CAHİT TALAS

TÜRKİYE' NİN AÇIKLAMALI SOSYAL POLİTİKA TARİHİ

BİLGİ YAYINEVİ

CAHİT TALAS • TÜRKİYE'NİN AÇIKLAMALI SOSYAL POLİTİKA TARİHİ

BİLGİ YAYINLARI / ÖZEL DİZİ : 30

ISBN 975 – 494 – 288 - 9
92 06 Y 0105 0404

Birinci Basım
Şubat 1992

BİLGİ YAYINEVİ
Meşrutiyet Cad. 46 / A
Telf 431 81 22 – 434 12 71
434 49 98 – 434 49 99
Faks : 431 77 58
Yenişehir – Ankara

CAHİT TALAS

Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi

BİLGİ YAYINEVİ

kapak düzeni : fahri karagözoğlu

Kâmil'in Sevgili Anısına...

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ 11

Birinci Bölüm

SOSYAL POLİTİKANIN DOĞUŞU

I) SOSYAL POLİTİKANIN DOĞUŞU VE TANIMI 13
1) Sosyal Politikanın Anlamı 13
2) Çağdaş Sosyal Politikalar 15

II) DOĞUŞUN OLUMSUZ ETKENLERİ 19
1) Liberalcilik 20
2) Kapitalizm 21
3) Birinci Sanayi Devrimi 22

III) DOĞUŞUN OLUMLU ETKENLERİ 23
1) İşçi Sınıfı 24
2) Yeni Düşüncelere Açılışlar 25
A) Karışımcı Düşünceler 26
B) Öncü Sosyalistler 27
C) Bilimsel Sosyalistlik 30
3) Demokrasi 31

İkinci Bölüm

TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKA

I) OSMANLI DÖNEMİNDE SOSYAL POLİTİKA 33
1) Ülke ve Ekonomik Durumlar 33
2) Siyasal Düzen ve Koşullar 37
3) Çalışma Yaşamında Cılız Düzenlemeler 38
A) Meşrutiyet Öncesi 38

B) Meşrutiyet Dönemi 39
a) Mecelle 39
b) Nizamnameler (Tüzükler) 40
c) Sosyal Güvenliğe İlk Adımlar 40
ç) İkinci Meşrutiyet 41

II) CUMHURİYET DÖNEMİNDE SOSYAL POLİTİKALAR 43
1) Doğuşun Etkenleri 44
A) Sanayi 44
B) Nüfus 47
C) Siyasal Düzen 54
Ç) Düşünsel Ortam 57
2) Sosyal Politika - Doğuş ve Oluşum 59
A) Demokratik Sosyal Devlet 60
B) Sosyalist Devlet 62
3) Cumhuriyet Anayasalarında Sosyal Haklar 63
A) 1924 Anayasası 64
B) 1961 Anayasasına Doğru 67
C) 1961 Anayasasında Sosyal Haklar 68
a) Temel İlkeler ve Program Kurallar 68
b) Devlete Ödev Yükleyen Düzenlemeler 69
c) Sosyal Demokratik Haklar 70
ç) Ekonomik Gelişme ve Mali Yetersizlik İlkesi 71
Ç) 1982 Anayasasının Doğuşuna Doğru 72

III) ÇALIŞMA YAŞAMININ DÜZENİ 73
1) 1920–1950 Dönemi 78
A) Zonguldak ve Ereğli Havzası Kömür Madeni İşçilerinin Hukukuna İlişkin 1921 Yasası 79
a) Kimi Genel Bilgiler 80
b) Yasanın içeriği 82
B) Hafta Tatili Yasası 86
C) Genel Sağlık Yasası 87
a) Hamile Kadınların Korunması 88
b) Çocukların Korunması 88
c) Yetişkin İşçiler 89
Ç) Türkiye'de Türk Vatandaşlarına Ayrılan Sanat ve Hizmetlerle İlgili Yasa 89
D) Birinci İş Yasasına Doğru 90
a) Türkiye İktisat Kongresinde İşçi Sorunları 91
b) Kongrede Alınan Kararlar 92
E) Sonuçlanamayan Tasarılar 96
a) 1924 Tasarısı 97
b) 1932 Tasarısı 98
F) İş Yasaları (1936–1971) 101

a) Uygulama Alanı 106
b) Normatif Bireysel Haklar 108
c) İş ve İşçi Bulma 118
ç) Sosyal Güvenlik 118
d) İş Yaşamının Denetimi 119
e) Birinci İş Yasasında (1936) Toplu Olarak Kullanılan İşçi Haklarına İlişkin Düzenlemeler 120
f) Genel Değerlendirme 122
G) Çalışma Bakanlığının Kuruluşuna Doğru 123
a) Çalışma Bakanlığının Kuruluşu 124
b) Sosyal Sigortalar 126
c) Birinci Sendikalar Yasası 126
2) 1950 – 1960 Dönemi 131
A) Demokrat Parti ve Sosyal Politika 132
a) Demokrat Parti Programında Sosyal Politika 132
b) Demokrat Parti Hükümet Programlarında Sosyal Politika 134
B) 1950–1960 Döneminin Bellibaşlı Sosyal Politika Yasaları 136
a) Hastalık ve Analık Sigortası Yasası 137
b) İş Mahkemeleri Yasası 137
c) Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki İş İlişkilerinin Düzenlenmesi 138
ç) Deniz İş Yasası 141
d) Öğle Dinlencesi Yasası 144
e) Ek Ödeme Yapılması Yasası 145
3) 1960– 1970 Dönemi 146
A) Dönemin Hükümet Programlarında Sosyal Politikalar 146
a) Orgeneral Cemal Gürsel Başkanlığındaki Milli Birlik Hükümetinin Programı; 11 Temmuz 1960 147
b) Koalisyon Hükümetleri ile Demirel Hükümetinin Programları 148
B) Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Sosyal Politika 150
C) Dönemin Yasaları 155
a) Sendikalar Yasası (15 Temmuz 1963) 155
b) Bir Haksız ve Yanlış Yasa 166
c) Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası (15 Temmuz 1963) 171
ç) Sosyal Sigortalar 180
d) Devlet Personeli Sendikaları Yasası (1965) 202
4) 1970 – 1980 Dönemi 207
A) Anayasanın (1961) 46. Maddesinin Değiştirilmesi 213
B) Uluslararası Belgelerde Memurların Sendika Hakkı 215
C) Dernekler Yasası 217
a) Kuruluş ve Yasaklar 218
b) Uluslararası Faaliyet 218
c) Üyelik ve Organlar 219
ç) Federasyon ve Konfederasyonlar 219
d) Yasak ve İzne Bağlı Faaliyetler 220

e) Derneklerin Denetimi 221
f) Dernek Tüzelkişiliğinin Sona Ermesi 221
g) Öteki Düzenlemeler 222
Ç) 1970 – 1980 Dönemine Genel Bir Bakış 222
5) Yeni Dönem – 1982 Anayasası 229
A) Anayasa ve Sendika Hakkı 233
B) Anayasa ve Toplu Pazarlık - Toplu Sözleşme Hakkı 237
C) Anayasa, Grev Hakkı ve Lokavt 238
Ç) Anayasada Öteki Sosyal ve Ekonomik Haklar 240
a) Çalışma ve Sözleşme Özgürlüğü 240
b) Çalışma ile İlgili Hükümler 241
c) Ücrette Adalet Sağlanması 242
ç) Sağlık, Sağlıklı Çevre ve Konut Hakkı 243
d) Sosyal Güvenlik Hakkı 244
e) Yabancı Ülkelerde Çalışan Türk Yurttaşları 245
f) Sosyal ve Ekonomik Hakların Sınırı 245
6) Yeni Dönemin Sosyal Politikalara İlişkin Yasal Düzenlemeleri 247
A) Sendikalar Yasası 249
a) Yasanın Genel Nitelikleri 250
b) Sendikalar Yasasının Genel Gerekçesi 254
c) Sendikalar Yasasının İçeriği 257
B) Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası 281
a) Toplu İş Sözleşmesi 285
b) Grev ve Lokavt 290
c) Hak Uyuşmazlığı 295
ç) Ceza Hükümleri 296
C) Dernekler Yasası 296
a) Tanım 297
b) Dernek Kurma Hakkı 297
c) Yasaklar 297
Ç) Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Yasası 301
a) Yasanın Amaç ve Kapsamı 303
b) Tanımlar 303
c) Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkı 303

SONUÇ 305
KAYNAKÇA 307
AD DİZİNİ 309
KAVRAM DİZİNİ 311

ÖNSÖZ

Çağımızın en belirgin sosyal olgularından biri de gelirlerini emek güçlerini satarak sağlayan insanları korumak, onların çalışma ve yaşam koşullarını iyileştirmek için devletin gösterdiği çabadır. Bu olgu, ülkelerin siyasal rejimleri demokrasiye doğru yöneldikçe, buna koşut olarak gelişmiş ve yaygınlaşmıştır. Bu gözlem bizi hemen bir genel saptamaya götürmektedir. O da şu: Demokrasi sosyal politikanın başta gelen etkenidir, olmazsa olmazıdır.

Böyle olunca işçi sınıfı ister istemez demokrasinin önde gelen savunucusu ve koruyucusu durumundadır. Bütün diktatörlüklerin, işçi sınıfının örgütleri özgür sendikalara, özgür sendikacılığa karşı çıkmaları ve önce onlara saldırıp yıkmaya, yok etmeye çalışmaları elbette bir rastlantı değildir.

Ekonomik bakımdan güçsüz olanlara ve başta işçileri korumanın gereğine ulaşmak için uzun evrimler, önemli gelişme ve dönüşümler geçirilmiştir. Bugünkü aşamaya gelinceye kadar büyük toplumsal acılar çekilmiş, yoğun sıkıntılara katlanılmıştır. Toplumların çoğu bu acı ve sıkıntıların, huzursuzlukların çalkantılarını ve barışsızlığını uzun süreler yaşamıştır.

Kabul etmek gerekir ki, bütün bu olumsuz durumlar ekonomik bakımdan güçsüz olan insanlar, başka bir deyişle, daha çok emekçiler çevresinde yoğunlaşmıştır. Devletin ve öğretinin uzun süre emek-sermaye ilişkilerinde genellikle ya güçlü durumdaki sermayenin yanında olması ya da yansız kalması, toplumların bir bütün olarak refaha ve mutluluğa ulaşmalarını engellemiştir. Uzun bir süre emeğin sermaye tarafından sömürülmesi kural olma niteliği kazanmıştır.

Dünyamız, Birinci Sanayi Devriminin yeni teknik ve üretim olanakları ile zenginleşmiştir. Ama mutlu ve adil bir dünya yaratılamamıştır. Oysa, İngiltere, Almanya, Fransa, Birleşik Amerika ve bu sanayi devrimini yaşamış ötekı ülkeler, çocuklarını 6-7 yaşından başlayarak madenlere, fabrikaların kirli havasına, ağır işlere sokmaktan vazgeçtikleri ve işçileri, kadınları, yaşlıları korumaya dönük önlemler alıp halkça bir gelir bölüşümünü sağlamak doğrultusunda önlemler aldıkları için gelişme hızlarından bir şey yitirmemişlerdir. Ülkeler, ırk ayrımına, kötü çalışma koşullarına ve sefalet ücretlerine son verdikleri için gelişme, büyüme ve sanayileşme yarışında gerilerde kalmamışlardır. Bunun gibi Türkiye 1960'tan sonra bir

süre (1963-1980) sendika, toplu pazarlık ve grev haklarını özgürlükçü doğrultularda düzenlediği için kalkınma hızında bir gerileme ile karşılaşmamıştır. Bunun tersi olmuştur. Bu durumun ve gerçeğin anlaşılması sonunda, insanlar devletin, adaletsizlik, haksızlık, bir bütün deyişle fenalık karşısında tarafsız kalamayacağı sonucuna varmışlardır. Bu varışla birlikte, devletin emek-sermaye ilişkilerine hakça oluşumlar sağlayıcı yaklaşımları doğmuş ve yoğunlaşmıştır. Sosyal politikalar da böylece gün ışığına çıkmıştır.

Birinci Sanayi Devrimi artık uzaklarda kalmış bulunuyor. İkinci Sanayi Devrimini de İkinci Dünya Savaşı ile birlikte yaşadık ve arkalarda bıraktık. Dünyamız şimdi tüm insanlık için korkulu bir dönemi, nükleer çağı yaşıyor. Bu oluşumların tümü de sosyal oluşum ve politikalar açısından zengin deneyimlerle doludur. En önemlisi de sosyal politikaların, ülkelerin siyasal rejimlerini niteliklerine, insan haklarının ve özgürlüklerinin düzeylerine ne derece bağlı bulunduğunun bütün yalınlığıyla açıklığa çıkmış olmasıdır.

Kuşkusuz devletin sosyal politikaların oluşmasında düzenleyici olarak başta gelen bir rolü, işlevi ve görevi vardır. Bununla birlikte, bunları yerine getirmekte, doğrudan ilgililerin katılımları ve işbirliği ile daha çok başarılı olunacağı, geçmişin yeniden değerlendirilmesi yolu ile daha iyi anlaşılabilecektir.

Diyebiliriz ki, sosyal politika çağdaş toplumlarda demokrasi gibi yaşam biçimi olmuştur. Bu yoldan insan, elbette toplumsal barışa, genel refaha ve toplumsal mutluluğa daha kolay ve sağlıklı olarak ulaşabilecektir.

Cahit TALAS
Ankara 1991

Birinci Bölüm

SOSYAL POLİTİKANIN DOĞUŞU

I) SOSYAL POLİTİKANIN DOĞUŞU VE TANIMI

Sosyal politika bir anlamında, ilkçağlardan beri olagelmiş ve temelinde, insanın simgelediği emek gücünün korunmasına dönük bir yeni oluşumun adıdır. Bugünkü anlamına ve boyutlarına ulaşabilmek için yüzyılların geçmesi, toplumların ekonomik, sosyal, siyasal ve ekinsel yapılarının köklü değişikliklere ve dönüşümlere uğraması gerekmiştir. Genel olarak, sosyal politika toplumsal ilişkilerin özel, ayrı bir dalıdır. Toplumların ekonomik ve sosyal yapılarına bağlı olarak insanlar ve sınıflar arasındaki ilişkileri, oluşumları inceler. Bu ilişkiler ve oluşumlar güçlünün güçsüzü köleliğe indirgemesinden ve sömürmesinden başlayarak tabakalaşma ve sınıflaşma durumlarına, sınıfların doğuşlarına, bunların çelişkilerine, hareketlerine ve savaşımlarına kadar uzanır. Bütün bu olgular toplum içinde yeni bir hukuk, yeni haklar, yeni özgürlükler, yeni çıkar ilişkileri ve yeni politikalar doğurur.

1) SOSYAL POLİTİKANIN ANLAMI

Yukarıdaki kısa açıklamadan da anlaşıldığı gibi, her toplumsal kurum gibi sosyal politika da doğuşu ile birlikte bir evrim içinde oluşmuştur. Geleneklere dayanan çalışma koşullarından, yoksullara, yaşlı ve çocuk gibi güçsüzlere, sakatlara ve bir mesleğin gereksinim içinde olanlarına yardımlardan başlayarak kişisel ve toplumsal dayanışmalara kadar uzanmış, kapitalist çağın doğuşu ile birlikte sosyal sınıfların ilişkilerine ve devletin yeni görevler yüklenmesine dönük oluşumlara kadar gelmiştir. Bu süreç içinde örgütlenme hakkının, işçi-işveren ilişkilerinin devletçe düzenlenmesi, mevzuat oluşumları ve devletin bu alanlarda da örgütlenmesi gibi durumlar doğmuştur. Bu anlamı içinde sosyal politika geniş bir alanı kavrar. Toplumsal yaşamın çoğu konularını ve alanlarını

inceleme kapsamı içine alır. Bununla birlikte, liberal ve XVIII. yüzyıldan başlayarak gelişen yeni kapitalist düzende daha sınırlı bir sosyal politika anlayışı içine girilmiştir. Böylece, zaman içinde sosyal politika, yeni sınıflar arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi, işçi-işveren ilişkilerinde denge kurulması ve gerektiğinde işçi sınıfını, onun emek gücünü korumak doğrultusunda devletin müdahalelerde bulunması anlamını kazanmıştır. Emek ile sermaye arasındaki ilişkileri bireysel bağıt özgürlüğü içinde yürütmeyi öneren liberal düşünce ve bunu uygulamaya geçiren kapitalist sistem, toplumların temellerinin sarsılmasına, sınıf çatışmalarına ve devrimlere, yeni düzenlere yönelme hareketlerine ilgisiz ve dikkatsiz kalınca, devletin yeni bir hukuk ve işçi-işveren ilişkileri oluşturması gereksinimi duyulmuştur. Çağımızın sosyal politikası bunu iki yoldan gerçekleştirmiştir. Biri yasalar çıkararak düzenleme yoludur. Buradan yeni bir hukuk dalı doğmaya başlamıştır. Bu hukuk dalı, devletin ekonomik bakımdan güçsüz olanları koruyucu karışımlarının, mevzuatın ve hukuksal öğretinin bir ürünüdür. Adı iş hukukudur. İkinci yol işçilerin, işçi sınıfının kimi hak ve özgürlüklerini tanıyıp, koruyarak sermâye karşısında güç dengesi oluşturmalarına, eş bir deyimle örgütlenmelerine, sendikalar kurmalarına yardımcı olmaktır. Devletin bu uyanışa gelmesi, sömürüyü önlemesi ve emek-sermaye arasındaki ilişkilerde bir güç dengesi oluşturmanın zorunlu olduğu gerçeğine ulaşması için yüzyıllar boyunca insanların büyük acılar ve sıkıntılar içinde kalmaları gerekmiştir. Uzun ve özverili savaşımlardan geçilmiştir.

Çağlar boyunca emek, değeri yaratan başlıca öğe olmuştur. Yaşamak için çalışmak, başka bir deyişle emek gücünü harekete geçirmek ya kişinin özgür iradesine bağlı ya da başkasına bağımlı bulunmanın bir sonucu olarak ortaya konulmuştur. Emek gücü insan ile birlikte binlerce yıldan beri dünyamızda varolagelmiş bir üretim kaynağıdır. Fakat binlerce yıl boyunca da her günkü çalışma, insan emeği dünyada çok büyük bir değişikliğe uğramadan süregelmiştir. Toprağı ekip biçmek, pamuğu yünü ipliğe dönüştürmek, ipliği eğirmek ve dokumak, ham madenleri eritip işlemek, günlük işleri ve hizmetleri yapmak insanlık tarihinin çok uzun bir dönemi boyunca pek fazla değişikliklere uğramamıştır. Kuşkusuz, ilkçağı aşıp ortaçağa gelindikten sonra bu çağın kimi yenilikleri, buluşları işçilerin, genel olarak emekçilerin yaşamı biçimleri ve çalışma koşulları üzerinde zayıf ölçüler içinde de kalsa, etkin olmuşlardır. Örneğin odun ateşi ile kızdırılan körüklü yüksek fırınlar eski toprak fırınlara oranla daha kullanışlı, daha verimliydi. Yelden ve sudan yararlanılarak çalıştırılan değirmenler insan çalışmasını belli bir ölçüde kolaylaştırmıştır. Fakat, bu değişme ve gelişmeler, üretim tekniğindeki bu sade iyileşme ve ilerlemeler çalışma düzenlerini, özellikle topraktaki çalışmaları ve kırsal bölgelerdeki yaşam koşullarını ve biçimini çok az etkileyebilmişlerdir.

2) ÇAĞDAŞ SOSYAL POLİTİKALAR

Sosyal politikaların oluşmasına, emeğini satarak ya da kiralayarak ücret adı altında bir gelir sağlayan insanların yaşam ve çalışma koşullarına ilişkin büyük ve köklü değişmelere, *Sanayi Devrimi* denilen, çağın ekonomik ve sosyal düzenini derin bir biçimde etkileyen, yenileyen bir dizi yoğun teknik yeniliklerin yol açtığı biliniyor. Bu yeniliklerle birlikte fabrikalarda çalışarak yaşamlarını sürdüren yeni sanayi işçisi doğmuştur. Fabrika; yeni teknik buluşlara dayanarak hammadde işleyen, hammaddeyi değiştiren, yaptığı malları çok miktarda ve hızlı üreten, teknik işbölümünün egemen olduğu ve yüzlerce binlerce işçinin bir arada çalıştığı yerdir. Çağdaş fabrikanın ve fabrika üretiminin gelişmesi, XVIII. yüzyılın ortalarından sonra İngiltere'de gerçekleşmeye başlamış, 60-70 yıl sonra oradan Kara Avrupasına ve Amerika'ya yayılmıştır.

Fabrikalarda çalışanların çok büyük bir bölümünü işçiler oluşturur. Bunlar, görünürde özgür, fakat gerçekte işverene bağımlı çalışanlardır. Çalışmalarının niteliği daha çok bedenseldir. Kendi içinde düz, az nitelikli ve nitelikli olarak bir ayrım göstermekle birlikte hemen hemen aynı yaşam ve çalışma koşullarına sahiptirler. Bu durum onlara sınıf olma niteliği getirmiştir. Hem Sanayi Devriminin, hem de kapitalizmin bir yaratığı olarak çağdaş toplumların temelini oluşturmaktadırlar. Bir bakıma çağdaş sosyal politikasının hem konusu, hem de dinamiği durumundadırlar.

Bu oluşum içinde şimdi sosyal politikanın daha ayrıntılı tanımlarını yapmaya çalışalım. Bu tanımlar dar ve geniş kapsamlı olabilir. Sosyal politika, eğer yalnız devletin faaliyetlerini, sınırlı kitlelere, diyelim bir sınıfa dönük çalışmalarını kapsıyorsa, burada dar anlamında bir sosyal politika ile karşı karşıyayız. Bu durumda, bir görüşe göre *sosyal politika, toplumda varolan sınıfsal ilişkiler, devinimler, savaşımlar ve çelişkiler karşısında, devleti ve hukuksal düzeni ayakta tutmaya ve korumaya dönük çalışmaları içeren bir uğraş alanıdır.* Burada devletin faaliyetinin ve düzenlemelerinin niteliğine hemen değinmeliyiz. Bu faaliyet ve düzenlemeler, kuşkusuz, ekonomik bakımdan güçsüz sınıfları oluşturan insanlara daha sağlıklı, daha elverişli, daha hakça bir yaşam ve çalışma koşulları sağlamaya dönüktür. Bunu yaparken devlet, öteki sınıfları, örneğin üretim mallarına sahip insanların oluşturdukları sınıfları güçsüzlüğe götürmek, onlara karşı hakça olmayan davranışlarda ve düzenlemelerde bulunmak amacını gütmez. Sınıflar arasında hakça oluşmuş bir denge kurmaya çalışır. Dengeli, sermayenin emek gücünü sömüremeyeceği bir düzen kurmaya yönelir. Bu nedenledir ki, *sosyal politika birçok düşünürün gözünde sınıflar arasındaki savaşımları, çelişkileri ve dengesizlikleri gidermeye, uyumu sağlamaya dönük bir bilim dalıdır.*

Sosyal politikayı geniş kapsamlı anlamında aldığımız zaman önümü-

ze, toplumu bir bütün olarak bakan. toplum içinde bütün sınıfları ilgilendiren, çok çeşitli konuları sınıf farkı gözetmeksizin ele alan bir disiplin çıkar. Örneğin bir sağlık, bir eğitim, bir tarım siyaseti, bir toprak reformu, tarım ürünlerinin fiyatlarının düzeyi, zanaatın ve esnafın korunması, kooperatifçilik, vergi politikaları, vergilerin yapısı ve başkaları sosyal politikanın kapsamı içine girebilir. Görülüyor ki, geniş anlamı ile sosyal politika, toplumsal yaşamın büyük bir alanını ve çok değişik konularını kapsayabilir. Kuşkusuz, bu durum sosyal politikayı bir bilim dalı olarak oldukça geniş bir alana ve bir karışıklığa götürebilir. Bu nedenledir ki, Sanayi Devrimine ve sınai kapitalizme bağlı olarak ve hemen hemen onlarla birlikte XVIII. yüzyılın sonundan itibaren doğup gelişen sosyal politika daha çok, darca, sınırlı bir anlamı içinde kalmış ve oluşmuştur. Bu anlamı içindeki sosyal politika, daha önce de değindiğimiz gibi kapitalizmin sonucu olan yeni sınıfların, yeni işçilerin ve kapitalistlerin oluşturdukları sınıflar arasındaki ilişkilerin ve yeni sanayiin, fabrika yaşamının getirmiş olduğu yeni insan davranışlarının, yeni yaşam ve çalışma koşullarının, sorunlarının ele alındığı bir yeni toplumsal bilim dalı niteliğinde önümüze gelmektedir. Bu yeni dönemde bir sınıfın bir başka sınıfı acımasızca çalıştırması, başka bir deyişle sermayenin emeği sömürmesi, tarihin hiçbir döneminde görülmedik ölçülerde haksızca yoğunluk kazandığından, toplumu ve toplumsal düzeni korumak için devlet ve öteki kamu kurumları dikkatlerini ve çalışmalarını bir dar çerçeveye, yani emek-sermaye ilişkilerine, güçsüz sınıfı korumaya çekmişlerdir. *Şu halde, dar anlamı açısından sosyal politika iki yanlı olarak belirebilir. Biri, genellikle ekonomik bakımından bağımlı ve güçsüz insanları sermayeye karşı korumak ve sömürülmelerini önlemek için devletin almış olduğu koruyucu, sınıflar arasında uyum ve denge sağlayıcı önlemlerdir. Bu önlemler sosyal politikanın bir yanını oluşturur. Öteki ise, sömürünün, doğrudan ilgililer tarafından önlenmesi ve toplumsal dengelerin bozulmaması için bu doğrudan ilgililerin doğal olarak varolan kimi hak ve özgürlüklerinin hem devlete, hem de başkalarına karşı korunmasıdır.* Bu hak ve özgürlüklerin başında kuşkusuz, sendikal haklar, *başka bir deyişle 1) sendika kurma, 2) toplu pazarlık, 3) grev yapma hakkı ve özgürlükleri gelir.*

Sosyal politikanın doğuş yıllarında devletin karışımları, özellikle korunmaya daha çok gereksinim duyan çocuklar ve kadınlar açısından daha yoğun bir nitelik göstermiştir. Bu yoğunluk devletin siyasal rejiminin demokrasi ya da otoriter, diktatörlük ya da teokratik-dinci olup olmadığına göre değişik olmuştur. Demokrasiden uzaklaşıp hak ve özgürlükler sınırlanıp kaldırılınca, bu durumun yarattığı boşluğu doldurmak için devlet çok daha ataerkil bir görev yüklenmiştir. İşçi-işveren, daha kapsamlı deyimi ile emek-sermaye ilişkilerine kendi felsefesinin gerekleri doğrultusunda müdahalelerde bulunmuştur. Yasalar çıkarmıştır.

Ama bu nitelikli siyasal rejimlerde devlet genellikle sermaye yanlısı ve onun etkisinde olduğu için işçilere tanıdığı çıkarların çizgisi sermayenin, bu etkin tarafın çıkarlarının sınırında durmuştur. Bu nedenlerle, siyasal rejimi demokrasi olmayan ülkelerde sosyal politika hep eksik kalmıştır. Bir dalından, yani doğrudan ilgililerin sosyal politika alanında yapabilecekleri çalışmalardan, sağlayabilecekleri iyileştirmelerden ve dengelemelerden yoksun bırakılmıştır.

Ülkelerin siyasal rejimleri demokrasiye dönüştükçe, sosyal politika alanında devletin ataerkil niteliğinin yoğunluğu azalmıştır. Bunu doğrudan ilgililer de ısrarla istemişlerdir. Çünkü görmüşlerdir ki, sahip oldukları hak ve özgürlükler yolu ile sorunlarını daha sağlıklı, daha dengeli çözümlere ulaştırmakta çok daha etkin olmuşlardır. Bu nedenle, ülkelerin sosyal politika tarihleri incelendiği zaman işçi sınıfının devletlerle uyuşmazlıklarının başında hak ve özgürlüklerin geldiği kolayca görülür.

Sosyal politikanın başka bir açıdan evrimi de kişisel yardımlardan kişisel haklara ve sınıfsal korumalara doğru yönelmiş olmasıdır. Gerçekten, bütün çağlardaki toplumlarda yardıma gereksinim duyan insanlar varolagelmiştir. Bunlar genellikle değişik nedenlerden ötürü yoksullaşmış insanlardır. Büyük dinler doğmadan önce her toplumun gelenekleri, inançları ve alışkanlıkları bu durumdaki insanlara yardım etmeyi kabul etmiştir. Bu yardımlar önce kişiler tarafından yapılmış, kişisel nitelikli olmuştur. Sonraları değişik açılardan değerlendiren gruplar bu yardımları üstlenmişlerdir. Ahlaksal güdü, acıma duygusu, kaygı, korku ve herhangi bir inancın baskısı, yoksullara yardımın başlıca nedenleri olarak kabul olunabilir. Daha sonra gelen büyük dinlerin hemen hepsi yoksullara yardımı ve servetin bir bölümünü bu yardımlara ayırmayı bir dinsel buyruk biçiminde insanlara sunmuşlardır. Bu yoldan birçok toplumda yoksullara yardım, kurumlaşmış ve önemli sayılacak boyutlara ulaşmıştır. Ne var ki, zaman içinde önce feodalitenin ve zanaat ekonomisinin egemen olduğu, daha sonra kapitalizmin ticari, sonra sınai alanlarda doğup geliştiği dönemlerde yoksulluk büyümüştür. Kentleşme hareketleri ile birlikte buralarda yığışan yoksulların durumu çok daha dikkat çekici bir nitelik kazanmaya başlamıştır. Bundan böyle ne kişisel, ne de kurumsal yardımlar yeterli olmuştur. Yoksulluğun yayılması ve derinleşmesi ile düzeni korumaktan salgın hastalıkların çoğalıp yayılmasına kadar uzanan, toplumsal barışı ve huzuru da tehlikeye koyan durumlar karşısında devlet, yoksullara yardım konusuna el atma gereğini duymuştur. Bununla birlikte, bu yardımı bir dizi önkoşula bağlamıştır. Bu koşulların çoğu onur kırıcı nitelikler taşımıştır. Bu yardımlaşmalar ve yardımlar da bir tür sosyal politikadır. Ama bunlar kişilere yapılır. Yardım alabilmek için gerçekten yardıma gereksinimi olduğunu kişinin kanıtlaması gerekir. Yardım bir hak niteliği taşımaz. Yardımı

alan kimse bazı haklardan, örneğin, uygulanmakta ise, seçme ve seçilme haklarından yoksun bırakılabilir. Bu tür oluşumlar içinde çağdaş sosyal politikalarda olduğu gibi kendi kendine yardım mekanizmaları ve kurumları yoktur. Devletin müdahaleleri de kişiseldir, yoksulluklara dönüktür. Buna karşı, çağdaş sosyal politika çeşitli açılardan ayrı nitelikler taşır. Bir kez, önce kişiyi değil, onun mensup olduğu sınıfı ve sınıfın durumunu göz önünde bulundurur. Başka bir deyişle, öngördüğü önlemler genel olana, işçi sınıfına dönüktür. Bunun yanında devletin mevzuat yolu ile yaptığı müdahaleler ve düzenlemeler hak yaratıcı niteliğindedir. Kişi bu haklara dayanarak ya devletten, ya da işvereninden isteklerde bulunabilir. Örneğin ister bireysel, ister toplu düzeyde olsun, çalışma ilişkilerinde yasaların öngörmüş bulunduğu normlara uyulmasını sağlamayı devletten, bunlara uymayı işverenden isteyebilir. Bunun gibi norm koymayı ve genellikle, örneğin işçi sınıfına dönük olumsuz önlemlerin iyileştirilmesini, ya da kaldırılmasını sağlamak için ilgililer topluca harekete geçebilir, protestolarda bulunabilir, devletle uyuşmazlığa düşebilirler. Bütün bunların ötesinde de çağdaş ve genele dönük sosyal politika anlayışı içinde kendi kendine yardım ve sorunları kendisinin çözme yolları vardır. Daha önce de belirttiğimiz gibi sosyal politikanın bu, yani sendikal haklar yanı günümüzde ağırlık kazanmıştır.

Birkaç söz de sosyal politikanın bağımsızlığı ve ayrı bir bilim dalı olup olmadığı hakkında söyleyelim. Sosyal bilimler alanında yeni doğmuş olan bilim dalları hep tartışılagelmiştir. Başlangıçta onlara bağımsızlık ve ayrı bir bilim dalı olma niteliği tanınmak istenmemiştir. Nasıl, bir dönemde iktisat sosyolojinin, maliye iktisatın içinde görülmüş, hukukun çeşitli dalları bir bütün içinde ve bir arada kabul edilmişse, sosyal politika da iktisatın içinde, ona bağlı ve *ahlakî düşüncelerle yücelтilmiş bir iktisat politikası* olarak değerlendirilmiştir. Kimilerine göre de sosyal politika ekonomi politiğin özel bir dalıdır. Oysa, ekonomi bilimi mal ve hizmet üretimine yönelen ve son amacı gereksinimlerin giderilmesi olan insan faaliyetlerini inceler. Tarlasında, toprakta çalışan bir çiftçiyi, fabrikadaki emekçiyi, dükkânındaki tezgâhının başındaki esnafı, posta dağıtıcısını, öğretmeni, bir müzikçi ile ressamı, bir fabrika yöneticisini, bir bürokratı ve başka meslek mensuplarını düşünelim. Bu insanların hepsinin işleri birbirinden farklıdır. Ama biliyoruz ki, bütün bu farklı çalışmalara, faaliyetlere karşın, hepsinin ortak bir amacı vardır. Bu amaç, yaşamları için kendilerine ve ailelerine gerekli olan mal ve hizmetleri sağlamaktır. Bu çalışma ve faaliyetler, iktisadi faaliyetlerdir. Bunlar ekonomi politiğin konularıdır. İşte, ekonomi bilimi bunları inceler ve olaylara yön veren yasaları, kuralları bulup ortaya koyar. Fakat sosyal politikanın yukardan beri açıkladığımız konularını, amaçlarını düşünür ve hareket nedenlerini anımsarsak, ekonomi biliminden ayrı nitelikli bir bilim dalı olduğuna daha çok yaklaşırız. Biraz önce ekonomi

biliminin konusunun ekonomik faaliyetlerin incelenmesi olduğunu söyledik. Sosyal politikanın konusu ise, bu ekonomik faaliyetlerin toplum içindeki etkileri ve neden oldukları sosyal olaylardır. Sosyal politika bu olaylar karşısında tarafsız değildir. Düzeltici ve denge sağlayıcı bir düşünce doğrultusunda hareket eder. Toplumun refahı ve toplumsal barışın sağlanması için ekonomik oluşumların sınıflar arasında yaratması olası dengesizlikleri ve adaletsizlikleri gidermeye dönük önlemleri inceler.

Bir örnekle biraz daha açıklığa varınak istersek şunu söyleyebiliriz. Bilindiği gibi, üretimin dört ana etkeni vardır. Bunlar doğal kaynaklar, emek, sermaye ve girişimdir. Bu dört etken üretilen değerden, başka bir deyişle mal ve hizmetlerden bir pay alır. Böylece değerin simgelediği gelirin bölüşümü sorunu önümüze gelir. Ekonomi bilimi bu bölüşüme egemen olan ekonomik yasaları inceler. Oysa, sosyal politikanın bu konudaki rolü toplumun genel refahı, toplumsal barış ve adalet açısından gelirin bölüşümünün nasıl gerçekleşmesi gerektiğini incelemektir. Başka bir deyişle, ekonomik faaliyetlerin son amacı daha adil bir toplum yaratmak olmalıdır. Bu düşünceden yola çıkıldığında da sosyal politikanın dengeleyici rolü daha belirginleşir, açıkça ortaya çıkar. Sosyal politikanın gözünde sosyal adaletin gerçekleşmesine katkısı olan her önlem, ekonomik kalkınmaya hizmet edenler kadar önemlidir. Bu durumda son olarak şunu söyleyebiliriz. Sosyal politika, amacı sosyal adalet olan, ekonomi biliminin tarafsız işleyen yasalarını düzeltici ve kapitalist toplum düzeni içinde sınıf savaşımlarının nedenlerini gidermeye dönük önlemler ve politikalar öngören, oluşturan bir denge, uyum ve barış bilimidir. Bu niteliği içinde sosyal politika geleceği yapmaya ve kurmaya yönelir. Özetleyici bir deyişle, çağdaş sosyal politika bir yaşam biçimidir. Toplumsal barış, genel refah ve mutluluğu sağlamaya çalışır.

II) DOĞUŞUN OLUMSUZ ETKENLERİ[1]

Yukarıda belirttiğimiz gibi, sosyal politika ekonomik bakımdan bağımlı ve güçsüz insanların korunması için devlet tarafından oluşturulan bir dizi önlemin; güvence altına alınan kimi hak ve özgürlüklerin adıdır. Bilindiği üzere, eğitildiği ve kendisine çalışma olanakları sağlandığı zaman, insan bir ülkenin en değerli servetini oluşturur. Yalnız bu olgu onun korunması ve üretim içinde sürekli görev üstlenmesi için yeterli bir nedendir. Ama ahlaksal ve moral nedenlerin, uluslararası pazarlarda rekabet eşitliği isteklerinin, sosyal ve sosyalist düşünce akımlarının, işçi sınıfının bilinçlenmesinin, mesleksel ve siyasal örgütlenmesi ve güç

1) Liberalcilik ve kapitalizm hakkında daha çok bilgi için bakınız: Cahit Talas; **Ekonomik Sistemler,** Ankara, 1980 ve **Toplumsal Politika,** Ankara, 1990.

kazanmasının yanında, sosyal politikanın doğuşuna yol açan kimi durumların ve etkenlerin de varlığı gerekmiştir. Bütün bunlar nerede olmuşsa orada sosyal politika tomurcuklanıp gün ışığına çıkmış, gelişmiştir. Şimdi biraz olumsuz diye nitelenebilecek bu etkenler üzerinde duracağız.

1) LİBERALCİLİK

18. yüzyılın ikinci yarısı birkaç büyük olaya tanık olmuştur. Bunlardan biri de liberalcilik ve onunla birlikte doğup gelişen ekonomi bilimidir. Ekonomik düşünceler alanında yapılan çalışma ve incelemelere Adam Smith'in (1723-1790) ve David Ricardo'nun (1772-1823) düşünceleri ile bir düzen, bir tutarlılık gelmiştir. Bu düşünce düzeni içinde önce kapitalist düzenin işleyişi ilkeleri görülür. Sonra her toplumsal olayın bir yasası bulunduğu görüşünden hareket edilerek, bu yasaların incelenip açıklığa çıkarılması gerektiği kabul olunur. Liberal öğretiden önce merkantilistler ve fiziyokratlar da *ekonomik artı-economic surplus* üzerinde durmuşlardır. Merkantilistlerin ekonomik artısı lehte bir dış ticaret durumundan, fiziyokratlarınki ise toprağa harcanan ile topraktan alınan arasındaki lehte farktan kaynaklanmakta idi. Liberal düşünce de bu ekonomik artıyı kabul etmiştir. Bunun gibi fiziyokratların *bırakınız yapsınlar* düşüncesi de liberal düşünce ile gelişip yayılarak sürmüştür.

Liberal düşünce kapitalist düzenin düşünsel yapısını oluşturur. Onun sınırsız mülkiyet hakkını, veraset kurumunu, rekabet serbestliği ilkesini, sunum ve istem dengesine dayanan serbest fiyat düzeneğini, gelir bölüşümünde serbest oluşum ilkesini, uluslararası ticarette özgürlüğü ve emek-sermaye ilişkilerinde bağıt serbestliğini, emeğin de bir mal sayılmasını savunur. Bütün bu serbestlik ve özgürlüklerin topluma bir bütün olarak neye mal olduğunu göz önünde tutmaz. Sömürü olayını, aşırı ağır yaşam ve çalışma koşullarının toplumlarda yaratacağı huzursuzluk, dengesizlik ve başarısızlıkların maliyetlerini ölçmeye yanaşmaz. Bütün insan ilişkilerini *ekonomik insan* içinde kalarak düzenlemeye, değerlendirmeye çalışır. Sosyal politikayı ve devletin ekonomik, sosyal yaşama karışımlarını ise, zaman zaman bir karayıkım, bazen de kaçınılması mümkün olmayan bir kötülük sayar. Bununla birlikte, liberal öğretinin katı kuralları zaman içinde ve olayların baskısı ile yumuşama yoluna girmiştir. İşçi sınıfının güçlenmesi, devletin sömürü ve kötülükler karşısında tarafsız kalma hakkına sahip olmadığı düşüncesine geçerlilik ve haklılık kazandırmıştır. Demokratik siyasal rejimin benimsenip yayılması, işçi sınıfının zaman zaman siyasal güce ulaşmasına olanak vermiştir. Parlamentolarda, suyun başında söz sahibi olan toplu-

mun bu en kalabalık sınıfı, liberalizmin katılığını yumuşatmış, ona ve kapitalist sisteme insancıl olma, toplumsal olaylara önem verme alışkanlıkları getirmeye başlamıştır. Bunda, yeni öğretilerin ve sosyalist düşüncelerin de önemli rolü olmuştur.

2) KAPİTALİZM

Kapitalizm feodalizmin yıkılması ile başlar. Feodalizm ya da feodal düzen, sosyal-ekonomik anlamında, halkın toprakları ellerinde tutan küçük bir azınlığa her bakımdan bağlı ve bağımlı olması durumudur. Bu düzen XV. yüzyıldan başlayarak ulus olayının doğması, merkezi otoritelerin kurulması, ticaretin genişlemesi ve paranın rolünün büyük bir ölçüde artması ile yıkılmaya, çökmeye başlamıştır. Bu yeni oluşumun önemli bir yanı da bundan böyle emek gücünün satın alınması, bir işçi sınıfının doğmaya başlamasıdır. Para ekonomisi ve ticaret, kapitalizmin başlangıcı olmuştur. Şu halde kapitalizm bir ekonomik düzenin adıdır. Bu düzen içinde üretim malları genel olarak bireylerin elindedir. Üretim kâr elde etmek için yapılır.

Kapitalizmin ya da kapitalist düzenin birçokları arasında en çok kabule ulaşan bir tanımı şöyledir: *Kapitalizm, üretimin bir işveren veya işveren kumpanyaları tarafından örgütlenmesidir.* Bu işveren veya kumpanyalar, biriktirmiş oldukları sermaye ile hammadde ve makineler satın alır ve *emek kiralarlar.* Bunlarla, harcananlardan daha çok mal ve hizmet üretir ve kâr sağlarlar.

Bugünkü anlamına ulaşmak için kapitalist düzen uzun sayılabilecek tarihsel bir evrim geçirmiştir. XVI. yüzyılda kapitalist düzen oldukça gelişmiş, büyük sermaye birikimi başlamıştı. Bu sermayeye sahip olanlar olaylara artık çağlarının görüşü içinde bakıyorlardı. Ortaçağın düşünce ortamından geniş ölçüde uzaklaşılmıştı. Tüccar kazanç, kâr arkasından koşmayı meşru bir hak olarak görmekte, değer para ile ölçülmekte, servet başarının ölçüsü sayılmakta idi. Faiz paranın meşru kirası idi. Bundan böyle sırf zengin olduğu için insandan kuşkulanılmıyordu. XVI. yüzyılda ve XVII. yüzyılların ilk yarısı içinde kapitalist düzen daha çok ticari ve mali bir nitelik gösteriyordu. Bu nedenle çağın ekonomik yaşamına kapitalist tüccar ve bankerler egemen olmuşlardır. XVII. yüzyıl biterken, Avrupa'nın ekonomik yaşamındaki en önemli değişme, kapitalizmin büyüyüp gelişmesi ve sanayileşmesi içinde görülür. 1750-1850 yılları arasında gözlenen en büyük değişiklik, makinenin üretime gittikçe egemen olması gerçeği içinde ortaya çıkar. Bundan böyle imalat, insan elinden makineye geçmiştir.

Bütün ekonomik ve sosyal düzenler belli bir düşünce ortamı içinde oluşup gelişir. Şu halde, liberalizmin kapitalist düzene yön vermiş olma-

sı bir rastlantı ürünü değildir. Hemen hemen aynı zamanlarda doğmuş olan liberalizm ve kapitalizm, birbirini tamamlamıştır. Liberalizm kapitalizmin düşünce ortamını oluşturmuştur. Böylece, başlangıçta kapitalist düzenin liberalliği ağır basmış ve bütün XIX. yüzyıl liberal kapitalist düzenin gelişmelerine alan olmuştur. Bu gelişme, ekonomik ve sosyal ortamlarda tam bir özgürlük içinde yürümüş, serbest girişim ve kişisel çıkar hareketlerini destekleyen yeni makineler ve yeni teknik, ekonomik ve sosyal alanlarda birbirleriyle bağdaşması güç sorunlar yaratmıştır.

Liberal kapitalizm ve sanayileşme ile doğan yeni bir işçi sınıfı, yeni toplum içinde önemli sorunların da kaynağı olmuştur. Önce ücret ve gelir bölüşümdeki sorunlar ortaya çıkmıştır. Fabrikada yaratılan değerin bölüşümünde, bu oluşumda önde gelen bir rol oynayan emeğin payı ne olacaktır? Başka bir deyişle, işçinin payını belirleyen ücretler nasıl bir hukuksal ortam içinde ve hangi kurallara uygun olarak belirlenecektir? Düzenin mantığının gereği olan serbestlik, serbest rekabet, kişisel çıkar, çalışma özgürlüğü ve bireysel bağıt yolu ortaya bir rekabet ücreti çıkarmaktadır. Sanayi Devriminin bu yeni düzeni, işverenlerin işçilerle yapacakları bağıtların dışarıdan herhangi bir müdahaleye konu olmaması (özellikle devlet ve sendikalar tarafından) ve ücret pazarlığının kişisel düzeyde oluşmasıdır. Sanayi Devriminin işçiler arasında yarattığı rekabet ortamı karşısında her günkü ücreti ile yaşamak durumunda olan insanların bağıt ve çalışma özgürlüğünün önemli bir anlamı olamayacağı açıktır. Bu dönemin sefalet ücretlerini oluşturan ve ancak fizyolojik yaşamı sürdürebilen ücretleri, denilebilir ki, liberal kapitalizmin başlıca niteliklerinden biri olmuştur.

3) BİRİNCİ SANAYİ DEVRİMİ[2]

İnsan emeğine ilişkin büyük değişmeler, *Sanayi Devrimi* denilen olayla başlar. En yalın anlamı ile *Sanayi Devrimi, zanaat ve basit aletlerle donatılmış tezgâh ve atölye üretiminin yerine yeni buluşların oluşturduğu teknik ve makinelerle donatılmış fabrika üretiminin geçmesi, başka bir deyişle yeni enerji kaynağı buhar gücünün harekete geçirdiği makinenin insan, yel, su ve hayvan gibi öğelerden kaynaklanan doğal enerjinin yerini almasıdır.* Sanayi Devriminin başka bir anlamı da yeni sanayiin dayandığı tekniğin XVIII. yüzyılın ikinci yarısından başlayarak şaşırtıcı bir hızla gelişmesi, bu gelişmenin büyük ve derin sosyal değişimlere yol açmasıdır. İşte, bu teknik ve sosyal gelişme ile değişmeler, bir yandan yeni yaşama, çalışma koşulları yaratmış, bir yandan da kentlerin hızla büyüyüp iş aramaya gelen insanlarla dolup taşmasına neden olmuştur. Bu

2) Sanayi Devrimi hakkında daha geniş bilgi için bakınız: Paul Mantoux; **La Révolution Industrielle au XVIII ème Siècle,** Paris, 1905 ve Cahit Talas; **Toplumsal Politikaya Giriş,** Ankara, 1981.

büyük ekonomik ve sosyal oluş içinde insanlık onurunu yaralayan, insan takatını aşan çalışma koşulları egemen olmuştur.. Erkek, kadın ve çocuk işçiler zor, ağır ve hızla yıpratıcı bir çalışma düzeni ile karşı karşıya bırakılmışlardır. Ücretler sefalet ücretleri düzeylerine inerken, haksızlık, sömürü ve adaletsizliklere göz yumulmuştur. O halde, denilebilir ki, Sanayi Devriminin temel, asıl niteliği insanla, makineler ve öteki maddesel ve doğal kaynaklar arasında yaratmış olduğu yeni ilişkiler içinde yatmaktadır.

Birinci Sanayi Devrimi, XVIII. yüzyılın ikinci yarısının sonlarına doğru İngiltere'de doğdu. Oradan Batı Avrupa ülkelerine ve Kuzey Amerika'ya yayıldı. *Fransız Devrimi*, Avrupa'da eskiçağlardan bu yana yavaş değişimlerle sürüp gelen siyasal yaşamı, Birinci Sanayi Devrimi ise, ekonomik ve sosyal yaşamı, onların kurumlarını, yapılarını derin bir biçimde değiştirdi.

Makinecilik çağı olarak da niteleyebileceğimiz Sanayi Devrimi ile birlikte işbölümü de gittikçe gelişti, üretimin artması bakımından Adam Smith'in ısrarla üzerinde durduğu yeni bir etken olarak ortaya konuldu. Bir malı üretmek için belirli işlerin saptanmış bulunan süreler içinde yapılması zorunluğu işçilerin çalışma koşullarını sıkı bir disiplin içine almış, onları çoğu kez robotlaştırarak bir bütünün istençten yoksun çarkları durumuna getirmiştir.

Makinenin simgelediği yeni dönemi öncekilerden ayıran birçok noktalar vardır. Şöyle ki, makine çağı çok büyük yeni bir sınıf yaratmıştır. Her yanı ile öncekilerden ayrı olan bu yeni sınıf 18. yüzyılın sonundan bu yana yeni toplumlara damgasını vurmuştur. Mülkiyet dışında, sorumluluktan yönetime katkıya kadar uzanan her şeyi, her yetkiyi paylaşmak istemektedir. Bunun yanında yeni fabrika yaşamı içinde gittikçe büyüyen ve derinleşen bir işbölümü oluşmuştur. Geçmişlerinden farklı olarak bundan böyle işçi, çalışmasının somut sonucunu görmek gibi moral bir doyumdan, duygudan yoksun kalmış ve makinelerin sanki robotlaştırdığ bir yaratık olmuştur. Öte yandan, makine çağı ile kitlesel bir hızlı üretim başlanmıştır. Bunun sonunda tüketilmeyen mallardan kaynaklanan ekonomik bunalım dönemine girilmiştir. Uzun çalışma süreleri, düşük ücretler, işsizlik, çocuk ve kadınların fabrika yaşamına girmeleri Sanayi Devriminin başka bir yönünü oluşturmuştur.

Kömürü, demiri, limanları ve ulaştırmaya elverişli ırmakları bol bir ülke olan İngiltere'de başlayan Sanayi Devriminin çalışma koşulları açısından gösterdiği acılı durum, gene bu ülkede ilk kez sosyal politika önlemlerinin doğmasına olanak vermiştir.

III) DOĞUŞUN OLUMLU ETKENLERİ

Yukarıdan beri sosyal politikanın doğuşunu olumsuz yanlarıyla et-

kileyen kimi etkenlere değindik. Liberalizmin olaylara ve toplumsal olgulara tek yanlı bakışına kısaca göz attık. Sanayi Devrimi denilen büyük ekonomik, teknik ve toplumsal gelişmenin çalışma yaşamına getirdiği yeni işçi-işveren ilişkilerinin yarattığı haksız ve sömürücü düzeni özetledik. Oradan, ortaçağın ekonomik, sosyal ve siyasal düzenini çökerten kapitalist düzenin kimi yönlerine kısaca değindik. Aşağıda, bu altyapı üzerinde oluşan sosyal politikanın evrimini, bu doğuşu olumlu doğrultularda etkileyen ve doğuşa katkıda bulunan birkaç ana etkeni kısaca açıklayacağız.

1) İŞÇİ SINIFI

Daha önce gördük ki, sosyal politika genel olarak ekonomik bakımdan güçsüz olanları korumaya dönük ve devlet tarafından alınan bir önlemler bütünüdür. Bu önlemlerin odağında işçilerle, onların oluşturduğu işçi sınıfı vardır. Ekonomik bakımdan güçsüz olanlar ilkçağda kölelerle, tutsaklardır. Ortaçağda toprakta çalışan serflerdir; zanaat kesiminde çalışan çırak ve kalfalardır. Yeniçağda ise, daha çok Sanayi Devrimi ile doğan fabrikalarda çalışan her düzeydeki beden işçileridir; düşünsel çalışmaları ile geçimlerini sağlayan düşün işçileridir.

İlkçağların toplumlarında çalışma, çalışarak bir mal ve hizmet üretme özgür insanlar için aşağılayıcı bir uğraş sayılmıştır. Üretim genellikle köleler, tutsaklarla, halkın hor ve aşağı görülen kesimlerince yapılıyordu. Eski Yunan ve Roma'da II. ve III. yüzyıllara kadar insanlar; yurttaşlar, köle ve tutsaklar olmak üzere iki ayrı sınıfa bölünmüştü. Kölelik ve tutsaklık düzeni yavaş yavaş ve uzun bir çağı yaşayarak, değişerek ortaçağda bir statü düzenine dönüştü. Bu çağda üretimde çalışanların durumları bir yandan dinsel kurallar, bir yandan da toplumları yönetenler; prensler, şövalyeler, beyler, ağalar, kral ve padişahlar tarafından belirlendi. Ortaçağın bu düzeni loncalarla oluştu ve gelişti. 12. yüzyıldan, 18. yüzyılın ortalarına değin loncalar, her ülkede değişerek varlıklarını sürdürdüler. Fakat, Sanayi Devriminin teknik üstünlüğünün getirdiği rekabete dayanamayarak, öğreti ve ideolojisine uyamayarak her ülkede hızla çöktüler.

Yukarıda belirttiğimiz gibi, yeni buluşların ve tekniğin ürünü fabrika düzeni ve zenginleşmeye, mülkiyet hakkına yeni boyutlar getiren, işçi-işveren ilişkilerini bireysel bağıt serbestliğine dayandırıp onları fabrikalarda ve kentlerde toplayan sanayi kapitalizmi yeni statüler yarattılar. İşçi bu yeni statünün başlıca öğesidir.

Çağımızın işçisi, emek gücünü satan ya da kiralayan, bunun karşılığında ücret adı altında gelir sağlayan kişidir. Emek gücünün düşünsel ya da bedensel nitelikte olması bu tanım bakımından önemli değildir.

Bunun gibi, işçinin işvereninin bir özel ya da kamu kişisi, başka bir deyişle, anamalcı ya da devlet olması ayrım yaratabilecek bir nitelik getirmez. Çağımızın işçi tanımına bir açıklık bulmak için önceki çağlardaki işçilerle bir karşılaştırma yapmak yararlı olacaktır. Önce şunu saptayalım: Kapitalist çağın işçisi ile ortaçağın kalfaları arasında temelde benzerlik yoktur. Çünkü, kalfa statü değiştirmeye aday kişidir. Belli koşulları yerine getirince usta statüsüne geçer, bir işyeri kurar. Hem emeğini, hem de kendisinin sahip olabileceği üretim mallarını kullanır. Birkaç kişiyi de kendi işyerinde çalıştırır. Kendi varlığına, bedenine bile sahip çıkamayan ilkçağın kölesini bir yana bırakırsak, çağdaş anlamında işçi, üretim malına, kendi alet ve donatımına sahip olmayan, tek gelir kaynağının emek gücünden oluştuğu kimse olarak da tanımlanabilir. Demek ki, çağımızın işçisi bir işten ötekine, bir yerden başka bir yere serbestçe geçebilen, gidebilen ilk işçidir. Fakat David Ricardo'nun söylediği gibi, aynı zamanda iş için birbirleri ile serbest, özgür olarak rekabete girişen ilk kişiler de bu işçilerdir. İşte, işçi sınıfını bu insanlar oluşturur. O halde, hemen şunu belirtmek gerekir. Sınıflar doğal ya da değişmeyen bir durum olmayıp bir toplumsal olgudur. Aynı yaşam ve çalışma koşulları, aynı kültür ve statü düzeyi içinde bulunan insanlar, genellikle toplumsal sınıfları oluştururlar. İşçi sınıfı da böyle bir sınıftır. Genellikle üretim mallarına sahip olmayan ve gelir kaynakları emek gücünden oluşan insanların sınıfıdır. İşte bu sınıf, kapitalist düzenin emeğin haklarını tanımaması, aşırı sömürü eğilimi göstermesi karşısında, birlikte hareket edip o yoldan etkinlikler oluşturma gereğini duymuştur. Emek ile sermaye arasında güç ve pazarlık dengesi sağlamak, önüne çıkarılan sayısız engelleri aşabilmek için işçi-işveren ilişkilerinde bireysel düzeni aşarak toplu düzene girmek için koalisyonlardan başlayarak sendikalar içinde örgütlenme yoluna girmiştir.

2) YENİ DÜŞÜNCELERE AÇILIŞLAR[3]

Önceki açıklamalarımızda, liberal düşüncenin sosyal politikalar ve işçi-işveren-devlet ilişkileri hakkında genel tavrını kısaca açıklamaya çalışmıştık. Bu genel tavır, işçi ve işveren ilişkilerinde devletin tarafsız kalması biçiminde özetlenebilir, demiştik. Fakat, zamanla ve özellikle XX. yüzyılın başlarından itibaren liberalcilik katılığından ödünler vermeye başlamıştır. Bir bölüm liberal görüşlü iktisatçılar genel iktisat dalında yalnız bir servet bilimi değil, aynı zamanda insanla ve onun sosyal koşullarını iyileştirecek yollarla da ilgilenen bir bilim dalı olma niteliği görmeye başlamışlardır. Yeni liberallerin birçoğu üretim, değişim ve bölü-

3) Karışımcı ve sosyalist düşünceler hakkında daha çok bilgi için **Ekonomik Sistemler ve Toplumsal Politikaya Giriş** kitaplarımıza bakınız.

şüme ilişkin alanlarda devletin müdahalelerini kabul etmiş, emeğin sömürüsü karşısında tarafsız kalmanın sakıncalarını görme yoluna girmişlerdir. Onlara göre de devlet, pazarlık gücü olmayanlarla, bu pazarlığı çok kolaylıkla yapabilecekler arasında tarafsız kalamaz. Fakat, bu aşamaya gelebilmek için düşünce düzeyinde de yoğun karşı görüşlerin doğması ve gelişmesi gerekmiştir.

A) Karışımcı Düşünceler

Sanayi Devriminin yarattığı fabrika düzeninde oluşan yeni çalışma düzeninin neden olduğu ağır koşullar çocuk, kadın ve yetişkin demeden emeğin sömürüsüne süreklilik kazandırmış ve işçilerle birlikte bazı düşünürler nezdinde de tepki ile karşılaşmıştır. Düşün alanında liberalciliğe ilk tepkilerden biri *Simonde de Sismondi*'den (1773-1842) gelmiştir. Düşünceleri ile bir süre liberal olarak tanınmış fakat, zamanla gözlemleri ve ulku geliştikçe liberalcilikten uzaklaşmıştır. Gerçeklere daha yakından baktıkça denilebilir ki, liberal düşünceye karşı *ilk isyancı*, Sismondi olmuştur. Klasik liberal düşünce ekonomi bilimine bir *servet bilimi* olarak bakmıştır.

Sismondi'ye göre, bu yanlıştır. Ekonomi biliminin gerçek amacı insanın refahı olmalıdır. Serveti amaç yaparak insan gerçeğinin bir yana itilmesi doğru bir değerlendirme olamaz, bir saptırmadır. Bu nedenledir ki, Sismondi liberallerin tersine, ekonomi biliminde üretimden çok üretimin, gelirin dağılımı olayına yönelmiştir. Ona göre son bir tahlilde, ekonomi bilimi bir iyilik ve toplumun genel refahını sağladığı ölçüde önemlidir. İnsanlığın mutluluğuna yöneldikçe işlevini yerine getirir ve kuramları hem somutlaşır, hem de anlam kazanır.

Sismondi ile birlikte, liberal düşüncenin ileri sürdüğü gibi, toplum içinde insanların çıkarlarının uyum içinde olmadığı anlaşılmaya başlanmıştır. Sismondi, madalyonun bir de öbür yanı bulunduğunu göstererek çıkar düşüncesinin serbest bırakılmasının sonunda, zayıfların ezilmesi ve sömürülmesi olayını doğuracağını ileri sürmüştür. Burada devlete bir görev düşmektedir. Böylece bir müdahalecilik düşüncesi doğmaktadır.

Ona göre *emek* ile *sermaye*, Sanayi Devrimi ile birbirinden kesin olarak ayrılmıştır. Bunlar yeniden birleşmelidir. Bu, üretim ile tüketim arasındaki dengenin yeniden kurulması demektir. Bir bakıma küçük toprak mülkiyetinin, zanaat ve küçük yapım, üretim ve ticaretin yeniden kurulmasını önermekte ve istemektedir. Başka bir deyişle, ekonomik yaşamda bir denge amaçlamaktadır. Bu dengeyi de devlet sağlayabilir. Sanayi Devriminin ve ona bağlı olarak yürüyen yeni kurulların hızı öyle ayarlanmalıdır ki, bunlar bir yanda aşırı üretimin bir yanda da yoksulluğun nedeni olmamalıdır.

Düşünceleri önce, öncü sosyalistler, daha sonra bilimsel sosyalistler tarafından da incelenmiş olan Sismondi, devletin, ekonomik yaşamda üstlenmesi gereken rol üzerinde ayrıntıları ile durmamış, bu konuda somut öneriler de getirmemiştir. Fakat toplumsal yaşamda isteklerini daha açık olarak belirleyerek bir program önermiştir. Şöyle ki, 1) işçilerin ve zanaatçı işverenlerin loncalar içinde örgütlenmelerine engel olunmamasını. 2) çocukların çalışma koşullarının düzenlenmesini, 3) çalışma sürelerinin kısaltılmasını, 4) pazar günü çalışılmamasını, 5) yaşlılık sigortası kurulmasını ve 6) işçilerin hastalanması durumunda bakımının işveren tarafından üstlenilmesini istemiştir. Bir ekonomist olmaktan çok bir tarihçi ve ahlakçı olan Sismondi işçilere, onların durumlarına derin bir yakınlık ve ilgi duymuştur. Bu nedenlerle çağının yeni sanayi toplumunu, rekabeti, gelir dağılımı adaletsizliğini şiddetle eleştirmiştir.

B) Öncü Sosyalistler[4]

Sosyal düşünceler tarihinde sosyalizm kadar tartışma konusu olmuş, insan düşüncesinde karışıklıklar yaratmış, çeşitli yorumlara yer vermiş, büyük halk kitleleri ve bir bölüm aydınlar yanında umut ve coşku yaratmış çok az düşünce varolmuştur.

Sosyalizm, dün olduğu gibi bugün de bir felsefe, bazen bir inanç, tarihin bir yorumu, toplumların gelişme ve oluşmalarının bir aşaması, bir ahlak anlayışı, ekonomsal bir kuramı, bir halk hareketi, bir idealizm, bir sınıf savaşımı, bir dönüşüm, insanlığı mutlu kılacak bir program, insanlığın umudu, kurtuluşu ya da toplumun ve insanın özgürlüklerini tehdit eden karanlık bir yol gibi görülebilmiştir. Demek ki, herkes onu kendisine göre anlamak, anlatmak istemiştir. Fakat, düşünceler ortaya konup tartışmalar duygu ve tutkulardan arınarak yayıldıkça açıklık belirmeye başlanmıştır. Prof. R. Aron'un dediği gibi sosyalizm de bir düş, efsane olmaktan çıkmış ve gerçeğin bir yanı, bir parçası niteliğini kazanmıştır.

Günümüzde tekdüze bir sosyalizmden söz etmek güçtür. Bununla birlikte, bütün sosyalist düşüncelerin temelinde Marks'ın düşüncelerinin genel ilkeleri yer alır. Marks'tan önceki dönemde ise, liberal düşünceye karşı duyulan tepkilerin sosyalist kanadında çok az ortak düşünce ve görüş vardır.

Bilimsel sosyalizm, yani Marksçılıktan önceki dönemde sosyalist düşünce, tutarlı esaslara ve kurallara ulaşamamış olmakla birlikte kimi yönleri ile gün ışığına çıkmaya başlamıştır. Bilimsel sosyalistlerden önce doğmuş ve öncü olmuş düşünceleri açıklayan ve yayanlar arasında

4) Sosyalist düşünceler hakkında daha ayrıntılı bilgi için **Ekonomik Sistemler** adlı kitabımıza da bakınız.

özellikle Saint-Simon'u ve Saint-Simon'cuları (1760-1825), Charles Fourier'yi (1772-1837), Louis Blanc'ı (1811-1882), J. Proudhon'u (1809-1865) ve Robert Owen'i (1771-1858) görmekteyiz. Bunların yanında İngiltere'de doğmuş ve daha çok gelir bölüşümü adaleti üzerinde duran ve Fabian'cılık adı ile bilinen ılımlı bir sosyalistliği de sosyal politika açısından değerlendirmek gerekir. Önce Saint-Simon'dan söz edelim.

Saint-Simon, sanayi sözcüğüne en geniş anlamı vermiş ve gelecek toplumun sanayi üzerine kurulacağını söylemiştir. Parlamentocu rejim gerekli olmakla beraber, o, dünün feodalizmi ile geleceğin yeni düzeni arasında yalnız bir aşamadır. Gelecek yeni düzen sanayie dayanan bir yapı üzerine oturtulacaktır. Bu yeni düzen onun gözünde her türlü sınıf ayrılıklarının kalkmasını gerektirir. Soylu, kentsoylu ve din adamları sınıflarına gerek yoktur. Saint-Simon'a göre toplumda çalışanlar ve çalışmayanlar diye iki sınıf olacaktır. Çalışmayanlar sınıfı zaman içinde ortadan kalkacak, toplum bedenen ve fikren çalışan işçiler, çiftçiler, zanaatçılar, bilginler, artistler ve bankacılardan oluşacaktır. Bunlar arasında ancak yeteneklerine göre bir fark söz konusu olabilecektir. Yeni sınai toplumda herkes topluma verdiği ölçüde toplumdan bir şey alabilecektir. Temelde büyük toprak sahiplerine karşı, sermaye için olumlu doğrultularda düşünmektedir. Bunların yanında Saint-Simon zaman içinde sermayenin devletin elinde birikeceğini kabul ediyor. Bir bakıma sosyal mülkiyetin oluşmasını öngörüyor. Bu düzen içinde herkes aynı fırsat eşitlikleri içinde çalışmaya koyulacak ve en çok ve en iyi çalışan bunun karşılığını alacaktır.

Gene öncü bir sosyalist olan Charles Fourier yeni düzeni şiddetle eleştirmiştir. Kapitalist düzene, özellikle onun serbest rekabet kurumuna karşı çıkmıştır. İşçilerin gittikçe büyüyen, genişleyen servete, dünyanın maddi olanaklarına katılamadıklarını, bunlardan hakça paylar alamadıklarını eleştirerek *Falanster* adı altında geniş bir üretim ve tüketim topluluğu tasarlamıştır. Bu topluluk, Fourier'nin düşüncesinde kendi kendine yetecek kâra ve yönetime işçileri de katmak yolu ile kapitalizmi ortadan kaldırmak mümkün olacaktır. Fourier Falanster'ler içinde işçilerin çalışma hakkını öngörmüş ve devletin bunu bir görev olarak üstlenmesi gereğini savunmuştur.

Bir tarihçi ve bir sosyalist yazar ve düşünür olan Louis Blanc aynı zamanda bir devrimci ve hareket adamı niteliklerini de taşımaktadır. 1848 sosyalist devrimine de katılarak devrim hükümeti içinde yer almıştır.

Louis Blanc'nın temel düşünceleri *herkese yaşam hakkı, çalışma hakkı ve genel gelişmeden yararlanma hakkı* sloganları içinde özetlenebilir. Rekabet serbestliği, onun için yıkıcı bir kurumdur. İşçiler açısından rekabet emeğin mezada çıkması demektir. Rekabet işçilerin en kötü çalışma koşullarını kabul etmelerini doğurmaktadır. Sunum ve istem

koşullarına uyularak emek güçlerini pazarda herhangi bir mal gibi satmak zorunda bırakılan ekonomik bakımdan zayıf bir sınıfın tercih olanağı yoktur. Kendisine önerilen koşulları ya kabul edecek, ya da yoksulluğun içinde yuvarlanıp gidecektir.

Louis Blanc'nın çalışma yaşamının düzenlenmesine ilişkin düşünceleri berrak ve açık değildir. Devletin bu konudaki rolü, onun düşüncesinde açıklığa çıkmamıştır. Öngördüğü ve bir ölçüde, özellikle Paris'te uygulamaya koyduğu Ulusal Atölyeler yararlı olmuştur.

Kuşkusuz, öncü sosyalistler arasında düşünceleri ile en çok ilgi çeken J. Proudhon olmuştur. Marks'la yaptığı ilginç tartışmaları ve I. Sosyalist Enternasyonalda oynamış olduğu rol nedeni ile de öncü sosyalistler arasında özel bir yeri vardır. Mülkiyeti hırsızlık olarak niteleyen Proudhon da üreticiliği yalnız emek gücünde görür. Çalışma olmaksızın ne toprak, ne de sermaye yalnız başına üretici olabilir. İnsan özgürlüğünün de bir engeli olduğu için mülkiyet hakkına ayrıca karşı çıkmıştır. 1848'deki bir demecinde özgürlük benim düzenimin bütün ifadesidir, diyordu. Yeni kapitalist düzen içinde birbirinden kesin olarak ayrılmış, kopmuş olan emek ve sermayenin yeniden birleşmesini isterken de Sismondi'nin düşüncelerine çok yaklaşıyordu.

Öncü sosyalistler içinde sosyal politika açısından düşünceleri üzerinde en çok durulması gerekenlerden ve önde gelenlerden bir başkası da Robert Owen'dir. Aynı zamanda İngiliz sosyalizminin de öncüsü olan Robert Owen bir işveren, bir fabrikatördür.

Yaşamı boyunca, İngiliz toplumunda işçilerin çok ağır ve insanlığı utandıracak koşullar altında çalıştıklarını görerek, bu koşulları değiştirmenin gereğine ve bunun olanak içinde olduğuna inanmıştır. Kendi işyerlerinde bunu kanıtlamaya çalışmıştır. Yatakhane ve yemekhaneler kurmuştur. İşçilerin sorunları ve sıkıntıları ile ilgilenmekle görevli çalışma danışmanları atamıştır. Bunlardan başka 1) günlük çalışma süresini 12'den 10 saate indirmiş, 2) 10 yaşından küçük çocukları çalıştırmamış, 3) işçilerden kesilen para cezalarını kaldırmış ve 4) çalıştırdığı işçi çocukların okuma-yazma öğrenmelerini sağlayacak önlemler almıştır. Fakat bütün bu yeni uygulamalar yayılamamış, öteki işverenler emeği aşırı sömürü yollarını sürdürmüşlerdir. Bunun üzerine Owen önce İngiliz hükümetine, sonra Sanayi Devrimini yaşamakta olan öteki ülkelerin hükümetlerine seslenmiş ve işçi sınıfını koruyacak yasal önlemlerin alınmasını araştırmıştır. Görülüyor ki, bir bakıma yönetici sınıfa sığınarak kimi toplumsal yenilikler aramıştır. Bu, bilimsel sosyalizmin kesin olarak reddeylediği bir yoldur. Esasen R. Owen de umduğu desteği yönetici sınıftan ve de meslektaşlarından, başka bir deyişle öteki işverenlerden görmediği için birleşmeye, birlikçilik ve kooperatifçiliğe dönmüştür. Çünkü Owen, bu yoldan çok önem verdiği bir toplumsal ortamın yaratılabileceğine inanmıştır. Robert Owen ayrıca ve bütün yaşamı bo-

yunca çalışma koşullarının ortak normlarını saptamak için uluslararası alanda da yoğun girişimler ve çalışmalar yapmıştır. Onun çalışmalarının yollarını izleyen öteki düşünürler, öncü sosyalistler ve uluslararası sosyal politikaların savunucuları yeni adımlar atarak uluslararası kurumların kuruluşlarına yönelmişlerdir. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (1919) kökeni de bir yerde bu çalışmalara dayanır.

C) Bilimsel Sosyalistlik

Düşüncelerini ister paylaşalım ister paylaşmayalım K. Marks, XIX. yüzyılın ikinci yarısının sonlarından başlayarak ve içinde yaşadığımız XX. yüzyıl boyunca, hemen bütün çağdaş toplumların düşünsel yaşantılarında, kabul edilerek, tartışılarak ya da reddolunarak, olumlu ya da olumsuz anlamında, en fazla etki yapmış bir feylesof, bir tarihçi, bir ekonomici ve bir sosyolog olarak yerini almıştır. Denilebilir ki, başka hiçbir düşünür kendisinden sonra gelen bir çağın düşünsel yaşantısına K. Marks kadar egemen olamamış ve damgasını vuramamıştır. Başta ünlü Kapital'i olmak üzere yapıtları, Ekonominin Eleştirisi, Artıdeğer Kuramı, Felsefenin Safaleti, Alman İdeolojisi, Gotha Programının Eleştirisi tartışılmaya devam olunmakta, yeni kuram ve düşüncelere kaynak olmaktadır.

Marksçı düşünceyi bir bütün olarak değerlendirmek güçtür. Çünkü, herkes Marks'ı bir yönünden ele almış, Marks'ta, Marksçı düşünceleri değil, çoğu zaman kendi düşüncelerini aramış, bu yüzden düş kırıklığına da uğramıştır. Marks, yukarıdan beri açıklamaya çalıştığımız üzere radikal, devrimci ve Hegel'ci felsefesinin esasları içinde kalarak sürekli bir değişmenin varlığını kabul eden bir düşünür olarak görünmektedir. Bu görüşü içinde klasik ekonomsal düşüncenin tutucu anlayışını reddeylemiştir. Bu nedenden ötürü, eleştirilerinde, karşısına çıkılmış ve düşünceleri çoğu zaman belki de önyargılardan ötürü yanlış yorumlanabilmiştir. Marksçı düşüncelerin tüm doğruluğunu ileri sürmek elbette olanaklı değildir. Marks, zaman zaman gerçek ile ideali, hatta düşü birbirine karıştırmıştır. Toplumun, komünist düzenin son aşamasında kazanacağı nitelik ve devletsiz bir topluma ulaşılacağı inancı ve bu konu ile ilgili açıklamaları gerçekten tereddütler yaratacak niteliktedir. Komünist düzenin son aşamasına ulaşma sonsuza dek uzanabilir.

Bilimsel sosyalizm kapitalist toplumlarda son amaca ulaşmayı geciktirdiği için sosyal politikalara karşı olmuştur. Ona göre sosyal politika, kendi devamını ve egemenliğini sürdürmek için kapitalist düzenin öngördüğü ve icat ettiği, bir oyalama aracıdır. Kuşkusuz, bütün bu düşünceler tartışılabilir niteliktedir. Karşı görüşte olanlar, günümüzde diyorlar, işçiler sahip oldukları hak ve özgürlükleri kullanarak sermaye-

nin emeği sömürmesine engel olabilmektedirler. Ama diyor, bilimsel sosyalistler, kapitalist düzen bir işsizler ordusunun oluşmasına engel olamamakta ve bunlardan çoğunun açlığına göz yummaktadır.

3) DEMOKRASİ

Ülkelerin sosyal politika tarihleri incelendiği zaman siyasal rejim ile sosyal politika arasında yakın bir bağlantı bulunduğunu görürüz. Siyasal rejimin demokrasi nitelikli bir durum gösterdiği ülkelerde sosyal politikanın hızla doğup gelişme olanağı bulduğu açıktır. Daha sonraki açıklamalarımızda bu olguyu yakından saptamaya çalışacağız. Bu nedenle şimdi, sosyal politikanın bu önemli etkeni üzerinde de kısaca duracağız.

Çağımızda demokrasinin anlamı, onu kullanan kişilerin niyetine ve inançlarına göre değişmektedir. Bu durum her yerde ve ülkemizde de zaman zaman gözlenmektedir. Birinci Dünya Savaşının sonunda yayılan ve yerleşen demokrasi sözü, bir yüzyıl kadar önce küçük düşürücü, aşağılayıcı bir anlam taşıyordu. İkinci Dünya Savaşından sonra ise, demokrasi sözü kimi ülkelerde bir propaganda aracı olarak kullanılmak istenmiştir. Fakat, sade ve genel anlamında demokrasi klasik deyimi ile halkın kendi kendini yönetimidir. Bunu biraz daha açarsak diyebiliriz ki, demokrasi, serbest olarak halk tarafından seçilmiş kimselerin toplumu yönetmeleri ve seçilenlerin seçenlere karşı sorumlu bulundukları bir siyasal düzendir. Bu demektir ki, halkın seçtiği insanlar ve onların partilerde örgütlenmiş bulunan bir bölümü, yasalarla belirlenmiş süreler boyunca ülkeyi yönetecektir. Böyle bir sorumluluk üstlenecektir. Bu çoğunluğun yönetiminin, demokrasi kurallarına uygun olması gerekir. Bu kurallar özgürlük, çoğulculuk ve katılımcılıktır. Bunlara adalet ve hoşgörü kuralları da eklenmelidir. Genel olarak demokrasi, özgürlük kuralını önde tutarak en çok kapitalist düzen içinde gelişmiştir. Ne var ki, liberal düşüncenin, kapitalizmin düşünsel dayanağını oluşturduğu ve katı bir biçimde uygulandığı toplumlarda, emek ile sermaye arasındaki pazarlık eşitliği gereğini ihmal etmiştir. Bunun sonucunda da sermayenin insan emeğini aşırı derecede sömürmesi olayı karşısında tarafsız kalmıştır. Bu sömürü, sermayenin hızla büyümesine yol açmıştır. Ekonomik güç, siyasal güç de yarattığından, sosyal dengeleri sağlanamamış bir toplum oluşmuştur. Sermayenin egemen olduğu siyasal güç kimi özgürlüklerin kullanılmasına engel olma yolunu seçmiştir. Örneğin, işçilerin örgütlenme, sendika kurma, toplu pazarlık ve grev yapma hakları uzun bir yasak ve sınırlama döneminden sonra gerçekleşebilmiştir. Oysa, daha önce de belirttiğimiz gibi sendika hakkı işçiler açısından yaşamsal önemi olan bir haktır. Temelinde, *bırakınız yapsınc*ı bir felsefe

bulunan bir siyasal rejim sendikayı, ekonomik ve sosyal yasaların sağlıklı işlemesinin bir engeli saymıştır. Bu durum uzun bir dönem sürmüştür. İşçiler, uzun ve sıkıntılı savaşımlardan geçerek bu haksız engeli aşabilmişlerdir. Böylece adil ve dengeli toplumların oluşmasına katkıda bulunmuşlardır. Liberalizmin katı döneminde şu görüş savunuluyordu. Deniliyordu ki ..... siyasal ve ekonomik ayrıdır. Birbirine sıkı sıkıya bağlı değildirler. O halde, kişisel özgürlük siyasal bir sorun, maddi refah ise, ekonomik bir sorundur. Böylece, her türlü siyasal durum her türlü ekonomik durumla uyum içine konulabilir. Bu düşüncenin çağımızda en yaygın olan olgusu sosyal demokrasidir. Sosyal demokrat ülkelerde kişisel özgürlüklere konulan yasak ve sınırlamalar kaldırılmıştır. Bununla birlikte, bazılarına göre sosyalizmin temel ekonomik kurumlarını, örneğin merkezi plancılığı ve mülkiyet hakkını sınırlamayı benimseyerek de kimi kişisel özgürlüklere yer vermek mümkündür.

Bu bağlam içinde şunu söyleyebiliriz. Siyasal demokrasiden sosyal demokrasiye geçiş çağdaş yaşamın önemli bir aşamasıdır. Bu aşamada demokratik özgürlüklerin katkıları ile devlet işçi-işveren ilişkileri dengeli bir niteliğe ulaşmıştır. Başka bir deyişle, devletin despotluğu giderilmiş, sermayenin sömürücü eğilimi ve gücü dengeye çekilmiştir. Bu yoldan da bir yandan çalışma koşulları insancıl niteliklere ulaşmıştır. Gelir bölüşümü de giderek hakça kurallara bağlı kalarak oluşmuştur.

İkinci Bölüm

TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKA

Türkiye'de sosyal politika 1920'lerin başlarında ilk adımlarını atmış ve Cumhuriyet ile birlikte gelişerek ve ileri-geri durumlar geçirerek devamı etmiştir.

Bu bölümü ikiye ayırarak inceleyeceğiz. Önce Osmanlı dönemini kısaca ele alacağız. Onun arkasından Türkiye Cumhuriyeti dönemindeki sosyal politikanın evrimini ve ürünlerini ana çizgileri ve kesitleri içinde açıklamaya çalışacağız.

I) OSMANLI DÖNEMİNDE SOSYAL POLİTİKA

Ülkelerin ekonomik ve sosyal durumları, bunlardan kaynaklanan sorunları, bunlara çözüm yolları arayan ekonomik ve sosyal politikaları, o ülkelerin ekonomik ve sosyal yapılarına, siyasal düzenin niteliklerine ve öğretilerin etkinlik derecesine yakından bağlıdır. Bu nedenlerle sosyal politikayı, içinde doğup geliştiği ortamlardan ve koşullardan soyutlayarak inceleme olanağı olmadığı gibi, böyle bir tutum, sağlıklı da değildir. Ne var ki, Osmanlı İmparatorluğu içinde bir Sanayi Devrimi yaşanmadığı ve öğretilerin çok az bilindiği gerçeğini göz önünde tutarak, bunlardan söz etmeyeceğiz.

1) ÜLKE VE EKONOMİK DURUMLAR

Bir sosyal politikanın doğmasına ve gelişmesine ne ölçülerde elverişli bir ortam oluşturduğuna ilişkin bir düşünceye ulaşmak için Osmanlı İmparatorluğu'nun ekonomik, sosyal ve siyasal koşulları incelenmek istenildiğinde birçok güçlükle karşılaşılmaktadır. Gerçekten, 1299 tarihinde Osmanoğulları tarafından Anadolu'da kurulan ve daha sonraları komşularının yetersizliklerinden ve kötü yönetilmelerinden beceri

ile yararlanarak hızla gelişen Osmanlı İmparatorluğu, XVI. yüzyılın sonunda büyük bir imparatorluk durumuna gelmişti. Bu yüzyılın sonunda imparatorluk, Avrupa'da, Romanya içinde, bütün Balkan Yarımadasını kapsamakta idi. Batı sınırları Adriyatik kıyılarına ve Akdeniz'i aşarak Kuzey Afrika'ya kadar uzanırken, güney sınırları da Kızıldeniz ve İran'a kadar ulaşıyordu. Bu sınırlar doğuda İran Körfezinden İran Azerbaycanına varmakta ve bütün Karadeniz'i içine almakta idi. Kuzey sınırlarına gelince, bu sınırlar Ukrayna'yı doğu sınırlarına kadar düz bir biçimde kesiyordu[1].

İşte bu görkemli döneminde Osmanlı İmparatorluğu, dünyanın en büyük imparatorluklarından biri olmuştur. Nüfusu aşağı yukarı altmış milyon dolaylarında tahmin ediliyordu. Bu nüfus karmaşık, çeşitli halklardan oluşmuştur.

İmparatorluğun temelinde bulunan ve yönetim sorumluluğunu üstlenmiş olan Türklere, Araplar, Slavlar, Yunanlılar, Rumlar, Ermeniler, Macarlar, Romenler, Arnavutlar, Yahudiler ve daha başka halk toplulukları katılmakta idiler.

Ülkemizin sosyal politika tarihine kısa bir göz atarken, sürekli savaşlarla durmadan değişen bu sınırlar içinde kalarak mı Osmanlı döneminin, siyasal ve sosyal koşullarını incelemeliyiz? Bize göre bu, birkaç nedenden ötürü benimsenmesi güç bir yöntemdir. Önce, imparatorluk bu dönemdeki durumu ve koşulları içinde toprak bakımından sürekli bir istikrarsızlık içindedir. Öte yandan, hukuksal, siyasal ve ekonomik bakımlardan da her bölgede aynı yönetim biçimi geçerli bulunmuyordu. Irk, din, dil, kültür, gelenek ve tarih açısından da değişik ve ayrı halklardan oluşan bir imparatorluk söz konusu idi. Birleştirici öğeler ise, güçlü milliyetçilik akımlarının henüz başlamamış olması, Osmanlı yönetiminin çeşitli bölgelere ve halklara tanımış olduğu yönetsel özerklik, dinsel ve ekonomik serbestlik ile merkezi yönetimin gücünü korumakta bulunması idi.

Kuşkusuz burada, Osmanlı İmparatorluğu'nun tarihini incelemek konumuzun sınırları dışındadır. Bununla birlikte hemen değinelim ki, XVI. XVII ve XVIII. yüzyıllarda imparatorluk askersel, siyasal ve ekonomsal açılardan büyük bir devlet oldu. Elde ettiği toprakları bırakmak durumunda kalmasına karşın, XX. yüzyılın başlarında yönettiği toprakların genişliği hâlâ iki milyon km^2'nin ötesinde idi. Bu geniş topraklar üstünde yaşamakta olan nüfus gittikçe azalmıştı. Sağlıklı verilere dayanan sayılar vermek güçtür. Fakat, çekirdeği ve temeli oluşturan Türklerin 15 milyon kadar olduğu sanılıyordu. Toplam nüfus ise 35-40 milyon dolaylarında belirleniyordu.

Osmanlı İmparatorluğu yaşamı boyunca bir tarım ülkesi olarak kal-

1) Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Mustafa Akdağ; **Türkiye'nin İktisadi ve İçtimai Tarihi,** cilt 2, İstanbul 1974.

mıştır. İklim, doğa, halkının yetenek ve gelenekleri tarımsal çalışmalara ve üretime elverişli idi. Çeşitli iklim koşulları içinde yapılan tarımsal üretimler ülkenin tüm gereksinmelerini rahatça karşılıyordu. Ne var ki, tarımsal ürünleri işleme ve mamül duruma getirme teknikleri ilkel kalmıştır. Denilebilir ki, ülkelerin çoğunda işbölümü, makine çağının gelişmesi ve herkesçe kabul edilmesi başlangıçta karşı koymalara uğramıştır. Fakat, Osmanlı İmparatorluğu uzun süre makineye ve makineleşmeye en çok direnen ve Sanayi Devriminin getirdiği yeni üretim tekniğine kapalı kalan ülkelerden biri olma niteliğini hep korumuştur.

Osmanlı İmparatorluğu'nda üretim biçiminin, kuruluşundan başlayarak özellikle tarım kesiminde, XVIII. yüzyılın sonlarına kadar daha çok Asya üretim biçimi niteliğinde kaldığı söylenebilir. Bu, zaman içinde bir ölçüde değişmiştir. İmparatorluk içinde toprak önce devletin malı sayılmıştı; onun mülkiyetinde idi. Fakat devlet padişahın kişiliği ile bütünleştiği için topraklar padişahın sayılırdı. Onun mülkü idi ve padişahın adaleti de mülkün temeli oluyordu. Halk ya da köylü bu topraklar üstünde kiracı durumunda bulunuyordu. Köylü tarlasını ekip biçer, işler ve elde ettiği ürünün bir bölümünü toprağın sahibi olan devlete –padişaha– verirdi. Toprağını üç yıl arka arkaya işlemezse, işleme hakkını yitirir ve toprağı elinden alınırdı. Zaman içinde timar ve zeamet düzenlemeleri yozlaştı; işe rüşvet karıştı. Topraklar ehliyetsiz sömürücülerin eline geçti, Devlet ile köylü arasında aracılar çoğaldı. Bu aracılar köylüyü aşırı ölçülerde sömürdüler, köylünün yoksullaşmasına neden oldular. Tarımdaki bu düzen 1856'ya dek sürdü. Bu tarihte çıkarılan Arazi Kanunnamesi ile ilk kez toprakların bir bölümünde özel mülkiyet rejimine geçildi. Bununla birlikte, imparatorluğun toprakları üzerindeki üretim tekniği hemen hemen hiç değişmedi, ilkel kaldı. Bu nedenle, geniş ve çok verimli topraklardan alınan ürünler son derece yetersiz idi. Tanzimat ve sonrası ile de fazla bir değişme olmamıştır[2].

İmparatorluğun sanayii durumuna gelince, büyümesinin doruğa ulaştığı, yani XVI. yüzyılın ikinci yarısında, imparatorluk o dönem içinde oldukça yeterli denilebilecek bir sanayie sahipti. Tarımı ve sanayii onu dışarıya bağlı kalmaktan alıkoyacak kadar iyi idi. Fakat, makine çağının doğuşu ile birlikte XVIII. yüzyılın sonlarından itibaren yerli sanayi yeni tekniğe ayak uyduramayarak gerilemeye başladı. İnsanlığa ekonomik alanda geniş olanaklar ve ilerlemeler sağlamış olan Sanayi Devrimi kapitülasyon rejimi ile birlikte Osmanlı İmparatorluğu'nun ekonomik ve mali çöküşünü hazırladı. XIX. yüzyıldan başlayarak Osmanlı İmparatorluğu, geri bir tarımsal teknik içinde hammaddeler üreticisi bir ülke durumu gösteriyordu. Korumadan yoksun olan zanaat, küçük sanatlar ve atölye üreticiliği Avrupa'nın yeni tekniğine, makinelerine ve onların ürettikleri mallara karşı koyamadılar, rekabet edemediler. Kapi-

2) Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi,** VI. Cilt, Ankara, 1983, s. 218 ve devamı.

tülasyonların sonuna kadar açtığı Osmanlı pazarını yabancı kökenli mallar doldurdu.

Yeni kıtaların bulunuşu, ticaret ve sanayi kapitalizminin hızla gelişmesi ve makine çağı geçen yüzyılın sonuna doğru Osmanlı ülkesini uluslararası ticaret alanından uzaklaştırdı. İmparatorluk, ekonomisini ve çıkarlarını güçlü Avrupa'ya karşı savunamadı. Merkantilizm ticaret anlayışı ve ticareti, liberalizm bırakınız yapsıncılığı ve geçsinciliği ile Osmanlı ekonomisini her alanda çökertti. Bunun sonucunda da ülkenin başlıca ekonomik kaynakları yabancıların eline geçti.

Osmanlı İmparatorluğu'nun sanayileşememesinde 1838'de İngiltere ve izleyen yıllarda da öbür Avrupa ülkeleri ile imzalanan ticaret sözleşmelerinin bir dönüm noktası olduğu söylenebilir. 1838 ticaret anlaşması ülkenin sanayiini belini doğrultamaz bir hale getirmiş, devletin başına Duyunu Umumiye gibi bir borç ödeme idaresini musallat etmiştir. Osmanlı İmparatorluğu'nu ileri Avrupa ekonomilerinin açık pazarı durumuna sokan 1838 anlaşması, yalnızca sanayileşmeyi engellemekle kalmamış, Avrupa'nın makine mamülleri karşısında Türkiye'nin el ve tezgâh üretiminin çökmesine neden olarak güçsüz geleneksel sanayiin de yok olmasına yol açmıştır[3].

Birçok kez, Osmanlı İmparatorluğu'nun bu ekonomik durumu, kimi geçici ve temel nedenlere inemeyen önlemlerle iyileştirilmeye çalışıldı. Tanzimat hareketi ekonomik alanda da başarılı olamadı. 1876 ve 1908 hareketleri ise, yöneticilerinin bütün iyi niyetlerine karşın, ne siyasal, ne de ekonomik alanlarda kalıcı ve olumlu sonuçlar getirebildiler[4]. Bu ekonomik düşüşün nedenlerini kısaca şöyle sıralayabiliriz:

a) İmparatorluk büyük bir aymazlık sonucu yeni buluşlara, yeni üretim tekniklerine ve makineleşmeye tamamıyla ilgisiz kaldı. Sanayi devrimine giremedi. Bilgisizlik, bağnazlık, biçimsel ve katı dincilik bu durumun oluşmasında önemli etkenler oldu.

b) Kapitülasyon düzeni, yani yabancıların ekonomik, mali ve hukuksal ayrıcalık ve bağışıklıkları, ülkenin ekonomik örgütlenmesini ve kendi özçıkarlarını korumasını engelliyordu.

c) Mevcut sanayii yeni tekniğe ve koşullara göre yenilemek, başka bir deyişle, yeni tekniklerle makine çağına, fabrika üretimine geçmek için ne gerekli olan sermaye, ne de her düzeyde nitelikli insan gücü vardı.

ç) Sürekli savaşlar ekonominin üzerinde ağır bir yük oluşturdu ve gelişmeyi engelledi.

d) Genel eğitim düzeyi son derece yetersiz, dinsel ağırlıklı ve skolastik idi.

---

3) Mesut Gülmez; **Türkiye'de Çalışma İlişkileri,** (1936 Öncesi) Ankara, 1983, s. 149-151.

4) Daha fazla bilgi için bkz. Enver Ziya Karal; **Osmanlı Tarihi,** Cilt VI, Ankara, 1983, age.

Güçlülüğünün en yüksek döneminde, XVI. yüzyılda, Osmanlı İmparatorluğu devlet kavramının en iyi örneklerinden birini vermekte idi. Bizans İmparatorluğu'nun bazı siyasal ve sosyal kurumlarını örnek alan ve iç yaşamı bakımından yoğun bir biçimde İslamın etkisi altında kalan imparatorluk, yaşamı boyunca bütün devlet yetkilerinin bir elde toplandığı despot bir nitelik göstermiştir. Gerçi çöküş döneminin sonlarında, II. Abdülhamit, Mithat Paşanın da çabaları sonucu 1876'da bir anayasa kabul ederek Meşrutiyet ilan etmişti. Ne var ki, bir yıl geçmeden anayasa uygulamadan kaldırıldı. Anayasasızlık 1908'de İkinci Meşrutiyetin ilanına kadar sürdü. Şu halde, imparatorluk hemen hemen kuruluşundan çöküşüne kadar bütün yetkilerin bir kişi, bir padişah elinde yığıştığı, toplandığı bir nitelik gösterdi. Dinsel kurallar yönetimin temelini oluşturmuştu. Bu teokratik devlet anlayışı içinde dinsel kurallar ile yeni zamanların ekonomik, sosyal ve hukuksal gereksinimlerine çözüm yolları bulmak, kuşkusuz çok zordur. Bir ulusun ekonomik, sosyal ve siyasaldan başlayarak yaşamın her kesiminde yer alan kurumları sürekli olarak değiştirmek, ilerlemek ve yeni durumlara, koşullara uymak gereksinimi, zorunluğu içindedir. Ülkeleri dinsel ilkelerin katı, eskimiş ve değişemez sanılan bir dizi çağdışı kuralları ile yönetmeye kalkışmak gerçeklere ve doğruya karşı olmak ve çağa uymayı göz ardı etmek anlamına gelir.

Osmanlı İmparatorluğu'nun siyasal yapısı üzerinde fazla durmayacağız. Kısaca şunu yineleyelim. Bu imparatorluk teokratik ve despotiktir. Halka karşı sorumsuz bir yönetim hep sürüp gitmiştir. Bu durum, kuşkusuz, ekonomik, sosyal ve siyasal yaşamın, bunların kurumlarının değişmesine ve gelişmesine elverişli bir ortamı hazırlamaktan uzaktır. Ekonomik yaşamda güven önde gelen bir öğedir. Ekonomi ve onun içinde sermaye güven konusunda son derece duyarlıdır. Bütün güçleri ve yetkileri elinde toplayan, kendini yalnız Tanrı önünde sorumlu sayan bir hükümdarın yönettiği ülkede bu güveni bulmak herhalde olanak dışıdır.

Yukarıdan beri kısaca açıklamaya çalıştığımız durumlar ve koşullar, Osmanlı İmparatorluğu içinde, bütün despotik yönetimlerde görüldüğü gibi, bir sosyal politikanın oluşup gelişmesine uygun bir ortam göstermemiştir[5]. Daha önce, sosyal politikaların doğup gelişmelerini etkileyen öğeleri gözden geçirirken, ekonomik yapının ve siyasal düzenin bu oluşum ve gelişimde rol oynayan başlıca etkenler, durumlar olduğuna değinmiştik. Gerçekten, sanayiin egemen olduğu bir yapı gibi demokratik siyasal bir düzen de sosyal politikaların altyapılarıdır. Sanayi-

5) Genel olarak kabul olunuyor ki, despotik bir yönetim, bir kişinin yasasız, kuralsız ve yalnız kendi iradesi ve tercihlerine göre yönettiği bir yönetim ve hükümet biçimidir.

leşememiş, ticareti ve hizmet kesimi yetersiz kalmış, özellikle demokrasi ilkelerine uygun olmayan bir yönetimi yürüten ülkelerde işçileri, ekonomik bakımdan güçsüz olan kitleleri gözeten, korumayı amaçlayan ve sosyal adalet ilkelerini önplana çıkaran sosyal politikalara genellikle yer yoktur.

3) ÇALIŞMA YAŞAMINDA CILIZ DÜZENLEMELER

Osmanlı İmparatorluğu'nda çalışma yaşamına ilişkin düzenlemeleri Meşrutiyet öncesi ve Meşrutiyet dönemleri olmak üzere iki ayrı dönemde kısaca ele alacağız. Cılız düzenlemeleri içeren bu dönemlerin ilkinde loncalar egemendir. Meşrutiyet döneminde ise loncalar önemlerini yitirerek silinirken, kimi yasa ve tüzüğün çalışma yaşamını da sınırlı bir biçimde ele aldığını görüyoruz.

A) Meşrutiyet Öncesi

Osmanlı İmparatorluğu'nda çalışma yaşamını, geleneksel olarak loncaların ve gediklerin düzenlediğini görüyoruz. Zanaatın ve ticaretin her bir kolunun bir loncası oluşmuştur. Aynı işkolunda çalışanların loncalara girmeleri zorunlu idi. Osmanlı loncalarında da bir iç düzen vardır. Bu düzen içinde söz sahibi olanlar ustalardır. Bunlar, lonca kâhyasının başkanlığında düzenli olarak toplanır ve genel olarak işkolunu, mesleği ilgilendiren konuları görüşüp karara bağlarlardı. Özellikle çalışma koşulları, meslek içi yardımlaşmalar, mesleğin haklarını ve çıkarlarını savunmak, iç uyuşmazlıkları çözmek, kalfalığa ve ustalığa yükselme konuları üzerinde durulurdu.

Bir zanaatın çıraklığına girmek için iyi huylu ve iyi ahlaklı olmak gerekmekte idi. Çıraklığa kabul zanaatın, eşdeyimle mesleğin *uluları* tarafından belirlenirdi. Bir ustaya çırak verilen çocuk onun manevi çocuğu sayılırdı. Ev birliğine alınır, uzun bir öğrenme döneminden sonra gene ulular önünde sıkı bir sınav geçirir ve başarılı olduğu takdirde kalfalık düzeyine yükselirdi. Böylece, kalfalığın simgesi sayılan *peştemalı* bağlama hakkına erişmiş olurdu. Kalfalıkta uzun bir dönem çalışmak ve mesleğin bütün incelik ve sırlarını öğrenmek gerekmekte idi. Mesleğin niteliğine göre bazen on yıla kadar uzayan bir dönemden sonra kalfa, usta olabilirdi. Bu düzeye ulaşmak için yaptığı bir sanat yapıtını ustalara sunup beğendirmek ve ustalar önünde geçirdiği sınavda başarılı olmak gerekirdi. Bunlardan sonra kalfa ustalık belgesini alır; kendi işyerini kurmak ve yanına çırak ve kalfa almak hakkını elde ederdi.

Batıda olduğu gibi Osmanlı loncaları da zaman içinde yozlaşmışlar-

dır. Ustalığa yükselmeler zorlaştırılmış ve ustalık akrabalar arasında bölüşülür olmuştur. Bu yoldan tekeller ve gedikler oluşmuştur. Bu durumlardan ötürü de loncalar gittikçe büyüyen tepkiler görmüştür. Bu tepkiler gediklere karşı daha da yoğun olmuştur. Gedik, bir tür ayrıcalık demektir. Sanayi ve ticarette bir işe sahip olmak bir gediğe mensup olmakla mümkün oluyordu. İşyerlerinin sayıları ve yerleri önceden belirlenmekte idi. Örneğin bir çarşıda kaç kunduracı, terzi, berber, aşevi, nalbant, nalbur, fırıncı, demirci, bakırcı ve başka çeşit zanaat erbabının bulunacağı, bunların işyerlerinde kaç çırak ve kalfanın çalışabileceği önceden sınırlanıyordu. Gedik sahibi olmadan bir işyeri açmak olanağı bulunmuyordu. Böylece bir tür esnaflık tekeli doğmuş oluyordu.

İşte, Osmanlı İmparatorluğu'nda çalışma yaşamının düzenlenmesi ve çalışma koşullarının belirlenmesi bu lonca ve gedikler içinde oluşmuştur. Devletin işçi ve işveren ilişkilerine karışımı Meşrutiyetler döneminde başlar (1908). Bununla birlikte Meşrutiyetten önce genel yasalar içinde çalışma yaşamına ilişkin bazı genel kurallar yer almıştır. Bu arada kömür madenlerinde ve öteki madenlerde çalışma ilişkilerini düzenleyen tüzükler de çıkarılmıştır.

B) Meşrutiyetler Dönemi

Tanzimattan (1839) itibaren devletin ekonomik ve siyasal yapılarında kimi reformlara girişilmiştir. Tanzimatla birlikte Osmanlı devletini yönetenler daha çağdaş bir toplum ve devlet yaratma düşüncesi içine girdiler. Birçok alanda maddesel gücünü kanıtlamış ve yeni ekonomik, sosyal ve siyasal atılımları başarmış olan Avrupa, bundan böyle Osmanlı yöneticilerini daha yakından ilgilendirdi. Tutucu çevrelerin yeniliklere karşı dirençleri de gittikçe azalıp daraldı. Ama Tanzimat ve onun içinde oluştuğu ekonomik, sosyal ve siyasal durumlar bir sosyal politikanın doğmasına henüz elverişli değildi. Devleti yönetenler bu anlayışa erişememişlerdi.

a) Mecelle: Bu dönemde sosyal politikaya ilişkin ve bazen genel bir yasa ya da tüzükler içinde yer alan sınırlı düzenlemelere rastlıyoruz. Dönemin *Medeni Kanunu* olan *Mecelle* içinde çalışma yaşamına ilişkin kimi düzenlemeler yer almıştır. Bu düzenlemelerin bir toplumsal politika düşüncesinin ürünleri olduğunu söyleyemeyiz. Çünkü işçi ve onun emeği, mal sayılmakta, onun gibi alınıp satılabilmekte idi. İşçi ecirdi. Yani kendisini bir ücret karşılığında kiraya veriyordu. Bir tür kölelik anlayışından yola çıkıldığı içindir ki, çalışma ve ücret *insan kiralanması* adını taşıyan bir bölüm içinde yer almıştı. Burada iş bağıtının, ancak, işçiliği meslek edinen kimselerle yapılabileceği kuralı getirilmişti. Mecel-

lenin 563. maddesinde deniliyordu ki, *eğer ücret mukavele edilmeden bir kimse diğerine, talebi üzerine hizmet ederse, ücret alabilmesi için ücretle hizmet eder makuleden olması lazımdır.* Bunun yanında Mecelle, ücretlerin malla ödenmesini yasaklamakta ve çalışma süresinin gün doğumu ile başlayıp gün batışı ile sona ereceğini hükme bağlamakta idi.

b) Nizamnameler (Tüzükler): Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat sonrasında işçilerle ilgili sınırlı kapsamlı toplumsal politika düzenlemelerine 1865 tarihli *Dilâver Paşa Nizamnamesi* ile tanık oluyoruz. Ereğli Kömür Havzası için çıkarılan ve 100 maddeden oluşan bu tüzük, daha çok bölgede kömür madenlerinde kömür çıkarılmasının düzenli bir biçimde yürümesini amaçlayan hükümler içermekte idi. Doğal olarak ve bu arada madenlerdeki çalışmalar da kimi düzenlemelere konu olmuştur. Örneğin, günlük çalışma süreleri 10 saat olarak belirlenmiş, işverenin alacaklıları arasında ücret alacaklarına öncelik tanınmış ve çok sayıda işçi çıkarılması durumunda bunun önceden duyurulmasına ilişkin hükümlere tüzük içinde yer verilmişti. Dilâver Paşa Nizamnamesi, işçilerin önemsiz sayılabilecek hastalıklarının madenlerde bulundurulacak bir doktor tarafından tedavisini, ağır hastalıklar söz konusu olduğunda da evlerine gönderilmelerini öngörmekte idi. Hastalık iş bağıtının sona ermesinin bir nedeni sayılıyordu. Öte yandan, iş kazalarından söz edilmemekte, bunlara karşı önlemler alınması üzerinde durulmamakta idi. İşçiler lehine kabul edilmiş kimi hükümler de, bir denetim düzeni kabul edilmemiş olduğundan, gereğince uygulanamıyordu.

Dilâver Paşa Nizamnamesi 1869'da bir ölçüde iyileştirilmiştir. Bu yılda çıkarılan bir Madenler Nizamnamesi ile madenlerde zorunlu çalıştırma yöntemine son verilmiştir. Böyle bir kuralın bu yıllarda söz konusu tüzük içinde bulunması, sosyal politika bakımından önemlidir. Tüzükte ayrıca iş kazalarına karşı gerekli önlemlerin alınması öngörülmüş, madenlerde bir doktorla, ivedi durumlarda kullanılabilecek ilaçların bulundurulması zorunlu kılınmıştır. İş kazalarında kaza geçiren işçilere ve ailelerine mahkemelerce belirlenecek bir ödence verilmesi ilkesi benimsenmiştir. İş kazası, eğer madencinin kusurundan ötürü meydana gelmişse, madenciden 5-20 altın tutarında ceza alınmakta idi.

Görüldüğü üzere bir bütün ve kapsamlı düzenleme söz konusu değildir. Ne ekonomsal, ne de siyasal koşullar böyle bir yola girmeye elverişlidir.

c) Sosyal Güvenliğe İlk Adımlar: Osmanlı döneminde özellikle Tanzimat ve Meşrutiyetten hemen sonra devlet hizmetinde çalışan sivil ve askerlerin emeklilik durumlarını güvence altına alan ve bunların dul ve yetimlerini de kapsayan düzenlemeler yapılmıştır. Devlet kesiminde kamu hizmetlerinde çalışanların ve onların aile bireylerinin yaşlılık, ma-

lullük ve ölüm sigortaları böylece eski bir tarihe kadar uzanmış bulunuyordu.Genellikle 65 yaş, emeklilik yaşı olarak belirlenmişti. Finansman devletin ve ilgilinin katkıları ile sağlanıyordu. *Mülkiye, askeriye* ve *ilmiye* adı altında üç kategori emekli sandığı kurulmuştu. Bunların daha etkin ve verimli çalışmalarını sağlamak ve mali durumlarını düzeltmek amacı ile Avrupalı uzmanların yardımlarına başvuruluyordu. Fransız uyruklu Oltramar adındaki uzmanın yürürlükteki mevzuat hakkında hükümete sunduğu raporda hangi ilkeler doğrultusunda yasa tasarıları düzenlenmesi gerekeceği belirlenmekte ve emeklilik yaşı, kurulmuş sandıkların yönetimi, mali yapı ve birikmiş fonların nasıl nemalandırılmasının uygun olacağı, ölüm durumunda eş ve çocuklara, ana ve babaya yapılacak yardımlar, finansmanı sağlamak için *mülkiye ve ilmiye* kesiminin aylıklarından hangi oranlarda primler alınacağı (yüzde 7), mülkiye ve ilmiye emeklilik sandıklarının mali durumu üzerinde durulmakta idi. Bu sandıkların açıklarının nedenleri, açıklarını azaltmak için alınması gerekli önlemlere dönük öneriler ortaya konuluyordu.

Askeriyenin emeklilik konusu, raporun ayrı bir bölümü içinde ele alınmıştı. Burada özellikle *Askeri Emekli Sandığının* gösterdiği yüksek mali açıkların nedenleri üzerinde durularak iyileştirme önerileri ileri sürülüyordu. Emekli aylıklarının yüksekliğinden ısrarla söz ediliyor; çalışırken alınan aylık ile emekli olunduğunda alınan aylık arasındaki farkın çok az olması nedeni ile 43, 44 yaşlarında emekli olmaya özendiriliyor görüşü raporda yer alıyordu. Burada şu düşünce dikkati çekmektedir. Deniliyordu ki, *"Devlet gelirleri, görev başında bulunan ordunun hazırlanmasına ve gelişmesine, ilerlemesine ayrılmak gerekirken, bunları emekli aylıklarına ayırmak pek akıllıca bir hareket sayılmaz."* Bu düşünceden ve gerçekten yola çıkan adı geçen uzman, raporunda, yeni yasanın Fransız ve Alman emeklilik yasaları doğrultusunda ele alınıp iyileştirilmesini öneriyordu. Asker kesimindeki emekli, ölüm ve maluliyet aylıklarının *aşırı derecede* yüksek olduğunu ileri sürerek ivedi önlemler alınması gereği üzerinde de duruyordu. Sonuçta da sivil kesimde çalışan memurlara ilişkin yasada yapılacak bazı değişikliklerin yeterli olacağı, ama subay kesimini ilgilendiren emeklilik yasasında ciddi ve köklü değişikliklere gereksinim duyulacağını belirtiyordu. Raporun tarihi 1 Şubat 1911'dir. Sahibi Fransız Aktüerler Derneği üyelerinden F. Oltramar'dır[6].

ç) İkinci Meşrutiyet: Bu dönem içinde de toplumsal politika bakımından önemli sayılabilecek yeni gelişmeler söz konusu değildir. Ancak siyasal koşulların önceki döneme bakarak daha elverişli olduğunu söylemek mümkündür. Bir anayasa var, buna göre oluşan bir parlamento ile siyasal partiler var. Siyasal rejim halkın sorunlarına ilgisiz

6) Gündüz Ökçün'ün yayımlanmamış bir araştırmasından yararlanılmıştır.

kalamamakta. bununla birlikte. ekonomik ve toplumsal koşullarda önemli bir değişiklik görülmemektedir. Kapitülasyonlar ve ondan yararlanarak Türk pazarında tam bir egemenlik kuran Avrupa sanayii ve ürünleri sanayileşme konusunda büyük engeller oluşturmuştur. Ne sermaye birikimi, ne de bir yetenekli işgücü potansiyeli ve yönetici kadro bulunmaktadır. Bu olumsuzluklara ve engellere sonu gelmeyen savaşların eklenmesi, koşulları her bakımdan daha da ağırlaştırmaktadır. Bununla birlikte bu dönemin üç yasası üzerinde durmak gerekmektedir. Bunlar. *1) Tatili Eşgal Cemiyetleri Hakkında Kanunu Muvakkat (İşlerin Durdurulması Cemiyetleri Hakkında Geçici Yasa. 8 Ekim 1908). 2) Tatili Eşgal Kanunu (İşlerin Durdurulması Yasası, 8 Ağustos 1909)* ile, *3) Cemiyetler Kanunudur (1909).* Bunlardan ilki, yani İşlerin Durdurulması Dernekleri Geçici Yasası. demiryollarında, liman ve rıhtımlarda yükleme-boşaltma işlerinde, aydınlatma, su, tramvay ve kent içi vapur ulaştırmasında çıkan iş uyuşmazlıkları konusunda düzenlemeler öngörüyordu. On üç maddeden oluşan bu geçici yasada işlerin durdurulması. yani, grevler konusunda kimi düzenleme ve yasaklar belirlenmiştir. Grevlere iyi gözle bakılmamıştır. İşçilerin işleri bırakması ile kamu hizmetlerinin aksamalara uğramasından yakınılmakta idi. Yasanın birinci maddesi yukarıda sayılan işlerde çalışma koşullarına ilişkin konularda bir uyuşmazlık çıkması durumunda bunun Ticaret ve Bayındırlık Bakanlığına bildirilmesini zorunlu tutmakta idi. Uyuşmazlık, hükümet. işçi ve işveren temsilcilerinden oluşan bir kurulda görüşülüp karara bağlanmakta idi. İşçiler bu kararı kabul etmeyip hizmeti bırakmakta serbest idiler. Fakat, işyerinde çalışma özgürlüğünü önleyici bir harekette bulunamayacakları gibi gösteriler de yapamayacaklardı (mad. 6). Görüldüğü üzere düzenleme bir tür eylemsel grev yasağı getiriyordu. Çünkü, grevlerin ve grevlere katılan işçilerin amacı *işi terk etmek* değildir. Bunun dışında da 8. madde sendikaların kurulup çalışmalarını bir bakıma yasaklamıştı. Çünkü, sendika kurmaya özendirmeyi ve teşviki de hapis ile cezalandırıyordu. Bunun dışında kamuya ilişkin hizmetlerin görülememesine katılan kimselere hapis cezası verilmesi (mad.9) yasada öngörülmüştü.

İşlerin Durdurulması Dernekleri Geçici Yasası çok geçmeden, 1909'da *Tatili Eşgal Kanunu* (İşlerin Durdurulması Yasası) adı altında yeniden ele alınarak değiştirilmiş ve genişletilmiştir. En önemli değişiklik 8. madde içinde görülmektedir. Gerçekten, bu madde ile kamu hizmeti gören kurumlarda çalışanların sendika kurmaları açık olarak yasaklanmıştır. Yani demiryollarında, şehir hatları vapurlarında, su, elektrik, havagazı kurumlarında, limanlarda yükleme ve boşaltmalarda, tramvay ve benzeri işlerde çalışanların sendika kurmaları söz konusu değildir. Ayrıca, her ne suretle olursa olsun, sendika kuranlara ve grevleri örgütleyenlere hem hapis, hem de para cezası öngörülmüştür. Mal

ve mülke gelecek zararlardan da sendikalar ve onların yöneticileri sorumlu tutulmuştur.

İşçilerin sendika kurmalarını yasaklayan 8. madde hükmü parlamentoda uzun tartışmalara neden olmuştur. Sendika ve grev hakkını savunanlar sosyalist olmakla suçlanmıştır. İlerici görüş şunu vurguluyordu. Diyorlardı ki, *"Çalışma hakkına sahip olan insan çalışmamak hakkına da maliktir. Ferden çalışmak ve çalışmamak hakkına malik olan insan toplu olarak da aynı hakka sahiptir.... Bir sendikadan niçin o kadar korkmalı?.... Sendikalar genellikle çok etkin bir barış aracı olabilirler...."*

Cemiyetler Kanununa gelince, günümüzün Dernekler Yasası ile kıyaslanınca, Meşrutiyetin bu yasasını oldukça liberal saymak gerekir. Yasaya göre dernek, birkaç kişinin bilgi ve çalışmalarını ticari olmayan amaçlar dışında bir araya getirdiği bir birimdir. Önceden izin alma koşulu yoktur. Kavim ve cinsiyet esaslarına göre siyasal dernekler kurulamayacağı esası kabul olunmuştur. Yasa genelde yasaklayıcı değil, düzenleyici bir nitelik taşıyor. Bununla birlikte, derneklerin hükümet tarafından denetlenmesi ve kapatılabilmesi esası yasada yer almaktadır. Yörenin en yüksek mülkiye amirinin izni ile zabıta derneğin ikâmetgâhına girebilmekte ve defterlerine el koyma yetkisine sahip bulunmaktadır.

Osmanlı İmparatorluğu'nda sosyal politikaya ilişkin devlet düzenleme ve karışımları ana çizgileri ile yukarıdaki çerçevenin sınırları içinde oluşmuştur. Daha çok ayrıntıya inmek, bu kitabın sınırlarını zorlamak olur[7]

II) CUMHURİYET DÖNEMİNDE SOSYAL POLİTİKALAR

Cumhuriyet döneminin sosyal politikasının gelişme süreci içindeki ilk belirleyici niteliği, 1920-1980 yıllarını kapsayan evrede bireysel haklar açısından oldukça sürekli bir iyileşme ve olgunlaşma göstermesidir. Bu durum aşağıdaki açıklamalarımızda ortaya çıkacaktır. 1980'den sonra başlayan gerileme ise, genelde sürekli iyileşme olgusuna ters düşen ve gelişmeyi engelleyen bir durumu simgelemektedir. Bu olguların, özellikle ülkenin siyasal rejiminin nitelikleri ile yakın bağlantıları vardır. Bu bağlantı, sendikal haklara dönük yasal düzenlemelerde çok daha açık olarak görülmektedir. Gerçekten, siyasal rejim, demokrasinin bütün kurum ve kuralları ile işlerliğine ne zaman uzak kalmışsa (örneğin tek partili dönemlerde, 1950-1960 Demokrat Parti döneminde, 12 Mart 1971 ve 12 Eylül 1980 askeri müdahalelerinde ve 1983'ten sonra günü-

7) Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için bakınız: A. Gündüz Ökçün; **Tatili Eşgal Kanunu,** 1909, Belgeler Yorumlar, Ankara, 1982, SBF Yayını. Mesut Gülmez; **Türkiye'de Çalışma İlişkileri** (1936 Öncesi), Ankara, 1983, s. 149-150.

müze kadar uzayan sivil dönemde), sendikal haklar ve özgürlüklerde önemli gerilemeler durumu ortaya çıkmıştır.

Birinci Dünya Savaşının sonunda Osmanlı İmparatorluğu uzun yılların kötü yönetimlerinin bir sonucu olarak çöktükten sonra, Mustafa Kemal'in 1919'da başlattığı Kurtuluş Savaşı hareketi ile yeni bir devlet doğmuştu. Yeni Türkiye'nin sosyal politikası da bu devletle başlar. Birinci Büyük Millet Meclisi (1920) ile tomurcuklanan bu sosyal politika, Cumhuriyetin ilanından sonra kapsamlı bir doğuş çalışmaları süreci içine girer. Zaman içinde her dönemin kendisine özgü sosyal politikaları olmuştur. Bunlar, Birinci Büyük Millet Meclisinden İş Kanununun kabulüne (1920-1936), İkinci Dünya Savaşı öncesinden Demokrat Parti döneminin başlamasına (1939-1950); Demokrat Parti döneminden (1950-1960), 1961 Anayasasına; 1961 Anayasasından, 12 Mart 1971 askeri müdahalesine (1961-1971); 1971'den, 12 Eylül 1980 askeri müdahalesine ve 1982 Anayasası sonrasına ilişkin ve sonrası olmak üzere altı ayrı döneme uzanır. Bu dönemlerin her birinin aşağıda göreceğimiz üzere kendisine özgü özellikleri bulunmaktadır. Sosyal politikanın altyapısal koşullarından, başka bir deyişle kimi etkenlerinden söz etmeden önce nüfusla ilgili bazı genel açıklamalar yapmakta yarar görüyoruz.

I) DOĞUŞUN ETKENLERİ

Daha önce gördük ki, ülkelerde sosyal politikanın doğup gelişebilmesi için kimi ana etkenlerin, temel koşulların varlığı gerekir. Bunlara gereksinim duyulur. Belirli bir düzeye ulaşmış sanayi, sanayi içinde yer alan bir işçi sınıfı, siyasal rejimin demokrasi nitelikli olması, düşünsel ortamı ve uluslararası işçi hareketleri, genellikle sosyal politikanın doğuşunu hazırlayan etkenleri oluştururlar.

A) Sanayi

Türkiye Cumhuriyeti Osmanlı İmparatorluğu'ndan yıkılmış bir ekonomi devralmıştı. Uzun süre, 1940'lı yıllara kadar imparatorluğun *Duyunu Umumiye* adını taşıyan ağır dış borçlarını ödemek zorunda kalmıştı. Ekonomi tarımsal bir yapıya dayanmakta idi. Üretim ilkel geleneksel yöntemlerle gerçekleştiriliyordu. İmparatorluk Birinci Dünya Savaşına girdiği zaman (1915) sanayi kesiminde çalışanların sayısı sadece 16 bin kadardı[8]. Genel olarak sanayi, 1) tersane işleri, 2) başta kömür olmak üzere madencilik, 3) savaş sanayii, 4) dokumacılık, 5) halıcılık dalların-

8) **Osmanlı Sanayii,** SBF Yayını, Ankara, 1971, Prof. Dr. Gündüz Ökçün'ün araştırması ve sunuş yazısı.

daki işleri kapsamakta idi. Bunların bir bölümünde, özellikle madencilik ve halıcılıkta yabancı sermaye egemen durumda idi. Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı İmparatorluğu'ndan çok geri kalmış bir ekonomik yapı devralmıştı. Bu yapının değişmesi ve ekonomik alanda bir kalkınma süreci ve atılımı içine girilmesi, başta Atatürk olmak üzere yeni devletin yöneticilerinin önde gelen amacını oluşturmakta idi. Yeni Türkiye Cumhuriyeti'nin doğduğu yıllarda 11-12 milyon dolaylarında olan nüfusun yüzde 80'i tarımsal kesimde yaşıyordu. Pazar için üretmeyen, geniş ölçüde temel eğitimden bile yoksun, durgun, yoksul ve kendi yazgısına terk edilmiş bir halktan hep özveri istenmişti. Yabancı sermayenin işbirlikçisi yerli azınlıklar tüm ekonomik olanakları sömürme eğilimi içinde bulunuyorlardı. Uzun süren savaşlar ülkeyi daha da yoksullaştırmıştı. Kurtuluş, Mustafa Kemal'in dediği gibi, ulusal egemenlik ekonomik egemenlikle sağlamlaştırılmalı idi[9]. Ne var ki, yeni Türkiye Cumhuriyeti gelişmeyi çok engelleyen bir yapı ve koşullar içinde doğmuştur. Doğuşundan başlayarak sanayileşmeyi sağlam ve dengeli bir ekonomik yapıya oturtmak için değişik ekonomik politikalar izlenmiştir. Bunlar, özendirme ve kimi devlet kolaylıklarına kadar (örneğin kredi, kimi gümrük korumacılığı, taşıma indirimleri, sanayi kuruluşlarına yer sağlanması, vb.) uzanmıştır. Özel girişimcilik yolu ile bir ulusal sanayi kurma denemelerine girilmiştir. Aslında kapitülasyonların 1928'de kökünden ve bütünü ile kalkmasına kadar, ulusal ekonomik politikalar oluşturabilmek bakımından tam anlamı ile serbest olunamamıştır. Fakat, 1923-1932 dönemini bir anlamda liberalcilik olarak nitelemek mümkündür. 1927'de çıkarılan *Teşvik-i Sanayi Kanunu* bu dönemin sanayileşme politikasını simgeler. 1932'ye kadar süren bu on yıla yakın dönemde, sanayileşme yolunda devletin doğrudan etkisi ve rolü az olmuştur. Kıt olan kaynakların, daha çok kimi altyapıların oluşmasına, yabancı sermaye elinde bulunan ve toplumun ortak gereksinimlerinin karşılanmasında kullanılan kuruluş ve tekellerin satın alınıp devletleştirilmesine ayrılmıştır. Bu dönemde devlet, demiryolu yapımını hızlandırmıştır. Yabancı şirketlerin elindeki elektrik santralı, tramvay, havagazı, telefon ve rejiler gibi kurumları satın almıştır. Genel olarak 1932'ye kadar izlenen ekonomik politikanın, bir ölçüde liberal, özendirici ve koruyucu bir nitelik taşıdığını söylememiz gerekir.

1929 ekonomik bunalımı Türkiye'nin sanayileşme yolundaki çabalarına, politikalarına devletçilik doğrultusunda önemli katkılarda bulundu. Devlet sanayileşme hareketi içinde 1930'dan başlayarak gittikçe büyüyen bir rol oynamaya başladı. Planlama ve devlet ekonomik kuruluşları sanayileşmenin başlıca araçları olarak doğdu. 1930-1950 dönemindeki sanayileşme çabalarının başlıca amacı, ikame yolu ile temel tüke-

9) Ayrıntılı bilgi için bakınız: Cahit Talas; **Ekonomik Sistemler,** Ankara, 1972, s. 353 ve devamı.

tüm mallarının ülkede üretilmesi ve toplam gereksinimin yerli üretimle karşılanabilmesi idi. Devletin başta gelen katkıları ile bu konuda önemli atılımlar gerçekleştirildi. Bu dönemin ana niteliği devletin ekonomik yaşamdaki rolünün ağır basması, eş bir deyimle devletçiliktir. Sümerbank ve Etibank'tan başlayarak pek çok devlet işletmesi bu devletçilik politikasının ürünü olmuştur.

1950'den 1960'a kadar olan yıllar ile yeni bir dönem başlamıştır. Çoğu kez, bu dönem, liberal bir dönem olarak nitelenmiş ise de, tamamıyla böyle olduğunu söylemek güçtür. Bu yeni dönemin yeni siyasal örgütü 1950'deki seçimlerle iktidara gelen Demokrat Partinin, ekonomi ile ilgili temel düşüncesi, hükümet programında (1950) ifadesini bulmuştur. Deniliyordu ki, *"devlet tesis ve işletmeciliğini...., hususi sermayenin hiçbir surette ele alamayacağı işlere ve bir de aynı zamanda âmme hizmeti mahiyetinde olan iktisadi işlere hasretmek olacaktır."*[10] Ne var ki, programlara yansıyan düşünceler, çoğu kez, ülke koşullarının baskısı ile gerçek yaşama aktarılmakta güçlüklerle karşılaşmışlardır. Birçok durumda halkın deyimi ile, gelişigüzel hareket olunmuştur. Bununla birlikte, 1933-1938 yılları arasında planlı sanayileşme çabaları ile doğup gelişme yolunda ilerlemeye başlayan dokumacılık, demir-çelik, madencilik, selüloz sanayii, şişe-camı, porselen, çimento, şeker ve kimya sanayi dalları yanında 1950'lerden sonra kimi yapısal gelişmeler de olmuştur. Özellikle dayanıklı tüketim sanayiindeki gelişmeler hızlanmıştır. 1960'tan sonraki planlı dönemde ise sanayiin yurtiçi ulusal gelirdeki payı sürekli büyüme eğilimi içine girmiştir. Sınai üretimin büyüme hızı, genellikle planların hedeflerinin gerisinde kalmakla birlikte, sağlanan yıllık yüzde 12 büyüme ortalaması ile birçok ülkeden yüksek olmuştur. 1950'li yıllarla birlikte özel kesimin sanayileşme çalışmaları içindeki payı sürekli artmıştır. Bu eğilimi, planlı gelişme politikalarının son derece zayıflamış olması ile 1980'li yıllarda da sürmüştür. 1970'li yıllarda sanayiin yurtiçi ulusal gelirindeki payı yaklaşık yüzde 24 dolayına ulaşmıştır. Bu pay 1986'da yüzde 33.5 olmuştur. Bu oluşumun anlamı, Türkiye'nin sanayileşmesi ve sosyal politikalara elverişli bir ortamın doğmasıdır. Fakat, 1980 yılının başından beri ve 24 Ocak Kararları ile ekonomik politikaların ağırlığı ekonomik istikrarı sağlamak ve liberalciliğe dayanarak ekonomiyi dışa açmak önlemleri doğrultusunda yığışmıştır. Ne var ki, ekonomik istikrar sağlanamamıştır. 1991'de enflasyon oranı yüzde 70'e kadar tırmanmıştır. Ekonomiyi dışa açmak önlemleri ise emek gücünü sömürerek ve dışsatımı aşırı ve sağlıksız yollardan özendirerek gerçekleştirilmiştir. Karaparanın ülkeye girmesi için *hayali ihracata* göz yumulmuştur. Bunların Türk toplumuna maliyeti de sosyal politikasızlık, aşırı gelir bölüşümü adaletsizliği, toplumsal ve ekonomik dengelerin bozulması olmuştur.

---

10) Bkz. Cahit Talas; **Ekonomik Sistemler,** s. 397

Sanayileşme hareketine koşut olarak bu kesimde çalışan işçilerin sayılarında da sürekli artışlar görülüyor. 1950'de sanayide çalışan işçilerin sayısı 300.000 dolayında iken, bu sayı 1960'ta 800.000 olmuş, 1970'li yılların başında 2,5 milyon dolayına, 1990'da ise ortalama 3,5 milyona yükselmiştir[11].

B) Nüfus

Şimdi biraz da bütün ekonomik faaliyetlerin iticisi-dinamiği olan insandan ve bunların oluşturduğu nüfustan söz edelim.

Bilindiği üzere insan bir ülkenin en değerli serveti, zenginliğidir. Onun değeri ulaşabildiği eğitim düzeyi ile orantılıdır, onunla ölçülebilir. Bununla birlikte, eğer bir ülkede insanlar aşırı derecede ürüyor, örneğin nüfus artış hızı en çok yüzde birin üstünde oluşuyorsa, insan en değerli varlık olmaktan çıkar ve sorun yaratan, gelişmeyi, refahın yaygınlaşmasını aksatan başlıca etkenlerden biri olma niteliğini kazanabilir. Böyle bir oluşumun nedeni, çok hızlı artan nüfusun yeterince eğitilememesi, sağlıklı beslenememesi, elverişli çalışma koşullarına ulaşamaması ve bütün bunlardan ötürü ömrünün kısalmasıdır. Eğitimsiz bir nüfus çevreyi tahrip eden, yıkan, çirkinleştiren başlıca öğedir. Ülkemizin bugün önemli bir sorunu ve kalkınmasının önde gelen engeli, artış hızı yüzde 2,5 dolaylarına ulaşan nüfusudur. Ülkenin ekonomik, toplumsal ve doğaya ilişkin yaşamı bu artışa dayanamamaktadır. Hani nüfus yıkıp kıran, yakmaya ve bozmaya eğilimli nitelikler taşır. Eğer bu artış hızı, doğum kontrolü yolu ile kesilmezse, ülkemiz komşularından her bakımdan geri kalma tehlikesi ile karşı karşıya gelebilecektir. Doğum kontrolüne karşı çıkan yanlış ve bağnaz dinsel yorumlar zaman içinde ülkenin felaketi olabilecek bir nitelik kazanabilir.

Öte yandan hızlı nüfus artışı genellikle işsizlik yaratır. Çünkü, hızlı nüfus artışının bir anlamı da daha çok işgücü arzıdır. Oysa, gelişmekte olan ülkelerde sermaye ve yatırım yetersizliğinden ötürü işgücüne duyulan gereksinim aynı ölçülerde artmaz. Başka bir deyişle, işgücü sunumu ile işgücü istemi arasında bir dengesizlik doğar. Yani, çalışmaya hazır işgücünü kapsayacak bir işgücü istemi (talebi) oluşmaz. Bu durum doğal olarak işsizlik doğurur[12].

Bugünkü Türkiye nüfusu 780 Km'lik toprakları üzerinde 1990 nüfus sayımının verilerine göre yuvarlak sayılarla 57 milyon kadardır. Bu artış yüzde 2.4'e ulaşan bir hızı ifade ediyor. Nüfus ve nüfus içinde yer

11) Bu konuda ayrıntılı bilgi için, 1990 yılı Programına ve Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planına (1990-1994) bakınız.

12) Bu konuda daha çok bilgi için bakınız: Baron Tuncer; **Gelecekte Türkiye Nüfusu ve Ekonomisi,** Ankara, 1977, Türkiye Kalkınma Vakfı Yayını.

alan insan gücü faal nüfus ve işgücü diye adlandırılan bölümlerin sayısı, niteliği ve istihdamı-çalışması bir ülkenin gelişmesinde, refah derecesinde ve varolan doğal kaynaklarının değerlendirilmesinde önde gelen bir rol oynar. Bundan ötürü ülkelerin ulusal gelirlerinin oylumu, bir yandan üretim mallarının toplamı önemine ve niteliğine, öte yandan da üretime katılan insanların sayısal ve mesleksel niteliklerinin olgunluk düzeyine bağlıdır. Fakat, bu son etkenin önemi her zaman gereken ölçüde anlaşılamamıştır. Hükümetlerin izledikleri ekonomik politikalar ve ortaya konulmuş, ileri sürülmüş ekonomi kuramları daha çok sermaye, başka bir deyişle özdeksel (maddi) kaynaklar üzerinde durmuşladır. Bu durumun nedenlerinden biri ve başta geleni, özellikle gelişmekte olan ülkelerde sermayenin kıt, fakat herhangi bir mesleksel niteliği olmayan işgücünün bolluğu olabilir. Kıt olan her şey daha değerli, buna karşılık bol olan her şey, bu, insan bile olsa, daha az değerlidir. Ama insan her alanda yeterince eğitilirse, becerisi, zekâsı ve bilgisi doğal kaynakları ve öteki üretim olanaklarını harekete geçirerek hem kendi istihdamını yaratır, hem de kendi değerini arttırır.

Nüfusun nitelikleri, becerisi, bilgisi ve bir başka deyişle eğitim düzeyi gibi sayısı da ülkelerin refahlarını, yaşam koşullarını birinci derecede etkileyen öğelerden biridir. Bilindiği üzere genel olarak insanın yaşam düzeyini belirleyen sonuç, durum, mal ve hizmet üretiminin kişi başına düşen miktarıdır. Fakat, mal ve hizmet üretimi mevcut, varolan kaynakların akılcı bir doğrultuda kullanılmasına bağlıdır. Şu halde bu kaynakların işletilmesinden elde olunan mal ve hizmetler yetersiz, nüfus da kalabalık ise, genellikle ülkenin ve buna bağlı olarak kişinin yaşam düzeyi düşük olur. Buna karşılık, kaynaklar bol ve bunların işletilmesinden elde olunan mal ve hizmetler de yeterli ve nüfus az kalabalık ise, halkın yaşam düzeyi yükselir. Kuşkusuz bu düşünce ve olgunun daha birçok değişkenleri olabilir. Fakat, genel olarak ve kabaca şu söylenebilir: Bir ülkenin refahı, halkının yaşam düzeyi, mevcut kaynaklar, nüfus ilişkisine yakından ve sıkıca bağlıdır. Ancak, yukarıda da değindiğimiz gibi nüfusun niteliği ülkelerin hem gelişmelerinde, hem de gelişme düzeylerinin belirlenmesinde birinci derecede rol oynar. Bu olgu iktisatçıların eskiden beri üzerinde durdukları bir olaydır. Adam Smith, daha XVIII. yüzyılın ortalarından başlayarak kısa adı ile *Ulusların Zenginliği* adını taşıyan ve yeni bir çığır açan ünlü yapıtında insanla ilgili kaynakların geliştirilmesinin önemi üzerinde ısrarla durmuştur. Ünlü ekonomist Alfred Marshall ise, *Ekonominin İlkeleri* adlı yapıtında *en değerli yatırımın insan için yapılan yatırım olduğunu* belirtmiştir. Bu görüşün ne derece yerinde ve doğru olduğunu ülkelerin kalkınma politikalarının seyri ve oluşumu içinde saptamakta güçlük çekmeyiz.

