T.C.

KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

CHP VE DP DÖNEMİNDE TÜRKİYE'DE ÇALIŞMA YAŞAMI, EKONOMİK VE SİYASİ TEMELLERİ (1945–1955)

YÜKSEK LİSANS TEZİ

SENEM ÖZÇALCI

ANABİLİM DALI : SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ

KOCAELİ – 2008

T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

CHP VE DP DÖNEMİNDE TÜRKİYE'DE ÇALIŞMA YAŞAMI, EKONOMİK VE SİYASİ TEMELLERİ (1945–1955)

YÜKSEK LİSANS TEZİ

SENEM ÖZÇALCI

ANA BİLİM DALI : SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
PROGRAMI : SİYASET VE SOSYAL BİLİMLER

DANIŞMAN: YRD. DOÇ. DR. GÜVEN BAKIREZER

KOCAELİ-2008

T.C.

KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

CHP VE DP DÖNEMİNDE TÜRKİYE'DE ÇALIŞMA YAŞAMI, EKONOMİK VE SİYASİ TEMELLERİ (1945-1955)

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tezi hazırlayan: Senem ÖZÇALCI

Tezin Kabul Edildiği Enstitü Yönetim Kurulu Tarihi ve No: 25/06/2008-2008/18

Doç. Dr. H. Emre BAĞCE	Yrd. Doç. Dr. Yücel DEMİRER	Yrd. Doç. Dr. Güven BAKIREZER

KOCAELİ-2008

SUNUŞ

Türkiye'de çalışma yaşamı ekonomik, sosyal ve siyasi yönleriyle farklı disiplinlerde pek çok araştırma, yazı ve makaleye konu olmuştur. Bu anlamda konuya ilişkin olarak birincil kaynaklardaki sayısal verilerin yetersizliği ve bunların yarattığı zorluklara karşın oldukça geniş ve değerli bir literatür mevcuttur. Bu noktada çalışma yaşamının ekonomik ve siyasi temellerini ortaya koyan bir çalışma yapmak oldukça fazla kaynağı tarama anlamına gelmektedir.

Bu çalışma sistematik bir kaynak okumasının sonucunda dönemin uygulamaları ve temel aksaklıklarını da ortaya koyan bir ek katkı sağlamayı da amaçlamaktadır. Çalışmada araştırmacı ve akademisyenlerin tez, araştırma, kitap ve makaleleri incelenmiştir. Bunun yanı sıra kurumların yayınları, İş ve İşçi Bulma Kurumu ve İşçi Sigortaları Kurumu'na ait danışma ve genel kurul toplantı metinleri, sendikacıların anıları, Çalışma Bakanlığı'nın çıkardığı *Çalışma* dergisi, çalışma yaşamına ilişkin çıkarılan kanunlar, genelgeler, tebliğler, "Sosyal Siyaset Konferansları" ve *Vatan* gazetesi incelenmiştir.

Bu çalışmada 1945–1955 yılları arasında CHP ve DP iktidarı dönemlerinde çalışma yaşamına ilişkin uygulamalar ve bunların ekonomik siyasi temelleri ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Bu çalışmanın amacı çok partili hayata geçişin ilk on yılında çalışma hayatında gerçekten neyin, ne kadar değiştiğini görmektir. Gerçekleşen hukuksal ve kurumsal düzenlemeler neye ne kadar hizmet etmiştir? Biçimsel demokratik değişiklikler özde de demokratik toplumsal ve kurumsal ilişkiler ve kültür getirmiş miydi? Acaba CHP çalışma hayatına ilişkin yaklaşımını değiştirmiş miydi? DP'nin yaklaşımı CHP'den farklı mıydı? Kısaca 1945–55 yılları arasındaki bu geçiş sürecinde hükümetlerin ekonomik ve siyasi temelleri nelerdi?

Her şeyden önce tez konumu belirlememde bana yardım eden ve çalışmam süresince desteğini esirgemeyen, daha iyi yazmam ve daha iyi düşünmem için bana yol gösteren değerli tez danışmanım Yrd. Doç. Dr. Güven BAKIREZER'e, oldukça zahmetli ve yorucu geçen kütüphane araştırmalarımda sabırla bana yardım eden Murat ESKİN'e, Arş. Gör. Günay AYDIN'a ve Milli Kütüphane çalışanlarına sonsuz teşekkürlerimi sunuyorum.

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ ..... **i**
İÇİNDEKİLER ..... **ii**
ÖZET ..... **vi**
ABSTRACT ..... **vii**
KISALTMALAR ..... **viii**
GİRİŞ **9**

BİRİNCİ BÖLÜM
OSMANLI'DAN CUMHURİYET'E ÇALIŞMA YAŞAMI

1. Osmanlı Devleti'nin Son Döneminin Genel Bir Değerlendirmesi 11
    1.1. İktisadi Yapı 12
    1.2. Sanayileşme 14
    1.3. Çalışma Yaşamı İle İlgili Hukuksal Düzenlemeler 18
2. Erken Cumhuriyet Dönemi Çalışma Yaşamı 23
    2.1. İktisadi Yapı 23
    2.2.Sanayileşme 27
    2.3. İş Kanunu Öncesinde Çalışma Yaşamı İle İlgili Hukuksal Düzenlemeler 30
    2.4. 1936 Tarihli İlk İş Kanunu'na Giden Süreç ve Gelişmeler 32
    2.5. 1936 Tarihli 3008 Sayılı İş Kanunu 35
        2.5.1. İş Kanunu'nun Önemi 35
        2.5.2. İş Kanunu'nun Kapsamı ve Düzenlemeleri 37
        2.5.3. 3008 Sayılı İş Kanunu'nun Uygulanması İle İlgili Sorunlar 41
        2.5.4. İş Kanunu'na Yeni Düzenlemeler Getiren 1940 Tarihli Milli Koruma Kanunu (MKK) 46

İKİNCİ BÖLÜM
ÇALIŞMA YAŞAMINA İLİŞKİN DÜZENLEMELER VE UYGULANMASI (1945–1955)

2.1. Hukuksal Alandaki Düzenlemeler ve Uygulanması 51
    2.1.1. 3008 Sayılı İş Kanunu'na İlişkin Gelişmeler 51

2.1.2. Sendikal Haklar 54
2.1.2.1. Cemiyetler Kanunu'nda Değişiklik: 5 Haziran 1946 Tarihli ve 4919 Sayılı Kanun 54
2.1.2.2. 5018 Sayılı 20.02.1947 Tarihli İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Kanunu 56
2.1.2.3. Uygulamada Sendikal Haklar 58
2.1.2.3.1. Sendikal Örgütlenme Bilincinin Eksiliği 59
2.1.2.3.2. Ekonomik sorunlar 61
2.1.2.3.3. Yasal Mevzuattaki Aksaklıklar 62
2.1.2.3.4. İşverenlerin Sendikal Harekete Olumsuz Yaklaşması 64
2.1.2.3.5. Sendikaların Kontrol Edilmesi ve Denetimi 65
2.1.3. Grev Hakkı 67
2.1.3.1. 3008 Sayılı İş Kanunu'na Göre Grev 67
2.1.3.2. Uygulamada Grev Hakkı 69
2.1.4. İş İhtilafları 72
2.1.4.1. 3008 Sayılı İş Kanunu'na Göre İş İhtilafları 72
2.1.4.2. Uygulamada İş İhtilafları 74
2.1.5. İş Teftişi 77
2.1.5.1. 3008 Sayılı İş Kanunu'na Göre İş Teftişi 77
2.1.5.2. Uygulamada İş Teftişi 79
2.1.6. Asgari Ücret 84
2.1.6.1. Asgari Ücretin Hukuki Mevzuata Girişi ve Ücretlerle İlgili Hukuki Düzenlemeler 84
2.1.6.2. Uygulamada Asgari Ücret 86
2.2. Kurumsal Alandaki Düzenlemeler ve Uygulanması 90
2.2.1. Çalışma Bakanlığı 90
2.2.1.1. 3008 Sayılı İş Kanunu ve Çalışma Bakanlığı'nın Kurulması 90
2.2.1.2. Uygulamada Çalışma Bakanlığı ve Faaliyetleri 91
2.2.2. İşçi Sigortaları Kurumu 94
2.2.2.1. İşçi Sigortaları Kurumu'nun Kurulması ve Sosyal Güvenlikle İlgili Diğer Düzenlemeler 94
2.2.2.2. Uygulamada Sosyal Güvenlik Mevzuatı ve İşçi Sigortaları Kurumu'nun Faaliyetleri 96

2.2.3. İş ve İşçi Bulma Kurumu 103
2.2.3.1. 3008 Sayılı İş Kanunu ve İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Kurulması 103
2.2.3.2. 4837 Sayılı 25.01.1946 Tarihli İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ve Uluslararası Mevzuat 104
2.2.3.3. Uygulamada İş ve İşçi Bulma Kurumu ve Faaliyetleri 106
2.2.3.3.1. Bütçe Sorunu 106
2.2.3.3.2. Teşkilatlanma 108
2.3.3.3.3. Plasman Faaliyetlerinde Yaşanan Sorunlar 109
2.2.3.3.4. Mesleklerin Tasnifinin Olmaması 111
2.2.3.3.5. Kurumlar Arasında Yeterli İrtibat Olmaması 111
2.2.3.3.6. Yetişmiş Personel Sıkıntısı ve Sorunlu Personel Rejimi 112
2.2.3.3.7. İstatistikî Bilgilerin Güvenilirliği Sorunu 113
2.2.3.3.8. Mesleki Yetiştirme Kurslarının Yetersiz Olması 114
2.2.3.3.9. Barındırma Yurtları Yapılması 118
2.2.4. İş Mahkemeleri ve Uygulamada İş Mahkemelerinin Faaliyetleri 119

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
ÇALIŞMA YAŞAMININ EKONOMİK VE SİYASİ TEMELLERİ
(1945–55)

3.1. Bölüşüm İlişkileri ve Dinamikleri 123
3.2. Sınıf Çatışmasının Reddi ve Teorik Boyutları 127
3.2.1. Halkçılık ve Solidarizm 127
3.2.2. Milliyetçilik ve 'Rejim Sendikaları' 133
3.3. Sosyal Adalet 140
3.4. İş Kanunu'nun Temel Dinamikleri 143
3.5. Türk-İş Kodu Oluşturulması 146
3.6. İktidarın İşçileri (İşçi Kavramı- İşçi Algılaması) 148
3.7. Grev Neden Yapılmamalı? 156
3.7.1. CHP ve Grev 156
3.7.2. DP ve Grev 159

SONUÇ.....165
KAYNAKÇA.....171
ÖZGEÇMİŞ……...…….....187

ÖZET

Erken Cumhuriyet döneminde çalışma yaşamına ilişkin CHP eliyle yapılan düzenlemelerin amacı özel ellerde sermaye birikimini teşvik ve siyasi rejimi korumak olmuştur. Bunun için düzenlemeler otoriter-bürokratik bir şekil kazanmıştır. Teorik olarak, farklı toplumsal sınıfların varlığı reddedilmiş, sınıf çatışması yerine milliyetçilik, halkçılık ve solidarizm ideolojileri ikame edilmiştir. Pratikte, 1936 gibi geç bir tarihte çıkan İş Yasası'nın kapsamı dar tutulmuş, sendikalar ve grev yasaklanmıştır.

1945 yılında çok partili demokrasiye geçiş çalışma hayatında önemli hukuksal ve kurumsal düzenlemeler getirmiş, Çalışma Bakanlığı, İş ve İşçi Bulma Kurumu, İşçi Sigortaları Kurumu kurulmuştur. Buna rağmen, çalışma yaşamına ilişkin sermayeyi teşvik, ekonomik üretkenlik, olası sosyalist yönelimleri engelleme gibi temel algı ve kaygılar değişmemiştir. Dolayısıyla otoriter yöntem de sürmüştür. Sendikalar sıkı devlet kontrolü altında tutulmuştur. 1950'de başlayan DP döneminin yenilikleri arasında asgari ücretin kabulü önemlidir, ancak bu dönemde ekonomik üretkenlik kaygısı daha da ön plana geçmiştir. Bunun dışında aynı ideolojik ve otoriter çizgi sürmüştür. DP'nin vaat ettiği grev hakkını vermemesi sürekliliğin bir göstergesidir.

ABSTRACT

During the Early Republican period, the aims of the regulations by the RPP were the encouragement of capital accumulation in private hands and the protection of the political regime. For that reason, all the regulations took authoritarian and bureaucratic shapes. In theory, the existence of social classes was rejected and class conflict was substituted by such ideologies as nationalism, populism, and solidarism. In practice, the scope of the long-awaited labour code of 1936 was kept limited, trade-unions and strike were banished.

The transition to the multy-party democracy in 1945 brought significant legal and institutional regulations in industrial relations; The Ministry of Labour, the Agency of Employment, the Institution of Workers' Insurances were founded. In spite of them all, such basic perceptions and concerns about industrial relations as the encouragement of capital, economic efficiency, and the prevention of socialist orientations did not change. Thus continued authoritarian methods. Unions were kept under tight state control. Among the novelties of the DP period beginning in 1950, was the acceptance of minimum wage, yet, the concern of economic efficiency became much more important in this period. Other than that, the same ideological and authoritarian line continued. The DP's non-recognition of the right of strike, promised before the elections, was just an index of the continuity.

KISALTMALAR

a.g.e. : Adı Geçen Eser
a.g.m. : Adı Geçen Makale
AID : Amerikan Kalkınma Teşkilatı
BM : Birleşmiş Milletler
CHP : Cumhuriyet Halk Partisi
Çev : Çeviren
Der : Derleyen
DP : Demokrat Parti
Ed : Editör
Haz : Hazırlayan
HP : Hürriyet Partisi
IDT : İktisadi Devlet Teşekkülleri
ILO : Uluslararası Çalışma Örgütü
MKK : Milli Koruma Kanunu
TSP : Türkiye Sosyalist Partisi
TSEKP : Türkiye Sosyalist Emekçi ve Köylü Partisi

GİRİŞ

Çalışma ilişkileri siyasi yapılanmaların ekseninde iktisadi sosyal ve hukuksal koşulların etkisiyle gelişen bir sürecin bütünüdür. Bu bütün birden bire değil, çok geniş bir zaman aralığında birbiriyle etkileşimde bulunan pek çok faktörün etkisinde şekillenir. Cumhuriyet dönemi için de aynı durum söz konusudur. Yeni rejimde çalışma ilişkilerinin ortaya çıkması ve gelişmesi bu doğrultuda belli dönemleri izleyen iktisadi ve siyasi koşulların ekseninde ama geçmişten alınan mirasın etkilerinin de gözlenebileceği bir süreçte gerçekleşmiştir.

Çalışma ilişkileri, işçi-işveren ve devleti kapsayan çok taraflı bir ilişkiler sistemidir. Bu sistem içerisinde tarafların her birinin sorumlulukları vardır. Bu sorumluluklar birbirine zincirin halkaları gibi bağlı bir yasal ve kurumsal düzenlemeler bütününü ortaya çıkartır. Öncelikli olarak genel yasal mevzuatın yanında ilgili taraflar arasındaki ilişkileri düzenleyecek özel bir iş kanunu gereklidir. Bunun tabii bir sonucu olarak da uyuşmazlıkları çözmek amacıyla yine iş hukuku alanında uzmanlaşmış iş mahkemelerinin kurulması gerekir. Tarafları kurullarda ve mahkemelerde temsil edecek temsilci ve sendikal örgütlenmeler de hakların temsili açısından önemli bir konum kazanır. Diğer yandan çalışma ilişkileri, sendikal örgütlenme, grev hakkı, ücretler ve yasal denetimi sağlayacak iş teftişi mekanizmasını da içinde kapsar. Nihayetinde çalışma yaşamını oluşturan bu temel kavramlar iktisadi ve siyasi eksende kendi uygulama alanlarını bulurlar.

Siyasi açıdan önemli bir dönem olarak kabul edilen 1945 yılının Türkiye'de yarattığı demokrasi havası içinde çalışma ilişkileri alanında hukuki ve kurumsal düzenlemelere yansımalarının hangi temeller üzerinde şekillendiğini göstermek bu çalışmanın ana eksenini oluşturmaktadır. Bu nokta da çalışmanın dönemlendirilmesi de dönemin iki önemli partisi olan CHP ve DP açısından siyasi anlamda önemli dönüm noktalarını kapsayan on yıllık bir dönemle sınırlandırılmıştır.

Çalışma yaşamını ilgilendiren tüm kurumlar, çalışma yaşamının taraflarını bir araya getiren alt örgütlenmelerin faaliyetleriyle birlikte değerlendirilmiştir. Dönem açısından oldukça önemli işlevlerle sorumlu kılınan Çalışma Bakanlığı, İş ve İşçi Bulma Kurumu ve İşçi Sigortaları Kurumu gibi kurumları aracılığıyla çalışma yaşamına ilişkin düzenlemelerin pratikte nasıl uygulandığı ortaya konulmaya çalışılmıştır. Keza devlet otoritesinin birer yürütücüsü haline gelen ve bağımsız politikaları olmayan bu kurumların geçmişin rejimi koruyan otoriter-devletçi mirası

ile demokratik olma arasında gidip gelen çelişkili yapı da nasıl bir konum aldıkları bu şekilde anlaşılabilecektir. Somut uygulamaların pratikteki yansımalarının yanısıra siyasi otoritenin temel yaklaşımını ve algılayışını ifade etmesi açısından siyasilerin söylemleri de analize dâhil edilmiştir. Nihayetinde tüm bu verilerin ışığında çalışma yaşamına ilişkin ekonomik ve siyasi temelleri ortaya koymak için her iki parti döneminde de vücut bulan temel kavramlar başlıklar halinde ele alınmıştır. Çalışma bu noktada hukuki mevzuatın somut uygulamaları ve kavramsal bir analizini bir arada vererek çok boyutlu bir okuma yapma imkânı da sağlayacaktır.

Son olarak, bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde Cumhuriyet öncesi ve Erken Cumhuriyet döneminde gerçekleşen iktisadi politikalar, siyasi koşullar ve konumuz kapsamına giren hukuksal düzenlemeler ve bunların çalışma yaşamına etkileri ortaya konmuştur. İkinci bölümde 1945–1955 yılları arasında yapılan çalışma yaşamına ilişkin düzenlemeler hukuksal ve kurumsal olmak üzere ikiye ayrılmış ve bu düzenlemelerin kapsamları, çalışma yaşamındaki uygulamaları ve uygulamada yaşanan aksaklıklar birincil ve ikincil kaynaklardan somut örneklerle aktarılmıştır. Üçüncü bölümde bölüşüm dinamikleri, siyasi iktidarların çalışma yaşamına yaklaşımlarında belirleyici bir konum kazanan iktisadi ve siyasi temeller, bunların söylem düzeyindeki yansımalarıyla değerlendirilmiştir. Çalışmamızın son bölümü de değerlendirme kısmından oluşmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

OSMANLI'DAN CUMHURİYET'E ÇALIŞMA YAŞAMI

1. Osmanlı Devleti'nin Son Döneminin Genel Bir Değerlendirmesi

Türkiye'de çalışma yaşamına ilişkin gelişmelerin 1920'lerde ortaya çıktığı, 1936 yılında İş Kanunu ile hukuksal, 1945 yılında II. Dünya Savaşı'nın ardından çok partili siyasi yaşama geçiş ile kurumsal bir uygulama alanı kazandığı kabul edilir. Kuşkusuz bu gelişmeler cumhuriyet rejiminin kurulmasıyla birden bire gelişmemiş, Osmanlı'nın iktisadi, sosyal ve siyasi alanlarda bıraktığı miras yeni kurulan devletin kurumsal ve hukuksal işleyişini etkilemiştir.

Osmanlı, Tanzimat döneminde ilk kez askeri gayelerle de olsa bir reform süreci başlatarak geleneksel yapının yanında zamanla gelişecek modern bir yapının oluşmasına zemin hazırlamıştır. Tanzimat ve meşrutiyetlerle devam eden siyasal süreçte sanayileşmeye yapılan vurgu giderek artarken, yine bu dönemde ilk sanayileşme atılımları, mesleki teknik eğitim ve sınırlı hukuki düzenlemelerle yeni gelişen üretim yapısının yarattığı çalışma koşulları düzenlenmeye çalışılmıştır. Özellikle 1908 de II. Meşrutiyet'in ilanı ile iktisadi alanda liberalleşme rüzgârları eserken, çalışma hayatı da işçilerin taleplerini grevle ortaya koyduğu bir döneme girmiştir. Ancak bu durum çok uzun sürmemiş, liberal politikalardan beklenen sonuçların elde edilememesi, artan grevlerin imparatorluğun ekonomisine zarar vermesi ve I. Dünya Savaşı'nın patlak vermesi meşrutiyetle esen özgürlük rüzgârının çabuk dinmesine neden olmuştur. Yabancı sermayenin baskısı, kapitülasyonlar yeni oluşmaya başlayan örgütsel bilince karşı yasaklayıcı yeni hukuksal düzenlemeler yapılmasıyla sonuçlanmıştır. Savaşın sağladığı ekonomik koşulların da yardımıyla İttihatçılar, milli bir burjuvazi yaratma gayesiyle "milli iktisat" politikaları uygulamış, bu millileştirme politikaları, daha sonra ulus devlet anlayışının yarattığı egemenlik ve bağımsızlık unsurlarıyla özdeşleşerek erken cumhuriyet dönemine miras kalmıştır. Kuşkusuz liberalleşme rüzgârıyla başlayıp daha sonra "milli iktisat" anlayışına dönülen bu dönemi iktisadi uygulamaları, sınıfsal yapısı ve teorik boyutlarıyla incelemek, erken Cumhuriyet dönemine miras kalan yapıyı ve daha sonrasını analiz etmek açısından faydalı olacaktır. Bu nedenle iktisadi, siyasi ve sosyal alanda yaşanan dönüşümler meşrutiyet öncesi ve sonrası olmak üzere aktarılacak, bu dönüşümün sosyal politika uygulamalarına yansıması özetlenecektir.

1.1. İktisadi Yapı

Osmanlı kuruluşundan yıkılışına kadar tarıma dayalı ekonomik ve siyasal bir sistemle yönetildi. Tarımsal verimliliğin ihtiyaçları karşılaması ve iyi işleyen tımar sistemi sayesinde Osmanlı 16., 17. ve 18. yüzyıllarda askeri, ekonomik ve siyasi alanda en parlak dönemlerini yaşadı. Ancak 18. yüzyıl Sanayi Devrimi ile birlikte Osmanlı sanayisi, daha gelişemeden seri ve fabrikasyon üretimin yarattığı konjonktürel iktisadi koşulların hegemonyasında var olma ve uyum sağlama çabası içine girdi. Üretime makinelerin girmesi Osmanlı'da ilkel yollarla işleyen tarımsal üretimin verimliliğinin düşmesine, elde edilen ürünlerin işleme ve mamul haline getirilmesinde ilkel kalınmasına neden oldu. Bu da piyasada eşitsiz bir rekabete yol açarak, geleneksel üretimin temelini oluşturan loncaların çözülmesini hızlandırdı. Çözülme, üretim dengelerinin değişim hızını negatif ölçüde arttırarak, Müslüman üreticinin aleyhine gayr-i müslim üreticinin lehine dengesiz bir dağılım yarattı. Yerli ürünleri piyasaya ulaştırmadaki aksaklıklar, aracılar zinciriyle fiyatı artan yerli ürünlerin yerine en temel ihtiyaçların bile ithalatla karşılandığı dengesiz bir ekonomik yapı oluşturdu. Boratav'ın da deyimiyle Osmanlı, dünya ekonomisi içinde hammadde ihracatçısı, sınaî ürün ithalatçısı idi ancak dış mali kaynaklara şaşılacak derecede ipotek edilmiş yarı sömürge bir devlete dönüşmüştü. Bunun sonucunda da Makedonya ve Teselya gibi ihracat oranlarının yüksek olduğu şehirler dışında ihracattan elde edilen gelir, ne yatırım malları ithalatını ne de tüketim malları ithalatını karşılayamaz hale geldi.[1] İthalat ve ihracat arasındaki dengesizliğin doğal bir sonucu olan dış ticaret açıkları da borçlanma yoluyla kapatılmaya çalışıldı. Borçla dış ticaret açıklarının finansmanı, 1875 yılında Osmanlı maliyesinin iflası ve Avrupalı devletlerin denetiminde, zamanla devlet içinde devlet gibi bir görünüm kazanan Düyun-u Umumiye'nin kurulması ile sonuçlandı.

1908 yılına gelindiğinde İttihat ve Terakki'nin elinde çözülmüş bir geleneksel üretim sistemi, borçla finanse edilmeye çalışılan bir dış borç yükü ve yabancıların kontrolünde bir maliye vardı. İstibdatla geçen son otuz yıl, imparatorluğun kapitalizmle bütünleşme sürecini geciktirmiş, iktisadi yapıda yabancılar hâkim ve etkili bir güç haline dönüşmüştü. Bu süreçte İttihatçılar, kötüye gidişi durdurmak amacıyla dönemsel koşulların yönlendirdiği iki döneme ayrılan iktisadi politikalar

[1] Yahya S. Tezel, *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi, (1923–1950),* 5. Baskı, İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları, 2002, s. 70.

uyguladılar. Bunlar 1908–1913 yılları arasında liberal ve 1913–1918 yıllarında milli iktisat temelli politikalardı. Liberal dönemdeki temel yaklaşım bir ölçüde istibdat döneminin baskıcı yapısından kaynaklanmış, bireyi devlet karşısında koruyan, özel sermayeyi destekleyen ve devletin iktisadi yapıyı güçlendireceği bir model olarak şekillenmişti.[2] Bu dönemde yaşanan iktisadi sıkıntıların nedeni, sultanın ve bürokrasinin iktisadi yaşama aşırı müdahale etmesi olarak görülmekteydi. Dolayısıyla dönemin temel kavrayışı, "hükümdarın yetkilerinin sınırlanarak, imtiyazların kaldırılması yoluyla ekonomik bağımsızlığın sağlanabileceği yönündeydi. Oysa emperyalizmin ekonomik mekanizmalarından kaynaklanan bağlılık ilişkileri henüz kavranamamıştı. Bu nedenle yabancı sermaye ve dış borçlanma ilke olarak sürekli teşvik edilmekteydi."[3] Nitekim bu bağlılıklar ve kapitülasyonlarla yabancıların sağladığı ticari ayrıcalıklar, liberal ekonominin uygulanmasını engelleyen birincil koşullar olacaktı. Çünkü daha kendi iç piyasasında ürettiği ürünü sağlam ve akışkan ticari yollarla pazara aktaramayan Babıâli, ithal ürünler üzerinde kapitülasyonlar nedeniyle koruyucu gümrük politikaları da uygulayamıyordu. Bu koşullar altında da serbest piyasanın önünün açılması, yerli üreticinin hazır olmadığı rekabet ortamından dışlanmasına sebep oldu.

1913–1918 yıllarına gelindiğinde ise liberal ekonomi politikaları iktisadi yapı da bir iyileşme sağlayamamıştı. Çünkü yatırıma dönüşmesi istenen sermaye birikimi, yerli üreticinin elinde değil, gayr-i müslimlerin elinde toplanıyordu. Gayr-i müslimler de birikimlerini iktisadi yapı içinde yatırıma değil, yurt dışına ya da lüks konak, köşk yapımı gibi tüketim harcamalarına yönlendiriyordu.[4] Bu yıllarda artık İttihat Terakki, Ziya Gökalp, Yusuf Akçura ve Tekin Alp gibi önemli düşünürlerin Alman List, Müler, Gentz'den etkilenerek savunduğu, "milli iktisat" görüşü etrafında politikalar uygulanmaya başlayacaktı. Bundan sonra amaç Müslüman-Türk kesimden oluşan bir burjuvazi yaratarak, milli bir sanayi oluşturmak ve ticari hâkimiyeti gayr-i müslimlerin elinden almaktı. Milli iktisat politikalarının uygulanma sürecinin hızlanmasında özellikle Osmanlı ulusçuluğunun başarısızlığı ile Türk ulusçuluğunun yavaş yavaş şekillenmesi, 1914 yılında I. Dünya savaşının başlaması ve savaş nedeniyle ithalatın durması ile ülkede yaşanan kıtlık etkili oldu.

---

[2] Zafer Toprak, *Türkiye'de Milli İktisat,* Ankara: Olgaç Matbaası, 1982, s. 19.
[3] Korkut Boratav, "İktisat Tarihi 1908–1980", *Çağdaş Türkiye Tarihi 4,* Der: Sina Akşin, İstanbul: Cem Yayınevi, 2000, s. 306.
[4] Tezel, a.g.e., s. 90.

I. Dünya Savaşı ile kapitülasyonlar tek taraflı olarak kaldırıldı ve koruyucu dış ticaret politikasına geçildi. Böylelikle yerli üretici piyasada tek yönlü bir aktör konumuna geldi. Eldeki tüm imkânlar zorlanarak yerli üreticinin üretim yapması teşvik edilirken diğer yandan da İttihat Terakki taşra örgütleri vasıtasıyla Kredi ve Satış Kooperatifleri kurarak Müslüman-Türk tüccarı, sermaye birikimi yapabilmesi amacıyla gayr-i müslime karşı kayırdı.[5] Yine Babıâli tarafından büyük şehirlerdeki şeker, un gibi temel tüketim maddelerinin dağıtımını yapması için kurulan *Heyet-i Mahsusa-i Ticariye'nin* de İttihat ve Terakki'ye verilmesi, İttihatçılara, hedefledikleri yerli sermaye birikimini oluşturma fırsatı sağladı. Savaş ekonomisinin yarattığı enflasyon, İttihat ve Terakki'nin yerli sermaye birikimi yaratma gayesi ile piyasayı denetlememesi, karaborsayı görmezden gelmesi (en azından iktidara yakın olan yerli üreticilerin), ürününü yüksek fiyattan satan yerli üreticinin kısa zamanda servet sahibi olmasını sağladı.

Savaşla birlikte genç nüfusun askere alınması üretimde düşüşe neden olurken, işlenen tarımsal alan 75 milyon dönümden, 30 milyon dönüme kadar düştü.[6] Bunun üzerine İttihatçılar, cepheye sevk yaşı geçenlerin ve emeklilerin devlete ait arsalarda tarım yapmasına izin vermiş, kadınlar cepheye giden erkekler yerine çalışma yaşamının içine çekilmiştir. Bu önlemler sayesinde 1917 yılına gelindiğinde işlenen toprak 52 milyon dönüme çıkarılabilmiştir.[7] Öte yandan savaş sonrasında kâğıt paraya zorunlu olarak geçilmesi ve fiyatların sürekli artacağı beklentisi ile mal stokuna bağlı talep artışı %300'ü bulan ve önüne geçilemeyen bir enflasyona neden olmuştur. Yüksek enflasyon da sabit gelirlinin maaşını eritirken, beraberinde bir sosyal çöküntü getirmiştir. Bu savaş ekonomisi içinde tek kârlı çıkanlar ise bir anda büyük servet edinen iktidara yakın Müslüman-Türk girişimciler olmuştur.

1.2. Sanayileşme

Sanayileşme, Osmanlı gibi tarıma dayalı ekonomiye sahip bir devlette uzun süre gereken önemi görmedi. Bu durum 19. yüzyılın ikinci çeyreğinden itibaren Sanayi Devrimi'nin fabrikasyon ürünleri, zanaatkârların, el tezgâhlarından yaptığı geleneksel üretim yapısını etkilemeye başlayana kadar sürdü. Geleneksel üretimin ilkel kalması nedeniyle yaşanan çözülme, sanayi devriminin önlenemeyen etkileri, geçmişte önemsenmeyen ve sadece tarımsal üretimle iktisadi yapının işleyeceği

[5] Toprak, a.g.e., s. 21.
[6] Toprak, a.g.e., s. 318.
[7] Toprak, a.g.e., s. 320.

inancını da zedeledi. Sanayileşmenin öneminin kavranması ise işte tam bu dönemde geleneksel iktisadi yapı da meydana gelen çöküşle oldu. Loncaların çöküşü ve yerli ürünlerin piyasa da bulunan ithal ürünlerle rekabet edememesi, Babıâli'nin kısıtlı da olsa bazı önlemler almasına neden oldu. İlk iş olarak 1866 yılında Islah-ı Sanayi Encümeni kuruldu. Meşrutiyetin ilanı ile birlikte artan grevleri önlemek için çıkarılan 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanunu ile sendikalaşma yasaklandı ve grev hakkı kısıtlandı. Böylelikle milli sermaye oluşturma politikasına paralel olarak öncelik işverenin oldu ve işveren örgütlenme belirtileri gösteren işçi sınıfına karşı güçlendirildi. Sonra sanayileşmeyi teşvik amacıyla fabrika kurmak isteyenlerin ithal edeceği makine, araç ve gereçler ve fabrikalarda üretilen ürünler gümrük vergisinden muaf tutuldu. 1913 yılında Teşvik-i Sanayi Kanunu Muvakkatı kabul edildi. Yasa kapsamına giren sanayi kuruluşlarına vergi muafiyeti, 5 dönüme kadar parasız arazi tahsisi ve gümrük resminden muafiyet gibi kolaylıklar sağlanıyordu.[8] Ancak üretimi ve sanayiyi teşvik amaçlı yapılan bu uygulamalar, devletin girişimciyi çok sıkı bir şekilde denetlemesi, girişimcilerin çok fazla yükümlülük altına sokulması nedeniyle çok büyük bir ilerleme sağlayamadı.[9] Kapitülasyonlar ve ticaret anlaşmaları da sanayileşme sürecini olumsuz etkiledi. 1838 Ticaret Antlaşması ile Osmanlı, yabancı mallardan aldığı vergiyi kaldırarak gümrükleri üzerindeki egemenliğinden vazgeçiyordu. Ayrıca yabancı şirketler kapitülasyonların sağladığı ayrıcalıklar sayesinde tüzel kişiliklerine rağmen gerçek kişilerin sahip olduğu tüm haklardan yararlanıyor bu sayede ticari alanda kolayca üstünlük sağlayabiliyorlardı. Bu adaletsizliğin ve hak üstünlüğünün bir sonucu olarak da yabancı şirketler ülkede hayali acenteler, şubeler kurabiliyor, istedikleri zaman yükümlülüklerini bırakıp gidebiliyorlardı.[10] Hukuksal zeminden ve eşit rekabet ortamından uzak ticari yaşam, güven ortamı oluşmasını engellediği gibi imparatorluğunda ekonomik açıdan zarar görmesine neden oluyordu. Ayrıca Osmanlı hükümeti Tezel'in de vurguladığı gibi içerde yeni tekniklere dayanan sanayi işletmeleri kurmak, bunların kurulmasını uyarmak istediğinde büyük güçlüklerle karşılaşıyordu. Hatta *1883 Anonim Şirketler Dâhili Nizamnamesi* ve *1887 Şirketlerin İdarece Tasdikine Dair Nizamname* ile bir

[8] Tevfik Çavdar, *Türkiye Ekonomisinin Tarihi (1900–1960),* Ankara: İmge Kitabevi, 2003, s. 118.
[9] Toprak, a.g.e., s. 166.
[10] Toprak, a.g.e., s. 73.

düzenleme yapmak isteyen Babıâli, yabancı ülkelerin bu düzenlemeyi kapitülasyonlara aykırı görmesi nedeniyle yürürlüğe bile koyamıyordu.[11]

Gerekli yatırımı yapabilecek bir sermaye birikiminin mevcut bulunmaması, Boratav'ın da deyimiyle Türk burjuvazisinin cılızlığı sanayileşmenin önündeki diğer engellerden biriydi. Padişaha ait olan topraklar üzerinde elde edilen tarımsal gelirin, hem özel mülkiyete izin vermemesi hem de üreticinin elinde büyük miktarda para birikimini sağlayamaması 'milli burjuvazi' oluşturma çabalarının karşısındaki en önemli sorundu. Ülkede tarımsal üretime rağmen ticarete önem ve değer verilmemesi bununla birlikte tarımsal ürünü pazara ulaştırmak için gerekli ulaşım ve bağlantı yollarının yeterli olmaması da olumsuz etkiler yaratmaktaydı. Bu durumun önemli sonuçları olmuştur. Öncelikle Osmanlı sanayisi kendi tarım ürünleri ve madenleriyle sağlıklı bir bütünleşme gösterememiş, mevcut sanayi kolları, yerli ürünler yerine dışardan ithal ettiği ürünleri işleyen ya da bunları montajlayan bir yapıdan öteye gidememiştir. Diğer yandan ürünü pazara ulaştırırken üreticiden, tacire oradan da esnafa gelene kadar geçen her aşamayla artan aracı sayısı, ürünün fiyatını yükseltirken, özellikle liman kentlerinden daha ucuza ithal edilen tarım ürünlerine rağbeti de arttırmıştır.[12] Kuşkusuz bu durum da yerli üreticinin pazara yönelik üretim yapmasını engellediği gibi rekabet koşulları nedeniyle ticaretin de kârlı bir iş olarak görülmesine neden olmuştur. Ticari alanda etkili olamayan ve pasifleşen yerli üretici de yatırıma dönüştürebileceği bir birikim yapamamıştır.

Mevcut siyasi koşullar nedeniyle otuz yıl süren istibdat döneminde dış ülkelerle ticaretin yasaklanması, sermaye sahibinin yatırım yapmaya cesaret edememesi hatta girişimcinin yatırım yapmak için devletten gerekli izinleri alabilmek için sermayesinin neredeyse yarısını rüşvet olarak vermesinin gerekmesi sanayileşmeyi engelleyen diğer bir sebeptir.[13] Bu durum sermayedar için güven ortamından yoksun bir iktisadi yapı oluştururken, teorik olarak sanayileşme fikrinin gelişimini de engellemiştir. Ayrıca sanayiyi vereceği kredilerle destekleyebilecek bir bankacılık sisteminin mevcut olmaması da sanayileşme sürecinde karşılaşılan önemli bir eksikliktir. Bu da kapitülasyonların egemen olduğu, dışa bağımlı bir iktisadi yapının neticesidir. Mevcut olan Osmanlı Bankası, devlet üstü bir konuma sahip

[11] Toprak, a.g.e., s. 41.
[12] İstanbul, İzmir Selanik gibi liman kentlerinin Avrupa ülkeleri ve dünya ile olan bağlantısına rağmen ülke içinde Anadolu'yla olan bağlantıları çok zayıftı. Hatta İç Anadolu'dan buğday nakletmek New York'tan ithal etmekten % 75 daha pahalıydı. Korkut Boratav, a.g.m., s. 304.
[13] Toprak, a.g.e., s. 42.

olduğundan dış ülkelerin onay vermediği hiçbir konuda banka, devlete finansman desteği sağlamamıştır. Bu yüzden sermaye birikiminin gerçekleşmediği bir toplumsal yapıda yatırım için duyulan finansman yetersizliğini kapatacak bir kredi sistemi varlık gösterememiştir. Bu soruna cumhuriyetin ilanına kadar da etkili bir çözüm bulunamamıştır.[14] Yapısal sorunların yanında sanayiyi geliştirmek için atılan adımların başarılı neticeler verememesinin diğer bir sebebi de 1908–1919 yıllarının savaş ve isyanlarla geçmesidir. Savaş ekonomisinin iktisadi koşulları ağırlaştırması, iş gücü kaybı, üretimin azalması sonucu oluşan yüksek enflasyon sanayileşmeyi gerçekleştirmek amacıyla uygulanmaya konulan hukuki düzenlemeleri ekonomik olarak sekteye uğratmıştır.

İttihat Terakki'nin Batı'dan esinlenerek uygulamaya çalıştığı bireyin devlete karşı korunmasını ve özel girişimi desteklemeyi hedefleyen liberal ekonomi politikaları mevcut iktisadi koşulları daha da zorlaştırdı. Uygulanması hedeflenen bu politikalar, beklenenin aksine bir Osmanlı ulusçuluğu yaratmadığı gibi, zaten ticarette etkin olan gayri-müslimleri daha da etkili hale getirmiştir. Yerli üretici, serbest ekonomi koşullarında rekabete, üretim araçları ilkel kaldığı için ortak olamamıştır. Dolayısıyla liberal ekonomi politikaları yerli üreticiyi dışlarken, zaten ticari alanda kapitülasyonlarında sayesinde hâkim olan gayr-i müslimlerin arasındaki gelir uçurumunu artırmıştır. İktisadi yapı da ki bu adaletsizlik ve yükselen ulusçuluk ile birlikte savaş döneminin iktisadi kararları etnik ayrımcılığa dayalı olarak Müslüman-Türk girişimcinin kayırılması ile sonuçlandı.

Sanayileşmenin öneminin kavranması ile paralel olarak da yine bu yıllarda gazete ve dergilerde sanayi sorununa sık sık değinilmiş, 1913 ve 1915 yılında sanayi kuruluşlarının sayımı yapılmış ve sınaî ürün yarışmalarına yer verilmişti. Sanayi ve sergi panayırları açılmış, *Sanayi Dergisi* çıkarılmış, yabancı uzman getirterek, ülkedeki sanayi mektepleri yeniden düzenlenmişti. Teknik kitap yayımına geçilmiş, Almanya'ya mesleki ve teknik eğitim için öğrenci ve işçi gönderilmişti.[15] Tüm bu sanayileşme atılımlarının neticesinde 1915 sanayi sayımı sonuçlarına göre Osmanlı'da sayım kapsamına giren sanayi kuruluşu sayısı 264'tü ve sanayide

[14] Toprak, a.g.e., s. 130.
[15] Mesleki ve teknik eğitim için bakınız. Yaşar Semiz ve Sezai Karakuş, "Osmanlı'da Mesleki Teknik Eğitim İstanbul Sanayi Mektebi (1869–1930)", <http://www.turkiyat.selcuk.edu.tr/pdfdergi/s15/semiz. pdf>, (26.11.2007).

çalışanların sayısı toplam 14.060'dı.[16] Bu kuruluşların %70,3'ünü gıda sanayisinde, daha çok tarımsal ürün işleyen, teknik düzeyi düşük işletmeler oluşturmaktaydı. Ayrıca işletmelerin büyük bir çoğunluğu da yabancı sermayenin elindeydi. Osmanlı sanayisi bu haliyle hammadde ihracına dayalı, kendi hammaddelerini üretim sürecinde değerlendiremeyen ve tüketim maddeleri üretiminin ağırlıkta olduğu zayıf bir sanayileşme ile Avrupa mallarının tüketildiği açık bir pazar olmaktan kurtulamamıştır.

1.3. Çalışma Yaşamı İle İlgili Hukuksal Düzenlemeler

Çalışma koşulları ile ilgili hukuksal ve örgütsel düzenlemelerin yapılabilmesi için öncelikle devamlılık arz eden bir üretim süreci, bu süreç içinde çalışan bir kesim ve buna bağlı koşulların düzenlenmesi ihtiyacının olması gerekir. Aynı zamanda işleyen bu üretim sürecindeki hukuksal sorunların mevcut bulunan yasalarla çözümlenememesi de iş yasalarını ve çalışma koşulları ile ilgili düzenlemeleri yapmayı gerekli kılacaktır. Osmanlı'da bu süreç biraz daha sancılı ilerleyerek geleneksel yapıdaki çözülüşle başlamıştır. Sanayi devriminin geleneksel üretim mekanizmaları üzerinde yarattığı baskı çalışma yaşamının merkezi konumunda olan loncaların, dönüşen ekonomik mekanizmalar ve araçlar üzerindeki kontrolünü yitirmesine yol açmış ve imparatorluğun ekonomik yapısını temelinden etkileyen ekonomik dönüşümün tam olarak kavranamaması çözümün sadece Batı'dan getirilecek reformist uygulamalarla sağlanabileceği yanılgısını yaratmıştır. İktisadi aktörlerin ve koşulların merkezden belirlendiği tek taraflı bir yönetsel süreçte içinde pek çok iktisadi aktörün rolünün bulunduğu kapitalist ekonomik yapının geleceğinin okunamaması ve bu yeni ekonomik modelin geleneksel yapıyla bir bağının olmaması bu yanılgı da etkili olmuştur. Ancak yeni koşullar sanayileşmenin öneminin anlaşılması imkânını sağlamış, bu dönemin çalışma yaşamını düzenleyen hukuki kuralları da bu sınırlı kavrayış doğrultusunda şekillenmiştir.

Osmanlı'da çalışma yaşamını düzenleyen hukuksal süreç iki döneme ayrılarak ele alınır. Bunlardan ilki Tanzimat'a kadar olan dönem yani "lonca devri," ikincisi reformların yapıldığı ve ilk sanayileşme adımlarının atıldığı Tanzimat ve Meşrutiyet dönemini kapsayan "Mecelle Dönemi"dir.[17] Lonca döneminde her bir meslek koluna ait olan loncalar, geleneksel üretim kalıplarının hâkim olduğu yapıda

[16] *50 Yılda Çalışma Hayatımız*, y.y.: Çalışma Bakanlığı Yayınları, 1974, ss. 45–46.
[17] Samet Ağaoğlu ve Selahattin Hüdaioğlu, *Türkiye'de İş Hukuku: İş Hukuku Tarihi,* Merkez Basımevi, 1938, s. 62.

usta-çırak ilişkileri içinde devletin belirlediği üretim miktarlarını sağlamakla sorumluydular. Osmanlı da çalışma yaşamı açısından ikinci dönem çalışmamız açısından da önemli olan "Mecelle Dönemi"dir. Cevdet Paşa başkanlığında bir komisyon tarafından hazırlanan Mecelle, medeni, borçlar, icra iflas gibi alanlarda hukuksal düzenlemeler yapmaktadır.[18] Mecelle'nin konumuzla ilgili olarak en önemli düzenlemeleri, hizmet sözleşmelerinin ancak işçiliği meslek edinmiş kişiler arasında yapılabileceği, yapılan işin karşılığının ancak nakdi bir ücretle olacağı ve çalışma süresinin gün doğumu ile başlayıp, gün batışı ile sona ereceği ile ilgili düzenlemelerdir.[19] Bu düzenlemeleriyle Mecelle'nin çalışma yaşamı açısından oldukça sınırlı kaldığını söyleyebiliriz. Mecelle'nin kapsamının sınırlı kalması ve tüm çalışanları ilgilendiren bir yasa olmaması, meşrutiyete kadar olan süreçte yerel düzeyde çıkarılan nizamnameler yoluyla çalışma koşullarının düzenlenmesi yoluna gidilmesine neden olmuştur. Bu nizamnamelerden ilki Ereğli Kömür Havzası için çıkarılan *1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi*'dir. Bu nizamname ile çalışma saatleri ve işçilerin sağlık koşulları ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.[20] Bu nizamnamenin diğer bir önemli özelliği ise çalışma koşullarını iyileştirmekten ziyade üretimi arttırmak amacıyla çıkarılmış olmasıdır.[21] İkincisi 1285 [1868] tarihli *Maden Nizamnamesi*'dir. Bu nizamname madenlerde zorunlu işçi çalıştırmayı yasaklaması ve maden mühendislerini madendeki tehlikeleri tespit etmekle ve gerekli tedbirleri almakla sorumlu tutması açısından önemli düzenlemeler içermektedir. Üçüncü nizamname 1297 [1880] tarihli *Ziraat ve Sanayi Odaları Teşkili Hakkındaki Kanun*'dur. Bu kanun sanayi odalarının görevlerini belirler. Dördüncü nizamname 23 Ağustos 1907 tarihli *İstanbul Hamallarına Mahsus Talimatname*'dir. Bu talimatnameye göre hamalların sorumlulukları maddeler halinde sıralandıktan sonra hamallara cemiyet kurma hakkı tanınmıştır. Beşinci nizamname 16 Nisan 1907 tarihli *Tersane-i Amiriyeye Mensup İşçi ve Sairenin Tekaütlükleri* hakkındadır. Bu kanun hizmet senelerine karşılık olarak ve maluliyete ilişkin emekli maaşları ile ilgili düzenlemeler içermektedir.[22]

[18] Çavdar, a.g.e., s. 171.
[19] Ağaoğlu ve Hüdaioğlu, a.g.e., s. 81.
[20] Cahit Talas, *Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi,* Ankara: Bilgi Yayınevi, 1992, s. 40.
[21] Ahmet Makal, *Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920–1946*, Ankara: İmge Kitabevi, 1999, s. 361.
[22] Ağaoğlu ve Hüdaioğlu, a.g.e., s. 82.

II. Meşrutiyet döneminde çalışma yaşamı açısından çok büyük değişimlerin olduğunu söyleyemeyiz. Ancak bu dönemin bir önceki dönemle kıyaslandığında en önemli farklılığı anayasa, parlamento ve siyasi partiler gibi demokratik unsurların varlığının, çalışma yaşamı açısından elverişli bir siyasi ortam oluşturmasıdır. Meşrutiyetle gelişen bu siyasal ortam, daha önce varlığından haberdar olunmayan sol görüşlerin işçiler arasında taban bulmasına da imkân verdi. Böylelikle kısa da sürse Meşrutiyetin getirdiği özgür siyasi yapı sendikal örgütlenme ve grev konusunda işçiler üzerinde dikkate değer bir bilinç yarattı. Hatta İttihat Terakki bile ilk dönemlerinde konuya birazda kendi açısından yaklaşarak "örgütsüz işçi hareketlerindense, örgütlü aklı başında birkaç kişi tarafından idare edilen sendikalarla daha kolay irtibat kurup, bunları kontrol altına alabileceğini" savunmaktaydı.[23] Ancak İttihatçılar daha sonra bu düşüncelerinden vazgeçeceklerdi. Çünkü bu özgürlük ortamı, imparatorluğun iktisadi yapısını etkileyecek kadar büyük boyutlarda etkili grevlerin yapılmasına ve yabancı sermayenin hükümet üzerinde baskı kurmasına neden olacaktı.

Ticaretin yoğun olduğu imparatorluğun ekonomik yönden gelişkin hemen her kentinde yeni yeni işçi örgütleri kuruldu. Özellikle II. Meşrutiyet döneminde Avram Benaroya Selanik'te Yahudi işçiler arasında sendikal örgütlenmeyi başlatarak, Osmanlı'da o güne kadar görülen en ciddi ve en örgütlü sol hareketi gerçekleştirdi ve işçiler arasında sosyalist bir bilincin yayılmasını sağladı.[24] Örgütsel bilincin oluşmasının hemen akabinde de Balkanlar'dan başlayan İstanbul, İzmir ve Adana gibi büyük kentlere de yayılan grevler meydana geldi. Yapılan bu grevlerin temel nedenleri ise imparatorluğun kapitalistleşme sürecine paralel olarak yabancı sermayenin ekonomiye girmesi, devletin ilk fabrikaları kurması, demiryollarının yapımının başlaması, buharlı gemi ve trenlerin işletilmeye sokulması, bunlar için gereken kömür üretiminin arttırılması ve ilk yerli özel imalathanelerin kurulmasıyla işçi sayısının artmasıydı.[25] Diğer bir neden ise "Meşrutiyet ile birlikte emek ve sermaye arasındaki çelişkinin daha da belirginleşmesi (…) ve işçilerin çalışma koşulları ve ekonomik şartlardan memnun" olmamasıydı.[26] Bu grevler içinde en

[23] Polat, a.g.e., s. 161.
[24] Polat, a.g.e., s. 39.
[25] Güzel, a.g.m., s. 1850.
[26] Polat, a.g.e., s. 119.

dikkat çekeni ise, yabancı sermayeye karşı geçekleştirildiği için Anadolu Bağdat Demiryolu greviydi.

Kapitülasyonlar, yabancılara ayrıcalık tanıyan ticaret anlaşmaları, yetersiz sermaye ve yetersiz sanayisi ile kapitalist ekonomiye eklemlenmeye çalışan imparatorluk gerçekleşen bu grevlerle ekonomik açıdan iyice sarsıldı. Böylelikle hem imparatorluğun ekonomik çıkarlarını korumak hem de yabancı şirketlerin kendi çıkarlarını muhafaza etmek adına Babıâli'ye uyguladıkları baskıyı bertaraf etmek için çalışma yaşamı ile ilgili yasal düzenlemeler yapılması kaçınılmaz hale geldi. Tüm bu ekonomik ve sosyal koşullar doğrultusunda bu dönemde iki önemli yasa çıkarıldığını görüyoruz. Kanunlardan ilki 1909 tarihli *Tatil-i Eşgal Kanunu* (İşlerin Durdurulması Yasası) ve 8 Ağustos 1909 tarihli *Cemiyetler Kanunu*'dur. Tatil-i Eşgal Kanunu ile grevler kısıtlanırken, Cemiyetler Kanunu ile de kavim ve cinsiyet esasına dayanan sendika kurulması yasaklanmıştır.[27]

Grev hakkını kısıtlayan kanun sendika hakkı konusunda tamamen yasaklayıcı düzenlemeler getirmiştir. Yasanın tartışıldığı meclis görüşmelerinde sendikalaşmanın neden yasaklanması gerektiğine dair tutarlı tutarsız pek çok sebep ileriye sürülmüştür. Bunlardan ilki ülkede kurulacak sendikaların Avrupa'da kurulacak sendikalarla bağlantıya geçip sosyalist fikirleri ülkeye sokacağı endişesidir. İkincisi sendikalaşmaya izin verilirse yabancı sermayenin sendikaların baskısı altında kalacağıdır. Üçüncüsü işçiler sendika kurduğunda işverenler de sendika kuracak ve sendikalar karşılıklı çıkar çatışmalarının yaşanacağı bir savaşım örgütü haline dönüşeceklerdir. Dördüncüsü sendika kurulması, devletçe kullanılması gereken egemenliğin sendikalara devredilmesi anlamına geldiğinden bu durum devletin egemenliğine müdahale anlamı taşıyacaktır. Beşincisi sendikaların ekonomik amaçlı örgütler olmasına rağmen siyaset yapacaklarına dair duyulan endişelerdir. Altıncısı sendikaların işçileri kendi amaçları uğruna örgütleyip kullanarak işçilerin kişisel özgürlüklerini zedeleyecekleri hatta bu gerekçeler içinde belki de en ilginci sendikal hakların tanınması ile yabancı işçilerin haklarını savunuyormuş gibi görünerek, yerli işçileri greve sürükleyip işten çıkarılmalarına neden olup yerlerine kendilerini

[27] Grevler konusunda iki farklı görüş vardır. Talas'a göre Tatil-i Eşgal Kanunu grevi yasaklarken, Mesut Gülmez yasanın grevi yasaklamadığını kısıtladığını savunur. Yasa grevi yasaklamadığı ve suç sayarak cezalandırmadığı için de hukuksal yönden 1936 İş Kanunu'na kadar süren bir "grev özgürlüğü dönemi" başlatır. Mesut Gülmez, *Meclislerde İşçi Sorunu ve Sendikal Haklar (1909–1961),* Ankara: Öteki Yayınevi, 1995, s. 101.

geçirmek isteyecekleridir.[28] Bu gerekçelerden de anlaşıldığı gibi sendika kavramı neredeyse sosyalizmle ve sol ideolojilerle aynı şeymiş gibi düşünülmekte, sendikal faaliyetler egemenliğe ortak olmak isteyen güç odakları olarak görülmektedir. Diğer yandan da yabancı sermayeyi ürkütmemek adına ve tabii imparatorluğun hâkim konumu açısından sendikaların yasaklanması gerektiği savunulmaktadır. Bu doğrultu da 4 Temmuz 1909'da 33 red oyuna karşılık, 133 kabul oyuyla kamuya yönelik hizmetleri yerine getiren kurumlarda sendika hakkı cumhuriyet yıllarında da geçerli olmak üzere yasaklanmıştır.[29] İşçiye kısmen de olsa grev hakkı tanıyan yasa, sendikalaşmayı yasaklayarak çelişkili bir düzenleme getirmiştir. Benzer şekilde Tatil-i Eşgal Kanunu sendikalaşmayı yasaklayan maddeleri ile daha sonra çıkacak olan 1909 tarihli Cemiyetler Kanunu ve mevcut anayasa ile de çelişmektedir.

Osmanlı İmparatorluğu mevcut siyasi, iktisadi koşulların da etkisiyle sanayileşmeye paralel olarak çalışma yaşamıyla ilgili sınırlı, otoriter ve yabancı sermayenin etkisinde kalan düzenlemeler yapmıştır. Osmanlının yönetsel yapısında meşrutiyetler ile yaşanan kısmi değişim, padişah otoritesinden anayasal ve hukuksal bir düzene geçiş, bu geçiş sürecine paralel olarak yaşanan iktisadi dönüşümler işçileşme sürecinde de etkili olmuştur. Tüm bu gelişmeler sonucu gelinen aşama elbette ki imparatorluk yıkıldıktan sonra kurulan cumhuriyet rejimine belli bir hukuksal ve yönetsel miras bırakmıştır. 1909 Tarihli Tatil-i Eşgal Kanunu 1936 İş Kanunu çıkana kadar, 1909 Tarihli Cemiyetler Kanunu da hükümleri 1919 ve 1923 yıllarında daha da ağırlaştırılarak 1938 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Bu otoriter hukuksal mirasın aksine, Makal, işçi hareketleri ve örgütlenme deneyiminin Cumhuriyet rejimine aktarılamadığını belirtir. Çünkü imparatorluk döneminde grevler, başta Selanik ve Avrupa ile bağlantısı olan Balkan kentlerinde, çoğunluğunu azınlıkların oluşturduğu işçiler arasında meydana geldiğinden, Osmanlı parçalandıktan sonra bu bölgelerin kaybedilmesiyle bu deneyimin cumhuriyet rejimine aktarılamadığını söyler. Yine Cumhuriyet döneminde "milli iktisat" politikaları çerçevesinde "milli burjuvazi" oluşturarak sanayileşmenin hedeflenmesi, daha önce ağırlıklı olarak azınlıkların sermaye sahibi olduğu ekonomik yapının,

[28] Gülmez, a.g.e., ss. 40–48.
[29] Gülmez, a.g.e., s. 65.

savaş sonrasında gayr-i müslimlerin mübadelesi ve büyük çoğunluğunun ülkeyi terk etmesi nedeniyle Osmanlı'dan devralınan sanayileşme mirasını da sınırlamıştır.[30]

2. Erken Cumhuriyet Dönemi Çalışma Yaşamı

2.1. İktisadi Yapı

Osmanlı imparatorluğu yıkıldıktan sonra yeni rejime, ciddi bir borç yükü, yabancı sermayenin egemen olduğu sınırlı bir sanayileşme ve savaşın iyice kötüleştirdiği ağır iktisadi koşullar bırakmıştı. Savaş koşulları ve nüfus mübadeleleri sonucunda ülke nüfusu %17 oranında azalmıştı. 1927 sayımına göre 13,6 milyon olan nüfusun yaklaşık yüzde 80'i de tarımsal kesimde yaşıyordu. Tarımsal kesimin payı bu kadar büyük olmasına rağmen ülkede işlenen toprak tahmin edilenin aksine oldukça düşük bir miktardı. 1927 yılında Türkiye'de tüm toprakların sadece %5–6,5 kadarı işlenmekteydi.[31] İşlenen tarımsal alanlar da 50'şer dönümlük yani dört beş kişilik ailelerin geçimini sağlayacak ölçekte küçüktü. Ticari ağları kuvvetli olan ve kapitalist bir tarımsal üretim yapısı yoktu. Genel görünümü ile kanaatkâr üretime dayalı küçük üreticiliğin hâkim olması, savaş koşullarında üretimde yaşanan düşüş ve toplam üretimin yurtiçindeki tüketim ihtiyaçlarını karşılayamamasına neden oldu. Ülke içindeki tarımsal üretim ve hammadde kaynaklarını değerlendirebilen sağlam bir sanayi yapılanmasının mevcut bulunmaması neticesinde de tüketim mallarının ve sermaye mallarının tümü neredeyse ithal edilmekteydi.[32] Devralınan miras özetlenecek olursa, çoğunlukla yabancı sermayenin elinde olan zayıf bir sanayi yapılanması, azalan bir nüfus ve düşen iş gücü, tarıma dayalı ve ilkel koşullarla yapılan küçük üreticilik, ödemeleri 1929 yılında başlayacak 85 milyon altın lira tutarında borç ve bağımlı bir dış ticaret rejimiydi.

Mevcut iktisadi yapının bir dökümü yapılınca yeni rejimin iktisadi politikaları, koşulların gerektirdiği mecburiyetlere dayalı ve iktisadi bağımsızlığı hedefleyen bilinçli olmayan politikalar niteliğindeydi. Bu koşullar altında da karşımıza iki döneme ayrılan farklı iktisadi politikalar çıkmaktadır. İlki 1923–1929 yıllarında uygulanan liberal, ikincisi de 1930–1939 yıllarında uygulanan korumacı-devletçi iktisadi politikalardır. Bunları 1940–1945 arası savaş dönemi politikaları izlemiştir. İlk dönem de 1923 İzmir İktisat Kongresi yeni rejimin iktisat politikalarını belirlemesinde önemli bir rol oynamıştır. Değişik meslek kollarından -çiftçi, işçi,

[30] Makal, a.g.e., s. 44.
[31] Suat Aksoy, *Türkiye'de Toprak Meselesi*, 2. Baskı, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1971, s. 53.
[32] Tezel, a.g.e., s. 104.

tüccar ve sanayici- temsilcilerin katıldığı İzmir İktisat Kongresi ile iki hedef belirlenmiştir. Birincisi, ulusal ve yerli bir sermayeye dayanan ekonomik bir yapı kurarak, geliştirmek ve yeni rejimin iktisat politikalarını belirleyerek, yabancı sermayeye güvence sağlamaktır. İkincisi, mesleki temsil esasına göre oluşturulacak korpooratif bir örgütlenmenin hazırlanmasıdır. Kongre'de işçileri, işçilikle alakası olmayan yazar, emekli vali ve din adamı gibi farklı meslek gruplarından kişiler, çiftçileri de büyük toprak sahipleri temsil etmiştir. Bu nedenle toplumun tüm kesimlerinin temsiline dayandığı görüntüsü veren kongre, aslında hükümetin, ticaret burjuvazisi ve büyük toprak sahipleri arasında siyasi bir bağ kurması işlevini görmüştür.[33] Diğer yandan kongre, hem işçi-işveren-devlet arasındaki ilişkileri hem de ileriki dönemlerde, devletin hangi tarafın çıkarlarını daha çok kollayacağını göstermesi açısından oldukça önemlidir.[34] Kongre de alınan kararlar ise 1929 yılında Büyük Buhran'ın patlak vermesi, 1927–28 yıllarındaki kuraklık ve üretim düşüşü, azınlıklara mensup işadamlarının ülkeyi terk etmesiyle doğan yönetici ve girişimci darlığının sürmesi öngörülen hedeflere ulaşılmasını engellemiştir.

İzmir İktisat Kongresi'nden sonra 1924 yılında siyasi kadro ile sermaye arasında önemli bir rol oynayacak olan İş Bankası kuruldu. İş Bankası, devlet-yabancı sermaye ve yerli burjuvazi arasındaki ilişkileri sağlarken, pek çok banka ve işletmenin sermayesine de ortak olarak ekonomide etkin bir konuma sahip oldu. Bankanın yönetim kurulunun ağırlıklı olarak milletvekillerinden oluşması bankanın ortaklığının bulunduğu şirketlerden bürokratların da büyük miktarlarda ticari kazanç elde etmeleri, bürokrasinin ticari alanda etkili bir konum kazanmasına imkân sağladı.[35] Bankanın kurucu ortaklarından bazılarının nüfuzlarını kullanarak çeşitli sektörlerde tekel oluşturması, ithal ürünleri tek elden satarak astronomik kazançlar elde eden bürokrasi ve liberal politikalar sayesinde tüccar sınıfı bu dönemde ciddi bir birikim elde etti.[36] İş Bankası'ndan sonra 1925 yılında Sanayi ve Maadin Bankası

[33] Boratav, a.g.m., s. 314.
[34] Makal, a.g.e., s. 202.
[35] 1929 Buhranı döneminde 15–20 kurumu [kamu ve özel] birden denetleyen İş Bankası'nın yönetim kurulunda 13 milletvekili vardır ve bu haliyle banka bir "Millet Meclisi Minyatürü" özelliği taşımaktadır. Hikmet Kıvılcımlı, *Türkiye'de Kapitalizm,* İstanbul, 1965, ss. 168–169. Aktaran: Kurthan Fişek, *Türkiye'de Kapitalizmin Gelişmesi ve İşçi Sınıfı,* Ankara: Doğan Yayınevi, 1969, s. 71.
[36] Cem, a.g.e., s. 302. Buhran'dan sonra 1931–40 döneminde kurulan özel sanayin %74,19'unun yöneticisinin ve mal sahibinin memurlardan oluşması bu yüzden pek şaşırtıcı değildir. Ahmet Makal, "Türkiye'de Sanayileşme Sürecinde İşgücü Sorunu, Sosyal Politika ve İktisadi Devlet Teşekkülleri: 1930'lu ve 1940'lı Yıllar", *Ameleden İşçiye Erken Cumhuriyet Dönemi Emek Tarihi Çalışmaları*, İstanbul: İletişim Yayınları, 2007, s. 148.

kuruldu. Aynı yıl bir kanun çıkarılarak tüccar ve sanayicilerin Ticaret ve Sanayi Odaları kurmasının önü açıldı. Tüccarların odalara üye olması zorunlu tutulurken, ticaret ve sanayi odalarına kamu kuruluşu statüsü verildi. Ancak odaların birleşerek konfederasyon kurmaları yasaklandı.[37] 25 Haziran 1927'de özünde özel kesimin isteklerini yansıttığı *Alî İktisat Meclisi*, iktisat politikasının yürütülmesi ve iktisadi gelişmenin hızlandırılması amacıyla kuruldu. Böylelikle hükümet, iktisadi yapının temelini oluşturacak kurumsal alt yapıyı hazırlamış oldu.

Buhran'a kadar olan dönemde iktisat politikalarını özetleyecek olursak, sanayileşerek kalkınmayı hedefleyen, yabancı sermayeyi dışlamayan ama iktisadi kontrolün milli unsurlara geçmesini ve tarımsal üretimin arttırılarak ticarileşmesini savunan bir çizgide gelişti. Böylelikle hükümet sanayileşmeyi hızlandıracak, yaşam koşullarını iyileştirecek aynı zamanda tam bir iktisadi bağımsızlık sağlayacaktı.[38] Bu dönemde devlet özel sektöre gerekli desteği sağlayabilirse, Türk burjuvazisinin kendiliğinden oluşacağı, sanayileşme ve iktisadi kalkınmanın gerçekleşeceği umuluyordu. Yine tarımsal üretim arttırılırsa, kaldırılan aşar vergisi ile tarım ticarileşecek ve sanayileşme için gerekli kaynak da oluşabilecekti.[39] Dolayısıyla devlet eliyle ticarileşen tarımsal üretim, kapitalistleşmeye eklemlenmenin de temel unsuru oluyordu. Bu nedenledir ki 1924–1938 yılları arasında banka kredilerinin %70'den fazlası büyük ölçüde ticarete tahsis edilmişti.[40]

1924–29 yıllarında ithalat furyası ciddi bir ticaret açığı yarattı.[41] Buna 1929 yılında Büyük Buhran'ın neden olduğu hammadde fiyatlarındaki düşüşün hammaddeye dayalı ihracatı olumsuz etkilemesi ve borç ödemelerinin başlaması eklenince hükümet yeni iktisadi arayışlar içine girdi. Ticaret açığının kapatılabilmesi için ithalatın azaltılması, hammadde dışında sınaî ürün ihracatının yapılması (hammadde fiyatları düştüğü için) veya üretimin ülke içinde kendi kendine yeten bir hale getirilmesi gerekiyordu. Böylelikle Lozan Antlaşmasıyla kısıtlanan gümrüklere müdahale hakkının 1929 da ortadan kalkması ithal ikamesine dayalı, gümrük vergileriyle korunabilen milli bir sanayi oluşturulmasını gündeme getirdi. Artık tüm koşullar devlet eliyle korumacı bir sanayi politikası uygulanması için hazırdı ve ülke iktisadi alanda devletçi-korumacı sanayi politikalarının uygulanacağı ikinci döneme

[37] Ahmet İnsel, *Türkiye Toplumunun Bunalımı,* İstanbul: Birikim Yayınları, 2007, s. 193.
[38] Tezel, a.g.e., s. 154.
[39] Tezel, a.g.e., s. 155.
[40] Tezel, a.g.e., s. 127.
[41] Tezel, a.g.e., s. 114.

geçti. Bu yeni dönemle birlikte devlet eskiden ithal edilen şeker, un ve kumaş gibi sınaî tüketim mallarını üretmek için yatırımlar yapmaya başladı. 1930'lu yıllarda yabancı sermayeye karşı tutum da değişti, yabancı sermayeye ait kuruluşlar tazminat bedelleri ödenerek millileştirildi. Ekonomi bu dönemde tamamen devletin kontrolüne geçti. Devlet fiyat politikaları, banka faaliyetleri ve faizler üzerinde etkili olmaya başladı.[42] İş Bankası da bu dönemde kredilerini, tüccar yerine yükselişi belirginleşen sanayiciye veriyordu.[43] Böylece koruyucu gümrük politikaları sayesinde iç pazarda yüksek kârlar elde etme imkânına kavuşan sanayici ve İş Bankası'ndaki hâkim konumuyla bürokrasi kriz döneminin kâr eden tarafları oldu. Sanayileşmenin geldiği aşama geniş bir iç pazarın geliştirilmesine ihtiyaç duymadığından bu iki taraftan [bürokrasi ve burjuvazi] hiçbirinin köylülükten ve işçi sınıfından umacağı pek bir fayda yoktu.[44] Yani işçinin alım gücünün yüksek olması ya da iç pazarda yerli sermayedarın ürettiğini tüketmesi beklenmiyordu. Ayrıca burjuvazinin gereken birikimi sağlaması için ücretlerin yüksek değil düşük olması gerekiyordu. Nitekim işçinin, sermaye lehine kötüleşen hayat standardını düzenleyecek hukuki bir mevzuat olmadığı gibi grev de yasaktı ve örgütsel bir bilincin gelişmemiş olması da süreci sermayenin lehine çeviriyordu.

I. Beş Yıllık Sanayi Planı'nın başarılı sonuçlar vermesiyle ekonomi içinde kamu kesimi büyümüş ve devlet işveren olarak büyük bir önem kazanmıştır. Kamu işletmeleri, yerli hammaddelerin en büyük alıcısı ve özel işletmelere temel ara malı üreten hem taciri hem de özel kesimi destekleyen bir işlev gördü.[45] Devletin himayesinde korunan burjuvazi, buhranın etkisiyle düşen fiyatlar ve ücretler nedeniyle de kârını artırdı ve özel ellerde sermaye birikimi hızlandı. Artık yavaş yavaş artmaya başlayan işçinin ise ücret sömürüsü karşısında sınıf çatışmasını önleme işlevi görecek olan 1936 İş Kanunu çıkarılıyordu. Bu kanunla zorunlu tahkim sistemi getirilirken, grev yasağı sürdürülüyor hemen iki yıl sonra 1938 Cemiyetler Kanunu ile sınıf esasına dayanan örgütlenmede tamamen yasaklanıyordu. Bu düzenlemeler ile çalışma ilişkileri tek yanlı ve otoriter bir şekilde düzenleniyordu.

