar, çalışma hayatında doğacak her türlü iş uyuşmazlığı sonucunda oluşturulan uzlaştırma ve hakeme başvurma sisteminin kanuni bir düzende işleyebilmesine uyum sağlayacak kapasiteye ulaştırılmaya çalışılmıştır. Uzlaştırma meselesine ilk kez 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanunu'nda yer verilmiş, meselenin gelişimine Cumhuriyet Dönemi'nde 1936 tarihli İş Kanunu ve bu kanunun yaklaşık 16 yıl süren hazırlık aşamasında rastlanmıştır. Özellikle grev ve lokavtın yasaklandığı dönemde uzlaştırma sisteminin kurulması büyük önem arz etmiş, sistemin yasalaşması ise ancak 1963 yılına denk gelmiştir.⁸⁸⁴

17 Temmuz 1963 tarihli ve 275 sayılı kanunun 44. maddesine göre Çalışma Bakanlığı tarafından hazırlanarak Danıştayın incelemesine sunulan “Uzlaştırma ve Hakeme Başvurma Tüzüğü”nün yürürlüğe konulması Bakanlar Kurulu tarafından 6 Ocak 1964 tarihinde kararlaştırılmıştır. Dokuz maddeden oluşan Tüzüğün 1. maddesinde; Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt hakkındaki 275 sayılı kanun hükümlerine göre İl Hakem Kurulları ile Yüksek Hakem Kurulunun yazı işleri ve diğer işlemlerinin nasıl ve kimler tarafından yapılacağı ve bu kurulların başkan, üye ve raportörlerinin huzur hakları ile naip, bilirkişi ve tanıklara verilecek ücretler belirtilmiştir. 2. maddede; toplu iş sözleşmesi, grev ve lokavtın kaç gün içinde karara bağlanacağı, 3. maddede; İl Hakem Kurullarının yazı işleri ile diğer işlemlerinin bölge çalışma müdürlükleri tarafından yürütüleceği; Yüksek Hakem Kurulu ile Yüksek Uzlaştırma Kurulunun yazı işleri ve diğer işlerinin ise Çalışma Bakanlığı merkez teşkilatı tarafından yürütüleceği hükmü yer almıştır. Yine aynı maddede; uzlaştırma kurullarının yazı işleri ve toplu iş sözleşmelerinin belli bir iş yerini veya iş yerlerini kapsayacak nitelikte ise ilgili bölge çalışma müdürlüğü, bir iş kolunu kapsayacak nitelikte ise Çalışma Bakanlığı merkez teşkilatı tarafından yürütüleceği belirtilmiştir. 5. maddede; İl Hakem Kurulu raportörlerinin ilgili bölge çalışma müdürlükleri tarafından kendi memurları arasından seçileceği; Yüksek Hakem Kuruluna katılacak raportörlerin ise Çalışma Bakanlığı merkez teşkilatı memurları

⁸⁸⁴ İlknur Kılış-Selver Yıldız Bağdoğan- Şenol Baştürk, “Türkiye’de Toplu İş Uyuşmazlıklarının Çözümünde Arabuluculuk ve Uzlaştırma Sisteminin Evrimi ve Sistemin Etkinliğinin Arttırıcı Öneriler”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:16, Sayı:1, 2014, s. 57.

arasından ve Bakanlıkça işin miktar ve mahiyeti dikkate alınmak suretiyle görevlendirileceği kararı yer almıştır.⁸⁸⁵

İş Süreleri Tüzüğü

İş süreleri hakkında ilk yasal düzenlemelere, İş Kanunu'nun 61. ve 62. maddesinde yer verilmekle birlikte söz konusu maddelerde iş süreleri açık bir tanımla ifade edilmemiştir. İşçinin çalıştığı süre dışındaki günlük aktivitelerini de planlama avantajı sağlayan iş süreleri tüzüğü, bireysel anlamda yaşam kalitesini yükseltme hedefine yönelmiştir.⁸⁸⁶ Çalışma Bakanlığı tarafından 1 Haziran 1968 tarihinde hazırlanan ve Bakanlar Kurulu tarafından yürürlüğe girmesine karar verilen İş Süreleri Tüzüğü'nün maddeleri aşağıdaki gibidir:⁸⁸⁷

- 1- İş süresi deyimi, işçinin çalıştırıldığı işte geçirdiği zamanın devam sınırını gösterir. İş Kanunu'nun 62. maddesinin 1. fıkrasında yazılı zamanlar da bu sürenin içinde sayılır. İş Kanunu'nun 64. maddesi gereği verilen ara dinlenme süreleri iş süresinden sayılmaz.
- 2- İş Süreleri Tüzüğü'nde belirlenen iş sürelerinin sınırları, iş yerlerine veya yürütülen işlere göre ayarlanmamış olup bire bir şahısları ilgilendirmektedir. Herhangi bir işin, belirlenen sınırları aşan sürelerle yürütülmesi, İş Kanunu'nun 36. ve 37. maddeleri ile 16 Eylül 1960 tarih ve 79 sayılı kanunun 6. maddesinde belirtilen haller dışında, o işin süresine veyahut yürütme koşullarına göre ancak "Fazla Saatlerle Çalışma Tüzüğü" uyarınca fazla çalışma izni alınması veya birkaç işçi postası çalıştırılması ile mümkün hale gelir.
- 3- Haftalık iş süresi en çok 48 saat olabilir. Günlük iş süresi; haftanın altı iş günü çalışan iş yerlerinde sekiz saati, Cumartesi günleri tamamen tatil edilmek suretiyle haftanın beş günü çalışılan iş yerlerinde günde dokuz saat 36 dakikayı, Cumartesi günleri kısmen tatil edilen iş yerlerinde Cumartesi günü o iş yerinde uygulanan çalışma süresi 48 saatten çıkarıldıktan sonra kalan saat miktarı beşe bölünerek elde edilecek süreyi geçemez.

⁸⁸⁵ BCA, 175.1.18;Tüzük, sekiz maddeden oluşmuş ve hükümlerinin Bakanlar Kurulu tarafından yürütülmesi kararlaştırılmıştır.

⁸⁸⁶ Osman Akın, "İş Hukukunda Çalışma Süreleri", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:45, Sayı:14, s. 794.

⁸⁸⁷ BCA, 220.42.19.

- 4- 2 Ocak 1924 tarih ve 394 sayılı Hafta Tatili Kanunu'nun 1. 4. 5. ve 6. maddeleri veya 16 Eylül 1960 tarih ve 79 sayılı Milli Korunma Suçlarının Affına, Milli Korunma Teşkilât, Sermaye ve Fon Hesaplarının Tasfiyesine ve Bazı Hükümler İhdasına Dair Kanun'unun 6. maddesi gereğince hafta tatilinde iş yerlerinde çalıştırılan işçiler için haftada 48 saatlik iş süresi esası uygulanır ve bunların haftalık dinlenme hakları nöbetleşme yoluyla sağlanır.
- 5- Sağlık kuralları bakımından günde ancak sekiz saat veya daha az çalışması gereken işler hakkında uygulanacak iş süreleri, İş Kanunu'nun 1. maddesinin b bendinde öngörülen tüzük hükümlerine bağlıdır.
- 6- Hazırlama, tamamlama, temizleme işlerinde çalıştırılan işçiler hakkında uygulanacak iş süreleri, İş Kanunu'nun 66. maddesinde öngörülen tüzük hükümlerine bağlıdır.
- 7- 28 Temmuz 1967 tarih ve 931 sayılı İş Kanunu'nun 61. maddesinin a bendine dayanılarak düzenlenen bu tüzük Resmi Gazete'de yayım tarihinde yürürlüğe girer.

Özetle iş sürelerinin kesin çizgilerle belirlenmesi ile işçiler, ferah bir çalışma ortamına kavuşmuşlardır. Bu ferahlama aynı zamanda işçiden beklenen randımanın da yükselmesine dolayısıyla üretimin artmasına katkı sağlamıştır. Böyle bir düzende işverenlerin keyfi uygulamalarına son verilmiş, işçiler ise sendikaların da desteği ile monoton bir çalışma düzeninden sıyrılarak kendilerine vakit ayırabilme imkânına kavuşmuşlardır.

Kadın İşçilerin Sanayiye Ait İşlerde Gece Postalarında Çalıştırılma Koşulları Hakkında Tüzük

Sağlık ve Sosyal Yardım, Çalışma ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlıklarının birlikte hazırladığı “Kadın İşçilerin Sanayiye Ait işlerde Gece Postalarında Çalıştırılma Koşulları Hakkında Tüzük”, Bakanlar Kurulunun onayından geçerek, 27 Temmuz 1973 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 12 maddeden oluşan Tüzüğün 1.maddesinde; işin özelliği gereği kadın işçi çalıştırılması gereken sanai iş yerlerinde, 18 yaşını doldurmuş kadın işçilerin gece postalarında çalıştırılmalarına izin verilebileceği belirtilmiştir. 2. maddede; 18 yaşını doldurmuş kadın işçilerin çabukluk ve dikkat isteyen, sürekli olan ve fazla enerji harcanmasını gerektirmeyen

işlerde gece postalarında çalıştırılabileceğini belirtilmiştir. Ayrıca aynı maddede; toprağın pişirilmesi suretiyle imal edilen kiremit, tuğla, ateş tuğlası, boru, pota, künk ve benzeri inşaat ve mimari malzeme üreten işler; insan ve eşya taşımaya özgü taşıt araçlarında pilotluk, kaptanlık, şoförlük ve bu işlerde yardımcılık; her türlü taşıt araçlarında makinistlik, arabacılık, frencilik, makasçılık ve bu işlerde yardımcılık ve son olarak çöpçülük işlerinde kadın işçilerin gece postalarında çalıştırılmaları yasaklanmıştır. 3.madde, kadın işçilerin her ne şekilde olursa olsun gece süresinde fazla saatlerle çalıştırılmaları yasaktır ibaresine yer vermiştir. Tüzüğün 4. maddesi; belediye sınırları dışındaki her türlü iş yeri işverenleri ile belediye sınırları içinde olmakla birlikte posta değişim saatlerinde alışılmış araçlarla gidip gelme zorluğu bulunan iş yeri işverenlerinin gece postalarında çalıştıracakları kadın işçileri, sağlayacakları uygun araçlarla şehrin belirli merkezinden iş yerine götürüp getirmekle yükümlü olduklarına ilişkin bir hüküm içermiştir. 5.maddede; kadın işçilerin gece postalarında çalıştırılabilmeleri için işe başlamalarından önce iş yeri işçi sağlığı dispanserleri, bunların bulunmadığı yerlerde sırası ile en yakın Sosyal Sigortalar Kurumu şubesi, sağlık ocakları, hükümet veya belediye tabiplerine muayene ettirilerek çalışmalarına engel durumları olmadığına dair raporlarının sağlanmasının şart olduğu ve bu muayenelerin her altı ayda bir tekrarlanması gerektiği belirtilmiştir. Madde 6'da; analık halinde çalıştırılma yasağı hakkında şu hüküm verilmiştir: Emzikli kadın işçiler, doğum tarihinden itibaren altı ay süre ile gece postalarında çalıştırılmazlar. Bunların anılan süre içinde ve “Gebe veya Emzikli Kadınların Çalıştırılma Koşullarıyla Emzirme Odaları ve Çocuk Bakım Yurtları Hakkında Tüzük” hükümleri saklı kalmak üzere gündüz postalarında çalışmalarına izin verilebilir. 7. madde; eşlerin gece postalarında çalışmalarına ilişkin hüküm içermekle birlikte, kadın işçilerin kocası da işin postalar halinde yürütüldüğü aynı veya ayrı bir iş yerinde çalışıyor ise kadın işçinin isteği üzerine gece çalıştırılması, kocasının çalıştığı gece postasına rastlamayacak şekilde düzenleneceği, aynı iş yerinde çalışan karı kocanın aynı gece postasında çalışma isteklerinin işverence tanınacak imkân dâhilinde karşılanacağı şeklinde bir karara yer vermiştir. Tüzüğün 8. maddesinde; işverenlerin gece postalarında çalıştırdıkları kadın işçilerin nüfus kimlik cüzdanlarının onaylı örneklerini iş yerlerinde bulundurmak mecburiyetinde olduklarına ilişkin bir hüküm içermiştir. 9. maddesinde; gece

postalarında kadın işçi çalıştırmak isteyen işverenlerin bu isteklerini yazılı olarak iş yerinin bağlı bulunduğu Çalışma Bölge Müdürlüğüne bildirmeleri gerektiği ve 10. maddede ise kadın işçilerin gece postalarında çalıştırılmaları hakkında verilmiş iznin tüzükte belirtilen koşulların ortadan kalkması halinde geri alınacağı hükmüne yer vermiştir. 11. maddede; tüzüğün Resmi Gazete’de yayınlandığı gün yürürlüğe gireceği ve son madde olan 12. maddede de tüzük hükümlerinin Bakanlar Kurulu tarafından yürütüleceğine ilişkin bilgi bulunmaktadır.⁸⁸⁸

Tüzük maddelerinde de açıkça belirtildiği gibi değişen ekonomik ve sosyal şartlar kimi zaman kadın işçilerin gece çalışmalarına müsaade etmiştir. Söz konusu işçilerin gece çalışmalarına yönelik düzenlemelerde kadının aile hayatı dikkate alınmış, dolayısıyla çalışma kurallarının insan onuruna yaraşır bir şekilde düzenlenmesi gayreti içine girilmiştir.

Haftalık İş Günlerine Bölünemeyen Çalışma Süreleri Tüzüğü

Çalışma Bakanlığı tarafından hazırlanan “Haftalık İş Günlerine Bölünemeyen Çalışma Süreleri Tüzüğü”, 28 Şubat 1973 tarihinde Bakanlar Kurulunun onayından geçerek yürürlüğe girmiştir. 17 maddeden oluşan tüzüğün 1. maddesi; kapsam hakkında bilgi vermekte olup karayollarında, demiryollarında ve deniz, göl ve akarsularda hareket halindeki taşıtlarda yapılan ve Deniz İş Kanunu’na tabi olmayan taşıma işlerinde olduğu gibi iş sürelerinin bir haftanın iş gününe bölünmesi suretiyle yürütülmesine nitelikleri bakımından olanak bulunmayan işlerde çalışma dönemine ve iş sürelerine uygulanacak usuller belirtilmiştir. 2. maddede, Tüzükte geçen deyimler açıklanmıştır. Bu maddede; haftalık iş süreleri, bir haftalık süre içinde çalışılan günlerin toplamı şeklinde tanımlanmıştır. Çalışma dönemi ise işin yapılmasının gerektirdiği belli süreyi ifade etmiştir. Çalışma süresi ise bir çalışma dönemindeki toplam iş süresi olarak tanımlanmıştır. 3. maddede; çalışma döneminin saptanmasına ilişkin hükümlere yer verilerek Tüzük kapsamına giren işlerin yürütüleceği çalışma döneminin bir ayı geçmemek suretiyle işverenin; çalışma süresinin bir aydan fazla saptanmasının ise Çalışma Bakanlığının iznine tabi olduğuna karar verilmiştir. 4. maddede; haftalık iş süresinin genel hükümleri belirlenmiştir. 5. maddede; günlük iş süresi belirlenmiş olup günlük iş süresinin 12

⁸⁸⁸ BCA, 303.64.20; Resmi Gazete, Sayı: 14633, 22 Ağustos 1973, s. 2.

saati, gece çalışma süresinin sekiz saati, profesyonel ve ağır vasıta ehliyeti ile taşıt kullananların günlük çalışma süresinin dokuz saati geçmeyeceği ifadeleri yer almıştır. Ayrıca bu maddede; 16 yaşını doldurmamış olanların günde sekiz saatten fazla çalıştırılmayacağı; sağlık kurulları bakımından günde ancak sekiz saat veya daha az çalışması gereken işler hakkında 1475 sayılı İş Kanunu'nun 61. maddesinde öngörülen sürenin uygulanmasına uyulmasına ilişkin hükümler yer almıştır. Tüzüğün 6. maddesi, ara dinlenmeleri hakkında hükümler içermiştir. Buna göre hareket halindeki taşıtlarda çalışan işçilerin ara dinlenmelerinin genel olarak duraklama yerlerinde verileceği, kalkış ve varış yerleri arasında duraklama yeri bulunmayan veya duraklama yerleri bulunmakla birlikte işin niteliği dolayısıyla bu yerlerde ara dinlenmesi verilemeyen durumlarda ara dinlenmesinin taşıt içinde verilmesi kararlaştırılmıştır. 7. maddede; işçilerin 24 saatlik süre içinde aralıksız en az sekiz saat dinlenmeden çalıştırılmayacağı hükmü yer almıştır. 8. maddede, hafta tatili hususuna değinilmiş ayrıca tüzük kapsamına giren işlerde çalışan işçilere, haftanın bir gününde 24saatten az olmamak üzere hafta tatili verilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. 9. maddede; tüzük kapsamına giren ve işçi postaları çalıştırılarak yürütülen işlerde, işçi postaları sayısı her bir postanın günlük çalışma süresinin belirtilen süreleri aşmayacak şekilde düzenleneceği hükmü yer almıştır. 10. madde; tüzük kapsamına giren işler hakkında açıklama yapılmış, bir çalışma dönemi içinde izinli veya raporlu bulunmaları, işe geç başlamaları veya işten ayrılmaları nedeniyle tam olarak çalışamayan veya iş yerindeki zorlayıcı nedenlerle tam olarak çalıştırılmayan işçilerin fazla çalışmalarının o dönem içindeki çalıştıkları gün sayısına göre hesaplanacağı ve bir yıl içinde yapılacak fazla çalışmaların toplamının 270 saati aşamayacağı hükümleri yer almıştır. 11. maddede; fazla çalışmaya olağanüstü durumlarda zorunlu olarak başvurulabileceği, 12. maddede; tüzük kapsamına giren işlerde hazırlama, tamamlama, temizleme işleri, günlük iş süresine dâhil olacağına ilişkin hüküm yer almıştır. 13. maddede; hareket halindeki taşıtlarda çalışan işçilerin günlük çalışmalarının oturdukları yer dışında sona ermesi halinde işverenlerin, işçilerin yatacakları veya oturacakları yere kadar gitmelerini sağlamakla yükümlü oldukları karara bağlanmıştır. 14. madde; iş sözleşmesinin feshi halinde sözleşmede başka bir hüküm yoksa işverenin, işçinin oturduğu yere kadar gitmesini sağlamakla yükümlü olduğu; 15. maddede; çalışma tablo ve çizelgeleri, 16.

maddede; tüzük hükümlerinin Resmi Gazete’de yayım gününde yürürlüğe gireceği ve son olarak 17. maddede; tüzük hükümlerinin Bakanlar Kurulu tarafından yürütüleceği hükümleri yer almıştır.⁸⁸⁹

Çalışma hayatının en önemli hususlarından çalışma sürelerine getirilen düzenlemeler, işçilere fiziksel açıdan sağladığı rahatlama yanında psikolojik açıdan da bir rahatlama sağlayıp kendilerinden beklenen verimliliği arttırmaktadır. Artan verimlilik aynı zamanda üretim kapasitesinin de artması anlamına gelmektedir. Çalışma Bakanlığı tarafından hazırlanan çalışma süreleri hakkındaki bu tüzükte; çalışma tarzları yasal olarak daha sağlam bir çerçeveye kavuşmuş, böylece işçinin sosyal, psikolojik ve ekonomik açıdan statüsü değişmiş, dolayısıyla da sanayi sektörü başta olmak üzere işletmelerin sahip olduğu iş gücü nitelikli bir konuma erişmiştir. Yukarıda da belirtildiği gibi çalışma süreleri, işçilerin birebir şahıslarını ilgilendiren bir mevzu olarak yasal bir düzene kavuşmuştur. Çalışma süreleri açısından kazanılan bu sağlıklı düzende sendikaların da önemli rolü olmuştur. Sendikaların çalışma sürelerinin düzenlenmesi için gösterdiği çabalar ve bu çabaların sonucunda elde edilen haklar, doğası gereği sürekli çalışması mümkün olmayan işçilerin yorgunluk faktörünü bertaraf ederek sosyal hayatlarını artık kesin çizgilerle tanımlayabilmesine de imkân tanımıştır.

⁸⁸⁹ BCA, 295.16.18.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

ÇALIŞMA HAYATININ ULUSLARARASI BOYUTTA DEĞERLENDİRİLMESİ

4.1. Uluslararası Alanda Çalışma Hayatına Yönelik Gelişmeler

İnsanların ihtiyaçlarını karşılamak ve medeni bir varlık olarak hayatlarını devam ettirmek üzere giriştiği ekonomik ve sosyal eylemler bütünü olarak çalışma, Sanayi Devrimi'nden önce günlük aktiviteleri yerine getirmek için gerçekleştirilen bir eylemdir. Sanayi Devrimi sonrası ise çalışma kavramı daha kabul görür ve kapsamlı anlamlar kazanmıştır. Teknolojik gelişmelerle yakından ilintili olduğu düşülen yeni dönemin çalışma anlayışı, makinelerin hızına yetişmeye çalışan dolayısıyla da daha planlı yaşam tarzını zorunlu kılan bir karaktere bürünmüştür.⁸⁹⁰

Uluslararası alanda ise çalışma, işçilerin artan sorunlarına çözüm arayışları ile farklı bir boyutta ele alınmaya başlanmıştır. 19. yüzyılın ortalarından itibaren, ülkelerin ortak çıkarlara göre hareket etmesi uluslararası ilişkilere yön veren önemli konulardan biri olmuştur. I. Dünya Savaşı sonrasında Fransa ve İngiltere, bu çıkarların sürekliliğini hukuksal temelleri olan anlaşmalar ile sağlamak üzere girişimlerde bulunmuşlardır. Bunlardan biri Almanya ile imzalanan Versailles Antlaşmasıdır.⁸⁹¹

Savaşın bittiğini ilan eden Versailles, Wilson Prensipleri'ne rağmen, siyasi, ekonomik ve askeri birçok konuda sınırlayıcı ve hatta cezalandırıcı hükümler içermiştir. Uluslararası alanda bir araya gelerek çalışma sorunlarını tartışan devletler, anlaşmanın hükümlerinin Almanya'yı, ekonomik bakımdan çöküşe sürükleyeceği bu çöküşün tüm dünyayı etkileyeceği tahmininde bulunmuşlardır. Dolayısıyla Versailles, ABD senatosunda onaylanmamış bu durumda İngiltere de anlaşmanın dışında kalmıştır. Bununla beraber güvenlik konusunda da beklentileri karşılayamayacağı düşünülen Versailles, Avrupa'nın birçok yerinde büyük

⁸⁹⁰ Toffler Alvin, *Üçüncü Dalga*, Çev. Ali Seden, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1981, s. 307.

⁸⁹¹ Fahir Armaoğlu, *20. Yüzyıl Siyasi Tarihi*, Alkım Yayınevi, İstanbul, 2007, s. 237.

endişelere neden olmuştur. Fransa, Almanya'nın payına düşen borç sözleşmelerinden taviz verilmemesi gerektiği savunmuştur. İngiltere de bunu kanıdadır. Hatta İngiliz seçimlerinde Lloyd George seçmenlere çalışma hayatını ilgilendiren birçok hususta büyük vaatlerde bulunmuştur. Ancak dönemin Liberal Partisi güç kaybetmiş, İngiltere'nin siyasi politikasında önemli değişiklikler gözlenmiştir.⁸⁹²

Versailles görüşmelerinde; ABD Başkanı Woodrow Wilson tarafından geliştirilen Wilson Prensipleri'nin sosyolojik ve tarihsel olarak birbiriyle bağdaşmayan yönüne vurgu yapılmıştır. Eleştirilerin odağında ise prensiplerin liberal ve realist teorileri çatıştırdığı yer almıştır. Ulusların kendi kendilerini yönetmesi gerektiğinin altını çizen prensiplerin, yeni dünya düzenine övgüleri yanında bu düzene yönelik eleştirileri de bulunmaktadır. Eleştiri ve övgülerle iç içe geçmiş prensiplerin demokratik alt yapıyı geliştireceği iddiası ağır basmıştır. Ulusların

⁸⁹² Gülsüm Tütüncü, "Birinci Dünya Savaşı'nda İngiltere'de Siyasal Ortam ve İngiliz İşçi Partisi", **100. Yılında Birinci Dünya Savaşı, Dokuz Eylül Üniversitesi Edebiyat Fakültesi 2. Uluslararası Tarih Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, DEÜ Matbaası, İzmir, 2015, s. 826. Versailles'da düzenlenen konferans sonrası kurulmaya çalışılan barış ortamı için farklı tanımlamalar yapılsa da 1648 Westphalia, 1713-1715 Utrecht ve 1815 Viyana Kongresi'nin aksine Versailles'ın uzlaştırıcı kanadı, farklı perspektiflerle yeni düzeni değerlendirmiştir. Avrupa tarihinde önemli dönüm noktalarından biri olan Westphalia Barışı, aynı zamanda günümüz uluslararası ilişkilerinin temelini oluşturmaktadır. Batılı devletlerin lider rol oynadığı çok taraflı düzenin resmi olan barışla birlikte devletlerin uluslararası hukuk kurallarını esas alınmak suretiyle siyasi ve iktisadi menfaatlerin sağlanması hedef tutulmuştur. Yalçın Alganer, Müzeyyen Özlem Çetin, "Avrupa'da Birlik ve Bütünleşme Hareketleri-I, **Marmara Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:23, Sayı:2, s.293; Çok taraflı bu toplantılar, birçok ulusu etkileyen savaşlara son vererek tarihin akışını değiştiren bir karakter kazanmış ancak kurulmaya çalışılan bu sakin dönem çok sürmemiş, sükûnet yeni bir savaşın eşiğinde son bulmuştur. Versailles ise büyük savaşın neden ve sonuçlarını ortaya konulması ve uygulanabilir politikalar belirlenmesi açısından farklı bir nitelik ile doğmuştur. 28 Haziran 1919 tarihinde Versailles Sarayı Aynalı Salon'da Almanya ile savaşın galip devletleri arasında imzalanan Versailles Antlaşması, müttefik devletler arasında altı ay boyunca süren yoğun müzakereler sonucu Britanya delegesinin "Hiç şüphe yoktur ki işler daha iyi olacak" dediği, uluslararası çıkarların mümkün olduğunca karşılanmasına yönelik adımların atıldığı, büyük baskılar altında ülkelerini terk etmek zorunda kalan dünya liderlerinin savaş öncesi koşulları kazanabilmek için büyük mücadelelerle sesini duyurabildikleri bir nitelik taşımıştır. Almanya ile yapılan görüşmelerde, taleplerin karşılanması açısından bir revizyon sürecinin yaşanması gerektiği vurgulanmıştır. ABD Başkanı Wilson tarafından benimsenen ahlaki idealler, çoğu zaman İngiltere ve Fransa tarafından aykırı bulunsu hatta bu görüş ayrılıkları İngiltere'de hükümet değişikliğine neden olsa da, Fransa'nın anlaşma metni üzerinde değişiklik yapabileceği bütün delegeler tarafından fikir birliğine varılan bir konu olmuştur; Tütüncü, **a.g.m.**, s. 826. Versailles Antlaşması'nın taslak metni üzerinde ayrıca Bolşevizm nedeniyle yıkılan Rusya'nın kargaşa ortamını yansıtan belirsiz tavırları göze çarpmıştır. Antlaşma 10 Ocak 1920'de üç müttefiki ve Almanya'nın onaylamasıyla yürürlüğe girmiştir. Antlaşmanın yürürlüğe girmesinden önce Almanya'nın ödemeyi kabul ettiği savaş tazminatının tahsilatı için İngiltere, Fransa, Japonya, İtalya ve ABD temsilcilerinden oluşacak Ön Tazminat Komisyonu'nun kurulmasına karar verilmiştir. Antlaşmanın önemli maddeleri arasında silahsızlanma, hava, deniz ve kara komisyonları oluşturulması ve bu hususta alınacak tedbirlerin uygulanması yer almıştır. Alan Sharp, "The Enforcement of the Treaty of Versailles 1919-1923", **Diplomacy and Statecraft**, Volume:16, No:3, 2005, pp. 423-426.

liberalizm ile yüzleşmesi ve kapitalist düzen kurmaya çalışan ulusların rekabet eder hale gelmesi realist bir dönemin başlangıcı sayılmıştır.⁸⁹³

4.1.1. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Kuruluşu

Sanayi Devrimi'nden sonra iş gücü maliyetlerinin azaltılmaya çalışılması buna karşılık iş sürelerinin artması sonucu işçilerin çalışma disiplini ve verimi azalmış, bu durum uluslararası alanda çalışma şartlarının iyileştirilmesi adına acil bir çağrı olmuştur. Örneğin, bu dönemde günlük çalışma sürelerinin 17 saate ulaştığı sanai işletmeler görülmüştür. İşçilerin gittikçe ağırlaşan bu durumlarına ilk tepkiler, İngiltere'de sanayici Robert Owen tarafından gelmiştir. Owen, kendi işlettiği fabrikada çalışma süresini 17 saatten 12 saate indirmiş, 45 dakikalık yemek molasını da günlük çalışma süresine eklemiştir. İşçilerin gıda ihtiyaçlarını karşılamak için maliyetine satışların olduğu bir mağaza açmış, hasta işçiler için sağlık hizmetleri veren bir birim oluşturmuş ve 12 yaşından küçük çocuklar için çalışma yasağı getirerek tepkisini ortaya koymuştur. Bu tepkiler 1819 yılında Pamuk Dokuma Fabrikalarının Düzenlenmesi Yasası⁸⁹⁴ ile çocukların gündüz ve gece çalışma koşullarını belirleyen düzenlemeler yapılmasına da ön ayak olmuştur.⁸⁹⁵ Owen'ın çalışma koşullarının iyileştirilmesine yönelik öngörülleri, 20 yılı aşkın bir süre çeşitli sanai işletmeler için rol model olmuştur.⁸⁹⁶

Robert Owen'dan sonra sanayici Daniel Legrand, işçilerin ağır çalışma koşullarının iyileştirilmesi konusunda özellikle de Fransa, Almanya ve Rusya hükümetleri ile çocukların çalışma yaşları, hafta tatilinin kabul edilmesi ve işçilerin yaşam standartlarının yükseltilmesi hususlarında görüşmelerde bulunmuştur. Çalışma koşullarının iyileştirilmesine yönelik bu girişimler, işçi hareketleri ve sendikaların

⁸⁹³ Alexander Anievas, "International Relations Between War and Revolution: Wilsonian Diplomacy and Making of the Treaty Versailles", **International Politics**, Volume:51, Sayı: 5, 2014, pp. 619-647.

⁸⁹⁴ 1819 tarihli yasadın 20.000'e yakın çocuğun faydalandığı bilinmekle birlikte bu çocuklardan 9 yaşından küçük çocukların çalıştırılması yasaklandığı, 9-16 yaş aralığında olan çocukların gece çalıştırılmalarının yasaklandığı ve çocuk ve genç işçilerin çalışma sürelerinin 12 saat ile sınırlandırıldığı bu yasa kapsamında alınan kararlar arasındadır. Fevzi Demir, **a.g.m.**, s. 550.

⁸⁹⁵ Heaton Herbert; **Avrupa İktisat Tarihi**, Cilt:1-2. Çeviren: M. Ali Kılıçbay, O. Aydoğmuş, Teori Yayınları, Ankara, 1985, s. 338.

⁸⁹⁶ İbrahim Erol Kozak, "İşçi Sendikalarının Tarihi Gelişimi (İngiltere Örneği)", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:37-38, Yıl:1992, s. 69.

etkin rolüyle uluslararası alanda uzunca bir süre gündemde kalmıştır. Uluslararası alanda oluşturulmaya çalışılan sosyal politikalar için ilk adım Bern’de atılmış, bu hedef doğrultusunda 1888’de İsviçre ve 1889’da Berlin’de toplumsal politika kongrelerinin düzenlenmesine karar verilmiştir. 1890’da Berlin’de toplanan ikinci bir kongrede ise çocukların çalışma yaşı, çalışma süreleri, sosyal güvenlik, işçi sağlığı ve iş güvenliği konuları ele alınmıştır. Ancak alınan kararlar uygulamaya geçirilememiştir. 1890’da Paris’te toplanan kongrede ise “Uluslararası İşçileri Yasal Koruma Derneğinin” kurulması kararı alınmış ve böylece uluslararası örgütlenmeye giden süreç başlamıştır. Dernek, I. Dünya Savaşı’nın çıktığı 1914 yılına kadar iki toplantı yapmış, bu toplantılarda kadın ve çocuk işçilerin gece çalıştırılmalarının yasaklanması ve çalışan bu kesimin günlük çalışma sürelerinin 10 saat olmasına yönelik sözleşmeler yapılmıştır.⁸⁹⁷ Bir sonraki adım, 1897 yılında İsviçre’nin Zürih kentinde Avrupa ülkelerinin işçi temsilcilerinin katılımıyla gerçekleşen kongrede atılmıştır. Aynı kapsamda bir başka kongre 1898’de Brüksel’de toplanmıştır. 1905-1906 yılları arasında imzalanan Bern Sözleşmesi’nde ise kadınlara gece çalışma yasasının getirilmesiyle günümüzde bile en önemli çalışma meselelerinden biri olan kadınların gece çalıştırılması meselesine çözüm üretme gayesi güdülmüştür.⁸⁹⁸

ILO’nun kuruluşuna zemin hazırlayan asıl gelişme, I. Dünya Savaşı ve sonrasında yeniden yapılandırılmaya çalışılan sosyal düzen içerisinde. Ulusal ve uluslararası kuruluşlar aracılığıyla harekete geçen işçi örgütleri, uluslararası bir temelde çalışma mevzuatı oluşturulması gerektiğini konusunda ses getirmişlerdir. 1916 Haziran’ında Leeds’de düzenlenen İşçi Sendikaları Birliği Kongresi’nde çalışma mevzuatı oluşturulması açısından işçi ve işveren temsilcilerine oy kullanma hakkının tanınması ve bunun uluslararası bir örgüt tarafından yürütülmesine yönelik

⁸⁹⁷ Mesut Gülmez, “Uluslararası Çalışma Örgütü, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:3, Tarih Vakfı Yayınları, Ankara, 1998, s. 421.

⁸⁹⁸ Gülmez, **a.g.m.**, s. 421. Çalışma koşullarıyla ilgili endişelerin giderilmesi amacıyla bir araya gelen devletlerce vücuda getirilen Uluslararası İş Yasası Derneği’nin 1905 ve 1906 yıllarında gerçekleştirdiği toplantılarda sunulan bildirimde kadınların maruz kaldığı çalışma hayatındaki tüm olumsuzlukların giderilmesi için çağrılarda bulunulmuş, 1913 yılında ise gençlerin gece çalışmasını yasaklayan ve gençlerle kadınların gece çalışmalarına sınır getiren ek bir anlaşma hazırlanmıştır. Hazırlanan bu anlaşmalar İngiliz Çalışma Bakanlığı ile Göçmenlik ve Yurttaşlık İşleri Dairesi tarafından Paris Barışı ve Versailles Anlaşmalarının yapıldığı tarihlerde gündeme getirilerek ILO’nun kurulmasına uygun zemini hazırlamıştır.

www2.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@gender/documents/publication. Erişim Tarihi 3 Haziran 2019.

bir öneride bulunulmuştur.⁸⁹⁹ Amerika’da ise Amerikan Çalışma Federasyonu tarafından sendikal haklar konusunda Magna Carta’nın önemine değinilmiştir.⁹⁰⁰ Bu ilk girişimlerden hareketle Paris Barış Konferansı’nda Uluslararası Çalışma Yasaları Komisyonunu oluşturmak için çalışmalara başlanmış ve böylece ILO’nun plan ve programı resmen ortaya konulmuştur. ILO’nun kökenleri aynı zamanda savaş öncesi sosyal teorilere dayandırılmak istenmiş, Robert Owen ve Daniel Legrand tarafından benimselmeye çalışılan yukarıda bahsedilen idealler, Berlin, Brüksel ve Basel konferanslarında Uluslararası Çalışma Mevzuatı Derneği ve Uluslararası Çalışma Bürosu kurulmasına giden süreci başlatmıştır. Zor koşullar altında olursa da 1919’da imzalanan Paris Barış Konferansı, Uluslararası Çalışma Komisyonunun ilk hedeflerini gerçekleştirebilmiştir. Uluslararası çalışma mevzuatı oluşturmak için Paris Barış Konferansı’nın gündeminde yer alan çalışma şartları ve işçi hakları, merkezi güce sahip devletler tarafından verilen teklifler doğrultusunda geliştirilmeye çalışılmıştır. Resmi müzakerelerde sıkça vurgulanarak uluslararası diplomaside yeniden ele alınmasının gerekli görüldüğü bir diğer konu ise iş gücü sorunları ile başa çıkabilecek ve bu sorunlara ekonomik açıdan çözüm üretebilecek bir organizasyonun kurulmasıdır.⁹⁰¹

Savaş sonrasında ise hükümetler, dünyanın kaderini belirleyen asıl savaşların fabrikalarda verildiği ve buna bağlı olarak emeğin korunması için adil bir dünya düzeninin kurulması gerektiği kanaatinde birleşmişlerdir. Değişen bu dünya görüşü, İngiltere’de düzenlenen ve Fransız, İngiliz ve Belçika işçi sendikalarının katılımıyla gerçekleşen kongrede çalışanların yaşam standartlarının yükseltilmesine yönelik

⁸⁹⁹ Gerry Rodgers, Eddy Lee, Lee Swepston, Jasmin Van Daele, **Uluslararası Çalışma Örgütü ve Sosyal Adalet Arayışı 1919-2009**, Çeviren: Beyza Selçuk, Efil Yayınevi, Ankara, 2014, s. 11.

⁹⁰⁰ Magna Carta, ihtiyaçlarının karşılanması için 15 Haziran 1215’te krala sunulan ve İngiliz Anayasası’nın temel taşı sayılan bir ferman olup fermanın köleliğe ilişkin hükmünde: Hiçbir hür insan, emsallerinin hukuken muteber bir kararı veya memlekette cari hukuk esaslarıncı bir zaruret mevcut olmadıkça tevkif, hapis ve mülkünden mahrum, kanun dışı sürgün veya mahvedilemeyecek, herhangi bir takibe maruz bırakılamayacaktır hükmüyle sendikal hakların esasını teşkil edecek bir formda olduğu vurgulanmaktadır. E. W. Rıdges-Mukbil H. Özyürek, İngiliz Anayasa Hukuku, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 3, Eylül 1951, s. 190.

⁹⁰¹ Arthur Wubnig, “The Origins of the International Labor Organization”, **Pacific Affairs**, Volume:8, No:2, June 1935, pp. 245-127.

tavsiyeler şekline bürünmüştür. Ardından Versailles Barış Antlaşması'nın 13. maddesinde vücut bulan ILO anayasasının hazırlanmasına giden süreç başlamıştır.⁹⁰²

1919'da Bern'de toplanan işçi temsilcileri; sendikal örgütlenme özgürlüğü, çalışma sürelerinin sınırlandırılması, sosyal güvenlik sisteminin kurulması ve işçilerin ülkeler arası serbest dolaşımına ilişkin kararlar almışlardır. Bu kararlar, 1919'da toplanan Paris Barış Konferansı'nın çalışma hayatına ilişkin konularının esasını oluşturmuştur. Konferansa katılan Amerikan İşçi Sendikaları Federasyonu Başkanı Samuel Gompers, Paris Barış Konferansı'nda alınan kararlar üzerine faaliyet yürütecek bir komisyonun temellerini atmıştır. Komisyon tarafından çalışma sorunları ele alınarak hazırlanan bir rapor, Paris Barış Konferansı'nın 28 Nisan 1919'daki oturumunda katılımcılara sunulmuştur. Raporun temeli, sosyal adaleti sağlamak üzere yapılacak tüm çalışmaların tam teşekküllü bir örgütün kurulmasıyla mümkün olacağı görüşü üzerine kurulmuştur.⁹⁰³

11-28 Nisan 1919'da Paris Barış Konferansı'nda alınan kararlar ve Versailles Antlaşması'nın 13. Bölümü'nde "İşçi" başlığı altında yer alan hükümler, Uluslararası Çalışma Ofisinin anayasası kabul edilmiştir. Böylece Uluslararası Çalışma Ofisi, sosyal adalet ilkesinin vazgeçilmezliği şartını esas alarak MC bünyesinde idari ve mali açıdan bağımsız bir örgüt olarak kurulmuştur.⁹⁰⁴ Uluslararası Çalışma Ofisi, Barış Antlaşmasının onaylanmasına kadar gayri resmi olarak çalışmalarını yürütmüştür. Kurulduğu tarihten itibaren yapmakta olduğu yıllık konferansları bu anayasaya göre düzenleyen Ofise merkez olarak Cenevre seçilmiştir. II. Dünya Savaşı'nın başlaması ve Avrupa'nın, uluslararası teşkilatların muhafazasını sağlayamaz hale gelmesi sonucu merkez Amerika'ya taşınmıştır. Evrensel barışın sosyal adalet prensibiyle sağlanacağı görüşünden hareket eden Yüksek Akit Taraflar,

⁹⁰² ILO'nun anayasası bir önsöz ve 140 maddeden oluşmuş, ayrıca 1944 yılında kabul edilen Philadelphia Bildirgesi ile anayasasının kapsamı genişletilmiştir. Anayasanın ilk üç maddesi, toplumsal adalet, Toplumsal adaletsizliğin varlığının dünya barışı için tehlike yaratması ve uluslararası alanda çalışma koşullarındaki farklılığın giderilmesi içeriğine sahiptir. Talas, **a.g.m.**, s. 421.