Fakat bütün ülkeler, beşeri (insansal) sermayenin niteliklerini arttıracak ve bu beşeri sermayeye ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmelerin-

de stratejik önemde roller üstlenmeye olanak sağlayacak genel ve mesleksel bilgileri verebilecek ekonomik kaynaklara sahip bulunmuyorlar. Bunun başka bir anlatımı, insan öğesinin niteliklerini arttırmak ve bu suretle onu her alandaki kalkınmada birinci derecede rol oynayacak yeterliğe kavuşturmak olanaklarından yoksundurlar. Gelişmekte olan ülkelerin çelişkilerinden biri de buradadır. Bu nitelikteki ülkelerin çoğunda nüfus hızla arttığı için eğitim yatırımları yetersiz kalmaktadır. Bundan ötürü de nüfus, kalkınma çabalarında ya gerekli rolü oynayamamakta ya da ekonomi üzerinde bir yük oluşturmaktadır.

Dünya nüfusu hızla artıyor. 1960'lı yılların başında dünya nüfusu 3 milyarı aşmıştı. 2000'li yılların başında bu sayının 6 milyara yaklaşacağı tahmin olunuyor. Bu durum beslenme güçlüğü yaratmakta, dünyanın birçok geri kalmış bölgesinde açlık ve yoksulluk önlenememektedir. Kuşkusuz, buradan Robert Malthus ve Charles Darwin'in nüfus ve biyolojik gelişme kuramlarını doğrulayacak sonuçlar çıkarma niyetini taşımıyoruz. Ama biliyoruz ki, zamanında Malthus'ün düşünceleri geniş yankılar yapmıştır. İngiltere'de yoksulluk yasalarının sert bir biçimde gözden geçirilip ağırlaştırılmasında Malthus'ün düşünceleri, görüşleri esas alınmıştır. Bu düşüncelere göre yoksulluk tembelliğin bir sonucu sayılmış ve işsizlik alabildiğince sıkıcı duruma sokulması gereken bir kusur olarak görülmüştür. Sendikaların işçilere herhangi bir yarar ve refah sağlayamayacağını ileri sürenler de Malthus'ün düşüncelerinden yararlanmışlardır. Çünkü, işçi ücretlerindeki artışlar, işçilerin daha çok üremesine ve herkes için ancak asgari bir geçim düzeyinin kurulmasına neden olmaktadır. Bu düşünce tarzının liberal iktisatçıların, örneğin *Stuart Mill*'in düşüncelerine geniş ölçülerde yansıdığını görüyoruz. Ne var ki, çağımızın üretim tekniği Malthus'ün düşüncelerini doğrulamıyor. Malthus'ün yaşadığı döneme göre bugün nüfus, genellikle daha hızla arttığı halde dünya, nüfusunu besleyebilecek miktarda besin ve öteki tüketim maddelerini üretmektedir. Bugünün ana sorunu, üretilen malların miktarlarında değil, dağılımın dengeli ve adil olmamasında ortaya çıkmaktadır. Günümüzün dünyasında ne bireysel, ne de toplumsal açıdan adil, dengeli bir gelir dağılımından söz edilebilir. Sorun, gelişmekte ya da gelişememekte olan yoksul ülkeleri bu durumlarından kurtarmaktır. Uluslararası düzeyde bir toplumsal adalet sorunu var. Bunun giderilmesi için içtenlikle çaba göstermek gerekmektedir. 1930'ların büyük ekonomik bunalımının tüketilemeyen fazla üretim bunalımı olduğunu herkes bilmektedir. İnsanlar açken, açlık korkusu içinde yaşam savaşı verirken tüketilemeyen büyük besin maddeleri stokları imha edilmekte idi. Kuşkusuz, bu durum XX. yüzyılın çelişkilerinden biridir. Bugün de bir bölüm ülkede, örneğin Avrupa Topluluğu içinde tüketilemeyen mal birikimleri bulunmakta, buna karşılık dünyanın bazı bölgelerinde ve ülkelerinde aç ve yeterince beslenemeyen insanlar yaşamı sava-

şı vermektedirler. Bu durumda gelişmiş ülkeler, gelişmekte olan ülkelerin koşulları, dertleri ve sorunları ile yakından ilgilenmek ve siyasal nitelikli koşullar ileri sürmeksizin yardım olanaklarını harekete getirmek zorundadırlar. Artık barış gibi refahın da bölünmezliğini kabul etmek gereği doğmuştur. Kuşkusuz, nüfus bir ülkenin başta gelen servetidir. Ama bunun yanında geri kalmış ülkelerde, çok hızlı bir nüfus artışı eğilimi içinde bulunuluyorsa, nüfus ve bunun özellikle ham bölümü kalkınmayı engelleyen, yavaşlatan bir etken olarak önümüze gelmektedir. Çünkü bir ülkenin ulusal geliri sınırlı bir hızla artarken, nüfus da aynı hızla artarsa, kişi başına düşen gelir düzeyinde bir değişme ve büyüme olmaz. Bu nedenden ötürü nüfusları hızla artmakta olan gelişmekteki ülkelerde kalkınma hızı ile nüfusun artış hızı arasında makul bir bağlantı kurulmasına, nüfusun hem üretici hem de tüketici bir etken olması nedeniyle gereksinim duyulmaktadır. Hızlı nüfus artışına karşı alınması gerekli ve yararlı önlemler konusunda değişik düşünceler ileri sürülüyor. Önlemlerden birinin doğum kontrolü olduğuna yukarıda değinmiştik. Ötekinin de varolan kaynakların harekete geçirilmesi, bunların etkin ve akılcı doğrultularda kullanılmasıdır. Gerçek o ki, bunların ikisi de yararlıdır ve biri öteki ile çelişmez. Önemli olan hızlı artışın neden olduğu ekonomik ve toplumsal yıkımları önlemektir.

Cumhuriyet Türkiyesi, kuruluş ve yeniden yapılanma yıllarından bu yana nüfusu arttırma politikalarına önem vermiştir. Bu haklı ve yerinde bir politika idi. Çünkü, savaşlar ve yoksulluk, genel sağlık önlemlerinin son derece yetersiz olması ve çocuk ölümlerinin çok aşırı düzeylere ulaşması, sahip olduğu toprakların genişliği düşünülürse, Türkiye'yi çok az nüfuslu bir ülke durumuna getirmiştir. Gerçekten, 1927'de yapılan ilk nüfus sayımı Türkiye nüfusunun, ancak 13,5 milyondan biraz fazla olduğunu göstermiştir.

Sermaye ve insan gücü, üretimin iki ana etkenidir. Yeni Türkiye Cumhuriyeti uzun süre sermaye kıtlığı çekmiştir, bugün de çekmektedir. Yabancı sermayeye duyulan gereksinimin yoğunluğu bu durumdan kaynaklanmaktadır. Nüfus da önceleri yetersizdir, ama daha da önemlisi, eğitilmiş ve mesleksel alanda yetişmiş insan gücünün son derece kıt olmasıdır. Yunanistan ile 1924'te yapılan nüfus değişimi bu durumu daha da ağırlaştırmıştır. Fakat, iç ve dış barışın sağlanmış olması, doğurganlığın yüksek bulunması, sağlık koşullarının giderek iyileşmesi, sosyal hastalık ve afetlere karşı girişilen savaşımlar etkilerini göstermeye başlamış ve *daha çok nüfus* politikasının umut nedenleri olmuştur. İkinci nüfus sayımında (1935) ülkenin nüfusu 16 milyonu, 1966'da da 32 milyonu aşmıştır. Yıllık ortalama artış oranları, II. Dünya Savaşı dışında hep artma eğilimi içinde olmuştur. 1955-1960 yılları arasında artış hızı binde 29,5 düzeyine ulaşmıştır. Bu, dünyadaki en hızlı artış oranlarından biridir.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile birlikte nüfusumuzun hızla artışının kalkınmayı yavaşlattığı görüşü yer ve önem kazanmaya başlamıştır. Gerçekten plana göre, " Türkiye'de nüfusun çok hızlı artması iktisadi gelişme çabalarını güçleştirmektedir. Planda ana hedef olarak milli gelirin her yıl yüzde 7 artırılması kabul edilmiştir. Bu, oldukça yüksek bir artış hızıdır ve fedakârlığı gerektirir. Ancak, yüzde 7'lik bir artışın ifade ettiği gelişme, yani adam başına düşen gelirin artış hızı, sadece yüzde 4'tür. Çünkü, nüfus yüzde 3'e yakın bir hızla artmaktadır. Nüfus daha küçük bir hızla artsa idi ya gelişme hızı, yani adam başına düşen gelirin artış hızı daha büyük olacak ya da aynı gelişme hızı daha az özveri ile sağlanacaktır."[13] Gerçi yeni nüfus kuramları nüfus artış hızının yüksekliğinin kalkınmayı engellediği tezini artık benimsemiyorlar. Ama gerçeklere meydan okumanın da çok anlamlı olmayacağı açıktır. Türkiye'nin son kırk yıl içinde geri kalmışlık çemberini bir türlü aşamamış olmasını yalnız başına kötü yönetime bağlamak, onunla açıklamaya çalışmak tartışmaya açıktır. Geri kalmışlığın süreklilik gösterdiği bütün ülkelerde nüfus artış hızının çok yükseklerde kalması, üzerinde önemle durulması gereken bir etken olarakgözler önündedir.

Türkiye'de Nüfusun Artışı[14]
1927-1985

(Milyon kişi)

1927	1935	1945	1955	1965	1975	1985
13.6	16.1	17.7	24	31.3	40.3	50.6

Görüldüğü üzere nüfus hızla artma eğilimini hep sürdürmüştür. Son yapılan (1990) nüfus sayımının geçici sonuçlarına göre ülkenin nüfusu yuvarlak sayılarla 57 milyona ulaşmış bulunuyor. Artış hızı ise, binde 23.46 olup oldukça yüksek bir oranı sergiliyor.

Genel Kavramlar ve Türkiye Nüfusunun Bileşimi: Yukarıda nüfusla ilgili olarak bazı genel düşüncelere ve bu arada Türkiye'nin nüfusla ilgili sorunlarına da kısaca değindik. Fakat genel konumuz, yani sosyal politika açısından daha önemli olan, bir ülkenin nüfusunun bileşimidir. Şimdi genel kavramlarla birlikte ülkemizin nüfus bileşimi üzerinde de kısaca durmakta yarar görüyoruz. Çünkü, istihdam - çalışma düzeyi, işsizlik ya da işgücü sunumu ve istemi, geniş ölçüde toplam nüfusun bileşimi biçimine bağlıdır.

İnsan gücü: İşgücü veya faal nüfus terimine göre insan gücü deyimi

13) **Devlet Planlama Teşkilatı: Kalkınma Planı Birinci Beş Yıl, 1963-1967,** Ankara, 1963, s. 68.
14) **Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü: Türkiye İstatistik Yıllığı 1989,** Ankara, 1990, s. 33.

genellikle daha az kullanılır. Fakat işgücü ve faal nüfus deyimlerine kıyasla daha geniş bir kavramdır. İnsan gücü deyiminin anlamı genel nüfustan sağlanması mümkün çalışabilir en çok nüfus bölümüdür. Bu durumda insan gücü bir ülkenin insan kaynağının büyüklüğünü de göstermektedir. İnsan gücü deyimini sayılarla belirtmek gerekir ve çalışabilir nüfus da 15-65 yaş arası ile sınırlandırılırsa, bir ülkenin bu yaşlardaki nüfusu o ülkenin insan kaynağını, başka bir deyişle insan gücünü oluşturur. Böyle olunca, bir ülke nüfusunun daha çok genç kuşaklardan ya da yaşlardan oluşması, o ülkedeki insan gücünün yani insan kaynaklarının zenginliğini yansıtır. Türkiye genç bir nüfus yapısına sahiptir. Nüfusun yüzde altmışını 15-65 arasındaki yaş grubu oluşturmaktadır.

Faal Nüfus: İnsan gücünün bir ülkenin çalışabilecek yaştaki nüfusu olduğunu yukarıda belirttik. Bir ülkenin faal (aktif) nüfusu ise, bir işi olan insanlardan (işçiler, işverenler, kendi hesabına çalışan kimseler, müstahdem ve aile içinde kazanç sağlamayan işlerde çalışan kimseler) ve işsizlerden oluşur. Çalışma yaşında bulunan öğrenciler, yalnız ev işleri ile uğraşan kadınlar, emekliler, rantiyeler-çalışmaksızın varolan gelirleri ile geçinenler, geçimleri tamamıyla başkaları tarafından sağlananlar ile askerlik hizmetini yerine getirmekte olanlar faal nüfus içinde yer almazlar. Şu halde, bu verilere göre bir tanım yapmak gerekirse, faal nüfus ülke üretimine katılan ve katılmaya hazır insanların bütününden oluşur. Bu duruma göre, faal nüfus kavramı, aşağı yukarı herkesin bir işle bağlantısı olduğu ya da olabileceği düşüncesine dayanıyor. Burada ölçü, genellikle herkesin belli bir iş yapması veya belli bir meslek sahibi olmasıdır.

İstihdam: İstihdam deyimi bir ülkede faal (aktif) nüfusun çalışan ve işsiz durumda bulunan bölümünü kapsar ya da ifade eder. Türkiye'de istihdam durumu her zaman önemli bir ekonomik ve sosyal konu olarak toplumun önüne gelmiştir. İşsizi çok olan bir ülke toplumsal açıdan sağlıklı bir ülke niteliğinde değildir. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında (1990-1994) istihdamın gelişmesini sağlayacak ortamın yaratılması ve sürdürülmesi esastır. Bu çerçevede, genel hedefler doğrultusunda yatırımların özendirilmesi, *müteşebbislik ruhunun* ve teşebbüs gücünün geliştirilmesi, küçük ve orta ölçekli teşebbüslerin desteklenmesi, nitelikli işgücü yetiştirilmesi, mevcut işgücünün niteliğinin yükseltilmesi, işgücü piyasasında karşılaşılan ve istihdam gelişmesini olumsuz şekilde etkileyen unsurların, aksaklıkların ortadan kaldırılması istihdam politikasının temel ilkeleridir[15]. Hemen ekleyelim ki, 1980'li yıllardan sonra devletin açık ve tutarlı bir istihdam politikası olmamıştır. Ayrıca bu dönemde devletin işsizlere iş bulma görevi olmadığı da sık sık ifade edil-

15) DPT; Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1990-1994, s. 302-303.

mıştır. Aşağıdaki tablo çeşitli açılardan ülkemizdeki istihdam durumunu gösteriyor.

Son Yıllarda İstihdamın Durumu[16]

(Bin kişi)

	1988 (1)	**1989 (2)**	**1990 (3)**
Sivil işgücü	18350	18680	19131
Sivil istihdam	16550	16202	17118
İşsiz	1800	1878	2103
İşsizlik oranı (Yüzde)	9,8	10,1	10,5
Sivil İstihdamın Sektörel Dağılımı			
Tarım	8369	8390	8436
Sanayi	2542	2561	2654
Madencilik	214	222	
İmalat Sanayii	2170	2224	
Elektrik, gaz, su	128	133	
Hizmetler	5669	5792	6028
İnşaat	866	887	
Ticaret	1692	1726	
Ulaştırma	640	648	
Mali kurumlar	380	394	
Öteki hizmetler	2090	2167	
Toplam	**16550**	**16202**	**17118**

Tabloda görüldüğü gibi nüfusla birlikte işsizlik de artma eğilimi gösteriyor. Aslında, ülkemizde işsizlik sigortası olmadığı için işsizlik durumu ile ilgili sayılar tamamıyla tahminlere dayanmaktadır. İşsizlik oranlarının tabloda görünenlerin çok üstünde olduğu söylenebilir. Çünkü, yatırımların hacmi istihdam piyasasına yeni girmekte olan işgücünü çalıştıracak, yeni istihdam olanakları yaratacak büyüklükte değildir. Ayrıca, çalışma yaşına gelmekte olan işgücüne yeterince genel ve mesleksel eğitim de sağlanamadığı için işsizlerin çok büyük bir bölümünü düz işçiler, yani mesleksel nitelikleri hiç olmayan ya da çok sınırlı olanlar oluşturmaktadır.

16) **Kaynak: DPT. 1990 Yılı Programı ve Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı,** 1988 Yılı Hane Halkı İşgücü Anketinin 12-Yaşı Kapsayan Geçici Sonuçlarından hesaplanmıştır.

İşgücü: Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere faal nüfus kavramı bu kavram içine giren herkesin devamlı işlevsel bir rolü olduğu düşüncesine dayanır. Yani burada ana ölçü, herkesin bir meslek sahibi olması, ya da belli bir işi yapmasıdır. Bu durumda kişinin belirli ve kısa bir dönem içinde çalışıp çalışmadığı üzerinde durulmamaktadır. İşgücü deyimi ise, kişinin belirli ve kısa sayılan bir dönem boyunca çalışıp çalışmadığı esası üzerine dayandırılır. Başka bir deyişle, kişinin genellikle değil, belirli bir dönem içinde istihdam piyasası ile olan ilişkisi göz önünde tutulur.

Faal (aktif) nüfus ile işgücü kavramlarının tanımlarında görülen ortak nokta kâr veya kazanç sağlayan bir işle bağı bulunup bulunmadığı durumudur. Öğelerine ayırdığımız zaman, işgücünün faal (aktif) nüfustan yukardaki tanım dışında, farklı olmadığını görüyoruz. Gerçekten işgücü de, a) işçilerden, b) işverenlerden, c) aile içinde kazanç sağlamayan aile bireylerinden, ç) müstahdemlerden, d) kendi hesabına çalışan kimselerden ve e) işsizlerden oluşmaktadır.

Bir ülkenin faal (aktif) nüfusunu incelerken üzerinde durulması gereken noktalardan biri de ücret alanlarla ücret almayanların yeri ve önemidir. Bilindiği üzere faal (aktif) nüfus içinde herkes emeğinin karşılığını ücret biçiminde, ücret olarak almaz. İşverenler, kendi hesaplarına çalışan bağımsız işçiler, aile içinde çalışıp da bir ücret almayan kimseler faal (aktif) nüfus içinde yer almakla birlikte ücretli kategorisi içine girmezler.

C) Siyasal Düzen

Cumhuriyetin siyasal düzeni Kurtuluş Savaşı ile birlikte doğmuş ve ileri geri adımlar atarak bugünkü niteliklerine ulaşmıştır. 1921 Anayasası, *egemenlik kayıtsız koşulsuz ulusundur*, ilkesini benimseyip bunu Türk ulusuna ve dünyaya açıkladığı zaman, yeni bir devletle birlikte yeni bir siyasal düzen de kurmakta idi. Bütün erklerin yeni Büyük Millet Meclisinde toplanması ile de bir bakıma hem hilafet ve saltanatın geleceği belirlenmekte, hem de yeni bir siyasal düzen oluşturulmakta idi. Mustafa Kemal bütün Kurtuluş Savaşı döneminde güçlerbirliği ve Meclis üstünlüğü ilkelerini şiddetle savunmakta, ulusların gelişme süreçleri sonunda bunları ergeç benimseyeceklerini ileri sürmektedir[17]. 1923'te Cumhuriyetin doğuşu ile yeni bir anayasa kabul olunuyor. Bu, 1924 Anayasasıdır. Sade, fakat sağlam temellere dayandırılan bu yeni anayasa ile parlamenter bir düzen kuruluyor. 1924 Anayasası sosyal ve ekonomik haklara ilişkin kurallar içermiyor. Bu dönemde hemen bütün demokratik ülkelerde aynı eksiklik, ya da durum söz konusudur.

17) Mümtaz Soysal; **Anayasaya giriş**, Ankara, 1969, s. 160.

Denilebilir ki, 1924 Anayasası geçici bir siyasal düzene dönük ve son amacı demokrasi olan nitelikler taşımakta idi. 1924'te Terakkiperver Fırkanın ve 1930'da Cumhuriyetçi Serbest Fırkanın kurulmasına yol verilmesi bu amacın kanıtları olarak görülebilir. 1924 Anayasası tek partili ve çok partili dönemlerde uygulandı. Klasik parlamenter siyasal düzeni oluşturmak ve geliştirmek çabalarının sürdürülmesine herhangi bir engel çıkarmadı.

1961 Anayasası ile ise, Türkiye siyasal açıdan yeni bir dönem başlatmıştır. Bu dönem, özgürlükçü, çoğulcu ve katılımcı demokrasi dönemidir. Cumhuriyete yeni nitelikler getirilmiştir. Devlet bundan böyle milli, demokratik, laik ve *sosyal* bir hukuk devleti olma nitelikleri ile donatılmıştır. Böylece, Türkiye'de ilk kez, anayasa hükmü ile *sosyal devlet* doğmuştur.

1961 Anayasasının özgürlükçü, çoğulcu, sosyal ve katılımcı nitelikleri 1971 askeri müdahalesi ile zedelenmiştir. Özellikle sendikal ve kişi özgürlüklerine ilişkin haklara ve özgürlüklere sınırlamalar getirilmiştir. Anayasanın 46. maddesi değiştirilerek memurların sendika kurma hakları kaldırılmıştır. 1971-1973 arasında bir ara dönem yaşanmış ve bir süre siyasal, sosyal ve ekonomsal bunalımlardan geçilerek 12 Eylül 1980 askeri müdahalesine gelinmiştir. Bu müdahale ile 1961 Anayasası tümüyle kaldırılmıştır. Üç yıl anayasasız katı bir askeri dönem yaşanmış ve 1982 Anayasası dönemine girilmiştir. Görüldüğü üzere, 1970'ten sonra siyasal düzen bir istikrarsızlık içinde kalmıştır. Bu durum doğal olarak çalışma yaşamına ve işçi-işveren ilişkilerine de yansımış, emek ile sermaye arasında çekişmeli ve sosyal barıştan uzak bir ortamın doğmasına neden olmuştur. 1977'den sonra başlayan aşırı enflasyonun yarattığı ekonomik, sosyal ve moral sıkıntılar da işçi-işveren ilişkilerindeki huzursuzlukları körüklemiştir.

1961 Anayasasının yürürlükte olduğu dönemde siyasal düzenin özgürlükçü, çoğulcu ve katılımcı nitelikleri, gerçek ücretlerin sürekli artışını sağlamıştır. Sendikal haklar ve özgürlükler bütünü ile işlediğinden sosyal devlet ilkesi önem kazanmıştır. Ne var ki, enflasyonun hızla geliştiği, süreklilik kazandığı ortamlarda sosyal adalet ve sosyal devlet ilkelerinin işlerliğini sağlamak son derece güçtür. Bu durum muhafazakâr (tutucu) iktidarların egemen oldukları dönemlerde daha da belirgindir.

1961 Anayasasının yerini 1982'de yeni bir anayasa almıştır. 1980 askeri müdahalesinden sonra demokrasi askıya alınmıştır. Sıkıyönetimli bir olağanüstü hal dönemi yaşanmıştır. 1983 Kasımında yapılan seçimlerden sonra çok partili bir parlamento oluşmuş ve tutucu liberal bir iktidar işbaşına gelmiştir. 1987 seçimleri ve seçim sistemi de aynı iktidarın işbaşında kalmasına yol vermiştir.

1982 Anayasası temel felsefesinde antisosyal, antidemokratik ve birçok yönü ile temel insan haklarına ters düşen düşüncelerin ürünü-

dür. Bu nedenle, 1983'ten bu yana sivil bir yönetim işbaşında bulunmakla birlikte, bütün kurum ve kuralları ile işleyen bir demokratik düzene geçiş bir türlü gerçekleşememektedir. Başlıca engel 1982 Anayasası ve ekonomik, siyasal gücü ellerinde tutanların demokrasi konusundaki yanlış tutumlarıdır. Bu durumu biraz açıklamaya çalışalım.

Bütün kurumları, yani parlamentosu, partileri, üniversiteleri, sendikaları ve dernekleri; bütün kuralları, yani düşünce, söz, yazı, duyunç, anlatım, toplanma ve örgütlenme, seçme, seçilme, toplu pazarlık, grev hakları ve özgürlükleri ile donatılmış bir siyasal düzenin adı demokrasidir. Bu nitelikli bir siyasal düzen oluşursa, ekonomik ve sosyal adalet doğal olarak vardır. Çünkü, ancak böyle bir düzende halkın istenci egemendir. Devletin işleri bu istencin belirlediği doğrultularda yürütülür. Demokrasi günümüze dek düşünülebilmiş siyasal rejimlerin en iyisidir. İnsanlık monarşilerden, diktatörlüklerden, şeriat devleti anlayışından, oligarşilerden ve daha başka türlerden geçerek klasik demokrasiye ulaşmış, gelişme süreci içinde bunu ekonomik ve sosyal demokrasi ile tamamlanmıştır. Sağlıklı işleyebilmesi güç ve özen isteyen demokrasi, insan doğasına en çok uyan yönetim biçimidir. Bundan ötürü sağlıklı düşünebilen insanların ve bütün toplumların, halkların yeğledikleri bir düzen, bir yönetim ve yaşam biçimi olarak, siyasal oluşlar tarihi içinde saygın yerini almıştır.

1983 seçimleri ile yeniden parlamenter düzene giren Türkiye, demokrasi doğrultusunda önemli ve çok belirgin adımlar atamamıştır. İnsan hakları ve özgürlükleri bakımından 1982 Anayasasının engeli sürmektedir. Çünkü, haklar ve özgürlükler konusunda 1982 Anayasası bir eli ile verdiğini öteki eli ile geri alan bir düzenleme yöntemi seçmiştir. Dört yıl içinde ülke, sıkıyönetim düzeninden çıkmış görünmekle birlikte, Olağanüstü Hal Yasası ve Devlet Güvenlik Mahkemeleri ile bir tür sivil sıkıyönetim rejimi yaşamaktadır. 1987 seçimleri sonunda yeni oluşan ANAP iktidarı, 1982 Anayasasının çok yönlü pürüzlerini, sınırlama, kısıtlama ve yasaklamalarını ayıklama konusunda tamamıyla sessiz kalmıştır. Balıkesir Barosu, bir Yeni Yıl Mesajında (1987), *"...bugün için Türkiye'de tüm hukukçular, her kademe ve katmanda kendi kendine konuşan, söylenen değil, sesli konuşan, söyleyen ve yazan, duyuran durumunda olmalıdırlar"*, diyor. Bu deyiş, demokrasinin nerelerinde bulunduğumuzu açıklayan bir haykırış olarak kabul edilmelidir. Demokrasimizin eksiklikleri, doğal olarak sosyal politikalara da bütün olumsuzlukları ile yansımaktadır.

Özetlersek şunu söyleyebiliriz. Bugünkü demokrasimiz güdümlüdür. Özgürlükçü, çoğulcu ve katılımcı değildir. Emek gücünü sömürmeye ve sürekli enflasyonla ücret gelirlileri yoksullaştırmaya, kârları aşırı boyutlara çıkarmaya dönüktür ve kuşkusuz sermaye yanlısıdır.

Ç) Düşünsel Ortam

Ülkelerde sosyal politikaların doğup gelişmeleri sol denilen düşüncelerle yakından bağlantılıdır. Böyle olunca *"sol"*un ideoloji açısından ne anlama geldiği üzerinde kısaca duralım. Solculuk toplumun çağlar boyunca varolan, yaşayan ve sosyal adalete ters düşen durumlarının değiştirilmesini isteyen bir öğretidir. Bu değişmenin yöntemleri çeşitli olabilir. Fakat başlıca iki yöntem söz konusudur. Bunlar, evrim ve devrim sözcüklerinde ifadelerini bulurlar. Marksçı düşüncenin ortaya çıkışına kadar oluşan *"sol"*u çeşitli yönleri ve nitelikleri olan sosyalist akımlar temsil etmişlerdir. Bu sosyalistlere *ütopyacı sosyalistler* de denilebilir. Bunların düşüncelerini Marks ve Engels, Hegel felsefesinin ve klasik İngiliz ekonomi biliminin yardım ve katkıları ile bir senteze ulaştırmışlar. Bu bağlam içinde tarihi maddecilik ve sınıf çıkarları çatışması çağdaş solculuğu belirleyen başlıca ve temel öğeler olmuşlardır. Konumuz sol ile ilgili değildir. Sosyal politika kapitalist ve işçi sınıfının bir arada bulunduğu bir toplum içinde çıkar uyumu ve dengesi arayan bir bilim dalı olduğuna göre Marksçı sentezin dışında oluşur. Bu oluşumda evrimci sol, sınıflar arasındaki çıkarlar çatışmasını uyuma ulaştırma yollarını arar ve hem kapitalizmin, hem de devrimciliğin bir orta yolda buluşmalarını sağlamaya dönük önlemleri belirler. İşte, bu anlamı içindeki Türk solunun düşüncesi, cumhuriyet döneminin sosyal politika oluşmalarını yakından etkilemiştir.

1908'de İkinci Meşrutiyetin ilanından sonra Osmanlı İmparatorluğu içinde, fakat özellikle İstanbul'da sosyal demokrasiden başlayarak sosyalizme ve İştirakiyunculuk adı altında Marksçılığa kadar uzanan çeşitli sol akımlar doğmuştur. Bunlara koşut olarak *işçi cemiyetleri* (sendikalar) kurulmuş ve oldukça yoğun işçi hareketleri ve grevler başlamıştır. Özellikle yabancı sermayenin elinde bulunan işyerlerindeki grev yoğunluğu anlamlı ve dikkat çekicidir. Çünkü, en çok sömürülen işçiler bu işyerlerinde çalışırlardı. Bu durumun en acı örneği, Ereğli ve Zonguldak bölgelerindeki kömür madenlerinde çalışan işçilerin, çalışma koşullarının son derecedeki kötülüğüdür. Bu dönemin ne aydınlarının ortaya koydukları sol düşünceler, ne sol nitelikli siyasal örgütlenmeler, ne de doğrudan işçi hareketleri ve yoğun grevleri devleti işçiler lehine yasal müdahalelere ve düzenlemelere götürmüştür[18].

Ulusal Kurtuluş Savaşı hareketi ile birlikte yeni sol düşünceler yeşermeye başlamıştır. Ulusal Savaş döneminde Türkiye - Sovyetler Birliği ilişkileri dostluğa dönüşmüştür. Bu durum, hem resmi, hem de resmi olmayan alanlarda sol akımların oluşup gelişmesine elverişli bir ortam hazırlamıştır. Bununla birlikte, saltanat ve hilafeti önce arka plana itip

18) Bu dönemin sol düşünceleri hakkında ayrıntılı bilgiler için bakınız: Mete Tunçay; **Türkiye'de Sol Akımlar, 1908-1925**, Ankara, 1967

sonra kaldırma kararındaki oluşumu Sovyetleşme niteliği gibi gören anlayış, hep sol akımlara karşı olmuştur. Mustafa Kemal'in zemin yoklamaları kesin bir karar sayılarak bir Türkiye Komünist Partisi kurma isteği biçiminde yorumlanmıştır. Bu yorumdan yola çıkılarak ulusal Kurtuluş Savaşının ilk yıllarında Mustafa Suphi'nin önderliğinde bir Türkiye Komünist Partisi kurulmuş ve ayrıca bir Türkiye Halk İştirakiyun Fırkası oluşmuştur. Daha başka sol örgütler de kurulmuştur. Bunlara 1921'de son verilmiştir. Bu arada, yeni sol partilerin yanında yeni işçi kuruluşları da doğmaya başlamıştır. Bunların başlıcaları *Beynelmilel İşçiler İttihadı* ile *Türkiye İşçi Derneği*'dir. Sol hareketlerin dağınıklığını aşmak için bu işçi derneğinin çağrısı ve çalışmaları olumlu sonuçlar vermemiştir. Bu arada *Aydınlık* adı altında çıkarılan bir derginin yöneticiliğinde derlenip toparlanmaya yönelik çalışmalar da olumlu sonuçlara gidememiştir. 1925'te doğu illerimizde patlak veren dinci-milliyetçi kökenli Şeyh Sait ayaklanması, Takriri Sükün Yasasının çıkarılmasına yol açmıştır. Bu yasa; parti, dernek, sendika gibi her çeşit örgütü kapatma ve yayınları yasaklama yetkisini hükümete tanımıştır. Bu yetkiye dayanarak hükümet 1924'te kurulan Terakkiperver Fırka'yı kapatmış, sendikalara ve sol yayınlara son vermiştir. Bu durum Türkiye'de sol düşünceleri, sosyal politikalara etkili olabilme olanağından yoksun bırakmıştır. Özellikle 1925 sonrasının işçilere ilişkin yasaları bu olgunun etkilerini taşır. Özet olarak şunu söyleyebiliriz. Türk solu 1960'lı yılların başına kadar siyasal iktidar çabalarında ve buna bağlı olarak sosyal politikaların oluşmasında etkili olamamıştır. Kaldı ki, solun Marksçı kanadı, bir bakıma kapitalist toplumların bir ürünü olan sosyal politikalar üzerinde de fazla durmamıştır.

Cumhuriyet ilan edildikten ve Cumhuriyet Halk Partisi (1924) kurulduktan sonra uzun süre devam eden tek partili dönemin (1924-1946) resmi bir doktrini olduğu söylenemez. Bu eksiklik 1924 Anayasasının, 1937 yılında 2. maddesinin değiştirilmesi ile bir ölçüde giderilmiştir. Buna göre, *Türkiye Devleti Cumhuriyetçi, Milliyetçi, Halkçı, Devletçi, Laik ve Devrimcidir.* Ne var ki, halkçılık ilkesi son derece olumsuz bir yorumla bağlanmıştır. Sınıf gerçeğini yanlış bir nitelemeden sonra denilmiştir ki, "..çiftçiler, küçük sanat sahipleri, endüstriyeller (sanayiciler) tecimciler (tüccarlar), işyarlar (memurlar), Türk ulusal kuramının (camiasının) başlıca çalışma örgenleridir (unsurlarıdır)." Görülüyor ki, toplumun en kalabalık kesimlerinden birini oluşturan işçilerden söz bile olunmamaktadır. Oysa, 1920'den başlayarak gelişen sosyal politika ve onun içinde yer alan iş hukuku, işçi-işveren ilişkilerini düzenleme yolunda gelişmeye başlanmıştı.

Daha önceki açıklamalarımızdan da anlaşılacağı üzere toplumsal, ya da sosyal politika zaman içinde sürekli değişen dinamik bir oluştur. Geçmişin toplumsal politikaları günümüzde yetersiz görülebilir. Ama toplumsal politikaların doğdukları dönemleri, ekonomik, sosyal, siyasal, düşünsel ve hukuksal ortamlar bakımından değerlendirdiğimizde, yargılarımız daha sağlam temellere oturtulmuş olur. Bu açıdan baktığımızda, oluşumları ve değişmeleri tarihsel kesitleri içinde inceleyen yöntemlerin de kendine özgü bir değeri olduğunu görürüz.

İster kapitalist, isterse sosyalist olsun, çağımızda her ülkenin bir sosyal politikası vardır. Önemli olan bunun içeriğidir. Refah yaygın mıdır? İşsizlikle savaşılıyor mu? Gelir bölüşümünde adalete ulaşılıyor mu? Sosyal güvenlik yaygın mı? Çalışma yasaları bütün kesimleri, bu kesimlerde çalışan tüm işçileri kapsıyor mu? Çalışma koşulları sürekli iyileşiyor mu? Sendika kurma, toplu pazarlık yapma, gerektiğinde greve başvurma hakları hangi sınırlar içinde oluşuyor? Bu konularda özgürlükler işliyor mu?

Cumhuriyetin 70 yıla yaklaşan sosyal politikasını, toplumsal politika oluşumlarını bu açılardan inceleyip değerlendirmek gerekir. Cumhuriyet Türkiyesi değişik ekonomik, sosyal ve siyasal yapılardan ve düşünsel gelişmelerden geçerek günümüze ulaşmıştır. Bu durumda doğal olarak toplumsal politikalar da ayrı nitelikler göstermiştir. Atatürk, 1923 İzmir İktisat Kongresinde, *"Bugünkü mevcut fabrikalarımızda ve daha artmasını istediğimiz fabrikalarımızda, kendi işçimiz çalışmalıdır. Refah içinde ve memnun olarak çalışmalıdır.. ve hayatın gerçek tadını duyabilmelidir ki çalışmak için güç ve kuvvet bulabilsin"* diyordu. Daha sonra (1930), *"Ulusal servetin dağılımında daha mükemmel bir adalet ve emek harcayanların daha yüksek refahı ulusal birliğin korunması için gerekli-dir"* diyerek, toplumun çok ilerisinde bir düşüncede olduğunu bir kez daha kanıtlamıştı, ama toplumun yapıları, yapılanmaları atılımlara elverişli nitelikler taşımıyordu. Köylünün üzerinde ağır yük oluşturan âşâr vergisi kaldırılmıştı; fakat, toprak reformu Atatürk'ün ısrarla istemiş olmasına karşın gerçekleştirilememişti. Türkiye'nin sosyal politikasının ilk temel yasalarından olan İş Kanununun 1936'da çıkarılabilmiş olmasını, devletçiliğin benimsenmiş bulunması, emek-sermaye ilişkilerinde devletin düzenleyici ve dengeleyici bir rol oynaması gereğinin sendikaların yasaklanmış olması nedeni ile, yoğun bir biçimde duyulması ve 1921'lerden beri süregelen ilerici aydınların ısrarlı çalışmaları mümkün kılmıştır.

Cumhuriyet döneminin toplumsal politikalarının kimi önemli konularına, 1961 ile 1982 Anayasalarında yer alan sosyal ve ekonomik haklara değinmeden önce kısaca sosyal devlet kavramı üzerinde durmak is-

tiyoruz. Çünkü konumuzla doğrudan ilgili *sosyal devlet* ilkesi 1961 Anayasasından bu yana devletin nitelikleri arasına girmiş bulunmaktadır. Bu niteliğin iyi anlaşılmasında yarar olduğunu düşünüyoruz.

A) Demokratik Sosyal Devlet

Burada iki konuya, önce bir kez daha demokrasiye kısaca değineceğiz, sonra da sosyal devleti kalın çizgileri içinde kalarak açıklamaya çalışacağız.

Biliyoruz ki, sade ve genel anlamda demokrasi; halkın kendini yönetmesi, başka bir deyişle halkın istencinin devlet yönetiminde egemen olmasıdır. Çağdaş toplumlarda bu sonuca özgür seçimler sonunda oluşan parlementolar yolu ile ulaşılmaktadır. Bu oluş içinde demokrasinin ayrı bir niteliği de özgür seçimler sonunda doğan parlamentoda çoğunluğa ulaşmış bulunan siyasal partilerin yönetimi üstlenmeleri, halkın önünde sorumlu olmalarıdır. Bu çoğunluğun yönetiminin demokrasiye uygun olması için *eşitlik, adalet, özgürlük* ve *hoşgörü* ilkelerinin benimsenmiş olması gerekir. Çoğunluğun yönetimi ayrıca yasaların ve anayasanın çizdiği sınırlar içinde olacaktır. Böyle yapılmazsa keyfilik ve çoğunluk diktatoryası doğar.

Çağımızın demokrasisi yukarıdakilerin yanında başka niteliklerle donatılmış, başka nitelikler de kazanmıştır. Salt çoğunlukçuluk, yalnız kamu haklarını ve özgürlüklerini içeren yanı ile kalmayarak *ekonomik ve sosyal hakları* da benimsemiş, çoğulcu ve katılımcı bir nitelik de kazanarak yetki bölüşümüne ulaşmıştır.

Şimdi bu çerçeve içinde *sosyal devleti* açıklamaya çalışalım. Prof. François Luchaire[19], Littré'nin *"Demokratik ve sosyal cumhuriyet, halk kitlelerinin entelektüel, moral ve maddesel gelişmesine ilişkin sosyal reformlar yapmayı öngören bir cumhuriyetlir"* tanımından yola çıkıyor ve buradan sosyal devletin dört niteliğini belirliyor. Bunlar, 1) bir *saptama*, 2) bir *değer yargısı*, 3) bir *amaç* ve 4) bir *yapma, tutumdur*.

Saptama, eşitsizliklerle ilgilidir. Değer yargısı, adaletsizlik ve doğrudan kişiden kaynaklanmayan eşitsizliklerle ilişkilidir. Amaç, olabildiğince bu eşitsizlikleri azaltmaktır. Yapma, tutum ise, devletin müdahalesidir.

Konuyu biraz daha açıklığa kavuşturmak için sosyal devleti simgeleyen sosyal haklar kavramı üzerinde kısaca durmakta yarar vardır. Bu haklar çok tartışılmıştır. Çeşitli açıklamalara ve yorumlara yol açmış[20],

19) François Luchaire; Etat social et Etat socialiste, Çağdaş Anayasalarda Temel Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler (Uluslararası Seminer), İstanbul 1982, s. 313.

20) Bu konularda ayrıntılı bilgi için bkz. Bülent Tanör; **Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar,** İstanbul 1978, May Yayınları. Ayferi Göze; Liberal, Marxist, Faşist ve Sosyal Devlet Sistemleri, İstanbul 1977

çeşitli ölçütler ileri sürülmüştür. Sosyal hakların genel bir açıklaması Prof. E. Grisel tarafından yapılmıştır. Buna göre *"sosyal haklar öbür haklardan konuları bakımından ayrılırlar ve tanımlanırlar. Klasik hürriyetlerin, ferdin moral, entelektüel ve spirituel gelişmesini sağlamalarına karşılık, sosyal haklar ferdin, en geniş anlamda maddi, iktisadi ve sosyal gelişmesini kolaylaştırırlar."* Bu tanımla birlikte, üzerinde ağırlık verilen ölçütlere uyularak durulan ve yapılan tanımlar, birbirini tamamlayıcı niteliktedir. Yeni anayasalarda ve uluslararası belgelerde yer alan sosyal haklar kavramı; ekonomik açıdan zayıf olan sınıf gerçeğinden kalkarak ve toplumlarda sosyal adaletin gerçekleştirilmesine dönük bir amaç güderek eşitlikçi, dengeci bir anlam ve nitelik taşır. Bir anlamda devlete bir görev yükler. Devletin bir edimini gerektirir. Bu edim doğrudan bir müdahaleden ya da dolaylı bir yoldan açığa çıkabilir. Sürekli istihdam, adil ücret, en az ücret, sosyal güvenlik, insancıl çalışma koşulları, sağlıklı konut ve eğitim gibi haklarına dayanarak, kişi devletten bir edimde bulunmasını istemektedir. Bunları isteyenler ya da istemek durumunda olanlar özellikle anamalcı toplumlarda ekonomik bakımdan zayıf kimselerdir. Bu istemler sonunda devletin edimi, doğrudan maddesel ve ekinsel olanaklar sağlar. Fakat, işçiler, onların oluşturduğu işçi sınıfı devletten sendika, toplu pazarlık, grev, yönetime katılma gibi hakları isterken de gene devleti bir edime zorlamaktadır. Onu, bu hak ve özgürlükleri güvence altına alarak refahın yayılmasına katkıda bulunmaya çağırmaktadır. Bu hak ve özgürlükleri güvence altına alırken, devlet, doğrudan maddesel bir edimde bulunmuş değildir. Fakat bu yoldan daha dengeli ve daha mutlu bir toplumun oluşturulmasına katkıda bulunmuş olmaktadır. Emek ile sermaye arasında pazarlık gücü dengesi sağlayarak, devletin doğrudan ediminin ötesinde ücretlerin, çalışma koşullarının, sosyal güvenlik ödeneklerinin iyileştirilmesine yolları açıyor. Böylece devlet, kendi doğrudan ve maddesel edimlerinin yetersiz kalan yanlarını bu haklar yolu ile tamamlar. Kuşkusuz bu haklardan bir bölümünün başka işlevleri de vardır. Özellikle sendika, grev ve toplu pazarlık hakları bu çok işlevli hakların başında gelir. Bu nedenlerle günümüzde, sendika, grev ve toplu pazarlık hakları klasik sosyal haklar içinde yer alabiliyorlar. Şu halde, yukarıdaki kısa açıklamaların ışığı altında geniş ve dar anlamlı olmak üzere iki tanıma ulaşmak mümkündür. *Sosyal haklar, bir ülke halkının her alandaki yaşam düzeyini yükseltmek ve geliştirmek için devlet tarafından alınması yararlı, gerekli maddesel ve maddesel olmayan nitelikli önlemlerin bütününü belirler,* biçiminde yapılan bir tanım geniş kapsamlı bir tanımdır. *Halkın tümünün refahını amaçlar, sosyal refah devleti düşüncesi ve uygulamaları ile özdeşleşebilir. Sosyal haklar, ekonomik bakımdan zayıf ve güçsüz olanların, özellikle işçilerin halk ve çıkarlarının korunması, geliştirilmesi, emekle anamal arasındaki ilişkilerde bir güç dengesi kurulması için devletin gerçekleştir-*

me sorumluluğunu üstlendiği ekonomik, sosyal nitelikli, özgürlükçü önlemlerin bütünüdür, diye yapılabilecek bir tanım da, sanırız konuyu hem somut, hem daha gerçekçi, hem de daha dar anlamlı olarak açıklayabilir. İşte, bu haklara anayasa ve yasalarında yer veren, bunları içtenlikle yerine getirmeye çaba gösteren devlet, *sosyal devlettir.*

B) Sosyalist Devlet

Konumuza daha iyi yaklaşabilmek ve daha iyi açıklayabilmek için sosyal devletten sonra gene ana çerçevesi içinde kalarak sosyalist devlet üzerinde de kısaca durmakta yarar bulunmaktadır. Çünkü birçok yerde olduğu gibi ülkemizde de sosyal devlet ile sosyalist devlet, bazen de bilerek, birbirine karıştırılmaktadır. Oysa, sosyal devlet ile sosyalist devletin çok belirgin, ayrı nitelikleri bulunmakta ve bunlar birbirine karıştırılmayacak kadar farklılıklar göstermektedir.

Şimdi kısaca sosyalist devlet üzerinde duralım. Bilindiği gibi günümüzün sosyalist devletini, özellikle tam sosyalizme ya da komünizme geçiş dönemini yaşayan sosyalist devleti, iki temel nitelik belirler. Bunlardan biri tüm üretim mallarının devletin mülkiyetinde olması ve siyasal yaşamın tek parti egemenliğinde bulunmasıdır. Başka bir deyişle, özel mülkiyet kalkmıştır ve ülkenin siyasal rejimi bir tür diktatörlüktür. Bazı tanımları vererek bu açıklamalar biraz daha geliştirilebilir.

Kuşkusuz, açıklamalarımızın sınırları ekonomik düşünceler tarihinin labirentlerine girmeye elverişli değildir. Bununla birlikte şunu vurgulamak istiyoruz. Demokrasi gibi sosyalizm anlayışı da hızla değişmektedir. Saf, klasik demokrasi günümüzde nasıl ekonomik ve sosyal nitelikler de kazanmışsa, çoğu kez kimi kurumlarının katılığını yumuşatarak sosyalizm de demokratikleşmeye yönelmektedir. Ama bu demek değildir ki, kendi ana niteliklerini belirleyen kurumlarını yadsıma yolundadırlar. Oluşum, yumuşama insan doğasına bir uyum olarak yorumlanabilir. Fakat kimi sapmalara karşın, K. Marks'tan başlayarak günümüze gelinceye dek yapılan birçok tanımda, özellikle üretim mallarının mülkiyeti üzerinde durulmuş, bunun kime ait olacağı tanımların odak noktası yapılmıştır. Marks'a göre sosyalizm, üretim, dağıtım ve değişim araçlarının kamulaştırılmasıdır. Birçok bilimsel sosyalist, bu düşünceyi izleyerek *sosyalizmi, temel üretim araçlarının esas olarak sosyal mülkiyetini ifade eder*, diye tanımlamışlardır. Tanımları uzatmaya gerek görmüyoruz. Bilimsel sosyalistler genellikle Marks'ın tanımına sadık kalmışlardır. Görüldüğü üzere bu tanımlarda devletin siyasal rejimini saptama olanağı yoktur. Fakat tanımların niteliğinden kalkarak bir siyasal rejimin nasıl bir içerik taşıyacağını belirtmek de güç değildir. Şöyle ki, sosyalist sisteme genellikle kapitalist sistemden geçilir. Bu sistemde

esas olan özel mülkiyettir. Hiç kimse malını kendi rızası olmaksızın devlete vermez, ya da topluma devretmez. Bunun gerçekleştirilmesi rıza dışında olabileceğine göre de sosyalist toplumun siyasal sistemi ister istemez tek partinin egemenliğine dayanır. Başka bir deyişle, proletarya diktatörlüğü söz konusudur. Ne var ki, günümüzde bu konuda hızlı ve önemli değişmelere tanık oluyoruz. Değişik düşüncelerin ve uygulamaların bir arada yaşayabilmesi eğilimi sosyalist ülkelerdeki yeni gelişmelerle hem güncelliğini, hem de geçerliliğini artık yitirmiş, kuramsal doğruluğunu da çok tartışmalı bir duruma getirmiş bulunuyor.

3) CUMHURİYET ANAYASALARINDA SOSYAL HAKLAR

Osmanlı İmparatorluğu'nun yaşamı 23 Nisan 1920'de Ankara'da Büyük Millet Meclisinin toplanması ve yeni devletin kurulması ile son bulmuştur. Yeni devletin ekonomik yapısı da yoğun bir tarımsal niteliktedir. Çünkü İstanbul ve Avrupa yakasındaki toprakların bir bölümü geçici de olsa, devletin sınırları dışında kalmıştır. Oysa, sanayiin önemli bir bölümü özellikle İstanbul'dadır. Siyasal bakımdan ise, devlet yeniden biçimlenmektedir. Fakat yeni devlet, "Egemenlik kayıtsız koşulsuz ulusundur" ilkesini kabul eden bir parlamentoya sürekli sahip olmuştur.

Zaman içinde ve Kurtuluş Savaşı yılları arkada kaldıktan sonra, yeni Türkiye 1923'te siyasal rejimin niteliğini cumhuriyet olarak belirlemiş, cumhuriyeti genellikle demokrasi ile eşanlamda değerlendirmiş ve Kurtuluş Savaşının büyük komutanı, yeni devletin kurucusu, önderi Mustafa Kemal Atatürk, Lozan Antlaşması ile belirlenen ulusal sınırlar içinde ulusun desteği ile alt ve üstyapı reformlarına girişmiştir. Ölümüne kadar klasik demokrasinin kurumlarını oluşturmaya yönelmiştir. Yeni devletin kuruluş yıllarından başlayarak, hızla ve sosyal adalet ilkelerine geçerlilik kazandıracak bir ekonomik düzen arayışı içine girmiştir. Temelinde liberal düşünce bulunan anamalcılıktan, başka bir deyişle özel kesimin öncülüğünde bir sanayileşme ve kalkınma çalışmalarından kalkarak, 1930'lu yıllara gelmiş, 1932'de devlet karışımcılığı, girişimciliği ve devletin öncülüğünde planlı kalkınma dönemini başlatmıştır.

Türkiye, bir sanayi devrimi dönemi yaşamadan, bir ulus tarihi içinde kısa sayılabilecek bir zamanda, sosyal politika alanında ve oradan da devlete ulaşmakta önemli gelişmeler, ilerlemeler göstermiştir. Tarım kesimine ve sendikal haklar bakımından, kamu hizmeti görevlileri dalına henüz ulaşılmamakla birlikte, bu gelişme ve ilerlemeler, 1980'e gelinceye dek anamalcı düzeni yumuşatmada, işçi-işveren ilişkilerinin oldukça dengeci ve barışçı bir nitelik kazanmasında, sosyal adalet ilkelerinin önemli etkinliklere ulaşmasında canlı bir rol oynamıştır.

Kanımızca, Atatürkçü düşüncenin temeli toplumun çağdaşlaşmasıdır. Bu çalışmalarda gerçek yol gösterici, bilim olacaktır. Bilimin ışığında üç temel ilke çağdaşlaşmaya giden yolu açacaktır. Bunlar, *halkın egemenliği, halkın mutluluğu* ve *ülkenin siyasal, ekonomik bağımsızlığı*dır.

Yeni devletin ilk anayasası –Teşkilatı Esasiye Kanunu– 20 Ocak 1921'de kabul edilmiş ve on gün içinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Sade bir anayasa niteliğini taşımakta, devletin kuruluşunu, işleyişini örgütlemektedir. Yasama, yürütme ve yargı erklerine ilişkin düzenlemeler ile yetinilmiştir. İstilacı düşmana karşı bir ölüm kalım savaşımının yürütüldüğü bu dönemde devletin hukuksal yapısının düzenlenmesi, hak ve özgürlükler konusu ele alınmamış, bu, sonraya bırakılmıştır.

A) 1924 Anayasası

Cumhuriyetin, sistemli ilk anayasası 1924 tarihli ve 491 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunudur. 1928, 1934 ve 1937 yıllarında yapılan değişiklikleri ile 1960'a kadar yürürlükte kalmıştır. Bu anayasaya yeni bir felsefe ve içerik kazandıran değişiklikler, 1937'de önce 3715, daha sonra 3772 sayılı yasalarla gerçekleştirilmiştir. Bu değişikliklerle devletin niteliklerini yeniden belirleme, başbakan ve bakanların seçimi, güvenoyu, yasalara uygun olarak ibadet özgürlüğü, özel mülkiyetin kanunlaştırılması koşulları ve çiftçiyi toprak sahibi yapma gibi konular yeniden düzenlenmiş, ileriye dönük düşünceler değişikliklere kaynak olmuştur.

1924 Anayasasının dili, 1945'te 4695 sayılı bir yasayla sadeleştirilip arılaştırılmıştı. Ne yazık ki, 1950'deki iktidar değişikliği ile yeniden 1924 diline dönülmüştür. Böylece, yasama çalışmalarında gelişerek değişen dile ayak uydurma ve onu izleme akımının önüne çıkılmak istenmiştir. Eski dile dönüş, gelişen yenileşen Türkçeden uzaklaşma tutucu yeni iktidarın ilk önemli hatalarından biri olmuştur.

Bu kısa genel açıklamadan sonra şimdi konumuza dönelim, 1924 Anayasasında yer alan sosyal hakları incelemeye çalışalım. Devletin niteliklerini belirleyen 2. madde aynen şöyledir: *"Türkiye Devleti Cumhuriyetçi, Milliyetçi, Halkçı, Devletçi, Laik ve Devrimcidir."* Görüldüğü üzere devletin niteliklerini belirleyici nitelikler arasında sosyal devlete götürecek üç ilke yer almaktadır. Bunlar *halkçılık, devletçilik ve devrimciliktir.* Daha önceki açıklamalarımızdan anımsanacağı gibi sosyal devlet, ekonomik bakımdan güçsüz olanların, devletin karışımları yolu ile korunması düşüncesini simgeleyen ve anayasalara II. Dünya Savaşından sonra yansıyan yeni bir oluşumdur. Halkçılık böyle bir anlayışı daha yaymakta, daha geniş bir kapsama götürmekte ve köylüyü, özellikle toprak sız ve az topraklı olanları, küçük zanaatkârı, esnafı da kavrayarak ana-

malcı kesim dışında kalanların hemen tümünü içine almakta, onların yanında olmayı amaçlamaktadır. Buna ulaşmak için de devletçilik ilkesi benimsenmektedir[21].

Bununla birlikte, 1924 Anayasasının 70. maddesi Türklerin haklarını sayarken, bunlar arasında sözleşme, çalışma, toplanma, dernek kurma haklarını da belirlemiştir. Sosyal politika açısından bu hak ve özgürlüklerin önemi açıktır. Bunlar sosyal adalete yönelen çalışmaların sağlıklı araçlarıdır.

Bir bütün olarak düşünüldüğünde 1924 Anayasası Birinci Dünya Savaşı sonraları anayasalarından -Weimar Anayasası dışında- çok farklı değildir. Gerçekten, bir büyük savaştan sonra önce uluslararası, sonra da ulusal alanlarda sosyal düşünceler, işçi sınıfını korumaya dönük politikalar giderek önem kazanmaya başlamıştır. Uluslararası sosyal politikaların ortak yanlarını ve ölçütlerini oluşturmak için Uluslararası Çalışma Örgütü kurulmuştur. Ülkeler ekonomik ve sosyal arasında bir denge oluşturabilmek, refahı yaymak, işçilerin bir daha savaş öncesi yaşam ve çalışma koşullarına dönmemelerini güvence altına almak için yeni ekonomik ve sosyal politikalar oluştururken, sosyal hak ve özgürlüklerin anayasalar içinde yer alması düşüncesi henüz yaygınlaşmamıştır. Bu nedenle, 1924 Anayasası da çağının öteki anayasaları gibi sosyal hakları içermiyordu. Yalnız kimi temel klasik hakları belirlemekle yetinmiştir. Seçme ve seçilme hakkı yanında sosyal haklarla doğrudan ilgili düzenlemeler, Türklerin Kamu Hakları başlığı altında yer almaktadır. 68. madde, "Her Türk hür doğar, hür yaşar, hürriyet başkasına zarar vermeyecek her şeyi yapabilmektir. Tabii haklardan olan hürriyetin herkes için sınırı, başkalarının hürriyeti sınırıdır. Bu sınırı ancak kanun çizer", demektedir. Buradan şu sonuca ulaşabiliriz. Özel yasalar ile sınırlanmadıkça sendika, toplu pazarlık, grev hak ve özgürlüğü vardır. Fakat bu güzel hükme, sonraki yasal düzenlemeler yasaklar getirmiştir. Şöyleki, 1936 tarihli İş Yasası ile grevler yasaklanmıştır. 1938 tarihli Dernekler Yasası ile de sendika kurulması önlenmiştir. Böylece toplu pazarlık hakkı da fiilen işlemezliğe girmiştir. Sosyal hakların, devlet tarafından bir edim, bir müdahale yolu ile oluşturulması dışında kalan yanı, yani sendika hakkı, toplu pazarlık ve grev hakkı, anayasanın özünü, niyetini aşarak kısıtlanmış olmaktadır. Çünkü anayasanın 70. maddesi, "Kişi dokunulmazlığı, vicdan, düşünce, söz, yayım, gezi, bağıt, çalışma, mülk edinme, malını ve hakkını kullanma...." hakları ile birlikte toplanma, dernek kurma, ortaklık kurma haklarını ve özgürlüklerini Türklerin tabii haklarından saymıştı. Sendika kendine özgü bir dernek olduğuna göre, sendika hak ve özgürlüğünün bir yasa ile yasaklanması, kuşkusuz anayasa koyucunun maksadını aşmakta, üstelik bir çelişki yarat-

21) Devletçilik için bkz. Cahit Talas; **Ekonomik Sistemler,** Ankara, 1972. Korkut Boratav; **Türkiye'de Devletçilik,** İstanbul, 1974. Bilsay Kuruç; **Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi,** Ankara, 1987

maktadır. Ne var ki, Türkiye'nin sosyal politika ve sosyal haklar tarihine bir göz attığımız zaman şunu saptamaktayız. Yöneticiler, sendika, grev ve toplu sözleşme ve özgürlüğünden daima tedirginlik duymuşlardır. Bunların 1961 Anayasası ile güvence altına alınabilmiş olması, önemli bir aşama ve bir bakıma sağlıklı olmayan bir geleneği yıkma idi.

1924 Anayasasının sosyal haklar bakımından üzerinde durulması gereken en önemli yanı, topraksız köylüyü toprak sahibi yapma, başka bir deyişle toprak reformuna ilişkin düzenlemeler içinde görülmesidir. Toprak reformu düşüncesi yeni devlette ve onun kurucusu Atatürk'ün düşüncelerinde başlangıçtan beri yer almıştır. Bilindiği üzere, Türk ulusu, halkın yönetimi demek olan cumhuriyetle yönetilir. Atatürk döneminde de halkın çok büyük bir çoğunluğunu köylüler oluşturmaktadır. Öyleyse halk yönetiminin oluşturduğu, simgelediği devletin halka karşı görevleri olması gerekir. Bu görevi Atatürk'ün devletçilik düşüncesi ile bir çerçeveye ulaşmıştır. Atatürk'e göre devletçiliğin anlamı şudur:

"Bireylerin özel girişimlerini ve uğraşlarını esas tutmak, fakat, büyük bir ulusun bütün gereksinimlerini ve birçok şeylerin yapılamadığını göz önünde tutarak ülke ekonomisini devletin eline almak.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti, Türk vatanında yüzyıllardan beri bireysel ve özel girişimlerle yapılamamış olan şeyleri bir an önce yapmak istedi. Ve görüldüğü gibi kısa bir zamanda yapmaya muvaffak oldu. Bizim izlediğimiz yol görüldüğü gibi liberalizmden başka bir sistemdir." Bu esasları saptadıktan sonra diyor ki Atatürk, *"Devletçilik, özellikle sosyal, ahlaksal ve ulusaldır. Ulusal servetin dağılımında daha mükemmel bir adalet ve emek harcayanların daha yüksek refahı, ulusal birliğin korunması için şarttır. Bu koşulu daima göz önünde tutmak, ulusal birliğin temsilcisi olan devletin önemli görevidir."* Görülüyor ki, bu düşüncede devlete sosyal politika açısından önemli görevler verilmiş bulunuyor. Bunlar, 1) ulusal gelirin adil dağılımını sağlamak, 2) emekçilerin en üst düzeyde refahını gerçekleştirmektir. Sosyal politikanın da genel amaçları bu iki ilke içinde toplanabilir.

Toprak reformu da bu durumda ve bu amaçlara ulaşabilmek için başlıca bir yol olarak belirmektedir. Çünkü bu yoldan hem ulusal gelir daha adil bir dağılıma ulaşacak, hem de köylünün emeği değerlendirilerek genel refaha daha erken ulaşılabilecektir. Toprak reformu düşüncesi 1920'li yılların sonlarına doğru somutlaşmıştır. 1929'da TBMM'yi açış söylevinde Gazi Mustafa Kemal şöyle diyordu: *"....çiftçiye toprak vermek de hükümetin sürekli izlemesi gereken bir durumdur. Çalışan Türk köylüsüne işleyebileceği kadar toprak sağlamak, ülkenin üretimini zenginleştirecek başlıca çarelerdendir."* Atatürk'ün sürekli telkinleri ve uyarıları toprak reformunu gerçekleştirmeye yetmemişti. Ama ölümünden bir buçuk yıl önce anayasanın 74. maddesine *"Çiftçiyi toprak sahibi kılmak ve ormanları devletleştirmek için alınacak toprak ve ormanların kamulaştır-*

ma karşılığı ve bu karşılıkların ödenişi özel kanunlarla gösterilir", hükmü eklenmiştir. Böylece sosyal hakların adil gelir düşüncesinin bir aracı niteliğindeki toprak reformu, anayasa içinde 1937'den başlayarak yer almış olmaktadır. Fakat, çeşitli nedenler, özellikle parlamentonun yapısından gelenler, toprak reformu girişimlerini hep önlemiştir. İsmet İnönü de devlet başkanlığı döneminde (1938-1950) ve son başbakanlığında sürekli olarak toprak reformunu izlemiş, fakat gerçekleştirme olanağı bulamamıştır. Son başbakanlığının (1965) bitiş günlerinde IV. Çalışma Meclisinde şöyle demiştir: *"Şimdi devlet olarak, vatandaşlar olarak, hepimizin başta gelen ödevi, Türk köylüsünü bir an önce layık olduğu yaşama düzeyine, çalışma gücünü tam değerlendirme imkânına, mutluluk ve esenliğe, sosyal adalet ve güvenliğe kavuşturmaktır.*

Bu ödevi yerine getirmenin başlıca vasıtalarından biri olarak toprak ve tarım reformunu görüyoruz.

Toprak reformu, yüzyıllardır çile çekmiş aziz Türk köylüsüne asgari borcumuzdur."

B) 1961 Anayasasına Doğru

Kuşkusuz, Türkiye'nin sosyal politika ve sosyal haklar tarihinde, bunların evrimi içinde en önemli ve ilginç yeri 1950'den sonraki yıllar almaktadır. Bu yılları da 1961 Anayasası ile onun içinde yeralan ekonomik ve sosyal haklar simgelemektedir.

Demokratik bir siyasal rejimi simgeleyen kurumların başında birden fazla partiden oluşan bir parlamentonun varlığı gelir. Ama bu gerekli, fakat yeterli değildir. Sağlıklı bir demokraside partilerle birlikte; özgür düşünce, özgür üniversiteler, canlı ve bilinçli bir kamuoyu, özgür basın ve sendikacılık, kooperatifçilik ve özgür dernekler vazgeçilemez kurumlardır. Bunların yanında azınlığın hakları yasal güvence altında olmalı, mahkemelerin bağımsızlığı sağlanmalı, yasaların insan haklarına ve anayasaya uygunluğu denetlenebilmelidir. 1946'da başlayan demokrasileşme hareketi bu kurum ve oluşlara ulaşamamış olduğu için eksik kalmıştır. Siyasal partiler kurulmuş, onların demokratik yaşamın vazgeçilmez kurumları olduğu benimsenmiştir. Fakat yukarıda saydığımız kurumların çoğu, yeterince oluşmamış bulunduğu için demokrasiye geçiş eksik kalmıştır. 1946'dan 1950'ye gelinip (14 Mayıs 1950'de) Türkiye'nin yaşamında ilk kez özgür bir seçim sonunda iktidarın değişmesi olayı gerçekleştiği zaman, demokrasinin ancak başlangıcına ulaşılmıştır.

1950 seçimi ve bunun sonunda gerçekleşen iktidar değişikliği beklenenı verememiş, çoğulcu, özgürlükçü ve katılımcı bir demokrasinin gereklerini yerine getirmekte başarılı olamamıştır. Yeni iktidarın ilk iş

olarak Türkçe ezandan Arapça ezana ve 1945'te dil bakımından arılaştırılan 1924 Anayasasının ilk diline geçiş kararları, özellikle Atatürk devrimlerine bağlı aydınlar yanında düş kırıklığı yaratmıştır. Basını, özerk üniversiteyi ve özgür düşünceyi yadırgayan bir siyasal rejim oluşmuştur. Üniversite, adalet mekanizması ve aydınlarla uyuşmazlıklar içine girilmiş, Büyük Millet Meclisinde Tahkikat Komisyonları kurularak yargı yetkileri kullanımına kadar gidilmiştir. Böylece, bir siyasal rejim bunalımı içine düşülmüştür. İktidar ile basın, üniversite, mahkemeler, aydınlar ve silahlı güçler arasında bir kopma doğarak 27 Mayıs 1960 devrimine gelinmiştir. Bu devrim sonunda 1961 Anayasası doğmuştur. 5 Ocak 1961'de oluşturulan Kurucu Meclisin çalışmalarıyla altı ay içinde bir anayasa tasarısı hazırlanarak Milli Birlik Komitesine, oradan da halkoyuna sunulmuştur. 9 Temmuz 1961'de halkoylaması ile kabul edilen yeni anayasa 20 Temmuz 1961'de 334 sayılı yasa olarak yayınlanmış ve yürürlüğe girmiştir.

1961 Anayasası tutucu kesimler tarafından çok tartışılan bir anayasa olmuştur. Kısa sayılabilecek ömrü içinde beş kez (1969, 1970, 1971, 1973 ve 1974 yıllarında) değişikliklere uğramıştır. Bu değişiklikler içinde en önemlisi 1971'deki 12 Mart *ararejimi* içinde gerçekleştirilmiş olanıdır. Bu değişiklikler sosyal haklarla da yakından ilgilidir.

C) 1961 Anayasasında Sosyal Haklar

Kuşkusuz, Türk anayasalarının evrimi içinde, 1961 Anayasasının sosyal haklar bakımından özel bir yeri bulunmaktadır. 1961 Anayasası bu açıdan çağdaş anayasaların en iyilerinden ve en ilerilerinden biridir. 1960'tan sonraki sosyal uyanışın başlıca dinamiklerinden biri olmuştur. Bu nedenle çok tartışılmıştır. Türk anayasa hukukunun gelişme doğrultusu geleneğine uygun olarak bir önceki anayasadan çok daha ileri ve çağdaş bir nitelik göstermektedir. Başkaları yanında ileriliğini ve çağdaşlığını sosyal haklara getirmiş olduğu boyut simgelemektedir.

a) Temel İlkeler ve Program Kurallar: Kimi anayasalarda yer alan ve temel ilkeler adı altında toplanabilen açıklamalar ya da belirlemeler; ulaşılması istenen, amaçlanan bir durumu ortaya korlar. 1961 Anayasası, *"Başlangıç"*ta ve ikinci maddesinde öngördüğü düzenlemeler ile temel ilkeler konusunda en iyi örneklerden birisini vermektedir. Daha önceki anayasalarımızda bu tür düzenlemelere rastlanmıyor. *"Başlangıç"*ta önce insan hakları ve özgürlükleri ilkesi yer alıyor. Çağımızda birçok sosyal, ekonomik ve kültürel haklar, devlete ödev yükleyen düzenlemeler, insan hakları belgelerinin başlıca konularını oluşturmaktadır. Onu sosyal adalet ilkesi izliyor. İlkelerin yanında *program kuralları*

var. Programı kurallar düzenlemesine örnek olarak 1961 Anayasasında başlıca üç madde görmekteyiz. Bunlar 10. 41. ve 42. maddelerdir. 10. maddenin 2. fıkrasına göre, *"Devlet kişinin temel hak ve hürriyetlerini, ferd huzurunu, sosyal adalet ve hukuk devleti ilkeleri ile bağdaşamayacak surette sınırlayan siyasi, iktisadi ve sosyal bütün engelleri kaldırır; insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlar."* Görüldüğü üzere bu düzenleme içinde devlete bir görev yüklenmiştir. Bu görev, iki yönlüdür. Bir yandan kimi engelleri kaldıracak, öte yandan da daha mutlu bir toplumun koşullarını hazırlayacaktır. Başka bir deyişle, bir yerde engelleri yok ederken, kaldırırken, öte yerde de yapıcı olacak, somut gerçekleştirmelere gidecektir.

41. madde ise, *"İktisadi ve sosyal hayat, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenlenir.*

İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, milli tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yönelmek ve kalkınma planlarını yapmak devletin ödevidir" biçiminde bir düzenleme getirmiştir. Görüldüğü üzere maddenin birinci fıkrası bazı kurallar belirlemektedir. Bu kurallar, 1) adalet (sosyal adalet), 2) tam çalıştırma ve 3) insanlık onuruna yaraşır bir yaşamı düzeyidir. İkinci fıkra ise, devlete kalkınmayı gerçekleştirmek için 1) ulusal hasılayı arttırıcı, 2) yatırımları önceliklere göre yönlendirici ve 3) kalkınma planları hazırlayıcı çerçeveler içinde ödevler vermiştir. İki fıkra birbirini tamamlayıcı nitelik taşımaktadır.

42. maddenin çalışma hakkı ve ödevi başlığını taşıyan (a) bendinde, *Çalışma herkesin hakkı ve ödevidir.*

"Devlet, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için, sosyal, iktisadi ve mali tedbirlerle çalışanları korur ve çalışmayı destekler ve işsizliği önleyici tedbirleri alır," biçiminde belirlemeler yer almıştır. Bendin 1. fıkrası bir ilkeyi belirlemiştir. Çalışma hakkı temel bir ilkedir. Arkadan gelen fıkrada ise, bu ilkenin gerçekleşebilmesi için, devlete kimi ödevler veren program hükümler sıralanmıştır. Bunlar, 1) çalışanların insanca yaşaması ve 2) çalışma hayatının kararlılık içinde geçmesidir. Bu program hükümlerin gerçekleşmesi için de devlete 1) sosyal, iktisadi ve mali tedbirlerle çalışanları korumak, 2) çalışmayı desteklemek ve 3) işsizliği önleyici önlemleri almak ödevi verilmektedir.

b) Devlete Ödev Yükleyen Düzenlemeler: Devlete bazı ödevler yükleyen düzenlemeler 1961 Anayasasında oldukça geniş yer bulmuştur. Devlet kimi hakları yerine getirmek için önlemler alacak, yardım edecek, olanaklar hazırlayıp sağlayacaktır; bir edimde bulunacaktır. Kişi bakımından bu düzenlemelerle kişinin bir isteme hakkı doğmamakta-

dır. Bu tür haklar toplumun herhangi bir katını, kesimini ya da sınıfını münhasıran ilgilendiren, koruyan bir nitelikte olmayıp tüm toplum için düşünülmüştür ve söz konusudur.

1961 Anayasasının çeşitli maddelerinde bu nitelikte düzenlemeler görüyoruz. 42. maddenin angarya yasaktır hükmü yanında, ücrette adalet sağlanması hakkındaki 45. madde, sosyal güvenlikle ilgili 48. madde, sağlık hakkına ilişkin 49. madde ve öğrenimin sağlanmasını düzenleyen 50. madde böyledir. Gerçekten, *"devlet, çalışanların yaptıkları işe uygun ve insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlamalarına elverişli adaletli bir ücret elde etmeleri için gerekli tedbirleri alır"*, içeriğindeki 45. madde devlete, özellikle ücret gelirlileri kapsayan bir görev yüklemektedir. Devlet öyle ekonomik ve sosyal düzenlemeler yapacak ve politikalar oluşturacaktır ki, işçilere, memurlara, kısaca gelirlerini emek güçleri karşılığında elde edenlere adalet ölçüleri içinde kalan bir ücret sağlayacaktır.

c) Sosyal Demokratik Haklar: Anayasalara ve devlete, sosyal ve demokratik niteliklerini veren sosyal demokratik haklardır. Örneğin, sendika hakkı, toplu pazarlık hakkı ve grev hakkı, bunların en önemlileridir.

1961 Anayasası, sosyal demokratik haklar olarak belirlediğimiz sendika hakkını, toplusözleşme hakkını ve grev hakkını geniş bir özgürlük anlayışı içinde düzenlemiştir. Bunlar toplu olarak kullanılan haklardır. Öteki sosyal haklardan önemli bir farkı da bu nitelikte yatmaktadır. Ayrıca bu hakların kullanılabilirliğini sağlamak, önemli bir konudur. Bu nedenle bu hakların korunmaları gerekir. Bu koruma ya devlet, ya da işveren önünde söz konusu olur. Çünkü ihlaller daha çok bu iki yandan gelir. Böyle olunca, genellikle yasalara sendika, toplu iş sözleşmesi ve grev haklarını kullanılırlık açısından koruyucu düzenlemeler yapılır. Ayrıca 1961 Anayasasında olduğu gibi bu hakların yasalarla düzenleneceği ilkesi kabul edilince, düzenlemede hakkın özüne dokunulmaması önem kazanmaktadır. Bu güvence, 1961 Anayasasının 11. maddesinin 2. fıkrasında. *"Kanun, temel hak ve hürriyetlerin özüne dokunamaz"* hükmü ile sağlanmıştır.

1961 Anayasası ile Türk anayasalarında ilk kez sendika, toplusözleşme ve grev hakları anayasa konusu olmuş, güvence altına alınmıştır. Kuşkusuz bu, sosyal politika tarihimizin çok önemli bir aşamasıdır ve şu olguyu bir kez daha açığa çıkarmaktadır: Demokratik siyasal rejim ile sosyal demokratik hakların iç içeliği.

1961 Anayasası sosyal demokratik hakları 46. ve 47 maddelerde düzenlemiştir. 1971 yılındaki anayasa değişikliğinde sendika hakkının alanı önemli bir ölçüde sınırlanmıştır. 46. madde değişiklikten önce şöyle idi: Deniliyordu ki, *"Çalışanlar ve işverenler, önceden izin almaksızın,*

sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler.

İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir.

Sendika ve sendika birliklerinin tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz." Görüldüğü üzere sendika hakkı memurlar dahil bütün çalışanlara geniş ölçüde tanınmıştır. Sonradan (1963) çıkarılan Sendikalar Yasası, işçilerin sendika hakkını bu anlayış içinde düzenlemiştir. 1965'te çıkarılan Memur Sendikaları Yasası ise 1961 Anayasasının temel felsefesinden ayrılarak sendika hakkının özünü zedeleyici biçimde bir düzenleme yapmıştır.

Şimdi kısaca sosyal demokratik nitelikli bu hakların kimi özelliklerini ve önemlerini bir daha vurgulayalım. 1) Bir kez, bu haklar uygulanmaları ve kullanılmalarında toplumun bütün kesimlerini, tamamını ilgilendirmekle birlikte, doğrudan iki kesime dönüktür. Bunlar çalışanlar ya da işçilerle işverenlerdir. Biri emeği öteki de anamalı temsil etmektedir. 2) Sosyal devlet ilkesinin etkinlik kazanabilmesinin itici gücü niteliğindedirler. 3) İşyerlerinden başlayarak yasama organlarına kadar uzanan yelpazede, ekonomik bakımdan güçsüz olanların -özellikle işçilerin, memurların, emeklilerin, topraksız köylülerin ve az topraklıların- hak ve çıkarlarının korunmasında, geliştirilmesinde başlıca güvencelerin önemli bir dalını oluştururlar. 4) İşçilerin yasama organlarında seslerini ve etkinliklerini duyurabilmesinin önemli bir aracıdır. 5) Yasal düzenlemelerin saptamış oldukları ekonomik ve sosyal hakların belirlenmiş düzeylerinin daha üstüne çıkarak daha etkin ve yaygın bir sosyal adaletin sağlanmasına katkıda bulunurlar. 6) Öteki sosyal hakların ve özgürlüklerin anayasalarda yer almamaları çok büyük bir eksiklik yaratmaz. Fakat, sosyal demokratik haklar yalnız başına anayasaların niteliklerini belirlerken, bu hakların özüne dokunulmamasını da sağlar. 7) Sosyal demokratik haklar devletin maddi bir edimde bulunmasını gerektirmez.

ç) Ekonomik Gelişme ve Mali Yetersizlik İlkesi: Devletin anayasada yer alan yükümlülüklerini yerine getirmesine ilişkin 53. madde genel olarak iki türlü yorumlanmaktadır. Bunlardan biri devletin bu madde ile geniş ölçüde serbestlik ve takdir yetkisi kazandığıdır. Yükümlülükler anayasada belirlenmiştir. Fakat yerine getirme, ekonomik gelişme ve mali kaynakların yeterliliği ölçüsüne bağlanmıştır. Tutucu iktidarlar bu ilkenin arkasına kolaylıkla sığınabilirler. Böyle olduğu zaman da sosyal demokratik hakların –sendika, toplusözleşme, grev– önemi ortaya çıkmaktadır. Bu haklar yolu ile oluşturulacak baskılar hükümetleri harekete zorlar ve 53. madde arkasına sığınmaktan alıkor. İkinci ve daha çok öğretide ileri sürülen görüş, 53. maddenin devleti mutlak hareketsizliğe götüren bir nitelik taşımadığı, bir en azı yerine getirmekle yü-

kümlü olduğudur. Bir kez, sendika, toplusözleşme ve grev hakları devletin olumlu maddi bir edimine gerek göstermezler. Şu halde 53. madde, bu hakların yerine getirilmesinin bir engeli olarak ileri sürülemez. Öte yandan, genellikle ve olağan olarak ekonomik bakımdan şu veya bu oranda bir gelişme sağlanmakta ve devletin mali olanakları artmaktadır. Bu durumda devlet bu ölçülerde bir yerine getirme yükümlülüğü altındadır. 53. maddeye sığınma olanağı kalkmaktadır. Bunun yanında anayasanın başlangıcı ve 2. maddesindeki sosyal devlet niteliği de devlete görev yükleyici ilkeler içermektedir. Şöyle ki, Başlangıç "...insan hak ve hürriyetlerini" benimsemiştir. Bu "hak ve hürriyetlerin" bir bölümü İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin (1948) sosyal ve ekonomik ilkelerini oluşturmuştur. Onun yanında sosyal adalet ilkesi daha önce de söylediğimiz gibi ekonomik ile sosyal arasında bir denge kurmayı amaçlar ve bu nedenle ekonomik bakımdan zayıf olanı korumayı sağlayan önlemleri öngörür. Ayrıca 2. maddedeki sosyal adalet ilkesi de bu doğrultuda bir oluşu simgeler. Şu halde, bütün bu durumlar karşısında devletin 53. madde karşısındaki hareket serbestliği oldukça sınırlanmış görünmektedir. Bu görüşün kuramsal olarak ağır bastığını söylemek ve kabul etmek mümkündür. Fakat 53. maddenin siyasal iktidarlarca yorumu genellikle öğretideki doğrultuda olmadığı için ve özellikle devletin olumlu maddi edimlerini gerektiren görevleri söz konusu olduğunda kolaylıkla ileri sürülebildiğinden 1961 Anayasasının "Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler" adını taşıyan Üçüncü Bölümüne gölge düşürmüş olduğunu söylemek mümkündür.

Ç) 1982 Anayasasının Doğuşuna Doğru

Toplumun bir kesimi 1961 Anayasasını özümseyememiştir. 1968'de Avrupa ile birlikte Türkiye'de de başlayan öğrenci olayları gittikçe büyümüş, yayılmış, süreklilik kazanmış ve 12 Mart 1971 *ararejimine* gelinmiştir. Bu rejim süresince (iki buçuk yıl) koyu bir askeri dönem yaşanmıştır. 1983 seçimlerine kadar üniversiteler üzerinde baskılar yoğunlaştırılmış, üniversite öğretim üyeleri gözaltına alınarak sıkıyönetim mahkemelerince süründürülmüştür. Bunun gibi sendikaların faaliyetleri, toplu pazarlık ve grevler de durdurulmuştur. İşverenler bu antidemokratik ve antisosyal askeri düzene uyum göstermişlerdir. Bu tutum, işçi-işveren ilişkilerinde derin yaralar açmıştır. Madeni Eşya Sanayii İşverenleri Sendikasının –MESS– Turgut Özal'ın başkanlığı döneminde izlediği katı ve işçileri bölmeye ve güçsüz kılmaya dönük politikası bu işkolunda sosyal barışın bozulmasında önemli bir rol oynamıştır. Bu durumun doğal bir sonucu olarak da iş uyuşmazlıkları ve grevler artmıştır. İşverenler bu artıştan çok yakınmışlardır. Ne var ki, aynı yıllarda genel

olarak dünyada grevlerin, Türkiye'dekinden daha yoğun olduğu uluslararası istatistiklerde görülüyor. Türkiye grev hakkına sahip olup da bu hakkı oransal olarak, ölçülü kullanan ülkeler arasında yer almaktadır.

12 Eylül 1980 dönemine ekonomik bakımdan bunalımlı bir ortamda girilmiştir. Ülkenin içine düşmüş olduğu kargaşanın suçluları, 12 Eylül müdahalecilerinin gözünde üniversiteler-gençlik, sendikalar-işçiler ve ilerici-solcu aydınlardır. Bu durumda, yeni askeri rejimin önlemleri, toplumun bu uyanık kesimlerini sindirmeye, denetim altında tutmaya ve cezalandırmaya dönük olmuştur. Alınan önlemlerin sürekliliğini sağlamak için de başta yeni anayasa olmak üzere (1982) bir dizi rejim yasası çıkarılmıştır. Bunların en önemlileri üniversitelerin kurulu özgür, özerk ve yerleşim düzenini bozan Yüksek Öğretim Yasası (1982), sendikal hak ve özgürlükleri derin bir biçimde sınırlayan, kısıtlayan ve yasaklayan, Sendikalar Yasası ile Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasıdır (1983). Genel olarak, sosyal adalet ve sosyalist düşünceye karşı tutucu kesimlerde, öteden beri duyulan kuşku, tutucu liberallerin atılımlarına yol açmış, geleneksel olarak muhafazakâr olan askeri rejimler de etki altına alınarak, yeniden antisosyal bir hava estirilmeye başlatılmıştır.

Kronolojik sırası içinde 1982 Anayasasının doğuşunu ve içeriğini ilerde yeniden ele alacağız.

III) ÇALIŞMA YAŞAMININ DÜZENİ

Türkiye Cumhuriyeti'nin anayasalarında sosyal politikalara yaklaşımları, ayrıntılara girmeksizin, yukarıda saptamış bulunuyoruz. Buna bağlı olarak şunu söyleyebiliriz. Yeni Türkiye devletinde çalışma düzeni bir bakıma anayasalardan bağımsız olarak oluşmuştur. 1924 Anayasasında sosyal haklar ilk içeriği ile hemen hiç konu edilmezken, özellikle bireysel çalışma yaşamı yoğun bir düzenleme geçirmiş ve işçi-işveren ilişkilerine devletin bireysel nitelikli yaklaşımları sanayi ve hizmet kesimlerinde yaygınlık kazanmıştır. Buna karşılık toplu düzeydeki olumlu yaklaşımlar özellikle sendikal haklar konusunda son derece cılız kalmıştır. 27 Mayıs 1960 devriminden sonra oluşan yeni anayasada (1961) ise, sosyal ve ekonomik haklar geniş bir yer almıştır. Türkiye Cumhuriyeti yeni anayasasına ve ondan kaynaklanan sosyal politikasına çağdaş bir nitelik kazandırmıştır. Devletin nitelikleri arasına *sosyal devlet* olmayı da yerleştirmiştir. 1961 Anayasası ile çalışma yaşamının düzeni hem bireysel, hem de toplu düzeyde gelişmiş ve 1961-1980 arasında -12 Mart 1970 ararejiminin dışında- önemli atılımlar yapmıştır. Bunlara aşağıda değineceğiz. Bu toplumsal atılımın ana nedeni, kuşkusuz bu dönemde siyasal rejimin hemen hemen tüm kurul ve kuralları ile işle-

yen çoğulcu, özgürlükçü ve katılımcı bir demokrasiye çok yaklaşmış olmasıdır. Türkiye'nin sosyal gelişmeler tarihinin oluşumları içinde bu gerçek açıkça görülüyor. 1961 Anayasası, Türkiye için lüks sayılarak, yerine, çelişkilerle ve demokrasici rejime yabancı düşünceler ve düzenlemelerle dolu 1982 Anayasası konulunca, çalışma yaşamının düzeninde bir bozulma başlamış ve bu, özellikle toplu kullanılan hak ve özgürlükler konusunda, başka bir deyişle sendika, toplu pazarlık ve grev hakları söz konusu olduğunda, açık olarak kendini göstermiştir. Burada da çalışma yaşamı düzeninin nitelikleri ile siyasal rejimin niteliği arasında açık bir bağımlılık ve etkileşim önümüze çıkmaktadır. Bu durum bütün ülkelerin sosyal politika tarihlerinin bilinen yalın bir gerçeğidir. Böyle olduğu için bütün ülkelerde demokrasilere sahip çıkan halk kesimlerinin başında ve önünde işçiler yer almış ve bütün ülkelerde demokrasiden uzaklaşmanın karayıkımına uğrayanların başında da işçiler, işçi sınıfı gelmiştir. O halde, işçiler ve işçi sınıfı yüzyıllar boyunca siyasal ve sosyal oluşumlar tarihi içinde demokrasi ile özdeşleşmektedir.

Cumhuriyetin toplumsal politika tarihi içinde çalışma yaşamı düzeninin oluşumları incelenirken de şunu gözlüyoruz. Düzenleme daha çok bireyselden başlamış ve siyasal rejimin niteliklerine bağlı kalarak toplu düzenlemelere yönelmiştir. Bu olguyu başka ülkelerin toplumsal politika tarihleri içinde de aynen görüyoruz. Bu konuya ilişkin incelemelerimizi dört ayrı dönem içinde yürüteceğiz. Bu dönemler 1920-1950, 1950-1960, 1960-1980 ve 1980 sonrasını kapsamaktadır. Fakat bundan önce çalışmaya ve işçilere ilişkin olarak Atatürk'ün bazı düşüncelerini açıklamaya çalışalım. Çünkü cumhuriyetin bir döneminin işçilere dönük felsefesi geniş ölçüde bu düşüncelerden kaynaklanıyor.

Atatürk devrimlerinin temelinde yatan düşüncelerin bir bütün ve tutarlı bir ideolojisi oluşturulamamıştır. Atatürk yaşarken ve ondan sonra gelen kuşaklar, bu kuşakların "entelijansiyası" başka yapıların ve ayrı tarihsel gelişmelerin ürünleri olan ideolojilere daha çok ilgi göstermişlerdir.

Bilindiği üzere ideoloji birey, zümre, sınıf ya da toplumların kabul edip paylaştıkları ve kendi gözlerinde bir gerçeği temsil eden, yansıtan bir düşünceler bütünüdür. Bir ideolojiyi benimsemiş toplumların kurumları bu düşüncelere, eş bir deyimle, bu ideolojiye göre kurulup oluşturulur. Aralarında sıkı bir uyum sağlanır. Sapmalar sakıncalı görülür. Sorunlar ideolojinin öngördüğü sistemin sınırları içinde kalınarak bir sonuca ulaştırılmaya çalışılır. Bu nedenlerle ideolojiler zaman içinde bir tür inanca dönüşebilirler. Ama tüm toplumsal olaylar, düşünceler ve kuramlar gibi ideolojiler de tartışılabilmeli ve değişmekte olan yaşama, toplumsal ilişkilere, yeni üretim biçimlerine uyabilmelidir. Böyle yapılmadığı takdirde, bir süre sonra sapmalar ve bunalımlar or-

taya çıkmakta, zihinlerde derin duraksamalara yer veren nedenler doğmaktadır.

Atatürk döneminde çeşitli konulara yaklaşım pragmatik bir nitelik göstermiştir. Fakat bu dönemin ve Kemalizmin süreklilik tanıdığı ve bir tür ideolojiye dönüştürdüğü gelişmeleri de olmuştur. Örneğin, laiklik, ideolojisi olan bir ilkedir. Devletin dinsel kuralların etkilerinden arındırılması, devlet yönetiminde çağdaşlaşma ilkesinin, çağdaş düşüncenin benimsenmesi bir tür ideoloji olarak kabul edilebilir. Bunun gibi bilimin şaşmaz rehberliği, aydınlatıcılığı ve çağdaşlaşma, yani sürekli değişme ya da devrim bu değerlendirme içinde yer alabilir. Buradan yola çıkarak denilebilir ki, Atatürk devrimlerinin üstyapıya ilişkin olanlarının temelinde bir ideoloji vardır. Laiklik, eğitimde bütünlük, hukukta çağdaşlaşma, yazı devrimi, yeni kıyafet ve dilde arılaşma böyledir. Bu konularda Kemalist düşünce bir bütünlük ve süreklilik göstermek durumundadır. Böyle olmadığı takdirde çağdaşlaşma ilkesinin bir anlamı kalmaz. Altyapıya ilişkin oluşmalarda Atatürk döneminde ve Kemalist düşüncede pragmatik yöntemler ve uygulamalar ağırlık kazanmıştır. Ekonomik yaşamda devletçilik ve ona bağlı olarak emek-anamal ilişkilerinde ya da emek gücüne ilişkin oluşum ve gelişimlerde bu niteliği oldukça açık olarak görme olanağı vardır.

Gerçekten, Atatürk döneminde liberalcilik, devletçilik ve emek sorunları birbirine bağlı olarak değişik nitelikler göstermiştir. İzmir İktisat Kongresinde (1923) Atatürk Türk toplumundaki sınıflara ve bunlar arasındaki ilişkilere değinerek şöyle demişti: *"Bizim halkımızın çıkarları birbirinden ayrılır sınıflar halinde değil, aksine varlıklarını ve çalışmalarının ürünleri birbirleri ile gerekli olan meslek sınıflarından oluşmuştur. Bu dakikadaki dinleyiciler de çiftçilerdir, sanatkârlardır, tüccarlardır ve işçilerdir. Bunların hangisi bir diğerine karşı olabilir? Çiftçinin sanatkâra, sanatkârın çiftçiye ve çiftçinin tüccara ve bunların hepsinin birbirlerine ve işçiye muhtaç olduğunu kim inkâr edebilir?*

Bugünkü mevcut fabrikalarımızda ve daha artmasını dilediğimiz fabrikalarımızda, kendi işçimiz çalışmalıdır. Refah içinde ve memnun olarak çalışmalıdır ve bütün bu saydığımız meslek sınıfları, aynı zamanda zengin olmalıdır. Ve hayatın gerçek tadını duyabilmelidir ki, çalışmak için güç ve kuvvet bulabilsin. Bundan dolayı programdan söz edildiği zaman, âdeta denilebilir ki, bütün halk için bir milli emek yemini mahiyetinde olan bir program etrafında toplanmaktan meydana gelecek siyasi şekil, olağan bir parti durumunda düşünülmemelidir. Barışın sağlanmasından sonra gerçekleştirilecek böyle bir siyasi şeklin, şimdiye kadar olduğu gibi milletin büyük istek ve inancına dayanan birlik ve beraberlik duygusu içinde birbirlerine yardımcı olmak suretiyle başarıya ulaşacağı konusundaki kanaatim, kuvvetli ve tamdır."[22] Şimdi bu son derece ilginç ve za-

22) **Afet İnan; Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı, 1933, Ankara, 1972, s. 46, 47**

manı için yeni düşüncelerle dolu açıklamayı sosyal politika açısından inceleyelim. Fakat hemen şunu da belirleyelim. Sınıf, anamalcı toplumun bir gerçeğidir. Sanayileşme hareketi geliştikçe bu gerçek daha açık bir biçimde ortaya çıkar.

Önce sınıf konusunu ele alalım. Bu açıklamada sınıf gerçeği Atatürk tarafından kabul edilmiştir. Ama bu sınıflar, Sanayi Devriminden sonra sanayileşen ülkelerde görüldüğü gibi kesin, birbirinden uçurumlarla ayrılmış bir nitelik taşımıyor. Servet bir küçük azınlık elinde yığışmamış ve işçiler proleterleşmemişlerdir. Birinin yitirdiği ille de ötekinin kazancı değildir. Halkın yüzde sekseninin kırsal kesimde yaşadığı ve geçimini topraktan ve toprakta çalışmaktan sağladığı ve sanayi işçisi son derece sınırlı (100.000 dolayında) bir ülke olduğu için çıkar ayrılıkları olsa bile bu önemli değildir. Bu nedenle sınıflar birbirleri için gerekli olan meslek sınıflarıdır. Bir çatışma değil, aralarında bir dayanışma söz konusu olabilir. Sanayi cılız, orada çalışan işçilerin sayısı az olduğu, sınai anamalcılık ekonomik ve toplumsal yaşamda yeterli bir öneme ulaşmadığı için, Atatürk söylevinde çiftçilerden, sanatkârlardan, tüccarlardan ve genel olarak işçilerden söz etmiştir. Bu durumda sınıf gerçeğinin çıkar birliği düşüncesi ve ülkenin ekonomik yapısının nitelikleri içinde önemi azalmaktadır. Kaldı ki, hepsi birbirine bağlı ve birbirine "muhtaç" bulunmaktadır.

Atatürk fabrikalarımızda kendi işçimizin çalışmasını istiyor. Bu istem, kanımızca, iki türlü özlemi ortaya çıkarıyor. Bunlardan biri Türkiye'nin sanayileşmesidir. İzmir söylevinin başında Atatürk, *"Tarihimizi dolduran zaferler ve başarısızlıkların tümü ekonomik durumumuzla yakinen ilgilidir. Yeni Türkiyemizi, layık olduğu uygarlık seviyesine eriştirmek için, her ne olursa olsun, ekonomimizi birinci planda tutarak en çok bu konuya önem vermek zorundayız"* diyordu. Ekonomik bakımdan güçlenmek sanayileşmeden geçtiğine göre, sınai gelişmeye önem verilmelidir. Fabrikalarımız çoğalmalıdır. Atatürk bu isteğinde son derece gerçekçi ve haklıdır. Çünkü, İzmir İktisat Kongresinden dört yıl sonra, yani 1927'de yapılan Sanayi Sayımına göre, "ülkede 100 işçiden çok işçi çalıştıran işletmelerin sayısı 155'tir. Toplam kuruluş sayısının % 0,24'ünü oluşturmaktadır. Bu 155 işletmenin 33 tanesi madencilik sahasındadır.... Genellikle birkaç büyük şehir dışında önemli sayılabilecek örgütleşme düzeyinde kuruluşlar yoktur.... Sanayi işletmelerinin % 95,68'nin çevirici güç kullanmadığı görülmektedir....

Bu dönemde bile sanayideki büyük kuruluşların önemli bir kesimi kamu kökenlidir."[23] Böyle bir yapı içinde sınai kesimde sınıflar arasındaki çıkar ayrılıklarının su yüzüne çıkması ve kamuoyunun dikkatini çekmesi gecikebilir ya da önemli görülmeyebilir. Bu durumda devleti yö-

23) İlhan Tekeli-Selim İlkin; **1929 Dünya Buhranında Türkiye'nin İktisadi Politika Arayışları**, Ankara, 1977, s. 40.

netenlerin sınıflar ve çıkar çatışmaları üzerinde durmalarının ne anlamı, ne de yararı olabilir. Atatürk de böyle bir yolu yeğlemiştir. Atatürk'ün sanayileşme süreci içinde ikinci istemi bir Türk sınai işçisinin doğmasıdır. Bu istem bakımından da Atatürk tam bir haklı ve gerçekçi düşünce içindedir. Çünkü varolan cılız sanayide, mühendis, teknikçi, ustabaşı ve nitelikli işçiler olarak çalışanların büyük bir çoğunluğu yabancıdır. Türkiye'de henüz bir sınai emek gücü oluşmamıştır. Bu nedenle bir yerli sınai işgücü oluşturmak gereğini Atatürk daha 1923'te vurgulamış bulunuyor.

Fakat toplumsal politika bakımından İzmir söylevinde vurgulanan asıl önemli konu toplumsal adalet içinde gelir bölüşümü adaletini yansıtan ve açıklayan düşüncedir. Gerçi Atatürk, bu terimleri kullanmıyor. 1923'te bu tür terimler dünyada yaygın değildi. Atatürk, terimleri kullanmamakla birlikte işçi *"refah içinde ve memnun olarak çalışmalıdır"* diyor ve *"...bütün bu saydığımız meslek sınıfları, aynı zamanda zengin olmalıdır. Ve hayatın gerçek tadını duyabilmelidir ki çalışmak için güç ve kuvvet bulabilsin,"* diye ekliyor. Şimdi iki tümce içinde açıklanan bu düşünceyi toplumsal politika bakımından kısaca yorumlamaya çalışalım. Biliyoruz ki, her ekonomik kalkınmanın son amacı toplumsal refaha hizmet etmektir. Bunun, başka bir deyişle belirlenmesi, artan gelirin bölüşümünde adalet sağlanmasıdır. Yani emekde bu artıştan yararlanmalı ve bu yoldan işçi, refahını güvence altına almalıdır. Bu sonuca ulaşmak için de devlet bir yandan vergi politikası, ücret politikası, elverişli çalışma koşulları sağlanması, toplumsal güvenlik gibi konularda mevzuat yolu ile doğrudan karışımlarda bulunacak, bir yandan da sendika, toplu pazarlık, toplu iş uyuşmazlıkları çıkarma hak ve özgürlüklerini güvence altına alarak bir bütün toplumsal politika oluşturmalıdır. İşçi sınıfının da refahının sağlanması böylece olanak içine alınabilir. Ancak, maddesel refahın sağlanması yeterli değildir. Bu, tinsel doyum ile de desteklenmelidir. Atatürk, işçinin *"memnun olarak çalışmasını"* gerekli görürken, toplumsal politika açısından işçi ve işveren ilişkilerinin barışçı nitelikli olmasını düşünmüş olabilir. Fakat bunu sağlamanın çağdaş yöntemlerini, örneğin işçi ve işverenlerin eğitimini, toplumsal barışı engelleyen sömürünün yok edilmesini, toplumsal ve ekonomik hak ve özgürlüklere ilişkin araçları ayrıntılı olarak düşünmeyebilir. Bununla birlikte, bir bütün düşünce, amacı açıklanmıştır. Bu amaca ulaşmanın yollarını, yöntemlerini bulmaları uzmanların görevleri içine girer.

Yukarıda görüldüğü gibi Atatürk bütün meslek sınıflarının aynı zamanda zengin olmalarından, yaşamın bir anlama ulaşmasından da söz ediyor. Böyle olması, verimin artması, çalışma isteğinin azalmaması ve sağlığın korunabilmesi için gereklidir. Bu ilke düşüncenin de yaşamda uygulamaya ulaştırılması hükümetlerin ve uzmanların görevleri olacaktır.

Yukarıdaki açıklamalardan toplumsal politikaya ilişkin bir bütün sonuca varmak istemiyoruz. Bunu, sonraki gelişmelere de değindikten sonra yapmaya çalışacağız. Şimdilik, daha 1920'li yılların başlarından itibaren Atatürk'ün düşüncesinde sınıf ayrımı gözetmeden bütün sınıfların refahını sağlayacak, toplumsal barışa hizmet edecek ekonomik ve toplumsal politikanın ana felsefesinin berraklaşarak gün ışığına çıkmakta olduğunu söylemekle yetineceğiz.

1) 1920-1950 DÖNEMİ

Daha önceki açıklamalarımızdan anlaşılacağı üzere, çağlar boyunca emek ile sermaye arasında çeşitli statüler içinde birtakım ilişkiler olagelmiştir. Bu ilişkilere devletin karışması, müdahalesi, çağdaş devlet anlayışının doğması, yani emek-sermaye ilişkilerinde, devletin ekonomik bakımdan güçsüz olanı korumasının toplumsal yarar bakımından gerekli olduğu düşüncesinin doğup yayılması ile başlamıştır. Konumuzu bu açıdan ve bu sınırlar içinde ele aldığımızda ve duruma tarihsel yörüngesi içinde baktığımızda 1920-1950 yılları arasında kısaca şu oluşumları belirleyebiliriz.

Yeni devlet, 1920'lerde doğup ulusun tarihinde yeni bir dönem başlarken, sınırlı bir nüfus, cılız bir sanayi ve ilkel bir tarıma dayalı zayıf ekonomi, toplumsal koşulların çerçevesini oluşturmuştur. Yeni devletin kuruluş aşamasında Mustafa Kemal *"...en büyük makam, en büyük hak çalışanlara ait olacaktır"* diyecek ve en çok çalışanın da köylü olduğuna işaret ederek devletin sosyal politika çalışmalarının gelişme yönünü de gösterecektir. Bununla birlikte, oluşum klasik, geleneksel seyrini izlemiştir. Devlet önce madenlerde, sonra sanayide çalışanları sosyal politika çalışmalarının kapsamı içine almış, günümüze kadarki oluşum böyle süregelmiş ve tarım kesimi, köylü, fakat genellikle bu kesimde çalışan işçiler, sosyal politikanın kapsamı dışında tutulmuşlardır. 1965'te başbakanlığının son günlerinde İsmet İnönü de *"Hazırlıklarını kısa zamanda tamamlanacağını umduğumuz Tarım İş Kanunu ile birlikte, toprak reformu, sanayide olduğu kadar tarımda da sosyal adalet ve güvenliğe dayanan demokratik bir çalışma düzeni kurulmasını mümkün kılacaktır"* demişti[24]. Ne var ki, aradan 25 yılı aşan bir zaman geçmiş olduğu halde, bugüne kadar bu konuda herhangi bir adım atılmamış ve bir çalışma gerçekleştirilememiştir. 1980'den sonra ise, tarım işçileri konusunda acı bir sessizlik içine girilmiştir. Toprak ağaları bu konuyu ülkenin ve sosyal politikaların gündemlerinden çıkarmayı başarmış görünüyorlar. 1920-1950 arasındaki gelişmeleri, kendi içinde şöyle özetleyebiliriz.

---

24) **Forum** dergisi, 1 Şubat 1965.

Bu dönem ulusal savaş yıllarını da kapsar. Yeni devletin doğuşunu, köklü devrimleri, planlı bir ekonomik gelişme atılımlarını içine alır. Ulusun ve devletin dünyadaki saygınlığının kabul edildiğini, büyüdüğünü ve değişmeleri simgeler. Toplum ve devlet azgelişmişlikten kurtulmak için yeni arayışlar ve deneyler içine girer. Ekonomik alanda liberalçilik ve özel girişimciliği özendirme yolu ile kalkınma çabalarına koyulur.

1933'lerden başlayarak sosyalist ülkeler dışında dünyada kalkınma plancılığını deneyen, uygulayan ilk ülke Türkiye olmuştur diyebiliriz. Bu arada, 1920'den itibaren de sınırlı kapsamlı olmakla birlikte, çalışma yaşamının düzenini oluşturma ve emek-sermaye arasındaki ilişkilere daha çok bireysel düzenlemeler yolu ile müdahalelerde bulunma çalışmalarına koyulmuştur. Yeni devletin ilk yıllarında resmi ağızlardan ilginç düşünceler ileri sürülmüştür. Örneğin, 1920 sonrasının İktisat Bakanlarından Celâl Bayar, 1921'de, *"..devlet sosyalizminin yararlarını birçok kez örnekleri ile doğrulamak mümkündür."* diyordu. Ancak, bu düşünce sürmemiştir. 1923-1932 yılları arasında ekonomik düzen liberalciliğe yönelmiştir. 1932'lerden sonra ise, tek partili parlamentoya dayanan siyasal düzenin yanında devletçiliğe yönelme başlanmış ve bunun başta gelen ürünü biraz önce işaret ettiğimiz üzere kalkınma plancılığının doğuşu olmuştur.

Yeniden yapılanma ve örgütlenme ve çağdaş bir devlet kurma çalışmalarının ilk yıllarında, özellikle 1936'ya kadar olan dönemde Türkiye sosyal politika bakımından yavaş sayılabilecek bir gelişme göstermiştir. Kuşkusuz, bu durumun çeşitli nedenleri vardır. Bunları, 1) siyasal rejimin demokrasiye henüz tam olarak ulaşamamış bulunması, 2) ekonomik yapının derin bir biçimde tarımsal niteliğini sürdürmesi ve sanayileşmenin cılız kalması, 3) bu durumun doğal bir sonucu olarak bilinçli bir işçi sınıfının henüz iyice doğamaması, 4) 1929 dünya ekonomik bunalımları, 5) düşünceler alanında durgunluk ve sol düşüncelere karşı duyulan kuşku ve haksız kaygı ilk 1939-1945 savaşının olumsuz etkileri olarak belirlenebilir. Aşağıda bu yılların sosyal politika açısından belibaşlı oluşumlarına Kurtuluş Savaşı yıllarını Cumhuriyet dönemi ile bütünleştirerek kısaca değineceğiz.

A) Zonguldak ve Ereğli Havzası Kömür Madeni İşçilerinin Hukukuna İlişkin 1921 Yasası

Bu yasanın, yeni devletin sosyal politika tarihi içinde ayrı ve önemli bir yeri vardır. Çünkü, 1921 yasası dış ve iç düşmanlara karşı bir ölümkalım savaşının sürdürüldüğü bir dönemde oluşmuştur. Bu yasa, kapitülasyonlara karşı ilk büyük tepki, ilk isyandır. Kömür havzasında yabancı şirketlere verilen ayrıcalıkların kaldırılmasına dönük ilk adımdır.

Yeni devletin emeğe, çalışanlara karşı hakça ve dostça yaklaşımının anlamlı ilk belgesidir. Bunlar ayrıca geleceğe dönük bir niyeti de yansıtmakta idi. O da devletin işçi-işveren sorunlarına bakış açısı ve yaklaşımıdır. Bunlar, yasanın Millet Meclisindeki görüşmelerinde açıklığa ulaşmıştır. Gerçekten, bu görüşmeler sırasında üyeler, kapsamlı ve çalışma yaşamının tümünü kapsayan bir yasanın çok vakit yitirmeden çıkarılmasını ısrarla istemişlerdi. Böylece, bir bütün çalışma düzeninin oluşturulması ulusal Kurtuluş Savaşının daha başlangıcında açığa çıkmış oluyordu.

Yeni devletin ve Cumhuriyetin sosyal politika tarihinin kesitlerini belirleyen bir dizi önemli yasa çıkarılmıştır. Bunları, bunların oluşumunu hazırlayan etkenleri yakından tanımanız gerekir. Bilindiği üzere yeni devlet, Erzurum ve Sıvas Kongrelerinden sonra 23 Nisan 1920'de Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanması ile doğdu. Kendine özgü ve *Teşkilatı Esasiye Kanunu* adını taşıyan 20.1.1921 tarihli anayasasının birinci maddesi *Egemenlik Kayıtsız Koşulsuz Ulusundur* ilkesi ile başlar. Böylece ulusun egemenliği, bütün gücün ondan kaynaklandığı açıklandıktan sonra 2. maddesinde de yürütme gücünün ve yasama yetkisinin Büyük Millet Meclisinde toplandığını açıklar. Çünkü, ulusun tek ve gerçek temsilcisi odur. Böylece, dayanağı halk olan bir yeni düzen kurulmuştur. Bu yeni düzende yerel yönetimlere önem verilmiştir. Her ilde seçim yolu ile kurulacak *şûralar –meclisler–* yasaların çizdiği ilkeler doğrultusunda illerdeki eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık ve *sosyal yardım* işlerini düzenleyip yürüteceklerdir. Görülüyor ki, yetkileri halkla paylaşmak, yerel yönetimler yolu ile halkın, ulusun egemenliğini daha da güçlendirmek önemli bir amaç olarak belirmiştir. Ne var ki, *"...Kurtuluş Savaşının havası içinde bu pek demokratik hükümler gerçek anlamı ile uygulanabilmiş değildir"*[25]. Gerçekten, Kurtuluş Savaşının bu ilk yıllarında doğal olarak yeni devletin bütün dikkatleri ve çalışmaları son amaca ulaşmak, yani ülkenin düşman işgalinden kurtarılmasını, bağımsızlığını sağlamaktı. Bununla birlikte, gene bu ilk yıllarda Büyük Millet Meclisi işçi sorunlarına, sosyal politikanın kimi önemli konularına eğilmekten geri kalmadı.

a) Kimi Genel Bilgiler: Zonguldak bölgesinde kömürün bulunuş tarihi 1829 yılına rastlar. Yapılan araştırmalar kömürün Ereğli'nin Kestanelik köyü halkından Uzun Mehmet tarafından bulunduğunu belirlemiştir[26]. Fakat kömür üretimi, ancak 1842 tarihinde gerçekleşebilmiştir. İlk üretim Galatalı sarrafların oluşturdukları bir şirketin yönetiminde başlamış, daha sonra kömür bölgesi ve buralardaki üretim yabancı kuruluşların eline geçmiştir. Kömür işletmeciliği uzun süre çok geri tek-

25) Mümtaz Soysal: agy, s. 159.

26) Zonguldak kömür bölgesi hakkında ayrıntılı bilgi için bakınız: Sadrettin Enver; **Zonguldak Kömür Havzamız**, Etibank yayını, (yayın tarihi belli değil, muhtemel olarak 1940). Sina Çıldar; **Zonguldak Havzasında İşçi Hareketlerinin Tarihi, 1848-1940**, Ankara, 1977.

nik ile çalışmıştır. Bu nedenle üretim hep düşük kalmıştır. Çalışma koşulları ise, son derece yetersiz ve kötü olmuştur. İşçiler, pislik, hastalık ile hep yüz yüze yaşamışlar, ücretler sefalet ücreti olma niteliğinden hiçbir zaman kurtulamamıştır.

Kömür madenlerinin verimli çalışması ve kömür madeni işçilerinin çalışma koşullarının iyileştirilmesi için 1865'te yeni bir düzenleme hareketine girişilmiştir. Bahriye Nezareti (Deniz İşleri Bakanlığı) bu düzenleme ile görevlendirilerek işin başına Dilâver Paşa getirilmiştir. Dilâver Paşa kendi adı ile anılan bir tüzük çıkarmış, yönetimde hukuksal ve teknik alanlarda yeni düzenlemelere başlanılmıştır. İkinci Meşrutiyetin (1908) ilanından sonra kömür madenlerinin sorumluluğu Bayındırlık ve Tarım Bakanlıklarına aktarılmıştır. Birinci Dünya Savaşı içinde ve sonrasında bir süre Alman ve Fransızların yönetimine geçen kömür havzası-bölgesi Kurtuluş Savaşı ile birlikte yeniden Türkiye'nin yönetimine dönmüştür. Bu dönüş ile birlikte yeni devlet kömür madenleri konusunu köklü bir biçimde ele almış ve ilk işlerden olmak üzere kömür işçilerinin çalışma koşullarını düzenlemeye koyulmuştur. Bu amaçla 1921 Yasasını çıkarmıştır. Şimdi bizi en çok ilgilendiren bu yasaya ve çalışma konularına dönelim.

Zonguldak yöresindeki kömür madenlerinde üç kategori işçi çalışmaktadır. Bunlardan ilki, kömür işçiliğini ya da daha genel bir deyimle madenciliği kendilerine meslek edinenler olup sürekli olarak kömür ocakları yöresinde yaşarlar. İkincisi, genellikle yakın illerden ve eskiden daha çok Doğu Karadeniz bölgesinden gelen ve değişmeli denilen işçilerdir. Bunlar yılın bir bölümünde kömür madenlerinde çalışarak kendi yörelerine, köylerine döner ve beş altı aylık bir aradan sonra çalışmak üzere yeniden kömür madenlerine gelirler. Üçüncü bölümü ise, aslında kömür işçisi olmayan ve sürekli olarak kömür madenlerinde çalışmayı düşünmeyen, geçici çalışarak başka işler de arayan işçiler oluşturur. Yörede çalışan işçi sayısı genellikle değişiktir. Kimi maden ocaklarının zaman zaman kapatılması, verimi arttırıcı yeni üretim tekniklerinin uygulanması ve makineleşmenin yaygınlaşması sayısal değişikliklerin başlıca nedenleri olarak görülebilir. Genel olarak işçi sayısı 20.000 ile 40.000 arasında değişmektedir.

Yeni Türkiye, Osmanlı İmparatorluğu'ndan, sosyal politikalara, sosyal adalete ve bir bütün olarak işçi sınıfını sermayenin sömürü eğilimlerine karşı koymaya dönük, hemen hiçbir yasal düzenleme, önlem devralmamıştır. Kömür madenlerinde çalışanları konu alan Dilâver Paşa Tüzüğünün cılız yaklaşımı işçileri korumaya yetmemiş, doğallıkla sömürüyü de önleyememiştir. Bu durumu en iyi belirleyen ve açıklığa çıkaran belgelerden biri, *Ereğli Maden Amelelerinin Hukukuna Ait Kanunun* gerekçesidir. Gerekçede şöyle deniliyor: *"Gerek Zonguldak ve Ereğli bölgesine ilişkin tüzükte, gerekse Madenler Tüzüğünde işçilerin yaşam ko-*

şullarını ve işverenle karşılıklı haklarını güvence altına alacak hiçbir madde olmadıktan başka, madenler için gerekli direklerin hazırlanıp yerleştirilmesi 13 yaşındaki çocukları da kapsayarak işçilere yüklenmektedir. Bu tüzüklerde işçilerin sağlıklarını ele alan ve sosyal nitelikli gereksinimlerini karşılamayı amaçlayan önlemler öngörülmemiştir. Emeği ile geçinen ve işverenlerine büyük servetler kazandıran bu insanların haklarını korumak ve insanca yaşamalarını sağlayabilmek için bu yasa tasarısı hazırlanmıştır." Böylece, yeni devlet ilk sosyal politika önlemlerine buna en çok gereksinim duyan kömür madenleri işçilerinden başlamıştır. Bu durum, başka ülkelerde de gözlenen sosyal politika önlemlerinin genel çizgisine uymaktadır. Çünkü hemen her yerde işçileri korumaya dönük yasal önlemler, genellikle madenlerdeki çalışanları, yani en çok korunmaya gereksinim duyanları önce ele almıştır.

b) Yasanın İçeriği: 15 maddeden oluşan 10 Eylül 1921 Yasasının, Zonguldak yöresi kömür madenlerinde çalışan işçilerin çalışma koşullarına ve sosyal güvenliklerine ilişkin düzenlemeleri kısaca şöyledir:

Konut Sorunu: Yasanın birinci maddesi kömür işçilerinin acıklı ve ivedi bir durum gösteren konut sorununu ele almıştır. Gerçekten, kalabalık bir işçi kitlesinin toplandığı bu bölgede konut sorunu önde geliyordu. Konut yoktu. Yakın illerden ve Doğu Karadeniz bölgesinden gelip maden ocaklarında çalışan işçiler sürekli konutsuzluk durumu ile karşı karşıya bulunuyorlardı. Yaz aylarında genellikle açık havada yatmakta, kış aylarında ise damları ve yanları ağaç dalları ve yapraklarla örtülmüş çok ilkel, sağlığa elverişsiz kulübeler içinde barınmakta idiler. O damsız yerlerde beş altı kişi yatıp kalkıyordu. Bu son derece sağlıksız, işçilerin yaşamlarını kararlan ve tehlikeye koyan bu durumu ele alan yasa, birinci maddesi ile işverenleri *işçi koğuşları* yapmaya zorunlu tutmuştur. Hemen ekleyelim ki, yasa işverenin yalnız koğuş nitelikli konut yapmasını zorunlu tutmuştur. Aile ile birlikte oturacak nitelikte evler henüz bu aşamada söz konusu olmamaktadır. Ancak, kabul etmek gerekir ki, aileyi de barındırabilecek müstakil evler genellikle işverenin de çıkarınadır. Çünkü ev, işçiyi işine bağlar, kömür işçiliğini meslek durumuna getirir ve bu yoldan verimi de arttırır. Sosyal politika açısından konut önemli bir konudur. Elverişli barınma koşullarını, niteliklerini taşıyan konutlar ailenin sağlıklı gelişmesi ve mutluluğu için gereklidir. Elverişli olmayan konutlar, kuşakların bedensel ve ruhsal dengesizliklerine de yol açar. Çocuğun sokakta büyümesine, babanın ise iş dışındaki zamanını aileden uzakta ve çoğu kez kahve köşelerinde geçirmesine ve yararlı olmayan alışkanlıklar edinmesine neden olabilir.

Çalışma Süreleri: İşçi sınıfının, işçilerin üzerinde önemle durdukları bir konu da çalışma sürelerinin sınırlanmasıdır. İnsan gibi yaşamak, ancak günün bütün saatlerinin fabrika, büro ya da tarlada geçmemesi ile ve işçilere okumak, görmek, düşünmek ve kendini geliştirmek için

birkaç saatin kalmasıyla olanaklıdır.[27] 1921 Yasası bu gerçeği görmüş, kabul etmiş ve 8. maddesi ile günlük en yüksek çalışma süresini kömür madenlerinde 8 saat olarak saptamıştır. İşçiler, bu süreden daha fazla çalışmaya zorlanmayacaklardır. Ancak bu yasal sınırın ötesinde işçinin de rızası ile ek çalışma yapılırsa, bu ek çalışma için iki kat ücret ödenir. 8 saatlik süre içine yeraltı işçilerine iniş ve çıkışlarda geçen zaman da eklenir.

Uygulama alanının sınırlı olmasına, yani yalnız Zonguldak ve Ereğli yöresindeki kömür ocaklarındaki çalışmaları kapsamasına karşın, yasa bu düzenlemesi ile de önemli bir atılım yapmıştır. Çünkü Avrupa dahil, başka ülkelerin çoğunda günde 8 saat çalışma süresinin benimsenmesi ancak Birinci Dünya Savaşının sonralarında gerçekleşme yoluna girebilmiştir. Uluslararası Çalışma Örgütünün ilk sözleşmesi 1919'da çalışma süresinin günde 8 saat olarak saptanmasına ilişkindir. Bu da konunun uluslararası platformndaki önemini gösterir.

Ücret: Emeğin adil bir doğrultuda değerlendirilmesi, ona yarattığı değerin karşılığının sosyal adalet ölçüleri içinde verilmesi bütün çağlarda önde gelen, ekonomik ve sosyal önemi büyük bir sorun olmuştur. Kuşkusuz, ücretin düzeyini sunum ve istem kurallarının ölçüleri içinde belirleme de, çoğu kez adil olan sonuçlara götürmeyebilir. Çünkü Uluslararası Çalışma Örgütünün Anayasasında da açıklandığı gibi *emek bir mal değildir* ve onu, insanın kişiliğinden soyutlayarak düşünmek şimdi çağdışı sayılmakta, sosyal düşünceye ve çağdaş işçi-işveren ilişkilerine uymamaktadır. İşte bu anlayıştan yola çıkarak Birinci Büyük Millet Meclisi, 1921'de sözünü ettiğimiz 151 Sayılı Yasanın 11. maddesi ile kömür madeni ocaklarında çalışan işçilerin en az (asgari) ücretlerinin üçlü, yani hükümet, işçi ve işveren temsilcilerinden oluşan bir komisyon tarafından saptanmasını öngörmüştür. Bu üçlü bileşim de ayrıca önemli ileri bir adımdır. Uluslararası Çalışma Örgütünün yapısının da üçlü bir esasa dayandığını anımsarsak öngörülen bileşimin önemi zaman içinde ayrıca ortaya çıkar.

Çalışma Yaşı: Daha önceki açıklamalarımızda gördüğümüz gibi insanlık çok küçük yaştaki çocukların insafsızca sömürülmeleri olayından çok acı duymuştur. Bu durumlara doğan tepkiler ve ülkelerin sağlıklı çalışan kuşaklara duydukları yoğun gereksinim, ilk sosyal politika önlemlerinin işçi çocuklara dönük olması sonucunu doğurmuştur.

Sosyal politikalar bakımından gelişmekte olan ülkeler için henüz güncelliğini yitirmeyen işçi çocukların çalışma koşulları üzerinde fazla durmadan ve ayrıntılara girmeden hemen ekleyelim ki, 1921 Yasası 2. maddesi ile kömür madeni ocakları içinde 18 yaşından küçük çocukların çalıştırılmasını yasaklamıştır. Yaş sorunu, yasanın Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında uzun ve düşündürücü tartışmalara

27) BIT: **Dix ans d'Organisation Internationale du Travail, Genève, 1930, s. 116.**

yol açmıştı. Kimi milletvekilleri 18 yaşı çok bulmuşlardı. Diyorlardı ki *".... oraya (yani ocağa) giden amele evlatlarını, hatta 12 yaşındaki evlatlarını beraber götürür ve küçükken ona öğretir ve 12 yaşındaki evladı babasından daha çok ücret alır. Mesela babası 60 kuruş aldığı zaman bu on iki yaşındaki oğlu 85 ve belki de 100 kuruş alır. Çünkü, maden ocaklarının içinde birtakım yerler vardır ki, oraya ancak çocuklar girebilir. Bundan dolayı ocak sahipleri bu çocukları istihdam etmek mecburiyetindedirler"*[28]. Böyle bir düşüncenin, sosyal, insancıl, ulusal açıdan ve genel sağlık bakımından sakıncalarla dolu olduğunu uzun uzun açıklamaya gerek yoktur. İnsanın en değerli ulusal servet olduğu anımsanırsa küçük maddesel hesapların yersizliği ve sayısız kötülükleri hemen su yüzüne çıkar. Çocukların olağan sayılamayacak koşullar içinde ve hele kömür madenleri gibi ağır ve tehlikeli işlerde çalıştırılmalarının her yerde kuşakları nasıl yıprattığını ve ortalama yaşam sürelerini ne denli kısalttığını bütün uygar dünya biliyor. BMM'nin çoğunluğu yukarıdaki düşünceye tepki göstermiştir. Bu tepkiyi açıklayan milletvekillerinden Tunalı Hilmi şöyle demişti: *"Tıp ve fen bakımından birtakım doğa koşullarına uymak zorundayız. O koşulların başlıcası büyümesi henüz gelişme dönemine ulaşmamış olan bir vücudun kemik ve başka yerleri acaba bu maden ocaklarında ne kadar bir hızla çürür? Bu soruma arkadaşımın yanıt vermesi gerekir. Bundan on yıl önce gördüğüm ocaklar daha beter bir durumda idi. Belki beş on yıl sonra iyileşmeler gelişmiş olur. Fakat, düşünürmüsünüz ki, üstünden su damlıyor. O çocuk orada kuru ekmekle yetiniyor. Günlerce dışarı çıkıp güneş yüzü görmüyor. Bu durumda bakanlığın önerisi üzere ben de 18 yaşından aşağı olanların çalıştırılmamalarını öneriyorum. Şuna kesin olarak emin olabilirsiniz ki, bu maddeyi böyle kabul ettiğimiz takdirde ülkeye ve ülkenin bu değerli çocuklarına son derece hizmet etmiş olacaksınız. Baylar, Ereğli halkından 32 yaşında bir kimse yoktur ki kara balgam tükürmesin"*[29].

Hemen ekleyelim ki, kömür madenlerinde yeraltı işlerinde 18 yaşından küçük çocukların çalıştırılamayacağının 1921'de kabul edilmiş bulunması, Birinci Büyük Millet Meclisi için büyük bir onur sayılmalıdır. Zamanın koşulları düşünülecek olursa, bu onur bir kat daha artar. Bugün bile birçok ülkede kömür madenlerinde yeraltı işlerinde işe kabul yaşı 16 olarak saptanmış bulunuyor.

Zorunlu Çalıştırmanın Yasaklanması: Osmanlı İmparatorluğu'nda zorunlu çalıştırma yöntemi hemen hemen bir kural idi. Kuşkusuz böyle bir düzen son derece ilkel ve insanlık dışı bir düşüncenin ürünü olabilir. Çağdaş bütün anayasalarda ve insan haklarını konu alan uluslararası tüm belgelerde zorunlu çalıştırma yasaklanmıştır. 151 Sayılı Yasanın 2. maddesi yerinde bir düşünce ile maden işlerinde işçilerin zorla

28) **Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi,** onuncu cilt, s. 203.
29) Agy, s. 203.

çalıştırılmasını ve angarya suretiyle bir işe yollanmasını yasaklamıştır. Böylece, insan haklarının bu önemli ilkesini benimseme yoluna daha 1921'de girilmiştir. Ne var ki, İkinci Dünya Savaşı yıllarında (1939-1945) Milli Korunma Yasasına (1940) dayanılarak Zonguldak ve Ereğli kömür bölgesinde geçici bir dönem için de olsa, savaş koşullarının baskısı ile zorunlu çalıştırma yoluna başvurulmuştur. Bu uygulama tepki görmüştür. Bölge halkı bu tepkiyi siyasal yaşama yansıtmış ve Cumhuriyet Halk Partisi seçimlerde sürekli ve önemli oy kaybına uğramıştır.

İş Kazaları: Zonguldak ve Ereğli Bölgesi Maden İşçilerinin Haklarına İlişkin 151 Sayılı Yasanın önemli bir düzenlemesi de kömür ocaklarında iş kazalarına karşı alınacak güvenlik önlemleri ile ilgilidir. Yasa maden işleticilerin, başka bir deyişle işverenlerin iş kazalarına karşı gerekli önlemleri almalarını zorunlu tuttuğu gibi kaza geçiren işçilere gerekli parasal yardımların yapılmasını da öngörüyor. Bu konuya aşağıda ayrıca değineceğiz. Fakat hemen şunu söylemek istiyoruz: İş kazaları işçilerin en büyük karayıkımıdır. Bunlar en çok kömür madenlerinde görülür. Bu durum ülkemiz bakımından özellikle söz konusudur. Dün olduğu gibi bugün de Türkiye'deki bütün madenlerde, ama en çok kömür ocaklarında, her yıl yoğun iş kazaları olayları yaşanıyor. Dahası, Türkiye, iş kazaları en yüksek olan ülkelerin başında geliyor. İnsan denilen en değerli ulusal servetin sayısız ihmallerden, umursamazlıklardan, bilgisizlik ve eğitimsizliklerden ötürü böylece bir tür soykırımı ile (işçi soyunun kırımı) her gün insafsızca karşı karşıya bırakılması, toplumumuz için utanç verici bir olaydır. İş kazalarının pek çoğu ölümle, öteki bölümleri de sürekli tam işgöremezlik ile sonuçlanmaktadır.

Yardımlaşma Sandıkları ve Sağlık Önlemleri: Zonguldak ve Ereğli bölgesindeki kömür madenlerinde çalışan işçilerin hak ve çıkarlarının korunmasına ilişkin 1921 Yasasının önemli bir bölümü yardımlaşma ve sağlık konularını ilgilendiriyor. Yasanın 4. maddesi yardımlaşma sandıkları hakkında şu genel ilkeyi koymuştur. Deniliyor ki, *"Genel olarak madenciler, kendi özel tüzüğüne göre işçiler tarafından kurulacak ihtiyat ve yardımlaşma sandıklarına her ay içinde çalıştıracakları işçilerin ücretlerinin toplamının yüzde birinden az olmamak üzere parasal yardımda bulunma zorundadır."* Bu sandıklar kendi mensuplarına yaşlılık, hastalık, işgöremezlik durumlarında yardımda bulunacaklardır. Böylece, kömür madenlerinde çalışan işçiler açısından sosyal sigortalara doğru ilk adımların atıldığını görüyoruz. Ayrıca yasanın 6. maddesi de parasal yardımlar yanında sağlık yardımları yapılmasını da öngörmüştür. Hastalık ve kaza sırasında işçi gerekli sağlık bakımlarına ve tedaviye ulaşacaktır. Çünkü bu madde hükmüne göre, bütün madenci işverenler, hastalanan ve kazaya uğrayan işçileri parasız tedavi ettirmeye ve bunu sağlamak için maden dolayında hastane, eczane ve diplomalı doktorlar bulundurmaya mecburdurlar. Öte yandan, çalışırken iş kazasına uğra-

yanlara ve iş kazası sonunda ölenlerin mirasçılarına tazminat verilmesi esası da kabul edilmiştir. Ancak bu tazminatın miktarına mahkemece karar verilmesi gerekir. Bunun yanında, eğer iş kazası maden işleticilerinin kötü yönetimlerinden ve teknik açıdan gerekli önlemlerin alınmamış olmasından ileri gelmişse, işverenin ayrıca beş bin liraya kadar para cezasına çarptırılması öngörülmüştür.

Son bir değerlendirme yaparsak, yeni ve doğmakta olan Cumhuriyetin bu ilk sosyal politika yasası için şunu söylemeliyiz. 1921 Yasası sınırlı çerçevesi içinde ve günün son derece elverişsiz koşullarına karşın, kömür işçilerinin özel durumlarını, çok ağır ve tehlikeli çalışma koşullarını göz önünde bulundurarak, gerekli ve mümkün olabilecek önlemlerin alınmasını öngörmüş, madenlerde yeni bir çalışma düzeni kurmanın ilk adımlarını atmıştır. Hazırlandığı dönemin her açıdan ağır koşulları, yasanın önemini ayrıca arttırmıştır. Bu nedenden ötürüdür ki, pek çok eksiğine karşın, Türkiye'nin sosyal politika tarihi içinde bu yasa ayrı bir yere sahiptir.

B) Hafta Tatili Yasası

Çok eskiden beri bütün toplumlarda haftada en azından bir gün dinlenme konusu üzerinde durulmuştur. Bütün büyük dinler haftanın bir gününü dinlenme ve ibadet günü olarak kabul etmişlerdir. Ayrıca toplum içinde gerekli olan sosyal ilişkilere zaman ayırmak gereksinimi de her zaman duyulmuştur. Yeniçağlarda, özellikle Sanayi Devrimi ile birlikte çalışmanın yorucu ve yoğun bir düşünsel ve bedensel çaba gerektirdiği fabrika düzenine ulaşıldığında haftada en az bir gün dinlenme, fizyolojik bakımdan da bir zorunluluk durumuna gelmiştir. Sanayi Devriminin bireysel ilişkilerinin egemen olduğu yıllarda fabrikalar, madenler ve öteki kesimlerdeki çalışmalar çoğu kez insanın gücünü zorluyordu. Bu nedenlerle ve başta sanayii ilerlemiş ülkeler olmak üzere, ilk sosyal politika önlemlerine konu olan sorunlardan birisi de işçilere haftada bir günden başlayan dinlenme hakkının tanınması oldu.

Ülkemizde de işçilerin haftada bir gün dinlenmesini öngören yasa, 1924'te çıkarılmıştır. Hafta Tatili Yasası adını taşıyan bu yasa ile resmi dairelerle, genel, özel ticari ve sınai herhangi bir kurumda çalışan müstahdem ve işçilere haftada bir gün dinlenme hakkı tanınmıştır. Bu yasa daha sonra iyileştirmeye dönük birkaç değişikliğe konu olmuştur. Bunlardan en önemlisi, 1935'te çıkarılan Ulusal ve Genel Tatiller Hakkındaki Yasa ile getirilen değişikliklerdir. Bu yeni yasa önce hafta tatili gününü pazar olarak saptadıktan sonra hafta tatilinin 35 saatten eksik olmamak üzere cumartesi günü saat 13.00'ten itibaren başlayacağını be-

lirleniştir. Ancak halkın yemesi, içmesi ve giyinmesi gibi zorunlu gereksinimleri ile ilgili satış yapan yerleri cumartesi günü tatil yapmak zorunluğu dışında tutmuştur. Hemen şunu belirtmeliyiz, ki, 1924 Yasasının birinci maddesi uygulama alanını on bin ve on binden fazla nüfuslu kentlerle sınırlı tutmuştur. Bu, önemli bir sınırlamadır. Çünkü Türkiye'de bugün bile nüfusu on binin altında çok sayıda yerleşim merkezi vardır. Gerçi bu sayısal sınırlamanın aşılabileceği yasada öngörülmüştür. Belediye meclisleri, on binden daha az nüfuslu yerleşim merkezlerinde de yasayı uygulama yetkisi ile donatılmışlardır. Böylece, sınırlama oldukça dar alanlara çekilmek istenmiştir. Ne var ki, belediye meclislerinin bu yetkilerini her zaman olumlu doğrultularda kullanacakları kesin değildir. Böyle olmakla birlikte, nüfusu ne olursa olsun, her yerde özel ya da resmi tüm kurumların müstahdemlerini, işçilerini haftada altı günden fazla çalıştırmaları yasaklanmıştır. Sanayi kesimi dışında kalan işçilerden tarım, arıcılık, balıkçılık, çobanlık ve benzeri işlerde çalışanlar ise, hafta tatili yasa kapsamı dışında bırakılmışlardır.