Buhranla birlikte kurulan sanayi burjuvazi-bürokrasi ortaklığı II. Dünya Savaşı'nın başlamasıyla birlikte yeni bir boyut kazandı. Buhran döneminde düşen

[42] Boratav, a.g.m, s. 327.
[43] Çağlar Keyder, *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar,* İstanbul: İletişim Yayınevi, 2004, s. 145.
[44] Keyder, a.g.e., s. 149.
[45] Tezel, a.g.e., s. 249.

fiyatlar nedeniyle olumsuz etkilenen tüccar, savaşla birlikte oluşan mal darlığı sonucunda bu sefer karaborsa ve spekülatif hareketlerle ve ihracat imkanlarıyla kârını maksimize etti. Savaş ekonomisiyle oluşan harp zenginlerinin servetleri, 1942 yılında hükümetin kısmen liberal bir uygulamaya giderek fiyatları serbest bırakması sonucu daha da arttı.[46] Serbest fiyat rejiminden yararlanan büyük çiftçi özellikle '%25 kararı' olarak da bilinen uygulama sayesinde büyük kârlarla ürününü satarak önemli bir gelir elde etti. Diğer yandan da Milli Koruma Kanunu'nun (MKK) özel girişimin aleyhinde görünen düzenlemeleri, en asgari şekilde uygulandı ve özel girişimi destekleyici bir politika izlendi. Oysa "MKK, iş yükümlülüğü ve fazla mesai konularında işçilere ve köylü-işçilere karşı geniş biçimde, hatta asıl anlamıyla bu noktada uygulan[dı]."[47]

Vergi politikasının vurgun yapanlar yerine ücretlinin sırtında bir yüke dönüşmesi özellikle 1942'den sonra devletin özel sektör üzerindeki denetimini ve kontrolünü azaltması, gelir akışını ücretliler ve tarımsal üretim yapan küçük üreticiler aleyhine bozdu. Bu vergi politikasının en dikkat çekenlerinden birisi de 1942 yılında çıkarılan Varlık Vergisi idi. Savaş koşullarından yaralanarak haksız miktarda büyük servet edinenlerden alınması planlanan bu vergi uygulama da özellikle gayri müslim burjuvaziye çok büyük miktarlarda vergi borcu çıkarılması sonucu verginin %75'i tahsil edildikten sonra kaldırıldı. Ancak bu arada gayri müslim burjuvazi ile yerli burjuvazi arasında bir servet değişimi yaşandı. Diğer bir vergi de tarım kesiminde haksız kazanç elde edenler için çıkarılan Toprak Mahsulleri Vergisi'ydi. Ancak bu kanunda zenginleşen toprak ağaları yerine küçük üreticinin vergi yükü altında ezilmesine neden oldu.

2.2.Sanayileşme

1923 yılında 10 ve daha çok işçi çalıştıran 560 işletme ve 35.000 çalışan vardı.[48] Osmanlı'dan miras kalan bu sanayi kuruluşları ise hurda haline gelmiş Feshane, Bakırköy Bez Fabrikası, Beykoz Deri ve Kundura Fabrikası, Hereke Kumaş ve Sayak Fabrikası idi.[49] Genel olarak sanayi, tersane işleri, başta kömür olmak üzere madencilik, savaş sanayi, gıda, dokumacılık ve halıcılık sektörlerinde faaliyet

[46] Koçak, 1996, ss. 411–414.
[47] Koçak, 1996, s. 424.
[48] Tezel, a.g.e., s. 104.
[49] Eğrican, a.g.m., s. 4.

göstermekteydi.[50] Hâkim üretim biçimi tarımdı ve küçük üreticilik yani geçimlik üretim ağırlıktaydı.

Yeni rejimin karşısında sanayileşmeyi gerçekleştirme konusunda kısa zamanda çözülemeyecek kadar büyük engeller vardı. Birincisi mevcut güçlü bir sanayi yapılanmasının olmaması, belli bölgelerde çoğunlukla yabancı sermaye ile işleyen sanayi kuruluşlarını olmasıydı. İkincisi sanayileşmenin cılız kalması neticesinde nitelikli iş gücü nerdeyse yoktu. Bir de küçük üreticiliğe dayanan tarımsal yapının ücretli emeğin ortaya çıkmasını olumsuz etkilemesi, sanayi kesimine yönelecek bir potansiyel işçi kitlesinin ortaya çıkmasını da geciktirmişti.[51] Sanayileşerek kalkınma modeli benimsenmişti ancak bunu gerçekleştirecek iki unsur tesis ve gerekli nitelikte insan kaynağı mevcut değildi. Bu iki zorluk iktisadi yapılanmada ve çalışma yaşamı alanındaki uygulamaları özellikle de sanayileşirken nelerin öncelik taşıyacağı (sermaye mi? işçi sınıfı mı? Devlet veya yerli sermayeden hangisinin yeni tesisler inşa etmesi gerektiği?) hususunun belirlenmesinde önemli rol oynadı. Bu noktada 1929'da yaşanan Büyük Buhran, ekonominin yeniden yapılanmasını kesintiye uğratırken, ticaret burjuvazisinin de yükselişini durdurdu. Bu da aktif olarak ekonomiyi şekillendirip, çalışma yaşamının kurallarının belirleyicisi olarak bürokratik kontrolün merkezileşmesini sağladı.[52]

İktisadi yapılanma içinde sanayiyi geliştirmek için devlet değişik ekonomi politikaları izledi. İlk önce özendirme ve destek politikaları yoluyla yerli sermaye ile ulusal bir sanayi kurmaya çalıştı. Cumhuriyet ilan edilmeden dokuz ay önce toplanan Şubat 1923 İzmit İktisat Kongresi ile gelecek yedi sene boyunca Cumhuriyet rejiminin uygulayacağı ekonomi politikaları belirlendi. Bu kongrede belirlenen hedeflere paralel olarak 1927'de çıkarılan *Teşvik-i Sanayi Kanunu* ile devlet yerli sermayedara, kredi, gümrük korumacılığı, taşıma indirimleri, yer sağlama gibi bazı kolaylıklar getirerek ulusal sermayenin oluşturduğu ve devletin daha çok korumacı bir çizgide olduğu liberal iktisadi politikalar izlendi. Diğer yandan da yabancı şirketlerin elindeki elektrik santrali, tramvay, havagazı, telefon ve rejiler gibi işletmeler satın alınarak millileştirildi. Yine bu yıllarda Cumhuriyet Türkiye'sinin ilk sanayileşme hamlesi Boratav'ın da deyimiyle "üç beyazlar" sloganı ile simgelenen şeker, çimento ve tekstil fabrikaları da kuruldu.

[50] Talas, a.g.e. , s. 45.
[51] Makal, a.g.e., s. 196.
[52] Keyder, a.g.e., s. 12.

1929 yılında Büyük Buhran ile birlikte 1930'dan başlayarak devletin ekonomideki liberal duruşu yerini planlamaya ve devletin büyük sanayi işletmelerini kendi kurduğu bir yapılanmaya bıraktı. Böylece 1934 yılında I. Beş Yıllık Sanayi Planı yürürlüğe kondu. Bu planla dokuma, maden işleme, selüloz-kâğıt, seramik, cam, çimento ve kimya sanayi gibi sektörlerinde fabrikalar kurulması, bu fabrikaların hammaddelerine ve işgücüne yakın yerlerde bulunması ve yerli ürünlerin tüketimine öncelik verilmesi kararları alındı. Sanayi planı doğrultusunda bu kararların alınmasındaki amaçlardan biri Türkiye'yi bağımsız bir ulus yapmak ve ülkenin genel ekonomik durumunu yükseltmekti.[53] Diğeri ise ikame yoluyla temel tüketim mallarının ülkede üretilmesi ve toplam gereksinimin yerli üretimle karşılanabilmesi idi.[54] Tabii bunda Büyük Buhran sonucunda ticari alanda yaşanan sıkıntının ülkenin kendi kendine yetmesi zorunluluğunu ortaya çıkarması da etkili oldu. I. Beş Yıllık Sanayi Planı ile 20 yeni fabrika ve Etibank ve Sümerbank gibi önemli işletmeler kuruldu.[55] Kurulan bu işletmeler hafif sanayi sektörlerinde faaliyet göstereceklerdi. İlk planlama hamlesi Türkiye'de sanayileşmeye önemli katkılar yapmıştır.[56] Sanayi kuruluşları yapılırken bölgesel kaygılar gözetilmişse de Karabük ve Kırıkkale gibi sanayi kentleri bu yıllarda kurulmuştur.[57]

Birinci planın ardından 1938 yılında II. Beş Yıllık Sanayi Planı yürürlüğe kondu, ancak II. Dünya Savaşı'nın başlaması ile uygulanması büyük ölçüde aksadı. Yine de 1939 yılında Karabük Demir-Çelik, 1943 yılında Sivas Çimento Fabrikası, 1944 yılında yine Karabük'te süper fosfat fabrikası da savaş yıllarında kuruldu.

---

[53] Y. N. Rozaliyev, *Türkiye'de Kapitalizmin Gelişme Özellikleri (1923–1960),* Çev: Azer Yaran, Ankara: Onur Yayınları, 1978, s. 157.
[54] Talas, a.g.e., s. 46.
[55] Eğrican, a.g.m., s. 6.
[56] Farklı bir görüş için bakınız. Rozaliyev, bu dönemde Alman ve İngiliz firmaları tarafından kurulan bazı işletmeler olduğunu, yabancılar tarafından kurulan bazı fabrikaların uzun süre işletmeye geçemediğini, bölüm ünitelerinin bir kısmının çalışmadığını ve üretilen mallarda şikâyetlere neden olduğunu aktarır. Örneğin Karabük Demir-Çelik Kombinası'nın bir bölümü uzun süre hesaplanan verim gücüne ulaşamamış ve incelemeye gelen İngiliz heyet birimin inşası sırasında birçok aksaklık ve hesap yanlışlığı olduğunu kabul etmiştir. Keza İzmit'te Almanlar tarafından yapılan kâğıt fabrikasının kurulan elektrik santrali de arızalıdır. Ayrıca fabrika hammaddesi üç ayrı ülkeden ABD, İsveç ve Finlandiya'dan ithal edilerek işletilebilmektedir. Benzer şekilde Karabük'teki sülfürik asit fabrikalarının ve İzmit kâğıt fabrikasının ikinci bölümlerinin işletmeye geçmesi de 4–6 yılı bulmuştur. Rozaliyev, a.g.e., s. 161. Yabancılar tarafından kurulan işletmelerin teknik aksaklıklarının yanısıra işletmeyi kuran ya da kurulması için kredi veren ülkelerin ürettikleri malları Türkiye'ye pazarlama gayreti içinde olduğunu söyleyebiliriz. Örneğin İngiliz Bassaret firmasınca Karabük'te Metalürji Kombinası için İngilizlerle 2 Eylül 1936 tarihinde yapılan ticaret anlaşmasına göre Türkiye kendisine sağlanan kredi karşılığında İngiltere'den mal satın almayı yükümleniyordu ve 8 yıllığına sağlanan bu krediye Türkiye yüksek faizler ödüyordu. Rozaliyev, a.g.e., s. 180.
[57] Çavdar, a.g.e., s. 261.

Devlet kurduğu işletmeler sayesinde ekonomide etkin bir rol almaya başladı. Bu dönemde zorunlu çalışma ve düşük işçi ücretlerine rağmen özellikle çok büyük sayılarda işçinin çalıştığı İktisadi Devlet Teşekkülleri'nde (İDT) çalışanların ücretleri daha yüksek, sosyal imkânları da daha fazladır.[58] Böylece devlet, sanayi kuruluşları ile ekonomide etkili olduğu kadar, yüksek işçi ücretleri ödeyerek, daha iyi çalışma koşulları ve sosyal imkânlar sağlayarak, istihdam üzerinde de etkili bir konuma sahip olmuştur. Örneğin 1940'lı yılların sonunda 103 kamu kuruluşunda çalışan 76 bin işçiye ödenen ücret, özelin yaklaşık 150 bin işçiye ödediğine denktir.[59] Ancak 1945 yılına kadar uygulanan iktisadi politikaların bir sonucu olarak, ihraç fazlası veren ekonominin yarattığı enflasyonist ortam ücretleri aşındırıcı bir etki göstermiştir. Dolayısıyla da ücretler açısından olmasa da, uzun vadede toprağı ile bağını sürdüren, belli dönemlerde para biriktirmek için kısa süreli olarak sanayide çalışanların, sürekli sanayi işçisi haline gelmelerinde İDT'lerin önemli bir işlev gördüğü söylenebilir.

2.3. İş Kanunu Öncesinde Çalışma Yaşamı İle İlgili Hukuksal Düzenlemeler

Çalışma yaşamı, sadece bireysel düzenlemelere bırakılamayacak kadar önemli anayasa güvencesini de gerekli kılan, iktisadi yaşamı da etkileyen bir haklar bütünüdür. Hakların tanınması, hukuksal bir sürecin çalışma yaşamına hâkim olması ise ülkenin iktisadi yapılanması, yerleşik ve uzun süre işleyen sanayisinin bulunması, işçi sınıfının varlığı ve örgütlenme imkânı bulabileceği bir yönetim sisteminin işlemesi ile mümkündür. İşte cumhuriyetin ilanı da bu hukuksal sürecin ilk adımıdır. Cumhuriyet ile birlikte sanayileşmeye hız verilirken, dönüşen sanayi yapısına paralel olarak hukuksal anlamda çalışma yaşamını düzenleyen yasaların çıkarılması da kaçınılmaz olmuştur.

Cumhuriyet döneminin ilk sistemli hukuksal metni olan 1924 anayasası yaptığı düzenlemeler ve 1960'a kadar yürürlükte kalması nedeniyle hukuksal düzenlemeler açısından oldukça önemlidir. Ancak 1924 anayasası çağının diğer anayasaları gibi sosyal haklara dair çok belirgin düzenlemeleri kapsamamaktadır. Anayasanın en dikkat çeken maddelerinden biri olan 70. maddesinde vatandaşların haklarını sayarken bunlara sözleşme, çalışma, toplanma ve dernek kurma haklarını da eklemiştir. Çalışma yaşamı açısından önemli olan bu haklar anayasa da içerik açısından konu edilmezken sadece sayılmış, bu hakların kullanımı, kapsamı ve

[58] Makal, "Türkiye'de Sanayileşme Sürecinde İşgücü Sorunu, Sosyal Politika ve İktisadi Devlet Teşekkülleri: 1930'lu ve 1940'lı Yıllar", s. 119.
[59] Çavdar, a.g.e., s. 360.

sınırlanması özel kanunlarla ve ek düzenlemelerle yapılmıştır.[60] 1924 anayasası dernek kurma ve toplanmayı bir hak olarak sıralarken, 1936 tarihli İş Kanunu grevleri yasaklamış, 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu da sendika kurulmasını önlemiştir. Böylelikle anayasada var olan haklar uygulamada mevcut iki yasa düzenlemesiyle sınırlanmış hatta yasaklanmıştır. Bu da çalışma yaşamı ile ilgili düzenlemelerin anayasanın güvencesinden mahrum kalmasına neden olurken düzenlemelerin içeriği de tamamen bireysel ve devlet-sermaye ilişkisi içinde belirlenerek iktisadi koşullarla şekillenmeye açık hale gelmiştir. Dolayısıyla diyebiliriz ki "yeni Türkiye devletinde çalışma düzeni bir bakıma anayasalardan bağımsız" büyük ölçüde siyasi, iktisadi koşullara ve değişken parametrelere bağlı olarak oluşturulmuştur.[61]

Cumhuriyet döneminde çalışma yaşamı ile ilgili yapılan düzenlemeler ilk önce çok sayıda işçinin aynı şartlar altında ve toplu halde çalıştığı işyerlerindeki eksiklikleri gidermek amacıyla çıkarılmıştır. Dolayısıyla çalışma koşullarının getirdiği zorluklar nedeniyle madenler bu anlamda ilk düzenlemelerin yapıldığı işletmeler olmuştur. Şimdi sırasıyla çalışma yaşamı ile ilgili yapılan belli başlı düzenlemeleri kısaca özetleyelim. Bu dönemde yapılan yasal düzenlemeler, *Zonguldak ve Ereğli Havzası Kömür Madeni İşçilerinin Hukukuna İlişkin 1921 Yasası,* 26 Mart 1926 tarihli *Maden Nizamnamesi,*[62] 1924 tarihli *Hafta Tatili Kanunu,*[63] 1926 tarihli *Borçlar Kanunu*, 24 Nisan 1930 Tarihli *Umumi Hıfzıssıhha Kanunu (Genel Sağlık Yasası),* 1932 tarihli *Türkiye'de Türk Vatandaşlarına Ayrılan Sanat ve Hizmetlerle İlgili Yasa*, 1935 tarihli *Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Kanunu*'dur.

1936 yılına kadar çıkarılan çalışma ilişkileri alanını ilgilendiren tüm kanunlar, bütün çalışanları kapsamına alan örgütsel düzenlemeler olmaktan oldukça uzaktır. Sadece ihtiyaç duyulan belli alanlarda sınırlı hükümler getirilmiştir ve bu hükümlerle 1936 yılına kadar çalışma yaşamı düzenlenmeye çalışılmıştır. Bir iş kanununa ihtiyaç duyulduğu ilk kez 1921 yılında dile getirilmesine ve pek çok tasarı girişimine rağmen 1936 yılına kadar geçen 15 sene de tüm çalışanları kapsayan, haklarını düzenleyen bir iş kanunu çıkarılamamıştır. Bu durumda kuşkusuz sosyal politika

[60] Talas, a.g.e., ss. 64–73.
[61] Talas, a.g.e., s. 73.
[62] Ağaoğlu ve Hüdaioğlu, a.g.e., s. 91.
[63] Sevim Özdamar, *Çalışma Mevzuatı (1920–1996),* T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı: 1994/19, Ankara, 1996, s. 429.

alanında devletin yavaş bir gelişme göstermesi oldukça etkilidir. Ama bu süreci belirleyen bazı dışsal etkenlerde olmuştur. Öncelikle uluslaşma mücadelesi veren Cumhuriyet kadrosunun, sanayileşme sürecinde karşılaştığı güçlükler ve sanayileşmenin tam anlamıyla iktisadi yapıya eklemlenememesi, bilinçli bir işçi sınıfının oluşmasını da engellemiştir. Tek parti yönetiminin izlediği "sınıf çatışmasını yadsıyan" politika, siyasi ve sosyal alanda demokratik bir düzeye ulaşılamaması, iktisadi yapının üretken aktörleri tarafından kendiliğinden gelişmesi gereken örgütlülük anlayışının gelişmesini de geciktirmiştir.

2.4. 1936 Tarihli İlk İş Kanunu'na Giden Süreç ve Gelişmeler

Ülkede tüm çalışanları kapsayacak -ki yasada kapsam dar tutulmuştur- bir çalışma yasasının oluşturulması 1936 yılını bulmuştur. Yasanın doğuş serüveni de oldukça uzundur. Hazırlık aşaması ve yasa oluşturma çalışmalarının başlaması neredeyse 15 sene sürmüştür. İlk defa kapsamlı bir çalışma yasası oluşturulması gereği 1921 yılında maden işçileri için çıkarılan yasa ile meclis gündemine gelmiş ve iş yasasının oluşturulması için çalışmalara 1923 yılında başlanmıştır.[64] 1936 yılına kadar geçen süreç içinde mevcut toplumsal, siyasal ve ekonomik koşulların elverişli olmaması, iş kanunu için erken olduğunun düşünülmesi ve belki de ertelenme gereğinin duyulması neticesinde birbirini izleyen ve sonuçlanamayan tasarılar hazırlanmıştır. Bunlar 1924–1925, 1927, 1929, 1932, 1934 tasarılarıdır. Bu tasarılar, 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu'nu kabul edilene kadar geçen sürede, değişen siyasi koşullara göre yeniden tartışılarak şekillendirilmiştir. 15 sene içinde iş kesimleri daha da güç kazanırken, tek partili siyasal sistem giderek otoriterleşmiş, devletçi iktisadi politikalar ağırlık kazanarak yasanın nihai hali belirlenmiştir.[65] Bazı tasarılar daha liberal düzenlemeler içerirken mevcut siyasi koşulların giderek otoriter bir yapıya dönüşmesiyle, hazırlanan tasarılar da tamamen devletin otoriter sistemine uygun bir hale dönüştürülmüştür. Şimdi en önemli iki tasarı olan 1924 ve 1932 Tasarılarını kısaca özetlemeye çalışalım.

1924 Tasarısı, işçileri mümkün olduğunca koruyarak yeni üretim gücünden en çok düzeyde yararlanma gereğini ileri sürmüş, bir yandan da girişimcilere güven sağlamanın önemini belirtmiştir. Bu tasarı, tarım işçileri ile evlerde aile içinde yapılan çalışmaları uygulama kapsamı dışında tutarken, çalışma yaşını da 12 olarak

[64] Talas, a.g.e., s. 91.
[65] Hines ve Arkadaşları, *Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki, 1933–34*, Cilt: V-VI, Ankara: Mehmed İhsan Matbaası. Aktaran: Makal, a.g.e., s. 354.

belirler. Günlük çalışma süresini 10 saat, madenlerde ve yeraltı işlerinde çalışma süresini 8 saat olarak belirler. 16 yaşını doldurmamış çocukların gece çalışmasını ve kadınların, 18 yaşını bitirmemiş çocukların yeraltı işlerinde, madenlerde çalışmasını yasaklamıştır. Gebe kadınların doğumdan önce dört, doğumdan sonra altı hafta, 14 yaşını bitirmeyen çocukların sağlıklarına zararlı işlerde çalıştırılmaları yasaklanmıştır. Tasarı ayrıca, çıraklık sözleşmeleri, usta- çırak ilişkilerine ait düzenlemeler, iş ve işçi bulma, işçi sağlığı ve iş güvenliği, iş teftişi hakkında olmak üzere pek çok konu ve başlıkta düzenlemeler getirmiştir. Daha sonra bu tasarı meclis tarafından incelenerek, "İş Mecelleleri" adını almış ve 120 maddeden 99 maddeye indirilmiştir.[66]

1932 Tasarısı, diğer tasarılar içinde daha liberal düzenlemeler içerdiği için en önemli ve en dikkat çekenidir. Tasarının gerekçesi, büyük kentler de başlayan sanayileşme ile işçi ve işverenin sosyal ve ekonomik gereksinimlerini gidermek ve kâr kaygısıyla tek taraflı hareket eden işveren karşısında "milli servetlerin en kıymetlisi" işçinin çalışma ve yaşam koşullarının iyileştirilmesi olarak belirtilmiştir.[67] Tasarı gerekçesi ve amacıyla işçinin, sadece bir üretim aracı olarak görülemeyeceği, ulusal refahın bir parçası olduğu bu suretle de üretimin arttırılması için işçinin korunmasını ve güçlendirilmesini hedeflemiştir ve bu düzenlemelerinden dolayı oldukça önemlidir. Öncelikle tasarı, çalışma süreleri, işçi sağlığı ve iş güvenliği, işçilerin eğitimi, çocuk ve kadın işçilere ilişkin hükümler ve iş kazaları konusunda bazı düzenlemeler getiriyordu. Tasarının ilk kısmını oluşturan bu düzenlemelerin kapsamı sanayi kuruluşlarında çalışan işçilere uygulanırken, tasarının diğer iki kısmında bulunan hükümler her çeşit iş alanında çalışanlara uygulanacaktı. Dolayısıyla tasarı pek çok kişiyi kapsıyordu ve uygulama alanı da geniş tutulmuştu. Ancak çiftçilik işleri, bir çatı altında ve vasi idaresi altındaki işler kanunun kapsamı dışında tutulmuştu.[68]

Tasarı içerdiği düzenlemeler yanında maden ocaklarında çalışan işçilere uygulanacak "asgari ücret"in ve işçinin tanımını açık bir şekilde yapmıştır. *İşçi*, "bir iş bağıtı nedeniyle bedensel veya düşünsel hizmetini veya bunların her ikisini birlikte başkasına kiralayan kişi" olarak tanımlanır.[69] *Asgari ücret,* yerel koşullara göre, aile

[66] Talas, a.g.e., s. 97.
[67] Ağaoğlu ve Hüdaioğlu, a.g.e., s. 137.
[68] Ağaoğlu ve Hüdaioğlu, a.g.e., s. 139.
[69] Ağaoğlu ve Hüdaioğlu, a.g.e., s. 140.

başı olarak işçinin doğal koşullar içinde geçimini, harcamalarını ve olağan eğlencelerini ve hafta tatili sırasında almadığı ücreti karşılamayı sağlayacak kazançtır.[70] Tanımdan da anlaşılacağı üzere asgari ücret, hem işçi hem de ailesinin geçimini bunun yanında olağan eğlence harcamalarını da karşılayacak düzeyde belirlenecek bir tutardır. Bu günümüzde bile asgari ücret adına ulaşılamamış bir hedeftir.[71] Tasarıyı önemli kılan bu düzenlemelerin yanında en önemli eksiklerinden biri işçilerin sadece ekonomik, sınaî, ticari ve tarımsal çıkarlar doğrultusunda kendi aralarında meslek birlikleri kurabilecekleri, bunun dışında işçilerin haklarını ve çıkarlarını koruyabilmek için sendika kurma hakkına sahip olmamasıdır. Yine oluşabilecek uyuşmazlıkların çözüm yolu da grev değil, uzlaştırma kurulları ya da hakem yolu olarak tasarıda gösterilmektedir. Ancak yine de hazırlanan tasarılar içinde getirdiği düzenlemeler, kapsamı, işverene yüklediği yeni sorumluluklar, işçi-işveren arasında kurulmaya çalışılan denge açısından en iyisi olduğu söylenebilir. Liberal ekonomi politikalarından yavaş yavaş uzaklaşılmaya başlanması ve tek partinin otoriter bir yapı kazanmasıyla birlikte 1932 tasarısı, TBMM'de görüşülen ama bir sonuca ulaşmayan tasarılar arasında yerini almıştır.

Uygulamaya geçirilemeyen tasarı girişimlerinin ardından 1936 yılına gelindiğinde çalışma yaşamını düzenleyen bir yasanın oluşması artık kaçınılmaz bir hal almıştır. İş Kanunu'nun oluşmasında bu anlamda pek çok faktör etkili olmuştur. Makal bu faktörleri içsel ve dışsal olmak üzere ikiye ayırır. İçsel faktörler; işçi kesiminin sayısının artması, büyük ölçekli işletmelerde modern bir çalışma yaşamının doğması, devletçi iktisat politikalarının uygulanmaya başlanması, iktisadi ve siyasi açıdan rejimin korunması kaygılarıdır. Dışsal faktörler ise; Uluslararası Çalışma Örgütünün etkileri, İş Kanunu'nun hazırlık aşamasında hükümet tarafından davet edilen ve konu üzerinde çalışma yapan yabancı uzmanların etkisi, dönem içinde dünyada esen totalitarizm rüzgârlarıdır. Bu gerekçelerin bir araya gelmesi ve sanayileşmenin çalışanlardan daha fazla ön planda tutulması ile İş Kanunu 1936 gibi

[70] Talas, a.g.e., s. 99.

[71] 1936 tarihli İş Kanunu 33. maddesinde asgari ücret adı altında en az ücret düzenlemiş ancak bir tanım yapılmayarak belirleyici düzenlemelerle yetinilmiştir. Buna göre iş bağıtı ile çalışan ve iş yasasının kapsamı içine giren her türlü işçi, gemi adamı ve gazetecilerin ekonomik ve sosyal durumlarının düzenlenmesi için Çalışma Bakanlığı'nca "En Az Ücret Saptama Komisyonu" aracılığıyla ücretlerin en az düzeyleri en geç iki yıl içinde saptanır şeklinde yasa da düzenleme yapılmıştır.
Günümüzde Asgari Ücret Yönetmeliği'ne göre asgari ücret: İşçilere normal bir çalışma günü karşılığı ödenen ve işçinin gıda, konut, giyim, sağlık, ulaşım ve kültür gibi zorunlu ihtiyaçlarını günün fiyatları üzerinden asgari düzeyde karşılamaya yetecek ücrettir.

geç bir tarihte ancak yürürlüğe girebildi. Gülmez, bu hususta kanunun 1936 yılı ortasında hızlı bir şekilde meclisten geçirilerek kabul edilmesini, artık oluşan sınıfsal ayırımlarının devlet tarafından da görülmesi ve sınıflar arasında oluşacak çatışmaları önlemek için yasalardan oluşan bir kale duvarı örerek, sınıf savaşımına giden tüm yolları kapatma gerekliliğinin o yıllarda doğmasının etkili olduğunu söyler.[72]

2.5. 1936 Tarihli 3008 Sayılı İş Kanunu

2.5.1. İş Kanunu'nun Önemi

3008 sayılı İş Kanunu çalışma ilişkilerini bütünsel olarak ve doğrudan belirleyen ilk sistematik yasa olması ve kapsadığı konu başlıkları itibariyle iş hukuku ile ilgili düzenlemelerin yanı sıra bunlara ait yaptırımları da belirtmesi yönünden önem taşımaktadır.[73] Bu kanun ile birlikte daha önce yerel düzeyde çalışan işletmeleri kapsayan hukuki düzenlemeler, artık aynı şartlar altında, aynı işleri yapan tüm çalışanları kapsayan -her ne kadar kapsamı sınırlı tutulmuş olsa da- toplu düzenlemelere dönüşmüştür. Kanun yürürlükte kaldığı 30 yıllık süre boyunca hem Türkiye'nin çalışma hukukunu düzenlemiş hem de geçen bu uzun süreçte çalışma mevzuatıyla ilgili pek çok düzenleme yapılmasına imkân sağlamıştır.[74] Ayrıca Çalışma Bakanlığı, İş ve İşçi Bulma Kurumu, İşçi Sigortaları Kurumu ve İş Mahkemeleri'nin kurulmasını öngörmüştür.

3008 Sayılı İş Kanunu, içerdiği düzenlemeler ve taşıdığı önem nedeniyle dönemin siyasi koşullarıyla yakından ilgilidir. Özellikle kanun çıkmadan bir yıl önce 1935 de yapılan CHP IV. Kurultay'ı, bir sonraki yıl çıkarılacak İş Kanunu'nun kapsamı ve düzenlemeleri konusunda oldukça önemli ipuçları vermektedir. Kongre'de kabul edilen programa göre işçi ve işverenler arasındaki çalışma birliğinin uyuma dayalı olması esastır. Taraflar arasında oluşacak iş uyuşmazlıkları önce uzlaşma yoluyla, bu mümkün olmadığında devlet tarafından oluşturulacak uzlaştırma komisyonları tarafından çözülecektir. Yani grev ve lokavt yasaktır. Kongre'de kabul edilen programda yer alan diğer önemli kararlar, sosyal sigorta özellikle de işçi sigortalarına yapılan vurgu ve işçilerin sınıf zihniyetinden uzak ancak ulusal birliği tamamlamak ve ona kuvvet vermek gayeleriyle sendika kurabilecekleridir.[75] Kongre de konuşma yapan CHP Genel Sekreteri Recep Peker de, yine işçi ve işveren

[72] Gülmez, a.g.e., s. 199.
[73] Oscar Weigert, "The NewTurkish Labour Code", *International Labour Review*, Vol. XXXV, No: 6, June 1937, ss. 753–774. Aktaran: Makal, a.g.e., s. 355.
[74] Makal, a.g.e., ss. 353–356.
[75] Ağaoğlu ve Hüdaioğlu, a.g.e., s. 152.

arasında uyum olması gerektiğinden bahsettikten sonra "sınıf kavgası, tahakküm, imtiyaz zihniyetlerini kökünden silen bir zihniyet bu memleketin zihniyetini tamamlayacaktır" diyerek devletin sınıf çatışmasını reddeden devletçi iktisadi politika temelli fikri yapısını ortaya koymuştur.[76] Dolayısıyla İş Kanunu'nun aşağıda daha da detaylandıracağımız düzenlemeleri ile kongrede alınan kararları büyük ölçüde yansıttığını söyleyebiliriz.

İş Kanunu genel olarak döneminin koşullarına göre değerlendirildiğinde bireysel nitelikli işçi-işveren ilişkileri düzenlemesi açısından genellikle çok daha olumlu ve çağının gelişmelerine uygundur. İş akdi ve iş akdinin feshi, ücret, en az ücret, çalışma süreleri, çocuk ve kadın işçilere ilişkin özel normlar ve koruyucu önlemler, kıdem tazminatı, işçi sağlığı, iş güvenliği, iş teftişi, iş ve işçi bulma hizmetlerinin kamu hizmeti niteliğine dönüştürülmesi, sosyal sigortalara ilişkin hükümler yasa da düzenlenen başlıca konulardır. Ancak tüm bu kapsamlı düzenlemeleri öngören yasada iki temel eksiklik mevcuttur. Birincisi sendikal örgütlenmeyi ve grevi yasaklamasıdır. Şöyle ki kanun 72. maddesi ile grev ve lokavtı yasaklamış, bununla ilgili 127–132 maddeler arasında cezai müeyyideler getirmiştir. Böylelikle yasa grevi yasaklayarak, işçilerin devlet aracılığıyla sadece zorunlu tahkim sistemi ile hak arama yolunu açık tutarak rejim yasası olma özelliğini de korumuştur. İkincisi de kapsamı ve uygulama alanının sınırlı tutulmasıdır. Yasa sadece 10'dan fazla işçi çalıştıran işyerlerinde geçerli olacak, tarım, deniz, hava ve fikir işçileri, atölyeler, kamu işletmeleri ve belediyeler için geçerli olmayacaktı. Bu haliyle yasa 1938 yılında yapılan ankete dayanan Kessler'e göre 5358 işyerini ve 210–250 bin arasında işçiyi,[77] Çalışma Bakanı'na göre 300 bin işçiyi kapsamaktaydı.[78] Çalışanların büyük bir kısmı yasal çerçevenin dışında kalıyordu. Yasanın kapsamının genişlemesi ise zamanla kanunda yapılan değişikliklerle olacaktır. Hemen belirtelim ki bu eksiklik, yasanın temel mantığını oluşturan işçi-işveren ayrımına dayalı çatışmayı dışlayan, devleti ve siyasi rejimi korumayı amaçlayan bilinçli bir tercihin neticesi olarak gerçekleşmiştir. Şöyle ki yasa kapsamına girmeyen işyerlerinde çalışanları -ki bu sayı yasa kapsamına girenlerden

[76] Suna Kili, *1960–1975 Döneminde Cumhuriyet Halk Partisinde Gelişmeler,* İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, 1976, s. 63.
[77] Ülker İ. Yükselbaba, Türkiye'de 1960'lara kadar Sanayileşme Sürecinde İş Hukuku'nun Ortaya Çıkışı, yayınlanmamış yüksek lisans tezi, İstanbul Üniversitesi, 2001, s. 148.
[78] *Çalışma Bakanlığı'nın İki Yılı*, Çalışma Bakanlığı Yayınları, Sayı:13, Ankara: Doğuş Matbaası, 1947, s. 13.

daha fazla- bir anlamda işverenle kaderine terk etmiş, kapsama giren işçileri de bireysel hakları açısından daha fazla korurken toplu iş ilişkileri alanında grevden mahrum ederek rejimin temel savunma mekanizmasını işletmiştir.

2.5.2. İş Kanunu'nun Kapsamı ve Düzenlemeleri

1936 tarihli İş Kanunu, umumi hükümler ve bunu takip eden 9 bölümden oluşmaktadır. Bu bölümlerin her birinde iş akti, işin tanzimi, işçilerin sağlığını koruma ve iş emniyeti, iş ve işçi bulma, grev ve lokavt, iş teftişi, sosyal yardımlar ve ceza hükümleri başlıkları altında pek çok düzenleme yapılmıştır. Şimdi sırasıyla bu bölümleri ve getirdikleri önemli düzenlemeleri değerlendirelim.

Umumi hükümler: Yasa işçiyi, "bir iş akdi dolayısıyla başka bir şahsın işyerinde bedenen veyahut bedenen ve fikren çalışan kimse" olarak tanımlar (madde 1). Yasa bu düzenlemesi ile eksik bir işçi tanımı yaparak çalışanları fikri ve bedenen olmak üzere ikiye ayırır, fikri konularda çalışan kimseleri de yasanın kapsamı dışında bırakır. Buna göre yasa çıktığında İş Dairesi tarafından yapılan istatistiklere göre 1937 yılında 5204 işyeri 249.415 işçi, 1938 de 3692 işyeri 191.829 işçi, 1943'de 2791 işyeri ve 268.851 işçi bulunmaktadır.[79] Tabii hemen belirtelim, bu istatistiklere sadece İş Kanunu kapsamında en az on işçi çalıştıran yerler dâhil edilmiş ancak daha az işçi çalıştıran kuruluşlar arasında da bu özelliği taşıyabilecek işyerleri olabileceği düşüncesiyle bu işyerlerine gönderilen beyannamelere gelen cevaplar doğrultusunda istatistiklere dâhil edilmişlerdir.

Yasanın kapsamı dışında kalan fikri çalışanlar 1926 tarihli Borçlar Kanunu'na tabi kılınıyordu. Borçlar Kanunu da işçiyi koruyucu düzenlemeler içermemekteydi. Örneğin, yasa işveren işçiden fazla mesai isterse, işçi fazla mesaiyi çalışmaya mecbur tutuluyordu.[80] İş Kanunu 2. maddesiyle işçi sayısı bakımından da bir kısıtlama getiriyordu. "Bu kanun mahiyeti itibariyle yolunda işleyebilmesi için günde en az on işçi çalıştırmayı gerektiren işyerlerine ve buralarda çalışan işçilerle bunların işverenlerine uygulanır. (…) Deniz ve hava nakliyatı ile tarım işlerinde bir ailenin fertleri tarafından ev içinde yapılan işlerle ev hizmetlerinde ve amme hizmetlerinde" çalışanlar yasanın kapsamı dışındadır (madde 2/Ç). Yasanın yine bu maddesinde yer alan "on işçi çalıştırmayı gerektirme" kavramı hem meclis görüşmeleri sırasında büyük tartışma yaratmış hem de ilerleyen dönemlerde yasanın

[79] Makal, a.g.e., s. 307.
[80] Tüm İktisatçılar Birliği, *Türkiye İşçi Sınıfı ve Mücadeleleri Tarihi,* Ankara: Çığ Matbaacılık, 1976, s. 74.

kapsamı dışında kalmak uğruna işverenlerin, yaptıkları işin niteliği daha çok işçi çalıştırma gerektirmesine rağmen daha az işçi çalıştırarak bu maddeyi açıkça ihlal etmelerine neden olmuştur.[81] 3. madde de sanayiden sayılacak işler tek tek sayılmış, bu işlerin dışında kalan işlerin sanayi işi olup olmadığına karar verme yetkisi İktisat Vekâleti'ne bırakılmıştır (madde 4). Genel, katma ve özel bütçelerle, belediye bütçelerinden maaş veya ücret alan memurlar ve müstahdemler bu kanunun hükümlerinin kapsamı dışında tutulmuştur (madde 5).[82]

Birinci Bölüm İş Akti: Bu bölümde işçi lehine önemli düzenlemeler getirilmiştir. "sürekli iş" ve "süreksiz iş" kavramları tanımlanmıştır (madde 8). Bir sene veya daha fazla olan sürekli iş akitlerinin yazı ile mukaveleye bağlanması şartı getirilmiş, yasa mukavelenin şekil şartlarını ve mukaveleden alınacak ücretin tespitini de belirlemiştir (madde 10). İşçi sıhhi sebepler, ahlak ve hüsnüniyet kaidelerine uymayan haller başlıkları altında tek tek sayılan koşullarda ve işin bir haftadan fazla tadil edilmesi durumunda iş akdini fesh edebilir (madde 15). Ayda 30 liraya kadar olan işçi ücretleri, haciz veya başkasına devir ve temliki yapılamaz (madde 23). Gebelik halinde kadın işçilerin izinleri gerektiğinde 6 haftadan on iki haftaya uzatılabilir. Bu izinler devam ettiği müddet boyunca işveren kadın işçiye yarım ücret öder. İşçinin işle ilgili bir sebepten dolayı hastalanması durumunda işveren şartlar dâhilinde işçiyi tedavi ettirmeye ve ücretlerini yarım ödemeye mecburdur (madde 25). İşveren, iş şartlarını ve işçilerin tabi tutulacakları düzen, sağlık koruma ve iş emniyeti gereklerini gösterir bir inzibat [iç talimatname] yapmaya mecburdur (madde 29). İşveren işçiye ancak talimatnamede belirtilen sebepler ve tarzlarla günlük ücretlerinden yapabileceği kesintilerden başka ceza tatbik edemez. Kesintileri de hemen işçiye bildirmekle sorumludur (madde 30). Yasa 32. maddesiyle iktisadi ve içtimai zaruretler dolayısıyla iş miktarına göre ödenecek iş ücretlerinin en aşağı hadlerinin yani asgari ücretin bir nizamname ile belirlenmesini öngörmektedir. Ancak asgari ücretle ilgili düzenlemeler 15 yıl sonra *8 Ocak 1951 tarihli Asgari Ücretlerin Tespitine Müteallik Yönetmelik* ile mümkün olabilmiştir.

İkinci Bölüm İşin Tanzimi: Bu bölümde yapılan en önemli düzenleme çalışma saatlerinin belirlenmesidir. Daha önce çalışma sürelerine ilişkin yasal bir düzenleme olmadığından 35. maddede haftalık çalışma süresinin 48 saat olarak belirlenmesi,

[81] Makal, a.g.e., s. 393.
[82] Özdamar, a.g.e., s. 88.

keyfi olarak çalışma saatlerini belirleyen işverenlerin kısıtlanması açısından önemlidir. 36. madde de sağlık koşulları bakımından günde sekiz saat ve daha az çalışmayı gerektiren işlerin ilgili bakanlık tarafından bir kanunla belirlenmesi hükmü düzenlenmiştir. 37. maddeye göre normal çalışma süresinin dışında yapılacak olan fazla çalışmanın, günde en çok 3 saat, bir yılda en çok 90 iş günü olabileceği, her bir fazla çalışma için verilecek ücretin normal çalışma ücretinin saat başına düşen miktarının %25'den %50'ye kadar yükseltilmesi suretiyle ödenmesi, işçinin onayının alınması ve fazla çalışmaya başlandığı gün her işyeri mahalli hükümetin ilgili makamına müracaat ederek fazla çalışma şart ve usullerini onaylatması gerekir. 40. maddede çalışma süresi içinde yapılacak dinlenme ve verilecek molalar, 43. maddede gece çalışmasının süresi ve koşulları düzenlenmiştir. 48. madde ile 16 yaşından küçük çocukların hangi işte çalışıyor olursa olsunlar günde 8 saatten fazla çalıştırılmaları yasaklanmıştır. 49. madde ile yeraltı veya su altı işlerinde (maden, kanalizasyon), 18 yaşını doldurmamış erkek çocukların ve istisnasız her yaştaki kız ve kadınların çalıştırılması yasaklanmıştır.

Üçüncü Bölüm İşçilerin Sağlığını Koruma ve İş Emniyeti: Her işveren, işyerinde işçilerin sağlığını koruma ve iş emniyetini temin etmek için gerekli olan tedbirleri almakla ve bu hususta şartları ve düzenlemeleri yapmakla sorumlu tutulmuştur (madde 54). Aynı şekilde işçilerinde işyerine çalışma şartlarına uygun olmayan şekilde gelmesi yasaklanmıştır (madde 57). Ağır ve tehlikeli işlerde çalışacak işçilerin vücutça bu işlere elverişli ve dayanıklı olduklarına dair sağlık raporu olmadıkça bu gibi işlere alınmaları da yasaklanmıştır (madde 59).

Dördüncü Bölüm İş ve İşçi Bulma: 63. madde ile işçilerin elverişli oldukları işlere yerleştirilmeleri ve muhtelif işlere yerleştirilmelerinin bir kamu hizmeti olarak devlet tarafından yapılması hükmü getirilmiştir. Bu hizmetin yapılabilmesi için de İktisat Vekâletine bağlı olmak üzere bir İş ve İşçi Bulma Kurumu kurulması öngörülmüştür. 64. maddeyle de kurumun görevleri, faaliyetleri ve alacağı tedbirler belirlenmiştir.

Beşinci Bölüm Grev ve Lokavt Yasaklığı ve İş İhtilaflarının Halli: Bu bölümde toplu iş ilişkileri alanında önemli düzenlemeler yapılmıştır. 72. madde ile grev ve lokavt kesin olarak yasaklamıştır. 73. madde ile grevin tanımı yapılmış, herhangi bir işyerinde en az üç kişinin aralarında kararlaştırarak, hep birlikte ve birdenbire işi bırakmaları yüzünden işyerinde faaliyet tamamen ya da kısmen

gecikmeye uğrarsa bu işçilerin eylemleri de grev sayılmıştır. 74. madde ile de lokavtın tanımı yapılmış benzer düzenlemelerde işverenler için yapılmıştır. Yasa işyerindeki işçi sayısının on kişiden az olmamak üzere, beşte biri kadar işçi ile işveren arasında çıkan anlaşmazlığı "toplulukla iş ihtilafı" ve ayrı ayrı işçilerin kendi hak ve menfaatleri için işverenle aralarında çıkan anlaşmazlığı "tek başlı iş ihtilafı" olarak tanımlar. Her iki durumda da uyuşmazlığın çözülmesi için uzlaştırma yoluna gidilmesi esastır (madde 77). Yasa sendikalaşma ile ilgili bir düzenleme içermediğinden uzlaştırma konusunda işçinin temsilini seçilecek "mümessil işçi"nin yapmasıyla ilgili bir düzenleme getirmiştir. Buna göre bir işyerinde çalışmakta olan işçiler arasında elli kişiye kadar iki, elliden iki yüz işçiye kadar üç, iki yüzden bine kadar dört ve binden yukarı sayıda işçiler için beş "mümessil işçi" seçilir. Bu mümessiller, işverenle işçiler arasında çıkacak "tek başlı" yahut "toplulukla" iş ihtilaflarını kotarmak için işverenle veya vekiliyle konuşup anlaşmak ve meseleyi uzlaştırmaya çalışmak ödevini yaparlar (madde 78). Burada işçi temsilcilerinin de işverene bağlı çalışanlar olmaları, grev hakkının yasaklanması ve sendikalara dair bir düzenleme getirilmemesi, işçiyi temsil eden işçi temsilcilerinin işveren karşısında eşit olmayan bir durumda kalmasına neden olmaktadır. Bu da işçi temsilinin en temel sıkıntısıdır.

Toplulukla iş ihtilafı hususunda taraflar arasında bir uzlaşma sağlanmazsa bu durumda ertesi iş gününün akşamına kadar işveren veya temsilciler tarafından uzlaşmazlığın ilgili makama bildirilmesi mecburidir (madde 81). Uzlaşmazlığın bildirildiği makam en çok altı iş günü içinde ihtilafın olduğu yere bir memur gönderir. Temsilciler ve işverenler bu memur karşısında tekrar ihtilafı müzakere ederler. Memurun amacı bir uzlaştırma tarzı araştırmak ve taraflara teklif etmektir. Şayet uzlaşma sağlanırsa memur tarafından bir "zabıt varakası" yazılır (madde 81/b). Eğer memurun yaptığı teklifle de uzlaşma çözülemezse bu durum yapılan itirazları da içerecek şekilde yazılacak bir zabıt varakası suretiyle 24 saat içinde ilgili makam tarafından valiye iletilir (madde 82). Üç iş günü içinde valinin davetiyle "iş ihtilafları hakem kurulu" toplanarak meseleyi görüşür. Hakem kurulu her iki tarafın da temsilcilerini dinler gerekirse aynı işyerinden başka işçileri veya işverenleri de tanık olarak çağırabilir (madde 82/c). Hakem kurullarına tarafları temsilen, vekâletle dışardan atanan herhangi bir kimse veya avukat kabul edilmez (madde 82/ç). Hakem Kurulu oy çokluğu ile karar verir. 12 iş günü içinde taraflardan herhangi biri valiye

itiraz yazısı vermemesi durumunda karar kesinleşir. Kurul tarafından karar taraflara bildirilir. Bu kararın üzerinden 26 iş haftası geçmeden tekrar aynı konuda "toplulukla iş ihtilafı" çıkarılamaz (madde 82/d). Şayet Hakem Kurulu kararına da itiraz edilirse bu sefer Yüksek Hakem Kurulu'na gidilir (madde 83). Yüksek Hakem Kurulu gerekli incelemeyi yapıp, oy çokluğu ile karar alır. Artık bu karar her iki taraf içinde kesin ve bağlayıcıdır (madde 83/d).

Altıncı Bölüm İş Hayatının Murakabe ve Teftişi: Bu bölüme göre "ulusal çalışma bütünlüğünün düzen altında yürütülmesini sağlamak üzere, iş hayatının kanun hükümlerine ve memleket menfaatlerine uygunluğunu devlet takip, murakabe ve teftiş eder (madde 91)."[83] Bu vazifenin yapılması için yine İktisat Vekâleti'ne bağlı bir "Genel Teşkilat" ve ihtiyaca yetişecek sayı vasıflarda denetleme ve teftiş memuru bulundurulması öngörülmüştür.

Yedinci Bölüm Sosyal Yardımlar: Bu bölüme göre iş hayatında iş kazaları, meslek hastalıkları, analık, ihtiyarlık, hastalık ve ölüm hallerine karşı yapılacak sosyal yardımların devlet tarafından tanzim ve idare edilmesi hükmü getirilmiştir (madde 100). Yine bu vazifenin yerine getirilmesi için İşçi Sigortası İdaresi kurulması öngörülmüştür. 101. maddeye göre işçiler işyerlerine alınmalarıyla beraber kendiliğinden sigortalı olurlar. 107 madde ile İşçi Sigortası İdaresi'nin ilk önce iş kazası ve meslek hastalıkları ve analık sigortaları ile ilgili düzenlemeler yapması ve bu düzenlemelerin kanun yürürlüğe girdikten altı ay sonra ve diğer sigorta kollarına ait kanunlar ise o kanunlar uygulanması imkânı oluşunca hükümet tarafından TBMM'ne sevk edilecektir. Ancak İşçi Sigortaları Kurumu biraz da gecikmeli olarak 4792 sayılı kanun ile 1945 yılında kurulmuştur.

Sekizinci Bölümde kanun ceza hükümlerini düzenlemiş, *dokuzuncu bölümde* de Teşkilat başlığı altında İş Kanunu hükümlerinin uygulanmasını temin ve takip etmekle yükümlü olmak üzere kanunun yayım tarihinden itibaren İktisat Vekâleti'ne bağlı "İş İdaresi" kurulması öngörülmüştür.

2.5.3. 3008 Sayılı İş Kanunu'nun Uygulanması İle İlgili Sorunlar

3008 İş Kanunu 1937 yılında yürürlüğe girdi. Kanun yürürlüğe girdikten üç yıl sonra savaş döneminin yarattığı olumsuz ekonomik koşulların bir neticesi olarak 1940 yılında MKK çıkarıldı. Bu kanun yürürlükte bulunan İş Kanunu'na göre daha katı kurallar getiriyor ve kanunun pek çok hükmünü geçersiz kılıyordu, kaldı ki

[83] Özdamar, a.g.e., s. 117.

MKK çıkmadan önceki üç yıl boyunca da kanunun tam ve eksiksiz uygulandığını söylemek oldukça güçtür. Çünkü çalışma hayatı ile ilgili hukuksal düzenlemeleri bütünleyecek kurumsal alt yapı ve ek sosyal güvenlik mevzuatı yapılabilmiş değildi. Bu uygulamaların gerçekleşmesi için 1945 yılına çok partili siyasi yaşama geçmek gerekecekti.

Yasa yukarıda da değindiğimiz gibi kurumsal örgütlenmesini geç tamamladığından, kapsamı dar tutulduğundan ve MKK ile bir süre askıya alındığından uygulamada pek çok sıkıntılar yaşanmıştır. Bu sıkıntılardan ilki çalışma saatlerine ilişkin olanıdır. Pek çok işyerinde yasal çalışma süresi 8 saat olmasına rağmen bu uygulanmamış, çalışma süreleri 12 saat hatta 15 saate kadar çıkmıştır. Kanun en fazla üç ay fazla mesai yapılmasına izin verdiği halde pek çok işyeri bu süreyi suistimal etmiş, hafta tatili olmasına rağmen pazar günleri bile işçileri çalıştırmıştır.[84] Dönem içerisinde bu tür yasal suistimallar sadece özel sektördeki işletmelerde değil, aynı zamanda devlet işletmelerinde de olmuştur. Örneğin 20 bin işçi çalıştıran bir devlet işletmesi Hafta Tatili Kanunu'na aykırı olarak işçilere uzun bir süre pazar tatili yaptırmamıştır. Yine başka bir devlet işletmesi işten çıkardığı işçilere tazminat ödememiştir. Başka büyük bir devlet işletmesi ise kanunun hafta da 48 saatten fazla çalışmayı yasaklayan hükmüne rağmen çalışma sürelerini daha fazla tutmuştur.[85] Bu örneklerden de anlaşılacağı gibi devlet kendi çıkardığı kanunu kendi işletmelerinde dahi uygulamamaktadır. Kuşkusuz bu durum işçiyi koruyucu mevzuatın hayata geçirilmesini geciktirmiş, hem özel sektörde hem de yasanın kapsamı dışında kalan işyerlerinde işverenlerin, hukuksal sorumluluklarından kaçınmasına yol açmıştır.

İşverenlerin, işçilerin çalışma şartlarını iyileştirecek yasal önlemlere büyük bir dirayet göstermesi uygulamada ciddi sorun yaratan önemli bir etken olmuştur. Dönem bunun örnekleriyle doludur ve yasal yaptırımların uygulama da yetersiz kaldığının da en önemli delilidir. Şöyle ki işçilere ücretlerini kanuna aykırı olarak vaktinde ödemeyen, müfettişlerin uyarılarına rağmen talimatlara uymayan, müfettişlere kötü davranan, haklarını korumak isteyen işçilere karşı kara liste hazırlayıp, bu işçileri işten atıp, başka yerlerde iş bulmasını engelleyen, sırf Cumhuriyet Bayramı ücretini ödememek için işçileri işten atan, iş ihtilafı çıkararak

[84] Orhan Tuna, *Grev Hakkı İş Mücadelelerinde Yeri ve Önemi,* İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1951, s. 55.
[85]Tuna, a.g.e., ss. 71–72.

Hakem Kurulu'na giden işçileri işten çıkaran, sendikal faaliyetleri bastırmak için türlü yollara başvuran çok sayıda işveren mevcuttur.[86] Görüldüğü gibi işveren ücret artışına imkân sağlayacak her türlü yasal yolu görmezden gelme ve bu hakkı kullanan işçiye baskı yapma eğilimindedir. Kuşkusuz bu keyfiyetin temel sebeplerinden biri de teftiş mekanizmasının zayıf kalmasıdır.

Kanunun uygulanmasında yaşanan en önemli sıkıntılardan biri de İş Kanunu kapsamına giren işyerleri konusundaydı. Örneğin işyerlerinin kanunun kapsamına dâhil olup olmayacağını belirleyen Bölge Müdürlüklerine bağlı memurların sayısının yetersiz ve işverenlerin kötü niyetli olması sebebiyle işyeri tasnifleri ya yanlış ya da gecikmeli olarak yapılabilmekteydi.[87] Buna ek olarak bazı işverenler de yasanın kapsamı dışında kalmak için çeşitli yollara başvuruyordu. İşveren teknik imkânları elverdiği ölçüde iş yerlerini parçalıyor, böylelikle yasanın kapsamı dışında kalıyordu.[88] Hatta *4772 sayılı İş Kazaları ile Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu*'nun uygulanmasına geçildikten sonra pek çok işyeri, sigorta primi mükellefiyetinden kurtulabilmek için yasanın kapsamı dışında kaldığını iddia ederek müracaatta bulunuyordu. Bu müracaatların birçoğunda işyerlerinin tetkiki genelgelere uygun şekilde yapılmamış olduğundan kanunun kapsamına alınması gerekenler alınmıyor, alınmaması gereken bazı işyerleri de kanunun kapsamına alınarak, itirazlar üzerine tekrar inceleme yapılması neticesiyle gereksiz yazışmalara yol açıyordu. Bunun üzerine bakanlık, hangi işyerlerinin yasanın kapsamına girdiği ile ilgili oluşan hatalı uygulamaları düzeltmek için bir genelge yayımlamıştır. Bu genelgeye göre, bir işyerinde çalışan işçi sayısı 8 kişi olmakla beraber o işyerinde günde 11 saat çalışılıyorsa bu işyerinin "mahiyeti itibariyle 10 ve daha fazla işçi çalıştırmayı gerektirdiğinden" kanunun kapsamına gireceği belirtiliyordu. Bununla ilgili bir hesaplama tekniği de genelgede örneklendirilerek açıklanıyordu. Yine genelgede bir işyeri, senenin belli bir zamanında günde en az 10 işçi çalıştırmayı icap ettirecek şekilde faaliyette bulunup diğer devresinde bir iki işçi ile çalışıyor ve faaliyetini tamamen terk ediyorsa bile o işyerinin kanunun kapsamına dâhil edilmesi gerektiği belirtilmiştir.[89]

---

[86] Tuna, a.g.e., ss. 67–68.
[87] Çalışma Genel Müdürlüğü'nün 22.7.1948 Tarihli ve 37 Numaralı Genelgesi; Çalışma Mevzuatı Cilt: II, Çalışma Bakanlığı Yayınları, Sayı:17, 1949, s. 572.
[88] Tuna, a.g.e., s. 66.
[89] Çalışma Genel Müdürlüğü'nün 2.5.1947 Tarihli ve 35 Numaralı Genelgesi; Çalışma Bakanlığı Yayınları, 1949, s. 569.

Kanunun yapmış olduğu işçi tanımı uygulamada çelişkili durumlar ortaya çıkarmıştır. Kanun işçiyi "bir iş akdi dolayısıyla başka bir şahsın işyerinde bedenen veyahut bedenen ve fikren çalışan kimse" olarak tanımlar (madde 1). Yine kanun 12. maddesinde "sürekli iş akitlerinde, yaptığı iş itibariyle bedenen çalışması fikren çalışmasına galip olan işçiler için" tanımını yapmaktadır. Ama bu işçilerin hangi meslekler olduğunu açık bir şekilde belirtmemiştir.[90] Bu da hangi kriterlere göre hangi işleri yapan kişilerin işçi tanımı içine girdiğine dair bir çelişki yaratmaktadır.

'İşçi temsilciliği' sistemi de yine bu dönemde sağlıklı bir şekilde işletilememekteydi. Yasanın 1950 yılına kadar işçi temsilcilerine yeterli güvenceyi sağlayamaması, işçi temsilcilerini işverenin baskılarına maruz bırakmaktaydı. İşçiler, işten atılma korkusu nedeniyle temsilci olmaya korkuyordu. Bazen de işverene yakın isimler temsilci seçildiği ya da işveren işyerinde çalışan ustabaşıları temsilci gibi gösterdiğinden işçinin sorunlarını çözmesi için kurulan 'işçi temsilciliği' sistemi etkisizleşiyordu.[91] Bu durum 1946 yılında sendikal hakların tanınmasından sonra da sürüyor, daha önce temsilcilere uygulanan baskılar bu sefer sendikal faaliyette bulunanlara ve sendikalara uygulanmaya başlanıyordu.

İş Kanunu grevi yasakladığı gibi lokavtı da yasaklamaktaydı. Ancak işverenler yasal düzenlemelerdeki boşluklar ve yoruma açık maddeler sayesinde işçiyi kolaylıkla işten çıkarabilmekteydi. Bu açıdan kanun işverene zımmî olarak lokavt yapma hakkı tanıyordu ve bu dönem boyunca da uygulandı. İşverenler, yasaya dayanarak mali kriz, mevsim tatili, hammadde yokluğu gibi gerekçeler ile işçiyi işten kolaylıkla çıkarabilmekteydi.[92] Ayrıca kanun 16. maddesinde getirdiği düzenlemeyle işverenin sözleşme süresi dolmadan ve önceden haber vermeksizin işçiyi işten çıkarmasına imkân vermekteydi. İşçi kendisine bağlı olmayan bir sebepten dolayı hasta olursa, bu hastalık hükümet tarafından çıkarılacak tüzükte belirtilecek süreden fazla sürerse, işçi işini yapamayacak hale gelirse (madde 16 I/a), işçinin bulaşıcı bir hastalığa yakalandığı anlaşılırsa (madde 16 I/b), işçi işverenin emniyetini suistimal eder, hırsızlık yapar, işverenin mesleki sırlarını ifşa ederse, sadakate uymayan davranışlarda bulunursa (madde 16 II/d), işçi kendi kastı ve ihmali yüzünden işin

[90] İşçi Sigortaları Kurumu Çalışma Meclisi İş ve İşçi Bulma Kurumu 1947 Genel Kurul Toplantıları, Çalışma Bakanlığı Yayınları, Sayı: 11, Ankara: Doğuş Matbaası, s. 147.
[91] Yıldırım Koç, *Türk-İş Tarihinden Portreler Eski Sendikacılardan Anılar ve Gözlemler,* Ankara: Türk-İş Yayınları, 1998, s. 78.
[92] Sedat Ağralı, *Türk Sendikacılığı,* İstanbul: Son Telgraf Matbaası, 1967, s. 51. Ayrıca "Sezon Tatili" uygulaması 27 Mayıs 1960 yılında Çalışma Bakanı Cahit Talas'ın döneminde kaldırılmıştır.

emniyetini tehlikeye düşürürse, işverenin malı olan veya malı olmayıpta emaneti altında bulunan makineleri, tesisatı veya eşya ve maddeleri on günlük ücretinin tutarıyla ödenemeyecek derece de hasara uğratırsa (madde 16 II/f) işveren hemen sözleşmeyi fesh edebilmekteydi.

Kanunun grevi yasaklaması ve zorunlu tahkim sistemini benimsemesi işçinin haklarını koruması açısından iki önemli kurumu ortaya çıkarıyordu. Bunlardan ilki uzlaşma sağlanamazsa gidilecek İl Hakem Kurulu, buradaki karara itiraz edilirse de Yüksek Hakem Kurulu idi. Her iki kurul da devlet memurlarından oluşmakta ve işçiler hakkında karar vermekteydi. Kurul vasıtasıyla ihtilafın çözülmesi aylar aldığından ve çoğunlukla da İl Hakem Kurulu'nun kararlarını onaylayan kararların çıkması tahkim sisteminin çözümleyici işlevini azaltmaktaydı.[93] Ancak özellikle sendikaların iş ihtilafları çıkardığı 1950 sonrası dönemde Yüksek Hakem Kurulu kararlarının 2/3'nin işçi lehine olduğunu ve sendikaların bu yolla ücret artışları sağladığını söylemeliyiz.[94]

İş Kanunu'nun uygulanması ile yaşanan diğer sorunlar ise bazı işverenlerin, süresiz iş akitlerinin sebep olacağı kanuni mükellefiyetlerden kurtulmak maksadıyla belli süreli ve birer günlük sözleşmelerle işçi istihdam etmeleridir. Böylelikle bu işverenler her gün yeni bir iş akdi yapar gibi görünmektedirler.[95] Yine kanununun 23. maddesine göre "işçi ücretlerinin ayda 30 liraya kadar olanının haciz veya başkasına temliki"nin uygun olmadığı belirtilmesine rağmen bazı icra dairelerince (Mal Müdürlükleri ve Tahsil Şubelerince) 30 liraya kadar kısmının dahi haczedilmesidir.[96] Hatta İş Kanunu'nun hangi işyerlerine uygulanacağı İş Dairesinin yetkisinde olmasına rağmen icra memur ve mercilerinin buna müdahale suretiyle yetkileri dışında müdahalede bulunması uygulamada yaşanan diğer önemli aksaklıklardır.[97] Kanun 18. maddede işten çıkarılan işçiye "yeni bir iş bulması için lüzumlu olan arama zamanını iş saatleri içinde temin etmeye mecburdur. Bu yeni iş arama izninin müddeti günde iki saatten az olamaz" demektedir. İşveren iş saatleri

[93] Ücret ihtilaflarının sebepleri ve detayları için bakınız Tuna, 1952, ss. 62–64.
[94] Ahmet Makal, *Türkiye'de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri(1945–1963),* Ankara: İmge Kitabevi, 2002, s. 507.
[95] İş Dairesi'nin 29.04.1939 Tarihli ve 49 Numaralı İktisat Vekâleti'ne Yazdığı Resmi Yazı; Çalışma Bakanlığı Yayınları, 1949, s. 585.
[96] İş Dairesi'nin 8.2.1938 Tarihli ve 79 Numaralı Tebliği; Çalışma Bakanlığı Yayınları, 1949, s. 627. ve İş Dairesi'nin Maliye Vekâleti'ne gönderdiği 30.12.1937 tarihli ve 3596 numaralı yazı; Çalışma Bakanlığı Yayınları, 1949, s. 629.
[97] İş Dairesi'nin 28.4.1938 Tarih ve 81 Numaralı Tebliği; Çalışma Bakanlığı Yayınları, 1949, s. 630.

içinde daha uzun saatler işçiye iş araması için izin vermeyeceğinden yasal alt sınır olan iki saat süreyi işçiye verecek, işçi bu iki saat gibi kısa bir sürede iş arayacak, yol gidecek ve zamanı dolduğunda işyerine tekrar gelmek zorunda kalacaktır. Dolayısıyla bu madde yasal sürenin iş bulma konusunda pratik bir işlev görememesi ve işverenin alt sınırdan fazla süre vermeme eğilimi nedeniyle uygulamada pek işleyememektedir.

2.5.4. İş Kanunu'na Yeni Düzenlemeler Getiren 1940 Tarihli Milli Koruma Kanunu (MKK)

MKK,[98] II. Dünya Savaşı'nın başlamasından sonra seferberlik ilan edilmesiyle silah altına alınan işgücünün yaratacağı üretim kaybı ve bunun iktisadi yapıya olumsuz etkilerinin azaltılması amacıyla 1940 yılında çıkarılmıştır.[99] MKK savaş süresi boyunca ülkenin iktisadi politikalarını şekillendirmesinin yanı sıra, hükümete geniş yetkiler tanıyarak çalışma yaşamına ilişkin önemli düzenlemeler yapma imkânı sağlamıştır. Savaşa girme ihtimalinin yaratacağı olağanüstü koşullarla ortaya çıkan kanunun, bu koşullar ortadan kalktığında da yürürlükten kaldırılması öngörülmekteydi. Ancak savaş bittikten sonra uygulamasına son verilmediği gibi DP döneminde de uygulanmıştır. MKK, İş Kanunu'nun çalışma yaşamına ilişkin işçiyi koruyan bazı düzenlemelerini askıya almış, zamanla da bu düzenlemeler de işçi aleyhine gelişerek yerleşik bir uygulama kazanmıştır. MKK, ancak 27 Mayıs İhtilali'nden sonra 15 Haziran 1960 yılında yürürlükten kaldırılabilmiştir. [100]

Kanun, çalışma yaşamıyla ilgili olarak iş mükellefiyeti, mazeretsiz işyerini terk etmenin yasaklanması, çalışma süresinin arttırılması ve hafta tatilinin kısmen veya tamamen uygulanmaması, çalışma yaşı ve kadınların çalışmasına ilişkin konularda düzenlemeler getirmiştir. Şimdi bu düzenlemeleri sırasıyla kanunun maddelerine dayanarak açıklamaya çalışalım. MKK'nın önemli bir düzenleme getirdiği alanlardan biri zorunlu çalışma yani iş mükellefiyeti diğer adıyla "zorunlu çalıştırmadır."[101] Yasaya göre "hükümet, sanayi ve maadin müesseselerinin istihsallerini ve diğer iş yerlerindeki mesaiyi, bu kanunun derpiş ettiği ihtiyacı

---

[98] Kabul tarihi: 18.01.1940, Resmi Gazete: 26.1.1940, sayı: 4417.
[99] MKK'nın gerekçesi için bakınız. Çavdar, a.g.e., s. 315 ve Makal, *Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946*, s. 412.
[100] Cemil Koçak, *Türkiye'de Milli Şef Dönemi (1938–1945),* Cilt: 2, Ankara: Yurt Yayınları, 1986, s. 383.
[101] Ahmet Makal, "65. Yılında Milli Koruma Kanunu, Çalışma İlişkileri ve İş Mükellefiyeti Üzerine Bir İnceleme", *Ameleden İşçiye Erken Cumhuriyet Dönemi Emek Tarihi Çalışmaları*, İstanbul: İletişim Yayınları, 2007, s. 174.

karşılayabilecek hadde çıkarmak için lüzumlu olan işçi kadrosunu ve ihtisas elemanlarını temin eder. Bu maksatla vatandaşlara ücretli iş mükellefiyeti tahmil edilebilir (madde 9).

İş mükellefiyetinin en sık uygulandığı sektör madencilik ile sınırlı tutulmuştur.[102] Özellikle de ağırlıklı olarak günde ortalama 25 bin işçinin çalıştığı Ereğli ile 4 bin kişinin çalıştığı Kütahya'daki kömür işletmelerinde zorunlu çalıştırma uygulanmıştır.[103] Bunların yanısıra Garp Linyit Ocakları da mükellefiyet kapsamına alınmıştır. Mükellefiyetin özellikle madencilik sektöründe önem kazanmasının nedenleri kömürün, demiryollarında ve ulaşım sektöründe, üretimini kömüre bağlı olarak yapan diğer sektörlerde ve ısınma dolayısıyla tüketicinin kullanması açısından taşıdığı önemdir. Kömür üretiminin azalmasının beraberinde pek çok sektörü de etkileyecek olması savaş koşullarında kömürün stratejik bir önem kazanmasına neden olmuş, iş mükellefiyeti uygulamasıyla da üretim arttırılmaya çalışılmıştır.

Yasa devlete madenlere yakın yerde oturan köylüleri çalıştırma hakkı vermekteydi. Bu nedenle pek çok köylü hem madenlerde hem de "bölgede madencilik için zorunlu olan ormancılık, ulaşım ve benzeri işlerde düşük ücretlerle ve çok kez de zor altında çalıştırılıyordu."[104] Bunun yanısıra bölgede sadece Zonguldak maden ocakların da 15.000 ceza mahkûmu[105] ve silah altına alınan işçilerde asker-işçi olarak zorunlu çalışmaya tabi tutuluyordu.[106] Devlet köylüyü yasaya dayanarak "yaka paça" önceden haber vermeden madenlerde çalıştırmak için götürüyordu.[107] Bu cebri durum, hem köylünün ailesinden, bağından, bahçesinden koparak üretim yapmasını hem de daha verimli çalışmasını engelliyordu.[108] Kuşkusuz zorunlu çalıştırmaya yönelik bu durum, zorla istemediği bir işte ailesinden uzakta ve de zor çalışma şartları altında çalışan işçilerin üretim verimini düşürdüğü gibi özellikle madenlerde meydana gelen iş kazalarını da arttırıyordu. Buna ücretlerin çok düşük olması da eklenince "işçilik" orda çalıştırılanlar için bir eziyete

[102] Koçak, a.g.e., s. 395.
[103] Makal, a.g.m., s. 175.
[104] Koçak, a.g.e., s. 400.
[105] Gerhard Kessler, "Zonguldak ve Karabük'te Çalışma Şartları", *İçtimai Siyaset Konferansları*, 2. Kitap, 1949, s. 15.
[106] Mehmet Şehmus Güzel, "İkinci Dünya Savaşı Boyunca Sermaye ve Emek", *Osmanlı'dan Cumhuriyet Türkiye'sine İşçiler (1839- 1950),* Çev: Cahide Ekiz, İstanbul: İletişim Yayınları, 1998, s. 202.
[107] Güzel, a.g.m., s. 202.
[108] Makal, a.g.m., s. 180.

dönüşüyordu. Nitekim tam da bu nedenlerle ve de mükellefiyet mekanizmasının sağlıklı bir şekilde işletilememesinden dolayı beklenen üretim artışı gerçekleştirilemiyordu. Bu gerçekliğin bir neticesi olarak da iş mükellefiyeti 26 Ağustos 1946 yılında kaldırıldı. Üretimde işgücü kaybından kaynaklanabilecek ciddi bir dar boğaz yaşamamak adına bir geçiş dönemi öngörüldü. Zonguldak madenlerinde zorunlu çalışma bu nedenle bir yıl gecikmeli olarak 1 Eylül 1947 yılında kaldırıldı.[109] Ayrıca MKK'nın mükellefiyetin kaldırılmasından önceki bir yıllık geçiş döneminde 1946 yılı sonlarında işçinin mükellefiyeti sona erdikten sonra da çalışması ve iş gücü kaybını önlemek amacıyla ücretlerde yaklaşık %40 oranında bir artış yapılması Makal'a göre işçileşme süreci açından kanunun yaptığı önemli bir katkıdır.[110]

Yasanın getirdiği diğer düzenlemelerden biri de işyerini izinsiz terk etme yasağıdır. Buna göre "hükümetçe lüzum görülen sanayi ve maadin müesseseleriyle bu müesseselere bağlı iş yerlerinde ve bu kanunun derpiş ettiği ihtiyacı karşılamak amacıyla Hükümetçe tayin edilecek diğer iş yerlerinde çalışan işçiler, teknisyenler, mühendisler, ihtisas sahipleri ve sair hizmetliler çalıştıkları müesseseyi veya iş yerlerini, kabule şayan bir mazeret olmaksızın, terk edeme[yeceklerdi]" (madde 10). Ancak ücretlerin düşük olması, çalışma şartlarının ağırlığı ve çalışma sürelerinin uzaması işçilerin mükellefiyetten kurtulmak için firar etmelerine neden oldu. Keza kanunun 9. maddesine göre "Kendilerine ücretli iş mükellefiyeti tahmil edilenlerle bunlardan iş yerlerinden kaçanlar icabında vali ve kaymakamların yazılı emirleri üzerine zabıta kuvvetiyle" iş yerlerine geri götürülüyorlardı. Bu hükme rağmen firarların artması üzerine hükümet, 1944 yılında iş yerini terk etme suçunu işleyenlere para ve hapis cezası getiriyordu.[111] Kaldı ki işçiler, işten kaçsalar da mahkûm da olsalar yine zorunlu çalıştırma kapsamına giriyorlardı ve mahkûm olmaları da bir şeyi değiştirmiyordu.

