

ATATÜRK DÖNEMİ ÇALIŞMA HAYATIMIZ

Prof.Dr.Fevzi DEMİR *

BİRİNCİ BÖLÜM

ATATÜRK DÖNEMİNDE SİYASİ VE İKTİSADİ YAPI

I- ATATÜRK DÖNEMİNDE SİYASİ YAPI

Osmanlı İmparatorluğunun enkazı içinde yaratılan yeni Türk Devletinin ilk Anayasası, 20 Ocak 1921 günlüdür. 23 Nisan 1920'de açılan TBMM'nin yaklaşık 10 ay sonra kabul ettiği bu Anayasa, Meclis Hükümeti sistemini kabul ederek yasama, yürütme ve yargı güçlerini TBMM'de toplamış ve onun üstünde bir güç tanımamıştır.

Atatürk döneminde kabul edilen ikinci Anayasa 1924 tarihlidir. Bu Anayasa da Meclis Üstünlüğü ilkesini esas alarak hazırlanmış; Meclis Hükümeti sisteminden yargı organlarına bağımsızlık tanıyarak ayrılmıştır. Temelde "güçler birliği" ilkesini kabul eden 1924 Anayasası, yasama ve yürütme gücünün TBMM'ye ait olduğunu belirtmiş; TBMM'nin bu gücü "Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu" eliyle kullanacağını (yürüteceğini, icra edeceğini) hükme bağlamıştır.

Atatürk dönemi, siyasi parti sistemi bakımından ise "tek partili" bir dönemi yaşamıştır. Gerçi, biri 1924 yılında "Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası", diğeri 1930 yılında "Serbest Cumhuriyet Fırkası" ile iki defa çok partili sisteme geçiş denemesi yaşandığı bilinmektedir. Ancak, dönemin içinde bulunduğu koşullar nedeniyle bu denemelerin başarısız kaldığı; dönemin, fiilen otokratik bir rejimin uygulandığı tek parti sistemiyle yönetildiği bir gerçektir.

Bununla birlikte, her tek parti sisteminin "otokratik" olması, onun mutlaka totaliter olduğu anlamına gelmez. Bazı tek parti sistemleri çoğulcu demokratik sistemlere ulaşmada köprü vazifesi de görebilirler. Örneğin, Anayasalarında başka siyasi partiler kurulmasına hukuki engeller bulunmamasına rağmen, fiilen başka partiler kurulmasına izin verilmeyebilir. Bunun için gerekli sosyo-politik ortamın olgunlaşması beklenir. Böylece, hukuken çok parti kurulmasının mümkün ve fakat fiilen tek partinin mevcut olduğu bir otoriter rejim ile karşılaşılır. Sistem içindeki egemen tek parti, öteki tek parti sistemlerinde gördüğümüz birçok niteliklere sahiptir; vesayetçidir ve otoriterdir, ama totaliter olmayabilir. Genellikle ülkenin çağdaş bir siyasal yapıya kavuşmasını ve modernleşmesini hedefleyen bu tür tek parti rejimlerine, Tunus'ta Yeni Düstur Partisi, Meksika'da Devrimci Kurumlar Partisi ve Türkiye'de Cumhuriyet Halk Partisi dönemi örnek gösterilebilir¹.

* Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

¹F.DEMİR, Anayasa Hukukuna Giriş, 5.Baskı, İzmir, s.133 vd.

II- ATATÜRK DÖNEMİNDE İKTİSADİ YAPI

Osmanlı İmparatorluğunun tarih sahnesinden çekilirken geriye bıraktığı iktisadi düzen, savaşların getirdiği maddi ve manevi yıkım sonucu üreticilik özelliği hemen hemen kalmamış bir ilkel tarım ekonomisinden başka bir şey değildi. Gerçekten, genç Türkiye Cumhuriyetinin Osmanlı'dan devraldığı gıda, çimento ve sigara imalatı yapan 3-4 fabrika dışında hiçbir sanayi kuruluşunun bulunmadığı, 1923-1925 yılları arasında Türkiye'nin ihraç ettiği tek işlenmiş malın halıdan ibaret olduğu göz önünde tutulacak olursa; Atatürk'ün 17 Şubat 1923 yılında, daha Cumhuriyeti bile ilan etmeden evvel, 1. Türkiye İktisat Kongresini toplamaktaki aceleciliğini anlamak hiç de zor olmaz. Milli bağımsızlığın ancak iktisadi bağımsızlıkla güçleneceğini gören Atatürk, zamanın çetin koşullarına rağmen İzmir'de toplanmasını sağladığı Kongrenin açılış konuşmasında, Türk tarihindeki hem kazanılmış zaferler ile yükselme dönemlerini, hem de kaybedilmiş savaşlar ile gerileme ve çöküntü devirlerini iktisadi durumlara bağladıktan sonra, şöyle devam etmiştir: "... İstiklali tam için şu düstur vardır: Hakimiyet-i milliyeye, hakimiyet-i iktisadiye ile tarsin edilmelidir (sağlamlaştırılmalıdır). Bu kadar büyük gayeler, bu kadar mukaddes, azametli hedefler kağıt üzerindeki düsturlarla, arzu ve hırslarla husul bulamaz. Bunların tahakkuku, tanımını temin için yegane kuvvet, en kuvvetli temel, iktisadiyattır. Siyasi ve askeri muzafferiyetler ne kadar büyük olursa olsun, iktisadi zaferle tetvic edilemezse (taçlandırılmazsa), semere netice payidar (sağlam, sürekli) olmaz. En kuvvetli ve parlak zaferimizi de tetvic eden semeratı nafiayı (bayındırlığın yararlarını) temin için hakimiyeti iktisadiyetimizin temin ve tarsini lazımdır"².

Ülke kalkınmasında izlenecek ekonomik yöntemin ilk defa tartışıldığı İzmir'de toplanan 1. Türkiye İktisat Kongresinde, liberal bir politika izlenmesi görüşü ağırlık kazanmıştır. Bir başka deyişle, ülkenin kalkınmasına devletin bizzat katılması yerine, vatandaşların her türlü iktisadi teşebbüsüne ve gayretine destek olması esas kabul edilmiştir. 1930'lu yıllara gelinceye kadar uygulanan bu liberal iktisadi kalkınma modeli gayri safi milli hasılayı yaklaşık bir misli artırmaya karşın; ekonomik yapıda hakim unsur yine tarımdır. Çünkü, nüfusun %75'ten çoğu kırsal alanlarda yaşadığı gibi, tarım kesiminin ulusal gelir içindeki payı da %67'ye ulaşmaktadır. Sonuçta, daha çok tarımsal maddeler işleyen işletmeler ortaya çıkmış; bunlar da az sayıda işçi çalıştıran ve motor gücü kullanmayan işletmeler olarak kalmıştır³. Nitekim, 1927 yılında Türkiye'de yapılan sanayi sayımında, 256.855 kişinin çalıştığı 65.245 işletmeden %35.74'ünün tek kişilik, %35.76'sının da 2 ve 3 kişilik işletmeler olduğu saptanmıştır⁴. Özel sanayi ve maden işletmelerine geniş ölçüde imtiyazlar tanıyan ve 1927 yılında çıkarılan Teşvik-i Sanayi Kanununa rağmen, 1930 yılına kadar devam eden liberal ekonomi poli-

²G.ÖKÇÜN, Türkiye İktisat Kongresi, Ankara, 1968, s.251

³Y.ÜLKEN, Atatürk ve İktisat, Ankara, 1981, s.95-97

⁴C.TALAS, Cumhuriyet Döneminde Sosyal Politika, Cumhuriyetin 50.Yılında Türkiye'de Sanayileşme ve Sorunları Semineri, Ankara, 1975, s.838-839; Türkiye'de Toplumsal ve Ekonomik Gelişiminin 50.Yılı, DİE, Ankara, 1973, s.151.

tikalarının hızlı bir gelişmeyi sağlayamadığı, güçsüz bir özel sektörü özendirmeyle ülke kalkınmasının gerçekleştirilemeyeceği ortaya çıkmıştır. Özellikle 1928 yılında ödenen Osmanlı borçlarını müteakip 1929 Dünya ekonomik buhranının etkileri, bu gerçeği büyük ölçüde ortaya koymuştur. Nitekim, Atatürk de gelinen noktayı vurguladığı bir konuşmasında, duygularını şöyle dile getirmektedir: "... memleket baştan nihayete kadar harabezandır. Her yerde baykuşlar ötüyor. Milletın yolu yok, serveti yok, hiçbir şeyi yok. Bütün millet acınacak bir fakrú zaruret içindedir..."⁵.