Bilindiği üzere, hafta tatilinin genel amacı daha çok işçi, müstahdem ve kamu görevlisi durumunda bulunan insanların haftada en az bir gün dinlenmelerini sağlamaktır. Kural olarak bu dinlenmenin yasalar ve geleneklerle hafta tatili olarak benimsenmiş bulunan güne rastlatılması gerekir. Böylece, herkese bir sosyal düzenden ve ona bağlı, onun yarattığı olanaklardan yararlanabilme sağlanır. Bununla birlikte nitelikleri gereği bir bölüm işyeri hafta tatili gününde faaliyette bulunmak zorundadır. Örneğin hastaneler, dispanserler, eczaneler, doktor muayenehaneleri, kimya ve bakteriyoloji laboratuvarları, hamamlar, çamaşırhaneler, vapur, tramvay, otobüs, su, elektrik, gaz, telefon şirketleri..... müzeler, genel kitaplıklar, parklar, tiyatrolar, eğlence yerleri, hanlar, oteller, lokantalar ve bunlara benzer nitelikteki yerler. Bu gibi işyerlerinde çalışan insanlar belirli ve her zamanki işlerine devam etmekle birlikte haftanın başka bir gününde hafta tatili yapma hakkına sahip bulunmaktadır. Hafta tatili yasası bu konuda gerekli düzenlemeleri de içermektedir.

Üzerinde durulması gereken başka bir ayrıcalıklı durum da, ulusal savunma ile ilgilidir. Buna göre devletin yönetim ve denetiminde bulunan, devlet adına çalışan ulusal savunma ile ilgili kurumlar, yılda on beş kez pazar tatilini geciktirebilirler. Şu halde, koşullar gerektirdiği zaman bu gibi yerlerde çalışanlar, haftanın başka bir gününde giderilmesi söz konusu olmaksızın yılda on beş kez hafta tatili gününde, yani pazar günü de çalışma durumunda kalabilirler.

C) Genel Sağlık Yasası

Yeni Türk devleti kuruluşundan bu yana her zaman bir Sağlık ve

Sosyal Yardım Bakanlığına sahip olmuş ve ülke halkının sağlığını korumak için birçok yasalar çıkarılmıştır. Kuşkusuz bunların başta geleni 1930'da çıkarılan Genel Sağlık Yasasıdır. Bu yasanın VI. ve VII. bölümleri kadınların, çocukların ve yetişkin işçilerin korunmalarına ilişkin önemli düzenlemeler getirmiştir.

a) Hamile Kadınların Korunması: Önce kadınların korunmalarını düzenleyen hükümlerden söz edelim. Yasanın 155. maddesi gebelik ve doğum durumlarında önemli hükümler içeriyor. Buna göre kendisi ve doğacak çocuğunun sağlığı için bir zarar doğurmayacağı bir doktor tarafından yazıyla onaylanmadıkça kadınların doğumdan önce ve doğumdan sonra üçer hafta süresince fabrika, imalathane, genel ve özel kurumlarda çalıştırılmaları yasaktır. Burada bir doktor raporunun gerekli görülmesi, yerinde değildir. Öte yandan doğumdan önce üç ay içinde gebe kadın, kendisinin ve çocuğunun sağlığına zarar verebilecek ağır ve tehlikeli işlerde çalıştırılamazlar. Doğumdan sonra en az üç haftalık dinlenmeden sonra çalışmaya başlayan kadınlara altı ay boyunca çocuğunu emzirmek üzere iş sırasında yarımşar saatlik izin verilmesi de yasanın öngördüğü düzenlemeler arasındadır.

1936'da İş Yasasının kabulüne kadar ülkemizin çalışan kadınları bize göre son derece yetersiz sayılabilecek bu hükümlerin korunması altındadır. Yetersiz diyoruz, çünkü sözünü ettiğimiz düzenlemeler, genellikle uluslararası normlara göre oldukça geridir. Gerçekten, Uluslararası Çalışma Örgütünün kabul ettiği çeşitli sözleşme ve öneri belgelerinde öngörülen dinlenme süreleri altışar haftadır. Öte yandan, üçer haftalık dinlenmeler boyunca ücretlerin ödenmesine ilişkin olarak da 1930 Yasasında herhangi bir düzenleme görmüyoruz. Bu durum, yasanın önemli bir boşluğunu oluşturuyor. Bu boşluk, daha sonra çıkarılan (1936) İş Yasasının 25. maddesi ile bir ölçüde doldurulmuştur. Gerçekten, bu madde doğumdan önceki ve sonraki dinlenme sürelerinin sağlık nedenleri gereği altışar haftadan toplam on iki haftaya çıkarılabileceğini saptadıktan sonra, bu dinlenmelerin devamınca işverenin işçi kadına günlük ücretinin yarısını ödemesini de hükme bağlamıştır. Ancak bu ücrete hak kazanabilmek için işyerinde altı aydan beri üç ay fiilen çalışmış olmak gerekmektedir.

b) Çocukların Korunması: Çocuklarla ilgili düzenlemelere gelince, Genel Sağlık Yasası bu konuda oldukça geniş ve önemli hükümler içeriyor. 151 Sayılı 1921 Yasasından sonra, Sağlık Yasası oldukça geniş kapsamlıdır ve çocukların korunmasına ilişkin çeşitli konuları ele alır. Yasada önce çocukların çalışma yaşı saptanmıştır. Buna göre 12 yaşından küçük çocuklar, fabrika ve imalathane gibi her türlü sanayi kuruluşları ile maden işlerinde çalıştırılamazlar. Buna karşılık, ticaret, ulaştırma, tarım ve evlerdeki çalışmalar için herhangi bir yaş sınırı saptan-

mamıştır. 1936 İş Yasası bu boşluğu bir ölçüde doldurabilmiştir. Hemen ekleyelim, uzun bir aradan sonra, çocukların çalışma yaşı günümüzde 14'e çıkarılmış bulunuyor. Genel Sağlık Yasası 12-16 yaş arasındaki çocukların geceleri çalıştırılmalarını yasaklamış bulunuyordu. Bunların yanında çocukların çalışma sürelerine ilişkin bazı hükümler de yasada yer almıştı. Örneğin, 12-16 yaşındaki çocukların sanayi kuruluşlarındaki çalışma süreleri günde 8 saat olarak saptanmıştı. Bunun anlamı bu yaştaki çocukların fazla çalışma süreleri düzeninin dışında tutulmuş olmalarıdır.

c) Yetişkin İşçiler: Bütün bunların yanında Genel Sağlık Yasası yetişkin işçilerin çalışma koşullarına ilişkin düzenlemeleri de öngörmüştür. Öyle ki, bütün gece çalışmaları ile yeraltı çalışmalarında çalışma süresi günde 8 saat olarak saptanmıştır. Bundan başka yasa işçi sağlığına ve iş güvenliğine ilişkin kimi hükümleri de içermektedir. Şöyle ki, yasa, işçi sağlığı ve iş güvenliği bakımından işyerlerinde alınması gereken önlemler ve donanımların bir tüzük ile saptanacağını, en az 50 işçi çalıştıran işyerlerinde işçilerin sağlık durumlarının sürekli olarak bir doktor ile denetim altında tutulacağını belirlemişti. Büyük kuruluşlarla, iş kazası olasılığı yüksek olan işyerleri, sürekli olarak işyerinde bir doktor bulundurmak zorundadırlar. Ayrıca beş yüz ve daha çok sürekli işçi çalıştıran işyerleri her yüz işçiye bir yatak hesabı ile bir hastane kurmak zorunluluğu altında idiler.

İşte, 1930 tarihli Genel Sağlık Yasasının işçilerle ilgili düzenlemeleri kısaca bu açıklamalarımız çerçevesinde oluşmuştur. Fakat uygulamaları denetleyecek bir teftiş mekanizması yasada öngörülmemiş olduğundan, uygulamalar geniş ölçüde aksamış ve yasa hükümleri bütünü ile yerine getirilememiştir.

Ç) Türkiye'de Türk Vatandaşlarına Ayrılan Sanat ve Hizmetlerle İlgili Yasa

Bu yasa, dünyadaki genel ekonomik koşulların ürünüdür. 1932'de kabul edilerek yürürlüğe konulduğu dönemin dünyadaki ekonomik konjonktürü ve ona bağlı olarak ortaya çıkan yaygın ve sürekli işsizlik durumu anımsanacak olursa, yasanın doğuş nedenleri açıklıkla ortaya çıkar. Gerçekten 1929'da başlayan ekonomik bunalım, bütün dünyada sürmekte idi. Bu bunalımın sosyal ve ekonomik sonuçlarından biri, hemen her ülkede ortaya çıkış biçimleri ayrı, fakat aslında aynı sonucu doğurmuş olmasıdır. Bu sonuç yaygın işsizliktir. İşsizlik yalnızca sanayileşmiş ileri ülkelerde değil, gelişmekte olanlarda da çeşitli biçimlerde kendini göstermiştir. Ekonomik durumlarını ve özellikle dış ödeme dengelerini ürettikleri birkaç tarımsal malın ve bir veya birkaç maden cevherinin dış

satımına bağlayan gelişmekte olan ülkeler, gelişmiş ülkelerin talep düzeyleri düşüp ve satın almaları durunca ya da azalınca derin bir durgunluk içine düşmüş, bu ekonomik bunalımdan yoğun biçimde etkilenmişlerdir. İşte, 1929 bunalımı sürerken ülkemizde de istihdam alanında bir daralma duyulunca, kimi işler, 1932'ye kadar yabancı uyruklu kimselere de açık tutulmuş olanlar bundan böyle yabancılara kapanmıştı. Bu tutum, o dönemin dünyasında yaygın bir politika idi. Yalnız Türk uyruklu kimselere ayrılan işler genellikle her çeşit işçilik ile tarım ve küçük sanat kesimindeki işlerdir. Ancak daha sonraki yıllarda dünya ekonomik konjonktüründeki değişme ve gelişmeler, işsizliğin bir sorun olmaktan çıkması ve tam çalıştırma durumunun yaygınlaşması, kimi yeni düzenlemeleri de gerektirmiştir. Bunun yanında İkinci Dünya Savaşı sonrasının yarattığı yoğun emek gücü gereksinimleri, sınırlama ve yasaklamaları da gereksiz kılmıştır. Dahası 1950'den sonra Türkiye'de uygulanmasına başlanan liberal ekonomik politikalarla sanayileşmeye dönük çabalar, 1932 Yasasının gözden geçirilmesini de gerekli kılmıştır. İşte bu amaçla, 1954 tarihli *Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu* ile 1932'de çıkarılan 2007 Sayılı Yasanın kimi hükümlerinin değiştirilmesi yoluna gidilmiştir. 1954 Yasası ile yabancı işgücü rekabeti karşısında yerli işçilerin işsiz kalmalarını önlemeyi öngören düzenlemelerin bir bölümü kaldırılmıştır. Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanununda denilmiştir ki, yabancı sermaye tarafından kurulacak bir işletmenin kuruluş ve işletme dönemlerinde önceki yasal düzenlemelerin koyduğu koşul ve yasaklar, yabancı uzman, ustabaşı ve öteki yetişmiş kişilere, işletmenin kurulması, verimli çalışması, genişletilmesi, yeniden faaliyete geçirilmesi ve işletilmesi için gerekli bir dönem süresince uygulanmaz. Hemen eklemeliyiz ki 1932 Yasası, yerli sermaye tarafından kurulacak işletmelere de yabancı işçi ve teknisyen çalıştırma hakkı tanımıştır. Bugünkü durumda ise, çok üst düzeyde uzmanlaşmış teknisyen dışında, hem yerli, hem de yabancı sermaye istediği düzeyde nitelikli uzman işçi ve teknisyeni yerli işgücünden sağlamakta çok güçlük duymamaktadır. Bununla birlikte ülkemizde düz işçilerin sayısal durumu hâlâ ağır basmaktadır. İşsizlerin çok büyük bir bölümü de bu kesimden kaynaklanıyor.

D) Birinci İş Yasasına Doğru

Anımsanacağı üzere Zonguldak ve Ereğli kömür madenlerinde çalışan işçilerin çalışma koşullarını düzenleyen 1921 Yasası TBMM'de görüşülürken milletvekilleri tüm çalışanları kapsayan bir iş yasası çıkarılmasını istemişti. Hükümet, böyle bir yasanın hazırlıklarının zaman alabileceğini söyleyerek istenilen doğrultuda çalışmalara kısa süre içinde başlanacağını ifade etmişti. Şunu hemen belirtmemiz gerekir: O yıllarda ekonomik, politik, toplumsal ortam ve koşullar hiç elverişli değildir. An-

cak devletin hem Kurtuluş Savaşının da en çetin yılları içinde, hem de hemen sonrasında çalışan yoksul büyük kesimin sorunlarına bu olumlu yaklaşımı, Türkiye'nin sosyal politika tarihi içinde, üzerinde önemle durulması gereken bir anlayış olarak değerlendirilmelidir. Kuşkusuz, TBMM'de yer alan ve çalışan sınıfa sıcak bakan sosyalist düşüncelere bağlı ya da bu düşüncelere yakınlık duyan milletvekillerinin bu oluşum ve gelişmelere ayrıca katkıları olduğunu söylemek gerekir.

a) Türkiye İktisat Kongresinde İşçi Sorunları: 1936 tarihli İş Yasasının uzunca süren bir doğuş öyküsü vardır. 1921'de kömür madenleri işçilerine ilişkin yasa görüşmeleri yapılırken, Büyük Millet Meclisinin daha kapsamlı bir iş yasası çıkarılması gereğini hükümete duyurması üzerine, çalışmalara zaman yitirilmeden başlanmıştı.[30] Bu çalışmalar İzmir'de toplanan Türkiye İktisat Kongresinde (1923), hükümette ve TBMM'de sürdürüldü. Şimdi önce Türkiye İktisat Kongresinde sosyal politikaya, sınırlı deyimi ile işçilere ilişkin çalışmalara ve kararlara daha yakından bakalım.

Ekonomik düşünceler tarihimizin içinde kuşkusuz Türkiye İktisat Kongresinin önemli bir yeri vardır. Çünkü bu kongrede açıklanan düşüncelerin ve işveren kesiminin ağırlığının doğal olarak liberalcilik doğrultusunda ortaya çıkmış olması sonucunda, Türkiye 1923'ten sonra bir süre serbest piyasa ekonomisi kurallarını benimseyen bir ekonomi politikası izlemeye başladı. Bununla birlikte, Atatürk'ün tarihsel söylevinde resmi ifadesini bulan işçi kesimine ilişkin düşünceler son derece ilginç, yol gösterici ve kimi konularda çağını aşan nitelikler taşıyordu. Bu düşünceler daha sonra izlenecek sosyal politikaların doğrultularını da belirliyordu. Böyle olmakla birlikte, dönemin kendine özgü siyasal, toplumsal durumları ve sanayileşme düzeyinin koşulları, atılımları, hızlı sayılabilecek gelişmeleri az çok engelliyordu. Kapsamlı bir sosyal politika ortamı henüz oluşmamıştı. Türkiye İktisat Kongresinin toplandığı yıl içinde Fethi Okyar Hükümetinin programında *"işçilerin hukuk ve görevlerine ilişkin bir çalışma yasası tasarısının hazırlanacağından"* söz edilmiştir. Dördüncü İnönü Hükümetinin programında (1930) ise, *"...İş yasası ve işçilerin durumlarının iyileştirilmesi ile özellikle ilgileneceğimizi belirtmek isteriz"* açıklaması ile yetinilmişti. Oysa, Atatürk Türkiye İktisat Kongresindeki söylevinde şöyle diyordu: *"....dahil olduğumuz halk dönemının, ulusal dönemin ulusal tarihini de yazabilmek için kalemler sapanlar olacaktır. Bence halk dönemi, iktisat dönemi kavramı ile ifade olunur. Öyle bir iktisat dönemi ki, ülkemiz bayındır, ulusumuz gönençli ve varlıklı olsun. Bu noktada bir felsefeyi anımsayınız. O da kanaat tükenmez hazinedir felsefesidir. Bu felsefeyi yanlış yorumlama yüzünden bu ulusa bü-*

30) Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Mesut Gülmez; **Türkiye'de Çalışma İlişkileri** (1936 Öncesi), Ankara, 1983, s. 197

yük fenalık edilmiştir. Tanrı yarattığı nimet ve güzellikleri insanların yararlanmaları için yaratmıştır. Tanrı zekâ ve akıl insanlara bunun için verdi.

Eğer vatan, yalnız kupkuru dağ ve taşlardan, yıkık köy, kasaba ve kentlerden oluşsaydı, onun zindandan farkı olamazdı. Felsefenin sahipleri ülkeye karanlık ve cehennemden başka bir şey getirmemişti. Bu vatanı çocuklarımız ve torunlarımız için cennet yapılmaya layıktır. Bu, ekonomiye dönük çalışma ile olacaktır.

Öyle bir ekonomi dönemi ki artık ulusumuz insanca yaşamasını bilsin ve o nedenleri bilerek ona göre gerekli olan önlemlere başvursun"[31]. Atatürk'ün bu özlemler ve yeni düşüncelerle yönlendirmeye önem verdiği İktisat Kongresinde sosyal politikanın birçok sorunu karar konusu olmuştur.

b) Kongrede Alınan Kararlar: Türkiye İktisat Kongresinin üçlü bir yapısı olmuştur. Kongre genel kurulu ve kararları alıp kongrenin onayına sunmuş olan uzmanlık komisyonları da hükümet, işçi ve işveren temsilcilerinden oluşmuştur. Bu üçlü bileşimin doğal sonucu olarak kararlar bazen oybirliği ile bazen de çoğunlukla alınmıştır. İşçilerle ilgili kararlar da bu yöntem içinde oluşmuştur. Kongrenin bu bileşimi ilginçtir. Kendilerini ilgilendiren konularda ve kararlarda işçilerin de söz sahibi durumuna gelmiş bulunmaları, önemli bir gelişmedir. Hemen anımsatalım ki, uluslararası alanda böyle bir üçlü yapı da 1919'da kurulan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) içinde ilk kez gün ışığına çıkmıştı. *İşçi Grubunun Esasları* başlığı altında işçilere ilişkin Türkiye İktisat Kongresinin kararlarına gelince, onları da kısaca şöyle özetleyebiliriz: Hemen başlangıçta, bundan böyle *amele* yerine, *işçi* sözcüğünün kullanılması ilkesi benimsendikten sonra, çalışma koşulları, sosyal güvenlik ve sendika hakkı konularında önemli kararlar alınmıştır.

Çalışma Süreleri: Kongre kararlarında çalışma süreleri önemli bir yer tutmaktadır. Tarım kesimi dışındaki kesimlerde günlük çalışma süresi 8 saat olarak kabul edilmiştir. Bu kabul çiftçi, tüccar, sanayici ve işçi gruplarının oybirliği ile alınmıştır. 1920'li yıllarda 8 saatlik çalışma süresi, henüz dünyada yaygınlaşmamıştı. Bu karar, oldukça ileri bir görüş ve düşünceyi yansıtmakta idi. Öte yandan maden ocaklarında çalışma süreleri, işin niteliği, yani işin ağır ve tehlikeli oluşu göz önünde bulundurularak 6 saat sınırı içinde saptanmıştı. Bu da toplumsal politika açısından bir başka ileri adımı yansıtıyordu.

Çalışma Yaşı: Kongrede çocukların çalışmaya kabul yaşları konusunda önemli ve ileri bir adım atıldığı söylenemez. Alınan kararda *"alelumum sanat müesseselerinde ve gümrüklerde on iki yaşını bitirmemiş*

31) A. Gündüz Ökçün, **Türkiye İktisat Kongresi,** 1923-İzmir-Haberler-Belgeler-Yorumlar, Ankara, 1968, s. 251, 252.

çocuklarını çalıştırılması için yatılı ve parasız kurumlar açılması veya en çok dört saat çalışma ile hafif işlerde çalıştırılmalarına izin verilmesi" belirlenyor. Görüldüğü üzere bir on iki yaştan söz edilmektedir. Fakat bir kesinlik getirilmemiştir. On iki yaşından küçük çocukların tarım, ticaret ve hizmet kesimlerinde çalıştırılmamalarına ilişkin bir yasaklama söz konusu olmamaktadır. Bunun yanında genel olaak on iki yaşından sonraki çocukların hafif olması koşuluyla günde 4 saat çalıştırılabilecekleri kabul ediliyor. Bu konuda ileri bir görüşe ulaşılmış olduğunu söylemek güçtür. Ne var ki, günümüz Türkiyesinde de çalışma yaşı konusunda ileri bir aşamaya ulaşıldığı söylenemez. Buna karşılık maden ocaklarında da on sekiz yaşından küçük olanların çalıştırılmamalarına ilişkin kesin kararlar alınmıştır. Türkiye'nin 1921'den beri benimsemiş olduğu bu ölçüt ileri sayılabilecek bir anlayışı yansıtmaktadır.

Kadın İşçiler: Türkiye İktisat Kongresine kadın işçi temsilcisi de katılmıştır. İşçi Kadınlar Temsilcisi Rukiye Hanım, kongredeki kapanış konuşmasında şöyle seslenmiştir: *"Kardeşler, ulusal devrimimiz ülkemizde varolan bütün üreticilerin temsilcilerinden oluşan bir yüce kongrenin toplanmasını olanaklı kılmıştır. Bugünlere erişirken biz kadın işçileri de çok önemli bir alanda görüyoruz. Bizleri bu kongreye çağıran Büyük Millet Meclisi yöneticilerine ve özellikle Başkanımız Gazi Mustafa Kemal Paşa Hazretlerine biz kadınlar içtenlikli teşekkürlerimizi sunarız.*

Türkiye'de 'ülke işlerine' kadınların da katılması ilk kez gerçekleşiyor. Bizlerin bu onura ulaştırılması kalplerimizi ferahlattı ve kıvanç duyguları ile doldurdu. Kongre, iktisadımızın temelini oluşturan işçi sınıfının meşru haklarını tanıdı. Bu sonuç kadın işçiler için mutluluk yaratmıştır. Öteki grupların da aynı bağlılıkla iktisadi kurtuluşumuza çalışacaklarına emin bulunuyoruz.

Yaşasın Türkiye Büyük Millet Meclisi ve onun hükümeti, yaşasın Türk işçi ve köylüleri, yaşasın çalışkan Türk kadınlığı." Gerçekten, bu katılma önemli bir aşamayı simgeliyordu. Bundan böyle adım adım Türk kadını da ülkenin tüm yaşamında görev yüklenmiş ve fabrikalarda da üretici olarak rol almıştır. Bir işçi kadının ağzından işçi sınıfının meşru hakları için Türk kamuoyuna seslenilmiştir. İşte, bu haklar çerçevesi içinde kadınların maden ocaklarında çalıştırılmalarının yasaklanması istenmiş, bütün işyerlerinde sürekli işçi olarak çalışan kadınlara doğumdan önce ve sonra toplam sekiz hafta ve her ay üç gün izin verilmesi ve bu süreler içinde de ücretlerinin ödenmesi önerilmiştir. Çok sonraları gerçekleşebilecek olan bu öneriler hem ulusal, hem de uluslararası alanda ileri bir düşüncenin ürünü olarak değerlendirilmelidir.

Ücretler: Çalışma koşullarının en önemli bir dalını kuşkusuz ücretler oluşturur. Türkiye İktisat Kongresinde en az ücretlere ilişkin önemli ilkeler kabul edilmiştir. Kongrede benimsenen bu ilkelere göre, 1) İşçi ücretlerinin en az düzeyi ülkenin geçim durumu ile orantılı olarak sap-

tanımalı, 2) Bu saptama her üç ayda bir yapılmalı, 3) Dernekler (sendikalar) kuruluncaya kadar işçi temsilcileri Belediye Meclisince saptanmalı, 4) Kurum ve işyerlerince ödenmesi zorunlu olmalı ve 5) Saptanan en az ücretler ilan olunmalı ve yayımlanmalıdır. Burada belirlenen ilkelerden kimilerinin, örneğin ücretin düzeyini ülkenin genel refahına bağlayan ve saptamanın üç ayda bir yapılmasına ilişkin olanının bugünkü mevzuatımızın çok ilerisinde olduğunu hemen söyleyebiliriz.

İşçi ücret ve aylıklarının her yerde para olarak ve düzenli bir biçimde ödenmesi de kongrenin kararları arasında yer almaktadır. Mal olarak ve düzensiz ödemelerin yaygınlığı göz önüne alınırsa, kongrenin bu kararının önemi ayrıca ortaya çıkar.

Dinlenmeler: Kongrenin kararlarında dinlenmelere ilişkin oldukça önemli nitelikte olanları vardır. Bunları, gün, hafta ve yıl içinde, ayrıca resmi ve işçi bayramı günlerinde olmak üzere iki kategoride incelemek mümkündür.

Kongre, 8 saatlik bir çalışma günü içinde, çalışma süresi dışında olmak üzere, bir saat bir dinlenme öngörmüştür. Bunun yanında haftada bir gün, dinlenme günü kabul edilmiştir. Hafta tatilinde, resmi tatillerde ve işçi bayramında ücretlerin tam olarak ödenmesi de kongre kararları arasında yer almıştır. Bunun gibi bir işyerinde sürekli olarak çalışan işçilere bir ay ücretli izin hakkının tanınması da Türkiye İktisat Kongresinin bir başka önemli kararını oluşturmuştur. Ücretli hafta tatili ile ücretli yıllık izinler Türkiye'de aşağı yukarı bu kararlardan 30-40 yıl sonra gerçekleştirilebilmiştir.

Çalışılmayan günler arasında yasalarla belirlenen ulusal ve dinsel bayramlar yer alır. Kongre bu tür günlerde çalışılmaması ve ücretlerin tam olarak ödenmesi ilkesini benimsemiştir. Bu da başka bir önemli kararı yansıtmaktadır.

İşçi Bayramı: Türkiye'de çok tartışılan 1 Mayıs günü Türkiye İktisat Kongresinde *işçi, sanayici, tüccar ve çiftçilerin* oyları ile işçi bayramı olarak kabul olunmuştur. Bu kabule, işçiler ve sanayiciler oybirliği ile katılmışlardır. 1 Mayıs Dünya İşçi Bayramı gününün ülkemizde de kutlanmasına şiddet kullanılarak engel olunmaktadır. Böyle bir tavrı ya da politikayı ilkel bir anlayışın ürünü olarak kabul etmek gerekir. Çünkü 1 Mayıs İşçi Bayramının hiçbir ideoloji ile ilgisi yoktur. Kökeni, çalışma süresinin günde 8 saate indirilmesi mücadelelerine dayanır.

Sosyal Güvenlik: İşçilerin sosyal güvenlik konusu Türkiye İktisat Kongresinin sosyal siyasa ile ilgili kararları içinde önemli bir yer tutmaktadır. Böylece, gelir dağılımında göreceli de olsa, adaleti sağlamaya ve ücret gelirlilerin geleceklerini bir ölçüde güvence altına almaya dönük siyasaların ilk önemli düşüncesi 1923'te İzmir'de gün ışığına çıkmaktadır. Kongrenin kararları sosyal sigortaların çeşitli kollarını kapsamaktadır. Fakat bundan önce harcamaların vergi yolu ile karşılanması-

nı, özellikle verem ve bulaşıcı hastalıklarla savaşını, bunlara yakalananların tedavilerinin yapılacağı sağlık kurumlarının yapım ve donatımını öngören karar alınmış, bir *"sıhhat vergisi"* konulması benimsenmiştir. Bu önlem, işçilerle birlikte tüm az gelirli halkı kapsamı içine alacak niteliktedir. Böylece, toplumsal sigortaların yetersiz kalabileceği bir alana, yani genel sağlık konusuna devletin doğrudan elatması yoluna gidilmiştir.

Kimi sosyal sigorta dallarının kurulmasına ilişkin ve bütün grupların oybirliği ile alınan karara göre, *"sürekli büyük sanayi kurumlarında, gümrüklerde, demiryolları, elektrik ve tramvay gibi şirketlerde, maden ocaklarında çalıştırılan işçilerin kaza ve yaşlılık dahil olduğu halde yaşam sigortasına bağlanmaları ve sigorta primlerinin işverenler ile işçiler tarafından yarı yarıya ödenmesi"* esası kabul edilmiştir. Görüldüğü üzere burada iş kazası, meslek hastalıkları, yaşlılık, maluliyet ve ölüm sigortaları ele alınmıştır. Bunun dışında iş kazasına uğrayan tüm işçilerin geleceklerinin ayrıca işverenler ve kurumlar tarafından güvence altına alınması istenmiştir. Öte yandan, hastalık sigortasının da kurulmasına doğru ilk adımı oluşturucu nitelikte kimi önlemler kabul edilmiş, örneğin iki yüz elli işçi çalıştıran fabrikalar, şirketler kendi işyerlerinde ya da yakınlarında bir dispanser; maden ocakları ile büyük orman işletmelerinin, tuzlaların yakınlarında da birer hastane kurmaya ve ayrıca maden ocaklarında işçiler için parasız hamamlar yaptırmaya işverenler zorunlu tutulmuşlardır. Görülüyor ki, düşünülen bu önlemlerin gerçekleştirilmesi durumunda sosyal güvenlik alanında önemli adımlar atılmış olacaktır. Çoğunun, grupların oybirliği ile alındığı bu kararların yasalaştırılıp uygulamaya aktarılması oldukça gecikmiştir. Sosyal güvenliğe ilişkin, daha kapsamlı deyimi ile sosyal politikaya ilişkin önemli adımlar ancak 1930'lu yıllar içinde ve kısmen ele alınabilmiştir.

Sosyal güvenlik içinde düşünülebilecek konut konusuna da kongre kararlarında yer verilmiştir. Konut, sağlıklı ve düzenli yaşamın bir parçasıdır. Böyle olunca, Türkiye İktisat Kongresinin sosyal politikaya ilişkin kararları içinde yer almasının ayrı bir önemi vardır. O da sosyal politikaya hemen hemen bütün yan ve yönü ile bakabilmiş olmasıdır. Kongrenin kararına göre büyük sınai kuruluş ve işletmeler, şirketler, madenler, orman işletmeleri çalıştırdıkları işçiler için işyerlerinin yakınlarında sağlıklı konutlar yapmaya da zorunlu tutulmuşlardır. Bu yerine getirilemezse işçilere konut kirasını karşılayacak bir ödenek verilmesi öngörülmüştür. Böylece, konut konusunun önemi benimsenmiş olmaktadır.

Sendika Hakkı: Sosyal politika ve işçilerin gönenci açısından Kemalist düşünce içinde sendika hakkının ayrı ve önemli bir yeri olmak gerekir. Çünkü sendika temel bir insan hakkı olduğu gibi toplumsal adaletin de başta gelen aracıdır. Bu durumda, Atatürk'ün kongrede açıkladığı düşüncelere koşut olarak sendika hakkının tanınması tutarlı bir olu-

şumu yansıtmaktadır. Kongre, herhangi bir sınırlama getirmeyerek işçilere sendika hakkının tanınmasını oybirliği ile kabul etmiştir. Sendika hakkı, toplu pazarlık ve en azından toplu uyuşmazlık çıkarma hakkını da içerir. Böyle olmazsa, sendika hakkının anlamı kalmaz. Bu nedenle, bir yandan sendika hakkını kısıtlayan (kamu hizmetinde çalışan işçiler bakımından), bir yandan da grev hakkını düzenleyen "Tatili Eşgal Kanununun yeniden işçilerin hakkını tanımak üzere tetkik ve tanzimi" benimsenmiştir.

Öteki Kararlar: Türkiye İktisat Kongresinde işçilerle ilgili sosyal politikaya ilişkin çeşitli başka kararlar da alınmıştır. Bunlar arasında önemli gördüğümüz kimilerine değinmekle yetineceğiz.

İşçilerin geceleri de çalıştırılmaları kabul edilmiştir. Ancak gece çalıştırılan işçilerin iki kat ücret almaları önerisi, yalnız işçi grubu tarafından benimsenmiştir. Gündüz 8 saat çalışan işçinin zorunlu durumlarda geceleri de en çok 4 saat daha çalıştırılabilmeleri ve kendilerine bu 4 saat karşılığında tam ücret ödenmesi oybirliği ile kabul edilmiştir. Bunun gibi işin ağırlığı ve tehlikeli olması nedeni ile maden ocaklarında çalışma süresinin 6 saat olarak saptanması da oybirliği ile benimsenmiştir. Bir işyerinde üç ay çalışan kimse işçi niteliğini kazanacaktır. Evlenecek işçilere bir hafta ücretli izin verilmesi, yabancı işçi çalıştırılmaması, başlıca tarım ürünlerimizin işlendikten sonra dışsatımına izin verilmesi, çağdışı kalmış olan Esnaf Talimatnamesinin kaldırılması ve esnaf derneklerinin kurulmasının yasal güvenceye bağlanması, kurumlarınca işçilere her yıl verilecek ikramiyenin eşit olması, gediklerin, sırık hamallığının ve kabzımalcılığın yasaklanması, çeşitli adlarla liman ve gümrüklerde, başka yerlerde işçileri sömüren her türlü aracılığa son verilmesi kongre kararları arasında yer almıştır.

Tarım kesiminde çalışan işçiler yukardaki bütün düzenlemeler dışında tutulmuştur. Aslında insanlar ve sınıflar arasında bir ayrıcalık tanımayan, sınıf gerçeğini eşitlikçi ve toplumsal adaletçi düşüncesi ile yumuşatmaya çalışan Kemalist felsefe ile yukarıdaki karar herhalde bağdaşmazlık içindedir.

E) Sonuçlanamayan Tasarılar

1923'ten sonra bir genel iş yasası çıkarılması çalışmalarına başlanılmıştır. Bununla birlikte, birbirini izleyen ve sonuçlanamayan tasarılar göstermiştir ki, hükümetler bu konuda henüz berraklaşmış bir karara ulaşamamışlardır. Ekonomik, toplumsal ve siyasal koşullar kapsamlı bir iş yasası çıkarılmasına elverişli bir ortam oluşturmuyordu. 1921'de hazırlanan bir tasarı TBMM'ye ulaşmamıştı. Fakat, sürdürülen çalışmalar sonunda 1924'te hükümetçe hazırlanmış ve 120 maddeden oluşan

ve *Mesai Kanunu Lâyihası-Çalışma Yasası Tasarısı* adını taşıyan bir tasarı Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuştur.

a) 1924 Tasarısı: Tasarının gerekçesi çalışma yaşamına ilişkin olarak dünyadaki gelişmelerden ve Uluslararası Çalışma Örgütünden dolaylı bir biçimde söz ederek, ekonomik gelişmenin hızlandırılması gereğini dile getirmiştir. Bunu sağlamak için de bir yandan işçileri mümkün olduğunca koruyarak yeni üretim gücünden en çok düzeyde yararlanma gereğini ileri sürmüş, bir yandan da girişimcilere güven sağlamanın önemini belirtmiştir. 1924 tasarısı, tarım işçileri ile evlerde aile içinde yapılan çalışmaları uygulama kapsamı dışında tutmuştur. Çalışma yaşını on iki olarak belirlemiştir. Yapılan elverişli olduğu takdirde kimsesiz çocuklar, on yaşından itibaren hafif işlerde çalıştırılabileceklerdir. Çalışma süresi 10 saat olacaktır. Madenlerde yeraltı işlerindeki çalışma süreleri günde 8 saat olarak belirlenmiştir. Fazla çalışmaya izin verilmiştir. Bu tür çalışmalara yüzde 50 oranında fazla ücret ödenecektir. Kadınlarla 16 yaşını doldurmamış çocukların gece çalıştırılmaları yasaklanmıştır. Gebe kadınlar doğumdan önce dört ve doğumdan sonra altı hafta çalıştırılmayacaklardır. Bu süreler içinde kendilerine ücretlerinin yarısı ödenecek ve işten çıkarılmayacaklardır. On dört yaşını bitirmemiş erkek ve kız çocuklar genel olarak sağlıklarına zararlı işlerde çalıştırılmayacaklardır. Kadınların ve 18 yaşını bitirmemiş çocukların yeraltı işlerinde ve madenlerinde çalıştırılmaları da yasaklanmıştır. Tasarı çırak çocuklarla, çırakların çalışma ve meslek öğrenmeleri durumları, çıraklık sözleşmeleri, ustaların çıraklara karşı görevleri ile ilgili bir dizi düzenlemeler de öngörmüştür. Bunların yanında bireysel bağıtlarla ve toplu iş sözleşmeleri ile ilgili olarak tasarıda ayrıntılı düzenlemeler yer alıyor. Bunların yanında iş ve işçi bulma, işçi sağlığı ve iş güvenliği, iş teftişi konularının düzenlenmesi ve bileşimi üçlü bir çalışma meclisinin oluşturulması da tasarıda ayrıntılarıyla öngörülüyor.

İçeriği oldukça geniş, fakat dağınık tutulmuş ve uygulamayı yapacak bir iş dairesinin İktisat Bakanlığının içinde yer almasını da öngörmüş bulunan 1924 Mesai Kanunu Tasarısı, Büyük Millet Meclisinin Ticaret Komisyonunda ayrıntıları ile incelenmiş ve adı değiştirilerek *"İş Mecelleri"*ne çevrilmiştir. 120 maddeden, 99 maddeye indirilmiştir. Sistematiği de yeniden düzenlenerek daha derli toplu bir duruma getirilmiştir. Bu durumu ile TBMM Başkanlığına sunulan tasarının yeni gerekçesi emek ve sermayenin hakları ve çıkarları arasında bir sentez yapma gereğini duymuştur. Denilmiştir ki, *"...yeni ekonomik koşullara uygun bir biçimde çalışmanın korunması ve çalışma koşullarının düzenlenmesi için yasalar ve düzenlemeler yapmak gerekmektedir... Emeğin ve sermayenin çelişkisi ve karşı karşıya gelmesi kaçınılmaz olan bugünkü toplumda, emeğin korunması sermayenin varlığına, faaliyet ve gelişmesine engel getirmeyecek bir biçimde olmalıdır. Yoksa gerek ulusal senna-*

yenin, gerekse yardımına gereksinim olduğu yadsınamaz yabancı sermayenin ürkmesi ve sonunda ülkemizde ekonomik faaliyetin gevşemesi olasılığı vardır[32]. Ticaret Komisyonunun tasarısı öteki komisyonlarda da görüşülmüştü. Hükümet, komisyonlardaki değişiklikleri incelemek istemişti. Bu nedenle İş Yasası Tasarısı 1926'da Türkiye Büyük Millet Meclisinden geri alınmış, yeni bir tasarı hazırlanmış, incelenmek ve görüşlerini bildirmek üzere Devlet Şürasına (Danıştay'a) gönderilmiştir. Tasarı kısa, yetersiz ve 36 maddeden oluşmaktadır. Bu yetersizliği, tasarının Danıştay'da incelenmesi sırasında açıkça ortaya çıkmıştır. Öte yandan, 1929'da bütün dünyada etkilerini göstermeye başlayan ekonomik bunalımın yarattığı kaygılar ve Cumhuriyet hükümetlerinin, izleyecekleri sosyal politikalar konusunda tamamıyla berraklığa ulaşamamış bulunması, gecikmeler ve kararsızlıklar yaratan etkenler olarak kabul olunabilir. Bununla birlikte, 1932 İş Yasası tasarısını Büyük Millet Meclisine sunan hükümetin İktisat Bakanı Mustafa Şeref, gecikmelerin ve kararsızlıkların nedenini, *"daha iyiyi bulma"* düşüncesine bağlamıştı.

b) 1932 Tasarısı: Hükümet 1932'de bu kez Yüksek İktisat Meclisince hazırlanıp Danıştay'ın da incelemesinden geçen 192 maddelik ve oldukça liberal hükümleri içeren bir yeni tasarıyı Büyük Millet Meclisine sunmuştur.

Tasarının Gerekçesi: 1932 tasarısı kısaca şu gerekçeye dayandırılmıştır. Deniliyordu ki, "ulusal ekonomimizin günden güne gelişmesi sonucunda özellikle büyük kentlerimizde yığışan bir sanayi ve ticaret oluşmaktadır. Bu nedenle işçilerin sosyal ve ekonomik gereksinimleri ve işverenlerle olan ilişkileri açısından durumlarını saptamak için devletin karışımı zorunlu duruma gelmiş ve iş koşulları ve çalışma özgürlüğünün kişinin, toplumun çıkarlarına uygun bir biçimde düzenlenmesi bu görevlerin yerine getirilmesi bakımından çok ivedi ve önemlidir. İş Yasası tasarısı bu amaç için hazırlanmıştır. Bugünkü hukuksal mevzuatımız bu amacı sağlamaya yetmemektedir. Çünkü, bu mevzuatta işçi ve iş sahibi ilişkileri daha çok bireysel hak ve çıkarlar açısından düşünülmekte ve sorunun sosyal yüzü ikinci planda bırakılmaktadır. Oysa, bugünkü büyük üretim döneminde bu ilişkiler kişisel hak ve çıkarlar sınırını aşmış, bütün bir ulusun bugününü ve geleceğini ilgilendiren yüksek toplumsal çıkarlar biçimini almış bulunuyor. Şu halde soruna bu açıdan bakmak ve ekonomik bakımdan ortak ve dayanışmacı bir rol oynayan emek ile anamal arasında ulusal çıkarlar doğrultusunda da dayanışma sağlamak gerekir.

Kuşkusuz, üretimin artması ulusal refahın da artması demektir. İşlerde kâr fazlalığı, kişisel girişim ve çabanın temel koşuludur. Fakat, ülke-

32) Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Mesut Gülmez; **Türkiye Belgesel Çalışma İlişkileri Tarihi** (1936 Öncesi), agy, s. 253 ve devamı.

nin işçileri yalnız üretim faktörü değil, ulusal servetlerin en değerlisidir. O halde bu önemli servetin en verimli nitelikte iyi korunması ve güçlendirilmesi ulusal bir görev olduğu gibi işçinin aynı zamanda yurttaş, asker, aile babası, özelle Türk toplumunun bir parçası olduğu da daima göz önünde tutulmalıdır.

Rekabet alanında başarılı olma ve fazla kâr kaygısı içinde iş sahiplerinin genellikle düşünmedikleri bu serveti israftan korumak, işçi yaşamını iyileştirmek: işte iş yasasının amacı..." [33]

Tasarının İçeriği: Denilebilir ki tasarı, içerikte bu güzel ve güçlü gerekçe ile tam bir uyum gösteriyordu. Tasarı, bir genel hükümlerle, üç kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısımda çalışma süreleri, işçi sağlığı ve iş güvenliği, işçilerin eğitimi, çocuk ve kadın işçilerin çalışma koşullarına ilişkin özel düzenlemeler, iş kazaları sigortası yer alıyordu. Genel hükümler, yasanın uygulama alanını belirliyordu. Buna göre birinci kısmın hükümleri yalnız sanayi kuruluşlarında çalışan işçilere, öteki iki kısmın hükümleri ise, her çeşit iş alanında çalışanlara uygulanacaktı. Görüldüğü üzere, tasarının uygulama alanı oldukça geniş tutulmuştu. Daha sonra göreceğiz ki, 1936 tarihli İş Yasası, kapsam bakımından 1932 tasarısının çok gerilerinde kalmıştır. Genel hükümler içinde üzerinde durulması gereken önemli bir hüküm de işçinin tanımı ile ilgilidir. Bu tanıma göre, *bir iş bağıtı nedeni ile bedensel veya düşünsel hizmetini veya bunların her ikisini birlikte başkasına kiralayan kimseye işçi denir.* Bu, doğru bir tanımdır. İleride göreceğiz ki, 1936 Yasası uygulama alanını sınırlı tutmak için işçi tanımını son derece olumsuz bir doğrultuda yapmıştır.

1) 1932 tasarısının hükümleri içinde önemli başka birkaç konuya da değinmekte yarar vardır. Bunlardan biri, maden ocaklarında çalışan işçilere, çıkarılacak bir yönetmelikte belirlenen yöntemlere göre en az (asgari) bir ücretin ödenmesi zorunluğudur. Böylece, bu işkolunda ücretin tek yanlı olarak işveren tarafından belirlenmesi yolu bir ölçüde kapatılmıştır. Eğer, toplu bir iş sözleşmesi yoksa, en az ücretlerin saptanması bir düzene bağlanmış oluyor. Fakat bu konuda daha da önemli olan bir hüküm, en az ücrete getirilen tanım içinde beliriyor. Tasarının 11. maddesinde en az ücret, *"yerel koşullara göre, aile başı olarak işçinin doğal koşullar içinde geçimini, harcamalarını ve olağan eğlencelerini ve hafta tatili sırasında almadığı ücreti karşılamayı sağlayacak kazanca en az ücret denir"* biçiminde tanımlanıyor. Bu, bugünkü en az ücret tanımından ileri bir nitelik gösteriyor. Çünkü, 1) Tek bir kişinin değil aile başının gereksinimlerinin göz önünde tutulmasını öngörüyor. 2) Aile başının olağan harcamalarını ölçü alıyor. 3) Makul bir eğlence de bu harcamalar içinde bulunuyor. 4) Eğer hafta tatili gününde ya da günlerinde ücret ödenmiyorsa, saptanacak ücretin düzeyi bu durumu karşılamayı

33) Gerekçenin tam metni için bkz. Mesut Gülmez; agy, s. 354-361.

amaçlıyor. Tasarı, işçi ücretlerini ayrıcalıklı alacaklar saymakta ve iş bağıtından doğacak uyuşmazlıkların sulh yargıçlarınca çözüleceğini belirlemektedir.

2) Tasarı, ikinci kesiminde çalışma sürelerinin günde 8 ve haftada 48 saat olacağını saptıyor. Sağlık bakımından gerekli görüldüğünde, kimi işlerde bakanlar kurulu 8 saatten daha az bir çalışma süresi saptayabilecektir. Gece çalışmaları değişimli olacaktır. Başta maden ve taş ocaklarının yeraltı işleri olmak üzere sağlığa zararlı olabilecek işlerde işçiler, hekim raporu sakıncasız gördüğü takdirde çalıştırılabilirler. Bunun yanında, kentler dışındaki işyerlerinin işverenleri, işçiler için konut yapmak zorundadırlar. İşverenler ayrıca ilk eğitimlerini yapmamış işçilere dönük eğitim kursları açmakla yükümlü tutulmuşlardır.

Genel olarak çalışma yaşı *on iki* olarak saptanmıştır. Fakat on altı yaşını bitirmemiş çocukların sanayi kuruluşlarında çalışabilmeleri için sağlık bakımından bir sakınca doğmayacağına ilişkin bir hekim raporunun alınması gerekli sayılmıştır. On iki, on altı yaş arasındaki çocuklar sanayi kuruluşlarında günde 8 saatten fazla çalıştırılamayacaklardır. Kadınların ve on sekiz yaşını doldurmamış çocukların tehlikeli ve sağlığa zararlı işlerde çalıştırılamayacakları bir tüzük ile saptanacaktır. Kadınların ve on altı yaşını doldurmamış bulunan çocukların geceleri çalıştırılmaları yasaklanmıştır.

3) 1932 tasarısı çalışanların sosyal güvenliğinin sağlanmasına ilişkin ilk adımı atmış ve üçüncü kesimi içinde İş Kazaları Sigortasının Kurulmasını öngörmüştür. Sigortanın gerektirdiği tüm primler işveren tarafından ödenecektir. İş kazası sigortası, maluliyet ve ölüm durumlarını kapsayacak ve gereken bütün tedavi harcamalarını üstlenecektir. Tasarı, iş kazası sigortasının kurulup işlerlik kazanmasına ilişkin bütün ayrıntıları içeren olumlu bir bütün düzenleme yapmıştır.

4) 1932 tasarısının ikinci kısmının birinci kesimi, İşçileri Yerleştirme başlığını taşıyor. Bir kamu hizmeti olarak düşünülmüş olan işçileri işe yerleştirme, bugünkü deyimi ile iş ve işçi bulma parasız olacaktır. İşe yerleştirme konusunda illere ve belediyelere önemli görevler verilmiştir. Bu konuda geniş ölçüde *merkeziyetçilikten* uzaklaşma görülüyor. Paralı iş ve işçi bulma büroları, faaliyetleri ise yasaklanıyor.

5) Tasarının ikinci kısmının ikinci kesimi, *Mesleki Birlikler* adını taşıyor. Aynı sanatı veya birbirine benzeyen, birbirine bağlı olan sanatları yaparak belli ürünler üretmeye uğraşan kişiler, aralarında mesleki birlikler kurabileceklerdir. Bunların uğraşacakları işler, yalnız ekonomik, sınai, ticari ve tarımsal çıkarların incelenmesi ve savunulmasıdır. Ne bu kesimde, ne de tasarının başka bir yerinde işçilerin de örgütlenmeleri, haklarını ve çıkarlarını koruyabilmek için mesleksel örgütler, başka bir deyişle sendikalar kurmaları öngörülüyor. Bu, tasarı içinde önemli bir eksik olarak beliriyor, onun ileri ve haklı düzenlemelerini gölgeliyor. İş-

çilerin, sendikalar içinde örgütlenmelerine bugün olduğu gibi geçmişin bir döneminde de hep kuşku ile bakılmıştır. Bu eksiklik, doğal olarak, tasarının 148-163. maddeleri içinde açıklanan *Toplulukla İş Uyuşmazlıkları ve Uyuşmazlıkların Çözüm Yolu* başlıklı düzenlemelere de yansıyor. Grev düzenleniyor, fakat açık bir tanımı yapılmıyor. Deniliyor ki, *"işçiler veya iş sahipleri ortak çıkarlarını korumak için aralarında uyuşarak yasa hükümlerine uymak koşulu ile birlikte hareket etmek hakkını haizdirler."* Ne var ki, örgütlenmemiş ve sendikasız bırakılmış işçilerin grev yapabilmeleri de son derece güç olduğundan bu hakkı kullanabilecekleri de kuşkuludur. Grevle sonuçlanan uyuşmazlıkların uzlaştırma yankurulları ve hakem yolu ile çözülmesi esası kabul edilmiştir.

6) Tasarının üçüncü kısmı uygulamayı sağlamak için bir İş Teftiş Kurulu kurulmasını öngörüyor. Teftişin hangi esaslara dayandırılacağını belirliyor. Bunun yanında çalışma yaşamı ile ilgili konularda önerilerde bulunmak ve gerektiğinde hükümete danışmanlık yapmak için de bir Yüksek Danışma Kurulunun oluşturulması tasarıda yer alıyor.

7) 1932 tasarısı da TBMM'de görüşülüp bir sonuca ulaştırılmamıştır. İktisat Bakanlığına Celâl Bayar gelince, 14.1.1933 tarihli bir yazı ile Başbakanlığa başvurarak, tasarının kendi bakanlığında yeniden değerlendirilmesi için geri alınmasını istemiştir. Tasarı 16.4.1934'te Büyük Millet Meclisince, hükümete geri verilmiştir.

Yukarıda gördük ki, 1932 tasarısı yetersiz olmakla birlikte, 1921'den sonra bir iş yasası çıkarmak için yapılan çalışmaların ve Büyük Millet Meclisine sunulan iş yasası tasarılarının bizce en iyisidir. Emek - sermaye ilişkilerinde en çok dengeye yönelmiş bir nitelik taşımaktadır. Sendika hakkı konusunda sessiz kalmakla birlikte, grev hakkını tanıyıp düzenlemekle liberal bir yanını belirlemektedir. İş kazaları, malullük ve ölüm sigortalarına yönelmekle sosyal güvenlik düzenlemelerine olumlu bir açılış yapmaktadır. Ancak işveren kesimi çeşitli yollardan tasarıya karşı çıkmıştır. İşverenler için yeni yükümlülükler getirdiğini ileri sürmüşlerdir. Bütün bunların yanında, izlenmekte olan ekonomik politikadan, yani liberalcilikten bir geri dönüş de başlamıştır. Bu gelişmelerin ışığında ve yeni bir siyasal yapılanmayla daha otoriter nitelik kazanan tek parti düzenine doğru değişik adımların atıldığı bir sırada 1932 tasarısının yeniden gözden geçirilmesi isteği doğal sayılmalıdır.

F) İş Yasaları (1936-1971)

1923 Türkiye İktisat Kongresinin kararlarına uygun olarak oluşan liberal ekonomik politika, 1927'de çıkarılan Sanayii Teşvik Yasasının sağladığı vergi, gümrük bağışıklıkları, taşıma, hammadde kolaylıkları, sanayi kuruluşlarına parasız yer, arsa tahsisleri, işçi tedariki ve benzeri

önlemler yolu ile geniş ölçüde desteklenmiştir. Tam bağımsız Türkiye'nin ancak ekonomik bakımdan güçlü olmaya dayanacağı ısrarla belirtilmekteydi. Atatürk İktisat Kongresinde, *"Yeni Türkiyemizi layık olduğu sağlıklı düzeylere çıkarabilmek için kesin olarak iktisat işlerimize birinci derecede ve en çok önem vermek zorundayız. Çağımız tamamen iktisat çağından başka bir şey değildir"* derken, bunu vurguluyordu. Atatürk bu düşüncelerini Kurtuluş Savaşını kazanıp ülke topraklarını yabancıların paylaşımından kurtardığı yıllar içinde de çok açık bir biçimde ve durmadan yinelemiştir. Diyordu ki, *"...Bugünkü savaşımlarımızın amacı tam bağımsızlıktır. Bağımsızlığın bütünlüğü ise, ancak mali*[34] *bağımsızlık ile olanaklıdır. Bir devletin maliyesi bağımsızlıktan yoksun olunca o devletin yaşamının her dalında bağımsızlık yok olur. Çünkü devletin her dalı iktisat ile yaşar. Ekonomik bağımsızlığın korunması için ilk koşul bütçenin ekonomik yapı ile uyumlu ve dengeli olmasıdır. Şu halde devlet, varlığını yaşatmak için dışarıya başvurmadan ülkenin gelir kaynakları ile yönetimini sağlamanın çare ve önlemlerini bulmalıdır. Ve bu, mümkündür"*[35]. Bu düşüncelerle 1923-1932 arasında yürütülen liberal ekonomik politikalar sanayileşme yolunda umulan sonuçları getirmedi. Sanayileşmenin büyümesi öteki kesimlere oranla yetersiz kaldı. İktisat Bakanı Mustafa Şeref'in emek-sermaye ilişkilerinde dengeyi sağlamaya dönük politikası sanayiciler nezdinde tepki ile karşılandığı için bir bakan değişikliği gerçekleşmiş ve istifa etmek zorunda kalan Mustafa Şeref'in yerine sanayici ve tüccara daha yakın Celâl Bayar, İktisat Bakanlığına getirilmiştir.[36] Yeni İktisat Bakanı Bayar, iş çevrelerini yatıştıracak uygulamalara derhal başladı ve 1932 yasalarının sivri köşeleri törpülendi. Ancak bu törpüleme, hiçbir zaman 1930, hatta 1932 öncesine dönüş anlamına gelmeyecekti. Devlet yatırımcı, işletmeci ve denetleyici bir öğe olarak iktisadi hayatın gelişmesine ve işleyişine büyük ölçüde egemen oluyordu[37]. Böyle olduğu Başbakan İsmet İnönü'nün 1933'te Kadro dergisinde yayımlamış olduğu ilginç bir makalede de açıklığa ulaşıyordu. İnönü, *"...En serbest olduğu sanılan bir sanat ve ticaret müreffeh olabilmek için kesinlikle devletin yardımına ve karışmına gereksinim göstermektedir. Koyduğumuz gümrük korumaları veya öteki önlemlerin varolmadığını bir an için tasavvur edebilir misiniz? En serbest nice nice kurumları sert fırtınalara karşı tutunduran devlettir. Devlet elbette serbest bir bezirgân gibi birçok durumda kâr etmeyecektir. Devletçiliğin en büyük ya-*

34) Atatürk burada mali sözcüğünü iktisadi, ekonomik anlamında kullanmıştır.

35) Atatürk'ün TBMM'nin 1. dönem toplantı yılını açış söylevi, **Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** D.1. Cilt, 18. 52.

36) Türk devletçiliğinin önde gelen kurucusu durumunda olan İktisat Vekili Mustafa Şeref Özkan'ın gözetiminde ve Mehmet Ali Dağpınar'ın yönetiminde hazırlanan 1932 tasarısı, Uluslararası Çalışma Örgütünün incelenmesine sunulmuş ve çok olumlu bir yanıt alınmıştır. Fransız İş Hukukçusu ünlü Prof. Justin Godart Türk hükümetini bu tasarı dolayısı ile 16. Uluslararası Çalışma Konferansında kutlamıştır.

37) Korkut Boratav: **Türkiye İktisat Tarihi,** İstanbul, 1988, s. 52.

ran da bu kadar cesurca önlemler almasının mümkün olması ile açıklanabilir." [38] Devletçilik gelişmeleri 1930'lu yıllarda uygulamalarda bu düşüncenin biraz gerisinde, biraz ötesinde oluşan politikalar içinde sürdü. Atatürk, *"endüstrileşme en büyük ulusal davalarınız arasında yer almaktadır,"* diyor. İnönü *"modern ve ilerici bir millet endüstrisiz olamaz,"* gereğini vurguluyor ve bu amaçla plancılığı sanayileşmenin etkin bir aracı olarak görüyordu. Türkiye'nin İlk Beş Yıllık Sanayi Planı bu düşünceler doğrultusunda hazırlanıp 1933- 1937 yıllarını kapsayarak yürürlüğe konuldu. Planın amacı, hammaddesi ülke içinde üretilen veya üretilebilecek sanayii Türkiye'de kurmak idi.[39] İşte bu devletçi, plancı ekonomik politikalara koşut olarak bir *devletçi sosyal politika* da 1933'ten itibaren önceki yıllara oranla çok daha yoğun olarak duyuluyordu. Çünkü bir işçi sınıfı da doğmaya başlamıştı.

Ekonomik politikalardaki bu yeni oluşumun yanında siyasal yaşamda da bazı gelişmelerin varlığını hemen vurgulamamız gerekir. Şunu saptıyoruz: 1930'da birden çok partili siyasal yaşam deneyimi yaşandı. *Cumhuriyetçi Serbest Fırkanın* devrimlere ters düşen akımlar tarafından kullanılmak doğrultusundaki gelişmeler, bu partinin kendisini feshetmesi ile sonuçlandı. Bundan böyle tek partili siyasal yaşam gittikçe otoriter bir nitelik kazanarak sürdü. Cumhuriyet Halk Partisi ile devlet özdeşleşti. Valiler, CHP'nin il başkanlıklarını da yürütme ile görevlendirildi. İçişleri Bakanı, Parti Genel Sekreterlik görevini de üstlendi. Bu parti-devlet özdeşleşmesi sonraki yıllarda daha da gelişti. CHP'nin 1935'te tamamladığı ve pekiştirdiği altı ilkesi, yani *cumhuriyetçilik, milliyetçilik, halkçılık, devletçilik, laiklik ve devrimcilik* ilkeleri, 1937'de anayasanın 2. maddesini oluşturdu. O dönemde CHP Genel Sekreteri Recep Peker diyordu ki, *"Biz hükümetçe de partice de devletçiyiz. Buna karşı olanlar liberallik de serbest olsun diyorlar. Liberal sistem ulusun başarı yollarını kapamak demektir. Devletçilik bir parti niteliği olarak kalmamalı, devletin nitelikleri arasında yerini almalıdır."*[40] Devletin ekonomik alanda benimsemiş olduğu devletçilik ilkesine koşut olarak siyasal rejim de, doğal olarak ve başka toplumsal olguların etkisi altında katılaşmıştır. Tek parti yönetimi ve otoritarizmi ağırlık kazanmıştır. Başka bir deyişle siyasal rejimin demokratikleşmesi istek ve düşünceleri bir süre arka-plana itilmiştir. Devletçiliğin başarıya ulaşması için daha otoriter bir siyasal rejim gerekli görülmüştür. Böylece bir süre, II. Dünya Savaşı sonrasına kadar bir parti ve bir önder yönetimi dönemi yaşanmıştır. Bütün bu durumlar doğal olarak olumlu ve olumsuz yanları ile sosyal politikalara da yansımıştır.[41] Birbirini izle-

38) Başvekil İsmet İnönü; Fırkamızın Devletçilik Vasfı, **Kadro,** sayı 22, Yıl 1933.

39) Türkiye'deki devletçilik ve kalkınma plancılığı ile ilgili olarak daha fazla ve ayrıntılı bilgi için bkz. Cahit Talas; **Ekonomik Sistemler,** Ankara, 1977.

40) Hikmet Bila; **CHP Tarihi,** 1919-1979, Ankara, 1979, s. 112.

41) Yukarıda sözü edilen tasarılar hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz. Mesut Gülmez; **Türkiye'deki Çalışma İlişkileri** (1936 Öncesi) Ankara, 1983. Selim İlkin; Devletçilik Döneminin İlk Yıllarında İşçi Sorununa Yaklaşım ve 1932 İş Kanunu Tasarısı, **Gelişme** dergisi, 1978 özel sayısı

yen ve sonuçlanamayan tasarılardan sonra 1934'te yeni bir tasarı hükümet tarafından Büyük Millet Meclisine sunuldu. Tasarı, 159 maddeden oluşuyordu. Doğal olarak içinde bulunduğu ekonomik, sosyal ve siyasal ortamın bütün niteliklerini, zorunlu kıldığı düzenlemeleri yansıtıyordu. Bunların yanında bir bütünü kapsamakta ve bireysel haklardan düzenlemelerden yola çıkarak toplu işçi ve işveren ilişkilerine, iş ve işçi bulma hizmetlerine, sosyal sigortaların oluşturulmasına doğru önemli adımları atıyordu. Bireysel haklar bakımından oldukça çağdaş nitelikler taşıdığı halde, işçilerin toplu olarak kullandıkları hak ve özgürlükleri yasaklıyor, ya da sessiz kalıyordu. Sendika kurma hak ve özgürlüğü, toplu pazarlık hakkı konularında sessiz kalmış ve grev hakkını yasaklamıştı. Bu durumun doğal bir sonucu olarak da toplu iş uyuşmazlıklarında zorunlu uzlaştırma ve hakem (tahkim) yolunu seçmişti. Böylece devlet, çalışma yaşamının tek düzenleyicisi durumuna gelmiş oluyordu. Bu yanları ile yeni İş Yasası tasarısı tam bir rejim yasası olma niteliğini kazanıyordu. Kuşkusuz, 1933-1938 döneminde benimsenip izlenmiş olan *planlı devletçi* iktisat politikası da tasarının niteliklerinin oluşmasında önemli bir etken olmuştur. İş Yasası tasarısı 8 Haziran 1936'da önemli bir değişikliğe uğramadan Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edilip yasalaştıktan sonra CHP'nin Genel Sekreteri Recep Peker söz alarak şöyle demişti: "*...Bu kanunla Türkiye'de iş hayatı yeni rejimimizin istediği ahenk ve çalışma yoluna girecektir.*

Arkadaşlar, bizim neslin derece derece acılarını tatmış olduğumuz liberal devlet tipinin çekiştirici, çarpıştırıcı ve yurtiçinde ulus birliğini bozucu ruhunu her gün yeni bir tedbirle ortadan kaldırarak bunun yerine ulusal devlet tipindeki birlik ve beraberlik zihniyetinin tatbikatını hayatınıza aşılıyoruz.

Arkadaşlar, yeni İş Kanunu sınıfçılık şuurunun doğmasına ve yaşamasına imkân verici hata bulutlarını ortadan silip süpürecektir. Bu kanunla milli hayatın iş alanında muvazene kurulacaktır." Görülüyor ki, Genel Sekreter Recep Peker'in bu açıklamaları, demokrasinin temel ilke ve kuralları ile derin bir bağdaşmazlık içindedir. Çoksesli ve düşüncelerin özgürlük içinde açıklanması ve tartışılması yerine teksesli bir düzen yeğleniyor. Çoğulcu, özgürlükçü ve katılımcı bir demokrasinin yararına inanılmıyor. Bu durumu en çok yansıtan gelişme yeni İş Yasasının toplu düzeydeki işçi ve işveren ilişkilerine bakışı ve bu ilişkilerin devletin gözetimi altında sürdürülmesini amaçlayan yasakçı ve müdahaleci düzenlemeleridir. İşçi hakları ve özgürlükleri bakımından demokrasi ilkeleri ve kuralları ile uyum içinde olan 1932 İş Yasası tasarısının hükümet tarafından Büyük Millet Meclisinden geri alınmış olması nedenleri de böylece açıklığa çıkmış olmaktadır. Öte yandan, geri kalmışlığı ne olursa olsun, kapitalist nitelikli bir toplumda sınıf gerçeğinin yadsınması da önemli bir çelişkidir. Bu tür toplumlar için önemli ve yararlı olan, toplu

olarak kullanılan işçi hak ve özgürlüklerini geliştirerek emek ile sermaye arasındaki güç dengesini sağlamaktır.

Hazırlanmasında kimi yabancı uzmanların da kesinliğe ulaşmamış katkıları olduğu söylenen İş Yasası, bireysel nitelikli işçi-işveren ilişkileri düzenlemeleri açısından genellikle çok daha olumlu ve çağının gelişmelerine uygundur. İş bağıtı, ücret, en az ücret, çalışma süreleri, çocuk ve kadın işçilere ilişkin özel normlar ve koruyucu önlemler, kıdem tazminatı, işçi sağlığı, iş güvenliği, iş ve işçi bulma hizmetlerinin kamu hizmeti niteliğine dönüştürülmesi, sosyal sigortalara ilişkin ilke hükümleri ve uygulamanın etkinliğini sağlayacak denetim mekanizmaları ele alınan, düzenlemelere bağlanan başlıca konular olmuştur.

Denilebilir ki Türkiye'nin 1930'lu yıllardaki ekonomik, toplumsal ve siyasal yapı ve gereksinimleri, daha ileri normları özümseyebilecek düzeylere ulaşamamıştı. Böyle olmakla birlikte, iki önemli yetersizlik *halkçı ve devrimci* Cumhuriyetin geleneğine ve atılımcılığına uymuyordu. Bunlardan biri topluca kullanılan işçi hak ve özgürlüklerinin yasakçı bir düzenlemeye bağlanmış bulunması; başka bir deyişle işçilerin özgür olarak oluşturdukları örgütleri yolu ile hak ve çıkarlarını savunma ve geliştirmeleri yolunun tıkanmış olmasıdır. Bu nedenle çalışma yaşamı, hem canlılığını yitirmiş, hem de sosyal adaletin ve sosyal refahın yaygınlaştırılmasını sağlayıcı önemli bir çağdaş güçten yoksun bırakılmıştır. İşçiler, her bakımdan etkin olabilecek ağırlıklarını, sosyal politikaların oluşmasına koyamamışlardır. Daha açık söylersek, devlet-işçi-işveren üçlüsünde işçilerin yeri boş bırakılmıştır. Daha önce de belirttiğimiz gibi, en demokratik havaların estiği yıllarda bile işçi örgütlerine kimi çevrelerce hep kuşku ile bakılmıştır.

Yukarıdaki durumlar dışında 1936 tarihli İş Yasasının en büyük eksikliği uygulama alanının çeşitli yollardan sınırlanması içinde görülüyor. Gerçekten yasa bir yandan, 1) yapmış olduğu işçi tanımı yolu ile düşün işçilerini kapsamı dışında tutmuş, 2) bir yandan başta tarım kesimi olmak üzere kimi ekonomik kesimi uygulama alanı dışına çıkarmış ve 3) bir yandan da, sayısal bir sınır getirerek 10'dan az işçi çalıştıran işyerlerini de kapsam dışında bırakmıştır. Bu sınırlamalar 1950'li yıllara kadar sürdükten sonra yavaş yavaş yumuşatılarak giderilmiştir. Giderilemeyen, tarım kesiminde çalışan işçilerin günümüze değin genellikle sosyal politikaların dışında kalmaları ve devletin koruyuculuğuna bir türlü ulaşamamış olmalarıdır.

1936 tarihli İş Yasası uzun sayılabilecek bir dönem yürürlükte kaldıktan, bu arada kimi önemli değişiklikler geçirdikten sonra 1971'e ulaşmıştır. Yürürlükte kaldığı dönemde geçirmiş olduğu değişiklikleri, sonraki gelişme ve düzenlemeleri de kapsayarak bir bütünselleşme yoluna girmiştir. Başka bir deyişle, 1936-1970 yılları arasında çıkarılan çalışma yasalarını da önemli ölçülerde kapsayarak genişlemiş, olgunla-

şarak büyümüştür. Bireysel işçi hakları bakımından gelişmiş, toplu kullanılan işçi hak ve özgürlükleri konusunda ise, yasaklardan arındırılmıştır. Bu son hak ve özgürlükler kendi özel yasaları ile yeni düzenlemelere bağlanmıştır. Aşağıda 1936 tarihli birinci İş Yasasının 1971'de ikinci İş Yasası ile değiştirilmiş durumunu ve içeriğini kısaca açıklamaya çalışacağız. Yinelemelerden kaçınmak için burada böyle bir yöntemi izlemekte yarar gördük.

a) Uygulama Alanı: 1936 tarihli birinci İş Yasası kapsam, başka bir deyişle uygulama alanı bakımından önceleri oldukça daraltıcı bir nitelik gösteriyor. Çalışanların önemli bir bölümünü kapsamı dışında bıraktığı için değerini, bir ölçüde de olsa yitirdiğini söylemek mümkündür. Bu durum daha sonraki değişmelerle ve 1971 ikinci İş Yasası ile giderilmiştir. Bununla birlikte, bu değişmeler, tarım kesimini bugüne değin kapsamış değildir. Birinci İş Yasasındaki 2. maddenin koymuş olduğu ilke şöyle idi: *"Bu kanun mahiyeti itibariyle yolunda işleyebilmesi için günde en az 10 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 uygulanmaz."* Görülüyor ki, yasa, uygulama alanını belirleme bakımından, 1) çalıştırılan işçi sayısı, 2) ekonomik kesim, 3) işçi niteliği bakımından bir ayrım yapmıştır. Şimdi bu durumlara biraz açıklık getirelim.

Sayısal Ölçüt: Çalıştırılan işçi sayısı ölçütü yasanın uygulama alanını oldukça daraltmıştır. Gerçekten, yukarıdaki 2. maddede belirlendiği üzere İş Yasası *mahiyeti itibariyle yolunda işleyebilmesi için günde en az on işçi çalıştırmayı gerektiren* işyerlerinde çalışan işçilere uygulanacaktır. Burada dikkat edilmesi ve üzerinde durulması gereken konu, *on işçi* ölçüsünün kesin bir sınırı yansıtmamasıdır. Eğer bir işyerinin normal işlemesi için on işçi çalıştırması gerekliyken, işveren yasanın uygulama alanı dışında kalabilmek niyeti ile ya da başka nedenlerle on işçiden daha azını çalıştırmakta ise, bu durum geçerli sayılmayarak o işveren, işyeri ve işçiler İş Yasasının uygulama alanı içinde görüleceklerdir. Yani durumu nedeni ile 10 işçi çalıştırması gereken işyerleri daha az işçi çalıştırmak yolu ile kapsam dışına çıkamayacaktır. Yasanın bu sayısal olumsuz ve çok sayıda işçinin yasadışı kalmasına, dahası yönetim ile işverenler arasında sürekli anlaşmazlıklara neden olan bu hükmü, bir süre sonra yeniden ele alınarak yumuşatılmıştır. 1949'da kabul olunan ek bir yasa, bakanlar kuruluna, İş Yasasını daha az sayıda işçi çalıştıran işyerlerine uygulama yetkisi tanımıştır. Bakanlar kurulu bu yetkiye dayanarak yasanın hükümlerini 4 işçi çalıştıran işyerlerine kadar genişletmiştir. Genel eğilim, kapsamı bir işçi çalıştıran işyerlerine kadar yaymak doğrultusunda olmuştur. Bu eğilim mevsimlik işler bakımından da geçerlidir.

Ekonomik Kesim: İş Yasasının uygulama alanını sınırlı tutan bir düzenleme de kimi ekonomik kesimin uygulama dışında tutulmuş olmasıdır. Yukarıda 2. madde içinde görüldüğü üzere yasa, 1) deniz ve hava taşımacılığını, 2) tarım kesimini, 3) ailenin üyeleri tarafından evde yapılan işleri kapsamı dışında tutmuştur. Bu kesimler dışında, başta sanayi olmak üzere öteki ekonomik kesimler İş Yasasının uygulama alanı içindedir.

İşçi Tanımı: İş Yasası sınırlayıcı bir işçi tanımını da benimseyerek uygulama alanını bir kez daha daraltma yoluna girmiştir. Yasanın birinci maddesine göre işçi, bir iş bağıtı nedeniyle, başka bir kişinin işyerinde bedenen ya da hem bedenen, hem fikren çalışan kimsedir. Kuşkusuz bu, doğru olmayan bir tanımdır. Çünkü işçiliği, işçi niteliğini gelirin kaynağı belirler. Eğer bir kimse, ister bedensel, isterse düşünsel faaliyette bulunsun, gelirinin kaynağı, onun çalışması, emeği ise, işçidir. Bu durumda, bize göre 1936 tarihli İş Yasasının işçi tanımı yapaydır. Aslında düşün işçilerini uygulama alanı dışında tutmayı amaçlamıştır. Yukarıdaki yasal tanıma göre işçi sayılmak için bedenen, ya da hem bedenen hem fikren çalışmak gerekir. Bu ayrım ne mantıksaldır, ne de uygulamayı kolaylaştırıcıdır. Yukarıdaki tanımın koymuş olduğu kurala iki ayrallık tanınmıştır. Bunlardan biri, sosyal sigortalar bakımından söz konusudur. İş Yasasının 101. maddesi tarım dışında kalan, yani fikren çalışan kimseleri de kendi uygulama alanı içine almıştır. Aynı durum ve ikinci ayrallık 1952 tarihli Basın İş Yasası ile basın mesleğinde çalışan düşün işçileri için de geçerli sayılmıştır.

1475 sayılı ve 25.8.1971 tarihinde kabul olunan ve 3008 sayılı birinci İş Yasasının yerini almış bulunan ikinci İş Yasası gelişmelerin ve deneylerin ışığı altında yeni ve doğru bir işçi tanımına ulaşmış (Mad.1) ve yasanın uygulama alanını yeniden belirlemiştir (Mad.2). Birinci maddeye göre, *bir hizmet aktine (bağıtına) dayanarak herhangi bir işte ücret karşılığı çalışan kişiye işçi denir.* Böylece, "bedenen, fikren" gibi yapay bir ayrım arkada bırakılmıştır. İşçiliği belirleyen öğenin çalışma-emek gücü ile bu çalışmaya ya da emek gücüne ödenen ücret-gelir olduğu açıklığa kavuşmuştur. Bu tanıma giren kişiyi, yani işçiyi çalıştıran tüzel veya gerçek kişiye de işveren denilmiştir. İşte, bu tanımlardan yola çıkılarak yasanın 2. maddesi uygulama alanını belirlemiştir. Buna göre İş Yasası, beşinci maddedeki istisnalar (ayrallıklar) dışında kalan bütün işyerlerinde, bu işyerlerinin işverenleri ile işveren vekillerine ve işçilerine faaliyet kollarına bakılmaksızın uygulanır. Sözü edilen 5. maddede açıklanan ayrallıklar, yani İş Yasasının uygulanmayacağı işlerin başlıcaları, 1) tarım kesiminde çalışanlar ile, 2) aile üyelerince evlerde ve el sanatlarında, 3) ev hizmetlerinde ve 4) aile ekonomisi sınırları içinde kalan tarımla ilgili her çeşit yapı işleridir. Yasa 5. maddesinde ayrallıkları saydıktan sonra 6. maddesinde hangi işlerin sanayi ve ticaretten sayılaca-

ğını, yani uygulama alanının her iki kesiminin kapsadığı çeşitli işleri ayrı ayrı saymaktadır. Söz konusu iki kesimin yani sanayi ve ticaretin kapsadığı işlerin bir bölümü sürekli, bir bölümü de süreksiz iş sayılmıştır (Mad.8). Buna göre nitelikleri bakımından en çok 30 işgünü süren işlere süreksiz iş, bundan fazla süren işlere de sürekli iş denilmektedir.

b) Normatif Bireysel Haklar: İkinci İş Yasası daha kısa olup 112 madde ve 10 bölüm ve 4 geçici maddeden oluşuyor. Birinci bölüm, "Genel Hükümler"i (Mad.1-8), ikinci bölüm "Hizmet Akti"ni (Mad.9-25), üçüncü bölüm "Ücret"i (Md.26-60), dördüncü bölüm "İşin Düzenlenmesi"ni (Mad.61-72), beşinci bölüm "İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği"ni (Mad.73-82), altıncı bölüm "İş ve İşçi Bulma"yı (Mad.83-87), yedinci bölüm "İş Hayatının Denetim ve Teftişi"ni (Mad.88-95), sekizinci bölüm "Sosyal Sigortalar"ı (Mad.96), dokuzuncu bölüm "Ceza Hükümleri"ni (Mad.97-108), onuncu bölüm "Son Hükümler"i (Mad.109-112) düzenliyor. Şimdi, bu ikinci İş Yasasının felsefesi ve içeriği açısından bir düşünceye varmak için kısa, ayrıntılara girmeyen kimi genel açıklamalar yapmakla yetineceğiz. Özellikle iş hukukunun sınırlarını zorlayıp tarihsel nitelikli bu çalışmanın gereklerini aşmamaya çalışacağız.

İş Bağıtı: Yasada hizmet akti olarak yer alan iş bağıtı genel olarak işverenin ve işçinin karşılıklı yükümlülüklerini içerir. Daha çok işçinin çıkarlarını koruma amacını güder. İş bağıtı yazılı ya da sözlü olur. Hukukumuzda iş bağıtı önce Borçlar Yasasında ele alınarak tanımı yapılmıştır. Buna göre, *iş bağıtı öyle bir sözleşmedir ki, onunla işçi belirli ve belirli olmayan bir zaman süresi içinde iş görmeyi ve iş sahibi de ona bir ücret ödemeyi üstlenir (Mad. 313).* İş Yasası belirli süresi bir yıl veya daha uzun sürekli iş bağıtlarının yazılı yapılmasını zorunlu kılmıştır. Buradaki amaç işveren karşısında korunmaya daha çok gereksinim duyan işçinin gerektiğinde, çıkarlarının daha etkin bir biçimde korunmasını sağlamaktır. Bu amaç, iş bağıtının yazılı yapılmadığı durumlarda işverenin, işçinin isteği üzerine, kendisine genel ve özel iş koşullarını gösteren ve imzasını taşıyan bir belge vermekle yükümlü tutulmuş olması ile daha açık olarak belirmektedir. Daha önce gördüğümüz üzere liberal düşüncenin egemen olduğu Sanayi Devrimi döneminde yaygın olan uygulama bireysel iş bağıtı idi. Sermaye, ekonomik bakımdan güçsüz, iş bulabilmek için birbirleri ile yoğun bir rekabet içinde olan işçileri hep bireysel bağıta zorlamış ve bu yoldan kendi koşullarını işçilere kolaylıkla kabul ettirmiştir. Toplusözleşmeciliğin, daha çok Birinci Dünya Savaşından sonra yaygınlaşmaya başladığını görüyoruz. Toplusözleşmecilik Türk hukukuna 1926'da Borçlar Yasasının kabulünden sonra *Genel Sözleşme* adı ile girmiştir. Fakat toplu pazarlık ve onun sonunda ortaya çıkabilecek toplusözleşmecilik düzeninin doğup yaygınlaşması için 1960'lı yılları beklemek gerekmiştir.

Bireysel iş bağıtının yanında Türkiye'de *Takım Sözleşmesi* denilen bir düzen hem birinci İş Yasası, hem de ikinci İş Yasası içinde yer almıştır. Daha çok Ege ve Çukurova bölgelerinde tarını kesiminde uygulama alanı bulan Takım Sözleşmesi geleneklerin yarattığı ve oradan İş Yasalarına geçen bir sözleşme türüdür. Bu sözleşme, işçiler adına hareket eden bir kişi ile işveren arasında yapılır. İş Yasasının deyimi ile işçiler adına sözleşmeyi görüşen, ücreti ve öteki çalışma koşullarının pazarlığını yapan kimse bir kılavuzdur, yöreyi tanır. Çalışılacak işkolunun niteliklerini, gerektirdiği beceri ve koşulları bilir. İş piyasasının durumu hakkında yeterli bilgilere sahiptir. Bu bilgilerin ışığı altında hareket ederek Takım Sözleşmesinin pazarlığını yapar. İşçilerin çıkarlarını savunma durumundadır. Bununla birlikte Takım Sözleşmeciliği emek gücünün sömürülmesine son derece elverişlidir. Takım kılavuzu çalışmaz. İşçilerin emeğini pazarlar. Bu durumda onların sırtından geçinir. Ücretlerden yüzde alır. Bazen işverenle de anlaşarak emeği ucuza pazarlama yoluna da girebilir.

İş Yasasının 10. maddesine göre, birden çok işçinin meydana getirdiği bir takımı temsilen bu işçilerden birinin takım kılavuzu sıfatıyla işverenle yaptığı sözleşmeye Takım Sözleşmesi denir. Bu takım aslında takım kılavuzunun durumunu tam anlamı ile yansıtmaz. Takım kılavuzu bir işçi değildir. Çoğu kez kendisi çalışmaz. Bir pazarlayıcıdır. Bu pazarlama karşılığı olarak gelirini işçilerden aldığı komisyonlarla sağlar.

Takım Sözleşmesinin süresi ne olursa olsun yazılı yapılması zorunludur.

İş bağıtlarında genellikle bir deneme süresi vardır. Bu süre taraflara kesin bir karar vermeden önce bir düşünme ve sağlıklı bir karar verebilme olanağı sağlar. Bu yoldan taraflar birbirlerini denerler. İş Yasası deneme süresini bir ay olarak saptamıştır (Mad. 12). Bu süre içinde taraflar iş bağıtını bildirimsiz ve ödemesiz olarak bozabilirler. Toplu iş sözleşmeleri ile deneme süresinin üç aya kadar uzatılabilmesi de öngörülmüştür.

İş Bağıtının Bozulması: İş Yasası iş bağıtını düzenlerken, iki tarafın, fakat özellikle işçilerin çıkarları bakımından bağıtın bozulması durumunda uyulması gereken kimi kurallar koymuştur. Bir kez süresi belirli olmayan sürekli iş bağıtlarının bozulmasından önce durumun karşı tarafa bildirilmesi gerekir. İş bağıtının yürürlükte kaldığı süreye göre kimi öneller saptanmıştır. Buna göre altı aydan az sürmüş olan işlerde iki hafta, bir buçuk yıldan üç yıla kadar sürmüş işlerde altı hafta, üç yıldan fazla sürmüş olan işlerde ise sekiz hafta tutarında bir önel tanınır. Bu öneller iki taraf için de aynıdır. Önellerin bitiminde iş bağıtı bitmiş, bozulmuş (fesholunmuş) sayılır. İşveren bu öneller süresince işçinin ücretini ödemekle yükümlüdür. Bildirme koşuluna uymayan taraf yasada belirlenen önellere ilişkin ücret tutarında bir ödenceyi ödemek zorunda-

dır. İşveren işçinin bildirim önellerine ilişkin ücretini peşin ödemek suretiyle iş bağıtını sona erdirebilir.

Bu öneller işçi açısından son derece önemlidir. Çünkü işçi yeni iş arama olanağını bularak gelirinin sürekliliğini sağlayabilecektir. İstihdamı oylumunun yetersiz olduğu toplumlarda, bu nedenle, önellerin önemi daha da büyüktür.

Burada İş Yasasında iş bağıtının bozulmasına ilişkin bir kurala, özellikle değinmek istiyoruz. Deniliyor ki (Mad.13), işçinin sendikaya üye olması, şikâyete başvurması gibi nedenlerle işinden çıkartılması ve genel olarak iş bağıtını sona erdirme hakkının kötüye kullanıldığını gösteren öteki durumlarda önellere ilişkin ücretlerin üç katı ödence olarak ödenir.

Tarafların ayrıca ödence isteme hakları vardır.

Bilindiği üzere sendika işçilerin hak ve çıkarlarını koruyan önemli ve etkin bir örgüttür. Sendikanın güçlü olduğu işyeri ve işkollarında bireysel iş bağıtının yerini toplu iş sözleşmeleri alır. Böyle olduğu için ve emeğin sömürülmesini önlediğinden, genellikle işverenler sendikaları sevmezler. Onlara karşı olur ve sendika üyesi olmayan işçi çalıştırmayı yeğlerler, ya da işçileri sarı sendika denilen, işverenlerin etki ve müdahalelerine açık sendikalara üye olmaya zorlarlar. Bu durum Türkiye'de her zaman görülmüştür. Örneğin DİSK ve DİSK'e bağlı sendikalar işverenlerce genellikle yadırganmışlardır. Bu tür eğilimler, sendika seçme ve sendika üyesi olma hakkına karşı bir bölüm işveren tarafından gösterilen olumsuz tepkiler, birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de kimi yasal önlemlerin alınmasını gerekli kılmıştır. İş Yasasının 13. maddesinin son bendine göre işçinin sendikaya üye olması, şikâyete başvurması gibi nedenlerle işinden çıkartılması durumlarında ve genel olarak iş bağıtını sona erdirme hakkının kötüye kullanıldığını gösteren öteki durumlarda yukarıda belirlediğimiz önellerde ödenecek ücretin üç katı tutarında bir ödencenin işveren tarafından işçiye ödenmesi esası kabul edilmiştir. İşçilerin ayrıca ödence isteme hakları da saklı tutulmuştur.

Kıdem Ödencesi: Günümüzde çok tartışılan konulardan biri de kıdem ödencesi olmakla birlikte, yaygın bir uygulama olduğu söylenemez. Özellikle, 1) işten çıkarmaların haklı nedenlere dayandırılması gereğini kabul etmiş, 2) işsizlik sigortasının yaygın ve yeterli bir norma ulaşmış, 3) sendikaların güçlü ve toplu pazarlık düzeninin sağlam temellere oturmuş ve 4) işçilerin yönetime katılmalarının gelişmiş olduğu ülkelerde kıdem ödencesi uygulamasının yaygın olduğu söylenemez. Birinci İş Yasasından beri Türk iş hukuku ve sosyal politika düzeni içinde yer alan bu kurum işverenlerin korkulu rüyası, işçilerin ise gelecek güvencesi olma niteliğini taşımaktadır. Ücret düzeylerinin genellikle çok düşük, işçi emeklisi aylıklarının da son derece yetersiz kalması nedeni ile kıdem ödencesinin işçinin gözündeki önemi büyüktür.

Kıdem ödencesine ilişkin 14. madde uzun bir maddedir. Çeşitli değişikliklere uğramıştır. Değişiklikler işverenlerin etkileri ile genellikle işçilerin aleyhlerine olmuştur. Önemli değişiklikler 12 Eylül askeri müdahalesi döneminde gerçekleşmiştir. İş güvencesi kalkmıştır. Kıdem ödencesini ödemek koşulu ile işveren istediği zamanda iş bağıtını sona erdirebilir. İstihdamı oylumunun sürekli yetersiz kaldığı ve başka önlemlerle iş güvencesinin sağlama bağlanmamış olduğu ülkelerde bu tür düzenlemeler son derece sakıncalı ve haksızdır.

Belirli durumlarda işçi de iş bağıtına son vererek kıdem ödencesini kazanabilir.

Bu durumlar şunlardır: Muvazzaf askerlik hizmeti dolayısıyla; emeklilik, yaşlılık veya iş göremezlik aylığı veya toptan ödeme ile iş bağıtının sona erdirilmesi veya kadının evlendiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde kendi arzusu ile sona erdirmesi ya da işçinin ölümü ile son bulması durumlarında işçinin işe başladığı tarihten başlayarak iş bağıtının devamı süresince her geçen tam yıl için işverence işçiye 30 günlük ücreti tutarında kıdem ödencesi ödenir.

Görüldüğü üzere kıdem güvencesi çalışılan her yıl için işçinin işten ayrıldığı sıradaki ücretinin 30 katı tutarında olacaktır. İşyerinin devri durumunda eski işveren kendi sorumluluğu dönemine isabet eden kıdem ödencesini ödemekle yükümlüdür.

Kıdem ödencesi nedir? Hangi nedenler böyle bir kurumun benimsenmesini gerektirmiş ve haklı kılmıştır? Bu konuda değişik düşünceler ileri sürülebilir. Bizce iki düşünce ağır basabilir. Bunlardan biri uzun yıllarını bir işyerine, bir işyerinin hizmetine sunmuş, işyerinin görünen ve görünmeyen sıkıntılarına işverenle birlikte katlanmış olan işçiye vefa – bağlılık karşılığı olabilir. İşyerinin gelişmesine emeği ve düşünceleri ile katkıda bulunmak da kıdem ödencesine hak kazandırabilir. Bunların yanında kıdem ödencesinin koruyucu bir nedene de dayandığını söylemek mümkündür. Gerçekten, kıdem ödencesi işvereni işten çıkarmalarda dikkatli olmaya zorlar. Keyfi, haklı nedenlere dayanmayan işten çıkarmaları bir ölçüde de olsa önler. Öte yandan işçi yeni bir iş buluncaya kadar parasal darboğazlara düşmekten bir süre de olsa kurtulur. İşsizlik sigortasının olmadığı bizim gibi ülkelerde ise daha ayrı ve daha yoğun bir gereksinimi karşılar. Yeni bir iş buluncaya kadar işçinin ayakta kalmasına yardımcı olur. Bir işsizlik yardımı gibidir.

Ücret: Bilindiği üzere ücret işçinin geliridir. Böyle olduğu için sosyal politikaların başta gelen konularından biridir. İş yasaları ve toplu iş sözleşmeleri işçilerin genellikle bu tek gelirini titizlikle ele alır ve üzerinde dururlar. Önemi, toplumdaki ekonomik ve sosyal etkileri nedeni ile birçok kuramın konusu olmuş ve tartışılmıştır[42].

İş Yasasının üçüncü bölümü ücreti ele almış ve düzenlemiştir. Ön-

42) Ücret hakkında daha çok bilgi için bkz. Cahit Talas; **Sosyal Ekonomi**, Ankara, 1979.

ce bir tanım yapmıştır (Mad.26). Bu tanıma göre genel anlamda *ücret, bir kimseye bir iş karşılığında işveren veya üçüncü kişiler tarafından sağlanan ve nakden ödenen meblağı kapsar.* Bu sade bir tanımdır. Yalnız *çıplak* ücreti kavramaktadır. Oysa, çağımızda gittikçe gelişen ve *giydirilmiş ücret* denilen bir ücret kavramı daha vardır ki, işçiye yine emeği karşılığı olarak verilen parayı, maddi hizmetleri ve yardımları kapsar. Bu ödemelerle birlikte *ücret sosyal bir nitelik kazanır.* Ücretin bu niteliğine ulaşması için de emeğin bir mal sayılmaması, insanın kişiliğinden ve gereksinimlerinden ayrı düşünülmemesi gerekir. Üretim içinde bir maliyet öğesi olmakla birlikte, işçinin bir geliri de olması nedeni ile önemli bir sosyal yanının bulunduğu zihinlerde tutulmalıdır.

Çıplak ücret genellikle ve günümüzde kural olarak para ile ödenir. Giydirilmiş sosyal ücretin bir bölümünün ise, mal olarak ödendiği görülür. Gıda, giyim, konut, yakıt yardımı ya da ödemeleri genellikle mal ile yapılır.

İş Yasası ücretin Türk parası ile en geç ayda bir ödeneceğini belirlemiştir. Fakat, iş bağıtları veya toplu iş sözleşmeleri ile ödeme süresi bir haftaya kadar indirilebilir. Dünyada ve ülkemizde genellikle yaygın olan haftalık ödemelerdir.

Eşit İşe Eşit Ücret İlkesi: İş Yasasının sözünü etmekte olduğumuz 26. maddesi dünyada da önemle üzerinde durulan bir ilkeye açıklık getirmiştir. Bu ilke *eşit işe eşit ücret* ilkesidir. Bu konu, özellikle birçok ülkede cinsiyet ayrımı yapılarak, aynı verimle aynı işi gördükleri halde kadın işçilere daha az ödenmesinden ötürü söz konusu olmakta ve güncelliğini de korumaktadır. Konu, dünyada göstermekte olduğu önem nedeni ile daha 1919'da Uluslararası Çalışma Örgütünün Anayasasında ele alınmış ve *eşit işe eşit ücret* ilkesi bu anayasanın önsözünde ve birçok ülkenin anayasasında yer almış bulunuyor. 26. maddede deniliyor ki, *bir işyerinde aynı nitelikte işlerde ve eşit verimle çalışan kadın ve erkek işçilere sadece cinsiyet ayrılığı nedeni ile farklı ücret ödenemez.* Bu önemli ve ileri bir belirlemedir. Çağdaş toplumlarda, uygulanması ve geçerlilik kazanması üzerinde ısrarla durulmaktadır. Kimi ülkelerde ırk ayrımına dayanan farklı ücret ödemeleri hâlâ vardır. Bunun gibi yabancı uyruklu işçilere düşük ücret ödenmesi Avrupa'da tamamen kalkmış değildir.

Ayrıcalıklı Alacak: İş Yasasının (1475 Sayılı Yasa) 29. maddesi işçinin ücretini ayrıcalıklı alacakların başında saymıştır. Hangi nedenle olursa olsun, işçinin ödenmemiş olan ücreti önce ödenir. Bu ödemeyi sağlamak için gerekli her önlem alınır. Bir işyerinin üçüncü kişilere karşı olan borçlarından ötürü işyerinde bulunan donatım, malzeme, ham, yarı işlenmiş veya tam işlenmiş mallar ve başka değerler üzerinde yapılacak haciz ve icra takibi, bu işyerinde çalışan işçilerin icra kararının alındığı tarihten önceki üç aylık dönem içindeki ücret alacaklarını karşı-

layacak bölüm ayrıldıktan sonra kalan bölümü üzerinde hüküm ifade eder. Görüldüğü üzere ücretin, işçinin gelirini oluşturması, onun ve ailesinin yaşamı ile doğrudan ilgili olduğu için alacaklılar arasında ayrıcalıklı sayılmıştır. Bu yerinde ve haklı bir düzenlemedir.

En Az Ücret: Sosyal politikaların tarihsel oluşumu içinde ücret ve en az ücret konuları güncelliklerini sürekli korumuşlardır. İşçilerin bireysel iş bağıtı düzeni içinde ve liberal düşüncenin egemen olduğu dönemlerde ve toplumlarda ücretlerin en az düzeyinin devletçe saptanması gereği yoğun olarak duyurulmuştur. Devletler toplumun en kalabalık kesiminin önemli bir bölümünün yoksulluk düzeyine indirgenmesi olayına zaman içinde ilgisiz kalamamış ve ücretin belli bir düzeyin altında oluşmasına izin vermemişlerdir. Bu nedenle iş yasalarının önemli bir konusu da en az ücret olmuştur.

En az ücret nedir? Hangi ölçülere dayandırılarak saptanmalıdır? En az ücretin çeşitli tanımları yapılabilir. Bu tanım toplumların değer yargılarından ve insana verdikleri değerden kaynaklanabilir. En az ücretin saptanmasında kimi toplumlarda düz bir işçinin gereksinimleri göz önünde tutulur. Kimi toplumlarda ise, düz bir işçinin ailesi ile birlikte düşünüldüğü görülür. Ölçüler ne olursa olsun, en az ücret yoksulluğun sınırlarında oluşmamalı, insanlık onuruna ve içinde yaşanılan toplumun sosyal adalet ölçüleri içinde değerlendirilmiş olanaklarına uymalıdır.

İş Yasasının 33. maddesi "Asgari Ücret" adı altında en az ücreti düzenlemiştir. Yasa bir tanım yapmayarak saptamayı belirleyici düzenlemelerle yetinmiştir. Buna göre iş bağıtı ile çalışan ve İş Yasasının kapsamı içine giren her türlü işçi, gemi adamı, gazetecilerin ekonomik ve sosyal durumlarının düzenlenmesi için Çalışma Bakanlığınca "En Az Ücret Saptama Komisyonu" aracılığı ile ücretlerin en az düzeyleri en geç iki yılda bir saptanır. Bu belirleme, görüldüğü üzere en az ücrete oldukça geniş bir işlev yakıştırmıştır. Gerçekten, en az ücret söylendiği gibi işçilerin ekonomik ve sosyal durumlarını düzenleyici bir boyuta sahip değildir. İşlevi, emeğin sömürüsünü önlemek, başka bir deyimle yoksulluğun yayılmasına ve sosyal dengelerin bozulmasına engel olmaktır.

En Az Ücret Komisyonu üçlü bir yapıya sahiptir. Hükümet, işçi ve işveren temsilcilerinden oluşur. İşçi ve işveren temsilcileri, en çok temsil yeteneğine sahip işçi ve işveren örgütlerinin değişik işkollarından seçecekleri beşer temsilciyi kapsar. Komisyonun hükümet temsilcileri ise başta Çalışma Bakanlığı olmak üzere çalışma yaşamı ile ilgili bakanlık ve kurumların belirleyeceği kişileri içerir. Komisyonun kararları kesindir.

Hemen şunu söylemeliyiz. Tutucu güçlerin iktidar olduğu dönemlerde hükümet ve işveren işbirliği en az ücretin saptanmasında belirleyici karar yetkisini elinde bulundurmaktadır. Böylece, en az ücretlerin sö-

mürüyü önleme işlevi geniş ölçüde yerine gelmemektedir. Ayrıca En Az Ücret Komisyonunun *en geç iki yılda bir* toplanması yetkisinin, Çalışma Bakanlığına verilmiş olması da son derece sakıncalıdır. Bu sakınca enflasyonun, yani fiyatların sürekli yükselme eğilimi içine girmiş bulunduğu dönemlerde daha da yoğun olarak ortaya çıkar. Halen (1991) en az ücretlerin net 503.000 lira dolayında olması, yukardaki görüşleri doğrulayıcı niteliktedir.

Fazla Çalışma Ücreti: Birinci İş Yasası (1936) gibi ikinci İş Yasası (1971) da fazla, yani normal çalışma saatleri dışında çalışılan durumlarda işçilere bir ek çalışma ücreti ödenmesi ilkesini benimsemiştir. Fazla çalışma yasal sınırın ötesine taşan bir çalışmadır. İnsanın olağan çalışma gücünü zorlar, yorgunluğu artırır. Hem bedensel, hem de sosyal bir özveriyi gerektirir. İşte kimi durumlarda fazla çalışma yapıldığında ve gerektiğinde işçiye fazla çalışılan saatler için bir ücret ödenmesi esası Türkiye'de de benimsenmiştir.

Fazla çalışmalar İş Yasasının 35. maddesine göre ancak 1) ülkenin genel yasaları, 2) işin niteliği, 3) üretimin artırılması *gibi* nedenlerle yapılabilir. "Gibi" sözcüğü maddede sayılan nedenlerin benzerleri söz konusu olduğunda da fazla çalışma yapılabileceği esasını getirmiştir. Fazla çalışmalar ancak kimi koşullara uyarak yapılabilir. Şöyle ki, 1) Fazla çalışma süresi günde üç saati geçemez. 2) Fazla çalışılan günlerin sayısı yılda doksan işgününü geçemez. 3) Çalışılan her bir fazla saat için verilecek ücret saat başına düşen normal ücretin yüzde elli oranında yüksek olacaktır. 4) Sağlık kuralları bakımından günde ancak yedi buçuk saat veya daha az çalışılması gereken işlerde fazla çalışma yapılamaz. 5) Fazla çalışma, Bölge Çalışma Müdürlüğünün iznine bağlıdır. 6) Fazla çalışmalar için işçinin muvafakatı da gerekir.

Seferberlik sırasında ülke savunmasının gereksinimlerini sağlayan işyerlerinde de fazla çalışma yapılabilir. Bunda yukarıda belirlenen günde üç saat ve yılda doksan gün sınırlaması söz konusu olmadığı gibi işçinin muvafakatına da gerek yoktur. Ayrıca günlük çalışma süreleri de bakanlar kurulu kararı ile işçi gücünün sınırlarına kadar çıkarılabilir. Böyle bir yetkiyi işçi sağlığı bakımından sakıncalı bulduğumuzu hemen söylemeliyiz.

Hafta Tatili ve Genel Tatil Ücretleri: Yukarıda 1925'ten bu yana Türkiye'de hafta tatili uygulamalarına geçilmiş olduğunu görmüştük. İş Yasasına göre, haftanın tatilden önceki altı işgününde günlük iş sürelerine uygun olarak çalışan işçilere çalışılmayan hafta tatili günü için işveren tarafından bir iş karşılığı olmaksızın bir günlük tutarında ücret ödenir. Hafta tatilinin gerçek bir anlama ulaşması için böyle bir uygulamanın gerekli olduğuna daha önce değinmiştik. Genel tatil ücretine gelince, İş Yasasının kapsamı içine giren işyerlerinde çalışan işçilere yasalara göre genel tatil sayılan günlerde bir iş karşılığı olmaksızın ücretleri

tam olarak ödenir. Eğer işçiler, ulusal bayram ve genel tatil günlerinde tatil yapmayarak çalışmışlarsa ücretleri bir kat fazlası ile ödenir.

Yıllık Ücretli İzin: Hafta tatili, genel tatil günleri ve yıllık ücretli izinler bir bütünün öğeleridir. O bütün, insana belli zamanlarda dinlenme olanağı tanımak, çalışmayı sağlıklı olarak sürdürebilmenin koşullarını sağlamak ve bunlarla birlikte toplumun sosyal yaşantısına katılmaya zaman hazırlamaktır. Türkiye'de yıllık ücretli izin uygulamaları 1960 tarihinde ayrı bir yasa ile başlamış ve düzenlenmiştir. Dağınık bağımsız bir bölüm yasa genel iş yasası içinde bir araya getirilince ücretli yıllık izinlere ilişkin 1960 Yasası da 1971 ikinci İş Yasası içinde yerini almıştır. Bu yasanın 49. maddesine göre İş Yasasının kapsamına giren işyerlerinde çalışan işçilerden işyerine girdiği günden başlayarak, deneme süresi de içinde olmak üzere en az bir yıl çalışmış olanlara yıllık ücretli izin verilir. İznin süresi hizmet yani kıdem süresine göre hesaplanır. Buna göre:

1) Bir yıldan beş yıla kadar olanlara yılda 12 gün,
2) Beş yıldan fazla ve on beş yıldan az olanlara 18 gün,
3) On beş yıl ve daha fazla olanlara yılda 24 gün,

ücretli izin verilir. Ancak, 18 ve daha küçük yaştaki işçilere verilecek yıllık ücretli izin 18 günden az olamaz. Bunlar yasal en az sürelerdir. Toplu pazarlık sonunda imzalanacak toplu iş sözleşmeleri ve ayrıca iş bağıtları ile bu izin süreleri uzatılabilir. Kamu yararı ve işçinin sağlığı söz konusu olduğu için yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği de hükme bağlanmıştır (Mad.49). Öte yandan, bir dizi durumun yıllık ücretli izin hakkının hesabında çalışılmış gibi sayılacağı belirlenmiştir (Mad.51). Bunlar, kaza ve hastalık, kadın işçilerin doğum öncesi ve doğum sonrası, muvazzaf askerlik dışı manevra gibi hizmetler, zorunlu nedenlerle işin bir haftadan çok tatil edilmesi, hafta tatili, ulusal bayram, genel tatil günleri gibi durumlardır. Ayrıca işverenin değişmesi ücretli yıllık izin hakkına olumsuz bir etki getirmez. Yıllık ücretli izin süresine rastlayan ulusal bayram, hafta tatili ve genel tatil günleri de izin süresine katılmaz. Yıllık ücretli izinden beklenen bir yarar vardır. O da, sosyal yaşamın dengede tutulması ve yıl içinde çalışanların bir süre dinlenmelerine ve işlerinden bezmeyerek daha verimli çalışmalarına olanak sağlanmasıdır. Zihinsel ve bedensel gücün sağlıklı sürdürülmesidir. Bu nedenlerle yasa, izin sırasında çalışma yasağı koymuştur. Şöyle ki, yıllık ücretli iznini kullanmakta olan işçinin izin süresi içinde ücret karşılığı bir işte çalıştığı anlaşılırsa, bu izin süresi için kendisine ödenen ücret işveren tarafından geri alınabilir.

İşin Düzenlenmesi: Burada söz konusu olan özellikle çalışma süreleridir. İş Yasasının dördüncü bölümü bu konuyu ele almıştır. Çeşitli nedenler; bunlardan toplumsal, ekonomik, fizyolojik, ulusal, dinsel olanlar, ayrıca uluslararası rekabet eşitliği gereğine dayananlar daha önce

de değindiğimiz gibi çalışma sürelerinin sınırlanmasını, bir düzene bağlanmasını gerekli kılmıştır. Birinci İş Yasasında günde 8, haftada 48 saat olarak saptanan çalışma süreleri, dünyadaki eğilim ve normların arkalarında kalarak ikinci İş Yasası ile haftada en çok 45 saat olarak belirlenmiştir. Günümüzde yaygın olan süre, haftada 40 saattir. Bu süre, 35 saate doğru gelişmektedir. 45 saatlik süre, haftada 6 işgünü çalışılan işlerde günde 7,5 saati geçmemek üzere ve cumartesi günlerine veya tamamen tatil eden işyerlerinde haftanın çalışılan günlerine eşit olarak bölünerek uygulanır (Mad.61).

Sağlık kuralları bakımından günde ancak 7,5 saat veya daha az çalışılması gereken işler bir tüzükle belirtilmiştir. Öte yandan çalışılmadığı halde iş süresinden sayılan durumlar da vardır. İş Yasasının 62. maddesi bunları saymıştır. Buna göre, 1) her çeşit yeraltı işlerinde inip çıkmalar, 2) işyerinden başka bir yere çalışmaya gönderilme durumunda yolda geçen zamanlar, 3) işçinin işyerinde işverenin buyruğunda bulunduğu zamanlar, 4) emzikli kadın işçilerin çocuklarına süt verme zamanları, 5) işçilerin kaldıkları yerlerden belirli zamanlarda topluca işyerlerine götürülürken geçen zamanlar da günlük iş sürelerinden sayılır.

Çocuk ve Kadın İşçiler: Başka ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de çocuk ve kadınlar yaşları, bedensel durumları göz önünde bulundurularak özel yasal önlemlerle korunurlar. Çocuklar belli bir yaştan önce çalıştırılmazlar. Ağır ve tehlikeli işlerde, örneğin yeraltında çalıştırılmaları yasaklanmıştır. Fizyolojik ve sosyal nedenlerden ötürü kadınların da bu tür işlerde çalışmalarına izin verilmez. Genel olarak ilk sosyal politika önlemleri çocuk ve kadınlara ilişkindir.

Birinci İş Yasasında (1936) çocukların çalışmaya başlama yaşı 12 idi. Bunun yeterli bir koruma yaşı olduğu söylenemez. Bu yaş 1983'e kadar sürmüş ve 2869 Sayılı Yasa ile çalışmaya kabul yaşı 15 olarak belirlenmiştir (Mad.67). Fakat, bu genel ilkeden bir sapma olmuş, çocukların sağlık ve gelişmelerine, okul veya mesleksel eğitim ve mesleğe yönelime programlarına devamlarına ya da öğrenimden yararlanma yeteneklerine zarar vermeyecek nitelikteki hafif işlerde 13 yaşını doldurmuş çocukların çalıştırılmalarına izin verilmiştir. İşsizlik oranlarının çok yüksek olduğu ülkemizde genel ilkeden sapmanın istihdam politikaları açısından hatalı olduğunu hemen söylememiz gerekir. Bunun dışında da 13 yaşındaki çocuk, henüz büyüme yaşındadır. İş hafif olsa bile ortaya çıkabilecek birçok sakıncadan kurtulması kolay olmaz. Birçok ülke günümüzde çalışma yaşını 15'in ötesine çekmiş bulunuyor.

Yasa, okula giden çocukların iş saatlerinin okul saatlerine engel olmayacak biçimde düzenlenmesini ve ders saatlerinin 7,5 saatlik çalışma süresinin içinde sayılmasını da öngörmüş bulunuyor. Bunların yanında maden ocakları ile yeraltı ve sualtında çalışılacak işlerde 18 yaşını doldurmamış erkek ve her yaştaki kadınların çalıştırılmaları yasaklanmış-

tır (Mad.68). Çocukların maden ocaklarında çalışma yaşının 1921 Yasası ile 18 olarak saptanmış olduğunu biliyoruz. Bu normun dünya standartlarının üzerinde olduğuna da daha önce değinmiştik.

Bir de çocuk ve kadınların gece çalıştırılmaları yasağı vardır. İş Yasasının 69. maddesi sanayi işlerinde 18 yaşını doldurmamış erkek çocuklarla her yaştaki kadınların gece çalıştırılmalarını yasaklamış bulunuyor. Fakat kadın işçiler konusunda bir ayrallık öngörülmüştür. Şöyle ki, 18 yaşını doldurmamış kadın işçiler geceleri çalıştırılabilir. Ancak, bu konuda Çalışma, Sağlık ve Sosyal Yardım ve Sanayi ve Ticaret Bakanlıklarının ortaklaşa hazırlayacakları bir tüzükte belirtilmiş koşullara uymak gerekir.

Daha önce de söylediğimiz gibi gebelik ve analık durumunda kadınların korunması bütün iş yasalarında yer almıştır. Bu koruma, hem kadının, hem de çocuğun sağlık durumları bakımından gerekli görülmüştür. Bir ulusun en değerli servetinin insan olduğu düşünülürse, korumanın gereği ve yararı hemen ortaya çıkar. Yasanın 70. maddesi kadın işçilerin doğumdan önce 6 ve doğumdan sonra 6 hafta olmak üzere 12 haftalık süre için çalıştırılmalarını yasaklamıştır. Çalışılmayan altışar haftalık sürelerde ücretleri ödenir. İsterse kadın işçiye doğumundan sonraki 6 haftadan sonra, 6 aya kadar ücretsiz izin verilebilir.

İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği: İş Yasası işçi sağlığına ve iş güvenliğine önem vermiştir. Bu konularda önlemler alınmasını öngörmüş ve düzenlemeler yapmıştır. Bu konuda işverenlerin önemli sorumlulukları olduğunu kabul etmiştir. Böyle olmasına karşın Türkiye iş kazalarının yoğunluğu açısından başta gelen ülkeler arasındadır. Bu durumun başlıca nedenleri arasında genel ve mesleksel eğitimsizlik, yorgunluk, dikkatsizlik, kadercilik gelmektedir.

İş Yasasının 78. maddesine göre her işveren, işyerinde işçilerin sağlığını ve iş güvenliğini sağlamak için gerekli olanı yapmak, bu hususlaki koşulları sağlamak, araçları noksansız bulundurmakla yükümlüdür.

İşçiler de, işçi sağlığı, iş güvenliğine ilişkin yöntem ve koşullara uymakla yükümlüdürler. İşverenler, makinelerin kullanılmasından doğacak tehlikelerden ve bu hususta önceden alınabilecek önlemlerden işçileri uygun bir biçimde bilgilendirmek zorundadır. 16 yaşını doldurmamış çocuklar ağır ve tehlikeli işlerde çalıştırılamaz. Hangi işlerin ağır ve tehlikeli sayılacağı, kadınlarla 16 yaşını doldurmuş fakat, 18 yaşını bitirmemiş çocukların hangi ağır ve tehlikeli işlerde çalıştırılabilecekleri hazırlanacak bir tüzükle gösterilecektir.

Ağır ve tehlikeli işlerde çalışacak işçilerin, yetkili sağlık kurumlarından bu işlerde çalışabileceklerine ilişkin bir rapor almaları gerekir: Bu rapor olmadan işçinin ağır ve tehlikeli işlerde çalıştırılmaları yasaktır. Doktor raporları, işin devamı süresince belirli aralıklarla da gereklidir. Bütün bu ve İş Yasasında öngörülen benzeri önlemler uygulamada son

derece başarısız ve yetersiz kalmıştır. Özellikle küçük, az işçi çalıştıran işyerleri iş kazaları ve iş güvenliği açısından oldukça geniş bir umursamazlık içindedir. Yeterli denetimin bulunmaması olumsuzlukların başta gelen nedenidir.

c) İş ve İşçi Bulma: İş Yasası içerdiği konular bakımından oldukça kapsamlıdır. Yalnız işçi ve işverenler arasındaki çalışma ilişkilerini düzenlemekle yetinmemiştir. Onun yanında kamu hizmeti niteliğindeki kimi konuları da ele almış ve devlete görevler vermiştir. Bunlardan biri de iş ve işçi bulma konusudur. Yani iş arayan işçiye iş, ve işçi arayan işverene işçi bulmak, bu konuda aracılık yapmak devletin görevi sayılmıştır. İş ve İşçi Bulma başlığını taşıyan altıncı bölüm içinde yer alan 83. maddede deniliyor ki, işçilerin elverişli oldukları işlere yerleşmelerine ve çeşitli işler için elverişli işçiler bulunmasına aracılık etme hususlarının düzenlenmesi, kamu görevi olarak devletçe yapılır. Bu görev, 4837 Sayılı Yasa ile kurulan İş ve İşçi Bulma Kurumunca yapılıyor. 84. madde içinde İş ve İşçi Bulma Kurumunun görevi ayrıntılı olarak belirlenmiştir. Deniliyor ki, İş ve İşçi Bulma Kurumu her çeşit ekonomik işletmelerle serbest sanat niteliğinde olan öbür işler için bilgi toplamak, işçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanması yolunda gerekli çalışmaları yapmak ve işçi ücretlerinin iniş çıkışlarını izleyip sosyal sıkıntıların önüne geçmek için bütün yurtta ya da bir bölgede veya belediye çevresinde alınması gereken önlemleri saptamak ve bunların uygulanmasına yardım etmek, mesleğe yöneltmek, nitelikli işçi yetiştirilmesine katkıda bulunmak ve iş bağıtlarının yapılmasına aracılık etmek ödevlerini bir ücret karşılığı olmaksızın yapmakla yükümlüdür.

Görüldüğü üzere yasa, İş ve İşçi Bulma Kurumunu önemli görev ve yetkilerle donatmıştır. Özellikle sosyal sıkıntıların önüne geçmeye dönük önlemlerin saptanması İş ve İşçi Bulma Kurumlarının geleneksel görevlerinin çok ötesine taşmaktadır. Bununla birlikte, 1971 İş Yasası 1936 birinci İş Yasasına bakarak daha gerçekçidir. Çünkü, 1936 Yasası İş ve İşçi Bulma Kurumunun görevleri içine tam istihdamı sağlamaktan iş sunum ve istemini düzene koymaya kadar uzanan, ücretleri de kapsayan sosyal ve ekonomsal konuları da yerleştirmişti. Böyle olmakla birlikte, uygulama doğal olarak kurumun çalışma alanını daha gerçekçi sayılacak sınırlarına çekmiştir. İş ve işçi bulma konusunda parasız aracılık yapmış, paralı iş bulma bürolarını kaldırmış, çalışmalarını ayrıca mesleksel eğitim ile iş piyasası hakkında istatiksel veriler toplamaya yöneltmiştir. 1960'lı yılların başından itibaren de yabancı ülkelere çalışmaya giden işçilerin gidişlerini düzenleme ve bu konuda resmi aracılık yapma görevini üstlenmiştir.

ç) Sosyal Güvenlik: Birinci İş Yasası (1936) sosyal politikanın

önemli bir dalı olan sosyal güvenlik konusunu dar bir anlayış içinde ve sosyal yardımlar adı altında ele almış ve kimi kurallar getirmiştir. Yasanın 100. maddesinde deniliyordu ki, iş yaşamında iş kazaları ile meslek hastalıkları, analık, yaşlılık, işten kalma, hastalık ve ölüm durumlarına karşı yapılacak sosyal yardımlar devlet tarafından düzenlenir ve yönetilir.

Bu görevin yerine getirilmesi için bu yasanın yürürlüğe girdiği tarihten bir yıl sonra bir devlet kurumu niteliğinde olmak üzere (1937), bir İşçi Sigorta İdaresi kurulur. Görüldüğü üzere, 1930'lu yıllarda sosyal sigortaların felsefesi ve niteliği henüz iyi anlaşılmışa benzemiyor. Bilindiği üzere sosyal sigorta bir hak doğurur. Bir yardım değildir. Terimin yerinde kullanılmadığı görülüyor. Yasa hangi sigorta dallarının kurulacağını belirledikten sonra bunun zorunlu nitelikli olduğunu, isteğe bağlı olmadığını, müstahdemlere yani bir bakıma düşün işçilerine de uygulanacağını hükme bağlamıştır. İş Yasası 100. maddesinde belirlemiş olduğu sigorta dallarının kademeli olarak kurulmasını öngörmüştür. Buna göre İşçi Sigorta İdaresi ilk önce iş kazalarıyla meslek hastalıkları ve analık sigortalarını oluşturmaya yönelecek, bunlarla ilgili yasa tasarıları en geç İş Yasasının yürürlüğe girmesinden altı ay sonra, öteki dallara ilişkin tasarılar ise, o sigorta dallarının uygulanmasına olanak doğdukça hükümet tarafından Büyük Millet Meclisine sunulacaktır. Sosyal sigortaların finansman konusu üzerinde durulmamıştır. Sosyal sigortaların daha kapsamlı deyimi ile sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanının yalnız işveren ve işçi primlerine dayandırılmasındaki yanlış adım günümüze kadar uzamıştır.

İkinci İş Yasası sosyal güvenliğe ilişkin olarak tek bir madde ile yetinmiştir. 96. madde de denilmiştir ki, Sosyal Sigortalar, devlet tarafından yasa ile düzenlenir ve denetlenir. Görüldüğü üzere burada bir yenilik yoktur. Yalnız bu konuda devletin görevli olduğu ilkesi yinelenmiştir.

d) İş Yaşamının Denetimi: Sosyal politika çalışmalarında işçilerin korunması ve emek gücünün sömürülmesini önlemeye dönük yasalar çıkarılması önemli ilk adımlardır. Bu yasaların etkinlik kazanması, yaşama geçirilmesi eksiksiz uygulanmaları ile olur. Bu, ikinci adımdır ve birincisi kadar önemlidir. İşte, bu aşamaya ulaşmak ve yasaların tümüyle uygulanmasını sağlamak için yasaları uygulama ile görevli devlet kuruluşlarında denetim, teftiş düzenleri kurulur, oluşturulur.

İş Yasasının 88-95 maddeleri iş yaşamının denetimine ilişkin düzenlemeler yapmıştır. Buna göre çalışma yaşamı ile ilgili mevzuatın uygulanmasını devlet izler ve denetler. Yetkili memurlar işyerlerini, işin yürütülmesi biçimini, defter ve hesapları, alet, edevat, cihaz ve makineleri ham ve işlenmiş maddelerle malzemeleri gerektiği zamanlarda denetlerler, gözden geçirirler. Eksikler ve yetersizlikler görülürse bunların

tamamlanmasını ve düzeltilmesini sağlarlar. Özellikle işçi sağlığı ve iş güvenliği söz konusu olduğunda uzman kişilerin görevlendirilmesi denetimin amacına ulaşması bakımından son derece yararlı ve gereklidir. İş kazalarının ve meslek hastalıklarının önlenmesi bakımından çeşitli meslek dallarında uzman kişilerin görevlendirilmesi yaşamsal bir önem taşır.

e) Birinci İş Yasasında (1936) Toplu Olarak Kullanılan İşçi Haklarına İlişkin Düzenlemeler: Daha önce de değindiğimiz üzere 1930'lu yılların başından itibaren kimi yönleri ile değişmekte ve tek parti yönetimine dönüşmekte olan siyasal rejimin niteliklerine uyarak birinci İş Yasası da kimi işçi hak ve özgürlüklerine olumlu yaklaşımlar göstermemiştir. Sendika hak ve özgürlüğü konusunda sessiz kalmış, grev hakkını yasaklamış, toplu düzeyde ortaya çıkabilecek işçi-işveren uyuşmazlıklarının zorunlu uzlaştırma ve tahkim yolu ile çözülmesi ilkelerini benimsemiştir. Bu yanları ile demokratik olmaktan uzaklaşmıştır.

İş Yasasının *Beşinci Faslı, Grev ve Lokavt Yasaklığı ve İş İhtilaflarının Halli* başlığını taşıyor. Yasanın 72. maddesi, kısaca, "grev ve lokavt yasaktır," diyor. Bu hükmü koyduktan sonra grev ve lokavt arasında bir koşutluk kuruyor. Grev ile lokavtı aynı kefeye koyuyor. Bunu titizlikle koruyor. Grevin bir savunma, lokavtın bir saldırı aracı olduğu gerçeğini gözardı ediyor. Bu düşüncelerden yola çıkarak 73. maddesinde grevi tanımlıyor. Diyor ki, "elli kişiden az işçi bulunan işyerlerinde on işçinin; elliden itibaren beş yüz kişiden az işçi çalışan işyerlerinde toplam işçi sayısının beşte biri kadar sayıda işçinin, 500 kişi ile daha yukarı sayılarda işçi çalıştırılan işyerlerinde ise, en az yüz işçinin, gerek iş bağıtlarıyla önceden, belirlenmiş olan, gerek işin mahiyetine ve çalışma geleneklerine veya yasal ve düzensel hükümlere dayalı olarak yürürlükte bulunan genel veya özel iş koşullarının tamamı ya da bir veya birkaçı yerine, kendi çıkarlarına daha uygun gördükleri başka iş koşullarını işverene kabul ettirmek ya da belirli ve yürürlükteki iş koşullarına karşı itirazları bulunmaksızın, ancak, bunların uygulanmasına ilişkin usuller ve yöntemlerin değiştirilmesini sağlamak niyetiyle aralarında kararlaştırarak hep birlikte ve birdenbire işi bırakmaları grevdir." Görülüyor ki, işin mahiyeti ve geleneklerin belirlediği çalışma koşullarını, kendi lehlerine değiştirmek amacı ile grev yapmak yasaklanmıştır. 73. maddenin ikinci fıkrası daha da ileri giderek, "...herhangi bir işyerinde en az üç işçinin aralarında kararlaştırarak hep birlikte ve birden işi bırakmaları yüzünden işyerindeki faaliyet tamamen veya işin mahiyetine göre önemli derecede kısmen yavaşlamaya uğrarsa, bu duruma neden olan işçilerin bu hareketleri de grev sayılır" demiştir. Böylece en sade protestolar bile grev kapsamı içine alınmıştır. Yasanın son fıkrası da dayanışma grevlerini yasaklamıştır.

İş Yasasının 74. maddesi, 73. maddede grev için yapılan tanımın işçi sayısı koşulunu bir yana bırakarak, fakat öteki öğelerini koruyarak lokavtın tanımını yapmış ve böylece grev ve lokavt arasında tam bir koşutluk kurmuş, lokavtı da yasaklamıştır. Grev sayılan hareketlere, İş Yasasına göre işçi sayılmayan düşünsel çalışmaları ağırlıklı en az üç işçi tarafından başvurulmasının da grev sayılacağı 75. maddede belirtilmiştir. Lokavt için de aynı durum söz konusudur.

Bu yasaklamaların doğal sonucu olarak işçilerle işverenler arasında çıkan iş uyuşmazlıklarının çözümü için de yeni düzenlemeler öngörülmüştür. İş Yasası iş uyuşmazlıklarını *toplulukla iş uyuşmazlığı ve tek başlı iş uyuşmazlığı* diye ikiye ayırmıştır. Buna göre yürürlükteki iş koşullarının hepsi, biri, birkaçı veya bunların uygulama biçimi ve usulleri hakkında, herhangi bir işyerindeki toplam işçi sayısının, 10 kişiden az olmamak üzere, beşte biri kadar işçi ile işveren arasında çıkan anlaşmazlığa *toplulukla iş uyuşmazlığı* ve ayrı ayrı işçilerin kendi hak ve çıkarları için işverenle aralarında çıkan anlaşmazlığa da *tek başlı iş uyuşmazlığı* denir.

Bu uyuşmazlıkların çözümü iki aşamalıdır. İlk aşamada uzlaştırma yolu denenir. Uzlaştırıcılar 78. maddeye göre seçilmiş olan işçi temsilcileridir. Eğer söz konusu olan tek başlı bir iş uyuşmazlığı ise, işçi temsilcisi işçiler işverenle temas ederek uyuşmazlığı kendi aralarında çözmeye çalışırlar. Uyuşmazlığı çözemedikleri takdirde yetkili mahkemeye başvurabilirler. Toplulukla iş uyuşmazlığının söz konusu olduğu durumlarda ise, işverenle ya temsilci işçiler ya da işçiler adına hareket etme yetkisinde olan sendika görüşür, bir uzlaşma aranır. Uzlaşma sağlanamadığı takdirde uyuşmazlık illerde oluşturulan hakem kurullarına aktarılır. İl hakem kurullarının kararlarına Yüksek Hakem Kurulu nezdinde itiraz olunabilir. Yüksek Hakem Kurulunun kararı kesindir. Yüksek Hakem Kurulu üçlü bir yapıya sahip olup Yargıtay'dan bir hâkimin başkanlığında hükümet ve eşit sayıda işçi ve işveren temsilcilerinden oluşur. Bileşim üçlü bile olsa, zorunlu uzlaştırma ve hakem kurulları düzeni özellikle işçilerin özgür istençleri (iradeleri) dışında oluşan bir yoldur. Bu nedenle sendikalar ve işçiler tarafından genellikle benimsenmez. Türkiye'de 1980 askeri müdahalesinden sonra yeniden işletilmeye başlamış ve bugün de önemli birçok işkolunda uygulanmakta olan zorunlu tahkim, işçi sınıfının gözünde son derece sevimsiz bir yoldur. Çünkü bu düzen, demokrasinin bütün niteliklerini kazanamamış ülkelerde iktidarların müdahalelerine son derece elverişli bir durumu yansıtır.

İkinci İş Yasası doğal olarak bu yasaklardan arındırılmıştır. 27 Mayıs 1960 devriminden sonra gelen 1961 Anayasası ve onun düzenlediği yeni demokratik siyasal rejimin nitelikleri ikinci İş Yasasına geniş ölçüde yansımıştır.

f) Genel Değerlendirme: Siyasal rejimler her yerde hükümet-işçi-işveren ilişkilerini ilgilendiren yasal düzenlemelere kendi ideolojilerini yansıtırlar. Ülkemizde de her zaman böyle olagelmiştir. 1930'lu yıllardan başlayarak ve Cumhuriyetçi Serbest Fırkanın kendisini kapatmasından sonra yavaş yavaş görülen daha otoriter bir tek parti yönetimi, devletçi ve planlı bir kalkınma yoluna girdikten sonra, çalışma yaşamının düzenlenmesi oluşumlarında devletin tek düzenleyici ve hakem rolü artık toplumsal yaşamın belirgin bir niteliği durumuna gelmişti.

Birinci İş Yasasının Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında parti disiplini ile uyumlu görüşler çerçevesi içinde kalınmıştır. Olumlu eleştiriler yapılmıştır. İşçi hak ve özgürlüklerinden yana olan milletvekilleri görüşmeler sırasında sessiz kalmayı yeğlemişlerdir.

Görüşmeler daha çok genel görüşler açıklamak doğrultusunda olmuştur. Kimi milletvekilleri İş Yasasını bir *reform* niteliğinde görmüş ve onu *"hukuk âlemimize hediye edilmiş güzel bir eser"* olarak nitelemiştir. Kimileri ise yeni İş Yasasını, *"asayiş içinde ticaretimizi, iktisadiyatımızı ilerletecek"* bir araç olarak değerlendirmiştir. Bir başkası da demiştir ki, *"bundan sonra orta yerde ne işverenin işçiye karşı ne de işçinin kendileriyle beraber iş yapan adamlar üzerinde grev yapmak suretiyle egemenlikleri söz konusu olacaktır. Bu programımızın düzenlediği, buyurduğu ve sınıflar arasındaki uyumu tam anlamıyla sağlama yolundaki yasaların gerçekten en eksiksizidir."* Kuşkusuz, yeni İş Yasası hakkında daha çok geçerli olan değerlendirmeyi yukarıda da değindiğimiz gibi CHP Genel Sekreteri Recep Peker yapmıştır. Peker, yasayı bir *rejim yasası* olarak niteledikten sonra liberalciliğe çatmış, sınıfçılığı yermiş, yapılan düzenlemelerle kavgasız ve sömürüsüz, başları anlaşıp uyuşma ilkelerine bağlı bir toplum kurma görevini yapma durumundayız diyerek şöyle sürdürüyordu: *"....biz bu yapı ile tek yanlı bir amaç güdecek yolda değil, hakları ve karşılıklı durumları düzenlenmiş bir iş yasası ile ulusçu ve halkçı bir iş ve çalışma cephesi kuracak yolda yürüyoruz."*

Bütün bu düşünceler kuşkusuz, o sıralar hem dünyada, hem de ülkemizde çok da iyi bilinmeyen özgürlükçü, çoğulcu ve katılımcı bir siyasal düzene, yani demokrasiye bir yakınlık duymuyordu. Ne sosyal politikalar, devletin ekonomik bakımdan güçsüz olanların yanında olması gereği, ne de sendikaların işlevleri ve işçiler için önemi yeterince bir açıklık kazanmıştı. Sınıf gerçeği, sömürü durumu ve çıkar çatışmaları da yönetici kadronun gözünde önemli bir ağırlığa ulaşmamış olduğu için yasal yollardan her durumun dengeye getirilebileceği ve bir uyuma ulaştırılabileceği düşüncesi bu dönemde egemen olmuştur.[43]

---

43) Tamamlayıcı bilgi için bkz. Mesut Gülmez; **Ellinci Yılında Birinci İş Yasası Üzerine Bazı Notlar,** Amme İdaresi dergisi, Haziran 1986, sayı 2.

G) Çalışma Bakanlığının Kuruluşuna Doğru

Öteki alanlarda olduğu gibi çalışma ilişkilerini düzenleyen alanda da yasaların hazırlanıp çıkarılması, kuşkusuz önemli bir aşamadır. Fakat bundan daha önemlisi, yasalarda belirlenen ilkelerin ve öngörülen düzenlemelerin günlük yaşama aktarılması, geçerlilik kazanmasıdır. İş Yasası 1936'da çıkarıldığı zaman çalışma yaşamının düzenine ilişkin uygulamalar İktisat Bakanlığı içinde İş Dairesi Başkanlığının sorumluluğu altında yürütülmekte idi. Yeni İş Yasası ile uygulamalara aktarılması istenilen düzenlemelerin daha kapsamlı ve yetkili bir devlet birimi tarafından yürütülmesi gerekli idi. Bu gereksinim *yeni İş Yasası* ile daha da önem ve yoğunluk kazanmıştı. Çünkü devlet, bir bakıma sendikaların doğrudan yürütebilecekleri ilişkilerin yürümesini kendisi üstlenmişti. Toplu düzeydeki işçi ve işveren ilişkilerinde düzenleyici ve kolarıcı işlevi üzerine almıştı. Sendika kurulamıyor, toplu iş sözleşmesi yapılamıyor ve toplu iş uyuşmazlıkları devletçe çözülüyordu. Oysa, mevcut görevli ve yetkili birimlerin yetersizliği çok geçmeden gün ışığına çıkmıştı. Çünkü, İş Yasası uygulanamıyor; uygulamada güçlük çekiliyordu. Bu durum, bir süre böyle gitti. Yeniden örgütlenme zaman alıyordu. Ayrıca, İş Yasasının kabulünden bir yıl sonra bir hükümet değişikliği de olmuştu. İsmet İnönü Başbakanlıktan ayrılmış, yerine Celâl Bayar atanmıştı. Celâl Bayar, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunduğu hükümet programında (8 Kasım 1937) toplumsal politikaya, işçi sorunlarına, işçi ve işveren ilişkilerine, kısaca çalışma yaşamının düzenine hiç yer vermemişti. Yeni çıkarılmış ve bir *rejim yasası* olarak nitelenmiş olan İş Yasasına, onun uygulanmasına, bu doğrultuda alınabilecek önlemlere dokunmamıştı. Bu, önemli bir eksiklikti. Aynı zamanda yeni hükümetin, en azından çalışma yaşamının düzenine yakın bir ilgi duymadığının bir belirtisi olarak da yorumlanabilirdi.

İş Yasası içerdiği birçok ilke hükümlerin sağlıklı uygulanmalarını sağlamak amacı ile çok sayıda tüzük ve yönetmelik çıkarılmasını hükme bağlamıştı. Bunların hazırlanması da zaman alıyordu. Fakat uygulamadaki büyük gecikme ve aksaklığın temel nedeni, kuşkusuz 1939'da gelen büyük savaş idi. Türkiye bu savaş dışında kalmayı başarmakla birlikte, bir bakıma seferberlik durumunda idi. Ekonomisi bu olgunun ağır ve yoğun baskısı altına girmişti. Savaşa girme tehlikesinin her an varolması, ülkenin bütün gücünü ve dikkatini savunma konularına çekmişti. İşte, yukarıda kısaca değindiğimiz nedenler, İş Yasasının gereğince uygulanabilmesi ve bu amaçla gerekli yönetim birimlerinin, bir Çalışma Bakanlığının oluşturulması için savaş sonrasının beklenilmesini doğurmuştur.