⁹⁰³ Gülmez, **a.g.m.**, s. 421.

⁹⁰⁴ Stephen Mıall, "The International Labour Conference And The Eight Hour Day", **Journal of Chemical Technology & Biotechnology**, Volume:39, No:4, pp. 68-69.

27 Kasım 1919'da yapılan Washington konferansında Mr. Albert Thomas 11; Mr. Butler 9 oyla müdür ve yardımcılığına seçilmişlerdir. Arthur Fontaine, **Minutes of the First Session of the Governing Body of the International Labour Office**, ILO Yayını, Washington, 1920, s. 409.

yoksulluğun ve sefaletin önlenmesi ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi açısından daha insani koşullara sahip bu anayasayı onaylamıştır.⁹⁰⁵

ILO'nun anayasası, öncelikle sanayi işçilerinin fiziksel ve ruhsal açıdan refah seviyelerinin korunması hedefiyle dokuz genel ilke çerçevesinde şekillenmiştir. Bu dokuz ilke aşağıdaki gibidir:⁹⁰⁶

1. Emek, emtia ya da ticari bir mal olarak görülmemelidir.
2. Yasal amaçlar çerçevesinde işveren ve işçiler örgütlenme hakkına sahip olmalıdır.
3. İşçiye ödenen ücret, ülke şartlarında standart bir yaşam sürmesi için yeterli olmalıdır.
4. Günde sekiz haftada 48 saatlik çalışma süresi, bir standart olarak kabul edilmelidir.
5. Pazar günü dâhil olmak üzere haftalık en az 24 saatlik izin süresi kabul edilmelidir.
6. Çocuk işçiliğinin sona erdirilmesi ve çocukların eğitimlerine devam edebilmeleri ve fiziksel gelişimlerini sağlayabilmeleri için gençlerin çalıştırılmalarına sınırlamalar getirilmemelidir.
7. Kadın ve erkek işçiler, eşit değer iş için eşit ücret almalıdır.
8. Çalışma koşullarına yönelik her ülkenin kanunları tarafından belirlenen standart, tüm işçilerin ekonomik şartlarının adil bir biçimde iyileştirilmesine uygun olmalıdır.

⁹⁰⁵ Evrensel ve kalıcı bir barışın ancak sosyal adalet temeline dayalı olması nedeniyle; Çok sayıda insan için, adaletsizliğin, sefaletin ve yoksulluğun bulunduğu çalışma koşullarının varlığı ve bunun dünya barışı ve ahengini tehlikeye düşürecek bir hoşnutsuzluğa yol açtığı ve bu koşulların örneğin günlük ve haftalık maksimum çalışma saatlerinin düzenlenmesi, işçilerin işe alınması, işsizliğe karşı mücadele, yeterli yaşam koşullarını sağlayacak bir ücretin güvence altına alınması, işçilerin genel ve mesleki hastalıklara ve iş sırasında meydana gelen kazalara karşı korunması, çocukların, gençlerin ve kadınların korunması, yaşlılık ve maluliyet aylıklarının bağlanması, eşit işe eşit ücret ilkesinin tanınması, sendikal özgürlük ilkesinin sağlanması, teknik ve mesleki eğitimin düzenlenmesi ve benzer diğer önlemler bakımından bu koşulları iyileştirmenin acilen gerekliliği nedeniyle; Gerçekten insancıl koşullara sahip bir çalışma düzeninin herhangi bir ulus tarafından kabul edilmemesi kendi ülkelerinde çalışanların durumlarını iyileştirmeyi arzu eden diğer ulusların çabalarına engel oluşturması nedeniyle; Adalet ve insanîyet duygularından hareketle, aynı zamanda sürekli bir dünya barışını sağlamak arzusu ve bu belirtilen hedeflere ulaşmak amacıyla hareket eden Yüksek Akit Taraflar, Uluslararası Çalışma Örgütünün işbu Anayasasını onaylarlar. <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-europe/-ro-genevat>, Erişim Tarihi:17 Temmuz 2019. Cahit Talas, "Çalışma Hakları ve Türkiye'deki Durum", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 46, s. 407-421.

⁹⁰⁶ Rodgers, Lee, Swepston, Daele, **a.g.e.**, s. 212.

9. Her devlet, işçinin korunması için kanun ve yönetmeliklerin uygulanmasını sağlamak amacıyla, denetim mekanizmaları içerisine kadınları da dahil etmelidir.

Uluslararası Çalışma Ofisinin müdürlüğüne Albert Thomas atanırken müdür yardımcılığı görevi de W. H. B. Butler'e verilmiştir. 31 Mart 1920'de yapılan toplantıda Uluslararası Çalışma Ofisi müdürü, müdür yardımcısı ve her bir departmanın bölüm şeflerine ayrılan maaşlar hariç Ofisin gider tablosu oluşturulmuş, bu tabloya göre ofis masrafları şu kalemler altında belirlenmiştir: Bir muhasebeci 300, altı çevirmen 800, 10 stenograf 600, beş kâtip 500 ve dört asistan 600 dolar maaşla göreve başlamıştır. Diğer harcamalar başlığı altında ise ısınma ve aydınlanma dâhil kira, baskı işleri ve acil durumlar için 6.000 dolar ödenek ayrılmıştır. Dolayısıyla Ofisin ilk giderleri toplam 8.800 dolar olarak belirlenmiştir. Çalışma Ofisinin görevleri ise kısaca şöyle belirlenmiştir: Sekreter ve yönetim biriminin belirlenmesi, istatistik ve bilgilerin toplanması, dağıtılması ve yayımlanması, endüstriyel sağlık ve güvenlik sorunları ile ilgilenilmesi, kadın işçileri ilgilendiren özel sorunlara çözüm üretilmesi, göçler ile bağlantılı herhangi bir endüstriyel sorun dâhil çalışma sorunlarına ilişkin çözümler. Bunlar dışında tarım, denizcilik, madencilik gibi özel çalışma şartları bulunan endüstriyel işlerin sınırı çizilmiş ve görev dağılımına ilişkin ayrı bir madde anayasada yer almıştır.⁹⁰⁷

Uluslararası Çalışma Bürosu anayasasının ekler kısmında yönetim biriminin işleri hususuna değinilmiştir. Bu birimin ilk görevinin, anlaşmanın 393. maddesi gereği başkan gibi hareket edecek bir üyenin seçilmesi olduğu belirtilmiştir. Yönetim biriminin diğer görevleri ise şu başlıklar altında belirlenmiştir: Uluslararası Çalışma Ofisinin müdürünü atamak (madde 394), ofisin etkili çalışabilmesini sağlamak için müdüre gerekli yetkileri vermek (madde 394), düzenlenecek konferanslar için ajanda

⁹⁰⁷ Kasım 1919'da Washington'da toplanan konferansta günlük çalışma süresinin sekiz saat ile sınırlandırılması konusu ele alınmıştır. Özellikle endüstriyel işletmelerde düzenleme yapmak amacıyla görüşmeler yapılmıştır. Madencilik başta olmak üzere yer altında çalışma gerektiren işler üretim, temizlik, tamir, metal taşımacılığı, elektrik transferleri, havayolu, denizyolu, karayolu, tünel, köprü, viyadük, lağım, telgraf ve telefon hattı kurulumu, gaz hattı döşenmesi gibi altyapısal işler yolcu taşımacılığı, depo ve rıhtım idareciliği gibi iş kollarında çalışma süreleri ve şartları ele alınmıştır. Ele alınan bir diğer konu ister kamu sektörü ister özel sektör sanayi işletmelerinde olsun aynı aileden sadece bir kişinin haftalık 48 saatlik çalışma süresini aşabileceği hususunda karar alınmıştır. 27 Kasım 1919'da yapılan Washington konferansında Mr. Albert Thomas 11; Mr. Butler 9 oyla müdür ve yardımcılığına seçilmişlerdir. Fontaine, **a.g.m.**, s. 409.

oluşturmak (madde 400), periyodik yayınların hangi dilde yazılacağına karar vermek, (madde 396), 31 Mart 1920’de alınan kararlar doğrultusunda Ofisin bütçesini oluşturmak. Anayasanın Ek-2 kısmında ayrıca maaşlar hakkında bilgiler de yer almıştır. Buna göre; genel sekreterin 5.000 ve üzeri, genel sekreter yardımcısının 3.000 ve üzeri, bölüm şefinin 2.000-2.500, bölüm başkanlarının 1.000-1500, asistanların 600-1.200 ve özel sekreterin 450 dolar maaş aldığı bilgisine ulaşılmaktadır. Bu maaşlar, henüz son bulmuş bir savaşın sebep olduğu kısıtlı bütçenin imkânları ile İngiliz ücret piyasasına göre belirlenmiştir. Ek-3’te ise genel sekreter tarafından ofise sunulan bir bildiri yer almış ve bu bildiride mevcut çalışma sorunlarının tespiti 10 madde halinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddeler aşağıdaki içeriklere sahiptir:

1. Denizcilik alanında bir Uluslararası Denizcilik Konferansının düzenlenmesi ve Uluslararası Çalışma Ofisinin içinde denizcilik birliği organizasyonunun temellerinin atılması,
2. Çocuk işçi istihdamında yaş sınırının tespit edilmesi ve bu hususta çocukların eğitimlerinin tamamlamış olmasının dikkate alınması,
3. Ev işlerinin kapsamının tespit edilmesi,
4. Organizasyon Komitesi raporuna ait A, B ve C programlarında belirtilen meslekler ve her eyalette bu hususlarda takip edilecek uygulamaların yer aldığı yıllık raporların hazırlanması,
5. Çalışma Ofisinin elde ettiği veri ve bilgilerin karşılaştırılabilir formlarının hazırlanması,
6. İşsizlikle ilgili bütün bilgilerin toplanması,
7. Kamu istihdam ajanslarının çeşitli ulusal sistemlerle koordine bir şekilde çalışması,
8. Tarım sektöründeki işsizlik hakkında Uluslararası Tarım Enstitüsü ile Roma’da bir anlaşma yapılması,
9. İşçi göçü ve yabancı işçilerin ücretleri hakkında özel bir bölüm oluşturulması,
10. İşçi göçü ve yabancı ülkelerde çalışan işçi çıkarlarının korunmasını içeren düzenlemelerin sağlanması ve bu hususta görevlendirilecek bir komisyonun

atanması, komisyonun 1920’de düzenlenecek konferans için sunum hazırlaması.⁹⁰⁸

Çalışma şartlarını iyileştirmek üzere kurulan ILO, dünya işçi tarihine modern bir bakış açısı ile yaklaşmak ve bu yaklaşım özellikle iki yöne vurgu yapmaktadır. Bunlardan birincisi, gelişmiş ülkelerin daha insancıl bir yaklaşımla uluslararası yaşam standartlarını belirlemesi ve gelişmemiş ülkelere bu çerçeveden destek sağlanmasıdır. İkincisi ise sosyal sorumluluğun ve iş kanunlarının hazırlanmasında emeğe daha çok ses getirilmesidir. Bu doğrultuda ILO; günlük ve haftalık maksimum çalışma saatlerini ve emek arzını düzenlemek, işsizliği önlemek, yaşam standartlarını yüksek düzeyde tutmak, işçileri hastalık ve kazalara karşı korumak, kadın, çocuk ve yaşlı işçileri korumak, kendi ülkeleri dışında çalışan işçilerin menfaatlerini korumak, işçilere örgütlenme hakkı tanımak ve mesleki ve teknik eğitim programları düzenlemek gibi sorumluluklar ile göreve başlamıştır.⁹⁰⁹

ILO’nun yukarıda sayılan görevleri içerik bakımından üç ayrı gruba ayrılmaktadır. Bunlardan birincisi, gelişmekte olan ülkelere, çalışma hayatında karşılaşılan sorunların çözümüne yönelik faaliyette bulunmak üzere en fazla bir yıllık süreyi kapsayan dönem için uzmanlar gönderilmesidir. Bu uzmanlar, kendi alanlarında inceleme yapmak ve gerekli görülen düzenlemelerin en kısa sürede uygulamaya geçmesi için ilgili ülkelerin hükümetleri ile temasa geçmek üzere görevlendirilmektedir. Örgütün ikinci görevi, gelişmiş ülkelerde önemli makamlarda bulunan şahısların, yabancı ülkelere eğitim bursları göndermelerini sağlamasıdır. Örgütün üçüncü görevi, teknik yardım sağlama üzerine oluşturulmuş, teknik yardımlar mesleki eğitim vermek, iş ve işçi bulma hizmetlerini geliştirmek, sosyal güvenlik, kooperatifler ve el sanatları gibi konularla çalışma mevzuatı, iş denetimi ve sağlığı da dâhil olmak üzere çalışan personelin idaresi gibi konuları kapsamıştır. Mesleki eğitim üzerinde en fazla durulan konu teknik yardımlar olup bu alanda yürütülen çalışmalar iş gücü talebinin istatistiği oluşturmak, nitelikli işçilerden

⁹⁰⁸ Fontaine, **a.g.m.**, s. 409.

⁹⁰⁹ R. M. Hutton, “The International Labour Organization and What It Is Doing”, **The Public Health Journal**, Volume:13, No:7, 1922, pp. 318-321.

teknisyenlere kadar çeşitli derecelerde işçi yetiştirmek, yükselmek hedefinde olan işçilere destek sağlamak gibi alanlara ayrılmıştır.⁹¹⁰

4.1.2. Uluslararası Çalışma Konferansları

ILO'nun yasama organı vasfıyla hareket eden Uluslararası Çalışma Konferansları, yılda bir kez olmak üzere üye ülkelerden katılan iki hükümet, bir işçi ve bir işveren temsilcilerinden oluşan dört kişilik delege ile toplanmaya başlamıştır. Bu delegelerden her biri konferans gündemine alınan maddelerin iki katı kadar danışman götürme hakkına sahiptir. Ayrıca üye ülkelerden belirli sayıda gözlemcinin oy hakkı olmaksızın konferansa katılması mümkün kılınmıştır.⁹¹¹

Üye devletlerle bağlayıcı nitelikte sözleşmeler yaparak çalışanların taleplerini yanıtlamak üzere toplanan konferanslar, günümüze kadar önemini korumayı başarmıştır. İşçilerin daha insani şartlarda çalışmalarını sağlamak ve onların yaşam standartlarını yükseltebilmek, uluslararası rekabetin eşit şartlarda ortaya çıkmasına imkân tanımak ve sosyal adalet prensibinin yayılmasını sağlamak gibi belli başlı hedeflerle kurulan ILO'nun bu hedeflere ulaşabilmesine aracılık edecek ilk konferans 29 Ekim 1919'da Washington'da toplanmıştır. ABD, İngiltere, Fransa, İtalya, Japonya, Belçika ve İsviçre'den temsilcilerin bulunduğu bir komisyon tarafından düzenlenen konferansta; çalışma şartlarının geliştirilmesi üzerine planlamalar yapılmış, üye ülkeler, hazırlanan sözleşmeleri 18 aylık süre zarfında, kabul veya ret

⁹¹⁰ S.K. Jain, “Yakın ve Orta Doğudaki Teknik Yardım Faaliyetleri Açısından Milletlerarası Çalışma Teşkilatı ve Az Gelişmiş Memleketler”, Çeviren: Toker Dereli, **Sosyal Siyaset Konferansları**, Cilt:12, 1961, s. 106-113.

⁹¹¹ Anayasa Ocak ve Nisan 1919 arasında, önce Paris'te, sonra Versailles'de bir araya gelen barış konferansı tarafından oluşturulan Çalışma Komisyonu tarafından hazırlanmıştır. Amerika Birleşik Devletleri Amerikan Çalışma Federasyonu (AFL) başkanı Samuel Gompers'in başkanlık ettiği komisyon, dokuz ülkenin temsilcilerinden oluşmuştur. Belçika, Küba, Çekoslovakya, Fransa, İtalya, Japonya, Polonya, İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri. Bu, türünün tek örneği olan üçlü bir örgütlenme ile sonuçlanmış; yönetim organlarında hükümet, işveren ve işçi temsilcilerini bir araya getirmiştir. <http://www.ilo.org/ilolex/english/constq.htm>, Erişim Tarihi: 24 Nisan 2019. İşçi ve işveren temsilcilerinin hükümet temsilcileriyle eşit söz hakkında sahip olması bakımında diğer uluslararası örgütlerden ayrılan ILO'nun bu vasfı anayasasının 3. maddesinde yer almaktadır. Bu özellik aynı zamanda temsilcilerin ortak sorumluluk alması anlamına gelmektedir. Ayrıca sorunların çözümünde çıkacak çatışmayı önleyerek çözümün tartışma metotlarıyla çözülmesi bu anlayış sayesinde uluslararası alana taşınmıştır. Rodgers-Lee- Swepston-Daele, **a.g.e.**, s. 11; Yıldırım Koç, “ILO Uluslararası Çalışma Konferanslarında Türkiye İşçi Delegasyonları”, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:3, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1998, s. 422.

ettiklerini beyan etmekle mükellef kılınmıştır. Üye ülkenin sözleşmeyi kabul etmesi için alınan kararların kendi çalışma hayatı sorunlarına çözüm üretecek yeterlikte olup olmadığını araştırması gerekliliğine özellikle vurgu yapılmıştır. Washington’da toplanan ilk konferansta; çalışma saatlerinin günde sekiz, haftada 48 saatle sınırlandırılması, işsizlikle ilgili alınacak önlemler, yabancı işçilerin tedavilerinin karşılanması, kadın işçilerin doğumdan önce ve sonraki durumları hakkında öneriler, yine kadın ve çocuk işçilerin gece çalışmaları hakkında alınan kararlar, şarbon hastalığının önlenmesi, kadın ve çocukları kurşun zehirlenmelerine karşı korumak için alınacak önlemler, çocuk işçilerin endüstriyel alanlarda istihdamı için tespit edilecek asgari yaş hadleri ve kibrit üretiminde fosfor kullanılmasını yasaklayan 1906 tarihli Bern Sözleşmesi’nin uygulanmasına ilişkin kararlar görüşülmüştür.⁹¹²

Haziran-Temmuz 1920 tarihinde Cenova’da toplanan ikinci ILO konferansında; balıkçılık endüstrisinde çalışma saatlerinin düzenlenmesi, ulusal denizcilik işletmelerinin kurulması, denizlerde çalışan çocuklar için minimum yaşların tespiti, denizciler için işsizlik sigortası ve gemilerin batması veya kaybolması durumunda işsizlik tazminatının ödenmesi gibi konular gündeme gelmiştir. Ekim-Kasım 1921’de Cenevre’de toplanan üçüncü ILO konferansında ise tarım sektöründeki işsizliğin önlenmesi, tarımsal alanlarda çalışan kadınların doğumdan önce ve sonra ücretlerinin korunması, tarımda gece çalışan kadın işçilerin sorunları, çocuk ve genç işçiler için alınacak kararlar vebu sektörde istihdam edilecek çocukların yaş sınırı, tarımsal sektörle ilgili eğitim tekniklerinin geliştirilmesi, tarımda çalışan nüfusun yaşam standartlarının yükseltilmesi ve bu alanda çalışan işçilere örgütlenme hakkının tanınması, tarım işçilerine tazminat ve sosyal sigorta haklarının tanınması, beyaz kurşun kullanan endüstriler için alınacak önlemler, haftalık dinlenme saatlerine ilişkin kararlar ve ağır sanayide çalıştırılacak olan işçilerin yaş sınırları konularında sözleşmelerin hazırlanması kararlaştırılmıştır. ILO’da alınan kararlar ve bu kararlar doğrultusunda hazırlanan sözleşmeler her ülke için bağlayıcı nitelik taşımasa da örgüt farklı ülkelerin hükümet, işçi ve işveren

⁹¹² ILO, **The Labour Provisions of the Peace Treaties**, Geneva 1920, s. 13.

temsilcilerinden onay almıştır. Örgütün çalışma şartlarının iyileştirilmesi yönünde yürüttüğü faaliyetler dünya çapında ün salmıştır.⁹¹³

1922-1924 yılları arasında Örgütün yürüttüğü faaliyetlerde bir duraklama yaşandığı görülmektedir. Tavsiye ve sözleşmelerin artması ile başlayan faaliyetlerin yeniden canlanma dönemi ise 1925 yılına rastlamaktadır. 1925 ile 1931 yılları arasında 15 sözleşme ve 18 tavsiye ile yola devam eden ILO; sosyal sigortalar, asgari ücretlerin tespiti, sanayide iş güvenliği gibi konularla çalışma alanını genişletmiştir. 1930 yılında zorla çalıştırmayı yasaklayan sözleşme, sendika hakkının tanınması hususunda yapılan hazırlıklar ve üyeler arasındaki fikir ayrılıkları, 1933 yılında ücretli iş ve işçi bulma bürolarının kurulması ve sosyal sigortalarla ilgili sözleşme sayısının artması dönemin dikkat çeken gelişmeleridir.⁹¹⁴ 1944 yılında Philadelphia'daki konferans ile başlayan ve 1944-1969 yıllarını kapsayan dönemde ise çalışma süreleri, ücretli yıllık izin, hafta tatili ve ücretler gibi hususlarda önceki dönemde alınan kararlar gözden geçirilmek suretiyle ILO'nun çalışma alanı bir kez daha geliştirmiştir. Bu dönemde Örgüt, sosyal güvenlik ve iş güvenliği gibi hususlarda hazırladığı yeni sözleşme ve tavsiyelerle çalışmalarına devam etmiştir. Dönemin en belirgin özelliği ise tarımla uğraşan kesime hitap eden düzenlemelerin yapılmasıdır.

ILO 1941 yılında New York'ta, 1944'de Philadelphia'da,⁹¹⁵ 1945'de Paris'te, 1946'da Montreal'de ve 1947 yılında ise Cenevre'de konferans düzenlemiştir. Örgüt,

⁹¹³ Hutton, **a.g.m.**, s. 318-321; Washington'da toplanan bu ilk çalışma konferansında benimsenen altı sözleşmeden ikisi kadınların gece mesaisi ve çalışan kadınlara doğum yardımları ile ilgilidir. Konferansa danışman olarak 22, hükümet adına 13, işverenler adına 1 ve işçiler adına sekiz kadın katılmıştır. Bu konferanstan sonra kadın danışmanlar ilk Uluslararası Çalışan Kadınlar Kongresi'ne katılmışlar ve bu kongrede Uluslararası Çalışan Kadınlar Federasyonu kurulmuştur. 1924 yılında Uluslararası Sendikalar Federasyonu'nu katılma kararı alan federasyonun önde gelen kadın delegelerinden biri olan Margaret Bondfield, 1929 yılında Çalışma Bakanlığı'na getirilerek İngiltere tarihinin ilk kadın bakan olmuştur. <http://www2.ilo.org/wcmsp5/groups/public/>, Erişim Tarihi: 16 Kasım 2018.

⁹¹⁴ Arzu Kuban, **Uluslararası Çalışma Örgütünün Denetim Mekanizması ve Türkiye**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1993, s. 10

⁹¹⁵ ILO'nun çalışmalarını çağın gereklerine göre düzenleyecek rehber niteliğindeki Philadelphia Bildirgesi, II. Dünya Savaşı'nda edinilen deneyimleri de göz önüne alarak örgütün dayandığı temel ilkelere ışık tutmuştur. Bu ilkelere bazıları şunlardır: Emek bir mal değildir, İfade ve dernek kurma özgürlüğü sürekli bir ilerlemenin vazgeçilmez koşuludur. Nerde olursa olsun yoksulluk tüm insanların refahı için bir tehlikedir. Gereksinimler için mücadele, her ulusça yorulmak bilmez bir azimle ve ortak refahı sağlamak üzere hükümet temsilcileriyle eşit statüdeki işçi ve işveren temsilcilerinin serbest görüşme ve demokratik karar ortamında bir araya gelmelerini sağlayan uyumlu bir uluslararası

bu konferanslar ile kurulduğu tarihten itibaren deneyim ve çağın gereklerine göre hareket edebilme kabiliyeti açısından büyük gelişmeler kaydetmiştir. 1947 yılında düzenlenen konferansında kabul edilen yeni anayasası ile bağımsız hareket eden bir organizasyon konumuna erişmiştir. Fikir ve bedenen emek sarf eden tüm işçilerin ve ailelerinin çalışma ve hayat standartlarını yükseltmek ve geliştirmek temel amacıyla hareket eden Örgütün yeni anayasası; sürekli ve evrensel barışın sağlanabilmesi için sosyal adalet ilkesinin benimsenmesi, çalışma şartlarının ıslah edilerek sefaletin önlenmesi, çalışma saatlerinin yeniden düzenlenmesi ve bu düzenleme içerisinde günlük ve haftalık çalışma saatlerinin tespit edilerek açıkça belirtilmesi, işsizlikle mücadele, yaşam standartlarını karşılayacak bir ücret politikası, işçilerin meslek hastalıkları dâhil tüm hastalıklara ve iş kazalarına karşı korunması, çocuk ve kadın işçilerin korunması, yaşlılık ve malullük için sigortaların temin edilmesi, başka ülkelerde çalışan işçilerin menfaatlerinin korunması, sendika hakkının tanınması ve mesleki ve teknik öğretimin teşkilatlandırılması gerektiği gibi esaslara dayandırılmıştır.⁹¹⁶

8 Haziran 1949 tarihinde toplanan 32. Uluslararası Çalışma Konferansı'nda; Polonya'nın ücretler konusunda kararı, işçi ücretleri ile ilgili uluslararası bir sözleşme, göçmen istihdamı ile ilgili iki sözleşme, çalışma şartları ile ilgili bir sözleşme ve mesleki eğitim konusunda bir tavsiye toplantı gündemine alınmıştır.⁹¹⁷ 22-26 Kasım 1951 tarihindeki toplantısını Cenevre'de Paul Ramadier başkanlığında yapan ILO toplantıda; iş gücü ve istihdam, diğer uluslararası kuruluşlarla yürütülen ilişkiler, teknik yardım ve ILO'ya ayrılan fon gibi konuları ele almıştır.⁹¹⁸ 34. Uluslararası Çalışma Konferansı'nda genel hatlarıyla şu konular ele alınmıştır:

çabayla yürütülecektir. Örgütün faaliyet ve yetki alanını daha kapsamlı hale getiren bildirge, ister kamu alanında ister özel sektörde bulunsun işçi memur tüm çalışanları sosyal güvenlik, zorla çalıştırma ve ayrımcılık konularda eşit muameleye tabi tutmuştur. Bildirgede, ILO'nun mükellef olduğu tüm alanlar sayılmış, bunlar arasında yaşam standardının yükseltilmesi, toplu pazarlık, verimliliğin sağlanması bakımından işçi ve işveren iş birliğinin sağlanması gibi konularda yer almıştır. 10 Mayıs 1944 tarihinde toplanan 26. Uluslararası Çalışma Örgütü Konferansı'nda kabul edilen bildirge, ILO'nun temel prensiplerini aynen kabul ederek, emeğin bir mal olmadığını, düşünce ve dernek kurma özgürlüklerinin kalıcı bir ilerlemeyi gerçekleştirmenin temel unsuru olduğu, fakirliğin görüldüğü her yerde refaha yöneltilen bir tehlikenin var olacağı yönünde görüş bildirmiştir. <http://www.ilo.ch/dyn/normlex/en/f?pErişim> Tarih: 24 Nisan 2019.

⁹¹⁶ Hüseyin Avni Göktürk, "Milletlerarası Çalışma Teşkilatı Nasıl Çalışır, Gayesi Nedir?", **İktisadi Yürüyüş**, Sayı:172, Cilt:8, Şubat 1947, s. 6.

⁹¹⁷ ILO, **International Labour Organization**, Cilt: 3, No:3, Ağustos 1949, s. 532-536.

⁹¹⁸ ILO, **International Labour Organization**, Cilt:6, No:1, Şubat 1952, s. 119-120.

Endüstriyel ilişkiler, kadın ve erkekler için eşit değerde işler için eşit ücret, tarım işçileri için askeri ücret ve sosyal güvenlik hedefleri ve asgari yaşam standartları.⁹¹⁹

ILO'nun 43. toplantısı Cenevre'de 17-20 Kasım 1959 tarihinde yapılmıştır. Önceki dönemlerde hazırlanan faaliyet yöntemleri, yetkili makamların değerlendirmesi sonucu, yararlı görülmüş ve bu yöntemlerin devam etmesi yönünde fikir birliğine varılmıştır. Konferansın açılışını yapan ABD temsilcisi, ILO'nun az gelişmiş ülkelerin durumunu iyileştirme hedefinin en önemli görev olarak kabul edildiğine ve bu alanda halen yapılması gerekenlerin olduğuna dikkat çekmiştir. Ayrıca konferansta, fonların sınırlı olması sebebiyle, öncelikli faaliyetlerin belirlenmesi gerekliliğine vurgu yapılarak bölgesel sorunlarla başa çıkmak için özel toplantıların yapılması önerisinde bulunulmuştur. Batı Almanya temsilcisi, Örgütün istihdam ve emek-insan ilişkileri alanında çalışmalarını yoğunlaştırması görüşünü dile getirirken söz alan Hindistan temsilcisi, işçiler için mesleki eğitim kurslarının açılması teklifinde bulunmuştur. Belçikalı temsilci ise ILO'nun teknik alanda faaliyet yürüten bir organizasyon olmadığı yönünde görüş bildirmiştir. Birleşik Krallık adına konferansa katılan temsilci, örgütün sosyal politikaların pratik uygulamalarını iyi kavraması ve uygulamaya sokabilmesinin ekonomik kalkınmaya faydasına dikkat çekerek teknik faaliyetlerin bu noktada önemli bir destek olduğuna dikkat çekmiştir. Sovyetler Birliğinin delegesi de ILO yasaları veya standartları kapsamında olmayan tarım işçilerinin haklarını belirleyen araçların daha fazla geliştirilmesini istemiştir. Gıda ve Tarım Örgütü (FAO) ile ILO'nun ortaklaşa düzenlediği balıkçılık kooperatifleri ile ilgili olarak ise balıkçıların ekonomik ve sosyal koşullarının iyileştirilmesi için kooperatiflerin bilgi ve materyal yönünden geliştirilmesi yönündeki teklifler görüşülmüştür. Uzmanlar, iş kazalarının tanımı, istatistik toplama yöntemleri ve tablolarının değerlendirmek için kullanılan programların yetersizliği üzerinde tartışmışlardır. Kadın işçilerin sorunlarına yönelik çözümler üretmek üzere açılacak olan “Kadın İşçilerin Sorunlarına Yönelik Danışmanlar Paneli” de konferans gündemine gelen konular arasındadır.⁹²⁰

7-29 Haziran 1961 tarihinde Cenevre'de M. A. Raschid başkanlığında 94 üye ülkeden binlerce delegenin katılımıyla toplanan 45. Uluslararası Çalışma

⁹¹⁹ ILO, **International Labour Organization**, Cilt:5, No:1, Şubat 1951, s. 204-206.

⁹²⁰ ILO, **International Labour Organization**, Cilt:14, No:2, Bahar 1960, s. 335-337.

Konferansı'nın gündemi, yoğun olarak, açlık sınırında yaşayan insanların problemleri üzerine olmuştur. ILO'nun hedeflerine ulaşması için üye ülkelerin, açlık sınırında yaşayan ülke insanların karşılaştığı sorunları empati yoluyla anlamaya çalışmalarının temel bir gereklilik olduğu vurgulanmıştır. Gelişmekte olan ülkelerin ise ekonomik büyüme ve sosyal hedeflere ulaşmak gibi hedeflerini uyum içinde gerçekleştirebilmelerinin önemine değinilmiştir. Ayrıca gelişmekte olan ülkelerin azami derecede de olsa yatırım fırsatı yaratmaları ile sosyal hedeflere bir adım daha ulaşacakları belirtilmiştir. Başkan Morse tarafından yapılan konuşmada, işçi hareketlerinin hem sendika üyelerinin mesleki çıkarlarını korumak hem de toplumdaki sosyo-ekonomik açıdan depresyonlu gruplar için gerçekleştirilecek sosyal reformlar adına yapıldığını belirtilmiştir. Konferansta ayrıca işçi konutları için teklif çağrısı yapılmış, yetkili makamların bu konuyla ilgilenmeleri istenmiştir. Konferansta önemle vurgulanan diğer konular ise şunlardır: Çalışma saatleri konusunda düzenleme yapılması gerektiği, haftalık çalışma saatinin 48'in üstüne çıktığı durumlar için inceleme yapılması, fazla çalışmanın onaylanmadan önce ihtiyaç olup olmadığının göz önüne alınması. Bunlar dışında iş saatlerinin belirtildiği yayınlar yapılması, tarım, balıkçılık ve deniz taşıma işlerinde çalışma saatlerinin düzenlenmesi, mesleki eğitim kurslarının açılması ve sosyal güvence açısından vatandaşlara eşit muamele yapılması da gündemde yer almıştır. Konferansta görüşülerek kabul edilen konu başlıkları ise şunlardır: Ücretli tatil, yaşlı işçilerin sorunlarına yönelik çözüm önerileri, ILO'nun bölgesel aktivitelerini geliştirmesi ve sendikal haklarının sağlanması.⁹²¹

6-29 Haziran 1962 tarihinde yapılan Uluslararası Çalışma Konferansı, John Lynch başkanlığında Cenevre'de yapılmıştır. Konferansa sunulan raporlar ile dünyanın farklı yerlerinde nüfusun yaşlara göre dağılımı belirlendikten sonra yaşlı işçilerin istihdamında yaşanan zorluklar ve refah sorunları gözden geçirilmiştir. Ardından dünyanın farklı bölgelerindeki nüfusun yaş analizi yapılmış, yaşlı işçilerin sağlık problemlerine ve ağır çalışma şartlarına değinilmiştir. 218 konuşmacı tarafından iki bölüm halinde yapılan oturumlarda, mesleki ve teknik eğitimler

⁹²¹ ILO, **International Labour Organization**, Cilt:16, No:1, Kış 1962, s. 224-226.

üzerine de müzakereler yapılmıştır. Üzerinde en çok durulan konu ise sosyal güvenlik uygulamalarında eşitlik gözetilmesidir.⁹²²

4-25 Haziran 1969 tarihleri arasında Cenevre’de toplanan ve 113 üye ülkenin katılımıyla gerçekleşen 53. Uluslararası Çalışma Konferansı, kuruluşunun 50. yılı olması sebebiyle tüm dünyada büyük bir ilgi ile karşılanmış, bu münasebetle başta Cenevre olmak üzere dünyanın birçok yerinde çeşitli etkinliklerle yıldönümü kutlanmıştır.⁹²³ Toplantıda, ILO’nun iş, sağlık ve refah alanında yürüttüğü çalışmaların etkileri üzerinde önemle durulmuştur. ILO tarafından benimsenen 17 yayın gözden geçirilerek bu yayınların amaçları açıklanmaya çalışılmış ve üye devletlerin temsilcileri tarafından onaylanmayan anlaşmalar üzerinde değerlendirme yapılmıştır. Gözden geçirilen dokümanlar arasında sosyal güvenliğin standartları ve uygulanmasında vatandaşlar arasında eşitlik gözetilmesi gerekliliği üzerine hazırlanan 118 ve 120 No’lu anlaşmalar da yer almıştır. ILO’nın kuruluşunun 50. yıldönümünün diğerlerinden farkı ise bu toplantıda alınan karar gereği Dünya İstihdam Programı’nın başlatılmasıdır. ILO Genel Direktörü David A. Morse⁹²⁴ tarafından yapılan açıklamada; işsizlik ve yoksulluğun kalkınmanın önündeki ciddi bir engel olduğu, gelişmekte olan ülkelerde işsizliğin yüksek oranlara ulaştığı, gayri safi milli hasıladaki artış ile ekonomik kalkınmada başarı sağlandığı düşünüldüğünde bile artan iş gücü için istihdam yaratma sorununu çözmede yetersiz kaldığı

⁹²² ILO, **International Labour Organization**, Cilt:17, No:1, Kış 1963, s. 276-278.

⁹²³ Metin Kutal, “Uluslararası Çalışma Teşkilatının Yasama Faaliyeti ve Türkiye Cumhuriyeti’nin Durumu”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:21, Yıl:1970, s. 170.

⁹²⁴ David A. Morse, 31 Mayıs 1907’de New York’ta doğmuştur. 1929’da Rutgers Üniversitesi’nden ve 1932’de Harvard Hukuk Fakültesi’nden mezun olmuştur. 1932’de New Jersey barosuna kabul edilmiş, ardından ABD Başsavcı Özel Asistanı olarak görev yapmıştır. ABD İçişleri Bakanlığı Petrol Çalışma Politikası Kurulu Baş Danışmanı ve New York metropol alanında Ulusal Çalışma İlişkileri Kurulu Bölge Avukatlığı da görevleri arasındadır. II. Dünya Savaşı’nın başlamasıyla orduya katılma kararı almış, 1943’ten 1944 yılına kadar Kuzey Afrika, Sicilya ve İtalya’da çeşitli görevler almış, bu bölgelerde çalışma ve istihdam programları hazırlayarak uygulamaya koymuştur. Ordudan ayrılmasıyla birlikte ise Ulusal Çalışma İlişkileri Kurulu’na genel müşavir olarak atanmıştır. Haziran 1948’de Uluslararası Çalışma Konferansı başkanı olarak seçilmiştir. Haziran 1948’de San Francisco’daki Yönetim Organının 105. oturumunda, oy birliğiyle on yıllık bir dönem için Genel Müdür seçilmiştir. David A. Morse, 1948-1970 yılları arasında, iki dönem boyunca ILO genel müdürlüğü yapmış, bu dönemlerde örgütün üye sayısı 52’den 121’e personel sayısı ise yaklaşık 600’e yükseltilmiştir. Yine bu iki dönem boyunca ILO’nun bütçesi yaklaşık 4 milyon dolardan 60 milyon dolara yükseltilmiştir. Teknik iş birliğinin ILO’nun ayrılmaz bir parçası haline geldiği bu dönemde bölgesel programlar hazırlanarak, bu kapsamdaki eğitim faaliyetlerine hız kazandırılmış, Uluslararası Çalışma Enstitüsü, Cenevre merkezli çalışmalar yürütmüş ve 1965 yılında Torino’da Uluslararası Eğitim Merkezi kurulmuştur. Şubat 1970’te istifa eden David Morse, 1 Aralık 1990’da New York’ta hayatını kaybetmiştir. <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/ilo-director-general/former-directors-general>Erişim Tarihi: 10 Mart 2019.

belirtilmiştir. Dünya İstihdam Programı, insan kaynakları gelişimi ve istihdam politikası alanında dünya çapında ilk planlama girişimini temsil etmiştir. Koruma üzerine yoğunlaşan diğer programlar da başlatılmıştır. Örneğin, insan haklarının sağlanması yönünde teşvik ve özellikle örgütlenme özgürlüğü için özel prosedürler oluşturulmuştur. Toplu pazarlık yapma hakkı, eşit ücretlendirme, zorunlu çalışmanın kaldırılması, istihdamda ayrımcılığı yasaklayan ana standartlar olarak kabul edilmiştir.⁹²⁵

1969 Haziran'ında 50. yıldönümü kutlanan ILO'nun, çalışma şartlarının iyileştirilmesi hususunda göstermiş olduğu gayret, bağımsızlığına henüz kavuşmuş olan devletlere verdiği üyelik ve düzenlemiş olduğu konferanslarda uzmanlar tarafından verilmiş beyanatlar ile Nobel Barış Ödülü'ne layık görülmüştür. Tüm dünyaya kanıtlanan bu başarı, Örgütün bundan sonraki dönemlerde daha aktif olunacağı ve sosyal barışın sağlanması adına daha büyük başarılarla imza atılacağı yolunda inancı güçlendirmiştir. Türkiye için ise ILO'ya üyelikten doğan sorumlulukları henüz gereğince yerine getiremediği ve sosyal barışın temin edilmesi için işçi, işveren ve devlet iş birliğinin daha fazla güce ihtiyaç duyduğu konusunda fikir birliğine varılmıştır. 1969 yılında 312 oya karşı 30 çekimser oy ile kabul edilen tarımda iş teftişine yönelik sözleşme özellikle az gelişmiş ülkeler için önemli bir adım sayılmıştır. ILO'nun ilk dönemde kabul ettiği 67 sözleşmeden 800'ü tasdik edilmekle birlikte II. Dünya Savaşı'nın patlak vermesi ile görülen duraklama döneminin ardından 1949 yılında tasdik edilen sözleşme sayısı 1.000 ve 1969 yılında tasdik edilen sözleşme sayısı ise 3.497'e ulaşmıştır. Tasdik edilen bu sözleşmeler arasında zorla çalıştırmanın yasaklanması, ırk, cinsiyet ve din ayrımı yapmaksızın işçi istihdamının sağlanması ve sendika hakkının garanti altına alınması en fazla kabul gören sözleşme içerikleri arasında yer almıştır.⁹²⁶ ILO, sosyal barışı sağlamak adına göstermiş olduğu istikrarlı tutumla kuruluşunun 100. yılında üye sayısını 187'e ulaştırmıştır. Çalışma koşullarının iyileştirilmesi hususunda göstermiş olduğu

⁹²⁵ William Gomberg, "Fiftieth Anniversary of the International Labour Organization", **Social Service Review**, Volume:42, No:4, 1969, pp. 506-507.