İşte bu iç ve dış koşullar, ülkemizdeki kalkınmanın devlet sermayesine dayandırılmasını ve ekonominin etkin bir biçimde planlanmasını ve disiplin altına alınmasını zorunlu kılmıştır. Bu yeni iktisat politikasındaki temel düşünce, devletin iktisadi alana doğrudan müdahale etmesi ve sanayileşme hareketinde bir müteşebbis gibi davranmasıdır. Bu yüzden 1931 yılından itibaren "devletçilik" ilkesinin benimsenmesiyle başlayan yeni dönemde, kalkınmada özellikle sanayileşmeye önem verilmiş ve devlet bu konuda öncülük etmeyi üzerine almıştır. Bunun sonucu olarak, Devlet 1931-1932 yılları arasında hazırladığı Birinci Beş Yıllık Sanayi Planını Mayıs 1934'de yürürlüğe koymuş; zamanından önce bitirilen bu plan döneminde ülkemizde dokuma (pamuk, yün, kendir), maden (demir, kömür, bakır), selüloz (kağıt, karton), seramik (şişe, cam, porselen) ve kimya (süperfosfat, südkostik, klor) alanlarında peşpeşe 16 fabrika kurulmuştur⁶.

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planının başarılı olması ve vaktinden önce bitirilmesi nedeniyle Devletin hazırlayarak 1938 yılında uygulamaya koyduğu daha kapsamlı ve değişik içerikli İkinci Beş Yıllık Plan, İkinci Dünya Savaşının başlaması yüzünden uygulanamamıştır. Ancak buna rağmen, Birinci Plan Döneminin sonlarına gelindiğinde milli gelir yükselmiş, sanayide ortaya çıkan büyük firmalar ham madde kullanımını artırmış, tarımın milli gelir içindeki payı 1938'de %48'e kadar düşmüş, yine bu dönemde şirketleşme eğilimlerinde gelişmeler görülmüştür⁷.

Görüldüğü gibi, Atatürk dönemi iktisat politikaları belirli bir ideolojiye veya doktrine bağlı kalınarak izlenen politikalar olmamıştır. Zamanının iç ve dış koşulları göz önünde tutularak, siyasi ve sosyo-ekonomik yapıdaki gelişmelere paralel olarak bir takım model değişikliklerine hemen uyum sağlanmıştır. Gerçi, Atatürk'ün 1930-1937 yılları arasındaki çalışmaları ve uyguladığı müdahaleci iktisat politikaları ile adeta bir ekonomik doktrin yarattığı; bunun "sosyalist kalkınma modeli" ile "kapitalist kalkınma modelinden" farklı bir üçüncü yol olduğu yolunda iddialar da vardır⁸. Ancak, Atatürk'ün ekonomi politikasının yenilik taşımadığını ve ekonomik bir doktrin yaratmadığını,

⁵ATATÜRK'ün Söylev ve Demeçleri II, Ankara, 1961, s.122

⁶Y.ÜLKEN, s.102, 105, 106

⁷Y.ÜLKEN, s.109-111

⁸Tartışmalar için bkz.M.A. AYSAN, Atatürk'ün Ekonomi Politikası, İstanbul, 1980, s.21

Atatürk'ün ülkenin ihtiyaçları neyi gerektiriyorsa onu yaptığını, bunun sadece ekonomi politikalarının uygulanmasında değil, iş ve çalışma hayatına ilişkin yasal düzenlemelerin yapılmasında da açıkça görüldüğünü, kendisinin pragmatik ve pozitif bir dünya görüşüne sahip olduğunu söyleyenler de vardır. Atatürk'ün kendisi de izlenen müdahaleci devlet politikalarından ne anlaşılması gerektiğini 1936 yılında yayınlanan İkinci Sanayi Planının önsözünde şu şekilde ifade ediyordu: "Devletçiliğin bizce anlaması şudur: Fertlerin hususi teşebbüslerini ve faaliyetlerini esas tutmak, fakat büyük bir milletin bütün ihtiyaçlarını ve birçok şeylerin yapılmadığını göz önünde tutarak, memleketin iktisadiyatını devletin eline almak"⁹.

İKİNCİ BÖLÜM

ÇALIŞMA HAYATINA İLİŞKİN DÜZENLEMELER

I- ATATÜRK DÖNEMİNDE SİYASİ VE İKTİSADİ YAPININ ÇALIŞMA HAYATINA İLİŞKİN DÜZENLEMELERE YANSIMASI

Atatürk'ün devletçilik ilkesini temel alarak ülke ekonomisini devlet denetimi ve disiplini altına sokması, hukuki açıdan da çalışma hayatının düzenlenmesinde milli bir politika tespitini zorunlu kılmıştır. Bu da ister istemez "sosyal hukuk" sistemine dayalı bir çalışma politikası olacaktır. Zira, toplumsal ilişkilerde sosyal hukuk, devletçilik ilkesinin toplum içindeki anlatımından başka bir şey değildir¹⁰. Buna göre, Devlet bir yandan "sosyal adaleti" gerçekleştirirken, öte yandan "milli birliği" güçlendirecektir. Bunun için, özel girişimciliği de hiçbir şekilde göz ardı etmeksizin, Devlet bütün kamu hukuku araçlarını çalışanların korunmasına ve giderek milli birliğin uyum içinde sürdürülmesine seferber edecektir. Bir başka deyişle, milli ekonominin gelişmesi için gerekli korumayı ve teşviki gören müteşebbis ve sermayedarlar karşısında, işçiler de devletten gerekli ilgi ve korumayı istemek hakkına sahiptir. Bu da sosyal adaletin gerçekleşmesini amaçlayan devletçilik ilkesinin mantıksal sonucu olmaktadır¹¹.

Devletçilik ilkesinin sosyal devlet ve sosyal adaleti gerçekleştirmeyi amaçladığı, Atatürk'ün şu veciz sözlerinde de ifadesini bulmaktadır: "... bu açıkladığımız mana ve telakkide devletçilik, bilhassa içtimai, ahlaki ve millidir. Milli servetin tevziinde, daha mükemmel bir adalet ve emek sarf edenlerin daha yüksek refahı, milli birliğin muhafazası için şarttır. Bu şartı daima göz önünde tutmak, milli birliğin mümessili olan devletin vazifesidir..."¹². Görüldüğü gibi, devletçilik ilkesine dayalı olarak yürütülen

⁹M.A. AYSAN, s. 4.

¹⁰A.F.BAŞGİL, Türk İşçi Hukukuna Giriş, Ankara, 1936, s.5

¹¹A.F.BAŞGİL, s.13

¹²A.İZVEREN, Atatürk'ün Sosyal Dehası ve Bundan Oluşan Cumhuriyetin Sosyal Hukuk Felsefesi, Çalışma Bakanlığı, 50 Yılda Çalışma Hayatımız, Ankara, 1973, s.5; C.TALAS, s.845-846

sosyal adaleti ve sosyal devleti gerçekleştirmeyi amaçlayan çalışma politikaları, temelde milli birlik ve bütünlüğü güçlendirmeyi amaçlamaktadır. 1961 Anayasasıyla temel hukuk kuralları arasına giren "sosyal devlet" ilkesi ile 1982 Anayasasında Cumhuriyetin Temel Nitelikleri arasında yer alan ve Devletin "toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet" ilkelerine dayandığını belirten hükümlerinin alt yapısını hazırlayan bu politikalar kuşkusuz basiretli, ileriye gören, iç ve dış koşullardaki gelişmeleri yakından izleyen ve bilen, bunları isabetli bir şekilde değerlendiren büyük devlet adamlarının işi olsa gerek...