İkinci Dünya Savaşı biterken hem içeride, hem de dışarıda kapsamlı ve etkin toplumsal politikaların doğup yayılması, uygulama alanlarına

aktarılması için yaygın hareketler ve çalışmalar başlamıştı. Savaş alanında, savaş gerisinde fabrikalarda savaşın en ağır ve yoğun sıkıntısını işçi sınıfı omuzlarında taşımıştı. En çok özveri ondan istenmiş, yokluklar, karaborsa ve enflasyon en çok bu sınıfın yaşam koşullarını bozmuş, aşağılara doğru çekmişti. Savaş sonrasında, sosyal adalete en çok gereksinim duyan bu sınıftı. Dünyada olduğu gibi Türkiye'de de en çok özveri işçilerden istenmişti. Bundan böyle refah ve özveri paylaşılmalı idi. Uygar dünya genellikle bu gerçeğin bilincinde idi. Bunun yanında eşitlik, özgürlük ve katılma özlemlerine açık bir yaşam biçimi olan demokrasi yayılmış, benimsenmiş ve halkların yoğun desteğine ulaşmıştı. Toplumların en kalabalık kesimini oluşturan işçi sınıfı bu konuya ağırlığını koymuş ve bu doğrultudaki oluşumların dinamiği olmuştu. Hem sendikal, hem de siyasal alanda canlı bir örgütlenme dönemi başlamıştı.

a) Çalışma Bakanlığının Kuruluşu: Yukarıda kimi nedenlerle İş Yasası uygulamasının aksadığını, geciktiğini söylemiştik. Savaş nedeni ile çıkarılan Milli Korunma Yasası da (1940) İş Yasasının bazı hükümlerini askıya almıştı. Şu halde birçok durum, yeni bir yönetim biriminin gecikmeksizin gerçekleştirilmesini gerektiriyordu.

Çalışma Bakanlığı iki aşamada oluşmuştur. Birinci aşamada yalnız merkez örgütü kuruldu. Bu ilk aşamayı hazırlayan 1945 tarihli yasa tasarısı, özet olarak, şu gerekçe ile TBMM'ye sunulmuştur. Denilmiştir ki, *"..Ulusal yapımızda işçi ve işveren ilişkilerini düzenleyen demokrasimize uygun bir dayanışma zihniyetinin esinlendirmesi ile çıkarılan İş Yasası, 1937 yılından bugüne kadarki sekiz yıllık uygulama döneminden elde edilen sonuçlar, genel olarak bütün çalışan kesimlerin daha verimli ve daha gönençli bir düzeye çıkarılmaları ile ilgili toplumsal politika önlemlerini İktisat Bakanlığının çetin üretim sorunları ile yüklü bulunan çalışma konusundan ayırarak başlıbaşına bir kuruluşun yetki ve sorumluluğu altında toplamak gereğini kanıtlamış oluyor."*

İşte bu gerekçeye dayanarak 1945'te, *"iş yaşamı ile ilgili hususları düzenleme, yürütme ve denetleme ile görevli"* olmak üzere 4763 Sayılı Yasa ile *Çalışma Bakanlığı* kurulmuştur. Bu, ilk aşamadır. Çünkü yasa, bakanlığın illerdeki örgütlenmesine ilişkin herhangi bir düzenleme getirmemektedir. Bu durumda illerdeki uygulamanın İktisat Bakanlığı tarafından yürütülmesi gerekmektedir. Çok geçmeden böyle bir ikiliğe son verme gereği doğmuştur. Öte yandan yeni bakanlığın merkez kuruluşu da az çok tamamlanmıştır. Beş altı aylık bir kuruluş ve deneme dönemi de geçmiştir. Ocak 1946'da kabul olunan yeni bir yasa ile 1945 Yasası kaldırılmış, illerdeki örgütlenmeyi de içeren bir düzenleme yoluna girilmiştir. *"Çalışma yaşamının düzenlenmesi, çalışanların yaşama düzeyinin yükseltilmesi, çalışanlar ile çalıştıranlar arasındaki ilişkilerin ülke yararına uyum içine alınması, ülkedeki çalışma gücünün genel gönenci artı-*

racak biçimde verimli kılınması, tam çalıştırma ve sosyal güvenliğin sağlanması ile görevli" olmak üzere bakanlık yeniden düzenlenmiştir. Merkez örgütü ile birlikte taşra örgütü de kurulmaya başlamış ve ilk aşamada 20 Bölge Çalışma Müdürlüğü kurulmuştur. İlk Çalışma Bakanı Ord. Prof. Dr. Sadi Irmak, bakanlığın yayımladığı bir kitapçıkta, *"On yıl önce çıkarılmış olan İş Yasası, daha çok büyük sanayi kuruluşlarımızda çalışanları koruyan bir yasa idi. Oysa, Çalışma Bakanlığının yeni Örgütlenme Yasasının 1. maddesiyle bütün çalışanların yaşama düzeylerini yükseltmek ve bütün yurttaşlarımızın çalışma gücünü işletmek ve sosyal güveni kurmakla ödevlenmiş bulunuyoruz. Bu nedenle görevlerimiz kapsamlı ve ağırdır"* diyordu.[44]

Çalışma Bakanlığının kuruluşundan sonra önemli sosyal politika yasaları birbirini izlemiştir. 1945-1950 yılları ülkenin sosyal politika tarihi içinde ayrı ve önemli bir yer tutar. Bu oluşumun kuşkusuz çeşitli nedenleri vardır. Bunları şöyle kümelendirebiliriz. 1946'dan başlayarak çok partili bir parlamenter düzene geçiş, bu oluşum ve gelişmenin başta gelen nedenidir. Gerçekten daha önce de birçok kez vurguladığımız gibi, demokratik siyasal rejimlerin geçerli olduğu ülkelerde sosyal politikalara dönük gelişmeler gittikçe önem kazanmıştır. Bu bağlam içinde siyasal ile sosyal arasında hep bir koşutluk oluşmuştur. Biliyoruz ki, ilk işçi yasalarının, sosyal politika önlemlerinin İngiltere ve İsviçre'de doğmuş olmaları ne bir rastlantının, ne de yalnız başına sanayi devriminin bir sonucudur. Demokratik düzenin önce bu ülkelerde başlamış olması önemli etkendir. Çünkü işçi sınıfının oy gücü, siyasal yaşamda başta gelen bir ağırlık taşır. Sanayileşme geliştikçe bu ağırlık büyür. Siyasal partiler parlamentolarda çoğunluğu sağlamak için bu oy gücüne büyük gereksinim duyarlar. İkinci neden, yukarıdaki açıklama ile belirir. Gerçekten, İş Yasasının kendisi bir vaatler yasasıdır. Bu yasa sosyal sigortalar kurulmasını, iş ve işçi bulma konusunun bir kamu görevi olarak ele alınmasını öngörmekte, bunların yanında birçok uygulama tüzüğünün hazırlanmasını hükme bağlamış bulunmaktadır. Çeşitli engeller arasında, özellikle savaş, gecikmelere neden olmuştur. Fakat 1939-1945 savaşı sona erince İş Yasasında öngörülmüş olan yeni atılımların başlatılması gerekmiştir. Üçüncü olarak, dışarıdan gelen etkenlerden, başka ülkelerde oluşmakta ve büyümekte olan yeni ortamdan söz edilebilir. Uluslararası Çalışma Örgütüne üye olmaktan doğan ve sosyal politikanın asgari normlarına uymak gereğinden gelen yükümlülükler vardır. Bunun gibi savaş sonrası her ülkede daha iyi, daha hakça ve daha yaygın bir sosyal politika havası Türkiye'yi de etki alanı içine almıştır. Özellikle sosyal politikaların üç önemli dalında yani sosyal güvenlik, tam çalışma ve özgür sendikacılık konularında Avrupa ülkelerinde başlayan büyük atılımlar, olumlu hava Türkiye'ye de yansımaktadır.

---

44) Çalışma Bakanlığı Yayınları: **Çalışma Bakanlığı-İlk Yılı ve İlk Hedefleri**, Ankara, 1946, s.3.

Aşağıda bu oluşumun gelişmesini kronolojik çizgileri içinde kısaca açıklamaya çalışacağız.

b) Sosyal Sigortalar: Cumhuriyet döneminde sosyal sigortaların göreceli olarak kapsamlı ilk ilkeleri İş Yasasının (1936) 100. maddesi içinde yer almıştır. Bu duruma ilişkin kısa açıklamalar daha önce yapılmıştı. Çeşitli dalların kuruluş kronolojisi şöyledir. Önce 1945'te kabul edilen bir yasa ile İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası kurulmuştur. Onu 1949'da çıkarılan bir yasa ile Yaşlılık Sigortası izlemiştir. Çeşitli değişme ve gelişmelerden sonra, bu kol 1957'de kabul edilen yeni bir yasayla Sakatlık, Yaşlılık ve Ölüm Sigortası adını almıştır. Bundan sonra da, uygulaması kademeli olarak yapılan Hastalık ve Analık Sigortası (1950) kurulmuştur.

Bu sigorta kolları, daha sonraki yıllarda geliştirilmiştir. Primler yükseltilmiş, yapılan yardımlar daha olumlu doğrultularda iyileştirilmiş ve kapsam genişletilmiştir. Bugün ülkemizde yalnız işsizlik sigortası ile çocuklar için aileye yapılan aile ödenekleri dalı henüz kurulamamıştır.

c) Birinci Sendikalar Yasası: İşçilerin örgütlenerek hak ve çıkarlarını topluca koruma ve geliştirme özgürlüğü, sosyal politikanın önemli bir koludur. Bu özgürlüğün başta gelen ürünü sendika kurma hakkı, sendikadır. Yüzyıllar boyunca işçiler, bu özgürlüğün gerçekleşmesi için çetin savaşımlar vermek zorunda bırakılmışlardır. Ekonomik ve siyasal gücü ellerinde tutan egemen güçler, emek ile sermaye arasındaki ilişkilerde güç dengesi oluşturan örgütlenme hakkına, onun ürünü sendikaya karşı olmuşlardır. Örgütlenme, sendika kurma hakkı, siyasal rejimlerin niteliklerine yakından bağlı kalmıştır. Siyasal rejim demokratikleşmeye doğru yöneldikçe sendika hakkı da doğmuş ve gelişme olanaklarına kavuşmuştur. Bu nedenle, birçok ülkede işçilerin sendika hakkı için savaşımları, demokrasi için yürütülen savaşımlarla özdeşleşmiştir. Türkiye'de de bu süreç bütünü ile geçerlilik kazanmış ve işlemiştir.

Cumhuriyetin, kendine özgü bir yapılanma ve çağdaş niteliklere ulaşabilme için sürekli bir devrim dönemi olmuştur. Bu dönem 1920'lerde başlamış ve Mustafa Kemal Atatürk'ün ölümüne (1938) kadar sürmüştür. Bu kendine özgü dönemin çok partili parlamentoya yönelik siyasal rejim denemeleri (1924 Terakki Perver Fırka ve 1930 Cumhuriyetçi Serbest Fırka) amaçlanan sonucu, yani siyasal rejimin demokratikleşmesi sonucunu getirmediği için tek partili siyasal düzenin bir süre daha uygulamada kalması zorunluluğu doğmuştur. Bir tercih yapmak gerekmiştir. Demokratik siyasal düzenin sağlam temellere oturtulabilmesi ve sürekllilik kazanabilmesi için kimi altyapıların ve çağdaşlaşmayı sağlayacak devrimlerin gerçekleştirilip yerleştirilmesi gereği haklı ve doğru olarak ağır basmıştır. Zihinleri, katılaşmış ve değişmez sanılan

dogmalardan kurtarmak ve bilimin önerdiği yollarda yürüme alışkanlığını yerleştirmeye çalışmak, bir zorunluluk olarak kabul edilmiştir. Bu nedenle bir süre, on beş yıl kadar devrim yasalarına ağırlık tanınmıştır. İşte bu nedenle, niteliklerine daha önce değinmiş olduğumuz birinci İş Yasasının (1936) kimi düzenlemeleri bir süre yürürlükte kalmıştır. Savaş sonrasında (1939-1945) siyasal düzenin demokratikleşmeye yönelmesi ile birlikte sosyal politikanın toplu olarak kullanılan hak ve özgürlüklere dönük kanadında da yeni düzenlemeler, gelişmeler doğmaya başlamıştır. Nerede demokrasi varsa orada özgür sendika vardır gerçeği, ucundan da olsa gün ışığına çıkmıştır. İşte 1946'da Dernekler (Cemiyetler) Yasasındaki (1938) sınıf esasına dayanan dernek kurma yasağının kaldırılması ve 1947'de bütün eksik ve olumsuz yanlarına karşın, birinci Sendikalar Yasasının çıkarılabilmiş olması, oluşmuş ve değişmiş toplumsal, siyasal koşulların bir ürünü olarak önümüze gelmiştir.

1946'da kurulan yeni Demokrat Parti liberal-muhafazakâr bir parti olmakla birlikte, işçi haklarını da savunuyormuş görüntüsünü vermiştir. Özgür sendikacılık ile birlikte grev hakkının korunmasını da istemektedir. Programının 7. maddesine göre *"...ulusumuzun ekonomik ve toplumsal alanlarda hızla örgütlenmesi ve daha bilinçli bir birliğin doğması için, işçilerin, çiftçilerin, tüccar ve sanayicilerin, serbest meslekler mensuplarının, memur ve öğretmenlerin, yükseköğretim öğrencilerinin mesleksel, toplumsal ve ekonomsal amaçlarla dernekler, kooperatifler ve sendikalar kurmaları gerekli"* bulunmaktadır. Birinci Sendikalar Yasası çıkarken, Prof. Fuat Köprülü partisinin bu görüşlerini Millet Meclisinde dile getirmiş ve grev hakkı ile donatılmış özgür bir sendikacılıktan yana olduklarını belirtmiştir.

Türkiye, 1946'da bir demokratikleşme çabası içine girmiştir. Yeni partilerin kurulması, çok partili bir parlamento oluşturulması amaçlanmıştır. Fakat, henüz yolun başlangıcında bulunuluyordu. Doğal olarak demokrasinin bütün kurum ve kuralları işlerliğe ulaşamamıştır. Bu durum, kuşkusuz 1947 tarihli birinci Sendikalar Yasasına da yansımıştır. Yasanın ana düzenlemelerini şöyle özetleyebiliriz.

Sendika ve Sendika Kurma Hakkı: İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Yasa kısa sayılabilecek düzenlemeler yapmıştır. On bir madde ile bir geçici maddeden oluşan yasada önce sendikanın tanımı yapılmaktadır. Buna göre *"aynı işkolunda veya bu işkolu ile ilgili işlerde çalışanların yardımlaşmaları ve ortak çıkarlarını korumaları ve temsil etmeleri amaçlarıyla kendi aralarında kurabilecekleri dernekler işçi sendikalarıdır."* Bir işkolunda işverenlerin aynı amaçlarla kendi aralarında kurabilecekleri dernekler de işveren sendikalarıdır. Bu tanıma göre sendikaların işlevi 1) yardımlaşma, 2) ortak çıkarları koruma ve temsil etmedir. Böylece önemli bir sınırlama ile yola çıkılmıştır. Ancak bu tanım amaca dönük bir yorum içinde ele alınırsa, sendikala-

nın işlevlerinin toplumsal yaşamın birçok alanına, bu arada özellikle siyasal nitelikli kimi alanlara da kayabileceği, örneğin sendikaların kendilerine yakın gördükleri siyasal partileri destekleyebilecekleri durumuna kadar uzanabilir. Böyle bir gelişmeyi önlemek için aşağıda değineceğimiz üzere yasa, sendikaların siyasal nitelikli faaliyetlerde bulunmalarını yasaklamıştır. Yukarıdaki tanım sendika hakkı bakımından işçilerle işverenleri aynı kefeye koymuştur.

Sendika kurma hakkı yalnız İş Yasasında tanımı yapılmış olan işçilere ve işverenlere tanınmıştır. İş Yasasındaki tanımın çok dar bir anlayışı yansıttığını önceki açıklamalarımızda belirtmiştik. Bu durumda İş Yasasındaki tanım içine girmeyen işçiler ne sendika kurabilir, ne de sendikalara üye olabilirlerdi. Ayrıca, İş Yasasındaki tanım içine girmiş olsalar bile, esnaf yanında çalışanlar da sendika kuramaz ve sendikalara üye olamazlardı. Aynı işkolunda birden fazla sendika kurulabilir, işçiler, çalıştıkları işkolunda kurulmuş olan sendikalardan birden fazlasına da üye olabilirlerdi.

Sendikaların Faaliyet Alanları: Sendika hakkının önemli bir yanı da sendikaların birçok durumlarda işçileri temsil edebilmeleridir. Bu durumun başka bir anlatımı sendikanın tanınmasıdır. Çünkü ancak bu tanınma varolduğu zaman sendika, işçiler adına hareket ederek onların devlet, işverenler ve üçüncü kişiler karşısında çıkarlarını koruyup savunabilir, toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmesi yapabilir; grev kararı alıp uygulayabilir. Bu nedenlerle sendikanın tanınması, kurulabilmiş olması kadar önemlidir.

1947 Sendikalar Yasası, önce sendikaların çalışma alanlarını belirlemiş, sonra da sınırlama yoluna gitmiştir. Buna göre, işçi ve işveren sendikaları tüzelkişi olarak genel hükümlere göre sahip oldukları yetkilerden başka, şu çalışmalarda da bulunabilirler: 1) Üyeleri adına genel sözleşmeler, yani toplu iş sözleşmeleri yapmak, 2) iş uyuşmazlıkları konusunda yetkili hakem kurullarına görüş bildirmek, 3) toplulukla iş uyuşmazlıkları çıkarmak ve bu konuda hakem kurullarına başvurmak, 4) üyelerine hukuksal yardımlarda bulunmak, 5) İşçi Sigortaları Kurumu ile İş ve İşçi Bulma Kurumu Danışma Kurullarına ve Çalışma Meclisine temsilci üye göndermek, 6) üyelerine dönük eğitim çalışmalarında bulunmak ve 7) kooperatifler ve dinlenme evleri kurmak. Yasa bunları belirledikten sonra 5. maddesi ile sendikaların çalışmalarına önemli sınırlama ve engeller getirmiştir. Bu maddede, 1) sendikalar siyasetle, 2) siyasal propaganda ve siyasal yayımlarla uğraşamazlar ve 3) siyasi bir kuruluşun çalışmalarına aracı olamazlar, denilmektedir. Görüldüğü gibi, sendikaların çalışmaları, neyin siyaset, neyin ekonomik ve sosyal olduğu kolay belirlenemeyecek yollardan dar bir çerçeve içine alınmak istenmiştir. Ayrıca, sendikaların ilgileneceği birçok konu siyasal olanla iç içedir. Hükümetlerin ekonomik ve sosyal politikalarını eleştirmek, sıra-

sında onlara karşı çıkmak sendikanın doğal görevidir. Bunun gibi doğal olarak ve işçilerin, işçi sınıfının çıkarlarını korumak için sendikalar siyasal partilerle çeşitli ilişkiler kurmak, bunları desteklemek ve işbirliği yapmak yollarına girebilirler. Gerektiğinde kendi partilerini kurabilecekleri gibi, dost partileri seçerek onlarla çalışmalar yapabilir ya da onları tinsel ve özdeksel açılardan destekleyebilirler. Seçimler sırasında bu niteliktek işbirliği her zaman görülebilir. Görevlerini yerine getirebilmek için sendikalar demokratik ülkelerde bu anlayış içinde çalışırlar. Yasalar çalışma alanlarını sınırlama yoluna pek ender girerler. Kuşkusuz sendikalar bir siyasal parti gibi hareket etmezler. Ama siyasetle ilgilenir ve siyaseti, işçi sınıfının haklarını, özgürlüklerini, çıkarlarını daha iyi ve daha etkin savunabilmek için kullanır ve ondan yararlanırlar. Bu, sendikaların ve sendikacılık hareketlerinin doğal hakkıdır.

Uluslararası Kuruluşlara Katılma Hakkı: 1947 Sendikalar Yasası da sendikalara kuşku ile bakma yanlışından kendini kurtaramamıştır. Yasa tasarısı hazırlanırken ve Büyük Millet Meclisinde görüşülürken bile zihinler bu anlayış ve kuşkudan arınmış görünmüyorlardı. Sendikalara yürürlükteki düzene karşı çıkmanın örgütlü bir aracı olarak bakıyor ve onlarda bir devrim hareketinin örgütü olma niteliğini görüyorlardı. Bu kuşku günümüze değin hep süregelmiştir. Çünkü sendikanın doğasında hep bir karşı çıkma, karşı olma niteliği vardır. Bu doğaldır. Kapitalist düzenin egemen olduğu toplumlarda iş, emek, çalışma, sermaye tarafından sürekli sömürülmüştür. Bunu gören ve uyanan işçiler bu haksız duruma karşı direnme yolları aramış ve bulmuşlardır. Sendika bu yolu açan bir örgüt biçimidir. Örgütlenerek; adı ne olursa olsun, bir işçi örgütü içinde bir araya gelerek haklarını, özgürlüklerini ve çıkarlarını korumaya koyulan işçiler, işçi sınıfı ister istemez yürürlükteki uygulamalara, düzene karşı çıkmış, onları tartışmış, düzenleri değiştirmeye, onları hakça ve insanlık onuruna yaraşır sosyal ve ekonomik politikalar uygulamaya zorlamışlardır. Sendikalara karşı yanlış bakış, bu zorlamalardan kaynaklanmıştır. Yürürlükteki düzenlerin savunucuları değişmeye yanaşmayıp kaba kuvvete başvurmakta ve aşırı tepki göstererek emeği sömürmekte direndikçe, doğal olarak işçi sınıfının, sendikaların hak arama ve sömürüye boyun eğmeme durumları ile karşı karşıya gelmişlerdir. Bu oluşumda işçiler ulusal sınırları aşarak dayanışma içine girmiş, yüzyıllardan beri süregelen ve sömürü denilen bu ortak yazgıya karşı çıkmış, uluslararası boyutlara ulaşan dayanışmalar içine girmişlerdir. Sosyal politikaların uluslararası normlara bağlanması konusunda harekete geçerek önce sendikal platformlarda çalışmalara girişmişler, sonra da devletlerarası kuruluşlarda, örneğin 1890 Berlin Kongresinden başlayarak, Milletler Cemiyeti, Uluslararası Çalışma Örgütü ve Birleşmiş Milletler içinde verimli ve etkin çalışmalara girmişlerdir. Bu çalışma ve uğraşların sonunda, günümüzde başta sendikal haklar ol-

mak üzere sosyal politikanın hemen bütün dallarında ve konularında uluslararası ortak normlara ulaşılmasını sağlamışlardır.[45]

İşçilerin örgütlenmelerine ve uluslararası sendikacılık hareketi ile ilişki kurmalarına karşı duyulan yersiz kuşku 1947 Sendikalar Yasasına da yansıyarak 5. maddede denilmiştir ki, *"Sendikalar ulusal kuruluşlardır. Ulusalcılığa ve ulusal çıkarlara aykırı hareket edemezler."* Neyin ulusal, neyin ulusal çıkarlara aykırı olduğunu sağlıklı olarak belirlemek son derece güçtür. Keyfi yorumlara ve haksız kararlara neden olabileceğinden, sendika özgürlüğü ile kolay bağdaşmayacağı açık olduğu halde yasaya böyle bir hükmün konulmasında sakınca görülmemiştir. Bunun da ötesinde kendi özgür kararları ile uluslararası sendika kuruluşlarına katılmaları bakanlar kurulu kararına bağlanmıştır. Gene aynı 5. maddede denilmiştir ki, *"Sendikalar bakanlar kurulu kararı ile her türlü uluslararası kuruluşlara katılabilirler."* Sendikalar, *"her türlü"* uluslararası örgütlere ne katılmak isterler, ne de katılabilirler. Onların katılmak isteyecekleri örgüt ya da kuruluşlar, işçi sınıfının sendikal örgütleri ya da kuruluşları olabilir. Bu katılmayı hükümetin kararına bağlamak ise, sendika özgürlüğü ile bağdaşmaz. Çünkü sendikanın çalışma alanını sınırlamakta, hükümeti sendikaların çalışmalarına ve kararlarına müdahale edebilecek bir duruma getirmektedir. Hükümete tanınan bu yetkinin sonucu olarak Türk-İş'in 1953'ten başlayarak Uluslararası Özgür İşçi Sendikaları Konfederasyonuna katılma isteği kabul edilmemiştir. Bu istek, 27 Mayıs 1960 tarihinde Milli Birlik hükümeti tarafından olumlu karşılanarak gerçekleşmiştir.

Sendikaların Kapatılması: Sendikalar Yasası, çeşitli nedenlerle, sendikaların mahkeme kararı ile faaliyetten alıkonulabilecekleri ya da kapatılabilecekleri hükmünü koymuştur. Bu nedenler kısaca şunlardır: 1) Yardımlaşma, ortak çıkarları savunma ve temsil amaçları dışında sendika kurulması, 2) işçi niteliğinde olmayan kişilerin sendika kurmaları ve sendikalara üye olarak katılmaları, 3) siyasal çalışmalarla uğraşmaları, 4) ulusallık ve ulusal çıkarlara aykırı hareket etmeleri, 5) Bakanlar kurulundan izin almaksızın uluslararası kuruluşlara katılmaları ve 6) gelirlerini yasa ve tüzüklerinde belirlenen amaçlar dışında kullanmaları. Bütün bu nedenler tartışılabilir ve sendika özgürlüğüne uymayan yorumlara bağlanabilir. Bu yorumlar sendika özgürlüğünü tehlikeye koyabilir. Bunların yanında mahkemelerin bağımsız olup olmadıkları da ayrı bir önem taşır. Eğer mahkemeler bağımsız değilse, hükümetler çeşitli yollardan mahkemelerin kararlarını etkileyebiliyorlarsa, sendika hakkı ve özgürlüğü tehlikededir. Türkiye sendikacılığı bu tehlikeyi, 1950-1960 döneminde olanca yoğunluğuyla yaşamıştır. Sendikalar ve birlikler kapatılmıştır. Türk-İş sık sık bu durumun eşiğine gelmiştir.

---

45) Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Cahit Talas; **Toplumsal Politikaya Giriş**, Ankara, 1981.

Üst Kuruluşlar: Sendikalar genellikle aynı işkolunda çalışan işçiler tarafından kurulur. Her sendika doğal olarak kendi sorunlarını önde tutmaya çalışır. Oysa, sendikaların ve genel olarak işçi sınıfının ortak sorunları da vardır. Bu ortak sorunlar, ekonomik ve sosyal politikalardan başlayarak ülkelerin siyasal rejimlerinin niteliklerine kadar uzanır. Örneğin, demokrasi olmaksızın bağımsız ve özgür sendikacılık olmaz. Vergi adaleti, hakça gelir bölüşümü ve ülkenin her alandaki sorunlarının çözümünde işçi sınıfının ağırlığının duyurulması toplumlara sayısız yararlar sağlar. Toplumsal barış yolu açılır. Bu sonuçlara daha üstdüzeyde sendika kurmakla da ulaşılabilir. İşçiler yalnız işyeri ve işkolu sendikaları değil, onlarla birlikte geniş temsil nitelikleri olan birlik, federasyon ve konfederasyonlar da kurabilmelidir. Bu yoldan güçbirliği yaparak haklarını, özgürlüklerini ve çıkarlarını daha etkin biçimlerde sağlarlar. 1947 Sendikalar Yasası 8. maddesi ile sendikaların kendi aralarında üst kuruluşlar kurabileceklerini öngörmüştür. Bu üst kuruluşlar birlik adı ile anılmıştır. Birlik içinde kuşkusuz federasyon ve konfederasyon kurmak da yer almaktadır. Nitekim, yasa çıktıktan sonra birçok birlik, federasyon kurulmuştur. Birlik ve federasyonların kararı ile 1952'de de Türk-İş adı altında bir konfederasyon oluşmuştur. Birlikler değişik işkollarındaki sendikaların bir araya gelmesi ile oluşur. Yasaya göre birliklerin oluşabilmesi için kurucu sendikaların üyelerinin üçte ikisinin oluru gereklidir. Federasyon kurulabilmesi için aynı işkolunda kurulan sendikalardan en az ikisinin kararı gereklidir. Konfederasyonların kurulması ise, en az iki birlik, iki federasyon ya da bir federasyon ve bir birlik kararı ile olur.

Kurulmuş olan üstdüzey örgütleri de Sendikalar Yasası hükümlerine uymak zorundadırlar.

İsteğe Bağlılık: Sendikalar Yasasına göre sendikaların kurulması isteğe bağlı olduğu gibi, kimse bir sendikaya üye olmaya, olmamaya ya da üyelikten çekilmeye zorlanamaz. Yasanın bu hükmü, sendika hukukunun temel kurallarından biridir. Ne iş bağıtlarına, ne toplu iş sözleşmelerine, ne de işyerlerinin iç yönetmeliklerine bu kurala aykırı hükümler konabilir. Konursa geçersiz sayılır. Birçok ülkenin yasalarında olduğu gibi 1947 Sendikalar Yasası da 9. maddesi ile bu doğrultularda düzenleyici hükümler getirmiştir.

2) 1950 - 1960 DÖNEMİ

1950'de Türkiye'de her açıdan yeni bir dönem başlamıştır. 14 Mayıs 1950 seçimleriyle Türkiye'de ilk kez demokratik bir yoldan ve halkın özgür iradesi ile yılların ve Mustafa Kemal Atatürk devrimlerinin uygulayıcısı Cumhuriyet Halk Partisi iktidarı yitirmiş ve 1946'da başta Celâl Bayar

olmak üzere bu partiden ayrılan dört milletvekili tarafından kurulan Demokrat Parti seçimleri kazanmıştır. Bu yeni siyasal oluşum ve çok partili parlamenter düzene geçiş, ülkede büyük bir coşku ve umut yaratmıştır. Demokrasinin bütün kurum ve kuralları ile işleyeceği umulmuştur. 15 Mayıs 1950'de Cumhuriyet Halk Partisinden iktidarı devralan Demokrat Partinin programı da demokratik düzene övgülerle ve ona inancını belirleyen açıklamalarla doludur. Programın birinci maddesinde şöyle denilmektedir: *"Siyasal yaşamımızın birbirine karşılıklı saygı gösteren partilerle yönetimi gereğine inanan Demokrat Parti, Türkiye Cumhuriyeti'nde demokrasinin geniş ve ileri bir anlayışla gerçekleşmesine ve genel siyasetin demokratik bir görüş ve zihniyetle yürütülmesine hizmet amacı ile kurulmuştur."* Kuruluş amacı böylece belirlendikten sonra, programın 4. maddesinde de demokrasinin tanımı yapılarak şöyle denilmektedir: *"Geniş ve ileri anlamı ile demokrasi bütün devlet faaliyetlerinde ulusal istenci ve halkın çıkarını egemen kılmak, yurttaşın bireysel ve toplumsal bütün hak ve özgürlüklerine sahip olmasını gerçekleştirmek, yurttaşlar arasında hukuk eşitliğini, karşılıklı sevgi ve saygıyı ve ekonomik çıkarlarda uyumu sağlamaktır."* Doğal olarak bu tür inanç ve açıklamalar, halktan onay görmüştür. Beklentilerin, verilen sözlerin gerçekleşmesi için de demokrasinin soyut bir kavram olmanın ötesine geçmesi, kurumlarının bir bir oluşturulması gerekmektedir. Örneğin, özerk ve özgür bir üniversite, özgür sendika, özgür toplusözleşme, etkinliğinden soyutlanmamış grev hakkı, özgür meslek kuruluşları, toplantı ve gösteri yürüyüşü, protesto özgürlüğü, özgür basın, bağımsız bir yargı ve başkaları gerçekleşmelidir. Bu son derece olumlu demokratik yaklaşımlar doğal olarak sosyal politikaya ve demokrasinin çoğulcu niteliğine dönük açıklamaları da arkasından getirmiştir.

A) Demokrat Parti ve Sosyal Politika

Demokrat Partinin sosyal politikasını çeşitli açılardan inceleyebiliriz. Bunları kısaca şöyle sıralayabiliriz: 1) Demokrat Partinin programında sosyal politika, 2) Demokrat Parti döneminde sosyal mevzuat, 3) Demokrat Parti döneminde uygulamalar.

a) Demokrat Parti Programında Sosyal Politika: Demokrat Parti iktidara gelirken programında işçilere yönelik önemli ve olumlu ilkelere yer vermiştir. Savaş yıllarında (1939-1945) yüksek enflasyon, bir pahalılık dönemi yaşanmış ve bu durumdan doğal olarak en çok işçiler etkilenmiştir. Yaşam ve çalışma koşulları bozulmuştur[46]. Savaş içinde

46) 1940'ta çıkarılan Milli Korunma Kanunu İş Yasasının birçok hükmünü askıya alarak çalışma yaşamının düzenini aksatmıştır.

Zonguldak ili bölgesindeki kömür madenlerinde bir tür zorunlu çalıştırma uygulamasına başlanılmış olması, bu ilin sınırlarını aşan oldukça yaygın bir huzursuzluk yaratmıştır. Demokrat Parti bu durumları iyi kullanmış ve programına da daha adil bir toplum oluşturmaya dönük hükümler koymuştur. Programının 5. maddesinde sosyal adalet ve dayanışmadan söz ettikten sonra, *"İnsanlık onurunun korunması için, çalışmak isteyen her işsiz yurttaşa iş bulunmasını, ihtiyarlık, hastalık ve sakatlık gibi durumlarda yurttaşların yardım görmelerini, demokrat bir toplumun başlıca amaçlarından sayarız"* denilmektedir. 6. maddede işbölümünün doğal sonucu olarak toplumda varolan çiftçi, işçi, tüccar, sanayici, serbest meslekler ve memurluk kesimlerinin karşılıklı çıkarlarının sosyal adalet ve dayanışma durumunda uyum içinde oluşmasının gereği vurgulanmaktadır. Fakat daha önemli bir açıklama programın 7. maddesindedir. Burada, *"Genel yaşamda her bakımdan dengeli ve uyumlu bir gelişmenin sağlanması için, yalnız siyasal partiler kurulmasını, yani yalnız siyasal alanda örgütlenmiş olmayı yeterli görmüyoruz, ulusumuzun ekonomik ve toplumsal alanlarda da hızla örgütlenmesi ve daha bilinçli bir birliğin oluşması için işçilerin, çiftçilerin, tüccar ve sanayicilerin, serbest meslekler mensuplarının, memur ve öğretmenlerin, yüksek-öğretim öğrencilerinin mesleksel, toplumsal ve ekonomsal amaçlarla dernekler, kooperatifler ve sendikalar kurmalarını gerekli buluyoruz"* denilmektedir. Bu çok olumlu, demokrasinin çoğulcu yanını ve niteliğini oluşturmayı öngören ve savaş sonrası demokrasi anlayışının temel felsefesine, ilkelerine açılan yaklaşımlar gerçekten sevindiriciydi. Türk toplumunun çağdaşlaşma yolunda girişebileceği atılımlara geniş kapılar açıyordu. Toplumun hemen bütün kesimlerine örgütlenme hakkının tanınması, yani sendika, dernek ve meslek kuruluşlarının serbest olarak kurulabilmeleri gereğinin yararına inancın herhangi bir kuşkuya yer vermeden açıklanmış olması, çağdaş bir toplum yaratmaya dönük önceki devrim, atılım ve çabaların sürdürüleceği umudunu ve sevincini pekiştiriyordu. Bununla birlikte, maddenin son fıkrası anlaşılması ve yorumu güç bir nitelik taşıyordu. Bu fıkrada deniliyordu ki, *"Bütün bu meslek ve dayanışma örgütlerinin tüzelkişi olarak her türlü siyasal etki ve amaçlar dışında kalmaları koşulu ile işçi sendikalarının grev hakkının tanınması fikrindeyiz."* Önce şunu söylemeliyiz. Grev hakkının tanınmasını, birçok işçi kuruluşu dışındaki örgütlerin tüzelkişi olarak faaliyetlerinin niteliğine bağlanmasını anlamak gerçekten güçtür. Sonra *siyasal etki ve amaç dışı kalmak* deyimi de çok anlamlı ve açık değil. Aslında grev hakkının tanınacağına ilişkin kesin bir açıklama da yoktur. Çünkü, maddede görüldüğü üzere, saptanması güç kaypak bir koşula bağlanmış olan tanım tam bir yükümlülük içermiyor; sadece bir düşünceyi açıklıyordu. Böyle olduğu içindir ki, Demokrat Parti iktidarda kaldığı on

yıl boyunca grev hakkını tanımaktan ısrarla kaçınmıştır. Ayrıca söz konusu maddede yer alan işçi, memur ve öğretmenlere sendika hakkının tanınacağını açıklayan yükümlülük üzerinde de on yıl boyunca hiç durulmamıştır. 1947 birinci Sendikalar Yasası ve 1936 tarihli İş Yasasının grev hakkını yasaklayan hükümleri olduğu gibi yürürlükte kalmıştır. Böyle olmakla birlikte Demokrat Parti programında *Genel Prensipler* adı altında açıklanan düşünce ve ilkeler ve bunlardan sosyal politikalara ilişkin olanlar son derece ilginç, olumlu ve çağdaş niteliklidir. Sağlıklı, ilerici ve demokrasiden yana bir düşünce yapısına dayandığı da açıktır. Buna karşılık, programın II. bölümünü oluşturan ve *Hükümet İşleri* adı altında yapılan açıklamalar içinde işçi sorunlarına yaklaşım son derece cılız ve acemice olmuştur. *Sosyal Meseleler* başlığını taşıyan 88. madde aynen şöyledir: a) Sosyal adalet ve insansal dayanışma ilkelerinin doğal sonuçları olan sosyal sigortalar ve işçinin ve ailesinin özdeksel ve tinsel güvencini sağlayacak bütün ekonomik ve teknik önlemlerin alınmasına taraftarız. Memurlar hakkında da bu nitelikte önlemler düşünülmesini gerekli sayıyoruz. b) Yurttaşların nitel ve nicel bakımdan gelişmelerine ilişkin önlemleri içine alacak geniş bir nüfus politikasının saptanmasını ve uygulanmasını gerekli görüyoruz. c) Geliri az olan yurttaşların besin, giyim ve yerleşim koşullarını iyileştirmek için köklü önlemler almaya çalışacağız. ç) Ülke işgücünün değerlendirilmesi, nitel ve nicel bakımdan yükseltilmesi çarelerinin düşünülmesi zorunludur. d) Toplumun yardımına gereksinim duyan duruma gelmiş yurttaşlar, öksüz ve bakımsız çocuklar hakkında koruyucu önlemler alınması gereklidir. e) İşçiler için ücretli tatiller ve izinler sağlanması olanakları aranılacaktır. Görüldüğü üzere sosyal politika konuları ile bir yakınlığı olmayanların kaleme aldıkları izlenimini veren yukarıdaki açıklamalar son derece zayıf ve yetersiz olduğu gibi, programın *Genel İlkeleri* ile de çelişki içindedir.

b) Demokrat Parti Hükümet Programlarında Sosyal Politika: Demokrat Parti liberal bir parti midir? Devletçiliği bütünü ile reddeden bir felsefeden mi yola çıkmıştır? Sosyal politikasına açıklık getirebilmek için önce bu durumun kısaca açıklığa kavuşturulmasını gerekli görüyoruz. Parti programının 17. maddesinde, *"Devletçiliği ekonomik alanda uzun zamandan beri devam eden boşluğu biran önce doldurmak, iş hacmini genişleterek yurttaşların geçim ve refah düzeyini yükseltmek için, devletin gerek doğrudan doğruya ekonomik faaliyetlere girişmesi, gerekse düzenleme, özendirme ve yardım yollarıyla özel biçimde ve hızla gelişmesinde görev alması anlamında anlıyoruz. Özel girişim ve sermaye faaliyet ve işlerinin devlet tarafından düzenlenmesi, özel girişim çıkarlarıyla genel çıkarların uyumlu duruma getirilmesi ve korunması zorunluğundan ileri gelmektedir. Bizim devletçiliğimiz, ekonomik koşullarımızın ve gereksinimlerimizin çizdiği yoldur"* denilmektedir. Programın Genel İlkeler bö-

lümündeki bu açıklamalarda görüldüğü gibi, devletçilik dışlanmıyor. Ülke koşullarının gerektirdiği ölçülerde bir devletçi yol izleneceği açıklanıyor. Cumhuriyet Halk Partisinin devletçilik düşüncesi ve uygulamaları da ülke koşullarının yönlendirdiği bir nitelik gösteriyordu. Bu koşullar CHP'yi liberalizmden devletçiliğe çekmişti. Atatürk 1935'te İzmir Fuarını açış söylevinde şöyle demiştir: *"Bizim sistemimiz yeni Türkiye'nin ihtiyaçlarının doğurduğu kendine özgü bir sistemdir. Bizim için devletçiliğin anlamı şudur: Yurttaşların özel girişimini ve kişisel çalışmasını esas tutmak, fakat, hâlâ birçok şeylerin yapılmasını büyük bir ulusun ve geniş bir ülkenin gereksinimlerini göz önüne alarak ulusal ekonominin tamamını ele almak."*

1949'da Demokrat Partinin II. Büyük Kongresinde kabul olunan programdaki devletçilik ilkesi, ya da anlayışı, 1950'deki ilk hükümet programından başlayarak liberalizme yönelmiştir. Gerçekten, Birinci Adnan Menderes Hükümetinin programında şu düşüncelere yer verilerek parti programının yukarıda değindiğimiz devletçilik ilkesi ile çelişkili bir durum yaratılmıştır: *"Bundan böyle kamu niteliği göstermeyen alanlarda işletmeciliğe geçmeyeceğimiz gibi çeşitli nedenler altında kurulmuş olan işletmeleri, kamu hizmeti gören ve ana sanayi ile ilgili olanlar dışında belli bir plan içinde elverişli koşullarla bir bir özel girişime devretmeye çalışacağız. Devlet iktisadi kuruluş ve girişimlerinin ekonomik yapı üzerinde oluşturdukları ağırlığı hafifletebilmek için yönetim ve denetimlerini de daha sağlam esaslara bağlamak ve yararsız görülen örgütleri kaldırmak kararındayız."* İşte, iki programın yansıttığı bu iki ayrı anlayış içinde Demokrat Partinin ilk hükümet programında izlenecek sosyal politikalara ilişkin olarak şu açıklamalar vardı: *"Ülkemizde çalışma yaşamını ve işverenlerle işçi ilişkilerini sosyal adalet ilkelerine uygun olarak yasa yollarıyla düzenlemek, çalışanların yaşam düzeyini genel yaşam düzenimizle ve ülkenin ekonomik olanaklarıyla uygun surette yükseltmek, toplumda sosyal güveni sağlamak amacımız olacaktır.*

Demokrasi ilkelerine göre doğal bir hak olarak tanıdığımız grev hakkını öteki demokrat ülkelerde olduğu gibi, sosyal düzeni ve ekonomik uyumu bozmayacak biçimde yasallaştıracağız.

Şimdiye kadar Çalışma Bakanlığının denetimi dışında bırakılmış olan bir bölüm devlet sanayii de bu denetimin sınırları içine alınacak, batı demokrasilerinde kabul edilen esaslar içinde işçilere, ücretli tatiller veya ücretli izinler sağlanması olanakları araştırılacaktır." Bu açıklamalar, parti programındaki 88. maddenin cılız ve çok anlamlı olmayan açıklamaları yanında birkaç adım ileride sayılır. 1950 hükümet programındaki açıklamalar görüldüğü üzere, çalışma yaşamının ve işçi-işveren ilişkilerinin sosyal adalet ilkelerine uygun olarak düzenlenmesini; çalışanların yaşam düzeylerinin olanaklar ölçüsünde yükseltilmesini; sosyal güvenliğin sağlanmasını; grev hakkının yasallaştırılmasını ve ücretli yıllık

izin hakkının tanınmasını öngörüyor. Yararlı, fakat yeterli sayılamayacak bu açıklamalara, 1960'a kadar işbaşında kalmış bulunan Demokrat Parti hükümetlerinin programlarında yeni bir şey eklenmemiştir. Denilebilir ki, sosyal politikaya ilişkin çalışmalar durdurulmuş ya da geniş ölçüde askıya alınmıştır. Daha sonra göreceğimiz üzere kimi yasalar çıkarılmış olmakla birlikte ne grev hakkı tanınmış, ne sendika hakkı ve özgürlüğü konusunda ileriye dönük bir adım atılmış, ne de 1952'de Uluslararası Çalışma Örgütünün *Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkının Korunmasına İlişkin 98 Sayılı Sözleşmenin (1949)* onaylanmış bulunmasına karşın, toplu iş sözleşmelerinin yapılmasını kolaylaştırıcı ve özendirici bir önlem alınmıştır. Tersine, sendikalar üzerinde baskılar arttırılarak caydırıcı bir yola girilmiştir. Bu oluşum demokratik siyasal düzende görülen sapmalara koşut olarak gelişmiştir. Bu vesile ile demokrasi, sosyal politika, özellikle de sendikal hak ve özgürlükler arasındaki ilişkiye bir kez daha işaret etmeyi gerekli görüyoruz. Gerçekten, seçimle oluşmuş bir parlamentoyu demokrasi için yeterli sayan bir anlayış, 1957'den itibaren üniversiteler, basın, sendikalar, gençlik, meslek dernekleri, bağımsız yargı ve başka demokratik kurumlarla derin bir anlaşmazlık içine düşmüş, 1960'ta bir askeri müdahale noktasına gelinmiştir.

B) 1950-1960 Döneminin Bellibaşlı Sosyal Politika Yasaları

Demokrat Parti iktidara ulaştıktan sonra (14 Mayıs 1950) gittikçe liberalleşerek sermaye yanlısı olmuş, işçi sınıfına iyice yabancılaşmıştır. Oysa, işçiler 1957 seçimlerine kadar Demokrat Partiyi sürekli desteklemişlerdir. İşçilerin toplu olarak kullandıkları sendikal haklar –sendika, toplu pazarlık ve grev hakları– konusunda yasal hiçbir iyileştirme yoluna gidilmediği gibi uygulamada, özellikle hükümet-sendikacılık hareketi ilişkilerinde, 1953 sonrasından başlayarak sendika hakkı ve özgürlüğü konusunda derin görüş ayrılıkları ortaya çıkmıştır. Bu dönemin hükümetleri, sendikaların çalışmalarını, tavırlarını yönlendirmek yanlışından kendilerini kurtaramamışlardır. Sermayeyi güçlendirme ve bu kesime daha çok biriktirim olanakları sağlayarak sanayi kesiminde yatırımları özendirme ve bu yoldan ekonomik büyümeyi hızlandırma politikası hükümet-işçi sınıfı ilişkilerinde genelde ve uzun dönemde sağlıklı olmayan bir yolun açılmasına neden olmuştur. Oysa, ekonomi ile sosyali dengede tutmak, refahı yaymak ve sosyal adalet ilkelerini egemen kılmak savaş sonrasının yaygın ekonomik ve sosyal politikalarını oluşturuyordu. Demokrat Parti böyle bir yola girmeyi, denemeye bile yanaşmadı ve 1950-1960 döneminin yüksek kalkınma hızının (yüzde 7-8 dolayında) sağladığı olanakları hakça bölüştürme ve sağlıklı bir gelir dağılımını ya-

kalama fırsatını kaçırdı. Bu dönemin sosyal politikaları bu nedenlerin etkisi ve baskısı altında cılız kaldı.

a) Hastalık ve Analık Sigortası Yasası: Bu yasa 4.1.1950 tarihinde çıkarılmıştır. Fakat uygulaması, gecikerek 9 Mart 1951 tarihinden itibaren başlamıştır. Yasa başlangıçta, İş Yasasının uygulandığı işyerlerinde çalışan işçilerle bu işyerlerindeki müstahdemleri, yani İş Yasasının işçi tanımı içine girmeyenlerini de kapsıyordu. Sigortalılara sağladığı menfaatler şunlardır: Hastalık durumlarında sağlık yardımları; ortopedi tedavisi ve protez araç ve gereçlerinin sağlanması, takılması ve yenilenmesi; geçici iş göremezlik süresince günlük ödeneklerin verilmesi.

Analık durumlarında da şunları öngörüyordu: Gebelik muayenesinin yaptırılması; doğumda gerekli sağlık yardımlarının sağlanması; emzirme ve yardım parası verilmesi; sigortalı kadının doğumdan önce ve sonra işinden kaldığı günler için ödenek verilmesi.

Hastalık sigortasının primi sigortalı işçinin kazancının yüzde dördü olarak saptanmıştır. Bu miktarın yarısını işçinin, öteki yarısını da işverenin ödemesi söz konusudur. Devletin bir katkısı yoktur. Başlangıçta saptanan bu oran, daha sonra değişikliklere uğramıştır.

Hastalık sigortasının da kurulmuş olması ile sosyal sigortalar alanında önemli bir adım daha atılmış oluyordu.

b) İş Mahkemeleri Yasası: İşçi ve işverenler arasında oluşabilen uyuşmazlıklar kişisel ve toplu olmak üzere ikiye ayrılır. Bu uyuşmazlıklar ayrıca tüzel ve ekonomik olmak üzere iki demet altında da toplanabilir. İster toplu, ister kişisel olsun, tüzel bir niteliği olan ve işçilerle işverenler arasında çıkan uyuşmazlıklara genel olarak *iş mahkemeleri* bakarlar. Günümüzde toplu iş sözleşmelerinin yaygın olduğu ülkelerde kişisel ve hukuksal iş uyuşmazlıkları gittikçe azalmakta, önemini yitirmekte ve işçi ile işverenler arasında başgösteren uyuşmazlıklar daha çok toplu ve ekonomik nitelik kazanarak toplu iş sözleşmelerinin ya da yasaların öngördükleri uzlaştırma, tahkim mekanizmaları içinde çözülmektedir.

Bununla birlikte, işçi ile işveren arasında toplu iş sözleşmeleri düzeninin uygulandığı ülkelerde bile kişisel ve hukuksal iş uyuşmazlıkları eksik olmamaktadır. Bu tür uyuşmazlıklar işçi temsilcileri ya da sendika aracılığı ile çözülemezse, uyuşmazlığı bir çözüme bağlayacak yetkili bir kurumun varlığına gereksinim duyulmuştur. Bu konuda ülkelerde oluşmuş olan kurum iş mahkemeleridir. İş mahkemeleri ile genel adi mahkemeler arasındaki fark, iş mahkemelerinin oluşum biçiminde ve kimi üyelerin seçimle belirlenmiş olmasındadır. Gerçekten, ülkelerin çoğunda iş mahkemeleri, bir hâkimin başkanlığında, ilgili taraflarca, yani

işçi ve işveren kesimlerince seçilmiş olan eşit sayıdaki işçi ve işveren üyeden kurulur.[47]

İş mahkemeleri kurulmadan önce ülkemizde işçiler, iş uyuşmazlıkları için pek ender genel mahkemelere başvurmakta idiler. İş Mahkemeleri Yasasına göre, iş mahkemeleri gerekli görülen yerlerde kurulur, yalnızca İş Yasasında tanımı yapılan işçi ve işverenler arasında iş bağıtından ya da İş Yasasına dayanan her türlü hak iddialarından doğan hukuk uyuşmazlıkları ile İşçi Sigortaları-Sosyal Sigortalar Kurumu ile sigortalılar arasındaki uyuşmazlıklardan doğan durumlarla, davalara bakarlar. Ancak daha sonra çıkarılan yasalar ile iş mahkemelerinin yetki alanları genişletilmiş, basın mesleğinde çalışanlar ile birlikte Deniz İş Yasasına bağlı işçi ve işverenler de yetki alanı içine alınmışlardır.[48]

İş mahkemelerinde şifahi-sözlü yargılama usulü uygulanır. Bu mahkemelerin kararlarına, açıklanmaları tarihinden başlayarak 8 gün içinde itiraz olunabilir. İtiraz Yargıtay'ca iki ay içinde incelenerek karara bağlanır. İş mahkemelerinde açılan davalar bildirim ücretinden ve her türlü harçtan bağışık tutulur.

c) Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki İş İlişkilerinin Düzenlenmesi: Yukarıda da gördük, 1936 tarihli İş Yasası yalnız bedenen, ya da bedenen ve fikren çalışanları işçi sayıyor, kapsamı içine alıyordu. Birçok düşün işçisi gibi basın mesleğinde çalışanlar da yasanın uygulama alanı dışında bırakılmıştı. Oysa düşün işçilerinin de çalışma koşullarının düzenlenmesi, ücretlerinin saptanması, korunması ve geleceklerinin güvence altına alınması gerekiyordu.

Mesleğin kendine özgü birçok riskleri de bulunuyordu. Öte yandan parlamenter rejimlerde basının sorunlarına, orada çalışanların isteklerine karşı her zaman ayrı bir duyarlılık oluşur. İşte, 1952'de çıkarılan ve 1961 tarihli yasa ile değiştirilip geliştirilen *Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki İlişkilerin Düzenlenmesi Hakkındaki Yasa bu doğrultularda atılmış olan adımlardan biridir.* 1961 Yasası, 1952 Yasasına bakarak çok daha ileri hükümleri içermektedir. Değişiklikleri ile birlikte bir bütün olarak yasayı şöyle özetleyebiliriz.

Uygulama Alanı: Yasa Türkiye'de yayımlanan gazetelerle belirli zamanlarda çıkan dergilerde, haber ve fotoğraf ajanslarında her türlü düşün ve sanat işlerinde çalışan ve İş Yasasındaki işçi tanımı dışında kalan kimselerle bunların işverenlerine uygulanacaktır.

Yasa ayrıca gazeteciyi de tanımlamıştır. Buna göre *düşün ve sanat işlerinde ücret karşılığı çalışanlara gazeteci denir.*

---

47) Anayasa Mahkemesi bu bileşimi anayasaya aykırı bulmuştur. Günümüzde iş mahkemeleri başlangıçtaki niteliğinden arındırılmış ve meslekten gelen bir yargıcın yetkisine bırakılmıştır. Bu karar anayasanın ilkelerinden soyutlanarak tartışılmalıdır.

48) Başlangıçta İş Mahkemeleri bir yargıcın başkanlığında bir işçi ve bir işveren temsilcisinden oluşuyordu. Temsilcilerin görev süreleri iki yıl idi.

İş Bağıtı: Gazeteci ile kendisini çalıştıran işveren arasındaki iş bağıtının yazılı olması gerekir. İş bağıtında şu hususların yer alması zorunluğu vardır: İşin türü, ücretin miktarı; gazetecinin kıdemi.

Gazetecinin iki yılda bir ilerleme hakkı da yasada yer almıştır. İlerleme iş bağıtında öngörülmüş bulunan orana göre yapılacaktır.

Kıdem Tazminatı: Gazetecilere de kıdem tazminatı ödenmesi hakkı tanınmıştır. Bu kıdem hakkı gazetecinin mesleğe giriş tarihinden başlayarak hesaplanır. Mesleğe giriş ve çalışmaya başlama tarihi sürenin hesaplanmasında başlangıç tarihi olarak kabul olunur.

Öneller: Yasanın kapsamı içine giren bir işyerinde işverenle arasındaki hizmet ilişkisi bir ya da birden çok bağıta dayanarak kesintisiz olarak ve en az beş yıl sürmüş olan gazetecinin işine son verilmesi, yapılacak yazılı bildirimden başlayarak üç ay geçtikten sonra geçerli sayılır. Beş yıldan az hizmeti olanlar için bu bildirim süresi bir aydır. Hizmetine bu doğrultuda son verilmiş olan gazeteciye feshi bildirilen bağıtın ilgili olduğu her hizmet yılı için son aylığı esas alınarak her yıl bir aylık ücret tutarında ödence (tazminat) verilir. Bir kez kıdem ödencesi alan gazetecinin kıdemi, yeni bir işe girmiş ise bu işe girmiş olduğu tarihten itibaren başlar.

Bağıtın Bozulması: Yasa gazeteciye en az bir ay önce bildirimde bulunmak koşulu ile işverene iş bağıtını her zaman sona erdirebilme hakkını tanımıştır. Bunun yanında bir gazete ya da derginin politikasında ve niteliğinde gazeteci için onur ya da ününü veya genellikle tinsel çıkarlarını bozacak bir durum yaratacak biçimde açık bir değişiklik olması durumunda, gazeteci bildirim önelini beklemeden, yani hemen iş bağıtına son verebilir.

Gazetecinin hastalanması durumunda işveren bu nedenle iş bağıtını bozamaz. Ne var ki, hastalığın altı aydan fazla uzaması durumunda ödence (tazminat) verilmek yolu ile iş bağıtının sona erdirilmesi de işverene bir hak olarak tanınmıştır. Hastalığı dolayısıyla iş bağıtına son verilen gazeteci en çok bir yıl içinde iyileştiği takdirde eski işine öncelikle alınır.

Ücret: Gazeteciye ödenecek ücret iş bağıtı ile belirlenir. Toplu iş sözleşmesi bulunması durumunda buradaki ücret düzenlemelerine uyulur. Kararlaştırılan ücret her ay peşin ödenir. Ek ücretin sosyal sigorta priminin işveren tarafından ödenmesi zorunludur. Ücretin zamanında düzenli olarak ödenmesi gerekir. Gecikmeler için işveren, geciken her gün başına yüzde beş oranında bir ek ödeme yapmak zorundadır.

Eğitim ve manevra nedeni ile silah altına alınan gazeteci bu süre içinde ücret hakkını korur. Seferberlik dolayısı ile silah altına alınan gazetecinin üç ay sürece ücreti işveren tarafından ödenir. Bunun gibi normal askerlik hizmeti için silah altına alınan gazeteciye de askerlik süresince aldığı ücretin yarısının ödenmesi yasada öngörülmüştür. Genel

olarak, yani ister eğitim ve manevra, ister genel ya da kısmi seferberlik, isterse normal askerlik için silah altına alınmış bulunan gazetecilerin bu nedenlere dayanılarak iş bağıtları sona erdirilemez. Görülüyor ki, yasa gazetecileri ücret bakımından geniş bir koruma içine almıştır.

Yasa, hamile kadın gazetecilerin, hamileliğin 7. ayından başlayarak doğumun ikinci ayı sonuna kadar izinli sayılacaklarını öngörmüştür. Bu süreler içinde kadın gazeteciye ücreti ödenir.

Doğum gerçekleşmezse ya da çocuk ölü doğarsa, bu durumun başından itibaren bir ay süre ile ücret ödenir. Gazeteci kadının Sosyal Sigortalar Kurumundan ya da bağlı bulunduğu kuruluşlardan alacağı yardımlar, ödemeyi engellemeyecektir.

Mahkûmluk ve Yayının Kesilmesi Durumunda Ücret: Çalıştığı gazete ya da dergideki bir yayın nedeni ile gözaltına alınan, tutuklanan, ya da mahkûm olan gazeteci ücretini almaya devam eder. Ancak bu sayılan durumlara neden olan yayın, gazete veya derginin sorumlularının bilgisi dışında gerçekleşmiş ise, gazetecinin ücret hakkı doğmaz. Gözaltına alınma, tutuklanma ve cezaya çarptırılma gazetecinin çalıştığı gazete ya da dergiden ayrılmasından sonra meydana gelmişse, gazetecinin ücreti eski işveren tarafından ödenir. Bu durumların dışında, kapanan bir gazete veya dergide çalışanlar iki aylık süre içinde ücretlerini almaya devam ederler.

Haftalık ve Yıllık İzin: Gazeteciler Yasası haftada bir gün dinlenme izni hakkı tanımıştır. Bunun için haftada altı gün fiilen çalışması gerekir. Dinlenme izninde gazeteciye günlük normal ücreti ödenir. Gazetecinin görevi sürekli gece çalışmasını gerektirdiği durumlarda hafta tatili süresi iki gündür. Evlilik ve yakınlarının ölümü gibi durumlarda da gazeteciye ayrıca iki gün ücretli izin verilir. Bu izinler yıllık izine sayılmaz.

Yasa gazetecilere yıllık izin hakkı da tanımıştır. Günlük bir gazetede çalışan gazeteciye en az bir yıl çalışmış olmak koşulu ile yılda dört hafta tam ücretli izin verilir. Gazetecilik mesleğindeki hizmeti on yıldan yukarı olan gazetecinin yıllık ücretli izin hakkı altı haftadır. Görüldüğü üzere bu süreler son derece elverişlidir. Genel olarak içeride ve dışarıdaki gazetecilerin yıllık izin süreleri dört haftayı geçmez.

Günlük olmayan gazete ve dergilerde çalışan gazetecilere her altı aylık çalışma dönemi için iki hafta ücretli izin verilir. Yıllık ücretli izinlerin hesabında gazetecilerin kıdemleri, devam etmiş veya aralıklarla yeniden yapılmış olmasına bakılmaksızın, gazetecilik mesleğinde geçirdikleri hizmet süresi göz önüne alınarak saptanır.

Sendika Kurma Hakkı: Daha önce gördüğümüz üzere, 1947 Sendikalar Yasası düşün işçilerinin sendika kurma hakkını tanımamıştı. Bu, önemli bir eksikti. Yasaklama, 1952 tarihli Basın Yasasının, 1961'de yeniden ele alınıp önemli ve olumlu değişikliklerin gerçekleştirilmesine kadar sürmüştür. Böylece, gazetecilerle gazete işverenlerinin de sendika

kurma hakları tanınmıştır. Gazetecilerin kuracakları sendikalar da 1947 Sendikalar Yasasının düzenlemeleri içinde kurulup çalışmalarını sürdürebileceklerdi.

Günlük Gazetelerin Yayımlanamayacağı Günler: Günlük gazetelerin Şeker Bayramının ikinci ve üçüncü günleri ile Kurban Bayramının ikinci, üçüncü ve dördüncü günlerinde yayımlanmaları yasaklanmıştır. Böylece, bu iki dinsel bayramda gazetecilerin dinlenmeleri ve sosyal kimi görevlerini yerine getirebilme olanağı sağlanmıştır.

Sosyal Sigorta: Gazeteciler Yasası, gazetecilerin ülkede yürürlükteki iş kazaları, meslek hastalıkları, analık, hastalık, ölüm, sakatlık ve yaşlılık sigortalarından yararlanacaklarını öngörmüştür. Böylece, bu işkolunun çalışanları da sosyal güvenceye ulaşmış bulunuyorlar.

ç) Deniz İş Yasası: Ülkemiz gelişen bir deniz ticaret filosuna sahiptir. Türk bayrağını taşıyan gemilerde şimdi yuvarlak sayılarla 50.000 dolayında gemi adamı çalışmaktadır. 1954'e kadar bu kesimde işçi olarak çalışanlar, tıpkı tarım kesimindeki işçiler gibi devletin sosyal politikası dışında tutulmuşlardır. İşverenlerle aralarındaki çalışma ilişkileri genel nitelikli yasaların, töre ve geleneklerin, mesleklerin kendi iç gelenekleriyle düzenlemelerinin içinde yürütülmektedir. Gemilerde çalışma koşulları son derece ağırdır. Çalışma koşullarının yasalarla normlara bağlanması, bu kesimde çalışanlara da sendikalar içinde örgütlenme hakkının tanınması gerekmektedir. Çünkü doğal olarak bireysel bağıt düzeninin egemen olduğu her işkolunda olduğu gibi, bunda da emek sömürülmektedir.

Deniz İş Yasası çıkarılması hazırlıkları 1946'dan bu yana başlamıştır. Yeni kurulan Çalışma Bakanlığınca hazırlanan yasa tasarısı yasalaşamadan, iktidar değişikliği olmuştur. 1950'de başlayan yeni dönemde de ele alınan konu, eski tasarı geliştirilerek Büyük Millet Meclisine sunulmuş ve 1953'te yasalaşmıştır. Bu yasa, birinci Deniz İş Yasasıdır. Aradan geçen on beş yıla yakın bir uygulamadan sonra yürürlükteki yasa esas alınarak ve elde olunan deneyimlerden de yararlanılarak daha geniş kapsamlı, daha olumlu yeni bir tasarı hazırlanmıştır. Bu tasarı 1967'de yasalaşmış ve 2. Deniz İş Yasası doğmuştur.

Yeni Deniz İş Yasası eskisine göre, gemi adamlarından yana önemli yenilikler getirmiştir. Uygulama alanının genişlemesi, çalışma sürelerinin iyileştirilmesi, kıdem tazminatının daha yüksek tutulması, sakat ve eski hükümlülerin çalıştırılması zorunluğu gibi konularla başkaları, yenilikler arasında yer almıştır. İş Yasası ile Deniz İş Yasası arasında olabildiğince koşutluk kurulmasına çaba gösterilmiştir. Yeni Deniz İş Yasasının hazırlanmasında Uluslararası Çalışma Örgütünün Sözleşme ve Öneri gibi çeşitli belgelerinde belirlemiş olduğu genel ölçülere ve düzenlemelere de uyulmaya çalışılmıştır.

Aşağıda birinci Deniz İş Yasasının (1953) esas olduğu ikinci Deniz İş Yasasını (1967) ana ilkeleri içinde açıklamaya çalışacağız.

Yasanın Kapsamı: Denizlerde, göl ve akarsularda Türk bayrağını taşıyan yüz ve daha yukarı grostonilatoluk gemilerde bir hizmet bağıtı ile çalışan gemi adamları ve bunların işverenleri yasanın kapsamına girmektedir. Aynı işverene ait gemilerin grostonilatoları toplamı yüz veya daha fazla olduğu ya da işverenin çalıştırdığı gemi adamı sayısı beş veya daha fazla bulunduğu takdirde Deniz İş Yasası bu gemilerin işverenlerine ve bu gemilerde çalışan gemi adamlarına da uygulanır. Sandal, mavna, şat ve salapurya gibi yapılar da gemi sayılır. Görülüyor ki, Deniz İş Yasasının uygulama alanının belirlenmesi iki ölçüye bağlanmıştır. Bunlardan biri grostonilato, öteki de çalışan gemi adamlarının sayısıdır. Grostonilato yalnız tek bir gemiye bağlanmamıştır. Eğer gemi sahibinin yüz grostonilatodan daha küçük birkaç gemisi varsa, fakat bu gemilerin toplam grostonilatoları yüz ve yüzden fazla ise, gemiler yasa kapsamı içine alınır. Kapsamı içine almanın öteki ölçüsü gemide çalışan gemi adamlarının sayısıdır. Bu sayı en az beştir. Ancak yasa uygulama alanı açısından çalışanlar yararına bir esneklik getirmiş bulunuyor. Buna göre, ekonomik ve sosyal koşullar gerektirmekte ise, bakanlar kurulu Deniz İş Yasasının yukarıda belirlenen uygulama alanını genişletebilir.

İş Bağıtı: İş bağıtı yazılı olarak yapılır. İş bağıtında özetle şu konuların yer alması gerekir: Tarafların kimlikleri, konut yeri ve adresleri; bağıtın yapıldığı yer ve tarih; gemi adamının göreceği iş, işe başlayacağı tarih ve yer; iş bağıtının belli bir süre için ya da sefer üzerine yapılmış olduğu; kararlaştırılan ücret esası ile miktarı; ücretin ödeme zamanı ve yeri; avans koşulları; öteki çalışma koşulları.

Süresi Belirli Sefer İçin İş Bağıtı: İş bağıtı belirli bir süre ya da bir, birkaç sefer, ya da süresiz olarak yapılabilir. Belirli bir süre için yapılmış iş bağıtı bu sürenin bitiminde sona erer. İş bağıtı gemi seyir durumundayken sona ererse, bağıt geminin ilk limana varmasına, güvenlik altına alınmasına kadar devam eder. Belirli sefer için yapılmış iş bağıtı da, bağıtta yazılı seferin sonunda geminin vardığı limanda yükünü boşaltması ile sona erebilir.

Önelsiz Bozma ve Sona Erme: Süresi belirli olan, olmayan ya da sefer üzerine yapılan iş bağıtı işveren tarafından; gemi adamının herhangi bir limanda gemiye dönüp çalışmaya başlamaması; gemi adamının tutuklu ya da hapiste bulunması ya da gemide çalışmaktan alıkonulması; gemi adamının yasalara, iş bağıtına ve çalışma koşullarına, denizcilik kural ve geleneklerine, ahlak ve adaba aykırı davranması durumlarında sona erdirilebilir.

Gemi adamı da; ücretinin yasa hükümleri veya iş bağıtı gereğince

ödenmemesi; işverenin gemi adamına karşı yasaya, iş bağıtına veya çalışma koşullarına, denizcilik kural ve geleneklerine veya ahlak ve adaba aykırı davranması durumlarında iş bağıtını sona erdirebilir. Bütün bu durumlarda karşı tarafa önel tanımak söz konusu olmaz.

Süresi Belirsiz İş Bağıtının Sona Ermesi: Süresi belirsiz iş bağıtı yukarıda açıkladığımız durumlar dışında gemi adamının işe alınmasından itibaren altı ay geçmedikçe sona erdirilemez. Öte yandan süresi belirsiz iş bağıtlarının sona erdirilmesinden önce durumun karşı tarafa bildirilmesi gerekir. Sona erdirme işveren tarafından yapılıyorsa, işçinin hizmet süresine göre bildiriminin yapılmasından sonra iki ile sekiz haftanın geçmesi gerekir. Bildirim koşuluna uymayan işveren geçmesi gereken önel oranında bir ödence ödemekle yükümlüdür. İşveren iş bağıtını sona erdirme hakkını kötüye kullandığı takdirde, uyması gereken önele ilişkin ücretin üç katı ödence ödemek zorundadır. Yasa, taraflara ayrıca ödence isteme hakkı da tanımıştır.

Çalışma Süresi: 1967 Deniz İş Yasasına göre çalışma süresi genel olarak günde sekiz ve haftada kırk sekiz saattir. Bu süreler Uluslararası Çalışma Örgütünün normlarına uygundur. Çalışma süresi gemi adamının işbaşında çalıştığı veya vardiya tuttuğu süredir. Genel olarak kaptanlar, kılavuz kaptanlar ve kaptanlara vekâlet edenlerle başmakinistler, telsizciler, doktorlar ve sağlık memurları, hemşire ve hastabakıcılar, esas görevleri can, mal ve gemi kurtarma olan kurtarma gemilerinde çalışan kimseler yukarıda belirtilen çalışma süreleri ile bağlı değildir.

Deniz İş Yasası da fazla çalışmaya izin vermiştir. Normal çalışma sürelerinin aşılması suretiyle yapılan çalışmalar, fazla çalışma sayılır. Yapılacak fazla çalışmanın her saatine ödenecek normal çalışma ücretinin saat başına düşen miktarı yüzde yirmi beş oranında arttırılmak suretiyle bulunacak miktardan az olamaz. Şu durumlar fazla çalışma sayılmaz: Geminin, gemideki kişilerin veya gemi yükünün kurtarılması için kaptanın yapılmasını zorunlu gördüğü işler; gümrük, karantina ve başka sağlık formaliteleri nedeni ile yerine getirilmesinde zorunluluk bulunan ek işler; gemi seyir durumunda veya limanda iken gemide yaptırılan eğitim.

Ücret: Deniz İş Yasasına göre ücret, gemi adamına iş karşılığında işveren tarafından para olarak ödenen tutardır. Ücretin gemi adamına iş bağıtında gösterilen yerde ve dönemlerde tam olarak ödenmesi zorunludur. İş bağıtının sona ermesi ya da bozulması durumunda işveren gemi adamının ücretini derhal ve tam olarak ödemek zorundadır. Gemi adamlarının da ücretlerinden ayda 240.000 lirası haczedilemez, başkasına devir ve temlik edilemez. Gemi adamının bakmak zorunda olduğu aile bireyleri için yargıç tarafından takdir edilecek miktar bu paraya dahil değildir. Ancak bu kayıtlamalar nafaka borcu alacaklılarının hakları-

nı kaldırmaz. Gemi adamlarının en az ücretleri İş Yasasında yer alan esaslar içinde saptanır.

Yeme ve Yatma Yeri: Gemilerde yeme, içme, yatıp kalkma yerleri özellik gösteren sorunlardır. Bu nedenle başka ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de gemi adamlarının beslenme ve yatacakları yer konuları işverene kimi yükümlülükler getirmiştir. Bir kez, Deniz İş Yasasına bağlı gemilerde yemek servisi kurulması zorunludur. Yemek, beslenme işveren tarafından sağlanır. Başka bir deyişle parasızdır. Zorunlu nedenlerle yemek servisi kurulamamış ise, işveren gemi adamlarına yemek bedeli öder. Limanlarda, körfezlerde, şehir hatlarında, göllerde, akarsularda yolcu ve yük taşıyan gemilerde, mavna, şat ve benzerlerinde yemek servisi kurulması zorunlu değildir. Bu durumda işveren (işverene donatan da denilmektedir) yemek sağlama yükümlülüğünü bir miktar para ödeyerek yerine getirir.

Öte yandan, gemi adamlarına rütbeleri, sayıları ve geminin büyüklüğüne uygun olarak, yalnız kendilerine ve eşyalarına ait olmak üzere gemi içinde uygun yatıp kalkma yerleri de işverence sağlanır.

Beş yüz grostonilatodan küçük gemiler, romörkler ve yüzer vinçler yemek servisi ve yatma yerleri bakımından daha esnek düzenleme yapabilmektedirler.

Yıllık Ücretli İzin: Deniz İş Yasasına göre aynı işverenin buyruğunda bir takvim yılı içinde bir ya da birden fazla iş bağıtına dayanarak en az altı ay çalışmış olan gemi adamı yıllık ücretli izne hak kazanır. İzin süresi, altı aydan bir yıla kadar hizmeti olan gemi adamları için 15 günden; bir yıl ve daha fazla hizmeti olanlar için de bir aydan az olamaz. İzin işverenin uygun göreceği bir zamanda kullanılır. İzinden vazgeçmek geçerli değildir. Gemi adamı, yıllık ücretli iznini yabancı bir ülke limanında veya iş bağıtının yapılmış olduğu yerden başka bir yerde kullanmaya zorlanamaz.

Hafta Tatili ve Genel Tatil Günleri: Liman hizmeti ve şehir hatları gemilerinde gemi adamının haftada altı günden fazla çalıştırılması yasaktır. Bunlardan hafta tatili günü çalışanlara haftanın başka bir gününde nöbetleşe izin verilir. Hafta tatili ücretlidir. Ulusal bayram ve genel tatil günlerinde, gemi adamına bir iş karşılığı olmaksızın bir günlük ücret tutarında tatil ücreti ödenir.

d) Öğle Dinlencesi Yasası: İş Yasasında günde sekiz saat olarak belirlenen çalışma süresi, kuşkusuz çalışmaya bir süre ara vermeden gerçekleştirilemez. Böyle yapılmasının, ya da uygulamanın sayısız bedensel, sosyal ve ekonomik sakıncaları vardır. Bu sakıncalar yalnız işçi açısından değil, işveren için de söz konusudur. Sürekli ve aralıksız çalışmalar, insanları yorar yıpratır; verimi düşürür, iş kazalarını çoğaltır, üretimin kalitesi düşer, makinelerin ve hammaddelerin kullanımı aksar. Dahası hem genel hastalıklar, hem de meslek hastalıkları çoğalır, akla

gelen gelmeyen daha bir dizi sakıncalar doğar. Bu nedenlerle günün belli saatlerinde çalışmaya ara vermek gerekir. Gelenekler bu konuda yerleşik düzenlemeler getirmiştir. Çalışma süresinin ortasında hem dinlenmek, hem de yemek için çalışma durur. Dinsel görevler de bu geleneklerin oluşmasına katkıda bulunabilir.

1954'te çıkarılan ve Öğle Dinlencesi Yasası adını taşıyan yasa ile öğle dinlenmelerine bir düzen getirilmiştir. Aşağıda yasanın önemli hükümlerini kısaca açıklayacağız.

Uygulama Alanı: Yasanın birinci maddesine göre nüfusu on bin ve daha çok olan kent ve kasabalardaki fabrika, imalathane, mağaza, dükkân, yazıhane, büro ve bunların benzerleriyle bütün ticari, sınai kuruluşlarda çalıştırılan işçilerle öteki çalışanlara *bir saatten aşağı* olmamak üzere öğle dinlencesi verilmesi zorunludur.

Dinlenme döneminin başlama ve bitme saatleri, mevsimlere göre o yerin belediye meclisi tarafından saptanır ve açıklanır.

Yukarıda belirlenen yerlerden; halkın yeme ve içmesi ile ilgili maddeleri satanların; eczanelerin, halkın yıkanıp temizlenmesine, yatıp kalkmasına veya eğlenmesine ayrılanlarla, her türlü lokanta, gazino, kahvehane ve benzerlerinin; garaj, akaryakıt satış istasyonları gibi ulaşım ile ilgili olanların öğle dinlencesini hangi saatlerde ve ne biçimde uygulayacakları belediye meclislerince açıklanır.

Çalışanlara öğle dinlencesi hakkında daha elverişli hak ve menfaatler sağlayan yasa, sözleşme, geleneklerden doğan haklara dokunulmaz. Yasanın getirmiş olduğu düzenlemelere uymayanlara para cezası verilmesi öngörülmüştür.

Öğle dinlencesi düzenlemelerinin nüfusu on binden az olan yerlerde de uygulanması o yerlerdeki belediye meclislerinin kararları ile gerçekleşebilir.

e) Ek Ödeme Yapılması Yasası: 1956'da devlet ve ona bağlı kuruluşlarda çalışan işçilere ek ödeme yapılmasına ilişkin bir yasa çıkarılmıştır. Bu yasaya göre İş Yasasının işçi tanımı içine giren kimselere, ücret sistemleri ne olursa olsun, her yıl bir aylık ücretleri tutarında ek ödeme yapılacaktır. Böylece ücret düzeyi daha elverişli ve sosyal nitelik taşıyan bir duruma getirilmektedir. Çalışma koşulları ağır ve tehlikeli olan kömür madenlerindeki yeraltı işlerinde çalışan işçilere, bu işlerdeki çalışma kıdemlerine göre ayrıca birer aylık ücretleri tutarında ek bir ödeme daha yapılması öngörülmüştür. Böyle bir uygulama, bir yandan kömür madenlerinde yeraltı işlerinde çalışmayı özendirme, öte yandan ağır, tehlikeli ve yıpratıcı bir çalışmayı bir ölçüde de olsa ödüllendirme amacına dönüktür.

Yasa, ek ödeme konusunda bir adım daha ileri giderek, yukarıda sözü edilen işçilere bakanlar kurulu kararı ile her yıl ayrı bir ek ödeme yapılabileceğini de hükme bağlamıştır.

Bütün bu ek ödemelerden sosyal sigorta primleri kesilmez ve bu ek ödemeler borç nedeni ile haczolunamaz. Aylık ücretlerin tutarlarının hesabında fazla çalışma, evlilik ve çocuk zamları, primleri, mal yardımları, hafta ve genel dinlence ücretleri gibi esas ücrete ek ödemeler göz önünde bulundurulmaz.

3) 1960-1970 DÖNEMİ

Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal politika tarihi içinde 1960-1970 yıllarını kapsayan dönemin özel bir yeri vardır. Her şeyden önce bu döneme 1961 Anayasası gibi her bakımdan uygar ve çağdaş bir anayasa yön vermiş ve damgasını vurmuştur. 1961 Anayasası ile birlikte Türk düşünce yaşamında bir *aydınlanma ve yeniden doğuş* çağı başlamıştır. Dahası sosyal politikaların oluşmasında da, özellikle 1965 sonlarına kadar, bir yeni anlayış içine girilmiştir. Bu yeni anlayışın en belirgin olgusu, işçilerin topluca kullandıkları hak ve özgürlükler alanında atılan adımdır. Bu adımı, aşağıda üzerinde duracağımız sendikal haklarla ilgili 1963 yasaları simgeler. Bu yasalar hükümet-işçi-işveren ilişkilerine yeni bir anlayış getirmiştir. Sendika hakkı, özgür toplu sözleşmecilik, grev hakkı, uzun yıllardan beri devletin resmi düşüncesine egemen olan yasakçı felsefeyi gerilerde bırakarak toplumun çağdaş olma istencini güçlendirmiştir. Bu doğrultu içinde Mustafa Kemal Atatürk devrimlerine önemli bir katkı getirilmiştir. 1961 Anayasasının yürürlükte kaldığı yirmi yıllık ve bir ulus tarihinde kısa sayılacak bir zaman içinde, denilebilir ki, toplum en hızlı bilinçlenme, uyanma ve çağdaşlık kazanma dönemini yaşamıştır.

1960-1970 dönemi genel olarak 27 Mayıs 1960 devriminin, onun gerçekleştirdiği 1961 Anayasasının damgasını taşımaktadır. Cumhuriyet Halk Partisi ile yeni kurulan Adalet Partisinin etkin oldukları yıllarda kendi programları çerçevesinde oluşturdukları ekonomik ve sosyal politikalar da bu dönemin niteliklerini belirleyen etkenler arasında önemli bir yer tutmaktadır. Partilerin programları doğallıkla, hükümet programlarına yansır ve o yoldan uygulamaya dönüşür. Bu nedenle önce 1960-1970 dönemi hükümet programlarının konumuza ilişkin açıklamalarına kısaca göz atacağız.

A) Dönemin Hükümet Programlarında Sosyal Politikalar

1960-1970 dönemi üç ayrı görüşün ya da felsefenin sosyal politika oluşumlarını, uygulamalarını içerir. Şimdi bu felsefelerden kaynaklanan hükümet programlarındaki sosyal politika açıklamalarına kısaca değineceğiz.

a) Orgeneral Cemal Gürsel Başkanlığındaki Milli Birlik Hükümetinin Programı (11 Temmuz 1960): Biliyoruz ki, halkın büyük umutlarla 1950'de iktidara getirdiği Demokrat Parti, 1946'da başlayan yeni demokratikleşme sürecini geliştirme ve olağan boyutlarına ulaştırma becerisini göstermekte güçlük çekmiştir. Özellikle ekonomik alanda başarısız kalıp bunalımları önleyemeyince, hoşgörüden uzaklaşmış; eleştirileri, önyargılardan kurtulamayarak birçok alanda yanlış doğrultulara çekmiştir. Üniversiteleri, gençliği, işçileri ve sendikaları karşısına almıştır. Hukuksal düzende yeri olmayan *Meclis Tahkikat Komiteleri* kurarak parlamentoyu mahkemeler yerine koyma ve işletme gibi hukuk açısından son derece sakıncalı uygulamalara girişmiştir. Siyasal iktidarlar her kesim halkın özlemlerine, hak ve özgürlüklerine ters düşen politikalara ağırlık verip yanlışlarda ısrarlı oldukları her zamanda yitirmişlerdir.

27 Mayıs askeri müdahalesi, kendine özgü bir müdahaledir. Bir özgürlük ve toplumsal haklar dönemi açması, siyasal, sosyal ve ekonomik haklara geniş ölçülerde yer veren bir sosyal devlet anlayışı geliştirmesi, dönemin başlıca özellikleridir. Bu askeri müdahalenin, son derece çağdaş, demokrasiye, hak ve özgürlüklere son derece açık bir anayasa hazırlatıp bir buçuk yıl içinde devletin yönetimini özgür bir seçim sonunda oluşmuş bir parlamentoya bırakması, ülkelerin siyasal tarihleri içinde az görülen bir olaydır.

Orgeneral Gürsel Hükümeti, 27 Mayıs devriminden kısa bir süre sonra kurulmuş ve çalışmalarına başlamıştır. Olağanüstü bir dönemin getirdiği yoğun işler, hükümet programının yasama kurulu görevini geçici olarak üstlenmiş olan Milli Birlik Komitesine, ancak 11 Temmuz 1960'ta sunulmasını olanaklı kılmıştır.[49] Hükümet programının başındaki genel açıklamada deniliyordu ki, anayasa *"...bilimin ve geçmiş uzun yılların acı deneylerinin ışığı altında, ülkenin seçkin bilim adamlarının geceli gündüzlü çalışmaları ve ülke aydınlarının bu çalışmalara araştırmalar yolu ile katılmaları biçiminde hazırlanmaktadır. Birleşmiş Milletler Anayasası, İnsan Hakları Bildirgesi, hukuk ilkeleri ve ulusal ruh ve gereksinimlerden doğmuş olan eski anayasamız ile ulusal gelenekler ve yurdumuzun özellikleri, yeni anayasamız için esinlenilen başlıca kaynakları oluşturmaktadır.*

Yurttaşların eşitliği, duyunç özgürlüğü ve öteki bütün özgürlüklerin güvence altında bulundurulması, taşıdığı fikir ve kanılardan ötürü veya bağlı bulunduğu siyasal kuruluş nedeniyle hiç kimsenin herhangi bir biçimde baskı ve saldırıya uğramaması en kutsal amaçlarımızdan biri olarak kalacaktır." Böyle kısa bir açıklamadan sonra Orgeneral Gürsel Hükümetinin programında deniliyordu ki, *"İş ve işçi sorunlarımız sosyal adalet ve insan hakları ve özgürlükleri ilkelerine dayanmaktadır. Adil ve*

49) Bu hükümette biz de Çalışma Bakanı olarak görev üstlenmiştik.

insancıl çalışma koşulları, özgür ve bağımsız bir sendikacılık, bütün gerçekleri ile ve demokratik bir düzene uygun toplu pazarlık düzeni, ekonomik olanaklarla uyumlu durumda gelişen etkin bir sosyal güvenlik rejimi, devrim hükümetimizin üzerinde duracağı başlıca konulardır." [50] Görüldüğü gibi açıklama, sosyal politika ile ilgili kimi temel ilkeleri öne çıkarmıştır. Bu ilkeler şunlardır: 1) Sosyal adalet ilkesi, 2) insan hakları ve özgürlüklerine dayanma ilkesi, 3) adil çalışma koşulları, 4) işçilerin toplu olarak kullandıkları sendikal hakların sağlanması, 5) etkin bir sosyal güvenlik düzeni. Zamanın yetersizliği, hükümet çalışmalarında ağırlığın yeni anayasaya verilmesi, özellikle de temel yasaların yeni oluşacak Büyük Millet Meclisine bırakılması gibi partisel ağırlıklı nedenler ve eğilimler, yukarıda sayılan atılımların kısa sürelerde yasalar içinde somutlaşmasına elverişli olmamıştır.

Devletin sivilleşmesi 1960 sonuna doğru hızlanmıştır. Bir Kurucu Meclis oluşmuş ve 1961 başında çalışmalarına başlamıştır. Kurucu Meclis tarafından hazırlanan anayasa tasarısı, 9.7.1961'de halkoyuna sunularak kabul edilmiştir. Bu anayasanın konumuza ilişkin ilkelerini daha önce açıklanmıştık. 15.10.1961 tarihinde yapılan ilk genel seçimlerle yeni bir parlamento oluşmuş, arkasından da Cumhuriyet Halk Partisi Genel Başkanı İsmet İnönü başkanlığında bir koalisyon hükümeti kurularak sivil döneme geçiş tamamlanmıştır.

b) Koalisyon Hükümetleri İle Demirel Hükümetinin Programları: Koalisyon hükümetlerinin programları doğal olarak bir uzlaşmanın ürünüdür. Herhangi bir siyasal partinin programını yansıtmaz. Cumhuriyet Halk Partisi ile Adalet Partisi arasında kurulan İsmet İnönü başkanlığındaki birinci koalisyon hükümetinin programı da bu nitelikleri taşıyor. Bir ölçüde de dağınık bir durum gösteriyor. Programda deniliyor ki, *"Ekonomik kalkınma, özellikle sınai gelişme sırasında işçi haklarının korunması, hükümetin önemli sorunudur. Ekonomik kalkınmanın nimetleriyle külfetlerinin yurttaşlar arasında adil bir biçimde dağılmasını sağlayacak önlemler alınacaktır. Bu arada en az ücreti saptama düzeneği iyileştirilecektir.*

İşçinin gönenci her şeyden önce yeni iş alanlarının açılmasına bağlıdır. İşsizliğin çaresi de esas itibariyle budur.

İşçinin evinde ve işinde, huzur, sağlık ve güvenliğinin korunmasını, verim artışının koşulu sayıyoruz. Çalışanlar ile çalıştıranlar arasındaki ilişkileri uyumlu bir durumda korumak için hükümet özenle görev yapacaktır. İşçilerin siyasal inanç veya bağlı oldukları partilere göre farklı işlem görmeleri kesin olarak önlenecektir. Sosyal güvenlik önlemleri için yasalar ve kurumlar üzerinde çalışılacaktır. İşçilerin ekonomik ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek için kullanacakları toplu sözleşme ve

50) İsmail Arar; **Hükümet Programları**, 1920-1965, Ankara, 1968.

grev haklarını düzenleyici yasalar yüksek meclise sunulacaktır." Görüldüğü üzere bu açıklamalarda sosyal politikanın önemli sorunları üzerinde duruluyor. Sözü edilen sorunlar başlıklar olarak şunlardır:

– İşçi haklarının korunması (bu hakların korunması için önce varolmaları gerekir),

– Kalkınma yükü ve ürünü emek ile sermaye arasında adil olarak bölüşülmelidir,

– Sağlık ve güvenliğe bağlı verim artışı,

– İşçi ve işveren ilişkilerinin uyum içinde yürümesinde hükümetin görev üstlenmesi,

– Siyasal düşüncelerden ve farklı partilere bağlı olmaktan ötürü işçilerin değişik işlem görmemeleri,

– Toplu iş sözleşmesi ve grev haklarının yasallaştırılması.

Ne var ki, birinci koalisyon hükümetinin ömrü kısa olmuş, programında yer alan vaatlerin gerçekleşmesine olanak verecek yeterli zamana ulaşamamıştır.

2 Temmuz 1962'de kurulan İsmet İnönü başkanlığındaki geniş katılımlı ikinci koalisyon hükümeti de programında sosyal politika konularına artan bir yer vermiştir. Önce, *ekonomik kalkınma politikasının sosyal adalet ilkesini göz önünde tutmasını açıkladıktan* sonra, aşağıdaki konular üzerinde durulacağını belirtmiştir:

– İşsizlikle savaşılacak, bu amaçla yeni iş alanları açılacak, işçinin verimini arttırıcı önlemler alınacaktır;

– Hazırlanmış olan toplusözleşme, grev ve lokavt yasası tasarıları en kısa zamanda Büyük Millet Meclisine sunulacaktır;

– İş Yasası yeniden ele alınacak ve çağın gereksinimlerine uygun olarak düzenlenecektir;

– İş kazaları ve meslek hastalıklarına karşı daha etkin savaşım olanakları hazırlanacaktır;

– Kimi işyerlerindeki işçi ücretlerinin ödenmesindeki gecikmeler kesin olarak önlenecektir;

– Tarım işçilerinin haklarını koruyucu önlemler üzerindeki çalışmalar hızlandırılacaktır;

– Özgün sendikacılığın gelişmesi için bütün olanaklar sağlanacaktır;

– Sosyal ve ekonomik sorunların çözümünde sendikalar, devlete yardımcı kuruluşlar olarak itibar göreceklerdir;

– Kamu kesiminde işçilerin yönetime katılma yolları aranacaktır;

– İşçilerin eğitimine önem verilecektir.

Görüldüğü gibi ikinci koalisyon hükümeti programında da önemli sosyal politika konuları yer almıştır. Bunlardan bir bölümü aynı hükümet döneminde yasal düzenleme ve çözümlere ulaşmıştır.

İkinci koalisyon hükümetinin de ömrü kısa olmuş, bunu 30 Aralık

1963'te İsmet İnönü başkanlığında kurulan üçüncü koalisyon hükümeti izlemiştir. Bu hükümetin programında kısaca deniliyordu ki. "Büyük Meclisçe kabul buyurulan yasalarla iş hayatımız, işçi ve işveren ilişkileri ülkemizde de bir aşamaya ulaşmıştır. Toplusözleşme, grev ve *lokavt* hakkı ile kurulan yeni çalışma düzeninin verimli ve barışçı bir yolda işlemesini kolaylaştırıcı önlemler alınmaya devam olunacaktır... Hükümet, planın öngördüğü sosyal güvenlik ereklerine hızla ulaşılmasını sağlamaya çalışacaktır." Bir hükümet programında ilk kez yurtdışındaki işçilerden de söz edilerek, bunların hakları ve gereksinimleri ile ilgilenileceği ifade olunmuştur.

Üçüncü karma hükümet de görevde iki yıl kaldıktan sonra çekilerek yerini Suat Hayri Ürgüplü Hükümetine bırakmıştır. 26 Şubat 1965'te kurulan bu hükümetin programında da izlenecek sosyal politikalara ilişkin kimi açıklamalar bulunmaktadır. Ürgüplü Hükümeti programında sosyal haklardan bütün işçilerimizle birlikte düşün çalışanlarının da yararlanması, sosyal güvenliğin geniş kitlelere yayılması ve *tarım işçilerinin haklarının korunmasına ilişkin olarak hazırlanmakta olan yasanın en kısa zamanda sonuçlandırılması ve işsizlik sigortası öngörülüyor.* Bir yıl geçmeden Ürgüplü Hükümeti istifa edince, Ekim 1965'te Millet Meclisi seçimine gidilmiştir. Adalet Partisi seçimi kazanarak 3 Kasım 1965'te Süleyman Demirel yeni hükümetini kurmuştur. Bu hükümetin programında deniliyor ki, *"sosyal güvenlik ülkümüzün temelidir.. İşçiler, çiftçiler, küçük esnaf sosyal güvenlik hizmetlerinden yararlandırılmalıdırlar... İşsizlik sigortası kurulacaktır... Artan gelir ve yükselen refahtan herkesin gördüğü hizmet oranında adil bir pay alması sağlanacaktır... İşsizlikle etkin bir biçimde savaşılacaktır... Tarım iş yasası çıkarılacaktır. İşsizlik sigortası gerçekleştirilecek ve tarım işçileri de sosyal sigortaların kapsamı içine alınacaktır."*

Yukardan beri özetleyerek ele aldığımız hükümet programları çerçevesinde çalışmalar yapılmış, birçok önemli adım atılmış, yasalar çıkarılmış ve özellikle işçilerin toplu olarak kullandıkları sendikal haklar konusunda çağın gereklerine, uluslararası ölçülere uygun düzenlemeler yapılmıştır. Bu gelişmeleri tarihsel sırası içinde aşağıda açıklamaya çalışacağız.[51] Fakat bundan önce hükümetlerce hazırlanıp Büyük Millet Meclisince onaylanan kalkınma planları, özellikle de Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı üzerinde (1963-1967) sosyal politika açısından kısaca durmak istiyoruz.

B) Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Sosyal Politika

1961 Anayasası ile Türkiye'de planlı bir ekonomik kalkınma dönemi başlamıştır. Anayasa gereğince hazırlanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma

51) Hükümet Programlarının tam metinleri için bkz. İsmail Arar; **Hükümet Programları**, agy, Ankara 1968.

Planı (1963-1967) 1963'te uygulanmaya başlanmıştır. Bu ilk plan, daha sonrakilere göre sosyal politika açısından oldukça ileri ve kapsamlıdır. 1960-1970 dönemini, yalnız ekonomik politikalar bakımından değil, sosyal politikalar açısından da derin bir biçimde etkilemiştir.

Bilindiği gibi, geleneksel yapılı yani sanayileşmemiş, ekonomisinin ağırlığı tarımsal faaliyetlere, dışsatımları birkaç tarımsal ürüne ya da işlenmemiş madenlere dayanan, nüfusu eğitilmemiş ve hızla artan ülkelerde ekonomik kalkınma, kendi olağan durumuna bırakıldığında, gelişme yerine durgunluk başgöstermektedir. Bundan ötürü gelişmekte olan ülkelerde, devlet ekonomik ve toplumsal yaşamda daha çok sorumluluk üstlenmekte, ekonomik kalkınma çalışmalarında daha çok ve doğrudan rol almaktadır. Böyle olunca, bu özelliklere sahip ülkelerde yeterli kalkınma hızına ulaşmak, durgunluktan kurtulabilmek için kalkınma planlarına daha çok gereksinim duyulmaktadır.

İkinci Dünya Savaşından sonra planlı kalkınma düşünce ve politikaları hemen her yerde kabul edilmiş olmakla birlikte, devletin ekonomik planlar içindeki rolünün azlığı, çokluğu ya da genişliği, ülkelerin yeğledikleri ve benimsedikleri siyasal düzene, ideolojilere göre de değişmektedir. Örneğin, savaş sonrası dönemin en katı planlı kalkınma düzenini benimseyen sosyalist Çin'de ve öteki sosyalist ülkelerin birçoğunda bütün üretim araçları devletin elinde yığışmıştır. Fabrikalar, işletmeler ve toprak, devletin mülkiyetine geçmiştir. Ekonomik planlama merkezden gelip en küçük üretim birimlerine kadar yayılmaktadır. Bu tür katı plan aracılığı ve yolu ile devlet, insan emeği dahil bütün kaynakların tahsis ve ayrımını yapmaktadır. Gelir dağılımı da planın öngördüğü biçimde oluşmaktadır. Buna karşılık Fransa, Japonya, İngiltere, İtalya, Yunanistan gibi ülkelerde devletin rolü, daha çok işletme sermayesi ve kredi kolaylıkları sağlamaya, durgunluk olduğunda ekonomiyi harekete geçirmeye, geri kalmış bölgelere öncelik tanımaya, özel girişimcileri çeşitli yollardan özendirmeye, ekonomik ereklerle iyi ayarlanmış bir sosyal politika uygulayarak daha sağlıklı ve sosyal adaletçi yönlere doğru uzanmaktadır. Bu durumda planlar hem yol gösterici, hem özendiricidir. Ulaşılmak istenen kalkınma hızını ortaya koyar. Devletin doğrudan rol ve sorumluluk alabileceği ekonomik nitelikli çalışmaları belirler. Bununla birlikte çok daha ve ağırlıklı olarak, altyapı kurum ve kuruluşlarının tamamlanmasını ele alan yatırımların önceliklerini saptar. Şu halde, birinci düzende devlet hemen hemen her şeydir. Ekonomik işlerde başta gelen bir sorumluluk üstlenir. İkincide ise, ekonomik kalkınma özel girişime dayandırılır. Bu iki düzenin arasında bir de karma nitelikli bir ekonominin planı yer almaktadır. Karma düzende devlet, bir yandan genel olarak ekonomik gelişmenin başlayabilmesi için gerekli olan altyapıyı kurmakla birlikte, doğrudan ekonomik faaliyetlere de katılabilir. İşletmecilik de yapabilir. Bunun yanında sanayileşmeyi hızlandırmak için

de özel girişimi özendirici önlemler alır ve dış rekabetlere karşı korur. Gelişmesi için birçok kolaylıklar sağlar. Ülkenin geri kalmış bölgesinde yapılacak yatırımlara özel kolaylıklar gösterir, yardımlar oluşturur.

İkinci Dünya Savaşından sonra gelişmekte olan ülkelerin çoğunda benimsenen ve uygulanan kalkınma planlarında sosyal ereklere ayrılan yer nedir? Sosyal ağırlıklı gelişmeler için bir ekonomik kalkınma planında iki tip faaliyet alanı saptanabilir. Bunlardan biri, eğitim, mesleksel eğitim, sağlık ve konut gibi olanları kapsar. Bu alanlarda geniş ve kapsamlı programlar, erekler saptanarak plan içine yerleştirilebilir. Ama bunların önemli bir bölümünün planlanması oldukça güçtür. Örneğin, demokratik bir ülkede devlet sendikaların gelişmesine, çalışmalarına, izledikleri programlara, işçi ve işveren ilişkilerinin belli doğrultularda oluşmasına müdahalelerde bulunamaz. Bunlar planlar içine konulamaz. Ancak bu düşünceler her zaman göz önünde tutulur. Bir ekonomik kalkınma planı içinde toplumsal gelişmelere ayrılan fonların oranı ve sosyal adaleti sağlayacak önlemlerin önemi, herhangi bir planın sosyal anlayışını, niteliğini belirler ve plan hakkında bir düşünce oluşturmaya yardım edebilir.

Yukardaki açıklamalardan da anlaşılacağı gibi, ekonomik kalkınma planlarında temel erek, ekonomik kalkınmadır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planımız da bu kuralı doğallıkla benimsemiştir. Giriş bölümünde ülkenin birçok sorunu belirtildikten sonra, şu sonuca varılmıştır: *"...sorunların bu gelir düzeyinde doyurucu bir biçimde çözülmesi güçtür. Bu bakımdan üzerinde durulması gereken esaslı konu,sorunların çözülmesine yönelecek kaynakları arttırmak için gelir düzeyini yükseltmektir. Kabul edilen kalkınma hızının gerçekleştirilmesi, ancak toplu bir çaba gösterilmesine, bazı özverilere katlanılmasına bağlıdır."* Bununla birlikte planda, bu sözlerden biraz sonra daha önemli bir erek saptanmıştır: *"Yüksek bir kalkınma hızına ulaşarak gelir arttırmak başlıbaşına amaç değildir. Asıl erek toplum refahını ve insan mutluluğunu arttırmaktır. Artan kaynakların bu yolda kullanılması gereklidir. Bunun için plan erekleri ve stratejisinde sosyal adaleti gerçekleştirme ilkesi benimsenmiş ve bunu sağlama yolları gösterilmiştir."* [52] Bu saptama, her ekonomik faaliyetin bir sosyal amacı olmalıdır, ilkesine uygundur. Ama görüldüğü üzere ilk erek, geliri arttırmaktır. Artmayan bir gelirin sosyal adalet ilkelerine göre dağılımını sağlamak, buna çaba göstermek belki de yoksulluğun yeniden dağılımı anlamının ötesine geçemeyecektir. Ayrıca geliri arttırma çabasında, kalkınma yükünü, ekonomik bakımdan zayıf insanların, sınıfların omuzlarına yüklememek de o derece önemlidir. Bu nedenle, Birinci Planda şu ilke de açıkça belirtilmiştir: *"Türkiye'nin Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı on beş yıllık bir görünge planın ilk atılım aşamasıdır. Büyük bir gelişme hızı ile bütün sosyal sorunların kısa süreli bir plan döne-*

52) **Kalkınma Planı,** Birinci Beş Yıl, Ankara 1963, s. 2.

minde çözülmesi amaçlarının bir arada gerçekleştirilemeyeceği de açıktır. Asıl amaç, sosyal sorunların çözümü ve genel gönenç düzeyinin yükseltilmesidir. Ancak bütün kaynakların başlangıçta buna yönelitilmesi, amaca ulaşılmasını geciktirir. Çünkü önemli olan bu amacı uzun sürede yükseltecek kaynakları en yüksek düzeye çıkarmaktır."

Sosyal politika ile yakından ilgisi nedeniyle, planın tüketim ve gelir dağılımı hakkındaki görüşünü de belirtmek gerekir. Bu konuda kabul olunmuş genel ilke şöyle açıklanıyor. *"Adam başına tüketim harcamalarındaki artış, Birinci Beş Yıllık Plan döneminde yılda ortalama 2,4, sonraki on yıllık dönemde 3,3 olacaktır. On beş yıllık dönem ortalaması ise, yüzde 3'tür. Tüketim harcamalarındaki bu artış gelir dağılımında sağlanacak düzeltmelerle hissedilir ölçüde ve enflasyonist olmayan ücret artışlarına olanak verecek niteliktedir."*

Plan, kalkınmanın sosyal ereklerine 47. sayfadan başlayarak ayrı bir yer ayırmış ve yukarıda belirtmeye çalıştığımız ilkeler burada daha genişçe açıklanmıştır. Sosyal amaçların tam olarak gerçekleştirilmesi Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının olanakları dışında kalacağından ereklere ulaşmak için kullanacağımız araçların önce beş yıllık görünge içinde düşünülmesi gerekmektedir, denilmiştir. Bu yönde alınacak önlemlerin etkileri ancak uzun sürede görülebileceğinden, on beş yıllık dönem sonunda sosyal amaçlarımıza ulaşabilmemiz için alınması gereken önlemlerin uygulanmasına Birinci Beş Yıllık Plan döneminde kesin öncelik vermek gerekmektedir.[53]

Planda, sosyal politikalarla ilgili olarak, kimi durumlar saptandıktan sonra, genel konulara ilişkin birkaç öneri getirilmiştir. Planın saptamış olduğu durumlar şunlardır:

Kamu kesiminde çalışan aylıklı ve ücretli memurların, vergiler çıktıktan sonra, 1950 fiyatları ile ortalama gelirlerinde, 1960'ta 1950'ye oranla yüzde 9 oranında bir yükselme görülüyor. Bunun anlamı, yaşam düzeyinde yüzde 9 oranında bir yükselmedir. Aynı dönemde 1950 fiyatları ile adam başına net olmayan ulusal hasıla yüzde 36,6 artmıştır. Şu halde kamu personelinin geliri aynı artış hızına ulaşamamıştır. Başka bir deyişle gelir adil dağıtılmamıştır. Fiyat artışları da gereken ölçülerde karşılanmamıştır. İşçi kesiminin durumu da çok farklı değildir.

İş ve işçi sorunları ile ilgili olarak plan kimi genel görüşleri açıklamakla yetinmiştir. Sosyal nitelikli gelişmelerin kalkınma planları içinde somut programlara bağlanmasının güçlükleri de bir bakıma ortaya konulmaktadır. *"İşgücünün sosyal adaletin gerektirdiği şekilde toplum içinde yerini alabilmesi ve ekonomik-sosyal sorunların çözümüne olumlu biçimde katılabilmesi, demokratik rejimlerin doğal bir sonucudur. Bu rejimler sağladıkları toplantı ve örgütlenme özgürlükleri ile işgücünün böylé bir sosyal dengeye ulaşması için gerekli olan evrimci nitelikteki kuruluşların*

53) **Kalkınma Planı**, agy.

kurulabilmelerini ve gelişmelerini sağlamışlardır" deyişi ile genel bir görüş belirtildikten sonra, Türkiye'deki sendikacılığın durumu ve sorunları üzerinde durularak, *"sendikacılığımız oldukça yenidir. Bununla beraber, kısa süre içinde sendikalarımız sorumlu yöneticiler yetiştirmekte başarı göstermişlerdir. Gelecekte bu başarının tam gelişecek sendikacılığımızla oranlı olarak artacağı tahmin edilmektedir"* denilmektedir.

İşçi ve işveren ilişkileri konusunda da planda *"Ulusal hasıla artışlarını toplum içinde sosyal adalet ilkelerine göre dağıtarak daha yüksek bir yaşam düzeyi sağlamayı amaç edinen bir azgelişmiş ülkede, kıt olan sermaye yerine olanak ölçüsünde işgücü kullanmanın önemi açıktır. Bunun için, işgücünün üretim işlemine en çok yardım edecek biçimde katılmasını sağlayacak işbirliği ruhunun sınai gruplar arasında yerleşmiş olması gerekir. Böyle bir işbirliği ise, sosyal adalet ilkelerinin uygulanmasına ve sanayiin bir bütün olarak topluma hizmet ettiği gerçeğinin anlaşılmasına ve huzurun yerleşmesine bağlıdır"* düşüncesi ortaya konulmakta, sonra işçilerle işverenler arasındaki uyumlu bir işbirliği için gerekli ortamın hazırlanacağı söylenmektedir.

Bunun için de:

– Sendikaların geliştirilmesine çalışılacak ve toplusözleşme, grev ve lokavtla ilgili temel haklar konularında yasalar çıkarılacaktır.

– Uzlaştırma ve tahkim sistemi iyileştirilecek, adil bir gelir dağılımını sağlamada başlıca öğelerden biri olan en düşük ücretlerin uygulamada nitelik değiştirerek en yüksek ücretler durumunu almaları önlenecek, çalışma süreleri, ücretli izinler gibi çalışma koşullarının saptanmasında işgücünün etkin bir rol oynaması sağlanacaktır.

Plan ayrıca verimin arttırılmasından, işletmelerin akılcı bir biçimde örgütlenmesinden, işçilerin mesleksel eğitimlerinden kısaca söz etmekte ve bu konularda daha ileriye gitmek için gerekli önlemlerin alınmasını istemektedir.

Sosyal adaletin gerçekleştirilmesinde başlıca yollardan biri olan sosyal güvenlik bakımından plan, on beş yıllık görünge içinde şu ereklerı benimsemiştir: 1) Herkes için yaşlılık ve sağlık sigortalarını kapsayan genel bir sosyal güvenlik düzeninin kurulması, 2) bütün sosyal güvenlik çalışmalarının ve kurumlarının bir elden yürütülmesi, 3) serbest mesleklerde çalışanlarla, esnaf ve sanatkârların sosyal güvenlik düzeni içine alınmaları ve 4) işsizlik sigortasının kurulması. Bunlar genel ereklerdir. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde gerçekleştirilmesine çalışılacak konular ise şunlardır: 1) Sınai kesimde çalışan işçilerin tümünün sosyal sigortaların kapsamı içine alınması, 2) özel yardımlaşma sandıklarının sosyal sigorta düzeni ile bütünleştirilmesi, 3) işsizlik sigortasının kurulması için çalışmaların başlatılması, 4) Sosyal Sigorta Kurumlarının birleştirilmesi, 5) tarım işçilerinin sosyal sigortalardan yararlanmalarına ilişkin çalışmaların başlatılması.

İşte, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı içinde sosyal politikaya ilişkin düşünce, erek ve önlemler kısaca bunlardır.

C) Dönemin Yasaları

1960-1970 döneminin sosyal politika açısından üzerinde durulması gereken, önemli dört yasası vardır. 1) Sendikalar Yasası, 2) Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası, 3) Sosyal Sigortalar Yasası, 4) Devlet Personeli Sendikaları Yasası. Bu yasalar Türkiye'nin sosyal politika tarihi içinde önemli bir yer tutmuştur. Her biri yeni atılımları simgelemiştir. Türkiye'nin sosyal politika yaşamının demokratikleşmesinde ve sosyal adalet ilkesinin oluşmasında, gerçek yaşama yansımasında önemli roller oynamışlardır.

a) Sendikalar Yasası (15 Temmuz 1963): İkinci Sendikalar Yasası 15 Temmuz 1963'te kabul edilmiş ve 1983'te üçüncü Sendikalar Yasası çıkıncaya kadar yürürlükte kalmıştır. Daha doğrusu, 12 Eylül 1980 askeri müdahalesiyle askıya alınmıştır. Bu müdahale, sosyal yaşama ve demokrasiye karşı olmasının doğal sonucu olarak, sendikacılık faaliyetlerini durdurmuştur. Sendikacılık hareketine son derece olumsuz bakmıştır.

Yakın Geçmişe Kısa Bir Bakış: Türk sendikacılık tarihinde yeni bir çığır ve atılım dönemi başlatan ikinci Sendikalar Yasasını inceleyip değerlendirmeye koyulmadan önce, 1963'ten önceki durumu ana çizgileri içinde kalarak açıklığa kavuşturmakta yarar vardır.

Ülkenin ekonomik, toplumsal ve siyasal yapılarının doğal sonucu olarak Türkiye'deki sendikacılık hareketinin uzun bir geçmişi olduğu söylenemez. Osmanlı İmparatorluğu içinde 1870'li yıllarda başlayan Türk sendikacılık hareketi, cumhuriyetin hiçbir döneminde cılız kalmış bir örgütlenmenin devamı niteliğini taşımamıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nun son yıllarına kadar gelmiş, yeni devletin, cumhuriyetin kuruluş yıllarında da yaşamlarını İstanbul'da sürdürmüş ve İzmir İktisat Kongresine işçiler adına katılan sendikalarla organik bir bağlantı içinde olmamıştır. Bu durumda şunu saptayabiliyoruz. Cumhuriyetin devrimleri ve yeniden yapılanma yılları döneminde elverişli bir siyasal ortam bulamamış olan işçiler, ancak 1946'da yasal engeller kalktıktan sonra, yeni bir örgütlenme hareketi içine girebilmişlerdir. Daha önce sözünü ettiğimiz birinci Sendikalar Yasası (1947) ile de hukuksal bir dayanağa ulaşabilmişlerdir. 1963'e gelinceye kadar arada yirmi yıla yaklaşan bir dönem bulunuyor. Bu dönem içinde yeniden doğmakta olan örgütlenme, sendikalara dayanarak bir atılım oluşturma çabaları, birçok zorlukla karşılaşmıştır. Önyargılardan kaynaklanan olumsuz koşullarla, ekonomik ve toplumsal koşullar önceki dönemlere göre daha elverişli olduğu halde, 1950-1960 arasında sıkıntılı yıllar geçirilmiştir. Bunun başta ge-

len nedenlerinden biri, demokrasi anlayışındaki yanlışlıktır. Demokrasinin çoğulculuk ilkesi, yani bazı devlet yetkilerini bir dizi toplumsal ve demokratik kitle örgütleriyle bir arada yürütme gereği benimsenememiştir. Sendika, üniversite, meslek kuruluşları ve basının sesine kulak verilmemiştir. Bu koşullar içinde yeni kurulan sendikaların ve onların üst örgütlerinin ayakta kalıp varlıklarını sürdürebilmelerinde ve 1960 devrimine ulaşabilmelerinde kimi etkenler, çabalar rol oynamıştır. Üniversitelerin sosyal politika kürsülerinin, bir bölüm aydının, ilerici basının desteği ve sendikacılık eğitiminde göstermiş oldukları çabalarla etkinlikler, bu etkenlerin en önemlileri arasında yer alır. Bu arada toplumumuzun kendine özgü durumundan kaynaklanan bir gerçeği de açıklamak gerekir. 1946'dan bu yana yürürlükteki yasaların demokrasi ile bağdaşmayan düzenlemeleri içinde iktidar ve muhalefette bulunan siyasal partiler, çoğu kez içtenlikli olmamış, fakat işçilerin oylarına ulaşmak için işçi sorunlarına, bir yandan sendikal hareketlere ilgi göstermişler, bir yandan da dar yasal çerçeveler içinde işçilerin isteklerini desteklemişlerdir. Özellikle toplu olarak kullanılan işçi hak ve özgürlükleri konusunda 1960'a kadar CHP ile DP arasında önemli bir düşünce ve politika farkı söz konusu değildir. Bu durumu belirleyen en önemli olgu, CHP iktidarı döneminde çıkarılan Sendikalar ve Sendika Birlikleri Yasasının (1947), Demokrat Parti döneminde de (1950-1960) önemli bir değişikliğe uğramaksızın sürdürülmüş olmasıdır.

Yasanın Temel Nitelikleri: Her yasanın kendine özgü nitelikleri olur. Kimisi düzenler, kimisi sınırlar, yasaklar koyar, kimisi de sağlıklı çerçeveler oluşturarak gelişmeci ve yol göstericilik yapar. Bir bütün deyişle demokrasinin (eğer isteniyorsa) güçlenmesine katkıda bulunmayı amaçlar. 1963 Sendikalar Yasası bu son kategori içinde yer alır. Türk anayasalarının en özgürlükçüsü, insan haklarına en saygılısı, devletin insan için varolduğu ilkesini benimseyeni ve toplumsal yaşamda hukukun üstünlüğü ilkesini önde tutanıdır. 1961 Anayasasının felsefesinden yola çıkan cumhuriyetin ikinci Sendikalar Yasasının temel niteliklerini kısaca açıklarsak, onun 1) özgürlükçü, 2) ilerici, 3) çoğulcu, 4) evrenselci ve 5) düzenleyici olduğunu söyleyebiliriz. Yasanın özgürlükçü yanı hemen birinci maddesinde belirlenmiştir:

1) Sendika, federasyon ve konfederasyonlar, bu kanuna göre işçi sayılanların ve işverenlerin *müşterek iktisadi, sosyal ve kültürel yararlarını korumak ve geliştirmek* için kurulan mesleki teşekküllerdir.

2) Birinci bentte zikredilen *meslekî teşekküllerin kurulması serbest ve ihtiyaridir.*

3) Bu teşekküllerin kuruculuğunda, üyeliğinde, teşekküldeki görevlere seçilmekte veya görevlerden yararlanmada *cins, aile, ırk, renk, dil, din, mezhep, inanç, siyasi düşünce ve siyasi parti ayrımı gözetilmez.* Görülüyor ki, sendika, federasyon ve konfederasyonların kurulması ser-

bestir. Yasanın 9. maddesinde öngörülen koşullar bu serbestlik ilkesini bozucu nitelikte değildir. Kurucular ve üyeler arasında herhangi bir nedenle ayrım yapmak da söz konusu olmamaktadır. Yasanın özgürlükçü yanını belirleyici başka hükümler de vardır. Örneğin, sendikalara üye olmak *ihtiyaridir*. Üyelik bir imza ile kazanılmaktadır (Mad.5). Üyelikten ayrılma da serbesttir. Her üye istediği zaman üyesi bulunduğu sendikadan ayrılabilir (Mad.6). Bütün bunların yanında, sendikaların faaliyet alanları da özel bir sınırlamaya bağlanmamıştır. Sendikalar mensuplarının yalnız ortak ekonomik çıkarlarını değil, *sosyal* ve *kültürel* çıkarlarını da korumakta, geliştirmekte serbesttirler. Ekonomik ve sosyali siyasaldan ayırmak, ondan soyutlamak ne doğru, ne de mümkün olduğuna göre, bu çerçeve içinde kalarak sendikaların, kuşkusuz bir siyasal parti eylemciliği içine girmeyerek, kimi siyasal faaliyetlerde bulunmaları da özgürlükçü olmanın kapsamı içinde sayılabilecektir.

1963 Sendikalar Yasasının ikinci bir niteliği, ilerici olmasıdır. Bu niteliği iki bakımdan belirgindir. Biri önceki sendika hak ve özgürlüğü yasalarına göre çağdaş olması ve uluslararası normlara uygunluğudur. Bu alanda ölçü olarak kabul olunan Uluslararası Çalışma Örgütünün 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesi (1948) ile 98 Sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesinin (1949) oluşturdukları ölçülere tamamıyla uygun ilkeleri içermesidir. Bu yolda ve doğrultuda düzenlemeler yapmıştır. Öteki de herhangi bir sınırlama yapmaksızın, yeni anayasanın ilerici felsefesini sendikal yaşama yansıtmasıdır.

Yeni Sendikalar Yasasının başka bir niteliği de çoğulcu olmasıdır. İşyeri sendikacılığından başlayarak konfederasyonlar oluşturmaya ve uluslararası sendikal örgütlere kadar uzanmaya açıktır. Çeşitli işkollarında birden fazla sendika kurulabildiği gibi, işçiler birden fazla sendikaya üye olabilirler.

1963 Sendikalar Yasasının bir başka niteliği de evrenselciliğidir. Kurulmuş olan işçi ve işveren sendikaları önceden bir izin almaya gerek kalmaksızın kendi alanındaki bir uluslararası kuruluşa serbestçe üye olarak katılabilirler. Ancak katıldıkları kuruluşun tüzüklerini on beş gün önceden Çalışma Bakanlığına göndermekle yükümlüdürler. Üyelikten ayrılmak da serbesttir.

Yasanın bir genel niteliği de düzenleyici yanıdır. 35 maddeden oluşmakta, tanımlardan başlayarak, "işçi ve işveren sendikası üyeliği; üyeliğin kazanılması; üyelikten ayrılma; sendika, federasyon ve konfederasyonların kuruluşları, koşulları; uluslararası kuruluşlara katılma; kuruculuk; yöneticilik; kuruluş; sendikaların faaliyetleri; yasak siyasal faaliyetler; işçi ve işveren ilişkileri; işçi sendikası üyeliğinin güvencesi; sendikaların gelirleri; ödenti; faaliyetten alıkoyma; kapatma; yönetim kuruluna işten elçektirme ve seçimlerin iptali" gibi konulara kadar uzanmak-

tadır. Kuşkusuz, bütün bu düzenlemeler içindeki temel amaç, işçi ve işveren ilişkilerinde, başka bir deyişle emek ile sermaye arasında bir denge kurmak, böylece de sosyal adalet ilkesinin oluşmasına katkıda bulunmaktır. 1963-1971 arasındaki gelişmeler bu amacın gerçekleşmesi doğrultusunda olmuş ve işçi ücretlerinin düzeyinde önemli iyileşmeler gerçekleşmiştir. Gerçek ücretler artmıştır. Gelişme 1971'e kadar oldukça hızlı, canlı, yol, yöntem ve zaman zaman bir öğreti de arayarak, bu arayış içinde bölünerek, çok sayıda sendikanın yarattığı sorunları sırtında taşıyarak, fakat, sürekli olmuştur. 1965 seçimlerini muhafazakâr-tutucu Adalet Partisinin büyük bir çoğunlukla kazanması, kimi sendika liderinin bu parti kadrosu içinde parlamentoya girmiş olması sendikacılık hareketine bir durgunluk getirmiştir. Bu durum, sendikacılığın felsefesine, doğasına ters düşmüşse de, geneldeki gelişme sürecinde önemli bir aksama olmamıştır. Bu dönemde Türk-İş siyasal yaşama zaman zaman, cılız da olsa ağırlığını koymak istemiş, sonunda *"partiler üstü politika"* diye nitelenen tutarsız, renksiz ve durgun bir dönemin olumsuzluklarını taşıyan, işçi sınıfının temel çıkarları ile bağdaşmayan bir politikanın sınırları içinde sıkışıp kalmıştır. 1967'de, yani Sendikalar Yasasından dört yıl sonra DİSK (Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu) doğmuş ve 1961'de kurulan İşçi Partisinin tabanı ve dinamiği olmuştur. Bu dönem içinde sendikalı işçilerin sayısı artarak 1970'te iki milyon dolayına ve sendika sayısı da 737'ye yükselmiştir.

1961 Anayasası ve 1963 Sendikalar Yasası ile gelen hava siyasal yaşamın demokratikleşmesinde ve demokratik rejimin katılımcı yanının gelişmesinde önemli rol oynamışlardır. Gerçekten, 1965 genel seçimlerinde Türkiye İşçi Partisi işçi ve aydınlardan oluşan 15 milletvekili ile parlamentoya girmiştir. Böylece, çalışma sorunlarının ve işçi-işveren ilişkilerinin yalnız sendika toplantılarında değil, suyun başında, parlamentoda ele alınıp tartışılabileceği bir ortam doğmuştur. Bu, sağlıklı ve dengeli bir demokrasi için sürdürülmesi gereken bir harekettir. Fakat çeşitli nedenlerden ötürü ve özellikle seçim sisteminde yapılan değişiklikler sonunda devamı edememiştir. 1969 seçimlerinde Türkiye İşçi Partisi parlamentodan silinmiştir. Bugün işçi-işveren ilişkilerinde duyumsanan sağlıksızlığın temelinde ve başlangıcında bize göre bu olayın da yeri vardır.

Temel Düzenlemeler: Yukarıda 1963 Sendikalar Yasasının kimi niteliklerini kısaca belirtmiştik. Şimdi bu nitelikleri simgeleyen ve yasada yer alan temel kimi ilkeleri, ana çizgileri içinde açıklamaya çalışalım. Önemi ve bir dönem açmasından ötürü bunda yarar görüyoruz.

İşçi ve işveren meslekî teşekkülleri: Yasa bu deyimi kullanmaktadır. Birinci madde okunduğu zaman bir tanım yapıldığı ve tanımın sendika sözcüğü içinde odaklaştığı görülmektedir. Ancak madde içinde federasyon ve konfederasyon sözcükleri de yer almaktadır. Bunların temelinde

sendika olduğu için, gerçekte yapılan tanım sendikaya dönüktür. Yasanın birinci maddesinin verdiği tanıma, kuruluş serbestliği ve kurucululukta, üyelikte ve görevlere seçilmekte ayrım yapan bir uygulamanın söz konusu olamayacağına yasanın özgürlükçü niteliğini açıklarken değinmiştik. Bu nedenle şimdi kısaca sendikaları kimlerin kurabileceklerini açıklamakla yetineceğiz.

Yasaya göre sendikaları ya da 1963 Yasasının deyimi ile *mesleki teşekkülleri* işçiler ve işverenler kurabilirler. Kimlerin işçi ve işveren oldukları ya doğrudan Sendikalar Yasasında belirtilmiş ya da İş Yasasına yollama yapılmıştır. İş Yasasına göre bir iş bağıtına dayanarak herhangi bir işte ücret karşılığı çalışan kişiye işçi, işçi çalıştıran tüzel veya gerçek kişiye işveren denir. İşçinin tanımı yasalarda ve öğretide çok tartışılan bir konu olmuştur. Konunun ayrıntılarına girmeksizin diyebiliriz ki, işçi, emek gücünü satarak gelir sağlayan kimsedir. Bu emek gücünün düşünsel ya da bedensel olmasının çok fazla bir önemi yoktur. İşverenin devlet, bir tüzel ya da gerçek kişi olmasının bir ayrım yaratması da söz konusu olmamak gerekir. Belirleyici öğe, gelirin emek gücünden kaynaklanıp kaynaklanmamasıdır.

İşçi ve işveren sendikalarına üye olmak, bu sendikalardan ayrılmak serbesttir. Buna daha önce değinmiştik. Ancak, asker kişiler, devlette ve kamu kuruluşları niteliğinde kurumlarda, din ve ibadet işlerinde çalışanlar sendika kuramayacakları gibi sendikalara da üye olamazlar. Bu tür yasakların özgürcülük ilkesini zedeleyecek bir boyutta olduğunu düşünmüyoruz.

Sendika, federasyon ve konfederasyonların kuruluşları: Üst kuruluşlar aslında sendikaların üstdüzeydeki devamıdır. Çünkü ister ulusal, isterse uluslararası düzeydeki kuruluşlar söz konusu olsun, bunların hepsi de işçilerin, bir bütün deyişle işçi sınıfının ekonomik, sosyal ve siyasal çıkarlarını savunmak, geliştirmek için kurulurlar. Bu durumda, bu üst kuruluşlar da yasal güvencelerden, özgürlüklerden ve sendikal haklardan yararlanırlar. Nerede sendika varsa, orada sendika üst kuruluşları, yani birlik, federasyon ve konfederasyon da doğar. Bunların her biri uluslararası düzeylerde de oluşabilir.

1963 Sendikalar Yasasının birçok maddesi, 1970'te Türk-İş üyesi ve Büyük Millet Meclisinde Adalet Partisi milletvekillerinin öncülüğünde kabul edilmiş olan 1317 Sayılı Yasa ile değiştirildi. Değişikliğin asıl amacı konfederasyon düzeyinde Türk-İş'ten yana bir tekel oluşturmak ve yasal yoldan DİSK'in yaşamına son vermektir. Böyle antidemokratik bir yasanın Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edilmiş olması büyük tepkilere yol açtı. Yakın tarihimizde 15-16 Haziran olayları olarak bilinen toplumsal olayların çıkmasına neden olan bu yasadan daha sonra söz edeceğiz. 1317 Sayılı Yasanın getirmiş olduğu değişikliklerden önce, 1963 Sendikalar Yasasının 9. maddesi sendikanın ve sendika üstdüzey

kuruluşlarının tanımlarını yapmış ve bu yoldan kuruluşlarını belirlemiştir. Buna göre, işçi sendikaları aynı işyerinde veya aynı işkolundaki işyerlerinde çalışan işçileri içine alır.

İşveren sendikaları, aynı işkolunda veyahut birbirleriyle ilgili işkollarında çalışan işverenleri içine alır.

Sendika birlikleri, belirli bir mahal veya bölge sınırları içinde, birbirleriyle ilgili olmayan çeşitli işkollarında dahi olsa, mevcut sendikaların en az ikisinin; federasyonlar, aynı işkolunda ve işkolu ile ilgili işkollarında mevcut sendikalardan en az ikisinin; konfederasyonlar, mevcut birlik, federasyon ve Türkiye çapında faaliyette bulunmayı hedef tutmak şartıyla işkolu esasına göre kurulu sendikalardan en az ikisinin üye sıfatı ile bir araya gelmeleri yoluyla kurulurlar.

Yasanın (1963) bu maddesinin üst kuruluşlarla ilgili hükümleri Anayasa Mahkemesinin 9.2.1972 tarihli kararı ile iptal edildiğinden bir boşluk doğmuştur. Bu boşluk sonradan doldurulamamıştır.

Uluslararası kuruluşlara katılma: Bilindiği üzere, işçilerin bir sınıf olarak hakları, çıkarları ve özgürlükleri her ülkede birbirinin aynıdır. Emek, her yerde sermaye tarafından sömürülme durumları ile karşı karşıyadır. Ayrıca sermaye de uluslararası boyutlara ulaşmış örgütlenmeler içinde olmuştur. Böyle olunca her düzey ve konudaki sorunlar karşısında işçilerin seslerini, düşünce ve isteklerini dünya ölçüsünde duyurmak, ortak hak ve özgürlüklerini etkinlikle savunabilmek için uluslararası düzeylerde örgütlenmeye gereksinim vardır. Günümüzde büyük şirketler, holdingler, tekelleşmeler ve korporasyonlar yolu ile sermaye ülkelerin, siyasal boyutlu örgütlerin ve uluslararası kuruluşların kararlarını dolaylı olarak etkileme, kendi çıkarları doğrultularında oluşturma çabaları içindedirler. Silah ticaretini ellerinde tutan büyük sermaye gruplarının silahsızlanma çalışmalarına sempati ile bakmadıkları bilinmektedir. Oysa bütün dünya işçilerinin ve gelişmekte olan ülkelerin halklarının çıkarları barışa dönük çalışmaların başarılı olmasını gerektirir. Çünkü biliniyor ki, silahlanma savaş doğurur. Gelişmekte olan ülkelerin kalkınma çabalarını köstekler. Halkların yoksullaşmalarının sürüp gitmesine yol açar. Yoksulluk ise, barış ve genel gönenç için başta gelen bir tehlikedir. Savaşların getirdikleri karayıkımların sıkıntıları ve acıları en çok işçilerin, yoksulların omuzlarına çöker. İşte, büyüyen ve refahtan hak ettikleri payları alabilmek, savaş felaketinden korunabilmek, insanların, kuşakların, dünyanın yok olmalarını önlemek için işçilerin de dünya ölçülerinde birleşmeleri ve bütünleşmeleri gerekmiştir. Bu ve benzeri nedenlerle işçiler de dünya örgütlerini kurmuşlardır. Bu yoldan bütün insanları ilgilendiren politikalarda söz sahibi olmaya çalışmışlar, örgütlenmişlerdir. XIX. yüzyılın ortalarından başlayarak ve enternasyonallardan geçerek uluslararası boyutlarda sendika örgütlerini kurmuşlardır[54].

54) Enternasyonallar konusunda bkz. Cahit Talas; **Ekonomik Sistemler,** Ankara, 1977, s. 227, 236.

Türk sendikacılık hareketi de 1947'den başlayarak bir yandan içeride örgütlenmeye koyulmuş, bir yandan da uluslararası sendika kuruluşları ile bütünleşme, onlarla işbirliği arama çabaları içine girmiştir. Türk-İş kurulduğu yıldan (1952) başlayarak, hükümetten Uluslararası Özgür İşçi Sendikaları Konfederasyonuna katılmak için izin istemiştir. Birinci Sendikalar Yasasına (1947) göre böyle bir izin gerekiyordu. Fakat, çeşitli bahaneler ileri sürülerek katılma izni verilmemiştir. Türk-İş'in yeni kurulduğu, uluslararası alanda çalışmalara katılabilecek deneyimlere henüz ulaşmadığı ve gelişmesini tamamlamadığı ileri sürülmekte idi. Katılmanın gerçekleşebilmesi için 1960 yılını beklemek gerekmiştir. 27 Mayıs 1960 devrim hükümetinin IV. sayılı kararı ile Türk-İş'in Uluslararası Özgür İşçi Sendikaları Konfederasyonuna katılmasını sağlayan izin çıkmıştır. Bu katılma ile Türk-İş dünya sendikacılığı ile yakın ilişkiler kurma, onların çalışmalarını, etkinliklerini yakından izleme ve deneyimlerinden yararlanma olanağını bulmuştur. Yavaş bir akış içinde olsa da, siyasal yaşamda taraf sız kalma gibi durgunluğa ve etkisizliğe götüren bir sendikacılık yolundan ve anlayışından uzaklaşmaya başlamıştır. Sendikalar Yasasının (1963) 10. maddesi ile bu katılma konusu düzenlenmiştir. Bu maddede deniliyor ki, *"Bu kanuna göre kurulan işçi ve işveren teşekkülleri... uluslararası işçi ve işveren teşekkülleri ne serbestçe üye olabilirler.."* Ancak, katılmak istenilen kuruluş, demokrasi kurallarına ve genel olarak insan haklarına karşı faaliyetlerde bulunma yoluna girmemiş olmalıdır.

Sendikaların faaliyetleri: Yasanın 14., 15. ve 16. maddeleri sendikaların faaliyetlerine, çalışmalarına ilişkin düzenlemeler getirmektedir. Buna göre sendikalar tüzelkişi olarak genel hükümlere göre sahip oldukları yetkilerden başka aşağıdaki çalışma ve faaliyetlerde de bulunabilirler:

- Toplu iş uyuşmazlığı çıkarmak,
- Toplu iş sözleşmesi yapmak,
- İş uyuşmazlıklarında taraf olmanın gerektirdiği yetkilerle donatılmış olmak,
- Sosyal sigortalar, emeklilik ve benzeri hakların kullanılması ile ilgili olarak üyelerine hukuksal yardımlarda bulunmak,
- Üyelerinin menfaatlerini korumak amacı ile dava açmak, bu davalarda üyelerini temsil etmek ve taraf olarak kabul edilmek,
- Yasa ve uluslararası antlaşmalara göre toplanan kurullara temsilci göndermek,
- Yardımlaşma sandıkları kurmak ve
- Grev ve lokavta karar vermek, yönetmek,
- Kooperatifler kurmak,
- Görevleri, çalışma konuları ile ilgili inceleme ve araştırmalar yapmak,

– Gelirlerinin en az yüzde 5'ini eğitim çalışmalarına ayırmak.

Şu halde, sendika çok amaçlı bir kuruluştur. Yukarıdaki çalışma alanları onun çalışmalarının bu yanını oluşturmaktadır. Fakat, yasanın 15. ve 16. maddeleri sendikanın faaliyet alanına iki yasak getirmiştir. Bunlardan biri ticaret yapma yasağıdır. Bunu doğru ve yerinde buluyoruz. Fakat, *Yasak Siyasi Faaliyetler* başlığını taşıyan 16. maddesi oldukça liberal bir nitelik taşıyor. Çünkü deniliyor ki, *"sendikalar siyasi partilerden ya da onlara bağlı kuruluşlardan maddi yardım kabul edemez ve onlara maddi yardımda bulunamazlar.. Onların içinde yer alamazlar ve bir siyasi partinin adı altında da kurulamazlar."* Görüldüğü üzere, bu yasaklar sendikaların siyaset ile ilgilenmelerine, kendilerine dost gördükleri siyasal partileri desteklemelerine, üyelerini yönlendirmelerine bir engel getirmiyor.