MKK'nın diğer önemli düzenlemeleri de çalışma saatlerinin üçer saat daha arttırılması (madde 19/I), kadınların ve 12 yaşından yukarı kız ve erkek çocukların sanayi işlerinde ve 16 yaşından yukarı erkek çocukların maden işlerinde çalışmaları hakkında 3008 sayılı İş Kanunu'nda mevcut hükümlerin hükümet kararıyla uygulanmayabileceğidir (madde 19/ II). Yine Hafta Tatili Kanunu ile Ulusal Bayram

[109] Güzel, a.g.m., ss. 205–206.
[110] Makal, a.g.m., s. 189.
[111] Güzel, a.g.m., s. 207.

ve Genel Tatiller hakkındaki Kanun hükümleri Hükümet kararıyla kısmen veya tamamen tatbik olunmayabilir (madde 19/ III). "Hükümet, bilumum ticarethane ve müesseselerin açık bulundurulacağı günleri ve asgari iş saatlerini tespit etmeğe salahiyetlidir. Tespit edilmiş olan günlerde ve asgari iş saati müddetince bu ticarethane ve müesseselerin açık bulundurulması mecburidir" (madde 19/ V).

MKK 9. maddesi ile getirdiği iş yükümlülüğü ve 10. maddesiyle işyerini terk etme yasağı koyması İş Kanunu'nun 13. maddesinde yer alan iş akdinin feshi ile ilgili hükmü geçersiz kılıyordu. Yine kanunun 19/I da düzenlenen haftalık çalışma saatlerinin üçer saat arttırılması, İş Kanunu'nun 37. maddesinin 2. ve 3. fıkrasında yer alan fazla çalışma saatlerinin bir yılda en fazla 90 iş günü olabileceği ve her bir fazla çalışma saat için verilecek ücret, normal çalışma ücretinin saat başına düşen miktarının %25'ten %50'ye kadar yükseltilmesini düzenleyen maddeleri geçersiz kılıyordu. Çünkü MKK gerektiğinde çalışma saatlerinin arttırılmasını öngörüyor ama fazla mesai ücreti ödenmesini düzenlemiyordu. Yine İş Kanunu 50. maddesiyle sanayiye ait işyerlerinde 18 yaşını doldurmamış erkek çocuklarla her yaştaki kız ve kadınların gece çalıştırılmalarını yasaklıyordu. Ancak kanun istisnai hallerde 16'dan büyük yaştaki erkek ve kız çocuklarının ve daha büyük kadın işçileri gece çalıştırılmasına izin veriyordu. Kanunun 19. maddesinin ikinci bendiyle 16 yaşından küçük çocuklara uygulanan gece çalışma yasağını da kaldırdı. Keza İş Kanunu'nun Hafta Tatili'ni düzenleyen maddeleri de 19. maddenin 3. bendiyle uygulamadan kaldırılıyordu.[112] Hafta Tatili uygulaması da bir anlamda sona eriyordu. Böylece 1937 yılında yürürlüğe giren İş Kanunu, daha üçüncü yılında düzenlemelerini hayata tam olarak geçiremeden savaş ekonomisinin etkisiyle ve MKK yoluyla işçi aleyhine değiştiriliyordu.

MKK'nın getirdiği düzenlemeler sonucunda işçiler özellikle de köylü işçiler günde en az 11 saat, düşük ücretlerle, zorunlu çalışmaya maruz bırakılmışlardır. İşçiler resmi tatillerden bile faydalanamadıkları gibi İş Kanunu'nun işçiyi koruyucu hükümlerinin geçersiz kaldığı bir çalışma ortamında savaşın tüm olumsuz ekonomik koşullarını sırtlamışlardır. Yedi milyonluk nüfusun bir milyonunun silah altında tutulduğu bir dönemde kadın ve çocuk işçilerin sayısı da büyük oranlarda artmış, bu

[112] Orhan Tuna, "Türk İş Hukuku ve Milli Koruma Kanunu", *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası,* Cilt:1, 1939, ss. 330–351. Aktaran Koçak, a.g.e., s. 404.

kesim diğer işçilerden daha düşük ücretlerle çalıştırılarak üretimi ve kârı arttırmak adına açıkça sömürülmüşlerdir.[113]

MKK'nın büyük oranda işçi ve küçük üretici aleyhine gelişen uygulamaları neticesinde çok büyük bir üretim artışı sağlanamamış, kamu işletmeleri sadece kısmi bir üretim artışı sağlamıştır. Buna karşın özel sektör, hükümetin MKK'nın özel sektörü olumsuz etkileyecek düzenlemelerini en alt seviyede uygulaması[114] ve devletin özel sektörün ürettiği malların en büyük alıcısı olarak özel sektörün kârını garantilemesi sayesinde kazançlı çıkan taraf olmuştur.[115] Benzer şekilde büyük toprak sahipleri ve ürününü pazarda satan tüccar da savaş nedeniyle artan fiyatlar, yüksek enflasyon ve karaborsadan istifade ederek büyük kârlar elde etmiş, böylelikle küçük köylü ve işçi fakirleşirken, tüccar, sermayedar ve büyük çiftçi zenginleşmiştir. Bunun en önemli sebeplerinden birisi de MKK'nın sınırlı hallerde ihracat sektörü hariç kârlara el koymayı düzenlememesi ve Saraçoğlu hükümetinin 1942 yılında daha liberal ekonomi politikaları uygulayarak piyasaya müdahale etmemesidir.[116] Özellikle %25 kararı olarak bilinen üreticinin ürününün sadece %25'ini devlete verdikten sonra kalanını istediği gibi satabilmesi imkânının sağlanması, büyük toprak sahiplerinin servet edinmesini sağlamış ve CHP ile köylü ve işçi arasındaki köprülerde atılmıştır. Böylelikle pratikler bölümünde de ele alacağımız gibi bir kez daha yapılan hukuki düzenlemeler, uygulamada pek çok aksaklığa neden olarak, sorunlara çözüm getirememiş bilakis yükü işçinin taşıdığı çarpık bir çalışma rejiminin yerleşmesine neden olmuştur.

[113] Çocuk iş gücü oranları ile ilgili detaylı rakamlar için bakınız Güzel, a.g.m., s. 211.
[114] Koçak, a.g.e., s. 424.
[115] Korkut Boratav, *Türkiye'de Devletçilik,* 2. Baskı, Ankara: Savaş Yayınları, 1982, s. 180. Aktaran Güzel, a.g.m., s. 218.
[116] Makal, a.g.m., s. 189.

İKİNCİ BÖLÜM
ÇALIŞMA YAŞAMINA İLİŞKİN DÜZENLEMELER VE UYGULANMASI (1945–1955)

II. Dünya Savaşı sonrasında demokrasi ve sosyal devlet olgusu ön plana çıkmış, Türkiye tam da bu yıllarda çok partili siyasal yaşama geçmiş ve yeni dönemin bir gereği olarak çalışma yaşamını ilgilendiren hukuksal ve kurumsal düzenlemeler yapılmıştır. Bu dönemde Birleşmiş Milletler ve Uluslararası Çalışma Örgütü gibi kuruluşlarla olan temas ve ülke içinde sanayileşmeyle birlikte artan işçi kitlesinin sorunlarına çözüm getirme zorunluluğu da bu sürece katkı sağlamıştır. Aşağıdaki bölümde 1936 İş Kanunu'nda dönemin koşulları ile birlikte gerçekleşen değişikliklerle birlikte çalışma yaşamının olmazsa olmaz parçalarından olan sendikal haklar, greve ilişkin düzenlemeler, iş ihtilafları, iş teftişi ve asgari ücret uygulamasının hukuki boyutları ele alınmıştır. Döneme daha net ışık tutabilmek amacıyla uygulamada yaşanan aksaklıklar değerlendirilmeye çalışılmıştır.

2.1. Hukuksal Alandaki Düzenlemeler ve Uygulanması

2.1.1. 3008 Sayılı İş Kanunu'na İlişkin Gelişmeler

İş Kanunu hazırlandığı dönemde sosyal meseleleri mevcut gerçekleriyle ele alıp tedbire bağlamaktan ziyade sanayileşme ile birlikte ortaya çıkabilecek ihtiyaçları önceden karşılamak istemiştir. Genel itibariyle de dayanışmacı, solidarist bir telakki altında emek ve sermayeyi tezatlardan korumak ve ahenge kavuşturmak hedefi gözeten yasa dönemin mevcut sorunlarını tam ve detaylı bir şekilde incelemediği için kendi gerçeklerimiz yanında yabancı memleketlerin bu alandaki tecrübelerinden faydalanılmak zorunda kalınmıştır.[117] Yasa çıktıktan sonra II. Dünya Savaşı'nın başlaması ve 1940 tarihli MKK'nın çıkarılması, çalışma yaşamına yerleştirilmek istenen hukuksal düzeni olumsuz etkilemiştir. Yasa çıktıktan sadece 10 sene sonra hem uygulamada yaşanan çelişkiler hem de yasanın kapsamı açısından ciddi sıkıntılar yarattığı için bazı maddelerinde değişiklik yapılması gündeme gelmiştir. Bir işyerinin İş Kanunu kapsamına girmesi şartının 'işyerinde en az on işçi çalışmasına' bağlı olmasının kanun kapsamı dışında kalan işyerlerinde yasal zorunlulukları yerine getirmemek konusunda bir keyfiyet yaratması ve işverenin yasa kapsamı dışında kalmak için ondan daha az içi çalıştırma eğilimi içine girmesi gibi

[117] 25.04.1947 tarihli Çalışma Bakanlığı Çalışma Meclisi toplantısı, *İşçi Sigortaları Kurumu Çalışma Meclisi İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Kurul Toplantıları*, Çalışma Bakanlığı Yayınları, Sayı: 11, Ankara: Doğuş Matbaası, 1947, s. 109.

bazı sakıncalar ortaya çıkarmıştır. Diğer sıkıntılar ise yasa uygulanırken günde en az 10 işçi çalıştıran işyerlerinin tespit edilip yasa kapsamına alınması hususunda sık sık tereddüde düşülmüş bu yüzden ihtilaflar çıkmıştır. Yine İş Kanunu kapsamına girmeyen ama grev ve lokavt ve sigorta hükümlerine tabi olan ve yasa da işçi olarak tanımlanmayan müstahdemlerin durumu da uygulamada ciddi ihtilaflar yaratmıştır.[118] Tüm bu sıkıntılar İş Kanununun daha geniş kitleleri kapsayan bir şekilde genişletilmesi ve yaşanan tereddütleri önlemek amacıyla değişiklikler yapılmasını gündeme getirmiştir. Bu doğrultuda 1950 yılında yasal düzenlemeler, idari düzenlemeler ve yargı kararlarıyla İş Kanunu'nun kapsamı genişlemiştir.

25.01.1950 tarihinde 5518 sayılı İş Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun çıkarıldı. Değişiklik yapılmadan önce çiftçilik, deniz ve hava işleriyle aile içinde dışardan başka işçilerin katılmayarak ev içinde yapılan işler yasanın kapsamı dışında tutulmaktaydı. Bu düzenleme ile deniz ve hava nakliyatı ile tarım işlerinde çalışanların, yasada maddeler halinde sayılan faaliyetlerde bulunanlarının yasa kapsamına alınacağı (madde 2/Ç) şeklinde kapsamı genişleten bir düzenleme yapıldı. 1952 yılında çıkarılan 5953 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkındaki Kanun ve 1954 tarihli 6379 sayılı Deniz İş Kanunu ile bu kesimlerde çalışanlar kanun kapsamına alındı.[119]

5518 sayılı kanun kapsamı genişletmesinin yanısıra işçi lehine önemli değişikliklerde getirmiştir. İşveren, işçiye yeni bir iş bulması için gerekli zamanı iş saatleri içinde vermeye mecbur tutulmuş bu sürenin iki saatten az olamayacağını hükme bağlamıştır (madde 18). İşçi ücretlerinin en aşağı hadlerini belirlemek işini 'mahalli komisyonların' yapacağı ve bu komisyonun kimlerden oluşacağını belirtmiştir (madde 32). Çalışma süresi içinde hangi zaman dilimlerinde ne kadar ara verileceği düzenlenmiştir (madde 42). İşçi sağlığını koruma ve iş güvenliğine ilişkin olarak yasa, işyeri açmak isteyen işverene işle ilgili tüm teçhizat, makine, cihazların modelleri ve özelliklerini detaylı bir şekilde belgeleyip yetkili makam tarafından denetlendikten sonra 'işletme belgesi' verileceğini hükme bağlamıştır (madde 56). Eğer işveren İşçilerin Sağlığını Koruma ve İş Emniyet Tüzüğü gereğince, işyerindeki

[118] 25.04.1947 tarihli Çalışma Bakanlığı Çalışma Meclisi toplantısı, ss. 110–112.
[119] Makal, *Türkiye'de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri(1945–1963)*, s. 343. Yasanın tam metni için bakınız. 25.01.1950 tarihinde 5518 sayılı İş Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun. Özdamar, *Çalışma Mevzuatı (1920–1996)*, s. 134.

eksiklikleri tamamlamazsa 'izin belgesinin' geri alınması, iş emniyeti açısından tehlike arz eden şartlar düzeltilmedikçe işyerinin açılmasına izin verilmemesi şartını getirmiştir (madde 56/ C). Yasa sendikalara toplulukla iş ihtilafı çıkarma hakkını da vermiştir (madde 78/A). İşçi temsilciliği yapan işçinin iş akdinin fesh edilmesi durumunda işçiye önce ilgili Bölge Çalışma Müdürlüğü'nce uzlaşma yoluyla, çözülmezse, kararın İl Hakem Kurulu'na götürülerek çözümlenmesini düzenlemiştir. Kurulun vereceği kararlarda kesin kabul edilmiştir (madde 78/B). Böylelikle yasa, işçi temsilcisine işini kaybetmesi tehlikesine ve işverene karşı kısmi bir güvence sağlamıştır. Ancak uygulamada durum pek de öyle olmamış, iş ihtilafı çıkaran temsilci işçiler ya işlerinden atılmış ya polis tarafından gözaltına alınmış ya da işyerinde yapılan zamlar maaşlarına yansıtılmamıştır.[120] İzmir Yol-İş Sendikası Başkanı Ali Rıza Akkemik, bu yıllarda temsilciler için kısmi bir güvence varsa da Bölge Çalışma Müdürlüklerinin temsilciliği kaldırma yetkisi olduğundan işveren baskısı ile işçinin temsilcilik sıfatını kaldırdığını belirtir.[121] Keza Zonguldak Maden İşçileri Sendikası İkinci Başkanı Mehmet Alpdündar, Ankara'da bir basın toplantısında maden işçilerine zam verilmesini talep etmesi ve randımanı düşürmenin yasak olduğunu söylemesi, Zonguldak Bölge Çalışma Müdürü tarafından 22.02.1959 tarihinde 'işverenin mesleki sırlarını ifşa ve tahkim tüzüğüne aykırı hareket ettiği' ileri sürülerek işçi temsilciliği vasfının kaldırılması ile sonuçlanmıştır.[122]

02.03.1954 tarihinde 6298 sayılı İş Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun da İl Hakem Kurulları ile ilgili önemli düzenlemeler yapmıştır. Hükümet bu kanunun çıkarılma gerekçesini, İl ve Yüksek Hakem Kurullarının vazifelerinin işçi ve işvereni çalışma şartları üzerinde yakınlaştırmak olduğunu ancak bu kurulların çalışma yaşamının tarafları dışından yani tamamen memurlardan oluşmasının görevi ile çeliştiğini belirtir. Eğer bu kurullar işçi-işveren arasında bir uzlaşma ve bağ sağlayacaksa mutlaka kurullarda her iki tarafı da temsil eden üyeler bulunmalıdır. Keza zorunlu tahkimi benimsemiş diğer ülkelerde durum

---

[120] Makal, a.g.e., ss. 345- 346. Ayrıca bakınız 3008 sayılı İş Kanunun 5518 sayılı kanunla değiştirilen 78 ve 79. maddelerine dayanılarak çıkarılan ve İcra Vekilleri Heyetinin 30.11.1951 tarihli ve 3/14072 sayılı kararı ile kabul edilip 12.01.1952 tarihli Resmi Gazete ile yayınlanmış bulunan İş Uyuşmazlıklarını Uzlaştırma ve Tahkim Tüzüğü gereğince işçi temsilcilerinin nasıl seçileceğine dair izahat,1953, y.y. , ss. 1–7.

[121] Yıldırım Koç, *Türk-İş Tarihinden Portreler Eski Sendikacılardan Anılar ve Gözlemler,* Ankara: Türk-İş Yayınları, Temmuz, 1998, s. 35.

[122] Sedat Ağralı, *Türk Sendikacılığı (Günümüze Kadar Belgelerle),* İstanbul: Son Telgraf Matbaası, 1967, s. 79.

böyledir.[123] Bu gerekçe doğrultusunda Hakem Kurulu o ildeki iş davalarına bakan hâkim, yoksa hukuk hâkiminin başkanlığında; Bölge Çalışma Müdürü ile ikişer işçi ve işveren temsilcisinden oluşacaktır. (madde 82/ B) Ayrıca yasada Çalışma Bakanlığı, işçi temsilcilerini İş Kanunu'na tabi işyerlerinden, işverenleri ise kendi aralarında kurdukları birliklerin gösterecekleri adaylar arasından iki asil ve iki yedek olmak üzere seçmesi esasını getirmiştir. (madde 82/B) Makal, bu maddenin işverenler çok geniş bir düzeyde, işçilerse sadece İş Kanunu'na tabi işyerlerinin temsilcileriyle vilayet çevresindeki işçi sendikaları başkanları arasından seçildiği için dengesiz bir durum yarattığını savunur.[124]

Yukarıda önemli düzenlemeler getiren değişikliklerin yanısıra İş Kanunu, 08.02.1952 tarihli 5838 sayılı İş Kanununun 5518 sayılı Kanunla Tadil Edilen 13. maddesinin altıncı fıkrasının değiştirilmesi hakkında Kanun, 25.05.1959 tarihli 7284 sayılı 3008 sayılı İş Kanununun 47. maddesinin tadiline ve bu kanuna üç madde eklenmesine dair Kanun ve 25.05.1959 tarihli 7285 sayılı İş Kanunun 12. maddesinin beşinci fıkrasının tadili hakkında Kanun ile değiştirilmiştir.

2.1.2. Sendikal Haklar

2.1.2.1. Cemiyetler Kanunu'nda Değişiklik: 5 Haziran 1946 Tarihli ve 4919 Sayılı Kanun

Dönemin sendikal hakları ve sendikal gelişimin niteliğini belirleyen temel mevzuat değişikliklerinden ilki 1946 yılında Cemiyetler Kanunu'nu değiştiren 4919 sayılı Kanun'un çıkarılmasıdır. Bu kanunla "sınıf esasına ve adına dayanan" dernek kurmanın yasal yolu açılmıştır. Dernek kurmak için izin ve ruhsat sistemi yerine daha ileri ve liberal bir sistem olan serbesti usulü getirilmiştir. Böyle bir değişikliğin yapılma gerekçesi kanun tasarısında, "1938 yasasının bazı hükümlerinin son yılların siyasi ve medeni ihtiyaçlarını tamamen karşılamadığını gören hükümetin (...) dernek kurma faaliyetini daha liberal bir sistem içinde düzenleme" gereği olarak açıklamıştır.[125] Oysaki sendika kurma hakkı bir yandan çok partili düzenin diğer yandan da uluslararası taahhütlerimize uygun olduğu için tanınmıştır.[126]

Cemiyetler Kanunu'nu değiştiren 4919 sayılı kanun önemli düzenlemeler içermektedir. Bu düzenlemeler şöyledir. Kazanç paylaşmaktan başka bir amaçla

[123] *3008 sayılı İş Kanunu'nun Bazı Maddelerini Değiştiren Kanun Tasarısı (6298),* İstanbul Sanayi Odası Neşriyatından, 1953, ss. 1–5.
[124] Makal, a.g.e., s. 351.
[125] Gülmez, *Meclislerde İşçi Sorunu ve Sendikal Haklar (1909–1961)*, s. 207.
[126] Gülmez, a.g.e., s. 228.

ikiden ziyade kişinin bilgilerini, faaliyetlerini sürekli bir şekilde birleştirmeleri suretiyle kurulan dernekler bu kanunun kapsamına bağlıdırlar (madde 1).[127] Her cemiyetin bir ana nizamnamesi vardır ve cemiyetin üyelerinin ödeyeceği aidatlar 120 lirayı geçemez (madde 2/9). Devletin mülki bütünlüğünü ve siyasi ve milli birliğini bozma amaçları güden, din, mezhep ve tarikat esaslarına dayanan, aile, cemaat ırk esasına veya adına dayanan, gizli tutulan ve gayesini saklayan derneklerle, bölgecilik amacı güden ve bölgeci bir unvan taşıyan siyasi derneklerin kurulması yasaktır (madde 9). Merkezi yurt dışında olan bir cemiyetin Türkiye'de şubesi açılamaz. Uluslararası maksatlarla cemiyet kurulamaz (madde 10). Cemiyetler askerliğe hazırlayıcı talim ve terbiye işleriyle meşgul olamazlar (madde 11). Devlet, hususi idareler ve Belediyelerle Devlete bağlı kurumlardan hizmet karşılığı maaş ve ücret alanlar bulundukları işin sıfat ve mahiyeti ile cemiyet kuramazlar (madde 12). Öğrenci cemiyetleri her ne sebepten olursa olsun siyasetle iştigal edemezler. Bu cemiyetler bulundukları okul ve işletmelerin idarelerine karşı bir harekette bulunamazlar (madde 13).

Kanun teftişle ilgili de önemli düzenlemeler yapmaktadır. Cemiyetlerin işlemleri, defterleri ve hesapları mahalli hükümet tarafından her zaman teftiş ve tetkik edilebilir (madde 28). Zabıta, cemiyetlerin merkez ve kurumlarına mahallin en büyük mülki amirinden verilen ve istenildiği zaman ibraza mecbur olduğu yazılı emri üzerinde bulundurarak her zaman girmeye yetkilidir (madde 29). Cemiyetlerin genel toplantılarında mahalli hükümet lüzum görürse bir hükümet komiseri bulundurur (madde 31).

Bu kanunla birlikte sendikaların kurulmasının önündeki engeller kalkarken, kanun kurulacak sendikalar üzerindeki denetimini arttırıyor, adli makamları sendikal faaliyetleri denetlemesi hususunda neredeyse tam yetkili hale getiriyor ve sendikalara üye olanların ödeyecekleri aidatlara bir üst sınır koyarak ekonomik bir baskı da oluşturuyordu. Otoriter ve kontrolcü nitelikteki kanun değişikliğine rağmen, 1946 yılında sendikal örgütlenmede büyük oranda bir hareketlilik gerçekleşti. 200'e yakın sendika ve işçi örgütlenmesi kuruldu ancak sendikacılığın sosyalist iki partinin Türkiye Sosyalist Partisi (TSP) ve Türkiye Sosyalist Emekçi ve Köylü Partisi (TSEKP) etkisinde olması CHP'yi rahatsız etti ve yedi ay gibi kısa bir sürenin

[127] "3512 Sayılı Cemiyetler Kanunu'nun 4919 Sayılı Kanunla tadil edilmiş şekli", *İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Kanunu* içinde, Çalışma Bakanlığı Yayınları, Sayı: 9, Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası, 1947, s. 21.

sonunda 17 Aralık 1946 tarihinde sıkıyönetim kararıyla sosyalist partiler ve tehlikeli sayılan sendikalar kapatıldı, yöneticileri de tutuklandı.[128] Böylelikle sendikal örgütlenmede yaşanan hareketlilik dönemi, yerini sendikaların kuruluş ve işleyişlerini daha kontrolcü bir şekilde düzenleyen 5018 sayılı yasanın çıkarıldığı yeni bir döneme bıraktı.

2.1.2.2. 5018 Sayılı 20.02.1947 Tarihli İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Kanunu

5018 sayılı kanun 13 maddeden oluşan dar kapsamına ve sınırlı düzenlemelerine karşın sendikaların kuruluşları ve hukuki faaliyetlerini düzenlemesi açısından bir ilktir ve önemli bir hukuki düzenlemedir.[129] Kanunun çıkarılma gerekçelerinden ilki sınıf esasına dayalı dernek kurulmasına izin verilmesi üzerine büyük şehirlerde kurulan işçi teşkilatlarının çalışmalarının özel bir kanun çıkarılmasına ihtiyaç hissettirmesidir. İkincisi ise, "hürriyetçi, milliyetçi ve devletçi olan rejimimizin çalışma hayatında işçi ve işveren sıfatıyla faal olanların meydana getirdikleri teşekküllere hür bir gelişme imkânı sağlamak[tır]."[130] Yani kanun 1946 yılının Aralık ayında sıkıyönetim kararıyla sonlandırılan "sosyalist etkisi fazla" sendikal hareketliliğe daha "milliyetçi" bir karakter kazandırmak gayesiyle çıkarılmıştır. Böylece devlet ideolojik yönünü kendi belirleyeceği daha fazla "rejim yanlısı" bir örgütlenme modeli öngörmüştür.

5018 sayılı kanuna göre "aynı iş kolunda veya bu iş koluyla ilgili işlerde çalışanların yardımlaşmaları ve ortak menfaatlerini korumaları ve temsil etmeleri amaçlarıyla kendi aralarında kurabilecekleri dernekler işçi sendikalarıdır" (madde 1). Yine aynı maksatlarla işverenlerin kendi aralarında kurabilecekleri derneklerde işveren sendikalarıdır (madde 1/2). 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 çalışanlara uygulanmaz (madde 2). "Türlü işlerde çalışan işçiler bu işlere ait sendikalardan birine veya birkaçına üye olabilirler. Aynı iş

---

[128]Fatih Güngör, "1945–1960 Döneminde Türkiye'de Sendikacılık Hareketi ve Demokrasi", *Türkiye'de Sendikacılık Hareketleri ve Sendikacılık*, Haz: Alpaslan Işıklı, Ankara: T.C. Kültür Bakanlığı Yayınları, 1994, ss. 144–148; Kemal Sülker, "Cumhuriyet Dönemi İşçi Hareketleri", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi: Sendikacılık / İşçi Hareketleri,* İstanbul: İletişim Yayınları, Genel Yönetmen: Murat Belge, ss. 1844–1845.

[129] Makal, *Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920–1946*, s. 481.

[130] *İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Kanunu*, Çalışma Bakanlığı Yayınları, Sayı: 9, Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası, 1947, s. 11.

kolunda birden ziyade sendikalar kurulabilir" (madde 3). İşçi ve işveren sendikalarının görevleri: Üyeleri adına genel sözleşmeler akdetmek. İş ihtilaflarında yetkili Hakem Kurullarına, diğer mercilere ihtilafın konusu hakkında görüş bildirmek ve hal şekli hakkında istekte bulunmak. Hastalık, işsizlik, sakatlık ve ölüm halleri için yardımlaşma sendikaları kurmak ve üyelerin yararına sigorta sözleşmeleri akdetmek. Hizmet akdini ilgilendiren hususlarda hakkını arayan üyelerine ve hak sahibi mirasçılarına hukuki yardımda bulunmak. İlgili kurumların kurullarına temsilci göndermek, üyelerinin mesleki bilgilerini arttıracak ve kültürlerini genişletecek kurslar ve konferanslar tertip etmek. Üretim, tüketim, kredi ve yapı kooperatifleri kurmak için girişimde bulunmak ve yardım etmek. Ticari gayelerle olmamak koşuluyla sağlık ve spor tesisleri kurmak ve işletmektir (madde 4). İşçi ve işveren sendikalarının siyasetle uğraşmaları yasaktır. Sendikalar milli teşekküllerdir. Milliyetçiliğe ve milli menfaatlere aykırı hareket edemezler. Ancak Bakanlar Kurulu kararıyla her türlü milletlerarası teşekküllere katılabilirler (madde 5). Sendikalar gelirlerini kanunda ve kendi tüzüklerinde yazılı gayeler dışında bir amaç için kullanamazlar (madde 6). Kanunun bu hükümlerinin uygulanmasını sağlamak amacıyla Çalışma Genel Müdürlüğü, Bölge Çalışma Müdürleri veya tecrübeli iş müfettişlerinin sendikaları en az ayda bir denetlemesi, siyasi faaliyette bulunup bulunmadıklarını gelir kaynakları ile nerelere ne gibi harcama yaptıklarının ayrıntılı bir şekilde denetlenmesi için bir genelge bile çıkarmıştır.[131]

Sendikaların, İş Kanunu'na göre suç sayılan grev ve lokavt fiillerine teşvikte bulunmaları halinde İş Kanunu'nda belirtilen ceza hükümleri saklı kalmak şartıyla üç aydan bir seneye kadar geçici veya devamlı olarak kapatılır. Sorgu yargıcı veya mahkeme, soruşturma ve yargılamanın her safhasında hükümden önce dahi bu gibi sendikaların faaliyetlerini men edebilir; Cumhuriyet Savcıları da mahkemeden ve yargıçtan men isteyebilirler. Haklarında kapatılma hükmü verilen sendikaların yönetim kurulu üyeleri ile bu fiillere teşebbüs ve iştirak edenler bir sene müddetle başka sendikaya üye olamazlar (madde 7). Sendikaların aralarında kuracakları birliklerde bu kanunun hükümlerine tabidir. Sendikaların kurulması isteğe bağlıdır. Hiçbir kimse herhangi bir sendikaya üye olmaya veya olmamaya veyahut üyelikten çekilmeye zorlanamaz (madde 9).

[131] Çalışma Genel Müdürlüğü'nün 13.6.1947 Tarihli ve 209 numaralı Genelgesi; Çalışma Bakanlığı Yayınları, Sayı:17, Çalışma Mevzuatı Cilt: 2, s. 788.

2.1.2.3. Uygulamada Sendikal Haklar

Sendika hakkının tam olarak işleyebilmesi için sadece hukuki bir düzenleme yeterli değildir, beraberinde demokratik bir ortam ve sendikal bilince ulaşmış bir işçi kitlesi de gerekir. Ayrıca sendikalara gücünü kazandıran ve işveren karşısında eşit seviyeye getiren en temel unsur toplu pazarlığa imkân sağlayan grev hakkının da olması gerekir. Ancak Türkiye'de konumuz dâhilinde olan kısımda ve öncesinde hukuki düzenlemeler dışındaki diğer koşulların mevcut olduğunu söylemek güçtür. Türkiye'ye özgü koşullarda şekillenen sendikacılık da bu nedenle asıl işlevinden uzaklaşarak siyasi bir araca dönüşmüştür. Sendikalar, çalışan kesimlerin haklarını savunan örgütler olmaktan ziyade CHP ve DP iktidarlarında, dönemin keskin muhalefeti içinde yasada sendikaların "siyaset yapma yasağına" nispet yapılırcasına siyasetin tam ortasında kalmışlardır.

CHP, işçi kesiminin örgütlenme gücünün farkına varmış, bu örgütlenmeyi rejimin ilkeleri doğrultusunda yönlendirmek amacıyla 1947'de partiye bağlı "İşçi Bürosu" kurmuş ve rejime uyumlu sendikalar kurma çalışmalarına başlanmıştır. CHP iktidar olduğu dönemde çıkardığı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Kanunu ile sendikaları devletçi, milliyetçi, siyaset dışı ve rejime sadık özellikler taşıyan örgütler olarak şekillendirme gayretinde olmuştur. 1948 yılında doğrudan CHP'nin kontrolü ve denetimi altında bulunan İstanbul İşçi Sendikaları Birliği'nin kurulması da bu mantığın bir ürünüdür.

DP'de iktidara geldiğinde yasal mevzuatı oldukça göreceli bir şekilde uygulayarak sendikaları kendi partisine bağımlı kılmaya çalışmıştır. DP, sendikalarla ve işçilerle yakın temasta bulunmaya büyük özen göstermiş ve CHP yanlısı sendikalara da baskı yapmaktan çekinmemiştir. Bir anlamda sendikal örgütlenmeyi algılama yönünden CHP'den bayrağı devralmıştır diyebiliriz. Bu algılamaya paralel olarak CHP'nin İşçi Bürosu atağına, DP'lilerde 26 Şubat 1950 yılında Hür İşçi Sendikaları Birliği'ni kurarak cevap vermiştir.

Burada belirtilmesi gereken önemli bir hususta savaş sonrası dönemde ve MKK ile zorlaşan çalışma koşullarının faturasının CHP'ye kesilmesi büyük bir işçi kitlesinin DP'yi desteklemesi ile sonuçlanmıştır. Pek çok sendikacı da daha önce 'amele' olarak isimlendirilen işçinin DP ile kimlik kazandığını bu nedenle de DP'yi

destekledikleri söylemektedir.[132] Mersin Yol-İş Sendikası kurucusu ve eski genel başkanı Halit Mısırlıoğlu, DP'nin 1950'li yıllarda hafta tatilini ücretli hale getirmesi, genel tatillerde ücret hakkını tanıması ve ikramiye vermesi, yıllık ücretli izin hakkını getirmesi ve sosyal sigorta haklarını genişleterek işçi temsilcilerine teminat sağlamasının partiye desteği arttırdığını söyler.[133] Yine Mısırlıoğlu, bu yıllarda işçilerin DP'ye güvenerek işyerlerindeki baskılara kafa tutmaya başladıklarını, CHP dönemine kıyasla DP döneminde işçilerin ve sendikacıların Bakanla görüşmesinin daha kolay olduğunu söyler. Eğer bir sorun iletilmiş ise bunun takip edildiğini ve başvuran işçiye bilgi verildiğini, DP'li bakanlar ziyarete geldiklerinde mutlaka tüm cemiyetlerin yöneticileri ile toplantı yaparak onları dinlediklerini belirtir. Hatta 1954 yılında Başbakan Menderes, Mersin TCK Bölge Müdürlüğüne yaptığı ziyarette, Mısırlıoğlu ve diğer sendika yöneticileriyle birlikte tabldotta yemek yiyerek iktidarın işçilere ne kadar yakın olduğunun mesajlarını vermiştir.[134] Böylelikle DP, iktidarının parlak olduğu dönemde işçi kesiminin önemli bir desteğini kazanmıştır. Ancak iktisadi koşulların değişmesi, DP'nin vaatlerini gerçekleştirmemesi, iktidar gücünü muhalefete karşı her türlü yolla koruma refleksi zamanla işçinin desteğini çekmesine neden olmuştur. Siyasal yaşamda iki parti arasında süren mücadele sendikaları da bu mücadelenin tam ortasına itmiş ve sendikal örgütlenme siyasal çekişmelerin gölgesinde pasif bir örgütlenmeye dönüştürülmüştür. Bu siyasi rekabetin yanısıra sendikal örgütlenmenin zayıf kalmasının başka sebepleri de vardır. Şimdi bunları kısaca açıklamaya çalışalım.

2.1.2.3.1. Sendikal Örgütlenme Bilincinin Eksiliği

Türkiye'de sendikacılığın gelişmesini ve etkisini azaltan en temel unsurlardan biri sendikal örgütlenme bilincinin olmamasıdır. Sendikalar ilk kuruldukları yıllarda demokratik bir sistemin hak arama araçları olarak görülmemişlerdir. Aksine hemen her kesim tarafından sendikacılık ve sendikal faaliyetler 'komünistlikle' özdeşleştirilmiştir. Keza CHP yönetimi tarafından sosyalist etkiler altında gelişmesinden korkulan sendikalar 1946 yılında sıkıyönetim kararı ile kapatılmış ve sendikacılar hapse atılmıştır. Sendikal örgütlenmeye yapılan bu sert müdahale 1947 yılında yeniden oluşan sendikal hareketi de olumsuz etkilemiştir. Öyle ki 1949

[132] Bu sendikacılardan biri 1957 yılında Türk-iş Genel Başkanlığı yapan Nuri Beşer'dir. Koç, a.g.e., s. 179. Bir diğer sendikacıda Mersin Yol-İş Sendikası kurucusu Halit Mısırlıoğlu'dur. Koç, a.g.e., s. 81.
[133] Koç, a.g.e., s. 81.
[134] Koç, a.g.e., s. 81.

yılında kurulan Sivas Demiryolu Sendikası tüzüğüne, sendikaya üye olacak kişiler için "memleketin yüksek menfaatlerini ihlale sahip fikir ve hareketlerle meşgul olmamak" şartını koymuş, üyelikte çıkarma gerekçelerine "milli menfaatlere ve milliyetçiliğe aykırı davranmak" maddesini eklemiştir.[135] Bu tüzük tamamen 5018 sayılı kanunun gerekçesinde değinilen 'sendikaların milli teşekküller olması' hedefini yansıtması açısından önemlidir.

İşçiler açısından da durum pek iç açıcı değildir. Pek çok işçi komünist damgası yememek, işveren baskısına maruz kalmamak ve işten atılmamak için bazı sendikalara üye olmaktan kaçınmıştır.[136] İlk sendikaların kurucuları işçileri sendikaya çekebilmek için hastaneye yatan işçilere meyve götürmekten, geceler düzenlemeye, sünnet düğünü yapmaya kadar sendikal alanın dışında pek çok faaliyet yapmak zorunda kalmışlardır.[137] Bu çabalara karşın ilk dönemin sendikalaşma oranları işçilerin çekincesini açıkça ortaya koymaktadır. 1948 yılı itibariyle kurulan 73 sendikaya İş Kanunu kapsamına giren 275.000 işçiden sadece 52.000'i yani neredeyse işçilerin sadece beşte biri üye olmuştur. Bu rakamlar tedrici bir şekilde artmış 1960 yılı itibariyle sendikalaşma oranı %45'e çıkarak 432 sendika ve 28 üst örgütte toplam 282.967'ye yükselmiştir. [138]

İşçinin eğitimsiz oluşu, yasal haklarını bilmemesi, sendikacılığın komünistlikle bir tutulması nedeniyle örgütlenmeye karşı mesafeli durması sendikal örgütlenmeyi etkisiz kılan diğer sebeplerdir. İşçilerin eğitim durumunu göstermesi açısından bir örnek verecek olursak, Ağralı, 1951 yılında İş Mahkemesi'ne seçilecek 12 işçi temsilcisi için başvuran işçilerin yalnızca 3'ünün ilkokul diploması olduğunu belirtir.[139] Yine sendikacı olan Hüsamettin Mostur, 1950'li yıllarda ücretlerine zam alabilmek için toplulukla iş ihtilafı çıkardıklarını ve Yüksek Hakem Kurulu'na gittiklerini ancak işçinin bundan zam alıncaya kadar haberi olmadığını belirtir. İş ihtilafı çıkarmak için işçiden imza almak zor olduğundan, odun alınacak bahanesiyle toplanan imzalarla iş ihtilafı çıkardıklarını aktarır.[140]

---

[135] Adnan Mahiroğulları, *Cumhuriyetten Günümüze Türkiye'de İşçi Sendikacılığı,* İstanbul: Kitapevi, Eylül, 2005, s. 57.
[136] Tuna, *Grev Hakkı: İş Mücadelelerinde Yeri ve Ehemmiyeti*, s. 82.
[137] Koç, a.g.e., s. 202.
[138] Mahiroğulları, a.g.e., s. 93.
[139] Ağralı, a.g.e., s. 54.
[140] Koç, a.g.e, s. 112.

Sendikacılar açısından durumu değerlendirdiğimizde ise yine pek iç açıcı bir durum karşımıza çıkmamaktadır. Sendikaların kurulduğu ilk yıllarda sendikacılığın ne olduğunu bilen bilgili ve eğitimli sendikacılar yoktu. Bu durum CHP'lilerin sendikalar kanunu ile kurmak istedikleri 'milliyetçi sendikaların', rejim yanlısı sendikacılarını yetiştirmesine imkân sağladı. CHP döneminde Çalışma Bakanlığı tarafından, hükümetin tespit ettiği öğretim kadrosu, işçilere ve sendika yöneticilerine dersler vererek bu önemli eksiklik hükümet lehine giderilmeye çalışıldı. Bu nedenle CHP'nin sendikacılığın bundan sonraki gelişim aşamasına olumlu-olumsuz bazı miraslar bıraktığını söyleyebiliriz. Sülker bu konuyla ilgili olarak CHP'nin yeni bir sendikacı nesli yetiştirmesi adına faydalı etkisinin olduğunu, "fakat sendika kültürleri ve sınıf şuurları noksan birtakım işçiler idareci kadrolarında yer alınca sendikacılı[ğın] çeşitli hastalıklara tutul[duğunu], gözü görmez, dili tutmaz, eli işlemez hale " düştüğünü söyler.[141]

Elazığ Yol-İş Sendikası kurucusu Cengiz Eralp, sendika yöneticilerinin ve işçilerin sendikacılığa bakışını çok ilginç bir gözlemiyle şöyle anlatmıştır. "Yönetici sendikacılığı bilmiyordu. Üye sendikacılığı bilmiyordu. Bazı işçiler, benim hakkımı amir verir Cengiz nerden verecek diyorlardı. Bölge Müdürü, sendika başkanına şapkasını çıkartıp selam verince, sendika başkanı Bölge Müdürü'nün koluna girip Bölge Müdürlüğü içinde tur atınca işçinin gözünde itibarı arttı. Bölge Müdürü tarafından sendika başkanının ciddiye alındığı gören işçi sorunlarının çözülmesi için sendikaya daha olumlu bakmaya başladı."[142] Sanırız bu örnek ilk dönemlerdeki sendikacılığa yaklaşımı özetler niteliktedir.

2.1.2.3.2. Ekonomik sorunlar

Sendikaların pek çoğu kuruluş aşamasında ekonomik sorunlarla karşılaşmıştır. Bunun iki önemli sebebi vardır. Birincisi ücreti düşük olan işçi, aidatı ödememek için sendikaya üye olmaktan kaçınmıştır. Sendikacılar da bu yüzden üye kazanabilmek için işçiye sosyal yardımlar yapmış ya da çeşitli etkinlikler düzenleyerek gelir elde etmeye çalışmışlardır. Yine Cemiyetler kanunun madde 2/ 9 bendine göre sendikaların üye aidatlarının en fazla 120 lira olmasını düzenleyen üst sınır da sendikaları ekonomik olarak zorlayan diğer bir unsurdur. Özellikle aidatlardan yeterli gelir sağlanamaması en temel sendika faaliyetlerinin bile

[141] Kemal Sülker, *Türkiye'de Sendikacılık,* İstanbul, 1955, s. 118.
[142] Koç, a.g.e., s. 44.

yapılamamasına neden olmuştur. Bu durumdan en çok etkilenenler ise mahalli sendikaların faaliyetlerini kontrol eden, mesleki bakımdan diğer mahalli sendikalara mesleki yetiştirme anlamında eğitim veren işçi hareketinde son derece önemli olan sendika birlikleriydi.[143]

Grev hakkından yoksun sendikaların aidatlarının kaynaktan kesme yoluyla ödenmesini sağlayan check-off sisteminden yararlanamaması sendikaların gelirlerinin, üye aidatları dışında Çalışma Bakanlığı tarafından tahsil edilen ceza paralarından oluşması sendikaları yaşamak için devlete bağımlı kılıyordu.[144] Böylelikle devlet, iktidara yakın olmayan sendikaları ekonomik yollardan kolayca baskı altına alıp kontrol edebiliyordu. CHP, hem ceza paralarını hem de parti bütçesinden yaptığı yardımları kullanarak pek çok sendikayı ekonomik yönden etki altına almaktaydı. Sülker, sendikalara "partinin kendi bütçesinden kimlere ne kadar para verdiği açıklanmamış olmakla beraber her yıl 7–8 bin lira harcandığını (…) bazı işçilerin para aldığını" belirtir. [145] 1947–50 yılları arasındaki üç yıllık dönemde bu yardımların toplamı 23.441 liradır.[146] DP'de ceza parası uygulamasını aynı maksatlar için kullanmış, sadece iktidara yakın ve iktidarın görüşlerini savunan sendikalara maddi yardımda bulunmuştur. Kuşkusuz bu durum üye aidatlarını dahi toplamak konusunda sıkıntı yaşayan sendikaların, mali yönden varlıklarını tehdit ettiği gibi sendikal faaliyetlerini de yerine getirmek konusunda ciddi sıkıntılar yaşamalarına neden olmuştur.

2.1.2.3.3. Yasal Mevzuattaki Aksaklıklar

Türkiye'de sendikal hareketin etkinliği, İş Kanunu'nun grev ve lokavtı yasaklayarak zorunlu tahkimi getirmesi ve 5018 sayılı Kanun'un sendikaları devletin gözünün önünden ayırmayan hükümleri nedeniyle büyük ölçüde azaltılmıştır. Aslında sendika kurma hakkı veren 5018 sayılı Kanun, İş Kanunu'nun temel otoriter ve kontrolcü yapısını aynen muhafaza etmiştir.

---

[143] *Milletlerarası Çalışma Bürosu Tarafından Türkiye Cumhuriyeti Hükümetine Sunulan Rapor (Mart-Mayıs 1949),* T.C. Çalışma Bakanlığı Yayınları, Sayı: 19, 1950, s. 242.

[144] Alparslan Işıklı, "Siyasi Partiler ve İşçi Hareketi", <http://www.politics.ankara.edu.tr/eski/html/eng/ ceko/isikli_politics-unions.htm> (28.12.2007) s.11.

[145] Sülker, a.g.e., s. 70.

[146] CHP'nin İşçi ve Esnaf Örgütlenmesine İlişkin Olarak Çeşitli Kişi ve Kurumlara Yaptığı Ödemelere (1947–1950) İlişkin tablo için bakınız Ahmet Makal, "Türkiye'nin Çok Partili Yaşama Geçiş Sürecinde Cumhuriyet Halk Partisi ve Sendikalar: 1946–50", *Ameleden İşçiye Erken Cumhuriyet Dönemi Emek Tarihi Çalışmaları* içinde, İstanbul: İletişim Yayınları, 2007, ss. 263–265.

1947 tarihli 5018 sayılı kanun sendikalara üyeleri adına sözleşme imzalama yetkisi verirken, iş ihtilafı çıkarma yetkisini vermemiştir. Kanun sendikaların varlığına rağmen iş ihtilafı çıkarmayı işçi temsilcilerine bırakmıştır. Sendikalara toplulukla iş uyuşmazlığı çıkarmak ve çıkmış olan iş uyuşmazlıklarına aracılık etme hakkı ancak üç yıl sonra 1950 yılında İş Kanunu'nun 78. maddesinde değişiklik yapan 5518 sayılı Kanun ile verilmiştir. 1950'de sendikalara bu hakkın verilmesiyle toplulukla iş ihtilafı sayısı dönem sonuna kadar kademeli bir şekilde artmıştır.

5018 sayılı kanunun 5. maddesi yani 'siyaset yapma yasağı' dönem boyunca sendikaları baskı altına alma ve kapatma işlevi görmüştür. Kanunun hangi eylemlerin siyaset kapsamına gireceğini net bir şekilde düzenlememesi, muhalif her söz ve eylemin siyaset yapma olarak yorumlanmasına neden olmuştur. İktidar da bulunan partiler sendikaları kendilerine çekmek için yaptıkları faaliyetleri siyasetten saymazken, muhalefet alanına giren pek çok eylem siyaset yapma olarak yorumlanmıştır.

1948 yılında Zonguldak Maden İşçileri Sendikası Kongresi'ne sendika üyelerinin yanına iki CHP milletvekili, vali ve CHP il Başkanı gelmiş, kongrenin başkanlığına da bir milletvekili getirilmiştir.[147] Net bir şekilde siyasi bir hareket olan bu eylem iktidarda CHP olduğu için kolayca görmezden gelinebilmiştir. Ama aynı hoşgörü CHP'yi eleştiren sendikalar için geçerli olmamıştır. Şöyle ki 1950 yılında Hür Mensucat İşçileri Sendikası adına kongre başkanı Halil Bozdemir, dönemin Çalışma Bakanı R. Şemsettin Sirer'e grev hakkını isteyen bir telgraf çekmiş, sendika başkanı ve iki arkadaşı karakola götürülmüş, sendikaya siyaset soktukları için mahkeme bitene kadar sendika kapatılmıştır.[148]

DP de iktidara geldiğinde CHP'nin izlediği stratejiyi izlemiştir. Eskişehir Sanayi İşçileri Sendikası'nda 1949–61 yılları arasında sendika genel sekreterliği yapan Hamit Kızılkaya, 1950'lilerin başlarında DP milletvekillerinin sendikaya gelerek 'ne istersiniz?' diye sorduklarını ve Eskişehir de DP'nin 24 ocağı olduğunu aktarır.[149] Yine CHP döneminde olduğu gibi DP'nin bu ilgisinin yanında hışmına uğrayan sendikalarda olmuştur. Bunlardan biri 3300 üyeli Karabük Demir Çelik

[147] Ferit Hakkı Saymen, "Türk İşçi Sendikalarının Karakterleri", *İçtimai Siyaset Konferansları,* Birinci Kitap, İstanbul Üniversitesi İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü, Neşriyat No: 9, 1948, ss. 95–96.
[148] Sülker, a.g.e., s. 103.
[149] Koç, a.g.e., s. 91.

Sanayi İşçileri Sendikası'nın siyaset yapma gerekçesiyle 1953 yılında kapatılmasıdır.[150]

2.1.2.3.4. İşverenlerin Sendikal Harekete Olumsuz Yaklaşması

Özel kesim ve kamu kesiminde işverenler sendikal örgütlenmeye ön yargılı yaklaşmış ve olumsuz tepki göstermişlerdir. İşverenlerin büyük bölümü, haklarını arayan işçi temsilcileri ve sendikaların faaliyetlerini etkisiz hale getirmek amacıyla çeşitli yollara başvurmuşlardır. Kamu kesiminde bazı işverenler, hak arayan işçi ve sendikacıları memurluğa terfi ettirerek etkisiz hale getirmeye çalışma yolunu seçmişlerdir. Örneğin, Devlet Demiryolları Eskişehir Sanayi İşçileri Sendikası Genel Sekreteri Hamit Kızılkaya, demiryollarında bazı aktif işçi temsilcilerinden kurtulmak isteyen yönetimin, bunları memur kadrosuna geçirdiğini, çünkü memur kadrosunda bulunan işçinin daha fazla avantajdan yararlandığını belirtir. Bu sayede derinden bir strateji ile temsilcilerin etkisiz hale getirildiğini aktarır.[151]

Bazı işverenlerde hak arama gayretinde olan işçileri doğrudan işten atmış ya da kamu kurumunda çalışan işçiler uzak yerlere sürülmüştür. Örneğin Merzifon da yabancı sermayeli Hamilton şirketi, sendika kurulması üzerine sendikal faaliyette bulunan 40 işçiyi işten atmıştır.[152] Başka bir örnek verecek olursak, Adana Devlet Demiryollarında 1948 yılında çıkan toplulukla iş ihtilafında, işçilerin ücretlerine zam yapılması kararının çıkmasından sonra sendika başkanı, sekreter ve demiryollarının ilk işçi temsilcilerinden olan Abdulkadir Özdenvar, Genel Müdürlüğe Ankara'ya çağırılır. Genel Müdür, işçileri örgütleme faaliyetlerine karşı bu üç kişiyi terfi ettirmeyi teklif eder. Bunu kabul etmeyen sendika başkanı Ömer Şahbazoğlu Konya'ya, Genel Sekreter Mustafa Akpınar Sivas'a ve Abdulkadir Özdenvar'da Afyon'a tayin edilir.[153] Yine 2200 işçi çalıştıran Paşabahçe Cam Fabrikası'nda kalifiye işçi olarak çalışan ve işçi temsilcisi olan Hasan Türkay, yasadaki haklarını kullanarak fabrikada genel kurul yapılmasını sağlamış, işveren vekillerinden kurulan sendikanın, işçilerin haklarını savunamayacağını belirterek işveren yanlısı ustabaşıların seçilmesini engellemiştir. Genel Kurul'da kendisi de dâhil sendika seçimlerini 11 kişi kazanmıştır. Tabi bu durum cezasız kalmamış Genel Kurul'un hemen ardından seçilen beş kişi hemen işten kovulmuş, Türkay ile birlikte 3 sendika

[150] Makal, *Türkiye'de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri 1946–1963*, s. 308.
[151] Koç, a.g.e., s. 90.
[152] Türk-İş, *Belgelerle Türk-İş Tarihi,* Cilt: 1, s. 44. Aktaran: Mahiroğulları, 2005, s. 96.
[153] Koç, a.g.e., s. 9.

yöneticisi bir ay fabrikaya alınmadıkları gibi aylıkları da ödenmemiştir. CHP iktidarı boyunca da sürekli polis takibinde kalmışlardır.[154]

Bazı işverenlerde kendilerine yakın ustabaşı veya işçi temsilcilerine sendika kurdurarak ya da işçilerin kendi aralarında bölünmesini sağlayarak pek çok sendika kurulması yoluyla örgütlenmeyi etkisiz ve sembolik bir hale dönüştürmeye çalışmıştır. Samsun Yol-İş Sendikasının eski genel başkanı Adnan Gün'ün anlattığına göre, 1500–2000 dolayında işçi çalıştıran Samsun Tekel Fabrikası'nda üç dört sendika bulunmaktadır. Bunun da en önemli sebebi işverenin, işçileri bölmek için farklı sendikalar kurdurtmasıdır.[155]

1951 yılında Sümerbank ve Milli Mensucat İşçileri Sendikası sekreteri seçilen Fahri Karakaya'nın aktardığı örnek de, işveren baskısını göstermesi açısından oldukça ilginçtir. Karakaya'nın aktardığına göre Milli Mensucat'ın sahibi olan Nuri Has sendikayı hiç sevmediğinden, fabrika yöneticileri fabrikaya yakın bulunan sendika binasına geleni gideni gözetlemektedir. Bu sayede sendikaya gelen işçi tespit edilerek işten atılmaktadır. Bu nedenle Karakaya, sendika toplantılarının sendika binasında değil, başka yerlerde yapıldığını aktarır.[156]

DP'nin iktidara gelmesiyle de siyasi rekabet sendikalara inmiş, özellikle kamu kesimindeki işletmelerde 'particilik' sendikal faaliyetleri etkileyen bir unsur olmuştur. CHP yanlısı olduğu bilinen sendikacılar, ya tayinleri çıkarılarak sürülmüş ya da bazı işyerlerinde toplu işten çıkarmanın gizli gerekçesi CHP taraftarlığı olmuştur.

2.1.2.3.5. Sendikaların Kontrol Edilmesi ve Denetimi

5018 sayılı Kanun'un 7. maddesi adli makamlara sendikalar üzerinde geniş yetkiler vermekteydi. Sorgu yargıçları ve mahkeme, soruşturma öncesi veya sonrasında karar öncesinde sendika, birlik ve federasyonları kapatabilirlerdi. Ayrıca İçişleri ve Çalışma Bakanlığı'nın sendikaların üye durumu, gelir-gider, yazışma ve her türlü kayıt, hatta sendikacıların kişilikleri üzerinde geniş kontrol yetkisi bulunmaktaydı.[157] Örneğin Çalışma Bakanlığı, 11.09.1950 yılında kurulan İstanbul Akar Yakıt İşçileri Sendikası'nın kurucuları hakkında Emniyet Müdürlüğü'ne bir

[154] Koç, a.g.e., s. 99.
[155] Koç, a.g.e., s. 15.
[156] Koç, a.g.e., s. 56.
[157] Ağralı, a.g.e., s. 49.

yazı yazarak bilgi istemiş. Emniyet Müdürlüğü de sendika başkanının komünistlikle ilgili olup olmadığını ve ahlaki durumunu değerlendiren bir cevap yazısı yazmıştır.[158]

Adli takibin yanısıra yasa, sendikaların her ay denetlenmesini de düzenlemekteydi. Bu aylık denetimleri iş müfettişleri yapmaktaydı. Sanayi kuruluşlarının fazla olduğu kentlerde denetimler her ay, diğer yerlerde daha seyrek yapılmaktaydı. Denetimin sıklığının anlaşılması açısından bir örnek verecek olursak sadece 1948 Ocak ayı ile Mayıs 1949 yılı arasındaki kısa dönemde 74 işçi ve işveren sendikası 132 defa teftiş edilmiştir.[159] İş müfettişleri, sık denetim yapmalarının yanısıra sendikaların bütün toplantılarına katılmakta, toplantılara ilişkin olarak bölge çalışma müdürlerine rapor da vermekteydiler. Müdürler, bu raporlarda herhangi bir yolsuz faaliyet tespit ettikleri takdirde cezai tedbirler alınması için savcılık vasıtasıyla adli mercilere başvurmaktaydılar. Görüldüğü gibi sendikaların neredeyse her hareketleri sürekli denetlenmekteydi. İş yerlerini ve çalışma koşullarını bu kadar sıkı denetlemeyen hükümet, konu sendikalar olunca denetimi oldukça sıkı tutmaktaydı. Teftişler vasıtasıyla hükümet derneklerin faaliyetlerinden kolaylıkla haberdar olmaktaydı. Ancak teftişlerin sık sık yapılması sendikaların kendilerine güvenmeleri yerine devlet müdahalesine bel bağlamaya olan eğilimi arttıracağı gibi sendikaların bağımsızlığına gölge düşürerek, resmi makamlara müdahale etme yolunu açmış ve kuşkusuz bu durum da sendikal örgütlenmenin zayıflamasına neden olmuştur.[160]

1951 yılında Sümerbank ve Milli Mensucat İşçileri Sendikası sekreteri seçilen Fahri Karakaya üstü açık bir jiple sürekli sendikaya gelen polislerin, sendikacıları teşhir ederek götürdüğünü, 2–3 saat hakaret ettikten sonra serbest bırakıldıklarını, karakollarda coplanıp, pek çok geceyi nezarette geçirdiklerini anlatır.[161] Bu örneklerden de anlaşılacağı üzere sendikal örgütlenme siyasi iktidarla çıkarların örtüştüğü yerlerde teşvik edilirken, hak aramaya dayanan muhalif bir sendikacılık anlayışı yasa da öngörülen 'milliyetçi' sendikacılığa aykırı düştüğünden baskıya maruz kalmıştır.

---

[158] Yıldırım Koç, *Türkiye'de Sendikacılık ve İşçi Sınıfı Tarihi,* Ankara: Yol-İş Yayınları, 2003, s. 88.
[159] *Milletlerarası Çalışma Bürosu Tarafından Türkiye Cumhuriyeti Hükümetine Sunulan Rapor (Mart-Mayıs 1949)*, s. 236.
[160] *Milletlerarası Çalışma Bürosu Tarafından Türkiye Cumhuriyeti Hükümetine Sunulan Rapor (Mart-Mayıs 1949),* s. 240.
[161] Koç, a.g.e., s. 56.

Denetlemenin bir diğer boyutu ise sendikacıları polis takibine alarak baskı uygulamaktı. Hem CHP hem de DP döneminde pek çok sendikacı sürekli sivil polisler tarafından izlenmiş ve her adımlarında devletin kontrolünü hissetmişlerdir. Eskişehir Şeker Sanayi İşçileri Sendikası'nın kurucuları 5018 sayılı yasanın çıkmasından sonra sivil polisler sürekli ifadelerini almış, nereye gitseler -ayaklarında fabrikadan giymeleri için dağıtılan Sümerbank ayakkabıları olduğu için- kolaylıkla takip edilmişler ve komünistlikle suçlanmışlar hatta bazı sendikacılar karakolda dolap içinde hapsedilmiştir.[162] Bir başka sendikacı Cengiz Eralp de, yıllarca sendikal faaliyetlerde bulunduğu için sivil bir polis tarafından izlendiğini aktarmaktadır.[163] Yine başka bir sendikacı Hasan Özgüneş, emniyete götürülerek falakaya yatırılmış ve işçilerin vardiya çıkışı karakolun önünde toplanması ile polis Özgüneş'i serbest bırakmak zorunda kalmıştır. Karakaya, falaka olayını Özgüneş'in CHP'li olmasına ve o tarihlerde hem DP İl başkanı hem de Bossa'nın yüzde elli hissesini elinde bulunduran Kemal Pekün'ün emniyet müdürlüğü üzerindeki nüfusundan kaynaklandığını söyler. Karakaya aslında bir DP'lidir ve iktidarda da DP vardır. Ancak buna rağmen 1950–60 döneminde sendikacılar olarak çok baskı gördüklerini aktarır.[164] Hatta dönem içinde çalışma bakanlarının da polis zoruna başvurarak sendikalar üzerinde baskı kurduğu durumlar olmuştur. Örneğin, 1954 yılında Amerikan Kalkınma Teşkilatı (AID) tarafından düzenlenen seminere giden ve dersi boykot eden sendikacıları, DP'li Çalışma Bakanı Hayrettin Erkmen o günün akşamında polis zoru ile odasına getirtip, semineri neden boykot ettiklerini bizzat makamında sormuştur.[165]

2.1.3. Grev Hakkı

2.1.3.1. 3008 Sayılı İş Kanunu'na Göre Grev

İş Kanunu 72. maddesiyle sendikaların haklarını talep etmek için ellerinde en önemli pazarlık aracı grevi yasaklamıştır. İş Kanunu'na göre "elli kişiden az işçi bulunan işyerlerinde on işçinin ve elliden itibaren beş yüz kişiden az işçi çalışan işyerlerinde umum işçi sayısının beşte biri kadar sayıda işçilerin ve beş yüz kişi ile daha yukarı sayılarda işçi çalıştırılan işyerlerinde ise, en az yüz işçinin, gerek iş mukaveleleriyle önceden taayyün etmiş olan (belirlenen) ve gerek işin mahiyetine ve

[162] Koç, *TURK-İŞ Tarihinden Portreler: Eski Sendikacılardan Anılar ve Gözlemler*, s. 221.
[163] Koç, a.g.e, s. 44.
[164] Koç, a.g.e., s. 56.
[165] Koç, a.g.e., s. 144.

çalışma teamüllerine veya kanuni ve nizami hükümlere dayanan geçerli bulunan ve umumi ve hususi iş şartlarının hepsi yahut bir veya birkaçı yerine, kendi menfaatlerine daha uygun gördükleri başka iş şartlarını işverene kabul ettirmek veyahut muayyen (belli) ve geçerli iş şartlarına karşı itirazları bulunmaksızın ancak bunların tatbikine ait usuller ve tarzların değiştirilmesini temin eylemek kasdıyla aralarında kararlaştırarak hep birlikte ve birdenbire işi bırakmalarına "grev" denir". (madde 73/1) Yukarda sayılan aynı maksatlardan biri için, herhangi bir işyerinde, en az üç işçinin dahi, aralarında kararlaştırarak, hep birlikte veya birden bire işi bırakmaları yüzünden o işyerindeki faaliyet tamamen ve işin mahiyetine göre ehemmiyetli derecede kısmen atalete uğrarsa, bu hale sebep olan işçileri bu hareketleri de grev sayılır. (madde 73/2) Çalıştıkları işyerindeki iş şartlarına itirazları olmayıp, başka bir işyerinde çıkan "toplulukla iş ihtilafı" nın oradaki işçiler lehine kotarılmasını sağlamak amacıyla kanunda belirtilen sayıda işçinin aralarında kararlaştırarak, hep birlikte ya da birden bire işi bırakmaları dahi "grev" hükmünde tutulur. Görüldüğü gibi kanun oldukça detaylı bir o kadar da karmaşık bir grev tanımı yapmıştır ve bir iş bırakmanın ne zaman grev olacağının şartlarını belirlemiştir. Buna göre bir eylemin grev sayılabilmesi için öncelikle yasada sayılan şartları taşımalıdır ve o işyeri yasanın kapsamına girmelidir. Buna göre yasanın kapsamı dışında kalan işlerde örneğin, ziraat işçiliği, tarım, çiftçilik, zanaatla uğraşan kişilerin yapacakları eylemler işçi sayılmadıkları ve kanunun kapsamına girmedikleri için grev sayılmaz.[166] Ancak kanun bu noktada ilginç bir düzenleme yapmış ve işçi sayılmayan müstahdemlerin, eğer greve dâhil olurlarsa işçi olarak sayılacaklarını dolayısıyla yasanın kapsamına gireceğini belirtmiştir. (madde 75) Ayrıca kanunda sayılan greve ilişkin tüm cezai müeyyideler işçi olmayan müstahdemleri de kapsamına almıştır. (madde 132) Böylelikle bir müstahdemin yasa kapsamına giren bir işçi olması ancak greve katılması ile o da cezai müeyyide kapsamına alınmasıyla olmuştur. Bunun dışında yasa grev eyleminde bulunan işçilere verilecek cezaları da son bölümünde 127–130. maddeleriyle detaylı bir şekilde düzenlemiştir.

1947 tarihli 5018 sayılı Sendikalar Kanunu 7. maddesiyle 'grevi teşvik' etmeyi de cezalandırmaktaydı. Böylelikle yasal mevzuat hem grev yapanlara hem de grevi teşvik edenlere karşı hapis ve para cezaları öngörmekteydi. Burada hangi hallerin 'grevi teşvik' kapsamına gireceği kesin çizgilerle tanımlanmadığından,

[166] Saymen, a.g.m., s. 345.

uygulamada 7. madde çok esnek bir şekilde yorumlanarak sendikaları kapatmak amacıyla sıklıkla kullanılmıştır. Kuşkusuz bu hukuki düzenlemelerin işçinin grev yapmasını caydırıcı bir nitelikte olduğunu söyleyebiliriz. Ancak yine de bu dönemde büyük çaplı olmasa da grev eylemleri olmuştur.

2.1.3.2. Uygulamada Grev Hakkı

Grev hakkı siyasi partilerin, iktidardayken değil daha çok muhalefetteyken savunduğu bir hak bir siyasi propaganda aracı olmuştur. Dönem dönem grev tartışmaları yapılsa da grev tüm dönem boyunca yasak olmuş hatta grevi teşvik bile cezalandırılmıştır. Ancak bu yasaklara karşın 1946- 60 yılları arasında çok kitlesel ve geniş çaplı olmasa da grevler meydana gelmiştir. 1946–60 yılları arasında gerçekleşen grev sayısı toplam 43'tür.[167] Bu dönemde yapılan grevler yasadışı olduğundan ve grev bir tabu olarak görüldüğünden grevlere ilişkin net bilgi verecek resmi istatistikî veriler yoktur ve meydana gelen grevler genellikle gazete yayınlarından taranarak elde edilmiştir. Bu dönemler arasında basının da muhtemelen baskı gördüğü düşünülecek olursa bazı grevlerin basına yansımaması da muhtemeldir.[168] Ancak yinede dönemle ilgili kaynaklar karşılaştırmalı olarak ele alındığında grevlerin temel sebepleri ve katılan sayısı hakkında bilgi edinilebilmektedir.

Bu dönemde grevlerin büyük bir bölümü genellikle kısa süreli ve protesto niteliğindeki grevlerdir. Çoğunlukla özel kesim işyerlerinde gerçekleşmiştir. Sendikal örgütlenmeden bağımsız olarak genellikle kendiliğinden ortaya çıkmış ve çoğunlukla büyük kentlerde meydana gelmişlerdir. Grevlerin temel nedeni ise en başta düşük ücretler, çalışma süreleri, işçi sağlığı ve iş güvenliği ve işçi temsilcilerinin durumlarına ilişkin sorunlardır.[169] Grevler genellikle tahmil tahliye işleri, dokuma ve çimento fabrikaları, fırınlar, karayolları ve belediye temizlik işleri ve tekstil sektöründe meydana gelmiştir.[170]

---

[167] Ahmet Makal, "Türkiye'de 1946–1960 Dönemindeki Grev Tartışmaları ile Grevler Üzerine Bir Çözümleme Denemesi", *Ameleden İşçiye Erken Cumhuriyet Dönemi Emek Tarihi Çalışmaları*, İstanbul: İletişim Yayınları, 2007, s. 311.
[168] Makal, a.g.m., ss. 291–292.
[169] Makal, *Türkiye'de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri 1946–1963*, s. 335.
[170] Makal, "Türkiye'de 1946–1960 Dönemindeki Grev Tartışmaları ile Grevler Üzerine Bir Çözümleme Denemesi" , s. 307. Tablo 7'de grevlere ilişkin detaylı bir döküm mevcuttur. Ayrıca Güzel, "Cumhuriyet Türkiyesi'nde İşçi Hareketleri", s. 1852. Mahiroğulları, *Cumhuriyetten Günümüze Türkiye'de İşçi Sendikacılığı*, s. 98.

Bu dönemde grevlerin örgütsel boyutta meydana gelmemesinin en önemli sebebi 'greve teşvik'in suç olması ve sendikal örgütlenmelerin siyasi iktidarla arasındaki ekonomik bağın sendikaları pasif bir duruma getirmesidir. İşçiler tarafından grevlerin komünistlik olarak algılanması ve işçiler arasındaki yüksek işgücü devir oranlarının örgütlenmeyi olumsuz etkilemesi greve olan talebi azaltmıştır.

CHP 1950 yılına kadar grevin rejimle bağdaşmayacağını, devletçi rejimin zorunlu tahkim sistemiyle uzlaşma ve hukuksal çözüm yolunu önerdiğinden greve gerek kalmayacağını savunmuştur. Ayrıca grev beraberinde lokavtı da getireceğinden işçinin yararına değil zararına olacaktır. Devlet, gerekli sosyal politika önlemlerini aldığı müddetçe tarafların grev ve lokavt gibi unsurlarla hak arama çabasına girmelerine de gerek kalmayacaktır. CHP, grev karşıtı söylemlerini daha da ileri götürerek grevin demokrasinin bir gereği olmadığını ve Bolşevizm'in bir aracı olduğunu, bu hakkı savunanların da Kemalizm'den ve vatanperverlikten saptıklarını dahi iddia etmiştir.[171] Böylelikle CHP'liler grev yasağını, bir yandan rejim temelinde işçi lehine kurgularla desteklerken, sınıf ayrımını reddeden bunun yerine sınıflar arasında birliğe vurgu yapan cümlelerle gerekçelendirmişlerdir. Hatta işçinin grev yapmak gibi bir talebinin olmadığını da temel savları arasına eklemişlerdir. Nitekim CHP iktidarı döneminde siyasi baskılar ve maddi yardımların neticesi olarak bazı sendikalar grev istemediklerini beyan eden yazılar yayınlamışlardır. Örneğin 08.02.1950 tarihinde *Yeni İstanbul* Gazetesi'ne Malatya Mensucat, Eskişehir Devlet Demiryolları ve Nazilli Mensucat İşçi Sendikaları 7000 işçi adına "işçi grev değil, işinde emniyet ve huzur istiyor" başlıklı bir mesaj yollamışlardır.[172] Bazı sendikalarda grev hakkı istemiyoruz diye toplantılar düzenlemişlerdir. Sendikacı olan H. Kızılkaya'nın aktardığına göre bu sendikalardan birisi de Ankara Fırın İşçileri Sendikası'dır. CHP'nin iktidarda olduğu dönemde sendika tarafından düzenlenen toplantıya 500 kadar işçi katılmış, grev aleyhtarı ve CHP yanlısı konuşmalar yapılmış ve kendisi toplantıda grev hakkını savunduğu için Erzurum'a sürülmüştür.[173] Bir başka sendikacı Hasan Coşkun, "1943–50 döneminde işçi hayatından memnun değildi. Ama eylem de olmadı. İşçinin cesareti yoktu.