Gerçekten, ulusal yaşamı devlet gözetim ve denetimine bağlayan devletçilik ilkesinin bir gereği olarak, Atatürk toplumsal güçler arasında sıkı bir bağılılığı ve uyumu da korumayı amaçlamaktadır. Çünkü ona göre Türkiye'de çıkarları çatışan sınıflar bulunmamaktadır. Kalkınma bütün toplumsal güçler yararına gerçekleşmek zorundadır. Toplumsal güçleri sınıf olarak ayırmak yerine onları milli birlik ve bütünlük içinde birleştirmek gerekmektedir. Nitekim, Türkiye İktisat Kongresini açış konuşmasında Atatürk, bu görüşünü şöyle dile getirmektedir: "... bizim halkımızın menfaatleri yekdiğerinden ayrılır sınıflar halinde değil, bilakis mevcudiyetleri ve muhassala-i mesaisi yekdiğerine lazım olan sınıflardan ibarettir..."¹³. Atatürk devam eder: "... halkımızı gözden geçirelim... kaç milyonerimiz var? Hiç! Binaenaleyh biraz parası olanlara da düşman olacak değiliz... Sonra amele gelir... Mevcut amelemizin miktarı yirmi bini geçmez. Halbuki memleketi taali eylemek için çok fabrikalara muhtacız. Bunun için de amele lazımdır. Binaenaleyh tarlada çalışan çiftçiden farklı olmayan ameleyi de himaye ve siyanet etmek icabeder.... Binaenaleyh, muhtelif meslek erbabının menfaatleri yekdiğerine memzuç (karışmış) olduğundan, onları sınıflara ayırmak imkanı yoktur ve heyeti umumiyesi halktan ibarettir..."¹⁴.

Nihayet, diğer bir söylevinde Atatürk, milli birliği güçlendirmeye yönelik çalışma politikalarının amacını şöyle açıklar: "... Biz memleket halkı fertlerinin ve muhtelif sınıf mensuplarının birbirlerine yardımlarını, aynı kıymet ve mahiyette görürüz; hepsinin menfaatlerinin aynı derecede ve aynı eşit severlik hissi ile teminine çalışmak isteriz. Bu tarzın, milletin umumi refahı, devlet bünyesinin kuvvetlenmesi için daha uygun olduğu kanaatindeyiz..."¹⁵.

Atatürk'ün bu düşüncelerinin çalışma hayatımızın hukuki düzenlemesine de yansması kuşkusuz gecikmeyecektir. 1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanununa yansıyan bu düşünceler, dönemin siyasi ve sosyo-ekonomik politikalarına tam bir uyumun eseridir. Bununla birlikte, Atatürk dönemine ilişkin çalışma hayatına ilişkin düzenlemeler, 1936 tarihinden çok öncesine dayanmakta; bu düzenlemeler daha ilk Meclis döneminde başlamaktadır. Temelde çalışanların korunmasına yönelik bu düzenlemeleri

¹³A.F.BAŞGİL, s.15

¹⁴ATATÜRK 'ün Söylev ve Demeçleri II. s. 97

¹⁵A.İZVEREN, s.6

"1936 İş Kanunu Öncesinde Yapılan Düzenlemeler" başlığı altında inceleyecek, bilahare "1936 Tarihli 3008 Sayılı İş Kanunu"nu dönemin en belirgin devletçi anlayışının yansıması olarak ele alacağız.

II- 1936 TARİHLİ İŞ KANUNU ÖNCESİ ÇALIŞMA HAYATININ DÜZENLENMESİ

İşbu çalışmamızın "Atatürk Dönemi" ile sınırlı olması nedeniyle, ilk TBMM'de yapılan düzenlemelerden söz ederek başlamamız gereken incelememizi, Cumhuriyet öncesi döneme de uzatmak zorunluluğunu hissediyoruz. Çünkü, Atatürk döneminde çıkarılan yasaların önemini daha iyi anlayabilmek, kanımızca Cumhuriyet öncesi dönemi iyi bilmekle mümkün olabilecektir. Bu nedenle, Cumhuriyetin ilanı öncesi çalışma hayatımızı düzenleyen mevzuata bir göz atmakta yarar görüyoruz.

A- CUMHURİYETİN İLANI ÖNCESİ ÇALIŞMA HAYATINI DÜZENLEYEN MEVZUATIMIZ

Cumhuriyet öncesi yapılan hukuki düzenlemelerin başında "Mecelle-i Ahkamı Adliye" (1877) gelmektedir. I. Meşrutiyetin ilanından sonra hazırlanan döneminin Medeni Kanunu olan Mecelle, hizmet sözleşmesini "icare-i ademi" yani günümüz deyimini ile "adam" kirası olarak düzenledikten sonra; işçiyi "ecir" olarak adlandırmış ve onu "nefsini kiraya veren kimse" (md.413) olarak tanımlamıştır. Böylece, Roma Hukukunda olduğu gibi, Mecellede de insan çalışması "kira akdi" içinde düzenlenmekte; "nefsini kiraya veren işçi" de sadece hizmet bakımından değil, aynı zamanda şahsen ve manen emrinde çalıştığı işverene bağlı sayılmaktadır. Mecelle hukukunun bu mantığında, eski devirlerden beri sürüp gelen bir kölelik ruhu ve geleneği sezen A.F.BAŞGİL, emek ve sermaye ilişkilerinin belirlenmesinde eski kölelik ve efendilik geleneğinden kurtulunamadığını ifade etmektedir¹⁶.

Bununla birlikte, Mecelle dönemine zamanının koşulları içinde bakmak, sadece tezgah sanayiine ve esnaf ticaretine dayanan bir ekonomik düzende daha ileri sayılabilecek hukuki hükümlerin kabulünü beklememek gerekir. Gerçekte hukuki düzenlemeler, toplumun mevcut bir ihtiyacını karşılamak için yapılmaktadır. Zamanının toplumsal ihtiyacı da, iş sahibiyle (işverenle) birlikte veya onun gözü önünde çalışan işçinin sadece ekonomik bakımdan değil, aynı zamanda ahlaki ve şahsi bakımdan da korunmasını gerektirmektedir. Bu nedenle, devrin işçi-işveren ilişkisi tıpkı bir aile ilişkisi gibi (baba-oğul), sadece ekonomik nitelik değil, aynı zamanda şahsi ve ahlaki (moral) nitelik de taşımaktadır. Bugün de özellikle Anadolu'da küçük esnaf ve sanatkarlar ekonomisi içindeki çalışma hayatının bu nitelikte sürdüğünü söylemek yanlış olmaz. Bu nedenle, Mecelle hükümlerinin zamanının ihtiyacını karşılamaya yeterli

¹⁶A.F.BAŞGİL,s.5

olduğunu ifade edebiliriz¹⁷. Yetersizlik, kuşkusuz emeğin sermayeden ayrılarak başlı başına bir üretim gücü haline gelmesiyle; işverenle işçilerin birbirlerini tanımaya ve birbirlerinin şahsına bağlanmaya imkan ve zaman bulamamasıyla başlamıştır. Bu tür koşulların, diğer başka ülkelerde olduğu gibi, bizde de sanayileşme hareketinin başlaması ve gelişmesiyle doğduğu bilinen bir gerçektir.

Mecelle dışında, Cumhuriyet öncesi çalışma hayatına yön veren mevzuat içinde 1863 tarihli Maden Nizamnamesi ile 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesinin önemli bir yeri vardır. Kömür işçileri için çıkarılan ve "çalışma mecburiyeti" getiren Dilaver Paşa Nizamnamesi, Ereğli Sancağına bağlı 14 kazadan toplanacak 13-50 yaş arasındaki erkeklerin 12'şer gün ocaklarda çalışmasını öngörmüştür. Daha sonra çıkarılan 1869 tarihli Maadin Nizamnamesi, çalışma mecburiyetini kaldırarak kömür işçilerinin iş güvenliğine önem veren hükümler getirmiştir.