⁹²⁶ Kutal, **a.g.m.**, s. 169-185.

hassasiyetle 189 sözleşme hazırlamış ve 205 tavsiye niteliğinde karar alarak ulusal ve uluslararası kuruluşların sosyal politikalarına yön veren öncü bir kuruluş olmuştur.⁹²⁷

Dünya çapında yaygın bir problem olan çocuk işçiliği, ILO tarafından 182 No'lu sözleşmede ele alınmıştır.⁹²⁸ Çocuk işçiliği tabirine nesiller önce bile rastlanmakla birlikte tarım toplumlarının ilk döneminden beri var olan çocuk işçiliği kapitalizm ve sanayileşmenin hız kazanmasıyla artmıştır. 1970'lerde Doğu Londra'da çocuklar atölyelerde çalışmakta iken Türkiye'de çocuk işçilerin yoğun olarak halıcılık sektöründe çalıştığı görülmüştür. Hong Kong'da plastik malzeme üreten işletmelerde, Hindistan'da ise ağır sanayide ve tarım sektörünün ağır güç gerektiren sahalarında çocuk işçilere rastlanmıştır. 1990'lar boyunca Tanzanya Cumhuriyeti'nde kahve çekirdeği toplayıcılığı yapan; Portekiz'de inşaat işçisi olarak çalışan ve Pakistan'da futbol topu üreten fabrikalarda dikiş yapan çocuklara rastlanmıştır. Son zamanlarda 85'ten fazla ülkede 18 yaşın altında çalışan 300.000'den fazla kız ve erkek çocuğun olduğu tespit edilmiştir. Bu çocuklar aktif olarak hükümetin askeri kanadında siyasi mücadelelerde yer almıştır. Tahminler 5.7 milyon çocuğun çalışmaya zorlanmakta olduğunu göstermektedir. 1973'te tehlikeli işlerde çalışma, 18 yaşından küçükler için yasaklanmıştır. 1989'da Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi⁹²⁹ kabul edilmiş, bu sözleşmede çocukların fiziksel, mental, ruhsal ve sosyal gelişimini tehlikeye sokacak işlerden korunması konusunda hükümler yer almıştır. Mart 2001'de UNICEF tarafından yayımlanan bir rapora göre gelişmekte olan ülkelerde 5-14 yaş arasında en az 250 milyon çocuk yaşamaktadır. Yine aynı rapora göre dünyadaki 2.2 milyar çocuğun bir milyarı fakirlik içinde hayatlarını devam ettirmektedir. ILO'nun 2002'de düzenlediği sözleşmeye göre ilaç üretimi, pornografik film ve fuhuşta çalışan milyonlarca işçi

⁹²⁷ A. K. Nurdoğan, Uluslararası Çalışma Örgütünün Yüzüncü Yıl Dönümü ve Türkiye İlişkileri, **Bitlis Eren Üniversitesi Akademik İzdüşüm Dergisi**, Cilt:3, Sayı:4, s. 81.

⁹²⁸ 1 Haziran 1999 tarihinde 87. toplantısını yapmış olan ILO, çocuk işçiler hakkında yasal mevzuatı oluşturmak üzere 182 No'lu sözleşmeyi hazırlamıştır. 16 maddeden oluşan sözleşmenin ikinci maddesinde 18 yaşın altındaki tüm personel uygulanması kararı alınmıştır. <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p,Erişim Tarihi: 28 Aralık 2018>.

⁹²⁹ BM Genel Kurulu tarafından 20 Kasım 1989'da kabul edilen sözleşme 54 maddeden oluşmaktadır. 1. Madde çocuk tanımı yapılmış, bu tanıma göre 18 yaşına kadar her insan çocuk sayılmıştır. 26. Maddede her çocuğun sosyal sigortadan yararlanma hakkına sahip olduğu vurgusu yapılmış, bu hakkın tam olarak sağlanabilmesi sözleşmeye taraf devletlerin ulusal hukuk kurallarına uygun gerekli önlemleri almaları istenmiştir. Türkiye sözleşmeyi 14 Eylül 1990 tarihinde kabul etmiştir. **Resmî Gazete**, Sayı:22184, 27 Ocak 1995, s.3.

tespit edilmiştir. Toplamda 5-17 yaş aralığında 352 milyon çocuğun aktif olarak çalıştığı ve bunlardan 170 milyonunun tehlikeli işlerde çalıştırıldığı bilinmektedir.⁹³⁰

Sonuç olarak uluslararası bir kuruluş olarak vücuda getirilen ILO, kurulduğu yıldan 1946 yılına kadar ve 1946'dan BM'nin kurulduğu döneme kadar farklı özelliklerde bir yapıya sahip olmuştur. İlk dönem, MC'ye bağlı olarak kurulmasından dolayı cemiyetin üyeleri doğal olarak ILO'nun da üyeleri sayılmıştır. Kurulduğu yıl 1919 ve sonraki birkaç yıl içinde ILO, çalışma şartlarını iyileştirmek adına sadece işçilere yönelik düzenlemeler yaptığı dolayısıyla da tarım işçilerinin örgütün bünyesi dışında kaldığı yönünde yoğun eleştiriler almıştır. ILO, günümüze yaklaştığı süre zarfında değişen teknoloji, ekonomik yapı, çalışma koşulları ve yaşam biçimlerinin geleneksel yapıdan modern bir yapıya doğru evrilmesi, yaşanan ekonomik krizler, kıtlık, bölgesel savaş ve çatışmalar sebebiyle siyasi, ekonomik ve sosyal açıdan farklı bir statüde yoluna devam etmiştir. I. Dünya Savaşı'nın yarattığı ekonomik bunalım sonucu Uluslararası Adalet Divanı, Örgütün çalışma alanının daraltılmış olduğu kanısına varmış, bu görüşten yola çıkarak 1922 yılında tarım işçilerinin çalışma şartlarını iyileştiren yasal düzenlemeler yapılması yönünde adımlar atılmaya başlanmıştır. 1944 Philadelphia Bildirisi ile bu kararın onaylanmasına yönelik ikinci önemli adım atılmıştır. Ancak iki dünya savaşı arası dönemde sürekli değişen siyasi dengeler Örgüte üyeliği de zorlaştırmıştır.⁹³¹

Tüm ulusların barış içinde yaşamalarına ancak sosyal adalet prensi doğrultusunda hareket edilmesiyle ulaşılabileceği esası üzerinde duran ILO, II. Dünya Savaşı'ndan sonra çalışma alanını genişleterek bilhassa gelişmekte olan ülkelere bu prensiplerle yaklaşp işçi sorunlarına çözüm yolları aramaya başlamıştır. ILO, sosyal barışın sağlanması adına üç temel hareket noktasında faaliyet yürütmüş

⁹³⁰ Emee Vıda Estacio- David F. Marks, "Child Labour and the International Labour Organization's Convention 182: A Critical Perspective", **Journal of Health Psychology**, Cilt:10, Sayı:3, s.475-484; Çocuk işçilerle ilgili uluslararası düzenlemeler arasında; 1948'de ilan edilen BM İnsan Hakları Bildirgesi, 1951'de ilan edilen Avrupa Çocuk Hakları Bildirisi, 1959'da ilan edilen BM Çocuk Hakları Bildirisi, 1965'de kabul edilen Avrupa Sosyal Şartı, 1976'da kabul edilen BM Ekonomik ve Kültürel Sözleşmesi ve 1989 tarihinde onaylanan Avrupa Topluluğu Temel Sosyal Haklar Bildirgesi. Ali İhsan Burak Dur, Mustafa Öztürk, "Türkiye'de ve Dünya'da Çocuk işçiliği ve Mücadele Politikaları: SMÜ MYO Öğrencileri Üzerine Bir Araştırma", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:22, Sayı:3, 2017, s. 2016-2017.

⁹³¹ Thomas Richard Davies, "Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World During the Twentieth Century", **The International History Review**, Volume:35, No:2, 2013, pp. 431.

olup bunlardan birincisi teknik iş birliği sağlamak hedefiyle gelişmekte olan ülkelerin sosyal ve ekonomik sorunlarına çözüm üretilmesi için araştırmalar yapmak, çeşitli eğitim ve burslarla bu alanda yeterli donanım ve bilgi sağlamak ve bu faaliyetleri yürütürken BM ile ortak çalışmalar yürütmektir. İkinci faaliyet ise araştırma yaparak ve çeşitli yayınlar hazırlayarak Örgütün bu alanda araştırma yapanlar için gerekli belge ve kayıtları bir araya getirmesidir. Üç ayrı dilden hazırlanan yıllık istatistikler, sosyal mevzuatların çevirisi, çeşitli raporlar ve bültenler bilimsel niteliği ile ön plana çıkan yayınlar arasında yer almıştır. Üçüncüsü ise yürürlükteki sosyal mevzuatların geliştirilmesine ön ayak olacak faaliyetlerdir. Fikren ve bedenen emek sarf eden tüm işçilerin ve ailelerinin hayat standartlarını yükseltmek temel amacıyla ILO, 1947 yılından sonra ise bağımsız anayasası ile hareket ederek evrensel barışın sağlanabilmesi ve sosyal adalet ilkesinin benimsenmesi için çabalamıştır.⁹³² ILO'nun çalışmaları üzerine yayımlanmış makale ve kitaplarda, özellikle 1919'dan 1970'e uzanan dönemde, daha çok çocuk işçiler ve kadın hakları üzerinde önemle durulmuştur. Bazı yayınlarda ise ILO, Kuzey Afrika ve Latin Amerika'nın sosyal yardım meseleleri üzerinde yoğunlaşmıştır.⁹³³

4.2. Uluslararası Çalışma Örgütü ve Türkiye İlişkisi

4.2.1. Türkiye'nin Uluslararası Çalışma Örgütüne Katılmasına İlişkin Tarihsel Süreç

Çalışma hayatının modern koşullar içerisinde sürdürülmesi için sanayi alanında yaşanan gelişmeler ile sosyal politikalar arasındaki ilişkiler sağlam temellere dayandırılmalıdır. Çalışma sürelerinin düzenlenmesinden kadın ve çocuk işçilerin riskli işlerde çalıştırılmalarının yasaklanmasına; yaşam standartlarına uygun ücret politikalarının belirlenmesinden işçilere örgütlenme özgürlüğü tanınmasına kadar çalışma hayatını ilgilendiren tüm sorunlara çözüm bulmak ve çalışanların geleceklerini garanti altına almak ihtiyacı, 1920'li yılların başından itibaren bu alanlarda model alınacak bir örgüte üye olmak gerekliliğini ortaya koymuştur. 1929

⁹³² Göktürk, **a.g.m.**, s. 6.

⁹³³ Davies, **a.g.m.**, s.431.

yılında patlak veren dünya ekonomik bunalımı ve ardından ekonomi politikalarının liberal sistemden devletçilik modeline doğru değişmesi, işler halde olan sanayi işletmelerin devlet sermayesine olan bağımlılığı, teknik alanlarda yaşanan yetersizlik, iş gücünün henüz nitelikli hale getirilememiş olması ve zayıf bir şekilde devam eden sanayileşme hareketlerinin beraberinde getirdiği toplumsal problemler Türkiye'nin ILO ile tanışmasına giden sürece ivme kazandırmıştır. Türkiye, ilk olarak 1927 yılında gözlemci olarak ILO ile bağlantı kurmuştur. 1932 yılına kadar, sanayileşme açısından yolun başında olan bir ülke olarak ise ILO'ya üye olmak adına gerekli girişimlerde bulunamamıştır. Üyeliğin gecikmesine sadece ekonomik nedenler açısından bakmak yerinde bir değerlendirme olmayacaktır. Üyeliğin önündeki bir diğer engel hem ülke içinde hem dışarıda yaşanan siyasi gelişmelerdir. Türkiye'nin 1932 yılına kadar MC dışında kalması, dolayısıyla da örgütün standartlarına ulaşamaması, ILO'ya üyeliğin gecikmesinde olumsuz rol oynamıştır.⁹³⁴ 9 Temmuz 1932 tarihinde TBMM tarafından alınan karar gereği MC'ye üyelikle birlikte Türkiye'nin ILO'ya üyeliği de kendiliğinden başlamıştır.⁹³⁵

Türkiye'nin, ILO anayasasının öne sürdüğü yükümlülükleri kabul etmesiyle başlayan üyeliği ve günümüze kadar ulaşan süreç dönemlere ayrılarak incelenmelidir. Dönemlerden ilki, 1932-1945 yıllarını kapsamaktadır. Genel hatlarıyla üyeliğe giriş dönemi olarak adlandırılan ilk 13 yıl, Türkiye'nin çalışan kesime yönelik koruma politikalarını oluşturamaması ve işçi işveren sendikalarının henüz kurulamamış olması sebebiyle ILO'nun çalışmalarına henüz tam anlamıyla katılamadığı yıllardır. Türkiye, üye devlet olarak ilk defa 8-30 Haziran 1933 yılında

⁹³⁴ Türkiye, Lozan Antlaşması ile 1. Dünya Savaşı'nın olumsuz etkilerinden kısmen de olsa kurtulmayı başarmış, fakat bu başarı statüsünü korumaya çalışan diğer devletlerle birlikte Türkiye'nin de MC'ye üyeliğini geciktirmiştir. Üyeliğin gecikmesinde bir diğer neden İngiltere ile çözülemeyen Musul sorunudur. Cemiyetin Musul sorununa İngiltere yanlısı bir karar alması Türkiye'nin cemiyet ile arasına mesafe koymasına yol açmıştır. 1930'lara gelindiğinde değişen dünya düzenine bağlı olarak Türkiye'nin cemiyete tutumu da değişmiş, Türkiye ekonomik ve siyasal açıdan değişime hazır gelerek MC'ye bağlı kuruluşlara üyelik için başvurularda bulunmuştur. Özellikle 1931 yılında silahsızlanma ile ilgili cemiyetin toplantılarına katılım sağlamıştır. Balkan ülkeleri tarafından da MC'ye üyeliği desteklenen Türkiye, 18 Temmuz 1932'de üyeliği kesinleşmiştir. Dilek Barlas, "Milletler Cemiyeti'nde Türkiye: İyimserlik ve Kuşku Arasında" **Uluslararası İlişkiler**, Cilt:14, Sayı:55, 2017, s. 99.

⁹³⁵ Cahit Talas, **Toplumsal Politika**, İmge Kitabevi, Ankara, 1990, s.190; 19 Temmuz 1932'de Cenevre'den Ankara'ya gönderilen telgrafta; Türkiye'nin ILO'ya üyeliği hakkında şunlar dile getirmiştir: "*Ülkenizin Milletler Cemiyeti'ne üye olması dolayısıyla Türk Hükümetini coşkulu biçimde kutlarım. Türkiye, böylece Uluslararası Çalışma Örgütü üyesi de oluyor. Hükümetinizin sosyal politikanın gelişmesine bağlılığını biliyorum. Verimli iş birliği için en iyi dileklerimi sunarım.*" Bu sözlerde de ifade edildiği gibi Türkiye'nin ILO'ya üyeliği resmen başlamıştır. Mesut Gülmez, **1919-2019 ILO-Türkiye İlişkilerinin Yüzyılı**, ILO Yayınları, Ankara, 2019, s. 226.

toplanan 17. Uluslararası Çalışma Konferansı'na katılmıştır. Örgütün düzenlediği konferanslara katılan işçi, işveren ve hükümet temsilcileri şeklindeki üçlü yapının mesleki örgütlenmeyi gerektiren ilk iki grubu Türkiye'de henüz oluşturulamamış, dolayısıyla Türkiye bu dönemde konferanslara sadece hükümet temsilcisi gönderebilmiştir.⁹³⁶

Türkiye'nin ILO'nun çalışmalarına katılamamasının nedenleri arasında 1929 yılında meydana gelen dünya ekonomik bunalımının 1930'lu yıllarda etkisinin hala sürüyor olması ve yaklaşan dünya savaşının Türkiye ekonomisini altüst hale getirmesi de bulunmaktadır. 1933-1939 yılları arasında Türkiye, 17. Uluslararası Çalışma Konferansı'ndan 25'inci konferansa kadar toplantılara aralıksız katılmıştır. 1936 yılında yürürlüğe giren 3008 sayılı İş Kanunu'nun ILO tarafından hazırlanan sözleşmelere göre şekillenmesi, Türkiye'nin Örgüt ile iş birliği sürecinin temellerini sağlamlaştırmıştır. Ancak 1939 yılına kadar ILO'nun hazırladığı 65 sözleşmeden sadece birinin onaylaması Türkiye'nin teşkilata gereğince ilgi göstermediği yönünde görüşleri desteklemekte, dolayısıyla da Türkiye'nin ILO ile iş birliğinin sağlam temelleri konusunda bir çelişki doğmaktadır. II. Dünya Savaşı'ndan önce sanayileşmiş ülkeleri sosyal açıdan desteklemek için çaba gösteren Örgütün bu tutumu, Türkiye de dâhil olmak üzere milli bir sanayi oluşturma yolunun henüz başında olan ülkelerin ILO sözleşmelere karşı ilgisiz kalmasının temel gerekçeleri arasında sayılmıştır. Bu noktada dikkate alınması gereken bir diğer konu ise Örgüt bünyesinde toplanan konferanslara işçi ve işveren temsilcilerinin katılmasına rağmen tek partili rejimin hüküm sürdüğü bir dönemde sendikal faaliyetlerin yürütülmesine imkân bulamayan Türkiye'nin ilgisiz kalmasının olağan karşılanmasıdır. Bu dönemin bir diğer ayrıntısı, Cemiyetler Kanunu'nun kısıtlayıcı hükümlerinin kaldırılması ile sendikal özgürlüğe bir adım daha yaklaşılmasıdır. Sendikaların serbest çalışmalarına imkân sağlanmasıyla Türkiye, ILO'nun hükümet, işçi ve işveren şeklindeki üçlü teşkilat yapısını tam anlamıyla sağlamış olup toplantılara daha aktif katılım sağlamıştır.⁹³⁷

⁹³⁶ 1946 yılından itibaren işçi delegeleri de konferansta bulunmaya Türkiye, en fazla işçi temsilcisini 1952 yılında kurulan Türk-İş tarafından sağlanmıştır. Koç, **a.g.m.**, s. 422.

⁹³⁷ Gülmez, **1919-2019 ILO- Türkiye İlişkilerinin Yüzyılı**, s.260; Nurdoğan, **a.g.m.**, s. 85.

Türkiye’de çalışma hayatının organize edilmesi sorumluluğunu yüklenen Çalışma Bakanlığının kurulması ile ILO’nun tavsiye ve sözleşmeleri Türkiye’de kabul görür ve onaylanır olmuş, bu gelişmeler Türkiye ile Örgüt arasında sıkı bir şekilde işleyen iş birliği dönemini başlatmıştır.⁹³⁸ 1945 yılı sonrasında üç sözleşmenin birden imzalanması Türkiye’nin Örgüt ile iş birliği sürecine uyum sağladığının açık kanıtıdır. Çalışma Bakanlığı tarafından ILO’ya üyelik hakkında görüşler, Örgütün sözleşmelerinde, Türkiye’nin bünyesine ters düşecek herhangi bir durum söz konusu olmadığını göstermektedir.⁹³⁹

Çalışma Bakanlığının kuruluşu ile ILO arasındaki ilişkilerin arttığı 1945 sonrası dönemde Çalışma Bakanlığına bağlı bir birim olarak kurulan ve Örgüt ile ilişkilerin gelişmesine olanak sağlayacak verileri toplayan Araştırma Kurulunun çalışmaları sonucu Türkiye’nin onayladığı sözleşme sayısı dokuza ulaşmıştır.⁹⁴⁰ Çalışma Bakanlığının kuruluş ve görevleri hakkındaki 4831 sayılı kanunda yer alan, *“Milletlerarası Çalışma Teşkilatıyla temas ve yazışmaları idare etmek ve bu teşkilata üye olmaktan doğan işlerin yerine getirilmesiyle ilgili incelemeleri yaparak teftişlerde bulunmak”* hükmüyle Araştırma Kurulunun görevleri iki esasa dayandırılmıştır: Birincisi Türk çalışma mevzuatını incelemek ve uluslararası çalışma sözleşmelerinin belirlediği normlarla denk veya bu normların üstünde mevzuat hükümlerini tespit ederek TBMM’ye bu sözleşmelerle ilgili teklifte bulunmaktır. İkincisi ise bu sözleşmelerin belirlediği normların altında olan Türk çalışma mevzuatı hükümleri hakkında yapılacak iyileştirmeleri belirleyerek bunlar hakkında kanun değişiklikleri hazırlamaktır. Bu görevler dışında Araştırma Kurulu, Uluslararası Çalışma Konferanslarına katılacak delegelere gerekli bilgileri vererek bu delegelerin talep ve şikâyetleri hakkında açıklamalarda bulunmak ve sözleşmeleri uygulayan komisyonların sorularını cevaplandırmak gibi görevlere de sahip olmuştur.⁹⁴¹

ILO ile iş birliği ve uyum sürecinin gelişmeye başladığı dönemde, 11 Eylül 1948 tarihinde, Çalışma Bakanı Tahsin Bekir Balta, Uluslararası Çalışma Bürosuna

⁹³⁸ Kutal, **a.g.m.**, s.169-170.

⁹³⁹ **Çalışma Bakanlığının İki Yılı**, s. 15.

⁹⁴⁰ Nurdoğan, **a.g.m.**, s.85

⁹⁴¹ Ferit Hakkı Saymen, “Milletlerarası Çalışma Teşkilatının Teşrii Faaliyeti ve Türkiye”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:12, s. 130.

başvuruda bulunmuştur. Başvuru ile Türkiye’de çalışma hayatını düzenlemek hedefiyle kurulmuş olan Çalışma Bakanlığının sosyal politikalar alanındaki girişimlerinin sonuçlarının, çalışma mevzuatının ve bu mevzuata ilişkin uygulamaların, işçi sağlığı ve iş güvenliği alanında yapılan çalışmaların, sosyal sigortalar, iş ve işçi bulma faaliyetleri ve işçilerin yaşam standartlarının artırılması ile iş verimliliği üzerindeki ilişkinin incelenmesi hususunda bürodan yardım talebinde bulunmuştur. Bu başvuru üzerine İngiltere’den çalışma koşulları ve örgütlenme konularında uzman David H. Blelloch, Norveç’ten iş güvenliği ve işçi sağlığı konularında uzman David Vaage, Çek Cumhuriyeti’nden sosyal güvenlik konusunda uzman Antonin Zelenka, ABD’den iş hukuku ve işçi işveren ilişkileri alanında uzman John Lawyer ve Fransa’da iş ve işçi bulma teşkilatı ve mesleki eğitim konularında uzman Paul Cassan’dan oluşan beş kişilik bir heyet Türkiye’ye gönderilmiştir. Heyet, Türkiye’de kaldığı iki ay boyunca Ankara, Karabük, Zonguldak, İzmit, Gemlik, Bursa ve İzmir’de incelemelerde bulunmuş ve incelemelere ilişkin raporu 20 Mayıs 1949’da Çalışma Bakanlığına sunmuştur. Raporun ilk bölümündeki “Umumi Müşahadeler” başlığı altında öncelikle Türkiye’nin, çalışma hayatının masraflarını karşılayacak mali güce henüz erişemediği, dolayısıyla da sanayisi hala emekleme çağında olan bir ülke olarak Türkiye’nin geleneksel çalışma metotlarını sürdürdüğü dile getirilmiştir. Heyetin Türkiye’nin çalışma hayatı hakkında görüşler şu sözlerle devam etmiştir: *“Türk tarım hayatının geliştirilmesi ve modernleştirilmesi ve köylerdeki hayat seviyelerinin yükseltilmesi sadece muvazeneli bir ekonomi elde etmek için değil, fakat aynı zamanda sanayi merkezlerinde kâfi miktarda, istikrarlı ve randımanlı bir işçi kuvvetinin meydana getirilmesi ve idame ettirilmesi bakımlarından da elzemdir.”* Heyetin yaptığı bu değerlendirme ile çalışma mevzuatının işçi hareketinin önderliğinde oluşturulmadığı, bu alandaki mevcut düzenlemelerin uygulamalarda pratiklik sağladığı için yapıldığı, işçi ücretlerinin düşük olduğu, toplu pazarlık sisteminin henüz uygulamaya geçirilemediği, günlük iş süresinin fazla olduğu, iş kazalarının çokluğu, işçilerin barınma ihtiyaçları ve sosyal güvenliklerinin ve mesleki eğitimlerinin yetersiz olduğu gibi konulara dikkat çekilmiştir.⁹⁴²

⁹⁴² “Eski lonca sisteminin ortadan kalkmasıyla geniş ölçüde sanayileşme hareketinin başlaması arasında geçmiş olan müddet muayyen bazı sektörlerde geleneksel çalışma itiyatlarına sahip bulunan

1950 yılında, ILO tarafından Türkiye’deki çalışma sorunlarının ele alındığı bir rapor daha hazırlanmış ve raporda iş gücünün iki yönüne odaklanılmıştır. Bunlardan birincisi; ILO üyelerinden durgun bir ekonomi ile geleneksel endüstriyel sisteme sahip olanların çalışma hayatlarının tehlike altında olduğudur. İkincisi ise olağandışı koşullar ve iş birliği sürecindeki sınırlamalardır. Rapor, ILO’ya mensup resmi görevlilerce desteklenmiş, üye ülkelerin birlikte hazırladığı planlar bu raporu yönlendirmiştir. Rapor ile ekonomik aktivitelerin her bir dalı için çalışma şartlarının yasal düzenlemelerle özellikle de toplu iş sözleşmeleri ile güçlendirilmesi adına farkındalık oluşturulmak istenmiştir. Raporda ilk olarak Türk çalışma hayatındaki iş birliği sürecinin lonca sisteminden doğup kurumsal organizasyonlara doğru değişen bir döngü içinde olduğu ifade edilmiştir. Sanayileşmenin erken aşamalarında diğer ülkeler tarafından geliştirilen metotlarla yeni bir sistem kurulduğu gözlenmiştir. Bu nedenle raporun daha çok Türkiye’nin çalışma mevzuatının kısa bir özeti şeklinde olduğu vurgulanmıştır. Türkiye’deki mevcut durum hakkında değerlendirme yapan rapora; ülkenin yoksulluk derecesi, okuma yazma oranının düşüklüğü, el sanatları ve ilkel endüstriyel kuruluşlarda istihdam edilen işçilerin yaşam koşulları yansıtılmıştır. Ayrıca raporda çok kısa bir süre önce kurulmuş olan Çalışma Bakanlığının eksikliklerinden bahsedilmiştir. Özellikle son 10 yılda iş hukuku, sosyal güvenlik ve sosyal yardım kuruluşlarının dikkat çekici ölçüde büyümesi ve Türk sendikacılık hareketinin pasif bir konumda olduğu üzerinde durulmuştur.⁹⁴³

Raporda ayrıca Türkiye’deki İş Kanunu’nun gözden geçirilmesi, istihdam şartları, sosyal güvenlik hükümleri, kaza ve meslek hastalıklarına karşı alınan yasal tedbirler, endüstriyel ilişkiler ve mesleki eğitim konusunda değerlendirmeler yapılmıştır. Türkiye’nin çalışma mevzuatının uluslararası standartlar ve deneyimler ışığında ve modern bir sistem içinde yer alabilmesini sağlamak ve bu hususta Çalışma Bakanlığının taleplerini yerine getirebilmek için gerekli girişimlerin

*Türk zanaat erbabının fabrika istihsalatı metotlarına intibakını geciktirmiştir. Fabrikalarda ve madenlerde şimdi çalışmakta bulunanların birçoğunu belki de ekseriyetini köylerden derlemek lazım gelmiştir. Köylerde şartlar ise hala umumiyet itibarıyla o derece iptidaidir ki köylünün, teknolojik bir cemaatteki sanayi işçilerinin hususiyetlerini teşkil eden görüşe, ilerleme hırsına, maharete, sebata ve mesleki şuurına sahip bir fabrika işçisi haline getirilmesi kolay olmaz.”*Bülent Varlık, “Milletlerarası Çalışma Bürosunun Türkiye Raporu (1949), **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:3, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1998, s. 425

⁹⁴³ Oscar Weigert, “Labour Problems in Turkey. Report of a Mission of the International Labour Office, **Industrial and Relations Review**, Volume: 5, No:3, 1952, pp. 465-467.

yapılacağı, gerekirse çalışma hayatındaki mevcut yasaların ve uygulamaların değiştirilmesiyle işe başlanacağı bildirilmiştir. Raporun okuyucu kitlesinin, özellikle endüstriyel ilişkiler konusundaki bulgu ve sonuçlarla ilgileneceği tahmin edilmiştir. 1936 tarihli İş Kanunu'nun, iş uyuşmazlıkları konusundaki maddeleri üzerine de değerlendirmeler yapılan raporda; 1947 yılından beri sendikal örgütlerin kurulmasına izin verilmekte olduğu, 1949 yılında 75.000 üyeye sahip 70 sendika mevcutken; 1952 yılına yaklaşıldığında 99.000 üyeye sahip 130 sendikanın varlığından söz edilebileceği belirtilmiştir. Ayrıca büyük şehirlerde sendikaların federasyonlar şeklinde faaliyette bulunduğu değinilmiş ancak bu sendikaların faaliyet alanının sınırlandırıldığına altı çizilmiştir. Özel işletmelerdeki sendikaların toplu pazarlık gibi hayati bir işleve sahip sistemden çok uzak olduğundan bahseden rapor, işçilerin sendikal üyelikleri nedeniyle işten çıkarıldıklarına da parmak basmıştır. Türk çalışma mevzuatında örgütlenme özgürlüğü yer almasına rağmen bu hakların uygulanması aşamasında sorunlar yaşandığı, yaşanan bu sorunlardan dolayı iyileştirmeler yapılmasının acil gerekliliği üzerinde önemle durulmuştur. Raporda verilen tavsiyeler arasında; Beyaz Yakalılar⁹⁴⁴ olarak tabir edilen işçi kesiminin İş Kanunu kapsamına alınmaları, kamu otoritesinin sendikalar üzerindeki müdahalesinin azaltılması, ulusal ve uluslararası sendikalara üye olabilmek için daha fazla özgürlük tanınması ve sendika yetkililerinin bir yasa ile korunması da yer almaktadır.⁹⁴⁵

Raporda Türkiye'deki rejimin siyasi felsefesi hakkında da bir inceleme yapılmıştır. İş Kanunu'ndaki zorunlu tahkim, grev ve lokavt hakkının ihmal edilmesi siyasi gerekçelere dayandırılmıştır. Raporun sunulmasından kısa bir süre önce yapılan seçimlerde farklı bir ideolojiye sahip partinin iktidara gelmesinin de dikkat çekici bir gelişme olduğu vurgulanmıştır. 1950 yılında Uluslararası Çalışma Bürosu tarafından sunulan raporla birlikte ILO'nun Türkiye'de faaliyet gösterebileceği alanlar daha belirgin hale gelmiştir. Bununla birlikte Türkiye'deki çalışma alanlarına hâkim olan yasal hükümlerin ILO'nun çalışma alanlarını kısıtladığına da dikkat

⁹⁴⁴ 20. yüzyıl ile başlayan beyaz yakalılara ilişkin çeşitli tanımlamalar, günümüzde dahi henüz kesinlik kazanamamıştır. Bu konuda ortaya atılan görüşler, özellikle sendikal örgütlenmelerin arttığı döneme rastlamakta, bu çerçevede beyaz yakalılara ilişkin en geniş tanım, zihinsel emek sarf eden çalışanlar üzerine yapılmaktadır. Zihin gücünü emeğe dönüştüren kesimin beyaz yakalı olarak tabir edilmesi, ilk kez 1912 yılında Alman sosyolog Emil Lederer tarafından yapılmıştır. A. Utku Erdayı, "Beyaz Yakalıların Tanımlanması Üzerine", **İş, Güç" Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Cilt:14, Sayı:3, Temmuz 2012, s. 71.

⁹⁴⁵ Weigert, **a.g.m.**, s. 465-467.

çekilmiştir. Son olarak uluslararası standartlara uymak koşuluyla ILO'ya üye devletlerin, kendi aralarında, çalışma hayatına yönelik iş birliği politikası geliştirmelerinin gerekliliği üzerinde durulmuştur. ILO'ya mensup resmi görevliler tarafından hazırlanan raporlara yapılacak eleştiriler ile çalışmaların mantıksal sürecini tamamlayacağı, aksi halde planlanan çalışmaların askıda kalacağı da önemle dile getirilmiştir.⁹⁴⁶

1952- 1958 yılları arasında asgari ücret uygulamasının başlaması ve basın işçilerine ve gemi adamlarına yönelik özel kanunların kabul edilmesine rağmen Türkiye'nin ILO'nun hazırladığı hiçbir sözleşmeyi kabul etmediği göze çarpmaktadır. Bu döneme ilişkin önemli gelişmelerden bir diğeri ise Türkiye'nin 21 Mart 1952 tarihinde Cenevre'de hazırlanan 13 No'lu anlaşmayı onaylanmasının ardından, 6 Haziran 1952 tarihli ve 5947 sayılı kanun ile İstanbul'da Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsünün kurulmasıdır.⁹⁴⁷

1959-1969 yılları arasında ise gemi adamlarına ilişkin hazırlanan iki sözleşmenin onaylanması, ardından insan hakları hususunda büyük bir öneme sahip zorla çalıştırmayı yasaklayan bir sözleşmenin kabul edilmesi Türkiye ile ILO arasındaki durgun ilişkinin nispeten değiştiğini göstermesi bakımından önemlidir. Ancak 1961 yılı istisna tutulmaktadır. Çünkü 1961 yılında Türk iş hukuku önemli kaynaklarla zenginleşmesine rağmen ILO'nun hazırladığı sözleşmelerin onaylanmaması bakımından durağanlaşan bir yıl olduğuna işaret etmektedir. Çalışma hayatının hukuksal gelişim içinde olduğu, özellikle çalışma ilişkileri alanında önemli adımların atıldığı bir dönem için grev ve lokavt yasaklarının kaldırılması, sendikacılık, toplu iş sözleşmesi gibi işçi ve işverenlere tanınan hakların güçlendirilmesi, işçi sigortalarından sosyal sigortalara geçişin sağlandığı bir dönem için ILO'nun hazırladığı sözleşmelerin onaylanmaması bu kısır dönemin açık bir kanıtıdır.⁹⁴⁸

1966 yılında kabul edilen dört sözleşme ile Türkiye'nin onayladığı sözleşme sayısı 20'ye ulaşmıştır. Dünyanın farklı bölgelerinde bulunan ülkeler ile kıyaslandığında, Türkiye'nin onayladığı sözleşme sayısının oldukça geride kaldığı

⁹⁴⁶ Weigert, **a.g.m.**, s. 465-467.

⁹⁴⁷ Talas, **a.g.e.**, s. 194.

⁹⁴⁸ Kutal, **a.g.m.**, s. 169.

göze çarpmaktadır. Onaylanan 20 sözleşme, işçi işveren ilişkilerini düzenleme hususunda kesin ölçü sayılmamaktadır. Ancak sözleşmelerin sosyal mevzuatın şekillenmesindeki etkisi göz ardı edilemez. Türkiye'nin çalışma mevzuatının 20'den fazla sözleşmenin onaylanmasına imkân vermemesi bu durumun başlıca nedenleri arasındadır. Sosyal adalet prensibiyle hareket eden bir anayasa çatısı altında hazırlanan birçok yasal düzenleme ILO tarafından hazırlanan birçok sözleşmeyi zamanla onaylanabilir hale getirmiştir. Örgütün, onaylanan bu sözleşmeler hakkında sürekli bilgi verme sorumluluğu bulunmaktadır. Ancak Türkiye'deki çalışma hayatını ilgilendiren istatistiklerde verilen bu bilgilerin kullanılmasına elverişli bir ortam hemen bulunamamıştır. Bu konuda Çalışma Bakanlığının imkânlarının sınırlı olması ve Bakanlığın bir denetim organizasyonu oluşturamamış olması olumsuz rol oynamıştır. Ayrıca Çalışma Bakanlığının ILO'ya üyelikle birlikte vücuda getirdiği Araştırma Kurulu ve bu birimin ILO'ya üye olmaktan doğan tüm işlerin yerine getirilmesinden sorumlu olduğu göz önüne alındığında, Örgütün hazırladığı sözleşmeleri onaylamak için gerekli ilgiyi göstermediği yönündeki eleştiriler yersiz görünmektedir.⁹⁴⁹

4.2.2. Türkiye'nin Kabul Ettiği Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmeleri

Türkiye'nin ILO ile ilişkilerindeki dönüm noktaları 1944 yılında toplanan Philadelphia Konferansı ve 1945 yılında çok partili hayata geçiştir. Bunlarla birlikte Çalışma Bakanlığı'nın kuruluşu ile onaylanan sözleşme sayısında artış gözlenmiştir. 1946 yılından itibaren konferanslara işçi ve işveren temsilcilerinin katılması, Türkiye'nin de artık işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinin katılmasını öngören koşulları sağladığı anlamına gelmektedir.

29 Ekim 1919 tarihinde ILO tarafından kabul edilen 2 No'lu İşsizlik Sözleşmesi, yukarıda bahsedilen gelişmelerle birlikte Çalışma Bakanlığı tarafından hazırlanmış ve Bakanlar Kurulu tarafından 29 Aralık 1949'de 11 maddelik kanun tasarısı şeklinde Meclise sunulmuştur. İşsizliği önlemeye yönelik 11 madde halinde

⁹⁴⁹ Kutal, **a.g.m.**, s. 170.

hazırlanan sözleşmenin ikinci maddesi, sözleşmeyi onaylanan her üye ülkenin işçi ve işveren temsilcilerinin de içinde bulunduğu ücretsiz olarak işleyecek iş bulma sisteminin kurulması ve bu sistemin milli planlar dâhilinde koordine edilmesi hükmünü taşımıştır. Türkiye, bu hedefe ulaşmak amacıyla ayrıca 3008 sayılı İş Kanunu'nun hükümlerini getirmek üzere İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun teşkil etmiştir. Bu gelişme, 2 No'lu sözleşmenin kabulünü kolaylaştıran gelişmeler arasında sayılmaktadır. Dolayısıyla işsizlere iş bulmak, işçi hareketlerini takip etmek ve işsizlerin çalışmadıkları süre boyunca işsizlik sigortası ile geçimini sağlamasına olanak vermek hususlarının ele alındığı 11 maddelik kanun tasarısı Meclis onayından geçerek 14 Temmuz 1950'de yürürlüğe girmiştir.⁹⁵⁰

Uluslararası Çalışma Bürosu tarafından 25 Ekim 1921 tarihinde Cenevre'de düzenlenen 3. Uluslararası Çalışma Konferansı'nda gündeme alınan tarım işçilerinin dernek kurma haklarına ilişkin kabul edilen 11 No'lu Örgütlenme Özgürlüğü Sözleşmesi, Arnavutluk, Federal Almanya, Mısır, Arjantin, Avustralya, Avusturya, Belçika, Beyaz Rusya, Birmanya, Brezilya, Bulgaristan, Seylân, Şili, Çin, Kolombiya, Küba, Danimarka, İspanya, Finlandiya, Fransa, Yunanistan, Gine, Hindistan, İrlanda, İzlanda, İtalya, Lüksemburg, Fas, Meksika, Nikaragua, Norveç, Yeni - Zelanda, Pakistan, Hollanda, Peru, Polonya, Romanya, İngiltere, İsveç, İsviçre, Çekoslovakya, Tunus, Ukrayna, Rusya, Uruguay, Venezüella ve Yugoslavya Hükümetleri tarafından tasdik edilmiştir. Uluslararası geçerliliği olan ve üye ülkeler arasında iş birliği sağlamak gayesi güden sözleşme, Türkiye'de 24 Ekim 1960 tarihinde çıkarılan kanunla kabul edilmiştir. Dokuz maddelik bir içeriğe sahip olan kanunun 1. maddesinde; bu sözleşmeyi onayan her ülkenin tarımda çalışan kesime sanayi işçilerinde olduğu gibi Türkiye'nin de dernek kurma ve birleşme hakkı tanımayı tarım işçileri bakımından bu hakları sınırlandıran kanuni hükümleri ilga etmeyi taahhüt ettiğine dair bir hüküm içermiştir.⁹⁵¹

15 Ekim 1945 tarihinde Paris'te toplanan 27. Uluslararası Çalışma Konferansı'nın başkanlığını Fransa Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı M. Parodi yapmıştır. Müzakere gündeminin oluşturan maddeler üzerine rapor hazırlamak üzere dokuz komisyon oluşturulmuştur. Konferansa katılan Türk heyetinde ise Tam

⁹⁵⁰ **Resmi Gazete**, Sayı: 7436, 18 Şubat 1950, s. 17786.