[171] Gülmez, a.g.e., s. 287.
[172] *Grev ve Dünyamız*, Çalışma Bakanlığı Yayınları, 1950, s. 75.
[173] Koç, a.g.e., s. 89.

Yoksulluğun gözü kör olsun" diyerek aslında greve işçinin neden itimat edemediğini de açıkça ortaya koymuştur.[174]

CHP'nin muhalefette olduğu dönem, grev konusuna bakış açısının değişmesine neden olmuştur. CHP, muhalefette bulunduğu ilk yıllarda grev konusunda parti programında bir değişiklik yapmamış sonraki yıllarda sosyal meselelere değinme gereği duyan parti, gerek programlarında gerek seçim beyannamelerinde bir önceki dönemin aksine grev yanlısı değişiklikler yapmıştır. Bu düzenlemelerden ilki 22 Haziran 1953 tarihinde X. Kurultay'ında "vatan müdafaası ve geniş ölçüde vatandaş sağlığını ve memleket asayişini bozmamak kayıt ve şartları altında" işçiye grev hakkının tanınmasını 1953 parti programına eklenmesi olmuştur.[175]

DP ilk kurulduğu yıllarda demokrasinin bir gereği ve sendika özgürlüğünün bir parçası olduğu için grev hakkının verilmesini savunmuştur. Hatta 1949 yılında 'grev hakkını' parti programına bile koymuştur. Ancak iktidara geldikleri 1950 yılının sonlarında Çalışma Bakanlığı'nda, içinde Cahit Talas'ın da olduğu bir ekip tarafından "Grev ve Lokavt Kanunu" tasarısı hazırlanmış ancak hükümet tarafından benimsenmemiştir. DP, grev hakkının tanınması için sendikaların gelişmesi gerektiği gibi gerekçeler sunarak bu hakkın tanınmasını 1960'a kadar ertelemiş bu arada tasarı unutulup gitmiştir.[176] DP'nin iktidar olmasından kısa bir süre sonra 1952 yılında İstanbul Tekstil ve Örme Sanayi İşçileri Sendikası miting yapma isteğinde bulunmuş fakat reddedilmiştir. Dönemin Başbakanı Samet Ağaoğlu, sendikanın taleplerini siyasi olarak değerlendirmiş, sendikayı ve işçileri gizli bir planın parçası olmakla, komünist kışkırtmalara kapılmakla suçlamıştır. Nihayetinde işçiler, yerli malını ve üretimi korumayı amaçlayan mitingi gerçekleştiremedikleri gibi hükümet tarafından komünistlik, sınıf çatışması yaratmakla suçlanmışlardır.[177] Ardından 1954 yılından sonra iktisadi koşulların değişmesi yüzünden artan muhalefetin etkisiyle otoriterleşen DP, iktidarını korumak adına grevi açıkça savunmaktan vazgeçmiş ve mevcut hukuki düzenlemeyi korumuştur.

---

[174] Koç, a.g.e., s. 94.
[175] Kili, *1960–1970 Döneminde Cumhuriyet Halk Partisinde Gelişmeler*, s. 118.
[176] *Beyaz Kitap,* Çalışma Bakanlığı, 1961, s. 6.
[177] *07.05.1952 Günü Başbakan Yardımcısı Samet Ağaoğlu'nun Büyük Millet Meclisi Kürsüsünden Yaptığı İthamlara Cevap*, İstanbul Tekstil ve Örme Sanayi İşçileri Sendikası, İstanbul: Saka Matbaası, 1952, ss. 3-16.

2.1.4. İş İhtilafları

2.1.4.1. 3008 Sayılı İş Kanunu'na Göre İş İhtilafları

İş Kanunu grev ve lokavtı yasaklamış, işçi-işveren arasında çıkan iş ihtilaflarının çözümünü zorunlu tahkim sistemine bırakmıştır. Yani ihtilaflar, bireysel veya toplulukla olmalarına göre ya hakem kurulları vasıtasıyla ya da mahkemeler yoluyla çözümlenecektir. İş Kanunu, bu nedenle ikili bir ayrıma giderek ihtilafları tanımlamış ve bunların çözüm yollarını yasa da düzenlemiştir. Bunlar işçilerin kendi hak ve menfaatleri için işverenle aralarında çıkan anlaşmazlıklar yani "tek başlı iş ihtilafları" ve herhangi bir işyerindeki umumi işçi sayısının, 10 kişiden az olmamak üzere, beşte biri kadar işçi ile işveren arasında çıkan anlaşmazlıklar yani "toplulukla iş ihtilaflarıdır" (madde 77).[178] Her iki ihtilaf durumunda da işçi temsilcileri işverenle görüşerek uzlaşma sağlayacaklardır. Tek başlı iş ihtilafında uzlaşma sağlanamazsa mahkemeye, toplulukla iş ihtilafında sağlanamazsa önce İl Hakem Kurulu'na eğer kurulun kararına itiraz edilecekse Yüksek Hakem Kurulu'na gidilecektir.

Tek Taraflı İş İhtilaflarının Halli, yasa bu ihtilafın hallini, işçi temsilcilerinin aracılığı ile ihtilafa taraf her bir işçinin işverenle uzlaştırılması yoluna gidilmesi yoluyla çözülmesini düzenlemiştir (madde 79). Temsilci vasıtasıyla uzlaşma sağlanırsa tarafların ve temsilcinin imzalayacağı bir tutanakla uzlaşma tespit edilir. Eğer uzlaşma sağlanamazsa işçi mahkemeye başvurabilir. İşçi temsilcisinin seçilmediği işyerlerinde de işçi doğrudan mahkemeye başvurabilir (1950 tarihli 5518 sayılı Kanun madde 78).

Toplulukla İş İhtilaflarının Halli, yasa bu ihtilafın çözümlenmesi için aracılık yapma görevini uzlaşma aşamasında yine işçi temsilcilerine vermiştir. 1950 yılında İş Kanunu'nda yapılan bir değişiklikle bu görev sendikalara da verilmiştir. Eğer taraflar arasında uzlaşma sağlanırsa ihtilaf çözümlenecektir. Uzlaşma sağlanamaması durumunda ya da alınan karara yasada belirtilen sayıda işçi itiraz ederse bu sefer ihtilafın çözümü için uzlaşmayı sağlamakla bir memur görevlendirilir. Temsilciler ve işverenler, bu memurun karşısında toplanarak ihtilafı görüşürler. Eğer işçilerin itirazı nedeniyle ihtilaf söz konusu olmuşsa bu işçilerin aralarından seçecekleri bir işçi de görüşmeye katılır. Memurun vazifesi, bir uzlaştırma tarzı araştırmak ve taraflara teklif etmektir. İhtilaf uzlaşma ile halledilirse memur tarafından bir tutanak yazılır ve

[178] Makal, *Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri 1920–1946*, s. 403; Gülmez, a.g.e., ss. 190- 195.

taraflarla birlikte imzalanır ve tutanakta yer alan kararlar işyerindeki herkes için bağlayıcı hale gelir (madde81/B).

Eğer bu memur da uzlaşmayı sağlayamazsa bu sefer ihtilafı çözmek için İl Hakem Kurulu'na gidilir. Hakem kurulu, işveren vekili ve işçi temsilcilerini çağırarak duruşmasını yapar. Bunlardan başka hakem kurulu, ihtilafın çıktığı işyerindeki işçilerden bazılarını, konuyla ilgili lüzum gördüğü işçileri ve işverenleri tanık ya da bilirkişi olarak çağırıp dinleyebilir. İl Hakem Kurulu oy çokluğu ile karar verir. Bu karar, kendilerine yazı ile bildirildiği günden itibaren 12 iş günü içinde taraflardan biri valiye itiraz etmezse kesinleşir. Kesinleşen karar, kurul tarafından uygun bir yolla ilan edilir ve üzerinden 26 iş haftası geçmiş olmadıkça aynı konu hakkında "toplulukla iş ihtilafı" çıkarılamaz (madde 82/ D).

İl Hakem Kurulu'nun kararına karşı taraflardan biri 12 iş günü içinde valiye bir "itiraz layihası" verir. Bu layiha ile birlikte gerekli tüm evraklar Yüksek Hakem Kurulu'na gönderilir. Kurul ihtilafı evrak üzerinden inceler. Ayrıca yeterli görmediği bilgiler hakkında ilgili vilayete sorabilir, bilgi ve görüşlerini öğrenmek istediği resmi ya da özel nitelik taşıyan kişileri dinleyebilir veya yazıyla cevaplarını getirtebilirler. Yüksek Hakem Kurulu'nun aldığı karar kesindir ve taraflara bildirildiği günün ertesi iş gününden itibaren uygulanır.

İşçi temsilciliği, her iki ihtilafın çözümlenmesi işçilerin haklarının işveren karşısında yine aynı işletmede çalışan işçi tarafından savunulması işçi temsilciliğini önemli hale getirmektedir. Ancak pratikte temsilci işçinin de işini kaybetme korkusuyla işveren baskısı altında bulunması ve yasanın işçi temsilcisine güvence sağlamaması temsilci yoluyla hak aramanın önündeki temel engeller olmuştur. Ayrıca sendikalara da ihtilaflarda uzlaştırma hakkının tanınması, işçi temsilcileri ile sendikalar arasında anlaşmazlıklar yaşanmasına işçilerin ayrılmasına ve haklarını arama konusunda zayıf kalmalarına neden olmuştur.

1950 yılında 5518 sayılı yasa işveren karşısında zayıf ve güvensiz kalan işçi temsilcisine iş akdi işveren tarafından fesh edilirse, itiraz etme hakkı tanımıştır. Bu maddeye göre işçi temsilcisi ilk önce ilgili bölge çalışma müdürlüğünde uzlaşma yoluna gidecek eğer uzlaşma sağlanamazsa bu durum bir tutanakla tespit edildikten sonra İl Hakem Kurulu'na gidebilecekti. Kurulun vereceği karar da kesindi (madde 78/B). Böylelikle işverenin, temsilcileri keyfi işten çıkarması karşısında işçiye kısmi bir güvence sağlanmaya çalışılmıştır.

İşçi temsilcileri, işçi-işveren arasında yapacakları uzlaştırma görevinin yanısıra 1946 yılından itibaren Uluslararası Çalışma Örgütü toplantılarına da hükümet temsilcileriyle katılmaya başlamışlardır.[179] 1950 yılında İş Kanunu'nun Bazı Maddelerini Değiştiren 5518 sayılı Kanun'un 32. maddesiyle işçi ücretlerinin en aşağı hadlerini tespit etmesi için kurulması öngörülen mahalli komisyonlarda asgari ücret komisyonu üyesi sıfatıyla görev yapmaya başlamışlardır. Temsilciler açısından diğer önemli bir gelişme de aynı yıl 5521 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle İş Mahkemesi'nin bir üyesi sıfatıyla mahkemede yer almışlardır.

2.1.4.2. Uygulamada İş İhtilafları

İş Kanunu, "mer'i [geçerli] iş şartlarının hepsi yahut bir veya birkaçı veya bunların tatbik arz ve usulleri hakkında" (madde 77) en az on işçinin çalıştığı işyerlerinde olmak üzere beşte biri kadar işçi ve işveren arasında çıkan anlaşmazlıkları ihtilaf olarak tanımlamıştır. Bu maddeye göre birincisi ihtilaf için belli şartlar olacaktır. İkincisi de işyeri İş Kanunu'nun kapsamında ve en az on işçi çalıştıran yerlerde olacaktır. Kanun kapsamında bir işyerinde ihtilaf çıkması durumunda uzlaşma sağlanamazsa, greve gitmek kanunen yasak olduğundan ve ancak 'zorunlu tahkim' ile çözüm yolunu açık tutan kanun bir üçüncü sınırlamayı da ihtilafın neticelendirilmesi aşamasında getirmektedir. Görüldüğü üzere özellikle toplulukla iş ihtilafının çözülememesi grev ile neticelenmediği gibi kademe kademe devletin istediği sonuca götüreceği bir süreç izler. Nihayetinde otoriter bir bağlayıcılık kazanarak ihtilaf sorunu çözümlenir.

Zorunlu tahkim sistemi grev yasağı ile net bir bağlayıcılık kazanırken, taraflar işçi-işveren-devlet (hakem kurulları) olarak belirlenir. Uzlaşma son aşamaya kadar gittiğinde kararı veren de işçi-işveren kurulu değil, devlettir. Özellikle kararı veren Hakem Kurulları'nın üyeleri tamamen devleti temsil eden memurlardır ve işçi-işveren tarafından kurul da kimse yoktur. Bu kurulların tartışmalı memurlardan oluşan yapısı 02.03.1954 tarihinde çıkarılan 6298 sayılı kanun ile değiştirilmiştir. Bu kanuna göre İl Hakem Kurulu, "o ilde iş davalarına bakan bir hâkim, Bölge Çalışma Müdürü ve ikişer işçi ve işveren mümessilinden" oluşur. (6298 sayılı Kanun madde 82/B) Ancak kurula yeni dâhil edilen işçi ve işveren temsilcileri, İş Kanunu'na tabi işyerleri işçi temsilcileriyle, işçi ve işveren teşekküllerinin kendi aralarından

[179] Mahiroğulları, a.g.e., s. 113.

gösterecekleri adaylar arasından Çalışma Bakanlığı tarafından seçilecektir. Bu düzenlemeyle işçiler sadece kanunun kapsamına dâhil işyerlerinden ve il içindeki işçi sendikalarının ortak belirleyeceği adaylar arasından işçi birlikleri dikkate alınmadan seçilirken, işverenler ticaret odaları, sanayi odalarının idare heyeti tarafından seçilir. Bu noktada Makal, 200.000 işçiyi temsil eden Türk-İş gibi pek çok sendikadan oluşan üst bir işçi birliğinin ihtilafların çözümüne dâhil edilmemesinin büyük bir eksiklik olduğunu vurgular.[180]

Yasa "tek başlı" ihtilaf ayırımı ile taraflara uzlaşma sağlanamazsa mahkemeye gitme hakkını vermektedir. Ancak işçinin, mahkeme yoluyla tek başına işverenden sorumluluklarını yerine getirmesini istemesi uygulamada işçiyi işveren karşısında güçsüz bıraktığı için oldukça zor işlemektedir. Çünkü işçi, mahkeme yoluyla hakkını aramaktan, işvereni karşısına alacağı ve işini kaybedeceği korkusundan dolayı çekinmekte, bu nedenle de mahkeme yerine Bölge Çalışma Müdürlüklerine müracaat etmeyi tercih etmektedir. İş mahkemeleri kurulduktan sonra bile işçiler, mahkemelere değil idari yollara yani bakanlığa ya da çalışma müdürlüklerine başvurmayı tercih etmişlerdir.

Benzeri bir zorluk toplulukla iş ihtilafı hususunda da mevcuttur. İşverenler, ihtilaf hususunda işçiye yol gösterecek işçi temsilcilerini işe almaktan kaçındığından bunların yerine "daha itaatkâr olan kadın işçileri çalıştırmayı tercih" ederek her türlü koşulda çalışacak itaatkâr ama örgütsel olmayan çalışanlara iş verme eğiliminde olmuştur. Kuşkusuz işverenin bu tek yanlı gücü, zayıf sendikal örgütlenmenin çalışma yaşamında yarattığı boşluktan kaynaklanmaktadır.[181]

İş ihtilafları ile ilgili önemli bir sıkıntıda tahkim sisteminde uzlaşma sağlanamazsa çözüm süresinin uzaması ve sistemin ağır işlemesidir. Bir işyerinde ihtilaf ortaya çıktığında müracaatlar işçi temsilcilerine yazılı olarak yapılır ve işverene iletilir. İşveren şayet ihtilaf başvurusu sendika üzerinden yapıldıysa bunun tahkim nizamnamesinde belirlenmediğini gerekçe göstererek müracaatı kabul etmez. İşçi temsilcileri vasıtasıyla yapılan başvurularda ise yasal mevzuat iyi anlaşılmadığından işveren tarafından yine zorluklar çıkarılmaktadır. İşçi temsilcisi, *İş İhtilafları Uzlaştırma ve Tahkim Nizamnamesinin* 24. maddesine göre ihtilaf müracaatlarını işverene iletmesi için toplantı tarihini belirlemesi gerekir. Nizamname

[180] Makal, *Türkiye'de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri 1946–1963*, s. 351.
[181] Sedat Toydemir, "Türkiye'de İş İhtilaflarının Tarihçesi ve Bugünkü Durumu", *İçtimai Siyaset Konferansları,* Neşriyat No: 17, Dördüncü Kitap, İstanbul, 1951, s. 60.

tek başına işçi temsilcisine bu hakkı tanımıştır. Oysa uygulama da toplantı tarihini belirleyen işverendir. Bu uygulama hatası ile işveren toplantı gününü uzun süre belirlemeyerek işi sürüncemede bırakmaktadır. İşverenin neden olduğu bu gecikmenin yanı sıra bir de işçilerin ihtilaf nedenlerini, talep ve gerekçelerini iyi hazırlamamaları da gecikmeye neden olur. Örneğin hayat pahalılığı nedeniyle ücret artışı talep eden işçiler, hakem heyetlerinin hayat pahalılığını değerlendirmesi ve hesaplanması (ki ücretler o dönemde hayat pahalılığına göre hesaplanmamakta) bu doğrultuda arttırılması kararına varabilmesi için uzun hesaplamaları beklemeleri gerektirmektedir.[182] Burada Toydemir bunun işçilerden kaynaklanan bir eksik gerekçelendirme olduğunu söylese de kendisinin de belirttiği gibi ücretin belirlenmesinde yaşanan asıl zorluk daha başından itibaren ücret politikasının iktisadi parametrelere göre belirlenmemesidir. Ücretlerin bölgeden bölgeye sektörden sektöre son derece esnek bir şekilde belirlendiği bir ücret politikası içinde kuşkusuz ücret artışlarını belirlemek ve işçilerin zam talebine cevap vermek tahkim kurulları açısından oldukça güç olacaktır.

Kurullarla ilgili en önemli sıkıntılardan biri de kurul kararlarının, ya İl Hakem Kurulu'nun kararlarını onaylayıcı şekilde ya da gecikmeli olarak çıkmasıdır. Örneğin ücret zammı alabilmek için işçiler Hakem Kurulu'na başvururlar. Aradan aylar geçtikten sonra heyet %5 zam verir, şayet taraflardan biri bu karara itiraz ederse dosya Yüksek Hakem Kurulu'na gider. Aradan yine aylar geçtikten sonra Yüksek Hakem Kurulu, İl Hakem Kurulu'nun %5'lik zam kararını onaylar.[183] Şayet enflasyonun zam oranından daha fazla olursa, işçilerin kurul yoluyla aylar sonra aldıkları zam oranı alım gücünü arttıracak bir etki yaratmayacaktır.

İhtilaf sırasında memurun da katılımıyla uzlaşma sağlanamadıysa bu durumda il bazında kurulmuş İl Hakem Kurulu'na gidildiğini ve bu kurulun kararlarına Yüksek Hakem Kurulu'nda itiraz edildiğini söylemiştik. İl Hakem Kurulu kararına itiraz etme sürecinde yaşanan en önemli sıkıntı Yüksek Hakem Kurulu nezdinde itiraz eden tarafın söz hakkı olması, itiraz etmeyen tarafın söz hakkının olmamasıdır. Bu durumda kurul itiraz etmemeyi bir onay gibi algılayarak kararı itiraz etmeyen aleyhine bozabilir. Bu nedenle taraflar eğer uzlaşma görüşmelerinde birbirlerine güvenememişlerse o zaman her iki tarafta İl Hakem Kurulu'nun kararına itiraz

[182] Toydemir, a.g.m., s. 63.
[183] Tuna, a.g.e., s. 64.

edecektir.[184] İşveren de bazen itiraz mekanizmasını kendi aleyhine bir karar alındıysa bunu geciktirmek amacıyla da kullanmaktadır. Şöyle ki eğer işverenin ücret arttırması kararı verilmişse işveren bu karara itiraz ederek kararın uygulanmasını geciktirebilir. Ancak burada da yasanın yanlış uygulanması gibi bir durum söz konusudur. Çünkü İş Kanunu 83. maddesinin d bendinde "karar yazı ile taraflara bildirildiği günün ertesi iş gününden itibaren tatbik edilir"[185] hükmüne rağmen İl Hakem Kurulu'nun kararı ertesi iş gününde uygulanmayarak, Yüksek Hakem Kurulu kendi karar aldığı günün ertesi iş gününde kararın uygulanması şeklinde bir içtihat getirmiştir.

2.1.5. İş Teftişi

2.1.5.1. 3008 Sayılı İş Kanunu'na Göre İş Teftişi

İş Kanunu, "İş Hayatının Murakabe ve Teftişi" başlığı altında iş teftişini düzenlemiştir. Buna göre ulusal çalışma bütünlüğünün düzen altında yürütülmesini sağlamak üzere, iş hayatının kanun hükümlerine ve memleket menfaatlerine uygunluğunu devlet takip, murakabe ve teftiş eder. Bu vazifenin yapılması için de İktisat Vekâleti'ne bağlı kurulacak bir "Genel Teşkilat" içinde, ihtiyaca yetecek sayı ve vasıflarda teftiş ve denetim elemanı bulunur (madde 91). İş hayatının denetim, takip ve teftişiyle sorumlu olan makamlar veya memurlar, işyerlerini, işin yürütülme tarzını, her türlü defter, evrak, hesap ve diğer iş ve ticarete ilişkin belgeleri ve işlemleri, alet, edevat, cihaz, makine, iptidai maddelerle iş için gerekli olan tüm tesisatı, malzemeyi ve işçi emniyeti, sağlığı ve ikametine ait olan tertibatı her gün ve herhangi bir saatte görmek, gezmek, araştırmak, muayene ve tetkik etmek yetkisine sahiptirler. Teftiş sırasında işçi, işveren ve temsilcileri memurlar tarafından çağırıldıkları zaman gelmek, ifade ve malumat vermek, gerekli olan belge ve delilleri getirip göstermek, görevini yapan memurlara her türlü kolaylığı sağlamak zorundadırlar (madde 92). Teftiş yapan makam veya memurlar, görevlerini yerine getirirken, işin normal gidişini ve işyerinin işlemesini sekteye veya arızaya uğratmamak ve güçleştirmemekle, işverenin ve işyerinin mesleki sırlarını ve şartlarını, iktisadi ve ticari hal ve durumları hakkında gördükleri ve öğrendikleri hususları tamamen saklı tutmakla, kendileri tarafından malumat ve ifadeleri alınan yahut kendilerine müracaat veya ihbarda bulunan işçilerin ve diğer şahısların

[184] Toydemir, a.g.m., s. 64.
[185] Toydemir, a.g.m., s. 64.

isimlerini ve kimliklerini gizli tutmakla sorumludurlar (madde 93). Görüldüğü gibi yasa teftiş görevlilerine sınırsız yetkiler vermemektedir. Müfettiş kanunda sayılan hususlarda sorumlu olduğu gibi doğrudan cezai kararlarda alamaz ve işverene herhangi bir emir ve direktif verme yetkisine de sahip değildir.[186] Cezai takibat ancak müfettiş raporu Bölge Çalışma Müdürlüğü'ne veya Çalışma Vekâletine sunduktan sonra bu kurumların savcıya yapacağı ihbar ile mümkündür.[187] Bu nedenle müfettişlerin tutacakları raporların şekil ve esas bakımlarından kanuni hükümlere uygun olması kovuşturmanın sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi açısından hayati bir önem taşımaktadır.[188]

Genel Teşkilat dışında iş teftişi yapan diğer devlet veya vilayet yahut belediye memurlarının, teftiş neticelerini o yerde bulunan ilgili makama teftişin bittiği günden kırk sekiz saat içinde yazı ile bildirmeleri gerekir (madde 96). İşverenler, yetkili memurlar tarafından yapılan teftişin sonuçlarını yazmak için bir defter tutmak ve teftişi kolaylaştırmak için ilgili makam tarafından gönderilen beyannameleri doldurmakla sorumludurlar (madde 97). Teftişin sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi için, bilgilerine ve ifadelerine başvurulan işçilere karşı, işveren veya vekillerinin telkinde bulunmaları, işçileri gerçeği saklamaya yahut değiştirmeye herhangi bir suretle zorlamaları veyahut işçilerin ihbar, başvuru veya ifadeleri üzerine bunlara karşı fena muamele yapmaları yasaktır. Aynı şekilde işçilerinde, işverenler ve işyerleri hakkında gerçek dışı ihbarlarda bulunarak memurları gereksiz yere meşgul etmeleri, işverenleri haksız yere suçlu göstermeye çalışmaları, ilgili makamlarca kendilerine sorulan hususlara doğru olmayan cevaplar vererek teftişi güçleştirmek veya yanlış bir neticeye vardırmak gibi kötü niyetli hareketlerde bulunmaları yasaktır (madde 98). Denetim ve teftişle yetkili makam veya memurlar tarafından lüzum görülmesi halinde talep üzerine, zabıta kuvvetleri, bu makam veya memurların vazifelerini tam bir şekilde yerine getirebilmeleri için esbabını temin emekle görevlidirler (madde 99).

---

[186]Ferit Hakkı Saymen, *Türk İş Hukuku,* İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1954, s. 133.
[187] İbrahim Hakkı Yeniay, "*Muhtelif Memleketlerde ve Bizde İş Teftişi",* Çalışma Bakanlığı Yayınları, Ankara: T.C.Z.B Matbaası, 1946, s. 35.
[188] Saymen, *Türk İş Hukuku*, s. 133.

2.1.5.2. Uygulamada İş Teftişi

Çalışma mevzuatının uygulamada işler hale gelmesini sağlayacak en önemli mekanizmalardan biri de denetimdir. Ancak iyi işleyen bir denetim mekanizması ile devlet, iş hukukunun uygulanıp uygulanmadığını denetleyerek yasaya aykırı durumları önleyebilir. İş Kanunu bu noktada yukarıda da saydığımız gibi denetimle ilgili genel düzenlemeler yapmıştır. Ayrıca Türkiye bu düzenlemelerle de yetinmemiş 13.12.1950 tarih ve 5690 sayılı Kanun ile ILO' nün *Sanayi ve Ticarette İş Teftişi Hakkındaki 81 No'lu Sözleşmesini* kabul ederek uluslararası yükümlülük altına da girmiştir.[189] Hukuksal düzenlemelere rağmen, uygulamaya baktığımızda iş hukukunun kalbi diyebileceğimiz iş teftişi mekanizmasının sağlıklı bir şekilde işletilemediğini söyleyebiliriz. Bunun başlıca sebeplerinden biri iş müfettişlerinin sayısının azlığıdır. 1950 itibariyle Çalışma Bakanlığı bütçesinde kadrosu bulunan müfettiş sayısı sadece 68'dir ve Zonguldak gibi önemli bir maden işletmesinin bulunduğu bir yerde sadece bir iş müfettişi mevcuttur.[190] İstanbul gibi büyük bir kentte 1700 işyerini sadece 12 müfettiş denetlemektedir.[191] Hatta müfettişlerin az olması nedeniyle emirlerinde iş müfettişi veya iş müfettişi yardımcısı bulunmayan Bölge Müdürleri ile Bölge Müdür Vekilleri, zaruri bir durum karşısında kalırsa, vasıfları haiz olmayan memurlarına teftiş ve denetim yetkisi de verebilmektedirler.[192] Ancak zaruri durumu gerekçesi ile birlikte Bakanlığa bildirmeleri ve alacakları emre göre hareket etmeleri de genelge ile düzenlenmekteydi.

İkinci sorun denetim yapacak vasıfta ve gerekli teknik bilgiye sahip yetişmiş personelin mevcut bulunmamasıdır. İş mevzuatının uygulanmasını denetleyen iş müfettişleri, yasal mevzuata göre hem hukuksal alanda hem de teknik alanda inceleme yapmakla sorumludurlar. Ancak hukuk, siyasal ve iktisat fakültesi mezunu olan iş müfettişleri, kazaların önlenmesi, işçi sağlığı ve güvenliği açısından önemli olan makine ve teçhizat hakkında en temel teknik bilgiden ve işyerinin teknik donanımın çalışma koşulları açısından uygun olup olmadığını analiz etmekten bile

---

[189] Sözleşmenin maddeleri için bakınız Rüçhan Işık, *Türk İş Hukuku'nun Milletlerarası Kaynakları*, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1967, ss. 91–104.
[190] Çalışma Bakanlığı Yayınları, 1950, s. 202.
[191] M. Şehmus Güzel, "İkinci Dünya Savaşı Boyunca Sermaye ve Emek", *Osmanlı'dan Cumhuriyet Türkiye'sine İşçiler (1839- 1950),* Der: D. Quataert ve E. J. Zürcher, Çev: Cahide Ekiz, İstanbul: İletişim Yayınları, 1998, s. 213.
[192] Çalışma Genel Müdürlüğü'nün 16.04.1948 Tarihli ve 170 numaralı Genelgesi; Çalışma Bakanlığı Yayınları, 1949, s. 743.

yoksundur.[193] Bu nedenle teknik bilgisi eksik müfettişlerin işyerlerinde, teknik denetimi göz ardı ederek, kanunun düzenlediği iş güvenliği ve sağlığına ilişkin işçiyi koruyan hükümlerini tam anlamıyla uygulayamadıklarını söyleyebiliriz. İş müfettişleri sadece bilgi bakımından değil sayı bakımından da yetersiz kalmaktadır. DP'li Çalışma Bakanı Nuri Özsan konuyu İş Kanunu'nun kapsamının genişletilmesinin yaratacağı sıkıntıdan bahsederek müfettiş yetersizliğini şöyle açıklamıştır. Bakan, İş Kanunu kapsamına giren 9000 işyerinin kanunun kapsamı genişlediği takdirde 300 bine çıkacak, en ücra yerlerdeki en küçük yerler bile kanunun kapsamına girecektir. Bakan "halbuki bugünkü teşkilatımızda İş Kanunu kapsamına giren işyerlerindeki normal teftiş ve kontrolümüzü yapamıyoruz" diyordu.[194]

Üçüncü sorun iş müfettişlerinin yaptıkları denetimler sonucunda hazırladıkları ve Bölge Müfettişliklerine gönderdikleri raporların, milletlerarası sözleşmenin gerektirdiği standartların çok altında, teknik değerden yoksun ve denetim mekanizması ile ilgili yıllık istatistikî veriler toplanmasına imkân vermeyecek ölçüde önem verilmeden yazılmasıdır.[195] Müfettiş raporlarında yaşanan eksikliklerin yanısıra işyerlerini tasnif etme ve kadrosundaki müfettişlerle denetleme yetkisi bulunan Bölge Çalışma Müdürlükleri bile, bakanlığın yaptığı teftişler sonucunda en temel işlevi olan işyerleri ile ilgili dosyaları dahi düzensiz bir şekilde tutmaktadır.[196] Hatta Bölge Çalışma müdürlükleri, işyerlerini maliye kayıtlarına bakarak kanunun kapsamına girip girmediğini dahi istenildiği gibi belirleyememektedir.[197]

Dördüncü sorun madencilik, liman işi, demiryolları gibi birbirinden ayrı uzmanlık alanı olan sektörlerde, teknik bilgisi eksik ve sektörün özelliklerine göre uzmanlaşmamış müfettişlerin görevlendirilmesidir. İş kazaları, meslek hastalıkları ve işçi sağlığı ve güvenliği, iş mevzuatının uygulanması gibi çok geniş bir alanda teftiş

---

[193] *Milletlerarası Çalışma Bürosu Tarafından Türkiye Cumhuriyeti Hükümetine Sunulan Rapor (Mart-Mayıs 1949),* 1950, s. 203.
[194] *İşçi Sigortaları Kurumu 6. Genel Kurul Toplantısı 1952,* Ankara: İşçi Sigortaları Kurumu Genel Müdürlüğü, Yayını, 1953, s.
[195] Çalışma Bakanlığı Yayınları, 1950, s. 204.
[196] Çalışma Genel Müdürlüğü'nün 8.2.1947 Tarihli ve 256 numaralı Genelgesi; Çalışma Bakanlığı Yayınları, 1949, s. 852.
[197] Çalışma Genel Müdürlüğü'nün 18.3.1947 Tarihli ve 257 numaralı Genelgesi; Çalışma Bakanlığı Yayınları, 1949, s. 853.

yapma zorunluluğu özellikle bu işkollarını denetleyen müfettişler için oldukça zorlayıcı boyutlarda olmuştur.

Beşinci sorun ülkemizde iş teftişinin "muhtelif bakanlıklara bağlı muhtelif teşkilatlar" şeklinde düzenlenmiş olmasıdır. Yani iş teftişi alanına giren konularda sadece Çalışma Bakanlığı değil, diğer kurumlarda kendi görev alanları kapsamında denetim yapmaktadırlar (madde 96). Örneğin İş Kanunu'nun uygulanmasını denetlemek Çalışma Bakanlığı'na, Hafta Tatili Kanunu'nun uygulanmasının denetimi İçişleri Bakanlığı'na, fabrikalarda hastane, revir gibi tedavi yerlerinin açılması mecburiyetinin uygulanmasının denetimi Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na, buhar kazanlarının muayenesi ise belediyelere aittir.[198] Görüldüğü gibi Çalışma Vekâletine bağlı bir şekilde yürütülen denetim mekanizması oldukça geniş ve dağınık bir alanda pek çok kurum tarafından kendi konularının kapsamları dâhilinde yapılmaktadır. Tek bir merkeze bağlı olmayan, birbirinden bağımsız kurumların yaptığı denetimler, teftiş karmaşasına neden olacağı gibi eğer kurumlar arasında sağlam bilgi akışı sistemi oluşturulamazsa teftiş sonuçlarının da verimli bir şekilde değerlendirilmesini engelleyecektir. Bunu önlemek için yasa koyucu, İş Kanunu'nun 96. maddesiyle iş müfettişlerinin, teftişin sonuçlarını kapsayan raporunu bir hafta içinde Bölge Çalışma Müdürlüğü'ne vermesini şart koşmuştur. Yine *İşçilerin Sağlığını Koruma ve İş Emniyeti Nizamnamesi*'nin 89. maddesiyle teftiş yapmakla yetkili diğer makamların tespit ettikleri aykırılıkları bir hafta içinde Bölge Çalışma Müdürlüklerine bildirmekle sorumlu tutmuştur.[199] Uygulama ise bu düzenlemenin ne kadar yetersiz kaldığını bizzat göstermektedir. Şöyle ki teftiş raporlarının müfettişler tarafından süresi içinde teslim edilmediği Çalışma Müdürlüğü'nün çıkardığı genelgeden de anlaşılmaktadır. Bazı bölgelerde iş müfettişleri, Bölge Çalışma Müdürlüklerinden aldıkları emirlerin aksine teftiş sürelerini kendiliklerinden uzattıkları ve teftişleri takiben gereken işlemi yapılmak üzere teftiş raporlarının hemen müdürlüklere verilmesi gerekirken buna da uymayarak teftiş tarihinden hatta merkeze döndükten 14 gün gibi uzun zaman geçtikten sonra bu raporların verildiği anlaşılmaktadır.[200] Görüldüğü gibi iş müfettişinin kendisi teftiş raporunu düzenlemek konusunda bu kadar keyfi

[198] İbrahim Hakkı Yeniay, *Muhtelif Memleketlerde ve Bizde İş Teftişi,* Çalışma Bakanlığı Yayınları, Sayı: 3, Ankara: T.C.Z.B. Matbaası, 1946, s. 7.
[199] Saymen, a.g.e., s. 139.
[200] Çalışma Genel Müdürlüğü'nün 20.07.1946 Tarihli ve 176 numaralı Genelgesi; Çalışma Bakanlığı Yayınları, 1949, ss. 748–749.

davranabiliyorken, kurumlar arasında teftiş raporlarının bırakın yasal süreyi ilgili kuruma bildirilip bildirilmediği de oldukça tartışmalıdır.

Teftiş uygulamaları önündeki altıncı sorun çıkarılan 2.8.1947 tarihli ve 6291 sayılı Çalışma Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü ve 28.4.1948 tarihli Çalışma Bakanlığı Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nin hükümlerinin hemen hepsinin iş teftişinden ziyade "Vekil adına kuruluş ve teşkilatın idari teftişi" ile ilgili olmasıdır. Yani teftişin teknik usullerini belirlemek yerine idari teftişe ağırlık veren düzenlemeleri kapsamasıdır. Diğer önemli bir husus da yasada çıkarılması öngörülen "İş Murakabe ve Teftiş Tüzüğü"nün çıkarılmamasıdır. İşyerlerinin teftiş tarz ve usulleriyle müfettişlerin bu yerlerdeki vazife ve yetkilerini tayin eden bir tüzük ya da yönetmelik hazırlanmamıştır.[201] Bu da iş müfettişinin, denetim yaparken hangi teknik ve usulleri takip edeceği konusunda bir boşluk yaratmaktadır. Bu yasal boşluk müfettişlerin yetkilerini kullanması açısından da bir aksaklık yaratır.

Diğer bir sorun müfettişlerin yetkileriyle ilgilidir. Çalışma Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 5. maddesine göre Vekâlet müfettişleri, işyerlerinde mevzuata aykırı bir durum olduğunu haber alırsa yahut teftiş sırasında aykırılığı görür ve öğrenirse bunu bir raporla, o işyerinin bağlı bulunduğu Çalışma Müdürlüğü'ne veya ilgili memura bildirir. Dolayısıyla müfettişler, İş Kanunu'nda aksi bir sınırlama olmamasına rağmen bir işyerini doğrudan doğruya teftiş edemezler.[202] İcrai karar alamazlar, sadece işyerindeki hukuki aykırılığı raporla Bölge Müfettişliğine ya da Çalışma Vekâletine bildirirler. Eğer iş müfettişi raporunu kanun da gösterilen şekil ve usullere uygun hazırlamamışsa bu durum teftişin sağlıklı bir şekilde neticelenmesi tehlikeye sokar.[203] Keza kanuni aykırılığı fark eden müfettiş önce uyarmalı mı yoksa hemen durumu raporlayıp kanuni bir kovuşturmaya mı geçmeli bu konuda da herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Herhangi bir suç mevcutsa Ceza Kanunu'nun 235. maddesi uygulanarak, ihtar beklenmeksizin doğrudan kovuşturma yapılması mecburiyeti vardır.[204]

Teftiş mekanizmasını aksatan belki de en önemli unsur teftişi yapan iş müfettişleri ile Bölge Çalışma Müdürlükleri'nin keyfi tutumlarıdır. Bu konuda dönemin gazetelerinde de bazı haberler yer almıştır. 1.12.1951 yılında Cumhuriyet

[201] Saymen, a.g.e., s. 130.
[202] Saymen, a.g.e., s. 131.
[203] Saymen, a.g.e., s. 133.
[204] Yeniay, a.g.m., s. 32.

gazetesinin bir haberine göre İzmir Tütün İşçileri Sendikası Başkanı Z. Karagenç, ihtilafların yerinde halli için ne zaman çalışma müdürlüğüne müracaat edilmişse müfettişlerin noksan olduğu bahanesiyle müracaatların yerine getirilmediğini ve başvurulara rağmen iki müfettiş odadayken müfettişlerin dışarıda olduğunun söylendiğini belirtir. Yine *Vatan* Gazetesi'nin 25.1.1954 tarihli haberine göre iş müfettişi, gizli yapması gereken teftişi işverenin odasında bizzat işverenin önünde yapmakta hatta tahkikat evrakları sekiz dokuz ay bekletilmektedir. Yine bazı işyerlerine hiç müfettiş uğramadığı gibi Mahmutpaşa gibi erkeklerin girmeye cesaret edemeyeceği yerlere de teftiş için kadın müfettişler gönderildiği belirtilmektedir.[205]

Bakanlık Müfettişlerinin bazı Bölge Müdürlükleri hakkında düzenledikleri teftiş raporlarına göre, kadrolarında iş müfettişi bulunan Bölge Çalışma Müdürlüklerinde iş müfettişlerinin işyerlerini denetlemek yerine bürolarda çalıştıkları, bölge merkezinde bulunan işyerlerinin bile yarısından fazlasının teftişlerinin yapılmamış olduğu, Bölge merkezi dışına gönderilen müfettişlerin seyahatlerini gereksiz yere uzattıkları tespit edilmiştir. Çalışma Genel Müdürlüğü'nün genelgesinde İş müfettişleri, programsız ve dengesiz çalıştırılmakta olduğu ve bazı iş müfettişlerin ciddi vazife görmek gayreti içinde bulunmadığı belirtilmektedir.[206] Teftiş raporlarının incelenmesinden, genellikle teftişlerin mesai saatleri içinde yapıldığı tespit edilmiştir. Oysaki mesai saatleri dışında fazla çalışma, iş sürelerinin aşılması, İş Kanunu'na aykırı bir şekilde kadın ve çocuk çalıştırılması gibi mevzuata aykırı durumların tespit edilebilmesi için işyerlerinin mesai saatleri dışında ve gece de denetlenmesi gerekir.[207]

Bazı Bölge Çalışma Müdürleri ve iş müfettişleri işyerlerinde yapacakları teftişler için, önceden işverenden nakil vasıta istedikleri ve bu vasıtalarla işyerine gittikleri ile ilgili bakanlığa şikâyetler yapılmıştır.[208] Böylelikle habersiz olması gereken teftiş, işverenin önceden bilmesini sağlayacak şekilde hazırlık yapmasına imkân sağladığı gibi denetimin neticesinin de daha en başından işverenin lehine sonuçlanacağının işaretlerini vermektedir. Nitekim Çalışma Genel Müdürlüğü 1953

[205] Makal, *Türkiye'de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri 1946–1963*, s. 378.
[206] Çalışma Genel Müdürlüğü'nün 27.10.1948 Tarihli ve 172 numaralı Genelgesi; Çalışma Bakanlığı Yayınları, 1949, s. 745.
[207] Çalışma Genel Müdürlüğü'nün 19.11.1947 Tarihli ve 179 numaralı Genelgesi; Çalışma Bakanlığı Yayınları, 1949, s. 750.
[208] Çalışma Genel Müdürlüğü'nün 24.7.1950 Tarihli ve 33 numaralı Genelgesi; Aktaran Makal, a.g.e., s. 379.

yılında teftişin önceden işverene haber verilmesinin ILO' nun 81 sayılı sözleşmesine aykırı olduğu gibi teftişin selameti açısından da uygun olmadığını içeren bir genelge de yayımlamıştır.[209]

Müfettişlerin teftiş sırasında son derece keyfi ve yanlı davranmasıyla ilgili başka çarpıcı örnekler de mevcuttur. Örneğin, İzmir Sanayi İşçileri Cemiyeti yıllık toplantısında, müfettişlerin ve diğer devlet adamlarının işyerlerini ve fabrikaları ziyaretinde işçiler ile işçi temsilcilerinden daha çok işverenle görüşmüşlerdir.[210] İşçilerin Bakanlık ve Bölge çalışma Müdürlüklerine yaptıkları şikâyetler üzerine işyerlerinde yapılan incelemelerde, şikâyetçi işçiler ve gösterdikleri tanıklar dinlenmeden ve şikâyet konularında ileri sürdükleri belge ve deliller incelenmeden yalnız işveren ve vekilinin yaptığı açıklamalarla yetinilerek tek taraflı soruşturmalar yapılmıştır.[211] Yapılan genel teftişler sırasında işyerlerinde İş Kanunu'nun ve tüzüklerin uygulanması bakımından pek çok eksikliklere rastlanmış ve hatta daha önce teftiş gören işyerlerinde bile eksikliklerin devam ettiği, teftişler sonunda ilgililer aleyhine girişilmesi gereken kanuni takibata gerekli önemin verilmediği açıkça görülmektedir.[212]

2.1.6. Asgari Ücret

2.1.6.1. Asgari Ücretin Hukuki Mevzuata Girişi ve Ücretlerle İlgili Hukuki Düzenlemeler

İş Kanunu 32. maddesiyle asgari ücretin tespit edilmesini 1936 yılında öngörmekteydi. Bu maddeye göre "iktisadi ve içtimai zaruretler dolayısıyla İktisat Vekâletince teklif edilecek gerek saat başına veya gündelik yahut haftalık veya aylık hesabıyla ve gerek parça başına yahut yapılan iş miktarına göre ödenecek işçi ücretlerinin en aşağı hadleri bir nizamname ile tespit edilir" hükmü getirilmişti. 1936 yılında İş Kanunu çıktıktan sonra asgari ücretle ilgili bir düzenleme yapılmamışsa da konu kurul toplantılarında çeşitli zamanlarda işçi temsilcileri ve sendikalar tarafından gündeme getirilmiş ya da bakanlığın kendi hedefleri arasında yer almıştır. Örneğin 25.04.1947 tarihinde yapılan Çalışma Meclisi Toplantısı'nda *'İş Kanunu'nda*

[209] Çalışma Genel Müdürlüğü'nün 17.9.1953 Tarihli ve 13 Numaralı Genelgesi; Aktaran Makal, a.g.e., s. 380.
[210] Çalışma Genel Müdürlüğü'nün 4.3.1947 Tarihli ve 177 numaralı Genelgesi; Çalışma Bakanlığı Yayınları, 1949, s. 749.
[211] Çalışma Genel Müdürlüğü'nün 7.2.1949 Tarihli ve 180 numaralı Genelgesi; Çalışma Bakanlığı Yayınları, 1949, s. 751.
[212] Çalışma Genel Müdürlüğü'nün 21.08.1948 Tarihli ve 171 numaralı Genelgesi; Çalışma Bakanlığı Yayınları, 1949, s. 743.

Yapılması Düşünülen Değişikliklerin Ana Hatları' başlığı altında bazı bölgelerde çalışma karşılığı ödenen ücretlerin gündelik yaşama imkânını sağlamak için zorunlu olan asgari miktarın da altında bulunduğu bu nedenle bütün iş kollarını kapsayacak bir asgari ücret tespiti yapılması gerektiği vurgulanmaktaydı. Yine bu toplantıda bütün iş kollarını kapsayan asgari ücret tespiti çalışmalarını ilk aşamada yapmak zor olacağından ilk önce kömür ocakları, Demir ve Çelik fabrikaları gibi ağır işlerde çalışanların asgari ücretlerinin tespit edilmesi de öngörülmekteydi.[213] Ancak ilk asgari ücret tespitleri ağır sanayi yerine tarımda yapılmış, diğer kurumsal ve hukuksal uygulamalar gibi asgari ücreti tespit yönetmeliği de oldukça gecikmeli bir şekilde ancak 1951 yılında çıkarılmıştır.

25.01.1950 tarihinde 5518 sayılı İş Kanunu'nun bazı maddelerinin değiştirilmesi hakkında Kanunun 32. maddesi ile asgari ücretin mahalli komisyonlar tarafından belirlenmesi hükmü getirilmiş ve 1951 yılında *Asgari Ücretin Tespitine Müteallik Yönetmelik* çıkarılmıştır. Bu yönetmeliğe göre asgari ücret, "ayni mahiyetteki işlerde, işçilere normal bir çalışma günü karşılığı olarak ödenen ve işçinin normal gıda, mesken, sağlık, yakacak ve aydınlatma gibi zaruri ihtiyaçlarını karşılayabilecek kifayette olan bir ücrettir" (madde 1).[214] Tanımdan da anlaşılacağı gibi asgari ücret tek başına işçinin, sadece zorunlu ihtiyaçlarını karşılık gelen bir ücret olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımın içinde işçinin geçindirmek durumunda olacağı ailesi ya da zaruri ihtiyaçları dışında kalan ihtiyaçları asgari ücretin tanımına dâhil edilmemiştir.

Asgari ücret, komisyon tarafından mahallin ve bölgenin hususi şartları, görülen işin mahiyeti göz önünde tutularak iş kolu ve yer itibariyle tespit edilecektir (madde 3).[215] Yine bu yönetmelikle aynı işi yapan kadın ve erkek işçi arasında ücret ayrımı yapılmaması da düzenlenmekteydi. Mahalli komisyon Çalışma Bakanlığı tarafından kurulacak ve "bölge çalışma müdürünün veya çalışma teşkilatına mensup yetki vereceği bir memurun başkanlığında bir işçi ve işveren temsilcisi ile mahalli ticaret ve sanayi varsa ziraat odalarının kendi aralarından seçecekleri bu konuda yetkili bir temsilci ve belediye encümeninden gönderilecek bu konuda yetkili bir üye ve mahalli

[213] *İşçi Sigortaları Kurumu Çalışma Meclisi İş ve İşçi Bulma Kurumu 1947 Genel Kurul Toplantıları*, 1947, ss. 118–119.
[214] Metin Kutal, *Asgari Ücret Teorik Esasları ve Tatbikatı Bakımından,* İstanbul: Sermet Matbaası, 1969, s. 143.
[215] Makal, a.g.e., s. 494.

hükümet doktoru ile sendikadan gönderilecek bir üyeden" oluşacaktı (madde 5).[216] Ücretlerin mahalli komisyonlara bırakılması da kuşkusuz bölgelere, sektörlere göre oldukça değişken ücret belirlenmesine neden olacağı gibi kanun 3. maddesinde genel çerçevesini çizdiği 'mahallin özel şartları' ve 'işin mahiyeti' kavramının her mahalli komisyon tarafından farklı yorumlanabileceği de açıktır. Bu iki aksaklık asgari ücret tespitini daha baştan sorunlu bir hale getirmektedir. Yasa bu noktada komisyonun kararlarını da mutlak kabul etmemiş, komisyon kararlarına karşı İtiraz Tetkik Kurulu'na başvurma yolunu açık tutmuştur.

Asgari ücretle ilgili diğer önemli bir husus gemi adamları ve basın mensuplarının asgari ücretleri ayrı kanunlarla düzenlenmiştir. 1952 yılında Basın-İş Kanunu ve 1954 yılında Deniz İş Kanunu çıkarılmış, bu kanunlara 1955 yılında yapılan eklemelerle her iki kesimin ücretlerini düzenlemek amacıyla ayrı ayrı asgari ücret yönetmeliği çıkarılmıştır.

2.1.6.2. Uygulamada Asgari Ücret

Asgari ücret, en düşük haliyle dahi işçiyi ailesiyle birlikte geçindirebilecek bir seviyede olmalıdır. Asgari ücret, işçinin, yemek, giyecek ve mesken gibi en temel ihtiyaçlarını karşılaması gerektiği gibi boş zamanlarında yapacağı aktiviteleri de karşılamalıdır. Yani "asgari ücret, işçiye sadece karnını doyuracak kadar değil, fakat aynı zamanda insan gibi yaşamak imkânını sağlayacak miktarda olmalıdır."[217] Bu tanım itibariyle ülkemizde ücretlerdeki durumu düşünecek olursak tek başına bireyi ve onun zorunlu ihtiyaçlarını kapsayan asgari ücret ekonomik koşullar dikkate alındığında yeterli değildir. Şöyle ki 1945–1953 yılları arası hızlı bir büyüme gerçekleşmiş, tüm sosyal grupların yaşam koşulları düzelmiştir.[218] Ancak 1945 yılı ücretleri 1938 yılı ücretlerinden % 54 oranında gerilerken,[219] Yüksek Hakem Kurulu verilerine göre de 1938–1951 yılları arasında hayat %619,9 oranında pahalanmıştır.[220] Bir de buna 1946 yılında liranın devalüasyona uğraması ve paranın %50–70 oranında değer kaybetmesi eklenmiştir.[221] Bu veriler doğrultusunda asgari ücret düzenlemesinin henüz yapılmadığı dönemde büyümeye paralel gerçekleşen reel

[216] Makal, a.g.e., s. 494.
[217] H. Arndt, "Asgari Ücretler", *Sosyal Siyaset Konferansları*, 7. Kitap, 1954, s. 38.
[218] Boratav, "İktisat Tarihi (1908–1980)", s. 347.
[219] Makal, "65. Yılında Milli Koruma Kanunu, Çalışma İlişkileri ve İş Mükellefiyeti Üzerine Bir İnceleme", s. 225.
[220] Tüm İktisatçılar Birliği, *Türkiye İşçi Sınıfı ve Mücadeleleri Tarihi,* Ankara: Maya Matbaacılık, 1976, s. 91.
[221] Güzel, a.g.m., s. 215.

gelir artışına rağmen ücretli-maaşlı çalışanların durumları gerilemiştir.[222] Bir sonraki dönemde 1950–60 arasında izlenen enflasyonist politikalarla kişi başına düşen milli gelir %27 oranında yükselmiş,[223] işçi-memur gruplarının ulusal ekonomi içindeki göreli durumları düzelmiştir.[224] 1950–54 yılları arasında işçi ücretleri arttırılmış ve bu dört yıllık devrede ücret ihtilafları ve ücretlere zam talebiyle Yüksek Hakem Kurulu'na yapılan başvuruların 238'nin 149'u işçi lehinde sonuçlanmıştır.[225] 1946–61 döneminde memurların sahip olduğu sosyal hakların büyük bir kısmı işçilere de sağlanmıştır. Ancak bu düzelme gelir dağılımına yansıtıldığında, ücret farklılığından dolayı sosyal adaleti sağlamakta yeterli olmamıştır.

Türkiye'de ücretlendirme politikasına baktığımızda bu yıllarda çalışma zamanı, iş verimliliği ve üretim miktarının esas alındığı bir ücretlendirme politikası henüz söz konusu değildir. Ücretlerin belirlenmesinde bekâr veya evli olmak, çocuk sayısı gibi parametrelerde dikkate alınmamaktadır.[226] Yine tüm yurtta çalışanları kapsayan bir asgari ücret sistemi yoktur. Ücretler, işverenin insafında, iş kolu, bölge ve sektörlere göre hatta özel ve kamu işletmesi olmasına göre değişmektedir. Özel işletmelerde işveren baskısından dolayı iş ihtilafı çıkarmak, toplu sözleşme ya da tahkim vasıtasıyla ücretlere zam almak daha zor olduğundan kamu kesiminde bazı işletmelerde ücretlerde önemli farklar ortaya çıkmıştır. Hatta Bursa Mensucat Sanayi İşçileri Sendikası Sümerbank Merinos işçileri 1953–54 yıllarında yaptıkları toplu iş sözleşmesi ile özel sektördeki ücretleri geçtiklerini belirtirler.[227]

1951 yılında uygulamaya geçilen Asgari Ücret Yönetmeliği'nin, ücretlerin yerel ekonomik koşullara göre düzenlenmesi imkânını getirdiği için olumlu, uygulamada yaşanan aksaklıklar ve yetersizlikler nedeniyle olumsuz etkisi olduğunu söyleyebiliriz. Genel itibariyle de asgari ücret uygulamasının hem kapsamı dar tutulduğundan hem de mevcut enflasyonist iktisadi politikalar neticesinde beklenen

---

[222] Boratav, a.g.m., s. 347.
[223] Cahit Talas, Sait Dilik ve Alpaslan Işıklı, *Türkiye'de Sendikacılık Hareketi ve Sosyal Gelişme (İktisadi Yönleriyle),* Türk İktisadi Gelişmesi Araştırma Projesi, No:18, Ankara: Sevinç Matbaası, s. 11.
[224] Boratav, a.g.m., s. 353.
[225] Koç, *Türkiye'de Sendikacılık ve İşçi Sınıfı Tarihi*, s. 95. Sendikacı olan İsmet Kumsöken, 1949 yılında Malatya Sümerbank'ta 150–160 lira arasında bir maaşla işe başladığını 1951 yılında maaşlara yapılan zamla 400 lira civarında almaya başladığını belirtir. Bu örnek iki yıl içinde ücretlerde meydana gelen artış açısından önemlidir. Koç, *TURK-İŞ Tarihinden Portreler: Eski Sendikacılardan Anılar ve Gözlemler*, s. 124.
[226] Ahmet Ali Özeken, "Türkiye'de Sanayi İşçileri", *İçtimai Siyaset Konferansları,* Neşriyat No: 9, Birinci Kitap, 1948, s. 76.
[227] Koç, a.g.e., s. 214.

etkinliği sağlayamadığını söyleyebiliriz. Uygulamada yaşanan en temel eksikliklerinden biricisi ücreti belirleyecek mahalli komisyonlarda yer alan işçi ve sendika temsilcilerinin, temsil ettikleri işçi haklarını yeterince savunamamış olmaları, gerekli dökümanları komisyona sağlamak yoluyla ciddi taleplerde bulunmamalarıdır. Yine işçi temsilcilerinin, konu işçi ücretlerini rasyonel koşullara göre belirlemek olmasına rağmen komisyon kararlarıyla yetinerek, itiraz yollarına başvurmayı tercih etmemeleri ya da geç başvurmaları yani pasif kalmalarıdır.[228] İkincisi işkolu kavramının yanlış yorumlanmasından dolayı mahalli komisyonların verdiği kararlar arasında bir tutarlılık sağlanamaması, aynı ilde yapılan ücret tespitlerinde bile büyük farklar olmasıdır. Örneğin aynı işkolunda çalışmalarına rağmen tütün işkolunda birbirinden farklı dört, mensucat işkolunda 9 ayrı asgari ücret baremi tespit edilmiştir. 1951 yılında pamuk işçisinin haftalığını Adana'daki komisyon 16 lira 50 kuruş, Hatay'daki 13 lira 75 kuruş, İçel'de 18 lira olarak tespit edilmiştir. Aynı mahalli komisyonlar 1953 yılında ücretleri daha düşük tespit etmişlerdir.[229] Üçüncüsü belirlenen asgari ücretlerin düzenli aralıklarla tespit edilmesinin zorunlu tutulmaması ve işçi örgütlerinin ücretlerin iyileştirmesini komisyondan talep edememesidir. Aynı şekilde Çalışma Bakanlığı'nın da ücret tespitlerine doğrudan müdahale edememesi sadece ücretleri belirli aralıklarla yenileme gereği duyarsa asgari ücretlerin tespitinin tekrar yapılmasını isteyebilmesidir.[230] Dördüncüsü Türkiye genelinde ücretleri düzenleyecek olan İtiraz Tetkik Kurulu'nun yeterli yetkiye sahip olmaması ve bütün asgari ücret tespitlerinin bu kuruldan geçmemesi de mevzuatın diğer önemli bir eksikliğidir.[231] Beşincisi ise asgari ücret tespit çalışmalarının önemine ve geç uygulanmasına rağmen kapsam itibariyle çok sınırlı tutulmuş olmasıdır. Altıncısı komisyonun zamanla asgari ücreti tespit etmenin yanısıra yer yer çalışma şartlarını ve ücret ödeme şekillerini de düzenleyen bir toplu sözleşme işlevi görmesidir.[232] Son olarak da belki de tüm bu aksaklıkların en önemlisi olarak enflasyonist politikaların neden olduğu hayat pahalılığının ücretlerdeki artışlardan daha fazla alım gücünü düşürmesidir. Bu nedenle asgari ücretin hayat seviyesini yükseltici bir etkisi olamamıştır.

---

[228] Kutal, a.g.e., s. 224.
[229] Kutal, a.g.e., ss. 185–186.
[230] Kutal, a.g.e., s. 224.
[231] Kutal, a.g.e., s. 145.
[232] Adem Korkmaz, "Bir Sosyal Politika Aracı Olarak Asgari Ücret: 1951–2003", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* Sayı:7, 2004/1, s. 58.

Asgari ücret tespitinin 1960 yılına kadar olan uygulama dönemi aralarında farklar olduğu için 1951–55 ve 1956–60 olmak üzere ikiye ayrılarak ele alınır. 1951–55 yılları arasında sadece dokuz işkolunda asgari ücret tespiti yapılırken, sadece 12 ilde mahalli komisyon kurulmuş ve ilk beş yıllık dönemde toplam 47 tespit yapılmıştır. Beş yıllık süre boyunca yağ ve sabun, ekmek ve un, basın işkollarında sadece bir kez, tütün ve çırçırda dokuz kez, pamuk toplama da 10 kez asgari ücret tespiti yapılmıştır.[233] Bu rakamlardan da anlaşılacağı üzere ilk dönemde ücret tespitleri tarım sektörü ve tekstil sanayinin bir kısmını kapsadığı için oldukça sınırlı kalmıştır.

1956–60 yılları arasında artan fiyatların ücretleri olumsuz etkilemesi üzerine hükümetin asgari ücretten yararlanamayan işçilere duyarsız kalamaması, sendikaların daha yoğun bir şekilde artan asgari ücret düzenlenmesiyle ilgili talepleri asgari ücret tespitlerinin bir önceki döneme kıyasla genişlemesine imkân sağlamıştır. 1956 yılında deri işleme ve kösele sanayi, ağaç doğrama ve mobilya sanayi, kauçuk ve lastik sanayi, deniz işkolunda, 1957'de inşaat işkolunda, 1958'de madenlerin eritilmesi ve şekillendirilmesi, otel-lokanta ve eğlence yerlerindeki hizmetler, üzüm, incir ve tütün ziraati, petrol v.s. gibi akaryakıtların satış, depolama ve nakil işleri, film ve sinema sanayi, kola-ütü temizleme işleri, cam ve camdan mamul eşya işkollarında asgari ücretler tespit edilmiştir.[234] Bir önceki döneme ek olarak 31 işkolunda, 31 ilde daha 270 asgari ücret tespiti yapılmıştır.[235] Görüldüğü gibi bu dönemde asgari ücret tespiti sadece tarım işkollarıyla sınırlandırılmamış bazı sanayi kollarında da ücret tespiti yapılmıştır. Bir önceki dönemde aynı işkolunda çalışanların farklı ücretlendirilmesinin hatalara yol açması sebebiyle bu dönemde işkolu esasına göre asgari ücretin belirlenmesi yolunda önemli adımlar atılmıştır. Bu dönemde 16 yaşından küçük ve 16 yaşından büyük olanlar için farklı ücret uygulamasına gidilmesi de diğer bir önemli gelişmedir. Ancak yine bu dönemde mevzuatın uygulanmasında bazı sorunlar yaşanmıştır. Hayat pahalılığı birbirine eşit olan şehirlerde yine farklı ücret tespit edilmiş, nadir olmakla birlikte kadın ve erkek işçilerin ücretleri arasında büyük oranlarda farkların olduğu belirlenmiştir.[236] Özetle 1951–1960 yılları arasında yapılan asgari ücret uygulamaları ücret farklılıklarına

[233] Tablolar için bakınız. Kutal, a.g.e., ss. 182–183.
[234] Kutal, a.g.e., s. 188.
[235] Kutal, a.g.e., s. 189.
[236] Kutal, a.g.e., ss. 191-192.

neden olduğu ve tüm ülke genelinde çalışan işçileri çatısı altında toplayamadığı ve uygulamadaki hataları nedeniyle çok verimli olamamıştır. Uygulama da avantaj olabilecek yerel şartları yerinde tespit ederek uygulayacak olan mahalli komisyonlar, verimsiz olmaları ve yaşanan sıkıntılar nedeniyle 1967 yılında yerini merkezi nitelikte "asgari ücret tespit komisyonu[na]" bırakmıştır.

2.2. Kurumsal Alandaki Düzenlemeler ve Uygulanması

Türkiye'de çalışma yaşamını ilgilendiren hukuki düzenlemeler ve kurumsal alt yapı aynı anda oluşturulmamıştır. Çalışma yaşamıyla ilgili sorunlar çok önceden beri gündemde olmasına rağmen İş Kanunu ancak 1936 yılında uzun bir tasarılar maratonundan sonra çıkarılabilmiş, yasa yürürlüğe girdikten sonra oluşturulması öngörülen hiçbir kurumsal düzenleme de yapılmamıştır. Bunun sebepleri arasında iktisadi ve siyasi koşulların yanısıra merkezin kontrolünde biçimlenecek bir çalışma yaşamının hedeflenmesi ve iş gücünün sorunlarına yeterli önemin verilmemesidir. Ancak savaşın bitmesinden sonra demokrasi rüzgârının etkisi ve çok partili siyasi yaşama geçiş 1945 yılına gelindiğinde artık çalışma yaşamına ilişkin düzenlemelerin ivedilikle yapılması gerçeğini ortaya çıkarmıştır. Böylelikle bir yandan yeni hukuksal düzenlemeler yapılırken bu düzenlemelerin uygulamada işlerlik kazanmasını sağlayacak kurumlar da oluşturulmaya başlanmıştır. 1945 yılı içinde Çalışma Bakanlığı ve İşçi Sigortaları Kurumu kurulmuş, aynı yıl İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu çıkarılmıştır. 1946 yılında İş ve İşçi Bulma Kurumu ve 1950 yılında da İş Mahkemeleri kurulmuştur. Aşağıdaki bölümde bu kurumların yasal sorumlulukları ve uygulamada yaşanan güçlüklerin, bahsi geçen kurumların faaliyetlerine ve çalışma yaşamına etkileri değerlendirilmiştir.

2.2.1. Çalışma Bakanlığı

2.2.1.1. 3008 Sayılı İş Kanunu ve Çalışma Bakanlığı'nın Kurulması

Çalışma Bakanlığı'nın temeli 1930'lu yıllarda Türkiye'nin I. Beş Yıllık Sanayi Planı'nda İktisat Vekâleti içerisinde kurulacak bir "İş ve İşçiler Bürosu" ile atılmıştır. Nitekim de İş ve İşçiler Bürosu 27 Mayıs 1934 tarih ve 2450 sayılı İktisat Vekâleti Hakkında Kanunla kurulmuştur.[237] 1936 yılında İş Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile bu kurum kaldırılmış yerine de İktisat Vekâleti'ne bağlı bir "İş İdaresi" kurulmasına karar verilmiştir. Bu idare Çalışma Bakanlığı kurulana kadar 8 sene boyunca Türk çalışma yaşamı ile ilgili kısıtlı da olsa çalışmalar yapmıştır. Yine diğer

[237] Makal, *Türkiye'de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri 1946–1963*, s. 205.

kurumsal ve hukuksal düzenlemelerde olduğu gibi Çalışma Bakanlığı'nın kurulması da İş Kanunu'nun yürürlük tarihinden itibaren tam sekiz sene sonra 1945 yılında Türkiye'nin çok partili siyasi yaşama geçişiyle birlikte mümkün olabilmiştir.

Çalışma Bakanlığı'nın ilk kuruluş kanunu 22.06.1945 tarihli 4763 sayılı kanundur. Bu kanunun tasarısı bakanın kendi tarafından ivedilikle meclis gündemine alınmıştır. 9 geçici kanun ve 8 madde ile toplam 17 maddeden oluşan tasarı, çok detaylı ve programlı bir düzenleme içermemektedir. Bakan'ın kendisi de bu tasarının detaylı bir düzenleme içermediğini konuşmasında belirtmiştir.[238] Nitekim bu tasarı yasalaştıktan sonra 1946 yılı başına kadar geçen altı aylık sürede daha kapsamlı bir kanun hazırlanmıştır. Böylelikle 4841 Sayılı 28.01.1946 tarihli Çalışma Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun kabul edilmiştir. Bu kanuna göre "Çalışma Bakanlığı, çalışma hayatının düzenlenmesi, çalışanların yaşama seviyesinin yükseltilmesi, çalışanlar ile çalıştıranlar arasındaki münasebetlerin memleket yararına ahenkleştirilmesi, memleketteki çalışma gücünün genel refahı arttıracak surette verimli kılınması, tam çalıştırma ve sosyal güvenliğin sağlanmasıyla" sorumlu olmuştur (4841 sayılı Kanun madde 1).

2.2.1.2. Uygulamada Çalışma Bakanlığı ve Faaliyetleri

Çalışma Bakanlığı altı aylık kısa bir hazırlık aşamasından sonra 1945 yılında sayısı 64 olan dar ve geçici bir kadro ile göreve başlamıştır.[239] Bu özellikle az memur çok iş yapma prensibini benimseyen bakanın devletin sınırlı imkânlarını fazla kadrolara harcamama prensibinden kaynaklanmaktadır. Ülkedeki tüm çalışanları ilgilendiren bir kurumsal yapı olan bakanlıkta iş yoğunluğu az sayıdaki personel tarafından üstlenilmiştir. Çalıştıkları kurum gereğince nitelikli ve uzman olması gereken bu dar personel kadrosu, yeterli donanımda olmadığı gibi maalesef istikrarlı da değildir. Özellikle bakanlığın içindeki memur değişikliği son derece yüksektir.[240] Kurumun personelinin yanısıra bütçesi de diğer bakanlıklarla ve bakanlığın yapması öngörülen işlerle kıyaslanınca bir hayli düşük bir miktardır. Bakanlığa genel bütçeden ayrılan pay sadece 1 milyon liradan ibarettir. Kuşkusuz "diğer bakanlıklar tarafından bir nevi fakir baba muamelesine tabi tutulan Çalışma Bakanlığı" bu kadar

[238] Suat Seren, *Çalışma Bakanlığı Kuruluşundan Bugüne Kadar*, Ankara: Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası Matbaası, 1947, s. 18.
[239] *Çalışma Bakanlığı İlk Yılı ve İlk Hedefleri (Beş Yıllık İş Programının Esasları),* Çalışma Bakanlığı Yayınları, Ankara: Akın Matbaası, 1946, s. 19.
[240] *Milletlerarası Çalışma Bürosu Tarafından Türkiye Cumhuriyeti Hükümetine Sunulan Rapor (Mart-Mayıs 1949),* Çalışma Bakanlığı Yayınları, Sayı: 19, Ankara: Çankaya Matbaası, 1950, s. 34.

kısıtlı bir bütçe ile etkili ve faydalı olamayacaktır.[241] İlk Çalışma Bakanı Sadi Irmak, görev kendisine verildiğinde "bina yok, memur yok, para yok, yetki belirsiz. Henüz bir kanun veya tüzük de yoktu. Bunlardan daha müşkülü memleketin bu alanda hiç tecrübesi yoktu" diyerek yetersiz ekonomik koşulları ve yetki belirsizliğini çok net bir şekilde özetler. Hatta Bakanlık o kadar az umursanmıştır ki ayrı bir bina bile tahsis edilmemiştir.[242] Yer ihtiyacı Adalet Bakanlığı'nda bulunan üç odanın Çalışma Bakanlığı olarak kullanılmasıyla çözümlenmiştir. Irmak, "1936 yılında çıkarılmış fakat bir nevi ölü doğum mahiyetinde olan ve sadece idealleri bakımından önemli ve aziz olan bir iş kanunumuz vardı" diyerek çalışma hayatını düzenleyen ana kanun metninin ölü olduğunu da itiraf etmektedir.[243] Bir yandan da Irmak, çalışma davasının iki amacını "1- çalışanların hayat seviyelerini yükseltmek, sağlıklarını ve geleceklerini korumak. 2- Türk topluluğunun özlediğimiz seviyeye ulaşması için bu günkünden daha çok ve daha verimli çalışmasını sağlamak" olarak da belirlemektedir.[244] Dolayısıyla bakan kısıtlı kaynaklarla ölü bir kanunu uygulayarak hem hayat seviyesini yükseltecek hem de verimliliği arttıracaktır. Bu noktadan hareketle bakanlığın uygulamada yaşanan aksaklıkların yanında çözmesi gereken en önemli sorun hukuki mevzuatın aksaklıklarıdır. Bu da ancak yeni bir İş Kanunu yapılmasıyla mümkün olduğundan ve de yapılmadığından geriye tek seçenek bakanlığın yetkilerini etkin bir şekilde kullanması kalmaktadır. Ancak çalışma yaşamına ilişkin süratli düzenlemeler yapılması gereğine rağmen diğer ülkelerle kıyasla çalışma bakanının yetkileri geniş tutulmamış ve uygulamada karşılaşılacak zorluklar neticesinde değişiklik yapma gereği ortaya çıkarsa bakanın müdahale sınırları dar tutulmuştur.[245] Yetki sınırlamasının tek parti yönetiminin otoriter yapısından kaynaklandığını söyleyebiliriz. Ayrıca ülkenin sosyal politikasına yön verecek böyle önemli bir bakanlığa kısıtlı bir bütçe tahsis edilerek, kurumun sorumluluklarını yerine getirmesinin beklenmesi CHP'nin bilinçli olarak çalışma yaşamına önem vermediğini göstermektedir.