II. Meşrutiyet döneminde çıkarılan 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanunu ise, hükümetten imtiyaz alarak kurulan ve genel hizmetlerle ilgili faaliyetlerde bulunan kurumlarda sendika kurulmasını yasaklamış; mevcut çalışma koşulları nedeniyle çıkacak uyuşmazlıkların, seçilecek temsilciler aracılığıyla çözümlenmesi esasına yer vermiştir. Uyuşmazlıkların uzlaştırma yoluyla çözümlenmesine kadar da, işçilere işi bırakmak yasaklanmıştır¹⁸.

Cumhuriyetin ilanından önce Atatürk döneminin en önemli gelişmesi ise, TBMM'nin Ulusal Kurtuluş yıllarının son yıllarında bile çalışma hayatına gösterdiği ilgide kendini gösterir. Gerçekten, önce 28.04.1921 gün ve 114 sayılı Zonguldak ve Ereğli Havzai Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafii Umumiyesine Olarak Furuhtuna Dair Kanun, sonra da 10.09.1921 gün ve 151 sayılı Ereğli Havzai Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun, belirli bir bölge ve işkolunda çalışan işçileri korumak üzere çıkarılmıştır. Bunlardan ilki, kömür üretimi sırasında ortaya çıkacak maden kömürü tozlarının maden işçilerine ayrılmasını öngörmekte (md.1); söz konusu tozların Devlet (İktisat) Bakanlığı ile işçi temsilcilerinden oluşacak bir kurul tarafından ihale yoluyla satılması ve elde edilecek gelirin işçiler yararına kullanılmak üzere Ziraat Bankasına yatırılması hükme bağlanmaktadır (md.2). 151 sayılı ikinci Kanun ise, günlük iş süresini 8 saat olarak sınırladıktan sonra, 8 saatten fazla çalışmaları ancak tarafların onayı ve iki kat fazlasıyla ücret ödenmesi şartına bağlanmaktadır (md.8). Bundan başka 18 yaşından küçüklerin maden ocaklarında işe alınmasını yasaklayan Kanun, Ocak Sahipleri, İş Birliği ve İktisat Bakanlığınca seçilecek üç kişilik bir kurula, maden ocaklarında çalıştırılacak işçilere verilecek asgari ücreti belirleme yetkisi vermektedir (md.11). Nihayet, işçilere işveren tarafından "amele

¹⁷A.F.BAŞGİL, s.6

¹⁸K.TUNÇOMAÇ, Türk İş Hukuku I, İstanbul, 1975, s.34

koşulları ile hamam" ve "mescit" yaptırılmasını öngören kanun, ayrıca işveren tarafından genç işçilerin geceleri ders göreceği bir okul yaptırılmasını (md.13) ve işçi ücretlerinin en az %1'i tutarında bir miktarın işveren tarafından yardımlaşma sandıklarına yatırılması (md.4) ile maden işçilerinin parasız tedavi ettirilmesini (md.6) hükme bağlamaktadır.

Görüldüğü gibi, bu dönemde çalışma hayatını düzenleyen genel bir İş Yasası yerine, her iş alanı veya bölgesi için ayrı yasaların hazırlanması düşüncesinin egemen olduğu anlaşılmaktadır.

B- CUMHURİYETİN İLANI SONRASI ÇALIŞMA HAYATINI DÜZENLEYEN MEVZUATIMIZ

Cumhuriyetin ilanından sonra çalışma hayatına ilişkin ilk düzenleme, 02.01.1924 tarihli ve 394 sayılı Hafta Tatili Kanunu olmuştur. Söz konusu yasa, "on bin veya on binden fazla nüfusu havi şehirlerde alüminyum fabrika, imalathane, tezgah, dükkan, mağaza, yazıhane, ticarethane, sınai ve ticari bilumum müessesat ve tevabihinin haftada bir gün tatili faaliyet etmeleri" zorunluluğu getirilmiştir (md.1). Ayrıca Kanun "resmi devairle (dairelerle) umumi, hususi, ticari ve sınai herhangi bir müessesede müstahdemini ve ameleyi haftada altı günden fazla çalıştırmayı" yasaklamıştır (md.2). Nihayet Kanun, "ziraat, tuğlacılık, balıkçılık gibi" açık havada veya yılın bir bölümünde ve mevsimlik olarak çalışma yapılan yerleri kapsamı dışında tutmuş; hafta tatilinde (Cuma günü) çalışan genel hizmetler gören işyerlerinin, işçilerine hafta içi başka bir günü tatil vermesini emretmiştir¹⁹.

Bu dönemde çıkarılmış bulunan en önemli genel kanun ise 4 Ekim 1926 gün ve 818 sayılı Borçlar Kanunudur. Çağdaş uygarlık düzeyine ulaşmanın yollarından birinin de "hukuk inkılabını" gerçekleştirmek olduğunu bilen genç Cumhuriyetimiz, kabul ettiği Medeni Kanun (Borçlar Kanunu) ile çalışma hayatına ve işçi-işveren ilişkilerine yepyeni bir anlayış getirmiştir. Bu anlayış, Mecelle'nin "icare-i ademi"sine göre daha sosyal ve işçiyi koruyucu niteliktedir. Gerçekten, hükümleri arasında, "umumi mukavelelere" (toplu iş sözleşmelerine) de yer veren Borçlar Kanunu (md.316-317) "iş sahibi kimselerin (işverenlerin) veya cemiyetlerinin, işçilerle veya cemiyetleriyle yaptıkları mukavelede hizmete müteallik hükümler vazolunabilir" (md.316/1) demek suretiyle, her iki tarafın serbestçe yapacağı "ferdi mukaveleleri" sosyal düşüncelerle sınırlandırma yoluna gitmiştir. Ancak Borçlar Kanunumuzda temel kural tarafların irade özerkliği olup, bu kural "çalışma ve sözleşme özgürlüğü" ilkesinin zorunlu bir sonucudur. Bu nedenle kanunun "hizmet akdi" hükümleri (md.313-354) iş hayatının belirli bir kısmında çalışan işçiler ile işverenleri değil, bütün ülkedeki hizmet ilişkilerini düzenlemeyi amaçlamaktadır. Bir başka deyişle, Borçlar Kanununun bu hükümleri, sadece geniş kitleler halinde yüzlerce işçinin çalıştığı imalathane ve fabrikaları değil, aynı

¹⁹K.TUNÇOMAĞ, s.36

zamanda birkaç kalfa ve çırağın çalıştığı berber ve terzi esnafı ile ev hizmetlerinde ve tarımda çalışanları da kapsamına almaktadır.

Dönemim işçi sağlığı ve iş güvenliği bakımından en kapsamlı yasası ise, 1930 tarih ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunudur. Söz konusu yasanın 173-180. maddeleri "İşçiler Hıfzıssıhha"sına ayrılmıştır. Bunlar arasında "on iki yaşından aşağı bütün çocukların fabrika ve imalathane gibi her türlü san'at müesseseleri ile maden işlerinde amele ve çırak olarak istihdamını" yasaklayan "asgari çalışma yaşı"nı belirleyen hüküm ayrı bir önem taşımaktadır (md.173/1). Bunun dışında, 12-16 yaş arası kız ve erkek çocukların günde en çok 8 saat çalıştırılabileceklerine ve fakat gece saatlerinde çalıştırılmayacaklarına; yer altı çalışmalarının günde 8 saatten fazla olmayacağına (fazla mesai yapılamayacağına); kadın işçilerin bir tabip raporuyla izin verilmedikçe doğumdan önce üç hafta ve doğumdan sonraki üç hafta içinde çalıştırılmayacaklarına; aynı şekilde doğumdan önceki üç aylık süre içinde hamile kadının ve çocuğunun sağlığına zarar verebilecek ağır işlerde çalıştırılmayacağına; doğumdan sonra asgari üç haftalık istirahati müteakip işe başlayan emzikli kadınlara ilk altı ay zarfında çocuğunu emzirmek üzere mesai zamanlarında yarımşar saatlik izin verilmesine; en az 50 işçi çalıştıran işyerlerinde sürekli olarak bir doktor bulundurulmasına; 100-500 işçi çalıştıran müesseselerin bir revir açmalarına; 500'den çok işçi çalıştıran işyerlerinin her 100 kişiye bir yatak hesabıyla bir hastane açmaya mecbur olduklarına ilişkin hükümler dikkat çekicidir. Üstelik, kanuna aykırı davranan işverenlere uygulanacak cezaların, para cezası yanında hapis cezası alması (md.282), yasanın uygulanma şansını artırmaktadır. Ancak, o dönemde yasanın uygulanmasını murakebe (kontrol) edecek bir özel teftiş kurumunun bulunmaması, uygulamada bazı aksaklıkların doğmasını engelleyememiş, yasanın tamamıyla hayata geçirilme şansını azaltmıştır²⁰.