⁹⁵¹ **Resmi Gazete**, Sayı: 10641, 28 Ekim 1960, s. 2424.

Çalışma Komisyonunda Çalışma Bakanlığı Araştırma ve Danışma Kurulu üyelerinden İ. Hakkı Yeniay, Anayasa Komisyonunda teknik müşavirlerden Bülent Nuri Esen ve Çocukları Koruma Komisyonu'nda teknik müşavir Nüzhet Tekül gibi isimler yer almıştır. Üç hafta süren konferansta 24 oturum yapılmış ve çalışmalara 5 Kasım 1945 tarihinde son vermiştir. Konferansta 48 devlet temsil edilmiş ve 162 delege konferansta hazır bulunmuştur. MC'ye bağlı bir kuruluş olarak kurulmuş olan ILO'nun, MC'nin dağılmasından sonra bazı değişiklikler yapması zorunlu hale gelmiştir. Paris'te toplanan konferansta bu tarihe kadar kazanılmış tecrübelerin yapılması planlanan değişikliklere şekil vereceği beyan edilmiştir. Konferansta ele alınan diğer bir konu bir sonraki konferansın gündemini oluşturacak olan çocuk işçileri korumak üzerine alınacak tedbirlerdir. Sömürge ülkelerindeki işçilerin yaşam standartlarının yükseltilmesine yönelik de kararların alındığı konferansta barış dönemini yaşayan dünya milletlerinin iş bulma meseleleri hakkında da önemli kararlar alınmıştır. Milletler arasında daha sıkı bir iş birliği sağlanması hedeflenen bu konferansta üç sene faaliyet gösterecek İdare Kurulu üyeliği için seçimler yapılmıştır. Paris Büyükelçisi Numan Menemencioğlu'nun da bir konuşma yaptığı konferans Fransa Hükümeti'nin misafirperver davranışları sayesinde faydalı bir şekilde sona ermiştir.⁹⁵²

Türkiye, ILO tarafından kabul edilen 25 Ekim 1921 tarih ve 14 No'lu Haftalık Dinlenme Sözleşmesi'ni, Çalışma Bakanlığının isteği üzerine Dışişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan ve Bakanlar Kurulu tarafından 9 Ocak 1946 tarihinde Meclise sunulan 11 Şubat 1946 tarih ve 4865 sayılı kanun ile kabul etmiştir. Çalışanların yaşam standartlarını yükseltilmesi amacı güden Sözleşme, aynı zamanda uluslararası iş birliğine uyum sürecine katkı sağlamıştır. Sözleşmenin onaylandığına ilişkin 4865 sayılı 15 maddelik Kanun, 27 Aralık 1946 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 394 sayılı Hafta Tatili Kanunu ile karşılaştırıldığında Haftalık Dinlenme Sözleşmesi'nin Türk çalışma mevzuatına aykırı herhangi bir hükmü olmadığı tespit edilmiştir. Hatta sözleşme sadece sınai işletmeleri kapsamına rağmen 394 sayılı kanunun; ister kamu ister özel sektör olsun sınai ve ticari her türden işletmeyi kapsaması, yine Sözleşmede haftalık dinlenme saati 24 saat olarak belirlenmiş iken 394 sayılı Hafta Tatili Kanunu'nun perakende ticaret hariç diğer işletmelerde 35

⁹⁵² **Ulus**, “Çalışma Konferansı Kararları”, 17 Kasım 1945, s. 2.

saatlik dinlenme hakkı tanınması ve hafta tatilini esas itibariyle nüfusu 10.000'den fazla olan kasabalar için zorunlu tutmakla beraber belediyelerin kanunun daha az nüfuslu yerlerde de uygulanmasına yetkili kılınması Türkiye'nin sosyal açıdan çağdaş bir seviyeye ulaşmak için gösterdiği gayretin açık bir kanıtıdır.⁹⁵³

29 Ekim 1921 tarihinde ILO tarafından kabul edilen 15 No'lu Asgari Yaş (Trimciler ve Ateşçiler) Sözleşmesi, 7292 sayı ile 25 Mayıs 1959 tarihinde 14 madde halinde kanunlaştırılarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun 1. maddesinde; sözleşmenin uygulanması bakımından gemi tabirine açıklık getirilmiş, 2. maddesinde 18 yaşından küçüklerin trimci veya ateşçi sıfatıyla çalıştırılması yasaklanmıştır.⁹⁵⁴

ILO tarafından 30 Mayıs 1928 tarihinde düzenlenen 11. Uluslararası Çalışma Konferansı'nda asgari ücret tespitine ilişkin usuller belirlenmiştir. Bu hususta öne sürülen teklifler 26 No'lu Asgari Ücret Belirleme Yöntemi Sözleşmesi adıyla onaylanmasından sonra Türkiye sözleşmeyi, 25 Haziran 1973 tarihinde 1769 sayılı kanunla kabul etmiştir. 11 maddelik kanun 29 Ocak 1975 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Sözleşme gereği asgari ücret, imalat ve ticaret işlerini kapsamış, toplu sözleşme yoluyla veya başka bir yöntemle ücretin tespit edilmesinin mümkün olmadığı veya bu ücretlerin istisnai olmak şartıyla düşük olduğu işlerde asgari ücret tespitine imkân veren yöntemlerin uygulanması taahhüt edilmiştir.⁹⁵⁵

8 Haziran 1933 tarihinde 11. ILO konferansında kabul edilen 34 No'lu Ücretli İşçi Bulma Büroları Sözleşmesi, Türkiye tarafından 4866 sayı ve 11 Şubat 1946 tarihli kanunun kabul edilmesiyle uygulamaya girmiştir. 14 maddelik Kanunun 1. maddesinde kazanç amacı güden iş bulma büroları; doğrudan doğruya veya dolaylı

⁹⁵³ **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:7, Cilt:22, Birleşim: 31, Toplantı:3, 1 Şubat 1946, s. 15,49; 109, 117; 120; 14 No'lu bu sözleşmenin uygulanması bakımından sınai işletmeler; maden ve taş ocakları ile herhangi bir maddeyi topraktan çıkarmak; madenlerin imali, tadili, temizlenmesi, tamiri, süslenmesi, satışa hazırlanması ve yıkama işleri, gemi inşası, elektrik ve bu türden tüm işler; bina, demiryolu, tramvay, liman, dalgakıran, kanal, nehirlerde sefer tesisatı, yol, tünel, köprü, su bendi, ana ve lâğım, kuyu telefon, telgraf, elektrik tesisatı, havagazı, su tesisatı ve tevzii ve diğer yapı işleri ile bunlara ait tamir, bakım, tadil, yıkma, hazırlama ve temel işleri; dok, rıhtım, iskele ve antrepolarda eşyanın boşaltılıp yüklenmesi, taşınması ve işlenmesi dâhil el ile taşıma işleri hariç, insan ve eşyanın kara, demiryolu ile şehirlerde nakli işleri sınai işler arasında saymıştır. Kanunun 2. maddesinde ise bu işletmelerin çalışanlarına 7 günlük bir devre içinde aralıksız 24 saat dinlenme hakkı tanınması ve dinlenme sürelerinin mümkün olduğunca ülke veya bölge gelenek ve adetlerinde yer alan günlere rastlaması hükmü yer almıştır. **Resmî Gazete**, Sayı: 6234, 16 Şubat 1946, s. 10127.

⁹⁵⁴ **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:11, Cilt:9, Birleşim:69, Toplantı: 2, 25 Mayıs 1959, s. 180.

⁹⁵⁵ **Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi**, Cilt:12, Birleşim:76, Toplantı:12, 25 Haziran 1973, s.397.

olarak taraflardan herhangi birinden maddi menfaat sağlamak hedefiyle bir işçiye iş veya işveren işçi bulmaya aracılık eden her şahıs, şirket, kurum, acente veya teşekkül olarak tarif edilmiştir. Diğer maddelerinde ücretli işçi bulma bürolarının işleyişi hakkında ayrıntılı bilgiler verilmiştir. Sözleşme ile iş büroları yetkili makamlara teslim edilmiş, dolayısıyla da sosyal ilerleme açısından uluslararası iş birliğine verilen önem bir kez daha ve net olarak ortaya konulmuştur.⁹⁵⁶

4 Haziran 1934 tarihinde 18'incisi toplanan Uluslararası İş Teşkilatı Genel Konferansı'nda; daha önceki toplantılarda gündeme gelmiş ve kabul edilmiş olan meslek hastalıklarına ilişkin sözleşmenin tadiline karar verilmiş, konferansa sunulan teklifler değerlendirildikten sonra 42 No'lu İşçinin Tazmini (Meslek Hastalıkları) Sözleşmesi kabul edilmiştir. Türkiye ise sözleşmeyi 11 Şubat 1946 tarihli Meclis oturumunda gündeme getirmiş, dokuz madde halindeki kanun tasarısı 4864 sayı ile kabul edilmiş ve Kanun 27 Aralık 1946 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanunla, mesleki hastalıklara uğrayan ve bunların varislerine, iş kazasının tazmin edilmesi hakkındaki mevzuatta yer alan esaslar dikkate alınarak tazminat verilmesi taahhüt edilmiştir. Tazminatın miktarının, üye ülkenin milli mevzuatında yer alan meblağdan az olamayacağını da altı çizilmiştir.⁹⁵⁷

ILO tarafından 4 Haziran 1935 tarihinde toplanan konferansta; kadınların maden ocaklarında çalıştırılmaması meselesi hakkındaki teklifler üzerinde durulmuştur. Kabul edilen teklifler, 45 No'lu Yeraltı İşleri (Kadınlar) Sözleşmesi adıyla uluslararası sözleşme formunu almıştır. Türkiye ise sözleşmeyi 9 Haziran 1937 tarihinde kabul ederek 10 madde halindeki 3638 sayılı kanun 21 Nisan 1938 tarihinde yürürlüğe girmiştir.⁹⁵⁸ Sözleşme, her türlü madende kadınların yeraltı

⁹⁵⁶ TBMM 77 No'lu Komisyon Raporu, 16 Ocak 1946, s. 2.

⁹⁵⁷ TBMM Tutanak Dergisi, Cilt:22, Dönem: 7 Toplantı:3, 11 Şubat 1946, s.15. 8 Haziran 1949 tarihinde 32. Toplantısını yapan ILO, ücretli iş bulma büroları sözleşmesini revize etmiştir. Konferansta sunulan teklifler doğrultusunda sözleşmeyi tamamlayacak metni oluşturarak iş bulma bürolarının bütün işçi kategorilerinin yararlanabileceği şekilde kabul etmiştir. Türkiye 96 No'lu bu sözleşmeyi 8 Ağustos 1951 tarihinde yapılan Meclis toplantısında ele alarak 5835 sayılı kanunla onayladığını bildirmiştir. <https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey>Erişim tarihi: 4 Mayıs 2019.

⁹⁵⁸ ILO tarafından hazırlanan 45 No'lu sözleşme, Türkiye'nin onayladığı ilk sözleşme olup Uluslararası Çalışma Bürosu İdare Meclisi tarafından Türk hükümetinin de davet edilmesi üzerine katılım sağlanmış, "Her nevi maden ocaklarında yeraltı işlerinde kadınların çalıştırılmaması hakkında sözleşme" Mecliste çeşitli tekliflerin kabul edilmesiyle 21 Haziran 1935 tarihinde Türk çalışma mevzuatına 10 madde halinde girmiştir. 9 Haziran 1937 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen kanunun 1. maddesinde, maden ocağı tabirine açıklık getirilmiştir. 2. maddede kadın çalışanın yaşı ne

işlerinde çalıştırılmasını yasaklayan bir hükme sahiptir. Söz konusu hüküm, Türkiye'nin bünyesine uygun gelmekle birlikte hâlihazırdaki Türk çalışma mevzuatı, kadınların maden ocaklarında çalışmalarını İş Kanunu'nun 49. maddesine dayanarak yasaklamıştır.⁹⁵⁹

ILO tarafından 22 Ekim 1936 tarihinde yapılan 22'nci konferansta onaylanan deniz işlerinde çalıştırılacak çocukların asgari yaş sınırının tespitine ilişkin sözleşme, Türkiye tarafından 25 Mayıs 1959 tarihli Meclis oturumunda 7293 sayılı kanunla onaylanmıştır. Söz konusu kanunun 1. maddesinde; gemi tabirinin, savaş gemileri hariç olmak şartıyla denizde sefer yapan ve büyüklüğü ne olursa olsun özel mülkiyete ve kamu mülkiyetine ait bulunanları kapsadığının altı çizilmiştir. 2. maddede ise şu ibare yer almıştır: *“Münhasıran aynı aile efradının çalıştığı gemiler hariç, diğer gemilerdeki işlerde 15 yaşından aşağı çocuklar çalıştırılmaz.”* Bu ibareyle beraber 15 yaşından küçük bir çocuğun menfaatinin mevzu bahis olduğu durumlarda ve sağlığının elverdiği ölçüde 14 yaşındaki çocuklara çalışma izni verilebileceğine ilişkin bir hüküm yer almıştır.⁹⁶⁰

MC'nin feshi ile birlikte ILO'nun statüsünde değişiklik yapmak üzere 19 Eylül 1946 tarihinde 29. toplantı düzenlenmiştir. Söz konusu değişiklikler arasında; MC Sekteri yerine Milletlerarası Çalışma Bürosu Genel Müdürü; Genel Sekreter yerine Genel Müdür ve Sekreterlik yerine Milletlerarası Çalışma Bürosu kelimelerinin kullanılması yer almıştır. Ayrıca ilk 18 konferansta kabul edilen sözleşmelerin ana metinlerinde yer alan MC kelimesi kaldırılmıştır. MC'ye bağlı bir kuruluş olan ILO üyeleri, bu teşkilata aidat adı altında ayrıca bir ödeme yapmayarak MC'ye verilen yıllık ödeneklerin bir kısmı Örgüte ayrılmıştır. Bu durum karşısında Türkiye, üyelikten doğan söz konusu aidatı, Dışişleri Bakanlığı bütçesine konulan ödenek ile karşılamıştır. MC'nin kaldırılması üzerine statüsü değişerek özerk bir konuma erişen Örgüt, 1947 yılında Montreal'de yapılan toplantıda aidat hususunda yeni kararlar almıştır. Bu doğrultuda Türk hükümetinin ödeyeceği 146.223,21 altın

olursa olsun maden ocaklarında ve yeraltı işlerinde çalıştırılmayacağı hükmü yer almış, 3. maddede, madenlerde çalıştırılmasına izin verilen bazı kadın çalışanlar hakkında detaylı bilgi verilmiş, diğer maddelerde kanunun uygulanma şekline yönelik hükümler yer almıştır. **Resmi Gazete**, Sayı: 3638, 23 Haziran 1937, s. 8359; **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:5, Cilt:19, Birleşim:70, Toplantı:2, 2 Haziran 1937, s. 45.

⁹⁵⁹ Gülmez, **a.g.e.**, s. 304.

⁹⁶⁰ **Resmi Gazete**, Sayı: 102202 Haziran 1959, s. 21793.

frank olarak belirlenen üyelik payı, Dışişleri Bakanlığına bildirilmiştir. Ancak Bakanlığın o zamana kadar MC için ayrılan paradan ödeme yaptığı, bütçesinde ILO için ayrı bir ödenek yer almadığı bu sebeple de 1947 yılı bütçesinin Uluslararası Müesseseler ve Uluslar Derneğine Katılma Payı başlığı altındaki 409. bölümünden ödenmesi talep edilmiştir. Bu talebe, Dışişleri Bakanlığı tarafından 30 Aralık 1946 tarih ve 146/67886 sayılı bir cevap gönderilerek ödeneğin siyasi amaçlar güden milletlerarası toplantılara tahsis edilmiş bulunduğunu bildirmiştir. Çalışma Bakanlığı bütçesine konulacak ek ödenekle ilgili cetvelde 48.305,28 dolar karşılığı 137.000 lira ödenek ayrılmıştır.⁹⁶¹ Ancak döviz bütçesinde bu ad altında para bulunmadığından Çalışma Bakanlığının bütçesindeki Dış Kongreler bölümüne 10.000 liralık ek ödenek konulmasına karar verilmiştir.⁹⁶² Türkiye'nin 1947 senesinde ödeyeceği miktar 690 itibari payda 10 pay olmak üzere 163.532.12 İsviçre Frangı olarak belirlenmiştir. Bu miktardan geçen yıl fazladan ödenen 17.397,91 frank çıkarılınca aidat borcu, 146.333,31 İsviçre frangı tutmakta bu da 136.698.60 Türk lirasına denk gelmektedir.⁹⁶³

Konferansa Türkiye'yi temsilen katılan Çalışma Bakanlığı Müsteşarı Profesör Hüseyin Bozkurt, Montreal radyosundan Türkiye'ye hitaben bir konuşma yapmış ve bu konuşmada konferansın amaçlarından bahsederek şunları dile getirmiştir: *Bu teşkilatın hedefi, fikir ve kol işçilerinin yaşama şartlarını düzenlemek ve bunların devletlerin kanunları ile tezat haline düşmemesini sağlamaktır... Hükümetimiz de almakta olduğu birçok kararlarla işçilerin çalışma şartlarını yükselterek ileri milletlere eşit bir seviyeye ulaşmak için çalışmaktadır. Çalışma Bakanlığı tarafından konferansa sunulan rapor müspet bir tepki yaratmıştır.*⁹⁶⁴ Genel Kurul toplantısında ele alınan meseleler arasında anayasada tadiller yapmak ve işçilerin hayatını düzenlemek için yeni kararlar almak gibi hususlardır. Konferansta görüşülen birçok mesele meclise müzakereler edilmiş, ele alınan hususlar 24 Mayıs 1949 tarihinde 5393 sayılı kanunla onaylamıştır.⁹⁶⁵

⁹⁶¹ BCA, 114.51.10.

⁹⁶² BCA, 111.58.2.

⁹⁶³ BCA, 113.21.19; BCA, 120.69.1; Ulus, "Çalışma Konferansı Kararları", 30 Aralık 1946, s. 2.

⁹⁶⁴ Ulus, "İş Mahkemeleri Kurulacak", 11 Ekim 1946, s.1.

⁹⁶⁵ TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:8, Cilt:19, Birleşim:79, Toplantı:3, 25 Mayıs 1949, s. 694.

Çalışma Bakanı Sadi Irmak, beraberinde altı kişilik bir heyetle Cenevre’de toplanan 19 Haziran 1947 tarihli 30. Uluslararası Çalışma Konferansı’na katılmıştır. Irmak, Cenevre’deki konferansa, sosyal meseleleri çözmek yolundaki teşebbüslerin sonuçlarını dünyaya duyurmak ve başka ülkelerin tecrübelerinden faydalanma fırsatı elde etmek üzere katıldıklarını ifade etmiştir.⁹⁶⁶ Sadi Irmak’ın konferansta değindiği bir diğer konu, sanayi işçileri için kabul edilen temel hakların büyük çiftliklerde çalışanlara ve mevsimlik işçilere de sağlanacağıdır. Üzerinde durduğu bir diğer konu Emeklilik Sigortası Kanun Tasarısı’dır. Bu Tasarıya göre işçilerin belirli bir hizmet süresinden sonra emeklilik rantına hak kazanacakları belirtilmiştir. Hazırlıkları devam eden tasarılar Meclise sunulmadan önce işçi ve işveren teşekküllerinin görüşlerine sunulacağı da ayrıca dile getirmiştir. Konferansa Türkiye adına katılan delegelerin konferansa sunduğu teklifler arasında; her işveren ve işçinin sendikaya üye olabilmesi ve üyeliğin serbestçe feshedilebilmesi, bir işçinin işe alınabilmesi veya işine devam edebilmesi için herhangi bir sendikaya üye olması gerekiyor ise bu hükmün sendika hürriyetine aykırı sayılamaması, sendikaların ücret meselesi ve diğer çalışma şartlarını iş sözleşmelerinde tespit etmeyi taahhüt eylemeleri şeklinde mecburiyet koyan maddenin kaldırılması, sendikaların müşterek sözleşmelerden ve ortak mesleki menfaatlerinden doğan haklarının müdafaası için üyeleri adına dava

⁹⁶⁶ Konferansta söz alan Sadi Irmak’ın sözleri şu şekildedir: “Milletlerarası Çalışma Teşkilatı’na Türk Milletinin ve hükümetinin sempatisini ve milletlerarası sosyal tesanüte ifa ettiğiniz kıymetli hizmetlerinize takdirlerimi ifade etmek vesilesini bulduğum İçin bahtiyarım. Bu sempatiye ayrıca çalışmalarınıza karşı borçlu olduğumuz teşekküllerimizi eklemeyi vazife bilirim. Çünkü politik ve ekonomik alanlarında olduğu gibi sosyal alanında da büyük hamleler başarmış olan milletimiz çalışmalarınızın müspet verimlerinden çok faydalanan biri olmuştur. İki yıldan beri faaliyete giren Türk Çalışma Bakanlığı hazırladığı kanun tasarılarında teşekkülünüz tarafından kabul edilen sözleşme ve tavsiyelerden çok faydalanmış ve bunların bir kısmı aynen metin olarak meriyete girmiş, kanunlarımızda yer almıştır. Türkiye Cumhuriyeti bildiğiniz gibi milletlerarası çalışma teşkilâtına 1932 yılında katılmıştır. Fakat milletimizin ve Büyük Millet Meclisi’mizin modern sosyal politika anlayışına karşı İlgisi ve bu sahadaki müspet faaliyetleri Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte 1923 yılından beri başlamıştır. Bu faaliyetler Türk milletinin cihan efkârınca layık olduğundan pek az bilinen fakat hakikatte derin ve geniş birçok müessese ve prensipleri ihtiva eden sosyal tarihinden kuvvet almıştır. ... Bir içtimai yapımızda sosyal adaleti hakikat olarak kabul etmiş bulunan milletiz. Mütevaziyane çalışıyoruz. Fakat arasında bulunmakla şeref duyduğumuz bu değerli teşekkülün prensiplerinin dikkatli bir takipçisi olmakla seviniyoruz. Nitekim Çalışma Teşkilatı’na verdiği kıymeti göstermek için Türkiye Cumhuriyeti yetkili üyelerden mürekkep delegasyonun başında, toplantımıza iştirak etmek üzere Çalışma Bakanını yollamıştır. Bu sözlerim, Milletlerarası Çalışma Teşkilatı tarafından yıllardan beri sarf edilen zor, fakat faydalı faaliyetlerin dünyanın her köşesinde nasıl tesir ve akisler bıraktığına bir misal sayılabilir ve bu vesile ile toplantımız için küçük bir sevinç vesilesi olabilirse bahtiyarım. ” **Ulus**, “Cenevre Çalışma Konferansı Toplantısında”, 29 Haziran 1947; **Cumhuriyet**, “Çalışma Konferansı”, 29 Haziran 1947; “Sendika Hürriyeti ve Çalışma Konferansı”, **Çalışma**, Sayı:19, Haziran 1947, s. 1.

açmak hakkına sahip olabilmesi ve sendikaların siyasi faaliyetle meşgul olmamalarına ilişkin teklifler yer almıştır.⁹⁶⁷

19 Haziran 1947 tarihinde ILO tarafından kabul edilen 81 No'lu İş Teftişi Sözleşmesi, Türkiye'de 13 Aralık 1950 tarih ve 5690 sayılı kanunla ile onaylanmıştır. Sözleşmenin yürürlükte bulunduğu süre boyunca tüm ILO üyelerinin, sınai iş yerlerinde iş teftiş sistemini kurmayı ve uygulamayı zorunlu tutan sözleşmenin 2. maddesinin 2 fıkrasında milli mevzuat, maden ve ulaştırma işletmelerini veya bu gibi işletmelerin bazı kısımlarını sözleşmeden istisna edilebileceği hükmü yer almaktadır.⁹⁶⁸ Ayrıca sözleşmenin 20. maddesinde iş teftişinin değerlendirilmesi ve kamuoyuna duyurulması amacıyla teftiş yapan yetkili birim tarafından bir rapor hazırlanması ve 21. maddede ise bu raporda yer alması gereken konular ve istatistiki bilgiler belirtilmiştir.⁹⁶⁹

Türkiye, 30 Kasım 1949 tarihli Meclis oturumunda, 17 Haziran 1948 tarihinde düzenlenmiş olan 31. ILO konferansında kabul edilen 88 No'lu iş ve işçi bulma servisi kurulması hakkındaki sözleşmeyi onaylamıştır. 14 Temmuz 1950 tarihinde yürürlüğe giren 5448 sayılı kanunla Türkiye, parasız iş ve iş bulma servisinin bulundurulması yönündeki ILO'ya üyelikten doğan sorumluluğu kabul etmiştir. Kar amacı gütmeyen faaliyet gösterecek olan bu servislerin diğer kamu kuruluşları ile iş birliği içinde bulunmalarına olanak verilmesi ve bu şekilde iş piyasasının en iyi şekilde teşkilatlandırılmasını sağlamak üzere ülkenin bütün coğrafi bölgelerinde hizmet vermek yükümlülüğüne sahip olunduğunun altı çizilmiştir.⁹⁷⁰

Üye ülkelerin çalışma şartlarını iyileştirmek ve çalışanların yaşam standartlarını yükseltmek amacıyla hareket eden Uluslararası Çalışma Konferansının 32'ncisi, 8 Haziran 1949 tarihinde yapılmış ve konferansta 94 No'lu Çalışma Şartları Sözleşmesi kabul edilmiştir. Türkiye ise sözleşmeyi 14 Aralık 1960 tarihli

⁹⁶⁷ “Konferansta Türk Teklifleri”, **Çalışma**, Sayı:22, Eylül 1947, s. 38; İşçi, işveren ve devlet arasında uyumlu bir ilişki kurulabilmenin en temel vazifeleri olduğunu ifade eden Irmak, bir sonraki milletlerarası konferansın Türkiye'de yapılması için teklifte bulunduğunu, ancak usule göre çalışma konferanslarının bir yıl Avrupa'da bir yıl Amerika'da toplandığını dolayısıyla teklif kabul edilse bile Türkiye'de konferans düzenlemenin en az iki yıl sonra gerçekleşebileceği ifade etmiştir. **Akşam**, “Çalışma Bakanı Cenevre'ye Gitti”, 17 Haziran 1947; “Milletlerarası Çalışma Konferansının Toplantısı”, **Çalışma**, Sayı:19, Haziran 1947, s. 80.

⁹⁶⁸ **Resmi Gazete**, Sayı: 7689, 22 Aralık 1950, s. 274.

⁹⁶⁹ **Çalışma Raporu (1966-1973)**, s. 7.

⁹⁷⁰ **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem: 8, Cilt:21, Birleşim:7, Toplantı:4, 30 Kasım 1949, s. 54.

Meclis görüşmeleri sırasında ele alarak 161 sayılı kanun ile onaylamıştır. Kanunun 7. maddesinde “*Ülkesi vâsi bölgeleri ihtiva eden bir üye memleketin yetkili makamı, nüfusunun dağınkılığı veya bu bölgelerin gelişme durumu sebebiyle mezkûr bölgelerde bu sözleşme hükümlerini tatbik etmenin kabil olamayacağı kanaatine vardığı takdirde, ilgili işçi ve işveren teşekküllerinin bulunduğu yerlerde bu teşekküllerle istişare ettikten sonra, anılan bölgeleri, ya umumi olarak veya münasip göreceği bazı müessese veya bazı işçileri istisna etmek suretiyle sözleşme hükümlerinin tatbiki dışında bırakabilir.*” hükmü yer almış, bu hükümle fiziki şartlarından dolayı kanunun uygulanması mümkün olmayan üye ülkeler istisna tutulmuştur.⁹⁷¹

ILO Yönetim Kurulu tarafından 8 Haziran 1949 tarihinde Cenevre’de 32. toplantısını yapan ILO konferansında toplantı gündeminin yedinci maddesini oluşturan ücretin korunması meselesine ilişkin çeşitli teklifler kabul edilmiştir. Bu teklifler, “95 No’lu Ücretlerin Korunması” adıyla uluslararası bir sözleşme şeklini almıştır. Türkiye, 1949’un Temmuz ayında Ücretlerin Korunması hakkında “1949 Sözleşmesi” adını taşıyacak olan sözleşmeyi 109 sayılı ve 24 Ekim 1960 tarihli kanun ile kabul ettiğini bildirmiştir. Kanunun 1. maddesinde, “*Ücret tabiri, yapılan veya yapılacak olan bir iş veyahut görülen ve görülecek olan bir hizmet için yazılı veya sözlü bir iş akdi gereğince bir işveren tarafından bir işçiye, her ne nam altında veya hangi hesaplama şekli ile olursa olsun ödenmesi gereken ve nakden değerlendirilmesi kabil olup karşılıklı anlaşma veya milli mevzuatla tespit edilen bedel veya kazançları ifade eder.*” şeklinde yer alan hükümle ücret meselesine açıklık getirilmiştir. Kanunun 2. maddesinde; ise sözleşme hükümlerinin hepsinin veya bir kısmını uygulanmasının mümkün olmadığı şartlarda çalışan ve istihdam edilen kişilerin, bedenen yapılan işlerde istihdam edilemeyen veya ev hizmetleri ve benzeri işlerde çalışan kişileri bu sözleşmenin hükümlerinden istisna sayan bir hükme yer verilmiştir.⁹⁷²

18 Haziran 1949 tarihinde San Francisco’da toplanan 32. Uluslararası Çalışma Konferansı’nda toplantı gündeminin 4. maddesini oluşturan “Teşkilatlanma ve Kolektif Müzakere Hakkı” prensibinin uygulanmasına ilişkin teklifler kabul

⁹⁷¹ TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:1, Cilt:14, Birleşim:102, Toplantı:2, 14 Aralık 1960, s. 3-5.

⁹⁷² Milli Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı, 24 Ekim 1960, Cilt:2, Birleşim:27, s. 20-21.

edilerek “98 No’lu Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi” uluslararası bir forma dönüştürülerek üyelere sunulmuştur. Sözleşme ile sendikaya üye olmak veya üye olmamaktan ötürü işçilerin işe alınmasında veya işten çıkarılmasında farklı muamelelere tâbi tutulmamaları ve gerek işçi gerek işveren sendikalarının kuruluş ve faaliyetlerinde, birbirlerine herhangi bir şekil ve vasıta ile müdahale etmemelerini sağlamak hedeflenmiştir. Sözleşmenin hükümleri Türk mevzuatına uygun görülmüştür. İşçi ve işveren sendikalarının birbirlerinin kuruluş ve faaliyetlerine müdahale etmemelerinin sağlanmasının ve bu sahadaki faaliyetlerin daha rasyonel bir hale getirilmesinin ülke için faydalı olacağı kanaati belirmiştir. Yeni sendikalar kanunu hazırlanır iken hükümetin bu sözleşmenin hükümlerini göz önünde bulundurması temennisi ile Türkiye, Sözleşmeyi 8 Ağustos 1951 tarih ve 5834 tarihli kanun ile onaylamıştır.⁹⁷³

ILO tarafından 6 Haziran 1951 tarihinde düzenlenen 34. Konferansında kabul edilen “99 No’lu Asgari Ücret Tespit Mekanizması Sözleşmesi”, Türkiye’de Çalışma Bakanlığı tarafından hazırlanan 30 Nisan 1969 tarih ve 1168 sayılı kanunun çıkarılmasıyla onaylanmıştır. Sözleşme, ILO’ya üye ülkelerin, tarımda çalışan işçileri için asgari ücretlerin tespit edilmesini sağlayacak bir sistem kurmalarını hükme bağlamıştır. Bu sistemin hangi iş yerleri, işler ve şahıs zümrelerini kapsayacağını belirlemede yetkili işveren ve işçi teşekküllerine de danışmaları belirtilmiştir. Sözleşme ile ayrıca asgarî ücretlerin belirli şartlarla aynî olarak ödenebileceği; asgari ücret tespit mekanizmasına işveren ve işçilerin eşitlik esası üzerinden katılmaları, tespit edilen asgari ücret sınırlarından ilgili işveren ve işçilerin haberdar edilmeleri ve bu gibi ücretlere uyulmasının her iki taraf için mecburi olduğu; sözleşme hükümlerine riayeti sağlamak için gerekli kontrol ve teftişlerin yapılması ve riayetsizlik halinde işçinin mahkeme yoluyla hakkını arama imkânına sahip bulunması da öngörülmüştür. 3008 sayılı İş Kanunu’nun 32. maddesine dayanılarak çıkarılan asgari ücretlere ilişkin yönetmeliğin uygulanması hususunda Çalışma Bakanlığı yetkili kılınmıştır.⁹⁷⁴

⁹⁷³ TBMM 256 No’lu Komisyon Raporu, 25 Temmuz 1951, s. 3

⁹⁷⁴ Millet Meclisi 761 No’lu Komisyon Raporu, Dönem:2, Toplantı: 2, 28 Ağustos 1967, s. 1-2. 3008 sayılı İş Kanunu’nun yukarıda bahsi geçen 32. maddesi şu şekildedir: *İktisadî ve içtimâî zaruretler dolayısıyla İktisat Vekâletince teklif edilecek işlerde gerek saat başına veya gündelik, yahut haftalık veya aylık hesabıyla ve gerek parça başına, yahut yapılan iş miktarına göre ödenecek işçi*

6 Haziran 1951 tarihinde Cenevre’de yapılan 34. Uluslararası Çalışma Konferansı’nda kabul edilen “100 No’lu Eşit Ücret Sözleşmesi”, eşit değerde iş için erkek ve kadın işçiler arasında ücret eşitliğini öngörmüştür. ILO tarafından Cenevre’deki toplantıya davet edilen Türkiye, konferansın gündemindeki 7. maddede yer alan “Eşit Değerde İş İçin Erkek ve Kadın İşçiler Arasında Ücret Eşitliği” prensibi üzerinde önemle durmuştur. 14 maddeden oluşan Sözleşmede ele alınan konular şu şekildedir: Madde 1’de; ücret kavramı, işçinin çalıştırılması nedeniyle işveren tarafından kendisine nakdi veya ayni olarak doğrudan doğruya veya bir aracı tarafından ödenen normal, kök ve asgari ücret veya aylıkla sağlanan bütün menfaatleri içine alır şeklinde tanımlanmıştır. Ayrıca bu maddede; eşit değerde iş için erkek ve kadın işçiler arasında ücret eşitliği, cinsiyet esasına dayanan bir ayırım yapılmaksızın tespit edilmiş bulunan ücret hadlerini ifade etmiştir. Madde 2’de; ILO’ya üye her devletin, ücret hadlerinin tespitiyle ilgili olarak yürürlükte bulunan usullere uygun yollardan, eşit değerde iş için erkek ve kadın işçiler arasında ücret eşitliği prensibini teşvik ve bu prensibin bütün işçilere uygulanmasını temin edecektir kararı yer almıştır. Madde 3’te, sözleşme gereği yapılacak işlerin objektif bir değerlendirmeye tabi tutulmasına yönelik bir hüküm yer almıştır. Madde 4’te, teşkilata üye her devletin sözleşme hükümlerinin uygulamaya konulmasında işçi ve işveren teşekkülleriyle iş birliği yapacağı bildirilmiştir. Madde 5’te sözleşmenin onaylanması hususunda söz sahibi makamın Milletlerarası Çalışma Bürosu Genel Müdürü olduğu belirtilmişken; Madde 6’da sözleşmenin onaylanıp tescil edildiği tarihten 12 ay sonra yürürlüğe gireceğine ilişkin bir hüküm yer almıştır. Madde 7’de, sözleşmeyi uygulamayı taahhüt eden ülkeler ve bu ülkelerin sözleşmeyi uygulama sebepleri hakkında hazırlanacak beyannamelerin içeriği hakkında bilgi verilmiştir. Madde 8’de sözleşmede meydana gelebilecek değişiklikler veya sözleşmenin feshedilmesi hususundaki şartlar ifade edilmiştir. Madde 9’da, sözleşmeyi onaylayan her üyenin yürürlüğe giriş tarihinden sonraki 10 yıl içinde fesih hakkı olduğu; Madde 10’da Milletlerarası Çalışma Bürosu Genel Müdürü ve ILO üyeleri tarafından kendisine bildirilen bütün onaylama, beyan ve fesihlerin Örgütün bütün üyelerine bildireceği; Madde 11’de Milletlerarası Çalışma Bürosu Genel Müdürü’nün onaylama, beyan ve fesihlerinin BM Genel Sekreterine ulaştıracağına ilişkin

ücretlerinin en aşağı hadleri bir nizamname ile tespit edilir. Resmi Gazete, Sayı: 3330, 15 Haziran 1936, s. 6625.

hükümler yer almıştır. Madde 12’de Milletlerarası Çalışma Bürosu Yönetim Kurulu’nun gerekli gördüğü her durumda sözleşmenin uygulanması hakkındaki bir raporu Genel Konferansa sunacağı; Madde 13’te konferansın sözleşmeyi tamamen veya kısmen değiştiren yeni bir sözleşme kabul etmesi durumundaki hükümler ve son olarak Madde 14’te ise sözleşmenin İngilizce ve Fransızca metinlerinin aynı derecede geçerli olduğu gibi hususlara değinilmiştir. Sözleşmenin onaylanması ise Çalışma Bakanlığı’nın 4 Mart 1967 tarihli ve 773 sayılı yazısı üzerine Bakanlar Kurulu tarafından 14 Nisan 1967 tarihinde kararlaştırılmıştır.⁹⁷⁵ ILO’nun 6 Haziran 1951 tarihinde 34’üncüsü yaptığı konferansa Türkiye’den işçi delegesi teknik müşaviri olarak İstanbul Milli İşçi Sendikaları Birliğinden Mazhar Yaylalı’nın katılması ve kendisine 35 lira gündelik verilmesi Bakanlar Kurulu tarafından alınan kararlar arasındadır.⁹⁷⁶

ILO tarafından 4 Haziran 1952 tarihinde 35’incisi düzenlenen konferans gündeminin 5. maddesini sosyal güvenliğin asgari normları oluşturmuştur. Bu hususta konferansa sunulan teklifler, uluslararası bir sözleşme şeklini alarak “102 No’lu Sosyal Güvenlik Sözleşmesi” adıyla ILO’ya üye ülkelerin onayına sunulmuştur. Sözleşme, 15 Bölüm ve toplam 87 maddeden oluşmuş, “Genel Hükümler” başlığını taşıyan birinci bölümünde sosyal güvenlik kapsamında değerlendirilen bazı terimlere açıklık getirmiştir. Sözleşmenin diğer bölümleri ise sırasıyla şu başlıklardan oluşmuştur: Sağlık Yardımları, Hastalık Ödenekleri, İşsizlik Yardımları, İhtiyarlık Yardımları, İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları Halinde Yapılacak Yardımlar, Aile Yardımları, Analık Yardımları, Maluliyet Yardımları, Ölüm Yardımları, Periyodik Ödemelerde Uygulanacak Normlar, Yabancılarla Eşit Muamele, Müşterek Hükümler, Müteferrik Hükümler ve Son Hükümler. Sosyal güvenlik uygulamalarının asgari standartlarını tespit ederek üye ülkelerin sosyal güvenlik rejimlerini geliştirmelerine yardımcı olmak ve bu suretle BM’ye üye ülkelerin sosyal bünyelerini birbirleri ile uyum sağlayacak hale getirmek amacı taşıyan Sözleşme, Türk vatandaşlarına sosyal güvenlik hakkı tanıyan anayasa

⁹⁷⁵ BCA, 205.27.19.