Üyelik güvencesi: İşçilerin sendikalara serbestçe üye olmaları temel bir haktır. Üyelikten ötürü herhangi bir haksız uygulama görmemeli ve korunmalıdırlar. Bu korunma özellikle işverenlere karşı olmalıdır. Çünkü işverenler, çeşitli yollardan sendikalı işçilere farklı işlemler uygulayabilmektedir. Oysa işçilerin kendi özgür iradeleri ile seçtikleri bir sendikaya üye olmalarına engeller yaratmamalıdırlar. Sendikalı işçilerin işten çıkarılmaları ve sendika seçme özgürlüğü ihlalleri günümüzde çok sık görülen uygulamalardır. Bu tür uygulamaları önlemek amacı ile yasanın 19. maddesi bazı koruyucu hükümler getirmiştir. Buna göre,

1) İşçilerin işe alınmaları, sendikalara girmemeleri, belli bir sendikaya girmeleri, girmemeleri veya belli bir sendikadaki üyeliği korumaları, üyelikten ayrılmaları koşuluna bağlanamaz. İş bağıtlarına bu kurallara aykırı koşullar konulamaz.

2) İşveren bir sendikaya üye olan işçilerle üye olmayan işçiler, ayrı sendikalara üye olan işçiler arasında işçi alınmasında, işin yürütülmesi ve dağıtılmasında, işçilerin mesleksel ilerlemesinde, ücret, ikramiye ve primlerde, sosyal yardım hakları ve disiplin hükümlerinin uygulanmasında herhangi bir ayrım yapamaz.

3) İşçiler, iş saatleri dışında ya da işverenin rızası ile iş saatleri içinde işçi kuruluşlarının çalışmalarına katılmalarından ötürü işlerinden çıkarılmayacaklar ve herhangi bir nedenle ayrımlı bir işlem görmeyeceklerdir.

Böylece, ülkemizde çok görülen ve bir sendikaya üye olmaktan doğan, sendika ya da belli bir sendika aleyhtarı durumlar yasal güvence altına alınmak istenmiş ve yaptırımlara bağlanmıştır.

Sendika yöneticilerinin güvencesi: Genellikle Türkiye'de sendika yöneticiliği profesyonel olarak, başka bir deyimle paralı yürütülüyor. Bu durum özellikle büyük sendikalar ve sendika üst kuruluşları açısından söz konusu olmaktadır. Başkanlar, genel sekreterler, eğitim sekreterleri ve muhasip üyeler işlerinden ayrılmakta, tamgün sendika yöneticiliğin-

de çalışmaktadırlar. Böyle bir oluşum sendikal hareket içinde bir sendika yöneticiliği mesleği oluşturmuştur. Bu yöneticiliğin sağladığı özdeksel ve onursal olanaklar bu tür yerlere ulaşmak için sendika üyeleri arasında zaman zaman yoğun yarışmalar doğurmakta, bazen huzursuzluk ve çalkantılar yaratmaktadır. Sendika yöneticiliğinden alınan ücretlerin, nitelikli işçilerin ücretlerinden bile çok yüksek olması ve toplum içinde onursal bir yarar da sağlaması çok tartışılan bir konudur. *"Sendika Ağaları"* deyimi bu durumdan kaynaklanmakta, haklı haksız yakınmalara neden olmaktadır. Kuşkusuz, bu tür tartışmaların önlenmesi için yapılacak şey, profesyonel sendikacılığı özdeksel açıdan daha az çekici kılmak ve manevi değerini öne çıkarmaktır.

1963 Sendikalar Yasasının 20. maddesi, sendikaların yöneticiliği ve sendika temsilciliğinin güvencesi ile ilgili olarak düzenlemeler getiriyor. Buna göre işçi kuruluşlarının (sendikaların) yönetim kurullarında ya da başkanlığında görev alanlar ve kendi istekleri ile işlerinden ayrılan işçiler, bu kuruluşlardaki görevlerinin seçimine girmemek, seçilememek ya da çekilmek yolu ile son bulması durumunda eski işlerine alınmalarını istedikleri takdirde, işverenler bunları boş yer varsa hemen, yoksa yer boşaldığında, o sıradaki koşullarla eski işlerine uygun başka bir işe öncelik tanıyarak almak zorundadırlar. Bu durumda, ücretle ve işten çıkarılmada işçinin eski kıdem hakları saklı tutulur.

Bu hakkın kullanılması, kuruluştaki görevinin sona ermesinden başlayarak üç ay içinde başvurulması durumunda olanaklıdır. Özel niteliklerle mevzuat ve toplu iş sözleşmeleri hükümleri saklı kalmak koşulu ile işten ayrılma tarihinden başlayarak beş yıl geçmiş ise bu hak düşer.

Sendikalarda yöneticilik görevi üstlenen işçilerin sosyal sigortalardan doğan hakları işçi primlerinin kendileri ve yeni işveren olan sendikaca ödenmesi durumunda devam eder.

Şubelerde paralı olarak çalışan yöneticiler de yukarıda belirtilen olanaklardan yararlanırlar.

20. maddeye göre bir işyerinde en çok üyeye sahip bulunan sendika, salt çoğunluğa ulaşmamış olsa bile, işçi sayısına göre en az iki ve en çok sekiz işyeri temsilcisi gösterebilir. Bu sayılar toplu iş sözleşmesi ile yarıdan aşağı olmak üzere saptanamaz. İşçi temsilcilerinden biri sendika tarafından baştemsilci gösterilir.

Sendikada paralı olarak çalışanlarla işçi temsilcilerinin iş bağıtları yasaya aykırı olarak bozulursa ve bu bozma iş mahkemesi tarafından kaldırılırsa, bir ay içinde işverenden işe alınmasını isteyen yönetici ve işyeri temsilcisi sendikacıların iş bağıtları, bozulmuş olduğu tarihten başlayarak yeniden yürürlüğe girer.

Görülüyor ki, yasa yönetici ve temsilci sendikacıları korumaya dönük çeşitli düzenlemeler yapmıştır. Bununla birlikte, birçok işveren bu

yönetici ve temsilci sendikacıları işten çıkarmak, onların çalışmalarını aksatmak için çeşitli yöntemlere başvurmaktan çekinmemektedir. Bu tür işlemlere karşı en etkin karşı koyma yolu, sendikaların direnmeleri, işçilerin dayanışma içinde hareket etmeleri ve en son olarak grev hakkını kullanmalarıdır.

Sendikaların sağladıkları haklardan yararlanma: Sendika toplu pazarlık yolu ile birçok yeni hak sağlar. Başta ücretlerin düzeylerini yükseltir. Fiyat dalgalanmalarını ayarlamaya çalışır. Kalkınmadan işçilerin de yararlanmalarını sağlama olanakları üzerinde durur. Sonuç almaya çaba gösterir. Bir başka deyişle, işçilerin ekonomik çıkarlarını geliştirme yollarını arar ve bulur. Bütün bunlardan sendika üyelerinin yararlanmaları doğaldır. Çünkü her hafta, her ay ve her yıl sendika ödencesi vermektedir. Ayrıca, sendikalı olmanın ve bu nedenle işten çıkarılma riskini üstlenmiş bulunmaktadır. Bu nedenlerden ötürü, sendika tarafından sağlanan hak ve çıkarların, sendikalı olmayan işçilere de kendiliğinden, otomatik olarak tanınması doğru değildir. Haklı bir nedene dayandırılması güçtür. Bunun için, sendikalı olmayan işçilerin de yeni haklardan ve çıkarlardan yararlanabilmeleri sendikanın yazı oluruna bağlanmıştır. Toplu iş sözleşmesi eğer, bakanlar kurulunca teşmil olunuyor, yani başka işyerlerine yayılıyorsa sendikanın oluru gerekmez.

Sendikaların gelirleri: Yasa (Mad.22), sendikaların gelirlerinin nerelerden kaynaklanacağını belirlemiştir. Buna göre sendikaların gelirleri, 1) üye ödencelerinden, 2) eğlence, konser ve benzeri faaliyetlerden, 3) bağışlardan, 4) mallarının işletilmesinden, elde olunacak kaynaklardan oluşur.

Devlet ve öteki kamu kuruluşları sendikalara mali yardım ve bağışlarda bulunamazlar. Sendikalar, üyesi bulundukları uluslararası kuruluşlardan ve Türkiye Cumhuriyeti'nin üyesi bulunduğu uluslararası kurumlardan yardım alabilirler. Öteki uluslararası kuruluş ve kurumlardan yardım alabilmeleri bakanlar kurulunun iznine bağlıdır.

Ödence: Sendika üyelerinin sendikaya ödemek durumunda oldukları sendika ödencesi sendikaların özdeksel varlıklarının başlıca kaynağıdır, sendika için yaşamsal bir nitelik taşımaktadır. Bu nedenle sendika ödencesinin düzenli ödenmesi önemli konudur. Bizim gibi toplumsal bilincin ve sorumluluğun azgelişmiş olduğu ülkelerde ise, bu kaynağa düzenli ulaşmak her zaman sorun olmuştur ve birinci Sendikalar Yasasından sonra (1947) daha da önem kazanmıştır. Çünkü sendika ödencesi düzenli olarak toplanmadığı durumlarda sendika bağımsızlığı tehlikeye düşmüştür. Türk sendikacılığı 1963 ikinci Sendikalar Yasası çıkıncaya kadar yaşamını sürdürebilmek bakımından dramatik dönemler yaşamıştır. Bu durumlar yaşandığı ve bilindiği için Sendikalar Yasası (1963) sendika ödencesinin işveren tarafından kaynağından kesilip ilgili ve yetkili sendikaya aktarılması esasını koymuştur. Buna sendika yaşamında

"Çek-Öf Kuralı" denilmektedir. Yaygın olan uygulama toplu iş sözleşmeleri içinde bu uygulamaya yer verilmesidir. Türkiye burada önemli bir adım atarak sendika ödencesini kaynakta kesmeyi yasa ile düzenlemiş ve işvereni görevli kılmıştır.

Yasanın 23. maddesinde deniliyor ki, sendika ödencesinin miktarı, azaltılması ya da çoğaltılması sendika genel kurulu kararı ile belirlenir. Bu yapıldıktan sonra belli bir işyerinde çalışan işçilerin en az dörtte birinin belli bir sendikaya ya da bir arada hareket eden çeşitli sendikalara üye olması durumunda, bu işçileri temsil ettiğini kanıtlayan sendika ya da sendikaların yazılı başvuruları, ödence kesilecek sendika üyesi işçilerin listesini vermesi üzerine, işveren, üyelik ödencesini ve Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası gereğince o sendikaya ya da onun mensubu olduğu federasyona ödenmesi gereken dayanışma ödencesini, işçilere yapacağı ücret ödemesinden kesmek,hangi işçilerden üyelik ya da dayanışma ödencesini kestiğini bir liste içinde ilgili sendikaya bildirmek zorundadır. İşveren bu zorunluğu yerine getirmezse, ilgili sendika ya da sendikalara karşı, kesmediği ödence tutarından sorumludur. Sendika bu hizmet karşılığında işverenin harcamalarını işverenin istemesi üzerine işverene ödemek zorundadır.

Bu yasal güvence sağlandıktan sonra sendikalar özdeksel açıdan önemli bir rahatlığa ulaşmışlardır.

Faaliyetten alıkoyma, kapatma, yönetim kuruluna üşten elçeklirme ve seçimlerin iptali: Sendikaların faaliyetten alıkonulmaları, geçici ya da sürekli olarak kapatılmaları, sendika özgürlüğü ve çalışmalarını güvence içinde sürdürebilmeleri bakımından büyük önem taşır. Bu konularda hükümetlere, yönetime yetki tanımak büyük sakıncalar doğurur. Çünkü birçok durumda sendikalar, hükümetlerin ekonomik, toplumsal ve genel politikaları ile uyuşmazlık içinde olabilirler. Hükümetlere karşı birçok konuda savaşım vermek durumunda kalabilirler. Böyle olunca hükümetlere, yönetim makamlarına çalışmaktan alıkoyma ya da kapatma yetkisini tanımak son derece tehlikelidir. Bunun içindir ki, siyasal düzeni demokratik olan ülkelerde yönetime ve hükümetlere böyle bir yetki tanınmamıştır. Ya mahkemeler yetkili kılınmıştır, ya da sendika yöneticileri sorumlu tutularak sendikaların tüzelkişiliği korunmuştur. Türkiye'de sendikaların çalışmaktan alıkonulmaları, geçici ya da sürekli kapatılmaları konularında iş mahkemeleri yetkili kılınmıştır. Sendikalar Yasasının 30. maddesi bu konuyu düzenlemiştir.

Şöyle ki, Sendikalar Yasasına göre kurulmuş olan bir sendikanın tüzüğü yasalara aykırı ise, iş davalarına bakmakla görevli bulunan yerel mahkeme, 1) sendikanın çalışmaktan alıkonulmasını, 2) ya da tüzüğünü yasaya uygun duruma getirmesi için sendikaya altmış günü geçmeyen bir süre tanınmasını kararlaştırır. Verilen süre sonunda sendikanın tüzüğü mahkeme kararına uyularak değiştirilmemişse, sendikanın

mahkemece çalışmaktan alıkonulmasına karar verilir. Ama sendika tüzüğünü yasalara uygun duruma getirir ve bunu yetkili yöneticilere bildirirse, yeniden etkinliklerine başlayabilir.

Sendika daha önce değindiğimiz yasak siyasal çalışmalarda bulunduğu (Mad.16) ve faaliyetlerinde cins, aile, ırk, renk, dil, din, mezhep, inanç, siyasal kanı ve siyasal parti ayrımı gözetiyorsa, iş davalarına bakmakla görevli yerel mahkemeler kararı ile üç aydan altı aya kadar çalışmaktan alıkonulur. Bunun gibi, eğer bir sendika daha önce değindiğimiz gibi üyesi olmadığı ve Türkiye'nin üyesi bulunmadığı uluslararası kuruluşlardan yardım almışsa, yine üç aydan altı aya kadar çalışmaktan alıkonulur.

Ayrıca, anayasanın belirlediği, 1) milli, demokratik, laik ve sosyal hukuk devleti, 2) devletin şekli olan cumhuriyet düzeni, 3) devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğü, 4) milletin egemenliği ilkelerini ihlal etme ve 5) devletin sosyal, ekonomik, siyasal ve hukuksal temel düzenini din kurallarına bağlama doğrultusunda faaliyette bulunan sendika, iş davalarına bakmakla görevli yerel mahkeme tarafından kapatılır.

Öte yandan, genel kurullarda, şube kongrelerinde başkanlık divanı ve komisyon seçimleri dışında, bütün seçimlerin gizli yapılması ilkesine aykırı hareket edilerek yapılan seçimler sendika üyelerinden birinin başvurması durumunda yerel iş mahkemesi kararı ile iptal olunur ve seçimlerin yasalara uygun olarak yapılması sağlanır.

Yukarıda kısa bir özetini, açmış olduğu yeni dönem nedeni ile vermiş bulunduğumuz ikinci Sendikalar Yasası (1963) 12 Eylül 1980 askeri müdahalesi ile fiilen ve 1983 Sendikalar Yasasının yürürlüğe girmesi ile yasal olarak yürürlükten kalkmıştır. Fakat, 1963 Sendikalar Yasası, Adalet Partisi içinde yer alan *sendikacı* milletvekillerinin öncülüğünde Türk-İş'e mensup CHP'li milletvekillerinin katkıları ve işbirliği ile hazırlanan bir tasarının 29.7.1970'te yasalaşmasıyla önemli değişikliklere uğramıştır. Şimdi kısaca bu *ünlü* ve 1317 Sayılı Yasanın kimi niteliklerine kısaca değinmek istiyoruz. Ünlü diyoruz, çünkü, bu yasa Türk siyasal ve sosyal tarihine 15-16 Haziran 1970 olayları olarak geçen bir büyük işçi tepkisine neden olmuştur. Bu olayların hemen ardından da sıkıyönetim ilan olunmuştur.

b) Bir Haksız ve Yanlış Yasa: 1946'da doğmaya başlayan ve 1947'de çıkarılan birinci Sendikalar Yasası ile hukuksal bir dayanağa kavuşan, 1950'li yıllarda sıkıntılı, güç ve tehlikeli durumlarla yoğun olarak karşılaşan Türk sendikacılık hareketi, 1961 Anayasası ile sağlam bir anayasal güvenceye de kavuştuktan sonra 1963 Yasası ile son derece ileri ve demokratik ilkelerle donatılmıştır. Fakat 1970'te beklenmedik bir olay yaşanmıştır. 1963 tarihli Sendikalar Yasasının birçok maddesini son derece antidemokratik biçimde değiştirmeyi amaçlayan 1317 Sayılı Yasa çıkarılmıştır. Bu yasanın hazırlanmasında, yasalaşmasında

sendikalı milletvekillerinin, Türk-İş'in benimsedikleri tavır ve tutum büyük bir yanlışa dönüşmüştür.

1317 Sayılı Yasanın amaçlarından biri ve başta geleni, DİSK'i (Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonunu) yasal yönden çökertmek ve bir sendikacılık tekeli kurmaktır. Yasanın içeriği bunu açık olarak belli etmektedir. Aşağıdaki kısa açıklamalarımız bunu gösterecektir.

Önce bir sendikaya üye olma hakkından ve özgürlüğünden söz edelim. Bu, bir ana ilkedir ve başta Uluslararası Çalışma Örgütünün, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyinin oluşturmuş oldukları konuya ilişkin belgelerde yer almıştır. Çünkü bu ana ilke olmaksızın ve benimsenip korunmaksızın sendika hakkı ve özgür sendika gerçekleşemez. Gereksiz sınırlama ve kısıtlamalar geçerlilik kazanırsa bu hak ve özgürlük zedelenir. Daraltıcı düzenlemeler yapay bir dizi tanımla başlar ve kamu hizmetlerinde çalışanların sendika kurma ve özgür sendika ilkelerinin zedelenmesine ve yok edilmesine kadar uzanabilir.

1961 Anayasasının 46. maddesinde denilmiştir ki, çalışanlar *sendikalara serbestçe üye olma hakkına sahiptirler.* Oysa 1317 Sayılı Yasa, *mesleki teşekküllerin kurulması serbest ve ihtiyaridir ve bu teşekküllerin kuruculuğunda, üyeliğinde, teşekküldeki görevlere seçilmekte veya görevlerden yararlanmada cins, aile, ırk, renk, dil, din, mezhep, inanç, siyasi düşünce ve siyasi parti ayrımı gözetilmez,* denildikten sonra 5. maddede *üyelik mesleki teşekkülün yetkili organının kabulü ile kazanılır,* hükmü getirilmiştir. Bu ana hak ve özgürlüğün gerçekleşmesinin yetkili denilen yönetimlerin olurlarına bırakılmasının sakıncaları üzerinde durmaksızın o yıllarda yürürlükte olan anayasaya (1961) ve uluslararası yükümlülüklerimize aykırı olduğunu hemen söylemeliyiz. Yasalarla bile sınırlanmayacak nitelikli bir temel hak ve özgürlüğü son derece keyfi ve gelişigüzel ölçülerin kapsamına sığdırmaya yönelmek hem tehlikeli, hem de savunulması çok güç olan bir yoldur. Anayasa, yasamaya bile böyle bir yetkiyi tanımamıştır (Mad. 11).

Bir sendika ve onların üst kuruluşlarında yönetici olmak, her şeyden önce üye niteliğini kazanmış olmakla başlar. Yukarıdaki hüküm, bu yolu kapadığı gibi, 1317 Sayılı Yasanın 11. maddesi ayrıca sendika hak ve özgürlüğü ile bağdaşması olanaksız hükümler içermektedir. Deniliyor ki, *"Bu yasaya göre işçi sendikası kurabilmek için sendikanın kurulacağı işkolunda en az üç yıldanberi fiilen çalışır olmak"* şarttır. Oysa anayasanın (1961) 46. maddesi sendika kurma hak ve özgürlüğünü böyle bir sınırlamaya bağlamamıştır. Ayrıca 11. maddenin içerdiği ilkeler böyle bir düzenlemeye elverişli değildir. Öte yandan bağlı olduğumuz uluslararası belgelerde de bu nitelikli sınırlayıcı ilkelere kesin olarak yer verilmemiş bulunuyor.

Kuşkusuz, bir sendikaya üye olma hakkının tanınmış olması da yalnız başına yeterli değildir. Bu hakkın gerçekleşmesi ve uygulamada

bir anlam kazanabilmesi için bu haklarını kullananların korunması, ayrımcı bir işlemle karşılaşmamaları da gerekir. Gerçekten, bu hak kimi zaman işçi sendikaları, fakat çoğu kez işverenler tarafından çeşitli yollardan ihlal olunabilmektedir. İşverenler, çoğunlukla işçilerin sendika üyesi olmalarını, sendikalar içinde faaliyet göstermelerini doğal saymamakta, sendikayı kendi yönetim haklarına ve otoritelerine müdahale eder bir örgüt olarak gördüklerinden, sendikalı işçilere farklı işlemler yapmaktadırlar. İşten çıkarmakta ya da işe almamaktadırlar. Türkiye'nin 1951'de onayladığı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin 98 Sayılı Sözleşme, sendikalı işçileri bu tür ayrımlara karşı korumayı amaçlamış bulunmaktadır. Böyle uluslararası yükümlülüğümüz de bulunduğu halde dün olduğu gibi bugün de ayrım gözetici uygulamalar fiilen sürmektedir. DİSK'e bağlı sendikalara üye olan işçiler her zaman ayrım gözetici işlemlerle karşılaşmışlardır. Ne anayasa, ne yasalar, ne de uluslararası yükümlülüklerimiz, ayrım gözeten bu işlemlerin uygulanmasına engel sayılmıştır. Zaman zaman da işçiler istemedikleri, ya da sarı sendikalara üye olmaya da zorlanmışlardır. Oysa bir sendikaya katılmama, bir sendikadan ayrılma, sendika hak ve özgürlüğünün *negatif-katılmama-ayrılma* ilkesinin bir önemli yanıdır.

1317 Sayılı Yasa, aslında Türk sendikacılık hareketi içinde en yüksek düzeyde tekel oluşturma amacına da yönelmiştir. Bu yeni değişiklik yasasının 9. maddesinin getirmiş olduğu yeni düzenlemeler hem anayasanın (1961) ilkeleri, hem de uymak yükümlülüğünü üstlendiğimiz uluslararası belgelerin belirlemiş oldukları normlarla çelişmektedir. Bu maddenin 2. bendinin a, b, c fıkralarına göre Türkiye ölçüsünde faaliyet gösterecek sendika, federasyon ve konfederasyonların kurulmaları bakımından sendika hak ve özgürlüğü ile bağdaşmayan bir tür *ön müsaade* kuralı getiriliyor. Önce Türkiye çapında faaliyet göstermek amacı ile, başka bir deyişle, işkolu esasına göre kurulacak bir sendikanın durumuna değinelim. 2. bendin a fıkrasında deniliyordu ki, "bir işçi sendikasının Türkiye çapında faaliyet gösterebilmesi için kurulu bulunduğu işkolunda çalışan sigortalı işçilerin en az üçte birini temsil etmesi gerekir." Böyle sayısal bir ölçünün yasada yer almasını anlamak, sendika hak ve özgürlüğü ile bağdaştırmak güçtür. Getirilen yeni düzenleme bir önkoşul (ön müsaade) düzenidir. Amaç ise, DİSK'e katılabilecek yeni işkolu sendikalarının kurulmasına engel olmaktır. Federasyonlar için de aynı önkoşul (ön izin) kuralı getirilmiştir. Konfederasyonların kurulabilmeleri için de zorlaştırıcı koşullar öne sürülmüştür. Ünlü 9. maddenin c fıkrasında deniliyordu ki, *konfederasyonlar a ve b fıkralarına göre kurulan sendika ve federasyonlardan en az 1/3'ünün ve Türkiye'deki sendikalı işçilerin de en az 1/3'ünün üye sıfatı ile bir araya gelmeleri suretiyle kurulurlar.* Görülüyor ki, bir işçi konfederasyonunun kurulmasını yasa

son derece güçleştirmeyi amaçlamıştır. Kuruluşun gerçekleşebilmesi için önce Türkiye çapında kurulmuş üst kuruluşların 1/3'ünün bir araya gelmesi gereklidir. Fakat bu da yeterli görülmemiştir. Ayrıca bu 1/3 sendika ve federasyonun Türkiye'deki sendikalı işçilerin 1/3'ünü kapsaması da öngörülmüş bulunuyor.

Yasanın 11. maddesinin 3 sayılı bendi üzerinde de durulmalıdır. Burada da denilmiştir ki, *Türkiye'de en çok işçiyi temsil eden işçi konfederasyonu veya bu konfederasyona bağlı sendikalar uluslararası mesleki teşekküller kurabilirler.* Kuşkusuz burada uluslararası teşekküller kurmak değil, onlara katılmak amaçlanmıştır. Bu düzenleme de ne anayasa ile (12. madde), ne de uluslararası belgelerdeki düzenlemeler ile uyum içindedir. DİSK'i tasfiye etme amacı burada da açık olarak bir kez daha ortaya çıkmaktadır.

Bilindiği gibi, birçok ülkede birden çok konfederasyon vardır. Öğreti ayrılıkları, siyasal görüş değişiklikleri, sendikacılığın görevleri konusunda ortaya çıkan ayrı düşünceler gibi, bunların başta gelenleri olarak düşünülebilir. En çok sayıya sahip olmak temsil yeteneklerinden biridir. Bunun ötesinde bir ayrıcalık yaratmayacağı doğal ve kesindir. En çok üyeli konfederasyona uluslararası ilişkilerde bulunmak, uluslararası kuruluşlara katılma hakkını yalnız ona tanımak sendika hak ve özgürlüğüne aykırı durumlar yaratır.

Türk sendikacılık hareketinin ekonomik bakımdan güçlenmesi Sendikalar Yasası ile Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasının (1963) kabulünden sonra başlar. Çünkü, yukarıda değindiğimiz gibi Çek-Of, yani sendika ödencesinin kaynağında, ücretler ödenirken işveren tarafından kesilip ilgili ve yetkili sendikaya yatırılması demektir. Bu sistem ile sendikalar önemli bir ekonomik-mali güvenceye kavuşmuşlardır. Çek-Of olmasaydı sendikalar ve sendikacılık hareketi, bugün iyi sayılabilecek gücüne ve etkinliğine ulaşamaz, grev fonları oluşturamazdı. Sendikalar (1947-1960 döneminde) toplusözleşme ve Çek-Of yokluğunun yoğun sıkıntılarını yaşamış ve bağımsızlıklarını yitirme tehlikesi ile yüz yüze gelmişlerdir. 1317 Sayılı Yasanın Çek-Of kuralını düzenlediğini görüyoruz. 23. madde bu konuya ayrılmıştır. Bu maddenin R işaretli bendine göre, kurulu bulunduğu işkolunda yetki almış sendikanın ya da yetki almamış ise işyerinde çalışan işçilerin 1/4'ünü temsil ettiğini kanıtlayan sendikanın yazılı isteği ve sendika ödencesi kesilecek sendika üyesi işçilerin bir listesini işverene ulaştırmasından sonra işveren sendika ve dayanışma ödencesini ücretlerden keserek ilgili, yetkili sendikaya yatırmak zorundadır. Görüldüğü üzere, işkolu sendikası yetki alamamış ise, işyerlerinde işçilerden sendika ödencesinin kesilmesi işyerinde çalışan işçilerin 1/4'ünün isteğine bağlı tutulmuştur. Bu sayı ölçüsüne ulaşamamış olan sendikaların ekonomik bakımdan zor duruma düşecekleri, yaşamlarını sürdüremeyecekleri kesindir.

Son bir değerlendirme yaparsak şunu söyleyebiliriz. 1317 Sayılı Yasa (1970) haksızlıklar ve anayasaya (1961) aykırılıklar ile doludur. Bu yasa ile güçlü sendikacılık yaratmak savları ileri sürülmüştür. Güçlü sendikacılık, kuşkusuz, sınıfların çıkarları arasında denge kurmak, emeğin sömürüsünü önlemek, adil bir toplumu oluşturabilmek için yararlıdır. Ancak güçlü bir sendikacılık yaratmak, devletin görevi değildir. Eğer devlet, sendikacılık hareketinin ılımlı ve her durumda uzlaşmacı bir kanadını güçlendirmek, radikal ve dinamik kanadını da tasfiye etmek niyetini taşıyorsa, örneğin Türk-İş'i güçlendirip DİSK'i tasfiye ederek etkisiz duruma getirmek amacını güdüyorsa, bu son derece sakıncalı ve haksız bir yoldur. 1970 Haziranında (15, 16 Haziran olayları) işçiler bu yanlış ve haksız politikaya karşı direnmiş, tepki göstermişlerse, bir temel insan hakkını savunmaktan öteye gitmemişlerdir. Böyle olduğu Anayasa Mahkemesinde söz konusu yasanın can alıcı düzenlemelerinin iptal olunması ile de anlaşılmıştır. Gerçekten, Anayasa Mahkemesi 1972/3 ve 9 Şubat 1972 günlü kararları ile şu sonuca varmıştır: *"274 Sayılı Yasayı değiştiren 1317 Sayılı Yasa ile (Mad. 5/1) konulan bir kimsenin sendikaya üye olmasının sendikanın yetkili organının kabulü koşuluna bağlanmasını öngören kural ve yönetim kurullarına tanınan sınırsız yetki, anayasanın değişik 46. maddesinin işçilere tanıdığı, dilediği sendikaya üye olma özgürlüğünü özü bakımından zedelemektedir. Yasada sendikaya girme isteminin reddedilmesi nedenlerine ilişkin herhangi bir kural bulunmadığı gibi haklı nedene dayanmayan reddetmelere karşı üye adayının dava açabileceğini öngören bir kural dahi yoktur. Bu nedenlerle iptal istemi yerindedir. Böylece, anayasanın değişik 46. maddesine aykırı bulunan (ve mesleki teşekkülün yetkili organının kabulü,) deyiminin iptali gerekmektedir.*

1317 Sayılı Yasanın sendika, federasyon ve konfederasyonların kuruluş şartlarına ilişkin maddelerinde (Mad. 9/2, a, b, c,) yer alan kuralın yazılışı bakımından yorum yapılacak olursa, sendikaların kuruluşunu değil yalnızca çalışma alanlarını sınırlandırmakta olduğu görülmektedir. Ancak her kuruluşun gereği, o kuruluşun gelişmesi ve çalışması olduğundan işçi sendikasının çalışmaları için konulan sınırlandırma, ister istemez onun kuruluşunu da etkilemektedir.

Bir temel hakkın kullanılması olanağını kaldıran veya bu hakkın kullanılmasını olağanüstü güçleştiren sınırlamalar, anayasanın değişik 11. maddesi uyarınca o hakkın özüne dokunuyor demektir; bundan ötürü buradaki kural sendikanın serbestçe kurulması özgürlüğünü tanıyan anayasanın 46. maddesine aykırıdır ve bu bakımdan iptali gerekir. Türkiye çapında sendika kurma olanaksızlığı, bugün kurulmuş bulunan Türkiye çapındaki sendikalar yararına bir tekel yaratma sonucunu doğurur ki, bu da anayasamızın temel kurallarından olan batı uygarlığına dayanan demokrasiye bağlı devlet ilkesine, başka deyişle anayasanın başlangıç kuralları ile 2. ve 153. maddeleri kurallarına aykırıdır."

Böylece sendika hak ve özgürlüğünü savunmak için direniş doğuran ve bir sıkıyönetim ilanına neden olan 1317 Sayılı Yasa, Türk sendikacılık tarihinde özel ve acılarla dolu bir yer kazanmıştır.

c) Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası (15 Temmuz 1963): Bireysel bağıtlara dayanan işçi-işveren ilişkilerinin Türkiye'de toplu pazarlık yolu ile toplu iş sözleşmesi düzenine geçişinin çok uzun bir tarihi yoktur. Ülkemizde toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmeciliğine geçiş 1961 Anayasasından sonra başlar ve 12 Eylül 1980 askeri müdahalesi ile üç yıl kadar kesintiye uğradıktan sonra 1983'te yeniden çalışma yaşamına girer. Hemen söyleyelim ki, toplu pazarlık ve bunun sonunda ortaya çıkan toplu iş sözleşmeciliği, üretim sürecinin başlıca iki öğesi olan emek ile sermaye arasındaki ilişkilerde taraflar arasında denge kurma isteğinden doğmuş ve gelişmiştir. Günümüzde gelişmiş ya da gelişen ve siyasal rejimleri demokrasi olan ülkelerin çoğunda toplu pazarlık, çalışma ilişkilerinde en başta gelmektedir. Çoğunlukla da yasaların, zorunlu uzlaştırma ve tahkim düzeneklerinin ulaşamadıkları bir öneme sahiptir.

Ülkemizde toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmeciliğinin tarihsel oluşum, doğuş ve gelişme durumuna baktığımızda kısaca şunu görüyoruz. 1961 öncesi dönemde toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmeciliği ülkemizde hemen hemen hiçbir uygulama alanı bulamamıştır. Ankara, İstanbul, Adana ve Bursa'da çok sınırlı işçi grupları ya da onların sendikaları ile işverenler arasında yapılan toplu iş sözleşmelerinin nasıl işlediği, ne gibi sonuçlar verdiği pek bilinmemektedir. Sendikaların yeterli pazarlık gücüne ulaşamamış olmaları, grev hakkı yokluğu, zorunlu tahkim düzeni ve konuya ilişkin düzenleyici mevzuatın bulunmaması, kuşkusuz, bu durumun başlıca nedenleri olarak ileri sürülebilir. 1926'da İsviçre Borçlar Yasasının ülkemizde olduğu gibi benimsenmesi, bir yasal ortamı çok genel çizgileri içinde bir ölçüde hazırlamıştı. Gerçekten, Borçlar Yasamızın 316 ve 317 maddeleri *Umumi Mukavele (Genel Sözleşme)* adı altında toplu iş sözleşmelerinin taraflarından, yazılı olması zorunluğundan, süresinden ve toplu iş sözleşmelerine aykırı olarak yapılacak kişisel iş bağıtlarının yok sayılacağından söz etmekte ve 1947 tarihli Sendikalar Yasası da sendikaların üyeleri adına genel sözleşmeler yapabileceklerini belirtmektedir. Fakat işçilerle sendikalarının, bu konuda hiçbir deneyimi, yeterli bilgisi yoktur. Bu nedenle oldukça karışık ve ayrıntılı bir düzeneği içeren toplu pazarlık düzeninin, bu çok genel ve sade hükümlerle yürütülmeleri hemen hemen olanaksızdır. Gerçi Türkiye, daha önce de sözünü ettiğimiz 98 Sayılı, Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkına İlişkin Uluslararası Çalışma Sözleşmesini 1951'de onaylamıştı. Bu sözleşmeyle toplu pazarlığa ilişkin elverişli yasal ortamın hazırlanması yükümlülüğünü üstlenmişti. Bu sözleşmenin 4. maddesinde de *"çalışma*

koşullarını toplu iş sözleşmeleri ile düzenlemek üzere işverenler ya da onların kuruluşları ile işçi kuruluşları arasında gönüllü pazarlık yönteminden yararlanılmasını ve bu yöntemin tam olarak geliştirilmesini özendirmek ve gerçekleştirmek için gerektiğinde ulusal koşullara uygun önlemler alınacaktır" deniliyordu. Fakat, bu yükümlülük, ancak 1961 Anayasasından sonra yerine getirilebilmiştir.

1961'de bir halkoylaması ile kabul edilen 1961 Anayasasının 47 maddesi toplu iş sözleşmesi ve grev haklarını da getirmiştir. 1963'te çıkarılan 264 Sayılı, Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası ile toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmesi düzeni Türkiye'de hızla gelişmeye başlamıştır. Sendikalar Yasası ile birlikte bu yasanın yürürlükte kaldığı dönemde (1963-1980), işçilerin çalışma koşulları düzelmiş, gerçek ücretler artma eğilimi içine girmiş, doğal olarak gelir dağılımı adaletine yaklaşma olanakları doğmuş, bu doğrultuda önemli adımlar atılmıştır.

1963 tarihli Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası da Sendikalar Yasası gibi 1980'de fiilen, 1983'te de yasal olarak kaldırılmıştır. Oldukça geri bir anlayışla düzenlemeler yapılmış, yeni yasalar çıkarılmıştır. Fakat sözünü ettiğimiz iki temel yasanın Türkiye'nin sosyal politika tarihi içinde önemli bir yeri olmuştur. Aynı zamanda siyasal rejimin niteliklerini de yansıtmışlardır. Bu nedenle ayrıntılarına girmeksizin Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasından da kısaca söz etmemiz gerekir.

Yasanın Nitelikleri: Her yasa gibi Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasının da kimi nitelikleri vardır. Sendikalar Yasasını (1963) açıklarken söylediğimiz gibi, bu yasa da bir rejim yasasıdır. Çünkü özgür, gönüllü bir toplusözleşmecilik ve grev hakkı, demokrasinin ancak tüm ilke ve kurumlarıyla işlediği siyasal düzenlerde doğar, gelişir. Bu yasa üç konuyu ele alarak düzenlemiştir. Bu konular; *toplu iş sözleşmesi, grev hakkı* ve *lokavttır*. Bunlardan ilk ikisi, yani toplu iş sözleşmesi ve grev, hak niteliğindedir. Çağımızda lokavt aynı niteliği taşımıyor. Sendikal haklar denildiğinde de söz konusu olan sendika, toplu sözleşme ve grev haklarıdır. Bu haklar bir üçlü oluşturur ve her biri ötekinin *olmazsa olmazıdır.* Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası bilindiği gibi, 1961 Anayasasının 47. maddesinden kaynaklanır. Bu madde, 1961'de Temsilciler Meclisinde görüşülürken, grev hakkına getirilecek sınırlamalar uzun tartışmalara neden olmuş, liberal grup tarafından grev ile lokavt arasında koşutluk kurulmaya çalışılmıştır. Temsilciler Meclisinin Anayasa Komisyonunca hazırlanan tasarıda, "işçiler, işverenlerle olan münasebetlerinde, iktisadi ve sosyal durumlarını korumak ve düzeltmek amacı ile toplu sözleşme ve grev hakkına sahiptirler. *Grev hakkının kullanılması ve istisnaları kanunla düzenlenir,"* denilmektedir. Tartışmalardan sonra bu son fıkraya, *işverenlerin hakları* deyimi eklenmiştir. Böylece, lokavt adı söylenmeksizin ve bir hak olma niteliği de açıklanmaksı-

zın, üstü kapalı bir biçimde anayasada yer almıştır. Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası, lokavt da sanki bir hakmış gibi, grev hakkı ile lokavt arasında bir koşutluk kurularak oluşturulmuştur. Bize göre *işverenlerin hakları* deyiminin lokavtı içerdiği kesin değildir. Tartışmaya son derece açıktır. İnsanları aç *bırakmak*, çağdaş haklar arasında herhalde yer almamalıdır.

Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası, *özgürlükçü* bir nitelik taşımaktadır. Örgütlü işçiler, yani onların adına hareket eden sendikalar, *çoğunluk koşulunu* yerine getirince, bir bakıma temsil yetkisine çoğunlukla ulaşınca işverenlerle ya da onların yetkili sendikaları ile toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahip olurlar. Bu hakkı elde ederler. Önemli olan çoğunluğu temsil eden sendikanın yansız ve nesnel ölçüler içinde belirlenmesidir. Bu konu sendikalar arasındaki rekabetten ve Çalışma Bakanlığının sağlıksız uygulamalarından ötürü, sendikalar içinde yoğun rahatsızlıklara neden olmuştur.

Yasanın bir başka niteliği de ayrıntıları düzenleyici olmasıdır. Kimi yasalar ve başka ülkelerdeki düzenlemeler, genellikle ayrıntılara girmezler. Toplu iş sözleşmelerine dönük genel ilkeleri belirlemekle yetinirler. Konuyu daha çok taraflara, tarafların kendi aralarında belirledikleri ve anlaştıkları içerik ve biçimlere, karşılıklı sorumluluklara, uyuşmazlık durumlarında da öngörülmüş bulunan çözüm yollarına bırakırlar. Yine birçok ülkede grev ve lokavt, daha çok tarafların kendi öngördükleri yollardan geçer, şu ya da bu biçimde sonuçlanır. Ancak sözü edilen Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasının, grev ve lokavta ilişkin ayrıntılara girmesinin başlıca nedeni, sosyal politikanın bu iki temel konusunda sendikaların, deneyimsiz olmasıyla ve toplum açısından içerdikleri çok yanlı önemdir.

Yasanın Kimi İlkeleri: Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası ile çalışma yaşamı yeni bir oluşum içine girmiştir. Liberalizmin yeğlediği ve Birinci Sanayi Devrimini yaşayan ülkelerde bütün XIX. yüzyıl boyunca egemen olmuş bireysel bağıt özgürlüğü, Türkiye'de de yerini, bu yasa ile toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmesi düzenine bırakmıştır. Bu olgu, Türkiye'nin sosyal politika tarihi içinde yeni bir dönem açmıştır. Bundan böyle sendikalar da çalışma koşullarını ve özellikle ücretleri, toplu pazarlık yolu ile saptama olanağına ulaşmış oldular. Böylece işçi ve işveren ilişkilerinde bir denge kurulmakta, emeğin sömürüsü yolu, bir ölçüde de olsa kapanmaktadır.

1963 Yasasının getirdiği ikinci bir ilke grev yasağının kalkması ve işçi-işveren ilişkilerinin zorunlu uzlaştırma ve tahkim düzeninden arındırılarak serbest bir düzene geçişidir. Böylece çalışma yaşamının demokratikleştirilmesi doğrultusunda önemli bir aşamaya ulaşılmıştır. Dahası, işçi örgütü sendikalar, toplu pazarlıklarda uyuşmazlıkların ne zaman başlayıp nasıl sonuçlanacağına özgürce karar verebilecek bir du-

ruma gelmişlerdir. Hak arama yolu, genelde zorunlu düzenekleri arkada bırakmıştır.

Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası ile işçi ve işveren ilişkilerinde devletin rolü, başka bir deyişle, sık sık yasal düzenlemelere başvurma zorunluğu azalmıştır. Yasal düzenlemeler yolunun sınırlanması, buna karşılık sendikalara çalışma yaşamında daha yoğun ve etkin bir görev üstlenme ortamının sağlanması çok yararlıdır. Çünkü bu yol, aynı zamanda demokratik düzenlerin önemli bir yanını oluşturan katılma sürecine de olanak sağlamaktadır. Bunların yanında biliyoruz ki, demokrasiler içinde zaman zaman, muhafazakâr (tutucu) partiler de iktidara gelmekte, kendi felsefeleri doğrultusunda yasalarla çalışma yaşamına müdahale ederek sermayenin çıkarlarını öne çıkarmaktadırlar. Böyle olunca, zaman zaman varolabilecek bu durumun etkinliğini azaltmanın yolu, işçi-işveren ilişkilerinde devletin rolünü, başka bir deyişle yasal müdahaleleri sınırlamak, toplu pazarlık yolunu yaymak ve güçlendirmek emekçi kesimin refahı bakımından yararlıdır. İşte, Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası (1963) böyle yararlar sağladığı için önemlidir ve Türkiye'nin sosyal politika yaşamında yeni bir dönem başlatmıştır.

Bütün bunların yanında 1963 Yasasının, ekonomik yaşamda işçi sınıfının etkinliğinin artmasına yol açtığını da söyleyebiliriz. Gerçekten, bireysel bağıt düzeninin egemen olduğu dönemlerde ve ülkelerde, işçiler devletin aldığı ekonomik kararlarda seslerini duyuramamışlardır. Bu kararlar kendilerini de doğrudan ilgilendiren kararlar olsa bile etkili olabilecek tepkiler gösterememiş, ya da öneriler ileri sürememişlerdir. Oysa, sendikal hak ve özgürlüklere ulaşmış bir işçi sınıfı, ülkenin ekonomik politikalarının doğrultularında, gözettikleri amaçlarda belirleyici rol oynar. Ücretlerden vergi, yatırım ve ekonomik dış ilişkilere kadar uzanan konularda kendilerinin de rol ve söz sahibi olduklarını söyler, savunur, geçerli kılar. 1963 Yasası bu yolları açmış ve geçerli kılmış olduğu için de önemlidir.

Yasanın Kimi Düzenlemeleri: Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası 66 maddeden oluşuyor. İki önemli konu, yani toplu iş sözleşmesi ve grev hakkı ile lokavt düzenleniyor. Bu düzenlemelere kısaca değineceğiz. Amacımız iş hukukunun kapsamı içine giren iş hukuku nitelikli açıklamalar ve tartışmalar değildir. Yürürlükten kaldırılmakla birlikte (1983) sosyal politika tarihimiz içinde önemli bir yeri olan bu yasa hakkında özet bir açıklama ile yetinmektir. 1963'ten 1983'e (aslında 12 Eylül 1980'e) değin geçen 20 yıllık dönemin işçi ve işveren ilişkilerine yön veren bir önemli yasayı tarihsel görüngesi içinde tanıtmaktır.

Toplu iş sözleşmesinin tanımı: Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasından önce işçi ve işveren ilişkilerinin Türkiye'de bireysel bağıt yolu ile yürütüldüğünü biliyoruz. Yasalar bu ilişkilerin toplu düzeyde gerçekleşmesine elverişli değildi. Her şeyden önce grev hakkı tanınmamıştı.

Oysa bu hak işçi ve işverenlerin toplu düzeydeki ilişkilerinin yapıcısı ve dinamiğidir. Toplu düzeydeki ilişkilerin *olmazsa olmazıdır.* İlişkiler bireysel bağıt düzeyinde gerçekleştiği ve yürütüldüğü için doğal olarak emek, sermaye tarafından sömürülmüştür. Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası uygulanmaya başlayıp etkinlik kazanıncaya kadar ücretler, genel olarak fiyatların gerisinde kalmış ve emek gücü büyüyen ulusal gelirden hakkı olan payı alamamıştır.

Biliyoruz ki, ücret genel olarak işçilerin tek geliridir. Böyle olunca, toplu iş sözleşmesi düzeni gelir dağılımı olayı içinde önemli bir yer tutar. Ne var ki, liberal öğretinin, geri kalmış toplumların işçi ve işveren ilişkilerinin düzeni olan sözlü ya da yazılı bireysel bağıt yolu Türkiye'de, ancak 1963'ten sonra aşılabilmiştir. 1926 tarihli Borçlar Yasasının 316 ve 317 maddelerinde yer alan ve umumi mukavele (genel toplu sözleşme) olarak bilinen kısa ve genel düzenleme ise, hemen hemen hiç işlememiştir.

Yasanın birinci maddesi toplu iş sözleşmesini tanımlıyor. Deniliyor ki, *bu yasa anlamında toplu iş sözleşmesi, iş bağıtının yapılması, içeriği ve sona ermesi ile ilgili hususları düzenlemek üzere... işçi kuruluşları ile işveren kuruluşları veya işverenler arasında yapılan bir sözleşmedir.* Bu tanım yapıldıktan sonra toplu iş sözleşmesinin, işçi ve işveren ilişkilerini ilgilendiren öteki konular, tarafların karşılıklı hak ve borçları, uygulamanın denetimi ile ilgili hükümlerini de içerebilir, açıklaması yapılıyor.

Biçim ve toplu iş sözleşmesinin niteliği: Yasanın ikinci maddesi toplu iş sözleşmesinin yazılı olmasını hükme bağlıyor. Değişmesi, bozulması ve bozulmanın bildirimi de yazılı olmak zorundadır.

Toplu iş sözleşmesinde aksi belirtilmedikçe iş bağıtları toplu iş sözleşmesine aykırı olamaz. Eğer iş bağıtlarında toplu iş sözleşmesine aykırı hükümler yer almışsa, onların yerini toplu iş sözleşmelerindeki hükümler alır. Bununla birlikte toplu iş sözleşmelerinde aksi belirtilmedikçe iş bağıtının işçi lehindeki hükümleri geçerli sayılır.

Toplu iş sözleşmesinin süresi ve bitimi: Yasaya göre toplu iş sözleşmesinin süresi, belirli ya da belirsiz olabilir. Süresi belirli toplu iş sözleşmesi bir yıldan az ve üç yıldan uzun süreli olamaz. Sürenin bitiminden bir ay önce taraflardan biri sözleşmenin son bulduğunu karşı tarafa bildirmezse, eski sözleşme kendiliğinden bir yıl süre ile yenilenmiş sayılır.

Toplu iş sözleşmesinde taraf olan sendika ya da federasyonların feshi, dağılması ya da faaliyetten alıkonulmuş olmaları, ya da toplu iş sözleşmesinin uygulandığı işyerlerinde işverenin değişmesi, toplu iş sözleşmesinin ortadan kalkmasını gerektirmez.

Ehliyet ve yetki: Toplu iş sözleşmesi yapma ehliyeti taraf olabilme durumunu ifade eder. Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası ehliyeti, işçi sendikaları ile işveren sendikalarına ve işverenlere tanımıştır. Yetki ise, birden fazla sendika arasından bir seçmeyi belirler. Bu du-

rumda sağlıklı bir seçim yapılabilmesi için kimi ölçülerin kabul edilmesi gerekir. Bu ölçülerin en belirleyicisi, genellikle çoğunluk ölçüsüdür. 1963 Yasasına göre (Mad. 7) bir işkolunda çalışan işçilerin çoğunluğunu temsil eden işçi federasyonu ya da işkolu esasına göre kurulmuş işçi sendikası o işkolundaki işyerlerini kapsayan toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkilidir. Bir ya da birden fazla işyerinde çalışan işçilerin çoğunluğunu temsil eden sendika, o işyeri veya işyerleri için toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkilidir.

Toplu iş sözleşmesini yayma (teşmil): 'Teşmil", Türkçesi ile yayma toplum yararı düşüncesinin oluşturduğu bir kurumdur. Kimi ekonomik ve sosyal gerekler (teşmili) yaymayı yararlı ve zorunlu kılabilir. 1963 Yasasına göre, bir toplu iş sözleşmesinin kapsadığı işçiler, aynı işkolunda çalışan işçilerin çoğunluğunu oluşturuyorsa, bakanlar kurulu, Yüksek Hakem Kurulunun danışmacı görüşünü aldıktan sonra, bu toplu iş sözleşmesini aynı işkolundaki öteki işçilere ve onları çalıştıran işverenlere bir kararname ile yayabilir. Yayma kararnamesinde bu kararın gerekçesi de açıklanır.

Toplu iş sözleşmesinin yapılması: Bir toplu iş sözleşmesinin doğması ve canlı bir belge durumuna ulaşması için tarafların bir araya gelip toplu pazarlık yöntemini harekete geçirmeleri istenir. Toplu görüşmelerin başlayabilmesi için yetkili işçi ya da işveren taraflarından birinin görüşmeye çağrıda bulunması istenir. Çağrılan taraf bu çağrıya uymak zorundadır. Çağrı aşamasından sonra taraflar arasında görüşme ve pazarlıklar başlar. Bu sürecin sonunda taraflar anlaşmaya varırlarsa toplu iş sözleşmesini imzalar ve kimi yöntem zorunlulukları yerine getirildikten sonra toplu iş sözleşmesi yürürlüğü konur. Anlaşma olmazsa uzlaştırma aşaması başlar.

Uzlaştırma: Taraflardan biri çağrılıp da gelmez ya da görüşmeler anlaşma ile sonuçlanmazsa uzlaştırma aşamasına gelinmiş olur. Uyuşmazlık tutanağı yetkili oldukları durumlarda bölge çalışma müdürlüğüne veya Çalışma Bakanlığına gönderilir. Uyuşmazlık tutanağının bu makamlara gelmesinden sonra on iki işgünü içinde bir uzlaştırma toplantısı düzenlenir. Taraflar bu toplantıya katılmak zorundadır. Ayrıca tarafların her biri bir aracı belirleyip bu toplantıya gönderirler. Toplantıdan önce tarafların aracıları bir araya gelip bir tarafsız aracı seçerler. Tarafların aracı temsilcileri üçüncü tarafsız aracıyı belirlemek konusunda anlaşamazlarsa, yetkili iş mahkemesi tarafsız aracıyı tayin eder.

Uzlaştırma toplantısı en çok on beş gün sürer. Taraflar aralarında anlaşarak bu süreyi uzatabilirler. Aracılar uzlaşma sağlarsa, bu uzlaşma toplu iş sözleşmesi gibi uygulanır. Aracılar kendi aralarında bir anlaşmaya varamamışlarsa, durumu bir tutanak ile saptayıp ilgili kuruma, yani Çalışma Bakanlığına ya da Çalışma Müdürlüğüne bildirirler. Bundan sonra uyuşmazlık greve ya da lokavta kadar uzanabilir.

Grev ve lokavtın tanımı: Grev hakkı ve lokavt, iş uyuşmazlıklarının

son aşamasıdır. Grev, özünde bir savunma aracı, lokavt ise gerçekte saldırı yanı ağır basan bir araçtır. Biri hak niteliğinde, öteki hak niteliği söz konusu olmayan sosyal ve ekonomik konulardır. Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasına göre, işçilerin topluca çalışmamak suretiyle bir işkolunda veya işyerlerinde faaliyeti durdurmalarına, ya da işin niteliğine göre aralarında anlaşarak işi aksatmalarına, ya da bir teşekkülün aynı amaçla topluca çalışmamaları için verdiği bir karara uyarak işi bırakmalarına grev denir. Yasa grevi yasal ve yasal olmayan grev adı altında ikiye ayırmıştır. Yasanın belirlediği koşullara uygun olarak yapılan greve yasal grev, yasanın öngördüğü koşullara uygun olmayarak yapılan greve yasadışı grev denilmektedir.

Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası, lokavtı da tanımlamıştır. Buna göre, bir işkolunda ya da işyerinde faaliyetin büsbütün durmasına neden olacak biçimde işveren veya işveren vekili tarafından kendi girişimi ile veya bir kuruluşun verdiği karara uyarak işçilerin topluca işten uzaklaştırılmasına lokavt denir. Lokavtın da yasal ya da yasadışı nitelikli olabileceği yasada belirtilmiştir. İşkoşullarında ya da bunların uygulama biçimi ve yöntemlerinde değişiklik yapmak, ya da yeni işkoşulları kabul ettirmek, ya da mevcut işkoşullarını korumak amacıyla ve bu yasa hükümlerine uygun olarak yapılan lokavta yasal lokavt, bu amacın dışında veya bu yasa hükümlerine uyulmaksızın yapılan lokavta, yasadışı lokavt denmiştir.

Greve, toplu iş sözleşmesine taraf olan işçi kuruluşu, yani sendika karar verir. Lokavta ise toplu iş sözleşmesine taraf olan işveren kuruluş, yani işveren sendikası, tek başına bir işyeri söz konusu ise, o işyerinin sahibi ya da vekili karar verebilir.

Grev ve lokavt yasakları: Kimi durumlarda ve işlerde, yasa, grev ve lokavt yasağı koymuştur. Şöyle ki; savaş durumunda; genel ve kısmi seferberlikte; hastane, klinik, sanatoryum, prevantoryum, dispanser, eczane, aşı ve serum üreten kuruluşlar gibi sağlıkla ilgili işyerlerinde grev ve lokavt yapılamayacağı gibi; can veya mal kurtarma işlerinde; su, elektrik ve havagazı üreten ve dağıtım yapan işyerlerinde; yabancı ülkelere yapmakta olduğu yolculuğu bitirmemiş deniz, hava ve kara ulaştırma araçlarında, Türk sularında seyir durumunda olan gemilerle. Türkiye'de hareket durumunda bulunan hava, demir ve karayolu ulaştırma araçlarında; noterlik hizmetlerinde; eğitim ve öğretim kurumlarında, çocuk bakımevlerinde, toplu iş sözleşmesi içinde grev ve lokavt yapılamaz. Bunların dışında doğal afetler başgösterdiğinde hükümet, grev ve lokavtı yasaklayabileceği gibi, sıkıyönetim uygulanan bölgelerde sıkıyönetim komutanlığı grev ve lokavtı askıya alabilir.

Grev ve lokavtın geçici olarak durdurulması: Yukarıdaki sınırlamaların dışında, bakanlar kurulu ülke sağlığını ya da ulusal güvenliği bozucu nitelikte görmüşse, bir kararname ile grev ve lokavtı en çok otuz gün

erteleyebilir. Bunun yanında Yüksek Hakem Kurulunun görüşünü alarak grev ve lokavtı en çok altmış gün daha geciktirebilir. Böylece grev ve lokavt toplamı doksan gün askıya alınabilmektedir. Bununla birlikte ilgili tarafların hükümet kararına karşı Danıştay'a başvurarak yürütmenin durdurulmasını isteyebilirler. Danıştay bu istemi bir hafta içinde karara bağlamak zorundadır.

Geciktirme, eşdeyimle erteleme kararı alındıktan en geç bir hafta içinde durum Başbakanlıkça Yüksek Uzlaştırma Kuruluna götürülür. Taraflar Yüksek Uzlaştırma Kurulunun kararını kabul edip etmemekte serbesttirler. Uyuşma olmazsa, erteleme süresi sonunda grev ve lokavta başlamakta serbesttirler.

Grev ve lokavta katılmayacak işçiler: Grev ve lokavt yasalara uygun olarak başladıktan sonra işçiler işyerinden ayrılmak zorundadırlar. Bununla birlikte grev ve lokavta katılamayacak işçiler de vardır. Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasına göre (Mad. 25), niteliği bakımından sürekli olmasında teknik zorunluluk olan işlerde faaliyetin sürekliliğini, işyerinin güvenliğini, makine ve demirbaşlarının, gereçlerinin, hammadde, yarı yapılmış ve yapılmış bitmiş malların ve maddelerin bozulmamasını sağlayacak sayıda işçi greve katılamaz veya lokavt dolayısıyla işten uzaklaştırılamaz.

Grev hakkının ve lokavtın güvencesi: Yasa iş bağıtlarına grev hakkından ya da lokavttan vazgeçilmesine, bu hakların kısılmasına ilişkin konulamaz hükmünü koymuştur. Bu yolda konulan hükümler yok sayılır. Bununla birlikte toplu iş sözleşmesine uyuşmazlık hakkında özel hakeme başvurulabileceğine ilişkin hükümler konulabilir.

Grev ve lokavtın iş bağıtlarına etkisi: Yasal bir grev kararının alınmasına katılma, böyle bir kararın alınmasına özendirme, böyle bir kararа katılma ve böyle bir greve katılmaya özendirme eylemleri ve yasal bir lokavta uğramış olma durumu iş bağıtını ortadan kaldırmaz. İşveren, yasal bir grev ve lokavt süresi içinde hiçbir biçimde sürekli ya da geçici işçi alamaz ve başkalarını da çalıştıramaz. Eğer işçi işverenin sağladığı konutlarda oturuyorsa yasal bir greve katılması onu konuttan çıkarma nedeni olamaz.

Yasadışı grev ve lokavtın sonuçları: Yasadışı grevler, işçi ve işçi kuruluşları, yani sendikalar açısından ağır sonuçlar getiriyor. Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasına göre, yasadışı bir greve katılmak ya da böyle bir grevi özendirmek ve böyle bir grevi yönetmek herhangi bir ihbara ve ödence ödenmesine gerek kalmaksızın iş bağıtını bozmak işverenin hakkıdır. Bunun yanında yasadışı bir grevden ötürü işverenin uğradığı zararlar greve karar veren işçi kuruluşu tarafından ödenir. Yasadışı grev doğrudan işçiler tarafından gerçekleştirilmiş ise, işverenin uğrayacağı zararlar greve katılan işçiler tarafından karşılanmak zorundadır. Yasadışı bir lokavt yapılması durumunda ise, işçiler iş bağıtlarını

önceden işverene bildirmeksizin ve bir ödence ödemeksizin bozabilirler. Bunun yanında işveren yasadışı lokavt süresince, işçilerin iş bağıtından doğan bütün haklarını ve uğradıkları zararları ödemek zorundadır.

Yasal bir grev ya da lokavt bildirimi ve ilan ile birlikte sona erdirilebilir.

İl ve Yüksek Hakem Kurulları: Grev ve lokavtın yasaklanmış olduğu durumlarda ve işlerde iş uyuşmazlıklarının son çözüm yeri hakem kurulları, eski ve bir başka deyişle, tahkim düzenekleridir. Yukarıda sözünü ettiğimiz uzlaştırma aşamasında uyuşmazlık bir anlaşma ile sonuçlanmamışsa, konu İl Hakem Kuruluna aktarılır. İl Hakem Kurulunun kararına, taraflardan biri ya da her ikisi itiraz ederlerse Yüksek Hakem Kuruluna gider. Yüksek Hakem Kurulunun kararları kesindir.

İl Hakem Kurulu, bireysel iş uyuşmazlıklarına bakan mahkeme başkanının başkanlığında oluşur. Bu kurula bölge çalışma müdürü, il hukuk işleri müdürü, işçiler ve işverenler adına seçilecek ikişer hakem üye olarak katılır.

Yüksek Hakem Kurulu, Yargıtay'ın iş davalarına bakan daire başkanının başkanlığında Danıştay genel kurulunun seçeceği bir dava dairesi başkanı, iktisat veya iş hukuku dalından bir üniversite temsilcisi, Çalışma Bakanlığı birinci hukuk danışmanı, Çalışma Bakanlığı çalışma genel müdürü, işçiler adına seçilen iki hakem ile, işverenler adına seçilen iki hakemden oluşur. Yüksek Hakem Kurulu, İl Hakem Kurulundan gelen uyuşmazlıklardan başka, iş uyuşmazlığı bir işkolunda çıkmış ve birden çok ilde bulunan işyerlerini ilgilendiriyorsa, bunlara doğrudan bakar.

Hakem kararlarının hukuksal niteliği: Kesinleşmiş İl Hakem Kurullarının kararları ile Yüksek Hakem Kurulu kararları, belirsiz süreli toplu iş sözleşmesi hükmündedir. Özel hakeme başvurulduğu durumlarda da hakem kararları aynı niteliği taşır.

Devlet, İl Özel İdaresi ve Belediye kararlarını etkilemek amacı ile yapılan grev ve lokavt: Yapılan yasadışı bir grev veya lokavtın devlet, il özel idaresi veya belediyelerce bir karar altına alınmasını ya da alınmış bir kararın değiştirilmesini ya da kaldırılmasını sağlamak ya da yukarıda sayılan kamu tüzelkişilerince alınmış bir kararı protesto etmek amacı ile yapılması durumunda böyle bir grev veya lokavt ile herhangi bir biçimde ilişkili olanlar altı aydan az olmamak üzere hapis ve ağır para cezasına çarptırılırlar.

Son Bir Değerlendirme: Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasına (1963) ilişkin olarak yaptığımız yukarıdaki özet açıklamalarımızı aşağıdaki genel bir değerlendirme ile bağlamak istiyoruz. Önce şunu söylemeliyiz: 1) Yasa, oldukça ayrıntılı düzenlemeler yaparak işleyişini bir hayli ağırlaştırmış bulunuyor. Tarafların inisiyatifine, serbest hareketine çok az alan bırakmıştır. Oysa, toplu pazarlığın felsefesinde özgürlük,

serbestlik hep ağır basar. Yasa gerekli olmayan ve tekdüze model içinde sıkışıp kalan bir toplu pazarlık yolunu seçerek resim ve harçlara, hakem kurullarının üyelerine ve yazanakçılarına verilecek huzur haklarına, bunları ödemek için Çalışma Bakanlığı bütçesine gerekli ödeneğin konulmasına kadar varan ayrıntılı düzenlemeleri ile özgürlükçü genel niteliğinden bir ölçüde uzaklaşmıştır. 2) Yasa, anayasanın 47. maddesinin son fıkrasında yer almış bulunan *işverenlerin hakları* deyimini oldukça geniş ve belki de Temsilciler Meclisinin amacını aşan bir doğrultuda değerlendirmiş, yoruma bağlamış ve bu deyimle lokavtı özdeş görmüştür. Bunun sonucunda da grevi ve lokavtı eşdeğerde haklar olarak kabul etmiştir. Düzenlemelerinde grev hakkı ile lokavt arasında hep bir koşutluk aramıştır. Bu, önemli bir yanılgıdır. Çünkü grev ile lokavtın nitelikleri son derece ayrıdır. Biri emeğin öteki sermayenin aracıdır. Biri insanı, öteki sermayeyi öne çıkarır. Bu nedenle işverenlerin hakları deyimini lokavt ile eşanlamlı görmek talihsiz bir yorumdur. Genel olarak başka ülkelerin yasalarında ve mahkeme kararlarında lokavta hak olma niteliği tanınmamıştır. 3) Grev hakkı bakımından Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası özgürlükçü olma niteliğine bir ölçüde de olsa gölge düşürmüştür. Önce genel bir sınırlama söz konusudur. Çünkü işçiler, işverenlerle olan ilişkilerinde yalnız *iktisadi ve sosyal* durumlarını korumak veya düzeltmek amacı ile grev yapabilirler. Başka amaçlarla yapılacak grevler ise, *yasadışı grevler* olarak kabul edilmiştir. Bu, oldukça önemli bir sınırlamadır. İşçiler bu hakkı zaman zaman hükümetlerin ekonomik ve sosyal politikalarına karşı da kullanabilmelidirler. Oysa yasada kamu kurumlarına karşı grev hakkının kullanılması yasaklanmıştır. Grev yapılamayacak işler ve durumları geniş tutarak önemli sınırlamalar getirmiştir. 4) Bütün bunlara ve benzeri kimi düzenlemelere karşın, 275 Sayılı ve 1963 tarihli Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası eşi Sendikalar Yasası ile birlikte Türkiye'nin sosyal politika tarihi içinde son derece önemli bir değere ve yere sahip olmuştur. Türk sosyal politikasında yeni bir çığır açmış ve işçi sınıfını mevzuatın, yani yasaların, tüzüklerin, yönetmeliklerin, kararların dar çerçevesinden ve bağımlılık yaratan aşırı müdahalelerinden kurtarmıştır.

ç) Sosyal Sigortalar: Sosyal sigortalar, sosyal güvenliğin bir dalıdır. Çocuklara, kimsesiz çocuklara, gereksinim içinde bulunan yaşlılara her çeşit yardımlardan başlayıp devletin sağlık hizmetlerine ve her düzeydeki parasız eğitime kadar uzanan sosyal yardımlarla birlikte, ülkelerin sosyal güvenlik düzenlerini oluştururlar. İki dünya savaşı arasında ve özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra sosyal politika gelişmeleri içinde sosyal güvenlik kadar hızlı bir gelişme gösteren pek az alan olmuştur.

Sosyal güvenlik deyiminden ne anlaşılmak gerekir? Bir bütün olarak alındığında, insanın çok eski bir gereksiniminin, yani yarına güven-

le bakabilmesinin anlatımıdır. Bu gereksinim toplumların her kesimindeki insanın ortak bir yanını oluşturur. Fakat özdeksel olanaklara geniş ölçüde sahip olanlarla, olmayanların duydukları gereksinimin yoğunluğu olarak değişiktir. Başka bir deyişle, toplumların yoksul kesimleri, bunların içinde gelirleri ücretlerinden oluşan işçiler sosyal güvenliğe, onun önlemlerine, katkılarına, yardım ve desteklerine daha çok gereksinim duyarlar. Bu nedenle sosyal güvenlik düzenlemelerinin odağında genellikle işçiler, ücretliler, yer alır. Bu duruma göre ve geniş anlamında sosyal güvenlik işçi-işveren ayrımı yapmaksızın bir ülke halkının bugününü ve geleceğini güvence altına almayı amaçlayan, birbiri arasında sıkı bir bağlantı, uyum olan bir kurumlar bütünüdür. Başka bir tanım vermek gerekirse, diyebiliriz ki, sosyal güvenlik bir mesleksel ve bedensel ya da sosyal-ekonomsal riskten ötürü geliri, kazancı devamlı ya da geçici olarak kesilmiş kimselerin geçim ve gereksinimlerini karşılayan bir düzendir.

Kişisel Yardımlaşmalardan Sosyal Güvenliğe-Tarihsel Oluşum: Yukarıda değindiğimiz gibi sosyal güvenlik çok eskilerden beri bütün insanların bir gereksinimi olarak doğmuştur. Fakat bugünkü anlayışa ve kapsama ulaşılması için, yüzyılların geçmesi gerekmiştir. Sosyal güvenliğin doğuşu ve gelişmesi olayı bir bakıma, eskiçağlarda ailenin üstlenmiş olduğu sorumluluğun daha güçlü olan kişilere, sonra gruplara ve nihayet topluma mal edilmesinin tarihi olarak düşünülebilir.

Bütün ülkelerde yardımlaşmalar, özellikle başlangıç dönemlerinde daha çok kişisel düzeylerde oluşmuştur. Bir bölüm varlıklı insanlar çoğu kez dinsel düşüncelerin, merhamet, acıma duygularının etkisi altında yoksullara yardım etmeyi ahlaksal görev saymışlardır. Bunun yanında aynı mesleklerde çalışan ve aynı risklerle yüz yüze bulunan insanlar da karşılıklı yardımlaşma ve dayanışma yöntemlerine başvuruyorlardı. Ne var ki, bu tür yardımlaşmalar dağınıktı, bir örgütün, kurumun yönetiminde değildi, bir süreklilik taşımıyorlardı. Öte yandan bütün yardımlaşma ve dayanışmalar sınırlı kalmakta, bir dağınıklık göstermekte idi. Uzun sürebilen hastalık, iş göremezlik, işsizlik, yaşlılık durumlarında bu tür yardımlaşma ve dayanışmaların yetersizliği açıktı. Geçmişte, Orta Avrupa'da, bugün de birçok Ortadoğu ve Güney Avrupa ülkesinde işverenler çalıştırmakta oldukları işçilerin hastalanmaları, ölümleri ve yaşlılık durumlarında gerekli yardımları yapmakla görevli tutulmuşlardır. Zaman içinde bir adım daha ileri atılarak toplu yardımlaşmalar aşamasına gelinmiştir. Daha önce gördüğümüz gibi mesleksel kuruluşlar olan loncalar, mensuplarına, fakat özellikle, bir küçük işveren durumuna gelmiş bulunan ustalara hastalık, yaşlılık ve sakatlık durumlarında gerekli yardımları yapabilecek doğrultularda örgütlenme yoluna girmişlerdi. Dinsel-ahlaksal ve mesleksel dayanışma duygularının geliştirdiği yukarıdaki türdeki yardımlaşmalar zaman içinde ve toplumların ulaş-

tıkları yeni yapısal değişmeler önünde yetersiz kalmış ve görünmüşlerdir.

XVIII. yüzyılın ortalarından sonra ve Sanayi Devrimine gelindiğinde, önceki düzenlemelerle uygulamalar yetersiz kaldı. Kentlerde ve yeni sanayide yığışan ve önemi gittikçe artan yeni işçi sınıfının gereksinimlerine daha kapsamlı, daha etkin örgütlenmelerle çözüm arama zorunluluğu doğmuştu. Ayrıca Sanayi Devriminin yeni tekniğine ve rekabetine dayanamayarak yıkılan, son bulmakta olan lonca düzeninin yardımlaşma alanında bıraktığı boşlukları da doldurmak gerekiyordu. Fakat bu, kolay olmadı. Hastalanan, iş kazasına uğrayan, yaşlanan ve işsiz kalan işçiler uzunca bir dönem büyük sıkıntılarla karşılaştılar. Karşılıklı ve gönüllü dayanışma örgütleri kurulmaya başlandı. Fransa'da, İngiltere, Almanya ve Avrupalı ülkelerin birçoğunda çeşitli adlarla ortak kuruluşlar oluştu. Ne var ki, gereksinimlerin yoğunluğu ve büyüklüğü karşısında bu nitelikli kuruluşların yetersizliği çok geçmeden anlaşıldı. Daha sonra gelen gönüllü sigorta uygulamaları bu yoldan bedensel ve ekonomik risklerin karşılanmasının zorluğunu, yetersizliğini çok geçmeden ortaya koydu. Devletin bu konularda örgütlenmesi zorunluğu doğdu. Çünkü, gönüllü sigortalarla birlikte gönüllü dernekler ve yardımlaşmalar halkın ancak çok küçük bir bölümünün geleceğe güvenle bakabilme isteğine yanıt olabiliyordu. İşte, bu yollardan geçerek zorunlu sosyal sigortalara gelindi. 1900'lü yılların başından itibaren Avrupa'da birçok ülkede zorunlu sosyal sigorta düzenine geçme yoluna girildi. Başka bir deyişle, özellikle ücret gelirlilerden başlayarak bedensel, mesleksel ve ekonomsal risklerin karşılanmasında devlet bir görev üstlendi. Böylece, çalışanların hastalık, yaşlılık, sakatlık, ölüm ve işsizlik gibi durumlarda kendi yazgılarına ya da cılız gönüllü yardımlara bırakılması aşaması arkalarda kaldı. Sosyal sigortalar bir kamu hizmeti niteliği kazandı. Yani devletin görev alanı gittikçe genişliyor, liberalciliğin bireyselci ve jandarma devlet anlayışı arkada kalıyordu.

Almanya'da Bismark döneminin ataerkil devlet anlayışından ve yayılan sosyalist düşüncelere karşı bir karşı önlem düşüncesinden kaynaklanan sosyal sigorta hareketi, öteki Avrupa ülkelerine de çok geçmeden yayılmaya başlanmıştı. Önce 1883'te hastalık sigortası kuruldu. Onu, 1889'da oluşturulan sakatlık ve yaşlılık sigortaları izledi. Bu sigorta kolları sanayi işçileri için zorunlu idi. Sosyal sigortalara *sosyal* niteliğini veren de bu zorunlu olma yanıdır. İsteğe bağlı değildir. İşverenlerin ve işçilerin zorunlu olarak ödedikleri primler yolu ile finanse edilir. Birçok durumda ve ülkede devletin de katkısı vardır. Bu yoldan tüm toplumun finansmana katılma olanağı doğar. Devletin sosyal olma yanının ağır bastığı ülkelerde sosyal sigortaların finansmanında ağırlık işverenlerin ve devletin katkıları üzerinde yoğunlaşır.

Almanya'daki oluşum ve gelişme çok geçmeden Avusturya'ya yansıdı. Norveç, 1905'te hastalık sigortasını kurdu. İsveç 1913'te yaşlılık ve hastalık sigortasını kabul etti. İsviçre, 1911'de iş kazalarına karşı zorunlu sigorta düzenini oluşturdu. İngiltere 1908'de yaşlılık ve 1911'de hastalık ve sakatlık sigortasını ve kimi kesimlerde çalışan işçiler için de işsizlik sigortasını başlattı. Fransa da aynı yıllarda bu yola girdi. 1929 büyük ekonomik bunalımı izleyen yıllarda sosyal sigorta uygulamaları yapıldı. İkinci Dünya Savaşından sonra ise, sosyal sigortalar genişleyerek, tüm halkı kapsamaya yöneldi, devletin sorumluluk ve katkıları büyüyerek sosyal güvenlik düzenine dönüştü.

Türkiye'de Sosyal Sigortaların Oluşumu: Türkiye gelişmekte olan bir ülkedir.[55] Bundan ötürü halkımız iyi düşünülmüş ve kurulmuş bir sosyal sigortalar, daha kapsamlı bir deyişle bir sosyal güvenlik düzenine gereksinim duyuyor. İyi bir sosyal güvenlik düzeninin anlamı, varlıklı kesimden yoksul kesime gelir aktarımıdır. Sosyal güvenlik düzeninin finansmanında izlenecek yönteme bağlıdır. Burada sosyal devlet ilkesinin gereklerine uyulur ve devletin katkısı ağırlık kazanırsa amaca yaklaşılır, belki de ulaşılır. Böylece gelir bölüşümünde adalet ilkelerine daha çok yaklaşılır.

Bugün ülkemizde oldukça dağınık, sağladıkları hakların normları değişik, yönetim biçimleri birbirinden değişik ve aralarında akılcı bir uyum sağlanmamış bulunan bir sosyal güvenlik düzeni vardır. Üç kurum bu düzeni oluşturuyor. Bunlar, 1) kamu kesiminde çalışanların yaşlılık, hastalık, analık, sakatlık ve ölüm risklerini karşılayan Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı, 2) işçilerin hastalık, analık, meslek hastalığı; iş kazası, yaşlılık, ölüm ve sakatlık risklerini karşılayan Sosyal Sigortalar Kurumu, 3) bağımsız olarak çalışanların yaşlılık, hastalık ve ölüm risklerini kapsayan Bağ-Kur'dur. Bu üç kamu kurumunun yanında bir de özel bankalarda, sigorta şirketlerinde, sanayi ve ticaret odaları ile bunların birliklerinde çalışanların dağınık sandıkları vardır. Şimdi sırası ile bu kurumların tarihsel, doğuş ve gelişimlerini ve üstlendikleri görevleri kısaca açıklamaya çalışalım.[56] Önce Osmanlı İmparatorluğu içindeki duruma bir göz atalım.

Bilindiği gibi Osmanlı İmparatorluğu Sanayi Devriminden önce önemli bir zanaat ve lonca ekonomisine sahipti. Loncalara dayanan ekonomi düzeni içinde loncalarda çalışanlar arasında bir yardımlaşma yönteminin yürüdüğüne yukarıda değindik. Yardımlar loncaların kurmuş oldukları sandıklar aracılığı ile yapılmakta idi. Bu sandıklara bazen *Orta Sandığı* bazen de *Teavün (Yardımlaşma) Sandığı* deniliyordu. Sandık-

55) Türkiye bu gelişmekte olan, yani azgelişmişlik niteliğinden bir türlü kurtulamamaktadır. Gelişmiş olma düzeyine ulaşmak içinaynı yıllarda yola çıkmış olduğumuz ülkelerin (Yunanistan, İspanya, Portekiz gibi.) gerisinde kaldık. Onlar geliştiler. Biz gelişemedik. Başlıca neden iyi yönetilememekte yoğunlaşıyor.

56) Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Cahit Talas; **Sosyal Ekonomi**, Ankara, 1983.

ların başlıca gelir kaynağı usta ve kalfaların ödeme güçlerine göre haftalık ya da aylık olarak ödemekte oldukları ödentilerden oluşmakta idi. Bir mesleğin icrası ve bir meslek sahibi olabilmek için loncalara katılmak zorunlu olduğundan bu ödentiler bir tür prim niteliği kazanmışlardı. Lonca düzeni boyunca bu sandıklar önemli bir işlev yüklenmişler, her gün duyulan gereksinimleri karşılamışlar, aileye yardımcı olma gibi işler yapmışlardır. Bu sandıklar loncalarla birlikte yok olmaya başlayınca bir boşluk doğmuştur. Gerçi daha sonra kimi yardım kuruluşları oluşmuştur. Vakıflar bunlar arasında en önemlisi idi. *Avarız ve Müessesatı Hayriye* adını taşıyanlar bir tür toplumsal yardım kurumu niteliğinde idiler.[57] Vakıfların yanında yoksulları parasız tedavi eden hastaneler, güçsüzler, kimsesiz ve yetim yurtları, daha yaygın olan Kızılay Yardım Kuruluşları yer alıyordu.

Zaman içinde bir hak olma niteliği taşımayan yardımların yetersizliği görüldü. Daha kapsamlı, daha sağlıklı düzenlemelere duyulan gereksinim, özellikle işçilerin bir ölçüde de olsa, yığıştıkları yerlerde ve işkollarında devletin de bu konulara ilgi duymasını, sorumluluklar üstlenmesi gereğini ortaya getirmiştir. Fakat devletin bu alanda etkin bir yaklaşım içine girdiğini söylemek güçtür. Daha önce gördüğümüz gibi Osmanlı İmparatorluğu'nda maden kesiminde çalışan işçilerin de çalışma koşullarını bir ölçüde düzenleyen iki tüzük çıkarılmıştır. Bunlardan biri 1865 tarihli Dilâver Paşa Nizamnamesi, öteki Maadin Nizamnamesidir. Onaylanmadığı için bir tüzük niteliği kazanamamış olan, fakat Ereğli Kömür Havzasında fiilen uygulanmış bulunan Dilâver Paşa Nizamnamesi, çalışma koşullarına ilişkin olarak koyduğu hükümler yanında, bir de işçiler hastalandıkları zaman madende bulundurulacak bir doktor tarafından muayene edilerek, hastalık hafif olduğu takdirde, tedaviye tabi tutulacaklarını, ağır bir hastalık söz konusu ise, evlerine gönderileceklerini öngörmekte idi. Kömür madenlerinde çok sık görülen iş kazalarına ilişkin olarak, ne bir önlem düşünülmüş, ne de bir ödeme ya da tedavi kabul edilmişti. Bir adım daha ileri bir nitelik gösteren Maadin Nizamnamesine gelince, bu tüzük de, iş kazalarına karşı gerekli önlemlerin alınmasını belirttikten sonra, maden mültezimlerini madenlerde bir doktorla birlikte gereksinim duyulacak ilaçlar bulundurmaya zorluyordu. Ayrıca, iş kazaları ile karşılaşanların kendilerine ve hak sahiplerine ödence isteme hakkı da tanınmıştır.

Osmanlı İmparatorluğu içinde devletçe yürütülen sosyal yardımlara ilişkin bu mevzuat önlemleri dışında, başkalarına rastlamıyoruz. Yalnız memur ve subaylarla kamu kesiminde çalışanların, özellikle yaşlılık ve hastalık durumlarında, korunmalarını öngören bazı sandıklar kurulmuştur. Bunlardan ilki 1806'da kurulan Askeri Tekaüt Sandığı idi. Bunu 1881'de sivil memurlar için kurulan Tekaüt Sandığı izlemiştir.

57) Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Cahit Talas; **Sosyal Politika**, Ankara, 1967, s. 150-153.

1890'da Seyri Sefain Tekaüt Sandığı, 1909'da Askeri ve Mülki Sandıklarla Tersanei Amirenin işçi ve memurlar için emeklilik ve malullük sandığı, 1910'da Hicaz Demiryolu Memur ve Müstahdemlerinin hastalık ve kazaları için bir yardım sandığı, 1917'de Şirketi Hayriye Tekaüt Sandığı kurulmuştur.

Görüldüğü üzere bu önlemler sınırlı, dar alanlı ve dağınık niteliktedir. Bir başlangıcın kökeni olmak düşüncesinden de doğmamışlardır.

Osmanlı İmparatorluğu 1914-1918 Savaşından sonra tarihe karışınca, 1919'da yani Mustafa Kemal Atatürk'ün Samsun'a ayak basması ile yeni bir dönem başladı. Bu yeni dönemi, *Birinci Büyük Millet Meclisi dönemi* (1919-1923) ve *Cumhuriyet dönemi* olmak üzere iki aşamada incelemek gerekir. Birinci Büyük Millet Meclisi dönemini kısaca şöyle belirleyebiliriz. Kurtuluş Savaşının çetin ve yoğun çalışmaları devam ederken, yeni devlet, kalabalık bir işçi kitlesinin ağır çalışma koşulları içinde bulunduğu Zonguldak ve Ereğli kömür bölgesindeki durumu ele almıştır. Arka arkaya iki yasa çıkarılmıştır. Bunlardan biri, Zonguldak ve Ereğli Havzasında Mevcut Kömür Tozlarının İşçilerin Genel Yararı İçin Satılmasına ilişkin 28 Nisan 1921 tarihli ve 114 Sayılı Yasadır. Bununla, kömürlerden artakalan kömür tozlarının satılması, elde olunan gelirin işçilerin gereksinimleri için ayrılması kabul edilmekte idi. Böylece sade, fakat bir ilk yardım adımı atılmış oluyordu. İkinci yasa Ereğli Havzası Maden Amelesinin Hukukuna ilişkin 10 Eylül 1921 tarih ve 151 Sayılı Yasadır. Bu yasa ile kömür işçilerinin bir yandan çalışma koşulları, bir yandan da bazı risklere karşı yardım görmeleri bir ölçüde sağlanmakta idi.[58] Çalışma koşulları üzerinde durmaksızın hemen ekleyelim ki, yasa İhtiyat ve Teavün Sandığı adıyla yardımlaşma sandıkları kurulmasını, bunların Amele Birliği içinde birleştirilmesini öngörüyordu. Ayrıca hastalık ve iş kazası durumlarında gerekli yardımların yapılması kabul edilmişti. Şöyle ki:

a) Hastalık ve iş kazası hallerinde işçilerin ücretsiz olarak bakım ve tedavileri için işverenler madenlerde doktor bulundurmaya, uygun yerlerde hastane açmaya zorunlu tutulmuşlardır.

b) İşverenler kazaya uğrayan işçiye, kaza ölümle sonuçlanmış ise, işçinin hak sahiplerine mahkemece saptanacak bir ödence ödemek zorundadırlar.

c) İşçilere yardım yapmak için İhtiyat ve Teavün Sandıkları kurulması esası kabul olunmuştur.

Kuşkusuz, bu İhtiyat ve Teavün Sandıklarının kurulması, sosyal sigortalara doğru ilk adımdır. 151 Sayılı Yasa uyarınca 1923'te çıkarılan bir yönetmelik sandıkların ve bunları bir araya getiren Amele Birliğinin çalışmalarını düzenlemiştir.

---

58) Cahit Talas; **Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları**, Ankara, 1953. s. 73-81

Bu yönetmeliğe göre (Amele Birliği ve İhtiyat ve Teavün Sandıkları Talimatnamesi-1923) sandıkların görevleri şunlardır:

a) Sandık üyesi işçilere iş kazası ve hastalık hallerinde yardımlarda bulunmak,

b) Üyelerin yoksul ve muhtaç ailelerine yardım etmek,

c) Üyelere ödeme güçleri oranlarında ve kefaletle ödünç para vermek,

ç) Sandık üyesi işçi, memur ve müstahdemlerin kuracakları mesken kooperatiflerine ipotek karşılığında ve sandık mevcudunun yüzde 50'sini geçmemek üzere borç para vermek,

d) İşçilerin ve ailelerinden eceli ile ölenlerin cenaze masraflarını karşılamak.

Yukardaki görevlerle donatılan sandıkların gelirleri ise, işçi ve işverenlerden eşit miktarda alınan ödentilerden oluşmaktadır. Ödenti oranı işçi ve işveren için ücretin yüzde biridir.

Yardımlaşma sandıklarının birliği olan Amele Birliğinin görevleri de yukarıda sözü edilen yönetmelikte şöyle saptanmıştır:

a) Hastaneler ve dispanserlerin nerelerde kurulacaklarını saptamak, bunları gözetim altında bulundurmak,

b) Sağlık personelini atamak,

c) İhtiyaç halinde sandıklara avans vermek,

ç) Ocakların grizu ve toz açısından sınıflandırılması sözleşmelerinde düşüncelerini bildirmektir.

Bu görevlerle donatılmış olan Amele Birliğinin bugün sağlamakta olduğu yardım ve çıkarlar şöyle özetlenebilir:

a) İşçilere genel hastalık hallerinde gelir sağlamak,

b) İşçinin ya da aileden birinin ölümü halinde cenaze yardımı yapmak,

c) Üyelere borç para vermek,

ç) Yoksul işçi çocuklarına yardımlarda bulunmak,

d) İşverenlerin işçiler için kurduğu sağlık kurumlarından aile fertlerinin de yararlanmaları için masraflara 1/5 oranında katılmak,

e) Belirli çalışma süresinden sonra işçiye ya da işçinin hak sahiplerine toptan ödemede bulunmak.

İşte Birinci Büyük Millet Meclisi döneminde sosyal sigortalarla ilgili olarak alınmış olan başlıca önlemler bu sayılan çerçeve içinde oluşmuştur.

Cumhuriyet dönemine gelince, bu dönemde de 1945'e gelinceye kadar işçilerle ilgili olarak yeni bir sosyal güvenlik sisteminin kuruluşuna rastlamamaktayız. Bu dönemde çıkarılan bazı yasalar içinde işçilerin karşılaştıkları kimi risklerin bir ölçüde karşılanmak istenildiğini görmekteyiz. 1930 tarihli ve daha önce değinmiş olduğumuz *Umumi Hıfzıssıhha Kanunu (Genel Sağlık Yasası)* işçi sağlığını korumak ve kimi teda-

viler sağlamakta önemli bir adımı kabul olunabilir. Gene daha önce incelediğimiz birinci İş Yasası (1936) ise, sosyal sigortaların kurulması ile ilgili ilk genel ilkeleri belirlemekte, sosyal sigortaların kurulmasını hükümetlere görev olarak vermekte idi. Aşağıda tarihsel sırası ile ülkemizdeki sosyal sigorta- sosyal güvenlik kurumlarına kısaca göz atacağız.

Kamu Görevlilerinin Sosyal Güvenliği-Emekli Sandığı: Anımsanacağı üzere Osmanlı İmparatorluğu'nda sosyal güvenlik önlemleri XIX. yüzyılın ikinci yarısından sonra kamu görevlilerinin bir bölümü için başlatılmıştır. İlk önlemler emeklilik aylığı sağlanmasına ilişkindir. 1866'da Askeri Tekaüt -Emeklilik- Sandığı kurulmuştur. 1881'de mülki-sivil memurlar için ayrı bir emekli sandığı oluşturulmuştur. 1930'da bir yeni düzenlemeye gidilerek 1683 Sayılı Askeri ve Mülki Tekaüt (emekli) Yasası ile kesenek esasına dayanan sandık düzeni yerine emekli, dul ve yetim aylıklarının hazineden ödenmesini öngören bütçe düzenine geçilmiştir. Bu düzenlemenin sınırlı bir kapsamı vardır ve yalnız genel bütçe ile özel bütçelere bağlı kurumlarda çalışan kamu görevlilerini kapsamakta idi. Bu dar sınırlı kapsamı nedeni ile devlet bankaları, kamu iktisadi kuruluşları, özel idareler ve belediyeler için özel kanunlarla ayrı ayrı emekli sandıkları kurulması zorunluğu doğmuştur. Bu suretle çok çeşitli emeklilik sisteminin yan yana yürütülmesi gibi bir durum yaratılmıştır. Bu durum, uygulamalarda birçok güçlüğün kaynağı olmuş, yer ve iş değiştiren memurların emeklilik statülerinin saptanması sorunlar yaratmış ve zaman zaman işin içinden çıkılamaz düzensizlikler doğmuştur. Öte yandan, hazineden emeklilik aylığı alanların hızla artışı da ödeme güçlükleri yaratmıştır. Bu durumun sonucunda 1949'dan başlayarak, 1683 Sayılı Yasa kapsamına giren memur aylıklarından emeklilik keseneği alınmaya başlanmıştır. Böylece, TC Emekli Sandığının kuruluşundan önceki dönemlerde değişik sistem ve uygulamalar denenmiştir. Finansman konusunda, bir sistemden bir sisteme geçilmiştir. Sandıklardan bir bölümü yılı yılına dağıtım yolunu izlerken, öteki bir bölümü de fon biriktirim yöntemini yeğlemiştir.

Bu dağınık görünüşe son vermek, kamu görevlilerine sağlanan haklarla bunların uygulanmasında birliğe ulaşmak amacı ile 1949'da kabul edilen 5434 Sayılı TC Emekli Sandığı Yasası ile, kamu kesiminde daimi kadroda çalışan devlet memur ve hizmetlilerinin sosyal güvenlik hakları, günün koşullarına göre yeniden düzenlenmiş, dağınık emekli sandıkları kaldırılarak, bu görevin yapılması, aynı yasa ile kurulan *TC Emekli Sandığına* verilmiştir.

Ancak, mevcut sandıkların tümünün bir aşamada Emekli Sandığına bağlanması mümkün olmamış, bunlardan bir bölümünün bu sandığa bağlanması daha sonraki yıllara bırakılmıştır.

Yukarıda belirtildiği üzere, kamu görevlilerinin dar sınırlı sosyal güvenliği Emekli Sandığının kuruluşundan çok önce başlamıştır. Fakat,

hiç kuşkusuz, Emekli Sandığının kuruluşu, kamu görevlilerinin sosyal güvenliği alanında, yönetim ve uygulama bakımından önemli bir aşama, bir reformı olarak yerini koruyacaktır.

1949'da kabul edilip 1950'de yürürlüğe giren Emekli Sandığı Yasası daha sonra değişikliklere uğramıştır. Ancak bu değişiklikler, temeli ve ilkeleri bozmamıştır. En önemli değişiklik, 1969'da emeklilik aylığı oranını yüzde 50'den 70'e çıkaran 1101 Sayılı Yasa içinde yer almıştır. İyileştirmeler, ayarlamalar memur aylıklarına, ekonomik ve sosyal gereklere bağlı olarak sürdürülmektedir. Bu yasa, emekli, dul ve yetim aylıkları arasındaki farkları gidermiştir. Sayıları yüz bin dolayına ulaşan ve doğrudan hazineden emekli, dul ve yetim aylığı alanları da Emekli Sandığına devretmiş, sivil ve asker emeklisi dul ve yetimlerin aylıkları arasındaki farkları da kaldırmıştır.

Adının Emekli Sandığı olmasına karşın, sandığın sigortalılarla bunların bakmakla yükümlü oldukları kimselere sağladığı sosyal güvenlik hakları, bu hakların sınırları, sağlanış biçimi, yolları, yararlanma koşulları ayrıntılara girmeksizin kısaca şöyle özetlenebilir:

Emekli aylığı: Belirli bir yaşa geldikten veya belirli bir süre hizmet ettikten sonra, görevden ayrılan sigortalılara, tutarı hizmet süreleri ile emekli aylığına esas aylıklar üzerinden hesaplanan, yaşam boyunca devamı eden bir aylık ödenir.

Toptan ödeme: Emekli aylığı bağlanması için yeterli kadar hizmeti bulunmayanlara, bir defaya mahsus olmak üzere yapılan bir ödemedir. Tutarı, sigortalının hizmette bulunduğu sürece ödediği primler ile kendisini çalıştıran kuruluşun aynı süre için ödediği primler toplamına yüzde 5 bileşik faiz eklenmek suretiyle hesaplanır.

Kesenek iadesi: Emekli aylığına veya toptan ödemeye hak kazanamayanlara, hizmette bulundukları sürece, yalnız kendileri tarafından ödenen primlerin, faizsiz olarak geri verilmesidir.

Sakatlık aylığı: Her ne sebepten olursa olsun, vücutlarında hasıl olan bir arıza veya tutuldukları tedavi edilemez bir hastalık yüzünden görevlerini yapamayacak duruma girenlere, tutarı, hizmet süreleri ile emekli aylığına esas aylıkları üzerinden hesaplanan, sakatlıklarının veya hastalıklarının devamı süresince ödenen aylıklardır. Adi sakatlık ile görev ve savaş sakatları arasında bir ayrım yapılmış, son iki gruba üstün haklar tanınmıştır.

Dul ve yetim aylığı: Emekli Sandığı dul ve yetim aylığı da ödemektedir. Dul aylığı, ölen bir sigortalının veya emeklinin eşine, ölenin emekli aylığının yüzde 50'si oranında yapılan ödemedir.

Yetim aylığı, ölen sigortalı ya da emeklinin çocuklarına, bazı koşullarla ana babasına, ölenin emekli aylığının yüzde 25'i oranında yapılan ödemedir.

Sayıları ne olursa olsun, dul ve yetimlere bağlanacak aylıkların toplamı, ölenin emekli aylığının yüzde yüzünü geçemez.

Evlenme ikramiyesi: Sandık evlenme ikramiyesi adı altında bir yardım yapmaktadır. Bu aylığı alan kız çocuklarla, dul aylığı alan dul eşlerin evlenmeleri halinde, almakta oldukları dul veya yetim aylığının iki yıllığı tutarında, bir defaya mahsus olmak üzere yapılan ödemedir.

Ölüm yardımı: Sandık yasasında geride kalanlara ölüm yardımı da öngörülmüştür. Emekli veya sakatlık aylığı alanlardan ölenlerin, ölümlerinden önce verdikleri beyannamede gösterdikleri kimseye, böyle bir beyanname vermemiş iseler ailelerine, ölenin sağ iken aldığı aylığın bir aylığı tutarında yardım yapılmaktadır.

Sağlık yardımı: Emekli veya sakatlık aylığı alanlarla bunların bakmakla yükümlü oldukları aile bireylerinin, dul ve yetim aylığı alanların hastalıkları halinde, resmi sağlık kurumlarınca ücretsiz olarak muayene ve tedavilerini sağlayan sağlık yardımı öngörülmüştür.

Eldeki verilere göre memur statüsünde olanların sayısı 1978'de bir milyonu aşmış bulunmaktadır. 1973'te Emekli Sandığından aylık alan emekli, sakat, dul ve yetim sayısı 336.370 idi. Bu sayının 1975'te 500.000'e ve 1978'de 650.000 ve günümüzde bir milyonu aştığı hesaplanmaktadır.

Sandığın gelirleri: Sandığın gelirleri sigortalılarla (iştirakçiler) bunları çalıştıran kamu kuruluşlarının (kurumların) ödedikleri primlerden, yatırımlardan elde olunan gelirlerden sağlanır. Primler aşağıdaki esaslara göre oluşur:

a) Normal prim (emekli keseneği): Sigortalıların görev aylığının yüzde 8'i,

b) Giriş primi: Sigortalının kamu hizmetine ilk girişinde ödenen görev aylığının yüzde 25'i.

c) Artış primi: Sigortalının derece yükselmesi veya kademe ilerlemesinde bir üst derece veya bir ileri kademeden aldığı ilk görev aylığındaki artışın yüzde 100'ü.

Sigortalıyı çalıştıran kamu kuruluşları (kurumlar):

a) Normal prim (karşılık): Sigortalının görev aylığının yüzde 14'ü,

b) Giriş primi: Sigortalının ödediğine eşit.

c) Artış primi: Sigortalının ödediğine eşit.

Bundan başka, sigortalıyı çalıştıran kuruluşlar, bağlanacak görev malullüğü aylıkları ile görevden doğma ölümlerde dul ve yetimlere bağlanacak aylıklar için, her yıl, bütçelerinin aylık veya ücret bölümlerindeki ödeneğin yüzde birini sandığa öderler. Ayrıca sandığın her yıl kesin mizanına göre tahakkuk edecek yönetim giderleri, sigortalıyı çalıştıran kuruluşların (kurumların) o yıl içinde ödedikleri primler (karşılıklar) oranında, bu kuruluşlara borç kaydedilir ve kuruluşlar tarafından, en geç ait olduğu yılı izleyen yılın haziran ayı sonuna kadar sandığa yatırılır.

Emekli Sandığına yapılan bu son iki kalem ödeme, açıkça belirtilmemiş olmakla beraber, bir tür devlet katkısı niteliğindedir. Çünkü bu ödemeler, ödemeyi yapan kuruluşların niteliğine göre, genel, katma, özel idare, belediye ve diğer kamu kuruluşları bütçelerinden yapılmaktadır.

Yukarıda belirtildiği üzere sandık, topladığı primlerden biriken fonlarını çeşitli yatırım alanlarında değerlendirerek ayrıca gelir sağlar. 5434 Sayılı TC Emekli Sandığı Yasasının 22. maddesi, sandığın mali varlığının, normal ve belli gereksinimleri için serbest bulundurulması gereken miktarlar ve ihtiyatlar çıktıktan sonra, geri kalanının belirli bir yüzdesinin yasada saptanan yöntem ve koşullarla, gene yasada saptanan alanlara yatırım yapılması suretiyle işletilmesini öngörmektedir. Bu yatırımlardan artakalan miktar da yurt çapında büyük girişimlerin finansmanına katılmak suretiyle değerlendirilmektedir.

Sandığın Organları: TC Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, Maliye Bakanlığına bağlı, tüzelkişiliği olan yarı özerk bir kuruluş olarak 1.1.1950 tarihinde çalışmalarına başlamıştır.

Genel Kurul: 5434 Sayılı Yasanın 2. maddesi 3460 Sayılı Yasada gösterilen "İktisadi Devlet Teşekkülleri Genel Kurulu"nu sandığın genel kurulu olarak kabul etmiştir. İktisadi Devlet Teşekkülleri genel kurulu sonradan 468 Sayılı Yasa ile "Türkiye Büyük Millet Meclisi Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu" biçimine dönüşmüştür. Halen sandığın genel kurulu bu karma komisyondur. Sandık, birinci derecede Yüksek Denetleme Kurulunun nihai olarak da sözü edilen karma komisyonun denetimine tabidir.

TC Emekli Sandığı gibi sosyal güvenlik kuruluşu olan Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur da, birer kamu iktisadi kuruluşu olarak birinci derecede Yüksek Denetleme Kurulunun ve nihai olarak karma komisyonun denetimine bağlıdır. Fakat her iki kuruluşun da ayrıca birer genel kurulu olduğu halde sandığı yoktur.

Müdürler Kurulu: İkisi Maliye Bakanlığının önerisi ve bakanlar kurulu kararı ile üç yıl için atanan, biri sandık personeli tarafından, kendi aralarından iki yıl için seçilen üç üye ile kurulun doğal üyesi ve başkanı olan genel müdürden oluşur.

Genel Müdürlük: Genel müdür ve yardımcıları ile çeşitli birimlerden kurulu merkez kuruluşu, İstanbul İrtibat Müdürlüğü ve yatırım çalışmalarının denetimi ile görevli İstanbul Kontrol Amirliğinden oluşmaktadır.

Sağlık Kurulu: Milli Savunma Bakanlığınca, ordu kadrosundan atanan bir uzman subay hekim, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca atanan bir uzman hekim ve TC Emekli Sandığı kadrosundan bu kurula memur edilecek bir uzman hekimden oluşur. Sandığın uzman hekimi kurulun başkanıdır.

Sağlık kurulunun, sandığın organları arasına konmasının nedeni, her türlü etki dışında, özerk görev yapmasını sağlamaktır.

İşçi Sigortaları: Kamu görevlileri dışında kalan çalışanların sosyal güvenliğinin sağlanması 1945'te kurulan *İşçi Sigortaları Kurumu* tarafından yürütülmektedir. Bu kurum yavaş yavaş oluşarak gelişmiş, kapsadığı alan genişlemiş ve bugünkü düzeyine ulaşmıştır. Bugün bir sosyal güvenlik niteliğine doğru yönelmiş bulunan ve işçi sigortalarından sosyal sigortalara dönüşmüş ve ulaşmış olan çalışmaların başlangıç ilkeleri 1936 tarihli İş Yasası içinde yer almıştır. Yasanın VII. faslında açıklanmış olan ilkeler aşağıdaki gibi belirlenmiştir.

Karşılanacak riskler: İş Yasası karşılanacak riskleri, iş kazaları ve meslek hastalıkları, yaşlılık, işten kalma, hastalık ve ölüm olarak saptamıştı. İşsizlik ve aile yardımları bu saptama içinde görülmüyordu. Uygulama alanı bir süre İş Yasasının uygulamaları ile sınırlanmıştı. Bunun bir istisnası, İş Yasasının uygulandığı işyerlerinde işçi tanımına girmeksizin çalıştırılmakta olan *müstahdemlerin* de sosyal sigortaya bağlı tutulmuş olmalarıdır. Daha sonra özel yasalara göre basın mesleğinde *düşün işçisi* olarak çalışanlar ve deniz işçileri, eşdeyimle gemi adamları da işçi sigortalarının uygulama alanı içine alınmışlardır. İş Yasası sosyal sigortaların sosyal yanını belirleyen zorunluluk ilkesini de belirlemiştir. Yasaya göre işçiler, işyerlerine alınmaları ile birlikte kendiliğinden sigortalanmış sayılırlar. Sigortalı olmaktan vazgeçmek de söz konusu olmamaktadır.

İkamet: İş Yasası, işçi sigortalarından yararlanmak için oturma (ikamet) ilkesini kabul etmiştir. Bu ilke özellikle yaşlılık, sakatlık ve ölüm sigortaları için söz konusu olmaktadır. Yasa şu hükmü koymuştu: İşçi sigortalarının işçilere veya hak sahibi halellerine sağladığı haklardan yararlanabilmek için bunların Türkiye'de yaşamaları şarttır. Türkiye'den bir süre için ayrılan bu gibi işçiler ve halefleri, ancak bir yıl süreyle sigorta haklarını korurlar. Şu kadar ki, bunların ülke dışında geçirdikleri belirli süreler için, önceleri sigortadan kendilerine tahsis edilmiş olan gelirler işletilmez. Bir yıl bitmeden önce Türkiye'ye dönenlerin gelirleri, geldikleri tarihten sonraki ayın başından itibaren yeniden bağlanır. Bu ilke, bugünkü uluslararası gelişmelere uymamaktadır. Bugünkü eğilim ve gelişmeler, oturma ilkesini kaldırmıştır. Uluslararası Çalışma Örgütünün 1952'de kabul etmiş olduğu *Sosyal Güvenliğin En Az Ölçütlerine İlişkin Sözleşme*, oturma koşullarına yer vermemiştir. Bu hüküm 1957 tarihli yeni, Sakatlık ve İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Yasası ile kısmen yumuşatılmıştı. Adı geçen yasaya göre, sakatlık, ihtiyarlık ve ölüm sigortalarından aylık bağlanmasına veya toptan ödeme yapılmasına hak kazananlardan yabancı ülkelere gidenlerin yabancı ülkelerde kaldıkları süreye ait aylıkları veya toptan ödeme istihkakları Türkiye'de vekillerine ödenebilecektir. Bu yumuşama, 506 Sayılı ve 1964 tarihli

Sosyal Sigortalar Yasasının 3. maddesinin II sayılı bendinin A fıkrası ile bir adım daha ileri götürülmüştür. Bu fıkraya göre "Malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları, bir işveren emrinde çalışan ve Türk uyruklu olmayan kimselerden, kurumdan yazılı istekte bulunanlar hakkında ve istek tarihinden sonraki ay başından başlanarak uygulanır." Görülüyor ki, uygulama isteğe bağlanmıştır. Oysa, sosyal sigortaların, temelinde ve felsefesinde zorunluluk ilkesi vardır. Yabancı uyruklar bakımından bu ilkeden vazgeçmek ne zorunlu, ne de çağımızın anlayışı ile bağdaşırlık içindedir.[59]

İş Yasası, 100. maddesi ile kurulmasını öngördüğü sigorta kollarının kademeli bir biçimde ele alınması ilkesini koymuştur. Bu işe çok daha önce başlanmış olan ülkeler de bu yolu izlemişlerdir. Önce mesleksel risklerden başlanmış ve daha sonra fizyolojik risklerin karşılanması öngörülmüştür. Çünkü tam bir sosyal güvenlik rejimi ülkenin yaşamı ve gelir bölüşümü üzerinde derin izler bırakır. Böyle bir düzenin ekonomik etkileri büyük önem taşır ve bütün yönleri dikkatle incelenmelidir. Bunun içindir ki, sosyal güvenlik rejiminin evreli kurulması rasyonel, hatta zorunlu bir yoldur. Bu evrelerin birbirini izlemeleri bir yandan en ivedi sosyal gereksinimlere, öte yandan ekonomik olanaklara bağlıdır. Psikolojik ve politik yanların da etkilerinin görülmesi doğaldır. Bununla beraber, bütün kısmi çözüm yollarının son amaca, yani genel sosyal güvenlik rejimine yaklaştırdığını düşünmek mümkündür. Her ne olursa olsun, bu kısmi çözüm biçimlerinin son amaca giden yol üstünde bir engel oluşturmaması gerekir.[60] İşte, bunlara benzer düşüncelerden hareket eden Türk yasa koyucusu da İş Yasasının 100. maddesi ile ilk önce iş kazaları ile meslek hastalıkları ve analık sigortalarının kurulmasını ön plana almıştır.

İş Yasası işçi sigortalarının nasıl finanse edileceğine ilişkin herhangi bir hükmü içermemektedir. Böyle bir ana sorunun, İş Yasasında öngörülmemiş olması bir eksik sayılabilir. Bununla birlikte, her sigorta kolu için çıkarılacak yasalarla finansman yolu da düşünülebilir ve şimdiye kadar da bu yol yeğlenmiştir.

Türkiye'de işçileri kapsayan sosyal sigorta sisteminin kurulmaya başlaması İkinci Dünya Savaşının sona erdiği 1945'e rastlar. Savaş sonu, birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de yeni bir sosyal atılıma tanık olunmuştur. Bunlardan biri, aynı yıl içinde (1945) Çalışma Bakanlığının kurulması, öteki de İş Yasasının yürürlüğe girişinden altı ay sonra ele alınması gereken sosyal sigortaların sekiz yıl gecikme ile gerçekleşebilmesidir. İkinci Dünya Savaşı, bütün ülkelerin olduğu gibi Türkiye'nin

59) Bu sorun Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında 102 Sayılı Sözleşmenin ve Vatandaşlarla Vatandaş Olmayan Kimselere Sosyal Güvenlik Konusunda Eşit Muamele Yapılması Hakkında 118 Sayılı Sözleşmenin 1971'de Türkiye tarafından onaylanması ile çözüme ulaşmıştır

60) BIT: **Les Problèmes du Travail en Turquie**, Genève, 1950, s. 75-76.

de ekonomisini sarsmış, savaş öncesine göre kitlelerin yaşama düzeylerinde gerilemeler olmuş, bu nedenle bir sosyal güvenlik sistemine her zamandan daha çok gereksinim duyulmaya başlanmıştır.

Savaş sonunun sosyal politika atılımları, Türkiye'ye de yansımış, iş kazaları, meslek hastalıkları ve analık sigortaları kurulurken, bir yandan da doğmakta olan Çalışma Bakanlığının 1946 tarihli ve 4841 Sayılı Kuruluş Yasasının birinci maddesinde bakanlığın görevleri arasında sosyal güvenlik de yer almıştır. Mevzuatımıza sosyal güven deyimi ilk kez bu yasayla birlikte girmiş bulunmaktadır.

Hükümet, birinci İş Yasasının 100. maddesine uyarak sosyal sigortaların kurulmasına önce iş kazaları, meslek hastalıkları ve analık sigortası ile başlamıştır.

Bugünkü düzene aşağıdaki tarihsel sıra izlenerek gelinmiştir.

a) İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası: Bu sigorta kolu 1946'da kabul edilen bir yasa ile kurularak 1946'nın Temmuzundan geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiştir.

b) Yaşlılık Sigortası: 1949'da kabul olunan ve 1950 Nisanı başından geçerli olmak üzere uygulanmaya başlayan Yaşlılık Sigortası Yasası ile bu sigorta kolu kurulmuştur. Kimi değişme ve gelişmelerden sonra, bu kol, 1957'de kabul edilen bir yasayla sakatlık, yaşlılık ve ölüm sigortası niteliğini kazanmıştır.

c) Hastalık ve Analık Sigortası: Bu sigorta kolu, değişik bölgelerde yavaş yavaş uygulanmak üzere 1950'de kabul edilen bir yasa ile kuruldu. Mart 1951'den itibaren yürürlüğe girmiştir. Halen bütün Türkiye'ye uygulanmaktadır.

Bu sigorta kolları, daha sonra görüleceği üzere çeşitli yönlerden iyileştirilmiştir. Kapsamı genişletilmiş, yapılan yardımlar geliştirilerek arttırılmıştır. Bugün, ülkemizde yalnız işsizlik riski karşılanmamaktadır. Aile yardımları kolu henüz kurulmamıştır. Karşılanan risklerin, özellikle ödenek yardımları uluslararası ölçütlere uygun olup çoğu bu ölçütlerin üstüne de çıkmış bulunmaktadır. Yaşlılık sigortası bakımından özellikle böyledir.

1946'da iş kazaları, meslek hastalıkları ve analık sigortaları ile başlayan işçi sigortaları gittikçe gelişerek bir sosyal sigorta rejimine ve oradan da sosyal güvenlik sistemine doğru gitmektedir. Dünün işçi sigortaları düzeninin yerini, şimdi bir sosyal sigortalar düzeni almış bulunuyor. Öte yandan, önce 1961, sonra 1982 Anayasaları sosyal devlet ilkesine uygun olarak sosyal güvenliği herkese bir hak olarak tanımışlardır. Önceki anayasanın 48. maddesi, herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak devletin ödevlerindendir, ilkesini koymuştur. Maddenin gerekçesi ise şöyledir: Sosyal güvenlikle ilgili hükümler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde olduğu gibi yeni anayasalarda da yer al-

maktadır. Sosyal devlet kavramının doğal sonuçlarından olan bu madde hükmünün bile, ancak 53. maddedeki sınırlar içinde uygulanacağını belirtmek yerinde olur.

1961 Anayasasının bu maddesi, üzerinde durulması gereken bazı temel konuları kavramaktadır. Bir kez, sosyal güvenlik herkes için bir hak olarak kabul olunmaktadır. Böyle olunca, sosyal güvenlikten yararlanmak için yasaların koyabilecekleri önkoşulları yerine getirme olanağı olmayanları bu haktan yoksun kılmak geçerli olmamalıdır. Yoksulların, yaşlıların, kimsesizlerin ve ev kadınlarının durumları bu madde karşısında özel bir dikkati gerektirmektedir. Sosyal devlet ilkesi ve bir toplumun insanları arasında bulunması gereken dayanışma, o koşulları, hiç olmazsa bu kategoriler için en aza indirmelidir. İkinci olarak, yerinde bir saptama ile sosyal güvenliğin sosyal sigortalardan ve sosyal yardımlardan oluşacağını belirtmektedir. Sosyal yardımlar hemen hemen tamamıyla kamu gelirlerinden finanse edildiklerine göre, bunlardan herhangi bir önkoşul söz konusu olmaksızın, herkesin bir hak olarak yararlanması gerekir. Üçüncü olarak, sosyal güvenlik hakkını sağlamak için devlete iki ödev verilmiştir. Bunlardan biri, gerekli örgütün doğrudan doğruya devlet tarafından kurulmasıdır. Sosyal güvenlik çağımızda bir devlet görevi olduğuna göre, devletçe yürütülmesi ve devletin bu amaçla örgütlenmesi her yerde doğaldır. Doğal olmayan, bu görevin yerine getirilmesi için devletin örgüt kurdurmasıdır. Bu kurdurma, kamu görevleri yapmayan kuruluşlara yönelirse, örneğin özel sandıklar oluşturma yoluna gidilirse, sosyal güvenliğin kamu görevi, devlet görevi olması ilkesinden ayrılma gibi bir durum ortaya çıkar. Sosyal güvenlik sistemlerinin felsefesinde özel kuruluşlara genellikle yer verilmez. Dünyadaki gelişmeler de sosyal güvenliğin bir bütün olarak devletin görevleri arasında yer alması yönündedir.

1982 Anayasası da 60. maddesi ile herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ilkesini belirlemiş; devlet, "bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar," esasını koymuştur. 1982 Anayasası sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenlerin durumlarını da ele almıştır. Şöyle ki, 61. maddeye göre, "Devlet harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar. Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır. Yaşlılar, devletçe korunur. Yaşlılara devlet yardımı ve sağlanacak diğer haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir."

Burada toplum açısından gerçekten önemli birkaç öğenin durumu bir bir anayasa ilkelerine bağlanmıştır. Bunlar 1) savaş ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri, 2) savaş malulleri ve gazileri, 3) sakatlar, 4) yaşlılar ve 5) korunmaya muhtaç çocuklardır. Uygar bir toplum bu beş küme içinde yer alan insanları kendi yazgıları ile, kuşkusuz, başbaşa bı-

rakmamaktadır. Türk toplumunda bu beş küme içindeki insanlarımız özellikle sakat, yaşlı ve çocuklar sayısal bakımdan da önemli bir yer tutmaktadır.

İşçi Sigortalarından Sosyal Sigortalara: 1945'ten bu yana uygulanagelmekte olan işçi sigortalarının aksaklıklar gösteren bazı yanları, bazı yasalarla iyileştirilmeye çalışılmıştır. Fakat, bunlar temel ilkelere değinmemiştir. Primlerin oranları, yapılan parasal yardımların miktarı, yaşlılık aylıklarının ayarlanması, sağlık yardımlarında daha yüksek ölçüler saptanması gibi konular çerçevesi içinde kalmıştır. Sınırlı, küçük bir reform niteliği taşıyan ilk girişim, 1957'de Büyük Millet Meclisine sunulan tasarı ile başlamıştır.

Aradan altı yıl geçtikten sonra sorunun yeniden ele alınması gerekmiştir. Esasen gerek yeni anayasamız, gerekse Birinci Kalkınma Planının yukarıda belirtmiş olduğumuz hedef, amaç ve önlemleri mevcut durumu yeniden ele almayı ve işçi sigortalarından sosyal sigortalara geçmeyi gerektirmekteydi. Yirmi yıla yaklaşan uygulamaların ışığı altında, bazı yeni atılımlara girişmek hem mümkün, hem de yeni gereksinimlerin baskıları karşısında zorunlu olmuştur. 1960'ta başlayan ve 1963'te tamamlanan yeni çalışmalar sonunda hazırlanan bir tasarı parlamentoya sunulmuştur. Tasarı, 1964'te Sosyal Sigortalar Kanunu adıyla yasalaşmış ve aynı yıl yürürlüğe girmiştir. Yasa köklü bir reform niteliği taşımamaktadır. Birinci Planda, beş yıl içinde gerçekleştirilmek istenen hedeflere bile yaklaşılmış değildir. Bununla birlikte, yeni 506 Sayılı Yasada değişmeye ve dar sınırları aşmaya doğru bir yöneliş vardır. Şöyle ki, a) Bu yasayla bir bütünleşmeye gidilmiştir. Dağınık yasalar derlenmiş, toplanmış ve bir araya getirilmiştir. b) Uygulama alanı İş Yasasının uygulama alanından ayrı tutulmuş, bu suretle dar bir kapsamdan uzaklaşmanın ilk önemli adımı atılmıştır. c) İşçi sigortaları yerine, bundan böyle sosyal sigortalar anlayışına geçilerek sosyal güvenliğe doğru bir düşünce genişliğine ulaşılmıştır. ç) Hastalık sigortasının sağlık yardımlarının giderek de olsa, eş ve çocuklara uygulanması kabul olunmuştur. d) Sosyal sigortalardan yararlanmak için aranılan koşullar hafifletilmiş ve sağlanan parasal çıkarlarla sağlık yardımları genişletilmiştir. Böylece, uluslararası ölçülere daha çok yaklaşılmış, bazı alanlarda bu ölçülerin önüne geçilmiştir.

Ayrıntılarına aşağıda değineceğimiz bu değişme ve gelişmelerle 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu bir bakıma bir sınırlı reform yasası niteliği kazanmıştır.

Sosyal sigortaların kapsamı: Sosyal sigortaların gerçekten bu ada layık olmaları ve giderek sosyal güvenlik niteliğine ulaşabilmeleri için geniş kapsamlı, ekonomik bakımdan zayıf olan herkesi, karşılaştıkları her türlü ekonomik, sosyal ve mesleksel risklere karşı korumaları gerekir. Fakat daha önce de değinmiş olduğumuz üzere, hemen bütün ülke-

lerde dar bir kapsamdan başlanılarak genişletilmeye ve yaygınlığa doğru gidilmiştir. Türkiye de bu genel kuralın dışında kalmamıştır.

Kuruluşunda 1936 tarihli birinci İş Yasasının kapsamı ile sınırlanmış olan uygulama alanı 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Yasası ile bağımsızlığa kavuşmuştur. Böylece hem kişi, hem de kesim bakımından bir genişleme sağlanmıştır. Sosyal Sigortalar Yasasına göre bir hizmet aktine dayanarak bir ya da birkaç işveren tarafından çalıştırılanlar sigortalı sayılırlar. Böylece uygulama alanı bir işçiye kadar genişlemiştir. Yasanın uygulama alanı geçici bazı sınırlamalara uğramıştır. Kent ve kasabalarda belediye sınırları içinde bulunan yerlerde 4, bunların dışında kalan yerlerde 8 kişiden az insan çalıştıran işverenler ile bunların çalıştırdıkları kişiler hakkında, ihtiyacı karşılayacak sağlık tesisleri ve kurum örgütleri kurulduktan sonra, bakanlar kurulunca saptanarak kararа bağlanacak tarihlerden başlanarak uygulanır (SSK, ges. No. 1.). Bu hüküm sağlık kurumlarının yetersizliği karşısında alınan bir önlem niteliğindedir. Sağlık kuruluşları ve kurum örgütleri bakımından elverişli durumlar sağlandıkça uygulama alanı genişletilmektedir.

Bu genişleme ayrıca yeni yasalarla da sağlanmaktadır. Gerçekten, 1969'da çıkartılan ve Sosyal Sigortalar Yasasının kimi hükümlerini değiştiren ve kimi maddeler ekleyen 1186 Sayılı Yasaya göre, sigortalılık hakkı tanınan görevlerde bulunup da Millet Meclisi veya Cumhuriyet Senatosu üyeliğine seçilenler, seçildikleri tarihten itibaren altı ay içinde Sosyal Sigortalar Kurumuna başvurdukları takdirde, mevzuatın sigortalılara tanıdığı haklardan yararlanırlar. 1969'da çıkarılan Avukatlık Yasası da avukatları zorunlu topluluk sigortası sözleşmeleri yoluyla sosyal sigortaların kapsamına almıştır. Öte yandan 24.11.1977 tarihinde yürürlüğe giren 2100 Sayılı Yasayla, tarım işlerinde, ev hizmetlerinde ücretle ve sürekli çalışanlar da Sosyal Sigortalar Yasası kapsamı içine alınmışlardır. Böylece tüm sosyal güvenlik sisteminin önemli bir eksikliğinin giderilmesi doğrultusunda önemli adımlar atılmış olmaktadır. Bununla birlikte, yasal düzenleme bakımından sağlanan bu genişleme uygulamada henüz işlerlik kazanmamıştır.

Sosyal sigortalardan yalnız sigorta kapsamı içine alınanlar değil, onların eş ve çocukları ve bazı durumlarda ana ve babaları da yararlanmaktadır. Bu durumda, sosyal sigortaların kapsamını yalnız sigortalıları düşünerek değerlendirmemek gerekir. Öte yandan, daha sonra göreceğimiz gibi, yeni kuruluşlarla ve düzenlemelerle sosyal sigortaların uygulama alanı genişletilmektedir. Böylece kırsal bölgelerin dışında önemli gelişmelere ulaşılmaktadır.[61] Bu durum sosyal sigortaların kapsamına

61) Sosyal Sigortaların kapsamı yeni kabul edilen iki yasa ile önemli bir gelişmeye ulaşmıştır. 17.10.1983 tarih ve 2925 Sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Yasası ve aynı tarihli 2928 Sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Yasası ile gelişmeyi sağlamışlardır. Böylece son derece önemli iki eksik giderilmiştir. Ne var ki, uygulama tarım işçilerine henüz yansımamıştır.

giren işçilerin gösterdikleri hızlı artışlar da şu tabloda görüldüğü üzere, ortaya çıkmaktadır:

	Sigortalı Sayıları
1955	533.216
1960	620.900
1965	921.458
1966	991.510
1967	1.069.387
1968	1.206.175
1969	1.261.856
1970	1.313.500
1973	1.649.079
1974	1.799.498
1975	1.823.338
1976	2.017.875
1977	2.191.251

Bu tablolardaki sayılar gelişerek, 1989'da sigortalı işçi sayısı, aşağı yukarı üç milyona ulaşmış bulunmaktadır[62].

Finansman: Genel olarak sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanı üçlü bir kaynağa dayanır. Bunlar, işçi ve işveren tarafından ödenen primlerle devletin katkısıdır. Fakat Türkiye de dahil, pek az ülkede sosyal sigortaların finansmanı yalnız işçi ve işverenin ödemekte oldukları primlere dayandırılmaktadır. Sosyal sigortaların klasik döneminde başka ülkelerde de bugün Türkiye'de olduğu gibi finansman yalnız işçi ve işverenlerin primleri ile sağlanmakta idi. Ancak sosyal sigortalardan sosyal güvenlik sistemlerine geçiş ile klasik dönemin finansman felsefesinden uzaklaşılmıştır. Çünkü sosyal güvenlik, çağımızda ulusal gelirin yeniden dağılımını sağlayıcı bir göreve sahiptir, böyle görülmektedir. Bu durumda kamu makamlarının finansmana katkı dışında tutulmaları, daha adil bir gelir dağılımına yönelmiş yeni sosyal devlet ilkesi ve anlayışı içinde mümkün değildir. Böyle bir düşünceden hareket olunmasa bile, çağımızdaki devletin ulusal gelirin önemli bir bölümünün yeniden dağılımının doğuracağı etkilere ve bunun mekanizmasına ilgisiz kalması olağan sayılmamaktadır. Esasında, sosyal güvenliğin ulusal düzeyde bir dayanışma biçiminde anlaşılması ve gelişmesi, kişilerin refahlarının sorumluluğu ile ilgili olarak devletin görevlerine eklenen yeni anlayış birbirine koşut sayılmalıdır. İşte bu durum ve gelişmelerden bugünkü sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanına devletin de önemli ölçülerde

62) Kaynak: Sosyal Sigortalar Kurumu 1977 Yılı Çalışma Raporu ve Bilançosu, Ankara, 1978, s. 26-28.

katılması gereği ve sonucu doğmuştur. Kuşkusuz, önce ilgililerin prim ödemeleri düşünülür. Fakat bu primler devletin kamu gelirlerinin katkısı ile sosyal bir nitelik kazandırılarak geliştirilir.

Türkiye'de sosyal sigortaların finansmanı, yalnız işçi ve işverenlerden alınan primlerle sağlanmaktadır. Devletin herhangi bir katkısı olmamaktadır. Bu durum ülkemizde sosyal sigortalardan sosyal güvenlik sistemine geçişin henüz tam anlamı ile başlamamış olduğunun göstergesidir.

Primlerin oranları her sigorta kolu için ayrı ayrı saptanmıştır. İş kazaları ile meslek hastalıkları sigortası primi yapılan işin, iş kazası ve meslek hastalığı bakımından gösterdiği tehlikenin ağırlığına göre saptanır (SS Yasası, mad. 74). Ancak bu primin oranı ücretin yüzde 7'sini geçemez (SS Yasası, mad. 73). Genel olarak, her yerde olduğu gibi bizim sosyal sigorta sistemimizde de iş kazaları ve meslek hastalıklarının primleri yalnız işverenler tarafından ödenir. İşçiler, bu sigorta kolunun finansmanına katılmazlar.

Analık sigortası primi, sigortalının kazancının yüzde biridir. Bu primi de yalnız işveren öder (SS Yasası, mad. 73).

Hastalık sigortasının finansmanı ise ikili temele dayanır. Yani primler işçiler ve işverenler tarafından ödenir. Ücretin yüzde 11'i oranında olan primlerin yüzde 5'ini işçi, yüzde 6'sını da işveren öder (SS Yasası, mad.73). Hastalık sigortası bakımından çıraklar için ayrı bir oran saptanmıştır. Bu oran yüzde 4'tür. Bu da çırak ve işveren tarafından eşit olarak ödenir. Sakatlık, yaşlılık ve ölüm sigortalarına gelince, bu sigorta kollarının prim oranı ücretin yüzde 20'sidir. Bunun yüzde 11'ini işveren, yüzde 9'unu işçi öder.

Ancak madenle ilgili işyerlerinde, yeraltı işlerinde çalışanlar için malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi, sigortalının kazancının yüzde 22'sidir. Bunun yüzde 9'u sigortalı hissesi, yüzde 13'ü de işveren hissesidir.

Sosyal sigortaların yönetimi [63]*:* Bugün sosyal güvenlik sistemlerinin çoğunun tek bir kuruluş tarafından yönetilmesi ilkesi gittikçe yayılmaktadır. Bu kuruluş ya bir bakanlık, ya da bağımsız bir kurumdur. Vaktiyle birbirinden ayrı ayrı kurumların yönettiği çeşitli sigortalarla karşılıklı yardım sistemleri yerlerini hızla tek bir sosyal güvenlik yönetim sistemine bırakmaktadır.

Hukuksal statü: İşçi Sigortaları Kurumu 1945'te kabul edilen ve 1946'da yürürlüğe giren bir yasa ile kurulmuştur. 1964'te de Sosyal Sigortalar Yasası ile Sosyal Sigortalar Kurumu adını almıştır. Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı olup idari ve mali bağımsızlığı, tüzelkişiliği var-

63) 1974'te Sosyal Güvenlik Bakanlığı kurulmuş, 1983 yılında Çalışma Bakanlığı ile birleşmiştir.

dır. Görevi, sosyal sigorta yasalarını uygulamaktır. Öte yandan bir kısım işlerinde özel hukuk hükümlerine bağlıdır.

Sosyal Sigortalar Kurumunun organları: Sosyal Sigortalar Kurumu genel müdürlük, yönetim kurulu, genel kurul olmak üzere üç türlü organa sahiptir.

Genel müdürlük, Sosyal Sigortalar Kurumunun yürütme organıdır. Bu organın kuruluşu genel müdür yardımcıları, bir genel sekreter ve merkez kuruluşu ile bölge kuruluşlarından, sağlık tesislerinden oluşur.

Genel müdür ile yardımcıları Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının önerisi üzerine bakanlar kurulunca atanırlar. Genel müdür, kurumu yönetir, yargı makamları ve gerçek kişiler önünde temsil eder.

Yönetim kurulu, Sosyal Sigortalar Kurumunun bütün işlerini denetim altında bulunduran karar organıdır. Üçlü bir yapısı vardır. Yani devlet, işçi ve işveren temsilcilerinden oluşur. Doğal üye olan genel müdür ile birlikte 4 kişilik bir organdır. Kurulun bir başkanı vardır. Başkan ile iki üye Sosyal Güvenlik Bakanlığının, bir üye de Maliye Bakanlığının önerileri üzerine bakanlar kurulunca atanır. Bir işçi ve bir işveren temsilcisi ise, genel kurula katılan işçi ve işveren grupları tarafından üç yıllık bir süre için seçilir. Üç yıl sonunda tekrar seçilmek söz konusudur.

Yönetim kurulunun görev ve yetkilerini başlıca şu noktalar etrafında toplayabiliriz:

Kurumun bütçesini inceleyerek son biçimini verip Sosyal Güvenlik Bakanlığının onayına sunmak,

Memur ve müstahdemler kadrosunu incelemek, saptamak ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının onayına sunmak,

Genel müdürlükçe hazırlanan bilanço ve faaliyet raporunu inceleyerek, düşüncesi ile birlikte genel kurula sunulmak üzere Sosyal Güvenlik Bakanlığına yollamak,

Sosyal Sigortalar Kurumu şube veya acentelerinin ve sağlık müesseselerinin kurulması ve kaldırılmasına karar vermek,

Kurul adına taşınmaz mal edinilmesi ve bu malların idaresi hakkında kararlar vermek.

Görülüyor ki, yönetim kurulu, bu yetki ve görevleri ile her günkü işler dışında, Sosyal Sigortalar Kurumunun başlıca karar organı durumunda bulunmaktadır.

Genel kurul, kuramsal olarak Sosyal Sigortalar Kurumunun en yüksek organıdır. Ancak, genel kurula bu niteliği veren yine kuramsal bir aklama organı olmasıdır. Sosyal Sigortalar Kurumu bilançosunun, faaliyet raporunun onaylanması ve genel müdürlükle yönetim kurulunun aklanması yetkisi bu kurula ait bulunmaktadır. Bunun dışında genel kurulun kararları tamamıyla istişaridir.

Genel kurul, çeşitli işkollarına mensup sendikalarla işveren meslek

kuruluşlarının seçecekleri işçi ve işveren temsilcileri, kimi bakanlık temsilcilerinden ve üniversitelerin konu ile ilgili seçilmiş öğretim üyelerinden oluşur. Bu kurul yılda bir kez ve en geç haziran sonunda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının çağrısı üzerine toplanır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı gerekli görürse genel kurul olağanüstü toplantılara da çağrılır. Toplantı için yeterli sayı üye sayısının yarısıdır.

Bugünkü yetkisi ve kuruluş biçimi ile genel kurul, danışma organı niteliğindedir.

Bağımsız Çalışanların Sosyal Güvenliği ve Bağ-Kur'un Kuruluşu: Sigorta primlerinin tamamını ödeyecek olan serbest meslek erbabı, esnaf ve sanatkârların sosyal güvenlik düzeninin kapsamı içine alınması, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının, 15 yıllık uygulama döneminde gerçekleştirilmesini öngördüğü ereklerden birini oluşturmuştur.

Öte yandan, aynı planın yine 15 yılda gerçekleştirilmesini öngördüğü erekler arasında herkes için yaşlılık ve sağlık sigortasını kapsayan genel bir sosyal güvenlik düzeninin kurulması da bulunmaktaydı.[64]

Birinci Beş Yıllık Planın ilk beş yılda gerçekleştirilecek erekleri arasında ise, büyük kentlerden başlamak üzere serbest meslek sahipleri (ve) esnaf... için ihtiyarlık ve ölüm sigortası kurulması yoluna gidilecektir, düşüncesi bulunuyordu.

Bu açıklamadan anlaşılacağı üzere, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ilk beş yılda esnaf, sanatkâr ve benzeri bağımsız çalışanlar için, yalnızca yaşlılık ve ölüm sigortalarının kurulması öngörülmüştür. Burada diğer sigorta kolları ve özellikle hastalık sigortasının dikkate alınmamış olması büyük bir eksikliktir. Bağ-Kur'un başlangıçta karşıladığı riskler sakatlık, yaşlılık ile ölüm sigortasıdır. 1989 içinde bunlara hastalık da eklenmiş bulunuyor.

Bağ-Kur'un doğuşu: 2.9.1971 tarih ve 1479 Sayılı Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Yasası ile bağımsız çalışanların sosyal güvenliğe kavuşturulmaları doğrultusunda önemli bir adım atılmıştır. Ancak bu yasa ile bağımsız çalışanların mevcut Sosyal Sigortalar Kurumunun kapsamına alınmaları yoluna gidilmemiştir. Adından da anlaşılacağı üzere yasa, bağımsız çalışanlara sosyal güvenlik sağlayacak ayrı bir örgütün, *Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu*, kısa adıyla *Bağ-Kur*'un kurulmasını öngörmüştür.

İzlenilen yol, kalkınma planlarında benimsenen sosyal güvenlikte birlik yaratılması, sosyal güvenlik çalışmalarının tek elden yürütülmesi yönündeki amaç ve anlayışla pek bağdaşmamaktadır.