---

[241] *Milletlerarası Çalışma Bürosu Tarafından Türkiye Cumhuriyeti Hükümetine Sunulan Rapor (Mart-Mayıs 1949),* s. 39.
[242] *50 Yılda Çalışma Hayatımız,* Çalışma Bakanlığı, Ankara, 1973, s. 12.
[243] *50 Yılda Çalışma Hayatımız,* s. 12.
[244] *Çalışma Bakanlığı'nın İki Yılı*, Çalışma Bakanlığı Yayınları, Sayı: 13, Ankara: Doğuş Matbaası, 1947, s. 24.
[245] *Milletlerarası Çalışma Bürosu Tarafından Türkiye Cumhuriyeti Hükümetine Sunulan Rapor (Mart-Mayıs 1949),* 1950, s. 30. Bu heyette görev alan uzmanlar İngiliz D. H. Blelloch, Norveçli D. Vaage, Çekoslavak A. Zelenka, Amerikalı J. E. Lawyer, Fransız P. Cassan'dır. *Grev ve Dünyamız*, 1950, s. 107.

Çalışma yaşamına ilişkin düzenlemeler ilk yıllarda gerekli önemi görmemiş ve çoğunlukla da rejimle ya da siyasi iktidarın müsaade ettiği ölçüde uygulanmıştır. ILO heyeti raporunda, "Türk Çalışma Bakanlığı'nın mesaisinin maddi ve manevi kıymeti hakkıyla takdir edilmemektedir. (…) çalışma mevzuatı ve çalışma hayatının idari tarafı pahalı bir lüks istidadını göstermektedir; ve mesleki teşekküllerin bütün insan topluluğuna terakkisine ve refahına yapmaya kadir bulunduğu müspet hizmetler ya geniş ölçüde yanlış anlaşılmakta yahut hiçbir surette bilinmemektedir" diyerek dönemle ilgili önemli bir tespitte bulunmuşlardır.[246] Keza çalışma yaşamına ilişkin düzenlemelere ön yargılı bakılması, bakanlığın öneminin onu kuran hükümet tarafından bile kavranamamış olması ve son derece otoriter ve kontrolcü bir şekilde çalışma ilişkilerine yaklaşılması ilk Çalışma Bakanı Sadi Irmak'ı oldukça zorlamıştır. Irmak'ın, 2,5 yıllık görevi boyunca Çalışma Bakanlığı, İş ve İşçi Bulma Kurumu ve İşçi Sigortaları Kurumu kurulmuş, İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları Kanunu çıkarılmıştır. Ancak Başbakan Recep Peker ile 1947 tarihli Sendikalar Kanunu'na 'greve teşvik' maddesinin eklenmemesi konusunda tartışması, bakanın bir sonraki kabinede Peker'in hışmına uğraması ile sonuçlanmış ve bizzat İnönü tarafından bakan yapılan Irmak yerine Tahsin Bekir Balta getirilmiştir.[247] Bu durum bakanların sadece yetki anlamında değil, aynı zamanda partinin katı ideolojisiyle de sınırlandırılmış olmalarının en net örneklerinden biridir.

Çalışma Bakanlığı'nın en önemli görevlerinden biri ülkedeki çalışma yaşamını ilgilendiren tüm unsurlar hakkında detaylı bilimsel bilgiler edinmek ve bu bilgiler doğrultusunda kaynakları doğru yerlere aktararak ve bağlı kurumları tam bir koordinasyonla yöneterek bir çalışma politikası belirlemesidir. Ancak bakanlık hem çalışma yaşamı hakkında detaylı veriler toplama hem de bağlı kurumlara bilgi desteği sağlamak açısından yetersiz kalmıştır. Örneğin sürekli ihtiyacı gündeme getirilmesine rağmen öncelikli ve önemli bir konu olan mesleklerin tasnifi doğru tekniklerle ve gerektiği şekilde yapılmadığı için hazırlanamamıştır. Daha önce asgari ücret bölümünde de bahsettiğimiz gibi iş kollarının bilimsel olarak tasnifi ancak 23 sene sonra 1968 yılında yapılabilmiştir. Yine asgari ücret ile ilgili hususlarda bakanlık, etkili bir ücret politikası belirleyemediği gibi mahalli komisyonların etkili bir şekilde çalışması işini de yönetememiştir.

[246] *Milletlerarası Çalışma Bürosu Tarafından Türkiye Cumhuriyeti Hükümetine Sunulan Rapor (Mart-Mayıs 1949),* s. 30
[247] *50 Yılda Çalışma Hayatımız,* s. 14.

Yeterli teknik çalışmaların yapılamamasının temel sebeplerinden biri de iş hekimliği, psikoteknik, sosyal hukuk ve sosyal sigorta alanlarında uzmanlaşmış kadro eksikliğidir. Personelin çalışma yaşamına dair bilgisinin ve tecrübesinin olmaması işyerleri ile ilgili toplanan bilgilerin eksik yapılmasına neden olmuştur. Bu nedenle kurum kendi yaptığı istatistik ve anket çalışmalarının içinden çıkamamış, Milletlerarası Çalışma Örgütünden gelen heyette yazdığı raporda bu verilerin ıslah edilmesi gerektiğini vurgulamıştır. Bakanlık teknik ve mesleki bilgi eksikliğinden kaynaklanan sorunları çözmek amacıyla yetiştirmek üzere Amerika ve İsviçre'ye stajyer gönderdiği gibi ülkeye bilgilerinden faydalanmak üzere İngiltere Çalışma Bakanlığı'ndan iki yabancı uzman da çağırılmıştır. Bunlardan ilki işsizlik sigortası üzerine uzmanlaşmış Henry Stevens diğeri işçi yetiştirme ve işsizlikle ilgili mali konularda tecrübesi bulunan Charles Hector'dur.[248]

2.2.2. İşçi Sigortaları Kurumu

2.2.2.1. İşçi Sigortaları Kurumu'nun Kurulması ve Sosyal Güvenlikle İlgili Diğer Düzenlemeler

İş Kanunu yedinci bölümünde sosyal yardımlar başlığı altında, iş hayatında iş kazaları ve meslek hastalıkları, analık, ihtiyarlık, hastalık ve ölüm hallerine karşı yapılacak sosyal yardımların devlet tarafından düzenlenip, idare edileceğini düzenlemiştir. Bu görevin yerine getirilmesi için de İş Kanunu'nun yürürlüğe girdiği tarihten bir sene sonra, devlet kurumu olarak bir "işçi sigortası idaresi" kurulmasını öngörmüştür (madde 100). İş Kanunu'na göre işçiler işyerlerine alınmalarıyla beraber kendiliğinden sigortalı olurlar. Bu suretle işçiler sigortalı olma hak ve görevlerinden vazgeçemez ve sakınamazlar. İşçi sigortası hak ve vecibesini azaltmak veya başkasına devir veya ferağ etmek yolunda sigortalı işçinin işverenle yahut üçüncü bir şahısla yapacağı her türlü sözleşme hükümsüzdür. İş Kanunu'nun uygulandığı işyerlerinde işçi tarifine dâhil olmaksızın çalıştırılmakta olan müstahdemler hakkında dahi işçi sigortası hükümlerinin hak ve görevleri geçerlidir (madde 101). İşverenle aynı çatı altında yaşayan ve işverenin işlettiği işyerinde çalışan karısı, usulü, füru ve kardeşleri sigortaya dâhil değillerdir (madde 102).

İşçi sigortasının işçilere veya hak sahibi haleflerine temin ettiği haklardan istifade edebilmeleri için Türkiye'de yaşamaları şarttır. Türkiye'den geçici olarak ayrılan işçiler ve halefleri ancak bir yıl süreyle sigorta haklarını muhafaza ederler

[248] *Çalışma Bakanlığı İlk Yılı ve İlk Hedefleri (Beş Yıllık İş Programının Esasları),* s. 99.

(madde 103). İşveren işçi sigortası için kanunen kendisine verilen sorumluluklardan ve diğer masraflardan dolayı işçi ücretlerinden indirim yapamaz (madde 106).

İş Kanunu işçi sigortaları ve sosyal yardımlarla ilgili bu genel düzenlemeleri yaptıktan sonra ülkemizde sosyal sigortaların temelini oluşturacak önemli düzenlemeler yapılmıştır. Bunlardan ilki 27.06.1945 tarihli ve *4772 sayılı İş Kazalarıyla Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu*'nudur. Bu kanun iş kanuna tabi işyerlerinde işçi ve müstahdem olarak çalışanları kapsamaktadır. İşçiler, kanun kapsamındaki işyerlerine alınmalarıyla birlikte kendiliğinden sigortalı olurlar. Kanun çalışanların, iş kazaları ile meslekten doğan hastalık ve ölümleri ve kadın işçilerin hamilelik ve doğum hallerinde kendilerine veya onlara mensup hak sahiplerine yardımda bulunulması ve ödenek verilmesini düzenler. Bu kanuna göre çalışanlara ödenecek yardımların maddi kaynağı işverenden alınacak primlerdir. İşverenlerden alınacak primler, çalıştırdıkları sigortalılara verdikleri ücretlerinin yıllık tutarına ve her işçini kaza ve hastalık bakımından gösterdiği tehlike derecesine göre değişir. (4772 madde 38) Türkiye iç hukuk düzenlemelerine uygun olarak 11.02.1946 tarihinde 4864 sayılı Kanunla 42 No'lu Mesleki Hastalıkların Tazmini Hakkındaki Milletlerarası Sözleşme'yi onaylayan bir kanun çıkardı. Bu sözleşme ile Türkiye "mesleki hastalıklara uğrayanlar ile bunların hak sahipleri varislerine, iş kazalarının tazmini hakkındaki özel mevzuatındaki genel esaslar dâhilinde tazminat sağlamayı" ve sözleşmenin 2. maddesindeki tabloda yer alan "sanayi ve mesleklerde olmak üzere kanuna tabi işyerlerinde çalışan işçilerin duçar oldukları hastalıkları meslek hastalığı saymayı" taahhüt etmekteydi.[249] 4772 sayılı kanun daha sonra sırasıyla 26.02.1947 tarihli 5019 sayılı kanunla, 06.03.1950 tarihli 5564 sayılı kanun, 16.05.1952 tarihli 5929 sayılı kanun ve 02.04.1956 tarihli 6707 sayılı kanun ve 18.02.1957 tarihli 6917 sayılı kanunlarla pek çok maddesinde değişiklik yapılmıştır.[250]

İş kazaları ile meslek hastalıkları ve analık sigortaları kanununu yürütmek üzere 09.07.1945 tarihinde 4792 sayılı Kanunla kurulan İşçi Sigortaları Kurumu kurulmuştur. Kurumun ardından 02.06.1949 tarihinde *5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu* kabul edildi. 04.01.1950 tarihinde *5502 sayılı Hastalık ve Analık Sigortası*

[249] 11 Şubat 1946 tarihli 4864 sayılı Kanun ile onaylanan 4 Haziran 1934 tarihli 42 No'lu Mesleki Hastalıkların Tazmini Hakkındaki Sözleşmenin diğer maddeleri için bakınız. Işık, a.g.e., ss. 72–77.
[250] Orhan Başarı ve Naim Tezman, *İş Hukuku ve Sigorta Mevzuatı Notlu-İzahlı,* 2. Baskı, İstanbul: Kutulmuş Matbaası, 1957, s. 527.

Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun önce 01.05.1956 tarihli 6709 sayılı kanunla ardından 01.03.1957 tarihinde 6901 sayılı kanun ile bazı maddeleri değiştirilmiştir. 04.02.1957 tarihinde *6900 sayılı Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu* kabul edilmiştir.

Sosyal güvenlik alanında yapılan hukuksal düzenlemeler İş Kanunu kapsamına giren işyerleri ve kanun kapsamına giren işçilerle sınırlı tutulmuştur. Bunun sebebi de tüm çalışanları sosyal güvenlik kapsamına almanın ekonomik yükünün hükümetler tarafından fazla olacağının düşünülmesidir. Buna karşın İş Kanunu'nun zamanla değişikliğe uğrayarak kapsamının genişlemesi ve çalışan sayısının artması ile sigorta kapsamına giren işçi sayısı da artmıştır. Ancak 1955 yılı itibariyle ücretli çalışanların toplamı 1.624.303'tür. Bu sayı içinde sosyal güvenliğin kapsamına giren işçi sayısı 466.852 bindir. Yani basit bir hesapla 1.157.541 işçi sosyal güvenlikten yararlanamamaktadır.[251]

2.2.2.2. Uygulamada Sosyal Güvenlik Mevzuatı ve İşçi Sigortaları Kurumu'nun Faaliyetleri

Kurum 01.07.1946 tarihinde İstanbul, İzmir ve Ankara'daki ilk şubeleri ile faaliyete başlamıştır. Fakat ülke genelinde kurulacak diğer şubeler için yetişmiş personelin ve özellikle şube işlemlerini sevk ve idare edecek müdür vasfına sahip eleman temini mümkün olmadığından iş hayatının ve sanayinin yoğun olduğu merkezlerde acentalar açılmış ve acentaların başında da merkezden yetişmiş memurlar gönderilmiştir. Kısıtlı bir personelle teşkilatlanmaya başlayan kurumun 1947 raporuna göre Genel Müdürlükte 60 personel ve Beveridge Mali Müşaviri ve İngiltere Hükümeti Çalışma Bakanlığı uzmanlarından Mister Le Febre kurum teşkilatında yer almaktadır.[252]

İşçi Sigortaları Kurumu, İş ve İşçi Bulma Kurumu'ndan farklı olarak bir yönetim kurulu ve denetçi ile birlikte faaliyete başlamıştır. İlk yönetim Kurulu Başkanı Prof. Ernest Hirsch,[253] ilk denetçi ise Fatih Gökbudak'tır.[254] Prof. Hirsch, sigortacılık hukukundan ve sigortacılıktan anlayan, hem kamuoyunda iyi isim

---

[251] Makal, a.g.e., s. 396.
[252] *İşçi Sigortaları Kurumu Çalışma Meclisi İş ve İşçi Bulma Kurumu 1947 Genel Kurul Toplantıları,* 1947, s. 19.
[253] Prof. Hirsch 31 yaşındayken 1933 yılında Almanya'dan ayrılmış ve Türkiye'ye davet edilen bir öğretim üyesi olarak 1933–43 yılları arasında İstanbul Hukuk Fakültesi'nde, 1943–52 yılları arasında Ankara Hukuk Fakültesinde Ticaret Hukuku kürsüsünde akademisyen olarak görev almıştır.
[254] *İşçi Sigortaları Kurumu Çalışma Meclisi İş ve İşçi Bulma Kurumu 1947 Genel Kurul Toplantıları*, s. 20.

yapmış bir hukukçu hem de kendisinin tabiriyle "tam aradıkları adam" olduğu için yönetim kurulu başkanlığı kendisine teklif edilmiştir. Fakat Prof. Hirsch'in başkanlığı çok uzun sürmemiş, Çalışma Bakanı Sadi Irmak, fonda biriken sigorta primlerini kendi bakanlığının işlerinde kullanmak amacıyla isteyince bu talebi redderek istifa etmiştir. Hirsch'in istifa kararında bakanın, kurumun kendi bakanlığı emrinde olduğunu ve bakan olarak kurumun paralarını kendi uygun gördüğü şekilde kullanmaya yetkili olduğunu söylemesi etkili olmuştur.[255] Bu örnek kuşkusuz yasal mevzuatın bizzat bakanın kendisi tarafından bile görmezden gelinebileceğinin en önemli kanıtıdır.

Kurum, iş ve işçi bulma kurumundan farklı olarak bir yönetim kurulu olmasına rağmen önerilen tekliflerin uygulamaya geçirilmemesi yani icrai bir işlev görememesi yine temel eleştirilerden biridir. Hatta Türk-İş 1953 yılında "kongrenin süsten ibaret idamesi yoluna gidildiği takdirde gelecek kongrelere işçi olarak iştirakte tereddüt edeceğimizi beyan etmek isteriz"[256] diyerek tepkisini açıkça dile getirmiştir. İdari hususta yapılan diğer bir eleştiri de kurumun eleştirilere olan tahammülsüzlüğüdür. Keza bir başhekimin İşçi Sendikaları Birliği komisyonuna yaptığı açıklamalar gazetede yayınlanınca bu durum cezasız kalmamış doktor hemen emekliye sevk edilmiştir.[257]

Kırtasiyecilik, kurumun uygulamada bir türlü çözemediği sorunlardan diğeridir. Örneğin 4772 sayılı yasa çıktıktan sonra kurumun doğum yardımı yapması, işçinin pek çok evrakı tamamlamasını (toplam 10 adet evrak) gerektirmekte ve eksik belgeleri tamamlarken zaman geçmekte bu da işçiye yapılan ödemelerin gecikmesine neden olmaktadır.[258] Kurumun kırtasiyeciliği ile ilgili çarpıcı bir örnekte İstanbul Deri ve Debbağ Sendikası Temsilcisi Rahim Mumcular vermektedir. Mumcular, Genel Müdürlükten izin alınmadan ilaç deposundan herhangi bir tıbbi alet veya ilacın hastanelere alınmaması konusundaki genelgenin yaratacağı kırtasiyeciliği söze gerek kalmayacak bir netlikte şöyle aktarır. "Ameliyat masasında veya muayene esnasında kırılan veya bir başkasına ihtiyaç hissedilen bir alet veya kıymetli ilaç için tahrirat

---

[255] Ernst E. Hirsch, *Anılarım Kayzer Dönemi Weimer Cumhuriyeti Atatürk Ülkesi,* Ankara: TÜBİTAK Yayınları, 9. Basım, Ocak 2005, ss. 351–352.
[256] *İşçi Sigortaları Kurumu 8. Genel Kurul Toplantısı 1953,* İşçi Sigortaları Kurumu Genel Müdürlüğü, Yayın No: 20, 1953, s. 309.
[257] *İşçi Sigortaları Kurumu 8. Genel Kurul Toplantısı,* s. 302.
[258] *İşçi Sigortaları Kurumu Çalışma Meclisi İş ve İşçi Bulma Kurumu 1947 Genel Kurul Toplantıları*, s. 15.

yazılacak, postaya verilecek, Genel Müdürlükte okunacak, düşünülecek, verilsin denecek, daktilonun önünde sıra bekleyecek, pullanıp zimmete kaydedilecek ve postaya tevdi edilecek. Dahası var! İstanbul'da şubeye, oradan hastaneye gönderilecek, birde bakacaklar ki hasta gasilhaneye indirilmiş."[259] Kuşkusuz bu örnek biraz abartılı olsa da kurumun kırtasiyeciliği engellemeye çalışırken yeni düzenlemelerle sorunu arttırmasını göstermesi açısından dikkat çekicidir. Genel Kurul toplantılarında gerek mevzuattan kaynaklanan eksikliklerden gerek de yazışmaların gecikmesi ya da hastahanelerde gerekli tedavi imkânı bulamadığından işyerlerinde vereme yakalanan işçilerin öldüğü sıklıkla dile getirilmiştir.[260] Gerçi dönem içerisinde kırtasiyecilik nedeniyle harcanan zamanı önlemek adına da önlemler alınmış ancak ilaç alımlarında yaşanan yolsuzluklar, kurumun her şeyi merkezden kontrol etme eğilimini sürdürmesine neden olmuştur.[261]

İlgililerin mevzuatı bilmemeleri yüzünden Bölge Çalışma Müdürlüklerine yapılan gebelik ve doğum bildirimlerinin hemen İşçi Sigortaları Kurumu'na iletilmediği ve kanun kapsamına alınan işyerlerinin düzenli bir şekilde kuruma bildirilmemesi de uygulamadaki diğer önemli aksaklıklardan biridir. Yine Sigorta Müdürlüğü ile yapılan yazışmalara ya cevap alınamadığından ya da geç cevap yazıldığından iş kazası mağduru pek çok işçi ödemelerden yararlanamamaktadır.[262] Yazışma sürelerinin uzun olması tedavi olmayı bekleyen birçok işçinin de ya geç tedavi edilmesine ya da işçi ağır bir hastalığa yakalandıysa ölümüyle sonuçlanmaktadır.

İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları Kanunu'nun uygulanmasını sağlamak kurumun önemli görevlerinden biridir. Çünkü iş kazaları ve meslek hastalıkları sadece insan sağlığı ve güvenliği açısından değil, ekonomik bir kayba da neden olduğu için önemli bir konudur. Özellikle ülkemizde sadece 1948 yılında kanunun kapsamına giren işyerlerinde 7379 iş kazası ve bu iş kazaları yüzünden 200.000 (tahmini tüm işyerlerinde yıllık 700.000) iş günü kaybedildiği ve kuruma bildirilmeyen kazalar da eklenirse durumun ne kadar vahim olduğu çok net bir

---

[259] *İşçi Sigortaları Kurumu 8. Genel Kurul Toplantısı*, s. 302.

[260] *İşçi Sigortaları Kurumu 3. Genel Kurul Toplantısı,* İşçi Sigortaları Kurumu Genel Müdürlüğü Yayını, Sayı: 4, Ankara: Güney Matbaacılık ve Gazetecilik T.A.O., 1948, s. 62.

[261] Özellikle eczanelerde yaptırılan reçetelerde kurumun yüz binlerce lira zarara uğradığı belirtilmektedir. *İşçi Sigortaları Kurumu 7. Genel Kurul Toplantısı 1952,* İşçi Sigortaları Kurumu Genel Müdürlüğü Yayını, Yayın No: 18, 1952, s. 216.

[262] İşçilerin yaşadığı sorunlar için bakınız. *İşçi Sigortaları Kurumu 7. Genel Kurul Toplantısı, 1952*, s. 16.

şekilde ortaya çıkmaktadır.[263] Ancak önleyici ve koruyucu düzenlemeleri uygulaması gereken kurum iş kazaları ile ilgili sadece istatistikî bilgiler toplamakla yetinmektedir. Kaldı ki kurumun yaptığı istatistikî çalışmalar da ciddi eleştiriler almıştır. Yapılan istatistikler sadece İş Kanunu'nun kapsamına giren işyerlerindeki kazaları verdiğinden, kazaların sebepleri ve hangi işlerde daha çok olduğu gibi bilgileri içermediğinden yetersizdir.[264] Hatta birçok büyük devlet işletmesi de kendi işletmelerinde meydana gelen iş kazaları hakkında detaylı bir kayıt yapmamaktadır. Bu nedenle kazaları önleyici tedbirlerin alınması güçleşmekte kurum kazaları önleyici bir vazife görememektedir.

Uygulamada en çok eleştiri alan konulardan biri de verem, tüberküloz, zatülcenap, siyatik, varis, romatizma ve fıtık gibi hastalıkların meslek hastalığı sayılmaması ve pek çok işçinin bu nedenle tedavi edilmemesidir. Özellikle bu dönemde mesleki hastalıkların içinde en çok öne çıkan ve meslek hastalığına yakalanan işçilerin nerdeyse yarısını oluşturan verem hastalığıdır. Ancak verem uzun süreli bir sanatoryum tedavisini gerektirir ve meslek hastalığı olarak kabul edilmemektedir. İşçiler sanatoryumlarda yer bulamamakta, pek çok hastane arasında dolaştıktan sonra yer bulabilirlerse devlet hastanelerinde tedavi edilmektedirler.[265] Tedavi olmak için yaşanan bu sorunların yanısıra bulaşıcı bir hastalık olması nedeniyle de işçi, tedavi süresince işine gidememekte bu da ciddi bir iş gücü kaybına neden olmaktadır. Bu nedenle işverenler de işyerindeki koşullar nedeniyle verem olan işçiyi İş Kanunu'nun 16. maddesine dayanarak kolaylıkla işten atabilmektedir. Keza ağır ve tehlikeli işlerde çalışanlar için de benzer bir mağduriyet söz konusudur. Şöyle ki Ağır ve Tehlikeli İşler Tüzüğü gereğinde altı ayda bir muayene olan işçilerde kalp büyümesi, felç, siyatik, fıtık, varis gibi mesleğe bağlı hastalıklar oluşmakta bu işçiler muayeneden sonra hafif işlerde çalışabilir raporu almaktadırlar. Ancak işveren, genellikle işçiyi hafif bir işte çalıştırmak yerine işten çıkarmayı tercih etmektedir. Dolayısıyla 25 sene prim ödeyen bir işçi, 60 yaşını doldurmadan işten

---

[263] Bu iş kazaları her yıl artmıştır. *İşçi Sigortaları Kurumu 3. Genel Kurul Toplantısı*, İşçi Sigortaları Kurumu Genel Müdürlüğü, Yayın No: 4, 1948, s. 72.

[264] *Milletlerarası Çalışma Bürosu Tarafından Türkiye Cumhuriyeti Hükümetine Sunulan Rapor (Mart-Mayıs 1949),* s. 213.

[265] Veremle ilgili pek çok şikâyet vardır. *İşçi Sigortaları Kurumu Çalışma Meclisi İş ve İşçi Bulma Kurumu 1947 Genel Kurul Toplantıları*, s. 49. *İşçi Sigortaları Kurumu 3. Genel Kurul Toplantısı,*1948, s. 21, s. 25 ve s. 53. Sadece Karabük'teki veremli işçilerin yıllara göre sayısı için bakınız yine aynı kurul toplantısı içinde s. 30. *İşçi Sigortaları Kurumu 4. Genel Kurul Toplantısı,* İşçi Sigortaları Kurumu Genel Müdürlüğü, Yayın No: 7, 1949, s. 37.

atıldığından İhtiyarlık Sigortası'ndan dahi faydalanamamaktadır.[266] Kurum işçi aleyhine gelişen bu tür işten çıkarmalar karşısında işverene yasal olarak bir yaptırımda bulunamamakta ve yetersiz kalmaktadır.

Meslek hastalıklarının tam ve detaylı bir listesinin olmaması çok az hastalığın mesleki hastalık olarak kabul edilmesi diğer eleştiri alan konulardır. 1949 yılı Genel Kurul toplantısında bir işçi temsilcisi "mesleki hastalıkları dahi tespit edilirken, bütün iddialara rağmen ne işyerlerinin hususiyeti göz önünde tutulmuş, ne de o işyerleri bir defacık olsun ziyaret edilmiştir. Yalnız kâğıt üzerinde muayyen formalitelere uyularak" mesleki hastalıkların çok keyfi bir şekilde tespit edildiğini söylemiştir. [267] Zira meslek hastalıklarının net bir şekilde tespit edilmemesi yüzünden şubeler, Genel Müdürlük ve Çalışma Bakanlığı arasında ihtilaflar da oluşmuştur.[268] Meslek Hastalıkları açısından diğer bir önemli sorun da doktorların meslek hastalıklarını teşhis etmede yetersiz kalmalarıdır.[269] Yine hastahaneler tarafından verilen meslek hastalığı raporunu kurum doktorunun bozması yüzünden işçiye yardım yapılmaması uygulamada karşılaşılan diğer bir zorluktur.[270] Bunun yanısıra dönem itibariyle iş kazası meydana geldiğinde işçiye müdahale edecek tam teşekküllü sağlık kurumları ve sağlık personeli ve yetersizdir. Hemşire, ebe, sağlık memuru gibi yardımcı sağlık personeli dışında doktor ve hastane sayısı 1950 yılından sonra artmaya başlamıştır.[271]

Teftiş mekanizmasının işletilememesi, sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasında ciddi sıkıntılar yaratan sorunlardan bir diğeridir. Daha önce iş teftişi bölümünde değindiğimiz gibi iş güvenliği, iş kazaları ve teknik donanımın denetimi gibi alanlarda denetim yapabilecek nitelikte müfettiş olmaması iş yerlerinin özellikle iş emniyetini sağlayıp sağlayamadığı konusunda yeterince denetlenememesine neden olmaktadır. Ayrıca prim ödememek için türlü hilelere başvuran işverenler denetim yetersizliğinden kolaylıkla istifade edebilmektedirler. Bu da kuşkusuz prim sistemine dayalı olan sigorta kurumunu uzun vade de olumsuz etkileyecektir. Örneğin Mahmut

---

[266] *İşçi Sigortaları Kurumu 7. Genel Kurul Toplantısı,* 1952, s. 53.
[267] *İşçi Sigortaları Kurumu 4. Genel Kurul Toplantısı,* 1949, s. 56.
[268] *İşçi Sigortaları Kurumu 3. Genel Kurul Toplantısı,*1948, s. 72.
[269] *İşçi Sigortaları Kurumu 3. Genel Kurul Toplantısı,*1948, s. 21
[270] *İşçi Sigortaları Kurumu 3. Genel Kurul Toplantısı,*1948, s. 63.
[271] Tüm Türkiye genelinde yataklı sağlık kurumları ve eczane rakamlarına baktığımızda 1945 yılında hastane sayısı 153, 1950 yılında 220'dir. 1945 yılında 483 olan eczane sayısı 1950 yılında 640 olmuştur. Çavdar, a.g.e., s. 345. 1955 yılında hastane sayısı 618'e çıkmıştır. 1960 yılına gelindiğinde ise tüm ülkedeki eczane sayısı sadece 1110'dur. Çavdar, a.g.e., ss. 404–405.

Paşa gibi binlerce işyerinin bulunduğu bir yerde işverenler, atölyelerini basit levhalarla ayırarak ondan az işçi çalıştıran işyerleriymiş gibi göstermekte ya da işyerini ailesinden birinin malı gibi göstermek suretiyle kanundan kaçmaktadırlar. Basit hilelerle İş Kanunu kapsamı dışında kalan işverenler, bu sayede prim mükellefiyetinden de kurtulmaktadır. Yine işverenler, 5 lira yevmiye alan işçinin maaşını iki lira gösterip, işçiden prim kestiği halde kuruma yatırmamaktadır.[272] Dolayısıyla kuruma prim ödememe gayreti içinde bulunan pek çok işveren olduğu ve bunların teftiş mekanizmasıyla da önüne geçilemediğini dönem itibariyle söyleyebiliriz.

Kurum, prim ödemekten kaçınanlara rağmen yüksek bir prim gelirine sahiptir. Ancak bu yüksek gelire karşın kurum gerekli yatırımları yapmadığı konusunda da ciddi eleştiriler almaktadır. Genel Kurul toplantılarında temsilcilerin bazıları kurumun primlerden elde ettiği gelirleri bankaya yatırıp elde edeceği kârı yatırıma dönüştürmesini, bir kısmı da gayrimenkule yatırmasını savunmaktadır. Bir kısmı da kurumun kâr amacı güden ya da bankalara mevduat sağlayacak bir kurum olmadığını ve primden elde edilen gelirin hastane ve binaya yatırılmasının yanlış olduğunu savunmaktadır. Nitekim kurum, işçi hastanesi yapmak yerine bazı yerlerde bina kiralamak suretiyle bu binaları doktoru ve gerekli teknik donanımı olmadan hastaneye dönüştürmek suretiyle dispanserler açmayı tercih etmiştir. Bu dispanserlerin çok yetersiz olduğu, çok yüksek kiralar ödendiği bazı dispanserlerde gündüz vakti doktor bile olmadığı ve İstanbul Şubesi'ne bağlı dispanser ve irtibat bürolarının kurumun 8. yılında olmasına rağmen hala daha telefon ve ambülânstan yoksun olduğu belirtilir.[273] Bu en basit teknik ihtiyacın bile karşılanmaması kurumun telefon bağlandığı takdirde işlerinin ve masraflarının artacağı endişesiyle telefonlarının bilinçli olarak yapılmadığı yönünde eleştirilere bile neden olmuştur.[274]

İşçilerin kurul gündemine taşıdığı diğer konular, emzirme ödeneklerinin düşük olması, işçiye ödemelerin geç yapılması, emekli yaşının 60'dan 55'e indirilmesi ve üç günü geçmeyen iş göremezlik durumu için kurumun ödenek

---

[272] *İşçi Sigortaları Kurumu 8. Genel Kurul Toplantısı*, 1953, s. 279.

[273] Ambulanslarda Alman Mercedes'i kullanan kurum, araçlar bozulduğunda yedek parça ithali yapılamadığı için ambulansları kullanamamaktadır. *İşçi Sigortaları Kurumu 9. Genel Kurul Toplantısı*, İşçi Sigortaları Kurumu Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara: Yeni Desen Matbaası, 1955, s. 227. Hatta kurumun İstanbul şubesinin 17 ambulansının sadece 8 tanesi çalışmaktadır. *İşçi Sigortaları Kurumu 8. Genel Kurul Toplantısı*, 1953, s. 81.

[274] *İşçi Sigortaları Kurumu 8. Genel Kurul Toplantısı,* 1953, s. 281.

vermemesidir. İşverenlerin gündeme taşıdığı diğer konular ise, iş kazalarına karşı önlem alan işletmelerden daha az prim alınması, işyerlerinden tehlike ve sınıf derecelerine göre primlendirilmesi ve prim oranlarının düşürülmesidir. Özellikle primlerin yüksekliği kurul toplantılarında sıklıkla dile getirilen başlıca şikâyet konularından biridir. Örneğin Madeni Eşya Sanayi İşveren Temsilcisi Harun Çam, devlete ödediği sigorta priminin özel sigortaya ödenen primden 4–5 kat daha fazla olduğunu söyler.[275] Bursa İpek Sanayi İşveren temsilcisi Muhittin Taner, serbest ticaret rejimine giden bir ekonomide sigorta primlerinin daha düşük tutulması suretiyle, maliyetlerin düşürülmesi gerektiğini vurgular.[276] Bu nedenle pek çok işveren, işçi-işverenden kesilen primlere devletin de ortak olmasını istemektedir.

İşçi Sigortaları Kurumu'nun faaliyetlerini değerlendirirken değinilmesi gereken hususlardan biri de kurumun taraf olduğu davalardır. 1952 yılı itibariyle 9 bin küsür işyerinden 3330'u kurumla davalıdır.[277] Bu rakamlardan da anlaşılacağı gibi geçen altı yıllık sürede kurum ve kuruma tabi taraflar arasında uygulamada ciddi bir ihtilaf söz konusudur. Bir işveren temsilcisi, kurumun işçi ve patron aleyhine açtığı bütün davaları kazandığını belirtmiştir. Bu davalar içinde kurumun özellikle işçilere açılan davaların hemen hepsini, işverene açılan davaların da %10'nu kazandığını, işçi-işverenin karşılaştığı davalarda da işçinin gözetilmediğini ifade etmiştir.[278]

Kurumun faaliyetlerini ve çalışmalarını, toplantı metinlerinden takip ettiğimiz İşçi Sigortaları Kurumu Genel Kurul'u, etkin ve karar belirleyici bir işlev göremediği için kurul toplantılarına katılanların bir kısmı tarafından eleştirilmektedir. Genel Kurul toplantılarına teşkilat kanunu gereği işçi, işveren temsilcileri, akademisyenler, bakanlık ve resmi teşekkül temsilcileri bulunur. Bu kesimler içinde özellikle özel kesim işveren temsilcileri toplantılara katılmamaktadır. Örneğin 1951 yılında kurumun 6. Genel Kurul toplantısına katılan 30 işveren temsilcisinin hepsi iktisadi devlet teşekküllerinin temsilcileridir.[279] Ayrıca genel kurul da bulunan başkan ve bakanlıkların temsilcileri Çalışma Bakanlığı tarafından belirlenir. Bu nedenle genel kurul da hükümetin etkisi ağır basar.[280] Kurul, siyasi etkinin gölgesinde bilânço ve

[275] *İşçi Sigortaları Kurumu 8. Genel Kurul Toplantısı*, 1953, ss. 60–61.
[276] *İşçi Sigortaları Kurumu 5. Genel Kurul Toplantısı*, s. 80.
[277] *İşçi Sigortaları Kurumu 7. Genel Kurul Toplantısı*, 1952, s. 160.
[278] *İşçi Sigortaları Kurumu 6. Genel Kurul Toplantısı,* 1952, s. 202.
[279] *İşçi Sigortaları Kurumu 6. Genel Kurul Toplantısı,* 1952, s. 224.
[280] *HP Meclis Grubu: Görüşümüz,* Ankara: Balkanoğlu Matbaacılık, 1957, s. 246.

denetçilerin raporlarının okunduğu ve her sene aynı sorunların dile getirildiği pasif bir kurula dönüşmüştür. Hatta kurul toplantılarının sonunda sürekli tekrarlanan ve gerçekleştirilemeyen istekler karşısında bir işveren temsilcisi "şimdi rüya mahiyetindeki dileklerime geçiyorum" diyerek bu pasifliği oldukça güzel vurgulamıştır.[281]

2.2.3. İş ve İşçi Bulma Kurumu

2.2.3.1. 3008 Sayılı İş Kanunu ve İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Kurulması

İş ve işçi bulmanın bir amme hizmeti olarak kabul edilip, bir kurum oluşturulması ilk kez 1936 Tarihli 3008 Sayılı İş Kanunu'nun dördüncü bölümünde yasanın 63, 64 ve 69. maddeleriyle düzenlenmiştir. Yasa işçilerin elverişli oldukları işlere yerleşmesini ve muhtelif işler için işçi bulmanın bir amme hizmeti olduğunu ve devlet tarafından yapılacağını, kurumun İktisat Vekâleti bünyesinde ihtiyaca göre belirlenecek şehirlerde veya belediye sınırları içinde şubelerin kurulması vasıtasıyla faaliyetlerini sürdürmesini öngörmekteydi. Aynı madde de devlet bütçesinin yanısıra ilgili vilayet ve belediyelerin bütçelerinden imkân ölçüsünde iştirak hisseleri tahsil edilmesi suretiyle kurumun bütçesinin oluşturulmasını düzenlemiştir (madde 63). Yine İş ve İşçi Bulma Teşkilatı, "her türlü ekonomik işletmelerle serbest sanat ve hizmet mahiyetinde olan diğer bütün işler hakkında malumat toplamak, iş arz ve talebini intizama bağlamak ve işçi ücretlerinin dalgalanmalarını takip ve geçim şartlarındaki pahalılığa göre mukayese ederek içtimai sıkıntıların önüne geçecek umumi yahut bir mıntıka veya belediye çevresine ait tedbirleri tespit ve bunların tatbiki çarelerini bulmak, çeşitli sanat ve zümrelere mensup işverenlerle işçileri gösteren cetvelleri neşir ve ilan etmek, işçilerin mesleki terbiyelerinin yükselmesi ve kalifiye işçi yetiştirmesi için gerekli olan tedbirler üzerinde faaliyette bulunmak ve iş mukavelelerinin aktine vasıta olmak gibi vazifeleri, bir ücret karşılığı olmaksızın ifa ile sorumlu" tutulmuştur (madde 64). Görüldüğü gibi kanun kurumun sorumluluklarını oldukça kapsamlı tanımlamıştır. Kurum iş piyasasını dengelemekten, ekonomik hayatın ücretlere ve iş piyasasına etkilerini takip etmeye, işçiler için barındırma yurtları inşa etmekten, detaylı iş ve işçi istatistikleri tutmaya kadar ciddi bir görev yükü ile sorumlu tutulmuştur. Bu durum aşağıda da detaylandıracağımız gibi kurumun, kısıtlı bütçesi, deneyimsiz ve uzman olmayan

[281] *İşçi Sigortaları Kurumu 6. Genel Kurul Toplantısı,* 1952, s. 202.

kısıtlı sayıdaki personeliyle bu görevleri yerine getirmesinde pek çok eksikliklerin yaşanmasına neden olmuştur.

Diğer yandan kanunun yürürlüğe girmesinden sonra işçilere iş ve işlere işçi bulmak üzere, kazanç kasdıyla özel büro açılması yasaklanmış ve mevcut olan özel büroların kapatılmasına karar verilmiştir (madde 65). Türkiye bu konuyla ilgili benzer bir yasal düzenleme yapılmasını öngören *8 Haziran 1933 tarihli ve 34 Numaralı Ücretli İş Bulma Bürolarının Kapatılması Hakkındaki Milletlerarası Sözleşme'*yi 1946 yılında, İş ve İşçi Bulma Kurumunu kuran 4837 sayılı kanun çıktıktan bir ay sonra 4866 sayılı kanunla onaylamıştır.[282] Bu sözleşmeye göre ücretli çalışma büroları 3 yıl içinde kademeli olarak kapatılacak veya istisnai olarak bunlardan bir kısmının belirli şartlar altında ve ruhsatnameleri her yıl yenilenmek kaydıyla azami 10 yıl süre ile faaliyette bulunmalarına izin verilecekti. Ancak hükümet hemen belirtelim ki uluslararası sözleşme imzalanana kadar geçen on yıllık sürede ve sonrasında tarımsal alanda yıllardır egemen olan dayıbaşı, elci gibi aracılarla işleyen geleneksel yapıyı bir anda sona erdirmenin mümkün olmadığını gördüğü için tarım sektöründeki aracılar varlığını korurken, sadece tarım dışında faaliyette bulunan aracıları tasfiye etmiştir.[283] Bu duruma uygun olarak da 1951 yılında *5835 sayılı Kanunla 96 sayılı Milletlerarası Sözleşme* kabul edilmiştir. Bu sözleşmenin ücretli çalışma bürolarının kapatılması konusunda anlaşmayı imzalayan devletlere daha geniş haklar tanıması zaten mevzuatta çok katı bir tutum izlemeyen Türkiye'nin, aslında sözleşme imzalanmadan önce uyguladığı geleneksel aracı sistemini ortadan kaldırmak yerine kontrol altında tutma politikasını sürdürmesini sağlamıştır. Bu politikanın sebebi ise özellikle hasat zamanında 35 bin ile 70 bin arasında tarım işçinin çalıştığı Çukurova ve Seyhan gibi bölgelerde, kurumun bu kadar işçi ihtiyacını karşılamayacak olmasıdır. Bu nedenle devlet, kontrollü olmak koşuluyla hem işvereni hem de işçiyi istismar ettiği bilinmesine rağmen bu aracıların varlığına birden değil kademeli olarak son verilmesine karar vermiştir.

2.2.3.2. 4837 Sayılı 25.01.1946 Tarihli İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ve Uluslararası Mevzuat

İş Kanunu 146. maddesinde, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun, İş Kanunu'nun yürürlüğe girme tarihinden itibaren üç yıl sonra kurulacağını bildirdiği halde

[282] Makal, a.g.e., ss. 209- 212.
[283] *İş ve İşçi Bulma Kurumu 1951 Yılı Danışma Kurulu Toplantısı,* Çalışma Bakanlığı İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü Yayınları, No: 10, 1952, s. 19.

26.05.1939 yılında çıkarılan 3612 sayılı Kanun'un 8. maddesiyle kurumun kurulması 1941 tarihine ertelenmiştir.[284] Kurum 1941 yılında da kurulmamış ancak İş Kanunu çıktıktan on sene sonra 21.01.1946 tarihinde 4837 sayılı kanun ile "Çalışma Bakanlığı'na bağlı, özel kişilikte, mali ve idari bakımdan muhtar [özerk]" bir kurum olarak kurulmuştur (madde 1). Kurum özel hukuk hükümlerine, denetim bakımından 3640 sayılı kanuna tabi ve memurların aylıkları hakkında 3659 sayılı Kanun'un hükümlerine tâbi kılınmıştır.

1946–47 yılı faaliyet raporunda da vurgulandığı gibi kurum, iş ve işçi bulma faaliyetlerini, İş Kanunu'nun kapsamı dışında kalan iş ve işçi isteyenleri de –yani tarım sektörü de dâhil- kapsayacak şekilde yürütecektir.[285] Bu da çalışan tüm kesimleri kapsayan geniş bir plasman [işe yerleştirme] yükü anlamına gelmektedir. Kısıtlı maddi imkânlarla zayıf bir teşkilatlanma ile oluşturulan kurumun, iş kanununda belirtilen sorumluluklarının kapsamlı, detaylı ve önemli olmasına birde tüm çalışan kesimleri kapsayan bir plasman yükü eklenmesi daha baştan itibaren kurumun görevlerini layıkıyla yerine getirmesine engel olmuştur.

4837 sayılı kanuna göre kurum, iş ve işçi isteyenlerin isteklerini karşılayamamaktan dolayı hukuken, işveren veya işveren vekili ve işçi arasında kurumun aracılığı dolayısıyla ileri sürülecek zarar ziyandan da sorumlu değildir (madde 3). İşverenler, kurumdan isteyecekleri işçilerin yol parası ile genel giderlerini karşılamak zorundadır (madde 5). Kurum şubelerinin nerelerde kurulacağı ve her bir şubenin hangi il veya belediyelerin sınırları içinde faaliyette bulunacağı Genel Müdürlüğün teklifi ve Çalışma Bakanlığı'nın kararı ile belirlenir (madde 6).

4837 sayılı kanunun 10. maddesini değiştiren 1950 tarihli 5562 sayılı kanuna göre "işçi çalıştıran müesseselerin bağlı bulunduğu bakanlıklar ile Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının İl Genel Meclisi ile belediyelerin münavebe [nöbetleşe] usulüyle davet edilecek birer temsilcilerinden"(madde 10/A), Çalışma Bakanlığınca uygun görülecek münavebe usulüyle Ticaret ve Sanayi Odaları ile İşçi Sendikaları ve benzeri kurumların temsilcilerinden oluşan (madde 10/B) bir Danışma Kurulu oluşturulmasına karar verilmiştir. Bu kurula Çalışma Bakanı veya görevlendireceği kimse başkanlık edecek, yılda bir defa toplanacak, ilgili meseleleri inceleyerek bu hususta Bakanlığa teklifte bulunup görüş bildirecektir. (4837 Sayılı K.madde 11–12)

[284] Saymen, *Türk İş Hukuku*, ss. 260–261.
[285] Saymen, a.g.e., s. 266.

Öngörülen kurulun adından da anlaşılacağı üzere kurul bir "danışma" vazifesi görecektir. Zira kurulun kararlarını uygulamaya koyacağı bir yönetim kurulu ya da genel kurulu mevcut değildir. Ancak yine de kurulun değiştirilmesinde etkili olduğu bazı düzenlemelerde olmuştur. Örneğin 4837 Sayılı Kanun, Danışma Kurulu'nda alınan tavsiye kararlarının da etkisiyle 1950 yılında 5562 Sayılı Kanun ile tadil edilmiş, kurumun genel müdür muavinlerinden birinin hekim olması şartı kaldırılarak, genel müdürlük makamına biraz daha serbestlik tanınmıştır. Yine bu doğrultuda uygulamada bir türlü isteneni sağlayamayan *3457 sayılı Sınaî Müesseselerde ve Maden Ocaklarında Mesleki Kurslar Açılmasına Dair Kanun* da yürürlükten kaldırılmıştır.[286]

Kurum yasal olarak oluşturulduktan sonra Türkiye, Milletlerarası Çalışma Teşkilatının iş ve işçi bulma kurumu hizmetlerine ilişkin sözleşmelerini onaylamıştır. Örneğin 4837 sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumu Kanunu kabul edildikten bir ay sonra 11.02.1946 tarihinde 4865 sayılı kanunla *Sınaî Müesseselerde Hafta Tatili Yapılması Hakkındaki 14 Numaralı Sözleşme*'yi ve aynı tarihte 4864 sayılı kanunla *Mesleki Hastalıkların Tazmini Hakkındaki 42 Numaralı Sözleşme'*yi, 30.11.1949 tarihinde 5448 sayılı kanunla *İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Hakkındaki 88 Sayılı Sözleşme*'yi, 16.02.1950 tarihinde 5543 sayılı kanunla *İşsizlik Hakkında 2 Numaralı Sözleşmeyi* ve iç mevzuatına uygun olarak 08.08.1951 tarihinde 5835 sayılı kanunla *Ücretli İş Bulma Büroları Hakkındaki 96 Numaralı Sözleşmeyi* onaylamıştır. [287]

2.2.3.3. Uygulamada İş ve İşçi Bulma Kurumu ve Faaliyetleri

2.2.3.3.1.Bütçe Sorunu

Kurum yeterli mali imkânlara sahip değildir ve gelirlerinin tamamı yardım niteliğindedir. Devlet bütçesinden ayrılan kısmi bir tutar, il ve belediyelerin bütçe gelirlerinin %1'inden çok olmamak üzere konacak ödenekler ve bağışlardan oluşan kısıtlı bir miktar, İş ve İşçi Bulma Kurumunun gelirlerini oluşturur.[288] Kurumun görevleri dikkate alındığında elde edilen gelirlerle oluşturulan kısıtlı bütçe son derece yetersizdir. Bu durum 1949 yılında Milletlerarası Çalışma Bürosu uzmanları tarafından hükümete sunulan raporda da tespit edilmiş, yeterli mali kaynaklara sahip

[286] *İş ve İşçi Bulma Kurumu 1952 Yılı Danışma Kurulu Toplantısı*, İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü, No:14, Ankara: Örnek Matbaası, 1953, s. 19.
[287] Anılan sözleşmelerin detayları ve maddeleri için bakınız Işık, a.g.e., ss. 51–153.
[288] *İş ve İşçi Bulma Kurumu 1947 Yılı Danışma Kurulu Toplantısı,* Çalışma Bakanlığı Yayınları, Sayı: 11, s. 210. Gelirlerin detayı için bakınız 4837 Sayılı Kanun madde 13, T.C. Başbakanlık Neşriyat ve Müdevvenat Umum Müdürlüğü, s. 3.

olmayan ve çalışma hayatı açısından son derece önemli olan böyle bir kurumun etkili bir şekilde vazife göremeyeceğini vurgulanmıştır.[289] Gelirlerin azlığının yanısıra ilgili kurumlar tarafından yapılan ödemelerde kurumun bütçe politikasını olumsuz etkileyecek boyutta aksaklıklar yaşanmaktadır. Örneğin hükümet 1951 yılında kurumun bütçesine kaynak ayırmadığı gibi[290] bazı belediye ve özel idareler, paralarının mevcut olmadığını ileri sürerek yasal olarak kuruma ödemeleri gereken tutarı ya hiç ödememişler ya da çok az bir kısmını ödemişlerdir.[291] Bu da kurumun gelirlerinin etkili bir şekilde toplanamamasına ve bazı idari görevlerin yerine getirilememesine neden olmuştur. Örneğin kısıtlı ödenek nedeniyle merkez teşkilatına bağlı müfettişler tarafından vilayet teşkilatı ile bu teşkilata bağlı ajanlıkların devamlı olarak denetlenmesinin durdurulması bunun en önemli örneklerindendir.[292]

1951 yılından itibaren hükümetin genel bütçeden kuruma yaptığı yardımı kesmesi "hükümetin işçi ve işveren davalarına alakasızlığı" olarak yorumlanmış bu durumu Çalışma Vekili Samet Ağaoğlu, hükümetinin yeni politikasının, İktisadi Devlet Teşekküllerini ve emsallerini kendi kaynaklarını bulmaya ve tasarrufa zorlamak ve en az para ile en iyi iş yapmaya teşvik etmek olduğunu söylemiştir.[293]

Kuşkusuz işin az, iş gücünün çok olduğu bir ortamda yeterli bilgi ve teknik birikimden yoksun, yetersiz mali kaynaklarla yola çıkılması kaynakların etkili bir şekilde kullanılmasını da engellemiştir. Özellikle bu durum yıllık çalışma raporlarının değerlendirildiği her yıl yapılan Danışma Kurulu toplantılarında değişik boyutlarıyla eleştirilmiştir. Şöyle ki İzmir İl ve Belediye Temsilcisi Dr. Avni Karabeçe, kurumun maddi imkânsızlıklardan bahsetmesine rağmen 1948 senesinden 1949 senesine 200 bin liralık bir geliri, gerekli yerlere harcamak yerine devrettiğini söyler.[294] Aynı durum, 1951 yılı bütçesine 600 bin lira, 1951 yılından 1952 yılına 1.044.566 lira, 1952 yılından 1953 yılına 1.294.566 ve 1954 yılına da 1.020.000

---

[289] *Milletlerarası Çalışma Bürosu Tarafından Türkiye Cumhuriyeti Hükümetine Sunulan Rapor (Mart-Mayıs 1949),* s. 286.
[290] *İş ve İşçi Bulma Kurumu1951 Yılı Danışma Kurulu Toplantısı,* 1952, s. 12.
[291] *İş ve İşçi Bulma Kurumu 1951 Yılı Danışma Kurulu Toplantısı*, 1952, s. 13. ve *İş ve İşçi Bulma Kurumu 1952 Yılı Danışma Kurulu Toplantısı*, 1953, s. 11. Her iki kurul toplantısında bu durumun ilerleyen yıllarda kurumun varlığını tehdit edecek bir soruna dönüşebileceği endişesi dile getirilmiştir.
[292] *Milletlerarası Çalışma Bürosu Tarafından Türkiye Cumhuriyeti Hükümetine Sunulan Rapor (Mart-Mayıs 1949),* s. 287.
[293] *İş ve İşçi Bulma Kurumu 1952 Yılı Danışma Kurulu Toplantısı,* 1953, s. 82.
[294] *Danışma Kurulu 1949 Senesi Görüşmelerine Müteallik Tutanaklar,* Çalışma Bakanlığı İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara: Çankaya Matbaası, 1950, s. 31.

civarında bir rakamı devreden kurumun bu parayı gerekli yerlere kullanmak yerine neden tasarruf edip bir sonraki yıla aktarma gereği duyduğu sorusunu her yıl gündeme getirmiştir. Kurumun kendisine verilen parayı dahi iyi şekilde kullanmaması, gelirleri ihtiyaç duyulan yerlere aktarmak yerine tasarruf ederek bir sonraki yıla aktarması yoluyla kurumun bütçesini arttırma eğiliminin gereksiz olduğu yorumlarına neden olmuştur.[295] Kurum bu bütçe politikasıyla elindeki kaynakları maksimum seviyede yasada belirlenen faaliyetlerini gerçekleştirme amacına aktarmadan en azından rakamsal olarak uzak görülmektedir.

2.2.3.3.2. Teşkilatlanma

İş ve işçi bulma kurumunun teşkilatlanması diğer önemli konulardan biridir. Kısıtlı bütçesi ve personeliyle kurum ülkenin dört bir yanında aynı anda teşkilatlanamamıştır. Hatta 15.03.1946 tarihinde fiilen işe başlaması gereken kurum bina bulunamaması nedeniyle Ocak 1947'ye kadar tam kadro çalışamamış, Çalışma Bakanlığının merkez binasında tek bir oda da birkaç memur ile faaliyetlerini sürdürmeye çalışmıştır.[296] Kısıtlı imkânlar nedeniyle kurum ülke genelinde aşama aşama teşkilatlanma yoluna gitmiştir. Bunun için ilk önce hem tarımsal hem de sanayi kesiminde çalışan nüfusun yoğun olduğu şehir merkezlerinde İstanbul, İzmir, Seyhan, Konya ve Eskişehir de kurumun ilk şubeleri açılmıştır.[297] Kısıtlı teşkilatlanma ile kurum sadece iş yasası kapsamına giren işyerlerine değil aynı zamanda kapsamı dışında kalan tarım işçilerini de işe yerleştirmeyle sorumludur. Bu bağlamda 1955 yılı öncesinde iş gücü ve istihdamı ile ilgili net veriler olmasa da kurumun ilk teşkilatlanmasının yeterli olmadığını söyleyebiliriz. Şöyle ki 1945 sayımına göre Türkiye nüfusu 18.790.174'tür ve bakanlığın 1946 yılında toplam işçi sayısı ile ilgili yaptığı tahmin (tarım, sanayi, imalat, ev sanatı, deniz işçileri de dâhil) 701.000'dir. Oysaki 1950 yılında yapılan tarım sayımı sonuçlarına göre geçici işçiler de dâhil sadece tarım işçisi sayısı 1.056.224'tür.[298] Bu nedenle kurumun özellikle Çukurova ve Seyhan gibi belli mevsimlerde işçi sayısının binlerle ifade edildiği bölgelerde tarım işçisini işe yerleştirme konusunda yeterli olamadığını çok net bir

[295] *Danışma Kurulu 1949 Senesi Görüşmelerine Müteallik Tutanaklar,* 1950, s. 37.
[296] *İş ve İşçi Bulma Kurumu 1947 Yılı Danışma Kurulu Toplantısı*, 1948, s. 205.
[297] Saymen, a.g.e., s. 265.
[298] Makal, a.g.e., s. 119.

şekilde vurgulayabiliriz. Ancak kurum daha önceki yıllara kıyasla 1953 yılında rekor sayıda 90.524 tarım işçisini işe yerleştirmiştir.[299]

2.3.3.3.3. Plasman Faaliyetlerinde Yaşanan Sorunlar

İş Kanunu kapsamı dışında kalan ve halkın büyük kesiminin tarım sektöründe çalıştığı bir yapıda kurum daha kuruluş anından itibaren büyük bir plasman (işe yerleştirme) yükü altına girmiştir. Bu nedenle kurum plasman faaliyetleri sırasında da önemli sorunlarla karşılaşmıştır. Bu sorunların başında iş ve işçi bulma kurumu bilincinin ve çalışma yaşamındaki öneminin hem kurum personeli hem de işçi-işveren tarafından kavranamamış olması, geleneksel aracılık sisteminin işverene daha kolay gelmesi, kurumun pek çok şubesi olmasına rağmen halen birçok işçinin kurumun varlığından dahi haberdar olmaması ya da kurumu tercih etmeyerek doğrudan doğruya işleri kendi aramalarıdır. Örneğin kurumun varlığına rağmen Zonguldak ve Karabük'te madenlere işçi alımı, muhtarlar aracılığıyla gönüllü olduğunu bildiren işçilerin tespit edilip gönderilmesi ile olmaktadır.[300] Bu bilinçsizliği 1949 yılındaki Danışma Kurulu toplantısında Dr. Avni Karabeçe de dile getirir. Şöyle ki bazı işçi ve işverenlerin kurumun kendilerine bir fayda sağlamayacağını düşündükleri için umursamadıklarını belirtir. Keza kurumlar açısından da durum pek farklı değildir. Kamu kurumları, İş ve İşçi Bulma Kurumunun hizmetini yetkilerine tecavüz, özel işletmelerde tahakküm olarak algılamaktadırlar. İşverenlerin büyük kısmı, istenilen vasıfta işçiyi kethüda, elci ve aracılarla bulduğundan, istedikleri miktarda işçiyi kurumdan sağlayamayacaklarını düşünmektedirler.[301] Bu nedenle de kurumla hiç bağlantı kurmadan doğrudan işe alım yapmaktadır. Hatta bir pamuk sanayi işletmesindeki yöneticiler, "işleyecek pamuk yok" bahanesi ile yüzlerce işçiyi işten çıkarmış, ardından falan partiye olma karşılığında yeni işçileri fabrikaya almışlardır.[302]

1951 yılında Çalışma Bakanı Nuri Özsan kurumun kurulduğundan bu güne kadar geçirdiği kısa tarihçe içinde "yıllarca mevzuu ve davasının kavranması güçlükleriyle karşılaşmış ve hikmeti vücudunu ispat edecek tatminkâr bir faaliyetten

[299] *İş ve İşçi Bulma Kurumu 1953 Yılı Danışma Kurulu Toplantısı,* İş ve İşçi Bulma Kurumu, Yayın No: 16, Ankara: Sanat Basım Evi, 1954, s. 13.
[300] Gerhard Kessler, "Zonguldak ve Karabük'te Çalışma Şartları", *Sosyal Siyaset Konferansları,* 2. Kitap, 1949, s. 8.
[301] *Danışma Kurulu 1949 Senesi Görüşmelerine Müteallik Tutanaklar*, 1950, s. 30.
[302] *İş ve İşçi Bulma Kurumu 1951 Yılı Danışma Kurulu Toplantısı*, 1952, ss. 37- 38.

uzak" kaldığını itiraf etmiştir.[303] Özsan'a göre, iş arz ve talebini intizama bağlamak, işçi ücretlerindeki dalgalanmaların takip etmek ve sosyal sıkıntıların önüne geçmek gibi hükümler kurumun bugünkü durumu ve imkânlarına göre uygulanabilecek hükümlerden değildir. Bakan'a göre "gayet geniş bir zihniyetle ve her derde cevap versin diye kaleme alınmış olan bu kanun hükmü bugün için tatbik edilmeye kalkıldığı takdirde daha az gayretle ve ilk merhalede erişilebilecek gayelerden uzaklaşılmış olur."[304]

İşe yerleştirmelerde yaşanan başka bir sorunda kurumun bölge dışına yaptığı işe yerleştirmelerde yaşanmaktadır. Şöyle ki kurum aracılığı ile bölge dışındaki bir işyerinde çalışmayı kabul eden işçiler, işyerlerine vardıktan sonra çeşitli bahanelerle çalışmak istememekte ya da yolda vazgeçerek kafileden ayrılmakta ve bu durum kanunen avans adı altında işçinin yol ücretini karşılayan işverenin maddi kayba uğraması gibi sonuçlara neden olmaktadır.[305] Kuşkusuz bunda elinde meslekler sözlüğü olmayan ve meslekler hakkında çok bilgisi olmayan kurum çalışanlarının yanlış işlere yanlış işçileri yönlendirmesinin yanısıra, kuruma müracaat eden işçiye alacağı ücretin söylenmemesi ya da söylenen işyerine varıldığında işverenin, işçiye daha düşük ücret karşılığında çalışmasını talep etmesi hatta zorunda bırakması gibi olumsuz durumlarda etkili olmaktadır. Buna en güzel örneği 1951 yılı Danışma Kurulu toplantısında sendika temsilcisi İsmail Aras vermiştir. Aras'ın aktardığına göre Konya yolunda çalışmak üzere 50 işçi kurum tarafından gönderiliyor. Bu işçilere belli bir ücret alacakları söyleniyor ve bir otomobile binip Ankara'dan ayrılıyorlar. Yoldayken iki lira alacakları söylendiği için bir kısmı ayrılıp gidiyor. İş yerine varan işçilere de 2,5 lira yevmiye teklif ediliyor ve kimse çalışmayı kabul etmiyor. Bunun üzerine geri dönüş paraları olmayan işçiler, elbiselerini satarak dönmek zorunda kalıyorlar.[306] Bu örnekten de anlaşıldığı gibi işçi-işveren açısından kurumun kararlarının bağlayıcı ve mecburi olmaması, ücretlerde yaşanan keyfiyet ve kurumun aracı olduğu durumlarda oluşacak zarardan yasal olarak sorumlu olmaması işçinin suistimal edilip zor durumda kalmasıyla sonuçlanmıştır.

---

[303] *İş ve İşçi Bulma Kurumu 1951 Yılı Danışma Kurulu Toplantısı*, 1952, s. 8.
[304] *İş ve İşçi Bulma Kurumu 1951 Yılı Danışma Kurulu Toplantısı*, 1952, s. 69.
[305] *İş ve İşçi Bulma Kurumu 1951 Yılı Danışma Kurulu Toplantısı*, 1952, s. 17.
[306] *İş ve İşçi Bulma Kurumu 1951 Yılı Danışma Kurulu Toplantısı*, 1952, s. 36.

2.2.3.3.4. Mesleklerin Tasnifinin Olmaması

İşçiler, iş kabiliyetleri ve iş sınıflarına göre tasnif edilmediğinden kurum, işçi isteyen işverene bahçıvan, şoför isteyene tesviyeci gönderebilmektedir.[307] Kurumun elindeki tek veri kendisine başvuran bireyin işsiz olmasıdır, ayrıca kurum işsiz bireyin niteliklerini ölçüp, değerlendirebilen bir yetenek ölçümü de yapamamaktadır. Hangi teknik ölçüm esaslarına dayandığı belli olmayan mülakat yoluyla işçilerin hangi işlerde çalışacakları tespit edilmektedir. Yine kurum, işyerlerinde ne kadar işçi açığı olduğunu bilmediği gibi işçi de kuruma başvurduğu zaman kendisine uygun bir işin olup olmadığını öğrenememektedir. Bu konuyla ilgili İstanbul Sendikalar Birliği Temsilcisi İsmail İnan, kurul toplantısında yanı başında kuruma iş için başvuran bir marangozun tesviyeci lazım diye, ardından tesviyeci olan bir başka işçinin de marangoz lazım diye başvurularının geri çevrildiğini aktarır.[308] Yine kurumun Kayseri'deki şubesinden, Adana'daki Sümerbank Fabrikası'na gönderilen dört işçi, fabrika fitil işçisi istediği, kendileri de vater işçisi oldukları için işsiz ve parasız sokakta kalmışlardır.[309] Görüldüğü gibi kurumda çalışan memurlar vater ve fitil mesleklerinin ayırımını mesleki tasnife dayalı bir bilgi sistemi olmadığı için yapamamaktadır. İşkollarının ve mesleklerin bilimsel bir şekilde tasnifinin yapılması sorunu sürekli dile getirilmesine rağmen uzun yıllar bir meslekler sözlüğü hazırlanmamıştır. Bunun yerine Milletlerarası Çalışma Bürosu tarafından hazırlanan *Milletlerarası Meslekler Tasnifi'* nin Türkçeye çevrisiyle yetinilmiş, tasnif işinin üzerinde durulmamıştır.[310] Bu eksiklik ancak 5 Nisan 1968 gibi oldukça geç bir tarihte çıkarılan yönetmelikle çözümlenmiştir.[311]

2.2.3.3.5. Kurumlar Arasında Yeterli İrtibat Olmaması

Kurumun faaliyetlerini olumsuz etkileyen sorunlardan diğeri de kurumun merkezinin hem şubeleriyle hem de diğer bakanlıkların ilgili birimleriyle bağlantısının zayıf olmasıdır. Kurum, 1945 nüfus sayımında iş ve meslekler ele alınmadığı, 1950 sayımının da sonuçları İstatistik Genel Müdürlüğünden henüz alınmadığı için işçi sayısı ve istihdam oranlarını net bir şekilde hesaplayamamıştır. Kaldı ki çalışan işçi sayısı ve bu işçilerin meslekleri tam olarak bilinemediği için,

---

[307] *Danışma Kurulu 1949 Senesi Görüşmelerine Müteallik Tutanaklar,* 1950, s. 33.
[308] *Danışma Kurulu 1949 Senesi Görüşmelerine Müteallik Tutanaklar,* 1950, s. 40.
[309] *İş ve İşçi Bulma Kurumu 1951 Yılı Danışma Kurulu Toplantısı*, 1952, s. 42.
[310] *İş ve İşçi Bulma Kurumu 1953 Yılı Danışma Kurulu Toplantısı*, İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü, Yayın No: 16, Ankara: Çankaya Matbaası, 1954, s.14.
[311] Kutal, a.g.e., s. 215.

meslekler sözlüğünü de bu irtibatsızlıktan dolayı hazırlayamamıştır. Benzer bir irtibatsızlık sorunu da kurum ile işletmelerde işçi alan birimler arasında devamlı nitelikte bilgi akışı sağlayacak, işverenin kuruma başvuran işçiden, işçinin de işyerinde hangi işlere ihtiyaç duyulduğunu öğrenmesine imkân verecek bir program oluşturulamamasıdır.[312] Nitekim bu bilgi akışının sağlıklı bir şekilde yapılamaması plasman faaliyetlerini de olumsuz etkilemiştir.

2.2.3.3.6. Yetişmiş Personel Sıkıntısı ve Sorunlu Personel Rejimi

Kurumun personel sayısı 1947 de 121, 1948 de 141'dir. 1949 da ise bu sayı 138 e inmiştir.[313] Daha sonra 1950 yılında 150, 1951 yılında 171, 1952 yılında 249, 1953 yılında 309'a yükselmiştir. Daha önce yukarıda da vurguladığımız gibi kurum iş piyasası ile ilgili pek çok konuda yasal olarak sorumlu tutulmuştur. Bu sorumluluklar dikkate alındığında tüm iş yükü kısıtlı bir personelin omzuna yüklenmiştir. Örneğin kurumda çalışan bir memurun, sadece bir işçiyi işe yerleştirmek için gereken bilgileri karta doldurması tam 45 dk sürmektedir.[314] Kalan zamanında memur kuruma yapılacak binlerce başvuruyu işleme koyup, işyerlerine gidip bilgi toplayacak ve elde edeceği tüm bilgileri istatistikî veriler halinde bölge çalışma müdürlüklerine bildirecektir. Görevler bu kadar çok, personel de bu kadar sınırlı olunca kaçınılmaz olarak şubeler halen kurumun beş esas vazifesinden ancak birini (plasmanı) o da sınırlı ölçüde yapmayı tercih etmişlerdir.[315]

Kurum personeli, diğer iktisadi devlet teşekküllerinde çalışan memurlara sağlanan sosyal haklardan faydalanamamaktadır.[316] Dolayısıyla ücretler diğer devlet kurumları ile kıyaslandığında düşüktür. Bu nedenle de kurum memurları daha fazla maaş veren yerlere geçmektedirler. Örneğin 1951 yılında Ankara'daki kurum memurlarından 25–30 kişi ayrılmış, pek çoğu değişmiştir.[317] Hatta kurumun bazı şubelerinde memurlar bir iki ay içinde değişmektedir. Memurların gerekçesi ise ikramiye ve prim hakları olmaması ve lise tahsilleri olmadığı için daimi kadroya geçememeleridir. Kurumun kendi personeli dahi personel rejiminden dolayı istikrarsızdır.

---

[312] Robert L. Thomas, *İş ve İşçi Bulma Kurumunun Bugünkü Durumu ve Alınacak Tedbirlere Dair Tavsiyeler,* Ankara: T.C. Çalışma Bakanlığı İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü Yayınları, No: 11, 1952, s. 17.
[313] *Danışma Kurulu 1949 Senesi Görüşmelerine Müteallik Tutanaklar,* 1950, s. 9.
[314] *İş ve İşçi Bulma Kurumu 1953 Yılı Danışma Kurulu Toplantısı*, 1954, ss. 37- 38.
[315] Robert L. Thomas, a.g.e., s. 24.
[316] *İş ve İşçi Bulma Kurumu 1952 Yılı Danışma Kurulu Toplantısı,* 1953, s. 70.
[317] *İş ve İşçi Bulma Kurumu 1951 Yılı Danışma Kurulu Toplantısı*, 1952, s. 35.

Bu sorunu çözmek amacıyla 1952 yılında memur ve hizmetlilerin haklarını düzenleyen İş ve İşçi Bulma Kurumu Memur ve Hizmetliler Yönetmeliği çıkarılmıştır. Bu yönetmelikle kurum memurları için gerekli görülen vasıflar, şartlar, sınav usulleri, tayin, terfi, nakil usulleri tespit edilmiş; izin ve hastalık yardımları bir esasa bağlanmıştır.[318] Ancak bu yönetmeliğin bazı çelişkili düzenlemeler içerdiği, memurlar ve hizmetliler arasında ayırım yapıldığı yönünde eleştiriler olmuştur.[319]

Personelin yeterince eğitimli olmaması ve iş piyasası hakkında yeterince tecrübesinin bulunmaması diğer önemli eksikliklerden biridir. Kurum bu sorunu çözebilmek için kuruma uzun yıllar işçi olarak çalışmış teknik alanda tecrübeli işçiler alma yoluna başvurmuştur. Ancak bu personelin genel personel sayısının ne kadarı olduğunu gösteren bir rakam da mevcut değildir.