⁹⁷⁶ BCA, 125.39.20; Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, Cilt:37, Toplantı:6, 13 Aralık 1966, s.132.

maddesine uygun görülerek 29 Temmuz 1971 tarih ve 1451 tarihli kanun ile onaylanmıştır.⁹⁷⁷

Hürriyeti, her insanın doğuştan kazandığı bir hak ve insan haysiyetini yaşamın vazgeçilmez bir unsuru sayan Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin hiç kimsenin köle edilemeyeceğini ve köle durumuna sokulamayacağına ilişkin hükmü gereği gerek köleliğin gerekse köle ticaretinin yasaklandığını göz önünde tutan Esaretin Men'i Mukavelenamesini 26 Eylül 1926'da Cenevre'de imzalanmasına ön ayak olmuştur. Bu hususta bir diğer önemli gelişme, 1930'da ILO tarafından zorla çalıştırma hakkında bir sözleşmenin hazırlanmasıdır. Köleliğin ve köle ticaretinin dünyanın birçok yerinde hala devam etmesi üzerine söz konusu sözleşme, bu tür uygulamaların tamamen yasaklanması için ücretlerin düzenli bir şekilde ödenmesini öngörmüş ve ücretlerin ödeme yöntemlerinin, işçinin işinden ayrılmamasını sağlayacak şekilde uygulanmasını mümkün kılmıştır. 1956 tarihli ek sözleşme ile borç yüzünden mecbur kalan köleliğin yasaklandığına ilişkin karar, bir kez daha tüm dünyaya duyurulmuştur.⁹⁷⁸

1 Haziran 1955 tarihinde Cenevre'de toplanan ve 23 Haziran 1955'e kadar çalışmalarda bulunan 38. konferansa Türk hükümetini temsilen; Çalışma Bakanlığı Hukuk Müşaviri Necdet Azak ve Siyasal Bilgiler Fakültesi İçtimai İktisat Doçenti Cahit Talas ile işçi ve işveren delegesi katılmıştır. Konferansın gündemini şu konular oluşturmuştur: ILO Genel Müdürünün raporu, bütçe ile ilgili meseleler, ILO sözleşmeleri ve tavsiyelerin uygulanmasına ilişkin raporlar ve malumat, malullerin mesleğe intibak ettirilmeleri, az gelişmiş memleketlerde muhacir işçiler, iş sözleşmelerine riayetsizliğe karşı mevcut cezai yaptırımların ilgası, ziraatta mesleki yetiştirme, işçiler için yemek, dinlenme ve eğlenme, ulaşım sosyal hizmetler. Atom enerjisi konusundaki üretim kararları ve bu alanda uluslararası konferans toplanması fikri, kadın işçilerin çalışma sürelerinin sınırı, yaşlı ve küçük çocuğu olan kadın işçilerin istihdamına ilişkin meseleler de ayrıca gündeme gelmiştir. Konferansta; işçilerin iş kazaları ve meslek hastalıklarına karşı korunması, sendika hukukunun

⁹⁷⁷ **Millet Meclisi 112 Sayılı Komisyon Raporu**, Dönem:3, Toplantı:1, 25 Aralık 1969, s. 2; **Kanunlar Dergisi**, Cilt:54, s. 345.

⁹⁷⁸ **Resmi Gazete**, Sayı: 11599, 6 Ocak 1964, s.1.

himayesi, işçilerle işverenler arasındaki ilişkiler gibi konular üzerinde de önemle durulmuştur.⁹⁷⁹

38. ILO Konferansına Türkiye adına katılan hükümet delegeleri tarafından sanayisi gelişmiş ülkelerde çalışma şartlarının teminat altına alınmasının sosyal açıdan adaletli bir ortamın yaratılması ve işçiler ve işverenler arasındaki ilişkilerin adil bir şekilde devam etmesine bağlı olduğu vurgulanmıştır. Söz konusu ilişkilerin her şeyden önce eğitim ile takviye edilmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur. Özellikle yeni doğmakta olan sanayi için iş gücünün tarım sektöründen temin edilmesi göz önüne alındığında eğitim meselesinin öncelikli olarak çözülmesi gereken konuların başında geldiği ifade edilmiştir. Bu noktada ülkelerin ihtiyacı olan teknik yardımı sağlamak üzere ILO'ya büyük sorumluluklar düştüğü dile getirilmiştir. Türkiye'nin ise sendikal hareketlere hız kazandırılmasını sağlayacak adımlar ile bu konu üzerine eğildiği vurgulanmış, ayrıca toplu iş sözleşmeleri ile daha geniş haklar sağlanması adına çaba harcandığı dile getirilmiştir. Bu çerçevede; sendikaların eğitimini üst seviyeye ulaştırmak için işçilere 45'er günlük seminerler düzenlemiş, 350'den fazla sendikacı bu eğitimlere katılmıştır. İşverenler içinde seminerler açılmış, bu seminerlerde iş verimliliğinin artırılması için psikolojik ve sosyal şartların ve insan ilişkilerinin incelenmesi üzerinde durulmuştur. İktisadi gelişmenin sosyal bünyenin güçlendirilmesine bağlı olduğunun bilincinde olan Türkiye, her ne kadar bütçesinin büyük bir kısmının savunma giderlerine harcadığı bir dönemde olsa da, işçilere uygun çalışma şartlarının sağlanması adına büyük girişimlerde bulunduğu, geliştirmeye çalıştığı sosyal sigortalar sistemi ile onların mesleki ve sosyal açıdan risksiz bir yaşam standardına ulaşmaları için çaba harcadığının ve 1946 yılında kurulmuş olan İş ve İşçi Bulma Kurumu ile işsizlik meselesi üzerinde durduğunun bunlarla birlikte işçi meskenleri konusunda gelişmelerin yaşandığının altını çizmiştir. Son olarak Konferansta, ILO'nun az gelişmiş ülkelerde teknik yardım programı çerçevesinde faaliyet yürütmesi tavsiye edilmiştir.⁹⁸⁰

⁹⁷⁹ “38. Milletlerarası Çalışma Konferansı”, **Çalışma Vekâleti**, Cilt:3, Sayı:2, 1955, s. 50.

⁹⁸⁰ “38. Milletlerarası Çalışma Konferansı'nda Türkiye Hükümet Delegesi Tarafından Yapılan Konuşma Metni”, **Çalışma Vekâleti**, Cilt:3, Sayı:1, 1955, s. 89-92.

Montreal şehrinde toplanan 39. çalışma konferansına katılan Çalışma Bakanlığı Müsteşarı Prof. Dr. Hüseyin Avni Göktürk, bu konferansta alınan kararlar hakkında Çalışma Dergisi'nin son sayısında bir yazı neşretmiştir. Yazıda ILO hakkında görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir: *“Milletlerarası çalışma teşkilâtı yeni anayasasıyla cihanşümul teknik organ olarak gerek finansman ve gerek çalışma faaliyetinin güdümü noktalarından müstakil bir teşekkül haline gelmiş bulunmaktadır.”* Göktürk'ün bu sözleri, I. Dünya Savaşı'ndan beri süregelen dünya milletlerinin ekonomik ve sosyal hayat ve anlayışlarındaki değişiklikler ve gelişmelerin Türk anayasalarını da ihtiyaçlara cevap verebilecek şekilde değiştirileceğine işaret etmektedir. Göktürk, sosyal ilerlemenin uluslararası dayanışma ile daha kapsamlı hale geleceğinin inancında olduğunu da sözlerine ekleyerek Türkiye'nin ILO ile sıkı bir temas ve iş birliği içinde olacağını da önemle belirtmiştir. Örgütün 1945'te Paris'te ve 1946'da Seattle ve Montreal'de yaptığı konferanslara işçi ve işveren temsilcilerini göndermek suretiyle katılan Türkiye'nin sosyal alanda uluslararası iş birliğine önem veren sayılı ülkelerden biri olduğunu da dile getirmiştir.⁹⁸¹

ILO'nun 4 Haziran 1958'de düzenlediği 42. Konferansta; Philadelphia Beyannamesinin ırk, inanç ve cinsiyetleri ne olursa olsun bütün insanların ekonomik açıdan eşit şartlar içinde kendi refah ve manevi gelişmelerini gözetme haklarını onayladığı belirtilmiştir. Konferansta; çalışma alanlarındaki ayrımcılığa son verilmesi yönündeki teklifler “111 No'lu Ayrımcılık Sözleşmesi” adıyla onaylanmıştır. 14 maddelik sözleşme; iş veya meslek edinmede veya edinilen iş veya meslekte tabi olunacak muamelede ırk, cins, din, siyasal inanç, ulusal veya sosyal menşe bakımından ayırım yapılmaması prensibini taşımakta ve bu sözleşmeyi onayan üye devletlerin bu prensibi gerçekleştirecek bir politika takip etmelerini

⁹⁸¹ Çalışma Bakanı Müsteşarı Hüseyin Avni Öztürk Birinci Çalışma Meclisi'nde ILO'nun çalışmalarına katılma sürecini şu sözlerle anlatmıştır: *Bu teşkilâtın 1945'te Paris'te ve 1946'da Seattle ve Montreal'de yapılan umumi konferanslarına ve kömür komisyonu toplantılarına hükümet, işçi ve işveren temsilcileri gönderilmek suretiyle iştirak edilmiş ve daha önceki konferanslarda kabul edilen milletlerarası sözleşmelerden üçüne devletimizce iltihak edilmesi uygun görülerek meslek hastalıklarının tazmini hakkındaki 42 numaralı sözleşme ile sinai müesseselerde hafta tatili yapılması ve ücretli iş bulma bürolarının kapatılmasına dair 14 ve 34 numaralı sözleşmeler 4864, 4865 ve 4866 sayılı kanunlarla onanmıştır. Memleketimizin Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı statüsünde yapılan değişikliklerin bir an önce yürürlüğe girebilmesi için bu husustaki tadilat metnini en evvel tasdik eden memleketler arasında bulunması sosyal sahada milletlerarası iş birliğine verdiğimiz önemi ayrıca belirtmeye kâfidir.” **Ulus**, “Birinci Çalışma Meclisi Toplandı”, 26 Nisan 1947, s.1-4.*

öngörmüştür. Sözleşmenin 1. maddesinde ayrım teriminin tanımı yapılmıştır.⁹⁸² 2. madde üye ülkelerin ayrımı önleyici eşitliği geliştirici bir politika takip etmeleri tavsiyesine yer vermiştir. 3. maddede, bu politikanın yürütülmesi için alınacak önlemler 4. ve 5. maddelerde ne gibi önlemlerin ayrım sayılmayacağı belirtilmiştir. Türkiye, Çalışma Bakanlığı tarafından hazırlanan ve Meclise sunulan 811 sayılı İş ve Meslek Bakımından Ayrım Hakkında 111 Sayılı Milletlerarası Çalışma Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun ile sözleşmeyi onayladığını bildirmiştir.⁹⁸³

1 Haziran 1960 tarihinde 44. konferansını yapan ILO, toplantı gündemine işçilerin radyasyona karşı korunmasıyla ilgili önlemleri almıştır. Türkiye’de gerek sanayi gerekse tıbbi sektörlerde radyasyon ışınlarıyla çalışan işletmelerin sayısının gün geçtikçe artması ve Türk çalışma mevzuatında bu konuda bir boşluk bulunması sebebiyle 115 sayılı sözleşmenin onaylanmasının faydalı olacağı kanaatinde birleşilmiştir. Bu konuda teknik uzmanların da görüşleri alınarak “115 No’lu Radyasyondan Korunma Sözleşmesi”, Çalışma Bakanlığı tarafından 11 Mart 1968 tarihinde Meclise sunulan “1033 sayılı İşçilerin İyonizan Radyasyonlara Karşı Korunması Hakkında 115 Sayılı Milletlerarası Çalışma Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun” ile onaylanmıştır. Kanunla, işçilerin sağlık ve emniyetleri bakımından iyonizan radyasyonlara karşı etkili bir şekilde korunmasını sağlamak maksadıyla her türlü tedbir alınacağı taahhüt edilmiştir.⁹⁸⁴

6 Haziran 1962 tarihinde toplanan ILO 46. Konferansında gündeme, vatandaşlarla vatandaş olamayan kimselere sosyal güvenlik hususunda eşit muamele yapılması hakkında çeşitli teklifler gelmiştir. Bu teklifler uluslararası bir sözleşme şeklini alarak 28 Haziran 1962 tarihinde “118 No’lu Muamele Eşitliği Sözleşmesi”

⁹⁸² İlgili maddede Ayrım, “*İrk, renk, cinsiyet, din, siyasi inanç, ulusal veya sosyal menşeye bakımından yapılan iş veya meslek edinmede veya edinilen iş veya meslekte tabi olunacak muamelede eşitliği yok edici veya bozucu etkisi olan her türlü ayrılık gözetme, ayrı tutma veya üstün tutmayı, ilgili üye, memleketin, varsa temsilci, işçi ve işveren teşekkülleri ve diğer ilgili makamlarla istişare etmek suretiyle tespit edeceği, meslek veya iş edinmede veya edilen iş veya meslekte tabi olunacak muamelede eşitliği yok edici veya bozucu etkisi olan bütün diğer ayrılık gözetme, ayrı tutma veya üstün tutmayı*” ifade etmiştir. <https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey>. Erişim Tarihi: 22 Mart 2019.

⁹⁸³ Bu sözleşme, Haziran 1964 tarihine kadar ILO’ya üye 116 ülkeden 46’sı tarafından onanmıştır. **Millet Meclisi 85 No’lu Komisyon Raporu**, 15 Aralık 1965, Dönem:2, Toplantı:1, s. 1-2.

⁹⁸⁴ **Millet Meclisi 310 No’lu Komisyon Raporu**, 13 Mart 1967, Dönem:2, Toplantı:2, s. 1.

adıyla onaylanmıştır. Sözleşmenin 1. maddesinde tanımlara yer verilmiş, 2. maddesinde sözleşmenin kapsamına giren sosyal güvenlik dalları sayılmıştır. 3. maddede, üye ülkelerin diğer ülke vatandaşlarına kendi vatandaşları ile eşit muamele yapması, 4. maddede eşit muamelenin nasıl sağlanacağı üzerinde durulmuştur. 5. maddede yabancı ülkede yaşayanların durumu hakkında bilgi verilirken; 6. maddede aile yardımları hakkında genel bilgiler sunulmuştur. 7. maddede diğer ülke vatandaşlarına sosyal güvenlik hususunda yapılacak yasal işlemler ve 8. maddede uygulamalara ilişkin hükümler yer almıştır. 9. maddede sözleşmeyi feshetmek isteyen üye ülkelere ilişkin uygulanacak kanuni işlem hakkında bilgi verilmiştir. 10. maddede sözleşme hükümlerinin mültecilerle vatansızlar hakkında, karşılıklılık şartı aranmaksızın uygulanacağı, 11. maddede sözleşmeyi uygulayan ülkelerin gerekli idari yardımları karşılıklı ve ücretsiz olarak yapacağına ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Toplam 21 maddelik Kanunun diğer maddeleri ILO ile Türkiye arasındaki resmi işlemleri ve sözleşmesinin süresini içerir bilgileri kapsamıştır.⁹⁸⁵

ILO tarafından 5 Haziran 1963 tarihinde düzenlenen 47. Konferansın gündemini; uygun bir şekilde korunmayan makinaların satışı, kiralanması ve kullanılması ile ilgili teklifler oluşturmuştur. Korunma tertibatı ve teçhiz edilmemiş makinalar ILO'nun 1925 yılından beri ilgilendiği bir meseledir. Sanayinin gelişmesi ve buna paralel olarak meydana gelen teknik gelişmeler sonucu otomasyon makine sayısı dünyanın çeşitli yerlerinde artmış, bu gelişmelerle birlikte korunma tertibatıyla donatılmamış makinalar hükümetlerin en çok meşgul olduğu meseleler arasında yerini almıştır. Özellikle nitelikli iş gücünün az olduğu ülkelerde, iş kazalarının daha geniş ölçüde meydana gelmesinden dolayı makinaların korunması önem arz etmiştir. 47. Konferansta bu konu ile ilgili olarak öne sürülen teklifler, 25 Haziran 1963 tarihinde kabul edilerek “119 No’lu Makinaların Korunma Tertibatı ile Teçhizi Sözleşmesi” adıyla uluslararası alanda yürürlüğe girmiştir.⁹⁸⁶

⁹⁸⁵ Sosyal güvenliğin sağlanmasında eşit muamele sözleşme kapsamına giren dallar; sağlık yardımları, hastalık ödenekleri, analık yardımları, yaşlılık yardımları, ölüm yardımları, iş kazaları ve meslek hastalıkları yardımları, işsizlik yardımları ve aile yardımları şeklinde dokuz alt başlıkta sayılmıştır. **Millet Meclisi 111 No’lu Komisyon Raporu**, 1 Aralık 1969, Dönem:3 Toplantı:1, s. 5.

⁹⁸⁶ <https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey>, Erişim Tarihi: 3 Nisan 2020.

ILO tarafından düzenlenen 47. Uluslararası Çalışma Konferansı'nda Çalışma Bakanı Bülent Ecevit'in hazır bulunmuştur.⁹⁸⁷ Ayrıca Türkiye'yi temsilen Çalışma Bakanlığı Çalışma Genel Müdürü Muvaffak Sami Onat'ın teknik müşavir sıfatıyla Konferansa katılmıştır.⁹⁸⁸ Türkiye sözleşmeyi, kalkınma planının öngördüğü esasları dikkate alarak hızla sanayiye yönelmiş olması ve buna bağlı olarak makine miktarının artmış olması sebebiyle iş kazalarını azaltma amacıyla 23 Mayıs 1967 tarihinde 872 sayılı Makinaların Korunmasıyla İlgili 119 Sayılı Milletlerarası Çalışma Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun ile onaylamıştır.⁹⁸⁹

ILO tarafından 17 Haziran 1964 tarihinde 47'ncisi yapılan konferansın gündemini istihdam politikaları oluşturmuştur. Konferansta, Philadelphia Beyannamesi ile ILO, dünyanın birçok ülkesinde tam istihdamın sağlanması ve yaşam standartlarının yükseltilmesine özgü programların uygulamaya konulmasına yardımcı olmayı taahhüt etmiştir. Ayrıca işsizlikle mücadele yapılmasını ve geçim şartlarına uygun ücretlerin tespit edilmesini öngördüğünü vurgulamıştır. Irk, inanç ve cinsiyetleri ne olursa olsun bütün insanların istihdam konusunda eşit fırsatlara sahip olacağı ifade edilmiştir. Bu noktada ILO, iktisadi ve mali politikaların istihdam politikası üzerindeki etkilerini inceleme görevini üstlenmiştir. ILO, İnsan Hakları Beyannamesi'nin *"Her şahsın, çalışma ve işini serbestçe seçme, eşit ve elverişli çalışma koşulları ve işsizliğe karşı korunma hakkına maliktir"* ilkesini dikkate almak suretiyle istihdam politikası ile sorumluluklarını yerine getirmeyi taahhüt etmiştir. Bu noktada; 1948 İş ve İşçi Bulma Servisi Sözleşmesi, 1949 Mesleğe Yönelme Tavsiyenamesi, 1958 İş ve Meslek Bakımından Ayrım Sözleşmesi ve 1962 Mesleki Eğitim Tavsiyenamesi tam ve verimli istihdam ve serbest seçilmiş işe dayalı iktisadi gelişmeyi sağlamak üzere rehber vazifesi görmüştür. ILO tarafından belirlenen tam istihdam ve verimli çalışmaya yönelik hedefler "122 No'lu İstihdam Politikası Sözleşmesi" adını alarak üye ülkelerin onayına sunulmuştur. Türkiye sözleşmeyi, Çalışma Bakanlığı tarafından hazırlanan ve 7 Haziran 1974 tarihinde Meclise sunulan "İstihdam Politikasıyla İlgili 122 Sayılı Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun" ile onaylamıştır. Konuyla ilgili Meclis görüşmelerinin

⁹⁸⁷ BCA, 159.19.13.

⁹⁸⁸ BCA, 207.42.5.

⁹⁸⁹ Millet Meclisi 230 No'lu Komisyon Raporu, 26 Ocak 1967, Dönem:2, Toplantı:2, s. 1.

yapıldığı tarihlerde, sözleşmenin temel aldığı ilkelerden 1. maddede altı çizilen iktisadi gelişme ve kalkınmayı teşvik etmek, yaşam standartlarını yükseltmek, iş gücü ihtiyacını karşılamak, işsizlik ve eksik istihdam sorununu çözüme kavuşturmak amacıyla her üye ülkenin tam ve verimli istihdam ve işin serbest seçilmesine yönelik bir politika benimsemesinin Anayasanın kalkınma planları çerçevesinde oluşturulan felsefeye uygun olduğu dile getirilmiştir. Ayrıca uluslararası belgelerde bu konularda yer alan prensiplere uygun bir politikanın hâlihazırda yürütüldüğünün de altı çizilmiştir. 1961 Anayasası'nın 40. maddesinde “*Herkes dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetine sahiptir.*” hükmüne sahip olması, 41. maddede yer alan iktisadi ve sosyal hayatın, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi saptanması amacına yönelik düzenlemeler öngörmesi ve 42. maddede “*Çalışma herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet, çalışanlarının insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadi ve mali tedbirlerle çalışanları korur ve çalışmayı destekler, işsizliği önleyici tedbirleri alır*” şeklindeki ifadeler, ILO tarafından kabul edilen söz konusu sözleşme ile uyum içinde olan bir sosyal politikaya sahip olunduğunun kanıtıdır. Ayrıca Çalışma Bakanlığının teşkilat kanununun 1. maddesinde yer alan “*Çalışma Bakanlığı, çalışma hayatının düzenlenmesi, çalışanların yaşama seviyesinin yükseltilmesi, çalışanlar ile çalıştıranlar arasındaki münasebetlerin memleket yararına ahenklendirilmesi, memleketteki çalışma gücünün genel refahı artıracak surette verimli kılınması, tam çalıştırma ve sosyal güvenin sağlanması ile görevlidir.*” şeklinde bir hükme sahiptir. Bu hüküm, Türkiye'nin işsizliği önlemeye ve tam istihdama ulaşmaya yönelik çalışma mevzuatının 122 No'lu sözleşmenin ilkeleriyle uyum içinde olduğunu göstermiştir.⁹⁹⁰

17 Haziran 1964'te Cenevre'de düzenlenen 48. konferansın gündemini ILO anayasasındaki değişiklik oluşturmuştur. 13 Aralık 1966 tarih ve 809 sayılı kanunla ILO'nun statüsünde değişikliklerin yapıldığı onaylanması, Bakanlar Kurulu tarafından 31 Mart 1967 tarihinde kararlaştırılmıştır.⁹⁹¹

⁹⁹⁰ **Resmi Gazete**, Sayı:15769, 20 Kasım 1974, s.1-2; **Millet Meclisi 196 No'lu Komisyon Raporu**, 14 Haziran 1974, Dönem:4, Toplantı:2, s. 1.

⁹⁹¹ **BCA**, 205.25.13; **Resmi Gazete**, Sayı:12484, 22 Aralık 1966, s. 1.

ILO'nun 28 Haziran 1967 tarihinde düzenlediği 51. konferansında kabul edilmiş olan 127 No'lu Azami Ağırlık Sözleşmesi, Örgüte üye sekiz ülke tarafından onaylanmıştır. Sözleşme, ağırlığı tek işçi tarafından çekilen yükün taşınmasında gözetilecek genel esasları belirlemiştir. Bu esaslar; işçiye, sağlık ve güvenliğini tehlikeye sokacak ağırlıkta yük taşıtılmaması, bu gibi işlerde çalışan işçilere gereken uyarıların yapılması ve bu hususta eğitimin verilmesi, imkân dâhilinde olan hallerde yüklerin taşınmasının sınırlandırılması veya taşınmasını kolaylaştırmak üzere teknik araçlar kullanılması ve kadın ve çocuk işçiler ile erkek işçiler arasından fark gözetilmesi gibi hükümlerle sözleşmede yer almıştır. Sözleşmenin 1. maddesinde bazı tariflere yer verilmiş, 2. maddede yükün kapsamı belirlenmiştir. Sözleşme prensiplerinin Türk çalışma mevzuatıyla tamamen uyumlu olması sebebiyle ilgili makamlarca Meclise sunulan kanun tasarısı, 9 Kasım 1976 tarih ve 2027 sayılı ile kabul edilmiştir.⁹⁹²

1919 yılında Versailles Antlaşması ile kurulan ILO, merkezi Cenevre'de, üye ülkelerin çalışma hayatını ilgilendirecek konferanslar düzenlemiştir. Konferanslar, üye ülkelerin katkılarıyla finanse edilmiştir. Türkiye, 1927 yılında gözlemci sıfatıyla katıldığı ILO konferanslarına, 1932'de MC'ye üyelikle birlikte üye ülke statüsüyle katılmaya devam etmiştir. ILO tarafından konferanslarda alınan kararlar Türkiye'nin çalışma mevzuatının oluşmasında rehber vazifesi görmüştür. Konferanslar sırasında kaleme alınan raporlar Çalışma Bakanlığı'nın daha etkin bir şekilde görev yapmasına katkı sağlamıştır.

⁹⁹² 1 Ocak 1969 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen 11172 sayılı "Ağır ve Tehlikeli İşler Tüzüğü"nde nakliyat işleri ağır ve tehlikeli işlerden sayılmakta, araçsız olarak 25 kilonun üstünde bir ağırlığın taşınması, yüklenmesi ve boşaltılmasında 16 yaşını doldurmuş fakat 18 yaşını bitirmemiş çocukların çalıştırılmaları yasaklanmaktadır. Aynı tüzüğün 91. sıra numarasında yetişkin erkek işçinin araçlı olarak taşıyabileceği ağırlık bakımından kabul edilen ilk had 50 kilonun yukarısından başlamaktadır. Araçsız olarak yetişkin erkek işçi için kabul edilen Milletlerarası norm ise 55 kilodur. Diğer taraftan, işçiler düzenlenen seminerler, hazırlanan broşür ve afişlerle sürekli bilgilendirilmektedir. Dolayısıyla 127 No'lu sözleşme ile Türk çalışma mevzuatı arasında uyumdan bahsedilebilir. **Millet Meclisi 714 No'lu Komisyon Raporu**, 20 Mart 1972, Dönem:3, Toplantı:3, s.1-2.

4.2.3. Uluslararası Çalışma Örgütü Tarafından Hazırlanan Sözleşmelerin Türk Çalışma Mevzuatına Etkileri

ILO tarafından hazırlanan sözleşmeler ve öne sürülen tavsiyelerin konferanslarda gündeme alınmasından önce uluslararası alanda yürütülecek çalışmalara uyum sağlamak ve konferansta alınan kararlar kesinleştikten sonra ise bunları uygulama zorunluluğu, Örgütün üye ülkeler üzerinde etkilerini göstermesi bakımından önemli noktalardır. Örgütün üye ülkeler üzerindeki etkisi sadece sözleşmelerin onaylanması ile sınırlı değildir. Çeşitli sebeplerden dolayı onaylanmasına imkân bulunmayan sözleşmeler de ülkelerin çalışma mevzuatlarını etkilemektedir. Örneğin asgari ücret hususuna değinen 1958 tarihli sözleşmeyi birçok üye onaylamamış olmasına rağmen, bu ülkelerin çalışma mevzuatlarındaki asgari ücretle ilgili hükümlerin bu sözleşmeler esas alınarak hazırlanmıştır. Türkiye perspektifinden bakıldığında ise Örgütün hazırladığı sözleşmelerin etkisine aşağıdaki konular üzerinde rastlanmaktadır:⁹⁹³

İş Gücü ve İstihdam: Türkiye'nin 1945 yılından 1969 yılına kadar onayladığı 20 sözleşmeden beş tanesi iş gücü ve istihdam sorunlarına çözüm niteliğindedir. Bu sözleşmeler, 1936 yılından itibaren Türk çalışma mevzuatını birçok yönden etkilemiştir. Örnek verilecek olunur ise 1936 tarihli İş Kanunu'nun 4. bölümünde ele alınmış olan kar amacı güden özel sektöre ait iş yerlerinin tasfiyesi hükmünde, 1933 tarihli ILO sözleşmesinden esinlenmiştir. Ayrıca 1936 tarihli İş Kanunu'nun iş ve işçi bulma hizmetlerine ilişkin hükümleri üzerinde de onaylanan sözleşmelerin etkisi açıkça görülmektedir.

Ücret: Türkiye ikisi doğrudan doğruya ücretleri, biri tarım sektöründe çalışanların asgari ücretlerini ve biri de dolaylı olarak ücretleri ilgilendiren dört ILO sözleşmesi onaylamıştır. ILO'nun 95 No'lu sözleşmesindeki ücret tarifi, İş

⁹⁹³ İş Kanunu'nun İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun görevini belirten 84. Maddesi, Uluslararası Çalışma Teşkilatı'nın 88 sayılı sözleşmenin 6. ve 8. Maddeleri ile benzerlik gösterdiği dikkat çekmektedir. 96. No'lu sözleşmenin 5. ve 6. maddeleri, İş Kanunu'nun 85. maddesi ile örtüşen içeriğe sahip olduğu görülmektedir. Söz konusu madde şu şekildedir: *Milli mevzuatla sarıh bir surette tespit olunan ve amme iş bulma bürolarınca mağlup şekilde işe yerleştirilmeleri mümkün bulunmayan şahıs kategorileri hakkında istisnai surette ve ancak ilgili işveren ve işçi teşekküllerine münasip usullerle danışıldıktan sonra bu Sözleşmenin 3 üncü maddesinin 1 inci fıkrası hükümlerinden inhiraf etmek hususunda müsaade olunacaktır.* <https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey> Erişim Tarihi: 17 Mart 2019; Kutal, a.g.m., s. 169-170.

Kanunu'nun 1. maddesinde yer alan tarif ile örtüşmektedir. Yine 94 No'lu sözleşmenin; *kamu tüzel kişilerinin müteahhitlere yaptırdıkları işlerde işçilerin ücret alacaklarının bulunup bulunmadığını kontrol ve gerekirse müteahhidin istihkakından kesinti yaparak işçilere ödeme imkânı* sağlayacağına ilişkin hükmü, 1960 yılında Türk hukuk sisteminde yerini almıştır. Bir diğer örnek, eşit değerde iş için erkek ve kadın işçiler arasında ücret eşitliği hakkındaki 100 No'lu sözleşmedir. Kadın ve erkek işçiler arasında eşit ücret, 13 Aralık 1966 tarihinde İş Kanunu'nun 26. maddesinde yerini almıştır.

İşin Düzenlenmesi: Türkiye işin düzenlenmesi hususunda sadece iki sözleşmeyi onaylamıştır. Bunlardan biri 45 No'lu sözleşmede yer alan ve maden ocaklarında kadın işçi çalıştırılmasına dair getirilen yasaktır. Bu yasaklama İş Kanunu'nun 49. maddesine denk gelmektedir. Bir diğeri Türkiye'nin 1924 yılında 394 sayılı kanunla çalışma mevzuatına dâhil ettiği Hafta Tatili Hakkında Kanunu'nu, 1946 yılında onaylanan hafta tatiline ilişkin bir sözleşme ile teyit etmiştir.

Teşkilatlanma: ILO tarafından hazırlanan 98 No'lu sözleşmenin sendikalar ile ilgili maddesi, 274 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 17. ve 19. maddelerinin şekillenmesinde etkili olmuştur. Ancak tarım işçilerinin teşkilatlanmaları ile ilgili 1921 tarihli ILO sözleşmesi, Türkiye'de hukuki olarak değil iktisadi, sosyal ve kültürel sebeplerle çalışma mevzuatında yer alamamıştır.

İş Teftişi ve Meslek Hastalıkları: Türkiye, bu kapsamda ILO tarafından üç sözleşmeyi imzalamıştır. Özellikle üzerinde durulması gereken nokta şudur: Meslek hastalıklarının düzenlenmesi hususunda 5 Şubat 1941 tarihinde çıkarılan “İşçilerin Sağlığını Koruma ve İş Emniyeti Nizamnamesi”nde yer alan 34. maddenin ILO'nun 42 sayılı sözleşmesinin 2. maddesi ile benzerlik göstermektedir. Ayrıca 1950 yılında onaylanan iş teftişi ile ilgili ILO sözleşmesinin, İş Kanunu'ndaki resmi iş teftişi ile ilgili madde ile aynı içeriğe sahiptir. Ayrıca Türkiye, gemi adamlarının çalışma koşulları ile ilgili hazırlanmış iki sözleşmeyi onaylamıştır. 1921 ve 1936 yıllarında onaylanan bu sözleşmelerin 18 yaşından küçüklerin trimci ve ateşçi olarak gemilerde çalıştırılmayacağı ve 15 yaşından küçüklerin ise istihdam edilmeyeceğine ilişkin hükümleri Türk çalışma mevzuatı üzerinde etkili olmuştur.

ILO, sosyal adalet kavramının sürdürülebilir barış üzerine etkisini tüm dünya üzerinde sağlamaya çalışan bir kuruluştur. Aynı zamanda ILO, sosyal alanda barışının sağlanması, çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve dezavantajlı emek piyasası çalışanlarını koruyucu bir vasıf taşımaktadır. ILO'nun sosyal adaleti sağlamaya yönelik politikaları, üye ülkeler için çalışma standartlarının yükseltilmesi için model olduğu gibi Türkiye için de aynı durum söz konusu olmuştur. Özellikle İş Kanunu'nun hazırlanarak yürürlüğe girdiği dönemde ILO, rol model oynamıştır. Çalışma hayatını ilgilendirecek tüm alanlarda verilecek eğitim ve çalışma sahalarının geliştirilmesi adına alınan teknik yardımlar hususunda ILO tarafından hazırlanan sözleşmeler, çoğu zaman tereddütsüz onaylanmıştır. Ayrıca hem bireysel hem de toplu iş ilişkilerinde temel prensiplerin belirlenmesinde ILO belirleyici görev ve sorumluluk üstelenmiştir.⁹⁹⁴

4.3. Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsü

II. Dünya Savaşı'nın sona ermesinin hemen ardından savaşın sebep olduğu ekonomik ve sosyal sorunların çözümü için harekete geçen ILO, kuruluş yıllarında üstlendiği rolü değiştirerek az gelişmiş ülkelerin gereksinimlerini karşılamak üzere faaliyetlerini planlamış, bu doğrultuda örgütün yapısında değişiklikler yapılmıştır. Örgütün değişen bu durumu, çeşitli araçlar vasıtasıyla belirlenmiştir. Örneğin yayınlarında ve düzenlediği konferanslarda en fazla gündeme gelen konu az gelişmiş ülkelere teknik yardım sağlayabilme olmuştur. ILO'nun kuruluş amacında yer alan Örgüte üye ülkelerin çalışma şartlarını iyileştirmek üzere eğitim ve araştırma faaliyetleri düzenlemek sorumluluğu bulunmaktadır. Bu doğrultuda ILO Asya, Latin Amerika ile Yakın ve Orta Doğu ülkelerinde çeşitli konferans ve seminerler düzenleme ve bu alanlara yönelik projeler hazırlama girişiminde bulunmuştur. Bu hedefi gerçekleştirmek için ilk toplantısını New Delhi'de yapmıştır.⁹⁹⁵

⁹⁹⁴ <http://politikakademi.org/2014/11/uluslararasi-calisma-orgutu-ilo-ve-turkiye>, Erişim Tarihi: 17 Nisan 2019.

⁹⁹⁵ Erdem Cam, "Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Türkiye'ye İlk Teknik Yardım Faaliyetleri Çerçevesinde Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsü'nün Kuruluşu ve İstanbul Dönemi Faaliyetleri (1955-1972)", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:55, 2008, s. 84; S.K. Jain, "ILO and Near and Middle East", **United Asia**, Cilt:12, Sayı:3, Haziran 1960, s. 269.

ILO, 1947’de İstanbul’da düzenlediği konferansla eğitim faaliyetleri konusundaki sorumluluklarını yerine getirmeye devam etmiştir. 24 Kasım 1947 tarihinde İstanbul’da toplanan Yakın ve Ortadoğu Bölge Konferansı’na Türkiye, Irak, İran, Mısır, Suriye ve Lübnan katılmıştır. Ayrıca Yunanistan, ABD, Fransa, Afganistan, Pakistan, Güney Afrika Birliği ve Arjantin gibi devletler de konferansta gözlemci bulundurmuşlardır. Konferansın açılış oturumuna başkanlık eden Milletlerarası Çalışma Konseyi Başkanı Sir Guillardhaum Myrddin Evans; Milletlerarası Yakın ve Ortadoğu Çalışma Konferansı’nın, Mısır’da toplanmasına kolera afetinden dolayı imkân görülmediği için Türkiye’nin nazik daveti ile güzel Türk topraklarında toplanıldığı yönünde bir açıklama yapmıştır. Ayrıca bu konferansın yalnız Yakın Doğu açısından değil dünya üzerinde etkili olacağı yönünde bir demeç vermiştir. Türk Dışişleri Bakanı Necmettin Sadak ise konferansa ev sahipliği yapmaktan duyduğu şerefi dile getirdikten sonra *“Burada toplanan memleketler müşterek gayretleriyle milletlerarası iş bürosunda oynayabilecekleri gitgide daha tesirli rolü belirtmekle kalmayacaklar fakat aynı zamanda bu milletlerarası müessesenin kendilerine daha iyi hizmet etmesi imkânlarını elde edeceklerdir.”* şeklindeki ifadelerle çalışma hayatının etkileyecek olan uluslararası iş birliği sürecinin önemine değinmiştir.⁹⁹⁶

Bir hafta süren Yakın ve Ortadoğu Bölge Konferansı’nın gündemini şu konular oluşturmuştur: Bütün tarım emekçilerinin yaşama ve çalışma şartları, sanayi ve ticaret işçilerinin himayesi, çalışma mevzuatı ve metotları, sanayileşme, milli kaynakları geliştirme gibi iktisadi ve içtimai meselelerle bölge devletlerinin ILO ile olan ilişkilerine dair genel direktör raporunun müzakeresi. Kooperatifler, mesleki ve teknik eğitim, personel idaresi, iş denetimi ve güvenliği, iş ve işçi sağlığı ve çeşitli mesleklere ilişkin düzenlenmesi gereken kurslar da bu konferansta ele alınan temel meseleler arasındadır.⁹⁹⁷

17 Ocak 1955 tarihinde Türk hükümeti ile ILO arasında İstanbul’da, Yakın ve Ortadoğu Çalışma Enstitüsünün kurulması üzerine bir anlaşma imzalanmıştır. Türk hükümeti adına Çalışma Vekâleti Araştırma Kurulu Başkanı Esat Sıbay’a yetki

⁹⁹⁶ **Ulus**, “Milletlerarası Çalışma Konferansı Dün Sabah Toplandı”, 25 Kasım 1947.