Sosyal güvenlik çalışmalarının tek elden yürütülmesinde, toplumun çeşitli tabakaları arasında dayanışma ve eşitliğin sağlanması, riskin daha geniş kitleler arasında dağılımı; böylece primler, sağlanan çıkarlarda

64) **Kalkınma Planı, Birinci Beş Yıl** 1963-1967, Ankara, 1963, s. 110.

orta ve uzun süreli kararlılık sağlanması, yönetim giderlerinin sınırlı tutulması gibi yararların bulunduğu bir gerçektir. Bu nedenle, 1479 Sayılı Yasayla, sosyal risklere karşı güvenliğe kavuşturulacak esnaf, sanatkâr ve başka bağımsız çalışanlar için ayrı bir sosyal sigorta örgütü kurulması yerine, bunların mevcut Sosyal Sigortalar Kurumunun kapsamına alınması yerinde olacaktır.

Bağ-Kur'un kuruluşu: Yukarıda değinildiği üzere, 1479 Sayılı Yasa uyarınca, bağımsız çalışanlarla ilgili sosyal güvenlik çalışmalarını yürütmek üzere kurulması öngörülen örgüt, Bağ-Kur'dur.

Bağ-Kur Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı, fakat mali ve idari bakımdan özerktir. Kuruluş yasasına göre Bağ-Kur bir kamu tüzelkişiliğidir. Bağ-Kur'un merkezi Ankara'dadır; Yüksek Denetleme Kurulu denetler.[65] Bağ-Kur kuruluş yasası 1479 Sayılı Yasayla birlikte, aynı zamanda özel hukuk hükümlerine de tabidir.[66] Kurum, Muhasebei Umumiye, Arttırma, Eksiltme ve İhale Yasaları hükümlerine, öte yandan Sayıştay'ın vize ve denetimine bağlı değildir. Bu durumda Sosyal Sigortalar Kurumunda olduğu gibi, Bağ-Kur'un da gerçekte bir kamu tüzelkişiliği mi ya da özelkişilik mi taşıdığı konusu tartışmaya açıktır.[67]

Bağ-Kur'un organları, a) Genel müdürlük kuruluşu, b) yönetim kurulu, c) genel kuruldan oluşmaktadır.

Genel müdürlük, genel müdür ile yeteri kadar genel müdür yardımcılarından, merkez kuruluşu ile bölge ve şube müdürlüklerinden meydana gelmektedir. Genel müdür ve yardımcıları Sosyal Güvenlik Bakanlığının önerisi üzerine bakanlar kurulunca atanır. Genel müdür, kurumun bütün işlerini yönetim kurulunun gözetimi altında ilgili kanun hükümlerine göre yürütür. Kurumu, genel müdür temsil eder.

Yönetim kurulu, bir karar organıdır. Kurumun en yüksek, yönetim ve karar yetkisi ve sorumluluğunu taşır, bir başkan ile dört üyeden oluşur. Başkan ile bir üye Sosyal Güvenlik Bakanlığının, bir üye Maliye Bakanlığının önerisi üzerine bakanlar kurulu kararıyla atanır. İki üye sigortalıları temsil eder. Bu üyeler, sigortalıların bağlı bulundukları en yüksek meslek kuruluşlarınca gösterilecek ikişer aday arasından genel kurulca seçilir. Genel müdür, yönetim kurulunun doğal üyesidir. Yönetim kurulu en az 3 üye ile toplanır. Kurul toplantıya katılan üyelerin çoğunluğu ile karar verir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf, çoğunlukta sayılır.

Genel kurul, Bağ-Kur'un kapsamına giren sigortalıların bağlı bulundukları yasa ile kurulu en yüksek meslek kuruluşlarınca seçilecek üyelerden; Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Maliye, Sağlık ve Sosyal Yardım, Sanayi ve Ticaret Bakanlıkları ile Devlet Planlama Teşkilatı, Sosyal Si-

65) Bkz. 2.9.1971 gün ve 1479 Sayılı Yasa, mad.1
66) Bkz. 2.9.1971 gün ve 1479 Sayılı Yasa, mad. 3, 4, 5 ve 6.
67) Bkz. 2.9.1971 gün ve 1479 Sayılı Yasa, mad. 8, 9 ve 10.

gortalar Kurumu ve TC Emekli Sandığından gönderilecek ikişer temsilciden, üniversite ve yüksekokullar öğretim üyeleri arasından Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca davet edilecek sigorta, sosyal politika ve ekonomi alanlarında uzman en çok üç kişiden oluşur.

Genel kurula Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı başkanlık eder. Genel kurul iki yılda bir toplanır.

Genel kurulun görevleri, kurumun çalışmalarını ilgilendiren raporlar hakkında görüşünü bildirmek, kurumun gelecekteki politikası hakkında gerekli ve yararlı gördüğü önerileri yapmak, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının sunduğu konular hakkında düşüncesini bildirmek, yönetim kurulunun sigortalıları temsil eden üyelerini seçmektir. Bağ-Kur, bir bakıma kuruluş aşamasında olup hızla büyümektedir. Yasaya göre Bağ-Kur'un yıllık yönetim giderleri, kurumun genel yıllık gelirlerinin yüzde 10'unu aşamayacaktır.

Bağ-Kur'a giriş, Sosyal Sigortalar Kurumuna olduğu gibi zorunluluk esasına dayanmaktadır. Bağ-Kur'un kapsamına girenler sigortalı olma hak ve yükümünden kaçınamaz, vazgeçemezler.

Ağustos 1983'te çıkarılan yeni bir yasa ile Bağ-Kur'un kapsadığı alan genişletilmiş, tarım kesiminde bağımsız ve kendi başına çalışan çiftçiler Bağ-Kur kapsamı içine alınmışlardır.

Finansman: Bağ-Kur'un sigortalılara sağlayacağı sosyal gelirler ve yönetim giderleri için sigortalılardan prim alınır.

Sigortalılardan bu amaçla alınacak sigorta primi, sigortalıların beyan ettiği gelir basamağının yüzde 20'sidir. Ayrıca sigortaya girişlerde, bildirilen gelirin yüzde 25'i oranında giriş keseneği ve basamak yükselmelerinde aradaki artış farkı kadar yükselme primi alınır.

Sigortalıların Bağ-Kur'a ödeyecekleri primlere esas olmak üzere bildirecekleri aylık gelir basamakları 12 basamaktan oluşmaktadır. Bunların tutarları ekonomik koşullara göre değişebilmektedir.

Sigortalı, Bağ-Kur'a girdiği tarihte sözü edilen gelir basamaklarından dilediğini seçmekte serbesttir.

d) Devlet Personeli Sendikaları Yasası (1965): Konuya kimi genel düşünce ve genellemelerle girmek istiyorum. Eğer devlet bütün yurttaşlarının hukuk kurallarına uyarak ve hukuku egemen kılarak, huzurunu, mutluluğunu sağlamakla yükümlü bir varlık ise, her şeyden önce adil olması gerekir. Kuşkusuz, devletin çeşitli görünümleri, ortaya çıkış türleri olabilir. Başka bir deyişle adalet, siyasal, toplumsal, ekonomsal, hukuksal ve başka alanlarda herkese tanınacak *temel ve eşit haklarla* başlar.

Türkiye, İkinci Dünya Savaşından sonra hem hak ve özgürlükler, hem de gelir bölüşümü açısından kamu görevlileri, başka bir deyişle memurlar hakkında olumlu politikalar izleyememiştir. Demokratik siya-

sal düzenlerin egemen olduğu her yerde, toplumun her kesimi için hak ve özgürlükler genişletilmektedir. Ülkelerin çoğu, sosyal devlet olma niteliğini tüm çalışanlar için benimsemektedir. Türkiye'de ise devlet, özellikle hak ve özgürlükler açısından memurlarını ihmal etmiştir. Hep ataerkil bir konum içinde kalmıştır. Enflasyonların özdeksel ve moral yıkımına işçilerle birlikte en çok memurlar uğramıştır. Sayıları bir milyonu geçen, aileleri ile birlikte, dört beş milyonluk bir kitleyi oluşturan, devletin eli ayağı, kafası ve kararlarının yürütücüsü durumunda bulunan bu insanların hak ve özgürlükleri üzerinde durmak, bunları güvence altına almak çağımızda hükümetlerin başlıca görevlerinden biri olmalıdır. En pahalı, fakat aynı zamanda en etkisi az bir yönetim, haksızlığa uğradıkları kanısı içine girmiş insanlardan oluşan yönetimlerdir. Kamu görevlilerinde böyle bir kanı doğarsa, en iyi yasalar, en iyi kararlar bile amaçlanan sonuçları vermez.

Türkiye günümüzde memur kesiminde de çeşitli açılardan en sıkıntılı dönemlerinden birini yaşıyor. Bu nedenle yönetimde bir dönüşüm gereksinimi giderek büyümekte, hükümet-memur ilişkilerinin yeniden gözden geçirilmesi, düzenlenmesi gereği yoğunluk kazanmaktadır. Devletin gittikçe genişleyen, artan görevlerini, yalnız memur sayısını çoğaltarak değil, memuru daha verimli, daha etkin yapmayı sağlayarak yerine getirmeye çaba göstermek gerekir. Yandaş kayırmaları ile şişirilen memur kadroları bugünden devletin önünde büyük bir sorun olmaya başlamıştır.

Çağımızda, devletle kamu görevi yapan kişiler, yani memurlar arasındaki ilişkiler hızla değişiyor. Devlet artık, devlet-memur ilişkilerini tek yanlı saptayan bir ayrıcalığı arkada bırakma aşamasına gelmiştir. Çalıştırmakta olduğu insanlarla her alanda, her düzeyde daha büyük boyutlara ulaşan bir iletişim, işbirliği kurma gereksinimi duymaktadır. Konuya biraz daha açıklık getirebilmek, sınırlarını daha iyi çizebilmek için kimi kavramların belirlenip gün ışığına çıkarılmasında yarar vardır. Önce kamu görevlisi, ya da memur kavramı üzerinde kısaca duralım.

Bilindiği üzere memur genel anlamı içinde kamu görevi yapan kişidir. Aslında bir çalışan, bir işçidir. Kamu görevi ise, devlet tarafından yürütülen, devletin ekonomik alanları dışındaki uğraşılarını kapsayan, devletin topraklarında yaşayan herkesin eşit haklarla yararlandığı işlerdir. Günümüzde genel olarak devletin görevlerinin alanı genişlemektedir. Devletin görevlerini çok sınırlı tutmaya çalışan, bundan yarar gören liberal düşünceden uzaklaşılmış, devletin görevleri toplumun yaşantısının her alanına yayılmıştır. Kısaca memur, bu kamu görevlerini yerine getiren kimsedir. Memurun açık bir tanımı devlet memurları yasası içinde yer almıştır. Yasanın değişik 4. maddesi, memuru, *"mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın devlet ve diğer kamu tüzelkişilerince, genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler... memur sayılır"* biçiminde tanımlamıştır.

Devlet-Memur İlişkileri: Bu ilişkiler; özel kesimdeki işveren-işçi ilişkileri kavramının kamu kesimindeki adıdır. Bu ilişkiler, çağdaş dünyada hızla değişmekte ve gelişmektedir. Devlet çalıştırdığı, kamu hizmeti gören insanlar karşısında, bu insanların hak ve özgürlüklerinin sınırlarını tek yanlı belirlemek gücünü giderek yitirmektedir. Günümüzdeki gidiş, bu doğrultuda oluşuyor.

Bilindiği üzere devlet gücünün sınırlanması uzun bir evrimden geçerek günümüzdeki durumuna ulaşmıştır. Devletin yeni yeni oluştuğu başlangıç dönemlerinde bile, onun gücünün sınırsız olmadığı ileri sürülmüştür. Bu sınırlama önce din ve ahlak kurallarına dayandırılmıştır. Daha sonra Doğal Hukuk Okulunun insan hakları kuramı gün ışığına çıkmış ve XVIII. yüzyılın özgürlükçü düşünürleri devleti hukukla sınırlama çabaları içine girmişlerdir[68]. Fakat bu genel oluşuma karşın, devletin kimi ülkelerde kendi çalıştırdığı insanlar açısından yetkilerini sınırlamaması, kimi temel insan haklarını onlara tanımaması da günümüzün bir gerçeğidir. Bununla birlikte genellikle şimdi memur; ücreti, sosyal güvenliği, ilerlemesi, disiplin konuları, çalışma süreleri, ücretli izin hakkı gibi konuları üzerinde işveren devletin yetkilerini paylaşmak istemekte ve birçok ülkede de, özellikle siyasal düzeni demokrasi olanlarda paylaşmaktadır. Bu arada sendika kurma, toplu pazarlık, grev ve yönetime katılma hakları hızla yayılmaktadır.

Bu konular bağlamında Türkiye'deki durum nedir? Nasıl bir oluşum ve gelişim içindedir? Önce genel bir değerlendirme ve saptama yaparak şunu söyleyebiliriz. Türkiye'de devlet gücünü ellerine geçirmiş olanlar örgütlere ve örgütlenmelere karşı hep kuşku duymuşlardır. Derneklerden sendikalara kadar uzanan örgütlere iyi gözle bakmamışlardır. Bu nedenlerle ülkemizde devletin çalıştırdığı, kamu görevi yapan kişilerle, kurabildikleri takdirde onların örgütleri ile yetki paylaşma eğilimi son derece zayıf ve yetersizdir. Memuru kapıkulu görme alışkanlığı bir bakıma sürmektedir. Anayasanın (1982) 128. maddesinin ikinci fıkrası, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri, diğer özlük işleri yasa ile düzenlenir, diyor. Bu düzenlemeler sırasında ve yasaların hazırlanıp çıkarılmasında memur kesiminin teknik düzeydekiler dışında herhangi bir katkıları olmamaktadır. Ücretler, aylıklar ve öteki çalışma koşulları hükümetlerin verdikleri talimat doğrultusunda belirlenmekte, yasama organına sunulmaktadır. Kısaca, her şey devletin yetkisine ve kararlarına bırakılmıştır.

Memurların Sendika Hakkı: Türkiye'de memurların sendika kurma, örgütlenme hakkı 1961 Anayasasına gelinceye kadar herhangi bir yasal düzenlemeye konu olmamıştır. Tersine 1938 tarihli ikinci "Cemiyetler Kanunu"nda olduğu gibi yasaklamalara konu olmuştur. 1961 Anayasa-

68) Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Münci Kapani; **Kamu Hürriyetleri,** Ankara 1976, s. 245 ve devamı.

sı çağdaş bir anlayışla düzenlediği haklar arasında memurların da örgütlenebilecekleri, sendikalarını kurabilecekleri ilkesini kabul etmiştir. Bu, son derece olumlu bir gelişmeyi yansıtan ve haklar konusunda ayrımcılığa yer vermeyen bir anlayışı benimsemiş bir düşüncenin de ifadesi idi. Gerçekten 1961 Anayasasının 46. maddesi tüm *çalışanlara* sendika kurma hakkı tanımış ve *işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları yasa ile düzenlenir* hükmünü koymuştu. Bu anayasal hükme dayandırılarak ve beş yıla yakın bir gecikmeden sonra 1965'te 624 Sayılı *Devlet Personeli Sendikaları Yasası* çıkarıldı. Yasanın, 17 Haziran 1965'te yürürlüğe girmesiyle hızlı bir sendikalaşma da başladı. Beş ay gibi kısa bir süre içinde 200 memur sendikası kuruldu. 1970'e gelindiğinde sendikaların sayısı 500 dolaylarına ulaşmıştı. Bu durum iki gerçeği ortaya koyuyordu. Biri, kamu görevi yapanların yani memurların da örgütlenme gereksinimlerinin yoğunluğu, ikincisi de çok sayıda sendikanın kurulması, yani bir dağınıklık durumu idi. Oysa söz konusu olan tek bir işkolu idi. Bu nedenle ortaya cılız bir sendikacılık çıkmıştı. Birçok sendikanın aylık geliri yüz bin lira dolaylarında kalmıştır.[69] Şimdi kısaca yasanın getirmiş olduğu düzenlemelere bir göz atalım.

Tanım ve kapsam: Yasanın birinci maddesi, tanım adı altında kurulacak sendikaların amacını belirlemeye dönük bir nitelik taşıyor. "İşçi niteliğinde olanlar dışındaki kamu hizmeti personelinin ortak mesleki, kültürel, sosyal ve iktisadi hak ve menfaatlerini korumak, özellikle mesleki gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak amacı ile kuracakları sendikalar hakkında bu yasa hükümleri uygulanır" deniliyor. Görüldüğü üzere bir tanım yok, ama saptırma var. Yardımlaşmadan söz ediliyor. Oysa sendika, bir yardımlaşma sandığı değildir. Üyelerinin, başka bir deyişle, mesleğin hak ve çıkarlarını korur.

Yasanın kapsamı oldukça geniş tutulmuştur. İkinci madde devletin, öteki kamu tüzelkişilerinin, belediyelerin, kamu iktisadi kuruluşlarının özel yasalarına göre kurulmuş olan banka ve kuruluşların asli ve sürekli çalışanları ile bunların emeklilerini kapsamakta, bu kişilerin memur sendikalarını kurabileceklerini belirlemektedir.

Üst kuruluşlar: Aynı çalışma alanında kurulmuş olan en az iki sendikanın bir araya gelmesi ile federasyonlar, en az iki federasyonun ya da her biri kendi alanında tek kuruluş olan iki sendikanın veya en az bir federasyon ile kendi alanında tek kuruluş olan sendikanın bir araya gelmesi ile de konfederasyonlar kurulabilir.

Çalışma alanları: Yasanın 13. maddesi sendikaların çalışma alanlarını belirlemiştir. Bunlar, genel olarak son derece yüzeysel durumu ve ko-

69) Memur sendikaları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Cemal Mıhçıoğlu: **Türkiye'de Kamu Personeli Sendikaları**, Ankara, 1968. Mesut Gülmez: **Memurlar ve Sendikal Haklar**, Ankara, 1990. Mülkiyeliler Birliği Vakfı yayını: **Türkiye'de Memur Sendikacılığı** (ortak yapıt), Ankara, 1991.

nularla sınırlanmıştır. Mensuplarının ekonomik, sosyal ve kültürel hak ve çıkarlarını savunma durumlarına ilişkin çalışma alanı, yani toplu pazarlık, toplu iş sözleşmesi yapmak sendikalara kapalı tutulmuştur. Sendikalar daha çok birer yardımlaşma sandığı durumuna çekilmişlerdir. İşveren devlet ile memurları ilgilendiren alanlarda bir araya gelip konuşmak, birlikte kimi düzenlemeler ve gelişmeler oluşturup kararlar almak söz konusu olmamaktadır. Buna karşılık sendikaların çalışmaları, faaliyet alanları yasaklarla sınırlanmıştır. Önce klasik yasak olan, siyasal faaliyet yasağı getiriliyor. Hangilerinin siyasal faaliyet olduğundan söz edilmiyor. Sonra siyasal partilerden ve işçi sendikalarından, öteki meslek kuruluşlarından yardım alınıp onlara yardım yapılamayacağı hükmü oluşturuluyor. Grevle ilgili yasak açıklanıyor. Birçok durumda memur sendikaları yardım alıp yardım yapamazlar. Bakanlar kurulunun izni olmaksızın da uluslararası kuruluşlara katılamazlar. Daha başka yasaklarla da sınırlanan çalışmalarının alanı aşırı derecede daraltılarak kamu görevlileri sendikalarının, etkinlikleri geniş ölçüde güçsüzlüğe götürülmüştür.

Ödentinin kaynakta kesilmesi (Çek-of): Kamu görevi yapanların da sendika kurabilmelerinin, bir anayasa gereği olarak düzenlenmesi yanında, yasanın getirdiği en olumlu hüküm, sendika üyelerinin ödemekle yükümlü oldukları ödentinin sendikalının çalıştığı kurumca ücretten ya da aylıktan kaynağında kesilebilmesi ve bunun ilgili sendikaya yatırılmasıdır. Yasanın 18. maddesine göre, sendikalara üyelerince ödenecek ödentinin sendika tarafından gösterilecek miktarı, bu üyelerin çalıştıkları kurumlarca aylık veya ücretlerinden kesilerek sendikaya ödenir. Görüldüğü üzere, bu hükümle, ödentinin kaynağında işveren tarafından kesilip sendikaya yatırılması sağlanıyor. Bu uygulamaya sosyal politika dilinde çek-of denildiğini biliyoruz. Sendikaların özdeksel olanaklarını sağlıklı bir güvenceye bağlayan bu düzenleme, toplu iş sözleşmesi yapma olanağı bulunmayan sendikalar için yaşamsal bir önem taşır.

Kısa bir değerlendirme: Yukarıda gördük ki, sendika kurma ve bu yoldan haklarını, özgürlüklerini ve menfaatlerini savunma memur kesimine anayasa (1961) ile tanınmış bulunan bir haktır. Ne var ki, Devlet Personeli Sendikaları Yasası (1965) son derece olumsuz düzenlemelerle bu anayasal hakkı etkinlikten yoksun bırakmıştır. Aslında denilebilir ki, 1965 yasası anayasa gereğini yerine getirmek için bir formalite yerine gelsin diye çıkarılmış ve anayasal bir hakkın özü de zedelenmiştir. Bu nedenle anayasanın (1961) 11. maddesi ile uyum içinde değildir. Çünkü bu maddede deniliyor ki, temel hak ve özgürlükler anayasanın özüne uygun olarak ancak yasa ile sınırlanabilir. *Yasa, kamu yararı, genel ahlak, kamu düzeni, sosyal adalet ve ulusal güvenlik gibi nedenlerle de olsa bir hakkın ve özgürlüğün özüne dokunamaz.* Böyle olunca, sendika kurma hakkı kamu görevi yapanlara, yani memurlara, anayasa ile ta-

nınmış bulunduğu ve bu hakkın yasa ile düzenleneceği öngörüldüğüne göre, düzenleyici yasa bu temel hakkın özünü zedeleyici olmamak zorundadır. Oysa çıkarılmış bulunan yasa (1965) memurlara gerçek anlamda sendika kurma hakkı tanımamış ve yukarıda değindiğimiz üzere bu hakkı birçok yasak ve sınırlama ile özünden zedelemiştir. Kurulan sendikalar en doğal işlevlerini, yani üyelerinin ekonomik, sosyal ve ekinsel haklarını koruma işlevlerini bile yerine getirme olanağı bulamamışlardır. Öte yandan, anayasanın (1961) 22. maddesi, herkes önceden izin almaksızın silahsız ve saldırısız toplanma veya gösteri yürüyüşü yapma hakkına sahiptir. Bu hak, ancak kamu düzenini korumak için yasa ile sınırlanabilir ilkesini koymuştur. Oysa, Devlet Personeli Sendikaları Yasasının 14. maddesinin 1 fıkrası aynen, "devlet personeli hukukuna veya kamu hizmeti görevlilerine ilişkin mevzuatın uygulanmasına dair isteklerini açıklamak veya desteklemek amacı ile açık yer toplantıları ve gösteri yürüyüşleri yapamazlar", diyor. Yasa, anayasada (1961) *herkese* tanınmış bulunan bir hakkı düzenlemek yerine, sınırlamanın da ötesinde tamamen yasaklamıştır. Bir yanda özgürlükçü ve sosyal bir hukuk devleti kurmayı amaçlayan, bir yandan da bütün insan hakları belgeleri içinde herkese eşit olarak tanınmış sendika hakkını ve özgürlüğünü aşırı sınırlama ve yasaklarla etkinliğinden yoksun bırakmış yasal düzenlemeler bulunmaktadır. İşte sorun buradadır. Bu yasaya karşı Anayasa Mahkemesine başvurulmadı ve kısa ömrü beş yıl sürdü. Anayasanın 1971'de değiştirilmesi sonunda memurlara çok sınırlı ölçüde de olsa tanınmış bulunan sendika kurma hakkı bütünü ile kaldırıldı.

İşverenler, bunlar devletler olsa bile, adil olmayabiliyorlar. Temelinde sosyal adaletsizlik bulunan liberalizmin çağdaş devletin görevlerine ters düşen ve refahın da bölünmezliği ilkesini göz ardı eden anlayışı karşısında, demokrasinin sağladığı bütün olanakları kullanmak iyiye doğru açılan ilk yol olmalıdır.

4) 1970-1980 DÖNEMİ

1965'ten sonra sosyal politikaya ilişkin yeni önemli yasalar çıkarılmadı. 1960'lı yılların sonlarına doğru yeniden başlayan gençlik hareketleri, üniversiteler içindeki huzursuzluk ve çalkantılar dikkatleri, yeni oluşumları başka, sosyal politikaların dışında kalan yeni odaklara çekmiştir. Odaklardan birisi ve başlıcası 1961 Anayasası idi. Bu anayasaya tepkiler, doğal olarak önce eski Demokrat Partililerle eski Cumhurbaşkanı Celâl Bayar (1950-1960) ve kendisini Demokrat Partinin devamı sayan Adalet Partisinden geliyordu. Demokrat Parti, 1924 Anayasasına bağlılığını her zaman açıklamıştı. *"Kayıtsız şartsız millet hâkimiyeti ilkesi ve hâkimiyetin kullanılmasını TBMM'ye veren Atatürk'ün düşüncesi,*

DP'nin de benimsediği anayasal tez olmuştur. Buna ve özellikle 1924 Anayasasının temel fikirlerine göre, hükümetin meşruiyetini anayasa ve halk iradesiyle sınırlamak elbette doğrudur. Ancak ordu, kaza (yargı) ve ilim müesseseleriyle işbirliği yolu ile ortaklaşa devlet yönetimine olanak yoktur"[70]. 1961 Anayasasına karşı eleştiriler bir bölüm komutanlar tarafından da benimseniyor ve açıklanıyordu. O günlerde de bugün de demokrasiyi belli aralıklarla yapılan seçimlerden ve parlamento çoğunluğunun yönetiminden ibaret sayanlar var. Özgürlükçü, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ile Türkiye'de onun simgesi olan 1961 Anayasası yoğun eleştirilere uğruyor ve gençlik hareketlerinin nedenleri 1961 Anayasasında aranıyor, ona bağlanıyordu. Birçok kimse *sosyal uyanışın ekonomik gelişmenin önüne geçtiğini*, 1961 Anayasası ile ülkenin yönetilemeyeceğini ileri sürüyordu. Devlet yönetiminin güçlüğü, bu güçlüklerin üstesinden ancak üstün yetenekli ve devlet yönetimine iyi hazırlanmış önderlerin yönetimindeki ciddi kadrolarla gelinebileceği gerçeğini hep uslarda tutmak gerekir. *"Türkiye 1961 Anayasasıyla kalkınmayı, sosyal adalet ve demokrasiyi birlikte gerçekleştirmeyi hedeflemiştir. Bu, aslında zor bir denemeydi. Modelin üzerine oturtulmak istendiği sacayağın her bir bacağı bir özlemin ifadesi idi. Bunları birbirleri ile bağdaştırmak zordu."* [71] Hemen söyleyelim ki, 1961-1971 yılları arasında Türk sendikacılık hareketi bir altın dönem yaşadığı gibi, bu dönemde sosyal adalete de çok yaklaşılmıştır. Bu oluşumda bir bütün olarak, sendikal hakların işlerliğe kavuşmuş olmasının başta gelen rolünü göz ardı etmek mümkün değildir. Böyle olduğu halde 1961 Anayasası, 1971-1973 arasında üç kez değiştirilmiş, çalışanların toplu olarak kullandıkları bir temel insan hakkı, sendika hakkı, önemli bir sınırlamaya bağlanmıştır.

1969 genel seçimlerinde de çoğunluğu sağlayarak iktidara gelen Adalet Partisi, Süleyman Demirel'in başkanlığında yeni bir hükümet kurmuştur (Mart 1970). Bu hükümetin programı içinde sosyal politikalara ilişkin olarak daha çok genel açıklamalar ile yetinilmiştir: *".....yaşamını.. daha çok emeği ile kazanan işçi, köylü ve çiftçi, esnaf ve sanatkârlarımızın ekonomik ve sosyal koşullarını iyileştirmek hususunda çalışmalara.... devam edilecek, bu konuda yeni birçok önlem getirilecektir. Sosyal adaletin, her şeyden önce herkesin kabiliyetine göre bir iş bulabilmesi ve geçim düzeyine uygun bir gelir sağlayabilmesi olanağının güvence altına alınması suretiyle gerçekleştirileceği inancındayız... Bu amaçla plan hedeflerine uygun olarak istihdam olanakları arttırılacaktır.. çalışanların sosyal güvenlik koşulları daha iyi duruma getirilecektir.. köylü halkın en kısa sürede refaha ulaştırılması sosyal devlet anlayışının doğal bir gereği sayılacaktır."* Bu hükümetin ömrü bir yıldan çok olmamış, bir askeri müdahale ile son bulmuştur. Üniversitelerde ve işçi kesi-

---

70) Bülent Tanör; **İki Anayasa, 1961-1982,** s.30, İstanbul 1986.
71) Bülent Tanör; agy., s. 82.

mindeki huzursuzluklar 12 Mart 1971'deki askeri müdahalenin görünen nedenleri olmuştur. Demirel Hükümeti görevden uzaklaştırılmış, yerine Prof. Dr. Nihat Erim'in başkanlığında yeni bir hükümet kurulmuştur. Büyük Millet Meclisine dokunulmamış, fakat iki yıl kadar, yetkiler askerlerin, Genelkurmay Başkanının ve sıkıyönetim komutanlarının elinde kalmıştır. Anayasanın kimi maddeleri değiştirilmiş, bu değişikliklerle haklar ve özgürlüklere de önemli sınırlamalar getirilmiştir.

Yeni hükümet, kendisini bir reform hükümeti olarak sunmuştur. Programı da bu izlenimi vermektedir. Ancak, sürekliliği olanaksız bir askeri rejimle gelmiş ve onunla gitmesi kaçınılmaz olduğundan daha başlangıçta gerçekçi ve inandırıcı olmaktan uzak bir görünüm vermiştir. Bu bağlam içinde sosyal adaletin gerçekleştirilmesinden, gelir dağılımının düzeltilmesinden, toprak reformundan, sağlık hizmetlerinden herkesin eşit olarak yararlanmasından, milli eğitim reformundan, Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasının boşluklarının giderilmesinden söz edilmiştir. Fakat I. Nihat Erim Hükümeti sekiz ay görevde kaldıktan sonra istifa etmiş ve 11 Aralık 1971'de II. Nihat Erim Hükümeti kurulmuştur. Bu hükümet, Büyük Millet Meclisinden güvenoyu alarak 22 Mayıs 1972 tarihine kadar görevde kalmıştır. I. Nihat Erim Hükümetinin devamı niteliğindeki yeni hükümet, önceki hükümetin programı ile bağlı olduğunu da belirterek, *"aşırı sol cereyanların, komünizmin, aşırı sağ cereyanların, hilafetçiliğin, şeriat esaslarına dayanan teokratik devlet kurma arzularının ve her çeşit bölücü faaliyetlerin kesinlikle karşısında olduklarını"* vurgulamış ve *"Sendikalar Yasası ile Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasının.... arasındaki çelişkiler giderilecektir"* gibi, çok da anlamlı olmayan bir açıklama ile yetinmiştir. 22 Mayıs 1972 tarihine kadar süren II. Nihat Erim Hükümeti de ülke yönetiminde önemli bir etkinlik sağlayamayarak yerini Ferit Melen Hükümetine bırakmıştır. Bu yeni hükümet de tutucu ve statükocu bir nitelik taşımaktadır. Büyük Millet Meclisine sunduğu (29.5.1972) programında 12 Mart 1971 askeri müdahalesini gerektiren koşulların sürdüğünü, bu nedenle yeni hükümetin de partiler üstü bir nitelik taşıdığını vurgulayarak, *"özellikle komünizme, aşırı sağ ve bölücülüğe karşı mücadele etkili duruma getirilecektir"* demektedir. Sonra programda, *"ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmamızın hür düzen ve sosyal adalet ilkeleri içinde istikrarlı, hızlı, dengeli ve planlı bir biçimde yürütülmesi politikasına devam edeceğiz"* sözleri yer almıştır. Çalışma yaşamına ayırdığı bölümde ise, kimi iyileştirmeler üzerinde durulmuş, sendikal yaşamın canlılığına, etkinliğine bağlanabilecek kaygılara, saptamalara yer verilmiştir. Örneğin, Sendikalar, Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasalarının ücretle ilgili sorunlarından ve daha barışçı çözüm yollarına duyulan gereksinimlerden söz edilmektedir. Sigortalı işçilerin eş ve çocuklarının da sağlık yardımlarından yararlandırılmaları konusunun 1972 içinde sonuçlandırılacağı açıklanmıştır.

Ferit Melen Hükümetinin programı, sosyal, ekonomik ve kültürel alanlarda reformlar yapmak zorunluğunu saptayarak son bulmuştur.

Ferit Melen Hükümeti de uzun ömürlü olmamış, Nisan 1973'te Naim Talu Hükümeti iş başına gelmiştir. Melen Hükümeti, 14 Ekim 1973 tarihinde yapılacak seçimlere kadar kısa bir süre iş başında kalacağını, sosyal adalet ve sosyal güvenliği sağlayacak önlemler alacağını ifade etmekle yetinmiştir. Görüldüğü üzere 12 Mart 1971 askeri müdahalesinin ürünü bu kısa ömürlü hükümetler, sosyal politika konusunda fazla bir etkinlik gösterememişlerdir. Günlük işleri yürütmekle yetinmişlerdir.

1973 seçimleriyle yeni bir koalisyon dönemi başlamıştır. Hiçbir partinin parlamentoda yeterli çoğunluğu sağlayamaması, böyle bir durumu zorunlu kılmıştır. Bülent Ecevit'in başkanlığında şeriatçı bir partinin (MSP) katılımı ile 26.1.1974 tarihinde kurulabilen yeni hükümet, programında gerçekleştirmeyi düşündüğü sosyal politika önlemlerine kapsamlı bir yer vermiştir. Çalışma yaşamı ile ilgili hakların hızla yaygınlığa kavuşturulacağı açıklanarak, 1) kıdem tazminatının iyileştirileceği, 2) yetki konusunda gerektiğinde gizli oy uygulamasına gidileceği, 3) tarım ve orman kesiminde çalışan işçilerin haklarının yasal güvence altına alınacağı, bir tarım iş yasası çıkarılacağı, 4) çırak, kalfa ve ustalar yasasının çıkarılmasına çalışılacağı, 5) sosyal güvenliğin uygulama alanının genişletilip yayılacağı, 6) işsizlik sigortasının kurulacağı, 7) sosyal güvenlik kurumlarının bir elde toplanıp birleştirileceği, 8) sosyal yardımların genişletileceği, 9) yurtdışındaki işçilerle daha yakından ilgilenileceği ifade olunmuştur. Memurların 1971'de kaldırılan sendika kurma hakkının yeniden tanınmasına ilişkin herhangi bir açıklama hükümet programı içinde yer almamıştır.

Ecevit Hükümeti bir yılı doldurmadan istifa etmiştir. Böylece güvenoyu almamış Sadi Irmak Hükümeti başta olmak üzere ömürleri kısa ve etkinlikleri son derece yetersiz hükümetler dönemi başlamıştır. Bu kez 31 Mart 1975'te IV. Demirel Hükümeti kurulmuştur. Büyük Millet Meclisindeki tutucu partilerin oluşturduğu ve *Milli Cephe* adı ile bilinen bu yeni koalisyon hükümeti de sosyal politika alanında başkalarında da yerine getirilmeyen vaatler ve yinelemelerle işe başlamıştır. Hükümet programında 1) işçi ücretlerinin saptanmasında, düzenlenmesinde hak ve adalet esas tutulacak, fiyat ve geçinme endekslerine, hayat pahalılığına ayarlanacak bir ücret sistemi ve asgari ücret baremi uygulanacaktır, 2) kıdem tazminatı oranı 15 günden 30 güne çıkarılacaktır, 3) tarım ve orman işçilerinin hakları yasal güvence altına alınacak ve sosyal güvenlikleri sağlanacaktır, 4) işsizlik sigortasına ilişkin çalışmalar yapılacaktır, denilmiştir. Ancak vaat edilenlerin gerçekleşmesi doğrultusunda olumlu adımların atılmadığı görülmüştür. Böylece, 5 Haziran 1977 seçimlerine gelinmiş, 21.6.1977 tarihinde eski Başbakan Bülent Ecevit, II. hükümetini kurmuştur. Bu hükümet bir ay kadar görevde kalabilmiş,

bu durumda hükümet programında yapılan açıklamaların, vaatlerin bir anlamı kalmamıştır. Bununla birlikte II. Bülent Ecevit Hükümetinin sosyal politikalara ilişkin düşüncelerinin tarihsel bir değer taşıdığını kabul etmek gerekir. Onlar şöyle özetlenebilir: Deniliyor ki, *emeğien üstün değer sayan hükümetimiz, emeğin haklarını koruyucu bir tutumla... işçi – işveren ilişkileri sağlıklı bir düzeye kavuşturulacaktır.* Çalışanların haklarını korumayı genişletip yaygınlaştırmayı ve toplumsal güvenlikten yurttaşları yararlandırmayı bir insanlık ödevi olarak görmektedir. Bu amaçla:

– Anayasal ve demokratik işçi haklarının kullanılmasını ve işçi örgütlerinin etkinliğini sınırlayan yasa kuralları değiştirilecektir.

– Toplu iş sözleşme yetkisi bakımından anlaşmazlık çıkan durumlarda, işçilerin yetkili sendikayı oylarıyla belirleyebilme hakkı tanınacaktır.

– Tarım iş yasası çıkarılacaktır.

– Tarım kesimindeki, genellikle mevsimlik veya geçici işlerdeki o arada, yapı işkolundaki işçilerin, ayrıca kapıcıların ve ev hizmeti görenlerin örgütlenebilmeleri, haklarını yeterli düzeyde koruyabilmeleri, toplumsal güvenlikten etkin biçimde yararlanabilmeleri kolaylaştırılacaktır.

– Bir yandan işsizliği azaltacak bir ekonomi politikası izlenirken, bir yandan da işçiler için işsizlik sigortası kurulacaktır.

– İşçilerin kıdem tazminatı haklarından yoksun bırakılmaları önlenecektir.

– Lokavtın kaldırılması, bu olmazsa kötüye kullanılmasına karşı etkin önlemler alınması Türkiye Büyük Millet Meclisine önerilecektir.

– Çocukların gelişmelerini engelleyici yaşta ve biçimde çalıştırılmalarına karşı etkin önlemler getirilecektir.

– Çalışan kadınların hak ve ücret eşitliğinden eksiksiz yararlanabilmeleri, çalışma yaşamı gerekleri ile analık sorumluluğunu daha kolay bağdaştırabilmeleri sağlanacaktır. Doğum öncesi ve sonrası izin süreleri bakımından çalışan kadınlar arasındaki eşitsizlikler giderilecektir.

– Toplumsal güvenlik kurumlarının sağladıkları hak ve olanaklar arasındaki eşitsizlik ve dengesizlikler giderilecektir.

– Kooperatifçilik hareketi ile bağlantılı olarak bütün köylüler toplumsal sigortalara ve tarım sigortasına kavuşturulurken, sigorta kapsamı dışında kalıp da yeterli özel gelirden yoksun bulunan bütün yaşlılarla çalışamayacak durumdaki engelli kişilere devletçe yeterli düzeyde aylık bağlanacaktır.

– Eski ve yeni emeklilik hakları arasındaki bütün eşitsizlikler giderilecektir.

– Toplumsal güvenlik kurumlarının yönetiminde demokrasi kurallarını en ileri ölçülerde uygulanacaktır.

– Çıraklık, çağımızın ve değişen teknolojinin gereklerine uygun biçimde yasayla düzenlenecektir.

Güvenoyu alamayan II. Ecevit Hükümetinin yerine, 21 Temmuz 1977'de V. Demirel Hükümeti kurulmuştur. Muhafazakâr, aşırı milliyetçi ve İslamcı-şeriatçı nitelikli bu yeni koalisyon hükümeti de yerine getirmeye çaba göstereceği kimi sosyal politika konularını açıklamıştır. Programında, çalışanların haklarının korunup geliştirilmesine, çalışma barışının korunmasına, sosyal güvenliğin tarım kesimine de yayılmasına, ulusal bir istihdam planı oluşturulmasına, 65 yaşını doldurmuş güçsüz, kimsesiz ve gereksinim içindeki yurttaşlara aylık bağlanmasına, yeraltı işlerinde çalışanların 20 yılda emekli olma hakkının gerçekleştirilmesine, işçilere konut sağlanması çalışmalarına hız verilmesine, emekli aylıklarının yaşam pahalılığına ayarlanmasına çalışılacaktır, denilmiştir. Ne var ki, bu hükümetin de ömrü, altı ayın ötesine geçememiştir. Gelgelelim, bu da önceki koalisyon hükümetlerinin durumunda olduğu gibi öngördüğü gerçekleştirmeyi tasarladığı işlere el atamamış, yerini 5 Ocak 1978'de III. Ecevit Hükümetine bırakmıştır. Önceki Ecevit Hükümetlerinde görüldüğü gibi, yeni Ecevit Hükümeti de tutarlı ve ileri bir sosyal politika programı ile çalışmalarına koyulmuştur. Emeğe büyük değer verdiğini, üstdüzey örgütlenmelerdeki bölünmeleri ve sağlıksız rekabetleri özendirici davranışlara itibar etmeyeceğini açıklayan yeni hükümet, programında sosyal politikalara ilişkin olarak aşağıdaki somut konulara yer vermiştir:

– Gerektiğinde toplusözleşme yapma yetkisinin işçilerin oyları ile belirlenmesine ilişkin yasal düzenlemenin yapılması,

– Tarım iş yasasının çıkarılması,

– Tarım kesimindeki mevsimlik veya geçici işlerde çalışanların ve yeni yapı işkolundaki işçilerle ev hizmeti görenlerin örgütlenebilmelerini ve toplumsal güvenlikten yararlanabilmelerini kolaylaştıran önlemlerin alınması,

– Yaşamını çalışarak kazanmakla birlikte toplumsal güvenlikten yoksun bulunanların, bu arada film, tiyatro, müzik ve sahne sanatkârlarıyla sporcuların sosyal güvenlik kapsamına alınmaları,

– İşçi-memur ayrımı sorununa ivedilikle çözüm getirilmesi,

– Memurların örgütlenme hakları ve çalışma koşulları ile ilgili demokratik düzenlemelerin, kamu görevinin özellikleri de göz önünde tutularak yapılması,

– Etkin bir istihdam politikası izlenmesi,

– İşsizlik sigortasının kurulması,

– Kıdem tazminatı hakkının bütün çalışanlara yayılması,

– Lokavtın kötüye kullanılmasını önleyici çalışmaların hızlandırılması,

– Çocukların ve gençlerin çalışma koşullarının iyileştirilmesi doğrultusunda yeni yasal önlemler alınması,

– Sosyal güvenlik düzeninin dışında kalan ve çalışamayacak durumda bulunan yaşlı, kimsesiz ve muhtaç durumda bulunan insanlara gerekli her çeşit yardımın yapılması,

– Toplumsal güvenlik hakları ve yükümlülükleri arasında uyum ve eşitlik sağlayacak yasal önlemlerin gerçekleştirilmesi,

– Sosyal güvenlik kurumlarının yönetiminin demokratikleştirilmesi ve ilgililerin yönetime katılmalarının sağlanması,

– Çalışan kadınların hak ve ücret eşitliğinden eksiksiz yararlanmaları için gerekli önlemlerin alınması.

Ne var ki, bu atılımcı ve ilerici düzenlemeleri öngören son Ecevit Hükümeti programı da yeterli zamana ulaşamamaktan ötürü, gerçekleşme ve uygulama olanağı bulamamış, yerini 12.11.1979'da son Demirel Hükümetine bırakmak durumunda kalmıştır. 1970'li yılların bu son hükümetinin programı sosyal politika bakımından en yetersiz olanıdır. Sendika ve Dernekler Yasalarında değişikliklerden söz etmiştir. Bu değişikliklerin iyileştirme doğrultusunda olmayacağı programın genel havasından anlaşılmaktadır. Fevkalade Haller Yasası, Devlet Güvenlik Mahkemeleri Yasası, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Yasasının ağırlaştırılması ve başkaları, bu hükümet programı içinde yer almıştır. Ayrıca ünlü 24 Ocak ekonomik istikrar kararları da bu son Demirel Hükümetinin ürünüdür. Bu ekonomik istikrar önlemleri ile emekçilerin hakları, gelirleri alabildiğine göz ardı edilerek 1979-1989 arasında Türkiye gelir dağılımı adaletsizliği son derece bozuk ülkelerin başına geçmek karayılkınına uğramıştır. Programda 1980 bütçesinin enflasyon ve işsizlik ile savaşan bir bütçe olacağı ifade edilmiş olmakla birlikte, ne işsizlik durmuş, ne de enflasyon gerilemiştir.

1970-1980 döneminde görev almış hükümetlerin programlarında yer bulan vaatlerin büyük bir çoğunluğu bir çözüme ulaşamamıştır. Ne işsizlik sigortası, ne tarım iş yasası, ne sosyal güvenliğin yayılması ve değişik sosyal güvenlik kurumlarının sağladıkları haklar arasında bir uyum ve eşitlik gerçekleştirilmesi, ne adil bir gelir dağılımı, ne toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkili sendikanın belirlenmesinde sağlıklı bir yol bulunması, ne de memurların sendikal haklara kavuşturulması ve daha birçok önemli konu ele alınıp bir çözüme bağlanabilmiştir. Bu durumu aşağıda ayrıca göreceğiz.

A) Anayasanın (1961) 46. Maddesinin Değiştirilmesi

Bilindiği üzere 1961'de çağdaş yeni bir anayasa ile yeni yaşamına başlayan ilerici bir demokratik süreç, 12 Mart 1971 askeri müdahalesi

ile kesintiye uğranmış, yolundan alıkonulmuştur. Anayasanın "Temel Haklar ve Ödevler Bölümü"nde yapılan önemli değişikliklerin yanında "Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler Bölümü" içinde yer alan 46. madde de değiştirilmiştir. Bu maddenin başlığı *Sendika Kurma Hakkı* biçimindedir. Değişiklikten önceki madde şöyledir: *"Çalışanlar ve işverenler, önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler.*

İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir.

Sendika ve sendika birliklerinin tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz." Değişiklikten sonra ise başlık yine aynı kalmış, içerik şu duruma gelmiştir: *"İşçiler ve işverenler, önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler. Bu hakların kullanılışında uygulanacak şekil ve usuller kanunla gösterilir. Kanun, devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün, milli güvenliğin, kamu düzeninin ve genel ahlakın korunması maksadıyla sınırlar koyabilir."* Görüldüğü üzere 46. maddenin birinci fıkrası temel bir değişiklik getirmiştir. *Çalışanlar* sözcüğü yerine *işçiler* sözcüğü konarak 1961 Anayasasında kamu hizmeti görevlilerine de tanınan sendika kurma hakkı kaldırılmıştır. Bu, haklar açısından hiç küçümsenmeyecek bir gerilemedir. 12 Mart askeri müdahalesini gerçekleştiren komutanların, 27 Mayıs 1960 devriminin ürünü anayasayı özümsemeyecek bir anlayış içinde olduklarının göstergesidir. Üstelik bu sınırlama ile de yetinilmemiştir. Ayrıca, belirlenmesi güç ve değişik yorumlara elverişli, devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğü, milli güvenlik, kamu düzeni ve genel ahlakın korunması gibi durumlar ileri sürülerek, sendika hakkına yasal sınırlamalar getirilebileceği de 46. maddeye eklenmiştir. Bu değişiklik ve eklemelerle toplu olarak kullanılan sosyal hakların sınırları daraltılmış, özüne dokunulmuştur. 1961 Anayasası ile sona erdirilen topluca kullanılan hak ve özgürlüklere dönük geleneksel kuşku, yeniden gün ışığına çıkmış ve daha sonra göreceğimiz üzere 1982 Anayasası ve ondan kaynaklanan yasalarla doruğa ulaştırılmıştır.

Anayasanın (1961) 46. maddesinin değiştirilmesi ile kamu hizmeti görevlilerinin sendika hakkı, bize göre son bulmamıştır. Çünkü daha önce de değindiğimiz gibi aslında, *memur* da bir işçidir. Genellikle düşün işçisidir. Gelirinin kaynağı, sahip olduğu *emek gücüdür*. Eğer bunu kiralıyor ya da satıyorsa, onu kiralayan, satın alan ister özel bir işveren (kapitalist), isterse bir kamu kuruluşu (devlet ve öteki kamu kuruluşları) olsun, temelde bir fark doğmaz. Başka bir deyişle, işçi olma niteliği değişmez. Ne var ki, 1961 Anayasasına 1971'de getirilen değişiklikle birlikte, bir de 119. madde değiştirilmiş ve memurların sendikalara üye olmaları yasaklanmıştır. Anayasanın (1961), değişiklikten önceki 119.

maddesi şöyledir: *"Memurlar ve kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim ve denetim işlerinde çalışanlar ve kamu yararına çalışan derneklerden özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış olanların merkez kurullarında görev alanlar, siyasi partilere üye olamazlar. Memurlar ve kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışanlar, görevlerini yerine getirirken, vatandaşlar arasında, siyasi kanaatlarından dolayı herhangi bir ayrım yapamazlar."* Değişiklikten önce bu maddenin kenar başlığı da şöyledir: *Memurların siyasi partilere girememesi.* 1971 değişikliğinden sonra kenar başlık, *memurların siyasi partilere ve sendikalara girememesi* biçimini almıştır. Başlığın bu biçimi madde metninin içine de yansımış ve memurların siyasi partilerle birlikte *sendikalara* da girmeleri yasaklanmıştır. Böylece, 46. madde ile getirilen sınırlama, pekiştirilmiştir. Bu yasaklama ile bir boşluğun doğduğu da görülerek 119. maddeye bir üçüncü fıkra eklenmiştir. Bu fıkrada, *"işçi niteliği taşımayan kamu hizmetlilerinin meslekî menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacını güden kuruluşların bağlı olacakları hükümler kanunla düzenlenir"* denilmektedir. Fakat, böyle bir yasa çıkarılmamıştır.

B) Uluslararası Belgelerde Memurların Sendika Hakkı

Uluslararası belgelerde hak ve özgürlüklere ilişkin olarak benimsenen genel kural, insanlar arasında herhangi bir ayrım yapmaksızın, bunları *herkese* eşitlik içinde tanımaktır. Bu temel kuralın pek az istisnası vardır. Sendika hakkı ve özgürlüğü bakımından da böyledir. Genel olarak bu hak, çalışan herkese tanınmıştır.

Önce Uluslararası Çalışma Örgütünün 1948'de kabul ettiği ve Türkiye'nin de olumlu oy kullandığı *"Sendika Özgürlüğüne ve Sendika Hakkının Korunmasına İlişkin 87 Sayılı Sözleşme"*ye değinelim. Sendika hak ve özgürlüğü konusunda bu sözleşmenin getirdiği ilkeler, genellikle dünyada ölçü kabul olunur. Bu sözleşme, genel niteliktedir. İşçilerle birlikte kamu hizmeti görevi yapanları (memurlar) da kapsamaktadır. Yani memurlar dahil, herkese sendika kurma hakkı tanımaktadır. Uluslararası Çalışma Örgütüne üye her devlet, sözleşmenin belirlediği ölçülere uymak zorundadır; sözleşme ile bağlıdır. Sözleşmeyi onaylamamış olması durumu üstlenmiş olduğu yükümlülüğü değiştirmez. Çünkü sendika hakkı Uluslararası Çalışma Örgütü Anayasasının benimsediği ve içerdiği önemli bir ilkedir. Örgütün Anayasası içinde yer alması üye devlete moral bir yükümlülük getirir. Şu halde, Türkiye de bu sözleşmeyle bağlıdır. Ne var ki, iç hukukumuz sözünü ettiğimiz sözleşme ile uyum içinde değildir.

Uluslararası Çalışma Örgütünün sendika hak ve özgürlüğüne ilişkin başka bir sözleşmesi, 1949'da Türkiye'nin de olumlu oyları ile kabul edilen *Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkının Korunmasına İlişkin 98 Sa-*

yılı Sözleşmedir. Bu uluslararası sözleşme de sendika ve toplu pazarlık hakkının korunmasını amaçlamaktadır. Bu sözleşme de memurların sendika hakkını kapsamakta, yalnız üstdüzeydeki yöneticileri ve devlet adına yetki kullanan memurları kapsamı dışında tutmaktadır. Türkiye, bu sözleşmeyi 1951'de onayladığı için hükümlerine, belirlediği ilkelere uymak zorundadır. Fakat Türkiye, sözleşmeyi oldukça dar kalıplar içinde yorumladığı için, bu konuda da Uluslararası Çalışma Örgütü ile uyuşmazlık içine düşmüştür.

Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkına İlişkin 98 Sayılı Sözleşme, bütün memurları kapsamadığından ve tartışmalara açık (özellikle Fransızca metni açısından) bulunduğundan, yeni bir belge oluşturma gereksinimi duyulmuştur. Bu nedenle Uluslararası Çalışma Örgütü yeni bir çalışma yapmış ve kamu hizmetlerinde çalışanların sendikal haklarını kapsayan ve 1978'de kabul olunan *Kamu Hizmetlerinde Sendika Haklarının Korunması ve Çalıştırma Koşullarının Saptanması Yöntemlerine İlişkin 151 Sayılı Sözleşmeyi* kabul etmiştir. Bu sözleşme önce, kamu kuruluşlarınca çalıştırılan herkese uygulanacağı genel ilkesini getirmiştir. Yalnız işleri politika üretme, belirleme ve yönetme olanlarla, görevleri büyük ölçüde gizlilik taşıyan kamu çalışanlarına sözleşmenin ne ölçüde uygulanacağı ulusal yasa ve düzenlemelerle belirlenebilecektir. Görülüyor ki, Uluslararası Çalışma Örgütü üç temel belge ile sendika hakkını genellikle herkese tanımıştır. Çünkü sendika hakkı, bir kez daha yineleyelim temel bir insan hakkıdır.

Birleşmiş Milletler de sendika hakkı konusunda tam anlamı ile özgürlükçü bir felsefeden yola çıkmıştır. 1948'de kabul ettiği *İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde, herkesin* çıkarlarının korunması için başkaları ile birlikte sendikalar kurmaya ve bunlara katılmaya hakkı vardır, ilkesi kabul edilmiştir (Mad. 23/4). Daha sonra 1968'de kabul edilip 1976'da yürürlüğe giren *Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Konusunda Uluslararası Sözleşmede* de *herkese* ekonomik ve sosyal haklarını geliştirmesi ve koruması için sendika kurma hakkı tanınmıştır. Ayrıca bu hakkın kullanılmasına, yasalarda belirtilen ve *demokratik bir toplumda* ulusal güvenlik ve kamu düzeni bakımından ya da başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması bakımından gerekli olan sınırlamalardan başka bir sınırlama getirilemez, ilkesi de benimsenmiştir (Mad. 8, a).

Yukarıdaki evrensel ilkelerden başka Avrupa Konseyi, Avrupa Topluluğu gibi bölgesel örgütlerin benimseyip açıkladığı belgelerde de sendika hakkına ilişkin ilkeler yer almıştır. 1950'de kabul edilen Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 11. maddesi toplantı ve sendika haklarına ilişkin ilkeler getirmiştir. Buna göre, çıkarlarını korumak için sendikalar kurmak ve sendikalara katılmak hakkı dahil *herkes*, barışçıl toplantı ve örgütlenme özgürlüğü haklarına sahiptir. Görülüyor ki, burada da söz konusu olan *herkestir*. Öte yandan 1961'de imzalanıp 1965'te yürürlüğe

giren *Avrupa Toplumsal Temel Yasası* ya da kısaca *Avrupa Sosyal Şartı* da 5. maddesi ile sendika hakkını *herkese* tanımıştır. Bunun gibi *Avrupa Topluluğunun Temel Sosyal Haklar Sözleşmesi* de (Ekim 1989) bütün çalışanlara örgütlenme, yani sendika kurma hakkı tanımıştır. Hemen ekleyelim ki, uluslararası belgelerde yer alan sendika hakkı; toplu pazarlık ve grev haklarına kadar uzanmakta, sendika hakkı böylece üç ayaklı bir hak niteliği kazanmaktadır. Türkiye Avrupa Toplumsal Temel Yasasını 1961'de imzalamış ve önemli çekinceler koyarak 1989'da onaylamıştır. Bu belge üzerinde daha sonra duracağız.

Memurların sendika kurma, bu sendikalara serbestçe üye olabilme hakkı konusunda son olarak kısaca şunları söyleyebiliriz. Çağımızda demokratik bütün ülkelerde memurlara tanınan ve toplu olarak kullanılan sosyal hakların hemen bütünü Türkiye'de memurlardan esirgenmiştir. Devlet, devlet yönetimini ellerine geçirmiş olanlar çağdışı bir anlayışı sürdürerek, bir türlü özgürlükçü olabilme becerisini gösterememişlerdir. Bu niyete ulaşamamışlardır. Bu nedenlerle günümüz Türkiyesinde memurlar, kendi çalışma koşullarının saptanmasında herhangi bir role, bir etkinliğe sahip bulunmuyorlar. Seslerini duyuramadıkları için bir baskı grubu oluşturamamakta, hak ve çıkarlarını savunamamakta, durumları her yanı ile giderek kötüleşmektedir. Devlet Planlama Teşkilatı Gelir Dağılımı, 1973 raporunda deniliyor ki, gelir dağılımında en düşük geliri düz işçiler elde etmekte, onları memurlar izlemektedir.[72] Gerek düz işçi, gerekse memur bakımından bu durum şimdi daha da kötüleşmiştir. Bunun başlıca nedeni her iki kesimin de örgütlenmemiş olmasıdır.

Günümüzde kamu hizmeti görevlilerine ve özellikle öğretmenlere sendikal hakları tanımayan demokratik ülke kalmamıştır. Türkiye'nin demokrasiyi bütün kurul ve kuralları ile henüz benimseyememiş olmasının ana göstergelerinden biri de budur. İç hukuku ile yükümlülükler üstlendiği uluslararası hukuk arasındaki çelişkiler, bu durumda ısrarlı olunması; ülkemizin, uluslararası ilişkilerinde ve forumlarda yaşadığı acı gerçeklerden biridir. Bugün dünyada kamu hizmetindekilere sendikal hakları tanımayan çok az ülke kalmıştır. Bunlar, daha çok İslamcı şeriat düzeni ile yönetilen ülkelerle, Peru, Ekvator, Nikaragua gibi birkaç Güney Amerika ülkesidir. Memurlarına da sendikal hakları tanıdıkları için ülkelerin ekonomik, toplumsal ya da siyasal bunalımlara düştükleri söylenemez. Çağının gerilerinde yaşayan insanların ve anlayışın ülkelerin devlet yönetiminde söz sahibi olmaları, o ülkeler için en büyük talihsizliklerden biri sayılmalıdır.

C) Dernekler Yasası (1972)

Cumhuriyetin, 2. Dernekler Yasası 78 maddeden oluşmuştur. Bu

72) **DPT Gelir Dağılımı**, Ankara, 1978 (teksir), s. 160.

kadar çok madde düzenlemelerin çok yanlı olduğunu ve ayrıntılara kadar indiğini gösteriyor. Bu olgu, genelde her çeşit örgütlenmeye karşı yönetenler nezdinde öteden beri varolan kuşkunun, bir başka belirtisi olarak önümüze geliyor. Bu yasa, 1983'te kaldırılarak yerine başka bir yasa getirilmiştir. Bu nedenle önemli ve belirleyici düzenlemeleri üzerinde kısaca durmakla yetineceğiz. Ama hemen şunu söylemeliyiz ki, 12 Mart 1971 askeri müdahalesinin ürünü olarak demokratik bir düzen içinde yeri olmayan düzenleme ve yasaklarla doludur.

a) Kuruluş ve Yasaklar: Yasanın 2. maddesine göre yurttaşlık haklarını kullanma ehliyetinde olan ve 18 yaşını bitirmiş bulunan herkesin, önceden izin almaksızın dernek kurma hakkı vardır. Ancak kazanç paylaşma dışında, belirli ve ortak bir amacı gerçekleştirmek için en az yedi kişinin bilgi ve çalışmalarını sürekli olarak birleştirmeleri gerekir. Bu yedi kişiden her birinin beş yıldan çok hapis cezasına uğramamış olması ve yüz kızartıcı suçlardan biri ile hüküm giymemiş bulunması zorunludur. Yasada öngörülen bu koşullara sahip olunsa bile, kimi derneklerin kurulması 4. madde ile yasaklanmıştır. Bunlar şunlardır: 1) Türk devletinin ülkesi ve ulusu ile bölünmez bütünlüğünü bozmak, 2) dil, ırk, sınıf, din ve mezhep ayrımına dayanarak cumhuriyeti ortadan kaldırmak, 3) insan hak ve özgürlüklerini yok etmek, 4) yasalara, kamu düzeni veya genel ahlaka aykırı faaliyette bulunmak, 5) bölge, ırk, sınıf, din veya mezhep esasına veya adına dayanarak herhangi bir bölgenin veya ırkın, ya da sınıfın yahut din veya mezhep mensuplarının öteklerine egemen olmasını sağlamak, 6) sosyal bir sınıfın öteki sosyal sınıflar üzerinde egemenliğini kurmak.... ve devletin siyasal ve tüzel düzenlerini yok etmek, 7) devletin sosyal, ekonomik ve tüzel düzenini kısmen de olsa din kurallarına dayandırmak, 8) devrim yasalarını kaldırmak, değiştirmek ve bu yasalarla yasaklanan hususları yeniden kurmak, 9) Atatürk'ün şahsiyeti ve faaliyetlerini ya da hatırasını kötülemek veya küçük düşürmek, 10) belli bir siyasal partiyi desteklemek ya da aleyhinde çalışmak, 11) Türkiye devletinin şahsiyetini kötülemek ve küçültmek, 12) suç işlemek ya da suç işlemeyi özendirmek. Bu amaçları güden ya da amacı birden çok olan derneklerin kurulması yasaklanmıştır. Bunlar son derece geniş kapsamlı yasaklar olup çoğu Türk Ceza Yasasının 141, 142 ve 163. maddeleri ile bağlantılıdır. Ayrıca, tek amaçlılık ilkesi getirilmiştir. Buna dayanarak birçok dernek, amaçları dışında faaliyet göstermek suçlaması ile sık sık karşı karşıya gelmektedir. Bunların dışında da üniversite, fakülte, akademi ve bunlara bağlı enstitüler ve yüksekokullar ile öteki her türlü resmi veya özel eğitim ve öğretim kurumlarında birden çok öğrenci derneği kurulması da yasaklar arasında yer almıştır.

b) Uluslararası Faaliyet: Türkiye'de gerek sendikaların, gerek der-

neklerin uluslararası ilişkilerine hep kuşku ile bakılmıştır. Bu kuşku, Dernekler Yasasına da yansımıştır. Yasanın 78. maddesine göre uluslararası faaliyette bulunmak amacı ile dernek kurulamaz. Türkiye'de kurulan dernekler, yurtdışında kurulmuş, ulusal ya da uluslararası derneklere, örgütlere katılamaz. Merkezi yurtdışında bulunan derneklerin Türkiye'de şubesi açılamaz. Yasanın çıkarıldığı yıllarda bu, antidemokratik olgularla, Batı Avrupa'da yer almayı amaçlayan Türkiye için, yasalarda bu tür yasakların yer alması bir talihsizlik sayılmalıdır. Yasa koyucu bu tanımı, 10. ve 11. maddelerle bir ölçüde hafifletmiştir, ama gene de özgürlükçü anlayış ve gelişmenin gerilerinde kalınmıştır. Yasanın 10. maddesi, uluslararası beraberlik veya işbirliği yapılmasında yarar görülen durumlarda dernek kurulmasına, bunların uluslararası derneklere katılmalarına bakanlar kurulu kararı ile izin verebiliyor. Yani bir *"ön müsaade"* kuralı getiriliyor. Bu amaçla yurtdışındaki bir dernek ya da örgüte katılmak isteyen dernekler, bu kuruluşun statüsünü İçişleri Bakanlığına vermek zorunda kalıyorlar. Bakanlar kurulu, uluslararası derneğin faaliyetlerinin Türkiye'nin çıkarlarına uymadığını görürse, verdiği katılma iznini geri alabiliyor. 11. made, 10. maddede sözü edilen yukarıdaki düzenlemelere benzeri düzenlemeleri, yurtdışında kurulup Türkiye'de faaliyette bulunmak isteyen dernekler için de öngörüyor.

c) Üyelik ve Organlar: Herkes derneklere üye olabilir. Türkiye'de ikâmet eden yabancılar da derneklere üye olabilirler. Öğrenci olmayanlar öğrenci derneklerine üye olamazlar. Hiç kimse bir derneğe üye olmaya veya dernekte üye kalmaya zorlanamaz. Başka bir deyişle, dernek üyesi olan herkes, dernek üyeliğinden ayrılma hakkına sahiptir. Bunlar her yerde kabullenilen genel kurallardır.

Dernek üyeleri eşit haklara sahiptir. Bu durum özellikle genel kuruldaki oy hakkı açısından önemlidir. Genel kurulda herkesin oy hakkı vardır. Derneklere onursal üye olarak katılmak da mümkündür. Onursal üyelerin genel kurullarda oy hakkı yoktur. Derneğin organlarında da görev alamazlar.

Genel olarak her dernekte üç organ bulunur. Bunlar genel kurul, yönetim kurulu ve denetleme kuruludur. Dernekler, genel kurul kararı ile başka organlar da kurabilirler. Ancak bu organlara genel kurul ve denetleme kurullarının yetkileri devredilemez. Genel olarak, genel kurul her derneğin en yetkili organıdır. Öteki organlar genel kurulun oyu ile oluşturulur.

ç) Federasyon ve Konfederasyonlar: Dernekler bir araya gelerek federasyonlar oluşturabilir. Ancak federasyonları, aynı amacı güden dernekler kurabilir. Federasyon kurmak için aynı amaçla kurulmuş en az iki derneğin bir araya gelmesi gerekir. Konfederasyonlar aynı amaçla

kurulmuş en az iki federasyonun bir araya gelmesi ile kurulabilir. Dernekler yalnız federasyon, federasyonlar da konfederasyon biçiminde örgütlenebilir. Her federasyonun ve konfederasyonun bir tüzüğü bulunur. Bu tüzüğü yörenin en yüksek mülkiye amirine vermekle kendiliğinden tüzelkişilik kazanırlar.

d) Yasak ve İzne Bağlı Faaliyetler: Felsefesinde özgürlükçü olmayan, örgütlenmenin her çeşidinden kuşku duyan ve kurulabilen dernekleri sıkıdenetim altında tutmayı gerekli ve yararlı gören bir anlayışın ürünü olan bu ikinci Dernekler Yasası bir dizi yasaklarla donatılmıştır; "Yasak Faaliyetler" başlığını taşıyan 35. maddesine göre dernekler,

1) Amaçları dışında herhangi bir faaliyette bulunamazlar. İyi niyetli olmayan yönetimler, bir derneğin, faaliyetlerinde amaç dışına çıktığını ileri sürüp kolaylıkla kapatılması için mahkemelere başvurabilir. Uygulamalarda bu yola sık sık başvurulduğu görülmüştür.

2) Rejimi, doktrin veya ideolojileri itibarıyla yasaların yasakladığı amaç ve faaliyetleri benimseyen bir devleti, bir partiyi, bir tüzelkişiliği topluluğu veya bu amaç ve faaliyetleri benimseyen ölü veya yaşayan kişileri övmek maksadıyla toplantı ve yayın yapamazlar. Bu hükümi son derece ilkel ve düşünce özgürlüğünü hiçe sayan bir nitelik taşıyor. Örneğin büyük bir filozof ve sosyal bilimci olan Karl Marks ile ilgili bir toplantı düzenleme, burada Marks'ın düşüncelerini tartışma olanağı yoktur. Diyelim siz de onun gibi düşünüyorsanız, bunu özgürce ifade ettiğinizde, onun değer kuramının, sermayenin yığışması veya işsizlik kuramının doğru olduğunu söylerseniz toplantıyı düzenleyen dernekle birlikte ağır bir biçimde cezalandırılma durumu ile karşı karşıya gelirsiniz.

3) Dernek yöneticileri derneği temsilen dernek amaçlarına uymayan toplantı ve gösteri yürüyüşlerine katılamaz veya bulunamazlar; dernek mensuplarını da bu yolda harekete özendiremezler. Burada da yine amacın yorumu durumu önümüze gelebilir ve derneğin faaliyetlerine, başka dernek ve kuruluşlarla, gerektiğinde işbirliğine, birlikte çalışmalara engel olunabilir.

4) Öğrenci dernekleri, her ne biçimde olursa olsun, siyasal amaçlarla kurulamazlar. Öğrenci dernekleri, öğrencilerin beden ve ruh sağlıklarının korunması, beslenme, çalışma, dinlenme ve boş zamanlarının değerlendirilmesi gibi sosyal ya da eğitim ve öğretimle ilgili gereksinimlerini karşılamak, öğrencileri kurum yönetimi ve öteki kuruluşlar nezdinde temsil etmek amacıyla kurulabilirler. Burada da görülüyor ki, öğrenciler içinde yaşadıkları toplumun sorunları ile ilgilenmekten soyutlanmakta, faaliyet alanları son derece daraltılıp kimi sağlık ve beslenme gibi günlük ve çoğu bir öğrenci derneğinin çözemeyeceği sorunlara indirgenmektedir. Amaç öğrencileri, kendi gelecekleri ile ilgili siyasal ve toplumsal sorunların dışında tutup canlı çalışmalar yapmalarına engel ol-

maktır. Bu amaçla öğrenci dernekleri de dahil, bütün derneklerin, onların federasyon ve konfederasyonlarının gerekli görüldüğünde bildiri yayımlamaları da bir dizi formalitelere bağlanarak sınırlanmak istenmiştir. Şöyle ki, bildiri yayımlamak için derneğin ilgili organının karar vermesi gerekir. Ayrıca yayımlanacak bildiri, açıklama ve benzerlerinde, bu konuda alınan kararı onaylayan üyelerin veya o kuruluşun yetkili organlarınca belirlenen ve saptanan kişi veya kişilerin adı, soyadı ve imzalarının bulunması gerekir. Böyle bir düzenlemenin caydırıcı bir amaç güttüğü açıktır.

e) Derneklerin Denetimi: Caydırıcılığın önemli bir aracı da sıkı denetim düzeneği oluşturmaktır. Dernekler Yasası da bu anlayış içinde hazırlanmış ve kabul olunmuştur. Yasanın 40. maddesine göre derneklerin bütün defter, hesap ve çalışmaları İçişleri Bakanlığınca veya derneğin bulunduğu yerin en yüksek mülkiye amirince her zaman denetlenebilir. Bunun yanında, derneğin amacı ile ilgili bulunan bakanlık, ya da bakanlıklar tarafından da denetleme yapılabilir. Derneklerin hesapları ayrıca en az üç yılda bir Maliye Müfettişleri veya yerel mülkiye amiri tarafından görevlendirilecek memurlar tarafından denetlenir. Görüldüğü üzere, bir üçlü denetleme söz konusudur. Hükümetler bu yoldan derneklerin özgür çalışmalarına kolaylıkla engel olabilirler. Dernekler üzerinde kurulması istenilen aşırı denetimin sağlıklı bir yol olmadığını hemen söylememiz gerekir. İyi niyetli olmayan hükümetlerin elinden yasada öngörülen bu üçlü denetimin kötüye kullanılması tehlikesi her zaman vardır. Hemen şunu da eklemeliyiz ki, bu tür düzenlemeler derneklerin özgür çalışmaları ilkesi ile de bağdaşmaz.

f) Dernek Tüzelkişiliğinin Sona Ermesi: Bir derneğin tüzelkişiliği ya fesih, ya da kapatma yolu ile sona erer. Fesih iki yoldan gerçekleşir. Bunlar, genel kurulun yani derneğin en yetkili organının, özgür iradesi ya da yetkili bir mahkemenin özgür kararı yollarıdır. Mahkemenin feshe karar vermesi, yetkili merciin yazılı istemine karşın, 30 gün içinde dernek tüzüğünün eksikliklerinin tamamlanmaması ve yasaya aykırılıkların giderilmemesi yanında, olağan genel kurulun üst üste iki kez yapılmaması ve altı ay içinde derneğin organlarının oluşturulmaması durumlarında olur. Fakat, çok daha önemlisi derneğin kapatılmasıdır. Kapatma yetkisi olan makam, mahkemedir. Mahkemelerin özgür ve bağımsız olmaları durumunda bu yol genellikle sağlıklı kabul olunur.

Dernekler, onların kurdukları federasyon ve konfederasyonlar, temelli olarak yalnız mahkeme kararı ile kapatılabilir. Yani idari makamlar tarafından kapatılamaz. Ancak devletin ülkesi ve milleti ile bütünlüğünün, milli güvenliğinin, kamu düzeninin ve genel ahlakın korunması bakımından gecikmesinde sakınca bulunan durumlarda dernek, fede-

rasyon ve konfederasyonlar ilgili valiliğin gerekçeli kararı ile faaliyetten alıkonabilir. Bu durumda konu mahkemeye aktarılır. Mahkeme faaliyetten alıkonulan sözü edilen kuruluşları kapatmaya karar vermezse, bunlar yeniden çalışmalarına başlayabilir.

g) Öteki Düzenlemeler: Dernekler Yasası başka düzenlemeler de öngörüyor. Kamu yararına çalışma, bunun koşulları, derneklerin gelirleri, defter ve kaynakları, taşınmaz mal edinme, izne bağlı dernek adları (Türk, Türkiye Cumhuriyeti ve Atatürk gibi), dernek faaliyetlerine yasak olan yerler, hükümet komiserinin görev ve yetkileri, yasaya ya da tüzüğe aykırı durumların yargıya aktarılması, Türk yurttaşlarının yurtdışında kurdukları dernekler, yargı yöntemi, ceza hükümleri bu düzenlemeler arasında yer almıştır.

Görüldüğü üzere, bir bütün olarak değerlendirildiğinde 1972 tarihli Dernekler Yasası da 12 Mart 1971 askeri müdahalesinin derin ve ağır etkilerini taşıyan, yani sınırlayıcı, kuşkucu ve özgürlükçü demokrasi ile bağdaşması güç niteliklerle doludur.

Ç) 1970-1980 Dönemine Genel Bir Bakış

Önemli bir anayasa değişikliği geçirmiş bu sıkıyönetimli, çok koalisyonlu, çok karışık, savaşlı (Kıbrıs) ve sıkıntılı yıllara alan olmuş on yılın sosyal politika gelişmeleri ve olguları açısından bir genel değerlendirilmesi bizi çok olumlu sonuçlara götürmez.

1970 sonrası dönemi değişik nitelikler göstermektedir. 1968'de Türkiye'de de başlayan öğrenci olayları, toplumun huzursuzluğu, hükümetlerin umursamazlığı, yanlış politikaları sonucu büyümüş ve 12 Mart 1971 ararejimine gelinmiştir. Bu rejimin sürdüğü iki buçuk yıl yarı faşist bir dönem yaşanmıştır. 1971 Martından 12 Ekim 1973 seçimlerine kadar sendikacılık faaliyetleri, toplu pazarlıklar ve grevler geniş ölçülerde kısıtlanmıştır. İşverenler sonraki işçi-işveren ilişkileri bakımından sakıncalarla dolu bu ararejimi benimsemişlerdir. Bu rahat, grevsiz, toplusözleşmesiz yıllara alışmışlar, 1960 öncesini arar gibi olmuşlardır. 1973 seçimlerinden sonra olağan düzene dönülünce huzursuzluk duymaya başlamışlar ve giderek sendikalardan, sendikalararası rekabetten, kaynağında kesilen sendika ödentisi sisteminden şikâyetlere koyulmuşlar, siyasal iktidarı sosyal mevzuatta değişiklikler yapmaya zorlayıcı baskılar oluşturma deneylerine girişmişlerdir. Bu yeni politikaya ve gelişmelere işçiler karşı koyarak işverenleri sendikaların işlerine karışmakla, sarı sendikalar kurmakla, sendika ayrımı yaparak sendika seçme hakkını tanımamakla suçlamışlardır. Böylece işçi ve işveren ilişkilerinde huzursuz ve işbirliğinden uzak bir hava esmeye başlamıştır. İşçi ve işveren önderleri arasındaki tartışmalar, karşılıklı suçlamalar sürek-

lilik kazanmıştır. Sayıları pek çok olan işçi, işveren dergi, gazete ve günlük basında bu durumun birçok örneğine rastlanıyor. İşveren tarafı, check-of (ödentinin işverence ücretten kaynağında kesilerek işçi sendikasına yatırılması) sistemine karşı gittikçe yaygınlaşan bir kampanya açmıştır. Bu, Türk sendikacılık hareketinin gelişmesi ve yaşamı ile ilgili önemli bir konudur. İşverenler diyorlardı ki, "Bizde sendika üyeliği serbest olduğu halde, sendikadan yararlanan işçinin aidatını işverenin kesmesi ve sendikasına yatırması mecburidir. O kadar ki, işverenin mali sorumluluğu (harç, faiz vb.) da yetmemekte, ayrıca ağır para cezasına (SK, Mad. 31/B) çarptırılmaktadır. İşçinin kendi işi, kişisel çıkarı için muhtar; işverenin ise, işçinin çıkarlarını bu derece korumaya mecbur olduğu bir sistem, hiç kuşkusuz çelişiktir. Güçlü sendika yaratma devletin görevi değildir. Kanun zoruyla sendika geliştirme zihniyeti ülkemize özgü acayip bir davranıştır. Sendikalar *spontane* doğup büyüdükleri oranda kuvvetli ve kudretli olurlar. İşçilerin bilinçlerinden ve gerçeklerden oluşan sendika değerli ve yararlıdır. Türk işvereni, çek-of'la sanki pederşahi işveren tipindedir. O işçinin her şeyi ile, sendikasıyla bile ilgilenmektedir. Oysaki sendikacılık *pederşahi işveren* tipine karşıt bir harekettir."[73] Kuşkusuz, kuramsal düzeyde haklı yanları da bulunabilecek bu tür kampanyaların, işçi ve işveren ilişkilerinin giderek bozulmasında önemli olumsuz etkileri olmuştur. Sosyal barışı olumsuz doğrultularda etkileyebilecek başka çabalar, başka kampanyalar da sürdürülmektedir. İşverenlere göre, "çalışma barışını zedeleyen rekabet halindeki işçi kuruluşlarıdır." Bu konuda İşveren Sendikaları Konfederasyonu eski Başkanı Halit Narin 1975'te, özellikle madeni eşya işkolunda karşılaşılan yasadışı olayların, sanayi üretiminin istenen düzeye ulaşmasını önlediğini belirttikten sonra, "Bu çeşit davranışların yalnız bu işkolumuzu değil, bütün sanayimizi hatta hür demokratik parlamenter rejimimizi hedef aldığını belirtmek isterim. Bu nedenle de bu çeşit kanunsuz olaylara karşı tam bir dayanışma içinde bulunmamız gereğine inanıyoruz... Kanunsuz olayların nedenleri, sendikalararası rekabette yoğunlaşmaktadır. Enflasyon derecesine varan sendika bolluğu, sendikaların siyasete dahil edilme çabalarıyla desteklenince, rekabet artmakta buna sendikalararası ideolojik görüş ayrılıkları da eklenince, işyerleri savaş alanına döndürülmektedir. Siyasi partilerimiz işçi sendikalarını kendi emellerine alet etmenin yarışından kurtulmalıdırlar,"[74] demektedir. Bu tür açıklamalar, son zamanlarda oldukça yoğunlaşmıştır. Yetki sorununun referandum yolu ile çözülmesi isteklerine, ücretlerin dondurulmasına, grevlerin çokluğundan yakınarak gereksiz lokavtlara başvurmalara kadar uzanan tartışmalar, işçi ve işveren ilişkilerini, sosyal barışı bozucu tehlikeli boyutlara çekmiştir.

---

73) Kemal Göçmençelebi: "İşçi Aidatları ve Check-off", **İşveren dergisi**, Kasım 1975 s.7
74) **İşveren bülteni**, Kasım 1975, sayı: 59

1970 sonrası dönemde işçiler de işverenler de daha iyi örgütlenmiş, daha bilinçli ve daha uzun bir geleceği düşündükleri halde, iletişimi kurarak birbirlerini anlamaya çalışma yöntemini ihmal etmişlerdir. Tekniğin, sanayiin, ekonomik ve sosyal koşulların, başka bir deyişle, Türk toplumunun değişen yapısını ilişkilerine ve örgütlerine yansıtmakta güçlük çekmiş ve olayların arkasında kalmışlardır. Bu durumdan sosyal barış büyük zarar görmüştür. İşçi ve işverenlerin, kendi aralarındaki ilişkiler konusunda yeterli eğitimden, bilgiden yoksun olmaları ve birbirlerini kolaylıkla suçlamaları sosyal barışın korunmasını güçleştirmiştir.

Toplu pazarlık düzeninin de ülkemizde uzun bir geçmişi yoktur, 1963'ten sonra başlayarak, Türk işçi ve işveren ilişkileri içine girmiştir. İşverenlerle işçiler bu alandaki deneyimsizliklerini, olayların içine girerek gidermeye çalışmışlardır. İşçiler; toplu pazarlık kurumunu tanıma çabası içine, işverenlerden önce girmiş olduklarından, daha az sıkıntı çekmişlerdir. İşverenler de bu konudaki eksiklerini, uzmanlardan yararlanmak, uzmanları çalıştırmak yoluyla tamamlamaya koyulmuşlardır. Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasası (1963) ayrıntılı hükümleri ile taraflara geniş ölçüde yardımcı olmuştur. Pazarlıkların yöntemine ilişkin yanlarını çerçevelemiş ve içeriği bakımından da geniş ipuçları sağlamıştır. Buna karşın yeni düzenin anlaşılıp öğrenilmesi, hiç de kolay olmamıştır.

Kaldı ki, başlangıçta toplu pazarlık, sade bir biçimde ve içerikte gelişmiştir. Daha çok büyük işyerlerinde ve özellikle devlet işletmelerinde uygulama alanı bularak yayılmıştır. Bu alanda da devlet iktisadi kuruluşları, özel kesime öncülük ve yol göstericilik yapmıştır. Bu durum hâlâ sürmektedir. Çalışma Bakanlığının verilerine göre, toplu görüşmeler sonunda İstanbul bölgesinde yapılan toplu iş sözleşmeleri 1972 ve 1973'te yaklaşık tüm sözleşmelerin yüzde 30'unu kapsamıştır. Bu sözleşmelerin büyük bir bölümü, özel kesimde bağıtlanmıştır. Ankara bölgesinde bağıtlanan sözleşmeler, tümün yüzde 10'unu oluşturduğu halde, kapsadığı işçi sayısı yönünden İstanbul bölgesinden daha yüksek olduğu görülmüştür. Bu, işkolu toplu iş sözleşmelerinin büyük çoğunluğunun Ankara'da kamu kesiminde bağıtlanmasından doğmuştur. Ankara bölgesinde bağıtlanan sözleşmelerin kapsadığı işyeri ve işçi sayısının yüzde 90'ı kamu kesiminde görülmektedir. Bu durum, Ankara'da örgütlenen büyük kamu ekonomik kuruluşlarının işkolu düzeyinde toplu iş sözleşmesi yapmış olmalarından kaynaklanmıştır.

Genel olarak Türkiye'de bu dönemde hem işkolu, hem de işyeri düzeyinde toplu iş sözleşmeciliği uygulanmıştır. İşverenler işyeri, işçiler işkolu düzeyindeki toplu iş sözleşmeciliğini yeğlemişlerdir. Bunun nedeni işverenlerin büyük ve işyerine yabancı sendikalarla partönerlik yapmak istememeleri olarak belirlenebilir.

Kuşkusuz toplu pazarlık düzeni Türkiye'de giderek kurumlaşma yo-

luna girmiştir. İşçi ve işverenlerinin vazgeçemeyeceği birim kurum olma niteliğine ulaşmıştır. Şimdilerde iki tarafın da gelenekleri arasına girmeye başlamıştır. İşçi ve işverenler ilk kez bu yoldan birbirleri ile her gün gelişen, yaygın görüşmelere girmiş bulunuyorlar. Kişisel düzeyde olduğu gibi toplu düzeyde de birbirine yaklaşmanın, birbirini daha iyi anlamanın ilk yolu, yüz yüze gelerek konuşmaya başlamaktır. Toplu pazarlık düzeni, bu yolu açmış bulunuyor.

Toplu pazarlık düzeninin temelinde özgürlük vardır. 1971 ararejimi özgürlükleri kısıtlayıp giderek yok etmeye çalışırken, toplu pazarlık düzenine de zarar vermiştir. Toplu pazarlığın serbest olarak işlemesi bu ararejimde iki yıl kadar engellendiği için, duyulan huzursuzluğun bir nedeni, bu birikimler olmuştur. Toplu pazarlıklar ancak demokratik siyasal düzenin yürürlükte olduğu toplumlarda gelişebilmektedir. Çünkü tarafların istenci, ancak demokrasilerde serbest olarak ortaya konulabilmektedir.

Öte yandan toplu pazarlıkların gelişmesi ve başarıya ulaşabilmesi bakımından iyi niyet, temel koşuldur. Bu iyi niyet yalnız pazarlık sırasında değil, anlaşmadan sonra uygulama döneminde de devam etmesi gereken bir öğe olarak kendini gösteriyor.

Toplu pazarlık tarafların birbirine güvenini de ister. Eğer taraflar birbirlerinin niyetlerinden kuşku duyarlarsa, görüşmeler kolaylıkla sıkıntılı bir duruma dönüşür.

Son olarak pazarlıklarda her iki taraf da akıllarında şunu tutmalıdır. Karşı karşıya bulunan iki tarafın, yani işverenlerle işçilerin çıkarları her zaman çatışma durumunda olmayabilir. Bu çıkarlar, bazı ölçülerde bağdaşabilir.

Türkiye'de 1970-1980 döneminde, yukarıda en önemlilerine değindiğimiz öğe ya da koşulların bu kadar olduğunu söylemek mümkün değil. Her iki taraf da birbirinden yakınıyor.

Bu yakınma ve huzursuzlukta genel olarak ekonomik, siyasal ve sosyal durumun, bozuklukların yansımasını görmemek mümkün değildir. Öte yandan, durmadan artan fiyatlar, vergilemedeki adaletsizlik, gelir dağılımının giderek daha da bozulması, toplu pazarlık kurumuna da yansımış ve sosyal barışı olumsuz doğrultuda etkilemiştir.

Sendikalar ve toplu görüşme ilişkilerinde bazı huzursuzluklar olunca, doğal olarak bu grev ve lokavt uygulamalarını da içine almıştır.

Bilindiği üzere grev, işçi hareketlerinin ilk günlerinden bu yana işçi ve işveren ilişkilerinin klasik bir yönü, niteliği olmuştur. Bununla birlikte, grev de birçok sosyal kurum gibi değişmekte, yeni biçimler almakta, yeni anlayış ve değerlendirmelere konu olmaktadır.

Her sanayiin ve işletmenin değişik bir üretim yapısı ve emek piyasası vardır. Mal piyasasında esnek bir talep varsa, bu durum genellikle uyuşmazlıkları, grevleri önler. Çünkü işveren böyle bir durumda anlaş-

mayı, müşterilerini yitirmemeyi yeğler. Buna karşın, eğer emek arzı esnekliklen yoksun ise, işçilerin grev yapma eğilimleri daha yoğun olur. Çünkü böyle bir durumda işverenin işçileri işten çıkarması, rahatça istediği sayıda ve nitelikte işçi bulması güçtür. Bunların yanında işçilerin ve sendika önderlerinin gelecek güvencesinden yoksun olmaları, bozuk toplumsal ilişkiler, öğreti ve ideoloji ayrılıkları, sınıflar arasındaki farklılaşmanın büyümeleri, grevleri yoğunlaştıran nedenler olarak bilinmektedir.

İşveren kesimine göre 1970-1980 döneminde Türkiye'de grevler salgın duruma gelmiştir. İşveren Konfederasyonu eski Başkanı Halit Narin, *"Bugün ülkemizde grev salgın bir hastalık halindedir. Toplusözleşme müzakerelerinden pek çoğunun grevle sonuçlandığı görülmektedir. Kanuni olan bu grevlerde dahi ülkenin ekonomik kaybı hayret edilecek ölçüye ulaşmıştır. Son 11 yılın grevde kaybolan işgünleri ortalaması alındığı takdirde her yıl ortalama 300 bin işgününün grevler sebebiyle kaybedildiği görülecek ve bunun ekonomik yönden sonucu kolayca hesaplanabilecektir. Yalnız İstanbul'da 1974 yılında grevler sebebiyle kaybedilen üretimin tutarı konfederasyonumuzca 360 milyon lira olarak tespit edilmiştir. Bu zararlara kanunsuz olaylar nedeniyle uğranılan ekonomik kayıpları eklediğimiz takdirde ülke kaybının endişe verecek ölçüye ulaştığı görülecektir. Bu konuda iki küçük örnek vermek isterim. Samsun'da sendikal rekabetin sebep olduğu bakır tesislerindeki sabotajın yarattığı bir aylık kaybın 1 milyar liraya yaklaştığı söylenmektedir. Yine İzmir'de denemesi yapılan kanunsuz genelgrev sebebiyle yalnız sanayi kesiminin uğradığı zarar 100 milyon TL.sına ulaşmaktadır. İşte bu iki müşahit örnek yasa dışı olayların ekonomiye getirdiği ağır mali yükü göstermeye yeterli olur kanısındayım"* demiştir[75].

Buna benzer görüşler başka yetkililerce de savunulmuştur. MESS Yönetim Kurulu eski Başkanlarından Şükrü Er de şöyle yakınmaktadır: *"İşyerlerimizde kanunsuz hareketler, direnişler her yıl artmaktadır. Son seneler kanunsuz eylem ve direnişlerde olaylar ayrıca işçilerimize de dönüktür. Geçen sene sendika militanları işçilerimizi ev ev dolaşarak tehditle ve döverek kanunsuz eylemlere ve grevlere zorluyorlardı. Bu sene iş silahla yürütüldü"*[76].

Kanımızca bu tür görüşleri paylaşmak güçtür. Bununla birlikte yaygın nitelik taşımayan olaylara ilişkin bazı gerçekleri de yansıtmaktadır. Bu durum sosyal barışın giderek bozulduğunu da göstermektedir.

Ancak, nesnel bir bakış açısıyla değerlendirdiğimizde, ülkemizde çalışan işçilerin sayısına oranla, grevlere katılan işçi sayısının kaygı verici düzeye ulaştığını söyleyemeyiz. Türkiye, grev hakkına sahip olup da bu hakkı oransal olarak, en az ölçülerde kullanan ülkeler arasında yer al-

75) **İşveren Bülteni,** Kasım 1975, sayı, 59.
76) **MESS,** 1 Aralık 1975, s. 255.

maktadır. Kıyaslamalar ve sayısal veriler bunu kanıtlamaktadır. Fakat son aylarda grevlerin birbiri ardından gelmesi; işçilerle sendikalar dışında gelişen nedenler ve kışkırtmalarla grevler sırasında bazı olaylar çıkması; sıkıyönetiminin, yasak rejiminin sağladığı rahatlığın ve benzeri alışkanlıkların son bulmaya başlamış olması; dikkatleri grevler üzerine çekmiş ve abartılı kaygıları yanında getirmiştir. Öte yandan sendikalar arası rekabetin ölçüsüz, sınırsız boyutlara vardığı, işverenlerin sendika farkı gözettiği ve sarı sendikacılığı teşvik eylediği, sendika rekabetinde bazı resmi makamların açıkça yan tuttuğu bir ortamda, işçi-işveren ilişkilerinin barışçı kalması zordur. Üstelik uyuşmazlıkların karşılıklı anlayış ve iyi niyet havası içinde çözülmesi hemen hemen olanaksızdır. Grevlerin çoğunun temelinde ekonomik nedenler yatar. Enflasyon dönemlerinde ücretlerin fiyatlara ayarlanmasındaki gecikmeler, satın alma gücünde beliren azalmalar, işçileri greve zorlar. Enflasyon durumunun sürekli ve aşırılığa vardığı dönemlerde, işverenlerin sağladığı kârın büyüklüğü, grevleri özendirici ayrı bir etken olarak ortaya çıkabilir. Fakat grev, karışık ve başka nedenlerin de oluşturduğu sosyal bir olaydır. Gerçekten, birçok durumda grev bir ifade biçimi, bir görüş açıklaması ya da bir davranıştır. Böyle olunca demokratik süreci tamamlayıcı bir nitelik kazanır[77]

Bu dönemdeki grevlerin nedenlerini birkaç ana etken içinde özetleyebiliriz. Önce ekonomsal olanlar üzerinde duralım. Enflasyonun hızlı olduğu yerlerde ve zamanlarda, sendikalar ne derece etkili olurlarsa olsunlar, ücretler fiyat artışlarını izlemekte yetersiz kalır. Nüfus artış hızının büyük, yatırımların çok sınırlı kaldığı durumlarda doğal olarak işsizlik yaygınlaşır. Bunların yaşandığı ülkelerde sendikalar ve grevler etkinliğini yitirir, gerçek ücretlerin gerilemesi önlenemez. 1970-1980 döneminde de böyle olmuştur. Nüfus artışı hızlı, yatırımlar yetersiz olunca ve işsizlik yaygınlaşıp kronikleşince, işçilerin dışa göçü hemen hemen durunca, öte yandan sıkıyönetimler nedeniyle çoğu kez askıya alınan grev hakkı işletilemeyince, ücretler fiyatların arkasında kalmış, istekler yoğunlaşmış, birikmiş ve ücretler yüzde on oranlarında gerçek değerini yitirmiştir. Başka bir deyişle, gerilemiştir.

Toplusözleşme mekanizması, kamu kesiminde olumlu sayılabilecek sonuçlarla fiyat artışlarını az çok yakından izlemeyi sağlarken, özel kesimde bu mekanizma, bir bakıma etkinliğini yitirmiştir. Özel kesim, sıkıyönetim uygulamalarının ve istihdam piyasasının kendinden yana işlemesinden yararlanmış ve sendikaların ücretleri ayarlama isteklerini çoğu kez yanıtsız bırakmıştır. İşte bu dönemde daha çok özel kesimde görülen grevlerin temel nedeni, bu ekonomik ve sosyal olaylar içinde aranmalıdır.

---

77) Grevler hakkında daha çok bilgi için bkz. Melda Sur, **Grev Kavramı**, İzmir, 1987 ve Ahmet Makal; **Grev Kuramları ve Uluslararası Farklılıklar**, Ankara, 1987.

Grevlerin yoğunlaşma eğilimi göstermesinin ikinci bir nedeni, yine özellikle özel kesimdeki kimi işverenlerinin sendika seçme özgürlüğünde izledikleri olumsuz ve yanlış politikalardır. Bir ülkede sendika kurma ve bir sendikaya üye olma hakkının tanınmış olması, tek başına yeterli değildir. Eğer bu hak korunmuyor, işverenler sendikalı işçilere farklı işlemler uyguluyor, sendikalar arasında fark gözetiyor ve sarı sendikacılığı özendirici yolu benimsiyorlarsa, çalışma barışı tehlikeye girer. Türkiye'de özel kesimdeki kimi işverenler, 1970-1980 döneminde çağdışı sayılan bu yolları denemekte ısrarlı olmuşlardır. Örneğin, DİSK'e bağlı sendikaları ve bu sendikaların işçilerini çeşitli yollardan baskı altına alma girişimini giderek yoğunlaştırmışlardır. 12 Mart ararejiminden yararlanarak, DİSK'e bağlı sendikalı işçileri işten çıkarma ile yetinmemişler, sarı sendikacılığa da özendirmelerle TÜRK-İŞ/DİSK rekabetinden yararlanmışlardır. İşte, sendikalarca sürdürülen bu farklı işlem, sarı sendikacılığa yönelme, sendikaların aralarındaki rekabeti bir sınırda tutma gereğinin bilincine varamamaları, grevlerin başta gelen nedenlerinden olmuş, birçok işyerinde işçi ve işveren ilişkilerini bozmuştur.

Birçok durumda işverenler, siyasal ve ideolojik nedenlerle kimi sendika ve sendika önderleriyle sürekli sürtüşme havası ve eğilimi içine girmişlerdir. Bu davranışları saptayan, gören sendikalar da bu dönemde toplu pazarlık görüşmelerinde katı bir tutum sergilemişlerdir.

Türkiye'de grev hakkının kötüye kullanılması, az rastlanan bir olaydır, sayıları sınırlıdır. Buna karşılık, lokavt hakkının bu dönemde de sık sık kötüye kullanılmasına tanık olduk. Bununla işçiler, sendikalar cezalandırılmak istenmektedir. Ekonomik konjonktürün, işgücü piyasasının lokavtlara da elverişli koşullar yarattığı ortamlar vardır.

Her ne olursa olsun, bir hakkın kullanılması üzerinde sürekli tartışmalar açılmasının hiçbir yararı yoktur. Tersine, işçi ve işveren ilişkilerinin, çalışma barışının bozulmasına yol açar. Kaldı ki, daha önce de değindiğimiz gibi Türkiye'de grev hakkı ne kötüye kullanılmış, ne de kaygı yaratacak boyutlara varmıştır.

İşçi ve işveren ilişkilerinin barış ve karşılıklı anlayış içinde oluşmasının bazı temel koşulları, ülkemizde yeteri kadar gelişmemiştir. İşletmeden başlayarak ulusal düzeye kadar ulaşan danışma, işbirliği ve katılma olgusunun önemi üzerinde bu dönemde de (1970-1980) yeterince durulmamıştır. Üretim içinde kuşkusuz, en az sermaye kadar önemli bir yeri olan emeği, işyerinin sanayiin ve ekonominin gidişinin ve kararlarının dışında tutmak çağımızın işçi-işveren ve işçi- yönetim anlayışına uygun düşmez.

Gelişmiş ülkelerin hemen tümünde uygulamada büyük ayrılıklar görülmekle birlikte, işletme düzeyinde bazı birimler oluşturulmasının zorunluğu kabul edilmiştir. Bu birimlerin görevleri işçileri temsil etmek, işletme yönetimi ile danışmanlık ilişkisi kurmak, görüşme ve işbirliğin-

de bulunmaktır. Bir bölüm ülkede bu aşamaya toplu iş sözleşmeleri içinde serbest pazarlık yolu ile ulaşılmıştır. Öteki bir bölümde ise, mevzuat başlıca rolü oynamaktadır.

Gelişen ülkelerde işletme düzeyinde işçilerle danışma, işbirliği yolunu açacak çalışmalar, denilebilir ki, henüz ilk aşamadadır, yaygın değildir. Bunun nedenleri, öyle anlaşılıyor ki, bu danışma ve işbirliği birimlerinin genellikle iyi anlaşılmamış bulunması, rollerinin ve işleyişlerinin gereği gibi bilinmemesi, işletme birimlerinin küçüklüğü ve güçlü sendikaların azlığı olarak belirtilebilir.

Türkiye bu konuda dün olduğu gibi, bugün de henüz ilk adımları bile atamamış durumdadır. Ne kamu kesimindeki işletmelerde, ne de özel kesimde, işletme düzeyinde danışma, işbirliği ve yönetime katılma söz konusu olmaktadır. Ne toplu görüşmeler, ne de mevzuat bu alanda bir rol oynamıştır.

5) YENİ DÖNEM - 1982 ANAYASASI

Bu dönem yakın tarihimizin kendine özgü bir dönemi olup, çağdaşlaşma çabalarının hızını kesen ve toplumu her alanda gerilere çeken nitelikler taşır. Bu oluşumda en simgesel olgu, laik devletin ve eğitimin bozulması ve parlamentoculuk örtüsü altında kişisel yönetimin egemenlik kurabilmiş olmasıdır. Bu duruma, özellikle 1983 seçimleri ile birlikte adım adım gelinmiş, toplumsal tepkilerle karşılaşılmayınca, bu yolun yolcularının cesareti artmıştır. Gittikçe büyüyerek süreklilik kazanan enflasyon-pahalılık yolu ile insanlar depolitize edilmiş, politikadan uzaklaştırılmıştır. Pahalılık az çok bilinçli olarak aşağılara çekilmeyerek halk geçim sıkıntılarının içinde öfkeli, fakat tepkisiz bir konuma getirilmiştir.

Demokrasi, insan hakları, sendikal hak ve özgürlükler... Bunlar çağdaş toplumların olmazsa olmazlarıdır. Çağdaş toplumu belirleyen en önemli öğelerden biri de sosyal politikadır. İçinde yaşadığımız dönem, Cumhuriyet tarihinde sosyal politikalara en çok yabancılaşmış olanıdır. Genellikle toplum, özellikle çalışan sınıflar son derece yoksullaşmıştır. Bu dönemde ücretlilerin ulusal gelirden aldıkları payın çok gerilediğini görüyoruz. Gerçekten, bu payın oranı 1979'da yüzde 33 iken, 1988'de yüzde 14'e düşmüştür. Buna karşılık, faiz-kâr gelirlilerinin payı yüzde 43'ten, yüzde 70'lere çıkmıştır. Bunun gibi tarım kesiminin payı da aynı dönemde yüzde 24'ten yüzde 15'lere kadar gerilemiştir.[78] Bu durumlar, 1980'li yıllarda izlenen ekonomik politikaların ne derece yanlış ve sosyal olmaktan uzak kaldığını göz önüne sermektedir. Şunu görüyoruz: Çalışanların ve köylülerin gelirleri enflasyon nedeni ile çok gerilemiş ve refah paylarına da adaletli ölçüler içinde ulaşamamışlardır. Örneğin, ulu-

78) ***Türk-İş:*** **Ekonomik Göstergeler, 40 tablo, 40 yorum. Ankara, 1989. s. 9.**

sal gelirin kişisel dağılımından nüfusun ilk yüzde yirmisi 1987'de yüzde 4 oranında bir pay alabildiği halde, son yüzde yirminin payı yüzde 55 olmuştur. Bu durum gelir dağılımı adaletsizliğinin hangi boyutlara ulaşmış olduğunu yalın bir biçimde göstermektedir. Kuşkusuz, bütün bu olumsuzluklar, izlenmekte olan liberal ekonomik politikaların ürünleri olup sağlıksız bir toplumun açık göstergeleridir.

12 Eylül askeri müdahalesi, parlamentoyu ve siyasal partileri kapatıp yeni bir düzen kurma nedenini 1970'li yılların ortalarından başlayarak, özellikle 1977 seçimlerinden sonra hızlanan terör ve anarşi olaylarına bağlamıştır. Oysa gerçek nedenler, bizce, ekonomik durumun yıkıntıya doğru gitmesi, enflasyonun yüzde yüzlere tırmanması, sermaye kesiminin CHP iktidarından ve onun desteklediğini sandığı sendikaların baskılarından kurtulmak için yapay olarak yarattığı yoklukların büyümesi gibi olumsuz yaklaşımlarda aranmalıdır. Uluslararası finans çevrelerinin bu müdahale ve oluşuma yabancı olmadıkları da söylenmelidir. 12 Eylül müdahalesi, aslında, 12 Mart 1971 müdahalesi sırasında çok söylenen *"sosyal uyarış ekonomik gelişmelerin önüne geçti"* yanılgısının bir uzantısı olmuştur. Böyle olduğu için 12 Eylül hareketi işçilere, onların örgütleri sendikalara, sendika hareketinin sol kanadını oluşturan Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonuna (DİSK'e), üniversitelere, özellikle Siyasal Bilgiler Fakültesine ve sol düşünceli aydın kesimine karşı gerçekleştirilmiştir. Böyle olduğu şundan anlaşılıyor ki, DİSK kapatılıp malvarlığına el konulmuştur. Yöneticileri tutuklanmış, suçlanmış ve mahkemeleri yıllarca süregelmiş, bir türlü sonuçlandırılamamıştır. Üniversitelerde ise, yeni bir düzen kurulmuş, bu düzen içinde bilimsel ve yönetsel özerklik yok edilmiş, sıkıyönetim uygulamalarından yararlanılarak sol düşünceli diye birçok değerli öğretim üyesi ve yardımcısı keyfi olarak üniversiteden uzaklaştırılmış, üniversitelerde terör havası estirilmiştir. Üniversite, adına yaraşır bir kurum olmaktan çıkarılmış ve özgür düşünce, eleştiri, geçmişin bir anısı olmuştur. Bilimsel yaşam bir kısırdöngü içine çekilmiştir. Gerçek anlamda üniversitesi olmayan bir ülkenin bilimi olamaz. O ülke, çağdaş olma niteliğini yitirir.

12 Eylül 1980 askeri darbesi ile demokratik parlamenter düzen yıkılmış; parlamento kapatılmış, anayasa kaldırılmıştır. Bir emekli amiralin yönetiminde sivillerden oluşan bir hükümet kurulmuştur. Bugünkü (1991) Cumhurbaşkanı, bu hükümette Başbakan Yardımcısı olarak görev almıştır. Bütün ülkeye yayılan acımasız ve hukuka hiç saygılı olmayan bir sıkıyönetim düzeni içinde yoğun tutuklamalar, bitmez tükenmez mahkemeler başlamıştır. Barış Derneği'nin yöneticileri büyük haksızlıklara uğramıştır. Cumhurbaşkanına toplu dilekçe vermek mahkeme konusu olmuş, basına sansür konulmuş ve otosansür olayı doğmuştur. Kitaplar ve partilerin çok değerli arşivleri yok edilmiştir. Bu karanlık dönem üç yıl sürmüştür. Ne var ki, bu askeri dönemden sonra yönetime

gelenler de 12 Eylül müdahalesinin uzantıları olmaktan öteye gidememiştir. Çünkü demokrasinin temel ilkelerine aykırı düzenlemelerle dolu 1982 Anayasasını ve ondan kaynaklanan yasaları olduğu gibi benimsemişlerdir. Demokrasiyi yanlış anladıkları gibi, bir seçimle parlamentonun oluşmasını demokrasi için yeterli saymışlardır. Oysa, 1983 genel seçimi güdümlü ve askeri yönetimin gölgesi altında yapılan bir seçimdir. Askeri cunta seçimlerden önce yeni partilerin kurulmasına izin vermiştir ama, kurulan yeni partilerin bir bölümünü, yani kendisi ile bütünleşmemiş olanları ve kurucularını veto etmiş, seçime katılmalarına engel olmuştur. 1983 seçimleri böylece yapılmış ve seçime yalnız üç partinin girmesine izin verilmiştir. Bunlar Milliyetçi Demokrasi Partisi, Halkçı Parti ve Anavatan Partisidir. Bugünkü Cumhurbaşkanının (Turgut Özal) başkanı olduğu Anavatan Partisi seçimi kazanarak hükümeti kurmuş ve iktidar olmuştur. Bu parti antidemokratik ve halkın çoğunluğunun parlamentoda temsiline olanak vermeyen bir seçim yasası ile 1987 seçimlerini de kazanma becerisini göstermiş ve Cumhuriyetin siyasal tarihinde görülmemiş bir durum ortaya çıkmıştır. Halk önünde azınlık olmaktan öteye gidemeyen bir parti, Büyük Millet Meclisinde sandalye sayısını büyük bir çoğunluğa dönüştürmenin yolunu da bulmuştur.

İşte, 1980 sonrasının sosyal oluşumları ve politikaları bu siyasal ortamın ürünleri olarak doğmuş ve toplumun önüne gelmiştir. Aslında bu dönemin bir sosyal politikası olduğu söylenemez. Hem uygulamalar, hem de anayasa (1982) ve yasalar sosyal politikayı, özellikle bu politikanın toplu olarak kullanılan hak ve özgürlükler yanını göz ardı etmiştir. Bununla da kalmayarak bu hak ve özgürlükleri olabildiğince sınırlamış ve etkinliklerini en az düzeye çekmiştir. 1980 sonrasının ürünleri olan sosyal politikalara ilişkin açıklamalardan önce, bir ölçüde yineleme pahasına da olsa 1982 Anayasası üzerinde yeniden kısa bir değerlendirme yapmanın yararına inanıyoruz.

Biliyoruz ki, anayasalar önemli belgelerdir. Genel olarak devletin siyasal, sosyal, ekonomik ve ideolojik alanda düzenini kurarlar. Bunlara ilişkin kurallar getirirler. Anayasalar çoğu kez yeni devletlerin, bağımsızlıklarına yeni kavuşan toplum ve ülkelerin doğuş ve kuruluşlarında ya da devrimlerin ve askeri müdahalelerin sonunda oluşurlar. Bu durumların istisnaları da olabilir. Örneğin Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk anayasası (1876), iç ve dış etkenlerin bir sentezi olarak gün ışığına çıkmıştır.

1980 Askeri müdahalesi ile kaldırılan 1961 Anayasasının yerine konacak yeni anayasanın nasıl bir felsefeden yola çıkılarak oluşacağının işaretleri verilmiştir. Devleti güçlendirmek; kişi haklarını olabildiğince sınırlayarak denetim altında tutmak, sosyal olanın önüne geçmek ve en önemlisi de devlette *kutsal nitelik* görmek, bu dönem felsefesinin en önemli öğelerini oluşturmuştur.

1982 Anayasasına, sermaye kesimi ile onun siyasal yaşamdaki örgütü ve temsilcisi milliyetçi-muhafazakâr kurumlar sahip çıkmıştır. Bunun nedenlerinin başında, kuşkusuz devlet gücünü geleneksel olarak ve genellikle ellerinde tutabilmiş olmaları ile işçi hak ve özgürlüklerine getirilen, çağımızın demokrasi anlayışına ters düşen yeni düzenlemeler gelir. Gerçi, 1982 Anayasası da *sosyal devlet* ilkesini (Mad. 2) benimsemiştir. İkinci bölümünü temel hak ve hürriyetler, üçüncü bölümünü de sosyal ve ekonomik haklar ve ödevlere ayırmıştır. Böyle olmakla birlikte, 1982 Anayasası ile sosyal devletten uzaklaşıldığı ve sağlıklı bir demokrasinin gerçekleşemeyeceği düşüncesi yaygındır.

12 Eylül 1980 askeri müdahalesinden sonra DİSK kapatılmış, fakat Türk-İş'e dokunulmamıştır. Bilindiği gibi Türk-İş kurulduğu yıldan (1952) bu yana Türkiye işçi sınıfının en yüksek düzeydeki örgütü olmuştur. İzlemiş olduğu ılımlı politikalara karşın Türk-İş, 1982 Anayasasının özellikle sosyal ve ekonomik haklarla özgürlüklere ilişkin düzenlemelerinin Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonunun önerileri doğrultusunda oluştuğunu söylemekten geri kalmamış ve bu düşüncesini her fırsatta açıklamıştır. 1982 Anayasa tasarısı Danışma Meclisinde görüşülürken *Türk-İş'in Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısına İlişkin Görüşü* başlığını taşıyan bir açıklamada şu haklı görüş belirtilmiştir: *"Anayasa tasarısına göre Türkiye bir sosyal devlettir. Sosyal devlet kişilere yalnız klasik özgürlükleri sağlamakla yetinmeyip onların insan gibi yaşamaları için zorunlu maddi ihtiyaçlarını karşılamalarını da kendine görev kabul eden devlettir. İktisaden zayıf olan kişiler, özellikle işleri bakımından başkalarına bağımlı olan işçiler, dar gelirliler devlet tarafından korunacaktır. 1961 Anayasasının 41. maddesinde belirtildiği gibi, iktisadi ve sosyal hayat, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenlenecektir. 42. maddesinde açıklandığı üzere, devlet çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadi ve mali tedbirlerle çalışanları koruyacaktır. Oysa, sosyal devletin bu ödevleri anayasa tasarısından atılmıştır. Tasarlanan yeni yapıda devletin, çalışanları koruyucu sosyal, iktisadi ve mali tedbirler alma ödevi yoktur. Devlet, tasarının 51. maddesine göre artık... işçi-işveren ilişkilerinde menfaatler dengesini koruyacaktır... Anayasa tasarısının bu dengeyi korumak için (!) bulduğu çözüm ise, işçi hak ve özgürlüklerini kısıtlamak, bazı kesimler için ortadan kaldırmaktır. Böyle bir devlet sosyal bir devlet değildir."* Bu haklı görüş, askeri rejim tarafından atanan Danışma Meclisinde bir yankı bulmamıştır. Türk-İş'in bu görüş ve belirlemeleri doğrudur. İşveren kesiminin düşünce ve önerileri 1982'deki anayasa tasarısına, oradan da Sendikalar Yasası tasarısına geniş ölçüde yansımıştır.

Atamalı bir meclis tarafından (DM) hazırlanıp Milli Güvenlik Kurulu

tarafından gözden geçirilip son biçimi ve içeriği saptanan anayasa tasarısı son derece antidemokratik bir yöntem içinde halkın onayına sunulmuş ve kabul olunarak 2709 Sayılı Yasa ile 7.11.1982 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

1982 Anayasası, ekonomik ve sosyal haklara (sosyal politikaya) ilişkin olarak, özellikle sendikalar söz konusu olduğunda ayrıntılı düzenlemeler yapmış ve sonraki yasa koyucuları bağlamak istemiştir. 12 Eylül 1980 askeri yönetimi demokrasiden uzaklaşmış bütün siyasal rejimlerde görüldüğü gibi toplu olarak kullanılan hak ve özgürlüklere karşı duyduğu kuşkuyu geniş ölçülerde anayasaya yansıtmıştır. Önce toplu olarak kullanılan hak ve özgürlükler üzerinde duracağız.

A) Anayasa ve Sendika Hakkı

Sendika hakkının temel bir insan hakkı olarak genellikle benimsendiğini biliyoruz. Böyle olmakla birlikte, bu konu hem öğretide, hem de uygulama ve düzenlemelerde sürekli tartışılagelmiştir. Sendikanın çok amaçlı, kendine özgü ve işçiler tarafından kurulan bir tür dernek olduğuna önceki açıklamalarımızda kısaca değinmiştik. Başlıca işleyinin de işçilerin ekonomik, sosyal ve kültürel haklarını, özgürlük ve çıkarlarını savunmak çizgisinde odaklandığına işaret etmiştik. Emek ile sermaye arasında ulusal gelirin bölüşümünün adil ölçüler içinde gerçekleşmesi için işveren kesimi ile kurulacak ilişkilerde pazarlık gücü dengesinin oluşturulabilmesinin başlıca ve etkin aracının sendika olabileceğine açıklık getirmeye çalışmıştık. Böyle olmakla birlikte, özellikle liberal bırakınız yapsıncı olanda, sendikanın varlığı, gerekliliği hep tartışma konusu olmuştur. Bu tartışma, liberal öğretinin-doktrinin kurucusu olan Adam Smith'in düşüncelerinden başlayarak günümüze kadar uzanmıştır. Adam Smith sendikayı bir pazarlık, bir denge aracı olarak görmüştür. Çünkü işverenler örgütlenmemiş olsalar da varlıklarını her yerde duyururlar. Ücretleri yükseltmemek için aralarında sanki gizli ve sessiz bir anlaşma vardır. Fakat Adam Smith'in bu konudaki düşünceleri bütün liberaller tarafından benimsenmiş değildir. Çünkü genelde liberal düşünce, emeği de bir *mal* saydığından, onu fiyatı olan ücretin sunum ve istem kurallarına uyarak serbestçe oluşmasını gerekli görür. Ö nedenle sendikanın bir pazarlıkçı olarak emek ile sermaye, yani işçi ile işveren arasına girmemesi gerektiğini savunur. Liberal düşünceye göre sendikanın müdahalesi aslında ekonominin doğal yasalarının işlemesine engel olur ve doğada varolan dengeyi ve uyumu bozar.[79] Bu düşünce günümüzde ünlü liberal Milton Friedman tarafından savunulmakta ve

79) Öğretilerin sendika konusundaki düşünceleri hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz. Cahit Talas; **Sosyal Ekonomi**, Ankara, 1976, s. 162-166.

sendikaların aslında işçi sınıfına zararlı olduğunu ileri sürmektedir. Diyor ki Friedman, "sendikalar.. işgücü kullanımını çarpıtmakla işçilere bir bütün olarak zarar vermekle kalmamış en dezavantajlı işçiler için elde bulunan fırsatları azaltarak çalışan sınıfın gelirlerini daha da eşitsiz hale getirmişlerdir."[80] Friedman'a göre sendika olsa da olmasa da işçiler pazarda oluşan ücretleri alırlar. Bu düşüncenin son derece tartışmalı olduğunu, bireysel iş bağıtı ile toplu pazarlık düzenini aynı düzeyde ve etkinlikte görmek gibi bir yanılgıya düştüğünü söylemek gerekir.

Bilindiği gibi 12 Eylül 1980 askeri müdahalesi ile Türkiye'de demokrasi askıya alınmıştır. İyi hazırlanmamış çağdışı bir anayasa, kamuoyunda tartışılmaksızın ve tek yanlı bir tanıtma ile halkoylamasına sunulmuş ve 1982'de kabul edilmiştir. 1983'te de seçimler yapılmıştır. Beklenirdi ki, bu seçimlerle bir ara dönemi son bulsun, hızla klasik ve batılı anlamı, ölçüleri içinde demokrasiye dönülsün. Oysa, böyle olmamıştır. Seçimi yapılarak bir parlamentonun oluşması ve bir hükümet kurulması ile demokrasiye yeniden ulaşılacağı sanılmıştır. Bu tutumla daha başlangıçta yanlış bir yola girilmiştir. 1982 Anayasası ile özgürlükçü, çoğulcu ve katılımcı bir demokrasinin kurulamayacağı düşünülememiştir. Demokrasinin olmazsa olmazlarından kabul edilen sendikal hakların sınırlanmasına, yasaklanmasına karşı yapılan uyarılara önem verilmemiştir. Daha çok işveren kesiminden gelen öneri ve istekler ağırlık kazanmıştır.

Danışma Meclisi içinden oluşturulan bir komisyonca hazırlanan ve önemli değişikliklere uğramaksızın bu Meclisten geçen anayasa taslağı görüşülürken, ayakta kalabilmiş işçi kesimi, doğru ve yerinde uyarılar yapmış olmakla birlikte, geleneksel politikasının sınırları içinde kalmıştır. Yani sözlü eleştirilerinin dışına çıkmayı, başka etkinlikler aramayı denememiştir. Türk-İş, 1982'de demiştir ki, *"Türkiye, anayasa tasarısına göre de bir sosyal devlettir. Ne var ki, anayasa tasarısı bu şekli ile benimsendiği takdirde, devletin bu hayati niteliği kâğıt üzerinde kalmaya mahkûmdur.*

Sosyal devlet kişilere yalnız klasik özgürlükleri sağlamakla yetinmeyip onların insan gibi yaşamaları için zorunlu maddi ihtiyaçlarını karşılamalarında kendine görev kabul eden devlettir. İktisaden zayıf olan kişiler, özellikle işleri bakımından başkalarına bağımlı olan işçiler, dar gelirliler, devlet tarafından korunacaktır... Tasarlanan yeni yapıda devletin çalışanları koruyucu sosyal, iktisadi ve mali tedbirler alma ödevi yoktur....

Sosyal devleti içine sindiremeyen anayasa tasarısında işçi-işveren ilişkilerinde çalışma barışını kurmak adına, barışa değil sosyal bunalımlara yol açabilecek bir düzenleme yapılmıştır.

---

80) Milton Friedman; **Kapitalizm ve Özgürlük** (Türkçesi, Doğan Erberk ve Nilgün Himmetoğlu), Ankara, 1988, s. 204.

Halksızlık, çoğulcu, özgürlükçü demokrasinin temelini oluşturan eşitlik ilkesinin çiğnenmesine yol açmıştır.

Halksızlık ve eşitsizliğin kaynağı.... bütün işveren isteklerinin geniş ölçüde madde madde anayasada kurumlaştırılmış olmasıdır." [81]

Bu ve bu tür eleştirilere karşın tasarı, Danışma Meclisinden fazla bir değişikliğe uğramaksızın geçmiş ve 1982 Kasımında halkoylamasına sunularak Türkiye Cumhuriyetinin yeni anayasası olmuştur. Bu anayasanın 51. ve 52. maddeleri sendika kurma hakkına ilişkindir. Bu maddelerde ayrıntılara uzanan ve sınırlayıcı bir düzenleme niteliği taşıyan hükümler yer almıştır. Oysa bilindiği gibi anayasalar, genellikle ilkeleri benimser, düzenlemeleri yasalara bırakırlar. Çünkü yasaların değişen koşullara ayarlanması, daha kolay, anayasaların ise güçtür. Özel yöntemlerden geçmek gerekir. Bu da zaman zaman kemikleşme yaratır, *bunalımlara neden* olabilir. Sendikalara ve işçilere karşı duyulan kuşku ayrıntılara varan düzenlemelere yol açmıştır. Anayasanın (1982) 51. maddesinde deniliyor ki, *"işçiler ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma hakkına sahiptirler.*

Sendikalar veya üst kuruluşlarını kurabilmek için kanunun gösterdiği bilgi ve belgelerin kanunda belirtilen yetkili mercie verilmesi yeterlidir. Bu bilgi ve belgelerin kanuna aykırılığının tesbiti halinde yetkili merci sendika veya üst kuruluşun faaliyetinin durdurulması veya kapatılması için mahkemeye başvurur.

Sendikalara üye olmak veya üyelikten ayrılmak serbesttir.

Hiç kimse sendikaya üye olmaya, üye kalmaya, üyelikten ayrılmaya zorlanamaz.

İşçiler ve işverenler aynı zamanda birden fazla sendikaya üye olamazlar.

Herhangi bir işyerinde çalışabilmek, işçi sendikasına üye olmak veya üye olmamak şartına bağlanamaz.

İşçi sendika ve üst kuruluşlarında yönetici olabilmek için, en az on yıl bilfiil işçi olarak çalışmış olma şartı aranır.

Sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri, anayasada belirlenen cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı olamaz." Görüldüğü gibi sendikalara karşı duyulan kuşku, önyargı bu uzun ve anayasa tekniklerine uymayan bir madde ile ortaya konulmuştur. Çalışanların bir bölümüne sendika kurma hakkı tanınmış, fakat bu hakkın kullanılması zorlaştırılmış, bir dizi koşula bağlanmıştır. Açıkça yasaklanmamıştır, ama kamu hizmeti görevlilerinin, yani memurların

81) **Türk-İş'in Anayasa Tasarısına İlişkin Görüş ve Önerileri,** (tarihsiz ve basıldığı yer belirsiz broşür), s. 11-13.

sendika kurma hakkı konusunda tamamıyla sessiz kalınmıştır. 1961 Anayasasının sendika hakkına ilişkin 46. maddesi ile karşılaştırıldığında hem içerik, hem de biçim bakımından çok gerilere düşüldüğünü hemen saptayabiliriz. Bunu 52. madde de açık olarak önümüze getiriyor. Bu madde ile de özgür sendikacılıkla bağdaşmayacak ölçülerde sendikaların faaliyetleri, çalışma alanları sınırlanmaktadır. Bu 52. maddede de deniliyor ki, *"Sendikalar, 13'üncü maddede sayılan genel sınırlamalara aykırı hareket edemeyecekleri gibi, siyasi amaç güdemezler, siyasi faaliyette bulunamazlar, siyasi partilerden destek göremezler ve onlara destek olamazlar; derneklerle, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve vakıflarla bu amaçlarla ortak hareket edemezler.*

İşyerinde sendikal faaliyette bulunma o işyerinde çalışmamayı haklı göstermez.

Sendikalar üzerindeki devletin, idari ve mali denetimi ile gelir ve giderleri, üye aidatının sendikaya ödenmesi şekli kanunla düzenlenir.

Sendikalar gelirlerini amaçları dışında kullanamazlar, tüm gelirlerini devlet bankalarında muhafaza ederler." Sendikaların kurulması, metinde görüldüğü gibi açıkça yasaklanmamıştır ama, etkinlikleri, toplumsal, demokratik, siyasal görev ve nitelikleri açıkça göz ardı edilerek sanki toplumdan soyutlanmıştır. Sendikal hak, bir altın kafes içine çekilmek istenmiştir. Kuşkusuz, bu demokratik temel insan hakkına getirilen aşırı kuşkunun ürünü kısıtlamalar, sendika hakkına ilişkin uluslararası normlara, özellikle Uluslararası Çalışma Örgütünün (ILO) 1948'de kabul ettiği Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesine aykırı çerçeveler getirerek, ülkeyi uluslararası platformlarda zor durumlarla karşı karşıya bırakmıştır. Türkiye'ye, imzalayarak ve onaylayarak yükümlülükler üstlendiği uluslararası belgelere uymaması konusunda en yoğun baskı, en çok Avrupa Konseyi ile Uluslararası Çalışma Örgütünden gelmiştir. Anayasa değiştirilmeden, kimi hak ve özgürlüklere karşı duyulan çağdışı kalmış anlayıştan arınmadan; baskılara, kınamalara uğrama ve özel listelere alınma durumlarından kurtulmak, uluslararası alanlarda saygınlık kazanmak olanaksızdır. Uluslararası Çalışma Örgütünün baskı ve kınamalarından kurtulmak amacıyla Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasalarında yapılan yüzeysel değişiklikler, doğal olarak hem sıkıntıları, hem de ilişkileri olumsuz yönde etkilemekte, bir oyalama yöntemi niteliğinde görülmektedir. Cumhuriyet döneminin hiçbir anayasasında insan hak ve özgürlüklerine getirilen sınırlamalar, 1982 Anayasasındaki olumsuz boyutlara ulaşmamıştır. Aslında 1982 Anayasası, son derece muhafazakâr-tutucu bir anlayışın ürünüdür. Hak ve özgürlükler önce genel bir sınırlamaya bağlanmıştır (Mad.13). Sonra da her birini kendi içinde sınırlama yoluna gidilmiştir. Sendika, toplu pazarlık, grev hakları ve lokavt söz konusu olduğunda ise, işveren kesiminin istek ve önerileri geniş ölçülerde ağırlık

kazanmış, anayasaya yansımıştır[82]. Buna karşılık, Türk-İş'in anayasa tasarısında işçi konularına, sendikal hak ve özgürlüklerine ilişkin olarak Danışma Meclisine sunduğu iyileştirme önerileri yankı bulmamıştır.

Baştan beri yapageldiğimiz açıklamalarda birçok kez sendikal haklar ve özgürlüklerle ilgili yasaların siyasal rejimin nitelikleri ile doğrudan bağlantılı olduğuna yeri geldiğinde değinmiştik. 1982 Anayasası ile özgürlükçü, çoğulcu ve katılımcı bir demokrasiye ulaşabilmenin olanaksızlığı ortadadır. Bu anayasa, bir yandan verir ve tanır görünmekte, bir yandan da verdiklerini fazlasıyla geri almaktadır. Bu nedenle sendikal hak ve özgürlüklerin 1982 Anayasasında bu derece sınırlı tutulmuş olmasını doğal görmek gerekir. Kısaca söylemek gerekirse, bir ülkede ne kadar demokrasi varsa, sendikal haklar da o kadar vardır.

B) Anayasa ve Toplu Pazarlık-Toplu Sözleşme Hakkı

Toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmesi konusu da anayasada (1982) 53. madde ile kimi kurallara bağlanmıştır. 1961 Anayasası ve 1963 Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası ile ülkemizin sosyal politika uygulamaları ve kısa tarihli gelenekleri içinde yer alan bu temel hakka ilişkin olarak 1982 Anayasası diyor ki, *"işçiler ve işverenler karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacı ile toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler.*

Toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağı kanunla düzenlenir.

Aynı işyerinde, aynı dönem için, birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaz ve uygulanamaz." Bu madde, sözümona işçi ile işvereni ekonomik ve sosyal bakımdan eşit koruma havasındadır. Oysa, toplu iş sözleşmeleri işçileri bireysel bağıtın neden olabileceği sömürülerden korumak amacı ile özellikle işçi sınıfının ısrarlı olduğu ve yararlandığı bir sosyal politika, bir savunma aracıdır. Bunda, işverenin de ekonomik ve sosyal durumunu düzenlemek amacı görmek, kurumun niteliğini saptırmaya yönelik bir yanlıştır. Doğru olan 1961 Anayasasının 47 maddesinde belirlendiği gibi, *"işçilerin işverenlerle olan münasebetlerinde, iktisadi ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla toplu sözleşme..."* yapmalarıdır. Amaç, işverenin ekonomik ve sosyal durumunun nasıl iyileştirileceğini tartışmak değildir. Ayrıca toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağının bir yasa ile düzenlenmesinin ve bir işyerinde aynı dönem için birden çok toplu iş sözleşmesi yapılamayacağının ve uygulanamayacağının hükme bağlanması toplu iş sözleşmesi kurumunun serbestlik ve müdahalesizlik felsefesi ile de uyumlu değildir. Burada da sermaye kesiminin ağırlığı ve etkinliği gün ışığına çıkmıştır. Öte yandan, Türkiye'nin de 1951'de onayladığı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı-

82) **Türk-İş: Anayasa Tasarısı İşveren İsteklerine Göre Hazırlandı, İşte İspatı**, Ankara, 1982.

nın Korunmasına İlişkin 98 Sayılı Sözleşmenin temel düşüncesi ve anlayışı da anayasanın 53. maddesindeki sınırlamalarla kolay bağdaşmaz. Hemen eklemeliyiz ki, 1980 askeri müdahalesi ile toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmesi dönemi, 1983'ün sonuna kadar askıya alınmıştır. Ücretlerin, öteki çalışma koşullarının özgür görüşme ve anlaşmalarla belirlenmesi, ya da oluşturulması yerine zorunlu tahkim sistemine geçilmiştir. Bu dönemden başlayarak, ücretler günümüze doğru dramatik ölçülerde gerçek değer kaybına uğramıştır.

C) Anayasa, Grev Hakkı ve Lokavt

Benimsediği müdahale ve düzenleme tutkusuna uyarak, anayasanın (1982) 54. maddesi, grev hakkını ve lokavtı sınırlamaya, daraltmaya dönük düzenlemelerle donatılmıştır. Önce şunu belirtelim. Açık olarak hak niteliği tanınmamış olmakla birlikte lokavt, anayasaya geçmiştir. Böylece, grev ile lokavt bir bakıma eşdeğerde görülmüş, eşdeğerde birer hakmış gibi bir felsefeden yola çıkılmıştır. Oysa biliyoruz ki, grev bir denge aracıdır ve işverenin, daha kapsamlı deyimi ile sermayenin, ekonomik gücünü toplu iş sözleşmesi görüşmelerinde dengelemeyi amaçlar. İşvereni adil davranmaya, işletmede, kurumda ve işçi-işveren ilişkilerinde hakça çözümlere yaklaşmaya zorlar. Sömürü eğilimlerine ekonomik ve sosyal yaptırımlarla engel olmayı amaçlar. Lokavt ise, aynı nitelikleri taşımaz. Aslında bir tehdit ve bir saldırı aracıdır. Ekonomik bakımdan işveren çok güçlüdür. Grev nedeni ile aç kalma tehdidi altında değildir. Oysa lokavt, hele uzunca sürebilecek bir lokavtsa işçi ve ailesi için ağır ekonomik sorunlar getirir. Çünkü, ücret kesilir. İşçinin geliri ücretten oluştuğuna ve bununla günü gününe yaşadığına göre grev ile lokavtı eşdeğerde görmek son derece haksız ve toplumsal açıdan da sakıncalıdır. Anayasanın 54. maddesinde deniliyor ki, *'Toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında, uyuşmazlık çıkması halinde işçiler grev hakkına sahiptirler. Bu hakkın kullanılmasının, işverenin lokavta başvurmasının usul ve şartları ile kapsam ve istisnaları kanunla düzenlenir.*

Grev hakkı ve lokavt iyi niyet kurallarına aykırı bir tarzda toplum zararına ve milli serveti tahrip edecek şekilde kullanılamaz.

Grev esnasında greve katılan işçilerin ve sendikanın kasıtlı veya kusurlu hareketleri sonucu, grev uygulanan işyerinde sebep oldukları maddi zarardan sendika sorumludur.

Grev ve lokavtın yasaklanabileceği veya ertelenebileceği haller ve işyerleri kanunla düzenlenir.

Grev ve lokavtın yasaklandığı hallerde veya ertelendiği durumlarda ertelemenin sonunda uyuşmazlık Yüksek Hakem Kurulunda çözülür. Uyuşmazlığın her safhasında taraflar da anlaşarak Yüksek Hakem Kuru-

luna başvurabilir. Yüksek Hakem Kurulunun kararları kesindir ve toplu iş sözleşmesi hükmündedir.

Yüksek Hakem Kurulunun kuruluş ve görevleri kanunla düzenlenir.

Siyasal amaçlı grev ve lokavt, dayanışma grev ve lokavtı, genel grev ve lokavt, işyeri işgali, işi yavaşlatma, verim düşürme ve diğer direnişler yapılamaz.