Dönemin iktisadi buhranlarının yarattığı işsizliği önlemeye yönelik bir başka yasal düzenlemesi, 11.06.1932 gün ve 2007 sayılı Türkiye'de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun'dur. Genellikle her çeşit işçilik ile ziraat ve küçük sanatlar alanında yabancılar tarafından yapılması yasaklanan işleri tek tek sayan kanun (md.1), kendilerine yasaklanan işleri yasanın yayını tarihinde yapmakta olan yabancıların, bir yıl içinde bu işlerini terketmelerini öngörmüştür (md.5). Daha sonra çıkarılan 1954 tarihli Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu ve Petrol Kanunu hükümleriyle çağın gereklerine uygun olarak yumuşatılan bu kanun, 27.02.2003 gün ve 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun (RG. 06.03.2003-25040) ile yürürlükten kaldırılmış (md.35); yabancıların Türkiye'de çalışmaları, ilgili kurum ve kuruluşlar ile Bakanlık görüşlerin alınmasından sonra Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının iznine bağlanmıştır²¹.

²⁰C.TALAS, s.191; M.Vassaf TOLGA, İş Hukuku, İstanbul, 1958, s.37

²¹F. DEMİR, İş Hukuku ve Uygulaması, 4. Baskı, İzmir, 2005, s.70 vd.

Bu dönemin çalışma hayatını çok yakından ilgilendiren bir diğer önemli düzenlemesi, 1.6.1935 gün ve 2739 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun olmuştur. Bu kanunla bir yandan hafta tatili Cuma gününden Pazar gününe alınırken, öte yandan, dinlenme süresi Cumartesi günü saat 13'den başlayarak Pazartesi sabahına kadar uzatılmış ve böylece 35 saate çıkarılmıştır. Yasanın kabul edildiği 1935 yılında 35 saatlik hafta tatili süresinin henüz pek az ülkede uygulandığı göz önünde tutulacak olursa, düzenlemenin ne derece ileri bir sosyal politika uygulaması olduğu kendiliğinden ortaya çıkar²². Bundan başka kanun, 29 Ekim Cumhuriyet Bayramını ulusal bayram sayarak (md.1), 394 sayılı Hafta Tatili Kanununa tabi özel işyerlerini de o gün tatil yapmaya mecbur etmiştir. Ancak, yeme, içme, barınma ve giyinme gibi zorunlu ihtiyaçlarla ilgili işyerlerinin dini ve resmi bayram günleri ile hafta tatili günlerinde belirli koşullarda izin verilerek çalışmalarını da mümkün olabilmektedir²³.

Dönemin özellikle toplu iş ilişkilerini yakından etkileyen bir başka düzenlemesi, 1936 tarih ve 3512 sayılı Cemiyetler Kanunudur. Sendikalar ve siyasi partiler açısından bazı sınırlamalar getiren bu kanun, cemiyet ve siyasi parti kurulmasını izne bağlamıştı. Üstelik "sınıf esasına dayalı cemiyetler kurulmasını" da yasaklayan kanun, böylece işçilerin sendikal örgütler içinde toplanmasının önüne geçmiş idi. Bu sınırlamalar ve yasakların, aynı kanunda 1946 yılında yapılan değişikliklere kadar sürdüğünü hemen ilave edelim.

Uluslararası Çalışma Teşkilatına üye olmamasına rağmen 1927 yılından itibaren Uluslararası Çalışma Konferanslarına sürekli olarak bir temsilci gönderen Türkiye, 9.7.1932 günü Milletler Cemiyetine üye olunca Uluslararası Çalışma Teşkilatına da kendiliğinden katılmış oluyordu. Bu dönemde Türkiye, Uluslararası Çalışma Teşkilatının bir sözleşmesini de ilk defa 9.6.1937 gün ve 3229 sayılı yasayla onaylamış oluyordu: "Her Nevi Maden Ocaklarında Yeraltı İşlerinde Kadınların Çalıştırılmaması Hakkında 45 Numaralı Mukavele".

Nihayet, dönemin çalışma hayatına yenilik getiren ve ATATÜRK'ün ölümünden yaklaşık 4 ay önce kabul edilen çok önemli bir düzenleme de, 17.6.1938 gün ve 3457 sayılı Sınai Müesseselerde ve Maden Ocaklarında Mesleki Kurslar Açılmasına Dair Kanundur. Gerçekten, bu yasayla ilk defa işyerlerinde meslek eğitiminin düzenlenmesi kabul edilmiştir. Buna göre, bürolarda çalışan memurlar dışında, müstahdem ve işçi sayısı 100'den fazla olan maden ocakları ile Teşvik-i Sanayi Kanununda tanımlanmış sınai kuruluşlarda, çırak-kalfa ve ustaların mesleki bilgilerini artıracak kursların açılması mecburidir (md.1/1). Açılacak kurslardaki öğretim, iş saatleri dışında ve haftada en çok 6 saat olacaktır. Kursu devam edenler, kurs sonunda sınavdan geçirecek ve bu sınavda başarı gösteremeyenler, o kuruluşta çalışmalarını sürdürürlerse sonraki kurslara devam etmek zorunda kalacaklardır (md.3). Özürsüz olarak kursu devam

²²C.TALAS, s. 193 -194

²³M. V.TOLGA, s.38; C.TALAS, s.194

etmeyenlerin her gelmedikleri gün için ücretlerinin yarısını geçmeyecek bir bölümü kesilecek, bir ay içinde 5 kez kursa gelmeyenlerin ise işlerine son verilecektir (md.6/1). Kurs açmakla yükümlü olup da bu yasal yükümlülüklerini yerine getirmeyen kuruluşlar, para cezası ve kapatma gibi yaptırımlarla karşı karşıya kalacaklardır (md.7)²⁴.

III- 1936 TARİHLİ İŞ KANUNU

A- YENİ BİR İŞ KANUNU HAZIRLANMASINI ZORUNLU KILAN NEDENLER

Çağdaş uygarlık düzeyine ulaşmanın araçlarından birinin de hukuk inkılabı olduğunu bilen genç Türkiye Cumhuriyeti'nin 1926 yılında kabul ettiği Medeni Kanun (Borçlar Kanunu) hükümleriyle, çalışma hayatına ve işçi-işveren ilişkilerine yeni bir anlayışla yaklaştığını yukarıda belirtmiş idik. Bu nedenle, yeni getirilen "hizmet akdi" hükümleriyle (BK.md.313-354), sadece belirli bir bölgede ve sektörde çalışanların değil, fabrikalarda çalışanlardan ev hizmetlerinde ve tarım işlerinde çalışanlara kadar bütün ülke çalışanlarını kapsayan bir düzenlemeye gidildiğinden bahsetmiştik.