⁹⁹⁷ **Ulus**, “Yakın ve Ortadoğu Konferansı 24 Kasım’da Toplanıyor”, 7 Kasım 1947; **Akşam**, “Milletlerarası Çalışma Konferansı”, 7 Kasım 1947.

verilmiştir. ILO adına ise anlaşmayı Paul Casson imzalamıştır. Enstitüsünün İstanbul’da kurulması ise şehrin Orta ve Yakındoğu’yu birçok noktadan birbirine bağlayan yollar üzerinde bulunması, faaliyette bulunacağı alanda malzemenin yeterli seviyede bulunması daha açık bir ifadeyle büyük sanayi kuruluşlarını bünyesinde bulundurması, bu kuruluşlarda çalışan işçi sayısı fazla olması dolayısıyla da Türkiye’nin çalışma hayatının ağırlık noktası olması gibi nedenler altında sıralanmıştır.⁹⁹⁸

Enstitünün kuruluşunda Türkiye’nin Batılı ülkeler ile ilişkilerinin olumlu bir seyir içinde olması büyük rol oynamıştır. Hem insani hem de iktisadi yönde hedefleri bulunan Enstitünün düzenlemiş olduğu ilk eğitimlerden biri “Ustabaşı Stajyer programı” olup bir grup teknisyen ve ustabaşı Batı Avrupa’daki fabrikalara gönderilmiştir.⁹⁹⁹

Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsünün sosyal mevzuatın temelini oluşturan prensipleri, çalışma hukuku, sigorta hukuku, işçi ve işveren ilişkilerinin bir düzene sokulması aşamasında görevli memurların bilgi ve deneyimlerinin arttırılması hususlarında Türkiye’nin belirttiği şartlara uygun bulunmuştur. Öte yandan Enstitü, anlaşma metninde açıkça belirtilen konularda bilgi ve tecrübelerini arttırmak isteyen tüm Yakın ve Ortadoğu ülkelerinin çalışma servislerinde görevli memurlarına açık tutulmuştur. Türkiye ile ILO arasında yapılan teknik yardım sağlanmasına ilişkin 13 No’lu ek anlaşma hükümleri ve 6114 sayılı kanunla¹⁰⁰⁰ kurulan Enstitü, Galatasaray Lisesi’nde yapılan açılış törenin ardından Çalışma Bakanı Hayrettin Erkmen tarafından ilk dersin verilmesiyle çalışmalarına başlamıştır. 5830 sayılı kanunla devlet mülkiyetine geçen Şişli Halkevi binası, Yakın ve Orta Doğu Çalışma

⁹⁹⁸ **BCA**, 138.109.1.

⁹⁹⁹ **Cam**, **a.g.m.**, s. 84.

¹⁰⁰⁰ Adı geçen kanunda yer alan “İktisadi Gelişme İçin Genişletilmiş Teknik Yardım Programı Hakkındaki Mülahazalar ve Yönetici Prensipler” kısmında teknik yardım programına katılan ve “badema” yani katılan devletler adıyla anılan üyeler, BM şartının ruhuna uygun olarak siyasi ve iktisadi bağımsızlıklarını temin bağlamında az gelişmiş memleketlerin ziraat ve ekonomisini geliştirmek suretiyle milli ekonomilerinin desteklenmesine ve bu ilke vatandaşlarına daha yüksek ekonomik ve sosyal refah seviyesi temin etmeyi kabul edildiğine ilişkin bir hüküm yer almıştır. **Resmî Gazete**, Sayı:8454, 10 Temmuz 1953, s. 6658.

Enstitüsünün çalışmalarını yürüteceği merkez olarak Çalışma Bakanlığına tahsis edilmiştir.¹⁰⁰¹

Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsünün yönetim yapısı bir sekreter ve sekretere bağlı alt birimlerden oluşturulmuştur. Alt birimler ise teknik ve idari kısım şeklinde örgütlenerek görevlendirilmiştir. Enstitü'nün temel görevleri aşağıdaki gibi belirlenmiştir.¹⁰⁰²

- 1- Anlaşma metninde belirtilen konularla ilgili hükümet servislerinin ihtiyaçlarını yetkili hükümet makamlarıyla görüşerek hazırlanacak programlara yardım etmek,
- 2- Çalışma meseleleriyle ilgilenen memurların, çalışma servislerinin prensipleri ve metotları ile yetiştirmek için Enstitü merkezinde pratik yetiştirme kursları açmak,
- 3- Enstitü'nün prensip ve yöntemlerini uygulama aşamasına koymak isteyen servislere yardım etmek, bunlara dokümanlar vermek ve servislerin bulunduğu bölgelerde gösteriler yapmak.

Enstitü, anlaşma metnine uygun olmak ve mali imkânları aşmamak üzere ILO ve Türk hükümetince sağlanan desteklerle çalışma kadrosunu şu şekilde oluşturmuştur.¹⁰⁰³

- 1- Çalışma servislerinde, teşkilatlanma, idare, metot ve sistemler üzerinde uzman sıfatıyla görev yapacak ve enstitünün kuruluş tarihinden itibaren ders verecek bir özel kâtip,
- 2- Çalışma servislerinin, el emeğinin, sosyal güvenliğin idaresi, metotları ve teşkilatlanması konularında faaliyet yürütecek uzmanlar ekibi,
- 3- Bir genel kâtip, biri çalışma sağlığı ve teftişi diğeri sınai güvenlik ve teknoloji konularında olmak üzere iki uzman.

¹⁰⁰¹ **BCA**, 128.35.5; Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsü'nün faaliyetlerini yürüteceği merkezi hakkında edinilen bir diğer bilgi İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun İstanbul Tophane Sementi Lüleçiler Caddesi'nde bulunan binasında çalışmalarına başladığı yönündedir. Zeki Boyer, "Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsü Faaliyetlerine Başladı", **İçtimai Emniyet**, Sayı:1, s. 34; "Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsü", **Çalışma Vekâleti**, Cilt:2, Sayı:6-7, Temmuz-Aralık 1954, s. 54.

¹⁰⁰² Roger Roch, "Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsü", **İçtimai Emniyet**, Sayı:9, Yıl:1, s. 83-88.

¹⁰⁰³ Roch, **a.g.m.**, s. 86.

Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsü, teknik belgeleri ve etütleri bakımından iyi düzenlenmiş kütüphaneye beraber çalışma şartlarının kontrolü ve himayesi için gerekli araçları himaye eden ve sergi ve eğitimlerle ilgili tüm notları saklayacak bir servisle çalışmalarını yürütmüştür. Enstitüde ayrıca bir projeksiyon makinesi, hocaların tebliğlerini çoğaltan bir makine, sinema, film ve eğitimle ilgili konuşmaların tercümesini dinleten bir cihaz yer almıştır. Türk hükümeti ise Enstitüye asistanlık yapmak suretiyle üç memur vermiştir. Aynı zamanda Enstitünün kuruluş anlaşmasında belirtilen Türk hükümetinin idari ve mali görevlerini icra edebilmeleri için 1955 yılında Çalışma Vekâleti bütçesine 300.000 lira tahsis edilmiştir.¹⁰⁰⁴

Yakın ve Ortadoğu Çalışma Enstitüsünün ilk eğitim dönemi 31 Mayıs 1955 tarihinde sona ermiştir. 20 Türk stajyerin katıldığı bu eğitim döneminde; iş idaresi sistemi ve usulleri, iş teftişi, sınai hıfzıssıhha, iş emniyeti ve teknoloji dersleri verilmiştir. 31 Mayıs 1955 tarihinden 30 Temmuz 1955 tarihine kadar süren ikinci eğitim dönemine ise altı Türk, altı İranlı, dört Yunan ve üç İsrailli olmak üzere 19 stajyer eğitime katılmıştır. İkinci eğitim döneminde; çalışma mevzuatının hazırlanması ve uygulanması ve çalışma servislerinin idaresine yönelik dersler verilmiştir. Üçüncü evrede iki Irak'tan, iki İran'dan, iki Lübnan'dan, altı Mısır'dan, dört Suriye'den, altı Türkiye'den ve iki Ürdün'den toplam 24 memur katılmıştır.¹⁰⁰⁵ Eğitim programında başuzman olarak Genel Sekreter Roger Roch ders verirken diğer uzmanlar arasında şu isimler yer almıştır: Winkel, Malagie, Fush, Jones, Buxton ve Michel.¹⁰⁰⁶

Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsü Genel Sekreteri Roger Roch'a verilen görevler dâhilinde Türkiye'de yürütülen faaliyetler hakkında bir rapor hazırlanarak Başbakan Adnan Menderes'e gönderilmiştir. 17 Ocak- 31 Aralık 1955 tarihleri arasındaki faaliyetler belirten rapor: *Genel Nitelikli Faaliyetler, Genel Sekreter'e Ait*

¹⁰⁰⁴ Roch, **a.g.m.**, s. 87.

¹⁰⁰⁵ İstanbul 1955 yılı itibariyle çeşitli iş kollarında faaliyet gösteren özel ve kamu kesimine ait 5500 sanayi işletmesine sahip olup, bu işletmelerde çalışan işçi sayısının 100.000'in üzerinde olduğu tahmin edilmektedir. Dolayısıyla İstanbul, YODÇE'nin faaliyet yürüteceği çalışma ekonomisi, endüstri ilişkileri, iş teftişi, iş ve işçi sağlığı gibi konularda ihtiyaca cevap verecek niteliktedir; "Yakın ve Ortadoğu Çalışma Enstitüsü", **Çalışma Vekâleti**, Cilt:3, Sayı:1, Ocak-Mart 1955, s. 82.

¹⁰⁰⁶ Michel Maurice, "Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsü'nün Beş Senelik Tecrübesi", **Çalışma** Cilt:1, Sayı:3, Kasım-Aralık 1959, s. 38; 1955-1960 yılları arasında İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Sosyal Siyaset Kürsüsü öğretim üyelerinde Orhan Tuna, Ekmel Zamil ve Sabahattin Zaim tarafından enstitüde dersler verilmiştir; Cam, **a.g.m.**, s. 92.

Faaliyetler ve Eksperlere Ait Faaliyetler olmak üzere üç başlık dâhilinde hazırlanmıştır.

Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsünün *Genel Nitelikli Faaliyetleri* daha çok eğitim ve fabrika seyahatleri üzerine şekillenmiştir. Eğitim programı dâhilinde toplam 955 adet ders verilmiş olup bir ders süresi 45 dakika olarak belirlenmiştir. Dersler dışında 136 seminer yapılmış, 114 sınaî kuruluş ziyareti gerçekleştirilmiş, 27 diya pozitif ve film projeksiyonu seansı düzenlenmiş ve teknik asistanlar veya stajyerler tarafından 42 konferans verilmiş, ayrıca 79'u Fransızca ve 71'i İngilizce olmak üzere toplam 150 dil dersi yapılmıştır. Ankara Çalışma Vekâletine bağlı servisler, İzmit'teki bir fabrika, İş ve İşçi Bulma Kurumu, İzmir ve Bursa'da bazı sanayi kuruluşlarında stajyerler tarafından yapılan beş etüt yapılmıştır. Enstitü eğitim programına yer almayan uzmanlar tarafından verilen sekiz konferans da Enstitünün eğitim faaliyetlerine dâhil edilmiştir. Bunlar dışında; Enstitü genel sekreteri tarafından İstanbul Üniversitesi'nde iki konferans, İstanbul'da bir sanayi kuruluşunda işçilere verilen bir konferans, İş ve İşçi Bulma Kurumu yüksek memurlarına Enstitüsü hakkında yapılan bir konuşma ve uluslararası çalışmalar yürüten uzmanlardan N. Winkel tarafından İstanbul Üniversitesinde yapılan bir ders de eğitim programında yerini almıştır. Ayrıca Şubat 1955'te İstanbul Bölge Çalışma Müdürü ile kolektif sözleşmeler üzerine yapılan görüşmeler, Nisan 1955'te Paşabahçe Şişe Cam Fabrikası müdürünün isteği üzerine uzmanlardan Winkel tarafından iş emniyeti hususunda alınacak tedbirlerin belirlenmesi, Mayıs 1955'te Sultan Ahmet Teknik Okulu'na korunma cihazının yerleştirilmesi, Haziran ve Temmuz 1955'te iki İranlı stajyer tarafından ILO sözleşmelerine uygun olarak sınaî işlerin emniyeti konusunda bir talimatname hazırlanması, tabancı boyası ile çalışan bir fabrikaya maskeli çalışma yönteminin tanıtılması, stajyerler ve iş müfettişleri için rehber hazırlanması, iş emniyeti ile ilgili cihaz, resim, kroki ve ilanlar dağıtılması, sanayi kuruluşlarına iş emniyeti ve sağlık şartları ile ilgili bir fotoğraf dokümantasyonunun tahsis edilmesi, bir tekstil fabrikasına iş emniyeti ile ilgili film gösterilmesi Enstitünün yürüttüğü diğer faaliyetler arasındadır. Bunlar dışında; bazı kuruluşların çalışma şartlarının incelenmesi için İstanbul Çalışma Bölge Müdürü ile temaslarda bulunulması ve çalışma teşkilatı davaları üzerine 12-21 Aralık 1955 düzenlenen ve Irak, Lübnan, Mısır, Suriye, Türkiye ve Ürdün çalışma teşkilatı

yüksek memurlarının katıldığı bölge semineri de Enstitünün önemli faaliyetleri arasındadır.¹⁰⁰⁷

Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsünün *Genel Sekretere Ait Faaliyetleri* ise şu başlıklar altında verilmiştir: Enstitüsünün maddeten ve idareten organize edilmesi; eksperler, teknik asistanlar, stajyerler ve teknik şube personel faaliyetlerinin koordinasyon ve idari işleri; ILO ve Çalışma Vekâletinde işlerin kaydedildiği genel nitelikte rapor hazırlanması; idari ve teknik nitelikli haberleşmeler; Ankara’da dört ve Cenevre’de iki toplam altı özel görev; Enstitü’nün düzenlediği birinci bölge seminerinin tüm dokümanlarının düzenlenmesi ve çalışanların organizasyonu; Enstitü talimatnamesinin hazırlanması üzerine yetki alanlarının belirlenmesi için yapılacak görüşmeler; basın konferansları, kütüphane ve dokümantasyon organizasyonu; Türkiye’de çalışan BM uzmanlarının Ankara’daki toplantılara katılımının sağlanması; Enstitünün iş sağlığı ve emniyeti laboratuvarı teknik ekibinin oluşturulması; Çalışma Vekâleti ve ILO iş birliği ile 1956 senesi genel programının hazırlanması ve uygulamaya konulması; 1956-1957 yılı mahalli bütçe projesinin hazırlanması ve sunulması; Enstitü bülteninin hazırlanması; uzmanlarca verilecek dersler, program ve notların ayarlanması ve Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsü hakkında *Journal d’Orient* ve *İstanbul* gazetelerinde bir makale yayımlanması. Bu kapsamdaki faaliyetlerin ikinci evresinde: Basın konferanslarına katılan gazeteciler, Cumhuriyet Bayramı’nın organizasyonundan sorumlu Türk stajyerler, ILO muavinlerinden Dr. Abbas Amar, ILO Direktörü David Morse, Türkiye ve Yakın ve Orta Doğu Arap Memleketleri Çalışma Teşkilatı yüksek memurlarına kokteyller verilmesi; Türk şahsiyetler ile faaliyet merkezi üyeleri ve uzmanlarla yürütülen çalışmalar üzerine temaslarda bulunulması; eğitim veren heyet üyeleri ile toplantılar yapılarak gelişmelerin değerlendirilmesi yapılmıştır.¹⁰⁰⁸

Ekspertlere Ait Faaliyet başlığı altında ise Enstitüde uzman görevi icra edenlerin yürüttüğü faaliyetler yer almaktadır. Bunlardan Uzman Winkel tarafından yürütülen faaliyetler şöyle sıralanmıştır: Fabrikalara yapılan iş teftişi ziyaretleri, İstanbul Bölge Çalışma Müdürlüğüne yapılan ziyaretler de dahil toplam 401 ders verilmesi, benzin depo işleri hakkında bir nizamname hazırlanması, İran

¹⁰⁰⁷ BCA, 20.112.21.

¹⁰⁰⁸ BCA, 20.112.21.

fabrikalarında uygulamaya konulacak iş emniyeti nizamnamesinin hazırlanması, Petrol Ofisi'nin petrol depo işleri için rehber kitap hazırlanması, bazı kuruluşlara iş emniyeti üzerine alınacak tedbirler üzerine tavsiyeler verilmesi, stajyerlere teknik bilgiler verilmesi, Enstitüye ait ekipman ve dokümantasyonun sınıflandırılması ve kontrolü; kütüphanedeki kitapların sınıflandırılması gibi faaliyetler yer almıştır. Uzman Malagie tarafından yürütülen faaliyetler ise şu şekilde rapor edilmiştir: Teknoloji, çalışma, sağlık ve iş emniyeti üzerine 123 ders verilmesi, stajyerlerle birlikte 60 fabrikanın ziyaret edilmesi bununla birlikte 20 seminer düzenlenmesi, bazı sanayi kuruluşlarında yürürlükte bulunan sağlık ve güvenlik şartları üzerine bir fotoğraf dokümantasyonu ve film projeksiyonu hazırlanması, bir tuğla ve kiremit fabrikasında güvenlik şartlarının iyileştirilmesi, bir boya fabrikasının havalandırma şartlarının iyileştirilmesi. Uzman Fush tarafından yapılan faaliyetler hakkında şu bilgilere ulaşılmaktadır: Çalışma mevzuatı hakkında ders verilmesi, stajyerlerle fabrika ziyaretleri, İstanbul ve Ankara'da ilgili makamlara yapılan ziyaretler, kütüphanedeki kitapların tasnif edilmesi, Almanca dokümantasyon hazırlanması, Yakın ve Orta Doğu ülkeleri çalışma mevzuatlarının tahlil edilmesi gibi faaliyetler yürütülmüştür. Uzman Jones tarafından çalışma idaresi ve teşkilatı hakkında 60 ders verilmiş, sanayi kuruluşlarına 20 ziyaret gerçekleştirilmiş ve 25 seminer düzenlenmiştir. Uzman Buxton tarafından “Modern Devlette Bir Çalışma Vekâleti Nasıl İşler”, “Mesleki Eğitim”, “Organizasyon ve Metotlar”, “Sosyal Güvenlik, İş ve İşçi Bulma Servisi'nin Görevleri ve İş İlişkileri” konularında 12 ders verilmiş, Birinci Bölge Seminerinde İş ve İşçi Bulma Servisleri, İş Gücü ve Mesleki Münasebetler konularında müzakereler yapılmış ve stajyerlerle Ankara, İzmir ve Bursa ziyaretleri gerçekleştirilmiştir. Uzman Michel tarafından 14 sanayi işlerinde emniyet ve teknoloji üzerine ders verilmiş; yiyecek, tahta, mekanik, lastik, cam ve ilaç olmak üzere toplam sekiz fabrika ziyaret edilmiş; dört teknoloji ve sanayi işlerinde sağlık ve emniyet ile ilgili film projeksiyonları gösterilmiş; stajyerlerle iki günlük Bursa ziyareti düzenlenmiş ve İstanbul Teknik Üniversitesi ziyaret edilmiştir.¹⁰⁰⁹

¹⁰⁰⁹ BCA, 20.112.21; Gazanfer, Topuz, “Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsünün Gayesi ve Üç Senelik Faaliyetleri, **Çalışma Vekâleti**, Cilt:5, Sayı:3, Ekim-Aralık 1957, s. 69.

Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsünün bütçesi; 1955 ve 1959 yılları arasında 986.935,8 Amerikan doları tespit edilmiştir. Türkiye yabancı uzmanlara ödenecek tazminat, diğer uzmanların maaşları, ofis giderleri, uzmanların görevleri icabı yapmış oldukları seyahat ücretleri ve Enstitü laboratuvarlarının ihtiyaç duyduğu malzemelere bütçenin 579.000 dolarlık kısmını tahsis etmiştir. Bunlar dışında Enstitünün bina ihtiyacı için 381.200 dolar ödenek ayırmıştır.¹⁰¹⁰

ILO ve Türkiye tarafından ortaklaşa oluşturulan Enstitünün bütçesi ilk beş yıllık faaliyet dönemi boyunca eğitimleri hedeflenen kitleye götürülmesi konusunda yeterli görülmediği için Enstitü, 17 Ocak 1960 tarihinde tamamen Türkiye'ye devredilmiştir. Enstitünün Türk idaresindeki çalışma dönemi ise resmen 1 Mart 1960'da başlamıştır. Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsünün Çalışma Bakanlığına devredilmesiyle birlikte Melih Koçer¹⁰¹¹, ilk müdür olarak, göreve başlamıştır.¹⁰¹²

Statüsü uluslararası konumdan ulusal konuma doğru değişen Enstitü, 1960 Mart'ında başlayan yeni çalışma döneminde çalışmalarını yabancı uzmanların desteğiyle yürütmeye devam etmiştir. 1972 yılına kadar devam eden bu dönemin bariz özelliklerinin başında eğitimlere katılanların sayısında görülen artış gelmektedir. Ancak şunu da belirtmekte fayda vardır ki katılımcı sayısının artmasıyla eğitim süresi arasında ters orantı bulunmaktadır. Dolayısıyla 3-7 gün aralığında verilen eğitimler, çalışma hayatının derinlemesine ele alınması açısından yetersiz kalmıştır.¹⁰¹³

Enstitünün çalışmalarında görülen nicel değişim, 27 Mayıs 1960'ta Silahlı Kuvvetler'in yönetime el koymasının etkisiyle değişen idari kadroyla da yakından ilişkilidir. 1961 Anayasası'nın sağlamış olduğu kapsamlı sosyal haklar neticesinde

¹⁰¹⁰ Melih Koçer, **Çalışma Hizmetlerinin İşleme ve İnkişafında Bir Çalışma Enstitüsünün Mevkii ve Vazifeleri**, YODÇE Yayını No:1, İstanbul, 1960, s. 6.

¹⁰¹¹ Melih Koçer, 1913 yılında Erzurum'da doğan Melih Koçer, İstanbul Teknik Üniversitesi Makine Fakültesi'nden mezun olmuştur. Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsü'ndeki görevinden sonra 30 Haziran 1964 ile 28 Kasım 1966 tarihleri arasında Mesleki ve Teknik Öğretim Müsteşarlığı görevinde bulunmuştur. <http://www.kisiler.org/burokrat/prof-dr-melih-kocer-bilgi>, Erişim Tarihi: 8 Mayıs 2019.

¹⁰¹² Enstitünün Türkiye'ye devir ve değişen statüsüyle ilgili resmîyeti 27 Şubat 1960 tarihinde kabul edilen 7460 sayılı kanunla yasal nitelik kazanmıştır. **TBMM Tutanak Dergisi** Dönem:11, Cilt:12, Birleşim:46, Toplantı:3 27 Şubat 1960, s. 374.

¹⁰¹³ ILO ile ortak olarak kurulan enstitü, 1960 Mart'ında Türkiye'ye devredildiğinde kuruluşunun ilk beş yılındaki program ve planlardan uzaklaşarak faaliyet yürüttüğü görülmüştür. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki ILO'nun dünyanın başka ülkelerinde aynı kapsamda kurduğu teşkilatlardan da başarıya ulaşmış değildir. Melih Koçer, **1962 Yılında Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsü**, YODÇE Yayını, İstanbul 1963, s. 2.

uzmanlar, Enstitü yürüttüğü çalışmaların olumlu sonuçlara ulaştığı yönünde görüş bildirmişlerdir. 1961 Anayasası'nın sağladığı sosyal haklar içerisinde sendika kurma, toplu pazarlık ve grev hakkı söz konusu olumlu sonuca yön veren gelişmeler arasında sayılmıştır. Ayrıca Bülent Ecevit'in Çalışma Bakanı olduğu dönemde İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesinde 274 ve 275 sayılı kanunlar hakkında verdiği seminerler, işçi işveren ilişkilerini çağdaş bir formda ilerlemesi adına önemli girişimler arasında sayılmıştır.¹⁰¹⁴

7460 sayılı kanunla yönetimi ve örgütsel yapısı belirlenen Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsü Eğitim Merkezinin ise Çalışma Vekili tarafından tayin edilecek olan Enstitü Müdürü ve Öğretmenler Kurulundan oluşacağı belirtilmiştir.¹⁰¹⁵

Bu dönemde Enstitüde öğretmen olarak görev alanların birçoğu, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi'nde öğretim üyesidir. Yoğun olarak işçi ve işverenlerin eğitimleri üzerine durulan 1960-1972 yılları arasındaki dönemde, Çalışma Bakanlığı memurları iş müfettişleri ve iş hâkimleri içinde eğitim ve seminerler düzenlenmiştir. Ayrıca iş mahkemelerinin sayısının artması da bu döneme denk gelmektedir. 1972 yılına kadar olan dönemde ayrıca sosyal ekonomi, ücret teorisi, tam istihdam gibi çalışma hayatına ilişkin yeni alanlarda eğitim programları düzenlenmiştir. Programa dahil edilen diğer konular arasında; iş uyuşmazlıkları, işsizlik, insan ilişkileri, toplu sözleşme, grev ve lokavt da yer almıştır. İş güvenliği konusunda da seminerlerin düzenlediği 1960-1972 yılları arasındaki dönemde, ders verecek uzmanlar Kıbrıs ve Malta'dan getirilmiştir. Yürütülen eğitim faaliyetleri; Türkiye, İran, Lübnan, Pakistan, Afganistan, Fas, Irak, Kıbrıs, Libya, Mısır, Suriye, Tunus, Ürdün ve Yunanistan'dan toplam 97 katılımcı ile yürütülmüştür. Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsünün iş ve işçi meselelerinin uluslararası boyutta ele alındığı seminerlerinden bazıları aşağıdaki gibidir.¹⁰¹⁶

¹⁰¹⁴ Erdem Cam, **Çasgem Tarihi 1955-2011**, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi Yayını, Ankara 2012, s. 51.

¹⁰¹⁵ **Resmî Gazete**, Sayı:10444, 29 Şubat 1960, s. 716.

¹⁰¹⁶ Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsü'ne ait 18 Nisan 1961 tarih ve 286 sayılı yazıda İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde görevli Ord. Prof. Dr. Ferit Hakkı Saymen, dönemin Çalışma Bakanı Cahit Talas'ın onayıyla, enstitüye öğretmen olarak tayin edilmiştir. 30 Kasım 1966 tarihli başka bir resmi yazıda ise İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Sosyal Siyaset Kürsüsü profesörlerinden Prof. Dr. Orhan Tuna 1500 lira aylıkla öğretmenliğe tayin edildiği bilgisi yer almaktadır. Cam, **a.g.e.**, s. 73-102.

- 28-30 Mart 1967 tarihleri arasında, Sosyal Siyasetin Milli ve Milletlerarası Vasıtaları konulu bir seminer düzenlenmiştir. Bu bağlamda uluslararası işçi ve işveren sendikaları, BM bünyesindeki sosyal kuruluşlar, iktisadi kalkınma hedefli örgütler, ILO, Avrupa Sosyal Güvenlik Konseyi, uluslararası antlaşma ve tavsiyeler, Çalışma Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, İş ve İşçi Bulma Kurumu, Türk İşçi Sendikaları ve Türk İşveren Sendikalarının kuruluş amaçları ve faaliyetleri değerlendirme altına alınmıştır.
- 24-28 Nisan 1967 tarihleri arasında süren seminer düzenlenmiştir. Seminer; işletmelerdeki teknik gelişmeler ve doğurduğu sorunlar, insan ilişkileri ve personel idaresinin önemi, ihtiyaçlar hiyerarşisi, işletme yönetimi ve moral, işçi ve işveren iş birliği, kar ve sermayeye ortaklık meselesi, işletmelerin personel idaresinin sorumluluğundaki haberleşme, personel seçimi ve değerlendirme yöntemleri, Türkiye'deki çalışma mevzuatında insan ilişkileri ve son olarak iş güvenliği gibi konularla şekillenmiştir.
- 18-22 Nisan 1967 tarihleri arasında Madeni Eşya ve Makine İmalat Sanayiinde İş güvenliği Semineri düzenlenmiştir. Seminerde iş güvenliği ilişkisi, madeni eşya ve makine imalat sanayiinde son gelişmeler, iş güvenliğinin genel kuralları ve kazada sorumluluk gibi konular ele alınmıştır. Ayrıca kimyevi madde, tabanca boyacılığı, oksijen ve elektrik kaynağı üreten işletmelerde güvenlik tedbirleri gibi konular üzerinde durulmuştur.
- 6-9 Haziran 1967 tarihleri arasında düzenlenen “Sendikacılığın Genel ve Teorik Meseleleri” konulu bir seminer düzenlenmiştir. Seminerde; sendikacılık, sendikacılık teorisinde sendikal hakların kullanma hürriyeti, sendikacılığın siyasetle ilişkisi, yabancı ülkelerde çalışan işçilerin problemleri, Avrupa ülkelerindeki sendikal gelişmeler, Türkiye'deki sendikacılık mevzuatı gibi birçok konu geniş bir perspektifte ele alınmıştır.
- 9-13 Ekim 1967 tarihleri arasında İnsan gücü ve Produktivite konulu bir seminer düzenlenmiştir. Seminerde; ILO'nun verimlilik ve iş gücü

konusunda yürüttüğü faaliyetler, Türkiye’de üretim faktörleri ve emek verimliliği, ekonomik ve sosyal açıdan Türkiye’nin gelişmesinde prodüktivitenin önemi, İş gücü prodüktivite uygulamalarında DPT, Çalışma Bakanlığı, İş ve İşçi Bulma Kurumu, Sosyal Sigortalar Kurumunun rolleri ve çalışanların sağlığı ve prodüktivite arasındaki ilişki gibi konular ele alınmıştır.

- 25-28 Aralık 1967 tarihleri arasında Toplu İş Sözleşme ve Stratejisi Semineri düzenlenmiştir. Seminerde; Türkiye’deki toplu iş sözleşmesi sisteminde makro ve mikroekonomi sorunları, çalışma mevzuatında toplu iş sözleşmesi ve stratejisi, işçi sendikaları açısından toplu iş sözleşmesi stratejisi, toplu sözleşme ve işveren stratejisi, çalışma mevzuatında yer alan uzlaştırma ve çalışma barışı gibi konular ele alınmıştır.
- 15-17 Ocak 1968 tarihleri arasında Türkiye’de İnsan gücü Sorunları Semineri başlıklı bir seminer düzenlenmiştir. Seminerde; ekonomik gelişme ve beşeri kaynaklar, dış ülkelere insan gücü akımı ve işçi sorunları, Türkiye’nin nüfusu ve özellikleri, Türkiye’nin iş gücü ve özellikleri, Türkiye’de iş gücünün tespitinde planlama politikaları, iş gücünün eğitim sorunları, vasıfsız iş gücü ve istihdam, vasıflı iş gücü ve istihdam, iş ve işçi bulma hizmetleri, gelişmiş ülkelerde tam çalışma ve yüksek üretim arasındaki ilişki gibi konular ele alınmıştır.

Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsünün kuruluşundan 1972 yılına kadar faaliyetleri İstanbul’da yürütülmüştür. 1973 yılında Çalışma Bakanlığının Ankara’da olması dolayısıyla da çalışma hayatını ilgilendiren kurum ve kuruluşlar arasındaki iletişimin daha hızlı ve verimli olacağı düşüncesiyle Enstitü merkezi Ankara’ya taşınmıştır. Enstitü’nün Ankara’daki ilk müdürü İsmail Hakkı Demirel olmuştur.¹⁰¹⁷

Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsünün araştırma ve yayın faaliyetleri üzerinde durmakta fayda vardır. Enstitü ilk, 1 Ocak 1958’de çıkardığı bültenle yayın faaliyetine başlamıştır. Üç dilde yayınlanan bülten, bilimsel makalelerin yanında Enstitüye ait haberlere de yer vermiştir. 1960 yılında Enstitünün tamamen Türkiye’ye devredilmesi ile başlayan yeni dönemde, ilk sayısı 1961 yılına denk gelen

¹⁰¹⁷ Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsü, Ankara’daki Sakarya Caddesinde bulunan Örnek İşhanı’nın 4, 5 ve 6. Katlarını merkez olarak kullanmıştır. Cam, **a.g.e.**, s. 104.

akademik çalışma ve faaliyet raporlarının yer aldığı bir bültenle yayın hayatına devam edilmiştir. Bundan başka düzenlenen seminerlerin kitapçık haline getirilmesiyle Enstitü yayın açısından zenginleştirilmiştir. 1960-1972 yılları arasında sosyal politikaların oluşturulması ve geliştirilmesinde önemli rol oynayan akademisyen ve uzmanlar tarafından iş idaresi, iş gücü ve işçi sağlığı ve güvenliği konularının ele alındığı 18 yayın yapılmıştır. 1972-1984 yılları arasında ise sadece üç yayın çıkarmış, bu çalışmalarda; genç işçilerin sorunları, yabancı işçi çalıştıran ülkelerin çalışma mevzuatları ve sosyal güvenlik alanında örnek ülkeler gibi konular ele alınmıştır. İsmail Hakkı Demirel'in müdürlük yaptığı bu yeni dönemde yapılan uluslararası toplantılar dışında bazı akademik yayınlar hazırlanmış, ancak Enstitü merkezinin sık sık değiştirilmesi yapılan çalışmaların yer aldığı arşive zarar vermiş, taşınma esnasında birçok belge ve yayın kaybolmuştur.¹⁰¹⁸

Genel bir değerlendirme yapılacak olunursa Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsü, tüm çalışmalarını bir plan çerçevesinde yürütmüştür. Üniversitelerin desteğini alarak verdiği eğitimlerde uygulamalı bir sistem benimsemiştir. Türk sanayisinin nasıl gelişebileceği hususunda önemli araştırmalar yapan Enstitü işe, iş ve işçi sağlığı konularında iyileştirme tavsiyeleriyle başlamıştır. Eğitimlere farklı milletlerden katılım sağlandığı için dersler Arapça, Fransızca, İngilizce ve Türkçe gibi dillere çevrilmiştir. Kuruluş amaçlarının başında Çalışma Bakanlığının ihtiyacı olan personeli yetiştirmek bulunan Enstitünün ilk eğitimi, 20 Türk iş müfettişine yönelik olmuştur. Çalışma hayatını ilgilendiren ulusal örgütler içerisinde yer alacak memurların da eğitiminden sorumlu olan Enstitü, bu eğitimi 13 sayılı Ek Antlaşmaya göre hareket etmiştir. Enstitüsünün sadece Türk memurlarına değil, Yakın ve Orta Doğu'dan katılmak isteyecek tüm memurlara açık olduğu hükmü gereği 16 farklı ülkeden gelen uzmanlar, Enstitüde aktif görev almıştır.¹⁰¹⁹ Enstitü, bugün Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi adıyla çalışmalarına devam etmektedir.

¹⁰¹⁸ Cam, **a.g.e.**, s.106.

¹⁰¹⁹ Genel itibariyle iş teftişi, iş güvenliği, işçi sağlığı Çalışma Bölge Müdürlüklerine yönelik eğitimler, iş bulma ve iş gücü; Türk işçi sigortaları, iş hekimliği gibi konuları ihtiva eden eğitimlere Türkiye, Yunanistan, İran, İsrail, Irak, Ürdün, Lübnan, Suriye, Mısır, Libya, Sudan, Somali, Kıbrıs, Birleşik Arap Emirlikleri, Kuveyt ve Fas gibi devletlerden oluşan toplam 16 ülkeden katılımcı sağlanmıştır. Belirtilen bu konularda toplam 25 eğitimin katılımcı sayısı 490'ı bulmuştur. Cam, **a.g.e.**, s. 122.

Sonuç olarak uluslararası alanda iş birliğini sağlamak amacıyla kurulan örgütler, iki dünya savaşı arasındaki dönemde etkilerini derinden hissettirmiştir. Modern devletler, sosyal ve ekonomik yönden ihtiyaçlarını henüz tek başına karşılamayan ülkelerde, bu örgütsel yapının içinde, liderlik yapmışlar bu sayede devletlerarası uyum, denge ve iş birliği vazgeçilmez ve dinamik bir unsur olarak yeni dünya düzeninde yerini almıştır. I Dünya Savaşı'ndan hemen sonra kurulan ILO, bu örgütler arasındadır. ILO, birçok endişenin yayılmaya başladığı bir dönemde, benimsediği ahlaki ilkelerle çalışmalarına başlamıştır. I. Dünya Savaşı'nın etkilerini birçok alanda derinden hisseden bir ülke olan Türkiye, hem ILO'nun öne sürdüğü, konferanslara hükümet, işçi ve işveren temsilcisinin bir arada katılması şartını karşılayamaması hem de ekonomik gücünün yetersizliği sebebiyle Örgüte üye olmakta gecikmiştir. 1929'da meydana gelen ekonomik bunalımla birlikte ekonomik modelde gözlenen değişimler ve çalışma mevzuatını daha sağlam temeller üzerine kurma gereksinimi ile Türkiye, 1932'de Örgüte üye olmuştur. Üyelikle birlikte ekonomik teminat ve çalışmada fırsat eşitliği temelinde sosyal politikalarını Örgütün temel ilkeleri ile şekillendirmeye başlamıştır. Özellikle Çalışma Bakanlığının kurulduğu 1945 yılında filizlenmeye başlayan çalışanların yaşam standartlarını yükseltme hedefi, Örgütle birlikte güç kazanmıştır. Sosyal adaletin sağlanmaya çalışıldığı yıllarda, uluslararası alanda iş birliği, Türk çalışma mevzuatını derinden etkileyerek bu etkiyi günümüze kadar taşımıştır.

SONUÇ

Değişen çağla birlikte anlamı değişen çalışma kavramı, bireysel ihtiyaçlardan doğan toplumsal ve ekonomik altyapı ile gelişen sosyo-ekonomik bir süreçtir. Söz konusu süreç, bireyin statüsünü geliştirirken bir bütün olarak toplumun çalışma potansiyelini de ortaya koymaktadır. Çalışma hayatının kurumsal altyapısı ise Sanayi Devrimi sonrasındaki teknolojik gelişmelere bağlı üretim modelinin değişmesi ve bu değişimin bir disiplin ile sürdürülmesi ile oluşturulmuştur. Burada vurgulanan öge, çalışma hayatının organizasyon sorumluluğunu üstlenecek bir kurumun vücuda getirilmesidir.

Türkiye’de çalışma hayatının kurumsallaşma süreci, emek ve sermaye arasında uyumlu bir motif oluşturmak üzere 1937 yılında İş Dairesinin kurulmasıyla başlamıştır. Uluslararası sözleşmeleri örnek alarak birçok çalışma sahasında iş ve işçi ihtiyaçlarını karşılamak üzere bir program hazırlayan İş Dairesi, vazife, yetki ve çalışma tarzını 3008 sayılı İş Kanunu’na dayandırmış ve 1945 yılına kadar Türk çalışma hayatının otoritesini ele almıştır.

1945 yılında II. Dünya Savaşı’nın sona ermesiyle birlikte Türkiye’de meydana gelen sosyal ve ekonomik gelişmeler, çok partili hayata geçiş sürecinin dinamikleri ile birlikte çalışma hayatında önemli değişimlere yol açmıştır. Burada vurgulanan değişim, Çalışma Bakanlığının kurulmasının ta kendisidir. Bakanlık, bir ihtiyacın karşılığında İktisat Vekâleti bünyesinde küçük bir apartman dairesinde faaliyet yürütmüş olan İş Dairesinden, fiziki kapsam ve teşkilatlanma açısından çok da farklı olmayan bir statü ile doğmuştur.

Ülkenin bir bütün olarak kalkınmasına alın terini katan işçilerin çağdaş normlara göre düzenlenmiş bir ortamda çalışmalarına imkân tanıyacak sorumluluklar yüklenerek kurulması Çalışma Bakanlığının kuruluş felsefesinin güçlü yönünü ortaya koymaktadır. Bakanlığın kurulmasına cesaret veren önemli noktalardan biri, devletçilik modeliyle yürütülen sanayileşme girişimlerinin olumlu bir seyir içinde olmasıdır. Bu seyir modern işçi sınıfının doğuşuna zemin hazırladığı gibi çalışma hayatının örgütlenmesine giden sürece de hız kazandırmıştır. Kuruluş için Bakanlığa

cesaret veren bir başka nokta, Türkiye'nin uluslararası iş birliği ve örgütlenme sürecinde daha aktif ve söz sahibi olmak istemesidir.

Çalışanların yaşam standartlarını belirlemek, işçi işveren ilişkilerinin ahenk içinde yürütülmesine zemin hazırlamak, hepsinden önemlisi işçileri çalışmaktan doğan hak ve menfaatleri hususunda bilinçlendirmek üzere Çalışma Bakanlığı, kurulduğu 1945 yılından itibaren çalışma hayatına ilişkin sorunların çözümünde hem kapsam hem de zihniyet bakımından gelişmiş ülkelerin çalışma mevzuatlarını model almıştır. Ancak ülkenin ekonomik, toplumsal ve siyasi altyapısı özellikle Batı Avrupa'dan alınan modellerin ülkeye yerleşmesinde çözümü zaman alacak birçok sorunu beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla birçok yönüyle sosyal bir süreç olan emek ve sermaye arasındaki ilişkilerin karşılıklı yardım ve dayanışma içinde yürütülmesini sağlamak vazifesi ile Bakanlık, sorumluluklarını tamamen milli çıkar ve ihtiyaçlar doğrultusunda tanımlayarak yoluna devam etmiştir.