Greve katılmayanların işyerinde çalışmaları, greve katılanlar tarafından hiçbir şekilde engellenemez." Bu uzun madde de görüldüğü gibi, aşırı sınırlama, yasaklama ve düzenleyici hükümlerle doludur. İşçilerin toplu olarak kullandıkları haklara karşı duyulan kuşku ve önyargı grev hakkı konusuna da geniş ölçüde yansımıştır. 1961 Anayasası ile arkada bırakılan yasaklama geleneği, hakkı açıkça yasaklamaksızın, fakat hakkın özünü de zedeleyerek sürdürülmek istenmiştir. Ceza Yasasına, İş Yasasına ve Sendikalar ve Sendika Birlikleri Yasasına (1947) giren yasaklar 1961 Anayasasının ışığı altında Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası ile (1963) sosyal politika tarihimizin arkalarında bırakılırken, 1982 Anayasası, felsefesinin ve önyargılarının doğal bir sonucu olarak grev hakkını etkinliğinden yoksun bırakma yollarını aramıştır. Yukardaki uzun grev hakkı maddesinin 1961 Anayasasındaki karşılığı toplusözleşme hakkını da içeren şu kısa ve sade 47. madde idi: *"işçiler, işverenlerle olan münasebetlerinde, iktisadi ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacı ile toplusözleşme ve grev hakkına sahiptirler. Grev hakkının kullanılması ve istisnaları ve işverenlerin hakları kanunla düzenlenir."*

Sözünü ettiğimiz iki anayasanın iki maddesi bütünün temel felsefelerine sadık kalınarak birbirinden çok farklı iki görüşü yansıtmaktadır. 1961 Anayasası demokratik, özgürlükçü ve insan haklarına geniş ölçüde açık nitelikler taşır. Buna karşı, 1982 Anayasası bir tepki ürünü olup 1980 öncesi dönemde yaşanan toplumsal olayların kaynağını yürürlükteki anayasada gördüğü ve yanlış tanılar koyduğu için demokrasinin temel kuralları ve insan haklarına geniş ölçüde açık nitelikler taşır. Buna karşı, 1982 Anayasası bir tepki ürünü olup 1980 öncesi dönemde yaşanan toplumsal olayların kaynağını yürürlükteki anayasada gördüğü ve yanlış tanılar koyduğu için demokrasinin temel kuralları ve insan hakları ile ters düşen aşırı sınırlamalara, yasaklamalara ve bir anayasa içinde çok ayrıntı sayılabilecek düzenlemelere uzanmıştır. O nedenle, hem bu anayasa ile demokrasi olmaz nitelemesi ile bir yere oturtulmuş, hem de bugünkü toplumsal ve siyasal sıkıntıların, bunalımların kaynağı olmuştur. Çünkü bu oluşum içinde bütün kurum ve kuralları ile donatılmış bir demokratik düzene ulaşmayı engellemektedir. Grev hakkını yalnız toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında çıkan uyuşmazlık durumları ile sınırladığı, böylece hak grevini göz ardı ettiği, çeşitli grev türlerini yasakladığı, bakanlar kuruluna grevleri erte-

leme ve Yüksek Hakem Kuruluna götürme yetkisi tanıdığı için grev hakkı bakımından son derece katı bir yol benimsemiştir. Daha sonra göreceğimiz üzere grev yapılamayacak durumları ve işleri oldukça geniş tuttuğu için antidemokratik niteliği daha da belirginleşmiştir.

Ç) Anayasada Öteki Sosyal ve Ekonomik Haklar

Yukarıda 1982 Anayasasının toplu olarak kullanılan hak ve özgürlüklere ne derece soğuk baktığını yeri geldikçe vurguladık. Aşağıda anayasanın bireysel nitelikli, devlete görev yükleyen ve çoğu kez devletin bir edimini, görevini gerektiren haklara tarihsel görüngeleri içinde kısaca değineceğiz. Hemen söyleyelim ki, 1982 Anayasası burada da 1961 Anayasasından geniş ölçüde esinlenmiş, fakat bunun yanında devletin görev ve sorumluluklarını oldukça yüzeysele indirgemiştir.

1982 Anayasası da 1961 Anayasası gibi üçüncü bölümünü *Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Özgürlüklere* ayırmıştır. Bunları on iki başlık altında toplamıştır. Bu başlıkların çoğu madde başlığı niteliğindedir. Bir bölümü genel kapsamlı olup toplumun bütün kesimlerini ilgilendirmektedir. Örneğin, *Ailenin Korunması, Eğitim ve Öğrenim Hakkı ve Ödevi, Kıyılardan Yararlanma, Toprak Mülkiyeti, Kamulaştırma ve Devletleştirme* böyledir. Öteki bölüm ise, emek ve sermaye kesimlerini ilgilendirmekte; onların hak, çıkar ve özgürlüklerine dönük ilkeleri içermektedir. Örneğin çalışma ve sözleşme özgürlüğü, çalışma ile ilgili hükümler, çalışma şartları, dinlenme hakkı, sendika kurma hakkı gibi. Sosyal ve ekonomik hakların anayasalarda yer alınası İkinci Dünya Savaşından sonra yapılan anayasalarda giderek artan ölçülerde yer almış ve İnsan Hakları Evrensel Bildirisinin (1948) Birleşmiş Milletler tarafından kabul olunması ile yaygınlık kazanmıştır. 1961 Anayasası bu oluşum ve gelişimlere oldukça geniş yer vermiş, oradan da önemli sınırlama ve daralmalardan geçerek 1982 Anayasasına yansımıştır. Biz burada genel nitelikli sosyal ve ekonomik hakları atlayarak çalışma yaşamına ilişkin olanlar üzerinde duracağız.

a) Çalışma ve Sözleşme Özgürlüğü: Anayasanın (1982) çalışma ve sözleşme özgürlüğünü belirleyen 48. maddesi aynen 1961 Anayasasındaki gibidir. Bu maddeye göre *"Herkes dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetine sahiptir, özel teşebbüsler kurmak serbesttir.*

Devlet, özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır." Aslında Türkiye'de özel girişimlerin yasaklanması, genellikle söz konusu olmamıştır. Savunma sanayii, kimi alkollü içkilerin üretilmesi gibi halkın güvenliğini ve sağlığını ilgilendiren konular

dışında özel girişimcilik her zaman özendirilerek korunmuştur. Bizce daha önemli olan bu 48. madde içinde yer alan çalışma özgürlüğüdür. Burada devlet, kişinin karşısına çıkmaktadır. Örneğin Türkiye'de kadınlar yönetimin belli işlerinde çalışma özgürlüğüne sahip bulunmuyorlar. Yakın bir geçmişe kadar kadınlar diledikleri alanlarda çalışamıyorlar, vali ve kaymakam olamıyorlardı. Cinsiyet ayrımına dayanan bu sınırlama ile uygulamalar kuşkusuz, anayasanın özgürlük ilkesi ile çatışır durumdadır. 48. maddenin ikinci bendi ise şöyledir: *"Devlet, özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlilik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirler alır."* Bu hüküm, 1982 Anayasasının hazırlandığı dönemin liberalciliğine ve sermayenin ayrıcalıklı bir konumda tutulmasına öncelikle yer veren genel tercihine uygundur. Uygulanan politikalarla ekonomik bakımdan zayıf ve korunmaya daha çok gereksinim duyan emekçi kesiminden sermaye kesimine haksız gelir aktarmaları sağlanmış ve bu yoldan toplumun ekonomik ve sosyal dengeleri bozulmuştur. Gelir dağılımı adaletsizliği alabildiğine derinleşmiştir.

b) Çalışma İle İlgili Hükümler: Bu başlık altında, 1) çalışma hakkı ve ödevi, 2) çalışma şartları ve dinlenme hakları, 3) sendika kurma hakkı ile, 4) sendikal faaliyet konuları açıklanıyor. Bu son iki konunun toplu iş sözleşmesi, grev hakkı ve lokavttan ayrı tutularak önceki iki konu ile bir arada ele alınması, bize göre doğru değildir. Bunların *sendikal haklar* başlığı altında ve grev, toplusözleşme ile birlikte toplu olarak kullanılan hak ve özgürlükler adı ile ele alınması, kuşkusuz daha yerinde olurdu.

Anayasanın 49. maddesi Çalışma Hakkı ve Ödevi başlığını taşıyor ve, *"Çalışma herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları korumak, çalışmayı desteklemek ve işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri alır.*

Devlet, işçi-işveren ilişkilerinde çalışma barışının sağlanmasını kolaylaştırıcı ve koruyucu tedbirler alır." Burada da 1961 Anayasasının getirdiği ilkelerin, temelde az çok benimsendiğini görüyoruz. Gelgelelim anlatım biçimi ile, çoğu kez öyle istendiği için düşünce güçsüzlüğe uğruyor. Örneğin, 1961 Anayasasının 42. maddesindeki, *"Devlet çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için, sosyal, iktisadi ve mali tedbirlerle çalışanları korur ve çalışanları destekler"* anlatımı ile 1982 Anayasasının 49. maddesinin yukarıdaki ikinci fıkrası değişik nitelikler göstermekte, aynı gücü taşımamaktadır. Öte yandan 1982 Anayasasında, çalışmanın herkesin hakkı olduğunu açıklayan devlet, düşünce ayrımına dayanan farklı uygulamaları kural durumuna getirerek insanları çalışma hakkından yoksun bırakmakta, dolaylı ola-

rak yaşamı hakkını da tehdit etmektedir. Öte yandan, yukarıdaki 49. maddenin son fıkrasına, hiç yeri olmadığı halde bir de *çalışma barışı* konusunu eklemiştir.

Çalışma ödevi konusunda 49. maddede bir açıklık yoktur. Oysa, maddenin başlığı *Çalışma Hakkı ve Ödevi* olarak düzenlenmiştir. 1961 Anayasasının 42. maddesi bu konuda açıktır. *Angaryanın yasak olduğu* açıklandıktan sonra, *"Memleket ihtiyaçlarının zorunlu kıldığı alanlarda vatandaşlık ödevi niteliği olan beden veya fikir çalışmalarının şekil ve şartları demokratik esaslara uygun olarak kanunla düzenlenir"* denilmiştir. Görüldüğü üzere, 1961 Anayasasında *çalışma ödevi* kimi koşullara bağlanmıştır. Bunlar, 1) ülke gereksinimlerinin bir zorunluluk yaratması, 2) vatandaşlık ödevi niteliği taşıması ve 3) *demokratik esaslara* uygun olarak yasa ile düzenlemesidir. 1982 Anayasası ise *çalışma ödevini* Kişinin Hakları ve Ödevleri başlıklı ikinci bölümün 18. maddesi içinde düzenlemiştir. Buna göre *"Hiç kimse zorla çalıştırılamaz. Angarya yasaktır.*

Şekil ve şartları kanunla düzenlenmek üzere hükümlülük veya tutukluluk süreleri içindeki çalıştırmalar, olağanüstü hallerde vatandaşlardan istenecek hizmetler, ülke ihtiyaçlarının zorunlu kıldığı alanlarda öngörülen vatandaşlık ödevi niteliğindeki beden ve fikir çalışmaları zorla çalıştırma sayılmaz." Önce şunu belirleyelim. Zorla çalıştırma ile angaryanın birbirine karıştırılmaması yerinde olmuştur. Zorla çalıştırılma, genel olarak bir ücreti içerir, yani bir ücret karşılığında yapılır. Angaryada ücret ödenmez. İki deyim arasındaki önemli fark budur. Gerek zorla çalıştırma, gerekse angarya bütün insan hakları belgelerinde ve ayrıca Uluslararası Çalışma Örgütünün sözleşmelerinde yasaklanmıştır.

Çalışma koşullarına ve dinlenme hakkına gelince, Anayasanın 50. maddesi bu hakları belirlemiştir. Buna göre, *"kimse yaşına, cinsiyetine ve gücüne uymayan işlerde çalıştırılamaz.*

Küçükler ve kadınlar ile bedeni ve ruhi yetersizlikleri olanlar çalışma şartları bakımından özel olarak korunurlar.

Dinlenmek çalışanların hakkıdır.

Ücretli hafta ve bayram tatili ile ücretli yıllık izin hakları ve şartları kanunla düzenlenir." Bu hakların tamamı 1961 Anayasası ile de tanınarak güvence altına alınmıştır. Bunlar, Cumhuriyetin ilk yıllarından başlayarak 1960'lı yılların sonuna kadar uzanan dönemde kendi özel yasaları ile düzenlenmiştir.

c) Ücrette Adalet Sağlanması: Anayasanın 55. maddesi ücretle ilgilidir ve Ücrette Adalet Sağlanması başlığını taşımaktadır. Bu maddede, *"ücret emeğin karşılığıdır. Devlet, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alır"* denilmektedir. Madde, önce ücretin bir ta-

nımını yapıyor. Buna, bir anayasa içinde gerek olmadığı açıktır. Ayrıca, sosyal yardımlardan söz ederek bunları ücretle karıştırıyor. Onun yanında, 1961 Anayasasında yer alan önemli bir ölçüyü benimsemeyerek bir geri adım atıyor. O ölçü, *"insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması"*dır. Öte yandan maddenin son fıkrasında, *"asgari ücretin tespitinde ülkenin ekonomik ve sosyal durumu göz önünde bulundurulur"* deniliyor. Böyle bir koşulun da bir anayasa içinde bulunmasının önemli bir yaran olduğunu düşünmüyoruz. Asgari ücretin saptanmasında kuşkusuz birçok durum göz önünde bulundurulur. Bunların başında bize göre emek gücünün sömürülmesini önlemek gelir. Yukarıdaki gibi bir ölçü konulması *ücretin adaletli* olması ilkesini zayıflatır.

ç) Sağlık, Sağlıklı Çevre ve Konut Hakkı: 1982 Anayasasının olumlu ve çağdaş sayılabilecek bir hak açıklaması, 56. maddenin getirmiş olduğu yeni bir hak ile belirlenmiştir. Bu sağlıklı bir çevrede yaşama hakkıdır. Buna karşılık son derece çağdışı bir yanı, sağlık konusuna çok yüzeysel yaklaşmasıdır. Bu maddeye göre, *"Herkes sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir.*

Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek devletin ve vatandaşların ödevidir.

Devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak, insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak işbirliğini gerçekleştirmek amacı ile sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler.

Devlet bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlarından yararlanarak, onları denetleyerek yerine getirir.

Sağlık hizmetlerinin yaygın bir şekilde yerine getirilmesi için kanunla genel sağlık sigortası kurulabilir." Bozuk bir Türkçe ile yazılan bu madde seksenli yılların başında uluslararası alanlarda, dünyada güncellik kazanan çevre sağlığı sorunlarına karşı başlatılan savaşımın Türkiye'de de yankı bulabilmiş olmasının ürünüdür. Bu olay, azgelişmiş ülkeler açısından daha da güncel ve önemlidir. Çünkü bu ülkeler, bir yandan aşırı nüfus artışı, geleceğe dönük kaygı ve planlamaların son derece zayıf, yetersiz kalmasından, bir yandan da sanayileşmiş ülkelerin tehlikeli sanayi artıklarına ucuz alanlar oluşturmasından ötürü kirlenmeye çok daha açıktır. Türkiye bu iki tehlikeye karşı bilinçsiz politikalar izlemektedir. O nedenle 56. maddenin, günümüz koşullarında önemi daha da artmıştır. Buna karşılık sağlık sorunu cumhuriyet tarihinin hiçbir döneminde görülmeyen bir ilgisizliğe itilmiştir. Yeni atılımlar yerine, anayasa sağlık kurumlarının yönetimine dönük kimi ilkeler (etkinlik, verimlilik ve yönetim birliği gibi) belirlemekle yetinmiştir. Genel sağlık sigortasının da *kurulabileceğini*, hiçbir bağlayıcılığı olmaksızın ifade etmiştir. Oysa 1961 Anayasasında, sağlık konusunda devletin yükümlülüğü çok açık olarak

49. madde içinde açıklanarak devlete görev verilmiştir: *"Devlet, herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesini ve tıbbi bakımı görmesini sağlamakla ödevlidir."*

Konut hakkına gelince; Anayasanın 57. maddesinin başlığı *Konut Hakkı* olmakla birlikte, maddenin içeriği bir hak doğuracak nitelik taşımıyor, devlete bir yükümlülük de getirmiyor. Bu maddede de deniliyor ki, *"Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeten bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler."* Bu açıklamanın somut bir anlam taşıdığını ve bir yarar sağlayabileceğini söylemek güçtür. 1961 Anayasasında da konut sorunu yeterli öneme ulaşmamıştır. Bununla birlikte 49. maddesinin "Devlet, yoksul veya dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirleri alır" biçiminde bir ilke getirmiş olmasıyla devlete konut konusunda da bir görev düştüğünü açıklığa çıkarmıştır.

d) Sosyal Güvenlik Hakkı: Sosyal güvenlik halkımızın hem önemli özlemlerinden, hem de sorunlarından biridir. İkinci Dünya Savaşından sonra ünlü İngiliz iktisatçısı W. Beweridge'in savaş sonrası dünyasına önerdiği ünlü planı ile evrensellik kazanan sosyal güvenlik, ülkelerin yasalarına ve anayasalarına geniş ölçülerde yansımıştır. Türkiye'de de 1940'lı yılların ortalarından sonra başlayan sosyal güvenliğin oluşmasına dönük çalışmalar, önce 1961 Anayasasında sonra da 1982 Anayasasında yer almıştır. Bilindiği gibi, 1961 Anayasasının 48. maddesi sosyal güvenlik hakkına ilişkin ilkeleri belirlemiştir. Buna göre, *"Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak devletin ödevlerindendir."* 1982 Anayasası sosyal güvenlik hakkını 60 ve 61. maddeleri ile açıklamıştır. 60. maddeye göre, *"Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak tedbirleri alır ve teşkilatı kurar."* Her iki anayasa da bu konuda birbirinden farklı bir nitelik göstermiyor. Fakat 1982 Anayasası, 61. maddesiyle bir adım ileri geçmiştir. Bu madde sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gereken kimselerle ilgilidir. Deniliyor ki, *"Devlet, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar.*

Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır.

Yaşlılar, devletçe korunur. Yaşlılara devlet yardımı ve sağlanacak haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir.

Devlet korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbiri alır." Görülüyor ki, 61. madde ile son derece önemli ilkeler anayasa kapsamı içindedir. Bu kez, devlet savaşlarda ve görevleri başında ölenlerin eş ve çocuklarını korumayı üstlenmiştir. Sonra, bun-

lardan yaşayanlarla sakat kalanları da korumaya almış, kendilerine onurlu bir yaşamı düzeyi sağlamayı amaçlamıştır. Bunların yanında yaşlıların korunması ve bunlara sağlanacak devlet yardımlarının yasalarla güvence altına alınması ile korunmaya muhtaç çocukların da topluma kazandırılması öngörülmektedir. Bu iki kategoriyi, yani yaşlılar ve korunma gereksinimi içindeki çocuklar, kalabalık kesimler oluşturuyor. Kimi sayısal verilere göre, bu çocukların sayısı beş milyon dolayındadır. Korunabilenler ise, yüz binin çok üstünde değildir. Bu nedenlerle 61. madde yerinde ve ileri bir aşamadır. Ne var ki, devlet ne yaşlıları, ne de kimsesiz çocukları yeterli bir koruma içine alabilecek ölçülerde donatılmıştır.

e) Yabancı Ülkelerde Çalışan Türk Yurttaşları: Bilindiği gibi, İkinci Dünya Savaşında yıkılan Avrupa'nın onarılması, birçok durumda yeniden yapılanması gerekmiştir. Avrupa kesin çizgileri ile kapitalist ve sosyalist iki kampa bölünmüştür. Ne insanlar serbestçe dolaşabiliyor, ne de mallar serbest alım satıma konu olabiliyordu. İki kamp da ekonomik ve sosyal dengeleri kendi sınırları içinde sağlamak zorunda kalmıştır. Savaş sonrası Almanya olmak üzere kapitalist ülkeler, bir bakıma yıkılmıştır. Bunun yanında çalışan genç insanlar da büyük kayıplara uğramıştır. Ekonomik kalkınma yeniden gerçekleştikçe işgücü gereksinimi de yoğunluk kazanmış ve Türkiye'nin fazla emek gücüne yeni çalışma pazarları doğmuştur. En büyük pazar da Federal Almanya olmuştur. 1960-1974 yılları arasında başta Federal Almanya olmak üzere Avrupa ülkelerine doğru bir işgücü göçü başlamıştır. Bunların sayısı, aileleri ile birlikte iki milyonun üstüne çıkmıştır. Böylece Avrupa ülkelerinin bir bölümünde Türk kolonileri oluşmuştur. Bu durumun doğal sonucu olarak Türk toplumu dışarıdaki insanları ile ilgilenmek gereksinimini duymuştur. Bu, anayasasına kadar yansımıştır. 1982 Anayasasının 62. maddesi yabancı ülkelerde çalışan işçilerle ilgilidir. Bu maddeye göre, *"Devlet yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşlarının aile birliğinin, çocuklarının eğitiminin, kültürel ihtiyaçlarının ve sosyal güvenliklerinin sağlanması, anavatanla bağlarının korunması ve yurda dönüşlerinde yardımcı olunması için gereken tedbirleri alır."* Görüldüğü üzere, birçok önlem söz konusudur. Fakat önemli olan, işçilerin çalıştıkları ülkelerde çalışma koşulları ve sosyal güvenlik bakımından eşit haklara sahip olmaları, çocukların eğitimlerinin düzenli ve laik doğrultularda sağlanmasıdır. Genel olarak günümüz Avrupasında uluslararası sözleşme ve anlaşmaların da katkısı ile yerli ve yabancı işçiler arasında farklılıklar yaratılması son derece azalmıştır. Türk işçilerinin bulunduğu ülkelerle sosyal güvenlik anlaşmaları yapılmıştır.

f) Sosyal ve Ekonomik Hakların Sınırı: Yukarıdan beri, anayasada (1982) öngörülen sosyal ve ekonomik hakların kısa açıklamalarını yaptık. Eleştirilerde bulunduk ve benimsenen ilkelerin yetersiz yanlarını

vurgulamaya çalıştık. Gerek 1961, gerekse 1982 Anayasalarında sosyal ve ekonomik haklar bakımından önemli aşamalara ulaşılmış ve olumlu adımlar atılmış olduğunu hemen söylememiz gerekir. Bununla birlikte, *1961 Anayasasında Devletin İktisadi ve Sosyal Ödevlerinin Sınırı* başlığını taşıyan, bir 53. madde var. Bunda deniliyor ki, *"Devlet bu bölümde belirtilen iktisadi ve sosyal amaçlara ulaşma ödevlerini, ancak iktisadi gelişme ile mali kaynaklarının yeterliği ölçüsünde yerine getirir."* Anayasanın aynı başlıklı 85. maddesi de şöyledir: *"Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda anayasa ile belirtilen görevlerini, ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir."*

Bu maddeler tartışmaya açık bir nitelik taşıyor. Bize göre, başlıbaşına bir bölüm oluşturan bir dizi ilke, hüküm ve düzenlemeden sonra devletin ekonomik ve sosyal haklarla ilgili yükümlülüklerinin tümünü bir son madde ile sınırlamak isabetli olmamıştır. Bu madde liberal, tutucu iktidarlara *"mali kaynakların yetersizliği"* arkasına sığınma olanağı vermiştir. Gerçi, ekonomik ve sosyal hakların sendika, toplu pazarlık ve grev hakları gibi mali kaynakla doğrudan ilgili olmayan önemli konuları var. Bunlar program ilkeler ya da hükümler kategorisi içinde yer almaktadır. Ama onların dışında ekonomik ve sosyal haklar bölümünün birçok maddesi devlete görevler yüklemekte ve devletin birçok edimlerini gerektirmektedir. Kaldı ki, sendikal hak ve özgürlükler maliyetleri yakından ilgilendirdiği, gelir bölüşümü adaletini sağlamakta başta gelen etkenleri oluşturdukları ve istihdam düzeyini doğrudan etkileyici nitelikler taşıdıkları için, bunları ülkelerin ekonomik ve sosyal durumlarından soyutlamak ne doğru, ne de mümkündür. Bu bağlılık bilindiği için, 1982 Anayasasının mimarları 65. maddeye 1961 Anayasasının 53. maddesinde bulunmayan *ekonomik istikrarın korunması* deyimini yerleştirmişlerdir. Çünkü, liberal-tutucu ve sermayenin düşüncesinde ekonomik istikrarsızlığın başlıca nedenlerinden biri sendikal haklar; yani sendika, toplu pazarlık, grev hak ve özgürlükleridir. Öte yandan, sanıldığı ve ileri sürüldüğü gibi gerek 1961, gerekse 1982 Anayasası *ideal ilkelerle* de donatılmış değildir. Sosyal ve ekonomik adalete yakın iktidarlar hem 1961, hem de 1982 Anayasasında yer alan yükümlülükleri yerine getirmekte önemli sayılabilecek güçlüklerle karşılaşmamışlardır. Türkiye'de İnsan Hakları Semineri (9-11 Aralık 1968) toplantılarında, 1961 Anayasasının 53. maddesini tartışıp bu maddenin o çağdaş, sosyal devletçi ve sosyal adaletçi anayasada olmasını bir *talihsizlik* olarak niteleyebilmizde yadırganmıştık. O zaman denilmişti ki, "...Sayın Talas 53. maddenin anayasaya girişini bir talihsizlik olarak niteledi ve tutucu bir iktidarın kendi politikasına ters düşen sosyal amaçları gerçekleştirmemek için bu madde arkasına sığınabileceğini söyledi. Hiç şüphe etmemek gerekir ki, maddenin getiriliş amacı bu değildir. Sosyal haklar bölümünün etkisini azaltmak veya sulandırmak değildir. Kurucu Meclis, anayasa

komisyonunda bu madde üzerinde etraflı görüşmeler ve tartışmalar oldu. Bir yanda toplumca ulaşılmak istenen ideal hedefler var, öte yandan da bu hedeflere ulaşmayı güçleştiren birtakım katı gerçekler.... Komisyon bu katı gerçekleri yok farz edemezdi. Bu arada başka bir azgelişmiş ülkenin, Hindistan'ın anayasası incelendi. Hindistan anayasası da sosyal ve ekonomik hedefleri etraflıca belirtmiş, fakat o bölümün hemen başına koyduğu bir madde ile bu hükümlerin uygulanmasını sağlamak için hiçbir yargı merciine başvurulamayacağını da hükme bağlamış, yani yargı yolunu açıkça ve kesin olarak kapamış..."[83] Bu görüş, aynı seminerde şöyle destek bulmuştur: "53. maddeyi şimdi olduğundan başka bir şekle sokmak, anayasayı daha da zorlayıcı hale getirmek ve bugün Türkiye'de ortaya çıkan güçler dengesini daha da zorlamak, anayasayı büsbütün işlemez hale getirir, düşüncesindeyim. Onun için bugünkü haliyle de kalsa 53. madde yine çok işe yaramaktadır, daha doğrusu 53. madde, anayasayı bile Türkiye'deki sosyal adalet anlayışını belli bir yönde zorlayabilmek için yeter derecede ağırlık taşımaktadır."[84] Gelgelelim 1961 Anayasasının iyi niyetli 53. maddesi, 1982 Anayasasına iyi örnek olmamıştır. Bu anayasanın 65. maddesi yukarıda görüldüğü gibi sınırlayıcı nedenler arasına bir de *ekonomik istikrarın korunması* öğesini sokmuştur. Bu, doğrudan sendikal haklara ilişkindir. Bu haklar, liberallere göre istikrarı bozucu nitelik taşıyabilir. Böyle olunca, anayasanın bu haklara ilişkin sınırlamaları (51-52-53. ve 54. maddeler) *hal*dılık kazanır.. Aslında her iki anayasadaki sınırlayıcı (yani 1961 Anayasasındaki 53., 1982 Anayasasındaki 65.) maddeler, devletin nitelikleri arasında yer almış bulunan *demokratik* ve *sosyal* nitelikleri bir bakıma zaafa götürmüştür. Çünkü *sosyal devlet anlayışında* ekonomik bakımdan *güçsüz olanları koruma* vardır. Yani bir ekonomik ve sosyal dengeye ulaşma amacı güdülmüştür. Emeğin, sermaye tarafından sömürülmesinin önlenmesi istenmiştir. Demokratik olma niteliğinde ise eşitlik de vardır. Kuşkusuz bu eşitlik mutlak bir anlam taşımaz. Ama en azından denge arar. Tüm insanların insanlık onuruna yakışır bir yaşam düzeyine sahip olmalarını ister. Böyle olunca 53. ve 65. maddelerin tartışılması da eleştirilmesi de kaçınılmazdır.

6) YENİ DÖNEMİN SOSYAL POLİTİKALARA İLİŞKİN YASAL DÜZENLEMELERİ

1982 Anayasası demokratik olmayan bir ortamda askeri rejimin atamaları ile oluşan bir Danışma Meclisi tarafından, askerlerin gözetimi

83) Bu görüş, Prof. Dr. Münci Kapani'nindir. Prof. Dr. Mümtaz Soysal tarafından da desteklenmiştir. **Türkiye'de İnsan Hakları Semineri:** Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara, 1970, s. 237

84) Agy., s. 238.

altında hazırlanmıştır. "Seçimle gelmiş bir temsili organ ortada olmadığı için 1980-1982 döneminde anayasa yapan güç için kullanılan *Kurucu Meclis* ve *Danışma Meclisi* terimlerindeki *Meclis* sözcükleri de zorlamadır. Asıl önemlisi, 1982 Anayasasının "Başlangıç Bölümü"ndeki *Türk Milletinin temsilcileri olan Danışma Meclisi* ibaresi yalnız Türkçe açısından değil hukuk bilimi ve demokratik temsil teorisi bakımından da sakattır. "Seçimsiz temsil ve vekâlet demokratik kamu hukukunun benimseyebileceği bir uygulama değildir."[85] Bu anayasadan kaynaklanan YÖK Yasası ve çoğu 1983'te çıkarılan Siyasi Partiler, Milletvekilleri Seçimi Yasası, Dernekler Yasası, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Yasası, Sendikalar Yasası, Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası, Polis Vazife ve Selahiyetleri Yasası gibi yasalarla toplumsal ve siyasal yaşamı gittikçe ağırlaşan, derinden ses veren bir bunalımı içine düşmüştür. Bütün önemli konularda karar alma yetkisi demokratik olmaktan uzaklaşılarak ve yozlaştırılarak bir şahsın istencine indirgendiği için, parlamento önemli ölçüde saygınlığını yitirmiştir. Ayrıca devlet yönetimi ciddi bir iş olma niteliğinden uzaklaşmıştır. Birçok durumda uygulamalar yasaların önüne geçerek keyfilik yaratılmıştır. Türkiye'de işkence olaylarının sürüp gitmesi bu durumun saklanamayan kanıtı olmuştur.

Başta Anayasa olmak üzere 1983 seçimleri öncesinde çıkarılan bütün rejim yasaları Anavatan Partisi tarafından benimsenmiştir. Bu nedenle 1983 sonlarında askeri düzen son bulup siyasal düzene geçildikten sonra da ve Anavatan Partisinin iktidarı elinde tuttuğu dönemlerde özgürlükçü, çoğulcu ve katılımcı bir demokrasiye geçiş gerçekleşememiştir. Çünkü 1991 Kasımında son bulan ANAP iktidarı, siyasal partilerin kurulması, belirli dönemlerde seçimlerin yapılarak bir parlamentonun oluşması ile demokrasiye geçilmiş olduğu yanılgısını sürdürmüştür. Gerçi Anavatan Partisinin programında, *"Demokratik düzen insan hak ve hürriyetlerine saygının en yüksek olduğu, insan hak ve hürriyetlerinin en iyi şekilde korunduğu rejimdir.*

Temel vasıfları adalet ve hukukun üstünlüğü olan demokratik düzen insan şeref ve haysiyetinin, söz, düşünce, kanaat, din ve vicdan hürriyetinin en güvenilir teminatıdır" denilmektedir. Ne var ki, sekiz yıl boyunca iktidar olmuş bu partinin yönetimi döneminde toplum sivilleşememiş, insan hak ve özgürlükleri son derece tahribata uğramış, arka planlara itilmiştir. Olağanüstü hal uygulamaları ve Devlet Güvenlik Mahkemeleri yolu ile ve yasaların sınırlama yasaklarının ötesine varan uygulamalarla, bir bakıma sivil sıkıyönetim düzeni sürüp gitmiştir. *"Anayasayı bir kez de biz ihlal edelim"* anlayışıyla, ne demokrasi, ne de hukukun üstünlüğü ilkesi gerçekleşebilir. Böyle olunca, sekiz yıllık iktidar partisinin (ANAP) programında yer alan *sosyal adaletçilik* ilkesinin içtenliği de inandırıcı olmamıştır. Bunun kanıtı, 1983'lerden bu yana uygulanan

85) Bülent Tanör, agy, s. 101-102.

politikalar sonunda varılan durumlardır. Aşağıdaki tablo, ücretlerdeki aşın değer yitimini açıkça sergiliyor.

Tablo: Ortalama Ücretlerdeki Değişim (1983-1988)[86]

Yıllar	Fiyat Endeksi	Ücret Endeksi	Reel Ücret Endeksi
1983	100	100	100
1984	148.4	135.5	91.3
1985	215.1	165.2	76.8
1986	289.6	204.9	70.8
1987	402.1	269.1	66.9
1988	701.6	398.2	56.8

Kaynak: DPT.

Basında da bu olguların dramatik yankıları sekiz yıl boyunca eksik olmamıştır. Örneğin denilmiştir ki, "...işsizlikle birlikte olağanüstü bozuk gelir dağılımı... Bölgeler arası dengesizlik... Fırsat eşitliği açısından çarpıcılığını hiç yitirmeyen adaletsizlik.. Böylesi bir altyapıya demokrasiyi oturtmak da son derece güçtür. İşsizlik, hakçalıktan uzak gelir dağılımı, olmayan fırsat eşitliği, bunların tümü demokrasiye dönük tehditlerdir."[87] Bütün bu olumsuzluklar, başta anayasa olmak üzere, 1980 sonrası yönetimlerinin ve yasal düzenlemelerinin ürünleridir.

A) Sendikalar Yasası

5.5.1983 tarih ve 2821 Sayılı Sendikalar Yasası, Cumhuriyetin üçüncü Sendikalar Yasasıdır. Birincisi, çok partili siyasal yaşama giriş yıllarının hemen başlarında (1947) kabul edilen, kapsamı sınırlı, oldukça yasaklayıcı, yetersizliklerle dolu bir yasa idi. Fakat bir aşamanın başlangıcı oldu. Sendikasız demokrasi olmaz olgusunun doğal ürünü olarak algılanabilir. Türk-İş, bu yasanın çerçevesi ve sınırları içinde kurulmuş, onun ve siyasal rejimin henüz tam demokrasiye ulaşamamış olmasının bütün olumsuzluklarını yaşayarak 1960'lı yıllara ulaşabilmiştir. İkincisi; sendika hakkı, 1961 Anayasası ile bütün çalışanlar için güvence altına alındıktan sonra, 1963'te çıkarılan Sendikalar Yasasıdır. Daha önce de değindiğimiz gibi bu yasanın yürürlükte kalabildiği dönemde (1963-1980) Tük sendikacılık hareketi en rahat, bir ölçüde görkemli, en etkin yıllarını yaşamıştır. Üçüncü Sendikalar Yasası, araya iki

86) **Türk-İş Çalışma Raporu**, 1986/89, Onbeşinci Genel Kurul, Ankara 1989, s. 17
87) Hasan Cemal; Düzen, Değişim, SHP, **Cumhuriyet**, 22 Ocak 1990.

yılı aşkın bir boşluk girdikten sonra 1983'te kimi üniversite elemanlarının da katkıları ile oluşturulup kabul edilen yasadır.

Bir bütün olarak değerlendirildiğinde yeni Sendikalar Yasası, bu alanda atılmış bir geri adımdır. Bugünkü siyasal düzenin yetersizliklerini, özgürlükçü, çoğulcu ve katılımcı demokrasi anlayışı ile bağdaşmayan bütün olumsuzlukları yansıtmaktadır. Türk sendikacılık hareketi bu olumsuzlukların sıkıntılarını yoğun bir biçimde yaşamaktadır. Anavatan Partisi iktidarı, Sendikalar Yasasını bütünü ile benimsemiştir. Yasada yüzeysel kimi değişmeler yapılmışsa da bunlar önemli değildir. Sonraki açıklamalarımızda bu konular üzerinde ayrıntıları ile duracağız. Birinci Özal Hükümeti Programında (19 Aralık 1983) deniliyor ki, *"İşçi ve işverenin aynı gaye için çalışması, karşılıklı hak ve görevlerin adil esaslara bağlanması, mücadele ve kavga yerine meseleleri görüşerek anlaşma yolunun tercih edilmesi hedef olmalıdır. Bu hedef istikametinde gayret gösterildiği takdirde vatanperver ve sağduyulu işçi ve işverenlerimizin iş barışını tesisi ve idamesinde ve dolayısıyla sosyal ve iktisadi gelişmemizde en doğru yolu seçmiş olacaklarına inanıyoruz.*

Sendika kurma, toplu sözleşme, grev ve lokavt haklarını hür demokratik nizamda çalışma hayatını düzenleyen temel unsurlar olarak görüyoruz." Bu bozuk Türkçe ile yapılan açıklama, yönetimin bu konudaki anlayışında ilk ipuçlarını vermiş olmalıdır. Görüldüğü üzere işçilere önerilen sahip oldukları hakların sırası ve yeri geldikçe kullanılması yerine ille de anlaşmak, bir bakıma *"mücadeleyi"* bırakıp işverenlerle anlaşma yolunu yeğlemek olmalıdır. Gelir bölüşümü bugünkü gibi sürüp gittikçe, bunun gerçekleşmesi için emek gücünden en aşırı ölçüde özveri istemek anlamına gelmez mi? Bunun yanında emekçi kesimi ile işveren kesiminin ekonomik durumlarını eşit sayıp statükoyu koruma doğrultusunda ileri sürülen her öneri temelinde haksızlık içerir.

Sendikalar Yasası (1983) içeride ve dışarıda çok tartışılan ve sendika hakkına önemli sınırlamalar, yasaklar getiren, son derece ayrıntılı bürokratik düzenlemeleri ile caydırıcılığa yönelmiş nitelikler taşıyan bir metin olarak değerlendirilmeli ve tartışılmalıdır. Yasayı olduğu gibi benimseyen ve tartışmayan sanırız, yalnız işveren kesimidir.

a) Yasanın Genel Nitelikleri: Daha önceki açıklamalarımızda sendikal haklara ilişkin bütün yasal düzenlemelerin, siyasal rejimin nitelikleri ile yakından bağlantılı olduğunu üsteleyerek (ısrarla) belirtmeye çalışmıştık. Aslında bu durum, tüm insan hakları açısından da söz konusu olur. Ülkemizin siyasal ve sosyal tarihine baktığımızda, bu bağlantı, bütün açıklığı ile önümüze gelir. 1947'de çıkarılan birinci Sendikalar Yasası, demokratik siyasal düzene ilk adımlarını atmakta olan siyasal rejimin bütün eksiklerini taşıyordu. Buna karşılık, 1961 Anayasası ile *insan haklarına dayalı* bir demokratik düzene girilip 1963'te çıka-

rılan ikinci Sendikalar Yasasına, demokrasinin bütün nitelikleri yansımıştır. 1971'de 12 Mart askeri müdahalesi anayasayı değiştirerek demokrasinin temel kural ve kurumlarından uzaklaşma yoluna girince, bu durum sendikal haklara da aktarılmış ve kamu hizmeti görevlilerinin örgütlenme hakkı anayasadan (Mad. 46) çıkarılmıştır. Aynı doğrultudaki gelişmeler, 12 Eylül 1980 askeri darbesi ile de su yüzüne çıkmıştır. 1982 Anayasasının kişi hak ve özgürlüklerine yönelik sınırlamaları, yasaklamaları, başta Sendikalar Yasası olmak üzere bu dönemde çıkarılan bellibaşlı yasalara geniş ölçülerde yansımıştır. Günümüzde genel olarak kabul edilen olgu, 1982 Anayasası ile çoğulcu, özgürlükçü ve katılımcı bir demokrasinin gerçekleşemeyeceği, bir arada yürüyemeyeceğidir. Bu dönemin yasalarını inceledikçe bu durum daha çok açıklığa çıkacaktır.

Bir bütün olarak Sendikalar Yasası özgür sendikacılıkla bağdaşmayan düzenlemeler içermektedir. Sendikaların hem klasik, hem de toplumsal yaşama dönük işlevlerini sınırlamaktadır. Sendikayı, başka bir deyişle örgütlenme özgürlüğünü, daraltmaktadır. Meslek ve işyeri esasına göre sendika kurulmasını yasakladığı gibi, Türk sendikacılık hareketi tarihi içinde ve 1960 öncesi dönemde önemli bir yeri bulunan sendika birliklerinin kurulmasını yasaklamaktadır. Yalnız işkolu esasına göre sendikalar kurulabileceğini öngörmektedir. Doğru ve yaygın örgütlenme biçimi bu olmakla birlikte, konunun bir yasa hükmü olarak kurallaşması sendika özgürlüğü açısından uluslararası normlarla bağdaşırlık içinde olmadığı da açıktır.

Bilindiği üzere, sendika özgürlüğü tam çalışanların serbestçe sendika kurabilmeleri ile başlar. Bu konuda benimsenmiş klasik ölçü, Uluslararası Çalışma Örgütünün 1948'de kabul ettiği 87 Sayılı Sendika Hakkı ve Özgürlüğüne İlişkin Sözleşmedir. Bu sözleşme, memurları da içererek çalışan herkese sendika kurma, sendikaya üye olma ve özgürlüğünü tanımıştır. Oysa yeni Sendikalar Yasası, anayasanın 51. maddesinde benimsenen ilke doğrultusunda bir düzenleme yapmış, sendika hakkını yalnız işçi tanımı içine giren çalışanlara tanıyarak memur kesimini, yani kamu hizmeti görevlilerini düzenlemenin kapsamı dışında bırakmıştır. Böylece bu konuda da 1961 Anayasasının gerilerinde kalınmıştır. Günümüzde siyasal düzenin demokrasici olduğunu ileri sürüp de memur kesimine sendika hakkı tanımayan tek ülke Türkiye'dir.

Kuşkusuz, sendika kurma hak ve özgürlüğü gerekli, fakat yeterli değildir. Yeterli olabilmesinin bir yanını kurulan sendikanın kendi çalışmalarını serbestçe belirlemesi, saptaması ve düzenleyebilmesi hakkı oluşturur. Bu konuda kimi yasalarla bir çerçeve oluşturabilirler. Ne var ki, bu durumda hakkın özüne dokunulmaması gerekir. Burada yol gösterici klasik belge, yukarıda sözünü ettiğimiz Sendika Özgürlüğü Hakkında ki Uluslararası Sözleşmedir. Bu sözleşmenin 3. maddesine göre,

"İşçi ve işveren kuruluşları statülerini, yönetsel düzenlerini ve çalışmalarını düzenlemek ve çalışma programlarını belirlemek hakkına sahiptirler. Kamu makamları bu hakları kısıtlayıcı ve meşru kullanımı engelleyici nitelikli her türlü müdahaleden kaçınmalıdırlar." Yeni Sendikalar Yasasının 32. ve 33. maddeleri sendikaların faaliyetlerini ve çalışma alanlarını belirtip düzenlemektedir. Bu belirleme ve düzenleme içinde kuşkusuz en önemlileri, 1) toplu iş sözleşmesi yapmak, 2) iş uyuşmazlığı çıkarmak, 3) grev kararı verip bunu yönetmektir. Fakat sendika her zaman, özellikle günümüzde çok yanlı çalışmalarda bulunan, çeşitli amaçlar güden ve toplumsal yaşantıda işçilerin türlü çıkarlarını savunmaya, geliştirmeye yönelik faaliyetlerde bulunagelmiştir. Çalışma ve faaliyetlerine kamu düzeni, kamu sağlığıyla güvenliği nedenleriyle olsa bile, caydırıcı ve etkinlikleri sınırlayıcı, yasaklayıcı karışımlar, çerçeveler çizmeler yarar sağlamayacağı gibi özgür sendikacılıktan uzaklaşma sonucunu getirir. İşte burada önümüze sendikaların siyasal faaliyetleri konusu çıkıyor. Bu konu ülkemizde çok tartışılmıştır. 1963 Yasası ile demokratik, özgürlükçü bir aşamaya gelindikten sonra 1982 Anayasası ile yeniden, yasaklayıcı bir duruma düşülmüştür. Bu durum yukarıda sözünü ettiğimiz Uluslararası Çalışma Sözleşmesine aykırıdır.

Birinci Sendikalar Yasası (1947) siyasetin ne olduğu, ne olmadığı üzerinde durmadan, üstelik konuya açıklık ve yol gösterici bir tanımı getirmeksizin, doğrudan yasaklama yolunu yeğlemiştir. Bu durum, 1947-1960 dönemi boyunca sendikalar açısından önemli sıkıntılar yaratmıştır. İkinci Sendikalar Yasası (1963) siyasal faaliyetler konusunda da özgürlükçü bir düşünceden yola çıkmış, sendikaların ilke olarak siyasal faaliyetlerde bulunabileceklerini benimsemiş, ancak önemsiz sayılabilecek üç sınırlama gerektirmiştir. Buna göre, sendikalar 1) siyasi partilerden yardım alıp yardım yapamazlar, 2) siyasi partilerin teşkilatında yer alamazlar, 3) bir siyasi partinin adı altında kurulamazlar. Yeni Anayasa (1982) ve ondan kaynaklanan üçüncü Sendikalar Yasası (1983), durumu yeniden yasak rejimine getirmiş bulunuyor. Böyle bir yasak sendika özgürlüğü ile uyum içinde değildir. Tüm demokratik ülkelerde sendikalar siyasal nitelikli faaliyetlerde bulunabilir, kendilerine yakın gördükleri siyasal partileri maddi ve manevi bakımdan destekleyebilirler. İşçi örgütü olan sendikaların destek ve yardımına ulaşmaksızın, sosyal demokrat nitelikli partilerin gelişmeleri ve başarıya ulaşmaları son derece güçtür. Uluslararası Çalışma Örgütünün bu konudaki görüşü bellidir: *"İşçi ve işverenlerin sendikalar biçiminde örgütlenmeleri, çağdaş sınai toplumların temel olgularından birini temsil etmektedir. Sendikalar bugün doğrudan ve çoğu kez sosyal mevzuattan daha derin olarak, halkların yaşam düzeyi ve biçimini belirleme üzerinde ana bir etkide bulunmaktadırlar. Birçok ülkenin sosyal ve ekonomik yaşamına damgalarını vurmakta ve bunlardan bazıları ekonomik, siyasal ve sosyal rejimi*

derinden etkilemekte ve bunun da ötesinde, bunları doğrudan biçimlendirmektedirler."

Yasaklama, anayasanın 52. ve Sendikalar Yasasının 37. maddesinde yer almış, ayrıntılarıyla belirlenmiştir. Denilebilir ki, bununla birinci Sendikalar Yasasının da gerilerine düşülmüştür.

Sendika hak ve özgürlüğü bakımından üzerinde durulması gereken başka bir konu, sendikaların hükümet tarafından denetimiyle ilgilidir. İlke olarak sendikaların hükümet tarafından denetimi, sendika özgürlüğü ile bağdaşmaz. Bu nedenle demokratik ülkelerde bu eskimiş yola başvurulmaz. Böyle sayıldığı için uluslararası belgelerde de bu konu ele alınmamaktadır. Çünkü sendikaların denetimi, sendikaları işlemezliğe götürebilir. Ne var ki, sendikaların denetimi konusu anayasaya kadar yansımıştır. Gerçekten 1982 Anayasası, 52. maddesinde, sendikalar üzerinde devletin *idari ve mali* denetimini ilke olarak kabul etmiş, bunun yasa ile düzenleneceğini öngörmüştür. Yeni Sendikalar Yasası, bu anayasal ilkeden yola çıkarak 47-48-49-50. ve 51. maddelerinde ayrıntılı düzenlemeler getirmiştir. Böylece sendikaların yaşamları ve çalışmaları geniş ölçülerde devlet denetimi altına alınmış, özgür sendikacılık anlayışı ile bağdaşması güç boyutlara ulaşmıştır.

Sendika özgürlüğü konusunda üzerinde durulması gereken bir sorun ya da durum da sendikaların faaliyetten alıkonulmaları, kapatılmaları, yönetim kurullarına işten el çektirilmesi, sendika seçimlerinin bozulmasıyla ilgilidir. Burada da demokratik ilke ve kurallara bağlı kalmak esastır. Rahat çalışabilmeleri için sendikaların faaliyetten alıkonulmaları ve kapatılmaları konusu, dikkatle düzenlenmeli ve nedenleri en az düzeyine çekilmelidir. Bu konularda idari makamların herhangi bir yetki ile donatılmaları söz konusu olmamalıdır. Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunmasına İlişkin 87 Sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesinin 4. maddesi, uluslararası ölçüyü saptamıştır. Bu maddeye göre, *"İşçi ve işveren kuruluşları idari yollarla kapatılamaz ve faaliyetten alıkonulamazlar."* Genel olarak yetkili makam *bağımsız mahkemelerdir.* Yeni Sendikalar Yasası gerek faaliyetten alıkoyma, gerekse kapatma bakımından geniş düzenlemeler getirmiştir. Sendikaların çalışmaları, kapatma nedenlerinin geniş tutulmasından ötürü; sendika özgürlüğü, sendikanın dinamik ve değişmelere açık görevleri ile bağdaşması güç ölçülerde sınırlanmıştır. Yeni Sendikalar Yasasının 52-53-54-55-56-57-58. ve 59. maddelerinin değiştirilmesi sendika hakkı ve özgürlüğü açısından hem gerekli, hem de yararlıdır.

Günümüzde sendikal faaliyetlerle çalışmalar uluslararası boyutlara ulaşmıştır. Sorunların ortak yanlarının çokluğu bu olguyu yaratmıştır. Uluslararası dayanışmanın yararı işçi sınıfının bilincine ulaşmıştır. Türkiye bu konuda tereddütlü ve yasaklara ulaşan dönemlerden geçerek 1960'tan başlayarak liberal ve gerçekçi bir yolu benimsemiştir. Fakat

yeni Sendikalar Yasası oldukça sınırlayıcıdır. Gerçekten, yasanın 28. maddesinin 2. fıkrasına göre uluslararası bir kuruluşa üyelik için başvurmadan üç ay önce bu kuruluşun tüzüğü İçişleri ve Çalışma Bakanlıklarına verilir. Bakanlar kurulunca tüzüğün önceki fıkrada belirlenen ilkelere aykırılığı üç ay içinde saptanmadığı takdirde uluslararası kuruluşa üye olunabilir. Sözü edilen 28. maddenin 1. fıkrası ise şöyledir: *"Sendika ve konfederasyonlar Türkiye devletinin şekline, insan haklarına saygılı, milli, demokratik, laik ve sosyal hukuk devleti niteliklerine, devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, Türk ulusuna ait egemenliğin kullanılmasının hiçbir surette belli bir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamayacağı ilkelerine, vicdan ve din özgürlüğüne aykırı faaliyet göstermeyen uluslararası işçi ve işveren kuruluşlarına serbestçe üye olabilirler ve üyelikten çıkabilirler."* Görüldüğü üzere, yanlış bir yorumla her zaman engelleme yolu açılabilir.

Yeni Sendikalar Yasası ayrıca son derece şekilci, bürokrasici ve ayrıntılı düzenlemelerle, kuruluştan üyeliğe, üyelikten ayrılmaya, defterlere, hesaplara, bilançolara, yöneticilerin maaşlarına, gelirlere, gelirlerin bankalara yatırılmasına, giderlere, dosya ve kayıtlara dek uzanan, gerçekçi olmayan bir yol seçmiştir. Ağır mekanizmalar oluşturmaya yönelmiştir. Bu aşırılıklar ve bir güvensizliği yansıtan düzenlemelerin, sendika özgürlüğü ile uyumundan söz edilemez. Geçmişin bazı kötüye kullanımları, yasa koyucuyu bunlara çekmiş olabilir. Fakat bir abartmanın içine düşülmüş olduğu da açıktır.

Bu düzenlemeler içinde sendikaların kurulması ve çalışması, işlevlerini yerine getirmesi güçleşmiştir. Konuyu Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası ile bir arada değerlendirebildiğimiz zaman, sendikaların varlığı da anlamını yitirmekte, geçmişte denenmiş ve yararsızlığı da anlaşılmış zorunlu tahkim sistemine dönme özlemi önümüze çıkıyor. Bu durum ne izlenen liberal ekonomik politika ile, ne de onun siyasal kurumu demokrasi ile bağdaşabilir. Böyle bir olgu, ülkemizdeki demokrasinin özgürlükçü olmadığı, bu doğrultuda gelişmekten yoksun bulunduğu sonucuna götürür. 1983'ten beri Uluslararası Çalışma Örgütüyle olan ilişkilerimizin gittikçe bozulmuş ve Türkiye'nin *Özel Listelere* alınmış olmasının temelinde bu olumsuz düzenlemeler yatmaktadır.

b) Sendikalar Yasasının Genel Gerekçesi: Önceki açıklamalarımızda da belirtmiştik. 274 Sayılı Sendikalar Yasasının (1963) yerini alan 2821 Sayılı Sendikalar Yasası (1983), demokrasinin genel ilkeleri ile çelişen, onlarla bağdaşması güç bir nitelik taşımaktadır. Bu durum, sendikayı bir istikrarsızlık öğesi gibi görmenin yanında, işverenleri hep rahatsız eden ve sınıfsal egemenlik kurmaya dönük çalışmaların odağı olarak değerlendiren bir anlayışın ürünüdür. Aşağıda açıklamaya çalışacağımız bütün antidemokratik ve antisosyal niteliklerine karşın,

1983'te askeri yönetimden iktidarı, devletin yönetimini devralan sivil kadrolar anayasa (1982) gibi, ondan kaynaklanan ve rejim yasası niteliği taşıyan yasaları da olduğu gibi benimsemişlerdir. Onlarda gereken değişiklikleri yapmaya yanaşmamışlardır.

Yasanın "Genel Gerekçesi"nde özet olarak şu düşünceler ileri sürülüyor ve deniliyor ki, *1) 7 Kasım 1982 tarihinde kabul olunan anayasanın sendika hakları ile ilgili hükümleri gereği 274 Sayılı Sendikalar Yasasının yaklaşık yirmi yıllık uygulanmasında ortaya çıkan çeşitli aksaklıkların giderilmesi, yasanın kimi farklı yorum ve anlayışa yol açan hükümlerinin açıklığa kavuşturulması için bu yasa tasarısı hazırlanmıştır. 2) Yasanın hazırlanmasında uygulamadaki aksaklıklardan başka yargı içtihatları ile öğreti-doktrin de göz önünde bulundurulmuş, işçi, işveren ve hükümet üçlüsü dışında üniversitelerimizin ve basınımızın görüşleri alınarak değerlendirilmiştir. 3) Giderilmesi amaçlanan aksaklıklar özellikle, işyeri sendikacılığının, sendika sayısının ülkemizin toplumsal ve ekonomsal koşullarıyla bağdaşmayacak ölçüde çoğalması, işkollarının yönetmeliklerle gelişigüzel çoğaltılıp azaltılması, sendikaya üye olma ve üyelikten ayrılma konularında ortaya çıkan sahtecilik iddialarının yaygınlaşarak toplu iş sözleşmesi düzenini ve sosyal barışı ciddi ölçüde zedelemesi, genel kurallara katılmada doğal üyelik yönteminin kötüye kullanılması, sendika ve üst kuruluşlarının denetlemelerinin gereği gibi yapılamaması, sendika fonlarının amaç dışı kullanılması, şube yöneticilerinin mal bildiriminde bulunmalarının zorunlu olmaması, yaptırımların yetersizliği, işyeri sendika temsilciliği süresinin ne zaman biteceği ve görevlerinin neler olduğu, sendika üyelik aidatının işverence işçi ücretlerinden kesilerek sendikaya ödenmesi durumunun uzun tartışmalara neden olması gibi hususlardır. 4) Anayasamızın (1982) öngördüğü tercihler ise, devletin işçi – işveren ilişkilerinde dengeleyici bir öğe olarak çalışma barışını koruyacak önlemleri alması, işçinin bir işyerinde tek sendikaya üye olabilmesi ve tek sözleşmeye bağlı bulunması, sendika ve üst kuruluşlarının siyasetle uğraşmamaları, ideolojik sendikacılık yapmamaları, güçlü ve merkezi sendikacılık ilkelerinin benimsenmemesi, işçilerden toplanan paraların yerinde harcanacağının devlet denetimiyle garanti altına alınması, iş mücadelelerinin devletin ekonomik, toplumsal ve siyasal düzenini sarsmasına yer vermemesi gibi ilkelerdir. 5) Bu yasanın hazırlanmasında, aşağıdaki ana düşünceler egemen olmuştur: a) yasanın olabildiğince bütünlüğe ve bağımsızlığa kavuşturulması, b) böylece, genel hukuk kurallarına gidilip gidilmeyeceği tartışmalı olan kimi konulara açıklık sağlanması; genel hukuk kurallarının değişmesi durumunda da işçi ve işveren kuruluşlarının özelliklerine uymaması durumlarından ortaya çıkabilecek olumsuz etkilerin ortadan kaldırılması, c) anayasada yer alan hükümlere uygun bir sistem geliştirilmesi, maddelerin kendi içinde ve ilgili bulunduğu ötekı maddelerle tutarlı bir bütün oluşturması, ç) sendika kurma, sendikaya üye ol-*

ma veya olmama, üyelikten ayrılma gibi sendika özgürlüklerine ayrıntılı bir biçimde yer verilmesi. d) geçmiş dönemde görülen dağınık ve zayıf sendikacılık yerine güçlü sendikacılığa önem verilmesi, e) işkoluna göre sendikalaşma. aynı işkolunda birden çok sendika kurulabilmesi. f) işkolları sayısının azaltılması, ilgili işkollarının birleştirilmesi ve işkollarının yasa ile belirlenmesi, g) üst kuruluşlardan federasyonların kaldırılması, h) bir kişinin aynı zamanda birden çok sendikaya veya konfederasyona üye olmaması, i) üyelik kayıtlarının merkezi bir büroda bilgisayarlarla tutulması. j) üyeliğe giriş ve çıkışların noter aracılığı ile yapılması, j) sendikaların kuruluş, işleyiş ve yönetiminde demokratik esaslara uyulması.

Görüldüğü gibi 2821 Sayılı (1983) Sendikalar Yasasının gerekçesinde tartışılabilecek, son derece eleştiriye açık düşünceler ve değerlendirmeler bulunmaktadır. Bunları kısaca şöyle belirleyebiliriz.

Sözü edilen gerekçede belirtildiği gibi yeni bir Sendikalar Yasası çıkarılmasının başta gelen nedenleri arasında, 1) önceki yasanın (1963) uygulamasında ortaya çıkan aksaklıkların giderilmesi savı ileri sürülmüştür. Oysa uygulamada yeni yasa çıkarılmasını gerektirecek aksaklıklar olduğu söylenemez. Tersine, 1963 Sendikalar Yasası ile sendikacılık hareketi Türkiye'de çok elverişli bir hukuksal ortama kavuşmuş, altın dönemini yaşanmıştır. Açıklanmayan neden bizce, bu olumlu ve hızlı gelişmeler karşısında kimi çevrelerin, özellikle işveren kesiminin duyduğu yersiz kaygıdır. Yeni Sendikalar Yasasının 6-7 yıllık uygulamalarında, sendikalı işçi sayısının bir türlü sağlıklı olarak saptanamamasının yarattığı sakıncalarla aksaklıklar, burada sayılamayacak kadar çok olan uygulama sıkıntısı, bunların yanında sendikal hak ve özgürlüklere dönük aşırı sınırlamalar bir geri dönüşü belirleyen durumlardır. 2) Yeni Sendikalar Yasasının hazırlanmasında üniversitelerin görüşlerine de yer verildiği söyleniyor. Bu doğrudur. Ne var ki, YÖK dönemi üniversitelerinin bilimsel özgürlükleri çok sınırlanmış olduğundan, bildirilen görüşlerin nesnelliği son derece tartışmalıdır. 3) Sendikaya üye olma ve üyelikten ayrılma konularında görülen sahtecilikleri önlemek, yeni bir yasa oluşturulması için neden olarak ileri sürülüyor. Oysa bu durum, bugün de sürüp gitmekte ve yetki uyuşmazlıkları giderilememektedir. 4) Demokratik bir toplumda sendikaların siyasetle ilgilenmeleri hem kaçınılmaz, hem de doğaldır. Bu konuda yasakçı olmak, demokrasi ile bağdaşmayacağı gibi eşitlik ilkesine de aykırıdır. Çünkü hem işveren sendikaları, hem de işverenlerin kurdukları öteki bir dizi örgüt, istedikleri ve uygun gördükleri zaman politika ile ilgilenmekte, konular ve sorunlar karşısında tavır koymaktan çekinmemektedirler. Sendikaların, kendilerine yakın ve dost gördükleri siyasal partileri hem maddi, hem de moral bakımdan desteklemeleri, denge sağlamaya dönük eşitlik ilkesinin, doğal ve özgürlükçü demokrasinin gereği olarak kabul olunmalıdır. Sendikaların, eğer üyeleri istiyorlarsa, bir ideolojiye bağlılık göstermelerinde

de bir sakınca görülmemelidir. Çünkü bütün büyük dinlerin bir ideolojiyi temsil ettikleri açıktır, çağımızda birçok ülkede dinsel ideolojilere bağlı sendikacılık hareketleri vardır. Türkiye'de de böyledir. 5) Genel gerekçe daha önce de görüldüğü gibi, a) kendi içinde bütünlüğe ve bağımsızlığa ulaşmış bir sendika yasasının yararını, b) anayasadaki sisteme uygun bir düzenleme yapılmasını, c) dağınık sendikacılığın güçlü sendikacılığa dönüştürülmesini, ç) sendikaların kuruluş, işleyiş ve yönetiminde demokratik esaslara uyulmasını ileri sürmektedir. Üstelik sendikaları, kuruluşlarından çalışmalarına kadar uzanan yoğun formalitelerin, bürakratik kuralların içinde sıkıştırarak, sırası gelince ve gereği duyulunca elaltında tutma düzenlemelerine dikkatle yer verilmiştir. Böylece sendikal hak ve özgürlükler özünde zedelenmiştir. Bu anlayış nedeniyle Türkiye hem içeride, hem de uluslararası platformlarda, ihlalcilik suçlamalarından kaynaklanan durumlarla karşı karşıya getirilmektedir.

c) Sendikalar Yasasının İçeriği: Siyasal rejimin demokrasi ile bağdaşması güç bütün güdüklülüklerini taşıyan Sendikalar Yasası, daha çok başta Uluslararası Çalışma Örgütü ve dünya sendikacılık hareketinin her düşünce kanadından gelen tepkiler sonucunda, esasa inemeyen yüzeysel kimi değişikliklerle yaldızlanmak istenmiştir. Ancak yasanın yasakçı, sınırlayıcı, daraltıcı ve denetimci nitelikleri temelde değişmemiştir, öyle de sürmektedir.[88]

Yasa, altı kısım içinde 68 maddeden oluşuyor. Birinci kısım amaç ve tanımları; ikinci kısım üyelik konusunu; üçüncü kısım faaliyetleri; dördüncü kısım sendika ve konfederasyonların gelir giderlerini; beşinci kısım denetim ve müeyyideleri; altıncı kısım geçici ve son hükümleri içeriyor. Şimdi bu çerçeve içinde sosyal politikalara, sendika ve özgürlüğüne ilişkin olarak kısa açıklamalar yapalım.

Amaç ve tanımlar: Yasanın birinci maddesi amaç ile ilgilidir. Sendikaların hangi amaçlarla kurulacağını belirlemekte, bu yoldan hemen bir sınırlamayı işçilerin, sendikaların önüne getirmektedir. Deniliyor ki, "Bu yasanın amacı, çalışma ilişkilerinde ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerin korunması ve geliştirilmesi için işçiler ve işverenler tarafından meydana getirilen sendikalar ile konfederasyonların kuruluşu, teşkilatı, faaliyeti ve denetlenmesi esaslarını düzenlemektir." Metin anlaşılması güç, oldukça bozuk bir dille oluşturulmuştur. Biz açalım: Sendikalar ve onların üst kuruluşları, özellikle işçiler söz konusu olduğunda, işçilerin yalnız ekonomik ve sosyal haklarını, menfaatlerini değil, onlarla birlikte siyasal ve ekinsel nitelikli hak ve menfaatlerini de gerektiğinde korumak ve geliştirmek durumundadır. Şu halde yasanın amacı, daha birinci maddesinde önemli bir sınırlama içermektedir.

---

88) Sendikalar Yasasının kimi maddelerini değiştiren yasa 1988'de çıkarılmıştır, 3449 sayılı taşıyor.

Yasanın ikinci maddesi tanımlarla ilgilidir. Buna göre *"işçi, hizmet aktine dayanarak çalışanlara denir."* Bize göre burada da önemli bir saptırma yapılmıştır. Çünkü bu tanıma göre, işçi niteliğini belirleyen öğe, hizmet aktidir. Oysa, bu tanım doğru değildir. İşçi, emek gücünü kiralayan, satan ve bunun karşılığında bir ücret, bir gelir sağlayan kimsedir. O nedenle sözü edilen tanımla da bir sınırlama getirilmiştir. Böylece, işçi sınıfının sayısal önemi gerilere çekilmektedir. Çalışma Bakanlığının verilerine göre Türkiye'deki işkollarında çalışanların sayısı 3,5 milyon dolayında olup bunun 2,3 milyonu sendikalıdır. Böylece sendikalı işçi sayısı yüzde 65'e kadar yükselmiş görünmektedir. Bu, çok yüksek bir orandır.

İkinci maddede sendika ve konfederasyonun tanımı şöyledir: "Sendika, işçilerin veya işverenlerin çalışma ilişkilerinde, ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için meydana getirdikleri tüzelkişiliğe sahip kuruluşlara denilir. Konfederasyon ise, değişik işkollarından en az beş sendikanın bir araya gelmesi suretiyle meydana getirdikleri tüzelkişiliğe sahip üst kuruluşlara denilir."

Biliyoruz ki, sendika aslında bir işçi örgütüdür. İşçiler bireysel bağıtlar yolu ile hak ve çıkarlarını işverenlere karşı korumakta güçlük çekerler, başka bir deyişle koruyamazlar. Bu duruma daha önce değinmiş; bireysel bağıtın bir sömürü düzeni oluşturduğuna tarihsel görüngeleri içinde Sanayi Devrimini yaşamış bir bölüm ülkedeki örnekleri ile işaret etmiştik. İşveren örgütlenmemiş işçilerle ilişkilerinde daima egemen durumda olmuştur. Bu nedenlerle, işçilerle işverenlerin örgütlenme gereksinimlerinin yoğunluğu aynı değildir. Aynı yasal düzenlemelere bağlı tutulmamalı ve işçi sendikaları eşitlik görüntüsü altında sıkıntı yaratan sayısız formalitelere boğularak kurulup gelişmeleri engellenmemelidir.

Türkiye'de işveren sendikacılığı 1960'ların ortalarına doğru görülür. İşverenler daha önce işçiler gibi örgütlenme gereksinimi duymamışlardır. Çünkü kendilerini toplu pazarlığa çekebilecek ne yasal düzenlemeler vardı, ne de grev hakkı yasaklardan kurtulabilmişti.

Sendikaların kuruluşu: Yasanın üçüncü maddesi sendikaların kuruluşuna ilişkin kuralları şöyle belirlemektedir: "İşçi sendikaları, işkolu esasına göre bir işkolunda ve Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacı ile bu işkolundaki işyerlerinde çalışan işçiler tarafından kurulur. İşveren sendikaları, işkolu esasına göre bir işkolunda ve Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacı ile bu işkolundaki işverenler tarafından kurulur. Kamu işveren sendikalarının aynı işkolundaki kamu işverenleri tarafından kurulması ve aynı işkolunda faaliyette bulunması şartı aranmaz.

Bir işkolunda birden fazla sendika kurulabilir. Meslek veya işyeri esasına göre işçi sendikası kurulamaz. Sendikalar, tüzüklerinde belirtmek şartıyla ve genel kurul kararıyla şube açabilirler."

Görüldüğü üzere madde tartışmaya oldukça açık düzenlemeler yapmıştır. Şöyle ki, 1) sendikaların işkolu esasına göre kurulması ilkesini kabul etmiş, 2) kurulacak işkolu sendikalarının Türkiye çapında faaliyette bulunmasını öngörmüş, 3) bir işkolunda birden fazla sendika kurulabilmesini benimsemiş, 4) meslek ve işyeri esasına göre sendika kurulmasını kabul etmemiş, 5) birlik ve federasyonlar kurulabilmesini düzenleme dışında bırakmıştır. Burada da sendika hakkına ilişkin önemli sayılabilecek sınırlamalar söz konusu olmaktadır. Örgütlenmenin biçimsel boyutlarını yasa çizmektedir. İlgililerin, yani işçi ve işverenlerin istençleri göz önünde tutulmamıştır. İşkolu sendikacılığı geliştirilmek istenmiştir. Bu, düşünebilecek bir yol sayılabilir. Ne var ki, bu yolu özgür olarak, doğrudan işçiler seçmeli ve onlara bir yeğleme olanağı bırakılmalıdır. Öte yandan, dağınıklığı önlemek ve daha güçlü bir işçi sendikacılığına yönelebilmek için meslek ve işyeri sendikacılığı da yasaklanmıştır. Oysa, dağınıklıktan kurtulmuş sendikacılık her zaman daha iyidir, ama bu yasalarla değil, doğrudan ilgililerin, yani işçilerin kendi elleri, istençleri ve kararları ile gerçekleştirilmelidir. Böyle olursa, sendika hak ve özgürlüğünün felsefesine daha çok yaklaşılmış olur.

Bu üçüncü maddenin getirdiği önemli bir konu da kamu işverenlerinin sendika kurmalarına ilişkin düzenlemedir. Maddede görüldüğü üzere kamu işverenlerine, bir anlamda devlete de ekonomik menfaatlerini işçilere karşı korumak için sendika kurma yolu açılmıştır. Böyle bir yolun, devlet için gereğini anlamak güçtür. Faat daha önemlisi, kamu işverenleri sendikasının ya da sendikalarının özel kesim işverenleri sendikaları ile bir araya gelmeleri ve işçi sendikalarına karşı birlikte hareket edip birlikte karşı politikalar oluşturabilmeleridir. Birlikte kuracakları sendika üst örgütlerinde özel kesim işverenleri sendikaları sayısal bakımdan her zaman çoğunlukta olacaklarından, kamu kesimi işverenleri özel kesim işverenlerinin suyunda gitmek, onların kararları doğrultusunda hareket etmek durumunda olacaklardır. Bu durum sayılamayacak kadar çok sakıncalarla doludur. Çağdaş devletin sosyal politika anlayışı ile bağdaşamayacağı gibi devletin moral ve özdeksel gücünü işverenlerin, kendi çıkarları doğrultusunda kullanmalarına izin verme anlamına gelir. Böyle çarpık bir durumun, sosyal devlet ilkesi ile nasıl bağdaştırıldığını anlamak da son derece güçtür.

Sendikaların kuruluşlarına ilişkin düzenlemeler: Sendikalar Yasası, aşırı müdahaleci ve aşırı ayrıntılarla dolu bir düzenleme yolunu seçmiştir. Böylece, işçilerin istençlerini göz ardı ederek, özgür sendikacılıkla bağdaşması olanaksız kurullarla bir yandan kuruluşları, bir yandan da işleyiş ve faaliyetleri zorlaştırmıştır.

Yasa, 28 işkolu (Mad.60) belirledikten sonra, dördüncü maddesi ile bir işyerinin hangi işkoluna girdiğinin saptanmasını da öngörüyor. Bu

saptamanın, Çalışma Bakanlığınca yapılacağı, ancak ilgililerin buna karşı iş mahkemelerine başvurabilecekleri belirtiliyor. Sendikalar Yasasının aşırı ayrıntıcı ve müdahaleci niteliklerini göstermek için *kurucularda aranacak nitelikler* başlığını taşıyan beşinci maddeyi aynen almak istiyoruz: "Sendika kurucusu olabilmek için Türk vatandaşı, medeni hakları kullanmaya ehil ve sendikaların kurulacağı işkolunda en az bir yıldan beri fiilen çalışır olmak[89], kamu hizmetlerinden mahkûm edilmemiş bulunmak, Türkçe okuryazar olmak, zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, dolandırıcılık, hırsızlık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolaylı iflas gibi yüz kızartıcı suçlar ile istimal ve istihlak kaçakçılığı dışında kalan kaçakçılık suçlarından biriyle veya herhangi bir suçtan dolayı ağır hapis veya taksirli suçlar hariç toplam bir veya daha fazla hapis cezasına hüküm giymemiş bulunmak. Türk Ceza Kanununun ikinci kitabının birinci babında yazılı suçlardan veya bu suçların işlenmesini aleni olarak tahrik etme suçlarından veya Türk Ceza Kanununun 312. maddesinin ikinci fıkrasında yazılı halkı, sınıf, ırk, din, mezhep veya bölge farklılığı gözeterek kin veya düşmanlığa açıkça tahrik etme suçlarından veya Türk Ceza Kanununun 536. maddesinin birinci, ikinci ve üçüncü fıkralarında yazılı eylemlerle, aynı kanunun 537. maddesinin birinci, ikinci, üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkralarında yazılı eylemleri siyasi ve ideolojik amaçlarla işlemekten mahkûm olmak ve ayrıca Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununun 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77 ve 79. maddelerine göre hüküm giymemiş olmak şarttır.

İşveren sendikasının kurucusunun tüzelkişi olması halinde, tüzelkişiyi temsil eden gerçek kişiden, fiilen çalışma şartı hariç, yukardaki bütün şartlar aranır."

Yukardaki beşinci madde hükümleri ve ona benzer mekanizmalarla yasanın ne ölçüde ağırlaştırıldığı ortadadır. Yasa, bürokratik ayrıntılara boğulmuştur. Yasanın altıncı maddesi de demokrasi ile yönetilen bütün ülkelerdeki gibi, *sendika ve konfederasyonların önceden izin almaksızın kurulabileceği* ilkesini açıkladıktan sonra, kuruluşta uyulacak usule ilişkin olarak yine son derece bürokratik ve ayrıntılı düzenlemeler içermektedir. Sendika ve konfederasyonların kurucularından o kadar çok ve değişik belgeler istenmektedir ki, *belgelerin şekli ile başvuru usul ve esasları Çalışma, İçişleri ve Maliye Bakanlıklarınca müştereken çıkarılacak bir yönetmelikle belirlenecektir...* Yasada ve tüzükte sayılan belgeler ile içerdikleri bilgilerin kanuna aykırılığının tespiti veya kanunda belirlenen kuruluş koşullarının gerçekleşmediğinin anlaşılması durumunda, vali veya ilgili bakanlıkların her biri sendika veya konfederasyonun faaliyetinin durdurulması veya kapatılması için iş davalarına bakmakla görevli mahalli mahkemeye başvurur... Ayrıca sendika veya konfederasyo-

89) 25.5.1988'de yapılan bir değişiklikle, bir yıldan beri çalışır olmak kaydı ile, Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasının 68. maddesine yollama bu maddeden çıkarılmıştır.

nun tüzüğünde suç oluşturan hususların saptanması durumunda da gereği yapılmak için Cumhuriyet Savcılığına bildirilir. Bu kadar ayrıntıyla daha kuruluş aşamasında, iyi niyetli olmayan bir yönetim ve bürokrasi, sendikaların kurulmalarına ve çalışmalarına sayısız engeller çıkarabilir. Bütün bunlar özgürce sendika kurma hakkı ilkeleri ile çelişir niteliklidir. İşçilerin sendikalar içinde örgütlenmelerine ve bu yoldan haklarını, özgürlüklerini ve çıkarlarını savunmalarına duyulan kuşkuların ürünleri olarak görülebilir.

Öte yandan sendikalar, konfederasyonlar kendi çalışmalarını düzenleyen, çerçeveleyen tüzükleri de serbestçe oluşturmaktan yoksun bırakılmışlardır. Sendika ve konfederasyonlar, yasanın yedinci maddesinde 16 paragraf içinde yer alan hususları tüzüklerine almak zorundadırlar.

Sendikaların organları: Daha önceki yasalarda olduğu gibi 1983 Yasası da sendika ve üst kuruluş konfederasyonların zorunlu olarak genel kurul, yönetim kurulu, denetleme kurulu ve disiplin kurulu adı altında dört organının bulunacağını saptamıştır. Bu zorunlu organların yanında eğer gereksinim duyuluyorsa sendika ve konfederasyonlar, şube gibi başka organlar da kurabilirler. Ancak bu organlara zorunlu organların görev, yetki ve sorumlulukları devredilmeyecektir.

Sendikalar Yasası, sendika yöneticiliğinde profesyonel yönetici gedikleşmesini önlemek amacı ile genel kurul dışındaki organlarının üyeliklerine aynı kişinin üst üste dört kez seçilebileceğini ve aradan bir olağan genel kurul süresi geçmedikçe aynı kişilerin yeniden seçilemeyeceğini hükme bağlamış bulunmaktadır. Bu hüküm, profesyonel yönetici kadrolar nezdinde önemli tedirginlikler yaratmıştır. Yapılan bir değişiklik ile bu sınırlama kaldırılmıştır.

Bilindiği gibi genel kurullar sendika ve konfederasyonların da en önemli organıdır. Bu kurulların oluşması, belli kurallara bağlanmıştır. Yasanın onuncu maddesine göre işçi sendikası şubesi genel kurulu *üyelerden* oluşur. Şubeye kayıtlı işçi sayısı beş yüzü aştığı takdirde şube genel kurulu da delege esasına göre yapılır. Şube genel kuruluna katılacak delege sayısı yüzden az ve iki yüz elliden çok olmamak üzere sendika tüzüğünde belirtilir.

İşçi sendikası genel kurulu da ilke olarak üyelerden, üye sayısı bini aştığı takdirde delegelerden oluşur. Şubesi bulunan sendikalarda delegeler şube genel kurullarınca, şubesi bulunmayan sendikalarda delegeler sendika üyeleri tarafından seçilir. Sendika genel kurulunun delege sayısı da iki yüzden az, beş yüzden çok olmamak üzere tüzüğünde belirlenir.

İşveren sendikası genel kurulu üyelerden, üyenin tüzelkişi olması durumunda temsilcisinden, üye ve temsilci sayısı bini aştığı takdirde

delegeden oluşur. Sendika genel kurulunun delege sayısı beş yüzden çok olmamak üzere tüzüğünde belirlenir.

İşçi ve işveren konfederasyonu genel kurulu üye sendikalarca seçilen en çok beş yüz delegeden oluşur. Üye sendikaların genel kurulda kaç delegeyle temsil edileceği konfederasyon tüzüğünde belirlenir.

Sendika ve konfederasyonların genel kurulları, en yetkili organ niteliğini taşırlar. Genel olarak görüşme ve politikalar oluşturma organlarıdır. Yasanın 11. maddesine göre sendika ve konfederasyonların genel kurullarının görevlerinden başlıcaları şunlardır: 1) organların seçimi, 2) tüzük değişikliği, 3) raporların görüşülüp yönetim ve denetleme kurullarının aklanması, 4) konfederasyonlara üye olma ve üyelikten çekilme, 5) kapatma, 6) uluslararası işçi ve işveren kuruluşlarına üye olma ve üyelikten ayrılma.

Yasa, 12. maddesi ile genel kurulların en geç üç yılda bir toplanacağını belirledikten sonra 14. maddesi ile de genel kurullarda yapılacak seçimlerin yargıç gözetiminde gerçekleştirileceğini ve zorunlu organlara seçilebilmek için en az on yıldan beri fiilen çalışır olmak gerektiğini öngörmektedir.

Genel kuruldan sonra sendika ve konfederasyonların zorunlu organlarından en önemlisi, yönetim kurullarıdır. Bu kurullar yürütme ile görevlidir. Genel kurulların saptadıkları politikaları, aldıkları kararları uygulamaya aktarırlar. Yasa ve tüzüklerin belirlediği doğrultularda sendikaları, sendika şubelerini ve konfederasyonları yönetirler.

Sendika üyeliği: Sendikalar Yasasına göre on altı yaşını doldurmuş olup da bu yasaya göre işçi sayılanlar, işi sendikalarına üye olabilir. On altı yaşını doldurmamış olanların üyeliği yasal temsilcilerinin yazılı iznine bağlıdır.

Sendikalar Yasasının 21. maddesi, kimlerin sendika üyesi olamayacağını belirlemektedir. Buna göre işçi ve işveren sendikalarına, 1) askeri şahıslar, 2) genel ve katma bütçeli idarelerle mahalli idareler ve bunlara bağlı sabit ve döner sermayeli kurumlar, sermayesinin tamamı devlet tarafından verilmek suretiyle kurulan iktisadi kuruluş ve kurumlarla sermayelerinde devletin katılımı bulunan bankalar, sigorta şirketleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları dahil olmak üzere yasalarla kurulan bankalar ve kuruluşlar, 3) yukarıda iki sayılı bentte sözü geçen idare, kuruluş ve bankalar tarafından ödenmiş sermayesinin en az yarısına katılmak suretiyle kurulan kuruluşlarda çalışan müfettişler, denetmenler ile müdürler ve üstdüzey yöneticileri üye olamazlar. Bunun gibi özel öğretim kurumlarında öğretmenlik yapanlar da sendika kuramaz ve sendikalara üye olamazlar.

Bu madde, 1989'da değiştirileek din ve ibadet işlerinde çalışanlarla öğrencilerin sendika kurma ve sendikalara üye olmaları yasağı kaldırılmıştır. Bunun önemli bir değişiklik olmadığını hemen söylemeliyiz. Ne

müftü, imam ve hocalar sendikaya olumlu gözle bakarlar, ne de öğrenciler fazla ilgi duyarlar.

Anayasanın 51. maddesine uyarak Sendikalar Yasasının 22. maddesi de sendikalara üye olmak serbestliği ilkesini benimsemiştir. Bütün uluslararası belgelerde, örneğin Uluslararası Çalışma Örgütünün 1948'de kabul ettiği 87 Sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesinde yer alan bu ana ilke, Sendikalar Yasasının 22. maddesinde de, *hiç kimse sendikaya üye olmaya veya olmamaya zorlanamaz*, biçiminde ifadesini bulmuştur. Bu ilkenin olumsuz yanı, sendikalara karşı hep kuşku içindeki anlayış tarafından olumlu karşılanmış ve benimsenmiş olduğundan hem anayasa, hem de yasalara aktarılmıştır. Sözünü ettiğimiz 22. madde, ilke olarak birden çok sendikaya üye olmayı yasaklamıştır. Fakat, 1988 değişikliği ile bu yasak yumuşatılmış, birden çok sendikaya üye olunması durumunda en sonraki üyelikler geçerli sayılmıştır. Bu yasak, son derece tartışmaya açık olmakla birlikte, toplu iş sözleşmelerinin yapılması sırasında yetkili sendikanın belirlenmesinde bir dizi olumsuzluklara ve kötüye kullanmalara neden olduğundan pratik bakımdan yararlı olduğu söylenebilir.

Sendika üyeliğinin kazanılması otomatik değildir. Yani üye olma istencinin beyanı yanında, 1) üye kayıt fişinin beş örnek doldurularak notere tasdik ettirilmesi, 2) sendikanın yetkili kurulunun üyelik isteğini kabulü gerekir. Üyelik isteğinin sendika tarafından kabul olunmaması durumunda, iş mahkemesine başvurularak dava açılabilir. Sözünü ettiğimiz 22. maddesi kesinleşen üyeliğe ilişkin kayıt fişinin Çalışma Bakanlığına ve Çalışma Müdürlüğüne bildirilmesinin yanında, bir örneğinin de işverene gönderilmesi zorunluğunu getirmiş olması, kimi sakıncaları da yanında getirmiştir. Bu zorunluk sendikaya üye olma bakımından caydırıcı bir rol oynamış ve sendikaya üye olma serbestliği ilkesini derinden zedelemiştir. Çünkü birçok işveren, sendikasız işçi çalıştırmayı yeğlediğinden, sendika üyesi işçileri işe almama yolunu seçmiştir. Sendikaya üye işçinin işverene bildirilmesi zorunluğu sendikaya üye olup olmama serbestliği ilkesinin ihlalinde işverene önemli bir kolaylık sağlamıştır. Bu sakınca, bir süre sonra açığa çıktığından ve uluslararası sendikal özgürlükler ilkesine aykırılığı açıkça görüldüğünden 1988 değişikliği ile 22. maddeden çıkarılmıştır. Ne var ki bu olumlu adım, hemen geri alınmış ve Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasının 13. maddesine getirilen bir ek fıkra ile geri çekilmiştir. Bu fıkrada deniliyor ki, işçi sendikası kendisinde bulunan üyelik fişlerini Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına yetki için başvurduğu tarihten itibaren üç işgünü içinde işverene vermek zorundadır. Böylece bir yasadan çıkarılan son derece sakıncalı bir hüküm, hemen hemen aynı tarihte başka bir yasa içine yeniden konulmuş oluyor.

Daha önce değindiğimiz üzere işçi veya işveren sendikaya üye olma-

ya zorlanamayacağı gibi üye kalmaya veya üyelikten ayrılmaya da zorlanamaz. Üyeliğin sona ermesi konusu Sendikalar Yasasının 25. maddesiyle düzenlenmiştir. Bu maddeye göre her üye önceden bildirimde bulunmak suretiyle üyelikten çekilebilir. Fakat üyelikten ayrılmanın geçerli sayılabilmesi için, 1) noter huzurunda kimliğin saptanması ve 2) ayrılmak isteyen kişinin imzasının tasdiki gerekir. Sendika üyeliğinden ayrılma, noterе başvurma tarihinden itibaren üç ay sonra geçerli sayılır. İş bu kadarla da bitmemektedir. Ayrılma bildiriminin bir örneği de noterlikçe en geç üç işgünü içinde *ilgili işverene*, sendikaya, işverenin bağlı bulunduğu Çalışma Müdürlüğüne ve Çalışma Bakanlığına gönderilir. Bu duruma göre eğer noterlik ayrılma bildirimini bu sayılan yerlere yollamamış ise, ayrılma isteği geçerli sayılmayacaktır.

Sendika veya konfederasyon üyesi üyelikten çıkarılabilir. Çıkarma kararı sendikanın ya da konfederasyonun genel kurulu tarafından verilebilir. Çıkarılmaya karşı iş mahkemesine itirazda bulunulabilir. Mahkeme, kararını en geç iki ay içinde verir. Bu durumda üyelik, çıkarılma kararı kesinleşinceye kadar sürer.

İster gerçek, isterse tüzelkişi söz konusu olsun, her üye mensubu olduğu sendikaya ya da konfederasyona üyelik ödentisi ödemek zorundadır. Genel olarak sendika ve konfederasyonların parasal gereksinimleri bu yoldan, yani üyelik ödentileri ile karşılanır. Ödentilerin miktarları sendika ve konfederasyonların tüzüklerinde belirtilir. Yasaya göre işçi sendikasına işçinin ödeyeceği ödenti tutarı bir günlük çıplak ücretini geçemez. İşveren sendikasına işverenin ödeyeceği aylık üyelik ödentisi tutarı ise, işyerinde işçilere ödediği bir günlük çıplak ücretleri toplamını geçemeyecektir.

Sendika tüzüklerine, üyelik ödentisi dışında, üyelerden başka bir ödenti alınacağına ilişkin hükümler konulamayacaktır.

Bir konfederasyona üye olma ve uluslararası kuruluşlara katılma: Bir sendikanın bir konfederasyona üye olması, sendikanın genel kurul kararına bağlıdır. Bu karar genel kurula katılanların salt çoğunluğu ile alınır. Bununla birlikte sendika tüzüğünde daha yüksek bir yetersayı saptanabilir.

Sendikaların birden fazla konfederasyona üye olmaları yasaklanmıştır. Birden çok konfederasyona üye olunması durumunda bu üyelikler geçersiz sayılmıştır.

Sendikalar Yasasının önemli bir düzenlemesi, uluslararası kuruluşlara üye olma ile ilgilidir. 38. maddeye göre, sendika ve konfederasyonlar Türkiye devletinin şekline, insan haklarına saygılı, milli demokratik, laik ve sosyal hukuk devleti niteliklerine, devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, Türk ulusuna ait egemenliğin kullanılmasının hiçbir suretle belli bir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamayacağı ilkelerine, vicdan ve din özgürlüğüne aykırı faaliyet göstermeyen uluslarara-

sı işçi ve işveren kuruluşlarına serbestçe üye olabilirler. Şimdi bu fıkradaki açıklamalar üzerinde kısaca duralım: Önce insan haklarına saygılı olmak konusu önümüze gelmektedir. Ne yazık ki, ülkemiz insan haklarına yeterince açık, onların önemli bir bölümüne yeterince saygılı bir nitelik göstermiyor. İmzaladığımız İnsan Hakları Evrensel Bildirisi ve onayladığımız kimi uluslararası (Uluslararası Çalışma Örgütünün Anayasası, Sendika ve Toplu Pazarlık Hakkının Korunmasına İlişkin 98 Sayılı Sözleşme, Ayırımcılık Yapmama Konusunda 111 Sayılı Sözleşme, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi gibi) belgelerde yer alan hak ve özgürlüklere 1980-1990 döneminde yeterince saygı gösterdiğimiz ve uyduğumuz söylenemez. Bunların yanında, görüldüğü üzere fıkranın sonunda uluslararası kuruluşlara serbestçe üye olabilmekten söz ediliyor. Oysa maddenin ikinci fıkrasında deniliyor ki, uluslararası kuruluşa üyelik için başvurmadan *üç ay önce* bu kuruluşun tüzüğü İçişleri ve Çalışma Bakanlıklarına verilir. Bakanlar kurulunca tüzüğün yukarıdaki ilkelere aykırılığı üç ay içinde tespit edilmediği takdirde uluslararası kuruluşa üye olunabilir. Görüldüğü üzere, söz konusu olan, bir ön izindir. Bakanlar kurulu bir aykırılık saptarsa üyelik için izin verilmeyebilir. İyi niyetli olmayan geleneksel tutucu iktidarlar, bir yolunu ve kulpunu bulup bir sendikanın ya da konfederasyonun uluslararası sendikal kuruluşlara üye olmalarına her zaman engel olabilirler. Bu durumda *uluslararası kuruluşlara serbestçe üye olma* hükmü, anlamını geniş ölçüde yitirir. Sendikaların özgür istenç ve kararlarına müdahale, burada da bitmiyor. Gene bu 28. maddenin üçüncü fıkrasına göre, üye olunan uluslararası kuruluş birinci fıkradaki esaslara aykırı faaliyet gösterir veya nitelik kazanırsa, *bakanlar kurulu o sendika veya konfederasyonun uluslararası kuruluştan çekilmesi için karar alır.* Burada da özgür sendikacılık hakkına müdahalenin kapısının alabildiğine açık tutulduğunu görüyoruz. Sendikaların uluslararası kuruluşlarla ilişkilerine duyulan geleneksel kuşku ve öküzün altında buzağı arama tutkusu ya da fobisinin sürdüğünü görüyoruz.

Yöneticilerin iş güvenceleri: Sendikalarda ve onların üst kuruluşlarında profesyonel olarak görev alan ve işlerinden ayrılan yöneticilerin iş güvenceleri Sendikalar Yasası ile sağlanarak hükme bağlanmıştır. Bu suretle sendikaların yönetim elemanlarının yetenekli ve becerili işçilerden oluşması olanağı doğmuştur. Üç önemli neden, bu olanağa yol açmıştır. Bunlardan biri, sendika yöneticiliğinin daha az yorucu olmasıdır. İkinci neden, sendika yöneticiliği gelirinin işyerinde elde olunan ücret ya da gelirden genellikle daha yüksek bulunmasıdır. Üçüncü neden ise, sendika yöneticilerine toplumda verilen önem ve sağlanan toplumsal saygınlıktır. Kuşkusuz bu üç nedene başkaları da eklenebilir. Genellikle bu üç özdeksel ve tinsel yarar, sendika yöneticisi olmak için işçiler arasında yoğun bir rekabete yol açmaktadır. Bunun çeşitli yararları ve sa-

kıncaları olabilir. Bir bütün olarak sendika yöneticiliğinin profesyonel, yani paralı olup olmaması konusu, en azından işçiler tarafından tartışılmalı ve kimi kurallara bağlanmalıdır. Bu, sendika içi demokrasinin de yerleşmesi, gelişmesi açılarından yararlı olur. Bu kısa açıklamadan sonra şimdi Sendikalar Yasasının sendika ve konfederasyon yöneticileri için öngörmüş bulunduğu güvenceleri görelim. Burada söz konusu olan güvence, yöneticilik son bulunca işçinin eski işine dönebilmesiyle ilgilidir.

Yasanın 29. maddesine göre, sendika ve konfederasyonların yönetim kurullarında veya başkanlığında görev aldığı için kendi isteği ile çalıştığı işyerinden ayrılan işçiler, bu görevlerinin seçime girmemek, yeniden seçilmemek veya kendi istekleri ile çekilmek suretiyle son bulması halinde, ayrıldıkları işe yeniden alınmalarını istedikleri takdirde, işveren, talep tarihinden itibaren en geç bir ay içinde bu işçileri, o andaki şartlarla eski işlerine veya eski işlerine uygun bir başka işe, diğer isteklilere nazaran öncelik vererek almak zorundadır. Bu takdirde işçinin eski kıdem hakları ve ücreti saklıdır. Bu hak, sendika veya konfederasyonlardaki yöneticilik görevinin sona ermesinden başlayarak üç ay içinde kullanılabilir. Görüldüğü üzere, yöneticilikleri son bulduğu takdirde işlerine dönebilmek bakımından onlara bir öncelik tanınmış bulunuyor. Bununla birlikte kimi koşulların da varlığı gerekmektedir. Şöyle ki, yöneticiliğin sona ermesi, 1) seçime girmemek, 2) yeniden seçilmemek, 3) kendi isteği ile çekilmiş olmak suretiyle gerçekleşmelidir., Yöneticiliğin, bu üç koşulun dışındaki nedenlerle son bulması durumunda öncelikle işe alınma hakkının doğup doğmayacağı en azından tartışmaya açık bir durum yaratmaktadır. Öte yandan, ayrıldıkları işyerinin işvereninden işe alınmayı istemek gerekir. Başka bir deyişle dönüş, otomatik değildir, kendiliğinden olmaz. Bu istencin, isteğin açıkça belirtilmesi gerekir. Bu koşullar yerine geldikten sonra işverenin sorumluluğu başlar ve az önce değinildiği üzere işveren istek tarihinden itibaren en geç bir ay içinde bu işçileri o sıradaki koşullarla eski işlerine veya ona uygun bir işe öncelikle almak zorundadır. Görüldüğü gibi bu önemli ve yerinde bir güvencedir. Böyle olmasaydı yöneticiliğin yukarıda saydığımız yararları potansiyel, olası risklerin caydırıcılığını önleyemez, nitelikli yönetici bulmak da son derece güç olur ve sorun yaratırdı. Yeniden işe alınan eski yönetici işçinin doğal olarak eski kıdem hakkı ve ücreti de saklı tutulur. Yani yeni işlemeye başlayan kıdem hakkına ve ücretine eklenir ve öyle yürür. İşe alınma güvencesinin işlerlik kazanması üç ay içinde başvuru yapılması koşuluna bağlanmıştır.

Maddenin ikinci fıkrası oldukça tartışma gerektiren bir hükmü içermektedir. Buna göre, yönetim kurulundaki ve başkanlıktaki görevleri ile ilgili fiillerinden ötürü hüküm giymiş olanlar, yeniden işe alınmak hakkından yararlanamazlar. Bu, sendika yöneticileri bakımından son derece sakıncalı bir hükümdür. Yöneticiler, birçok durumda ve özellikle Tür-

kiye gibi her yanı antidemokratik yasalarla sarılan bir ülkede işçilerin, işçi sınıfının demokratik hak ve özgürlüklerini bazen işverenlere, fakat çoğu kez devlete, hükümetlere karşı savunmak ve korumak çabası içine girmek zorunda kalabilirler. Bunun sonucunda niteliği ne olursa olsun, kolayca hüküm giymiş olabilirler. Bu durumda, onları önemli bir haktan yoksun bırakmak, hem gözdağı vermek, hem de caydırıcı bir etki gütmek anlamına gelir. Demokrasi kurallarına uyarak yönetilen ülkelerin yasalarında, bu tür hükümlere, kuşkusuz rastlanmaz.

Yöneticilere güvence sağlama sorununun bir yanı da işyeri sendika temsilcilerine uzanır. Bilindiği üzere genel olarak, fakat özellikle çok sayıda işçi çalıştıran işyerlerinde, işçilerin işverenle olan ilişkilerinde ortaya çıkabilecek sorunları çözmek, haklarını ve çıkarlarını korumak için sendika temsilcileri bulunur. İşte, bu temsilcilerin de görevlerini etkinlikle yerine getirebilmelerini sağlamak için Sendikalar Yasası, işyeri temsilcileri için kimi güvenceler öngörmüş, bunda yarar bulmuştur. Yasanın 30. maddesine göre, işveren, işyeri sendika temsilcilerinin hizmet akitlerini haklı bir sebep olmadıkça ve sebebini açık ve kesin şekilde belirtmedikçe feshedemez. Fesih bildiriminin tebliği tarihinden itibaren bir ay içinde temsilcinin veya üyesi bulunduğu sendikanın dava açma hakkı vardır. Mahkeme temsilcinin işine geri dönmesine karar verirse fesih geçersiz sayılır ve ücreti ve diğer bütün hakları işveren tarafından yerine getirilir. Bu hüküm, yeniden temsilciliğe atanma durumunda da uygulanır. Böylece, sendika temsilcisi işçinin işveren karşısındaki durumu sağlamlaştırılarak görevini, işten çıkarılmak kaygısını taşımaksızın, güvenlikle yerine getirebilir.

İşçi sınıfının hak ve özgürlüklerini savunan kurumlara, örneğin sendikalara, onların yöneticilerine, temsilcilerine kimi güvencelerin sağlanması sosyal politikaların her zaman önemli bir konusu olmuştur. Bunların yanında işçiler ve sendikacılık hareketleri bakımından başka önemli bir konu da işçilerin sendikalara üye olup olmama özgürlüğüne ilişkin güvencedir.

Sendikaya üye olup olmama özgürlüğü ve bunun güvencesi: Bir sendikaya üye olup olmama, sendika özgürlüğü ile eşanlamlıdır. Pek az ve zorunlu ayrallık (istisna) dışında, belirli bir işi, mesleği yürüten bütün işçiler, çalışanlar, ekonomik, toplumsal ve siyasal çıkarlarını korumak ve geliştirmek için bir araya gelerek örgütlenebilmeli, eş bir deyimle sendikalar kurabilmelidir. Demokratik bir düzenle yönetilen bütün ülkelerde bu herkese, işvereni ister devlet isterse kişi olsun, bütün çalışanlara genellikle tanınır. Çalışanlar isterlerse, sendika kurar ve buna üye olurlar. Fakat üye olma zorunluğu yoktur, sendika dışında da kalabilirler. Böylece, sendika hak ve özgürlüğünün iki, yani olumlu ve olumsuz yanı söz konusu olmakta, önümüze gelmektedir. Kuşkusuz, herkesin bir sendikaya girme ya da girmeme hak ve özgürlüğünün tanınmış olması

gerekli, fakat yalnız başına yeterli değildir. Bir önemli konu da bu hak ve özgürlüğün korunmasıdır. Genel olarak yasalar bu konuya ilişkin kimi güvenceler sağlar, düzenlemeler yaparlar. Çünkü demokrasici bir sınai geleneği yeterince oluşmamış ve gelişmemiş ülkelerin çoğunda, işverenler, işçilerin sendikalara katılmalarını yadırgamaktadır. Çalışma koşullarının ve düzeylerinin işçileri temsil eden sendikalarla görüşerek, onlarla pazarlık ederek saptanmasına alışmamışlardır. Saptadıkları kendi koşullarını işçilere kabul ettirebilmek bakımından bireysel bağıt yollarını yeğlemektedirler. Bu durumda zaman zaman ve çeşitli yollardan bir sendikaya serbestçe üye olabilme ve özgürlüğünü ihlal etmektedirler. Sendikalı işçileri işe almamakta ya da onlara farklı işlem uygulamaktadırlar. Sendika hak ve özgürlüğü kimi durumda sendikalar tarafından bozulmakta ve sendikalar sendikalı olmayan işçilere çeşitli baskılar yapmakta, işe alınmalarına engel olmaya çalışmaktadırlar. Birçok uluslararası belge de sendika hak ve özgürlüğünün hem olumlu, hem de olumsuz yanına ilişkin ilkeler içermektedir.

Sendikalar Yasasının 31. maddesi de bu konuya ilişkin düzenlemeler getirmiştir: İşçilerin işe alınmaları, belli bir sendikaya girmeleri veya girmemeleri veya belli bir sendikadaki üyeliği muhafaza veya üyelikten istifa etmeleri veya sendikaya girmeleri veya girmemeleri şartına bağlı tutulamaz. Görüldüğü üzere bu düzenlemeler yukarıda kısaca değindiğimiz sendika hak ve özgürlüğünün olumlu ya da olumsuz yanlarıyla ilgilidir. Yasada ayrıca, toplu iş sözleşmeleriyle iş bağıtına bu hükme aykırı kayıtlar konulamayacağını belirliyor. Öte yandan yasa, sendikalı işçilerle sendikalı olmayan işçiler ya da ayrı sendikalara üye olan işçiler arasında herhangi bir biçimde farklı işlemler yapılmasını yasaklamaktadır. Bunların yanında işçilerin, iş saatleri dışında veya işverenin rızası ile iş saatleri içinde işçi sendikasının ya da konfederasyonların faaliyetlerine katılmalarından ötürü işten çıkarılamayacaklarını veya herhangi bir nedenle farklı bir muameleye tabi tutulamayacaklarını belirliyor. İşveren genel olarak bu 31. madde içinde yer alan düzenlemelere aykırı işlemlerde bulunduğu takdirde işçinin bir yıllık ücretinden az olmamak üzere bir ödence vermek zorundadır. Yasalara göre işçinin sahip olduğu bütün haklar da saklı tutulur.

Görülüyor ki, sendikaya üye olup olmama hak ve özgürlüğü, yasa ile iyice güvence altına alınmış bulunmaktadır.

Sendika ve konfederasyonların faaliyetleri: Sendikalar faaliyetlerinde, çalışmalarında özgür olmalıdır. Bu özgürlüğün sınırı, demokratik kurallarla uyum sağlamaktır. Bu konuda uluslararası klasik ölçü, daha önce de sözünü ettiğimiz Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunmasına İlişkin 87 Sayılı Uluslararası Sözleşmedir. Bu sözleşmeyle önce sendika hak ve özgürlüğü konusunda uluslararası düzenlemenin esaslarını oluşturacak ilkeler oybirliği ile kabul olunmuştur. Türkiye de

oyunu olumlu doğrultuda kullanmıştır. O yıllardaki yasaları, bu 1948 sözleşmesi ile uyum içinde değildi; çok gerilere düşmüştü, ama olumlu oy kullanma bir niyeti, yani yasalarını sözleşme doğrultusunda geliştirmek isteğini ifade ediyor, gün ışığına çıkarıyordu. Ne yazık ki, 1948'den bu yana iç hukukumuzda yeterli gelişme olmadı. Bu nedenle olumlu oyu ile ilkelerini benimsediği Sendika Hakkı ve Özgürlüğü Sözleşmesini, bugüne değin onaylamadı. Aslında Uluslararası Çalışma Örgütünün Anayasası (ki bu anayasada, sendika hak ve özgürlüğü ilkesi benimsenmiştir) onaylanmış olmakla, uluslararası bir yükümlülük altına girilmiştir. Bu konuyu daha sonra tartışacağız. İşte sözünü ettiğimiz sözleşmenin üçüncü maddesi de diyor ki, 1) işçi sendikaları ve işveren kuruluşları tam bir özgürlük içinde anatüzük ve yönetmeliklerini oluşturma, kendi temsilcilerini seçme, programlarını belirleme, çalışma ve yönetimlerini düzenleme hakkına sahiptirler, 2) kamu makamları, bu hakkı kısıtlayacak, ya da bu hakkın yasal bir biçimde kullanılmasını engelleyecek her türlü müdahaleden kaçınacaklardır. Şimdi bu ilkelerin ışığı altında Sendikalar Yasasına bakalım.

Sendikalar Yasası, sendikaların çalışmalarını iki bölüm içinde düzenlemiştir. Bir bölüm sendikaların yasak olmayan faaliyetlerine, çalışmalarına ilişkindir. Bir başka bölüm de *yasak* faaliyetleri, çalışmaları düzenlemektedir. Şimdi yasak olmayan faaliyetleri açıklamaya koyulalım. Bu faaliyetleri, sendikaların çalışma hayatına ilişkin faaliyetler, sendika ve konfederasyonların sosyal faaliyetleri başlıkları altında düzenleyen 32. madde, son derece dar bir anlayıştan yola çıkıyor ve çalışma yaşamına ilişkin faaliyetleri şöyle sıralıyor.

– Toplu iş sözleşmesi yapmak,

– Toplu iş uyuşmazlıklarında ilgili makama, arabulucuya, hakem kurullarına, iş mahkemelerine ve diğer yargı organlarına başvurmak,

– Çalışma yaşamından, mevzuattan, toplu iş sözleşmesinden, örf ve âdetten doğan hususlarda işçileri ve işverenleri temsil etmek,

– Grev veya lokavta karar vermek ve idare etmek.

Sosyal faaliyetleri de şöyle sayıyor:

– Çalıştırmayı doğuran hukuksal ilişkilerde, sosyal sigortalar, emeklilik ve benzeri hakların kullanılması ile ilgili olarak üyelerine ve mirasçılarına adli yardımda bulunmak,

– Kanun ve uluslararası antlaşma hükümlerine göre toplanan genel kurullara temsilci göndermek,

– İşçilerin veya işverenlerin mesleksel bilgilerini artıracak, ulusal biriktirimi ve yatırımın gelişmesine, gerçek verimliliğin artmasına hizmet edecek kurs ve konferanslar düzenlemek,

– Sağlık ve spor tesisleri, kitaplıklar ve basımevleri kurmak,

– Herhangi bir bağışta bulunmamak kaydı ile evlenme, doğum, hastalık, yaşlılık, ölüm, işsizlik gibi durumlarda yardım ve eğitim amacı ile

sandıklar kurulmasına yardımcı olmak ve para varlığının yüzde beşinden fazla olmamak kaydı ile bu sandıklara kredi vermek,

– Herhangi bir bağışta bulunmamak kaydı ile üyeleri için kooperatifler kurulmasına yardımı etmek ve para varlığının yüzde onundan fazla olmamak kaydı ile bu kooperatiflere kredi vermek.

Görülüyor ki, sayılan her bir durumda, sendika ve konfederasyonların çalışma, faaliyet alanlarını sınırlayan yasakçı bir anlayıştan yola çıkılmıştır. Bu anlayış, *Yasak Faaliyetler Bölümünde* de daha açık olarak sergilenmektedir. Yasanın 37 maddesinin başlığı Temel Yasaklar adını taşıyor. Maddenin birinci fıkrası anayasanın 14. maddesinde belirlenen genel yasakları anımsattıktan sonra ikinci fıkrasında uzun bir yasaklama listesi ortaya koyuyor. Deniliyor ki, sendika ve konfederasyonlar siyasi amaç güdemezler, siyasi faaliyette bulunamazlar, siyasi partilerle ilişki kuramaz ve işbirliği yapamazlar ve bunlarla hiçbir konuda, hiçbir şekilde müşterek hareket edemezler, siyasi partilerden destek göremezler ve onlara destek olamazlar, bunlardan yardım ve bağış alamazlar, bunlara yardım ve bağışta bulunamazlar.

Bunların yanında, sendika ve konfederasyonların dernekler dahil, öteki kitle örgütleri ile, herhangi bir konuda birlikte hareket edemeyeceklerini açıkladıktan sonra da üyelerinin yalnız ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini savunmak için faaliyette bulunabileceklerini söylüyor. Bu faaliyetlerin siyasi faaliyet sayılmayacağını açıklıyor. Sendika yöneticilerinin siyasi bir partinin organlarında herhangi bir biçimde görev alamayacaklarını ayrıca belirtiyor. Yasaklar genel olarak siyasi faaliyetler deyimi içinde odaklaşıyor. Siyasal faaliyet konusuna bu derece aşırı bir yasak çerçevesi çizmenin anlamı açıktır. Bu yasaklarla işçi sınıfı ve onların örgütü olan sendikaların siyasi partilerle ilişki kurmalarına engel olunma isteği vardır. Aslında bu, örgütlenmiş işçi sınıfını toplumsal ve siyasal yaşamdan soyutlamak anlamına gelir. Oysa işveren kesiminin örgütleri her zaman muhafazakâr-tutucu iktidarlarla yakın temas ve ilişki içindedirler. Ticaret ve Sanayi Odaları kendilerine yakın iktidarlardan her zaman yakınlık görmektedirler. Sırasında ve gerektiğinde tutucu iktidarları elaltından ekonomik açıdan yoğun ve ısrarlı bir biçimde desteklemekten hiç geri kalmazlar.

Bütün bu yasakçı, düzenlemeler yukarıda kısaca değindiğimiz Sendika Hak ve Özgürlüğüne İlişkin 87 Sayılı (1948) Sözleşmenin ilkelerine ve düzenlemelerine temelden aykırıdır. Bu nedenlerle Türkiye bir süreden beri Uluslararası Çalışma Örgütü ile sürekli anlaşmazlık içindedir. Sendikal hakları ihlal etmeyi sürdürmekle suçlanmakta ve uluslararası platformlarda böyle tanınmaktadır. Sendikalar Yasasında yapılan öteki önemsiz değişiklikler gibi, örneğin 37. maddenin ikinci fıkrasının sonundaki *mesleki faaliyetler siyasi faaliyet sayılmaz* belirlemesindeki mesleki sözcüğünün çıkarılması ve *faaliyetler* sözcüğünden sonra açık-

lamalar sözcüğünün çıkarılması hiç de anlamlı değildir... genel siyasal etkinlik yasağı yürürlükte olduğu sürece, sendikaların olağan sendikacılık işlev ve etkinlikleri gereği olarak hükümetin ekonomik ve toplumsal politikaları konusundaki görüş ve eleştirilerini açıkça belirtip ortaya koymaları durumunda, bu yasağın yaptırımları ile *tehdit* edildikleri ve karşılaştıkları ülkemiz gerçeklerindendir[90].

Sendikalar Yasası yukarıda sayılan yasaklar dışında 38. maddesi ile de zararsız kimi yasaklar öngörmüştür. Örneğin, 1) işçilerin işveren kuruluşlarına ve işverenlerin işçi kuruluşlarına üye olamayacakları, 2) birbirlerinin kuruluş ve çalışmalarına müdahale edemeyecekleri ve 3) işçi sendika ve konfederasyonlarının işveren kuruluşlarının etkisi altında ve denetiminde tutulamayacağı bu madde içinde yeralmıştır. Sendikaların ticaretle uğraşamayacakları ve gelirlerinin üyeleri arasında dağıtılamayacağı hükmü de ayrıca yasaklar arasındadır.

Sendika ve konfederasyonların gelir ve giderleri: Sendikalar sosyal ve dayanışma nitelikli kuruluşlardır. Gelir sağlamaya dönük ekonomik ve ticari faaliyette bulunamadıklarından gelir kaynakları genellikle işçilerin ödentileridir. Bunların her zaman yeterli ve istikrarlı olmasının büyük bir önemi vardır. Çünkü, sağlam kaynaklara dayanmaksızın sendikaların çalışmalarını sağlıklı ve bağımsız olarak sürdürebilmeleri olanağı son derece zayıftır. Türk sendikacılık hareketi uzun bir süre işçiler tarafından düzenli ödenen ödentilerden yoksun bırakıldıkları için gelişmeleri son derece yavaş olmuş ve çoğu kez bağımsızlığını yitirme tehlikesi ile karşı karşıya gelmiştir. Bu nedenle işçilerin sendika ödentilerinin kaynakta kesilerek sendikalara aktarılmasını öngören çek-of yöntemi sendikalar için, sendikaların gözünde yaşamsal bir önem taşır. Çek-of yönteminin Türkiye'de uygulanabilmesi 1963'te çıkarılan Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmeleri, Grev ve Lokavt Yasaları ile olanak içine girmiştir. Fakat 1983 Sendikalar Yasası, çek-of yöntemine daha az sempati ile bakmış ve kimi sınırlamalar getirmiştir. Sendikaların ana gelir kaynağını oluşturduğu için önce ödentilerden, sonra da çek-of yönteminden kısaca söz edeceğiz.

Sendikalar Yasasının 40. maddesine göre sendika ve konfederasyonların gelirleri beş kaynaktan oluşur. Bunlar, 1) işçilerin üyelik ödentisi, 2) Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasında belirtilen dayanışma ödentisi, 3) bağışlar, 4) bu yasaya göre yapabilecekleri faaliyetler ile eğlence ve konser gibi faaliyetlerden sağlanacak gelirler ve 5) malvarlığı gelirleridir. Sendikalar devletten ve öteki kamu ve meslek kuruluşlarından ve benzerlerinden maddi yardım alamayacakları gibi, onlara yardım da yapamazlar. Öte taraftan sözünü ettiğimiz 40. maddeye göre sendika ve konfederasyonlara ülke dışından yapılacak yardımlar konusunda

90) Mesut Gülmez: Sendikal Yasalarda Değişiklikler ve Uluslararası Kurallar, **Âmme İdaresi dergisi**, Ankara, Mart 1989, sayı: 1, s. 85.

şöyle ilginç bir ayrım yapılmıştır: Sendika ve konfederasyonlar, kendilerinin veya Türkiye Cumhuriyeti'nin üyesi bulunduğu uluslararası kuruluşlardan başka dış kaynaklardan bakanlar kurulundan izin alınmadıkça yardım ve bağış kabul edemezler. Şu halde Türkiye'deki bir sendikanın Avrupa Topluluğundan herhangi maddi bir yardım alabilmesi için bakanlar kurulunun iznini sağlaması gerekmektedir. Bunun gibi herhangi bir nedenle, ulusal ya da uluslararası nitelikli bir sendikadan maddesel bir yardım alabilmek için o sendikaya üye olmak ya da bakanlar kurulundan izin almak zorundadır. Böyle bir düzenleme sendikacılık hareketinin felsefesine ve ilkelerine aykırı düşer. Çünkü gerektiğinde her türlü dayanışma sendikanın özünde vardır. Sınır koymak bu konuda da eşyanın doğasına aykırı düşer.

Üyelik ve dayanışma ödenceleri, yardımlar, sendikanın malvarlığının yasal düzenlemeler çerçevesi içinde işletilerek kimi gelirler sağlanması, sosyal ve eğlence nitelikli faaliyetlerden elde olunabilecek olanaklar ve kuşkusuz bunların içinde en önemli olanı, biraz öncede de belirttiğimiz gibi işçilerin sendika ödencesidir. Bu ödencenin düzenli olarak sendikaya ödenmesi için sendikacılık hareketleri uzun, zahmetli çabalar göstermek, işverenlerin desteğini sağlamak ve karşı koymaları yenmek durumları ile karşı karşıya gelmişlerdir. Çünkü işverenler genellikle çek-of yöntemine karşı olmuşlardır. Sendika ödencesini ücretin ödenmesi sırasında kesip toplanan paraları sendikaya aktarmak, iki ana nedenden ötürü işverenlere hep sevimsiz gelmiştir. Bu nedenlerden biri, teknik ve muhasebe düzeyinde işverene getirilecek yeni sorumluluklar ve külfetlerdir. Öteki ise daha çok ideolojiktir. İşverenler çek-of yolu ile maddesel bakımdan güçlenerek sendikaları kendi sınıfsal çıkarlarına ters düşen politikaların yürütücüleri olarak görmüşlerdir. Bu nedenlerle toplu iş sözleşmelerinde çek-of yöntemine yer vermemekten ısrarla kaçınmışlardır. Sendikalarla derin ve uzun uyuşmazlıkları göze almışlardır. Bu konuda daha da çok karşı oldukları, çek-of yönteminin yasaları içinde yer alması ve uygulanması olmuştur. Bunun özgür sendikacılık ve özgür toplu iş sözleşmecilik ile bağdaşamayacağını ileri sürmüşlerdir.

Türkiye'de 1963 yasalarından sonra 1983 Sendikalar Yasasında da çek-of yöntemi ilke olarak benimsenmiştir. Sendikalar Yasasının 61. maddesi diyor ki, işyerinde uygulanan *toplu iş sözleşmesinin tarafı olan işçi sendikasının* yazılı talebi ve aidatı kesilecek sendika üyesi işçilerin listesini vermesi üzerine, işveren, sendika tüzüğü uyarınca üyelerin sendikaya ödemeyi kabul ettikleri üyelik aidatını ve... dayanışma aidatını...., ücret ödemesinden kesmeye ve... tutarını ilgili sendikaya vermeye... mecburdur. Görüldüğü üzere yasaya göre çek-of yöntemi yalnız toplu sözleşmeye taraf olan işçi sendikası için söz konusu olmaktadır. Bunun kimi sakıncaları görüldüğünden toplu iş sözleşmesi yetkisini almış bulunan sendikaya da aynı hakkı tanımıştır. Bu, aslında çok önem-

li bir değişiklik değildir. Doğal sayılması gereken bir durum, yasallaştırılmıştır.

Asıl önemli olan ve özgür toplu pazarlık düzeni ile bağdaşmayan bir yasak, 61. maddenin birinci bendinin son fıkrası içinde yer almaktadır. Orada deniliyor ki, bu aidat dışında, sendikaya ödenmek üzere bir kesintinin yapılması toplu iş sözleşmesi ile kararlaştırılamaz. Böyle bir yasağın yasa içinde olmasının nedeni de anlamı da tartışmalara son derece açıktır. Aynı zamanda toplu iş sözleşmesinin içeriğinin taraflarca özgür olarak belirlenmesi hakkına da ters düşen bir durum yaratılmaktadır.

Sendikaların içişlerine müdahaleler, 1983 Sendikalar Yasasının olumsuz niteliklerinden biridir. Bu durum, gelirlerinin bankalara yatırılmasına ilişkin 43. madde içindeki düzenleme ile de bir kez daha açığa çıkmaktadır. Sendikalara, sendikaların yönetimine duyulan kuşku ve güvensizlik birçok kez önümüze geliyor. Maddede deniliyor ki, "sendika ve konfederasyonlar gelirlerini elde ettikleri tarihten itibaren otuz gün içinde sermayesinin yarısından fazlası devlete ait olan bankalara yatırmak zorundadırlar.

Zorunlu giderler için sendika ve konfederasyonların kasalarında tutacakları nakit mevcudu sendika veya konfederasyonun tüzüğünde gösterilir." Görülüyor ki sendika parasını ille de bir devlet bankasına yatırmak zorundadır. Bu, iki amaca dönük olabilir. Bu amaçlardan biri sendikanın paralarına daha çok güvence sağlamaktır. Devlet bankası daha güvenilir görülüyor. Öteki de devlet bankalarına bir avantaj getiriliyor. Vadeli mevduat hacminin büyümesi, onlara daha çok kâr sağlayabilir. Bu düşünceler ne derece geçerli olursa olsun, ortada bir ataerkil karışımın bulunduğu da açıktır. Sendikaların özgür olması ilkesi ile de bağdaşır değildir.

Sendika ve konfederasyonların giderlerine gelince, bu konu, yasanın 44. ve 45. maddeleri ile düzenlenmiştir. Burada da aynı karışımcı, müdahaleci düşüncenin su yüzüne çıktığını görüyoruz. 44. maddeye göre sendika ve konfederasyonlar gelirlerini amaçları ve yasada gösterilen faaliyetleri dışında kullanamazlar. Bu tür düzenlemeler ve değişik yorumlara son derece açık sözcük ve deyimler, sendikaların içişlerine ve çalışmalarına müdahalelerin kapılarını sonuna kadar aralamaya elverişli durumlar yaratır. İyi niyetli olmayan, ekonomik ve toplumsal politikaları genellikle sermaye yanlısı olan, sendikalara karşı önyargıları bulunan iktidarlar, bu tür hükümleri, düzenlemelerin arkasına sığınarak, olmadık olumsuzlukların içine çekebilir ve sendikaları, sendika yöneticilerini sıkıntılı durumlarla yüz yüze getirebilirler.

Yasa (44. madde) sendika ve konfederasyonların gelirlerinin, en az yüzde beşinin, işçilerin mesleksel eğitimleri için kullanılacağını öngörüyor. Bu, doğru ve yerinde bir hüküm olmakla birlikte, seminer ve konferanslar biçiminde ve düzeyinde yürütülen eğitim çalışmaları yeterli de-

gildir. Buralarda daha çok hukuk, iş hukuku, tarihsel ve güncel sosyal politikalar ele alınmakta, anlatılmakta ve daha çok edilgin yöntemler kullanılmaktadır. Bize göre işçilerin eğitiminin daha nitelikli, daha kalıcı olması ve belli bir düzeyin altına düşmemesi için merkezi, bölgesel ve yöresel okullar açılmalı, buralarda yapılacak, sürdürülecek eğitim programlarının ve bu programların içeriğinin üniversitelerle işbirliği yaparak uzmanlarına hazırlatılması ve uygulamalara konulması daha yararlıdır. Böylece, daha kaliteli bir eğitimin yanı sıra, eğitimde birlik de sağlanmış olur. Geleceğin sendika önderlerinin, daha etkin ve burjuvalaşmaya daha az yatkın yöneticilerin, bu tür okulların eğitiminden geçmiş olmalarının sayısız yararları vardır.

Sendikaların giderleri konusunda üzerinde durulması gereken bir düzenleme de yine, Sendikalar Yasasının 45. maddesi içindedir. Görevlilerin ücretleri başlığını taşıyan bu maddede deniliyor ki, konfederasyonlar ile sendikaların ve şubelerinin yönetim kurulu üyeleri ile başkanlarına verilecek ücretler, her türlü ödenek, yolluk ve tazminatlar genel kurul tarafından tespit olunur. Görüldüğü üzere yasa, sendika yöneticilerine bir ücret ödenmesini ilke olarak kabul etmiş bulunuyor. Yöneticilik niteliği ile yerine getirilen ve yukarıda sayılan öteki ödemelerle birlikte yöneticilik ücretinin genel kurul tarafından saptanacağını hükme bağlıyor. Konu, son derece önemlidir. Profesyonel, yani paralı yöneticiliğin yararlarının ve sakıncalarının tartışılması gerekiyor.

Profesyonel sendika yöneticiliğinin başta gelen yararı, kuşkusuz bu yöneticilerin zamanlarının bütününü sendikaya ayırabilmeleridir. Böylece sendikaların hem bürokratik işlerinin, hem de işlevlerinin daha çok etkinlikle yerine getirilebilmesi sağlanabilir. Bununla birlikte, bize göre profesyonel, paralı sendikacılığın sayısız sakıncaları vardır. İşinden ayrılarak oldukça yüksek ücretlerle sendika yöneticiliği yapma sendikanın doğasına aykırı düşer. Ücret dahil, işyerindeki tüm çalışma koşulları ile bağlantısı kesilmiş ve o koşullara yabancılaşmış sendika önderi, zaman içinde burjuvalaşır, daha iyi yaşam ve çalışma koşulları için savaşım isteğini, gücünü yitirir. Bulunduğu konumda kalmak için direnmesi zaman içinde ağır basınca profesyonel yöneticinin militan yanı zayıflar. Hele, ülkemizde olduğu gibi cari ortalama ücreti ile sendika yöneticisi ücreti arasında önemli farklılaşmalar görülürse sakıncalar giderek daha da artar. Ücret farklılaşmasının ötesinde profesyonel sendika yöneticisinin bu görevi nedeni ile sağladığı sayısız yan yararlar da konuya olumlu doğrultularda bakmanın akla gelen engellerinden bir başka önemlisini oluşturur. Eğer ille paralı yönetici istenir, yeğlenirse, onun ücretinin tavanının kıdemli bir kalifiye işçinin ücretinin üstünde olmaması gerekir.

Sendikaların denetimi: Sendikaların hükümetler, yönetim tarafından denetlenmesi sendika özgürlüğü bakımından son derece nazik ve duyarlı bir konudur. Çünkü söz konusu olan, sendikaların bağımsızlığıdır. Bu

konuda da uluslararası, bir bakıma evrensel ilkelerin kaynağı daha önce de birçok kez değindiğimiz Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunmasına İlişkin Uluslararası Çalışma Sözleşmesidir. Bu sözleşmenin 3. maddesine göre, 1) çalışanların sendikaları ve işveren kuruluşları anatüzük ve yönetmeliklerini tam bir özgürlük içinde oluşturma, kendi temsilcilerini seçme ve programlarını belirleme, çalışmalarını ve yönetimlerini düzenleme hakkına sahiptirler. *2) Kamu makamları, bu hakkı kısıtlayacak ya da bu hakkın yasal biçimde kullanılmasını engelleyecek her türlü müdahaleden kaçınacaklar.* Bize göre sendikaların hükümetler tarafından denetimi bir müdahaledir ve sözünü ettiğimiz yukarıdaki sözleşmenin 3. maddesinin programlarını belirleme, çalışmalarını ve yönetimlerini düzenleme hakkı ilkesi ile bağdaşmaz. Böyle olmakla birlikte, bir yandan genel yasalardaki hükümlere, bir yandan da ve 1947'den bu yana, yani ilk Sendikalar Yasası ve sonraki yasalarla birlikte sendikalar her zaman hükümetler tarafından denetim altında tutulmuşlardır. Bu denetimlerin en koyusu da 12 Eylül 1980 müdahalesinden sonra çıkarılan yasalar yolu ile gerçekleştirilmektedir.

Genel olarak sendikaların denetimi üç amaç güdebilir. Amaçlardan birisi, sendikacılık yaşamının yeni, deneyimsiz ve iyi bir önder kadrosundan yoksun olduğu ülkelerde eğitime dönüktür. Hükümetler bir tür teknik yardım ile geçici bir süre için sendikaların yönetimi ile ilgilenir ve bu amaçla kimi denetim düzenekleri-mekanizmalar kurarlar. İyi niyetli ve geçici olma koşulu ile böyle bir denetim kabul olunabilir. Amaçlardan ikincisi, sendika içi yolsuzlukları, yetkilerin kötüye kullanılmalarını ve sendikaya üye işçilerin zarar görmelerini önlemektir. Kötü yönetim işçileri sendikadan soğutur ve sendikacılık hareketine kuşku duymalarına yol açar. Böyle bir oluşum ise, işçilerin hak ve çıkarlarının geliştirilmesine, korunmasına engel olur. Başka bir deyişle, emek ile sermaye arasındaki ilişkilerde güçler dengesizliği yaratır. Son olarak güdülen amaç, sendikaları siyasal denetim altında tutmaktır. Genellikle siyasal düzenleri demokrasiden uzaklaşmış ülkelerde sendikalar ya sıkı bir denetime bağlı tutulurlar, çünkü böyle ülkelerde hep sendikalardan kuşku duyulur; ya da, sendikalar resmileştirilir ve devlet çarkı içinde bir konuma getirilirler. Bu son duruma örnek, faşist İtalya ve Nasyonal Sosyalist Almanya'daki sendikalar gösterilebilir (1920-1945). Sendikalara karşı kuşku duyulması, demokrasiye bütün kurum ve kuralları ile ulaşamayan, yozlaşmış siyasal rejimlerde görülür. Bu tür bir durum, 1980 sonrası Türkiyesinde yaşanmaktadır.

Bu genel açıklamalardan sonra şimdi Sendikalar Yasasının sendikaların denetimleri ile ilgili düzenlemelerine kısaca bir göz atalım. Yasa iki tür denetim öngörüyor. Bunlardan biri *Devletin İdari ve Mali Denetimi* adını taşıyor. Öteki ise, üst kuruluşun, yani *Konfederasyonun Denetimi* adı altında gerçekleştiriliyor.

Devletin idari ve mali denetimiyle ilgili hükümler 47 madde içinde yer alıyor. Deniliyor ki, devlet, sendika ve konfederasyonlar üzerinde idari ve mali denetim yetkisine sahiptir. İşçi ve işveren sendika ve konfederasyonları yılda bir defa Maliye ve Çalışma Bakanlıklarının mahallinde olmak üzere birlikte veya ayrı ayrı denetlenir. Gerek görüldüğünde birden fazla denetleme de yapılabilir. İlk bakışta, ilke olarak salt denetim söz konusudur. Bu denetim, yılda birçok kez yapılabilecektir. Türkiye'de, sendikaların yönetim tarafından böyle bir denetime bağlanmasının nedeni, kuşkusuz, 1983 Sendikalar Yasasının demokratik bir anlayışın ürünü olmayışıdır. Türkiye 1980'den bu yana hep geriye doğru adımlar atmakta, bu durumun doğal sonucu olarak da bağımsız ve özgür sendikacılığı bir türlü içine sindirememektedir. Yukarıdaki ilk hüküm benimsendikten sonra, denetimin hangi konuları kapsayacağı 47. maddenin ikinci fıkrasında belirlenmektedir. Buna göre denetlemede, yönetim ve işleyişin, gelir ve giderlerin, gelir ve giderlerle ilgili olarak yetkili organlarca alınacak kararların, kanun, tüzük ve kuruluşların amaçlarına uygun olup olmadığı ve harcamaların bu kararlara uygunluğu incelenir. Görüldüğü üzere, yasanın bu hükmüne dayanarak, hükümetler sürekli olarak sendikaların içişlerine karışmak ve onları çalışamaz duruma getirmek, politikalarına yön vermek ve böylece sendikaları denetim altında tutmak hevesi ve niyeti gösterebilirler. Yasanın bu tür düzenlemeleri son derece antidemokratik olup biraz önce sözünü ettiğimiz Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesine (1948) aykırıdır[91]. Gerçi, bu sözleşmeyi Türkiye doğrudan onaylamamıştır. Fakat, sendika bağımsızlığına ve özgürlüğüne anayasasında önde gelen bir yer veren Uluslararası Çalışma Örgütünün üyesi olma niteliğini kazanan, bu duruma gelmiş bulunan bir ülke olarak, Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesi Türkiye'yi de bağlar. Bunda, bir tereddüdün olmaması gerekir. Böyle olduğu halde Sendikalar Yasasının (1983) mimarları, ülkenin uluslararası yükümlülüklerine, insan haklarına, onların eksiksiz uygulanmasına, uygar dünyadaki değerine gerekli ve yeterli önemi vermemişlerdir. Böylece, Türkiye önemli uluslararası kuruluşların gündeminde, insan haklarını ve bu arada sendika hakkını da ihlal eden ülkelerin başında bir yer almış bulunuyor. Ülkenin uluslararası saygınlığını bu yoldan da yıpranmaya götürenler tarihin yargısından paylarını elbette alacaklardır.

Yasa, devletin denetimi dışında ve onunla birlikte bir de üst kuruluşlar olan konfederasyonların, sendikaları denetimini öngörmüş bulunuyor. 48. madde diyor ki, *konfederasyonlar, kendilerine üye sendikala-*

91) Ayrıntılı bilgi için bkz. Cahit Talas: Türkiye'de Sendikal Haklar ve Özgürlükler ve Uluslararası Çalışma Örgütünün (ILO) Normları, **Atatürk ve 1986 Dünya Barış Yılı Armağanı**, s. 229-260, Ankara, 1987 Mesut Gülmez: **Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye**, Ankara, 1988.

run gelir ve giderlerini, sarf yerlerini ve her türlü faaliyetlerini denetlerler. Böyle bir denetim ancak sarı sendikacılığa düşme, dönüşme ve sendikal hakların temel felsefesine, amacına ve ilkelerine aykırı faaliyetler nedeni ile söz konusu olabilir. Bunların dışında konfederasyonların denetim hak ve yetkileri son derece tartışmalıdır, yararlı da değildir. Sendikaların bağımsız olmaları ilkesini zedeler. Ayrıca konfederasyonlar ve sendikalar arasında birçok uyuşmazlık ve anlaşmazlığın doğmasına da neden olabilir.

Yaptırımlar, kapatmalar: Sendikalar Yasasının neresini, hangi düzenlemelerini ele alırsanız alınız hep kuşku, sendikayı engelleme, doğrudan yasaklara cesaret edilmediği durumlarda işlemezlik ve etkisiz duruma getirme çabaları, hükümleri ısrarla karşımıza çıkar. Yasa öyle antisosyal ve antidemokratik bir anlayışın ürünüdür ki, uluslararası belgelerin özgürlükçü ilkelerinden kimilerinin bir örtme ve yanıltma yolu olarak kullanılması ve oraya buraya serpiştirilmesi, yasa tasarısını hazırlayanların, yasa koyucunun ancak denetim altında tutulacak bir sendikacılık hareketine izin verme niyetinin gizli kalmasına yetmemiştir. Böylece, demokratik hiçbir ülkenin kabul edemeyeceği bir yasa ortaya çıkmıştır. İşte, yaptırımlar, cezalar ve yasaklar da bu çerçeve içinde düşünülmelidir.

Önce seçimlerden söz edelim. Anımsanacağı üzere Sendikalar Yasasının çok uzun, ince harflerle bir Resmi Gazete sayfasını geçen ve *Seçimlere Uygulanacak Esaslar* başlığını taşıyan ayrıntılarla donatılmış bir 14. maddesi vardır. İşte yargıç, bu ünlü 14. maddeye uyulmayarak seçim yapıldığına ve bu durumda seçimlerin yenilenmesine karar verdiği takdirde, en çok yedi gün içinde seçimlerin yasaya uyularak yapılmasını ilgili sendikaya, sendika şubesine ve konfederasyona bildirir. Görüldüğü üzere burada seçimlerin iptali, bozulması söz konusudur. Bunun yanında, yasanın 12. maddesinde belirlenen altı aylık süre içinde ilk genel kurulunu yapmayan sendikanın, sendika şubesinin veya konfederasyonun yönetim kuruluna görevli iş mahkemesi kararı ile işten el çektirilir. Mahkemece belirlenen süre içinde yeniden seçimler yapılır. Gerektiği takdirde üç kişilik bir kayyum heyeti de tayin olunabilir. Bunun gibi kuruluş sırasında yasaya aykırılık ve eksiklik görülmesi durumunda çalışma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve ilgili valilikçe yetkili mahkemeye başvurulduğunda, görevli mahkeme, gerektiğinde kurucuları da dinleyerek üç işgünü içinde sendika veya konfederasyonun faaliyetlerini durdurabilir. Bunu yaparken mahkeme, eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için en çok altmış günlük bir süre tanır. Belgelerdeki eksik ve aykırılıkların giderilmesi durumunda mahkeme faaliyetin durdurulması kararını kaldırır. Verilen süre içinde belgelerdeki eksik ve aykırılıklar giderilmemiş ve yasal hükümlere uygunluk sağlanmamışsa, mahkeme, sendika veya konfederasyonun kapatılmasına karar verir. Bu karar kesindir.