2.2.3.3.7. İstatistikî Bilgilerin Güvenilirliği Sorunu

İş Kanunu'nun 64. maddesine göre İş ve İşçi Bulma Kurumu "her türlü serbest sanayi ve hizmet mahiyetinde olan işler hakkında malumat toplamakla" sorumludur. Meslekler sözlüğü ve kod sisteminin bulunmaması ve bunun bir neticesi olarak sağlam bir sanayi tasnifi ve sanayi kod sisteminin yokluğu, kurum tarafından iş piyasasına dair bilgileri düzenli ve sistemli bir şekilde yapılmasına engel olmaktadır.[320] Diğer önemli bir eksiklik ise Milletlerarası Çalışma Heyeti'nin raporunda da belirtildiği gibi işyerlerini ziyarete giden kurum memurlarının sadece işçi talebi konusuyla ilgilenmesi, istatistikî veriler hazırlamak açısından önemli olacak, işyerlerindeki imal tekniği, işçilik, mesleki yetiştirme gibi konularda bilgi toplamamalarıdır.[321] Keza Danışma Kurulu'na sunulan raporlarda yer alan istatistiklerde plasman faaliyetlerinin ne kadarının özel ne kadarının devlet kurumlarında ve hangi mesleklerde daha çok olduğunu gösteren detaylı bir açıklama yapmamaktadır. İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürü Faruk Kardam böyle detaylı bir ayrım yapmanın kuruma "ağır bir külfet" getirmesi nedeniyle yapılamadığını, ama yabancı uzmanların yapacağı 3–4 sene sürecek bir ıslah programıyla bu eksikliğin giderileceğini belirtir.[322]

---

[318] *İş ve İşçi Bulma Kurumu 1952 Yılı Danışma Kurulu Toplantısı,* 1953, s. 13.
[319] Eleştirilerin detayı için bkz. *İş ve İşçi Bulma Kurumu 1952 Yılı Danışma Kurulu Toplantısı,* 1953, ss. 76- 77.
[320] Robert L. Thomas, a.g.e., s. 20.
[321] *Milletlerarası Çalışma Bürosu Tarafından Türkiye Cumhuriyeti Hükümetine Sunulan Rapor (Mart-Mayıs 1949)*, s. 291.
[322] *İş ve İşçi Bulma Kurumu 1953 Yılı Danışma Kurulu Toplantısı*, 1954, s. 67.

Plasman oranlarının, kuruluşundan itibaren kurumun çalışma yaşamında etkinliğini ve başarısını belirleyecek önemli unsurlardan biri olarak görülmesi ve bunun neticesinde kurumun hedeflerinin sadece her işsizi işe yerleştirme olarak "basit" sayısal verilere odaklanması, istatistikî verilerin kurum lehine arttırılmasına neden olmuştur. Birde buna kuruma bağlı büro ve ajanlıkların yeterince denetlenmemesi ve kurum memurlarının keyfi tutumları eklenince ortaya plasman oranları ile ilgili doğruluğundan emin olunamayan istatistiki veriler çıkmasına neden olmuştur. Şöyle ki kurum çalışanları, kurumu daha başarılı göstermek için –ki bu durum 1950 yılı Danışma Kurulu'na sunulan Çalışma Raporunda da tespit edilmiştir- rakamları abartarak ya kendiliğinden işe girenleri bile kurum işe sokmuş gibi kayıt altına almışlar ya da bütün başvuruları kayıtlara geçirmeyerek kurumun işe yerleştirdiği işçi sayısının yüksek görünmesine neden olmuşlardır. Hatta kurumun şubelerini denetleyen genel merkez, 1951 yılında yayınlanan Danışma Kurulu tutanaklarında, verdiği emirlere rağmen şubelerin bu keyfi tutumunun önüne geçemediğini itiraf etmektedir.[323] Bu keyfiyetin yanısıra sık sık iş değiştiren işçilerin, kurum tarafından birçok kere işe yerleştirilmeleri aynı işçinin yeni işe yerleştiriliyormuş gibi birden çok sayılması istatistikî verilerin kabarmasına neden olmuştur. Bu mükerrer durum istatistiki bilgilerin güvenilirliğine gölge düşürdüğü gibi bu mükerrerliğin plasman oranları içinde ne kadar bir paya sahip olduğu Milletlerarası Çalışma Örgütünden gelen heyet tarafından da tespit edilememiştir.[324] Ancak 1952 yılında İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından Marshall Yardımı çerçevesinde çağrılan ve yaptığı incelemeler neticesinde bir tavsiye raporu hazırlayan Amerikalı Uzman Robert L. Thomas, bunun tam aksine ziyaret ettiği şubelerde plasman oranlarının, merkeze tam ve dürüst bir şekilde bildirilmesi ilkesine uyulduğunu bu nedenle rakamların güvenilir olduğunu hatta plasman sayısının olduğundan daha az gösterildiğini söyler.[325]

2.2.3.3.8. Mesleki Yetiştirme Kurslarının Yetersiz Olması

Mesleki yetiştirme ve nitelikli iş gücü sayesinde iş veriminin arttırılması sanayileşme açısından hayati öneme sahiptir. Hatta kurumun yapacağı plasman faaliyetlerinden de önemlidir. Ancak mesleki yetiştirmenin başarılı ve etkili

[323] *Danışma Kurulu 1950 Senesi Görüşmelerine Müteallik Tutanaklar*, İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara: Çankaya Matbaası, 1951, s. 11.
[324] *Milletlerarası Çalışma Bürosu Tarafından Türkiye Cumhuriyeti Hükümetine Sunulan Rapor (Mart-Mayıs 1949),* s. 297.
[325] Thomas, a.g.e., s. 16.

olabilmesi için öncelikle piyasada hangi sanayi sektörlerinin büyüyeceği, hangi iş kolları ve mesleklere ihtiyaç duyulacağı gibi geleceğe yönelik planlı ve istatistikî bilgilerin bulunması gerekir. Bu noktada sanayileşme politikasını belirleyen devletin ve bunu yürüten işçi-işverenlerin arasında talepleri belirleyecek tam anlamıyla ihtiyaçları karşılaması mümkün olmasa da bir düzen oluşturulmalıdır. Yine ülkede yapılacak mesleki teknik eğitimin ve kurumun açacağı kursların da birbirini tamamlayan bir bütünlük taşıması gerekmektedir. Türkiye'de mesleki teknik eğitim veren okulların ve bu okullardan mezun olan öğrenci sayısına bakılması bu konuda önemli ipuçları verecektir. 1945–46 döneminde 244 teknik eğitim veren lisede bulunan 54.248 öğrenciden 8.221 öğrenci mezun olurken,[326] 1955–56 döneminde 415 teknik lisede bulunan 72.675 öğrenciden 13.918 öğrenci mezun olmuştur.[327] Bu rakamlara göre mesleki eğitim veren özel ve devlet liseleri, bu okullarda okuyan öğrenci sayıları büyük oranda artmış ancak liselerin mezun verme oranları tüm dönem boyunca düşük olmuştur. Mesleki teknik eğitimde CHP, 1940–50 arası dönemde ticaret ve öğretmen liselerindeki artış sayesinde %300 gibi bir gelişme, DP 1950–60 arası dönemde İmam-Hatip liselerinin sayısındaki artış nedeniyle gelişme sağlamıştır.[328] Dolayısıyla Türkiye'de mesleki teknik eğitim veren liselerde sanayi açısından yeterli sayıda nitelikli ara eleman yetiştirilemediğini söyleyebiliriz. Milletlerarası Çalışma Heyeti'nin hazırladığı raporda da bu duruma dikkat çekilmiştir.[329]

Teknik eğitim veren liselerin yetersizliği, kurum tarafından verilen mesleki yetiştirme kurslarının önemini arttırır. Kurumun bu alanda yaptığı çalışmaları değerlendirecek olursak; kurum 1955 yılı sonuna kadar muhtelif işyerlerinde 667 kurs açmış ve bu kurslardan 13.158 işçi mezun olmuştur. İhtiyaca göre mürettip, mücellit, madeni eşya, garson, komi, aşçı, şoför, dokumacı, daktilo, motorcu, yapı ustası, ev hizmetleri işçisi ve fırınlarda fenni maya kullanılması usullerini öğreten kurslar açılmıştır.[330] Avrupa'ya stajyer işçiler gönderilmiştir. Ancak açılan meslek kurslarına baktığımızda mesleki eğitimin sanayinin ihtiyaçlarıyla bütüncül bir nitelikte olduğunu söylemek oldukça güçtür. Şöyle ki kurumun verdiği bu kabarık

[326] Çavdar, a.g.e., s. 348.
[327] Çavdar, a.g.e., s. 407.
[328] Çavdar, a.g.e., s. 408.
[329] *Milletlerarası Çalışma Bürosu Tarafından Türkiye Cumhuriyeti Hükümetine Sunulan Rapor (Mart-Mayıs 1949)*, s. 315.
[330] *İş ve İşçi Bulma Kurumu On Yıl*, Ankara, 1956, s. 9.

rakamlara rağmen Danışma Kurulu toplantılarında ve yabancı uzmanların hazırladığı raporda verilen bazı rakamlar kursların büyük oranda yetersiz kaldığını göstermektedir. Örneğin kurum tarafından düzenlenen kurslara 1946 yılında 65, 1947 yılında 95, 1948 yılında 41 işçi devam etmiştir.[331] 1949 yılında kurum tek bir linotip kursu açmış, kursa sadece sekiz öğrenci katılmış ve beş öğrenci başarılı olmuştur.[332] 1953 yılında yine dokuz işyerinde okuma yazma ve 83 işyerinde çırak, kalfa ve ustalar için yetiştirilme kursu açılmış. Okuma yazma kurslarına 1224 işçi kaydedilmiş, 495'i devam etmiş ve sadece 114'ü mezun olabilmiştir. Mesleki kurslara ise 5104 kişi kayıt olmuş, 2457'si devam etmiş ve 1258 kişi kursu tamamlamıştır.[333] 1955 yılında ise açılan 144 kurstan 1638 kişi mezun olmuştur.[334] Gerek rakamsal örnekler ve gerekse kursun konusunu teşkil eden meslekler dikkate alındığında mesleki yetiştirme faaliyetlerinin, sanayinin ihtiyaçlarını karşılamayacak düzeyde verimsiz olduğunu söyleyebiliriz.

Bu verimsiz durumun bazı önemli sebepleri vardır. Bunlardan ilki işçilerin çoğunun genel eğitim düzeyinin çok düşük olmasıdır.[335] Kuşkusuz daha okuma yazma dahi bilmeyen bir işçi teknik bir mesleğin eğitimini almakta da güçlük çekecektir. Hükümet bu sosyal sorunu *3547 sayılı Sınaî Müesseselerde ve Maden Ocaklarında Mesleki Kurslar Açılmasına Dair Kanun* ile 100'den fazla işyeri çalıştıran işyerlerinde işçiler için genel eğitimi sağlayacak kurslar açmasını zorunlu tutarak çözmeye çalışmıştır. Bu kanunla kurum hem işverene, işçiye okuma yazmayı öğretmek gibi bir sosyal sorumluluk yüklemiş hem de işverenden mesleki eğitime yatırım yapması istenerek kalifiye işçi yetiştirmesi beklenmiştir. Ancak uygulamada işleyemeyen 3547 sayılı Kanun 1952 yılında kaldırılmıştır. Çünkü maliyetleri düşürerek kârını maksimize etmeye çalışan özel kesim işverenleri, çoğunlukla eğitime yatırım yaparak işçi yetiştirmek yerine biraz daha fazla ücret vererek devlet işletmelerinde çalışanları kendi işletmelerine transfer etme yolunu seçmişlerdir. Bu durum özellikle DP ile birlikte sanayileşmenin hızla kolay kâra odaklanan, komprador ve ticari nitelik kazanmasıyla örtüşmektedir. Bu noktada devlet

[331] *Milletlerarası Çalışma Bürosu Tarafından Türkiye Cumhuriyeti Hükümetine Sunulan Rapor (Mart-Mayıs 1949),* s. 318.
[332] *Danışma Kurulu 1949 Senesi Görüşmelerine Müteallik Tutanaklar,* 1950, s. 17.
[333] *İş ve İşçi Bulma Kurumu 1953 Yılı Danışma Kurulu Toplantısı*, 1954, s. 15.
[334] Makal, a.g.e., s. 215.
[335] *İş ve İşçi Bulma Kurumu 1951 Yılı Danışma Kurulu Toplantısı*, 1952, s. 37.

işletmelerinde kısa vadede yetersiz olan mesleki eğitim kurslarının, uzun vade de özel sektöre nitelikli istihdam yaratma işlevi gördüğünü söyleyebiliriz.

İşçi durumunun istikrarsızlığı yani işçi devir oranlarının yüksekliği mesleki eğitimin verimsiz olmasının ikinci sebebidir. Bu durumun iki önemli gerekçesi vardır. Birincisi işçiliğin halen daha bir meslek olarak görülmemesi, ikincisi de sanayi de çalışan işçinin tarım ile olan bağını sürdürmesidir. Bu durum da tarımsal üretimden arta kalan boş zamanında işçi olarak çalışan bireyin, sanayi işçiliğini her zaman bırakılabilir ve sadece ek gelir sağlayan bir iş olarak görmesine neden olur. Bu hususta bazı çarpıcı örnekler vermek sorunun ne kadar ciddi olduğunun kavranması açısından önemlidir. Şöyle ki İstanbul'da Paşabahçe Cam Fabrikası'nda 1948 yılında sayıları 1450 olan işçilerden 570 kişi işten ayrılmış ve 555 kişi işe alınmıştır. Aynı yıl İzmir'deki bir mensucat fabrikasında çalıştırdığı 3000 işçi arasından 2132'sinin işten ayrılmış ve yerlerine 2424 işçi alınmıştır. Yani personelin üçte ikisi devamlı değişmektedir. İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun yaptığı bu ankete göre bilgi alınan 1648 işletmedeki işçilerden %24'ünün hizmet süresi altı ayı, %43'ünün ise bir yılı geçmemektedir.[336] Yine Zonguldak gibi önemli bir maden havzasında çalışan 26 bin işçiden 15 bini dışardan çalışmak için bölgeye gelmekte altı haftalık sözleşmelerle çalıştıktan sonra köylerine dönmektedir. Dönenlerin yerine yine bir 15 bin işçi daha gelmektedir. Bu devir daim her altı hafta sonunda madende artık çalışmak istemeyen işçinin geri dönmesiyle sürüp gitmektedir. Bir yıl gibi kısa bir süre de dışardan madenlere çalışmak için gelenlerin sayısı 30 bini geçmektedir. Bu işçi hareketliliğine karşın daimi işçi sayısı ise tahmini olarak 1000-2000'dir.[337] İşverenlerde bu durumun doğal bir sonucu olarak kısa sürelerde çalışan işçiler için mesleki yetiştirme kursu açma konusunda istekli olmamaktadır.

Üçüncü sebep uzun çalışma saatleridir. İşçiler demir-çelik ve maden gibi çalışma şartlarının beden gücüne dayandığı ağır sanayi sektörlerinde 8–10 saat çalıştıktan sonra bir de kursa zaman ayırmayı tercih etmemektedirler. Dördüncü sorunda işverenin maliyetleri azaltmak ve ucuz iş gücü gayesiyle kalifiye işçinin ücret ve sosyal yardım gibi yasal haklarını yüklenmekten kaçınmasıdır. Kalifiye ve tecrübeli bir işçi hem ücret olarak daha fazla alacaktır hem de kıdem tazminatı hakkına sahip olmaktadır.

---

[336] *Milletlerarası Çalışma Bürosu Tarafından Türkiye Cumhuriyeti Hükümetine Sunulan Rapor (Mart-Mayıs 1949),* 1950, s. 281.
[337] Kessler, *"Zonguldak ve Karabük'te Çalışma Şartları"*, s. 8.

Kursların en temel amacı kalifiye işçi yetiştirilmesidir. Bursa Sendikalar Birliği Temsilcisi Recep Kırımlı bu noktada yaşanan önemli bir sıkıntıya dikkat çekmektedir. Şöyle ki 5518 sayılı kanun gereğince işçinin bir kıdem tazminatı alma hakkı bulunmaktadır. Fakat bir işletmede çalışan işçi tam üçüncü seneye gireceği sırada kıdem tazminatı hakkı kazanmadan bir şekilde işveren tarafından işine son verilmektedir.[338] İşveren kalifiye işçiye fazla ücret vermekten ve sigorta primi ödemekten kaçınmaktadır. İşverenin bu keyfiyetini önleyecek yasal bir güvence de işçiler için yoktur. İşveren bile kalifiye işçiyi yasal sorumluluklarını arttıracağı için işten atarken bu durumda kalifiye işçi yetiştirmenin iş piyasası açısından bir değeri kalmamaktadır.

İş ve İşçi Bulma Kurumu sadece kalifiye işçi yetiştirmek amacıyla mesleki kurslar açtığı gibi aynı zamanda sendikacıların yetiştirilmesi için de eğitimler vermiştir. Kurum ilk on yılında 1084 sendikacıya seminer vermiştir.[339] 1954–61 yılları arasında sendikacıların yetiştirilmesi amacıyla 2247 seminer ve konferans düzenlenmiş bu konferanslara toplam 484.189 kişi katılmıştır.[340] Türk-İş ikinci genel başkanı İsmail İnan, 1954 yılında DP'nin, grev hakkını elde etmek için direnen sendikal örgütlere, birlik ve federasyonlara baskı yaparak kontrol altına almaya çalıştığını dolayısıyla da bu kursların sendikaları zayıflatmak gayesi güttüğünü iddia etmiştir.[341]

2.2.3.3.9. Barındırma Yurtları Yapılması

Barındırma yurdu inşa edilmesi ne kurumun teşkilat kanununda ne de iş kanunun da kurumun yasal görevleri arasında düzenlenmemiştir. Zaten bu tür bir görev de niteliği itibariyle iş ve işçi bulma kurumunun asli görevleri arasında yer almaz. İşçinin geçici süreyle kalması için barındırma yurtları yapılması temel itibariyle bir sosyal yardımdır. Ancak ülkemizce İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun dünyadaki emsallerinden farklı olarak böyle bir faaliyette bulunması tamamen Türkiye'nin kendi sosyal ihtiyaçlarından kaynaklanmaktadır. Ülkemizde pek çok işçi tarımsal üretimin yapıldığı yerlere binlerle ifade edilecek rakamlarla çalışmak için gitmektedir. Keza benzeri şekilde işçiler, büyük havzalarda faaliyet gösteren kömür, demir- çelik ve maden gibi sanayi işletmelerine de çalışmaya gitmektedir.

[338] *İş ve İşçi Bulma Kurumu 1951 Yılı Danışma Kurulu Toplantısı*, 1952, s. 43.
[339] *İş ve İşçi Bulma Kurumu On Yıl*, Ankara, 1956, s. 10.
[340] Makal, *Türkiye'de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri 1946–1963*, s. 215.
[341] Koç, *TURK-İŞ Tarihinden Portreler: Eski Sendikacılardan Anılar ve Gözlemler*, s. 119.

Dolayısıyla büyük kitlesel işçi göçü alan bu bölgelere gelen işçiler için barınmayı ciddi bir sorun haline gelmektedir. Pek çok işçi iş dışında ekonomik nedenlerden ve barınma imkânlarının yetersiz olmasından dolayı sokaklarda, parklarda yatmaktadır. Örneğin Bursa da Sümerbank'ın Merinos Fabrikası'nın genişletme inşaatında çalışmak için yurdun dört bir yanından gelen işçiler yatacak yer bulamadıkları için stadyum duvarlarının altlarına yatarak geceyi geçirmektedirler.[342] İşte barındırma yurdu inşa edilmesi bu soruna çözüm getirmek amacıyla uygulamaya sokulmuştur.

Bu yurtların amacı işsiz işçiye ya da çalışmak için uzak yerlere giden işçilere iş bulana kadar ya da çalıştıkları süre boyunca kalacak yer imkânı sağlamaktır. Türkiye'nin hem bölgesel hem de sektörel olarak dağınık bir çalışma yapısı olduğu düşünülecek olursa bu ihtiyacı kurumun kısıtlı mali kaynaklarla karşılaması zaten mümkün değildir. Diğer yandan kurumun asıl faaliyetleri işe yerleştirme, iş hayatı ile ilgili bilgileri toplama, iş arz ve talebi arasında denge sağlamak iken kurumun barındırma yurdu inşası için harcadığı para, desteklendiği kadar eleştiri alanda bir husustur. Kurumun mali imkânları bu kadar kısıtlıyken parasını binaya yatırmasının doğru olmadığı sıklıkla dönem boyunca vurgulanmıştır.[343] Aynı konu Amerikalı uzmanın hazırladığı raporda da; kurumun henüz gelişmemiş ve görülmesi lazım gelen esas vazifeleri bulunduğu göz önünde tutulacak olursa kurumun bütçesinde önemli bir yekun tutan ve aslen sosyal yardım niteliği taşıyan barındırma yurdu inşası işinin kurumun asli görevini yerine getirmesine zarar vereceğini belirtilmiştir.[344]

2.2.4. İş Mahkemeleri ve Uygulamada İş Mahkemelerinin Faaliyetleri

İş Mahkemeleri, iş davalarının niteliği gereği çabuk çözümlenmesinin gerekmesi, işçinin işveren karşısında hakkını ararken iktisadi anlamda desteklenmesi zarureti, çalışma hayatı ve kanunları üzerinde uzmanlaşmış hâkimlerin davaları daha adil çözümleyebileceği düşüncesi, işçinin haklarını ararken kanunları bilmemesi ve ekonomik nedenlerden kaynaklanan çekincelerinin ortadan kaldırılması amacıyla kurulmuştur. Dolayısıyla konusunda ihtisaslaşmış hak uyuşmazlıklarını çözmekle yetkili bu mahkemelerin oluşumu ilerleyen süreçte işçinin hak ararken yaşadığı sıkıntılar ve ihtilafların artması neticesince bir ihtiyaç olarak kendini göstermiştir. İlk

[342] *İş ve İşçi Bulma Kurumu 1951 Yılı Danışma Kurulu Toplantısı*, 1952, s. 41.
[343] *İş ve İşçi Bulma Kurumu 1951 Yılı Danışma Kurulu Toplantısı*, 1952, s. 53.
[344] Robert L. Thomas, a.g.e., s. 21.

örneklerinin 19. yy. da Fransa'da ortaya çıktığı iş mahkemeleri,[345] ülkemizde, 1950 yılında *5521 Sayılı İş Mahkemeleri Kanunu* ile İş Kanunu yürürlüğe girdikten tam on dört sene sonra kurulmuştur.

1936 tarihli İş Kanununa göre toplulukla iş ihtilafları hakem kurulları vasıtasıyla çözülürken, tek taraflı iş ihtilaflarının çözümlenmesi ise mahkemelere bırakılmıştır. Bu uygulama 14 yıl süresince ayrı özel bir mahkemede değil diğer adli davalarla birlikte yürütülmüştür. Ancak kanun tasarının gerekçesinde Şemsettin Günaltay'ın da belirttiği gibi hakların teminatı ve kullanımının yanında uyuşmazlıkların daha kolay çözümlenebilmesi için İş Mahkemeleri Kanunu'nun çıkarılmasına gerek görülmüştür.[346]

5521 Sayılı 1950 tarihli İş Mahkemeleri Kanunu'na göre iş mahkemeleri, "iş akdinden ve İş Kanunu'na dayanan her türlü hak iddialarından doğan hukuk uyuşmazlıklarının çözülmesiyle (madde 1)" ve "iş kazası meslek hastalığı ve analık hallerine ait İşçi Sigortaları Kurumu kararlarına karşı hak sahiplerinin itirazlarının tetkiki" ile yetkilendirilmişlerdir.[347] Böylelikle İş Mahkemeleri, tek taraflı hak uyuşmazlıklarının yanı sıra hizmet akdi, genel sözleşme, sigorta hakları ve İşçi Sigortaları Kurumu ile sigortalılar arasındaki uyuşmazlıkları çözmekle görevlendirilmiştir. Ancak Erkün'ün de değindiği gibi hukuk uyuşmazlıklarının çözülmesiyle yetkili olan iş mahkemesi, grev, lokavt vb. İş Kanunu'na muhalefetten kaynaklanan suçların cezalandırılması ile yetkilendirilmemiştir. Erkün, İş Kanunu'na muhalefet suçlarıyla, Ceza Kanunu'nda yer alan iş ve çalışma hürriyeti aleyhindeki cürümlerin yargılanması yetkisinin de İş Mahkemelerinin yetkisinde olmasının hem uzmanlaşma hem de suçun niteliği gereği daha doğru olacağını vurgulamıştır.[348] Diğer dikkat çeken bir husus da kanunun 2. maddesine göre, "iş mahkemeleri bir yargıç başkanlığında bir işveren temsilcisi ile bir işçi temsilcisinden oluş[urken]" ve mahkemede bulunacak işçi ve işveren temsilcileri Adalet ve Çalışma Bakanlıklarınca belirlenir. Oysa Belçika, Danimarka ve Fransa gibi ülkelerde iş mahkemelerindeki iş ve işveren temsilcilerinin seçimi ilgili meslek kuruluşlarına bırakılmıştır.[349] Burada

---

[345] İş Mahkemeleri konusunda daha detaylı bilgi içi bakınız. Safa Ş. Erkün, "İş Mahkemeleri Kurulurken Bazı Düşünceler", *İstanbul Üniversitesi İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü İçtimai Siyaset Konferansları,* Neşriyat No: 11, İkinci Kitap, İstanbul: 1949, ss. 34–48. Nevzat Ataç, "İş Mahkemeleri", *Çalışma Dergisi,* Yıl:1, Sayı: 6, Mayıs 1946, ss. 50–53.
[346] Makal, a.g.m., s. 352.
[347] Erkün, a.g.m., s. 41.
[348] Erkün, a.g.m., ss. 42–43.
[349] Erkün, a.g.m., s. 44.

bakanlık aracılığıyla mahkemede bulunacak temsilciler üzerinde devletin bir belirleyiciliği açık bir şekilde görülmektedir. Uygulamada sıkıntı yaratabilecek diğer bir madde de "iş mahkemelerinde avukat ve dava vekillerinin vekâleti kabul olmaz. Ancak işçi, ailesi veya meslektaşlarından biri tarafından, işveren ise müstahdemlerinin birisi tarafından temsil olunabilir" maddesidir (madde 8) Erkün, işçi ve işverenin mahkemede bizzat kendilerinin aracısız bulunmasının doğru bir uygulama olduğunu, ancak işvereni mahkemede temsil edecek müstahdemin hukuk bilgisi olan bir kişi olması durumunda işçinin mahkemede eşit bir şekilde kendisini temsil edemeyeceğini ve işveren lehine bir durumun ortaya çıkabileceğini iddia eder.[350]

Makal, yasanın özellikle iş ihtilafı konusunda "İş Kanunun 79. maddesinde yazılı uzlaşma teşebbüsünün yapılmamış olması davanın kabulüne ve görüşülmesine mani teşkil etmez" maddesiyle işçi lehine bir hüküm getirerek mahkemeye başvurmayı kolaylaştırdığını vurgular. Yine 11. madde iş mahkemelerinde açılan tüm davalar her türlü resim ve harçtan muaf tutularak işçi üzerindeki ekonomik baskıda kaldırılmıştır. Ancak Makal, yasada davaların sonuçlandırılmasıyla ilgili kesin bir tarih verilmemesinin önemli bir eksiklik olduğunu vurgular.[351] Oysa kanunun tasarısında davacının müracaatını yapması ile uzlaşma görüşmesi yapılmasını, uzlaşmayıp mahkemeye giden davaların 21 gün yani toplam 31 günde neticelenmesini kararlaştırmıştır. Şayet mahkeme kararı temyize bile gitse bu süre 1,5 ay ile sınırlandırılmıştır.[352] Yine kanunun 10. maddesi "iş kanunun uygulanması ile görevli merciler, kendilerine yapılan müracaatları 15 gün içinde idari yoldan neticelendiremedikleri ve iş mahkemesinin görevi içinde gördükleri takdirde, bu hususa dair olan evrak ve belgeleri yetkili iş mahkemesine tevdi ederler" hükmüyle gecikmelerin önüne geçmeye çalışmıştır.

İşçilerin büyük bölümünün okuma yazma dahi bilmemesi ve haklarını mahkeme yoluyla nasıl arayacaklarını bilmemelerinden kaynaklanan çekinceler nedeniyle işçinin hakkını aramaktan vazgeçmesi, işçilerin adli merciler yerine idari mercilere başvurması bunun da uyuşmazlıkların çözümünü geciktirmesi, idari makamlara [Bölge Çalışma Müdürlüğü'ne] iş ihtilafı nedeniyle yapılan başvuru

[350] Erkün, a.g.m., s. 47.
[351] Makal, a.g.e., s. 354.
[352] Erkün, a.g.m., s. 46.

sayısının artması,[353] çalışma yaşamı ve mevzuatına hâkim uzmanlaşmış hâkimlerin sayısının azlığı ve iş mahkemesi olmayan yerlerde yine adli mahkemelerde davaların görüşülmesi uygulamada yaşanan temel güçlüklerdir.

[353] Makal, a.g.e., s. 353. ve rakamlar için bakınız Makal, a.g.e., s. 355.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
ÇALIŞMA YAŞAMININ EKONOMİK VE SİYASİ TEMELLERİ
(1945–55)

3.1. Bölüşüm İlişkileri ve Dinamikleri

Ekonomik gelişmenin boyutlarını ve iktisadi politikaların gerçek sonuçlarını gösteren en önemli unsurlardan biri toplumu oluşturan kesimlerin bu gelişmeden nasıl etkilendiğidir. İktisadi kaynakları yöneten siyasi kadroların uygulamaları da en net sınıfsal bölüşüm dinamiklerinin incelenmesiyle algılanabilir. Eğer bölüşüm dinamikleri net bir şekilde çözümlenebilirse, devletin sosyal politika uygulamalarına yön veren rasyonellerin çözümlenmesi de sağlanabilir.

CHP döneminde, tüccar sınıfları arasında servet birikimi edinen gayri müslim burjuvazi karşısında yerli burjuvazi, işçi haklarına karşı MKK ile sanayi burjuvazisi, küçük üretici karşısında da büyük toprak ağaları, sanayi burjuvazisi ile ticaret burjuvazisi arasında ise ticaret burjuvazisi servet sahibi oldu. CHP de tüm sınıfları temsil eden ve sınıf çatışmasını reddeden halkçı söylemlerinin aksine iş adamları, toprak ağaları, aşiret reisleri, eşrafın önde gelenleri, asker-sivil bürokratlardan oluşan bir koalisyona dönüştü.[354] Bu kadar geniş bir tabanın çıkarlarının artık liberal politikalarla daha fazla örtüşmesi, 1945'ler itibariyle servet edinenler ve savaşın ekonomik yükünü çeken sınıfların partiden desteğini çekmesiyle sonuçlandı.

Çok partili siyasi yaşamla birlikte muhalefet partilerinin oluşmaya başlaması karşısında siyasi rekabetin ve seçmen kitlesinin farkına varan CHP, köylüyü kazanmak adına önce Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nu çıkarıyordu. Ardından DP'nin, partiye muhalif kesimleri kendine çekerek taban bulmaya başlamasıyla bu sefer söylem düzeyinde işçiyi ön plana çıkarmaya başlıyor ve işçilere devletin işverenler üzerinde de hâkim olacağını vurguluyordu. Örneğin Çalışma Bakanlığı'nın *İlk Yılı ve İlk Hedefleri*'nde "elimizdeki kanun hükümlerine dayanılarak, işyerlerinde işçilerden kesilen ceza paralarının, işverenlerin tasarruflarında bırakılmaması sağlanmış olduğu gibi, bu paraların işçileri[n] yararına kullanıl[acağı]" belirtiliyordu.[355] Yine 11 Mart 1947 tarihinde İşçi Sigortaları Kurumu'nun ilk Genel Kurul Toplantısı'nda Irmak, "gayemiz o dur ki patronlar âleminden seri ve

[354] Çavdar, *Türkiye Ekonomisinin Tarihi (1900–1960)*, s. 371.
[355] *Çalışma Bakanlığı İlk Yılı ve İlk Hedefleri (Beş Yıllık İş Programının Esasları),* 1946, s. 95.

muntazam bir surette topladığımız paraları emniyetle ve çok seri vasıtalarla işçiler[e]" ulaştıracağız diyordu.[356] Devletin çalışma yaşamında sınırları belli olmayan etkin konumu ve maliyeti işverene yüklenen işverenden- işçiye aktarma söylemi tarafları iyice CHP'den soğutan bir etki yaratıyordu. Bu tepkinin bir uzantısı olarak, İşçi Sigortaları Kurumu'nun Genel Kurul toplantılarının çoğunda işverenler kendilerinden kesilen prim ücretlerini yüksek buldukları için şikâyet ediyor ve primlere devletinde kurum vasıtasıyla ortak olmasını istiyorlardı. Ancak CHP çalışma yaşamında taraflar üstü konumunu vurgulayarak, 25 Mart 1947 tarihinde Irmak'ın da konuşmasında belirttiği gibi "patron sınıfı ve işçilerimiz çıkardığımız kanunları tamamıyla kavrayacak vaziyette *yetişirse* o zaman tam manasıyla idealimizde muvaffak olmuş sayılırız" diyordu.[357] CHP bu söylemiyle devlet kontrolünden bağımsız bir sınıfsal gelişime izin vermeyeceğini, patron ve işçilerin rejim kanunlarına bağlı olduğu mesajını açıktan da olsa vermekteydi.

1948 yılında İstanbul'da toplanan İktisat Kongresi'nde yerli işadamı grupları devletçilik ve sınırları belli olmayan devlet müdahalesine karşı hoşnutsuzluklarını açıkça dile getiriyorlardı.[358] Aslında siyasi iktidarın uyguladığı devletçilik, burjuvazinin hızlı bir birikim yapması için bürokrasi ile işbirliği kurduğu, devletin işçi sınıfını ağır baskılar altında tutup, sanayinin maliyetlerinin tarımsal gelirden karşıladığı "yalıtılmış bir milli ekonomi" yaratma işlevi görmüştü.[359] Ancak Varlık Vergisi'nin keyfi uygulaNması, aşırı zenginleşmeye karşı devletin hangi oranlarda müdahale edebileceğinin görülmesinin yarattığı endişe, yerli burjuvazide tedirginlik yarattı. Artık burjuvazi, bürokrasi vesayetinin tehlikeleri karşısında daha rahat kâr elde edebileceği koşullara devletçi politikaların cevap veremeyeceğini anlamıştı. Çünkü devletçilik uygulamalarına rağmen sanayici değil tüccar sınıfı kapitalist sistemle arasındaki ticari ilişkiler sayesinde daha fazla sermaye birikimine sahip olmuştu. Ayrıca İş Bankası dışında yerli özel bankaların çoğunun sanayi şirketleri yerine ticarete ilgi göstermeleri, kredilerin büyük çoğunluğunun ticaret sektörüne verilmesi ve 1950 yılına kadar olan dönemde elde edilen yüksek ticaret gelirlerinin

[356] *İşçi Sigortaları Kurumu Çalışma Meclisi İş ve İşçi Bulma Kurumu 1947 Genel Kurul Toplantıları*, s. 12
[357] *İşçi Sigortaları Kurumu Çalışma Meclisi İş ve İşçi Bulma Kurumu 1947 Genel Kurul Toplantıları*, s. 13; *Çalışma Bakanlığı'nın İki Yılı*, s. 82.
[358] Tezel, *Cumhuriyet Döneminin İktisat Tarihi (1923–1950),* s. 269.
[359] Keyder, a.g.e., s. 150.

anlamlı bir şekilde vergilendirilmemesi bu servet birikimini arttırdı.[360] 1950 yılındaki ticaret kârlarının özel sanayi kârlarından daha büyük olmasının sebebi de buydu.[361] Bu sürecin doğal bir sonucu olarak zenginleşen ticaret burjuvazi ve daha az kârla yetinmek zorunda kalan sanayi burjuvazisi devletin denetiminden kurtularak, daha liberal bir ortamda yatırım ve pazara açılma isteği duymaya başladı. Böylece hem iç piyasanın sınıfsal dinamikleri hem de Amerika'dan yardım alabilmenin koşullarının liberal bir ekonomiyle bağdaştırılması ve ard arda ülkeye gelen Amerikalı heyetlerin "dış yardımsız kalkınmak imkânsızdır"[362] söylemleri CHP'nin 1946 yılından itibaren iktisadi politikasına liberal bir yön vermesiyle sonuçlandı. "Bu dönemde serbestleşmeye yönelen bir dış ticaret rejiminin sonucu olarak iç pazara dayalı bir sanayileşme programı değil, dış pazarlara dönük ve tarıma, madenciliğe, alt yapı yatırımlarına ve inşaat sektörüne öncelik veren bir kalkınma anlayışı" benimsendi.[363]

Toplumun mevcut kültürel yapısı ile CHP'nin dayattığı laik-otoriter kültür arasındaki çatışma, halkçılık ile savunulan 'sınıf çatışmasının reddi' ve partinin herkesin haklarını eşit olarak temsil edeceği retoriği de başarısızlıkla sonuçlandı. Çünkü ücretli çalışanlar dışında birikim yapma imkânına sahip tüm sınıflar birikim elde etti. Sonuçta halkçı bir parti olamayan CHP'nin, güçlenmesini istemediği ve denetim altında tutmak istediği burjuvaziye dayalı bir sanayileşme gerçekleştirmek istemesi, bu sınıfın devletin kontrolünü istemeyecek şekilde ve yine devlet sayesinde birikim elde etmesi sonucunda kısmen güçlenerek partinin tabansal desteğini yitirmesiyle sonuçlandı. Böylece DP, potansiyel tabanını doğal yoldan kazanmış oldu.

DP döneminde hız kesmeden süren liberal dış ticaret politikaları ve dış yardımlar sonucunda gerçekleşen süratli kalkınma toplumsal sınıfları çok yönlü olarak etkiledi. Bunlardan ilki ithalatın artmasıyla tüketim kalıplarında meydana gelen hızlı değişim ve ekonomik olanakları da aşan tüketim patlamasının yaşanmasıydı. Tüketimi arttıran ise makineleşme, tarım sübvansiyonları ve bol kredi politikası ile tarımsal kesimin hızla feodal yapıdan çıkıp kapitalistleşmesiydi.[364] Tüketimin artması, alt yapı yatırımlarının yaygınlaşması ve karayollarıyla kentlerin birbirine bağlanması pazar ekonomisinin ülkeye hızla yayılmasını sağladı. Aynı

[360] Tezel, a.g.e., ss. 483–484.
[361] Tezel, a.g.e., s. 269.
[362] Boratav, "İktisat Tarihi (1908–1980)", s. 343.
[363] Boratav, a.g.m., s. 340.
[364] Eroğul, *Demokrat Parti Tarihi ve İdeolojisi*, s. 276.

dönemde de ihracat %50 arttı.. İhracattan elde edilen gelirlerle yatırım malları ithal edilmeye başlandı.[365] Bu durumdan da iki kesim kazançlı çıktı. Bunlardan ilki ürün pazarını genişleten ve dış yardım karşılığında ürününün alınmasını garanti eden yabancılardı. İkincisi ise ithalat yapan ve yabancı sermayeyle ortaklığı bulunan burjuvazinin ticaretle uğraşan kesimiydi. Ticari burjuvazinin, temel de zenginleşmesini sağlayan da yine tarımsal yapının kapitalistleşmesiydi. Burjuvazi hem kentlerde artan nüfusun burjuvazinin kalitesiz ürünleri için ideal bir pazara dönüşmesi hem de göçle kentlere çalışmaya gelenlerin sanayiye ucuz iş gücü yaratması sayesinde kârını arttırıyordu. Böylece yeni dönemin zenginleri büyük toprak ağası, ticari burjuvazi ve komprador sanayi burjuvazisi olarak belirginleşiyordu. Benzer şekilde tarımsal üretimin artmasına paralel olarak kırsal kesimin de büyük oranda yaşam koşulları iyileşiyordu. Görece durumları gerileyen ise ücretli-maaşlı çalışanlardı.[366]

DP döneminde dikkat çeken bir konu da işçi ve işverenden toplanan sigorta primlerinin bankalar vasıtasıyla ticari kâra ve yatırım finansmanına dönüşmesidir. Kanun sigorta kurumunun topladığı primleri, milli bankalara, gayrimenkule ve tahvile yatırılması suretiyle değerlendirilmesini düzenlemekteydi. DP döneminde toplanan primlerin büyük bir kısmı daha yüksek faiz veren sanayiyi teşvik eden kamu bankaları yerine öncelikli olarak Ziraat Bankasına yatırılmıştır.[367] Ziraat Bankası'ndan sonra ise sırasıyla Emlak Bankası ve Etibank'a primler yatırılmaktaydı. Burada dikkat çeken sanayiye yatırım yapan Sümerbank ve CHP döneminde oldukça önemli bir işlev gören İş Bankası prim yatırmak için ya pek tercih edilmemiş ya da bu bankalara çok az miktarda bir para yatırılmıştır.[368] Bunun

[365] Keyder, a.g.e., s. 184.
[366] Boratav, a.g.m., s. 347.
[367] *1950 Yılı İşçi Sigortaları Kurumu 5. Genel Kurul Toplantısı*, s. 142. Örneğin 1951 yılında toplanan primler, %7 faiz veren sınaî müesseselerin kuruluşuna yatırım yapan Sümerbank yerine daha düşük faiz veren (%6) ve kredi politikalarıyla çoğunlukla büyük toprak ağalarını destekleyen Ziraat Bankası'na yatırılmıştır. *1951 Yılı İşçi Sigortaları Kurumu 6. Genel Kurul Toplantısı,* 1952, s. 55. 1953 yılında da işçi ve işverenden toplanan yaklaşık 65 milyon liralık primin, 24 milyonu %4 faizle Ziraat Bankası'na, 13 milyonu Etibank'a, 10 milyonu İller Bankası'na, 8 milyonu Sümerbank'a 7 milyonu da Emlak Bankası'na yatırılmaktadır. *1953 Yılı İşçi Sigortaları Kurumu 8. Genel Kurul Toplantısı,* 1953, s. 297. 1954 yılında İşçi Sigortaları Kurumu tarafından toplanan primlerin 20 milyon 421 bin küsuru Ziraat Bankası'na, 1milyon 800 bini İş Bankası'na, 2 milyon 800 bini Sümerbank'a, 15 milyon İller Bankası'na, 12 milyon Emlak ve Kredi Bankası'na, 500 bin Türk Ticaret Bankası'na, 500 bin Ekisperen Bankası'na yatırılmıştır. *1954 Yılı İşçi Sigortaları Kurumu 9. Genel Kurul Toplantısı,* 1955, s. 113.
[368] İşçi Sigortaları Kurumu Genel Müdürü Vedat Bayru, İstanbul ve çevresi için İş Bankası ile de çalışılacağını her iki bankadan sağlanacak menfaatlerin eşit olduğunu söylemektedir. *1951 Yılı İşçi Sigortaları Kurumu 6. Genel Kurul Toplantısı,* 1952, s. 26.

anlamı işçi-işverenden alınan primlerin, önce tarımı diğer bir deyişle büyük toprak ağalarını ardından da maden ve emlak sektörünü (inşaat) finanse etmek için kullanıldığıdır. Yani primler, sanayiye yatırılmadığı gibi işçi mesken ve hastane inşaatına harcanan kısmi paraları saymazsak sosyal güvenlik alanına da aktarılmamaktadır. Kuşkusuz bu durum hükümetin tarımsal gelişmeyi hedef alan politikalarına uygundur. Dönem boyunca neden sanayi yatırımlarının düzensiz ve kalkınmayı sağlayacak boyutta olmadığını ve hükümetin bu politikasıyla büyük toprak ağasını, tüccar ve eşrafı kayırdığını da açıkça gösterir. Her ne kadar CHP döneminde de primlerin büyük bir çoğunluğu Ziraat Bankası'na yatırılmış olsa da, DP döneminde kurumun kapsamına giren işçi ve işyeri sayısının artışına paralel olarak prim gelirlerinin de her yıl artması primleri önemli bir parasal kaynak haline dönüştürmüştür. Bu nedenle de aktarıldığı bankalar vasıtasıyla bu primlerden kredi olarak faydalananlar, bürokrasinin kayırdığı sınıflar hakkında önemli ipuçları vermesi bakımından dikkate değerdir. Prim gelirlerinin bankalara sağladığı kaynak yanında kamu bankaları uyguladıkları yüksek faiz politikalarıyla özellikle işçiye ucuz konut sağlama amacıyla kurulan işçi kooperatiflerinden de ciddi paralar kazanmışlardır.[369] Bu örneklerden de anlaşılacağı üzere devlet, kamu bankalarında bulunan aslında işçi-işverenden alınan paraları hem ticaret-tarım sektörünü hem de kamu harcamalarını finanse etmek için kullanmıştır. Bu durumda toplumsal gelişimin adil olmayan bölüşümünü göstermesi açısından dikkat çekicidir.

3.2. Sınıf Çatışmasının Reddi ve Teorik Boyutları

3.2.1. Halkçılık ve Solidarizm

Sınıf çatışmasının reddinin ideolojik dayanaklarından halkçılık ve solidarizm kavramları, cumhuriyetin ilanından çok önceye II. Meşrutiyet'e kadar uzanır. Başlangıçta Fransız dayanışmacılığı ve Rus Narodnik hareketi (Halka Doğru hareketi) etrafında gelişen halkçılık, Gökalp'in Durkheim' in toplumsal iş bölümü kuramından etkilenmesiyle yeni bir yön kazanmıştır.[370] Gökalp, Türkçülük

[369] Örneğin, 1952 yılında Emlak Bankası işçi meskeni inşa eden kooperatiflere %5 gibi oldukça yüksek bir faiz oranıyla kredi vermektedir. Bu durum işçinin yaptığı geri ödemenin yarısından fazlasının faize gitmesi anlamına gelmektedir.[369] Yani yüksek faizli kredi politikasıyla banka işçi mesken inşaatlarından ciddi kâr elde etmektedir. Bu kârlı durum diğer bankalara da örnek olmuş olacak ki, 1950 de 34 olan banka sayısı dönem sonunda 58'e, banka şubelerinin sayısı da 535'ten 1.710'a çıkmıştır. Çavdar 10 senede gerçekleşen bu artışı 'kapkaççı' bir bankacılık olarak değerlendirir. Çavdar, 2003, s. 423.

[370] İlhan Tekeli, "Türkiye'de Halkçılık", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi,* Cilt: 7, İstanbul: İletişim Yayınları, 1983, s. 1930.

akımından da etkilenen halkçılığı solidarizm ve mesleki temsil ideolojisinin üzerinde yeniden kurgulamıştır. Dayanışmacılık ile kapitalist gelişmenin ortaya çıkardığı eşitsizliklere karşı, özel girişimin özgürlüğünü kısıtlamadan devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiği, kooperatifçilik ve yardımlaşma örgütleriyle de sosyal adaletsizliklerin azaltılacağı savunulmuştur.[371]

Halkçılık, Cumhuriyet kadroları arasında İttihat ve Terakki ile bağları bulunan ve Gökalp'in ideolojisinden etkilenenlerin bulunması nedeniyle cumhuriyet döneminde de yeni anlamlar kazanarak etkisi süren bir ideoloji olmuştur.[372] Batılılaşma temelinde gelişen uluslaşma projesi, asker-bürokrat elit tarafından, halkçılık, milliyetçilik ve dayanışmacılık ideolojilerinin ekseninde bir rejim kurgusuyla temellendirilmiştir. Ulus olma mücadelesinde tüm sınıfların işbirliğine dayanan bir zafer kazanılması yeni kurulan devletin, rejim politikasını da buna koşut olarak dayanışmacı bir eksende şekillendirmesiyle sonuçlanmıştır. Bu nedenle dayanışmacı, devletçi halkçılık söylemi yeni rejime en uygun kavram olarak ortaya çıkmıştır. Savaşın yarattığı yoksulluğu ve bir ulus olarak var olabilmenin en önemli koşulunun işbirliğine dayanan bir temelde dayanışmacı bir ruhla gerçekleştirilerek kalkınılacağı tezi halkçılığı önemli bir ideoloji merkezi haline getirmiştir.[373] Böylece halkçılık, toplumsal birliği ve türdeşliği sağlayacak bir harç olarak görülmüştür.[374]

Çok partili siyasi yaşama geçildikten sonra halkçılık, yine CHP'nin gündeminde olan temel ilkelerden biriydi. 1945 yılında *Ulus* gazetesindeki yazısında Irmak,"çalışan vatandaşın üzerindeki Devlet himayesini gittikçe daha tesirli kılmak azmi ve girişilecek icraatı büyük kitlelere yaymak iradesi halkçılık mefhumunun iki esaslı umdesidir" diyerek halkçılığın yeni dönemdeki amacını belirtiyordu.[375]

Ziya Gökalp'in cumhuriyet öncesinde vurgu yaptığı meslek birliklerine dayalı organizmacı toplum anlayışı, bu yıllarda Irmak'ın söylemlerinde de yer buluyordu. Örneğin 1945 yılında Irmak, "bizde çalışan insanlar birbirlerinin haklarını yiyen, birbirini didikleyen muhtelif zümreler değil, birbirlerini bütünleyen, birbirinin haklarına ve vecibelerine hürmet ve riayetle mükellef meslek gruplarını teşkil

[371] Tekeli, a.g.m., s. 1930.
[372] Özden, "Türkiye'de Halkçılığın Evrimi (1908–1918)", s. 91.
[373] Tekeli, a.g.m., s. 1932.
[374] Akkaya, "Korporatizmden Sendikal İdeolojiye, Milliyetçilik ve İşçi Sınıfı", s. 830.
[375] *Çalışma Bakanlığı'nın İki Yılı*, Çalışma Bakanlığı Yayınları, Sayı:13, Ankara: Doğuş Matbaası, t.y, s. 67.

ederler" diyordu.[376] Yine Irmak, 1945 yılında yaptığı başka bir konuşmasında "Türk demokrasisinin büyük ve asil zihniyetini geliştirmekte ve Türkiye'de bütün mesleklerin mensuplarını birbirlerinin haklarına ve ödevlerine saygılı ve birbirini destekleyen uzuvlar" halinde görmek istediklerini söylüyordu.[377] Konuşmasına devam ederek, "millet bünyesini bir büyük organizma sayarsak meslek grupları onun organlarını teşkil ederler. İnsan vücudunda olduğu gibi sağlam bir yaşayış ancak organların teker teker sağlam olmaları ve tam bir ahenk içinde işbirliği etmeleriyle mümkündür" diyordu.[378] Milletin, meslek gruplarından oluştuğu kurgulanırken bunların arasında hem işlevsel bir bağ ve işbölümü hem de organik bir dayanışma öngörülüyordu. Temelde mesleki gruplar da sınıfsal bir ayrımı ifade etse de aralarında bir dayanışma kurgulanarak sınıf çatışmasını reddeden bir yaklaşım oluşturuluyordu. Bu yaklaşım sanayileşirken, kapitalistleşecek olan toplumda kaçınılmaz olarak gerçekleşecek sınıfsal çatışmaları reddettiği için çelişkili bir yapı ortaya koyuyordu. Bu nokta da Yalman kapitalistleşmenin getireceği sınıf oluşum sürecinin görmezden gelindiğini ifade eder.[379]

Meslek grupları, vücudu oluşturan organlar olarak tanımlanmakta böylece bu gruplar toplum içinde bir anlam kazanmaktadır. En önemli hususta meslek grupları arasındaki dayanışmadır. Bu nokta da dayanışma siyasi iktidarın söylemlerinde de sıklıkla karşımıza çıkmaktadır. Örneğin Başbakan Recep Peker, 1947 yılında "Türk işçisi bir yıkıcı bir bozguncu değil başlayan büyük milli eseri tamamlayıcı bir unsurdur. Bundan sonra onun bu vasfı daha kuvvetlenerek milli işbirliği ile layık olduğu safta daha şerefli mevkiini alacaktır" diyordu.[380] Peker'in ardından Sadi Irmak'ta pek çok yerde dayanışma zihniyetini vurgulayan konuşmalar yapıyordu. Bunlara birkaç örnek verecek olursak: İlk Sosyal Sigortalar Kanunu'nun kabulü üzerine Çalışma Bakanı Sadi Irmak'ın 29.06.1945 tarihli *Ulus* gazetesinde yayınlanan yazısında "çalışanları mesut yaşatmak, bütün mesleklerin mensupları arasında millet hayrına olarak sıkı bir dayanışma yaratmak… Türk demokrasisinin zihniyeti budur."[381] Irmak 1946 yılında radyo da yaptığı konuşmasında, "işçimiz Türk işçisidir. Kaderi Türk milletinin kaderi içindedir. Gittikçe gelişen bir dayanışma

[376] Seren, a.g.e., s. 36.
[377] Seren, a.g.e., s. 41.
[378] Seren, *Çalışma Bakanlığı Kuruluşundan Bugüne Kadar*, s. 41.
[379] Yalman, "Türkiye'de Devlet ve burjuvazi: Alternatif Bir Okuma Denemesi", s. 53.
[380] Seren, a.g.e., s. 7.
[381] *Çalışma Bakanlığı'nın İki Yılı*, s. 40.

zihniyeti içinde geniş halk tabakalarının hayat seviyelerini yükseltmek ve teminatlarını arttırmak amacımızdır."[382] 1946 yılında Irmak, "demokrasimizin devletçiliğimizin taşıdığı zihniyet çalışanı mutlu ve emin kılmak uğruna ve milletçe dayanışma halinde bütün güçlükleri yenme amacı güder."[383] 1947 yılında Irmak'ın İstanbul da yaptığı bir konuşma: "Türkiye'yi hürriyet rejimi içinde ve milletçe dayanışma zihniyetiyle teminatlara sahip, hayat standardı gittikçe yükselen bir milletin ülkesi olarak görmek ve geliştirmek şüphesiz hepimizin hedefidir. Bu formül içinde hedefe ulaşmak için bir taraftan milletçe daha çok çalışmamızı sağlayacak tedbirlere, öte yandan çalışanları teminatlara kavuşturacak hamlelere ihtiyaç bulunduğu aşikârdır."[384] 1949 yılında İşçi Sigortalarının 4. Genel Kurul Toplantısında dönemin Çalışma Bakanı Reşat Şemsettin Sirer'de dayanışma söylemini aynen sürdürüyordu. "Her ferdinin iş bölümünde bir vazife payı yüklendiği ve bu vazifeyi iyi başarmak için gereği gibi hazırlandığı, iyi başarılan her işin şerefli sayıldığı, her ferdinin çalıştığı ve çalışan her ferdin huzur ve emniyet içinde yaşadığı bir Millet olmak istiyoruz. İlk merhalesi katettiğimiz yolun budur" diyordu.[385]

1936 İş Kanunu eşit adalet prensibine dayalı düzeni sağlayacak dayanışma ruhunun hukuki ve sosyal ifadesi olacaktı.[386] İşçi Sigortaları Kurumu da dayanışma ruhunun kurumsal boyutunu gerçekleştirecekti. İşçi Sigortaları Kurumu İlk Genel Kurul Toplantısı 11 Mart 1947 yılında da Irmak, kurulu açılış söylevinde, "ilk ödevim memlekette çalışmanın hızlanmasına sosyal dayanışmanın pekleşmesine büyük hizmetleri olacağına inandığımız bu kurumu [İşçi Sigortaları Kurumu] meydana" getirmektir diyordu. [387]

DP dönemine baktığımızda da özellikle iktisadi koşulların iyi olduğu ilk üç yılda kalkınma için dayanışma ve işbirliği söylemi sürdürülürken herkesin kendi üzerine düşen fedakârlığı yapması vurgulanmaktadır. Örneğin Çalışma Bakanı Nuri Özsan 1951 yılında İşçi Sigortaları Kurumu'nun 6. Genel Kurul Toplantısını açış konuşmasında: "Biz memleketimizde gerçekleştirilmesini candan arzu ettiğimiz sosyal emniyet mevzuunu sadece mahdut bir işçi zümresinin değil topyekûn bütün

[382] *Çalışma Dergisi,* Yıl:1, Sayı: 12, Kasım, 1946.
[383] *Çalışma Bakanlığı'nın İki Yılı*, s. 72.
[384] Seren, a.g.e., s. 127.
[385] *İşçi Sigortaları Kurumu 4. Genel Kurul Toplantısı,* 1949, s. 13.
[386] *Çalışma Bakanlığı İlk Yılı ve İlk Hedefleri (Beş Yıllık İş Programının Esasları),* 1946, s. 33.
[387] *Çalışma Bakanlığı'nın İki Yılı*, s. 72.

Türk Milletinin refah ve kalkınması ile ilgili bir huzur ve istikrar unsuru olarak saymaktayız. (…) bu çapta ve bu ehemmiyetteki milli davalar yalnız Hükümetten beklenen hizmetlerle başarılamaz. Bu yolda muvaffakiyet için milli hayatın bütün unsurlarının ahenkli bir şekilde iş birliği yapması ve kendine düşen fedakârlıkları yerine getirmesi şarttır" diyordu.[388] Özsan konuşmasına devam ederek, "bir taraftan batı dünyasından alacağımız teknik ve rasyonel usuller, diğer taraftan meslek ve ilim adamlarımızla demokratik bir idare bünyesi içinde kuracağımız dayanışma ve işbirliği ve nihayet milli tarihimizdeki asil geleneklerin tükenmez biçimi olan asil ve faziletli Türk ruhu, işçi sigortalarının daha geniş ve daha verimli bir yolda tekâmülünü sağlayacaktır."[389]

Çalışma Bakanı Hayrettin Erkmen, 1953 yılında İşçi Sigortaları Kurumu'nun 8. Genel Kurul Toplantısı'nda, "iş hayatının ihtiyaç ve meselelerinin karşılanmasında daima emekle sermayenin, ilimle tatbikatın, vatandaşla Devletin elele vermesi ve ahenkli bir iş birliği halinde çalışması, bu sahadaki başarının en mühim şartıdır. (…) aynı işbirliği ve ahengin bizi ileriye doğru atacağımız adımlarda daima daha büyük muvaffakiyetlere götüreceğine inanmakta ve güvenmekteyiz" diyordu.[390]

Sanayi toplumu, orijinal işbölümü modelini ortaya koyar ve işbölümü modern endüstri toplumunda bir sermaye birikiminin mevcudiyetini gerekli kılar.[391] Bu açıdan sanayi toplumunda dayanışmanın güçlü olabilmesi için iş birliğinin de adil temeller üzerinde gerçekleşmesi gerekir. Oysa cumhuriyet kurulduğundan hatta öncesinden itibaren bu iş bölümü adil bir dağılım içinde olmamıştır. Örneğin birikim CHP döneminde tüm sınıflardan bağımsız olarak bürokrasinin merkezinde onun kontrolündeki sınıflar arasında, DP döneminde büyük toprak ağaları, tüccar ve ticari burjuvaziyle organik bağları olan bürokraside gerçekleşmiştir. Yani mevcut iş bölümü içinde işçi daha az bir paraya daha çok çalışmakla sorumluyken, siyasetin desteğindeki burjuvazi kısa zamanda kolayca servet edinme imkânına sahiptir. Bu durum işbirliği ve dayanışma rasyonelini temelden zedeleyen hususlardan biridir. Diğeri ise dayanışmanın taraflarından biri olan bürokrasinin diğer sınıfları kontrolü altında tutma eğilimidir. Bu da samimi bir dayanışma bilinci geliştirilememesine

[388] *İşçi Sigortaları Kurumu 6. Genel Kurul Toplantısı 1951,* s. 4.
[389] *İşçi Sigortaları Kurumu 6. Genel Kurul Toplantısı 1951,* s. 5.
[390] *İşçi Sigortaları Kurumu 8. Genel Kurul Toplantısı 1953,* ss. 4–5.
[391] Osman Şimşek, "Sanayi Toplumunda Çalışma İlişkileri ve Bu süreçteki Türk Sendikacılığının Gelişim Sosyolojisi", Kamu-İş, Cilt: 7, Sayı: 2, Yıl: 2003, <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/7244.pdf>, (01.02.2008), s. 5.

neden olurken, aslında partinin dayanışmacı anlayışının da belli kesimleri dışlayan bir nitelik kazandığını gösterir.

Meslek grupları, dayanışma ve işbirliği temelinde kurgulanan bu yapı son aşama da sınıf çatışmasının reddine dayanmaktaydı. Irmak özellikle grevle ilgili mecliste yapılan tartışmalarda sınıf çatışmasına karşı olduğunu sıkça vurguluyordu. Irmak, sınıf çatışmasına karşı olmasını "Atatürk milliyetçisi ve devletçisi" olmasıyla açıklıyordu. Ona göre "Atatürk devletçiliği ekonomik olduğu kadar, hatta ondan da fazla sosyaldir. Sosyal haklar garanti altında olmalıdır. Ve insanlara imtiyaz tanınmalıdır. Ve fırsat eşitliği gerçekleşmelidir. Ben Atatürk devletçiliğini böyle anlıyorum. Nitekim Atatürk'ün zamanında devletçilik anayasa da yer almıştır ve bu prensip sınıfsız, imtiyazsız bir millet formülü ile ifade edilmiştir. Kanaatimce yalnız Türkiyemizin değil, dünyamızın gidebileceği sosyal yol budur. Elbette Türkiyemizde de her yerde olduğu gibi çalışanlar ve çalıştıranlar vardır. Ve zaman zaman bunların çıkarları çelişik olabilir. Fakat bu çelişkileri ortadan kaldırmanın en iyi yolu sınıf mücadelesi değil, devlet hakemliğidir. Devlet sınıf mücadelesine yer bırakmayacak, onu lüzumsuz hale getirecek tedbirleri almalıdır" diyordu.[392] Başka bir konuşmasında da Irmak, "Türkiyemizin sınıf mücadelesi ile kaybedecek zamanı yoktur. (…) İşçimizin hepimizce arzu edilen refaha ulaşmasının başlıca koşulu milli gelirin el birliği ile arttırılması ve sosyal adalet ilkesinin daima göz önünde tutulmasıdır."[393] 1949 yılında Çalışma Bakanı Reşat Şemsettin Sirer de "bütün fertleri ve zümreleri uzlaşmış ve barışmış bir cemiyet olmamız, bu memleketin yükselmesinin temel şartıdır" diyordu.[394]

1946 yılında çok partili yaşama geçilmesi ve sınıf esasına dayalı sendikalar kurulmasına izin verilmesi 'sınıfların reddini savunan' halkçılık ideolojisinin önemini yitirmesine, 'milli menfaat' söylemi olarak milliyetçi ideolojinin ön plana çıkmasına sebep oldu.[395] Ancak değişmeyen 'sınıf çatışmasının reddi' retoriğinin sürdürülmesi ve iki partinin de uygulamada birbirine yakın bir söylem çizgisini sürdürmesidir. Her iki partiye ilişkin olarak örnekler verdiğimiz söylemlerde aslında sınıfsal tabanların çıkarları doğrultusunda, iktidarların ortak bir şekilde aynı kavramları kullanarak çıkarlarını rasyonelleştirdiğini görürüz. Yani bir önceki

[392] *50 Yılda Çalışma Hayatımız,* Çalışma Bakanlığı, y.y., t.y., s. 15.
[393] *50 Yılda Çalışma Hayatımız,* s. 16.
[394] *Grev ve Dünyamız*, 1950, s. 79.
[395] Akkaya, a.g.m., s. 833.

dönemin otoriter-devletçi bürokratik elitin rasyonelleri, onların aksi olduklarını iddia eden DP'lilerin de çıkarlarıyla örtüşmüştür. Dolayısıyla DP'nin de aslında CHP'nin söyleminden çok büyük bir farklılığı yoktur. Tek fark, CHP'nin işbirliği ve dayanışmayı ön plana çıkarırken toprak sahibi ve tüccar ile organik bağını sürdürmesi ve rejimi otoriter bir şekilde koruma güdüsü taşımasıdır. DP'nin ise tabanını oluşturan sınıflara karşı siyasi ve iktisadi çıkarlarının bir uzantısı olarak aynı söylemi savunmasıdır. Bu nedenle aslında sınıfların yer değiştirmesi gibi bir durum olmamıştır.[396] Daha önce de ifade ettiğimiz gibi bürokratik elitin yerine burjuvazinin DP ile iktidara gelmesi bu farklılaşmanın temel odağıdır. DP'nin halkçılık ilkesinden kopamayıp sınıf çatışmasını reddetmesi, temelde halkçılığa olan duygusal bağlılığından değil, "emek sermaye ilişkilerini devlet denetimine ve güdümüne bağlayan 1936 yasasının 'iktisadi hayatta özel teşebbüs ve sermayenin faaliyetini esas alan' ve yabancı sermayeyi özendiren DP'nin ekonomik politikası için kolayca vazgeçilemeyecek bir çerçeve oluşturmasından kaynaklanmaktadır."[397] Sonuçta her iki partinin de bu otoriter tutumunun ana nedeni "toplumsal düzeni değiştirmeyi amaçlayan bir işçi sınıfının oluşmasına karşı tahammülsüzlük" tür.[398]

3.2.2. Milliyetçilik ve 'Rejim Sendikaları'

Milliyetçilik, ulus devlet olma projesinde Kemalist asker-bürokrat kadroların siyasi uygulamalarını meşru gösteren en önemli ideolojilerden biriydi.[399] Batılılaşma hedefiyle modern ve çağdaş bir toplum yaratma gayesinde olan yönetici elit, imparatorluğun geleneksel ve kültürel yapılanmasının bir parçası olan halkı, Türk milliyetçiliği üzerine yerleştirdiği ulus yapılanmasıyla dönüştürmeyi hedefliyordu. Bu nedenle milliyetçilik, ulus devletin inşasında 'ortak bir söylem' ihtiyacını karşılayan ideolojik bir kavram olarak öne çıkıyordu. "Çünkü, milliyetçilik tarihsel hareketin çerçevesini çizmekte gerekli homojenleştirme alanını yaratmakta[ydı]."[400] Böylece her daim devlet tarafından korunması gereken bir toplum bilinci oluşturuluyor, milliyetçi ideolojinin ekseninde devleti bölecek her türlü tehlikeden de teoride korunulmuş oluyordu. Sınıf çatışmasından uzak kurgulanan bu toplumsal

[396] Yalman, a.g.m., s. 56.
[397] Mesut Gülmez, "Celal Bayar ve İşçi Hakları", *Türkiye Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 1, Mart 1987, s. 106.
[398] Yalman, a.g.m., s. 58.
[399] Gencay Şaylan, "Milliyetçilik İdeolojisi ve Türk Milliyetçiliği", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt: 7, İstanbul: İletişim Yayınları, 1983 (b), s. 1945.
[400] Akkaya, a.g.m., ss. 829–830.

yapının, milliyetçi özellikler taşıyan hukuki düzenlemelerle de gerçekleştirileceği sanılıyordu. Eğer milliyetçi bilinç topluma yerleştirilirse devlet ekseninde çözümlenecek adil olmayan uzlaşmazlıklarda kolayca gizlenebilecekti. Bu anlamda milliyetçilik rejimin demokratik yönden eksik kalan taraflarını örtmek için kullanılan bir ideoloji haline geliyordu.[401] Halkçılık gibi milliyetçilikte bu kurgusuyla toplumsal yapıyı ve toplum kesimlerinin devlet karşısında ayrı bir taraf olarak bulunmasını engelleyen pasifleştirici bir işlev görüyordu.

Bürokrat kadro tarafından milliyetçi söylem, tüm hukuksal ve kurumsal yapılanmalara da etki ederek yukardan aşağıya doğru inen bir toplumsal bilinç yaratma işlevi görmüştür. Bu sayede kurulan ulus devlete karşı farklılaşmalardan kaynaklanacak tehditlerin otomatik olarak önlenmesi hedeflenmiştir. Dolayısıyla bürokrat elitin, çok partili siyasi yaşama geçişle demokratikleşme adına oluşturduğu her kurumsal yapı ve her hukuksal düzenleme milliyetçi bir ideolojiyi benimsetme kaygısı taşımıştır. Bu anlamda CHP döneminde "işçiler ve örgütleri özellikle milliyetçiliğin toplumsallaştırılmasında sosyolojik bir aktör olarak algılan[mıştır]. Bu nedenle önce işçiler milliyetçileştirilmeye, sonra da işçiler aracılığıyla toplum milliyetçileştirilmeye çalışıl[mıştır]."[402] Bunu Irmak bir konuşmasında açıkça, "bütün hareketlerimizde motif milli motiftir. Millilik memleketin hava gibi, su gibi muhtaç olduğu havayici zaruriyedendir. Binaenaleyh işçi birliklerinde milli motiflerle hareket etmeyi uygun gördük" diyerek ortaya koymuştur.[403]

Tek partiden çok partili hayata geçilmesi örgütlülük kavramını ortaya çıkarınca, otoriter bürokratik devlet geleneğinin bir uzantısı olarak rejim çoğul seslerin duyulabileceği bir yeniden şekillenmeye karşı direnç göstermiş, bilakis demokratikleşmenin bir gereği olarak var olması gereken işçi örgütleri otoriter yapıya göre şekillendirilmeye çalışılmıştır. Bu nedenle 1946 yılında Cemiyetler Kanunu'nda yapılan değişiklik sonucunda devletin sınıf temelli sendikaları tanıması, ciddi anlamda bir sendikalaşma hareketinin ortaya çıkması ve bu ilk sendikacılığın sol ideolojilerin tesirinde gelişmesi sendikal örgütlenmenin potansiyeli konusunda bürokrasinin kontrolü hemen ele almasıyla sonuçlanmıştır. Sadi Irmak konuyla ilgili yaptığı konuşmada, "büyük şehirlerimizde, süratle baş gösteren ve ilerleyen bir

[401] Tanıl Bora ve Nergis Canefe, "Türkiye'de Popülist Milliyetçilik", *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce*, *(Milliyetçilik),* Cilt: 4, İstanbul: İletişim Yayınları, 2002, s. 637.
[402] Akkaya, a.g.m., s. 830.
[403] *Çalışma Bakanlığı'nın İki Yılı*, ss. 135–136.

sendikalaşma hareketi karşısında bulunduk. Bu suretle kurulmuş olan işçi topluluklarının sayısı 100 e yaklaştı. (…) Hepsinde müşterek olan motif mesleki ve sınıf menfaatlerini müştereken temsil etmek ihtiyacı idi. Bu ihtiyaç altında kurulan toplulukların az zaman sonra kısmen ödevlerinden uzaklaştıkları ve bizi yeniden bir nizam vermeye mecbur ettikleri müşahade edildi. (…) büyük ekseriyeti teşkil eden vatanperver, devletle işbirliği etmeğe amade işçilerimiz Çalışma Bakanlığımıza başvurarak kesin bir rehberlik etmesini, Devletin yardımını ve umumi bir direktif verilmesini istediler. Bu vaziyette hürriyetçi, devletçi olan devletimizin totaliter rejimlerde olduğu gibi kendiliğinden sendika aranje etmesi ve onları bir nevi memurlar mahiyetinde insanlarla idare etmesi asla mevzu bahis olamazdı."[404] Bakan'a göre 'vatanperver işçi', sınıf temelli örgütlenmeye karşı devletten yardım istemiştir. Yoksa CHP'nin söylem düzeyinde sendikal örgütlenmeyi yönlendirip partiye bağımlı kılma gibi bir amacı kesinlikle yoktur. Çünkü bakanın dediği gibi "Türk sendikalarını Hükümet değil bizzat işçiler(imiz) kuracaktır."[405] Ancak sendikalar yine partinin çizdiği milliyetçi sınırlar içinde ve büyük oranda da partinin belirlediği isimler tarafından kurulacaktı. Sendikalar Kanunu da örgütlenmenin sınırlarını belirleyen temel bir hukuksal metin işlevi görmüştür. Yasa çıkarılırken Irmak, "milli telakkilere aykırı ideolojik zihniyetlerin tesiri altında tutulmak istenen işçi meslek teşekküllerini işçilerimizin yurtsever duygularına ve milli ruha uygun esaslar üzerinde kurmayı temin için bir milli sendikalar kanunu tasarısı hazırladık ve Meclise sunduk" diyerek milli çerçeveyi açıkça ortaya koymuştur.[406] Uygulama bu süreci doğrulayan örneklerle doludur. CHP sendikalar yasası çıktıktan sonra ilk iş 1947 yılında partiye bağlı bir İşçi Bürosu kurmuş ve bu doğrultu da parti siyasetine bağlı sendikalar kurulmasına çalışmıştır. Parti, birçok işletmede kurulacak sendikaları, sendikayı kuracak kişileri, sendikaların tüzüğünü hatta sendikacılara verilecek eğitimleri, dersleri ve eğitimi verecek kişileri bile belirlemiştir. Bu süreç işçileri daha doğuşundan itibaren iktidarın kalıplarıyla meşrulaştırılmasına neden olmuş, milliyetçilik araçsallaştırılarak işçilerin sınıflaşması engellenmeye çalışılmıştır.[407]

---

[404] *Çalışma Bakanlığı'nın İki Yılı*, s. 134.
[405] *İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Kanunu*, Çalışma Bakanlığı Yayınları, Sayı: 9, Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası, 1947, s. 5.
[406] *Çalışma Dergisi,* Yıl: 2, Sayı: 15, Şubat, 1947.
[407] Akkaya, a.g.m., s. 833.