Ülkenin sosyal ve ekonomik durumu göz önüne alınarak hazırlanan kanun ve tüzüklerle Çalışma Bakanlığı, İşçi Sigortaları İdaresi ile İş ve İşçi Bulma Kurumunu kurarak işçi statülerinin eşit haklar ve menfaatler ile yükseltilmesi ve işçilerin sağlık ve yaşam standartlarının iyileştirilmesi adına endüstriyel faaliyetlerin yoğun yürütüldüğü bölgelerde çalışmalar yürütmüştür. Teşkilatlanmasında iş bölümü esasını dikkate alan Çalışma Bakanlığının İşçi Sigortaları İdaresi ve İş ve İşçi Bulma Kurumunu vücuda getirmesi, teşkilatlanma açısından ortaya konulan esasların hayata geçirildiğine işaret etmektedir. Yürürlüğe giren kanunlar uyarınca bu kurumlar tarafından sigortalılara yapılan hizmet ve yardımlar, işçilere sağlanan hak ve menfaatlerin en önemlilerinden sayılmıştır. Çalışma Bakanlığının kurulmasını takip eden ilk 10 yılda çalışma hayatını düzenleyen yeni kanunların yürürlüğe girmesi, işçiler tarafından büyük bir memnuniyetle karşılanmıştır.

Çalışma Bakanlığının kuruluşuyla başlayan örgütlenme dönemi, çalışma mevzuatının oluşturulma girişimleri istisna tutulduğunda, 1960'ların başına kadar işçi örgütlenme ve hareketleri için durgun bir dönemdir. Çalışma hayatının bu bağlamda dinamizm kazanması, 1961 Anayasası'nın işçilere tanıdığı çalışma hak ve özgürlükler ile mümkün olmuştur. İşçilerin örgütlenme deneyimi kazanmaları açısından Sendikalar Kanunu, tüm sınırlılıklarına rağmen, 1961 Anayasası ile

pekişecek bilgi, birikim ve deneyimler ile özgürlükçü bir yapının çalışma hayatı üzerinde etkili olabilmesine imkân tanımıştır.

1960'lı yıllarda çalışma hayatının analizine ilişkin bulgular; çalışan sayısının artışı sebebiyle nicel, bağımlı çalışan kesimin değişen statüsü ile nitel, çeşitli tarihlerde çıkarılan kanun, tüzük ve yönetmeliklerle hukuki ve uluslararası iş birliği ve gelişmiş sosyal güvenlik politikalarına sahip ülkelerden örnek alınarak çalışan kesimin sosyal güvenlik ihtiyacının karşılanmasıyla tedrici bir düzene işaret etmektedir. Bu düzen aynı zamanda Türk demokrasisinin gelişiminin incelenmesi açısından da önem arz etmektedir. Örneğin devletin vatandaşlarına ekonomik bir hak olarak sunduğu çalışma hakkı, çalışma hayatını ilgilendiren mevzuların incelenmesi ve gerektiğinde yürütülen faaliyetlerin kritik edilmesi dolayısıyla da Çalışma Bakanlığına faaliyet sahası içinde olgunlaşma imkânı tanınması açısından önem taşımaktadır. Çalışma Bakanlığının kuruluşundan 1960'ların sonuna gelinceye kadar yaşanan tüm olumlu ve olumsuz gelişmeler, çalışma hayatının baş aktörü, en fedakâr kesimi olarak tabir edilen işçiler, için deneyim kabul edilmektedir.

1970'lere gelindiğinde işçilerin statü bakımından aşağılanması buna karşılık toplumun belli başlı kesiminin yüceltilmesi, demokrasinin tehlikeye düştüğüne işaret eden önemli hususlardan biridir. Böyle bir ortamda Çalışma Bakanlığının program, tasarı, amaç ve politikasının hükümetten ayrı düşünemeyeceği kanaatine varılmıştır. Bu kanaatle birlikte işçiler; iş güvenliği ve işçi sağlığının savunucusu olan Çalışma Bakanlığının, yurt dışında çalışan işçilerin haklarını savunmak sorumluluğunu yerine getirirken hiçbir tereddüt yaşamadığını, buna karşılık ancak yurt içinde maddi imkânsızlıklar içerisinde bilfiil hizmette bulunan işçilerin sorunlarına tam eğilmediğini özellikle sosyal güvenlik tedbirlerini gereğince almadığını dile getirmişlerdir. Çalışan kesiminin bu memnuniyetsizliği karşısında Bakanlık, çalışanların yaşam seviyelerinin yükseltilememesine gerekçe olarak bütçenin günün koşullarına uygun seviyede olmadığını öne sürmüştür. Bakanlığın hazırladığı tasarıların işçiler başta olmak üzere çalışanların kazanılmış haklarına kısıtlama getirdiği yönündeki görüşler de Bakanlığa ayrılan kısıtlı bütçe ile bağdaştırılmıştır.

Çalışma Bakanlığı tarafından hazırlanan çalışma raporları, çalışanların ekonomik ve sosyal sorunlarını yansıtmaları bakımından önem taşımaktadır. Raporlar

ve sonrasında çalışma hayatında meydana gelen gelişmeler, Bakanlığın sorunlara ciddi ve etkin çözümler üretmede bazen yetersiz kaldığını göstermektedir. Çalışma hayatının en kritik sorunlarına çözüm konusunda yetersiz kalmasının ekonomik kalkınmayı sekteye uğrattığı ve en kutsal değer olan emeğin göz ardı edildiği, dolayısıyla da Atatürk devrimlerinin de yıpratıldığı düşüncesiyle Çalışma Bakanlığına ağır eleştiriler yöneltilmiştir. Bakanlığın hazırladığı raporların en çok eleştirilen yönü ise kadın ve çocuk işçilerin sorunlarına gerektiği gibi değinilmemiş olmasıdır. Kadın ve erkek işçiler arasındaki ücret eşitsizliği, ücret adaleti sağlamak açısından pasif kalınan bir konu olarak çalışma hayatının gündeminde uzunca bir dönem kalmıştır.

Kadın ve çocuk işçilere yönelik politikaların eleştiri odağında yer alan bir diğer mesele; çalışan bu kesimin mesleki eğitim olanaklarından yoksun bırakılması, çalışma sürelerinde zihin ve beden sağlığı açısından öngörülen kısıtlamaların yapılmaması ve gece çalışmalarının uzunca bir süre yasaklanmamış olmasıdır. 1982 Anayasası, sosyal devlet ilkesinin gereği, çalışma hayatını düzenleyen çeşitli mevzuat ve kaynaklar ile çalışana çeşitli haklar sunmaktadır. Oysa ücret konusundaki eşitsizlik, günümüze çözümsüz bir mesele olarak gelmiştir. 1982 Anayasası'nda ücrette adaletin sağlanmasına ve askeri ücretin belirlenmesinde, çalışanların geçim şartlarının göz önünde bulundurulmasına yönelik bir hüküm yer almasına rağmen geçerli olan asgari ücret ile çalışanların yaşam standartları arasında tutarsız bir ilişki varlığını korumaktadır.

1970'lerin sonuna yaklaşıldığında nüfusun neredeyse çeyreğinin atıl iş gücü olarak çalışma hayatının dışında kalması, genç nüfusun yoğun olduğu Türkiye'ye, çalışma disiplinini temin edememiş bir ülke görünümü vermiştir. Çalışma Bakanlığı, çalışan ve çalıştırılan kesim arasında barışı temin etmek ve iş ilişkilerinin düzenlenmesi açısından çağdaş normlara uygun bir disiplin oluşturmak sorumluluğu üstlenmiştir. Bu sorumlulukla Çalışma Bakanlığının yapıcı, yol gösterici, arabulucu ve kaynaştırıcı bir bakanlık olarak çalışma hayatının düzenlenmesinde milli benliğe uygun usullerle hareket etmesi ve bu hareket yönünün Bakanlığı daha fonksiyonel bir konuma erdireceği inanç ve temennisi Çalışma Meclislerinde sıkça vurgulanır olmuştur. Meclislerde; güç işlerin güçlü iradelerle, sorunların sağlam fikirlerle çözülebileceği, çalışma hayatındaki huzursuzlukların işçinin alın terinin

sömürülmesine engel olunmasıyla giderileceği dolayısıyla işçi ve işveren arasındaki çalışma disiplinin ancak saygıyı ve huzuru temin etmekle mümkün kılınarak ekonomik kalkınmada ve toplumsal sorunların çözümünde mesafe alınacağı gerçeği ile karşılaşmaktadır.

Yeraltı ve yer üstü zenginlikleri fazlasıyla mevcut olan dolayısıyla da aktif nüfusa iş bulma kapasitesi geniş olan Türkiye'nin iş gücü göçüne yönelik politikaları da zaman zaman eleştiri odağı olmuştur. Yurt dışı işçilerini sadece döviz kaynağı olarak görmek, buna karşılık işçilerin Türkiye'ye dönüşlerinde iş bulamama kaygılarını göz ardı etmek, Çalışma Bakanlığına yöneltilen yoğun eleştirilerden biridir. Ancak, işsizliğin giderek artan bir çizgide seyreden grafiğine bakıldığında işçi göçünün mevcut işsiz sayısının gerilemesine yardımcı olduğu dolayısıyla da yurt dışına işçi göçünün yerinde bir karar olduğu görülmektedir.

Çalışma Bakanlığı ve bağlı kuruluşların çalışma barışını sağlamak, sosyal adalet prensibi çerçevesinde milli bilinci dinç tutmak ve çalışanların yaşama sevinçlerini yükseltmek esaslarıyla hareket etmediği yönündeki eleştirilere karşı Bakanlık, öncelikle sosyal güvenlik meselesinin çözülmesi sorumluluğunun 1974 yılından itibaren Sosyal Güvenlik Bakanlığına ait olduğunu vurgulamış, gündemde genişçe yer alan işsizliğin ise mevcut kadroyla çözülemeyeceği vurgulamıştır. Meselenin ancak bütçesinin iyileştirilmesi suretiyle çözüleceği konusunda ısrar eden Bakanlık, Meclis gündemlerinde, çalışma hayatındaki bu tür sorunların çözülememesine teşkilat içerisinde uzman bir kadronun oluşamamasını da gerekçesi olarak öne sürmüştür.

1970'lerin sonuna gelindiğinde, Çalışma Bakanlığının Çalışma Meclisini tekrar toplama gayesi, çalışma barışının sağlanması yolunda önemli bir adım olarak değerlendirilebilir. Ancak sosyal güvenlik hususundaki vaatlere karşılık iş kazalarının giderek artması, Bakanlığın meseleye sessiz kalmış olduğu yönünde bir algı oluşturmaktadır. Dönemin Meclis görüşmeleri incelendiğinde Çalışma Bakanlığının iş kazalarına sadece iş günü kaybı olarak baktığı yönünde eleştirilere rastlanmaktadır. İş cinayetlerinin tek sorumlusu olarak Çalışma Bakanlığı hedef alınmıştır.

Bir taraftan çalışma koşullarındaki güvencesizlik ve uzayan çalışma sürelerine rağmen işçinin alın terine düşük ücretlerle karşılık verilmesi, bir taraftan da geçim sıkıntısı içinde olan işçilerin seslerini duyurabilecekleri kanalların, örgütlenme özgürlüğünün kısıtlanması Çalışma Bakanlığının çalışma meselelerine duyarsız kaldığı algısını uyandırmıştır. Sosyal intihar olarak nitelendirilen işçilerin bu çaresizliği, Bakanlığın politikalarının bir an önce revize edilmesi gerekliliğini ortaya koymuştur. İşçi haklarını pasifleştiren politikalar aynı zamanda ILO tarafından hazırlanan ve Türkiye tarafında da onaylanan sözleşmelerin ruhuna aykırı görülmüştür.

Çalışma Bakanlığının kuruluşu, Türkiye'nin çalışma hayatına yönelik sorunlarının iletildiği resmi kanal olması bakımından önemli bir gelişmedir. Kuruluş aynı zamanda çalışma mevzuatının hukuki dayanağının güçlenmesi bakımından dönüm noktasıdır. Emek ve sermayenin uyumlu iş birliğini sağlamak üzere hakemlik vazifesini yerine getiren Çalışma Bakanlığının bu iki taraf arasında gerek ücret gerekse sosyal güvenlik açısından tutarlı ve hakkaniyetli bir birliktelik sağlaması, üretimin artması dolayısıyla da ekonomik teşebbüslerin başarıya ulaşması açısından önem taşımaktadır. Ancak işçi teriminin kullanıldığı birçok alanda sadece sanayi işçilerinin kastedilmesi, nüfus artışı ve makineleşme sonucu atıl kalan tarım işçilerin himayeden mahrum bırakılması, kaderine terk edilen engelli işçilerin çalışma hayatına dâhil edilmemesi gibi tüm çalışanları bir çatı altında toplayabilme kapasitesine ulaşıldığını söylemek mümkün değildir.

İşçinin üretime kattığı emek ile emeği karşılığında üretimden aldığı pay arasında adil bir oranın olmaması işçinin geçim mücadelesini başarısız bir sonuca ulaştırmaktadır. Ücret şartlarının özgürce tartışılabileceği ortamın uzunca bir süre oluşturulamamış olması, iş piyasasının durumundan habersiz hareket eden iş uyuşmazlıkları mahkemelerinin tarafsızlık ilkesini ihlal etmesi, işçi meskenlerinin yüksek maliyeti karşısında işçilerin maddi uçuruma sürüklenmesi, çalıştığı iş kolunun atmosferine yabancı ve teknolojik gelişmeler açısından yeterli bilgi ve donanıma sahip olmayan iş müfettişleri ve bunun sonucunda artan iş kazaları, işçi sigortalarının doyurucu seviyeye ulaşamaması, iş ve işçi bulma faaliyetlerinin mali kıfayetsizliği gündeme sıkça gelen meseleler arasındadır. Dolayısıyla Çalışma Bakanlığının kuruluşuyla birlikte işçilerin sosyal ve ekonomik statülerinin

yükseltilmesinden doğacak ideal çalışma düzeninin henüz tam sağlanamadığı gerçeği ile yüzleşilmektedir.

Son olarak çalışmada ele alınan tüm konular bir bütün halinde değerlendirildiğinde; Sanayi Devrimi'nin etkilerinin Osmanlı Devleti'ne kadar yayılması, Türk sanayisi açısından olumlu bir gelişme sayılmıştır. Bu gelişmeyle işçi sınıfının resmi vasıfları arttığı gibi söz konusu dönem içinde gelişen tüm olay ve olgular bu sınıfın kısıtlı da olsa hak elde etme direnişini temsil etmiştir. Meşrutiyetle birlikte çalışma hayatına kazandırılan yeni çehre, Cumhuriyet dönemine çalışma hak ve menfaatleri hususunda daha bilinçli bir işçi kesimini miras bırakmıştır.

Genç Cumhuriyet idaresi, işe amele tabirinin o zamana kadar bir köle olmaktan öteye gidemeyen ve çalışanı aşağılanan bir yüze maruz bırakan tanımını değiştirmekle başlamıştır. Ancak bu tanımın işçiler adına hareket edecek bir kurumsallaşmayı hemen sağladığını söylemek mümkün değildir. İşçi hak ve menfaatlerinden mesul olan çalışma hayatında bütünsel bir huzur ve güvenlik sağlayacak örgütlenmeye ancak II. Dünya Savaşı sonrasında kurulan yeni dünya düzeni içerisinde ulaşmak mümkün olmuştur.

Çalışma hayatının işçiler tarafından oluşturulacak örgütsel hareketlilikle tamamlanacağı gerçeğinden yola çıkarak; işin tanzimi, işçi ve işveren haklarının korunması ve çalışma huzurunun temin edilmesi, değişimi ve gelişimi mecbur kılınan teknolojilerle çalışma hayatına canlılık kazandırılması hususunda Çalışma Bakanlığı'ndan öncelikle tarafsız bir politika yürütmesi beklenmiştir. Bu yöndeki bir politikanın çalışma hayatına hâkim olabilmesi ise her bir dönemin kendi sosyal, ekonomik ve siyasi şartları içinde çoğu zaman mümkün olmamıştır. Türkiye'nin ulusal ve uluslararası alandaki konjonktürel gelişmelerinin izin verdiği ölçüde Bakanlık, sosyal politikaların yürütülmesinden sorumlu olarak 1983 yılında Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile birleşinceye kadar doğrudan çalışma hayatının karar verme mekanizması dolaylı olarak ise Türk ekonomisinin kalkındırılmasında bağlı kuruluşlarıyla birlikte söz sahibi olmuştur.

KAYNAKÇA

1. ARŞİV BELGELERİ

Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı Arşivi

Devlet Arşivleri Başkanlığı Cumhuriyet Arşivi

2. RESMÎ YAYINLAR

Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi

Cumhuriyet Senatosu Komisyon Raporları

CHP Dördüncü Büyük Kurultayı Görüşmeleri Tutulgası, Ulus Basımevi, Ankara, 1935.

Danışma Meclisi Tutanak Dergisi

Devlet Planlama Teşkilatı, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Çalışma Sorunları Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 1977.

Devlet Planlama Teşkilatı, **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı İstihdam-İnsangücü Özel Komisyon Raporu**, Kasım, 1971.

Devlet Planlama Teşkilatı, **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Raporu (1973-1977)**

Devlet Planlama Teşkilatı, **Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963-1967**, Ankara 1963.

Devlet Planlama Teşkilatı, **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972**, Ankara, 1967.

Düştur

DİE, **1927 Sanayi Sayımı**, DİE Matbaası, Ankara, 1969.

Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2014, Kalkınma Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2015.

Hükümetler, Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri (24 Nisan 1920-22 Mayıs 1950), Cilt:1, TBMM Yayınları, Ankara, Ankara, 2013.

Hükümetler, Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri (22 Nisan 1950-20 Kasım 1961), Cilt:2, TBMM Yayınları, Ankara, 2013.

Hükümetler, Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri (20 Kasım 1961- 27 Ekim 1965), Cilt:3, TBMM Yayınları, Ankara, 2013.

Hükümetler, Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri (27 Ekim 1965- 26 Mart 1971), Cilt:4, TBMM Yayınları, Ankara, 2013.

Milli Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı, 24 Ekim 1960, Cilt:2, Birleşim:27.

Milli Birlik Tutanak Dergisi

Millet Meclisi Tutanak Dergisi

Millet Meclisi Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanunu Tasarısı ve Geçici Komisyon ve Plan Komisyonları Raporları, Dönem:1, Toplantı:2, Sayı:132, 31 Ağustos 1962.

Millet Meclisi Komisyon Raporları

Resmi Gazete

TBMM Zabıt Ceridesi

TBMM Kanunlar Dergisi

TBMM Tutanak Dergisi

TBMM Komisyon Raporları

TÜİK, İş İstatistikleri 1937-1943, Ankara Basımevi, Ankara, 1945.

TÜİK, İstatistik Göstergeler:1923-2011, TÜİK Matbaası, Ankara, 2011.

TÜİK, İşçi Ücretleri Anketi, Ankara, 1956.

TÜİK, İstihdam ve Ücret Yapısı Kasım 1994, Ankara, 1997.

TÜİK, Ücret İstatistikleri Anketi 1979-1980, Ankara, 1980.

1978 İstatistik Yıllığı, İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü Yayın No:142, Ankara, 1980.

1979 İstatistik Yıllığı, İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü Yayın No:143, Ankara, 1980.

1980 İstatistik Yıllığı, İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü Yayın No:146, Ankara, 1981.

1981 İstatistik Yıllığı, İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü Yayın No:150, Ankara, 1982, s.68.

1982 İstatistik Yıllığı, İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü Yayın No:161, Ankara, 1983.

II. Çalışma Meclisi Zabıtları ve Komisyon Raporları, Karınca Matbaası, Ankara, 1955.

ILO, **The Labour Provisions of the Peace Treaties**, Geneva, 1920.

ILO, **International Labour Organization**, Cilt: 3, No:3, Ağustos 1949.

ILO, **International Labour Organization**, Cilt:6, No:1, Şubat 1952.

ILO, **International Labour Organization**, Cilt:5, No:1, Şubat 1951.

“International Labour Organization”, **International Labour Organization**, Cilt:14, No:2, Bahar 1960.

“International Labour Organization”, **International Labour Organization**, Cilt:16, No:1, Kış 1962.

“International Labour Organization”, **International Labour Organization**, Cilt:17, No:1, Kış 1963.

3. GAZETELER

Akşam

Anadolu

Cumhuriyet

Hâkimiyet-i Milliye

Hürriyet
Kurun
Milliyet
Tanin
Ulus
Vakit
Zafer

4. KİTAPLAR

Altan, Ö. Zühtü; **Sosyal Politika**, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, 2004.

Alvin, Toffler; **Üçüncü Dalga**, Çev. Ali Seden, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1981.

Andaç, Faruk; **İşsizlik Sigortası**, Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Eğitim Yayını, Ankara, 2010.

Armaoğlu, Fahir; **20. Yüzyıl Siyasi Tarihi**, Alkım Yayınevi, İstanbul, 2007.

Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri Cilt:2, Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1952.

Atatürk'ün Tamim, Telgraf ve Beyannameleri, Cilt:4, Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1964.

Ateş, Nevin Yurtsever; **Türkiye Cumhuriyeti'nin Kuruluşu ve Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası**, Sarmal Yayınevi, İstanbul, 1994.

Berkes, Niyazi; **100 Soruda Türkiye İktisat Tarihi**, Cilt:2, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1975.

Boratav, Korkut; **Türkiye İktisat Tarihi 1908-2009**, İmge Kitabevi, Ankara, 2016.

_____; **Türkiye'de Devletçilik**, İmge Kitabevi, Ankara, 2006.

Çalışma Yaşamının Uluslararası Kuralları, ILO/Türk-İş Yayını, Ankara, 1989.

Çavdar, Tevfik; **İttihat ve Terakki**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1991.

Dereli, Toker; **Aydınlar, Sendika Hareketi ve Endüstriyel İlişkiler Sistemi**, Fakültesi Matbaası, İstanbul, 1974.

Eldem, Vedat; **Osmanlı İmparatorluğu'nun İktisadi Şartları Hakkında Bir Tetkik**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1994.

Erişçi, Lütfi; **Türkiye'de İşçi Sınıfının Tarihi**, Kutulmuş Basımevi, İstanbul, 1951.

Erol, Sevgi Işık; **Neoliberalleşme Sürecinde İş Ahlakı**, Hiperyayın, İstanbul, 2017.

Farooqi, Suraiya; **Modernleşmenin Eşiğinde Osmanlı Kadınları**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2000.

Fişek, Gürhan – Özşuca, Şerife Türcan - Şuğle Mehmet Ali; **Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi 1946-1996**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını, Ankara, 1998.

Fontaine, Arthur; **Minutes of the First Session of the Governing Body of the International Labour Office**, ILO Yayını, Washington, 1920.

Fraenkel, J. R., Wallen, N. E. ve Hyun, H. H; **How to Design and Evaluate Research in Education**, McGraw Hill, New York 2012.

Gökbayrak, Şenay; **Cumhuriyet'in Bir Anıt Kurumu Zonguldak – Ereğli Kömür Havzası Amele Birliği'nde Bir Dönem (1921-1946)**, Fişek Enstitüsü Çalışan Çocuklar Bilim ve Eylem Merkezi Vakfı Yayınları, Ankara, 2008.

Gülmez, Mesut; **Türkiye'de Çalışma İlişkileri (1936 Öncesi)**, Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Ankara, 1991.

_____; **Uluslararası Sosyal Politika**, Hatiboğlu Yayınları, Ankara, 2008.

Güzel, M. Şehmus; **Türkiye'de İşçi Hareketi (Yazılar- Belgeler)**, Sosyalist Yayınları, İstanbul, 1993.

Herbert, Heaton; **Avrupa İktisat Tarihi**, Cilt:1-2. Çeviren: M. Ali Kılıçbay, O. Aydoğmuş. Teori Yayınları, Ankara, 1985.

Işıklı, Alpaslan; **Sendikacılık ve Siyaset**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1972.

_____; **İş Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1996.

_____; **Toplu İş Sözleşmeleri ve Türkiye Ekonomisi İçindeki Yeri**, Ankara Üniversitesi Yayinevi, Ankara, 1967.

İktisat Fakültesi İctimaiyat Enstitüsü Hakkında Kuruluşunun XX. ci Yılı Münasebetiyle Rapor (1934-1936), Basri Matbaası, İstanbul, 1955.

İleri, Ülkü; **Türkiye’de Toplumsal Değişimin Çalışma İlişkileri üzerine Etkileri**, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Eğitim Yayını, Ankara, 2009.

İnan, A. Afet; **Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyeti’nin Birinci Sanayi Planı 1933**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1972.

_____; **İzmir İktisat Kongresi 17 Şubat-4 Mart 1923**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1989.

İstihdamda 25 Yıl (15 Mart 1946-15 Mart 1971) , İş ve İşçi Bulma Kurumunun 25. Hizmet Yılı Armağanı, Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1971.

İş ve İşçi Bulma Hizmetleri, Çalışma Bakanlığı İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1982.

İşçi Sigortaları Kurumu 1948 Yılı Çalışma Raporu, Sipahi Matbaası, Ankara, 1949.

Karakışla, Yavuz Selim; “Osmanlı Sanayi İşçisi Sınıfının Doğuşu, 1839-1923”, **Osmanlı’dan Cumhuriyet Türkiye’sine İşçiler 1839-1950**, Derleyen: Donald Quataer - Eric Jan Zürcher, Çeviren: Cahide Ekiz, İletişim Yayınları, İstanbul, 1988.

Kazgan, Gülten; **Tanzimat’tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2017.

Kili, Suna - Gözübüyük, A. Şeref; **Türk Anayasa Metinleri**, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2000.

Koçer, Melih; **Çalışma Hizmetlerinin İşleme ve İnkişafında Bir Çalışma Enstitüsünün Mevkii ve Vazifeleri**, YODÇE Yayınları, İstanbul, 1960.

_____; **1962 Yılında Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsü**, YODÇE Yayını, İstanbul 1963.

Lafargue, Paul; **Tembellik Hakkı**, Telos Yayıncılık, İstanbul, 1996.

Makal, Ahmet; **Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri 1850-1920**, İmge Kitabevi, Ankara, 1997.

_____; **Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri:1920-1946**, İmge Kitabevi, Ankara, 1999.

_____; **Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri**, İmge Yayınevi, Ankara, 2002.

Martal, Abdullah, **Değişim Sürecinde İzmir'de Sanayileşme 19. Yüzyıl**, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 1992.

Metinsoy, Murat; **İkinci Dünya Savaşı'nda Türkiye Savaş ve Gündelik Yaşam**, Homer Kitabevi, İstanbul, 2007.

Okyar, Ali Fethi; **Serbest Cumhuriyet Fırkası Nasıl Doğdu, Nasıl Fesh Edildi**, İsis Yayınları, İstanbul, 1987.

Okyar Osman - Seyitdanlıoğlu, Mehmet; **Atatürk, Okyar ve Çok Partili Türkiye**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1997.

Oran, Baskın; **Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2012.

Osmanlı Sanayii 1913, 1915 Yılları Sanayi İstatistiki, Tarihi İstatistikler Dizisi, Cilt:4, Hazırlayan: A. Gündüz Ökçün, Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1997.

Ökçün, A. Gündüz; **Ta'til-i Eşgal Kanunu, 1909 (Belgeler- Yorumlar)**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982.

_____; **Türkiye'de İktisat Kongresi, 1923-İzmir (Haberler, Belgeler, Yorumlar)**, Sermaye Piyasası Kurulu Yayınları, Ankara, 1997.

_____; **Yabancıların Türkiye'de Çalışma Hürriyeti**, Doğu Matbaacılık, Ankara, 1962.

Özen, Aytemur, Janset; **Türkiye’de Yönetim Düşüncesinin Erken Dönemleri: Sümerbank (1930-1945)**, Libra Yayıncılık, İstanbul, 2011.

Pamuk, Şevket; **Türkiye’nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2017.

_____; **Osmanlı - Türkiye İktisadi Tarihi(1500-1914)**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2007.

Pekin, Faruk; **Demokrasi, Sendika Özgürlüğü ve Sosyal Haklar**, Alan Yayıncılık, İstanbul, 1985.

Rodgers, Gerry - Lee, Eddy -Swepston, Lee – Daele, Jasmin Van; **Uluslararası Çalışma Örgütü ve Sosyal Adalet Arayışı 1919-2009**, Çeviren: Beyza Selçuk, Efil Yayınevi, Ankara, 2014.

Quataert, Donald; **Sanayi Devrimi Çağında Osmanlı İmalat Sektörü**, Çeviren: Tansel Güney, İletişim Yayınları, İstanbul, 1999.

Russel, Bertrand; **Aylaklığa Övgü**, Cem Yayınevi, İzmir, 1999.

Scott, D., Morrison M. ; **Key Ideas in Educational Research**, Continuum, London, 2005.

Sencer, Muzaffer; **Türkiye’de Siyasi Partilerin Sosyal Temelleri**, Geçiş Yayınları, İstanbul, 1971.

Sencer, Oya; **Türkiye’de İşçi Sınıfı**, Harobe Kitapevi, İstanbul, 1969.

Suat Seren; **Çalışma Bakanlığı Kuruluşundan Bugüne Kadar**, Ziraat Bankası Matbaası, Ankara, 1947.

Seyyar, Ali; **Sosyal Siyaset Terimleri**, Sakarya Kitapevi, Adapazarı, 2008.

Soysal, Mümtaz; **Anayasaya Giriş**, İmge Kitabevi, Ankara, 2011.

Soysal, İsmail; **Türkiye’nin Uluslararası Siyasal Bağlıları**, Cilt:2, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 2000.

Sönmezsoy, Refik; **Türkiye’de ve Dünyada İşçi Hareketleri**, Boğaziçi Yayınları, İstanbul, 1981.

Sülker, Kemal; **Türkiye’de Grev Hakkı ve Grevler**, Gözlem Yayınları, İstanbul, 1976.

_____; **Türkiye’de İşçi Hareketleri**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1973.

_____; **Türkiye’de Sendikacılık**, Sendika Kültürü Serisi No:1, İstanbul, 1955.

Şide, M. Sadık; **Çalışma Hayatı, Türk-İş ve Sendikalar**, Gurup Matbaacılık, Ankara, 2004.

Tabakoğlu, Ahmet; **Türk İktisat Tarihi**, Dergâh Yayınları, İstanbul, 2005.

Talas, Cahit; **Sosyal Ekonomi**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1979.

_____; **Türkiye’nin Açıklamaları Sosyal Politika Tarihi**, Bilgi Yayınları, Ankara, 1991.

_____; **Cumhuriyetin 50.Yılında Türkiye’de Sanayileşme ve Sorunları Semineri**, Ankara, 1975.

_____; **Sosyal Sigortalar ve Türk İşçi Sigortaları**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1953.

_____; **Toplumsal Politika**, İmge Kitabevi, Ankara, 1990.

_____; **Çocuk, Çocuk Hakların Evrimi ve Ülkemizdeki Durumu**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1981.

Taşçı, Faruk; **Uluslararası Sosyal Politika**, İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi Yayını, İstanbul, 2017.

Taraklı, Duran; **Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve Uygulama Sonuçları**, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayınları, Ankara, 1976.

Türk Parlamento Tarihi, Meşrutiyet’e Geçiş Süreci I. ve II. Meşrutiyet, Cilt:1, Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yayınları, Ankara, 1995.

Türk Parlamento Tarihi, Cilt:1, Dönem:3 (1927-1931), Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yayınları, Ankara, 1995.

Tekeli İlhan - İlkin Selim; **1929 Dünya Buhranında Türkiye'nin İktisadi Politika Arayışları**, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Yayınları, Ankara, 1977.

Tezel, Yahya; **Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi**, Yurt Yayınları, Ankara, 2002.

Timur, Taner; **Türk Devrimi ve Sonrası**, İmge Yayınevi Ankara, 1997.

Toprak, Zafer; **İttihat Terakki ve Devletçilik**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1995.

_____; **Türkiye'de Milli İktisat (1908-1918)**, Yurt Yayınları, Ankara, 1982.

Tuna Orhan-Kutal, Metin; **Grev Hakkı, Başlıca Meseleleri ve Memleketimiz Bakımından Tanzimi**, Sermet Matbaası, İstanbul, 1962.

Tunaya, Tarık Zafer; **Türkiye'de Siyasi Partiler**, Cilt:1, İletişim Yayınları, İstanbul, 1984.

_____; **Türkiye'de Siyasi Partiler**, Cilt:2, İletişim Yayınları, İstanbul, 2015.

Tunçay, Mete; **Türkiye'de Sol Akımlar 1908-1925**, BDS Yayınları, İstanbul, 1991.

Mete Tunçay; **1923 Amele Birliği**, TÜSTAV Sosyal Tarih Yayınları, İstanbul, 2009.

Tunçomağ, Kenan; **İş Hukukunun Esasları**, Beta Yayıncılık, İstanbul 1988.

Volkan Vamık D. -Itzkowitz, Norman; **Atatürk'ün Psikanalitik Biyografisi**, Pusula Yayınevi, Ankara, 2017.

Weber, Wax; **Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu**, Ayraç Yayınları, Ankara, 2009.

Yıldırım, Kadir; **Osmanlı'da İşçiler (1870-1922): Çalışma Hayatı, Örgütler, Grevler**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2013.

Yücel, Fikret; **Türkiye'de Sanayileşmenin Öyküsü**, Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı Yayınları, Ankara, 2015.

Zürcher, Eric Jan; **Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası**, Bağlam Yayınları, İstanbul, 1992.

Zaim, Sabahaddin; **Çalışma Ekonomisi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1997.

5. MAKALELER

Ahibaba, Necati; “Dış Ülkelere İşçi Gönderme Safha ve Sorunları”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:18, ss.105-124.

Akçaylı, Nurhan; “F. Almanya’da Çalışan Türk İşçilerin Toplu Dönüşleri ve Uyum Sağlamaları İle İlgili Sorunlar”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:31, 1982, ss.523-530.

Akgeyik, Tekin; “Toplu İş Sözleşmesi Düzeni”, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi** Cilt:3, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, İstanbul, 1998, ss. 257-264.

Akın, Osman; “İş Hukukunda Çalışma Süreleri”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:45, Sayı:14, ss.775-795.

Akkuş Yakup - Yıldırım Kadir; “Dünyada ve Osmanlı’da Zorunlu Çalıştırma: Amele-i Mükellefe Uygulaması ve Tarihsel Gelişimi”, **Çalışma ve Toplum** Şubat 2017, ss.507-546.

Aksoy, Sadri; “Çalışma Hayatını İlgilendiren Koordinasyon Kararları”, **Çalışma**, Sayı:20, Yıl:2, Temmuz 1947, ss.66-69.

_____; “Çalışma Bakanlığı’nın Kuruluşu ve Görevleri”, **İktisadi Yürüyüş**, Cilt:8, Sayı:176, Nisan 1947, ss.6;30.

_____; “Hafta Tatili Hakkı”, **İktisadi Yürüyüş**, Cilt:9, Sayı:194, Ocak 1948, ss.8;29.

_____; “Bölge Çalışma Müdürlükleri”, **İktisadi Yürüyüş**, Cilt:8, Sayı:178, Mayıs 1947, ss.11;23.

_____; “İşçi Sigortaları Kurumu”, **İktisadi Yürüyüş**, Cilt:8, Sayı:184, Ağustos 1947, ss.8;21

_____; “İş Mahkemeleri”, **İktisadi Yürüyüş**, Cilt:8, Sayı:174, Mart 1947, ss.13.

_____; “Hastalık Sigortası”, **İktisadi Yürüyüş**, Cilt:11, Sayı:242, ss.9,16.

_____; “İşçilerimiz Arasında Bayram Sevinci Yaratın İhtiyarlık Sigortası Kanunu ve Esaslı Hükümleri”, **İktisadi Yürüyüş**, Cilt:10, Sayı:230, Temmuz 1949, ss. 4; 22.

_____; “İşçi Ekonomaları”, **İktisadi Yürüyüş**, Sayı:178, ss.17.

Alganer, Yalçın- Çetin, Müzeyyen Özlem; “Avrupa’da Birlik ve Bütünleşme Hareketleri”, **Marmara Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:23, Sayı:2, ss.285-309.

Anievas, Alexander; “International Relations Between War and Revolution: Wilsonian Diplomacy and Making of the Treaty Versailles”, **International Politics**, Volume:51, No: 5, 2014, pp.619-647.

Aslan, Taner; “II. Meşrutiyet Dönemi İşçi Hareketleri ve Bu Hareketlerin Meydana Getirdiği Sorunlar Üzerine Bir Deneme”, **Otam**, Sayı: 25 Bahar 2009 Ankara 2011, ss.33-66.

Ataay, İsmail Hakkı; “Türkiye’de Elli Yıllık Maaş ve Ücret Uygulaması”, **İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi**, Cilt:3, Sayı:1, 1974, ss.430-455.

Atabarut, İhsan; “İşçi Evlerinin Sosyal Esasları Hakkında”, **Çalışma**, Sayı:2, Yıl:2, Kasım 1945, ss.57-60.

Ataç, Nevzat; “İş Mahkemeleri”, **Çalışma**, Sayı:6, ss.50-52.

Aybay, Rona; “Anayasa ve İnsan Hakları”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:1, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, ss. 57-60.

Ayhan, Abdurrahman; “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenlik İlkeleri”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, Cilt:1, Sayı:1 Ocak 2012, ss.41-55.

Balcı, Şebnem Gökçeoğlu; “Lokavt”, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:2, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, İstanbul, 1998, ss.322-324.

Baltacıgil, Asım; “İş Mahkemelerinin Kuruluş ve Görevleri”, **Çalışma**, Sayı:9, Yıl:1, Ağustos 1946, ss.22-26.

Barlas, Dilek; “Milletler Cemiyeti’nde Türkiye: İyimserlik ve Kuşku Arasında”, **Uluslararası İlişkiler**, Cilt:14, Sayı:55, 2017, ss.93-111.

Baydere, Fuat; “İş Mevzuatına Tesirleri Bakımından Çalışma Meclisleri”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:17, 1966, ss. 212-222.

Berber, Engin; “İkinci Meşrutiyet Döneminde Domino Etkisi Yapan Bir Eylem: İzmir Liman İşçileri”, **European Journal Of Turkish Studies**, Sayı: 11, 2010, ss. 1-28.

Bilkur, Şefik; “Çalışma İstatistikleri”, **Çalışma**, Cilt:1, Sayı:1, ss.19-23.

Biçerli, M. Kemal; “Göçün 50. Yılında Yurtdışındaki Türkler”, **Geniş Açı**, Sayı:3, 2011, ss.1-24.

Boratav, Korkut; “Türkiye’de Devletçilik”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:2, İletim Yayınları, İstanbul, 1983, s.423.

Boyer, Zeki; “Yakın ve Orta Doğu Enstitüsü Faaliyetlerine Başladı”, **İçtimai Emniyet**, Sayı:1, ss.34.

Cam, Erdem; “Uluslararası Çalışma Örgütü’nün Türkiye’ye İlk Teknik Yardım Faaliyetleri Çerçevesinde Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsü’nün Kuruluşu ve İstanbul Dönemi Faaliyetleri (1955-1972)”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:55, 2008, ss. 79-126.

Centel, Tankut; “Çalışma Yasaları”, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:1, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, İstanbul, 1996, ss. 222-223.

Coşkun, Bayram; “Türkiye iş ve İşçi Bulma Kurumunun Yeniden Yapılanma Süreci”, **Turkish Journal of Marketing**, Cilt:2, Sayı:3, 2017, ss.125-155.

Çandır, Kazım; “Enis Behiç Koryürek’in Harp Edebiyatı Konulu Şiirleri Üzerine Bir İnceleme”, **Karatekin Edebiyat Fakültesi Dergisi**, Cilt:6, Sayı:6, 2015, ss.15-37.

Çavdar, Tevfik; “İşsizliğin Toplumsal Etkileri”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:5, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, ss. 1170- 1177.

Çukur, Mürsel - Andaç Murat; “İş Dairesinden Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına”, **Çalışma Dünyası**, Cilt:2, Sayı:1, Ocak- Nisan 2014, ss.30-35.

Davies, Thomas Richard; “Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World During the Twentieth Century”, **The International History Review**, Volume:35, No:2, June 2013, pp.431-432.

Demir, Fevzi; “Çalışma Hayatında Çocukların Korunması”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 12, Özel Sayı 2010, ss.547-577.

Demir, Müslim; “Mevsimlik Tarım İşçilerinin Sosyal Güvenlik Haklarına İlişkin Değerlendirmeler ve Önergeler”, **Çalışma ve Toplum**, Sayı:44, 2015, ss.177-194.

Deniz, Önder; “Cumhuriyet Döneminde Tatil Kavramı ve 1935 Tarihli Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Kanunu”, **Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi**, Cilt: XI, Sayı:23, Güz 2011, ss.57-72.