Ancak, fabrika işçileri ile ev hizmetlerinde ve tarım işlerinde çalışanların durumlarının aynı olmadığı, her iki kesim çalışanlarının muhtaç oldukları korumanın genişliğinin birbirinden çok farklı olduğu aşikardır. Üstelik, her şeyden önce bu değişik işçilerin işverenleri ile olan ilişkilerinin hukuki yapısı da bir değildir. Gerçekten, özellikle büyük sanayi ve ticari kuruluşlarda çalışan işçiler, özel ihtiyaçları ve özel ilişki biçimleriyle başlı başına ayrı bir zümre oluşturmaktadır. Öyleyse, bu zümreye uygulanmak üzere birtakım özel hükümler vazedilmesi, bir başka deyişle, ayrı bir özel hukuk dalının oluşturulması kaçınılmaz olmaktadır.

Temelde, Borçlar Kanununun hizmet akdine ilişkin hükümlerinin sanayie ait işlerde çalışma ilişkilerini düzenlemeye yetmeyeceği kolayca anlaşılabilir. Çünkü, bu hükümler doğal olarak hizmet akdinin genel hükümlerine ve dolayısıyla Borçlar Hukukunun akitlerle ilgili "genel esasları"na tabidir. Bu esasların başında da serbest "sözleşme özgürlüğü" ve bunun doğal sonucu olarak tarafların "irade özerkliği" gelir. Halbuki, sanayileşmekte olan bir ülkenin ihtiyacı, devletçe belirlenen bir çalışma düzeninin öncelikle belirlenmesidir. Genellikle çalışanların her türlü istismarını önlemeyi amaçlayan bu düzen kamu çalışma düzenidir. Bu düzen içinde devlet, ücret ve çalışma koşullarını her iki taraf için "uyulması mecburi bir düzen" olarak belirlemekte, böylece belirli bir sözleşme tipi her iki tarafa da kabul ettirilmektedir. Tarafların irade özerkliğini ve sözleşme özgürlüğünü kısıtlayan bu düzen içinde, taraflar, devletin belirlediği bu sınırlar çerçevesinde istedikleri gibi sözleşme yapmakta, diledikleri gibi sözleşmenin muhtevasını belirlemekte ve istedikleri zaman sözleşmeyi sona erdirebilmektedirler. Bu sınırlar dışında, tarafların ne işin devamını, ne ücretin seviyesini ne de iş koşullarını belirlemede serbest olmaları söz konusu değildir.

²⁴T.CENTELE, Atatürk Dönemi Çalışma Politikası, HFM, Ayrı Basım, İstanbul, 1982, s.145

Böyle olunca, çalışanların korunmasını kamusal nitelikli hükümlerle sağlayan, hakkında uygulanacak açık bir hükmün bulunmaması halinde "işçi lehine yorum" ilkesini benimseyen çağdaş iş hukuku anlayışının, taraflara sözleşmenin yapılmasında alabildiğine özgürlük ve irade özerkliği tanıyan Borçlar Hukuku anlayışıyla bağdaşması imkansızdı. Öyleyse, Borçlar Kanununun hizmet akdine ilişkin bu hükümlerinden başka, özellikle büyük sanayi ve ticari kuruluşlarda çalışanların korunmasını amaçlayan yeni bir iş kanununun çıkarılmasında sosyal zorunluluk bulunmaktaydı. Nitekim bu zorunluluk, kendisini daha genç Türkiye Cumhuriyetinin kurulması sırasında hissettirmiş, 1921 yılında kabul edilen Ereğli Havzai Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Dair Kanunun görüşülmesi sırasında söz alan zamanın İktisat Bakanı, "bütün işçileri içine alacak bir kanun tasarısının hazırlanmakta olduğunu" söyleyerek, Meclis'te görüşülmekte olan tasarının şimdilik kömür havzasına inhisar ettirilmesinde fayda mülahaza edildiği ifade edilmiştir²⁵.

B- İŞ KANUNU TASARILARI DÖNEMİ

Görüldüğü gibi, Borçlar Kanununda yer alan hizmet sözleşmesine ilişkin "genel hükümler" yanında, çalışma hayatı içinde işçi-işveren ilişkilerini çağdaş bir yaklaşımla ele alacak ve düzenleyecek özel birtakım hükümlere duyulan ihtiyaç, daha 1921 yılında ve Kurtuluş Savaşı sona ermeden TBMM'de dile getirilmişti. Nitekim, Cumhuriyetin ilanını müteakip 1924 yılında hazırlanan ilk Genel İş Kanunu Tasarısı (Mesai Kanunu Layihası), çalışma hayatında işçi ve işveren tarafların menfaatlerini milli menfaatler etrafında birleştirmeyi öngören bir tasarı olmuştur. Buna göre, işçinin üretim gücünden alabildiğine yararlanarak ekonomik gelişmeyi çabuklaştırmayı amaçlayan tasarı, işçi sorunlarının çözümünü onların verimini artırmakta, çalışma koşullarını iyileştirmekte ve onların geleceğini güvence altına almakta aramıştır. Bununla birlikte, 1923 İzmir İktisat Kongresinde alınan kararları da göz önünde bulunduran tasarı, müteşebbislerin güven ve inançlarını sarsmayacak ilkelere de yer vermiş, emeğin sermaye oluşumuna ve gelişmesine zarar vermeyecek bir biçimde korunması gerektiğini, aksi halde ulusal sermaye ile yardımına açıkça ihtiyaç duyulan yabancı sermayenin ürkeceğini, böylece ülkedeki ekonomik gelişmenin sekteye uğrayacağını belirtmiştir²⁶.

Toplam üç buçuk yıl parlamento gündeminde kaldıktan sonra hükümetçe geri çekilen bu tasarının yerine, 1927 yılında ikinci İş Kanunu tasarısı "yeniden tanzim ve ikmal edilmiş" şekliyle TBMM'ye sunulmuştur. Birinci tasarıya göre daha kısa tutulan ikinci tasarıda da ülkenin ekonomik gelişmesini çabuklaştırmak için işçilerin üretim güçlerinin artırılması ve müteşebbislerin güvenlerinin sarsılmaması temel düşünce olmuştur. Sendikalara hükümleri arasında yer vermeyen tasarı, "memleketimiz için henüz kabili tatbik bulunmayan amele sendikaları"nın lüzum görüldüğü takdirde

²⁵F.DEMİR, 50.Yılında 3008 Sayılı İş Kanununun Amacı, Karakteri, Özellikleri ve Bugüne Kadar Gösterdiği Gelişim Tablosu, İİBF Dergisi, Cilt:2, Sayı:1, İzmir, 1987, s.296-297

²⁶M.GÜLMEZ, Türkiye'de Çalışma İlişkileri, 1936 Öncesi, Ankara, 1983, s.204

yasaya eklenebileceğini belirtmektedir. Aynı yıl yapılan genel seçimler öncesinde karma komisyona gönderilen tasarı, seçimlerin yenilenmesi dolayısıyla yasalaşmayarak "kadük" olmuştur²⁷. İş Kanunu tasarılarından üçüncüsü, 1929 yılında 36 madde olarak hazırlanmış, aynı yıl Şurayı Devlet'e (Danıştay) gönderildikten sonra geri çekilmiştir. Tasarının yetersizliği ve hükümetin bu konuda açık ve kesin bir karara varamaması²⁸ yanında; temelde dünya ekonomik buhranının ülkemizde de etkilerinin görülmeye başlanması olarak açıklanan geri çekme nedenleriyle, tasarı yine yasalaşamamıştır.