CHP 1948 yılında İstanbul'daki işçi sendikalarını bünyesinde toplayan İstanbul İşçi Sendikaları Birliği'ni kurarak, partinin sendikal örgütlenme üzerindeki nüfuzunu arttırmaya çalışmıştır. Böylece 1947 yılında "demokrasinin kabul tereddütleri"[408] içinde çıkarılan 5018 sayılı Sendikalar Kanunu ile sendikaların yürüyeceği milliyetçi yolun tüm detayları belirlenmiş ve ulusu ortak değerler etrafında birleştirmenin en temel unsuru olan milliyetçilik, sendikal örgütlenmenin kontrolünü sağlayan çokta demokratik olmayan bir kontrolün aracı haline gelmiştir.

CHP, sendikalar kanunu ile sınıf temelli oluşumların varlığını kabul ediyordu dolayısıyla 'sınıf çatışmasını silip süpürmesi' amacıyla çıkarılan İş Kanunu bu hedefi gerçekleştirememişti. Sanayileşme yoluyla kapitalistleşmeyi hedefleyen CHP, bu politikanın doğal bir sonucu olan sınıfsal ayrışmaları, demokratikleşme zorunluluğu altında kabul etmek zorunda kalıyordu. Ancak bu tanıma, sendikalara atfedilen anlam ve yüklenen görev devletçi zihniyetin de aslında değişmediğinin en temel göstergelerinden biridir. Çünkü yasa grev yoluyla uzlaşmazlıkların çözüm yolunu kapattığı gibi, tek çözüm yolu olarak zorunlu tahkimi işaret ediyordu. Tepeden inmeci bir yönlendirmeyle sendikalar milliyetçi teşekküllere dönüştürülerek, pasif sendikacılık karşısında etkin devlet politikası sürdürülüyordu. İlk Çalışma Bakanı'nın da hararetle savunduğu bu yasanın temel yaklaşımını belirleyen ise dönemin başbakanı, oldukça katı bir devletçi olan ve 'sınıf şuurunu silip süpürmeyi' hedefleyen Recep Peker'di.[409] Sendikalar Kanunu'nu ve gerekçelerini sıkı sıkıya savunan Irmak'ta Peker'den farklı düşünmüyordu.

Irmak, dönem boyunca yaptığı konuşmalar da sendikaların hem demokrasinin hem de kamusal faydanın bir gereği olarak milli teşekküller olması gerektiğini sürekli vurgulamıştır. Bu konuşmalarından birinde Irmak, "prensibimiz; hürriyetçilik, milliyetçilik ve devletçilik görüşünü bu yeni doğmakta olan derneklere istikamet olarak vermek ve bunlara gerek mesleklere ve gerekse millete; kamu menfaatine yararlı olmalarını temin etmektir."[410] Başka bir konuşmasında da, "her gerçek demokrasi de olduğu gibi sendikalarımız milli teşekküller olacaklardır. Bu demokrasi gereği olduğu kadar Türk işçisinin en içten arzusunun icabıdır" diyerek milliyetçi söylemin bürokrasinin yukardan dayattığı bir anlayış değil, aksine işçinin bir arzusu olduğu yönünde mevcut olanın aksi bir gerekçelendirme yoluna

[408] HP, *Görüşümüz,* 1957, s. 248.
[409] Gülmez, *Meclislerde İşçi Sorunu ve Sendikal Haklar (1909–1961)*, s. 314.
[410] *Çalışma Bakanlığı'nın İki Yılı*, s. 134.

başvurmuştur.[411] Gerçi dönem itibariyle grev hakkını istemediğini belirten sendikalar olduğu gibi tüzüklerini milliyetçi prensipler doğrultusunda yazanlar da vardı. Ancak bu tip tepkilerin nedeni tek parti otoritesinin yarattığı baskı, işçinin sendikal haklarının pek farkında olmaması ve 1946 yılında sendikacılara karşı sert cezai önlemler alınmasının yarattığı pasifleştirici etki de aranmalıdır. Dolayısıyla bakanın konuşmasında vurguladığı gibi işçilerin kendilerinin kamusal faydayı sağlamak adına milliyetçi olacaklarına ilişkin talepte bulunmaları pek mümkün olmadığı gibi mantıklı da değildir.

Irmak, başka bir konuşmasında devlete karşı, devlet emrinde ve devletle beraber olmak üzere üç tür olan sendikal örgütlenme modellerinden, üçüncü tipin Türkiye'de hâkim olacağını söylüyordu. Irmak, "devletle beraber, amme menfaati içinde zümrelerin menfaatlerini müdafaa eden sendikalardır. İşte Türkiye'ye yakışacak ve Türk rejiminin hürriyet zihniyetine yakışacak olan bu tip sendikalardır, bizim tasarıya hâkim olan ruhta bu ruhtur" diyordu.[412] Irmak, sendikal örgütlenmedeki en temel hassasiyetlere de değiniyor, "işçimizde proleterlik duygusunun ve durumunun husule gelmemesine en fazla dikkat edeceğiz" kurulacak sendikaların "yabancı ideoloji oyunlarının dışında hür ve milli duyguya dayanan bir gelişmeye kavuşmalarını sağlayaca[ğız]" diyordu.[413] Yabancı ideolojilerden kast edilen ise komünist ve sosyalist olan sol akımlardı. Ülkedeki sendikal örgütlenme mutlak surette bu ideolojilerden bağımsız, milliyetçi bir şekilde gelişecekti. Ayrıca Irmak, rejimimizin milliyetçi karakterine uygun olarak sendikaların milli teşekküller oldukları ve milliyetçi bir zihniyetle çalışacakları ve sendikayı dış tesirler altında bırakacağı için beynelmilel mahiyet alamayacaklarını da söylüyordu.[414] Böylece sendikalara milliyetçi bir karakter kazandırılmaya çalışılırken, sendikalar komünizm karşıtı bir mücadelenin de parçası haline getiriliyorlardı.[415]

Sendikalar Kanunu'nun gerekçesi de yasanın aslında rejimin temel mantığı ile ne kadar örtüştüğünü açıkça ortaya koymaktadır. "Bu kanun tasarısı hürriyetçi, milliyetçi ve devletçi olan rejimimizin çalışma hayatında işçi ve işveren sıfatıyla faal olanların meydana getirdikleri teşekküllere hür bir gelişme imkânı sağlamak

[411] *İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Kanunu*, 1947, s. 5.
[412] *Çalışma Bakanlığı'nın İki Yılı*, s. 134.
[413] Akkaya, a.g.m.s. 833.
[414] *İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Kanunu*, 1947, s. 11.
[415] Akkaya, a.g.m., s. 840.

fikrinden mülhem olmuştur."[416] Ancak bu hür gelişme imkânı grev yasağının sürdürülmesiyle sadece söylem düzeyinde kaldığı gibi yasa sendikalara iş ihtilafı çıkarma hakkı da vermiyordu. Bu durum CHP'nin sendikaların varlık kazanmasını aslında çokta istemediğinin en güzel göstergesidir. Irmak başka bir konuşmasında "işçi ve işverenlerimiz bu yeni haklarını daima kanunun ruhuna sadık kalarak ve milletimizin ana menfaatlerini her mülahazanın üstünde tutarak kullanacaklardır" diyerek hem sendikaların hem de işverenlerin (burjuvazinin) çıkarlarını millet menfaatleriyle sınırlıyordu.[417] Bunun anlamı ise demokratik hakların bir uzantısı olan her türlü örgütlenme faaliyeti ve çalışma ilişkilerinin taraflarını oluşturan sınıfların, milli menfaatin doğrultusunda her daim devletin kontrolünde olmasıdır.

Irmak'a göre, "sosyal davaların devletçilik prensibi içinde, ele alınmış olması [da] sendikaları lüzumsuz kılmaz. (…) Yeter ki devletin temsil ettiği ana fikirlerle, sendikaların temsil ettiği ana fikirler çarpışmayarak birbiriyle bağdaşabilsin, uzlaşabilsin ve milli menfaatleri her şeyin üstünde saysın. İşte biz sendikaları böyle düşünüyoruz" diyordu.[418] Ayrıca bakan, sendikaların işçi haklarını arayan tek müessese olmadığını ekledikten sonra, "Büyük Meclis bütün bir cod'u yaratmak yolundadır. İşçi meselelerini içine alan sosyal davalarımız ve ihtiyaçlarımız karşısında tarihin derslerinden ve milletimizin ihtiyaçlarından alınmış bir dünya görüşü Meclisin kararlarına hâkim olmaktadır" diyordu.[419]

Tanımı, kapsamı ve sınırı belli olmayan 'milli menfaat' söylemiyle milliyetçi teşekküller olarak kurgulanan sendikalar, CHP'nin otoriter-bürokratik kimliğinden kaynaklanan çelişkileri açıkça yansıtmaktadır. 1946 yılı itibariyle parti, bir yandan rejime demokratik bir görünüm kazandırma kaygısı taşırken, diğer yandan asıl hedefinden de uzaklaşmayarak devletin kontrolünün hâkim olduğu otoriter bir yapıyı sürdürmeye devam etmiştir. Parti sadece sendikaları değil aynı zamanda İDT'leri de işçileri milliyetçileştirmek amacıyla kullanmıştır. Bu anlayışın bir parçası olarak kamu kesiminde çalışanların ücretleri, özel kesimde çalışanlardan fazla olmuş, sosyal yardım, eğitim, tatil, barınma imkânlarını iyileştirmek için CHP, bu işletmelere ciddi miktarlarda harcama yapmıştır.[420] Böylece CHP işçinin ekonomik durumunu

[416] *İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Kanunu*, 1947, s. 11.
[417] *İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Kanunu*, 1947, s. 7.
[418] *Çalışma Bakanlığı'nın İki Yılı*, s. 137.
[419] *Çalışma Bakanlığı'nın İki Yılı*, s. 150.
[420] İşçi ücretleriyle ilgili daha detaylı bilgiler için bakınız Makal, 2002, 437–452. İktisadi Devlet Teşekkülleri hakkında daha detaylı bilgi için, Ahmet Makal, "Türkiye'de Sanayileşme Sürecinde

iyileştirerek, sendikaların gereksiz olarak algılanmasını sağlamaya çalışmıştır. Diğer yandan da devletin, İDT'ler nedeniyle işveren konumunda bulunması ve ekonomi de etkin bir öneme sahip olması da çalışma yaşamı açısından önemli bir konudur. Keza sanayi işvereni olarak devletin, özel kesime kıyasla 1940'ların sonlarına doğru sanayi de en kârlı kesim olduğu düşünülecek olursa aslında 'milli menfaat' olarak tanımlanan kavramın sendikal faaliyetler nedeniyle aksamaması gereken sanayi kârı ve devlet menfaati olduğu da ortaya çıkar. Kaldı ki devlet işletmelerinin de özel işletmeleri destekleyecek şekilde faaliyet gösterdikleri düşünülecek olursa, işçilerin rejime uyumlu olarak milliyetçileştirilmesi ve siyasi rejimin itaatkâr unsurlarına dönüştürülmesi önemli hale gelir. Bu da kuşkusuz siyaset dışı olarak kurgulanan sendikal örgütlenmenin, dolayısıyla da işçilerin, rejimin hak sınırlamaları karşısında diğer emekçilerle birlikte sağlam bir ittifak kurmak yerine 'partilerüstü' bir politika izlemesine neden olmuştur. Bu politikanın doğal bir sonucu olarak da işçiler kendilerine yakın olan partileri siyasi olarak desteleyerek iktidara taşımaktan mahrum kalmışlar, büyük oranda partiler tarafından siyasi amaçlar için örgütlenmişlerdir.[421] Kısmen de ekonomik gayelerden ziyade siyasi nedenlerle ücret zammı almak gibi gayelerle siyasi iktidara yakın olma yolunu seçmişlerdir.

DP, 'siyasi olmaması istenen' ama parti güdümünde olan sendikal yapılanmayı devraldı ve sendikaları kendi siyasal çıkarları doğrultusunda kontrolü altına almaya çalıştı. DP'nin siyasi çıkarları, bir önceki dönemin aksine rejimi koruma amacı taşıyan korumacı bir refleks olmuyor, bilakis CHP'nin otoriter-merkezi ve bürokratik yapılanmasının dışında kalan sınıfların çıkarlarının temsiline dayanıyordu. Her iki parti de farklı gayelerle çıkarları koruduğu için, DP'nin sendikalar konusunda uyguladığı politika da CHP'ninkiyle hemen hemen aynı eksende gelişiyordu. Yani DP'lilerin de kendi güdümünde sendikalar yaratmak amacıyla yaptığı ilk iş, CHP'ye benzer şekilde 1950 yılında Hür İşçi Sendikaları Birliği'ni kurmak oldu. Bir önceki dönemle kıyaslandığında DP'nin tek farkı, despotizm ve otoriterlikle özdeşleşen CHP'li bürokrat eliti tahtından indirerek, söylemsel düzeyde daha halkçı-popülist bir çizgiye sahip olmasıdır. Özellikle grev hakkının tanınacağı söylemiyle DP'nin yarattığı sempati ve iktidarının ilk yıllarında

---

İşgücü Sorunu, Sosyal Politika ve İktisadi Devlet Teşekkülleri: 1930'lu ve 1940'lı Yıllar", *Ameleden İşçiye: Erken Cumhuriyet Dönemi Emek Tarihi Çalışmaları,* İstanbul: İletişim Yayınları, 2007, ss. 113–159.

[421] Oya Sencer, *Sendikalar ve Politika,* Ankara: Doğuş Matbaacılık, 1975, s. 14.

iyi giden iktisadi koşullara paralel olarak ücretlerin artması, işçilerin gözünde sendikalardan ziyade partinin işçiye çok daha iyi imkânlar sağladığı yanılgısına neden olmuştur. DP ile kimliğini kazandığını düşünen işçiler, çok daha kolay bir şekilde partinin kontrolü altına girebilmişlerdir.

DP döneminde sendikalar, daha belirgin bir şekilde iki parti arasındaki siyasal çekişmenin merkezi haline gelmişlerdir. Bir önceki dönemde yürürlüğe giren sendikalar yasasının grev yasağı, grevi teşvik, siyaset yapma yasağı gibi tüm düzenlemeler ve sol ideolojilere karşı tutum hiçbir değişikliğe uğramadan aynen sürdürülmüş ve zamanı geldiğinde her tür muhalif tavrı ortadan kaldırmak için acımasızca kullanılmıştır. Dolayısıyla tek parti yönetiminin otoriter-milliyetçi sendikacılık anlayışı, popülist DP'nin de siyasi çıkarlarını rasyonalize etmiştir. Ancak vaat edilen grev hakkının tanınmaması, bir türlü önlenemeyen enflasyon karşısında DP'nin kitleler nezdinde meşruluğunu yitirmesi partinin milliyetçi popülist söylemini, anti-komünist, muhafazakar, ırkçı ve faşizan bir çizgiye taşımıştır.[422] Bu yönüyle de DP, halkçı söylemine rağmen CHP'den daha otoriter ve siyaseti yozlaştıran, sendikal örgütlenmeyi daha da pasifize eden bir çizgiye bürünmüştür.

3.3. Sosyal Adalet

Sınıf çatışmasının reddinin dayandırıldığı ideolojik rasyonellerin aslında hâkim olan sınıfların iktidarla işbirliğine bağlı olarak ortak çıkarlarına hizmet ettiğini söyleyebiliriz. Dönem boyunca hemen hemen bütün konuşmalarda, yasal uygulamalarda hâkim olan milliyetçilik, devletçilik, milli menfaatler, milli birlik, dayanışma kavramları sürekli olarak asıl farkına varılması gereken konular üzerinde bir örtü olarak kullanılmıştır. Örneğin işçiye grev hakkı tanınması konusu tartışılırken, devletin uzlaştırma görevi hatırlatılarak grevin gereksiz olduğu savunulmuştur. Sendikal örgütlenmelere izin verilirken, farklı ideolojik temellerde çıkar çatışmalarına girmelerini engellemek için milliyetçilik ve dayanışma ön plana çıkarılmıştır. Sanayileşmeyi gerçekleştirmek için de milli menfaatler ve herkesten daha çok çalışmamız gerektiği vurgulanmıştır. Ancak hukuk kurallarının işveren ve devlet tarafını denetleyen bir işlev görememesi, işçi haklarının çalışma koşullarındaki gerçeklerden uzak ideolojik temelde şekillendirilmesi, gelir dağılımı ve sosyal adalet gibi temel sorunlar bu kavramsal örtülerin altında kalmıştır.

[422] Bora ve Canefe, a.g.m., s. 647.

CHP'nin çalışma ilişkileri konusunda ideolojik bir yaklaşım sergilediğini söyleyebiliriz. Genelde yukarıda da açıklamaya çalıştığımız kavramlar her daim ağırlıklı olarak vurgulanmıştır. Bunların dışında milliyetçilik kadar olmasa da sosyal adalet konusuna yüzeysel olarak bazı konuşmalarda yer verildiğini söyleyebiliriz. Örneğin, Sadi Irmak, Çalışma Bakanlığı'nın kuruluş ve hedeflerini belirten bir yazısında; "işçi münasebetlerini sosyal adalete ve milli menfaatlere en uygun ölçülerde nizamlamak, sosyal dayanışmayı pekleştirmek en önemli meselelerimizdir" diye yazmıştır.[423] 19.06.1947 tarihinde 30. Milletlerarası Cenevre Çalışma Konferansı'na katılan Irmak, "biz içtimai yapımızda sosyal adaleti bir hakikat olarak kabul etmiş bulunan bir milletiz" demiştir.[424] Bu söylemlerin dışında özellikle İşçi Sigortaları Kurumu'nun kurulması sırasında dayanışma vurgusu yapılırken ara ara sosyal adalete de değinilmiştir. CHP'nin sosyal adalet konusuna odaklanması ise asıl olarak 1953 yılında X. Kurultay'ında devletçiliğin tanımına yeni eklemeler yapmasıyla gerçekleşmiştir. Buna göre devletçilik, "milli tarihimizin zaruretlerine, memleketi iktisaden süratle kalkındırmak ihtiyacına ve milletimizin yaşama şartlarının sosyal adalet ve sosyal emniyet içinde yükseltilmesi lüzumuna dayanan içtimai ve iktisadi bir prensip" olarak tanımlanmıştır.[425]

DP döneminde sosyal adalet vurgusu, tarımsal zenginleşme ve kalkınma söylemlerinin çok gerisinde kalmıştır. Özellikle ekonomik kaynakları hızlı bir kalkınma için eşitsiz bir şekilde belli sınıflara dağıtan DP'nin, "her mahalleye bir milyoner' sloganı bile tek başına sosyal adalet kavramının hangi ölçülerde algılandığını göstermesi açısından oldukça nettir. Keza 1950'lilerin sonlarında ortak amacın sanayileşme olarak belirlenmesi, gelir bölüşümü ve sosyal adaleti çok daha sonra ele alınması gereken konular haline getiriyordu.[426] Çünkü bu dönemde önce sanayileşme gerçekleşecek, birikim sağlanacak ondan sonra adil dağılımı ve koşulları üzerinde durulacaktı. Bu nedenle de siyasi iktidarın işçilerin ücretlerini yükselten ikramiye gibi uygulamaları, üretimin emek unsuru olan işçilerin alım gücünü yükselten ve iç tüketimi arttıran bilinçli bir yüksek ücret politikası değil, aksine popülist ve siyasi gayelerle işçilerin oyunu kazanma ve artan grev taleplerine karşı bir kontrol amacı güden politikalardı. Bunun en iyi örneklerinden biri de 16 Eylül

[423] *Çalışma Bakanlığı'nın İki Yılı*, s. 24.
[424] *Çalışma Bakanlığı'nın İki Yılı*, s. 164.
[425] Kili, a.g.e., s. 118.
[426] Keyder, a.g.e., s. 268.

1951 yılında seçimlerden bir ay önce 9 Ağustos 1951 tarihinde çıkarılan Hafta Tatillerinde Ücret Ödenmesine Dair Kanun'dur. Diğeri de yine benzer bir amaçla DP'nin, çok sayıda kişinin çalıştığı İDT'nde, çalışan işçilere diğer Devlet Dairelerinde çalışanlardan daha fazla ikramiye, temettü ve fazla maaş almalarını sağlamasıdır.[427] Böylece parti, işçinin memur karşısındaki statüsünü artırırken, 50'lerin ortasından itibaren bozulan iktisadi koşullar ve yüksek enflasyonun neden olduğu alım gücündeki düşmelere karşı işçi üzerinde siyasi bir kontrol mekanizmasını kısmen sağlayabilmiştir.

1953 yılına gelindiğinde Menderes tarımsal politikaların yarattığı heyecan içinde işçiyi dışlayan oldukça ilginç bir sosyal adalet tanımı yapıyordu. Menderes aynı yılın Ocak ayında İstanbul Ticaret Odası'nda yaptığı konuşmada, "bizim memleketimizde içtimai adalet başka memleketlerdeki gibi amele davası olmaktan çok daha fazla çiftçi ve köy davasıdır" diyordu.[428] Tabi işçiyi sosyal adaletten dışlayan bu konuşma ne tesadüftür ki işverenlerin temsil edildiği bir ticaret odasında yapılıyordu. Menderes'in bu söylemi partinin, toplumun değişen kesimlerinin farklı çıkarlarına karşı uyguladığı ikili yaklaşımı açıkça göstermesi bakımından oldukça dikkat çekicidir.

Çiftçi ve köy davasına odaklanan parti, programlarında da çok fazla sosyal adalete değinmemiştir. Hükümet programlarına bakacak olursak, 29 Mayıs 1950 tarihli I. Menderes Hükümeti Programı "Memleketimizde çalışma hayatını ve işverenlerle işçi münasebetlerini içtimai adalet prensiplerine uygun olarak kanun ve nizam yollarıyla düzenlemek, çalışanların yaşam seviyesini umumi heyet seviyemizle ve memleketin iktisâdi imkânlarıyla mütenasip surette yükseltmek, cemiyette sosyal güveni temin etmek gayemiz olacaktır" deniyordu.[429] 30 Mart 1951 tarihli II. Menderes Hükümeti Programı'nda "iş hayatının düzenlenmesinde, Demokrat Parti programının sosyal adalet yolundaki hedeflerinin tahakkukuna çalışılacaktır. İşçilerimizin haklarının korunması ve geleceklerinin teminat altına alınması, işçi ve işveren münasebetlerinin adaletli ve tatminkâr bir nizama bağlanması hususundaki gayretlere devam olunacaktır" denmiştir.[430] 24 Mayıs 1954

[427] *Daha İyi Bir İdare Cihazı İçin Hürriyet Partisinin Amme İdaresi Meseleleri Hakkındaki görüşleri",* Hürriyet Partisi Yayınları, Ankara: Ayyıldız Matbaası, 1957, s. 7.
[428] Kuruç, *İktisat Politikasının Resmi Belgeleri: Söylev, Demeç ve Yazı*, s. 135.
[429] Nuran Dağlı ve Belma Aktürk, *Hükümetler ve Programları (1920–1960),* Cilt: 1, Ankara, 1988, s. 162.
[430] Dağlı ve Aktürk, a.g.e., s. 175.

tarihli III. Menderes Hükümeti Programı'nda sosyal adalet bir satır olarak, "işçi işveren münasebetlerinin içtimai adalet prensiplerine uygun olarak düzenleneceği" şeklinde ifade edilmiştir.[431] Dönemin iktisadi koşullarının bir neticesi olarak IV. ve V. Menderes Hükümetlerinin Programında ise sosyal adalet kavramına yer bile verilmemiştir. Program metinlerinden de anlaşılacağı üzere sosyal adalet konusu hem söylem düzeyinde hem de uygulama da giderek önemi azalan hatta en az bahsedilen konulardan biri olmuş, neredeyse temenni boyutunda kalmıştır.

3.4. İş Kanunu'nun Temel Dinamikleri

Hukuksal düzenlemeler, içerikleri ve uygulanışları itibariyle döneminin siyasi ve ekonomik koşullarından etkilenirler. Hatta siyasi rejimin, ideolojik savunularından derin izler taşırlar. İşte 1936 İş Kanunu da böyle bir kanundur ve Türkiye'de çalışma ilişkilerini devlet tarafından düzenlemenin artık kaçınılmaz olduğu bir sürecin ürünüdür. Burada hemen ifade edelim ki 1932 yılında daha liberal bir tasarı hazırlanmasına rağmen bunun yerine daha milliyetçi, devletçi ve dayanışmacı ruhun hâkim olduğu 1936 İş Kanunu, rejimi bütünleyen formülasyonu nedeniyle mecliste çokta fazla tartışılmadan kabul edilmiştir. Saymen'e göre de İş Kanunu'nda esas tutulan milli menfaattir ve kanun da sınıf mücadelesi öngörülmemekte aksine millet menfaati ve buna dayanan kalkınma amaçlamaktadır.[432] Diğer taraftan Türkiye'nin ekonomik yapısını izleyen Amerikalı uzmanlar da sınıf çatışmasına müsaade etmeyen, uyuşmazlıkların devlet hakemliğinde çözümlenmesini savunan halkçılık ilkesinin hâkim olduğu düzenlemeler yapılmasını salık vermişlerdir.[433] Dolayısıyla yasa hem devletçi yapıya uygundur hem de yabancı uzmanların telkini de bu yöndedir.

Recep Peker, İş Kanunu'nun temel mantığını anlamak konusunda oldukça önemli bir isimdir. Çünkü katı bir devletçi olan Peker hem yasanın otoriter düzenlemelerinde etkili bir isim hem de çok partili siyasi yaşamda yasanın uygulanmasına yön veren –hatta ilk Çalışma Bakanı Sadi Irmak'ı bile yönlendiren- kişi olmuştur. Bu nedenle Peker'in yasayla ilgili her söylemi önemli ipuçları taşımaktadır. İş Kanunu daha öncede belirttiğimiz gibi geç bir tarihte çıkarılmıştır. Recep Peker, bunun birinci sebebinin "siyasal ve ulusal hayatımıza en uygun şekilleri bulmak ve (…) bu mevzuda mümkün olduğu kadar hatalardan kaçınmak

[431] Dağlı ve Aktürk, a.g.e., s. 198.
[432] Saymen, *Türk İş Hukuku*, s. 56.
[433] Mesut Gülmez, "Celal Bayar ve İşçi Hakları", s. 94.

için (…) en iyi formülleri bulmaya çalışmak" olduğunu belirtmiştir. İkinci sebebinin de "iş kanunun ortaya koyduğu tanzimci ruhu memlekette tatbik etmek ihtiyacı[nın] ancak bu günlerde kendini göstermeye başlamış bulunmasını ve "devlet[in] büyük sanayi hayatına yeni giriyor olmasını" gerekçe göstermiştir. Peker, gecikmenin gerekçelerini aktardıktan sonra yeni yasanın nasıl olacağını da açıklamıştır. Peker'in meşhur söylemini aktaracak olursak, "yeni İş Kanunu bir rejim kanunu olacaktır. (…) İşte yeni çıkarmakta olduğumuz İş Kanunu Devletin esaslı kanunlarından bir rejim kanunudur. Bu kanunla Türkiye'de iş hayatı yeni rejimimizin istediği ahenk ve anlaşma yoluna girecektir" demiştir.[434] Yine Peker, "liberal Devlet tipinin çekiştirici, çarpıştırıcı ve yurd içinde ulus birliğini bozucu ruhunu hergün yeni bir tedbirle ortadan kaldırarak bunun yerine ulusal Devlet tipindeki birlik ve beraberlik zihniyetinin tatbikatını hayatımıza aşılıyoruz" diyerek yasanın anti-liberal temellerini vurguluyordu.[435] Mecliste yaptığı başka bir konuşmada da, "yeni İş Kanunu sınıfçılık şuurunun doğmasına ve yaşamasına imkân verici hava bulutlarını ortadan silip süpürecektir. Bu kanunla milli hayatın iş hayatında muvazenesi kurulacaktır. Yaşayan her unsurun bekasını, ilerlemesini temin edecek en büyük ve en esaslı unsur muvazenedir" diyordu.[436]

Peker'den de yaptığımız alıntılardan anlaşılacağı gibi İş Kanunu, otoriter, devletçi, anti-liberal, milliyetçi ve sınıf çatışmasını önleme gayelerini taşımaktadır. Yasa üzerindeki bu misyonla 1963 yılına kadar çalışma yaşamını yönlendiren ana hukuksal kaynak olmuştur. Yürürlükte kaldığı dönem içerisinde eksiklikleri, kapsamının darlığı, uygulama da yaşanan aksaklıklar bilinmesine rağmen dönem içerinde çok büyük değişikliklere uğramadan uygulanmaya devam edilmiştir. Irmak, 1946 yılında yeni Türk devletinin temel prensibi "çalışan devletin himayesindedir. 1936'da çıkmış olan İş Kanunu bu inanışın ilk büyük eseridir. Bu kanun içtimai basiretin ve ileriyi görmenin güzel bir örneğidir" diyordu.[437] Aslında devletin, işveren karşısında daha güçsüz konumda bulunan işçinin haklarını koruması olarak

[434] Gülmez, *Meclislerde İşçi Sorunu ve Sendikal Haklar (1909–1961)*, ss. 177–178.
[435] Gülmez, a.g.e., s. 178.
[436] İş Kanunu Layihası ve Muvakkat Encümen Mazbatası (1/162), *TBMM Zabıt Ceridesi,* Devre: 5, Cilt: 2, İçtima: 1, 75. İntikad, 1. Celse, 8.6.1936, ss. 83–84. Aktaran: Özgür Gökmen, "Tek Parti Dönemi Cumhuriyet Halk Partisi'nde Muhafazakâr Yönelimler", Şubat, 2003, let.leidenuniv.nl/ tcimo/tulp/Research/og4.pdf>, (09.03.2007), s. 10.
[437] *Çalışma Bakanlığı İlk Yılı ve İlk Hedefleri (Beş Yıllık İş Programının Esasları),* 1946, s. 11.

anlaşılacak himayeyi vurgulayan bu yaklaşım, tam aksine işçiyi "denetim altına almak" anlamı taşımaktaydı.[438]

Aynı yıl Irmak Çalışma Bakanlığı'nın bütçesinin TBMM de görüşülmesi sırasında yaptığı konuşma da, "çalışanların kendi aralarında sırf haklarını ihkak etme bakımından, Devlet üzerinde, işveren üzerinde tazyikler yapması haklarını bizzat aramaları yerine Devlet, bu hakların meşru ve makul olan bu hakları kendiliğinden verme yoluna gitmiştir. İş Kanunu bu hususta atılmış en büyük adımdır" diyordu.[439] 1947 yılında ise I. Çalışma Meclisi Toplantısı'nda Irmak tam aksi bir görüşle bu kez, "İş Kanunu[nun] hakikaten bugünün ihtiyaçlarına yetmeyen bir kanun" olduğunu söylüyordu.[440] Bakan bir yandan kanunu büyük bir adım olarak tanımlarken, kısa bir süre sonra kanunun yetersiz olduğunu vurgulayarak çelişkili bir yaklaşım sergiliyordu.

Devletin denetimini kolaylaştıran en önemli unsur sendikal örgütlenmenin genetik zayıflığıdır. Diğer bir unsur ise, "Batı karşısında Türkiye'nin prestij kazanması için girişilen ve çoğulcu, rekabetçi olmaksızın 'çok partili' bir görünüm" sergileyen kurumsal yapılanmanın, olağan bir süreçte gelişmediğinden demokrasiyi oluşturan ve etkili şekilde işleyecek bir yapıya kavuşamamış olmasıdır.[441] Dolayısıyla çalışma hayatını düzenlemek için gerçekleştirilen ilk kurumsal düzenlemelerde demokrasiye hazırlıksız geçişin bir parçası olarak kendi politikalarını yaratamamış, bilakis kurumlar CHP'nin halkçılığa ve milliyetçiliğe, vurgu yapan resmi ideolojisini topluma yerleştirme çabalarının birer aracı haline gelmişlerdir.

DP dönemine baktığımızda, 1936 yılında İş Kanunu kabul edildiğinde İktisat Vekili olan Celal Bayar 21 Ekim 1946 günü yaptığı bir konuşmada İş Kanunu'nun "ileride ıslah olunmak üzere hazırlandığını ve şimdiki halde, tatbikatında büyük bir fayda temin etmediğini" söylemiş ve parti olarak "bu meseleyi tekrar ele almak kararında" olduklarını belirtmiştir.[442] Yasanın kapsamı, DP döneminde artan işçi

---

[438] Ahmet İnsel, "Devletçiliğin Anatomisi", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt: 2, İstanbul: İletişim Yayınları, 1983, s. 421.
[439] Seren, a.g.e., s. 69.
[440] Çalışma Meclisi Toplantısı, *İşçi Sigortaları Kurumu Çalışma Meclisi İş ve İşçi Bulma Kurumu 1947 Genel Kurul Toplantıları içinde*, 1947, s. 95.
[441] Nihal Kara İncioğlu, "Türkiye'de Çok Partili Sisteme Geçiş ve Demokrasi Sorunları", *Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme,* Der: Ersin Kalaycıoğlu; Ali Yaşar Sarıbay, İstanbul: Alfa Yayınları, Ocak, 2000, s. 212.
[442] Gülmez, "Celal Bayar ve İşçi Hakları", s. 96.

sayıları, bazı yasal değişiklikler ve yargı kararlarıyla genişlese de bu dönemde yasal anlamda çok büyük bir hamle yapılmamıştır. Bayar'ın muhalefetteyken belirttiği gibi tekrar ele alınmamış ya da yeni bir İş Kanunu yapılmamıştır. Parti, CHP'nin ideolojik rasyonellerinin izlerini taşıyan yasayı, kendi siyasi iktidarı içinde rasyonelleştirerek aynen sürdürmüştür. Yasada işçilere getirilen grev yasağı, sendikaların siyaset yapma yasağı bu dönemde de hiçbir değişiklik yapılmadan sürdürülmüştür.

3.5. Türk-İş Kodu Oluşturulması

Çalışma yaşamında devlet hâkimiyetinin asıl unsur olarak söylemsel düzlemde anlam bulması "Türk iş kodu" tanımlamasıyla gerçekleşmiştir. Döneme ilişkin olarak bakanlığın yaptığı yayınlar içerisinde bu kavram ve anlamlandırılması dikkat çekicidir. Çünkü 1936 İş Kanunu ile çalışma yaşamında belirginleşmeye başlayan sınıfsal yapılanmalara karşı ilk otoriter önlemini alan parti, çok partili yaşamın getirdiği örgütlülüğe karşı güçlenmesi muhtemel sınıf çatışmalarını önlemek amacıyla tam bir iş kodu oluşturma adı altında yeni bir formülasyon ortaya koymuştur. Bu tanımın ortaya çıkması ise 1946 yılında çok partili siyasi yaşama geçilmesiyle ve çalışma bakanlığının kurulmasının ardından "iş hukukunda gerçekleştirmeyi düşündüğümüz bir gelişme" olarak vurgulanmıştır. 1946 yılında Irmak, "önümüzdeki yıllarda tam bir iş Türk iş 'kodu' meydana getirmek bakanlığın başlıca hedeflerinden biri olacaktır" diyordu.[443] Bu kavramla amaçlanan sadece (en az on işçi çalıştıran) büyük müesseselerdeki işçileri kapsayan İş Kanunu'nun bundan sonraki dönemlerde tarım, hava, deniz işçilerini de kapsayacak şekilde ülkedeki tüm ücretli çalışanlar üzerinde geçerli bir hukuk düzeni yaratmaktı. Diğer anlamı ise "işçi devletin himayesindedir" anlayışının bir uzantısı olarak, tüm çalışanları yasa kapsamı içine dâhil ederek dayanışmacı bir yapıda bütünleştirmek ve bu yolla sınıf çatışmalarını önlemekti. Bakanlığın "İlk Yılı ve İlk Hedefleri" yayınında yer alan ifadelerde bunu doğrulamaktadır. "Millet topluluğu içindeki zümrelerin arasında ancak iş bölümü bakımından ayrılık gören ve bu zümrelerin eşit bir adalet nizamı içinde yekpare bir dayanışmanın ahenkli unsurlarını sayan bir rejim, yurdun büyük kalkınma hareketini başarırken, bu kalkınmanın gerçekleşme kaynağı olan, çalışan ve çalıştıranların, adil bir hak ve menfaat muvazenesiyle birbirine bağlamış ve bütün

[443] *Çalışma Bakanlığı İlk Yılı ve İlk Hedefleri (Beş Yıllık İş Programının Esasları),* 1946, s. 4.

ekonomik teşebbüslerin sermaye ve emek unsurları arasında, verimli olduğu kadar eşit adalet prensibine de uygun olan bir düzen yaratmak zaruretini duymuştur."[444]

1945 yılına kadar geçen 9 yıllık sürede hem devlet ve özel sektör işletmelerinin ekonomideki faaliyetleri hem de bu işletmelerde çalışan işçi sayısı arttı. Tabi buna paralel olarak da işçi meseleleri de arttı. Bu nedenle de iş hayatını düzenlemek ve çalışma davasını toplu tedbirlere bağlamak lüzumundan dolayı Çalışma Bakanlığı kuruluyordu.[445] Ayrıca bakanlığın demokratik gelişmelere ve modern medeniyet dünyasının prensiplerine paralel olarak bir ihtiyacın neticesinde kurulduğu ifade ediliyordu. Fakat 'tam bir iş kodu' oluşturma gayesiyle yola çıkan CHP, 5 ay gibi çok kısa bir süre içinde yetersiz personel ve mali olanaklarla böyle önemli bir bakanlığı yarı pasif bir durumda kuruyordu. Bu yaklaşım da kurumsal yapının salt ihtiyaçtan değil, rejimi daha demokratik gösterme eğiliminin bir gereği olarak oluşturulduğunu göstermektedir. Ayrıca otoriter-bürokratik yapılanmaya sahip hükümetin, bakanlığı ülkedeki tüm çalışma ilişkilerini kontrol etme işlevini görecek bir kurum olarak görmediği de açıkça anlaşılmaktadır. Keza Çalışma Bakanı'nın yetkileri uygulamada meydana gelebilecek aksaklıklara daha etkin müdahale etmesine imkân vermeyecek kadar kısıtlı tutulduğu gibi bakanlığın kuruluşu da diğer bakanlıklara kıyasla çok dar bir bütçeyle gerçekleştirilmiştir. Bu hem aşırı bir merkezileşme eğiliminin bir uzantısı hem de çalışma ilişkileri konusuna gerekli önemin verilmediğini ortaya koyması açısından dikkat çekicidir. Diğer önemli bir husus ise göreve gelen çalışma bakanlarının oldukça kısa sürelerle görevde kalmış olmalarıdır. Örneğin 1945–50 yılları arasında geçen 5 yıllık sürede 3 CHP'li bakan, 1950–57 arasında geçen 7 yıllık sürede 6 DP'li bakan görev yapmıştır. Her değişen bakanla birlikte bürokratların ve bakanlığa bağlı kurumların genel müdürlerinin de değişeceği göz önüne alınırsa kurumların ve bakanlığın istikrarsız politikalar sürdürmesinin kaçınılmazlığı ortaya çıkmaktadır.

Çalışma Bakanlığı'nın teşkilat kanunun da görevlerini düzenleyen madde de partinin çalışma ilişkilerinin nasıl algıladığını ve hangi yöne doğru gitmesi gerektiğini açıkça ifade etmektedir. Bu maddeye göre Çalışma Bakanlığı, "çalışma hayatının düzenlenmesi, çalışanların yaşam seviyelerinin yükseltilmesi, çalışanlar ile çalıştıranlar arasındaki münasebetlerin memleket yararına ahenklendirilmesi,

[444] *Çalışma Bakanlığı İlk Yılı ve İlk Hedefleri (Beş Yıllık İş Programının Esasları),* 1946, s. 33.
[445] *Çalışma Bakanlığı İlk Yılı ve İlk Hedefleri (Beş Yıllık İş Programının Esasları),* 1946, s. 34.

memleketteki çalışma gücünün, genel refahı arttıracak surette verimli kılınması, tam çalıştırma ve sosyal güvenliğin sağlanması ile görevlidir." Bakanlığın görevlerinde belirlenen bu hedeflerin amacı ise "milli çalışma veriminin yükseltilmesi", "memleketin çalışan ve çalıştıran zümreleri arasındaki her türlü çatışmaları önlemek", "sosyal barış ve dayanışmanın, milli birliğin kuvvetlendirilmesi" dir. [446] Tam bir Türk iş kodu oluşumunu sağlaması gereken ve yasada da değinildiği gibi pek çok sorumluluğu olan bakanlığın kendi gerçekliği içinde bu hedefleri gerçekleştirebildiğini söylemek oldukça güçtür.

3.6. İktidarın İşçileri (İşçi Kavramı- İşçi Algılaması)

CHP'nin işçi algılaması, ahenkli çalışma yaşamının bir parçası olarak veriminin arttırılması ve devletin himayesi altına alınması şeklinde iki temel üzerinde gerçekleşir. İşçi, milli menfaat doğrultusunda hedeflenen sanayileşme süreci içinde çok çalışması gereken bir kütle olarak görülür. İşçi davasını Irmak, 27 Mart 1946 tarihli *Haber* Gazetesi'ne Çalışma Bakanlığı'nın bir yılda yaptığı işler hakkında verdiği beyanatında şöyle açıklamıştır, "işçi meselelerinde hedefimiz sarihtir. Türk işçisini bugünkü teşkilatsız durumdan kurtarmak, onu teşkilatlı bir şekilde devletin himayesine almaktır. Dünyanın her medeni milleti gibi biz de, amme hukukunun yüklediği bu vazifeyi üzerimize almış bulunuyoruz. Bu konuda dünya ile beraber yürümeye başladık" diyordu.[447] Başka bir konuşmasında "barışık bir memleket düzeni içerisinde bütün vatandaşların çalışma güçlerini memleketin menfaatleri uğrunda en büyük nispet ve en rasyonel bir şekilde seferber etmek davalarımızın tek bir cümle ile hülasasını teşkil eder" diyordu.[448]

CHP'lilere göre işçi, milli menfaatin bir gereği olarak üzerine düşen sorumluluğun farkındadır. Dönem boyunca yukardan bilinçlendirme amacı taşıyan söylemler sıklıkla çalışma bakanları tarafından da vurgulanmıştır. Örneğin 1947 yılında Irmak, İstanbul da yaptığı bir konuşmada "işlerimizi kolaylaştıran mühim bir unsur da şudur: "Türk işçisinin bu anlayışa güveni ve sarsılmaz milliyet şuuru. Büyük işçi kütlemiz milliyet prensibinin bu memleket için yaşama şartı olduğunu ve onsuz her şeyin beyhude bulunduğunu kuvvetle müdriktir."[449] Yine 18.01.1950 tarihinde Çalışma Bakanı Sirer, Meclis'te yaptığı konuşmada "işçilerimiz memlekete

[446] *Çalışma Bakanlığı İlk Yılı ve İlk Hedefleri (Beş Yıllık İş Programının Esasları),* 1946, s. 34.
[447] Seren, a.g.e., s. 97.
[448] Seren, a.g.e., s. 67.
[449] Seren, a.g.e., s. 128.

bağlıdırlar, sadıktırlar ve memlekette olabilecekle olamayacak arasındaki farkı, olması lazım gelenle olmaması icap edeni görme ve sezme kabiliyetleri son derece ileridir" diyordu.[450] CHP, söylemsel düzlemde işçilere milli sınırları olan bir bilinç yüklüyordu.

İşçiyle ilgili ele alınan diğer önemli bir konuda işçi verimliliğinin düşük olmasıdır. Bunun en önemli sebeplerinden birisi de tarıma dayalı toplumsal yapı da işçiliğin gelişen ve artan sanayileşmeye rağmen halen daha bir meslek olarak görülmemesi ve buna bağlı olarak işçi devir oranlarının artmasıdır. Bu sürecin sonucu ise geniş ölçekli kapasitelerine rağmen sanayi kuruluşlarının üretiminin oldukça düşük olmasıdır. Kuşkusuz sanayileşmeyi hedefleyen bir yapı da bu durum önemli bir sorundur. Bu konuda partinin söylemlerine baktığımızda da "biz her bakımdan geri kalmış bir memleket ve maziden çok yoksul bir vatan devralmış bir millet olmak sıfatıyla"[451] "insan gücü verimini en çoğa çıkarmaya ve böylece ekonomi ve sanayi alanlarında çabuk bir gelişme sağlamaya, başka milletlerden daha çok muhtaç[ız]" deniliyor, işçi verimliliği de yine milli menfaat etrafında gerekçelendiriliyordu.[452] Bu sorun karşısında CHP'nin çözümü, aşağıda daha da detaylandıracağımız gibi hem ülkenin sosyo ekonomik koşullarıyla hem de partinin otoriter ideolojik söyleminin demokrasi ile çelişen uygulamalarıyla koşut olarak şekillenmiştir.

İşçi verimini arttırmak için kişinin yeteneklerine uygun ve sevdiği bir işte çalışması gerektiği vurgulanmıştır. "Barışık bir sosyal düzen içinde daha fazla çalışmak daha fazla istihsal etmek çalışanları daha fazla mesut ve emin kılmak" da temel hedef olarak belirlenmiştir.[453] Bu doğrultu da "ihtisaslaşmaya imkân vermek; işçilerin, işyerleri civarında sıhhi meskenlere yerleşmelerini sağlamak veya işçi veren köylerin yollarını tamamlamak. Bundan sonra gelen amili şüphesiz mecanisation ve rationalisation'dur. (…) Nihayet verime tesir edecek amillerden birisi de, mesleklerin ruh ve beden kabiliyetine göre seçilmesidir."[454] Tabi bunları yaparken de "milli ekonominin ihtiyaçları, öte yandan işçinin psikolojik ve fizyolojik kabiliyetleri göz önünde bulundurulacak ve nitelikli işçi yetiştirilirken, bunlara büyük önem

[450] *Grev ve Dünyamız*, 1950, s. 91.
[451] *Çalışma Bakanlığı'nın İki Yılı*, s. 13.
[452] *Çalışma Bakanlığı İlk Yılı ve İlk Hedefleri (Beş Yıllık İş Programının Esasları),* 1946, s. 89.
[453] *Çalışma Bakanlığı İlk Yılı ve İlk Hedefleri (Beş Yıllık İş Programının Esasları),* 1946, s. 16.
[454] *Çalışma Bakanlığı İlk Yılı ve İlk Hedefleri (Beş Yıllık İş Programının Esasları),* 1946, s. 14.

verilecektir."[455] Bunun yanısıra Irmak, "kâfi derecede teknik ve mekanik" çalışılmadığını oysa psikoteknik ile "işçinin bedence ve ruhça ehil olduğu sahada" yetiştirilmesi ve çalıştırılmasıyla çok iyi neticeler alınabileceğini söyler. Bu amaçla İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından *Mesleğimizi Nasıl Seçelim* adlı bir çeviri eser ile *Uygun Meslek Seçmenin Yolu* adlı bir broşür yayınlanmıştır. Ancak bu broşürlerin genel bilgiler içerdiğini ve ikinci bölümde ele aldığımız gibi sadece kişilerin beyanları ile sözlü mülakatlar doğrultusunda meslek yönlendirmesinin yapıldığını belirtelim.

Devletçi, dayanışmacı ve milliyetçi yapılanma içinde işçiye düşen en önemli rol verimli ve sadık bir bilince sahip olmasının yanısıra bir de çok çalışmaktı. Çünkü Irmak'a göre ülkede sanayi hacmini genişletmek hatta zirai üretimin arttırılması için bile süratli bir şekilde sanayileşilmesi bunun için de "tarımın teknikleşmesi ve bu suretle fazla iş kuvvetinin endüstriye akabilmesi lazımdı."[456] Dolayısıyla tarımdan endüstriye aktarılacak işçi kütlesinin tam çalışması sağlanarak özlediğimiz medeniyet seviyesine ulaşılacaktı. Irmak, bu konuda "fakir ve asırlarca ihmal edilmiş bu vatanın evlatları olarak bugünkünden muhakkak çok çalışmak mecburiyetindeyiz. (…) verimi az olan bir metod sahasından çıkıp daha iyi ve verimi fazla olan metodlara geçmek" zorunluluğuna değinmiştir.[457] Tam çalışmayı sağlamak konusunda "çalışanlara daha yüksek bir hayat seviyesi sağlamaya uğraşırken, öte yandan özlediğimiz medeniyet seviyesine ulaşmanın başlıca şartı olan 'daha fazla çalışmayı gerçekleştirmek teşebbüsündeyiz. Çalışmak isteyene, kolayca ulaşabileceği bir iş, müteşebbise de, kolayca işçi temin etmek ekonomik ve sosyal hayatımızda çok önemli bir faktör olacaktır."[458] Irmak'a göre, devlet, tam çalışmayı sağlamak için "dünya görüşü ve insana olan saygı[sından]" totaliter sistemlerin uyguladığı zorunlu çalıştırmayı benimsemeyecektir.[459] Bu noktada Irmak, savaş dönemi boyunca uygulanan ve ancak 1946 yılında kaldırılan MKK'nın zorunlu çalıştırma ile ilgili uygulamasını unutmuş gözükmektedir.

---

[455] *Çalışma Bakanlığı İlk Yılı ve İlk Hedefleri (Beş Yıllık İş Programının Esasları),* 1946, s. 28.
[456] *Çalışma Bakanlığı'nın İki Yılı*, s. 25.
[457] Çalışma Meclisi Toplantısı, *İşçi Sigortaları Kurumu Çalışma Meclisi İş ve İşçi Bulma Kurumu 1947 Genel Kurul Toplantıları içinde*, 1947, ss. 95–96.
[458] *Çalışma Bakanlığı İlk Yılı ve İlk Hedefleri (Beş Yıllık İş Programının Esasları),* 1946, s. 5.
[459] Çalışma Meclisi Toplantısı, *İşçi Sigortaları Kurumu Çalışma Meclisi İş ve İşçi Bulma Kurumu 1947 Genel Kurul Toplantıları içinde*, 1947, s. 96.

Çalışma hayatında, enerjisinden istifade edilmesi mümkün olan insanlardan önemli bir kısmı çalışma hayatının dışında kalırken, çalışma hayatında ciddi oranda istihdam eksikliği sorunu mevcuttur.[460] Bakanlık bu sorunu çözmek için emeğinden faydalanılacak bütün kesimlerin çalışma hayatına dâhil edilmesi gerektiğini savunmuştur. Hatta bunun içine dilencileri bile dâhil etmiştir. Şöyle ki "memleketteki herkesin, yaşına, cinsiyetine ve kabiliyetine göre, milli gelirin artması için gücü yettiği kadar çalışır bir hale gelmesi lazımdır. Vücutlarındaki bir kusur veya sakatlık yüzünden dilencilik yolunu tutan kimselerin, sağlam vücutlarından faydalanmak imkânları araştırılarak, bu gibi vatandaşların çalışır hale getirilmeleri sağlanacaktır."[461] Dilencilerin yanısıra "çalışan işçilerin, sağlığını koruma ve hastalıktan ötürü beden kabiliyetini, iş randımanını kısmen veya tamamen kaybeden işçileri en kısa zamanda iş göremezlikten kurtarmak maksadıyla fazla işçi çalıştıran önemli il merkezlerimizde işçi hastahaneleri açılması" yoluyla herkes çalışabilir duruma getirilecektir.[462] Çalışan kesim içerisinde kadın istihdamı da ihmal edilmemiş, "kadınlarımızı bir yandan çalışma hayatımıza bağlamak ve öte yandan da ana olmaya teşvik etmek" bunun da açılacak kreşlerle gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir.[463] Burada mevcut sanayinin ülkedeki tüm iş gücünü bünyesinde çalıştırabileceği ve ne kadar kişi çalışırsa o kadar üretim artışı olacaktır şeklinde bir yanılsama mevcuttur. Bu nedenle de ülkede çalışabilecek durumda olan herkesin, dilenci bile olsa sağlam yerleriyle hasta ise bir an önce tedavi edilerek, kadın ise anne olduğunda dahi kreşler vasıtasıyla çalıştırılması, üretimin bir parçası haline getirilmesi gerektiği savunulmuştur. Kaldı ki daha evvel de belirttiğimiz gibi tarımsal tekniklerin ilerlemesiyle tarımdaki atıl işgücünün de sanayiye aktarılacağı vurgulanmıştır. Son derece ilginç bu yaklaşımla, sanayide yaşanan iş gücü sıkıntısına mevcut istihdam olanaklarının arttırılması yoluyla çözüm bulunmaya çalışılmaktadır. Ancak bu noktada verim düşüklüğünün salt işçi yetersizliğinden kaynaklandığı şeklinde bir eksik değerlendirme mevcuttur. Çünkü bu yıllarda sanayi, devletçi politikalarla ivme kazanmış ve ölçek anlamında büyümüş olsa da bazı fabrikaların üretiminin ve kapasitesinin ithal ürünlere bağlı olduğu, bazı işletmelerde verimliliği

[460] *Çalışma Bakanlığı İlk Yılı ve İlk Hedefleri (Beş Yıllık İş Programının Esasları),* 1946, s. 52.
[461] *Çalışma Bakanlığı İlk Yılı ve İlk Hedefleri (Beş Yıllık İş Programının Esasları),* 1946, s. 29.
[462] *Çalışma Bakanlığı İlk Yılı ve İlk Hedefleri (Beş Yıllık İş Programının Esasları),* 1946, s. 83.
[463] *Çalışma Bakanlığı İlk Yılı ve İlk Hedefleri (Beş Yıllık İş Programının Esasları),* 1946, s. 85.

olumsuz yönde etkileyecek teknik ve yapısal sorunların mevcudiyeti bu noktada göz ardı edilmiştir.

İşçi konusunda diğer dikkat çeken yaklaşım "işçinin boş zamanlarında pratik ve lüzumlu bilgilerle aydınlatılmasını ve yorgunluğunu telafi eden müzik tiyatro ve spor gibi eğlence vasıtalarından istifade ettirilmesini" sağlayacak tedbirler üzerinde durulmasıdır.[464] Bunun için işçileri "genel bir sanat kültürüne eriştirmek bakımından güzel sanatların müzik ve sahne kısımlarından faydalanmak; işçi kütlelerimizin, mümkün olduğu kadar az yorgunluk duygusu ve neşe içinde ruhca ve fikirce gelişmesine pratik şekilde imkân hazırlama[nın]" önemine vurgu yapılmıştır.[465] İşçinin ruh ve beden mutluluğu bir bütün olarak ele alınmış, her iki koşul altında ve kendine uygun bir işte çalışan işçinin verimli olabileceği vurgulanmıştır.

İşçinin mutlu ve huzurlu çalışmasını sağlayacak diğer önemli unsur da işçiye sağlıklı barınma imkânları sağlamaktır. Bu amaçla özellikle yerleşim yerlerine uzak, ulaşım imkânlarının kısıtlı olduğu yerlerde kurulan büyük ölçekli işletmelerde yaşanan istihdam sorununu çözmek için mesken inşaatları yapılmaya başlanmıştır. Mesken inşasında amaçlanan ise endüstride bir takım krizlerin belirmesi ihtimaline karşı "işçinin kendi işyerine yakın, buraya düzgün yollarla bağlı, ulaştırma imkânları sağlanmış, gerekli sağlık şartlarına uygun ve hele parasını takatına göre, uzun bir süre içinde ödeyeceği mümkün olduğu kadar ucuz veyahut parasız elde edeceği işçi meskenlerine" sahip olmasının sağlanmasıdır.[466] Bu noktada meskenlerin belli bir formülasyonla kurulması öngörülmüştür. Şöyle ki yapılacak meskenler, "bekâr işçi kışlaları şeklinde değil, bahçeli ve çeşitli (küçük-orta) tiplerde olması gerek genel sağlık şartları, gerekse işçimizin toprağa bağlılığını devam ettirmek bakımından lüzumlu görülmektedir. Ayrıca bu bahçede işçinin kendisi veya aile fertlerinden birisi de tamamlayıcı bir kazanç sağlayabilir ki, bu da köklü işçi ailelerinin yetişmesi bakımından önemlidir. Bu çeşit evlerin, işçinin çocuklarından, kendi yerini alacak birine devredilmesi imkânı da esaslı noktadır."[467] Bu mesken kurgusu içinde ailesi, toprağı, üretim bağları süren ve işçi aileleri yetiştiren bir döngü oluşturmanın hedeflendiği açıkça görülmektedir. 1947 yılında mecliste yaptığı bir konuşmada Irmak, "Türk işçisi refah ve şerefi üzerine titrediğimiz, eşit haklara sahip kıymetli bir

[464] *Çalışma Bakanlığı İlk Yılı ve İlk Hedefleri (Beş Yıllık İş Programının Esasları),* 1946, s. 41.
[465] *Çalışma Bakanlığı İlk Yılı ve İlk Hedefleri (Beş Yıllık İş Programının Esasları),* 1946, s. 89.
[466] *Çalışma Bakanlığı İlk Yılı ve İlk Hedefleri (Beş Yıllık İş Programının Esasları),* 1946, s. 91.
[467] *Çalışma Bakanlığı İlk Yılı ve İlk Hedefleri (Beş Yıllık İş Programının Esasları),* 1946, ss. 91–92.

vatandaş zümresidir. (…) İşçimiz hürdür. Haklara ve teminatlara sahiptir. (…) Onun toprakla olan ilgisini devam ettireceğiz" demiştir.[468] Ancak kömür madenlerinde kalifiye işçi yetiştirmek, üretimi arttırmak ve buralara işçi yerleştirmek için önce topraksız veya çeşitli sebeplerle köylerinden kolayca koparılabilecek durumda olan işçilerin buralara yerleştirilmesi gerektiği savunulmuştur.[469] Çünkü "sanayide ve madende işçinin veriminin yükselmesi, her şeyden önce kol kuvvetinin işe intibakı yani bedeni ve ruhi bir ihtisaslaşma ile mümkündür. Bu sebeple mutlaka meslek işçisi yetiştirmeye mecburuz. Fakat öte taraftan meslek işçisini köksüz, sefil bırakmak hakikaten büyük mahzurlar doğurabilir"[470] O halde yapılması gereken en iyi şey; "işçiyi ihtisaslaştırmak, fakat kendisine temin edilecek bahçeli bir mesken sayesinde, toprak ve ocak bağını muhafaza etmek, aynı zamanda tali bir gelir kaynağına sahip olmasını sağlamak" olmalıdır.[471]

İşçiyi toprağından koparıp sanayi işçisi yapma konusunda bir kararsızlık söz konusudur. Bir yandan çalışmak amacıyla köyünden kalkıp gelen işçinin veriminin arttırılması için uzmanlaşması ve işçiliği meslek edinmesi gerektiği savunulurken, diğer yandan da işçinin çalışırken kalacağı meskenlerdeki bahçelerde ek bir gelir elde etmesi de savunulmaktadır. Yani işçi hem sanayi işçisi olacaktır hem de kaldığı yerde toprağı ile olan üretim bağını sürdürecektir. Bu çelişkili söylemde özellikle kırsal alandan uzak yerlere çalışmaya giden ve sağlıksız koşullarda ailelerinden uzakta kalan işçilerin aile özlemine dayanamayıp iki-üç ay çalıştıktan sonra işlerini bırakmalarının etkili olması muhtemeldir. Bu söylemle işçiye çalışmak için geldiği fabrika da, kendi kırsal kültürünü sürdürebileceği kırsal-mekânsal bir ortam yaratılarak, işçililiği meslek edinmesi sağlanmaya çalışılmıştır.

1945 yılında büyük tartışmalara neden olan ve fiilen kısıtlı bir şekilde uygulanan Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu bu çelişkili yapıya önemli bir örnek teşkil eder. Özellikle kömür madenlerinde kalifiye işçi yetiştirmek için topraksız ve toprağından koparılabilecek işçilere öncelik tanınması savunulurken, toprak reformu ile de "toprağı yetmeyen ve topraksız olan çiftçiler[in] bizzat kendi mülkleri üzerinde çalışabilme imkânı" bulabilmesi ve "müstakil köylü ailelerinin memleketimizde

[468] Seren, a.g.e., ss. 124–125.
[469] *Çalışma Bakanlığı İlk Yılı ve İlk Hedefleri (Beş Yıllık İş Programının Esasları),* 1946, s. 61.
[470] *Çalışma Bakanlığı İlk Yılı ve İlk Hedefleri (Beş Yıllık İş Programının Esasları),* 1946, s. 13.
[471] *Çalışma Bakanlığı İlk Yılı ve İlk Hedefleri (Beş Yıllık İş Programının Esasları),* 1946, s. 13.

çoğalma ve kökleşmesi" amaçlanıyordu.[472] Burada işçinin, madenlerde ağır koşullarda çalışmak yerine kendi toprağında geçimlik bir üretim yapmayı nitelikli işçi olmaya tercih etmesi oldukça kuvvetlidir. CHP'nin sanayi-tarım arasında gidip gelen bu çelişkili söyleminin altında kararsızlığın yanısıra bağımsız köylülüğü desteklemesi, seçmen tabanını tekrar kazanmak ve güçlenen burjuvazi muhalefetine karşı köylü ile ittifak kurma çabasının da olduğu düşünülebilir.[473]

İşçi, verimlilik, ruh beden mutluluğu, günlük yaşantısı, barınma koşulları hatta toprağı ve kültürü ile olan bağı açısından tam ve verimli çalışma perspektifi altında kurgulanmıştır. Tüm bu öğeler gerçekleştirildiğinde işçi verimli olabilecek ve hızlı bir sanayileşme gerçekleşecek ve üretim artışı sağlanacaktır. Bu nedenle de "hiçbir esasa dayanmadan ücretleri arttırmak yerine, işçinin randımanını ve çalıştığı müesseselerin rantabilitesini arttırarak, yevmiyelerini ve dolayısıyla işçinin hayat standardını yükseltmek belli başlı hedeflerimizden biridir. Bu amaca ulaşmak için kurumlar açmak kadar işçinin özel yaşayışını da düzenlemek zaruridir. Sıhhi meskende oturmak, gelirinden emin olmak, çocuklarının kabiliyetine göre yetiştirme imkânlarına sahip olduklarını bilmek ve görmek işçiyi çalıştığı müesseseye bağlar ve randımanlı çalışmaya sevk eder."[474]

Birbirine zincirin halkaları gibi bağlanmış işçi-verimlilik-sanayileşmeye dayalı mekanik kurgunun işleyebilmesi, grevin yasaklanması ve sendikal örgütlemenin –işçinin- kontrol edilmesini zorunlu kılar. Zorunlu tahkim sistemi de işçinin verimliliği olumsuz etkileyecek ücret zamları karşısında otoriter devlet kimliğini belirginleştirir. Hukuksal düzenlemelerle ve kurumsal yapılanmalarla zincirin halkalarının birbirinden ayrılmasına izin verilmez. Bu nokta da temel sığınak noktası 'milli menfaat', 'halkçılık' ve 'milliyetçilik' yani sınıf çatışmasının reddi olur. Bu nedenle de "Türkiye'de endüstriyi gaye değil, Türk yurttaşının her bakımdan kalkınmasına ve mutluluğa erişmesine bir vasıta saymaktayız"[475] görüşü biraz havada kalmaktadır. Çünkü milli menfaatler, dayanışma, verimlilik üzerine kurgulanan sanayileşme bizzat bu temelleri nedeniyle bir araçtır. Çalışan sınıfı, devletin himayesine almak ve rejimin dayandırıldığı milliyetçi anlayışı kitlelere benimsetmek için kullanılmıştır. Ayrıca işçinin çalışarak arttıracağı üretim

[472] Kuruç, a.g.e., s. 86.
[473] Keyder, *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar*, s. 175.
[474] *Çalışma Bakanlığı İlk Yılı ve İlk Hedefleri (Beş Yıllık İş Programının Esasları),* 1946, s. 28.
[475] *Çalışma Bakanlığı İlk Yılı ve İlk Hedefleri (Beş Yıllık İş Programının Esasları),* 1946, s. 89.

randımanından pay alarak ücretinin artmasının savunulması, işçinin yaşam standartlarının açıkça üretim artışlarına bağımlı kılınmasıdır.

DP döneminde en önemli vurgu çok az parayla çok verimli alanlara yatırım yaparak bir an önce kalkınmaktı. Üretimin arttırılması yine emeğin gücünden faydalanılmasıyla özdeşleştiriliyordu. Şubat 1951 de Meclis'te bütçe görüşmeleri sırasında Maliye Bakanı Hasan Polatkan, "biz her sahada yatırımların milli istihsali arttırmakta en verimli olanlarını ve az para ile en süratli neticeler verecek mahiyette bulunmalarını dikkatle araştırıp tercihimizi kullanmaktayız" diyordu.[476] Bu noktada işgücü ise tam bir verimlilikle çalışması gereken bir unsur olarak görülmekteydi. 1950 yılında Çalışma Bakanı Hulusi Köymen, İş ve İşçi Bulma Kurumu Danışma Kurulu'nda "dünyada umumi sulhün ve refahın en mühim amilleri arasında istihsalin arttırılması için insan gücünden azami istifade faktörü" ifadesini kullanıyordu.[477] Bu dönemde ILO kaynaklı *İşsizlikle Mücadele* ve BM' ait bir Uzman Heyetinin Raporu *Tam Çalıştırmayı Sağlamaya Matuf Milli ve Milletlerarası Tedbirler* olmak üzere iki eser çevriliyordu.

İşçi, parti tarafından dönem boyunca bir oy potansiyeli olarak görüldü ve sürekli olarak grev hakkı verileceğine doğrultusunda oyalandı. Siyasi ve ekonomik koşullara paralel olarak da işçiye yaklaşım, değişken bir politika zemininde sürdürüldü. Dönem boyunca partinin işçiyi, bireysel anlamda koruyan ve İş Kanunu'nun kapsamını genişleten yeni düzenlemeler yapması bu doğrultu da yorumlanabilir.[478] Ancak dönem boyunca sendikalara grev hakkı tanınmadığı gibi DP 50'lilerin ortalarından itibaren sendikalara karşı daha baskıcı bir tutum benimsedi. Dönem boyunca sendikalar üzerinde çeşitli yollarla kontrol sürdürülmekteydi. CHP-DP arasındaki çatışma ortamı büyük oranda sendikal faaliyetlere de yansıdı. Bu noktada Işıklı, DP, asker-sivil bürokrasinin ittifakına karşı işçileri, sendikalar vasıtasıyla siyasal mücadele ortamına çekmeye çalıştığını söyler.[479] Kuşkusuz İnönü gibi kuvvetli bir isim ve onu destekleyen bürokrat

[476] Kuruç, a.g.e., s. 122.
[477] *İş ve İşçi Bulma Kurumu1950 Yılı Danışma Kurulu Toplantısı,* 1951, s. 6.
[478] 1952 yılında çıkarılan Basın Kanunu ve 1954 yılında çıkarılan Deniz İş Kanunu ve 1954 yılında İş Kanunu'nda yapılan değişiklik, 1951 tarihli Hafta Tatillerinde Ücret Ödenmesi Hakkında Kanun, 1954 tarihli Öğle Dinlenmesi Kanunu, 1956 yılında Devlet ve Ona Bağlı Müesseselerde Çalışanlara İlave Tediye Yapılması Hakkında Kanun, 1957 tarihli Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu. Makal, 2002, ss. 73-74.
[479] Alpaslan Işıklı, "Ücretli Emek ve Sendikalaşma", *Geçiş Sürecinde Türkiye,* Der: Irvin Cemil Shick, Ertuğrul Ahmet Tonak, İstanbul: Belge Yayınları, 2003, s. 328.

sınıfının karşısında DP, kendini güvende hissetmediğinden ilk yıllarda iktisadi bolluğun yarattığı genel havadan ikinci dönemde de otoriter tutumunun etkisiyle bürokrasiye karşı tabansal zeminini korumaya çalışmıştır. Bu süreç içerisinde işçilerin de siyaset algılamaları değişmiştir diyebiliriz. Otoriter zihniyete tepkiden doğan DP iktidarı döneminde işçi de diğer kitlelerde olduğu gibi siyaset için önemini ve gücünü kısmen de olsa fark etmiştir. Dolayısıyla sendikal örgütlenmeler, partiye daha yakın bir mesafede durarak taleplerini elde etme yoluna gitmişlerdir.

3.7. Grev Neden Yapılmamalı?

3.7.1. CHP ve Grev

CHP, grevleri rejime bir tehdit ve bir çatışma olarak algıladığı için grev yasağı sürekli olarak savunulmaktaydı. Özellikle grev yasağı, "işçi sınıfının yaşam ve çalışma koşullarının II. Dünya Savaşı sonucu en kötü, en çekilmez olduğu, ayrıca çok partili demokrasiye geçildiğinin söylendiği bir sırada sürdürülmüştür. Daha ilginci 1940'lı yılların ikinci yarısının CHP'nin 1930'lu yıllardaki katı devletçiliğinin yavaş yavaş terk edildiği, açık bir biçimde özel teşebbüse destek verildiği ve liberal kapitalist sisteme gidildiği döneme rastlamasıdır. Oysa TBMM'deki tartışmalarda CHP'liler grev yasağının haklılığını gösterebilmek için devletçilik ilkesini sürekli dayanak yapmışlardır. Özel teşebbüsün güçlendiği bir sırada kapitalist düzenin bir gereği olan grev hakkını tanımamıştır."[480] Dönem boyunca partinin çeşitli vasıtalarla yerleştirmeye çalıştığı milliyetçi ideolojiye paralel olarak, grev istemeyen işçi, hamiyetli ve vatanperver, grev isteyen işçi "Türklüğünden şüphe edilebilecek" milletinin menfaatlerini düşünmeyen bir nevi vatan haini gibi tasvir ediliyordu. Ayrıca grev, Bolşeviklerin elinde ülkelerin içtimai ve iktisadi nizamını bozmak için kullanılan bir silahtı ve bu nedenle de yasak olmalıydı. Bu söylemle işçiler arasında da vatan hainliği ve komünistlikle özdeşleşen greve karşı çekingen bir algı yaratılmaya çalışılıyordu.