Dilik, Sait; “Atatürk Döneminde Sosyal Politika”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:40, Sayı:1, 1985, ss.93-102.

Dinçer, Celal; “Kadın İşçilerimiz Kreş ve Çocuk Yuvası İhtiyacı”, **Çalışma**, Sayı:7, Yıl:1, Haziran 1946, ss.21-23.

Dinçkol Bihterin Vural-Işık Alper; “1924 Anayasası Döneminde Yurttaşlık Anlayışı”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Cilt:21, Sayı:1, İstanbul, 2015, ss.13-41.

Duman, Doğan; “Milli İktisat ve Tasarruf Cemiyeti”, **Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi**, Cilt:1, Sayı:2, 1992, ss.127-141.

Dur, Ali İhsan Burak - Öztürk, Mustafa; “Türkiye’de ve Dünya’da Çocuk işçiliği ve Mücadele Politikaları: SMÜ MYO Öğrencileri Üzerine Bir Araştırma”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:22, Sayı:3, 2017, ss.613-635.

Yavuz, Şahinde; “Reklam ve Popüler Kültür”, **İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi**, Sayı:27, 2006, ss.149-161.

Ecevit, Bülent; “Dış Ülkelerdeki İşçilerimizin Sorunları”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı: 18, ss.47-74.

Ege, Sema; “Fabian Society ve İki Yenilikçi Yazar G. Bernard Shaw ve H. G. Wells, 1903-1908”, **Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi**, Cilt:40, Sayı:3-4, 2000, ss.217-233.

Ekin, Nusret; “Türkiye’de İstihdam”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:5, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, ss.1154-1169.

_____; “Türkiye’nin Sanayileşmesinde Köylü-Şehirli İşçiler”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt:27, Sayı:3-4 ss.225-264.

_____; “Türkiye’de İş Mücadeleleri”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:20, Ocak 1969, ss.203-219.

Erdayı, A. Utku; “Beyaz Yakalılarının Tanımlanması Üzerine”, **İş, Güç, Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Cilt:14, Sayı:3, Temmuz 2012, ss.65-80.

Erdem, Ekrem; “Sanayi Devriminin Ardından Osmanlı Sanayileşme Hamleleri: Sanayi Politikalarının Dinamikleri ve Zaaflıkları”, **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı:48, Temmuz- Aralık 2016, ss.17-44.

Erdilek, Neşe; “Hükümetler ve Programları”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:4, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, ss.968-1046.

Estacio, Emee Vıda – Marks, David F.; “Child Labour and the International Labour Organization’s Convention 182: A Critical Perspective”, **Journal of Health Psychology**, Volume:10, No:3, pp.475-484.

Erkün, Ş. Safa; “İş Mahkemeleri Kurulurken Bazı Düşünceler”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:2, ss.34-48.

Ertuğ, Hasan Refik; “İş Hayatı ile İlgili Kanunlar”, **Siyasi İlimler Mecmuası**, Sayı:172, Yıl:15, ss.231-235.

Evliyagil, Şevket; “Ord. Prof. Gerhard Kessler”, **İktisadi Yürüyüş**, Cilt:11, Sayı:268, ss.16.

Ete, Muhlis; “Çalışma Dergisi”, **Türk Ekonomisi**, Sayı: 47, ss.29-38.

_____; “Profesör Kessler’in Konferansları Münasebetiyle”, **Çalışma**, Sayı:2, Kasım 1945, ss.76-80.

Fındıkoğlu, Ziyaeddin; “Türk Sosyolojisinde İki Alman Sosyoloğu: Prof. Kessler ve Prof. Rüstow”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Dergisi**, Cilt: 23, Sayı 3-4, 1963, ss.33-50.

Gazel, Ahmet Ali; “Osmanlı Mürettepler Cemiyeti”, **Bilig**, Sayı:85, Bahar, 2015, ss.83-112.

Gitmez, Ali Sadi; “Yurtdışında Çalışan İşçiler”, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:3, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, İstanbul, 1998, ss.532-537.

Gomberg, William; “Fiftieth Anniversary of the International Labour Organization”, **Social Service Review**, Volume:42, No:4, 1969, pp.506-507.

Göktürk, Hüseyin Avni; “Milletlerarası Çalışma Teşkilatı Nasıl Çalışır, Gayesi Nedir?”, **İktisadi Yürüyüş**, Cilt:8, Sayı:172, Şubat 1947, ss.6; 26-27.

Gülmez, Mesut; “Tanzimat’tan Sonra İşçi Örgütlenmesi ve Çalışma Koşulları (1839-1919)”, **Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi**, İstanbul, ss.792-802.

_____; “1908 Grevleri”, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:1, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, İstanbul 1996, ss.175-178.

_____; “Polis Örgütünün İlk Kuruluş Belgesi ve Kaynağı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 4, Ankara, 1983, ss. 3-15.

_____; “Dernek Kurma Hakkını Düzenleyen Yasalar”, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:1, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, İstanbul, 1996, ss. 292-295.

_____; “1936 İş Yasası’nın Hazırlık Çalışmaları”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:35-36, ss.127-162.

Güngör, Fatih; “1946-1960 Döneminde Türkiye’de Sendikacılık Hareketi ve Demokrasi”, **Türkiye’de Sendikacılık Hareketi İçinde Demokrasi Kavramının**

Gelişimi, Yayına Hazırlayan: Alpaslan Işıklı, Kültür Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1994, ss.131-190.

Gümüş, İskender; “Tarihsel Perspektifte Refah Devleti: Doğuş, Yükseliş ve Yeniden Yapılanma Süreci”, **Journal of Political Administrative and Local Studies**, Cilt:1, Sayı:1, ss.33-66.

Gürsel, Seyfettin; “Dış Borçlar”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:2, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, ss.470-485.

Güzel, Ali; “3008 Sayılı İş Yasasının Önemi ve Başlıca Hükümleri”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:35-36, 1986, ss.165-222.

Güzel, Şehmus; “Çalışma Hayatında İngiliz Etkisi”, **Tarih ve Toplum**, Cilt:9, Sayı:50, Şubat 1988, ss. 52-56.

Hanlein, Andreas; “Gerhard Kessler: Türkiye’de Sürgün Bir Alman Sosyal Politikacı”, **Çalışma ve Toplum**, Sayı:9, 2016/2, ss.31-47.

Hatipoğlu, Zeyyat; “Rant Ekonomisi”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:4, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, ss.1113-1126.

Hutton, R. M.; “The International Labour Organization and What It Is Doing”, **The Public Health Journal**, Volume:13, No:7 July1922, pp.318-321.

Irmak, Sadi; “Dergimiz ve Amacımız”, **Çalışma**, Sayı:1, Yıl:1, Eylül 1945, ss.5-7.

_____; “Beveridge Planına Göre Sosyal Dayanışma”, **Çalışma**, Sayı:1, Eylül 1945, ss.24-25.

_____; “Bakanlığın Kuruluşu Gelişirken”, **Çalışma**, Cilt:2, ss.1-2.

_____; “İş ve İşçi Bulma”, **Çalışma**, Sayı:4, Mart 1946, ss.1-2.

_____; “İşçi ve Devlet”, **Çalışma**, Sayı:13, Aralık 1946, ss.70.

Işıklı, Alpaslan; “Cumhuriyet Döneminde Türk Sendikacılığı”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:7, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, ss.1827-1834.

_____ ; “Türkiye’de İşçi Hareketinin Batı İşçi hareketi Karşısında Özgünlüğü”, **11. Tez Kitap Dizisi**, Şubat 1985, ss.10-31.

İnce, Erdal; “Köylüyü Toplandırma Kanunu’nun Türk Siyasal Yapısının Oluşumu Üzerindeki Etkileri”, “**Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi**, Cilt:5, Sayı:13, Güz 2006, ss.59-78.

İstanbullu, Kürşat; “12 Eylül Sonrasında Sendikal Yasalar ve Sendikacılık”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:7, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, ss. 1839-1842.

Jain, S.K.; “Yakın ve Orta Doğudaki Teknik Yardım Faaliyetleri Açısından Milletlerarası Çalışma Teşkilatı ve Az Gelişmiş Memleketler”, Çeviren: Toker Dereli, **Sosyal Siyaset Konferansları**, Cilt:12, 1961, ss. 99-113.

Karadeniz, Oğuz; “Dünya’da ve Türkiye’de İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları ve Sosyal Koruma Yetersizliği”, **Çalışma ve Toplum**, Cilt:3, Sayı:34, ss.15-75.

Kardam, Faruk; “İş ve İşçi Bulma Kurumu”, **İktisadi Yürüyüş**, Sayı:303, ss.6;23.

Karakışla, Yavuz Selim; “Osmanlı Sanayi İşçisi Sınıfının Doğuşu, 1839-1923”, **Osmanlı’dan Cumhuriyet Türkiye’sine İşçiler 1839-1950**, Derleyen: Donald Quataer - Eric Jan Zürcher, Çeviren: Cahide Ekiz, İletişim Yayınları, İstanbul, 1988, ss.27-54.

Kayagil, Muhammet Enes; “Toplu İş Sözleşmelerine Etki Eden Faktörler:1969-2014 Arası Sektörel Bir Analiz”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, Cilt:8, Sayı:2, Yıl 2018, ss.229-250.

Kazan, Şükrü; “Çalışma Hayatımız Çıkarken”, **Çalışma Hayatımız**, Cilt:1, Yıl:1, Haziran 1977, ss.3-6.

Keleş, Ruşen; “Türkiye’de İşçi Konutları Sorunu”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:19, 1968, ss.17-39.

Keskinoğlu, İrvem; “Türkiye’de Grevler”, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:1, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, İstanbul, 1998, ss.492-496.

Kessler, Gerhard “Çalışma Bakanlığımızın Teşkilatı Hakkında Düşünceler”, **Türk Ekonomisi Dergisi**, Cilt:5, Sayı: 50, 1947, ss. 235-241.

Kılış, İlknur-Bağdoğan Selver Yıldız-Baştürk, Şenol; “Türkiye’de Toplu İş Uyuşmazlıklarının Çözümünde Arabuluculuk ve Uzlaştırma Sisteminin Evrimi ve Sistemin Etkinliğinin Arttırıcı Öneriler”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:16, Sayı:1, 2014, ss.53-81.

Koç, Muzaffer; “Sosyal Güvenlik ve Beveridge Raporu”, **Mali Çözüm**, Sayı:76, Haziran-Temmuz 2006, ss.90-100

Koç, Yıldırım; “Türkiye’de Sendika Üyeliği ve Sendikalı işçiler”, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:3, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, İstanbul, 1998, ss.49-50.

Kop, Kadri Kemal; “Yakın Tarihimizde İş ve İşçi Meseleleri” **Çalışma**, Yıl:1, Sayı:2, Kasım 1945, ss.69-72.

_____ ; “Yakın Tarihimizde İş ve İşçi Meseleleri II”, **Çalışma**, Yıl:1, Sayı:3, Ocak 1946, ss.80-83.

_____ ; “Tarih Bakımından Çalışma Hayatının Geçmişte ve Bugünkü Durumu”, **Çalışma**, Sayı:15, Şubat 1947, ss.48-50.

Kozak, İbrahim Erol; “İşçi Sendikalarının Tarihi Gelişimi (İngiltere Örneği)”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:37-38, Yıl:1992, ss.63-81.

Kumaş, Handan; “Türkiye’de iş Kurumu Faaliyetleri ve İş Gücü Piyasası İhtiyaçları Arasındaki Uyum”, **Sosyoekonomi**, Cilt:11, Sayı:11, Ocak-Haziran 2010, ss.131-166.

Kutal, Metin; “VII’nci Çalışma Meclisi ve Kıdem Tazminat Fonu Taslağı”, **İktisat ve Maliye Dergisi**, Cilt:35, Sayı:5, İstanbul, 1984, ss.203-221.

_____ ; “Uluslararası Çalışma Teşkilatının Yasama Faaliyeti ve Türkiye Cumhuriyeti’nin Durumu”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:21, Yıl:1970, ss. 169-198.

Laçiner, Hediye Engin; “Sosyal Sigortalar Kurumu”, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:3, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, İstanbul, 1996, ss. 95-97.

Lordoğlu, Kuvvet; “Çalışma Hayatının Genel Görünümü:1980-1993”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:11, İletişim Yayınları, İstanbul, 1995, ss. 208-212.

Mahiroğulları, Adnan; “5018 Sayılı Kanun’dan 275 Sayılı Kanun’a Grev Hakkı Tartışmaları: Yasakçı Dönemden Serbesti Döneme Geçisin Yol Haritası”, **Emek ve Toplum**, Cilt:4, Sayı:10, Mart 2015, ss.152-169.

Makal, Ahmet; “65. Yılında Milli Korunma Kanunu, Çalışma İlişkileri ve İş Mükellefiyeti Üzerine Bir İnceleme”, Ankara Üniversitesi, **Siyasal Bilimler Fakültesi- GETA Tartışma Metinleri**, Eylül, 2004, ss.1-38.

_____; “Türkiye’de Erken Cumhuriyet Döneminde Kadın Emeği”, **Çalışma ve Toplum**, Sayı:33, Şubat 2012, İstanbul, ss.13-39.

_____; “Türkiye’de Akademide Sosyal Politika Geleneğinin Doğuşu ve Gelişimi Üzerine Tarihsel Bir Yeniden Değerlendirme”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:41, 2014, ss. 17-30.

Maurice Michel; “Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsü’nün Beş Senelik Tecrübesi”, **Çalışma**, Cilt:1, Sayı:3, Kasım-Aralık 1959, ss.38-40.

Miall, Stephen; “The International Labour Conference And The Eight Hour Day”, **Journal of Chemical Technology & Biotechnology**, Volume:39, No:4, pp.68-69.

Mimaroglu, Sait Kemal; “Toplu İş Sözleşmesi Mevzuatımız Üzerinde Bazı Mülahazalar”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:17, Ocak 1966, ss.1-25.

Marquard, Theodor; “Türkiye’deki Alman İrtibat Bürosunun Çalışma Şekli ve Türk İşçilerin Almanya’ya Sevkinin Önemi”, Çeviren: Gülten Köktaş, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:18, ss.171-175.

Nenekli, Sami; “Çalışma Teşkilatımızda Personelin Yeri ve Önemi”, **Çalışma**, Sayı:11, Ekim 1946, ss. 65-66.

Nurdoğan, A. K.; “Uluslararası Çalışma Örgütünün Yüzüncü Yıl Dönümü ve Türkiye İlişkileri”, **Bitlis Eren Üniversitesi Akademik İzdüşüm Dergisi**, Cilt:3, Sayı:4, ss.78-95.

Okay, Suphi N.; “275 Sayılı Kanuna Göre Uzlaştırma Müessesesi”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:17, Ocak 1966, ss.90-104.

Ökçün, A. Gündüz; “XIX. Yüzyılın İkinci Yarısında İmalat Sanayii Alanında Verilen Ruhsat ve İmtiyazların Ana Çizgileri”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 27, Sayı:1, Mart 1972, ss.135-166.

Önder, Mehmet; “İşçi ve Spor”, **Çalışma**, Sayı:14, Ocak 1947, ss.43-44.

Özdemir, Süleyman; “Türkiye Zorunlu Çalışma Uygulamaları”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:41-42, ss.181-214.

Rıdges, E. W.-Özyürek, Mukbil H.; “İngiliz Anayasa Hukuku”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 3, Eylül 1951, ss.181-209.

Roberts, B. C.; “İngiltere’de İşçi İşveren Münasebetleri”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:14, ss.95-115.

Roch, Roger; “Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsü”, **İçtimai Emniyet**, Sayı:9, Yıl:1, ss.83-88.

Ruma, Şadan; “Gece Çalışmalarının Mahiyeti ve Düzenlenmesi”, **Çalışma**, Sayı:13, Yıl:2, Aralık 1946, ss.44-47.

Sarı, Perihan; “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı”, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:1, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Yurt Ortak Yayını, İstanbul, 1996, ss. 220-222.

Sarı, Perihan; “Çalışma Meclisi”, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:1, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, İstanbul, 1996, ss.214-215.

Sarıçoban, Gülay; “Demokrat Parti’den Bir Siyasi Portre: Samet Ağaoğlu”, **Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi**, Sayı:17, Bahar 2013, ss.77-104.

Saymen, Ferit Hakkı; “Milletlerarası Çalışma Teşkilatının Teşrii Faaliyeti ve Türkiye”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:12, ss.114-132.

Selçuk Ozan - Güzel, Bekir; “Sosyal Hizmet Mesleğinin Çalışma Alanı ve Sosyal Hizmet Uygulamasının Türkiye Ölçeğinde Değerlendirilmesi”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt:9, Sayı:46, ss.461-469.

Sencer, Muzaffer; “Türkiye’de Çocuk ve Aile”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:2, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, ss.358-364.

_____; “İşçi Göçü”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:5, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, ss. 1178-1188.

Sharp, Alan; “The Enforcement of the Treaty of Versailles 1919-1923”, **Diplomacy and Statecraft**, Volume:16, No:3, 2005, pp.423-426.

Şahin, Levent; “Geçmişten Günümüze Çocuk İşçiliği”, **Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, Cilt:7, Sayı:2, 2012, ss.103-118.

Şen, Murat; “Osmanlı Devleti’nde Sosyal Güvenlik”, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt:16, Sayı:6, Kasım 2002, ss.18-40.

Talas, Cahit; “Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Karşılaşılan Sorunlar”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:31, Sayı:1, ss.1-27.

_____; “Uluslararası Çalışma Örgütü”, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:3, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, İstanbul, 1996, ss. 421-424.

_____; “Çalışma Hakları ve Türkiye’deki Durum”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 46, Sayı:1, ss.407-421.

Tekeli, Esat; “Ucuz Mesken Meselesi”, **Çalışma**, Sayı:2, Yıl:1, Kasım 1945, ss.47-49.

Tekin, Gürkan; “Kurum Tarihi Yazımıyla İlgili Sorunlar”, **Atatürk Yolu**, Sayı:42, Kasım 2008, ss.331-340.

Temür, Haydar; “Kendi Yayınları Çerçevesinde Osmanlı Sosyalist Fırkası Çevresinin Fikirleri”, **Atatürk Yolu**, Sayı:60, Bahar 2017, ss.233-276.

Tekeli, Şirin; “Kadın”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:5, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, ss. 1189--1195.

Tetik Nevzat - Karaca Halime, “Tek Düzene Geçişte Kritik Kurum Olarak Umumi Murakabe Heyeti’nin (Yüksek Hakem Kurulu) Rolü”, **Muhasebe ve Finans Tarihi Araştırmaları Dergisi**, Sayı:19, Temmuz 2020, s.88.

Tolga, Muammer; “Türkiye’de Grev Yasağı”, **İktisadi Yürüyüş**, Cilt:11, Sayı:246, ss.9-16.

Toprak, Zafer; “Modernite ve Türkiye’de İşçi Sınıfının Doğuşu”, **Toplumsal Tarih**, Sayı:275, Kasım 2016, ss.50-53.

_____; “1909 Tatil-i Eşgal Kanunu Üzerine”, **Toplum ve Bilim**, Sayı:13, Bahar, 1981, ss.141-156.

Topuz, Gazanfer; “Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsünün Gayesi ve Üç Senelik Faaliyetleri”, **Çalışma Vekâleti**, Cilt:5, Sayı:3, Ekim-Aralık 1957, ss.69-77.

Tuna, Orhan; “Çalışma Organizasyonlarının Doğuşu”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:29, ss.1-30.

_____; “Sosyal Politika ve Çalışma Bakanlığı”, **Siyasi İlimler Mecmuası**, Sayı:175, Ekim 1945, ss. 387-391.

_____; “Prof. Gerhard Kessler: Şahsiyeti ve Eserleri”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Dergisi**, Cilt:23, Sayı:3-4, 1963, ss.5-23.

_____; “Batı Ülkelerinde Çalışan İşçilerimiz”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:22-23, Ocak 1971, ss.1-19.

_____; “İkinci Çalışma Meclisi”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt:14, Sayı:1-4, ss.216-244.

_____; “Küçük Sanayide İş Şartları”, **Çalışma**, Yıl:1, Sayı:6, Mayıs 1946, ss.38-39.

Uçkan, Banu; “Türkiye’de İş Aracılığı Hizmetlerinin Tarihsel Gelişimi Sürecinde Kamu Tekelinin Kırılması”, **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:5, Sayı:1, Eskişehir, 2005, ss. 159-178.

Ünal, Halit; “Türkiye’de Mesken Davası”, **Çalışma Vekâleti**, Cilt:5, Sayı:1, Temmuz-Eylül 1957, ss.13-41.

Varlık, Bülent; “Milletlerarası Çalışma Bürosunun Türkiye Raporu (1949)”, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:3, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, İstanbul, 1998, ss. 425.

Quataert, Donald; “19.yy’da Osmanlı İmparatorluğu’nda Demiryolları” **Tanzimat’tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:6, İstanbul, 1985, ss.1630-1631.

Wallin, Michel; “Origin and Development of Labor Administration, International Organization for Labor Laws”, **International Labour Review**, Volume:100, No:1, Temmuz 1969, pp.10-19.

Weigert Oscar; “Labour Problems in Turkey. Report of a Mission of the International Labour Office”, **Industrial and Relations Review**, Volume:5, No:3, 1952, pp.465-467.

Weigert, Oscar; “The New Turkish Labour Code”, **International Labour Review**, Volume:35, June 1937, pp.753-774.

Wubnig Arthur; “The Origins of the International Labor Organization”, **Pasific Affairs**, Volume: 8, No:2, June 1935, pp.245-247.

Topuz, Gazanfer; “Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsünün Gayesi ve Üç Senelik Faaliyetleri, Çalışma Vekâleti, Cilt:5, Sayı:3, Ekim-Aralık 1957, ss.69-77.

Yeniay, İ. Hakkı; “Başka Memleketlerde Çalışma Bakanlıkları Hangi Konularla Meşgul Olurlar”, **Çalışma**, Cilt:1, Sayı:1, ss.74-75.

_____; “Muhtelif Memleketlerde ve Bizde İş Teftişi”, **Çalışma**, Sayı:10, ss.37-38.

Yorgun, Sayım - Delen, Meltem - Bektaş, Hakan; “1963-1994 Yılları Arasında Türkiye’de Gerçekleşen Grevleri Etkileyen Faktörlere İlişkin Ekonometrik Bir Model Önerisi”, **Çalışma ve Toplum**, Sayı:4, 2018, ss.1903-1920.

Zadil, Ekmel; “Sosyal Sigortaların Mahiyet ve Vazifeleri”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:3, 1950, ss.36-64.

Zırhlı, Fatma Şenden; “İşçi Sigortaları Kurumunun 8. Genel Kurul Tartışmalarında Kıdem Tazminatı”, **Çalışma ve Toplum**, Sayı:3, 2017, ss.1425-1454.

Ziylan, Çetin; “Türkiye’de Toplu İş Sözleşmelerinde Uygulama Sorunları”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:24, Ocak 1972, ss.111-124.

6. SEMPOZYUM VE KONGRE BİLDİRİLERİ

Atalay, Mustafa-Öztürk, Şenol; “Türkiye’deki İllerin Göç ve İşsizlik İstatistiklerine Göre Kümelenmesi”, **2.Uygulamalı Bilimler Kongresi: Göç, Yoksulluk ve İstihdam Bildiriler Kitabı**, Konya, 2016.

Tütüncü, Gülsüm; “Birinci Dünya Savaşı’nda İngiltere’de Siyasal Ortam ve İngiliz İşçi Partisi”, **100. Yılında Birinci Dünya Savaşı, Dokuz Eylül Üniversitesi Edebiyat Fakültesi 2. Uluslararası Tarih Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, DEÜ Matbaası, İzmir, 2015.

Uzun, Hakan; “Çalışma Bakanlığı’nın Kuruluşu ve İlk Faaliyetleri”, **Türkiye Cumhuriyeti’nin Ekonomik ve Sosyal Tarihi Uluslararası Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Cilt:2, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 2017.

“Yurtdışında Türk İşçisi İstihdamında Sorunlar”, **İntes 28. Çözüm Arama Konferansı**, 4 Nisan 2008.

7. ÇALIŞMA BAKANLIĞI YAYINLARI

Beyaz Kitap, Çalışma Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1961.

Çalışma Bakanlığı’nın İki Yılı, Çalışma Bakanlığı Yayınları, Doğu Matbaası, Ankara, 1947.

Çalışma Bakanlığının İlk Yılı ve İlk Hedefleri, Çalışma Bakanlığı Yayınları, Doğu Matbaası, Ankara 1946.

Çalışma Bakanlığı ve Kurumları Çalışma Raporları 1946-1947, Çalışma Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1947.

Çalışma Hayatı İstatistikleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayın No:18, Ankara, 1995.

Çalışma Hayatı İstatistikleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1996.

Çalışma Raporu 1966-1973, Çalışma Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1977.

Çalışma Raporu (1974-1977), İSGÜM, Ankara, 1980.

Cam, Erdem, **Çasgem Tarihi 1955-2011**, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi Yayını, Ankara 2012.

Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü 1999 Yılı Raporu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2000.

Uluslararası İş Gücü Anlaşmaları, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları No:7, Ankara, 2014.

1948 Yılı Çalışma Raporu ve Bilançosu, Çalışma Bakanlığı İşçi Sigortaları Kurumu Yayını, Ankara, 1949.

50 Yılda Çalışma Hayatımız, Çalışma Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1973.

1973 Yılı Çalışma Bakanlığı Bütçesi, Çalışma Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1973.

1977 Yılı Çalışma Raporu ve Bilançosu, Sosyal Sigortalar Kurumu Yayınları, Ankara, 1978.

8. TEZLER

Arslan, Pelin; **1933-1950 Yılları Arasında Türkiye'ye Gelen Alman İktisatçılar: Gerhard Kessler'in Türkiye'de Sosyal Politikaların Gelişimine Katkıları**, Maltepe Üniversite Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2019.

Durmaz, Şerife; **Türkiye'de Uygulanan Ücret Politikaları**, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta, 2010.

Eroğlu, Erdal; **Devletin Tarihsel Gelişimi Bağlamında Devlet Bütçesinin Ekonomi Politikası: Türk Devlet Bütçesi Açısından Bir Analiz**, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa, 2016.

Gürbüz, Tahir; **6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun Avrupa Birliği ve Uluslararası Çalışma Örgütü Normları Bakımından Değerlendirilmesi**, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi, Ankara, 2014.

Haksever, Ali; **Federal Almanya'da Göç ve Entegrasyon Politikaları**, Çalışma Bakanlığı Yurtdışı İşçi Hizmetleri Uzmanlık Tezi, Ankara, 2014,

Kırpık, Cevdet; **Osmanlı Devleti'nde İşçiler ve İşçi Hareketleri (1876-1914)**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2004.

Kuban, Arzu; **Uluslararası Çalışma Örgütünün Denetim Mekanizması ve Türkiye**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1993.

Özdemir, Nuray; **Cumhuriyet Dönemi Karayolu Politikası (1923-1960)**, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2006.

Selvi, Mehmet; **Uluslararası Kuruluşların Türkiye'deki Sosyal Güvenlik Mevzuatının Oluşmasındaki Etkileri**, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yurtdışı İşçi Hizmetleri Uzmanlık Tezi, Ankara, 2014.

Tartan, Hakan; **Küreselleşme Süreci İçinde Uluslararası Sosyal Diyalog Uygulamaları ve Türkiye**, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 2006.

9. İNTERNET KAYNAKLARI

https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/siyasi_partiler.html, Erişim Tarihi: 25 Temmuz 2018.

https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/kefe/belge/uluslararasi_belgeler/kadin_istihdami/ilo_belgeleri/sozlesmeler, Erişim Tarihi: 22 Ocak 2018.

<https://www.csgb.gov.tr/amelebirligi/Contents/Mevzuat/151sayiliyasa>, Erişim Tarihi: 12 Kasım 2017.

http://www.ilo.org/ankara/about-us/WCMS_372874/lang--tr/index.htm, Erişim Tarihi: 16 Nisan 2018.

<http://www.nationalarchives.gov.uk>, Erişim tarihi: 22 Temmuz 2018

<https://www.thefamouspeople.com/profiles/rab-butler>, Erişim Tarihi: 26 Temmuz 2018.

<https://kelimeler.gen.tr/> Erişim Tarihi: 10 Ağustos 2018.

<http://www.un.org/en/sections/history-united-nations-charter/1941>, Erişim Tarihi: 15 Ağustos 2018.

<http://www.un.org/en/sections/un-charter/introductory-note/index.html>, Erişim Tarihi: 15 Ağustos 2018.

<http://www.bumko.gov.tr/TR,4461/butce-gider-gelir-gerceklesmeleri-1924-2016.html>, Erişim Tarihi: 11 Ağustos 2018.

<https://www.iktisatsozlugu.com/> Erişim Tarihi: 22 Kasım 2019.

https://www.ilo.org/ankara/about-us/WCMS_412361/lang--tr/index.htm, Erişim Tarihi: 3 Aralık 2019.

https://statik.iskur.gov.tr/tr/istihdam/ikili_anla%C5%9Fmalar/sga.htm, Erişim Tarihi: 2 Aralık 2019.

<https://www.isvesosyalguvenlik.com/>, Erişim Tarihi: 2 Aralık 2019.

<http://www.sbb.gov.tr/ekonomik-ve-sosyal-gostergeler>, Erişim Tarihi: 3 Aralık 2019.

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d11/c007/b040/tbmm110070401208.pdf> Erişim Tarihi: 20 Kasım 2019.

<https://www.trtturk.com.tr/haber/ozel-haber/turkler-avustralya-ya-gocun-50-yilini-kutladi64>, Erişim Tarihi: 10 Aralık 2019.

https://statik.iskur.gov.tr/tr/istihdam/ikili_anla%C5%9Fmalar/libya_soz_tr.pdf, Erişim Tarihi: 10 Aralık 2019.

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d17/c012>, Erişim Tarihi: 10 Aralık 2019.

<https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/1309/3calismameclisi.pdf>, Erişim Tarihi: 20 Kasım 2019.

<https://www.ailevecalisma.gov.tr/yayinlar/raporlar/calisma-hayati>, Erişim Tarihi: 18 Aralık 2018.

<https://www.ailevecalisma.gov.tr/amelebirligi/contents/mevzuat/151sayiliyasa>, Erişim Tarihi: 22 Mart 2018.

www2.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@gender/documents/publication. Erişim Tarihi: 3 Haziran 2019.

www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-europe/-ro-geneva/--iloankara/documents, Erişim Tarihi: 17 Temmuz 2019.

<http://www.ilo.org/ilolex/english/constq.htm>, Erişim Tarihi: 24 Nisan 2019.

http://www2.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@gender/documents/publication/wcms_120434.pdf. Erişim Tarihi: 16 Kasım 2018.

http://www.ilo.ch/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO#declaration, Erişim Tarihi: 24 Nisan 2019.

<https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/ilo-directorgeneral/former>, Erişim Tarihi: 10 Mart 2019.

<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p>, Erişim Tarihi: 28 Aralık 2018.

<https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey>, Erişim Tarihi: 17 Mart 2019

<http://www.kisiler.org/burokrat/prof-dr-melih-kocer-bilgi>, Erişim Tarihi: 8 Mayıs 2019.

https://birim.ailevecalisma.gov.tr/media/3208/t%C4%B0s_1963-1983.pdf, Erişim Tarihi: 12 Ekim 2019.

<http://www.manevisosyalhizmet.com/wp-content/uploads/2015/10/turkiyede-sosyal-hizmet-egitiminin-tarihcesi.pdf>, Erişim Tarihi: 13 Nisan 2019.

<https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey>. Erişim Tarihi: 22 Mart 2019.

<https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/1311/7calismameclisi.pdf>; Erişim Tarihi: 18 Aralık 2018.

EKLER

Ek-1: 1945-1983 Yıllarında Görev İcra Eden Çalışma Bakanları

- 1- **Sadi İrmak (Konya), Tahsin Bekir Balta (Rize)** XV. İcra Vekilleri Heyeti – Peker Hükümeti (7 Ağustos 1946 - 9 Eylül 1947)
- 2- **Tahsin Bekir Balta (Rize)** XVI. Bakanlar Kurulu – Birinci Saka Hükümeti (10 Eylül 1947 – 8 Haziran 1948)
- 3- **Tahsin Bekir Balta (Rize)** XVII. Bakanlar Kurulu – İkinci Saka Hükümeti (10 Haziran 1948 – 14 Ocak 1949)
- 4- **Reşat Şemsettin Sirer (Sivas)** XVIII. Bakanlar Kurulu – Günaltay Hükümeti (16 Ocak 1949 – 22 Mayıs 1950)
- 5- **XIX. Bakanlar Kurulu – Birinci Menderes Hükümeti (22 Mayıs 1950 – 8 Mart 1951)** Çalışma Bakanı: Hasan Polatkan (Eskişehir), Hulusi Köymen (Bursa)
- 6- **Nuri Özsan (Muğla), Samet Ağaoğlu (Başbakan Yardımcısı)** XX. Bakanlar Kurulu – İkinci Menderes Hükümeti (9 Mart 1951 – 14 Mayıs 1954)
- 7- **Hayrettin Erkmen (Giresun)** XXI. Bakanlar Kurulu – Üçüncü Menderes Hükümeti (17 Mayıs 1954 – 30 Kasım 1955)
- 8- **Mümtaz Tarhan (Ankara)** XXII. Bakanlar Kurulu – Dördüncü Menderes Hükümeti (9 Aralık 1955 – 1 Kasım 1957)
- 9- **XIII Bakanlar Kurulu – Beşinci Menderes Hükümeti (25 Kasım 1957 – 27 Mayıs 1960)**, Çalışma Vekili: Hayrettin Erkmen (Giresun), Haluk Şaman (Devlet Vekili)
- 10- **Cahit Talas, Reşit Beşerler** XXIX. Bakanlar Kurulu – Birinci Gürsel Hükümeti (30 Mayıs 1960 – 4 Ocak 1961)
- 11- **Ahmet Tahtakılıç, Cahit Talas** XXV. Bakanlar Kurulu – İkinci Gürsel Hükümeti (5 Ocak 1961 – 28 Ekim 1961)
- 12- **Bülent Ecevit (Ankara)** XXVI. Bakanlar Kurulu – Sekizinci İnönü Hükümeti (20 Kasım 1961 – 1 Haziran 1962)
- 13- **XXVII. Bakanlar Kurulu – Dokuzuncu İnönü Hükümeti (25 Haziran 1962 – 2 Aralık 1963)** Bülent Ecevit (Ankara)
- 14- **Bülent Ecevit (Ankara)** XXVIII. Bakanlar Kurulu – Onuncu İnönü Hükümeti (25 Aralık 1963 – 13 Şubat 1965)
- 15- **İhsan Sabri Çağlayangil (Bursa)** XXIX. Bakanlar Kurulu – Ürgüplü Hükümeti (20 Şubat 1965 – 22 Ekim 1965)

- 16- Ali Nailî Erdem (İzmir), Turgut Toker (Köyîşleri Bakanı) XXX. Bakanlar Kurulu – Birinci Demirel Hükümeti (27 Ekim 1965 – 22 Ekim 1969)**
- 17- Seyfi Öztürk (Eskişehir) XXXI. Bakanlar Kurulu – İkinci Demirel Hükümeti (3 Kasım 1969 – 14 Şubat 1970)**
- 18- Seyfi Öztürk (Eskişehir) XXXII. Bakanlar Kurulu – Üçüncü Demirel Hükümeti (6 Mart 1970 – 12 Mart 1971)**
- 19- Atilla Sav (TBMM dışından) XXXIII. Bakanlar Kurulu – Birinci Erim Hükümeti (26 Mart 1971 – 3 Aralık 1971)**
- 20- Ali Rıza Uzuner (Trabzon) XXXIV. Bakanlar Kurulu – İkinci Erim Hükümeti (11 Aralık 1971 – 17 Nisan 1972)**
- 21- Ali Rıza Uzuner (Trabzon) XXXV. Bakanlar Kurulu – Melen Hükümeti (22 Mayıs 1972 – 10 Nisan 1973)**
- 22- Ali Nailî Erdem (İzmir) XXXVI. Bakanlar Kurulu – Talû Hükümeti (15 Nisan 1973 – 16 Aralık 1973)**
- 23- Önder Sav (Ankara) XXXVII. Bakanlar Kurulu – Birinci Ecevit Hükümeti (26 Ocak 1974 – 16 Eylül 1974)**
- 24- Turhan Esener (TBMM dışından) XXXVIII. Bakanlar Kurulu – Sadi Irmak Hükümeti (16 Kasım 1974 – 31 Mart 1975)**
- 25- Ahmet Tevfik Paksu (Kahramanmaraş) XXXIX. Bakanlar Kurulu – Dördüncü Demirel Hükümeti (31 Mart 1975 – 21 Haziran 1977)**
- 26- Bahir Ersoy (İstanbul) XL. Bakanlar Kurulu – İkinci Ecevit Hükümeti (21 Haziran 1977 – 3 Temmuz 1977)**
- 27- Fehmi Cumalıoğlu (İstanbul) XLI. Bakanlar Kurulu – Beşinci Demirel Hükümeti (21 Temmuz 1977 – 31 Aralık 1977)**
- 28- Bahir Ersoy (İstanbul) XLII. Bakanlar Kurulu – Üçüncü Ecevit Hükümeti (5 Ocak 1978 – 17 Ekim 1979)**
- 29- Cavit Erdemir (Kütahya) XLIII. Bakanlar Kurulu – Altıncı Demirel Hükümeti (12 Kasım 1979 – 12 Eylül 1980)**
- 30- Turhan Esener XLIV. Bakanlar Kurulu – Ulusu Hükümeti (21 Eylül 1980 – 24 Kasım 1983)**

Ek-2: Çalışma Bakanlığının Kuruluşu Hakkındaki Düşünceler

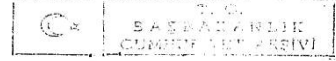


13 Temmuz 1945, **Türk Ekonomisi**, Sayı:45, s.1.

**Ek-3: Çalışma Bakanlığı'nın Geliştirilmesine Yönelik Faaliyet Yürütmek
Üzere Yurtdışından Davet Edilen Yabancı Uzmanlar**

T. C.
B A Ş B A K A N L I K
MUAMELÂT UMUM MÜDÜRLÜĞÜ
Kararlar Müdürlüğü
Karar sayısı
3
3688

Karar



İngiltere Çalışma Bakanlığı uzmanlarından Stevens
ile Lefebure'ün Çalışma Bakanlığında müşavir olarak çalıştırılmaları;
bu Bakanlığın 3/1/1946 tarihli ve 10 sayılı yazısı üzerine, 788 sa-
yıllı kanunun 5 inci maddesine göre, Bakanlar Kurulunca 31/ I/ 1946
tarihinde kararlaştırılmıştır.

CUMHURBAŞKANI

İsmail

Başbakan <i>İsmail</i>	Adalet Bakanı <i>R. Tunalı</i>	Millî Savunma Bakanı <i>A. B. Akın</i>	İçişleri Bakanı <i>H. İsmail</i>	Dışişleri Bakanı <i>M. F. Akın</i>
Maliye Bakanı <i>M. F. Akın</i>	Millî Eğitim Bakanı <i>G. Güzel</i>	Beyazlıklar Bakanı <i>Y. K. Akın</i>	Ekonomi Bakanı <i>M. F. Akın</i>	Sa. ve So. Y. Bakanı <i>D. S. K. Akın</i>
Gümrük ve Tekel Bakanı <i>L. S. Akın</i>	Tarım Bakanı <i>R. Hatipoğlu</i>	Ulaştırma Bakanı <i>A. F. Akın</i>	Ticaret Bakanı <i>G. K. Akın</i>	Çalışma Bakanı <i>S. Tunalı</i>

080 18 0 02 110 9 14

BCA, 110.9.17, 31 Ocak 1946.

Ek-4: Çalışma Bakanlığının Kuruluş Yıldönümü



Ulus, 8 Haziran 1947.

ÖZGEÇMİŞ

İlk ve orta öğrenimini İzmir’de ve lisans eğitimini 2005-2009 yılları arasında Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Tarih Bölümünde tamamlamıştır. 2011-2012 yılları arasında Aydın Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Türkiye Cumhuriyeti Tarihi alanında yüksek lisans ve 2015-2021 yılları arasında Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsünde doktora eğitimini tamamlamıştır. 2018 yılında Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisine Araştırma Görevlisi olarak atanmıştır. 2020 yılından itibaren aynı kurumda Öğretim Görevlisi olarak görevini sürdürmektedir.