Geri alınan tasarılarından dördüncüsü ve en önemlisi kuşkusuz kendisinden önceki üç tasarıdan da belirgin bir biçimde ayrılan 1932 tasarısıdır. Bu tasarının bariz özelliği, artık bir İş Kanununun kabulünün kaçınılmaz olduğunu göstermesinde görülür. Gerçekten, dönemin yeni başlatılan devletçilik ilkesi doğrultusunda, özel sektörle birlikte devlet öncülüğünde gerçekleştirilmeye çalışılan ulusal sanayi kuruluşları, sanayi hayatıyla birlikte çalışma hayatının da bir düzene bağlanması gereğini ortaya koymuştur. Çünkü sanayi hayatı, bir yandan işçi sağlığı ve iş güvenliği gibi birtakım sosyal sorunları ön plana çıkarırken, öte yandan, ücretlerin ödenmesi ve korunması konusunda birtakım özel hükümler konulmasını gerekli kılıyordu. İş ve işçi bulma sorunları yanısıra sosyal sigortalar ve sendikalaşma haklarından mahrum bulunan çalışanların, ekonomik ve sosyal hayatı denetimi ve disiplini altında bulunduran devlet tarafından korunması kaçınılmaz hale geliyordu. Sadece özel teşebbüse ait işletmelerde çalışan işçiler için değil, aynı zamanda devlet eliyle kurulmakta olan sanayide çalışan işçiler için de, işverenlerle çıkacak bireysel ve toplu iş uyuşmazlıklarıyla ilgili çözüm yollarının bir düzene ve sisteme bağlanması gerekiyordu. Nihayet, 1932 yılında Milletler Cemiyetine katılmak suretiyle çağdaş dünyada uluslararası çalışma normlarını tespit eden Uluslararası Çalışma Teşkilatının otomatik olarak üyesi olan Türkiye, bu teşkilatın Anayasasından doğan yükümlülükleri de otomatik olarak benimsemiş oluyordu²⁹.

Bütün bu nedenleri göz önünde bulunduran 1932 tasarısı, "içtimai sulh ve müsalemeti" kuran, "kadın ve çocuklar gibi güçsüzleri" koruyan, "ücretleri" güvence altına alan, iş kazasına uğrayan işçiler için önlemler getiren ve iş güvenliği sağlayan bir tasarıdır. Emekçiler zümresinin hayatı üzerinde refaha doğru müessir olan kurallar koyan tasarı, memleketin işçilerini yalnız "istihsal amili" değil, fakat aynı zamanda "milli servetlerin en kıymetlisi" saymıştır. Bununla birlikte, meselenin içtimai cephesini ikinci plana düşürmemek için bu kuralların getirildiğini belirten tasarı, mevcut hukuki mevzuatta (bu arada Borçlar Kanununda) öngörülmüş bulunan sözleşme özgürlüğü (irade muhtariyeti) ilkesinin daha çok ferdi hak ve menfaatler bakımından önemli olduğunu

²⁷M.GÜLMEZ, s.224

²⁸C.TALAS, s.196

²⁹C.TALAS, s.198-199

vurgulamaktan da kaçınmamıştır. Böylece, çalışma hayatı içinde işi-işveren ilişkilerine acil bir sorun olarak el atan devletin, ferdi teşebbüs, serbest rekabet, çalışma ve sözleşme özgürlüğü ilkelerini himaye ederken, sadece bu ilkelere sosyal adalet ve milli menfaatler açısından sınırlamalar getirmesi söz konusu olmuştur³⁰.

Nitekim, böylesine güçlü ve makul sayılabilecek bir gerekçeden yola çıkan tasarı, uygulama alanı oldukça geniş tutularak, tarım işleri ve ev işleri dışında bütün iş alanları kapsamına alınmıştır. Yalnız sosyal sigortalar ile ilgili hükümlerin uygulama alanı, sanayi kesimi ile sınırlı bırakılmıştır. Bunun gibi, hizmet akdine ve ücretlerin korunmasına ilişkin geniş düzenlemeler getiren tasarı, günde 8, haftada 48 saatlik çalışma süresini kabul etmiştir. Ayrıca, iş ve işçi bulma faaliyetinin bir kamu hizmeti olarak, devlet eliyle görülmesini düzenleyen tasarı, zamanına göre oldukça ileri bir anlayışla, sendika kurma hak ve özgürlüğü ile grev ve lokavt haklarını öngören hükümler getirmiştir. Nihayet, uzlaştırma ve tahkim rejimini ihtiyari sistem üzerine bina eden tasarı, uygulamayı yürütecek bir idare ve iş teftişi teşkilatının kurulmasını da öngörmüştür³¹.

Bununla birlikte, hazırlandığı yılların siyasal ve ekonomik koşullarını ve bu koşullardaki geleceğe yönelik değişimleri hiç göz önünde tutmayan 1932 tasarısı da geri çekilmekten kendisini kurtaramamıştır. Çünkü, bu dönemde devlet yönetiminin benimsemeye başladığı devletçilik ilkesi, buna paralel olarak devletin büyük işletmelerde işveren kişiliğine bürünerek ortaya çıkması tamamen liberal ilkelerden yola çıkarak hazırlanan 1932 tasarısının geri çekilmesini kaçınılmaz kılmış, onun ölü doğmasına neden olmuştur³². Özellikle 1934 yılından itibaren dört yıllık planlarla milli bir sanayi kurulmasını üzerine alan devletin, sendika ve grev hakkını tanıyan, iş uyuşmazlıklarını ihtiyari uzlaşma ve tahkim sistemine bağlayan liberal bir tasarımı benimsemesi beklenemezdi. Bu nedenle, dönemin siyasal ve yeni ekonomik yapılanması içinde tek parti rejimine dayanan ve planlı-disiplinli ekonomi politikaları içinde ulusal çıkarları gözetilen devletin, işçiler ile işverenler arasında çıkar çatışmalarına yer veren bir tasarımı geri çekmesi normal karşılanmalıdır. Denebilir ki, zamanın sosyo-ekonomik ve politik koşullarını göz önünde tutmadan hazırlanan 1932 tasarısı "güzel fakat tatbik kabiliyeti olmayan bir hükümler yığını halinde kalmıştır"³³. Nitekim, 1934 yılında hazırlanarak TBMM'ye sunulan ve bugünkü İş Kanununun da esasını teşkil eden son tasarı, bu düşüncelerimizi doğrular niteliktedir. 1936 yılında yasalaşarak 1937 yılında yürürlüğe giren bu tasarı, döneminin koşullarına uygun bir rejim kanunu olmaktan kendisini kurtaramamış, kendisine vücut veren politik ve ekonomik sistemin niteliğine uygun bir mahiyet iktisap etmiştir³⁴.

³⁰M.GÜLMEZ, s.235; C.TALAS, 196-197

³¹C.TALAS, s.197

³²C.TALAS, s.198

³³AĞAOĞLU, S.- HÜDAİOĞLU, S; Türkiye İş Hukuku, İş Hukuku Tarihi, 1938, s.150

³⁴C.TALAS, s.199

C- 1936 TARİHLİ İŞ KANUNU

1- Kanunun Karakteri

Kanunların, özellikle de İş Hukukuyla ilgili olanların içinde doğdukları siyasi ve sosyo-ekonomik ortamın etkilerinden kendilerini kurtarabildiklerini söylemek çok zordur. 1936 tarihli İş Kanunu da, dönemin siyasi ve sosyo-ekonomik ortamından kendini kurtaramamış, yürürlükte olan sistemin hemen tüm özelliklerini bünyesinde taşımıştır. Gerçekten, 1936 tarihli İş Kanununun karakterini araştırdığımızda, onda doğal olarak tek parti sistemi ile 1934-1938 arasında uygulanan planlı ve devletçi ekonomik rejimin tüm izlerini görürüz. Bu rejim, toplum içinde farklı sınıflar olabileceğini, bu sınıflar arasında menfaat ayrılığı bulunabileceğini kabul etmez. Bu nedenle 1936 Kanunu, politik ve ekonomik rejime uygun olarak otoriter bir karakter kazanmış, Devleti çalışma hayatının düzenlenmesinde yegane otorite kabul etmiştir. Bunun sonucu 1936 kanunu, sendika kurma hak ve özgürlüğüne hiç temas etmemiş, grevi açıkça yasaklayarak mecburi uzlaşma ve tahkim sistemlerini getirmiştir. Nitekim, İş Kanununun TBMM'de kabulünü müteakip CHP Genel Sekreteri Recep PEKER'in yapmış olduğu konuşma, kanunun bu otoriter karakterini açıkça vurgulamaktadır: "Arkadaşlar, İş Kanunu bir rejim kanunu olacaktır. Bu kanunla, Türkiye'de iş hayatı, yeni rejimimizin istediği ahenk ve çalışma yoluna girecektir. Bizim neslin derece derece acılarını tatmış olduğu liberal devlet tipinin çekiştirici, çarpıştırıcı ve yurt içinde ulus birliğini bozucu ruhunu her gün yeni bir tedbirle ortadan kaldırarak bunun yerine ulusal devlet tipindeki birlik ve beraberlik zihniyetinin tatbikatını hayatımıza aşıyoruz. Arkadaşlar, yeni İş Kanunu sınıfçılık şuurunun doğmasına ve yaşamasına imkan verici hata bulutlarını ortadan silip süpürecektir. Bu kanunla, milli hayatın iş hayatında muvazene (denge) kurulacaktır"³⁵.