Sayısız biçimsel formalitelerin yer aldığı kuruluş aşamasında 1) tüzük ve belgelerde yasaya aykırılık, 2) tüzük değişikliğinde yasaya aykırılık ve 3) öteki nedenlerle, örneğin yasaya aykırı olarak bir kurum ya da kuruluştan yardım alınması ve Türk Ceza Yasasına göre ağır bir suçtan mahkûm olunması durumunda, geçici kapatmalardan kesin kapatmaya kadar uzanan yaptırımlar öngörülüyor.

Sendikaların kapatılabilmeleri konusu bir de kuruluştan sonra söz konusu olabilmektedir. Yasanın 58. maddesi bunu düzenlemiş bulunuyor. Hemen şunu belirtmeliyiz ki, sendikaların yönetim eli ile hükümetler tarafından kapatılması demokrasilerde kabul edilip başvurulan bir yol değildir. Sendika hak ve özgürlüğünün iyice benimsendiği ülkelerde sendikaların kapatılması konusunda genellikle iki yol izlenmektedir. Bunlardan biri, kapatmanın söz konusu olmaması, eğer sendika yöneticileri yasalara aykırı eylemlerde bulunmuş ve bir suç işlemişlerse, bunun sendikanın tüzelkişiliğini etkilememesi ve sendikaya yansıtılmamasıdır. Bizce, doğru ve mantıklı olanı budur. Çünkü sendika adına hareket eden yöneticiler yürürlükteki yasalara uygun olarak hareket etmek durumunda ve görevi altındadırlar. Başka türlü hareket ederlerse, bunun sonucuna kişisel olarak katlanmalı ve varsa, suç sendikaya yansımamalıdır. Fakat sendikaların kapatılmaları konusunda dünyada ve demokratik siyasal bir düzene sahip ülkelerde kabul edilmiş, benimsenmiş olan yol, sendikaların ancak ve bir yasanın açık hükümlerine dayanarak mahkemeler tarafından kapatılabilmesidir. Kuşkusuz, bu yolun sendika bağımsızlığına ve özgürlüğüne gerçek bir güvence sağlayabilmesi mahkemelerin de özgür ve bağımsız olmaları koşuluna bağlıdır. Eğer, mahkemeler özgür ve bağımsız değillerse, hükümetlerin baskı ve müdahaleleri altında bulunuyorlarsa, *ancak mahkeme tarafından kapatılabilme* yolunun, gerçek bir güvence sağlayamayacağı da açıktır. Günümüz Türkiyesinde, yani 1980'den bu yana, yargı bağımsızlığı yalnız sözde kalmış olduğundan, sendikaların kapatılmaya karşı yasal, hukuksal güvenceleri olduğu söylenemez. Siyasal rejimin demokrasi anlayışı konusundaki gidip gelmeleri ve olumsuzlukları burada da bir gerilemeyi simgeliyor.

Bu kısa açıklamadan sonra, şimdi sendikaların kapatılması konusunu düzenleyen 58. maddeye de bir göz atalım. Yürütme erkinin etkileri doğrultusunda hareket edebilecek mahkemelerin sendikalara ne ölçülerde güvence sağlayabileceği sorunu hemen önümüze gelmektedir. Maddenin birinci fıkrasında deniliyor ki, *"Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmak, Türk devletinin ve cumhuriyetinin varlığını tehlikeye düşürmek, temel hak ve hürriyetleri yok etmek, devletin bir kişi veya zümre tarafından yönetilmesini veya sosyal bir sınıfın diğer sosyal sınıflar üzerinde egemenliğini sağlamak veya dil, ırk, din ve mezhep ayrımı yaratmak amaçları güden veya bu yolda faaliyette bulunan sendika*

ve konfederasyonlar Cumhuriyet Savcısının istemi üzerine iş davalarına bakmakla görevli mahalli mahkeme kararı ile kapatılır." Sözü edilen kapatma nedenleri *sayısızlaşabilir*. Maddenin genel deyimleri ve anlatımı, her bir sözcüğün çok elverişsiz, olumsuz ve anlamını aşan yorumları ve açıklamaları yapılabilir. Güvencesiz ve bağımlı mahkemelerin sendika hakkını ve özgürlüğünü koruyabilmeleri olanakdışıdır, diye bir yargıya varılabilir. 12 Eylül 1980 askeri müdahalesinden sonra DİSK'in (Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonunun) kapatılması ve yöneticilerinin yıllar boyunca hapislerde süründürülmeleri, açılan davanın bir türlü sonuçlandırılmaması, ileri sürdüğümüz kuşku ve kaygıların dayanakları olarak tarihin yargısı önünde durmaktadır. 58. maddenin ayrıca Türk Ceza Yasasının birçok maddesine de yollama yaparak yukardaki genel kapatma nedenlerini özel nedenlerle pekiştiriyor. Deniliyor ki, *ayrıca sendika ve konfederasyon yöneticilerinin sendika veya konfederasyondaki faaliyet ve görevleri sırasında bu faaliyet veya görevleri sebebiyle Türk Ceza Kanununun 12, 141, 142, 144, 155, 163, 168, 171, 172, 313 ve 499/2 maddelerine uyan suçlardan dolayı mahkûm olmaları halinde... mahkeme kararıyla yönetici oldukları sendika veya konfederasyonun kapatılmasına karar verir.* Burada da görüldüğü üzere ünlü 141. ve 142. maddeler dahil yöneticilerin Türk Ceza Yasasının yukarıdaki maddelerinde öngörülmüş bulunan cezalara çarptırılmaları sendikanın tüzelkişiliğine de yansıtılmakta ve sendika veya konfederasyon kapatılmaktadır. Kapatma konusu bu kadarla da bitmiyor ve son derece antidemokratik, sendikaların işlevlerini sınırlayan, siyasi partileri, yönetimleri etkilemeyi amaçlayan, daha çok hak ve özgürlük, daha iyi bir yaşam düzeyi gerçekleştirmeyi arayan eylemlerini de sendikaların tüzelkişiliğine yansıtarak sendika ve konfederasyonların kapatılmalarına kadar gidiliyor. 58. maddenin bu üçüncü fıkrasında deniliyor ki, bu kanunun 28. maddesi hükmüne veya 37. maddesinin bir ve ikinci fıkraları hükümlerine aykırı davranan veya Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununun 73. maddesi uyarınca yasama, yürütme ve yargı organlarının kararlarını etkilemek veya protesto etmek amacıyla kanundışı grev veya lokavt yapan sendika veya konfederasyonlar da ikinci fıkradaki usule göre kapatılır.[92] Sendikalar Yasasının bu son derece faşizan, sendikaları hareketsizliğe götüren, sendikaların işlevlerini ekonomik ve ücret ağırlıklı konularla sınırlayan, çerçeveleyen ve sendikaları toplumsal yaşamdan soyutlayan, onu toplumun oluşum ve gelişmeleri dışında tutmayı amaçlayan düzenlemeleri, demokratik bir toplumda kabul edilebilecek sınırlamaların çok ötelerine ulaşmış ve denilebilir ki, sendikaları varol-

92) Sendikalar Yasasının 28. maddesi uluslararası işçi ve işveren kuruluşlarına katılma, 37. maddesi temel yasaklar adını taşıyor. Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasının 73. maddesi ise Kararlara Tesir Maksadıyla Kanun Dışı Grev ve Lokavt başlığını taşıyor.

ma nedenlerinin özünden yoksun bırakma isteğine dönüşmüştür. Emeğin hakkı olan ücreti düşük tutarak yabancı sermayenin sömürüsüne açmayı marifet bilen dünün Başbakanı Turgut Özal'ın öncülüğünü yaptığı *Yeni Muhafazakâr karşıdevrimin* oluşturduğu ideolojik koşullar bugünkü durumun ana kaynağıdır. Şeriat içinde tek yanlı, yani ücretin denetim altında tutulduğu, fiyatların serbestçe oligopoller tarafından belirlendiği bir sömürü liberalizmi, sendika hakkına getirilen sayısız engel, sınırlama ve yasaklarla sermayenin emeği ekonomik ve siyasal egemenliği altında tutmasını sürdürebilmektedir[93]. Günümüz Türkiyesinde ise liberalizm tutucu-gerici kadroların elinde şeriat düzenini güçlendirmenin ve yaymanın bir aracı olarak kullanılıyor. Ekonomik liberalizm ile, ülkenin çağdaşlaşmaya, refahı yaymaya ve eşitliğe dönük çabalarının önüne liberalizm ile örtülerek sayısız engeller getiriliyor. İşçi sınıfının hak ve özgürlüklerini koruyup geliştirme ve yaymanın başta gelen aracı sendikacılık hareketine, sendikalara karşı yasalarla ve izlenen ekonomik politikalarla bu kadar yasakçı engeller çıkarmak ve sonra da özgürlükten, liberalcilikten söz etmek elbette bir samimiyetsizlik örneği olarak değerlendirilmelidir. "Gençlik, dinamizm, etkinlik ve *emeğin ucuzluğundan* yararlanabilecek Avrupalı yatırımcılar böylelikle Avrupa'da SSCB'den sonra ikinci büyük bölge olan Anadolu'nun geniş ekonomik potansiyelinden yararlanabileceklerdir,"[94] diyebilen anlayış, doğal olarak bugünkü Sendikalar Yasasını savunacak ve onu yürürlükte tutmaya çaba gösterecektir. Öte yandan biliyoruz ki, ekonomik liberalciliğin siyasal kurumu demokrasi ve özgürlüktür. Ne var ki, devlet gücünü eline geçirmiş bir azınlık demokrasinin kurum ve kurallarını, 1983'ten bu yana işlemezliğe götürmüştür. Ekonomik liberalcilik de aslında bir tür aldatmaca olarak toplumun önüne gelmiştir. Çünkü yukarıda da değindiğimiz gibi oligopolların belirledikleri fiyatların serbest olması, ücretlerin ise devletin yerli yersiz haksız müdahalesi, örgütlenme hakkının etkinliğini sağlayan grev hakkının da aşağıda göreceğimiz gibi son derece dar bir çerçeve içinde tutulması nedenleri ile ekonomik liberalcilik de bir örtüye dönüşmüştür. *Teşebbüs, inanç* ve *düşünce* özgürlükleri üçlüsü aslında laik Cumhuriyeti çökertmenin örtüsüdür. Sendika hakkına getirilen sınırlamalar ve yasaklar da bu çerçeve içinde düşünülmelidir. Türkiye'nin uygar dünyada hakkı olan saygın yerini alabilmesi yüzyıllar öncesi toplumların sağlıksız toplumsal yaşamları için öngörülmüş, çağı için mantıklı ve akılcı, fakat günümüzde yararını yitirmiş, çok gerilerde kalmış katı kurallara bağlı tutularak elbette yürütülemez. Devletin, kişinin yaşamından ve inançlarından elini çekmesi, onu rahat bırakması ve bu dünyada mutlu yaşamasına engel olmaması gerekir. Hangi nedenler-

93) Alpaslan Işıklı; **Sendikacılık ve Siyaset,** Ankara, 1990, 4. baskı, s. 21 ve devamı

94) Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ın Expresse dergisinde yayımlanan **Avrupa'ya Açık Mektubundan, Milliyet,** 3 Haziran 1990.

le olursa olsun, tarih bize diyor ki, baskı altında tutulan insanlar ve toplumlar geri kalmışlardır. Zaman içinde varlıklarını ve bağımsızlıklarını yitirmişlerdir. Hele düşünce ve inanç özgürlüğü baskı altında tutulursa, insanın doğasına aykırı bir durum ortaya çıkar. Çünkü bu doğa eşitlik ve özgürlüğe dayalı, baskıdan kurtulmuş bir ortam içinde oluşur ve gelişir. İnsanlar en büyük savaşımlarını özgürlük için vermişler, özgürlük için nereden gelirse gelsin her çeşit baskıya karşı koymuşlardır. Dinsel dogmalar tarih boyunca düşünce ve duyunç özgürlüğüne hep karşı olmuşlardır. Sosyal adaleti sağlayamadıkları, emeğin sömürüsünü önleyemedikleri için de sendikaların kurulması, işçiler arasında toplumsal dayanışmaların oluşması gereği duyulmuş, bireysel bağıtın yerini toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmeleri almıştır.

B) Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası

12 Eylül 1980 döneminin işçi-işveren ilişkilerini düzenlemeyi amaçlayan önemli yasalarından biri de 1983'te çıkarılan 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasıdır. Adından da anlaşıldığı üzere bu yasa ile 1) Toplu İş Sözleşmesi, 2) Grev hakkı, 3) Lokavt düzenlenmiştir. Önce kimi genel açıklamalar yaparak bu üç konuya yaklaşmaya çalışacağız.

Sendikal hak ve özgürlükler üçlüsünün ikinci ayağını toplu pazarlık ve bu pazarlık sonunda anlaşmaya ulaşılırsa, toplu iş sözleşmesi yapma hakkı ve özgürlüğü oluşturur. Toplu iş sözleşmesi bireysel bağıtı ortadan kaldırmaz; fakat onun içeriğini belirler. İşçiden yana olanlar dışında, bireysel bağıta toplu iş sözleşmesine aykırı hükümler konulamaz. Konulursa yok sayılır.

Toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmesi kurumu işçi ve işverenlerin ilişkilerini, karşılıklı hak ve çıkarlarını (genellikle ekonomik ve toplumsal) bir süre için düzenleyen bir sosyal politika aracıdır. Bir anlamında da işçi ve işveren ilişkilerinde bir denge öğesidir. Devletin mevzuat yolu ile düzenlemeleri yanında ve onunla birlikte işçi ve işveren ilişkilerinde bağlı kalınacak ilke ve kurallarla birlikte ücreti de içeren çalışma koşullarını ve mevzuatın ele almadığı, serbest toplu pazarlık düzenine bıraktığı konuları da kapsayarak bir ilişkiler düzeneği oluşturur. Kuşkusuz, başlıca amacı sermaye karşısında yeterli gücü olmayan emek gücünün bireysel bağıt yolu ile sömürülmesine engel olmak ve hakça bir gelir dağılımına katkıda bulunmaktır.

Demokrasi, sendika, sosyal güvenlik ve yönetime katılma gibi toplu pazarlık - toplu iş sözleşmesi de yeniçağın bir ürünü ve kurumudur. Fakat doğması ve gelişmesi, sanayileşmenin belli bir düzeye ulaşmasına, demokrasi içinde özgür ve bağımsız sendikacılığın varlığına ve gelişmesi-

ne yakından bağlıdır. Toplu pazarlık-toplu iş sözleşmesi ilk Sanayi Devrimi ve toplumsal yasalar gibi İngiltere'de gün ışığına çıkmıştır. Demokratik sosyalizmin de öncüleri olan *Fabian*'cılar tarafından üzerinde özellikle durulmuş ve sendikalarla birlikte *sınai demokrasinin* oluşmasında kesin etkinliği olacak bir yol, bir kurum olarak kabul olunmuştur. Günümüzde hızlı ekonomik ve toplumsal değişmeler nedeni ile mevzuatın, devlet müdahalelerinin dışında kalan konular, özellikle ücretler, tarafların, yani işçi ve işverenlerin, onlar adına hareket eden sendikaların çalışma alanlarının başta geleni durumundadır.

Toplu pazarlık, toplu iş sözleşmeleri kurumunun Türkiye'de kısa bir geçmişi vardır. Ne siyasal düzeni, ne de ekonomisinin yapısal niteliği toplu iş sözleşmeciliği için elverişli olmuştur. Siyasal düzeni 1961 Anayasası ile yoluna girdiği ve dünyada benimsenen klasik standartlarına ulaştığı halde 1971'de askeri bir müdahale ile yolundan alıkonulmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte bir sarsıntı geçirerek devam edebilmiştir. Fakat, 1980 müdahalesi ile askıya alınmış ve 1980-1983 rejiminin ana felsefesine yani gösterimelik demokrasi anlayışına bağlı bir sivil kadro gerçek bir demokrasiye dönmeyi hep savsaklamıştır. Öte yandan özgür sendikacılık hareketine 1980 askeri müdahalesinden sonra hep karşı olunduğu için toplu pazarlık-toplu iş sözleşmeciliği yaygınlık kazanma yoluna girememiştir.

Tarihsel açıdan Türkiye'deki toplu pazarlık düzenine kısa bir göz atmak istersek, bunu 1) 1961 öncesi, 2) 1961 sonrası olmak üzere iki dönem içinde inceleyebiliriz. 1961 öncesi için kısaca şunu söyleyebiliriz. Genel koşullar bu dönemde toplu pazarlık düzeninin doğup gelişmesine hiç elverişli olmamıştır. Bir kez siyasal düzen hiçbir zaman gerçek bir demokrasi olmamıştır. Siyasal partiler doğmuş, büyümüş ve iktidar olmuşlardır. Ne var ki, partiler bir *şefin*, bir oligarşinin güdümünde kalmışlardır. Bu duruma bağlı olarak bağımsız ve özgür sendikacılık da gelişememiş, devlet gücünü ellerinde tutanlar, toplumsal politikaların gelişmesi konusunda yöntem olarak devlet müdahaleciliğini, yani mevzuat yolunu seçmişlerdir. Böylece, toplumsal politikanın çeşitli konularını düzenleyen yasalar çıkarılmış ve işçiler için başta gelen bir önem taşıyan ücretler, bireysel bağıt düzenlemelerine bırakılmıştır. Bu 1961 öncesi dönemde de toplu pazarlık-toplu iş sözleşmesi yasak değildir. Çünkü bu dönemde yürürlükteki kimi yasalarda toplu iş sözleşmeciliği ile ilgili düzenlemeler ve kurallar yer almakta, işçilerin toplu iş sözleşmeleri yapmalarına yasal bir engel söz konusu olmamaktadır. Örneği, 1926 tarihinde kabul olunan Borçlar Yasamızın 316. ve 317. maddeleri *umumi mukaveleden* yani toplu iş sözleşmesinden, bunların taraflarından, yazılı olması zorunluğundan, süresinden ve toplu iş sözleşmelerine aykırı olarak yapılacak bireysel iş bağıtlarının yok sayılacağından söz etmektedir. 1947 tarihli Sendikalar Yasası da sendikaların üyeleri adına genel

sözleşmeler yapabileceklerini açıklamaktadır. Ne var ki, toplu pazarlık-toplu iş sözleşmesi düzeninin oldukça karışık ve bilgi isteyen düzeneği, sendikaların güçsüzlüğü, grev hakkının yasaklanmış olması ve işverenlerin katı tutucu eğilimleri bu konuda olumlu adımlar atılabilmesinin başlıca engelleri olarak belirmiştir. Böyle bir ortamda Türkiye'nin Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı İlkelerine İlişkin 98 Sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesini 1951'de bir yasa ile onaylamış bulunması, oldukça şaşırtıcı bir gelişme sayılabilir. Çünkü, onaylama ile Türkiye, bu sözleşmeyi bütünü ile uygulama yükümlülüğü altına girmekle, hukuksal bağlayıcılığı olan bir durumu kabul etmiş bulunuyor. Bütün çalışanlarına (memurlar dahil) sendika kurma hakkı tanımadan, grev hakkının yasaklarla çevrilmiş olduğu bir dönemde, serbest toplu pazarlık hakkını tanıyan, onu geliştirmek ve korumak için gerekli önlemleri alınayı üstlenmeye dönük olumlu adımlar atabilen Türkiye, günümüzde, 1951'de onayladığı 98 Sayılı Sözleşmeyi, ihlalci bir ülke olarak uluslararası platformlarda sorgulanmakta, bir bakıma da yargılanmaktadır.[95] Biz 1948-1953.yılları arasında Çalışma Bakanlığında görev yaparken Uluslararası Çalışma Örgütü ile Türkiye'nin ilişkilerini yürüten Araştırma Kurulunda uzman üye olarak çalışıyorduk. Sözünü ettiğimiz sözleşmenin Türkiye tarafından ve bütün ülkelerden önce onaylanmış olması, ILO içinde şaşkınlık yaratmıştı. Başlayan yeni demokratik gelişme içinde iç hukukumuzun eksikliklerini uluslararası normlara ayarlamakta çok zorlanmayacağımızı düşünmüştük. Ama bu yolda, siyasal alanda içtenlikli bir istek doğmadı. Günümüzün sıkıntıları buradan kaynaklanıyor.

1961 öncesi dönemde toplu iş sözleşmesi düzeni Türkiye'de uygulama alanı bulamamıştır. İstanbul, Ankara, Adana ve Bursa'da, sayıları birkaçı geçmeyen işverenle kimi işçi sendikası arasında toplu iş sözleşmesine benzeyen sade anlaşmalar imzalanmıştır. 1950'li yılların başında otel, lokanta ve eğlence işkolunda yapılan bu anlaşmalar sürekli ve yeterli olmamışlardır. Ankara'da OLEYİS'in (Otel, Lokanta ve Eğlence Yerleri İşçi Sendikası) Ankara Gar Gazinosu ve eski ünlü Karpiç Lokantası işverenleri ile yaptığı toplu iş sözleşmesi, benzeri anlaşmalar uygulamada çeşitli ve sürekli uyuşmazlıklara yol açmış, kısa ömürlü olmuşlardır. Şu halde, devletin toplumsal politika anlayışı ve yolu, 1961 Anayasasına kadar mevzuatla düzenleme doğrultusunda olmuştur. Böylece, toplumsal politikanın oluşumları ile doğrudan ilgili insanların, işçi sınıfının gücü bu oluşumların dışında tutulmuştur. Bunu birkaç ana nedene bağlama olanağı vardır: 1) Türkiye'de devlet ve işçiler, onların örgütleri sendikalar, toplu pazarlık kurumunun toplumsal politika içindeki

95) Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkına İlişkin 98 Sayılı Sözleşmenin 1951'de Türkiye tarafından onaylanmasına ilişkin olarak bkz. 40. yılında 98 Sayılı ILO Sözleşmesi Üzerine Prof. Dr. Cahit Talas ile Bir Söyleşi. - **Cahit Talas'a Armağan,** Ankara, 1990, s. 59, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayını.

öneminin ve olası katkılarının büyüklüğünün henüz tam olarak farkında değildir. Bu nedenle devlet konuya aktif bir biçimde yaklaşmamış, işçi kesimi de devleti yönlendirme ve etkileme yollarını denememiştir. 2) Yeni devletin kuruluşundan sonra oluşan yeni toplumsal ortamda çağdaşlaşma anlamındaki devrimlerin yerleşmesi, benimsenip gelişmesi doğrultusundaki çalışmalar bir süre başta gelen kaygıları oluşturmuştur. İçerdeki kimi siyasal sorunlar, toplu olarak kullanılacak kimi hak ve özgürlüklerin arka planlara kaymasına neden olmuştur. Bu nedenle sendikal hak ve özgürlükler gelişememiş ve bir süre yasaklanmıştır. Sendikaların güçlü olmadıkları, kimi temel hak ve özgürlüklerle donatılmadıkları durumlarda toplu pazarlık-toplu iş sözleşmesi kurumunun doğup gelişmesi olanak dışıdır. 3) Yeni devlet uzun bir süre siyasal rejim bakımından demokrasi ile bağdaşması güç bir yol izlemiştir. İç koşullar, sıkıntılar, büyük savaş yılları (1939-1945) ve 1950-1960 Demokrat Parti döneminde parlamento çoğunluğunun istediğini yapabileceği anlayışı, demokrasinin kurumlarının yerleşmesine ve gelişmesine elverişli olmamıştır.

Bütün bunlar ve benzeri nedenler, 1961 öncesinde Türkiye'de toplu pazarlık düzenine elverişli bir ortam oluşturmamışlardır. Böylece, 27 Mayıs Devrimi ile 1961 Anayasasına, bu anayasaya dayanarak çıkarılan 1963 sendikal haklar ve özgürlükler yasalarına gelinmiş ve bu alanda yeni bir dönem başlamıştır.

Daha önceki açıklamalarımızdan anımsanacağı gibi, 1961 Anayasası ile sendikal hak ve özgürlükler içinde yer alan toplu pazarlık-toplu iş sözleşmesi konusunda da son derece olumlu ve çağdaş yeni bir dönem başlamıştır. Bilindiği üzere 1961 Anayasasının 46. ve 47 maddeleri sendikal haklar ve özgürlükleri anayasa güvencesi altına almış ve bunların çıkarılacak yasalarla düzenleneceğini öngörmüştür. 47 maddeye göre *işçiler, işverenlerle olan ilişkilerinde, iktisadi ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla toplu sözleşme ve grev hakkına sahiptirler.*

Grev hakkının kullanılması ve istisnaları ve işverenlerin hakları kanunla düzenlenir. İşte, bu maddeye dayanılarak ve onun öngördüğü doğrultularda 1963'te birbiri ardından çıkarılan iki yasa sendikal hakları, yani sendika kurma, toplu iş sözleşmesi ve grev yapma haklarını düzenlemiştir. Bundan sonra toplu pazarlık-toplu iş sözleşmesi konusunda da yeni bir dönem başlamıştır. Bu, işçiler açısından altın bir dönem olarak nitelendirilebilir. İşverenler, zamanında iyi hazırlanmadıkları için başlangıçta toplu iş sözleşmesi düzenine yakınlık duymamışlar ve yadırgama politikaları içine girmişlerse de yasal zorunluk karşısında ve önemli gelişmeler gösteren sendikacılık hareketinin baskılarına karşı koyamayarak gerekli ve doğru olan yola girmekte direnmemişlerdir. Bundan böyle ve özellikle 1963-1980 yılları arasında top-

lu pazarlık düzeni, toplumsal politikanın başta gelen bir kurumu olarak ülkede benimsenmiş ve yerleşmiştir. Bizce sosyal devlet ilkesini simgeleyen kurumların başında yer almıştır. Ne var ki, 1982 Anayasası ve 1983'te çıkarılan sendikal hak ve özgürlükleri düzenleyen yasalar gelişmeyi durdurmuş, gerilere çekmiştir. 1983 tarihli Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasasının hazırlayıcıları tamamıyla karşı bir anlayışın savunucusu olarak önceki yasaya (1963) karşı olmuşlar ve bu yasanın işçi ve işveren ilişkilerine getirdiği bir altın dönemi göz ardı etmişlerdir. 12 Eylül 1980 askeri darbesinden birkaç ay sonra sendikaların faaliyetleri askıya alınmış, toplu pazarlık sürecinin durdurulmuş olması nedeniyle toplu işçi ve işveren ilişkilerinde yeni bir düzenek oluşturulması gereği duyulmuştur. Bu nedenle 24 Aralık 1980'de süresi sona eren *Toplu İş Sözleşmelerinin Sosyal Zorunluluk Hallerinde Yeniden Yürürlüğe Konulması Hakkında Kanun* adını taşıyan bir yasa çıkarılmış, bu yasanın birinci maddesinde "işçi veya işveren mesleki teşekküllerinin faaliyetlerinin durdurulduğu veya grev ve lokavt yetkilerinin ertelendiği veya askıya alındığı hal ve yerlerde, yürürlük süresi sona ermiş bulunan işkolu veya işyeri toplu iş sözleşmelerini Yüksek Hakem Kurulu, gerekli değişiklikleri yapmak suretiyle yeniden yürürlüğe koyar" hükmü yer almıştır. Böylece, işçi ve işveren ilişkilerinde bir *Yüksek Hakem Kurulu dönemi* başlatılmıştır. 1983'te yeni Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasının kabulüne kadar süren bu dönem Türkiye işçi sınıfı tarihi ve işçi-işveren ilişkileri süreci içinde sosyal adalet ve hakça gelir bölüşümü ilkelerinin göz ardı edildiği bir dönem olarak anımsanacaktır. Çünkü işçinin tek gelirini oluşturan ücret, sürekli, enflasyon düzeyinin gerilerinde kalmış ve yaşam koşulları son derece ağırlaşmıştır. 1983 yasaları da 1963 yasalarının gerilerinde kalarak birçok durumda sosyal devlet ilkesine ve uluslararası genel ölçütlere - normlara aykırı düşmüşlerdir.

a) Toplu İş Sözleşmesi: Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası da uzun bir yasadır. Geçici maddesi ve yürürlük hükümleri ile birlikte beş kısım içinde 82 maddeden oluşuyor. Birinci kısım, Toplu İş Sözleşmesi genel başlığı altında ve üç bölüm içinde, 1) genel hükümleri, 2) toplu iş sözleşmesinin yapılmasını, 3) uyuşmazlık ve arabuluculuğu içeriyor. Şimdi bunlara kısaca değinelim.

Genel hükümler: Bu başlık altında önce yasanın amacı belirleniyor. Bu yasanın amacı, işçilerin ve işverenlerin karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma koşullarını düzenlemek üzere, toplu iş sözleşmesi yapmalarını, uyuşmazlıkları barışçı yollarla çözmelerini ve grev ve lokavt esaslarını ve usullerini saptamaktır, denilmektedir. Yasanın amacının, kapsamı açısından uygun olduğunu söylemek güçtür. İşçilerin ve işverenlerin ekonomik ve sosyal durumları yasa ile nasıl dü-

zenlenecektir? Toplu iş sözleşmeleri içinde ekonomik durumun ancak bir yanı, yani ücret ve onun ekleri söz konusu olabilir. Çıplak ve giydirilmiş ücetler belirlenebilir. Yalnız başına bunlar, işçinin ekonomik durumunu belirleyen öğeler olamazlar. Ekonomik durum bir bütündür, genel olarak ailenin toplam gelirinin belirlediği bir olgudur. Şu halde ekonomik durumun düzenlenmesi, daha çok ücretin durumuna ilişkin gelişmeleri düzenlemek biçiminde anlaşılmalıdır. İşçilerin sosyal durumlarını düzenlemek deyimine gelince, burada *sosyal* sözcüğünün çok sade bir anlama çekildiğini görüyoruz. Çünkü toplu iş sözleşmeleri, genel olarak ücretin yanında ve ücretle yakından ilgili kimi sosyal yardımları içermekle (yemek, elbise, yakacak, evlenme ve ölüm yardımları gibi) geniş bir anlamı taşıyan sosyal durumu düzenlemeye yaklaşmaz. Sosyal durum, bir bakıma işçinin toplumdaki statüsü, yeridir. Bunun toplu iş sözleşmeleri ile düzenlenmesi ne mümkün, ne de doğrudur. Günümüzün özgür işçisinin toplumdaki durumunun bir toplu pazarlık konusu yapılması elbette düşünülemez. İşverenlerin, işçilerle ekonomik ve sosyal durumlarını, ilişkilerini düzenlemek de çokanlamlı bir nitelik taşımıyor.

Yasanın ikinci maddesi toplu iş sözleşmesinin tanımı ve içeriği başlığını taşıyor. Yukarıda toplu iş sözleşmesine ilişkin olarak bir genel tanım vermeye çalışmıştık. Toplu pazarlık dinamik bir süreçtir. Dalgalanmaları vardır. Çoğu kez tarafların uzun süre çekişmelerine, öneri ve karşı önerilerin tartışmalarına yer verdiği gibi, bazen araya kişi ya da kişiler de girer ve bir uzlaşma ve anlaşmaya varmak için çaba gösterirler. Bu açıdan bakıldığında toplu pazarlık, son buluncaya kadar canlı, süreç içinde değişen aşamalar geçirerek bir ortak çizgide buluşan çıkarların bir demeti gibidir. Görüşmeler, pazarlık son bulunca yeni bir aşama başlar. Bu yeni aşama toplu iş sözleşmesi ile simgelenir ve durgun bir durumu belirler. Bu durgunluk da toplu iş sözleşmesinin son bulmasına kadar sürer.

Genel olarak işçiler adına hareket eden bir sendika ile bir işveren sendikası, bir ya da birkaç işveren arasında yapılan toplu iş sözleşmesi, bir yandan bireysel iş bağıtlarının içeriğini bir yandan da tarafların hak ve yükümlülüklerini belirler. İşte, bu anlayış içinde yasanın (1983) ikinci maddesi diyor ki, toplu iş sözleşmesi, hizmet aktinin (bağıtının) yapılması, içeriği ve sona ermesi ile ilgili hususları düzenlemek üzere işçi sendikası ile işveren sendikası veya sendika üyesi olmayan işveren arasında yapılan sözleşmedir. İşte, Türkiye 1951'de onayladığı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin 98 Sayılı Çalışma Sözleşmesinin üçüncü ve dördüncü maddeleri gereğince önce, 1) örgütlenme, başka bir deyişle sendika kurma hakkına uyulmasını sağlamak üzere gerektiğinde ulusal koşullara uygun bir birim-örgüt kurmayı, 2) çalışma koşullarını toplu iş sözleşmeleri ile düzenlemek üzere

işverenler veya işveren örgütleri ile işçi örgütleri arasında gönüllü görüşme, pazarlık yönteminden yararlanılmasını ve bu yöntemin tam olarak geliştirilmesini özendirmek ve gerçekleştirmek için gerekli durumda ulusal koşullara uygun önlemler almayı da yükümlenmiştir. Böylece, Uluslararası Çalışma Örgütünün sendikal haklara ilişkin bir önemli sözleşmesinin içerdiği ilkeleri benimsemiş olmaktadır. Toplumsal politika tarihimiz içinde bu çok önemli bir aşama olmakla birlikte gerek sendika kurma hakkı, gerekse toplu sözleşme yapma hakkı bakımından gerekli ve yeterli adımlar atılamamıştır. Bu haklara ilişkin düzenlemelerde boşluklar bırakıldığı ve aşırı sınırlamalar getirildiği için de Türkiye, uluslararası platformlarda ihlalci bir ülke olarak görülmektedir.

Şu halde, yasanın ikinci maddesi bir tanım yapmış, işçi ile işveren arasında yapılacak iş bağıtını düzenlemeye yönelmiştir. Onun içeriğini belirleyerek, nasıl ve ne zaman sona ereceğini saptayarak bir çerçeve çizmiştir. Bunun yanında, ikinci fıkrası ile de tarafların, yani işçiler ve işverenler adına hareket edenlerin (kuruluşların) karşılıklı hak ve borçlarını sözleşmenin uygulanması ve denetimi, uyuşmazlıkların çözümü için başvurulacak yolları içerebileceğini de söylemektedir.

Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasının genel hükümleri toplu iş sözleşmesinin kapsamı ve düzeyine, biçimine, toplu iş sözleşmesine konulamayacak hükümlere, toplu iş sözleşmesinin hükmüne, toplu iş sözleşmesinin süresi ve bitimine, tarafların durumundaki değişikliklere, taraf sendika üyeliğinden ayrılma, çıkarılma veya üye olmanın sonuçlarına, işverenin toplu iş sözleşmesi ile bağlılığına ve teşmil yani yaymaya ilişkin düzenlemeleri içermektedir.[96]

Toplu iş sözleşmesinin yapılması: Yukardaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere toplu pazarlıkla başlayıp toplu iş sözleşmesi anlaşması ile sona eren bir toplumsal sürecin oluşması için kimi adımların atılıp sonuçlandırılması gerekmektedir. Bu durumda, taraflar adına hareket edecek yetkili örgüt ya da kişilerin belirlenmesi ortaya çıkar. Yukarda bunların daha çok ve özellikle günümüzde sendikalar olduğunu, fakat bazen bir ya da birkaç işverenin bir araya gelerek taraf oluşturabileceklerini söylemiştik. Ancak çoğulcu bir toplumda bir işkolunda ya da işyerinde birden çok sendika kurulabildiğine göre bunlardan hangisinin yetkili sendika olduğunun belirlenmesi durumu önümüze gelir. Kuşkusuz, bir işkolu ya da bir işyerinde birden çok sendika bulunuyorsa, bunlar bir araya gelerek taraf oluşturmalı ve mevzuat da bunu kolaylaştırmalıdır. Çünkü toplu iş sözleşmesi görüşmelerinde işçi tarafının bir bütün ve birlik oluşturarak işçi hak ve çıkarlarını savunması, her şeyden önce bir güç dengesi sağlayacaktır. Bu yoldan daha elverişli ekonomik ve toplumsal koşullara ulaşmak olanağı bulunmaktadır. Ne var ki, özellikle

96) Bu konularda genel bilgi için bkz Cahit Talas; **Sosyal Ekonomi**, (dördüncü baskı), Ankara, 1976, s. 339 ve devamı.

Türkiye'de işçi tarafının bu doğrultularda oluşması pek ender gerçekleşebilmekte ve genellikle işkolunda işçilerin çoğunluğunun üye olduğu sendika yetkili taraf olarak kabul olunmaktadır.

Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasının 12. maddesine göre kurulu bulunduğu işkolunda çalışan işçilerin en az yüzde onunun üyesi bulunduğu işçi sendikası, toplu iş sözleşmesinin kapsamına girecek işyeri veya işyerlerinin her birinde çalışan işçilerin yarıdan fazlasının kendi üyesi bulunması halinde bu işyeri veya işyerleri için toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkilidir.[97] Bir işveren sendikası, üyesi işverenlere ait işyerleri, sendika üyesi olmayan bir işveren ise kendi işyeri veya işyerleri için toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkilidir. Görüldüğü üzere işçi tarafı kesin olarak bir sendikadır. Bu sendikanın yukarda değinilen sayısal koşullara ulaşmış olması gerekmektedir. Bu durumda sağlıklı sayısal verileri toplama görevi, Çalışma Bakanlığına verilmiştir. Bakanlık bu konuda yeterince donatılmadığı, ideolojik nedenlerle yan tuttuğuna ilişkin yakınmalar eksik olmadığı için, birçok durumda da konu, yani yetkili işçi sendikasının saptanması konusu, iş mahkemelerine başvuruya kadar uzanmaktadır. Bu, işyerinde ve işkolunda huzursuzlukların kaynağı olmaktadır. Genel olarak sendikalar arası rekabet, bu yetki uyuşmazlıklarının başlıca nedenidir. Fakat sendika yöneticisi olmanın sağladığı özdeksel ve tinsel çıkarların önemi, bu rekabetin kaynağı olarak ortaya çıkarak işçilerin, pazarlık gücünü olumsuz doğrultularda etkilemektedir. Başka bir deyişle toplu pazarlığın sağlayacağı yararları gerilere çeken bir öğe olarak belirmektedir. Bu olumsuzlukları önlemenin başta gelen yolu, işçilerin, işçi sınıfının bilinçlenmesi, birlik olmanın yararını iyi değerlendirmesi ve bölünmüş olmakla güç dengesini kendi aleyhlerine dönüştürdüklerinin ayrımına varmalarıdır. Bir işkolunda birden çok sendika varsa, çeşitli sakıncalar ortaya çıkabilir, sendikalar arası rekabet iki doğrultuda gelişebilir. Birisi, işçilerin beğenisini ve desteğini kazanmak için toplu pazarlık sırasında gerçekçi olmaktan uzaklaşabilmek, rakip sendikalardan gelebilecek baskı ve eleştirilerin etkisiyle barışçı yollara yabancı kalmaktır. İşveren tarafı, sırasında ve gerektiğinde bu durumu sendikacılık hareketi aleyhine kullanabilir. Ötekisi ise, bu durumun tam tersi olabilir. Çoğunluk sendikası savaşımı ve gerektiğinde diretme ve uyuşmazlığa gitme yerine kolayı ve rahat olmayı yeğleyebilir; kolay uyuşur. Sendika yöneticilerinin burjuvalaştığı durumlarda bu tür sakıncalara sıkça rastlanabilir.

Yetki saptanması için işçi sendikasının, işveren sendikasının veya işverenin başvurusu, yetki itirazı, yetki belgesi, toplu görüşmeye çağrı, görevli makam, toplu görüşmenin başlaması gibi bürokratik işlemler ye-

97) Uluslararası Çalışma Örgütü, yetki konusunda sendikanın işkolunda yüzde 10 oranında üye sayısına sahip olma koşulunun yasada yer almış bulunmasını haklı olarak 98 Sayılı Sözleşmeye aykırı bulmaktadır

rine getirilince ve görüşmeler anlaşma ile sonuçlanınca, toplu iş sözleşmesi imzalanarak yürürlüğe konur. Süresi bitinceye kadar yürürlükte kalır. Böylece sendikal hak ve özgürlüklerin bu ikinci ayağının kendisinden beklenen işlevi yaşama geçer, toplumsal politikanın doğrudan ilgililerce oluşturulmuş yasaları-kuralları işlerlik kazanır.

Uyuşmazlık ve arabuluculuk: Kapitalist bir ekonomik düzen içinde emek ile sermaye arasındaki hak ve çıkar uyuşmazlıkları her zaman, her düzeyde olagelmiştir. Düzenin doğasından kaynaklanan emeğin sömürülmesi eğilimiyle isteği ve bu yolun sermaye birikiminin en kolay yöntemini oluşturması olayı, iş uyuşmazlıklarını sürekli gündemde tutmuştur. Sanayi Devriminin yoğun boyutlarda yaşandığı 18., 19. ve 20. yüzyıl toplumlarında üç büyük olay büyük sermayenin oluşmasına yol açmıştır. Bunlar, 1) sömürgecilik ve ondan kaynaklanan geri kalmış halkların sömürüsü, 2) yeni üretim tekniklerinin hızla gelişmesi ve 3) liberalciliğin bireysel işbağıtı düzeninin uzun süre egemen kılınmış bulunmasıdır. Zaman içinde sömürü düzeni yerine hakça bir düzenin egemen olmasına dönük savaşımlar iş uyuşmazlıklarının hem niteliğini, hem de düzeyini etkilemiştir. Daha hakça bir düzen için uyuşmazlıklar, bir yandan siyasal nitelikler de kazanmya yönelirken, bir yandan da elde olunan yeni hak ve özgürlüklerin desteği ile toplu düzeye ulaşmıştır. Böylece, iş uyuşmazlıkları bireysellikten arındırılmış, toplumsal nitelik ve boyutlar kazanmıştır.

Bir genelleme yapılırsa, iş uyuşmazlıkları, emek ile sermaye arasında zaman zaman ortaya çıkan bir varolma ve değerin hakça bölüşülmesi savaşımıdır, denilebilir. Bu açıklamalar doğrultusunda Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasına baktığımızda şunu görüyoruz: Yasa, çoğu ülkede görüldüğü gibi uyuşmazlığın son aşaması olan grev ya da lokavta ulaşmadan önce çözüm arayan bir düzenek oluşturmuştur. Buna göre toplu görüşme için saptanan yer, gün ve saatte taraflardan biri toplantıya gelmezse, veya toplu görüşmeye başladıktan sonra taraflardan biri toplantıya devam etmezse, toplantıya gelen taraf, durumu görevli makama altı işgünü içerisinde yazı ile bildirir. Bunun yanında, toplu iş sözleşmesi görüşmeleri altmış işgünü içinde bir anlaşma ile sonuçlanmazsa, durum görevli makama yazı ile bildirilir. Bundan sonra arabulucuların katkısı ile bir anlaşmaya varılmaya çalışılır. Bu, uzlaşmaya yönelik bir aşamadır.

1983 Yasası, Çalışma Bakanlığına bağlı bir resmi arabuluculuk kurumu oluşturmuştur. Uzman kişilerden oluşan bu arabuluculuk kurumu, uyuşmazlıkların grev ya da lokavta dönüşmemesi için önemli bir görev üstlenmiştir. Kuşkusuz, burada önemli olan, iki tarafın da hem uzmanlığını, hem de tarafsızlığını benimseyeceği nitelikleri taşıyan kişilerin resmi arabulucu olarak seçilmeleridir. Arabulucular bir ücret karşılığı bu görevi yaparlar. Bu kişilerin ücreti; uyuşmazlığın önemine ve

boyutlarına göre ya Çalışma Bakanlığınca, ya da ilgili tarafların kendi aralarında anlaşarak belirlemesiyle saptanır. Arabulucuların görevleri yasaya göre şunlardır: Arabulucu tarafların anlaşmaya varmaları için her türlü çabayı harcar ve ilgililere önerilerde bulunur. Tarafların anlaşmaya varmalarını sağlarsa, toplu iş sözleşmesi doğar. Varılan anlaşmanın hükümlerini, taraf temsilcilerinin imzalarını içeren ve beş örnek olarak hazırlanan bir yazılı belgeden birer örnek taraflara, üç örnek de ilgili makama ulaştırılır. Bu işlemin altı işgünü içinde gerçekleştirilmesi gerekir.

Arabuluculuk görevi on beş gün sürer. Bu süre içinde anlaşma sağlanamazsa arabulucu üç gün içinde uyuşmazlığı belirleyen bir tutanak hazırlar ve bunu ilgili makama sunar. Bu tutanakta, uyuşmazlığı gidermeye yardımcı olabilecek kendi kişisel önerileri de yer alabilir. Görevli makam, bu tutanağı en geç altı işgünü içinde taraflara yollar.

b) Grev ve Lokavt: Siyasal düzeni çağdaş demokrasi anlayışına uygun nitelikler taşıyan bütün ülkelerde grev yapma, bağımlı çalışanlara tanınan temel bir haktır. Böyle ülkelerin çoğunda özel kesim ve kamu kesimi çalışanı gibi yapay bir ayrım yapılmaz. Yalnız hakkın özüne dokunmayan düzenlemeler, kimi sınırlamalar kabul edilebilmektedir. Grev; sendika kurma ve toplu pazarlık yapma haklarının etkinlik kazanabilmesi için vazgeçilemeyecek ve tamamlayıcı bir öğedir. Sendikal hakların üçüncü ayağını oluşturur. Grev bir hak olarak tanınmaksızın, çok eskiçağlardan beri varolagelmiş sosyolojik bir olgudur.[98] Zaman içinde yasaklama, göz yumma, sınırlama, düzenleme aşamalarından geçerek günümüzün hak olarak tanıma anlayışına gelinmiştir. Sendika kurma hakkı, toplu iş sözleşmesi yapma gibi, grev hakkı da bir işverene bağımlı olarak çalışan insanların bireysel işbağıtı düzeninden toplu iş sözleşmesi düzenine ulaşabilmek için yaptıkları savaşımların bir ürünüdür. Başka bir deyişle, çalışma koşullarının tek yanlı, yani yalnız işveren tarafından saptanması düzeninden, doğrudan ilgililerin, çalışanların da katkıları ile oluşan dengeli ve adil bir düzene geçiştir. Bu işlevini önde tutarak diyebiliriz ki, grev, emek ile sermaye arasında ister liberal, ister sosyalist sistemler söz konusu olsun, hep varolan paylaşım, bölüşüm savaşımını hakça bir düzeye getirebilmenin bir yolu, bir aracıdır. Sade ve klasik bir tanıma ulaşmak için denilebilir ki, grev, varolan çalışma koşullarını kendi lehlerine değiştirmek, yeni haklar, ekonomik ve toplumsal çıkarlar sağlamak amacı ile çalışanların birlikte verdikleri karara ya da kendilerini temsil eden sendikanın kararına uyarak birden çok ya da bir işyerinde belirli ya da belirsiz bir süre için, fakat, her halde geçici olarak işi bırakmaları durumuna, olayına verilen addır. Bu tanımı öğelerine ayırırsak, şöyle bir belirleme yapabiliriz: 1) Grev bir ya da

98) Grev hakkı ve grev kuramları konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Melda Sur; **Grev Kavramı**, İzmir, 1987 Ahmet Makal; **Grev Kuramları**, Ankara 1987, V Yayınları.

birçok işverene bağlı işçilerin bir hareketidir, 2) grev toplu ve anlaşarak ya da sendika kararı ile gerçekleşen bir harekettir, 3) grev yeni bir hak isteğini, fakat genellikle bir çıkar uyuşmazlığını yansıtır, 4) grev bazen hükümetlere, fakat, çoğu kez hakça bir bölüşümü sağlamak için işverene yönelik bir baskı aracıdır, 5) grev geçici bir durumdur; iş bağıtını bir süre için askıya alır; iş bağıtına son vermez.

Aşağıda yasanın düzenlemelerini incelerken grevin nedenlerine, türlerine ve grev rejimlerine de kısa açıklamalarla değinmek fırsatını bulacağız.

Lokavta gelince; bu, işverenlerin başvurdukları bir karşı grevdir. Genel olarak siyasal rejimi demokratik olan ülkelerde lokavt, grev gibi hak olarak benimsenmez. Bununla birlikte, eylemsel olarak vardır ve bazen de ya düzenlenir ya da yasaklanır. Grev gibi lokavtın da az çok değişik tanımları yapılabilmekle birlikte, genel bir tanım içinde denilebilir ki, lokavt, çalışma koşullarına ve ücretlere ilişkin olarak, işçiler üzerinde baskı yapmak amacı ile işverenlerin işçileri çalışmaktan alıkoymaları, başka bir deyişle işyerinde çalışmayı durdurmaları ve bireysel ya da toplu iş sözleşmelerinde belirlenmiş bulunan ücretin ödenmemesidir. Bir bakıma işçilerin kapı dışarı edilmesidir.

Grev ve lokavt nitelik bakımından birbirinden ayrılır. Grev işçilerin gözünde, sosyal adaletin gerçekleştirilmesi doğrultusunda zaman zaman başvurulan bir amaçtır. Başka bir deyimle toplumsal ağırlıklı bir olgudur. Lokavt ise, antisosyaldir. Çünkü genel olarak ücretlerde ve çalışma koşullarında yalnız varolanı koruma, iyileştirme isteklerine karşı koyma anlamı taşır.

Yasadaki tanımlar: 12 Eylül 1980-1983 askeri rejiminin bir ürünü olan Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt (1983) Yasasının 25. maddesinde yeralan grev ve lokavt tanımlarına değinmeden önce, *grev rejimleri* başlığı altında incelenebilecek tarihsel oluşuma kısaca değinelim. Yukarıda grev olayına ilkçağlardan beri kimi toplumlarda rastlandığını söylemiştik. Zaman içinde ve özellikle makine çağı - sanayi devrimi başladıktan sonra, yani birçok insan, emek gücünü bir veya birkaç işverene satarak bir ücret karşılığında bir işyerinde çalışmaya başlayınca doğal olarak işçilerle işverenler arasındaki ilişkilerde yeni boyutlar ortaya çıkmıştır. İşte grev bunlardan biridir. Çağımızın işçi olarak çalışan insanına bağlı haklar içinde gittikçe önem kazanarak yerini almıştır. Grev bir hak niteliğini kazanmadan önce ve sonra değişik aşamalardan geçerek, başka bir deyişle, ülkelerin siyasal rejimlerinin niteliklerine de bağlı olarak yasaklamalara ve kimi düzenlemelere bağlı tutulmuştur. Türkiye'deki oluşum da bu çizgiyi izlemiştir. Resmi dilde *tatili mesaiih ve tatili eşgal (işin bırakılması)* deyimlerinden geçerek 1936 tarihli İş Yasası içine, az çok evrenselliğe ulaşmış anlamıyla yerleşmiş ve öyle gelişerek ilk kez 1961 Anayasası içinde *hak olma* niteliğini kazanmıştır.

Sendika hakkı gibi grev hakkı da çetin, acı ve uzun savaşımlardan sonra elde olunabilmiştir. Aslında hiçbir insan hakkına kendiliğinden ulaşılamamıştır. Kendilerini güçlü gören bir bölüm insan, kimi hak ve özgürlükleri, toplumları oluşturan başka bir bölüm insandan esirgeme yoluna girmiştir. Böyle bir oluşumun temelinde ise, kuşkusuz çıkar öğesi başta gelmektedir. Onun yanında kendilerinde doğal yöneticilik düşleyenlerin anlayışları da olumsuz doğrultularda işleyen etkenlerin önemli bir yanı olmuştur.

Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasının grev ve lokavtı tanımlayan 25. maddesi klasik tanımları benimsemiştir. Denilmiştir ki, *işçilerin topluca çalışmamak suretiyle işyerinde faaliyeti durdurmak veya işin niteliğine göre önemli ölçüde aksatmak amacıyla aralarında anlaşarak veyahut bir kuruluşun aynı amaçla topluca çalışmamaları için verdiği karara uyarak işi bırakmalarına grev denir.* Eksik ve grevin hangi nedenlerden kaynaklanabileceğine değinmemiş olan bu tanım, ayrıca *bir kuruluştan* söz ediyor. Kuşkusuz, bu kuruluş herhangi bir kuruluş olmayıp yetkili sendikadır. Kuruluş yerine sendika sözcüğünün kullanılmamış olması düşüncelerde bir karışıklık yaratmaya elverişlidir. Bunların ötesinde grev, "yasal ve yasal olmayan" biçiminde bir ayrıma bağlı tutularak ilk olumsuz adımlardan biri atılmıştır. Bir dizi sınırlama ve yasaklama ile olumsuz, önyargılı yanı ağır basan bir düzenleme içine girilmiştir. Bu anlayış içinde yasal ve yasal olmayan grev tanımları yapılarak, *"toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde işçilerin iktisadi ve sosyal durumlarıyla çalışma koşullarını korumak veya düzeltmek amacıyla bu kanun hükümlerine uygun olarak yapılan greve kanuni grev, kanuni grev için aranan şartlar gerçekleşmeden yapılan greve kanun dışı grev"* denilmiştir. Burada hemen grev hakkı konusunda bir genellemeyi anımsatmamız gerekiyor. Grev hakkı tarihsel oluşumu içinde bir yasaklama, düzenleme aşamalarından geçerek serbestlik rejimine ulaşmıştır. Ülkemizinse, serbestlik rejimine tam anlamı ile ulaştığı hâlâ söylenemez. 1983 Yasasının öngördüğü düzenlemeler, biraz önce değindiğimiz gibi yasal ve yasal olmayan grev nitelemelerinden başlayarak yasakları oldukça geniş tutan bir düzenleme yolunu yeğlemiştir. Üyeleri sözünü ettiğimiz 25. madde siyasi amaçlı grevi, genel grev ve dayanışma grevini kanundışı grev sayarak yasaklamış ve bunlarla birlikte, işyeri işgalini, işi yavaşlatmayı, verimi düşürmeyi ve *diğer direnişleri* yasadışı grevin yaptırımları içine almıştır. Grev ile lokavt arasında bir benzer düzenleme yapıldığı imajını vermek için de yasanın 26. maddesinde lokavtın oldukça yakın bir tanımı yapılmıştır. İşçilerin topluca işten uzaklaştırılmasına kadar indirgenmiş olan bu tanımdan sonra yasal ve yasal olmayan lokavt belirlenmiştir.

Bütün bu olumsuz düzenlemelerin yanında grev hakkına ayrıca geniş yasaklar getirilmiştir. Bunlar, 1) grev yapılamayacak işler, 2) grev ya-

pılamayacak yerler adı altında sayılmıştır. Yasanın 29. maddesine göre, 1) can ve mal kurtarma işlerinde, 2) cenaze ve tekfin işlerinde, 3) su, elektrik, havagazı, kömür, tabii gaz ve petrol sondajı, üretimi, tasfiyesi ve dağıtımı işlerinde, 4) banka ve noterlik hizmetlerinde, 5) kamu kuruluşlarınca yürütülen itfaiye, temizlik işleri ile şehir içi deniz, kara ve demiryolu ve diğer raylı toplu yolcu ulaştırma hizmetlerinde, grev ve lokavt yapılamayacaktır. Bunun gibi aşağıdaki yerlerde de grev ve lokavt yasaktır:

1) İlaç imal eden işyerleri hariç olmak üzere, aşı ve serum imal eden müesseselerde, hastane, klinik, sanatoryum, prevantoryum, dispanser ve eczane gibi sağlıkla ilgili işyerlerinde, 2) eğitim ve öğretim kurumlarında, çocuk bakım yerlerinde ve huzurevlerinde, 3) mezarlıklarda, 4) Milli Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığınca doğrudan işletilen işyerlerinde.

Bunlardan başka beklenmeyen geçici nitelikli birçok işlerde ve yerlerde ayrıca grev yasağı durumu, yasanın 31. maddesinde yer almıştır. Örneğin savaş durumunda, seferberlik süresince ve yangın, sel, deprem gibi felaket durumlarında grev hakkı geçici olarak bakanlar kurulu kararı ile yasaklanabilir. Böylece, ülkemizdeki düzenlemeler geniş ölçüde yasakçı bir nitelik kazanmış bulunuyor. Niçin böyledir? Böylesi düzenlemelerin başlıca nedeni, siyasal rejimin niteliklerinin, ekonomik gücü elinde bulunduran kesim tarafından belirlenmesi ve devlet olgusunun hakların üstünde görülmesidir. Toplumlar, *devlet insan için vardır,* düşüncesine ne ölçüde yabancılaşmış ise, insan hakları da o ölçüde sınırlamalara ve yasaklamalara uğrar. Türkiye'de de bu süreç özellikle 1980 sonrasının gerek askeri, gerekse sivil yönetiminde yoğun bir işlerlik kazanmıştır. Anayasa ve ondan kaynaklanan öteki yasalar geniş ölçüde ekonomik gücü elinde tutan bir azınlık kesiminin anlayışı doğrultusunda oluşmuştur. Böyle olunca, işçi-işveren ilişkilerinin doğasında varolan toplu iş uyuşmazlıklarının önemli bir bölümünün ya da istisnai durumlardaki gereklerin çözümü için kimi mekanizmalar oluşturulmuştur.

Yüksek Hakem Kuruluna başvurma: Grev hakkının sınırlanmasına, kimi yasaklamalara ek olarak, grevin ertelenmesi de yasada yer almaktadır. Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasının 53. maddesine göre karar verilmiş veya başlamış olan yasal bir grev *genel sağlığı* veya *milli güvenliği* bozucu nitelikte ise, bakanlar kurulu bu grevi, bir kararnameyle altmış gün erteleyebilmektedir. Erteleme kararlarına karşı Danıştay'da iptal davası açılabilir ve yürütmenin durdurulması istenebilir. Sınırlama ve yasaklamalarla birlikte ertelemelerin doğurduğu durumlarda bir çözüm yoluna ulaşmak için Yüksek Hakem Kuruluna başvurulur. Buna ilişkin düzenleme ise, yasanın 32. maddesindedir. Başvurmayı, uyuşmazlık durumlarında taraflardan biri, erteleme durumlarında ise Çalışma Bakanlığı yapar. Kamu kesiminde kamu hizmeti görenlerin, yani memurların sendika ve grev haklarından yoksun oldukları göz önünde bu-

lundurulursa, bir sosyal politika ve işçi-işveren ilişkilerinde denge aracının ülkemizde etkinliğinden önemli bir ölçüde yoksun bırakıldığı açıktır. Günümüzde gelir bölüşümünde süregelen aşırı bozukluğun ve adaletsizliğin bir ana nedeni de bu durumdan kaynaklanmaktadır.

Yüksek Hakem Kurulu, Yargıtay'ın İş Davalarına Bakan Dairesinin başkanlığında:

1) Ekonomi, işletme, sosyal politika veya iş hukuku konularında uzman Bakanlar Kurulunca seçilecek bir üye,

2) Öğretim üyeleri arasından Yükek Öğretim Kurulunca seçilecek bir üye,

3) Çalışma Bakanlığı Çalışma Genel Müdürü,

4) Devlet Planlama Teşkilatı Sosyal Planlama Dairesi Başkanı,

5) İşçi sayısı en çok olan konfederasyonca seçilecek iki üye,

6) İşverenler adına, biri, en çok işveren mensubu olan konfederasyonca, öteki kamu işverenlerini temsilen bakanlar kurulunca seçilecek iki üyeden, oluşur.

Görüldüğü üzere bu kurul, bir bakıma hükümet ağırlıklıdır. Bu nedenle kararlarında hükümetlerin ve genel politikalarının ağırlığı her zaman duyulur.

Grevin sonuçları: Kuşkusuz, her grev hareketinin kimi sonuçları vardır. Grevlerin yasal ve yasal olmayan biçiminde bir ayrımı yapılınca, bu sonuçlar işçiler açısından önem kazanır. Yasa, yasal sayılan grevlerde işçinin işbağıtını korumakta, greve katılmayıp da işveren tarafından çalıştırılmayan işçilerin haklarını sürdürmektedir. Buna karşılık, grev ve lokavt süresince işbağıtları askıda kalan işçilerin, işverence sosyal yardımları ödenmemekte, kıdem ödencesi hesabında grevde geçen süre dikkate alınmamaktadır. Toplu iş sözleşmelerine ya da işbağıtlarına da bu hükümlere aykırı düzenlemeler konulmaktadır. Görülüyor ki, yasanın temel felsefesindeki sınırlayıcı ve yasakçı düzenlemeye uygun, nitelik açısından caydırıcı hükümlere sürekli yer verilmektedir. Bununla birlikte, yasal bir greve ve lokavta katılan işçilerin yerine, başka işçi alınması yasaklanmıştır. İşçiler de başka iş tutamazlar. Bunun yanında doksan gün süre ile işçilerin işveren tarafından sağlanmış konutlarda oturma hakkı saklı tutulur.

Yasal olmayan grevlerin sonuçlarına gelince, bu konuda yasa son derece ağır hükümler içermektedir. Şöyle ki, yasadışı grev yapılması durumunda greve katılan, bu grevi özendiren ve devamını isteyen işçilerin işbağıtları işveren tarafından ihbarsız ve herhangi bir tazminat ödenmesi söz konusu olmaksızın feshedilebilir. Bunun yanında, grev kararı veren sendika işverenin uğrayabileceği zararları karşılamak zorundadır. Yasadışı grev, sendika kararı olmaksızın doğrudan işçiler tarafından başlatılmış ise, doğabilecek zararı işçilerin ödemeleri zorunluğu öngörülmüştür. Yasadışı lokavt için de benzer hükümler getirilmiştir.

Grev hakkının kötüye kullanılması: Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasının temel felsefesinde grev hakkını yadırgamak, en azından, onu caydırıcı hükümlerle karşı karşıya bırakmak vardır. Bu nedenle grev hem zorlaştırılmış, hem de etkinlik kazanması güçleştirilmiştir. Örneğin, grev hakkının ve lokavtın kötüye kullanılması başlıklı 47 madde değişik yorumlara elverişlidir. Deniliyor ki, "grev hakkı iyi niyet kurallarına aykırı tarzda, toplum zararına ve milli serveti tahrip edecek şekilde kullanılamaz. Bu kurala aykırı olarak uygulanan grev yetkili iş mahkemesi kararı ile durdurulur." Oysa iyi ya da kötü niyeti belirlemek son derece güçtür. Değişik yorumlar ortaya çıkabilir. "Toplum zararı ve ulusal servetin tahribi" deyimlerinin belirlenmesi, yorumu da aynı sakıncaları içerir. Bu 47 madde içinde de, sendikanın ve işçilerin kasıtlı ve kusurlu hareketleri sonucu işyerinde doğabilecek zarardan sendika sorumlu tutulmaktadır. Oysa kastın ve kusurun saptanması son derece güçtür, yoruma açıktır. Büyük haksızlıklara neden olabilir. Lokavt için de aynı hükümler söz konusudur.

Grev gözcüleri: Grevin etkili olmasını sağlamak için sendikalar ve işçiler çeşitli önlemler alır. Bu doğaldır. Fakat Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası, bu anlayışı yadsımaktadır. 48. maddede deniliyor ki, "...kendi üyelerinin grev kararına uymadıklarını denetlemek amacıyla, işyerinde grev ilan etmiş olan işçi sendikası, işyerinin giriş ve çıkış yerlerine kendi üyeleri arasından en çok ikişer grev gözcüsü koymaya yetkilidir." 1988'de çıkarılan bir yasa ile Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasında yüzeysel kimi değişiklikler yapılmıştır. Grev gözcülerinin sayısının ikiden dörde çıkarılması bunlardan biridir. Yukarıda belirlendiği gibi grev gözcülerinin, sendikalı üyelerin greve uyup uymadıklarını denetlemekten öte bir yetkileri yoktur. İşyerine girip çıkışlara karışamazlar. Afiş, pankart asamazlar. "Bu işyerinde grev vardır" tümcesinden başka, yazılı açıklama taşıyamazlar. Grev gözcülerinin zorunlu gereksinimlerinin nasıl karşılanacağı da bir yönetmelikle düzenlenecektir.

Grev durumunda mülki amirin yetkileri: Yasanın 50. maddesi, grev durumunda mülki amirin yetkilerine ilişkindir. Buna göre o yerin en büyük mülki amiri, grev uygulanan işyerlerinde gerekli emniyet, inzibat, koruma ve sağlık işlerini düzenlemekle yükümlüdür. Ayrıca halkın günlük yaşamı için gerekli olan ve aksama olasılığı bulunan hizmet ve gereksinimleri karşılayacak önlemleri alacaktır. Bu önlemlerin ayrıntıları, yani niteliği, kapsamı ve uygulanış biçimleri de bir tüzük ile belirlenecektir. 1989'da çıkarılan ve 26 maddeden oluşan bu tüzük, doğal olarak Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasasının genel özelliklerini taşımaktadır. Yani grevi bir savunma aracı olarak görmekten uzaktır, üstelik lokavt ile eşitanlamlı saymaktadır.

c) Hak Uyuşmazlığı: İşçilerle işverenler arasında çıkabilecek uyuşmazlıklar yalnız toplu iş sözleşmesi görüşmelerinin yürütüldüğü dönem

içinde görülmez, ortaya çıkmaz. Onun yanında toplu iş sözleşmesi yapılıp yürürlüğe girdiği sırada, yani uygulanırken de başgösterebilir. Toplu iş sözleşmesi hükümlerinin taraflarca değişik yorumu, hak uyuşmazlığının başlıca nedenidir.

Genel olarak hak uyuşmazlığı da sonunda grev nedeni olabilir. Çoğu ülkede ve ülkemizde 1963'te çıkarılan yasada da hak uyuşmazlığının bir grev nedeni olarak kabul edildiğini biliyoruz. Buna karşılık, 1983'teki Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasının 60. maddesi hak uyuşmazlığını grev nedeni saymıyor. Deniliyor ki, "uygulanmakta olan bir toplu iş sözleşmesinin yorumundan doğan uyuşmazlıkta sözleşmenin taraflarından her biri yetkili iş mahkemesinde yoruma ilişkin bir tespit davası açabilir." Bu durumda uyuşmazlığın çözümü, mahkemeye bırakılmış oluyor. Bunun demokratik bir yol olduğunu söylemek güçtür. Çünkü mahkeme, yorum uyuşmazlığına ilişkin kararını vermiş ve bu karar kesinleşmiş ise, tarafların buna uyması gerekmekte, uymayan taraf para cezasına çarptırılmaktadır. Hemen ekleyelim ki, iyi niyetli olmayan taraf bu yolu, yani yorum davası açabilme yolunu her zaman deneyebilir ve yozlaştırabilir.

ç) Ceza Hükümleri: Yasanın 13. maddesi, ceza hükümlerine ilişkindir. Ağır ve ölçüsüz para ile hapis cezaları öngörülmüştür. Kimi durumlarda yasada öngörülmüş olan cezalar iki katına çıkarılmaktadır. Örneğin siyasal amaçlı grev, genel grev ve dayanışma grevi söz konusu olduğunda, cezalar bir kat arttırılmaktadır. Cezaların genellikle çok ağır olması, bir caydırıcılık amacı güdüyorsa da, çağımızda suç ile ceza arasında bir dengesizlik olmaması gerekir. Oysa, kimi maddelerin hapis cezalarının alt sınırını belirleyip üst sınırını serbest bırakmış olması, önemli dengesizliklere yol açabilir. Bundan kuşkusuz, kamu duyuncu rahatsız olur.

C) Dernekler Yasası

1983 tarihli Dernekler Yasası 12 Eylül askeri müdahalesinin ürünüdür. Bu dönem yasalarının temel nitelikleri yani antidemokratik, antisosyal, tutucu ve çağına yabancı olma, bu yasaya da bütünüyle yansımıştır. Biliyoruz ki, insan haklarına ilişkin bütün uluslararası belgelerde dernek kurma, daha kapsamlı bir deyişle, örgütlenme hak ve özgürlüğü yer almıştır. Uluslararası Çalışma Örgütünün Anayasası (1919) dernek kurma özgürlüğünü kabul etmiş, İnsan Hakları Evrensel Bildirisi (1948) dernek kurma hakkını açıklamış, bu hak İnsan Haklarını ve Temel Özgürlükleri Koruma Avrupa Sözleşmesinde (1950) ve Avrupa Toplumsal Temel Yasasında (1961) yer almıştır. Ayrıca Birleşmiş Milletlerin 1966'da kabul ettiği Ekonomik, Toplumsal ve Ekinsel Haklar Ulus-

lararası Sözleşmesi ile bir kez daha açıklanarak evrensel boyut kazanmıştır. Görülüyor ki, örgütlenme ve dernek kurma hakkı, insan haklarının en önemlilerinden biridir. Türkiye'de birinci Dernekler Yasası 1909, ikinci Dernekler Yasası 1938'de kabul edilmiştir. Üçüncü Dernekler Yasası ise 1972 tarihli olup 1983 tarihli bugünkü Dernekler Yasası ile yürürlükten kaldırılmıştır. Aşağıda 1983 Yasasının getirmiş olduğu düzenlemeleri kısaca açıklamaya çalışacağız.

a) Tanım: Yasanın birinci maddesi, kısaca derneği tanımlıyor. Deniliyor ki, *kazanç paylaşma dışında kanunlarla yasaldanamış belirli ve ortak bir amacı gerçekleştirmek üzere en az yedi gerçek kişinin bilgi ve çalışmalarını sürekli olarak birleştirmeleri suretiyle oluşturdukları kuruluşlara dernek denir.* Görüldüğü üzere bu sade tanım içinde şu durumlar belirmektedir.

- Kazanç sağlamak, başka bir deyimle ekonomik bir amaç güdemezler,
- Yasalarla yasaklanmamış belirli ve ortak bir amaç güdebilirler,
- En az yedi gerçek kişinin bir araya gelmesi gerekir,
- Bunlar yalnız bilgi ve çalışmalarını sürekli olarak birleştireceklerdir.

b) Dernek Kurma Hakkı: Bu hak, yasanın dördüncü maddesinde belirlenmiştir. Buna göre, medeni hakları kullanma ehliyetine sahip ve on sekiz yaşını bitirmiş olan herkes önceden izin almaksızın dernek kurabilir. Burada da görülüyor ki,

- Dernek kurabilmek için gerçek kişinin medeni haklarını kullanma ehliyetine sahip olması gerekir,
- On sekiz yaşını bitirmiş olan herkes dernek kurabilir,
- Dernek kurmak için önceden izin almak gerekmez.

c) Yasaklar: Dernekler Yasası genel bir ilke olarak herkese dernek kurma hakkını tanıdıktan sonra ünlü *ancak* sözcüğünü bu hak nedeni ile de toplumsal yaşamın önüne dikiyor ve arkasından bir dizi yasaklamalar getiriyor. Bu yasaklamalar iki demet içinde toplanıyor. Biri, kişilerin çalışma statüsünden ve kişisel eylemin doğurduğu kimi durumlardan, öteki de kimi ilkelere karşı olunamayacağı düzenlemesinden kaynaklanıyor.

Kişisel çalışma statüsünden kaynaklanan yasaklar: Dernekler Yasasının herkese dernek kurma hakkını belirleyen dördüncü maddesine göre;

1) Yüksek mahkeme üyeleri, hâkim ve savcılar, Sayıştay ve meslek mensupları ile savcılar ve yardımcıları, Türk Silahlı Kuvvetleri ile genel ve özel kolluk kuvvetleri mensupları, resmi ve özel ilkokul, ortaokul, lise

ve dengi okullar öğretmen ve yöneticileri, Milli Eğitim Bakanlığı merkez ve il kuruluşunda çalışan öğretmenler ile diğer personeli ve özel kanunlarında dernek kuramayacakları belirtilen kamu hizmeti görevlileri ile resmi ve özel ortaokul ve ortaöğretim öğrencileri, dernek kuramaz ve bunlara üye olamazlar. Bunun yanında 2) yüz kızartıcı, kaçakçılık, resmi ihale, alım satımlara fesat karıştırmak suçları işleyenler, Türk Ceza Kanununun 312. maddesinde yazılı halkı sınıf, ırk, dil, mezhep veya bölge farklılığı gözeterek kin ve düşmanlığı açıkça tahrik edenler, kalpazanlık yapanlar, ağır hapis cezası ile beş yıl ve daha fazla hapis cezasına mahkûm olanlar, kurulması yasaklanmış dernekleri kuranlar ve yönetenler dernek kuramazlar. Bundan başka bir siyasi partiden kesin olarak çıkarılanlar ile eylemleri ile bir siyasi partinin kapatılmasına sebep olan parti üyeleri de beş yıl geçmeden dernek kurma hakkından yoksun tutulmuşlardır.

Dernekler Yasasının 5. maddesi: Anayasanın "Başlangıç" bölümünde belirlenen temel ilkelere aykırı dernek kurulamayacağını hükme bağlamıştır. Onun yanında, 1) Türk ulusunun bütünlüğünü bozmak, 2) dil, ırk, sınıf, din ve mezhep ayrımına dayanılarak Cumhuriyetin varlığını tehlikeye düşürmek veya ortadan kaldırmak, 3) anayasadaki temel hak ve hürriyetleri yok etmek, 4) yasalara, ulusal egemenliğe, ulusal güvenliğe, kamu düzenine ve genel asayişe, kamu yararına, genel ahlaka ve genel sağlığın korunmasına aykırı faaliyette bulunmak, 5) bölge, ırk, sosyal sınıf, din ve mezhep esasına dayalı faaliyet göstermek, 6) ülkede ırk, din, mezhep, kültür veya dil farklılığına dayanan azınlıklar bulunduğunu ileri sürmek veya Türkçeden veya Türk kültüründen ayrı dil ve kültürleri korumak, geliştirmek veya yaymak suretiyle ayrılık yaratmak, 7) sosyal bir sınıfın öteki sosyal sınıflar üzerinde egemenliğini sağlamak, 8) devletin bir kişi veya bir zümre tarafından yönetilmesini amaçlamak, 9) ekonomik ve sosyal düzeni değiştirmek, 10) devletin siyasal ve hukuksal düzenini yok etmek, 11) devletin ekonomik, sosyal ve hukuksal düzenini din esaslarına dayandırmaya dönük çalışmalarda bulunmak, 12) anayasada sayılmış olan devrim yasalarını kaldırmaya ve değiştirmeye girişmek, 13) Atatürk'ün kişiliğini, ilkelerini, çalışmalarını ve anılarını kötülemek ve küçük düşürmek, 14) belli bir siyasi partiyi desteklemek veya aleyhinde çalışmak, 15) devletin manevi kişiliğini kötülemek ve küçültmek, 16) suç işlemek veya suç işlemeyi özendirmek amacı ile dernek kurulması yasaklanmıştır. Görülüyor ki, dernek kurma hakkı ve özgürlüğü çok çeşitli yanlardan geniş ölçüde kısıtlanmış, hatta yasaklanmıştır. Bu durumun kamu görevlileri, yani memurlar bakımından ayrı bir önemi var. Burada bir ayraç açarak Türkiye'de memurların sendika kurma hakkına bir kez daha kısaca değinmek istiyorum. Daha önce de belirlemiş olduğumuz gibi, bugün Türkiye'de memurlar örgütlenememekte, sendika kuramamaktadırlar. Eylemsel (fiili) bir yasak rejimi

sürdürülüyor. Eylemsel diyoruz, yasalarda bir yasak yok. 1982 Anayasası bile bir yasak getirmiş değil. Ama bir yandan bu eylemsel yasak bir yandan Dernekler Yasasının öğretmenlerin dernek kurmalarını yasaklayan hükmü örgütlenme, dernek kurma gibi temel bir insan hakkının ülkemizdeki acıklı durumunu Türk toplumunun önüne getiriyor. Oysa, bu tür yasaklamalara ve yasalara aykırı olarak eylemsel engellemelere başvurulması utanç veren bir durum yaratıyor. Ankara'da kurulmuş olan Eğitim İşkolu Kamu Görevlileri Sendikası (Eğitim-İş) kurucusu 23 öğretmen adına kamuoyuna, öğretmen Niyazi Altunya tarafından açıklanan tarihsel bir belgeyi aşağıyaaynen alıyorum: Deniliyor ki;

Size bu mektubu, "Eğitim İşkolu Kamu Görevlileri Sendikası" (EĞİTİM-İŞ) kurucusu 23 öğretmen adına yazıyorum.

Biz öğretmenler, anayasa, yasalar ve Türkiye Cumhuriyeti'nin onayladığı uluslararası sözleşmeleri (İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, ILO Sözleşmeleri) inceledik. Bilim adamlarının ve hukukçuların kılı kırk yararcasına oluşturdukları görüşlerini dinledik. Sonuçta, sendika kurmamıza hiçbir yasal engel olmadığına inandık. Yaptığımız ön çalışmalar sonucunda geniş bir öğretmen kitlesinin sendika özlemi çektiğini gördük, ondan sonra sendikamızı kurmaya karar verdik.

Biz sendika kurucusu öğretmenler, kuruluşla ilgili belgelerimizi bir dilekçeye ekleyerek 28 Mayıs 1990 günü Ankara Valiliğine götürdük. Sorumlu Vali Yardımcısı Yahya Gür, dilekçemizi alıp okuma gereğini bile duymadan "Niçin geldiğinizi biliyorum, neler yaptığınızı başından beri izliyorum. Siz memursunuz sendika kuramazsınız. Onun için dilekçenizi almayacağım" dedi. Biz, dilekçemizi henüz okumadığını, okuyup ilgili yere göndermesi gerektiğini belirttik. Vali yardımcısı, "Reddedilecek bir dilekçeyi okuyarak zaman kaybedemeyeceğim" söyledi. Biz, devlete dilekçe verme hakkımız olduğunu, sendika kurma hakkımızın olup olmadığına görevli iş mahkemesinin karar vereceğini belirttik. Ancak vali yardımcısı, "Hayır okumayacağım" dedi. Avukatımız tarafından, başvuru hakkımızı kabul etmemenin kimin görüşü olduğu sorulduğunda, "Hem hükümetin, hem valiliğimizin, hem de benim görüşüm böyledir" dedi.

Vali Yardımcısı Gür, bizden sonra görüştüğü basın mensuplarına da "şahısların dilekçelerini şifahen dinledim" demiştir.

Ankara Valiliğinin sendika kurma hakkımıza karşı tutumu bununla da kalmamıştır. Biz hiç kimseye önceden sendika adresi bildirmediğimiz halde, kiraladığımız büronun ve bulunduğu işhanının çevresi yüzlerce polis tarafından çevrilmiştir. Yine Ankara Valiliğinin çevresi sivil ve resmi güvenlik görevlileri tarafından kordon altına alınmıştır. Hatta bir görevli, kurucuların, onların yakınlarına ve avukatlarına "Niçin toplandınız, ayıp değil mi?" diye çıkışmıştır.

Olayların başlangıcı daha da gerilere gidiyor. Sendika kurma hazırlığımız kendisine iletilen Milli Eğitim Bakanı Avni Akyol, biz öğretmenleri,

bölücülükle suçlamış, meslek ahlakımızdan da şüphe ettiğini belirtmiştir. Bakan ayrıca, öğretmenlere hiçbir sendikanın veremeyeceğini verdiğini, ülkede demokrasi geliştikçe sendika hakkının da verileceğini savunmuştur (İstanbul Bayram Gazetesi, 28 Nisan 1990). Olaylar bu kadarla da kalmamıştır. Sorumlu vali yardımcısı tarafından alınmayan sendika bildirimimizi noter aracılığı ile göndermeye çalıştığımızda karşımıza bir başka engel çıkarılmıştır. Noterler, Adalet Bakanlığının bir genelgesine göre, resmi dairelere "protesto çekemezlermiş." Dilekçemizi ve eklerini postaneden "iadeli-taahhütlü" olarak gönderdik, şimdi sonucu bekliyoruz.

Biz öğretmenler, gelişmelerin kısa bir değerlendirmesini yaparak, korkunç bir insan hakları ve demokrasi ayıbı işlendiği kanısına vardık. Şöyle ki:

– Ankara Valiliğine göre, insan hakları belgelerinde ve anayasanın 74. maddesinde düzenlenen "dilekçe hakkı"nın hiçbir hükmü yoktur.

– Öğretmenlerin sendika kurma çalışmaları gizlice izlenmiştir. Çünkü bizim valiliğe henüz bildirmediğimiz sendika adresimiz önceden saptanarak, polis kordonu altına alınmıştır. Bunun anlamı, hak ve özgürlüklerin, yönetim ve kollluk kuvvetlerince baskı altına alınmasıdır. Dahası, dilekçe vermeye gelen öğretmenlerin "zan" altına sokulmasıdır.

– Sorumlu vali yardımcısı tarafından, öğretmenler cahil ve okumazyazmaz yerine konulmuş, yazılı dilekçeleri alınıp okunacağına, "tahmin edilen" dilekleri "şifahen" dinlenmiştir.

– Milli Eğitim Bakanı Avni Akyol'a göre, Türkiye Cumhuriyeti'nin onayladığı ILO Sözleşmelerine dayanarak sendika kurmak, Türkiye'yi "sömürge" yapar ve bu sözleşmelere dayanarak sendika kuran öğretmenler meslek ahlakından yoksundurlar. Yine Akyol'a göre, Türkiye'de demokrasi, öğretmenlerin sendika kurmasına yetecek kadar olgunlaşmamıştır.

– Milli Eğitim Bakanı Akyol, öğretmenleri, kuracakları sendikadan daha iyi koruyacağını savunmaktadır. (Oysa Akyol, öğretmenlerin, kendi paralarıyla yaşattıkları İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığının, öğretmenevleri ve lokallerinin yönetiminden öğretmenleri dışlamıştır.)

– Adalet Bakanlığı, noterlere gönderdiği genelgeyle "haberleşme özgürlüğü"nü engellemiştir.

– Toptan bir değerlendirme yapılırsa kimi yöneticilere göre öğretmenler "potansiyel suçlu"durlar.

Ama öğretmenler tüm bu oyunları bozacaklardır. 28 Mayıs 1990 günü, elleri boş dönen güvenlik görevlileri hiç zahmet etmesinler, bundan sonra da öğretmenlerden onlara iş çıkmayacaktır. Öğretmenler, tüm meslektaşlarını ve eğitim çalışanlarını kapsayan, kendi ekonomik, sosyal ve mesleksel haklarını koruyup geliştiren, mesleksel saygınlıklarını yücelten, günlük siyasetten uzak, ve barışçı sendikalarıyla insan hak ve öz-

gürlüklerine, demokrasiye saygılarını bundan sonra da sürdüreceklerdir. Öğretmenler bununla da yetinmeyip kimi yöneticilere inat, demokrasi eğitimini bundan sonra daha da yetkinlikle yapacaklardır.

Kamuoyunun sevgi ve saygı duyduğu siz değerli dostumuzun, bu sonuçları değerlendireceğini düşündük.

Saygılarımla.

Yukarıdaki açıklama ibretle değerlendirilmelidir. Konu birkaç yanı ile önümüze geliyor. Önce, yönetimin çağdışı ve hukuka aykırı anlayışı, bütün olumsuzlukları ve umursamazlıkları ile sergileniyor. Sonra yöneticilerin bilgisizliği, yasaları yanlış değerlendirmeleri açıkça beliriyor. Bunların yanında ülkemizde hak aramanın ne derece güç olduğu da bir kez daha gözler önüne geliyor.

Yukarıdaki başvuru üzerine valilik yasalara uygun olarak kurulmuş bulunan sendikanın kapatılması yollarını arıyor ve bu amaçla savcılık aracılığıyla mahkemeye başvuruyor. Mahkeme 1.11.1990 tarihinde aldığı bir karar ile sendikanın kapatılması istemini kabul etmiyor ve memurların sendika kurma hakkını tescil ediyor. Böylece, kamu kesiminde memur statüsünde çalışanların sendika kurma hakkı doğmuş oluyor. Bundan sonrası, memurların becerilerine, bir araya gelip sendikalarını kurarak haklarına ve özgürlüklerine sahip çıkmalarına kalıyor. Bunun için, amaca ulaşmak için tek koşul örgütlenmek ve yönetimin yasadışı uygulamalarına ve engellemelerine karşı birlikte dayanışma içinde olmak ve sonuna kadar direnmektir. Hak aramak suç değildir ve yitirecek bir şeyiniz de kalmamıştır.

Dernekler Yasası öğretmenlerin dernek kurup bu yoldan kimi olanakların sağlanmasını yasakladığı için sendika kurabilme hakkının önemi öğretmenler açısından daha da yaşamsal bir nitelik kazanıyor.

Öğretmenlerin arkasından, değişik sağlık birimlerinde çalışanların örgütlenme, sendikalarını kurma çalışmaları sayısız engellere, haksız ve hoyrat işlemlere karşın sürüyor. Yer değiştirmeler, işten çıkarmalar ve başka türlü caydırma girişimleri günlük basının her günkü konularından birini oluşturuyor. Oysa, daha önce gördüğümüz gibi yönetimin bu tür tasarrufları hem içhukukumuzun düzenlemelerine hem de Türkiye'nin imzalamış ve onaylamış bulunduğu uluslararası belgelere ve sözleşmelere açıkça aykırı düşmektedir. Günümüzün iktidar anlayışı, memurların örgütlenme, sendika kurma hakkı açısından da çağın gerisinde kalarak insan haklarını gözardı etme alışkanlığını sürdürüyor. Memurların sendika kurma haklarını kullanmalarına hukukdışı yöntemler kullanarak engel olmaya çalışıyor.

Ç) Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Yasası

12 Eylül 1980 askeri müdahalesinin hak ve özgürlükleri son derece

sınırlama anlayışının ve girişimlerinin başka bir ürünü yine 1983 tarihini taşıyan Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Yasasıdır. Bu yasada da hak ve özgürlüklerin yasalarla düzenlenmesinde, dönemin klasik yöntemi izlenmiştir. Yani önce söz konusu edilen hak ve özgürlükler herkese tanınmakta, fakat yapılan düzenlemelerle hakkın özü ağır ölçülerde zedelenmektedir. Sayısız sınırlama ve yasaklamalarla, bu hak hemen yokluğa indirgenmektedir. Bunun yanında uygulamalarda başvurulan yol ve hukukdışı yöntemler son derece antidemokratik nitelikler kazanmış ve keyfi uygulamalara elverişli düzenlemelere dönüştürülmüştür.

Toplanmak, her gün insanların önüne gelen, gelebilen geçici ya da sürekli sorunları ve konuları konuşmak ve kimi kararlar almak demokratik yaşamın doğal gereklerinden, sonuçlarından biridir. İnsanlar haklarını, ekonomik ve toplumsal çıkarlarını önce toplanarak, sonra koalisyonlar (geçici birlikler) oluşturarak, sonra da devamlı örgütler kurarak (sendika, dernek) savunurlar. Dernek kurma ve sendika içinde örgütlenme hakları gibi toplantılar yapma ve düzenleme de insan hakları içinde yer alır. Siyasal rejimi demokrasi olan ülkelerde anayasalar toplantı hakkını güvence altına alır ve sonra da yasalar, eğer yararlı ise ve gerekiyorsa, onu düzenlerler. Bu düzenleme hakkın özüne dokunmamalı, onu işlevsizliğe götüren niteliklerde olmamalıdır. Toplantılar açık ya da kapalı yerlerde gerçekleştirilebilir. Bu durum hakkın niteliğini değiştirmez.

İnsanlar toplanarak ortak sorunlarına çözüm ararlar. Aranan, istenilen çözümlerin kendi çıkarları doğrultusunda olması için ilgili makamları ve kamuoyunu etkilemeye çalışırlar. Bu etkilemenin yollarından biri de gösteri yürüyüşleridir. Her gün dünyanın her yerinde toplantılar ve gösteri yürüyüşleri yapılmaktadır. Barışçıl nitelikli toplantı ve gösteri yürüyüşlerine polis müdahale etmez. Eğer müdahale olursa büyük tepki görür. Hakkın özgürce kullanılması için devlet gerekli önlemleri alır. Nereden gelirse gelsin, bu hakkın kullanılmasına engel olanlara herkesten önce doğrudan ilgililer karşı kor ve tepki gösterirler. Haklarına sahip çıkar ve korurlar. Haklarına sahip çıkmayanlar onu yitirme tehlikesi ile her zaman yüz yüze gelebilirler. İnsanlık tarihi bu durumun sayısız örnekleri ile doludur.

İkinci Dünya Savaşından sonra kabul edilen çeşitli insan hakları belgelerinde toplantı yapmak ve gösteri yürüyüşleri düzenlemek haklarına da yer verilmiştir. Örneğin İnsan Hakları Evrensel Bildirisinin 20., Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesinin (Birleşmiş Milletler) 21. ve İnsan Haklarını ve Temel Özgürlüklerini Koruma Avrupa Sözleşmesinin 11. maddesi toplanma hakkından söz eder. Yürüyüşlerden ayrıca söz olunmaz; çünkü toplu olarak yürüyüş hakkı toplantı hakkının doğal uzantısı sayılır.

İnsan hakları demeti içinde insana bağlı birçok konunun ve soru-

nun ilgili makamlara ve özellikle kamuoyuna duyurulmasının etkin bir aracı olan toplantı ve gösteri yürüyüşleri yapma hakkı yukarıda değindiğimiz gibi Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Yasası (1983) ile düzenlenmiştir. Yapılan düzenleme ile hakkın özü ağır bir biçimde zedelenmiştir. İşçi kesimini de doğrudan ilgilendiren bu yasanın temel hükümlerine kısaca değinmekle yetineceğiz.

a) Yasanın Amaç ve Kapsamı: Yasanın birinci maddesinde deniliyor ki, bu yasa, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller ile gerçek ve tüzelkişilerin düzenleyecekleri toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin yerini, zamanını, usul ve şartlarını, düzenleme kurulunun görev ve sorumluluklarını, yetkili merciin yasaklama ve erteleme hallerini, güvenlik kuvvetlerinin görev ve yetkileri ile yasakları ve ceza hükümlerini düzenler. Aslında yasanın temel amacı yasaklama ve cezalandırmadır. Başka bir deyimle, bu iki hakkı işleyemez bir duruma getirmek, indirgemek ve caydırmaktır. Uygulamalar bunu çok açık olarak göstermiş, gözler önüne sermiştir. Polis Vazife ve Selahiyetleri Yasasının polise kırk sekiz saat gözaltına alma yetkisi ile de birleşince ve bunlar geri kalmış, çağdışı bir anlayışın elinde uygulamalara aktarılınca toplantı ve gösteri yürüyüşleri yapma haklarından geriye çok bir şey kalmamaktadır. Özellikle açık hava toplantıları ve yürüyüşlerini geçersiz nedenlerle yasaklamak kural olmaktadır.

b) Tanımlar: Yasanın ikinci maddesi toplantı ve gösteri yürüyüşlerine ilişkin olarak tanımlar yapıyor. Toplantı ve gösteri yürüyüşünü tanımlıyor. Bu tanımlara göre, a) *Toplantı, belirli konular üzerinde halkı aydınlatmak ve bir kamuoyu yaratmak suretiyle o konuyu benimsetmek için gerçek ve tüzelkişiler tarafından bu yasa çerçevesinde düzenlenen açık ve kapalı toplantılardır.* b) *Gösteri yürüyüşü, belirli konular üzerinde halkı aydınlatmak ve bir kamuoyu yaratmak suretiyle o konuyu benimsetmek için gerçek ve tüzelkişiler tarafından bu yasa çerçevesinde düzenlenen yürüyüşlerdir.* Madde ayrıca mahallin en büyük mülkiye amirini ve güvenlik amirlerini belirliyor.

c) Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkı: Üçüncü madde toplantı ve gösteri yürüyüşü haklarını belirliyor. Doğal olarak ve demokratik bir siyasal düzenin gereklerine bağlı kalarak, denilmeli idi ki, herkes önceden izin almaksızın toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına sahiptir. Bu söyleniyor, fakat burada kalınmıyor. Yasanın ve dönemin anlayışına uygun düzenlemelerle haklar, orasından burasından tırtıklanıyor ve daha sonra göreceğimiz üzere tanınmaz durumlara getiriliyor. Kuşkusuz, 1) Toplantılar ve gösteri yürüyüşleri silahsız ve saldırısız ol-

malıdır. 2) Toplantılar ve gösteri yürüyüşleri kanunların suç saymadığı belirli amaçlarla yapılmalıdır. Ancak yapıldığı dönemin anlayışı düşünülürse, yasalarla gelecek düzenlemelerin ne ölçülerde yasaklamalara dönüşebileceği kolaylıkla anlaşılır. Öyleki, toplantı ve yürüyüş yerleri ile izlenecek yol ve yönleri ilgili vali ve kaymakamlar belirleyeceklerdir. Çoğu kez, uygulamalarla hakkın özü yok edilmekte, kenar mahallelere kadar uzanan toplantı yerleri ve güzergâhlarla toplantı ve yürüyüşlerin etkinliği hemen hemen sıfırlanmaktadır (Mad. 4, 5, 6). Böylece, bir demokratik hak ve özgürlük daha uluslararası normların çok gerilerinde kalan düzenlemelerle değerini önemli ölçülerde yitirmektedir.

Yasa, toplantı ve yürüyüşlerin zamanlarını da belirlemiştir. Buna göre toplantı ve yürüyüşler güneş doğmadan önce başlayamaz. Açık yerlerdeki toplantılar güneşin batışından bir saat önceye, kapalı yerlerdeki toplantılar ise saat 23.00'e kadar sürelidir. Ayrıca, toplantı ve yürüyüşlerin yasalara uygun geçmesinden sorumlu bir düzenleme kurulu oluşturulması (Mad. 9), üç gün önceden toplantıya ilişkin bir bildirim verilmesi (Mad. 10), düzenleme kurulundan en az yedi kişinin toplantı yerinde bulunması (Mad.11), toplantının belirlenmiş olan amaç dışına çıkmamasının düzenleme kurulunca sağlanması (Mad. 12), toplantı ve yürüyüşlerin bir hükümet komiserinin gözetiminde yapılması (Mad. 13), kamu düzeninin ciddi biçimde bozulması, milli güvenlik gereklerinin ihlal edilmesi ya da Cumhuriyetin ana niteliklerini yok etmek olasılıklarının bulunması durumlarında İçişleri Bakanlığı, bölge valisi, vali ve kaymakam tarafından toplantı ve gösteri yürüyüşleri yasaklanabilir ve ertelenebilir (Mad. 14, 15, 16, 17 ve 18). Bunlardan başka yasanın, Yasaklar ve Kanuna Aykırı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri başlığını taşıyan altıncı bölümü (Mad. 20-27) son derece ayrıntılı ve toplantıları, gösteri yürüyüşlerini bir dizi polisiye önlemlerle düzenlemeye çalışıp zorlaştıran, caydırıcı hükümlerle doludur. Yedinci bölümdeki ceza hükümleri ise beş yıla kadar uzanan hapis ve ağır hapis cezaları öngörüyor.

Görülüyor ki, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Yasası demokratik bir siyasal düzenin ana kurallarına, ilkelerine tamamıyla ters düşen bir anlayışın ürünüdür. Benimser göründüğü hak ve özgürlükleri düzenleme ve bürokrasi yolu ile hemen hemen, hele örgütlenme ve toplu hareket etme haklarından son derece kuşku duyarak, işlemezliğe doğru götürmüştür. 12 Eylül 1980 yönetiminin son ürünlerinden biri olan bu yasa da aradan sekiz yıla yakın bir zaman geçtiği halde hiçbir değişikliğe uğramadan yürürlükte kalmıştır. Oysa, sivil bir yönetim işbaşına gelmiştir. Ne var ki, bu sivil yönetim de 12 Eylül müdahalesinin bir ürünü olduğu için gerçek bir demokratik düzene doğru elle tutulur olumlu gelişmeler olmamakta, tersine, yasalar ve 1982 Anayasası bile zorlanarak fiili durumlar yaratılmaktadır.

SONUÇ

1) Bu çalışmamızı burada bağlarken bir bütün değerlendirmeye ulaşmak yararlı olur. Önce şunu saptamak mümkün. Düşünceler tarihimiz içinde ülkemizin toplumsal politikalarına ilişkin çalışmalar, son derece cılız bir nitelik taşıyor. Osmanlı İmparatorluğu'nun Tanzimat ve Meşrutiyetler dönemlerinden yeni devlete, cumhuriyete kadar (1838-1920) uzanan zaman kesiti içinde devletin çalışma yaşamına, onun sorunlarına ve halkının özlemlerine duyduğu ilginin çok gevşek kaldığını görüyoruz. Bize göre bu durumun başta gelen nedeni, imparatorluğun toprakları içinde henüz bir sanayiin doğmamış olması, Sanayi Devrimine kapalı kalınması, siyasal düzenin teokratik bir nitelikte kalması ile düşünsel alandaki oluşum ve gelişmelerin Osmanlıya ulaşamamış bulunmasıdır. Böyle olmakla birlikte, varolan çalışma ilişkilerine devletin duyduğu ilgi son derece zayıf ve yetersiz kalmış ve önceki kuşaklardan yeni kuşaklara bu alanda bir ekin kalıtı ulaşmamıştır. O nedenle, bütün boşluklarına karşın bu dönem dikkatle incelenmeli ve çalışma ilişkileri varoluş biçimleri ile günışığına çıkarılmalıdır. Meşrutiyetler döneminin, hükümet-işçi-işveren ilişkileri bütün yanları ve boyutları ile incelenmelidir. Çalışmalarımız sırasında biz, bu eksiğin sıkıntılarını yakından duyduk ve sınırlı denemelere koyulduk.

2) Bu kitabın ağırlığı, görüldüğü üzere cumhuriyet dönemini kapsıyor. 1920'lerden başlayarak günümüze kadar uzanan yetmiş yıllık zaman dilimi içinde toplumsal politikalara hükümet-işçi-işveren ilişkilerine dönük ve bunları düzenleyen çalışmalara bolca rastlıyoruz. Çünkü, bu yeni dönemde Türkiye yeni bir kimlik kazanma, çağdaş yaşam ve ekin ile yakınlaşma, bütünleşme çabalarına içtenlikle, tutku ile sarılmıştır. Hilafetten, cumhuriyete; Mecelleden, Medeni Kanuna; medreseden, üniversiteye; şeriatçılıktan, laik devlete; Osmanlıcadan, Türkçeye; teokrasiden, demokrasiye kadar uzanan bir köklü değişimler, devrimler içine girmiştir. Bunların doğal sonucu olarak da hükümet-işçi-işveren ilişkilerinde çağdaş, demokrat ve laik bir devletin gereklerine uyan, bunlarla uyum içinde kalan yeni düzenlemeler getirme gereksinimini duymuştur.

1920'li yılların başında doğmaya başlayıp parlamentoda da önemli yankılar bulan sosyal politika atılımları küçümsenemeyecek boyutlar kazanmıştır. Ülkemiz bugün bir sanayi toplumunun emek-sermaye ilişkilerine hakça yönler verebilecek nitelikte, düzeyde yasal düzenlemelerle

donatılmıştır. Bunu 1961 Anayasasının son derece çağdaş ve uzak görüşlü etkilerine borçludur.

3) Kuşkusuz, bu çalışmalarımızda da görüldüğü gibi Türkiye'nin iş yasaları henüz bütün eksiklerini tamamlamış değildir. Başta tarım kesiminde ücretlilere dönük çalışma ilişkilerine el atılmamıştır. Bu, Türkiye'nin sosyal politikalarına, sorumluluk taşıdıkları dönemlerde yön verme durumunda bulunan her düşüncedeki iktidarların bir türlü çözme başarısı gösteremedikleri kanayan bir sorundur. Toplu olarak kullanılan hak ve özgürlükler konusunda da *sosyal bir devletin* gerekleri tam olarak yerine getirilememiştir. Sosyal güvenlik yeterince yayılamadığı gibi işsizlik sorunu da hep askıda kalmıştır. Oysa, bütün toplumsal politikaların başta gelen amacı çalışabilir yaşta ve durumda olan herkese bir gelir elde etme olanağı sağlamak olmalıdır. Gelir dağılımı son derece bozuk bulunur, vergi düzeni sosyal olmaktan uzak kalır ve adil olmazsa, toplumsal rahatsızlıklar birikerek, toplumu derin çalkantılara götürür. Toplumsal politikaların toplumsal barışın *olmazsa olmazı* olduğunu hiçbir zaman ve koşulda gözardı etmemek gerekir. Bu çalışmanın önde gelen amaçlarından biri bu gerçeği her fırsatta ve yeri geldiğinde açığa çıkarmak olmuştur.

4) Bu kitap, ülkemizdeki çalışma ilişkilerini bütün ayrıntıları ile kapsamıyor. İnceleme ve açıklamalarımız yalnız iş yasaları ile doğrudan ya da dolaylı ilgili olanların sınırları içinde kalmış, tüzük, yönetmelik ve kararlara kadar uzanmamış, öteki toplumsal konulara değinmemiştir. Böylece, toplumsal politikanın-siyasanın dar tanımlı anlayışı içinde kalınmıştır. Çalışmanın sınırları bu yolda belirlenmiştir.

5) Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi adını taşıyan bu kitap umuyoruz ki, bir ön adım olur. Böyle diyoruz, çünkü, görülecektir ki, bu çalışmanın kapsamı genişlemeye çok elverişlidir. Yıllar alabilecek çalışma ve araştırmalara konu olabilir ve sosyal politika tarihimizin doğuşu ve oluşumları bütün boyutları içinde, yani sosyal, siyasal ve ekonomik öğretilerle bağlantıları ile ele alınarak incelenebilir.

Daha iyiye ulaşılsın diye bu kitaptaki açıklama ve değerlendirmelerimizde eleştirilere önemli bir ağırlık verdik. Böylece sosyal politikalarla ilgilenecek ve çalışmalar yapacak, gelecek kuşaklara düşünce ve özlemlerimizi sunduk. Bunların tartışılması yarar sağlar. Özellikle 1980-1990 döneminin toplumsal politikasızlığı ve varolanı gerilere doğru çekmeye dönük yasalarının iyice incelenip anlatılması önemli yararlar sağlayabilir. Tarihsel çalışmaların bir görevi de uyarılar olmalı, kimi konularda yol göstericiliğe de yönelmeli, öneriler de sunmalıdır.

KAYNAKÇA

Afet İnan: **Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı**, Ankara, 1972.

Akdağ, Mustafa: **Türkiye'nin İktisadi ve İçtimai Tarihi**, İstanbul, 1974.

Ankara Hukuk Fakültesi: **Türkiye'de İnsan Hakları**, Ankara, 1970.

Arar, İsmail: **Hükümet Programları**, İstanbul, 1968.

Bilâ, Hikmet: **CHP Tarihi, 1919-1979**, Ankara, 1979.

Boratav, Korkut: **Türkiye İktisat Tarihi**, İstanbul, 1988.

Boratav, Korkut: **Türkiye'de Devletçilik**, İstanbul, 1974.

BIT: **Dix Ans d'Organisation Internationale du Travail**, Genève 1930.

BIT: **Les Problèms du Travail en Turquie**, Genève, 1950.

Barker, William: **A History of Economic Thought**, London, 1967.

Çıldar, Sina: **Zonguldak Havzasında İşçi Hareketlerinin Tarihi, 1848-1980**, Ankara, 1977.

Demir, Fevzi: **Sendikalar Hukuku**, İstanbul, 1989.

Devlet Planlama Teşkilatı: **Kalkınma Planı, Birinci Beş Yıl**, Ankara, 1963.

Devlet Planlama Teşkilatı: **Altıncı Beş Yıllık Plan**, Ankara, 1991.

Devlet Planlama Teşkilatı: **Gelir Dağılımı**, Ankara, 1978.

Dolléans, Edouard: **Histoire du Mouvement Ouvrier, 1830-1871**, Paris, 1947.

Ekin, Nusret: **Endüstri İlişkileri**, İstanbul, 1976.

Enver, Sadrettin: **Zonguldak Kömür Havzası** (Yayın tarihi yok).

Friedman, Milton: **Kapitalizm ve Özgürlük** (Türkçesi: Doğan Erberk ve Nilgün Himmetoğlu) Ankara, 1988.

Gülmez, Mesut: Ellinci Yılında Birinci İş Yasası Üzerine Bazı Notlar, **Amme İdaresi Dergisi**, Haziran 1986.

Gülmez, Mesut: **Türkiye'de Çalışma İlişkileri (1936 Öncesi)**, Ankara, 1983.

Işıklı, Alpaslan: **Sendikacılık ve Siyaset**, Ankara, 1990.

İlkin, Selim: **Devletçilik Döneminin İlk Yıllarında İşçi Sorununa Yaklaşım ve 1932 İş Kanunu Tasarısı, Gelişmeler Dergisi Özel Sayısı,** 1978.

İnönü, İsmet: Fırkamızın Devletçilik Vasfı, **Kadro Dergisi,** Sayı 22, Yıl 1933.

Karal, Enver Ziya: **Osmanlı Tarihi,** Ankara, 1983.

Kapani, Münci: **İnsan Haklarının Uluslararası Boyutları,** Ankara, 1987

Kessler, Gerhard: **İçtimai Siyaset,** İstanbul, 1948.

Kuruç, Bilsay: **Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi,** Ankara, 1987

Luchaire, François: **Etat Social et Etat Socialiste, Çağdaş Anayasalarda Temel Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler Semineri,** İstanbul, 1987

Ökçün, Gündüz: **Tatili Eşgal Kanunu, 1909, Belgeler-Yorumlar,** Ankara, 1982.

Ökçün, Gündüz: **Osmanlı Sanayii,** Ankara, 1971.

Soysal, Mümtaz: **Anayasaya Giriş,** Ankara, 1969.

Sur, Melda: **Grev Kavramı,** İzmir, 1987

Talas, Cahit: **La Législation du Travail Industriel en Turquie,** Genève, 1948.

Talas, Cahit: **Toplumsal Politikaya Giriş,** Ankara, 1981.

Talas, Cahit: **Ekonomik Sistemler,** Ankara, 1972.

Talas, Cahit: **Sosyal Ekonomi,** Ankara, 1983.

Tekeli, İlhan - İlkin, Selim: **1929 Dünya Buhranında Türkiye'nin Politika Arayışları.**

Tanör, Bülent: **Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar,** 1978.

Timur, Taner: **Osmanlı Toplumsal Düzeni,** Ankara, 1979.

Toprak, Zafer: **Türkiye'de Milli İktisat (1908-1918),** Ankara, 1982.

Tuncer, Baran: **Gelecekte Türkiye Nüfusu ve Ekonomisi,** Ankara, 1977

Tunçay, Mete: **Türkiye'de Sol Akımlar (1908-1925),** Ankara, 1967.

Türk-İş: **Ekonomik Göstergeler,** Ankara, 1989.

Tunçomağ, Kenan: **İş Hukuku,** Cilt II, İstanbul, 1980.

Velidedeoğlu, Hıfzı Veldet: **Türkiye'de Üç Devir,** iki cilt, İstanbul, 1972-1974.

AD DİZİNİ

A

Akdağ, Mustafa, 34 n.
Akyol, Avni, 299, 300.
Altunya, Niyazi, 299.
Arar, İsmail, 148 n, 150 n.
Aron, R., 27.
Atatürk, Mustafa Kemal, 44, 45, 54, 58, 59, 63, 66, 68, 74, 75, 76, 77, 78, 91, 92, 93, 95, 102, 103, 126, 131, 146, 185, 207, 298.

B

Bayar, Celâl, 79, 101, 102, 123, 131, 207.
Beweridge, W., 244.
Bilâ, Hikmet, 103 n.
Blanc, Louis, 28, 29.

C

Cemal, Hasan, 249 n.

Ç

Çıldar, Sina, 80 n.

D

Dağpınar, M. Ali, 102 n.
Darwin, Charles, 49.
Demirel, Süleyman, 148, 150, 208, 210.
Dilaver Paşa, 40, 81.

E

Ecevit, Bülent, 210
Engels, F., 57
Er, Şükrü, 226.

F

Friedman, Milton, 223, 224.
Fourier, Charles, 28.

G

Godart, Justin, 102 n.
Göçmençelebi, Kemal, 223 n.
Göze, Ayferi, 60 n.
Grisel, E., 61.
Gülmez, Mesut, 36 n, 43 n, 91 n, 98, 103 n, 122 n, 205 n, 276 n.
Gür, Yahya, 299.
Gürsel, Cemal, 147.

H

Hegel, 30, 57.

I

Irmak, Sadi, 125, 210.
Işıklı, Alpaslan, 280 n.

İ

İlkin, Selim, 76 n, 103 n.
İnan, Afet, 75 n.
İnönü, İsmet, 67, 78, 102, 103, 148, 149, 150.

K

Kapani, Münci, 204 n, 247 n.
Karal, Enver Ziya, 35 n, 36 n.
Köprülü, Fuat, 127.
Kuruç, Bilsay, 65 n.

L

Littre, 60.
Luchaire, François, 60.

M

Makal, Ahmet, 227 n, 290 n.
Malthus, Robert, 49.
Mantoux, Paul, 22 n.
Marks, Karl, 27, 29, 30, 57, 62, 220.
Marshall, Alfred, 48.
Melen, Ferit, 209.
Menderes, Adnan, 135.
Mıhçıoğlu, Cemal, 205 n.
Mill, J. Stuart, 49.
Mithat Paşa, 37.
Mustafa Suphi, 58.
Mustafa Şerif, 98, 102.

N

Narin, Halit, 223, 226.

O

Okyar, Fethi, 91.
Oltramar, F., 41.
Owen, Robert, 28, 29.

Ö

Ökçün, Gündüz, 41n, 43 n, 92 n.
Özal, Turgut, 72, 232, 280.

P

Peker, Recep, 103, 104.
Proudhon, J., 28, 29.

R

Ricardo, David, 20, 25.

S

Sadrettin, Enver, 80 n.
Saint-Simon, 28.
Sismondi, Sismonde de, 26, 27, 29.
Smith, Adam, 20, 22, 48, 233.
Soysal, Mümtaz, 54 n, 80 n, 247 n.
Sur, Melda, 227 n, 290 n.

T

Talas, Cahit, 19 n, 22 n, 25 n, 27 n, 45 n, 46 n, 65 n, 103, 111 n, 130 n, 160 n, 183 n, 185 n, 233 n, 246 n, 276 n, 283 n, 287 n.
Talu, Naim, 210.
Tanör, Bülent, 60 n, 208 n, 248 n.
Tekeli, İlhan, 76 n.
Tunalı Hilmi, 84.
Tunçay, Mete, 57 n.

U

Uzun Mehmet, 80.

Ü

Ürgüplü, Suat Hayri, 150.

KAVRAM DİZİNİ

A

Adalet Partisi, 146, 148, 150, 158, 166, 207, 208.
Ahlaki düşünceler ve sosyal politika, 18, 19.
Aktif nüfus, bak: faal nüfus.
Alman Emeklilik Yasası, 41.
Amele Birliği, 185 vd.
Analık, 117.
Analık sigortası, 119, 126, 141, 193, 198.
Anavatan Partisi, 56, 231, 248, 250.
Angarya, 70, 85, 242.
Arabuluculuk, 289, 290.
Arazi Kanunnamesi, 35.
Artıdeğer, bak: ekonomik artı.
Asgari ücret, bak: en az ücret.
Askeri Emekli Sandığı, 41.
Asya Üretim-Biçimi, 35.
Âşâr vergisi, 59.
Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, 216, 296, 299, 302.
Avrupa Sosyal Şartı, 217, 296.
Avrupa topluluğu, 49, 216.
Aydınlık dergisi, 58.
Azınlıklar, 45.

B

Bağıt serbestliği, 20, 24.
Bağ-Kur, 183, 190, 200 vd.
Bedenen çalışan işçiler, 28, 99, 107, 138.
Berlin Kongresi (1890), 129.
Beşeri sermaye, 48.
Beynelmilel İşçiler İttihadı, 58.
1929 Ekonomik Bunalımı, 45, 49, 79, 89.
1838 Ticaret Anlaşması, 36.
1317 Sayılı Yasa, 166-169.
Bireysel haklar, 43, 106, 108.
Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 51, 150, 195, 200.
Birinci Dünya Savaşı, 31, 44, 81, 82, 108.
Birleşmiş Milletler, 129, 167, 216, 240.
Birlikler, 71, 131, 160, 214.
1 Mayıs, bak: işçi bayramı.
Borçlar Yasası, 108, 282.
Buluşlar, bak: teknik yenilikler

C

Cemiyetler Kanunu, 42, 127, 204.
Check off, bak: çek of.
Cumhuriyet Halk Partisi, 85, 103, 131, 132, 135, 146, 148, 156, 166, 230.

Ç

Çalışma Bakanlığı, 113, 114, 117, 123 vd., 135, 141, 173, 176-180, 192, 264, 265, 276, 277, 283, 288, 289, 290, 293.
Çalışma hakkı, 28, 43, 65, 69, 241.
Çalışma özgürlüğü, 22.
Çalışma süreleri:
- 1936 İş Yasasında, 89, 116.
- 1921 Yasasında, 82, 83.
- Deniz İş Yasasında, 143.
- İkinci İş Yasasında, 116.
- İş Yasası tasarılarında, 100.
- İzmir İktisat Kongresinde, 92, 94, 96.

- Osmanlı döneminde, 40.
- Sanayi Devriminde, 23.

Çek of, 164, 165, 169, 206, 223, 271, 272.
Çıplak ücretler, 112, 286.
Çıraklar, 24, 38, 97.
Çocuk işçiler, 23, 26, 27, 29, 82, 83, 88, 89, 99, 100, 105, 116.
Çocuklara yardım, 13.

D

Dayanışma grevi, 120, 239, 292.
Demokrasi, bak: siyasal rejim-demokrasi.
Demokrat Parti, 43, 44, 127, 132 vd., 147, 156, 207, 284.
Devletçilik, 46, 58, 64, 65, 66, 75, 79, 102, 103, 134, 135.
Devlet Personeli Sendikaları Yasası, bak: Memur Sendikaları Yasası.
Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu, 110, 158, 167, 169, 170, 228, 230, 232, 279.
Diktatörlük, 11, 16, 37, 56.
Dilaver Paşa Nizamnamesi, 40, 81, 184.
Dinsel kurallar, 24, 37, 75.
Doğal Hukuk Okulu, 204.
Dokumacılık, 44.
Duyunu Umumiye, 36, 44.
Düşün işçisi, 24, 28, 99, 107, 138, 140, 150, 191, 214, 242.
Düz işçi, bak: niteliksiz işçi.

E

Ecir, 39.
Eğitim düzeyi, 48.
Eğitim İşkolu Kamu Görevlileri Sendikası, 299.
Ekonomi bilimi, 18, 20, 26.
Ekonomik artı, 20, 30.
Ekonomik bunalım, 23, 45, 49.
Ekonomik insan, 20.
Ekonomik kalkınma, 19, 50, 63, 69, 79, 151, 152.
Ek ödeme, 145.
Emek gücünün korunması, 13, 14, 97.
Emekli Sandığı, 41, 183, 187 vd.
Emek-sermaye ayrışması, 26.
Emek-sermaye ilişkileri, bak: işçi-işveren ilişkileri.
Emek sömürüsü:
- en az ücret ilişkisi, 113.
- genel, 11, 14, 15, 25, 31.
- iş yaşamının denetimi, 119.
- liberalizmde, 20, 23, 24, 25, 289.
- Osmanlı devletinde, 81.
- takım sözleşmesinde, 109.
- ve yabancı sermaye, 57, 280.

En az ücret, 83, 93, 94, 99, 105, 113 vd., 148, 243.
Enflasyon, 55, 56, 114, 124, 132, 203, 213, 227, 229, 285.
Ereğli kömür havzası, 57, 79 vd.
Esnaf Talimatnamesi, 96.
Eşit işe eşit ücret ilkesi, 112.
Ev kadınları, 52.

F

Faal nüfus, 50, 51.
Fabiancılık, 28, 282.
Fabrika üretimi, 15, 36.
Fabrika yaşamı, 16, 23, 26, 86.
Falanster, 28.
Fazla çalışma, 97, 114, 146.
Federasyon, 131, 156, 158, 160, 168, 205.
Fikren çalışanlar, bak: düşün işçisi.
Fizyokratlar, 20.
Fransız Aktüerler Dergisi, 41.
Fransız Devrimi, 23.

G

Gazeteci, 138 vd.
Gedik, 39, 96.
Gelişmekte olan ülkeler, 47, 49, 50, 89, 90, 151, 152, 160.

Gemi adamı, 141, 142, 191.
Genel Sağlık Yasası, 87 vd., 186.
Genel Sağlık Sgortası, 243.
Genel sözleşme, 108, 171, 282.
Giydirilmiş ücret, 112, 286.
Grev hakkı:
- 1961 Anayasasında, 70, 72, 172, 173.
- 1936 İş Yasasında, 65, 120.
- 1982 Anayasasında, 73, 238.
- 1924 Anayasasında, 65.
- 1. Beş Yıllık Planda, 154.
- genel, 12, 16, 31, 59.
- 2822 Sayılı Yasada, 281 vd.
- 275 Sayılı Yasada, 176 vd.
- İş kanunu tasarılarında, 101.
- İzmir İktisat Kongresinde, 96.
- Tatil-i Eşgal Kanununda, 42, 96.
- Ve Demokrat Parti, 133-136.

Grev rejimleri, 291.
Grev yasağı, 31, 42, 65, 120, 173, 177, 206, 292, 293.

H

Hafta tatili, 86, 94, 99, 114, 144.
Hafta Tatili Yasası, 86 vd., 99.
Hak uyuşmazlığı, 295, 296.
Halkçılık, 58, 64, 103.
Hamile kadın işçiler, 88, 97, 117, 140.
Hastalık sigortası, 95, 119, 126, 137, 141, 182, 193, 195, 198.
Hizmetler sektörü, 53.
Hukuk devleti, 55, 69, 166.

I

Irk ayrımı, 11, 112, 156.

İ

İdeoloji, 74.
İkinci Dünya Savaşı, 11, 31, 64, 85, 103, 152, 192.
İkinci Sanayi Devrimi, 11.
İktisat, bak: ekonomi.
İngiltere, 11, 15, 23 49, 125, 151, 282.
İnsan hakları, 11, 68, 147, 302.
İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, 72, 147, 193, 216, 240, 296, 299, 302.
İstanbul, 63, 155.
İstihdam güvencesi, bak: iş güvencesi.
İstihdam politikası, 52, 116, 212.
İşbölümü, 23, 133.
İşçi bayramı, 94.
İşçi çıkarılması, 40, 110.
İşçi eğitimi, 77, 99, 149.
İşçi-işveren ilişkilerinin devletçe düzenlenmesi, 13, 14, 16, 18, 26, 59, 65 78.
İşçileri koruma, 11, 61, 65, 78, 97.
İşçi sağlığı, 82.
İşçi sağlığı ve iş güvenliği, 89, 97, 99, 105, 108, 117, 120.
İşçi Sigorta İdaresi, 119, 128.
İşçi temsilcileri, bak: sendika temsilcileri.
İş göremezlik aylığı, 111.
İşgücü arzı, 47.
İşgücünün niteliği, bak: nitelikli işgücü.
İşgücü piyasası, 52, 225.
İşgücü talebi, 47.
İş güvencesi 111.
İş hukuku, 14, 108.
İş kazaları, 40, 85, 89, 149.
İş kazaları sigortası, 95, 99, 101.
İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları Sigortası, 119, 126, 141, 193, 198.
İşsizler ordusu, 31.
İşsizlik, 23, 47, 49, 53, 59, 69, 89, 116, 149, 213, 227.
İşsizlik sigortası, 53, 110, 111, 126, 150, 154, 210, 212, 213.
İşsizlik yardımı, 111.
İş teftişi, 97, 101, 108.
İştirakiyunculuk, 57.
İş uyuşmazlıkları, 42, 72, 96, 137, ayrıca bak: toplu iş uyuşmazlıkları.

İş ve işçi bulma, 97, 100, 105, 108, 118.
İş ve İşçi Bulma Kurumu, 118, 128.
İzmir İktisat Kongresi, bak: Türkiye İktisat Kongresi.

K

Kadın işçiler, 23., 26, 52 88, 93, 99, 105, 112, 115, 116, 213, 241.
Kadro Dergisi, 102.
Kalfalar, 24, 25, 38.
Kalkınma, bak: ekonomik kalkınma.
Kapitalist sistem, 14, 16, 20, 21, 31, 62, 289.
Kapitülasyonlar, 35, 36, 42, 45, 79.
Kâra katılma, 28.
Kaynaktan kesilme, bak: çek of.
Kemalist düşünce, 75, 95, 96.
Kendi hesabına çalışanlar, 52, 54, 202.
Kendi kendine yardım, 18.
Kentleşme, 17, 22.
Kentsoylu, 28.
Kıdem tazminatı, 105, 110, 139, 212, 294.
Kişisel haklar, bak: bireysel haklar.
Kişisel yardım, 17.
Konfederasyon, 131, 156, 158, 160, 205, 258.
Kooperatifçilik, 16, 29, 67.
Kölelik, 24.
Kurtuluş Savaşı, 44, 54, 57, 63, 79, 91, 102, 185.
Kurucu Meclis, 148.

L

Liberal düşünce, 14, 20, 24, 26, 31, 108, 113, 203.
Liberal ekonomik politika, 45, 79, 90, 101, 102, 230.
Liberalizm, 22, 23, 24, 32, 66, 75, 91, 135, 173, 233, 280, 289.
Lokavt, 150, 170, 173 vd., 238, 291.
Lonca, 24, 27, 38, 39, 182, 183, 184.
Lozan Antlaşması, 63.

M

Madencilik, 44, 45.
Madenlerde çalışma, 40, 78, 81 vd., 93, 97, 99, 117.
Madenler Nizamnamesi, 40, 81, 184.
Makine çağı, 23, 36.
Malullük sigortası, 41, 101, 141, 192, 198.
Marksçılık, 27, 57.
Mecelle, 39.
Medeni Kanun, 39.
Memurlar, 41, 55, 70, 127, 133, 153, 184, 187, 202, 204, 206, 215, 217, 235, 298, 301.
Memur Sendikaları Yasası, 71, 202.
Merkantilistler, 20, 22, 36.
Merkezi plancılık, 32.
Mesleki birlikler, 100.
Mesleki eğitim, 53, 118, 152.
Meşrutiyet:
- Birinci, 37.
- İkinci, 37, 41, 57, 81.

Milletler Cemiyeti, 129.
Milli Birlik Hükümeti, 147.
Milli Cephe, 210.
Milli Korunma Kanunu, 85, 124, 132 n.
Mülkiye Emekli Sandığı, 41.
Mülkiyet hakkı, 20, 24, 29, 32.

N

Nitelikli işçi, 15, 77, 90, 113, 118, 163.
Niteliksiz işçi, 15, 53, 90.
Nüfus artış hızı, 47, 50, 227.

O

Olağanüstü hal dönemi, 55, 248.
15-16 Haziran Olayları, 159, 166, 170.
12 Mart Askeri Müdahalesi, 43, 44, 55, 72.

12 Eylül Askeri Müdahalesi, 43, 44, 55, 73, 121, 155, 230, 285, 296.
Osmanlı dönemi :
- sosyal politika, 33 vd., 81, 183.
- nüfus, 34.
- sanayi, 33, 36.
- siyasal yapı, 37.

Ö

Ölüm sigortası, 41, 95, 101, 111, 119, 126, 192, 198.
Özel girişimcilik, 45, 66, 79, 134, 151, 240.

P

Partiler üstü politika, 158.
Pazarlık gücü, 26, 61.
Planlama, 45, 151.
Planlı ekonomi, 46, 63, 79, 103, 151.

R

Rekabet serbestliği, 20, 22, 28.

S

Sakatlık sigortası, bak: malullük sigortası.
Sanayi Devrimi, 11, 15, 16, 22, 23, 24, 26, 86, 108, 125, 182, 289.
Sanayileşme, 11, 45, 63, 76, 77, 90, 101, 103, 125.
Sanayi sektörü, 53, 63, 76, 79.
Sarı sendika, 222, 227, 228.
Savaş sanayii, 44.
Seçme ve seçilme, 18, 65.
Sefalet ücretleri, 11, 22, 23.
Sendika ağaları, 163.
Sendika birlikleri, bak: birlikler.
Sendika hakkı:
- Basın-İş Yasasında, 140.
- 1961 Anayasasında, 55, 70.
- 1963 Sendikalar Kanununda, 71.
- 1947 Sendikalar Yasasında, 126 vd.
- 1936 İş Yasasında, 65, 104.
- 1938 Dernekler Yasasında, 65.
- 1982 Anayasasında, 235.
- 1983 Sendikalar Yasasında, 251- 281.
- 1317 Sayılı Yasada, 167.
- genel, 12, 14, 16.
- İkinci Meşrutiyette, 42, 57.
- İş Yasası tasarılarında, 101, 104.
- memurlarda, bak: memurlar.
- Takrir-i Sükûn Yasasında, 58.
- Tatil-i Eşgal Yasasında, 42, 43.
- Türkiye İktisat Kongresinde, 59, 95, 96.

Sendikal faaliyetler, 72, 128, 157, 161, 162, 236, 252, 268, 274.
Sendika özgürlüğü, 130, 136, 157, 165, 168, 169, 171, 251, 252, 253, 254, 267, 274.
Sendika temsilcileri, 94, 163, 267.
Sendika yasağı, 42, 43, 58, 59, 159, 162, 215.
Sendika yöneticiliği, 162, 163, 167, 261, 265, 270, 274, 279, 288.
Serbest Cumhuriyetçi Fırka, 55, 103, 122, 126.
Serf, 24.
Sıhhat vergisi, 95.
Sıkıyönetim, 55, 222, 227.
Sınai demokrasi, 282.
Sınai toplum, 28.
Sınıflaşma, 13, 14, 15.
Sivil istihdam, 53.
Sivil işgücü, 53.
Siyasal rejim:
- Demokrasi, 11, 17, 20, 31, 44, 56, 67, 79, 125, 131.
- Sosyal politika, 31, 43, 44, 70, 74, 126.

Solculuk, 57
Sosyal barış, bak: toplumsal barış.
Sosyal bilimler, 18.
Sosyal dayanışma, bak: toplumsal dayanışma.
Sosyal devlet, 55, 59, 60, 62, 64, 72, 147 166, 194, 203, 232, 233, 247, 285.
Sosyal güvenlik, 59, 61, 70, 82, 101, 135, 148, 150, 154, 180, 181 vd., 213, 244.
Sosyalist düşünce, 19, 20, 27, 36, 57, 73, 91.
Sosyalist Enternasyonal, 29.
Sosyal politika, 18, 19, 20 vd.
Sosyal sigortalar, 85, 107, 126, 161, 180 vd.
Sosyal Sigortalar Kurumu, 18, 140, 198 vd.
Sovyetler Birliği, 57, 58, 280.
Sömürü, bak: emek sömürüsü.
Sunum-istem koşulları, 28, 83.

T

Tabakalaşma, 13.
Tahkim, bak: zorunlu uzlaştırma.
Takım sözleşmesi, 109.
Takrir-i Sükun Yasası, 58.
Tanzimat, 35, 36, 39.
Tarım sektörü, 53, 63, 78, 92, 96, 105, 107, 109, 151, 202, 211, 229.
Tarım işçileri, 78, 149, 150.
Tarihi maddecilik, 57.
Tatil-i Eşgal Kanunu, 42, 96.
Tekaüt Sandığı, 184.
Teknik yenilikler, 15, 22, 24.
Teokratik devlet, 37
Terakki Perver Fırka, 55, 58, 126.
Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 64.
Teşmil, 164, 176.
Teşvik-i Sanayi Kanunu, 45, 101.
Tımar düzeni, 35.
Toplumsal barış, 11, 17, 19, 72, 131, 224.
Toplumsal dayanışma, 13.
Toplumsal pazarlık, 286.
Toplu pazarlık hakkı, 65, 68, 96, 215, 237.
Toplu iş sözleşmesi, 97, 110, 161, 172, 285 vd.
Toplu iş sözleşmesi hakkı, 72, 148, 150, 173, 174 vd., 237, 281 vd.
Toplu iş uyuşmazlığı, 96, 101, 120, 137, 161, 289 vd.
Toprak reformu, 59, 66, 67, 209.
Türkiye Halk İştirakiyun Fırkası, 58.
Türkiye İktisat Kongresi (İzmir), 59, 91, 101, 102, 155.
Türkiye İşçi Derneği, 58.
Türkiye İşçi Partisi, 158.
Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, 130, 158, 159, 161, 166, 167, 170, 232, 234, 249.

U

Uluslararası Çalışma Örgütü, 30, 65, 83, 88, 92, 97, 102 n, 112, 125, 129, 136, 141, 143, 157, 167, 191, 215, 242, 252, 254, 263, 265, 269, 276, 283, 287, 296, 299.
Uluslararası Özgür İşçi Sendikaları Konfederasyonu, 130, 161.
Uluslararası rekabet eşitliği, 19, 115.
Uluslararası sosyal politika, 60.
Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, bak: Genel Sağlık Yasası.
Umumi mukavele, bak: genel sözleşme
Uzlaştırma, 101, 176, ayrıca bak: zorunlu uzlaştırma.

Ü

Ücret artışı, 49, 55.
Ücret politikası, 77.
Ücretli izin hakkı, 94, 115, 140, 242.
Ücretsiz aile işçileri, 52.
Ücretsiz izin, 117, 134, 135, 144.

Y

Yabancı sermaye, 45, 50, 57, 90, 98, 280.
Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu, 90.
Yardımlaşmalar, 17, 182.
Yardımlaşma sandıkları, 85.
Yasa dışı grev, 178, 180, 292, 294.
Yaşlılık sigortası, 27, 40, 95, 126, 141, 182, 192, 193, 198.
Yenilikler, bak: teknik yenilikler.
24 Ocak Ekonomik İstikrar Kararları, 213.
27 Mayıs 1960 Devrimi, 68, 73, 121, 130, 146, 147.
Yoksullara yardım, 17
Yönetime katılma, 28, 110, 149, 229, 281.
Yüksek Hakem Kurulu, 121, 176, 178, 179, 238, 285, 293, 294.

Z

Zanaat, 22, 24, 26, 28, 35, 38, 64.
Zanaat ekonomisi, 17
Zonguldak kömür bölgesi, 57, 79 vd., 133, 185.
Zorunlu çalıştırma, 40, 84 vd., 133, 171, 242.
Zorunlu uzlaştırma, 104, 120, 173.



Cahit Talas, 1917'de Trabzon'da doğdu. İlk ve ortaöğrenimini Trabzon ve Ordu'da tamamladıktan sonra, 1935'te Mülkiye'ye girdi, bu okulu 1938'de bitirdi. Devlet bursuyla İsviçre'ye gitti, burada İktisat Fakültesinde iktisat doktorası (1948) yaptı. Maliye ve Çalışma Bakanlıklarında bir süre çalıştıktan sonra 1952'de Siyasal Bilgiler Fakültesine katıldı, 1953'te doçentliğe, 1958'de profesörlüğe yükseldi. Sosyal Politika ve İş Hukuku Kürsüsü Başkanlığına atandı.

1960'ta Siyasal Bilgiler Fakültesi Dekanlığına seçildi, 27 Mayıs 1960 devrimi hükümetlerinde Çalışma Bakanlığı görevini üstlendi.

Yakın ve Orta Doğu Teknik Üniversitesinde Mütevelli Heyeti (1961-1967), Merkez Bankası İdare Meclisi Üyeliği (1961-1967) yaptı, 1970'de yeniden SBF Dekanlığına seçildi. 1983'te Siyasal Bilgiler Fakültesinden istifa ederek emekli oldu.

Prof. Talas'ın, *La Législation Du Travail Industriel En Turquie, Genève* (1948); *Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları* (1953); *İçtimai İktisat* (1955); *Türkiye'de Sendikacılık Hareketi ve Toplu Sözleşme* (Ortak yapıt, 1965); *Sosyal Politikaya Giriş* (1967); *Ekonomik Sistemler* (1969); *Sosyal Ekonomi* (1972); *Bir Toplumsal Politika Belgesinin Yorumu* (1982); *Toplumsal Politika* (1990) gibi kitaplarıyla çeşitli dergi ve gazetelerde yayımlanmış incelemeleri bulunmaktadır. Halen Birleşmiş Milletler Türk Derneği Başkanlığını yapmaktadır.

Bu çalışma önemli bir boşluğun doldurulmasına katkıda bulunmayı amaçlamıştır. Gerçekten, Türkiye'nin derli toplu bir sosyal politika tarihi henüz bütün boyutları ile yazılamamıştır.

Siyasal olayların, özellikle toplumların kalabalık kesimini oluşturan işçi sınıfının çalışma ve yaşam düzeyini belirleyen önlemlerin, tarihsel akışını inceleyip değerlendirmeden sağlıklı siyasal ve ekonomsal kararlar almak son derece güçtür. ***Prof. Cahit Talas*** bu yapıtında Osmanlı İmparatorluğu'ndan başlayarak günümüze kadar uzanmış olan sosyal politikaların işçi sınıfını kapsayan yanını incelemekte ve değişik dönemlerin kendilerine özgü koşullarında oluşan bu politikaları, eleştirel yaklaşımla ele almaktadır. ***Prof. Talas*** bu kitabında ekonomsal politikaların son amacının gönenci-refahı yaymak olması düşüncesinden yola çıkıyor. Yaşamı herkes için yaşanmaya değer bir niteliğe götürmenin dengeci bir yolu olan sosyal politikaları değişik boyutları ile ele alıyor.

Ekonomsal ve toplumsal haklar insan haklarının önemli bir kolunu oluşturur. İnsan haklarının çağdaş bir nitelik kazanmasında önde gelen bir rol oynar. Bu nedenlerle de II. Dünya Savaşı sonrasının anayasalarında ağırlıklı bir yer tutar. Bu durum kitabın içeriğine geniş ölçüde yansımış ve tarihsel akışı içinde sosyal politikaların oluşumları da gün ışığına çıkarılmıştır. Ülkemizin izleyegeldiği sosyal politikalarla ilgilenenler, ilgilenme durumunda olanlar ***Prof. Talas***'ın bu kitabında her şey değilse bile, birçok şeyi, oluşumu bir arada görmekte ve bulmakta güçlük çekmeyeceklerdir.

ISBN 975 - 494 - 288 - 9
92 . 06 . Y. 0105 . 0404

8 699754 942883

KDV dahil 45000 Lira