Dönemin Çalışma Bakanları tarafından ve partiye yakın olan gazetelerde neden grevin olmaması gerektiği sürekli olarak gerekçelendirilmiştir. Örneğin, Sendikalar Kanunu hazırlandığında Irmak, "işçinin grevle elde edebileceği hak ve menfaatlerin çok fazlasını makul ve adil bir tahkim usulüyle sağlamak mümkündür. (…) Devletçi bir rejimde zümrelerin kendi kuvvetleriyle arzularına ulaşmalarına

[480] M. Şehmus Güzel, *Türkiye'de İşçi Hareketi (Yazılar-Belgeler),* İstanbul: Sosyalist Yayınlar, 1993, ss. 243–244.

liberal rejimde olduğu gibi bir ihtiyaç yoktur. (…) Kalkınma devrinde olan ve geçmiş asırları süratle telafiye mecbur olan bir memlekette grev enerji israfı olduğu için çok defa, hele fakir memleketlerde işçinin sefaletine sebep olmaktadır. Sendikaların grev yapan üyelerini günlerce besleyebilmeleri için milyonluk servetler teraküm etmeleri lazım gelir ki bu da işçi tasarruflarının kısır yerde istihlak edilmesine sebep olur. Ve çok defa patronlar, sendikaları zayıf düşürmek için grevleri tahrik ederler. Devletçi bir rejim milli iktisat üstünde bu nevi oyunlara göz yummaz. Grevin karşılığın da lokavtı da yani patronların tazyik maksadıyla müesseselerini kapamalarını da yasak ettiğimiz için bir adalet gereği daha yerine getirilmiş bulunuyor. Dünyada müşahade ettiğimiz yeni gelişmeler grev hakkını tahdide hatta büsbütün kaldırmaya müteveccihtir. Hiçbir gerçek Türk işçisi bizden grev hakkını talep etmemiştir."[481] Başka bir konuşmasında da Irmak, "gerek grev gerekse lokavt bir bakımdan bir sınıfın kendi vasıtasıyla ihkakı hak etmesi demektir. Yani amele sınıfı sayısına, patron ise sermayesinin azametine güvenerek fikirlerini ve emellerini muhalif tarafa empoze etmeleri manasına gelir. Bu şüphesiz liberal ekonomi rejimlerinde belki yerinde bir tedbirdir. (…) Memleketimizde de liberal bir rejim kabul etseydik bu rejimin tabi haklarını tanımamız icap ederdi. Fakat biz devletçi bir rejime sahibiz. (…) Bu görüşle grevin memnuniyetini devam ettirmekte bir hak ve mantık vardır."[482] Bu söylemle iktisadi alanda liberalleşmeye çalışan parti, grev konusunda anti-liberal bir söylem geliştirmiştir. Irmak'a göre, İş Kanunu grev ve lokavtı yasaklayarak zorunlu tahkim sistemini getirmiştir. Dolayısıyla diğer pek çok ülkede olduğu gibi – Yunanistan, Portekiz, Brezilya, Uruguay- grev bizde de yasaktır. Zaten Amerika da dâhil olmak üzere tüm dünya grevi yasaklama eğilimindedir.[483]

1949 yılında Çalışma Bakanı olan Reşat Şemsettin Sirer, Celal Bayar'ın işçilere grev hakkı tanınmasına ilişkin konuşmasını şöyle eleştiriyordu. "Devletimiz iş hayatını düzenlemeyi, bu arada işçi işveren arasındaki münasebetlerden nazımlık etmeyi ve çalışanların haklarını kanun yollarıyla korumayı kendisinin esas vazifelerinden birisi saydığına göre grev ve lokavt gibi mücadele silahlarına artık lüzum var mıdır? Grev lokavt'ı doğurmaz mı? Bunun neticesinde işçiler, işsizliğe ve

[481] *İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Kanunu*, 1947, s. 6.
[482] *Çalışma Bakanlığı'nın İki Yılı*, s. 138.
[483] *Çalışma Bakanlığı'nın İki Yılı*, s. 139.

sefalete düşmezler mi? Ve gene, grevlerin memleket iktisadiyatına yapacağı tahribat sebebiyle pahalılık artarak, işçi vatandaşların geçimi bir kat daha güçleşmez mi?"[484]

Çalışma Bakanı Sirer, Kayseri Bez Fabrikası'nda işçilere hitaben yaptığı konuşmada DP'nin, işçilerin gönlünü kazanmak gayesiyle grev hakkını savunduğunu ve işçiyi kandırmaya çalıştığını aslında işçinin böyle bir talebi olmadığını söylüyordu. Çünkü bakana göre "Türk işçisi grevin değersiz bir silah olduğunu, çok kere elde patlayıp bunu kullananı yaraladığını biliyor[du]."[485] Ayrıca maden ocaklarında tek tek işçilerle görüşen bakan, işçilerin hiçbirisinin "bize grev hakkı verilsin, bunun temini için bize yardım et" demediğini de belirtiyordu. Kuşkusuz otoriter tek parti koşullarında işçilerin bakandan açık bir şekilde grevi talep etmesi o kadar kolay olmasa gerekir. Bakan yine konuşmasına devam ederek, "eğer bazılarının zannettikleri gibi veya zannetmedikleri halde iddia ettikleri gibi grev, işçi hayatının bütün meselelerini hallediveren bir iksir olsaydı, yüz-yüzelli sene bunun kullanılmaya başlandığı memleketlerde artık bugün işçinin halledilmemiş bir meselesi ve yürümemiş bir davası kalmamak icap ederdi."[486] Bakan aynı konuşmasında işçi işveren arasında yaşanacak sorunları çözmek için yasa da düzenlenen zorunlu tahkim sistemini hatırlattıktan sonra, "inkılapçı bir devlet ve halkçı bir idare de işçiyi, köhne ve işçiye faydasından çok zararı dokunan grev silahı ile, işvereni de lockout silahı ile teçhiz edip birbirinin karşısına dikerek birbirinden nefret etmeye, birbiriyle didişmeye sevk etmez. (…) say'in de, sermayenin de adaletle haklarının korunduğu bir nizam tesisine uğraşır. İşte biz bu nizamı tesise uğraşıyoruz."[487] Konuşmayı dinleyen işçi topluluğu da sürekli alkışlarla bakanı tasvip etmiştir. Bu durum işçinin grev algılamasını ve grevi, işveren karşısında kendisini savunacak bir araç olarak görmediğinin bir göstergesidir. Bunun sebeplerinden biri işçinin, para kazanmak amacıyla kısa sürelerde çalışması ve kanaatkâr tutumunun yanında grev talebi karşısında işten atılmaktan çekinmesidir.

18.01.1950 tarihinde Meclis'te yaptığı konuşmada Sirer, ülkede iftihar edilecek bir tahkim mekanizması olduğunu bu tahkim mekanizmasının işleyişinden hem işçilerin hem de işverenlerin çok memnun olduklarını aktarmıştır.[488] Bakan 4 Mayıs'ta İstanbul'da yaptığı radyo konuşmasında "Türkiye'nin çok şükür masun

[484] *Ulus*, 17.06.1949**,** *Grev ve Dünyamız içinde*, 1950, s. 79.
[485] Güzel, a.g.e., s. 256.
[486] *Ulus,* 30.09.1949, *Grev ve Dünyamız içinde*, 1950, ss. 81–82.
[487] *Grev ve Dünyamız*, 1950, s. 83.
[488] *Grev ve Dünyamız*, 1950, s. 90.

bulunduğu grev hastalığının milletimizin birliği ve devletimizin bekası için bir tehlike teşkil ettiğini kimse inkâr edemez" diyerek grevin devlete karşı bir tehdit olarak algıladığını vurguluyordu.[489]

1950 yılında çıkarılan kanunlarla devlet işçiyi koruyor mesajı verilerek, greve ne gerek var anlayışı savunuluyordu. Aynı yılın ilk üç ayında hükümet, İş Kanunu, İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları Kanunu ile İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu'nda değişikliklere ilişkin kanunları ve İş Mahkemeleri Kanunu tasarısını meclise sunmuştur. Bu gelişmelerin ardında DP'nin grevi ve işçiyi savunan söylemleri karşısında bir savunma olduğunu söyleyebiliriz. Öyle ki grevi savunmamasına rağmen İnönü bile yaptığı bir konuşmada greve açık kapı bırakıyor ama grevden önce yapılması gerekenleri de sayıyordu. 04.05.1950 tarihinde Cumhurbaşkanı İnönü'nün İzmir de verdiği seçim nutkunda "belki bir gün biz de, grev hakkını kabul ederiz. Fakat, ondan evvel, yapacağımız işleri tamamlamak lazımdır. Bugün, işçilerimiz ve işçi teşkillerimiz, sermaye sahiplerine karşı tahkim usulü ile emniyettedirler. (…) Bu memleket, baştanbaşa, çalışanlar ve çalışma teşkilatıyla dolacaktır. (…) İşçileri, grev hakkı namı altında, yakın ve muhakkak sefaletlere maruz bırakmak, kolay cazibeli mevzulardır. Fakat bunlar mesuliyetini bilen siyaset adamlarının göze alamayacakları şeylerdir."[490]

CHP'nin grev konusunda dönüşüm yaşaması 1953 yılında olmuştur. Parti bu programında, "vatan müdafaası ve geniş ölçüde vatandaş sağlığını ve memleket asayişini bozmamak kayıt ve şartları altında" ilk defa işçiye grev hakkını tanımıştır.[491] 1957 seçim bildirgesinde de CHP, işçiye grev ve toplu sözleşme hakkı, memura mesleki örgüt ve sendika hakkı, sosyal sigorta uygulamalarının genişlemesi, İktisadi Devlet Teşekkülleri'nde işçinin söz hakkına sahip olmasının sağlanacağına değinmiştir.[492] Kuşkusuz muhalefette olmanın yarattığı ortam partinin kolayca programına grev hakkını almasını kolaylaştırmıştır.

3.7.2. DP ve Grev

DP muhalefette bulunduğu yıllarda grevi hararetle savunduğu gibi 1950 parti programına da almıştır. Celal Bayar, 1 Kasım 1950 yılındaki meclisi açış konuşmasında "hususi teşebbüsü esas tutan serbest bir ekonomi nizamında işçinin

[489] *Grev ve Dünyamız*, 1950, s. 104.
[490] *Grev ve Dünyamız*, 1950, s. 106.
[491] Kili, a.g.e., s. 118.
[492] Tevfik Çavdar, "Cumhuriyet Halk Partisi (1950–1980)", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt: 8, İstanbul: İletişim Yayınları, 1983 (a), ss. 2028–2029.

grev hakkını ve teşkilatlanma hürriyetini tanımak icap eder. Elbette ki her hak ve hürriyette olduğu gibi bunun da, umumi menfaat ölçüsüne göre sınırları olacaktır" diyordu.[493] I. Menderes Hükümeti programında da "demokrasi prensiplerine göre tabii bir hak olarak tanıdığımız grev hakkını sair demokrat memleketlerde olduğu gibi, içtimai nizamı ve iktisâdi ahengi bozmayacak surette kanunlaştıracağız" denmiştir.[494] Parti iktidara geldikten sonra ise bu vaadini gerçekleştirmemiştir. Karpat bu durumu menfaat gruplarının baskısına bağlar.[495] Bölüşüm dinamikleri başlığı altında analiz etmeye çalıştığımız gibi DP'nin de ticari ortaklıklardan kâr sağlayan bir konumu ve güçlenen burjuvazi ile organik bağı bulunması dolayısıyla burjuvazinin elde ettiği kâra ortak olacağından grevin hem burjuvaziye hem de DP'ye zarar verecek olması grev hakkının neden tanınmadığını açıkça ortaya koymaktadır.

DP'nin iktidar olduğunda greve karşı değişen tavrını en net gösteren olaylardan birisi 1952 yılında dönemin Başbakan yardımcısı olan Samet Ağaoğlu'nun, Kırşehir milletvekili Halil Sezai Erkut'un, İstanbul Tekstil ve Örme Sanayi İşçileri Sendikası'nın miting yapma isteğine valiliğin niçin olumsuz cevap verdiğini içeren sözlü sorusuna karşılık mecliste yaptığı konuşmadır.[496] Ağaoğlu bu konuşmasında, bu mitingin amacının İstanbul'daki bütün işçi kitlesini meydanlarda toplayarak grev yapmaya sevk etmek olduğunu söyler. Ayrıca sendikanın talebinin basit bir miting talebi olmadığını bunun altında belli bir merkezden idare edilen bir planın aşamalarından biri olduğuna dair deliller bulunduğundan meselenin derin olduğunu söyler. Ağaoğlu'na göre işçiler miting yapması için Sosyalist Parti adında aslında komünist faaliyetlerde bulunanlar tarafından kışkırtılmaktadır. Ayrıca

[493] Gülmez, "Celal Bayar ve İşçi Hakları", s. 103.
[494] Dağlı ve Aktürk, a.g.e., s. 162.
[495] Kemal Karpat, *Türk Demokrasi Tarihi: Sosyal, Ekonomik, Kültürel Temeller,* İstanbul: Afa Yayıncılık, 1996, s. 256. Aktaran: Makal, 2007, s. 286.
[496] Sendika üç defa miting yapmak istemiştir. Birincisi 23 Ağustos 1951 tarihinde Taksim Cumhuriyet Meydanı'nda işsizliğin önlenmesi ve yerli sanayin geliştirilmesi, yerli mallarının kullanılması, lüzumsuz ithalatın durdurulması ve tek işçi çalıştıran işyerlerinde iş kanununun uygulanması isteğini kapsayan bir miting düzenlemek amacıyla vilayete başvurulur. Bu başvuru "seçim toplantı ve münakaşalarının yapıldığı bu günlerde toplantı yapılması mahzurlu görüldüğü" için reddedilmiştir. Bunun üzerine sendika seçimlerden sonra ikinci defa 20.08.1951 tarihinde yerli malını kullanmayı savunan bir miting için tekrar başvurmuş ancak valilikten yine izin çıkmamıştır. Üçüncü kez sendika 20 Nisan 1952 günü miting yapmak için valiliğe başvurduğunda, vali iller kanununu ileri sürerek, bütün zabıta kuvvetlerine başvurarak, miting için toplanan herkesi men edeceğini sert bir şekilde beyan etmiştir. Sendika da zabıta güçleri ile çatışmak istemediğinden miting yapmaktan vazgeçmiştir. *07.05.1952 Günü Başbakan Yardımcısı Samet Ağaoğlu'nun Büyük Millet Meclisi Kürsüsünden Yaptığı İthamlara Cevap*, İstanbul Tekstil ve Örme Sanayi İşçileri Sendikası, İstanbul: Saka Matbaası, 1952, ss. 7–12.

Ağaoğlu'na göre işçilerin, işverenin haksız yere işten çıkarmasını protesto etmeyi amaçlayan mitingin gerekçesi de iş ihtilafının konusuna girdiği için miting yapmayı gerektirmez ve kanunen yasak olan grev anlamına gelmektedir. Mitingin diğer gerekçeleri olan yerli malını kullanmayı teşvik, yerli sanayinin gelişmesine mani engellerin kaldırılması, tek işçi çalıştıran işyerlerinde iş kanununun uygulanması isteği Ağaoğlu'na göre tamamen siyasi taleplerdir. Sendikaların siyaset yapması kanunen yasaktır. Görüldüğü gibi Ağaoğlu, sendikanın tüm taleplerini siyasi olarak değerlendirdiği gibi, sendika ve işçilerin gizli bir planın parçası olarak komünist kışkırtmalara kapıldıklarını ileri sürmüştür. Sonuçta işçiler, mitingi gerçekleştiremedikleri gibi hükümet tarafından komünistlik, sınıf çatışması yaratmak hatta vali tarafından işverenlerin menfaatlerini korumakla suçlanmışlardır. Vali, oldukça ilginç bir yaklaşımla yerli malını kullanmayı teşvik etme amacı taşıyan mitingin işverenlerin, ürünlerini almayı teşvik ettiğini dolayısıyla mitingle aslında işverenin çıkarlarının savunulduğunu kast etmiştir. Hatta işçilere 'babaca' ikazda bulunmuş ve 'işverenlere alet olmamalarını' tavsiye etmiştir.[497]

Ağaoğlu, işçilerin mitingde afişlerde kullandıkları sloganları da kürsüden okuyarak, milletvekillerine sınıf mücadelesine mi gideceğiz? Meydanlarda toplanarak say ile sermaye mücadelesi mi yapacağız diye sorar. Hükümetin, kanunlar müsait olmasa bile "memleketin iç huzurunu ve refahını sınıf mücadelesi yaratarak ihlal edenlere hükümetimiz evvela karşı koyacak ondan sonra huzurunuza gelecektir" demiştir.[498] Ağaoğlu DP'nin greve ilişkin görüşlerini o kadar iyi ifade etmiş olacak ki bu konuşmayı yaptıktan 6 ay sonra 10.11.1952 tarihinde Çalışma Bakanı olmuştur.

Çalışma Bakanı olduktan sonra Samet Ağaoğlu 1953 yılında Meclis'te yaptığı konuşmada, "devletçi sistemde değil, liberal sistemde vazıı kanun olarak yapılacak bütün işler bitmiş olsun. Ondan sonra işverenle işçi arasında bir ihtilaf çıktığı zaman greve müracaat edilmelidir. Bugün için henüz o vaziyette değiliz, o vaziyete gelmeye çalışıyoruz, arkadaşlar" diyordu.[499] Sülker'in belirttiğine göre "Şubat 1953 grev hakkının verilmesi için başlayacak çalışmalar için tespit edilmiş tarihti. (…) [Ancak] sendika, birlik, federasyon gibi işçi teşekküllerinde idareci kadroyu ellerinde tutan iktidar partisi mensupları, 1950'den önceki heyecanı kaybetmiş, hatta o zaman ki

[497] *İstanbul Tekstil ve Örme İşçileri Sendikası*, s. 11.
[498] *İstanbul Tekstil ve Örme İşçileri Sendikası*, s. 5.
[499] Makal, "Türkiye'de 1946–1960 Dönemindeki Grev Tartışmaları ile Grevler Üzerine Bir Çözümleme Denemesi", s. 280.

isteklerini de unutmuştu. Grev de unutulan istekler arasındaydı. Artık grev hakkının tanınması en belli başlı teşekküllerin çalışma ve istek raporlarında yarım satırlık yer işgal ediyordu. Bu da bir nevi yasak savma halinde idi. Bu suretle işçi kütlelerine grev hakkının unutulmadığı anlatılmak isteniyordu."[500]

Ağaoğlu'ndan sonraki Çalışma Bakanı Hayrettin Erkmen Nisan 1953 yılında "halli zaruri çeşitli problemler varken, grev hakkının prioriteyi haiz bir mesele olduğuna" kani olmadığını belirtmiştir.[501] 1956 yılında Çalışma Bakanı Mümtaz Tarhan meclis de yaptığı konuşmada, "grevi neden yapmadık? Ağır bir topu çamurlu, kaygan bir satha yerleştirmeden evvel zemini kuvvetlendirmek lazımdır…Grev hakkını şimdiye kadar niye realize etmedik? Grevi yapmak için evvela gelişmiş bir sanayiye malik değiliz. Sanayimiz kundakta bebek halinde idi. Bu sanayi grev gibi ağır bir ihtilaf tedbiri ile, ihtilafların en had tedbiri ile kundakta iken öldüremezdik. Grev hakkını kabul edebilmek için grev sebeplerini ortadan kaldırmak zarureti vardı. Grev sebeplerini ortadan kaldırmak içinde işçiye vermemiz gereken daha birçok haklar vardı. Onlara bu hakları vermeden grev hakkını kabul ettiğimiz gün grev meydana gelebilir."[502] Bakan, işçiye haklarının verilmesini böylece greve neden olabilecek şartların ortadan kalkmasını, greve hakkının verilmesini gerektirecek koşulların oluşmadığını ve sendikalarında grev yapabilmek için yeterli mali güçlerinin bulunmadığını ifade etmiştir.

Toplu iş sözleşmesi ne zaman meclise gelecek ve hangi ülkelerin bu konulardaki mevzuatı örnek olarak alınacaktır, grev hakkı vermeyi düşünüyor musunuz sorularını Çalışma Bakanı Erkmen şöyle cevaplıyordu: "Çalışma Bakanlığı tarafından kolektif iş akdi kanun esasları tespit edilmiş olup önümüzdeki günlerde meclise sevk edilecektir. İsviçre İş Kanunu ile diğer ileri Avrupa ülkelerinin bu konudaki mevzuatları kolektif mukavele kanununun hazırlıklarında göz önüne alınmıştır." Grev hakkı ancak kolektif iş akdi ve sendikalar kanunu çıktıktan sonra üzerinde durulacak bir konudur.[503] Erkmen bakanlık yaptığı günlerde, işçi liderlerinin kendisine gelerek grev hakkıyla ilgili düzenlemelerin ne zaman yapılacağını sormaları üzerine, kendi hazırladığı grev tasarısını çıkararak "işte grev hakkı" dediğini ardından da "bu tasarı kanunlaşırsa siz bunu nasıl kullanacaksınız,

[500] Sülker, *Türkiye'de Sendikacılık*, ss. 255–256.
[501] Makal, a.g.m., s. 280.
[502] Makal, a.g.m., s. 281.
[503] Ağralı, a.g.e., s. 72.

grevdeki işçiyi nasıl besleyeceksiniz" diye sorduğunu aktarır. Bakan açıklamasına devam ederek, "bir hakkın verilmesi değil, kullanılması önemlidir. Ben kendi hesabıma grev hakkını Bakanlar Kurulunda gündeme getirdim, bazı arkadaşlar karşı çıktılar, zamansızdır dediler. Kalkınmakta olan bir ülkeyiz, bu zamanda işçinin grevi boş yere değer kaybı getirecektir dediler. Epey tartışıldı, sonra rahmetli Adnan Bey, Hayrettin bunu sen sakla, zamanı gelince görüşürüz" dediğini aktarır.[504]

Grev hakkı verilmesi konusu her daim gündemde kalan ve çoğunlukla da geçiştirilen bir söyleme dönüşmüştür. Ancak 1950'lilerin sonlarında grev konusuna değinen her kurum ve akademisyen hükümetten sert tepkiler almaya başlamıştır. Bu durum da partinin aslında greve karşı duyduğu tahammülsüzlüğü açıkça gösterir ve dönemin diğer baskıcı uygulamalarına paralel olarak gelişir. Özellikle çalışmamamızda da makalelerine yer verdiğimiz, çalışma hayatına ilişkin pek çok konunun tartışıldığı İstanbul Üniversitesi İçtimaiyat Enstitüsü tarafından düzenlenen Sosyal Siyaset Konferansları grev taleplerini gündemine aldığı için partinin hışmına uğramıştır. Bu konferanslara sendikacıların katılması ve grev hakkının öneminin vurgulanması DP iktidarını rahatsız etmiş ve dönemin Çalışma Bakanı Mümtaz Tarhan sert bir dille bu konferansı eleştirmiştir. "İşçi ve sendikacı eğitimi mevzuu çalışma vekâletinin vazifeleri cümlesinden olduğuna göre bir ilim enstitüsünün bu vekâlete ait bir vazifeyi üzerine almaya kalkması gayretinin ne gibi maksatlara matuf olduğunu kestirmeye imkân yoktur. (…) İlmin maskesi altında ücret teorileri izah ediyormuş gibi Batılı hak, demogojiyi, dava yapmaya çalışan iki bedbahtın, gözü tok, imanı kuvvetli, aklı selim galib olan Türk arasında düzmece Mesih gibi rol oynamaları kibrit alevi gibi kısa, sahdede kral rolü alan aktörün şa'şaalı hayatı gibi süreksiz ve devamsız kalacaktır. (*Cumhuriyet,* 20.3.1957)"[505] Yine Tarhan 6.5.1957 günü Meclis'te, Sosyal Siyaset Konferansları kapsamında konuşmalar yapan Orhan Tuna'yı kast ederek, "bir profesör tarafından muhtelif gazetelerde neşriyat yapılıyor, şehir şehir; kasaba kasaba, fabrika fabrika dolaşarak zihinleri teşviş edecek mahiyette işçi ve sendikacılara konferans veriyor veya verdiriliyor" diyordu.[506]

Çalışma Bakanı Haluk Şaman 26.02.1959 yılında, "grev hakkını memleketimizin içinde bulunduğu şartlara bilhassa iktisadi bünyemizin kaydettiği

[504] Makal, a.g.m., s. 282.
[505] Akkaya, a.g.m., s. 836.
[506] Ahmet Makal, "Erken Cumhuriyet Dönemi Emek Tarihi ve Tarihçiliği Üzerine Bir Değerlendirme", *Ameleden İşçiye Erken Cumhuriyet Dönemi Emek Tarihi Çalışmaları*, İstanbul: İletişim Yayınları, 2007, s. 16.

gelişmelere göre tatbik mevkiine koymak zorundayız. Biz grev hakkına giderken bir takım merhalelerden geçmemizi ve bastığımız yeri iyice kontrol ederek yürümemizi şart görüyoruz. (…) Biz iktisadi ve içtimai şartlarımız henüz oluş halinde bir cemiyet olmamız dolayısıyla grev işinde tatbik edilecek şartları dikkatle tespit etmeye mecburuz. Ekonomik sosyal gelişmemizi grev namı altında rahnedar etmemeliyiz, felce uğratmamalıyız" diyordu.[507] Aynı yıl DP, 18.12.1959 tarihinde Kolektif İş Mukaveleleri Hakkında Kanun Layihası hazırlayarak meclise sunmuştu. 1960 yılında DP hükümeti darbeyle indirildiğinde bu tasarı mecliste görüşülmekteydi. Ancak DP iktidarı devam etseydi de işçiye grev hakkı tanınmayacağı belli olmuştur çünkü tasarıda işçiye grev hakkı tanınmamıştır.[508]

[507]Makal, "Türkiye'de 1946–1960 Dönemindeki Grev Tartışmaları ile Grevler Üzerine Bir Çözümleme Denemesi", ss. 281- 282.
[508] Makal, a.g.m., s. 283.

SONUÇ

Batı Avrupa'da Sanayi Devrimi ile gelişen kapitalist üretim tarzı karşısında Osmanlı'nın temelini oluşturan tarıma dayalı geleneksel üretim yapısı çözülmeye başladı. Devletin konumunu yeniden tanımlamaya çalıştığı bu dönemlerde Tanzimat ve meşrutiyetlerle kısmi reformist çarelere başvuruldu. İttihatçılar II. Meşrutiyet'in ilk döneminde "liberal" ve I. Dünya Savaşı yıllarını kapsayan ikinci döneminde "milli iktisat" politikaları uygulayarak önemi geç de olsa kavranan sanayileşme için ilk adımları şekillendirmeye başladı. Diğer ülkelerden daha geç bir zamanda gerçekleştirilmeye çalışılan sanayileşmenin bir sonucu olarak çalışma yaşamıyla ilgili sınırlı düzenlemeler çoğunlukla otoriter, yerli ve yabancı sermayenin çıkarlarına yönelik olarak gerçekleştirildi. Bununla birlikte çalışma yaşamını düzenleyen bir kurumsal yapı da şekillenmedi, hukuki düzenlemelerin hâkim olduğu meşru bir yapının aksine siyasi iktidarın bizzat kendisi, dönemsel koşulların yarattığı kendine özgü gerçeklikler içinde düzenleyici temel aktör görevini üstlendi.

Osmanlı'nın devletin hâkimiyetini esas alan otoriter-bürokratik yapısı cumhuriyet rejimine de miras kalmıştır. Bu yapının şekillendirdiği toplumsal dinamikler ve iktisadi yapı bu sefer, ulusalcı-halkçı temellere dayanan yeni rejimin bürokrasisinin kontrolünde, sınıfların birbirlerinden rol çalmasına izin vermeden sürdürülmesi temeline oturtulmuştur. Ulusal bağımsızlığın yarattığı, rejimi ve devleti savunma refleksi yeni rejimin hukuksal düzenlemelerinden toplumu yukardan biçimlendirme projesine kadar çok geniş bir alanda ideolojik/hukuki yapıyı oluşturmuştur. Tarımsal üretimin ağırlıklı olduğu, geri üretim yapısının gerçekliği bu yeni dönemde sanayileşme hedefini engellememiş, devlet yani bürokrasi uyguladığı iktisadi politikalarla toplumdaki sınıfsal dengeleri belirleyen ve değiştiren konumunu sürdürmüştür.

1945 yılına kadar olan sürede II. Dünya Savaşı, MKK ve daha sonra uygulanan dış ticarette liberalleşme küçük köylüyü ve işçiyi fakirleştirirken, tüccar, sanayici ve büyük toprak sahibini zenginleştirmiştir. Devlet eliyle gerçekleşen bu durum, CHP'nin, halkçı söyleminin aksine, servet birikimi yapan büyük toprak sahibi, eşraf, tüccar ve iş adamlarının çıkarlarını temsil eden bir konum kazanmasına neden olmuştur. Toplumsal sınıfların arasında gerçekleşen adil olmayan bu gelir bölüşümü dönem itibariyle iyice belirginlik kazanmıştır. Bu durumun farkında olan

CHP, Varlık Vergisi, Toprak Mahsulleri Vergisi ve Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ile bölüşüm dengelerini yeniden oluşturmaya çalışmıştır. Fakat başarılı olamadığı gibi parti, servet birikimi yapmasını sağladığı sınıfları da kendisinden uzaklaştırmıştır.

1945'le birlikte "dış yardımsız kalkınmak imkânsızdır" anlayışına dayalı olarak dış pazara dönük, tarıma, madenciliğe, alt yapı yatırımlarına ve inşaat sektörüne öncelik veren bir kalkınma anlayışı benimsendi. Bir önceki dönemin koşullarında birikim yapan kesimler bu sefer liberal politikalar sayesinde ve kâr getiren sektörlerde faaliyet göstererek birikimlerini giderek arttırdılar. Sermayenin artan birikimi ve güçlenen konumu karşısında ve seçmen tabanı edinme kaygısıyla tam da bu dönemde CHP, söylemlerinde işçiyi ön plana almaya başladı. Bu söylemlerinde işverenlerden ceza olarak toplanan paraların çok seri vasıtalarla işçilere ulaştırılacağını vurguladı. Böylece parti, işveren karşısında işçinin de çıkarlarını koruyacağı ve işvereni de devletin denetimi altına alacağı mesajını verdi. Diğer yandan da CHP, sendikalar kanunu ile örgütlenmeyi dizginleme ve işçiyi yasal himayesi altına almayı da ihmal etmedi.

DP döneminde işvereni maliyete ortak etme söylemi yeni bir boyut kazanıyordu. İşçi-işverenden toplanan sigorta primleri tarım, maden, emlak ve inşaat sektörüne kredi desteği sağlayan bankalar aracılığıyla ticari kâra ve yatırım finansmanına dönüştürülüyordu. Özellikle tarım sübvansiyonu, dünya standartlarının üzerinde fiyat politikası ile tarımsal ürünlerin alımının finansmanı bu yolla sağlanıyordu. Bankacılık sektörünün sağladığı kredi bolluğu sayesinde, DP ile birlikte sanayi çabuk kâr getiren ticarete, arsa spekülasyonuna ve inşaat sektörüne yöneldi. Böylece 1950'lilerin ilk yıllarında ticari kârlara odaklanan sanayi burjuvazisi ve büyük toprak sahibi zenginleşiyordu. Aynı zamanda İDT'lerinde çalışanlara yapılan zamlar sayesinde işçiler de büyük ücret artışları elde ediyordu.

Sınıf çatışmalarının reddine dayanan rejim mantığı çerçevesinde işçi ve işveren arasında bir birlik olduğu asla çıkar çatışmaları olamayacağının savunulması, sanayileşmenin de temel taşlarından birini oluşturdu. CHP'li bürokrat kadro, sınıf çatışmasını yadsıyan söylemiyle işçi ve işvereni milli menfaat ekseninde aralarında iş bölümü ve ahenk olan bir organizma olarak tanımladı. Başlangıçta sınıfsal yapılanmaları reddeden ve toplumsal birlik ve türdeşliği sağlama amacı taşıyan halkçılık 1946 yılında çok partili siyasi yaşama geçilmesi ve sınıf esasına dayanan

sendikalar kurulmasına izin verilmesiyle önemini yitirdi. Bu yeni dönemde artık varlığı kabul edilen sınıflar arasındaki çatışmayı önleyecek temel rasyonel milliyetçilik, milli menfaat ve kamusal fayda oluyordu. Sendikalar, milliyetçi teşekküller, işçiler de milli menfaatlerin farkında olan, devlete bağlı ve devlet himayesinde rejim işçileri olarak kurgulanıyordu.

CHP döneminde işçi verimini arttırmak, işçinin ruh ve beden kabiliyetlerine göre işe yerleştirilmesi, mutlu ve huzurlu yaşaması için bekâr işçi kışlaları şeklinde değil, bahçeli, küçük orta tiplerde ve bahçesinde üretim de yapacağı işçi meskenleri yapılması vurgulanıyordu. Bu işçi evleriyle işçinin toprağa bağlılığının devam ettirilmesi ve köklü işçi ailelerinin yetiştirilmesi öngörülüyordu. İşçinin çalışmak için geldiği fabrika da kendi kırsal kültürünü sürdürebileceği kırsal-mekânsal bir ortam yaratılarak işçileştirilmeye çalışılıyordu. Ancak aynı CHP, tarımın teknikleşmesini ve fazla iş gücünün endüstriye aktarılmasını da savunuyordu. Hatta tam aksi anlama gelen Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nu çıkararak tarımsal üretimi de teşvik edecek politikalar uyguluyordu. İşçiyi hem uzmanlaşmış bir sanayi işçisi olarak hem de kırsal üretimle bağını sürdüren bir yapıda kurguluyordu. Bu arada yasa kapsamına girmeyen deniz, hava ve tarım işçilerini de yasa kapsamına alacak 'tam bir Türk iş kodu' oluşturulması yoluyla tüm çalışanlar üzerinde geçerli bir hukuk düzeni yaratmak hedefleniyordu. Tarım işçileri dışında basın, deniz ve hava işçilerini kapsamına alan yeni düzenlemeler DP döneminde gerçekleşiyordu. DP döneminde ise işçi, kısa zamanda geçekleştirilmesi hedeflenen sanayi kalkınması için tam bir verimlilikle çalışması gereken bir unsur olarak görülüyordu. Partinin işçiye yaklaşımı ise seçmen tabanı zihniyetinde ikili bir tutum halindeydi. Grev hakkını tanıyacağız söylemiyle iktidara gelen parti, bu hakkın tanınması için bir çaba sarf etmiyor, sendikal örgütlenmeleri parti güdümüne almaya çalışıyor ve işçiyi sadece bireysel anlamda koruyan yasalar çıkarmakla yetiniyordu. Özellikle 50'lilerin ikinci yarısından itibaren örgütlülüğe karşı yasanın yoruma açık düzenlemelerinden faydalanarak baskıcı bir politika izliyordu.

Sosyal adalet, her ne kadar dayanışma, milliyetçilik ve milli birlik kavramları kadar çok vurgulanmasa da kısmen değinilen bir kavramdı. CHP, sosyal adaleti bir hakikat olarak kabul ettiğini bunu sağlamak için de İşçi Sigortaları Kurumu'nu kurduğunu belirtiyordu. Oysa CHP döneminde sadece İş Kanunu kapsamına giren işçiler sosyal sigortadan faydalanmaktaydı. Sosyal adaleti ve beraberinde

dayanışmayı sağlaması öngörülen kurum, devletin tüm işçileri kapsamına almasını maliyetli gördüğü için sınırlı kalıyordu. DP döneminde de kurum tarafından toplanan primler, hastane yapımı ve diğer harcamalar sayılmazsa tarım, maden ve emlak sektörünü finanse ettiği için bambaşka bir işlev görüyordu. 1954 sonrasında ise hayat pahalılığının artması nedeniyle bu işlevini gerçekleştiremiyordu. Sigorta Kurumunun dışında sosyal adaleti ve çalışanların artan milli gelirden adil bir pay almasını sağlayacak diğer kurumlarda İl Hakem Kurulları, Yüksek Hakem Kurulu ve yerel düzeyde asgari ücreti belirlemekle görevli mahalli komisyonlardır. Özellikle Hakem Kurulları işçinin kısmen ücretlerini arttırmasını sağlamış olsa da çok uzun bir sürede ve bazen adil olmayan kararlar almaları nedeniyle eleştirilmişlerdir. Bu nedenle de bu kurullar kendilerinden beklenen işlevleri etkin bir şekilde yerine getirememişlerdir. Benzer şekilde her bölgede geçinme koşulları ve enflasyonu temel alarak yerel düzeyde asgari ücreti belirleyen mahalli asgari ücret komisyonları da sosyal adaleti sağlayan bir işlev görememişlerdir. Çünkü ücretler yerel düzeyde belirlendiği için ülke genelindeki tüm çalışanlara yansıtılamamış, aynı şehirde aynı işkolunda farklı ücretler tespit edilmiş ve tutarsız bir şekilde alınan kararlar sonucunda bu uygulamadan beklenildiği gibi faydalanılamamıştır.

1946 yılı itibariyle oluşmaya başlayan ve çalışma yaşamını ilgilendiren temel kurumsal yapılanmaların kısa zaman içinde birbiri ardına kurulması ve sosyal güvenliğe ilişkin yasalar çıkarılması uygulama da pek çok sıkıntıyı da beraberinde getirmiştir. Bunlarda ilki hukuksal kurallara devletin kurumlarının ve işletmelerinin de kendini bağlı görmemesi ve kuralları ihlal etmesi sonucunda hukuki ve kurumsal işleyişi yozlaştırmasıdır. İkincisi ise özellikle görünürde işçi-işveren-devlet taraflarının katıldığı kurumların daha iyi işlemesi ve sorunlara daha etkin çözüm bulma amacıyla kurulan İş ve İşçi Bulma Kurumu Danışma Kurulu ve İşçi Sigortaları Genel Kurulu'nun yapılanmasında devletin etkisini daha da belirginleştiren bir kurumsal örgütlenme modeli ortaya koymasıdır. Böylece temelde çalışma ilişkilerinin taraflarını yönetime ve kararlara ortak etmesi gereken bu kurullar sadece sorunların her sene dile getirildiği pasif yapılanmalara dönüşmüştür.

Kurumsal yapılanmayı etkileyen diğer sorunlar ise tecrübe ve bilgi sahibi olunmayan ve gereken önemin verilmediği bir alanda hukuksal alt yapı hazırlamanın güçlüğü, hukuki mevzuatı uygulayacak yetişmiş ve eğitimli personel olmaması, teşkilat yapısının zayıf olması, çalışma yaşamının temel unsurlarının kavranamamış

olması, kurumlara yeterli mali imkânların sağlanmaması, yerleştirilmeye çalışılan hukuksal temelli çalışma araçlarına geleneksel yapıların dirayeti ve çalışma yaşamının taraflarını oluşturan işçi-işverenlerin bilinçsizliği, işçiliğin halen daha bir meslek olarak görülmemesi, iş teftişi mekanizmasının yeterince iyi işletilememesi ve sendikal örgütlenmenin zayıf olmasıdır.

Çalışma yaşamını tam merkezden düzenleyen 1936 İş Kanunu'nun uzun bir tasarılar maratonu ile yasalaştığı ve kanunun öngördüğü pek çok hukuki ve kurumsal düzenlemenin ancak 1945'ler itibariyle uluslararası etkilerle gerçekleştirilmiş olması ilk aşamada işçi sorununa yeterli önemin verilmediğini göstermektedir. Zira dönemin hukuki düzenlemelerine baktığımızda aceleyle yapıldıkları, çoğunlukla diğer ülkelerin tecrübelerinden faydalanıldığı bu nedenle hazırlanan kanunların ülkenin nesnel koşullarına ve ihtiyaçlarına cevap veremediğini söyleyebiliriz. Bu nedenle de özellikle yasaların ve kurumların uygulamada yaşadığı sorunları tespit etmek amacıyla hükümetin ülkenin koşullarını bilmeyen yabancı uzmanlardan yardım istemesi de ayrıca önemli bir eksikliktir. Bu durum Çalışma Bakanlığı gibi bir kurumun ülkenin iş gücü, sanayi yapılanması ve çalışma yaşamını etkileyen toplumsal koşulları analiz etmek konusunda yetersiz kaldığını ya da yetersiz bırakıldığını göstermektedir. Özellikle bakanlığın kısıtlı bir bütçe ve sınırlı yetkilerle kurulduğu düşünülecek olursa bu durum oldukça normaldir. Ayrıca hukuksal düzenlemelerin ve kurumların tam anlamıyla işletilememesinin ana sebebinin kendi toplumsal yapısının eksikliklerini gidermekten uzak, kapsamı sınırlı ve bürokrasi hâkimiyetinin olduğu bir hukuksal yapılanmadan kaynaklandığı da görülmemiştir. Keza çalışma yaşamının düzenlenmesinin CHP döneminde sadece ideolojik şekillendirme üzerinde temellenmesi bu eksikliğinde temel sebeplerinden biridir. Bir sonraki dönemde de DP benzer bir politikayı rejimin değil ama siyasi iktidarının çıkarları doğrultusunda sürdürmüştür.

Hukuksal düzenlemeler sonrasında kurallara bağlı ve siyasi partilerin güdümünde gerçekleşen örgütlenme, çalışma yaşamında devletin her daim etkin bir rol oynamasına neden olmuştur. Sanayileşmeye odaklı gelişim modeli sermaye gücünü ön plana çıkarmış emeği yaratan işgücünü geri planda tutmuştur. Grevlerin üretimi düşürüp sanayileşmeye ket vuracağı inancı aslında çalışma koşullarının düzensizliğinden (keyfiyetinden) ve ilkelliğinden kaynaklanan verimsizliğin görülmesine engel olmuştur. Özellikle CHP'nin her şeyi rejime eklemlemeye çalışan

otoriter tutumu, DP dönemindeki popülist iktisadi politikalar her iki parti döneminde çalışma yaşamının rasyonel boyutlarla ele alınmasını engellemiştir. İşgücü, sendikalaşma ve grev hakkı toplumun içsel dinamikleriyle değil siyasal olgular eşliğinde ve sol ideolojiye karşı mücadele niteliğinde ele alınmıştır. Bu nedenle çalışma yaşamına ilişkin yapılan her müdahale de amaç çalışma koşullarını 'düzenlemek' değil çalışma yaşamını iktidarın kendi yaratmış olduğu siyasi rasyonalitesine uygun bir şekilde 'biçimlendirmek' olmuştur.

KAYNAKÇA

AĞAOĞLU, Samet; HÜDAİOĞLU, Selahattin. *İş Hukuku Tarihi*, y.y.: Merkez Basımevi, 1938.

AĞRALI, Sedat. *Türk Sendikacılığı (Günümüze Kadar Belgelerle),* İstanbul: Son Telgraf Matbaası, 1967.

AHMAD, Feroz. "Cumhuriyet Türkiye'sinde Sınıf Bilincinin Oluşması 1923–1940", *Osmanlı'dan Cumhuriyet Türkiye'sine İşçiler 1839–1950,* Der: Donald Quataert, Erik Jan Zürcher, Çev: Cahide Ekiz, İstanbul: İletişim Yayınları, 1998, ss. 123–153.

AHMAD, Feroz. "Türkiye'nin Cumhuriyet Dönemi Siyasal Gelişmeleri", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt: 7, İstanbul: İletişim Yayınları, 1983, ss. 1991–1997.

AKKAYA, Yüksel. "Korporatizmden Sendikal İdeolojiye, Milliyetçilik ve İşçi Sınıfı", ed: Tanıl Bora, Murat Gültekingil, *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce*, *(Milliyetçilik),* Cilt: 4, İstanbul: İletişim Yayınları, 2002, ss. 829–840.

AKSOY, Sadri. *Amerikan Sosyal Emniyet Programları Hakkında Müşahedeler ve Memleketimiz İçin Tatbiki Uygun Usuller Hakkında Rapor*, İşçi Sigortaları Kurumu Umum Genel Müdürlüğü Yayınları, Sayı: 30, Ankara: Karınca Matbaası, 1955.

AKŞİN, Sina ve diğerleri. *Çağdaş Türkiye Tarihi (1908–1980)*, Cilt: 4, İstanbul: Cem Yayınevi, 6. Baskı, 2000.

AKŞİN, Sina. "Cumhuriyet Halk Partisi'nin Siyasal, Toplumsal ve İdeolojik Kökenleri", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt: 8, İstanbul: İletişim Yayınları, 1983, ss. 2037–2042.

ARNDT, H. "Asgari Ücretler", *Sosyal Siyaset Konferansları,* 7. Kitap, İstanbul: 1954, ss. 33–40.

AKSOY, Suat. *Toprak Reformunun Hukuki Esasları,* Ankara: Ankara Basım ve Ciltevi, 1964.

AKSOY, Sadri. *Çalışma Hayatını Düzenleyen Mevzuat Hakkında Rehber,* Çalışma Bakanlığı Yayınları, Sayı: 4, İstanbul: Hüsnütabiat Basımevi, 1946.

AKSOY, Sadri. *Sosyal Sigortalar Mevzuatı*, Çalışma Bakanlığı Yayınları, Sayı: 5, İzmir: Doğanlar Basımevi, 1946.

AYDIN, Zülküf. "Milliyetçilik, Demokratikleşme ve Kürt Sorunu", *Sürekli Kriz Politikaları 1,* Haz: Neşecan Balkan, Sungur Savran, İstanbul: Metis Yayınları, 2004, ss. 105–125.

BAKIREZER, Güven. "Türk Modernleşmesinde İktisadi Yapının Dönüşümü, Refah ve Sosyal Demokrasi", ed: Güngör Erdumlu, *Modernlik ve Modernleşme Sürecinde Türkiye,* Ankara: Babil Yayıncılık, 2004, ss. 187–219.

BAŞARI, Orhan; TEZMAN, Naim. *İş Hukuku ve Sigorta Mevzuatı,* İstanbul: Kutulmuş Matbaası, 2. Baskı, 1957.

BAYDERE, Fuat. "İş Mevzuatına Tesirleri Bakımından Çalışma Meclisleri", *Sosyal Siyaset Konferansları,* 17. Kitap, İstanbul, 1966, ss. 212–222.

BORA, Tanıl; CANEFE, Nergis, "Türkiye'de Popülist Milliyetçilik", ed: Tanıl Bora, Murat Gültekingil, *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce, (Milliyetçilik),* Cilt: 4, İstanbul: İletişim Yayınları, 2002, ss. 635–662.

BORATAV, Korkut. "İktisat Tarihi (1908–1980)", *Türkiye Tarihi 4: Çağdaş Türkiye (1908–1980)*, Der: Sina Akşin, İstanbul: Cem Yayınları, 2000, ss. 297–379.

BORATAV, Korkut. "Türkiye'de Devletçilik", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt: 2, İstanbul: İletişim Yayınları, 1983, ss. 412–418.

BUĞRA, Ayşe, *Devlet ve İşadamları,* Çev: Fikret Adaman, 2. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 1995.

BULUŞ, Abdülkadir. "1923–1950 Dönemi CHP İktisat Politikaları ve CHP'nin İktisadi Devletçilik Arayışı", *Liberal Düşünce,* Yıl: 9, Sayı: 36, Güz 2004, ss. 147–170.

CEM, İsmail. *Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi,* İstanbul: Cem Yayınevi, 6. Baskı, 1977.

Çalışma Bakanlığı. *50 Yılda Çalışma Hayatımız,* Ankara, 1973.

Çalışma Bakanlığı. *Çalışma Bakanlığı İlk Yılı ve Hedefleri (Beş Yıllık İş Programının Esasları)*, Ankara: Akın Matbaası, 1946.

Çalışma Bakanlığı. *Grev ve Dünyamız,* y.y.: 1950.

Çalışma Bakanlığı. *Milletlerarası Çalışma Bürosu Misyonu Tarafından Türkiye Cumhuriyeti Hükümetine Sunulan Rapor (Mart-Mayıs 1949),* Ankara: Çankaya Matbaası, 1950.

Çalışma Bakanlığı. *Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanun Tasarısı Hakkında Beyaz Kitap,* Ankara: Emek Basımevi, 1961.

Çalışma Bakanlığı. *Çalışma Bakanlığı Bağlı Kuruluşlar: 50. Yıl,* y.y., t.y.

Çalışma Bakanlığı. *Çalışma Bakanlığı'nın İki Yılı (Kuruluş, Sosyal Sigortalar, İş ve İşçi Bulma, Tesisler, Genel Kurul Toplantıları, Sendika Hürriyeti, Dünya İle İşbirliği),* Ankara: Doğuş Matbaası, 1947.

Çalışma Bakanlığı. *Milletlerarası Çalışma Konferansının 15.10.1945–05.11.1945 Tarihleri Arasında Paris'te Akdolunan 27. Birleşimine Ait Rapor,* Ankara: Kanaat Basımevi, 1945.

Çalışma Bakanlığı. *İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Kanunu,* Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası, 1947.

Çalışma Bakanlığı. *Tam Çalıştırmayı Sağlamaya Matuf Milli ve Milletlerarası Tedbirler (BM Genel Sekreteri Tarafından Tayin Edilen Bir Uzman Heyetinin Raporu),* çev: Cahit Talas, İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü Yayınları, No: 13, Ankara: 1952.

Çalışma Bakanlığı. *İşçi Sigortaları Kurumu Çalışma Meclisi İş ve İşçi Bulma Kurumu 1947 Genel Kurul Toplantıları,* Ankara: Doğuş Matbaası, 1947.

Çalışma Bakanlığı. *Çalışma Mevzuatı Cilt: II,* İstanbul: Güven Basımevi, 1949.

ÇAVDAR, Tevfik. *Türkiye Ekonomisinin Tarihi (1900–1960),* İstanbul: İmge Kitabevi, 2003.

ÇAVDAR, Tevfik. "Cumhuriyet Halk Partisi (1950–1980)", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt: 8, İstanbul: İletişim Yayınları, 1983, ss. 2025–2036.

ÇAVDAR, Tevfik. "Demokrat Parti", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt: 8, İstanbul: İletişim Yayınları, 1983, ss. 2060–2075.

DAĞLI, Nuran; AKTÜRK, Belma. *Hükümetler ve Programları (1920–1960),* Cilt: 1, Ankara: 1988.

EĞRİCAN, Nilüfer. "Türk Sanayisinin Yapısal Sorunları ve Bilimsel Sosyal Altyapı ile İlişkileri", <http://216.239.59.104/search? q=cache:F0dw4DbM_fYJ: www.umtik 2008.org/eski_kongreler/2000/tr/invited_speaker_t.pdf+nil%C3%BCfer+e%C4%9Fr

ican+filetype:pdf&hl=tr&ct=clnk&cd=7&gl=tr&client=firefox-a >, (27.11.2007). ss. 1–23.

ERKÜN, Safa Ş. "İş Mahkemeleri Kurulurken Bazı Düşünceler", *İçtimai Siyaset Konferansları,* Neşriyat No: 11, İkinci Kitap, İstanbul: 1949, ss. 34–48.

EROĞUL, Cem. "Çok Partili Düzenin Kuruluşu: 1945–71", *Geçiş Sürecinde Türkiye,* Der: Irvin Cemil Shick, Ertuğrul Ahmet Tonak, İstanbul: Belge Yayınları, 2003, ss. 112–151.

FAYDALI, Mehmet Cengiz. "Türkiye'de İşçi Emekçi Hareketinin Tarihsel Mücadele Süreçleri ve Kesk", <http://www.yapiyolsen.org/tieh_cfaydali.htm> (20.05.2007).

FINDIKOĞLU, Z. Fahri. "İstismar Nazariyesi ve İşçi Sınıfı", *İçtimai Siyaset Konferansları,* Neşriyat No:17, Dördüncü Kitap, İstanbul: 1951, ss. 1–17.

FİŞEK, Kurthan. *Türkiye'de Kapitalizmin Gelişmesi ve İşçi Sınıfı,* Ankara: Doğan Yayınları, 1969.

GÖKMEN, Özgür. "Tek Parti Dönemi Cumhuriyet Halk Partisi'nde Muhafazakâr Yönelimler", <http://www.let.leidenuniv.nl/tcimo/tulp/Research/og4.pdf>, (15.05.2007).

GURVITCH, Georges. "Hukuk Sosyolojisinin Kurucuları: 1- Durkheim", Çev: Hamide Topçuoğlu, < http:// auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-1950-07-03-04/AUHF-1950-07-03-04-Gurvitch.pdf > (06.02.2008) ss. 534–548.

GÜLMEZ, Mesut. "Celal Bayar ve İşçi Hakları", *Türkiye Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 1, Mart 1987, ss. 87–106.

GÜLMEZ, Mesut. *Meclislerde İşçi Sorunu ve Sendikal Haklar (1909–1961),* Ankara: Öteki Yayınevi, 1995.

GÜLMEZ, Mesut. *Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye (UÇÖ-ILO Sözleşme ve İlkeleri),* Cilt: 1, Ankara: TODAİE Yayınları, 1988.

GÜZEL, M. Şehmus. "Cumhuriyet Türkiyesi'nde İşçi Hareketleri", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt:1, İstanbul: İletişim Yayınları, 1983, ss. 1848–1876.

GÜZEL, M. Şehmus. "Çalışma Bakanlığı'nın Kuruluşu: Çalışma Hayatında İngiliz Etkisi", *Tarih ve Toplum,* Cilt: 9, Sayı: 49, Ocak, 1988, ss. 116–120.

GÜZEL, M. Şehmus. "İkinci Dünya Savaşı Boyunca Sermaye ve Emek", *Osmanlı'dan Cumhuriyet Türkiye'sine İşçiler (1839- 1950),* Der: D. Quataert ve E. J. Zürcher, Çev: Cahide Ekiz, İstanbul: İletişim Yayınları, 1998, ss. 197–224.

HÜLÜR, Himmet; AKÇA Gürsoy. "İmparatorluktan Cumhuriyete Toplum ve Ekonominin Dönüşümü ve Merkezileşmenin Dinamikleri", <http://www.turkiyat.selcuk.edu.tr/ pdfdergi/s17/hulur.pdf>, (02.04.2008), ss. 311–341.

Hürriyet Partisinin 5 Yıllık İktisadi Gelişme Planı, Hürriyet Partisi Yayınları, No: 2, Ankara: Ayyıldız Matbaası, 1957.

HP Meclis Grubu: Görüşümüz, Ankara: Balkanoğlu Matbaacılık, 1957.

IŞIK, Rüçhan. *Türk İş Hukuku'nun Milletlerarası Kaynakları*, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1967.

IŞIKLI, Alpaslan. *Türkiye'de Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi,* Ankara: T. C. Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları, 1994.

IŞIKLI, Alpaslan. *Sendikacılık ve Siyaset,* Ankara: Odak Yayınları, 1972.

IŞIKLI, Alparslan. “Siyasi Partiler ve İşçi Hareketi”, <http://www. politics.ankara.edu.tr/ eski/html /eng/ceko/isikli_politics-unions.htm>, (28.07.2007).

IŞIKLI, Alparslan. “Cumhuriyet Döneminde Türk Sendikacılığı”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt: 7, İstanbul: İletişim Yayınları, 1983, ss. 1826–1842.

İçtimai Adalete Doğru: Hürriyet Partisinin İçtimai Adalet Bahsinde Görüşleri, Hürriyet Partisi Yayınları, No: 5, Ankara: Ayyıldız Matbaası, 1957.

İNCİOĞLU, KARA, Nihal. “Türkiye’de Çok Partili Sisteme Geçiş ve Demokrasi Sorunları”, *Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme,* Der: Ersin Kalaycıoğlu; Ali Yaşar Sarıbay, İstanbul: Alfa Yayınları, 2000, ss. 205–215.

İLGEN, Abdulkadir. “Osmanlı Toprak Mülkiyeti Anlayışının Teşekkülü ve Bunun Sosyal Tabakalaşma Üzerindeki Etkileri”, <http://www.academical.org/ dergi/MAKALE/11sayi /ilgenOsmanliToprak.doc> (29.03.2007).

İNSEL, Ahmet. “Devletçiliğin Anatomisi”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt: 2, İstanbul: İletişim Yayınları, 1983, ss. 419–425.

İNSEL, Ahmet. *Türkiye Toplumunun Bunalımı,* 7. Baskı, İstanbul: Birikim Yayınları, 2007.

İstanbul Tekstil ve Örme Sanayi İşçileri Sendikası. *07.15.1952 Günü Başbakan Yardımcısı Samet Ağaoğlu’nun Büyük Millet Meclisi Kürsüsünden yaptığı İthamlara Cevap,* Saka Matbaası, İstanbul: 1952.

İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü. *Danışma Kurulu 1948 Senesi Görüşmelerine Müteallik Tutanaklar,* Ankara: Çankaya Matbaası, 1949.

İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü. *Danışma Kurulu 1949 Senesi Görüşmelerine Müteallik Tutanaklar,* Ankara: Çankaya Matbaası, 1950.

İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü. *Danışma Kurulu 1950 Senesi Görüşmelerine Müteallik Tutanaklar,* Ankara: Çankaya Matbaası, 1951.

İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü. *İş ve İşçi Bulma Kurumu 1951 Yılı Danışma Kurulu Toplantısı,* Ankara: 1952.

İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü. *İş ve İşçi Bulma Kurumu 1952 Yılı Danışma Kurulu Toplantısı,* Ankara: 1953.

İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü. *İş ve İşçi Bulma Kurumu 1953 Yılı Danışma Kurulu Toplantısı,* Ankara: 1954.

İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü. *İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun,* Başbakanlık Neşriyat ve Müdevvenat Umum Müdürlüğü, 1946.

İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü. *İşsizlikle Mücadele (Milletlerarası Çalışma Bürosu),* Çev: Cahit Talas, Ankara: Örnek Matbaası, 1953.

İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü. *On Yıl: İş ve İşçi Bulma Kurumu,* Ankara: 1956.

İşçi Sigortaları Kurumu Genel Müdürlüğü. *Memleketimizde Sosyal Güvenliğin Gelişmesi,* 1952.

İşçi Sigortaları Kurumu Genel Müdürlüğü. *Uygun Meslek Seçmenin Yolu,* Sayı: 1, 1951.

İşçi Sigortaları Kurumu Genel Müdürlüğü. *İşçiler İçin İhtiyarlık Sigortası Açıklaması,* Sayı: 9, Ankara: Biricik Basımevi, t.y.

İşçi Sigortaları Kurumu Genel Müdürlüğü. *1948 Yılı Çalışma Raporu ve Bilânçosu,* Ankara: Sipahi Matbaası, 1949.

İşçi Sigortaları Kurumu Genel Müdürlüğü. *1948 Yılı Denetleme Raporu,* Ankara: Recep Ulusoğlu Basımevi, 1949.

İşçi Sigortaları Kurumu Genel Müdürlüğü, *Memleketimizde Sosyal Güvenliğin Gelişmesi,* No: 1, Nisan, 1952.

İşçi Sigortaları Kurumu Genel Müdürlüğü, *İşçi Sigortaları Kurumu 3. Genel Kurul Toplantısı,* Ankara: Güney Matbaacılık ve Gazetecilik T.A.O., 1948.

İşçi Sigortaları Kurumu Genel Müdürlüğü, *İşçi Sigortaları Kurumu 4. Genel Kurul Toplantısı,* Ankara: Güney Matbaacılık ve Gazetecilik T.A.O., 1949.

İşçi Sigortaları Kurumu Genel Müdürlüğü, *İşçi Sigortaları Kurumu 5. Genel Kurul Toplantısı,* Ankara: Güney Matbaacılık ve Gazetecilik T.A.O., 1950.

İşçi Sigortaları Kurumu Genel Müdürlüğü, *İşçi Sigortaları Kurumu 6. Genel Kurul Toplantısı,* Ankara: 1952.

İşçi Sigortaları Kurumu Genel Müdürlüğü, *İşçi Sigortaları Kurumu 7. Genel Kurul Toplantısı,* Ankara: 1952.

İşçi Sigortaları Kurumu Genel Müdürlüğü, *İşçi Sigortaları Kurumu 8. Genel Kurul Toplantısı,* Ankara: 1953.

İşçi Sigortaları Kurumu, *İşçi Sigortaları Kurumu IX. Genel Kurul Toplantısı 1954,* D. 620, E. 4, Ankara: Yeni Desen Matbaası, 1955.

KEPENEK, Yakup. "Türkiye'de Sanayileşme Süreçleri", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt: 7, İstanbul: İletişim Yayınları, 1983, ss. 1760–1796.

KESSLER, Gerhard. "İşçi Sendikalarının Vazifeleri ve Karşılaştıkları Güçlükler", Çev: Ekmel Zadil, *İçtimai Siyaset Konferansları,* Neşriyat No: 9, Birinci Kitap, İstanbul: 1948, ss. 7–15.

KEYDER, Çağlar. "İktisadi Gelişme ve Bunalım: 1950–1980", *Geçiş Sürecinde Türkiye,* Der: Irvin Cemil Schick, Ertuğrul Ahmet Tonak, İstanbul: Belge Yayınları, 4. Baskı, 2003, ss. 310–321.

KEYDER, Çağlar. "Türkiye Demokrasinin Ekonomi Politiği", *Geçiş Sürecinde Türkiye,* Der: Irvin Cemil Schick, Ertuğrul Ahmet Tonak, İstanbul: Belge Yayınları, 4. Baskı, 2003, ss. 38–73.

KEYDER, Çağlar. *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar,* 10. baskı, İstanbul: İletişim Yayınevi, 2004.

KIVILCIMLI, Hikmet. *Türkiye'de Kapitalizmin Gelişimi,* İstanbul: Bibliotek Yayınları, 1989.

KİLİ, Suna. *1960–1970 Döneminde Cumhuriyet Halk Partisinde Gelişmeler,* İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, 1976.

KOÇAK, Cemil. *Türkiye'de Milli Şef Dönemi (1938–1945),* Cilt: 2, Ankara: Yurt Yayınları, 1986.

KOÇ, Yıldırım. *TURK-İŞ Tarihinden Portreler: Eski Sendikacılardan Anılar ve Gözlemler,* Ankara: Türk-İş Yayını, 1998.

KOÇ, Yıldırım. *Türkiye'de Sendikacılık ve İşçi Sınıfı Tarihi,* Ankara: Yol-İş Yayınları, 2003.

KORKMAZ, Adem. "Bir Sosyal Politika Aracı Olarak Asgari Ücret: 1951–2003", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* Sayı: 7, 2004/1, ss. 53–69.

KURUÇ, Bilsay. *İktisat Politikasının Resmi Belgeleri: Söylev, Demeç ve Yazı,* Ankara: Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Enstitüsü, 1963.

KUTAL, Metin. *Asgari Ücret: Teorik Esasları ve Tatbikatı Bakımından,* İstanbul: Sermet Matbaası, 1969.

MAHİROĞLU, Adnan. *Cumhuriyetten Günümüze Türkiye'de İşçi Sendikacılığı,* İstanbul: Kitabevi Yayınları, 2005.

MAKAL, Ahmet. *Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri 1920–1946*, Ankara: İmge Kitabevi, 1999.

MAKAL, Ahmet. *Türkiye'de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri 1946–1963,* Ankara: İmge Kitabevi, 2002.

MAKAL, Ahmet. *Ameleden İşçiye: Erken Cumhuriyet Dönemi Emek Tarihi Çalışmaları,* İstanbul: İletişim Yayınları, 2007.

NALBANDOĞLU, Reşat. "Türkiye'de Ziraat İşçilerinin Durumu", *İçtimai Siyaset Konferansları,* Neşriyat No: 9, Birinci Kitap, İstanbul: 1948, ss. 16–31.

NALBANDOĞLU, Reşat. "Türk İşçisinin İktisadi İstikbali", *İçtimai Siyaset Konferansları,* Neşriyat No: 11, İkinci Kitap, İstanbul: 1949, ss. 124- 137.

ÖZDAMAR, Sevim. *Çalışma Mevzuatı (1920–1996),* T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı: 1994/19, Ankara: 1996.

ÖZEKEN, Ahmet Ali. "Türkiye'de Sanayi İşçileri", *İçtimai Siyaset Konferansları,* Neşriyat No: 9, Birinci Kitap, İstanbul, 1948, ss. 56–81.

ÖZMEN, Selahattin. "Üretimde Devlet: Kamu İktisadi Teşebbüsleri", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt: 2, İstanbul: İletişim Yayınları, 1983, ss. 426–446.

ÖZTÜRK, Osman. "1946 Sendikacılığı", *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi,* Yayın Yönetmeni: Oya Baydar, Cilt:1, İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları, 1996, ss. 169–175.

QUATAERT, D.; ZÜRCHER, E. J. *Osmanlı'dan Cumhuriyet Türkiyesi'ne İşçiler, 1839–1950*, İstanbul: İletişim Yayınları, 1998.

PARLA, Taha. *Ziya Gökalp, Kemalizm ve Türkiye'de Korporatizm,* 5. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2005.

PINAR, Saffettin. "Türkiye'de İçtimai Siyaset Meseleleri", *İçtimai Siyaset Konferansları,* Neşriyat No:17, Dördüncü Kitap, İstanbul: 1951, ss. 33–44.

POLAT, Emre. *Osmanlı'nın İlk Yahudi Sosyalisti Avram Benaroya ve Faaliyetleri*, İstanbul: Truva Yayınları, 2004.

ROZALİYEV, Y.N. *Türkiye'de Kapitalizmin Gelişme Özellikleri (1923- 1960),* çev: Azer Yaran, Ankara: Onur Yayınları, 1978.

SAVRAN, Sungur. "20. Yüzyılın Politik Mirası", *Sürekli Kriz Politikaları 1,* haz: Neşecan Balkan, Sungur Savran, İstanbul: Metis Yayınları, 2004, ss. 13–43.

SAYMEN, Ferit Hakkı. "Türk İşçi Sendikalarının Karakterleri", *İçtimai Siyaset Konferansları,* Neşriyat No: 9, Birinci Kitap, İstanbul: 1948, ss. 82–105.

SAYMEN, F. Hakkı. *İş Kanunumuzda Grev Yasak mıdır?,* İstanbul: İ.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları, 1951.

SAYMEN, F. Hakkı. *Türk İş Hukuku,* İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1954.

SEMİZ, Yaşar; KUŞ, Sezai. "Osmanlı'da Mesleki Teknik Eğitim İstanbul Sanayi Mektebi (1869–1930)",<http://www.turkiyat.selcuk.edu.tr/pdfdergi/s15/semiz.pdf>, (26.11.2007).

SENCER, Oya. *Sendikalar ve Politika,* Ankara: Doğuş Matbaacılık ve Ticaret Limited Şirketi Matbaası, 1975.

SEREN, Suat. *Çalışma Bakanlığı Kuruluşundan Bugüne Kadar,* SBF Kütüphanesi, Ankara: 1947.

SORENSON, H.; MALM, M. *Mesleğimizi Nasıl Seçelim?,* Çev: Remzi Öncül, Ankara: Örnek Matbaası, 1951.

SÜLKER, Kemal. *Türkiye'de Sendikacılık,* Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, İstanbul: 1955.

SÜLKER, Kemal. "Cumhuriyet Dönemi İşçi Hareketleri", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt: 7, İstanbul: İletişim Yayınları, 1983, ss. 1843–1847.

ŞAYLAN, Gencay. "Türkiye Cumhuriyeti'nde Devlet Yapısının Evrimi", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt: 2, İstanbul: İletişim Yayınları, 1983, ss. 388–410.

ŞAYLAN, Gencay. "Milliyetçilik İdeolojisi ve Türk Milliyetçiliği", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt: 7, İstanbul: İletişim Yayınları, 1983, ss. 1945–1949.

TALAS, Cahit, *Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi,* Ankara: Bilgi Yayınevi,1992.

TALAS, Cahit; DİLİK, Sait ve IŞIKLI, Alpaslan. *Türkiye'de Sendikacılık Hareketi ve Toplu Sözleşme (İktisadi Yönleriyle),* Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Enstitüsü, Ankara: Sevinç Matbaası, 1965.

TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: VII, Toplantı: 2, Cilt: 18, 22.VII.1945, T.B.M.M. Basımevi, Ankara: 1945.

TEKELİ, İlhan. "Türkiye'de Halkçılık", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt: 7, İstanbul: İletişim Yayınları, 1983, ss. 1929–1935.

TEZEL, Yahya S. *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923–1950)*, 5. Baskı, İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları, 2002.

THOMAS, Robert L. *İş ve İşçi Bulma Kurumunun Bugünkü Durumu ve Alınacak Tedbirlere Dair Tavsiyeler,* Ankara: 1952.

TİMUR, Taner. *Türk Devrimi ve Sonrası*, Ankara: İmge Kitabevi, 5. Baskı, 2001.

TİMUR, Taner. "Osmanlı Mirası", *Geçiş Sürecinde Türkiye,* der: Irvin Cemil Shick, Ertuğrul Ahmet Tonak, İstanbul: Belge Yayınları, 2003, ss. 7–36.

TOPRAK, Zafer. *Türkiye'de Milli İktisat (1908–1918),* Ankara: Yurt Yayınları, 1982.

TOYDEMİR, Sedat. "Türkiye'de İş İhtilaflarının Tarihçesi ve Bugünkü Durumu", *İçtimai Siyaset Konferansları,* Neşriyat No:17, Dördüncü Kitap, İstanbul: 1951, ss. 45–66.

TUNA, Orhan. *Grev Hakkı: İş Mücadelelerinde Yeri ve Ehemmiyeti*, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1951.

TUNCER, Baran. *Türkiye'de Yabancı Sermaye Sorunu,* Ankara: Sevinç Matbaası, 1968.

TUNÇAY, Mete. "Cumhuriyet Halk Partisi", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt: 8, İstanbul: İletişim Yayınları, 1983, ss. 2019–2036.

TUNÇAY, Mete. “Türkiye Cumhuriyeti’nde Sosyalizm (1960’a Kadar)”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt: 7, İstanbul: İletişim Yayınları, 1983, ss. 1950–1954.

TUNÇAY, Mete. “Siyasal Miras”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt: 7, İstanbul: İletişim Yayınları, 1983, ss. 1964- 1966.

TUNÇAY, Mete. “Siyasal Gelişimin Evreleri”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi* içinde, Cilt: 7, İstanbul: İletişim Yayınları, 1983, ss. 1967–1990.

Tüm İktisatçılar Birliği. *Türkiye'de İşçi sınıfı ve Mücadeleleri Tarihi*, Ankara: Tüm İktisatçılar Birliği Yayınları, No: 16, 1976.

YALMAN, Galip, L. “Türkiye’de Devlet ve burjuvazi: Alternatif Bir Okuma Denemesi”, *Sürekli Kriz Politikaları 1,* Haz: Neşecan Balkan, Sungur Savran, İstanbul: Metis Yayınları, 2004, ss. 44- 75.

YENİAY, İbrahim Hakkı. *Muhtelif Memleketlerde ve Bizde İş Teftişi,* Çalışma Bakanlığı Yayınları, Ankara: T.C.Z.B Matbaası, 1946.

YÜKSELBABA, Ülker İ. Türkiye'de 1960’lara kadar Sanayileşme Sürecinde İş Hukuku’nun Ortaya Çıkışı, Yayınlanmamış yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2001.

ZADİL, Ekmel. “İş ve İşçi Bulma Hizmeti, Mahiyeti ve Vazifeleri”, *İçtimai Siyaset Konferansları,* Neşriyat No:17, Dördüncü Kitap, İstanbul: 1951, ss. 18–32.

3008 Sayılı İş Kanunu’nun Bazı Maddelerini Değiştiren Kanun Tasarısı, İstanbul Sanayi Odası Neşriyatından, 1953.

3008 Sayılı İş Kanunu’nun 5518 Sayılı Kanunla Değiştirilen 78 ve 89 uncu maddelere dayanılarak çıkarılan ve İcra Vekilleri Heyetinin 30.11.1951 Tarihli ve

3/14072 sayılı kararı ile kabul edilip, 12.01.1952 Tarihli, Resmi Gazete ile yayınlanmış bulunan İş Uyuşmazlıklarını Uzlaştırma ve Tahkim Tüzüğü gereğince yapılacak temsilci işçi seçimine dair izahat, 1953.

1958 Bütçesi Hakkında Hürriyet Partisini Görüş ve Tenkitleri, Hürriyet Partisi Yayınları, No: 7, Ankara: Balkanoğlu Matbaacılık, 1958.

ÖZGEÇMİŞ

Senem ÖZÇALCI 1982 yılında Samsun'da doğdu. İlk ve orta öğretimini Gebze'de, liseyi Darıca Neşet Yalçın Lisesi'nde tamamladı. 2005 yılında Kocaeli Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi'nden mezun oldu. Aynı yıl Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset ve Sosyal Bilimler programında lisansüstü eğitimine başladı.