Görüldüğü gibi, İş Kanunu ile amaçlanan düzen, temelde 1931 yılında CHP'nin programında kabul edilen halkçılık ilkesiyle tam bir uyum içindedir. Çünkü, halkçılık ilkesiyle de amaçlanan, sınıf mücadelesi yerine "içtimai intizam ve tesanütü" (toplumsal düzen ve dayanışmayı) sağlamak, "birbirini nakzetmeyecek (bozmayacak) surette menfaatler arasında ahenk" kurmaktır. Böylece, CHP'nin 1931 yılında kabul ettiği programında amaçlanan sınıflar arası uyumun nasıl sağlanacağı somut olarak belirlenmiş olmaktadır: Sendika ve grev hakları yasaklanırken, devletin zorunlu uzlaştırma ve tahkim sisteminde tek belirleyici aktör olarak kabul edilmesi... Ancak bu suretle, "işçilerle iş sahipleri arasında çıkacak ihtilaflar nedeniyle, tarafların grev veya lokavt tehdidi ile milli enerjiyi beyhude yere israf etmeleri" engellenmiş olacak; bunların karşılıklı hak ve menfaatleri adalet ve hakkaniyet esasları dairesinde korunarak, "milli istihsal menfaati her şeyden üstün" tutulmuş olacaktır. İş Kanununda yer alan hükümlerin amacı ise, "işçilerin içtimai vaziyetlerinin ıslahı, bedeni ve mesleki terbiyelerinin temini suretiyle gerek sanatlarında gerek diğer milli vazifelerinde daha verimli olmalarını" sağlamaktır³⁶.

³⁵C.TALAS, s.199

³⁶M.GÜLMEZ, s.260-261

2- Kanunun Hükümleri

a- Kapsama İlişkin Hükümler

1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanunu, kapsamı dar tutulmuş bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. Kişi bakımından, bir iş akdine dayanarak sadece "bedenen veyahut bedenen ve fikren çalışanları" kapsamına alan kanun, böylece "fikren çalışanları" kapsam dışı bırakmaktadır. Yer bakımından ise kanunun mahiyeti itibariyle yolunda işleyebilmesi için "günde en az on işçi çalıştırmayı icabettiren işyerlerine" tatbik edilmesi uygun görülmüştür. Ancak, 1938 yılında en az on işçinin çalıştığı işyerlerinin toplam sayısının 5.358; bu işyerlerinde çalışan işçi sayısının da 210.000-250.000 arasında değiştiği göz önünde tutulacak olursa³⁷, büyük bir kitlenin İş Kanununun koruması dışına çıkarıldığı kolayca anlaşılacaktır. Daha sonraları bu kanuna dayanılarak çıkarılan 29.4.1952 ve 30.5.1954 tarihli hükümet karar-nameleriyle, bu kapsam 50.000 ve daha yukarı nüfuslu kentlerde 4-9 işçi çalıştıran işyerlerine kadar genişletilmiştir. Aynı tarihlerde yayınlanan Basın İş Kanunu (20.6.1952) ile Deniz İş Kanununun (20.3.1954), fikren çalışan gazeteciler ile gemilerde çalışan gemi adamlarını koruyucu mevzuatın içine dahil ettiğini hatırlatmakta yarar vardır³⁸.

b- İş Güvencesi ve Kıdem Tazminatına İlişkin Hükümler

Hukukumuzda bugünkü hükümlere bile kaynaklık eden 3008 sayılı ve 1936 tarihli İş Kanununun 13.maddesi, süresi belirsiz hizmet akdiyle çalışan işçilerin herhangi bir nedene bağlı olmaksızın işten çıkarıldıklarında ihbar öneline hak kazanmalarını öngörmüştü. Bu süre, bedenen çalışan işçilerden kıdemi 6 aya kadar olanlar için 1 hafta, kıdemi 6 aydan 18 aya kadar olanlar için 2 hafta, kıdemi 18 aydan 3 yıla kadar olanlar için 3 hafta, kıdemi 3 yıldan 5 yıla kadar olanlar için 4 hafta idi. Sadece bedenen çalışan işçilere uygulanan bu ihbar önelleri, bedenen ve fikren çalışan işçiler için iki kat fazlasıyla (bugünkü öneller) uygulanıyordu. Ayrıca, kıdemi 5 yıldan fazla olan işçilere, beş yıldan fazla olan her yıl için 15 günlük ücretleri tutarında bir kıdem tazminatı ödenmesi öngörülmüştü.

Bu hükümler, 1950'li yıllarda yapılan değişikliklerle, "bedenen" ve "bedenen ve fikren" ayrımı kaldırılarak herkes için bugünkü 2,4,6,8 haftalık önellere taşınmıştır³⁹. Ayrıca, 15 günlük kıdem tazminatına hak kazanma süresi 5 yıldan üç yıla indirilmiştir.

³⁷T.CENTELE, s.148

³⁸F.DEMİR, 50. Yılında..., s.302

³⁹Geniş bilgi için bkz: F. DEMİR, İş Hukuku...,s.218 vd.

c- Ücretin Korunması ile Fazla Mesai ve Hafta Tatili Ücretine İlişkin Hükümler

İşçi ücretinin en geç haftada bir tedavülü mecburi para ile ödenmesini öngören 3008 sayılı kanun, ayrıca işçi ücretlerinin ayda otuz liraya kadar olanının haciz veya başkasına devir ve temlik edilemeyeceğini hükme bağlamaktadır (md.19, 23).

Bununla birlikte, 1936 kanununun getirdiği en önemli yenilik fazla çalışmalara uygulanacak hükümlerde ve ücret tarifelerinde görülür. Fazla çalışma günde en çok 3 saati; fazla çalışma yapılan günlerin toplamı da yılda en çok 90 günü aşamayacaktır. Fazla çalışma için işçinin muvafakatı alınacak, ancak bu muvafakat işçiden önceden (işe girerken) dahi alınabilecektir (md.37). 1939 yılında çıkarılan Fazla Saatlerde Çalışma Nizamnamesi de bu konuda ayrıntılı hükümler ihtiva ediyordu.

Fazla çalışmalara uygulanacak ücret tarifeleri ise, bugün bile birçok Avrupa ülkesinde görülemeyecek türdendi. Buna göre, günlük normal çalışma süresinin tamamlanmasından sonra yapılacak çalışmalarda, ücret %25 ile %50 arasında değişen oranlarda artırılarak ödenecektir (md.37/3). 1939 yılında çıkarılan Fazla Saatlerde Çalışma Nizamnamesi, konuya açıklık getirerek, fazla çalışma ücretinin hangi oranda artırılarak ödeneceğinin öngörülen sınırlar içinde taraflarca serbestçe kararlaştırılarak belirlenmesini hükme bağlamıştır. Ayrıca Nizamname, ulusal bayram, genel tatil ve hafta tatili günlerinde yapılan çalışmaların ücretinin de %50 artırılarak ödenmesini öngörmüştür. Bugün bile birçok Avrupa ülkesinde (İspanya, Belçika, Avusturya dışındaki ülkelerde) ulaşılamayan bu fazla mesai ücretlerinin⁴⁰, bu dönemde henüz hafta tatillerinin de ücretsiz olduğu düşünülecek olursa, ne derece önemli bir sosyal politika düzenlemesi ile karşı karşıya olduğumuz kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

Nitekim, işçilere çalışılmayan hafta tatili ve genel tatil günlerinde, tam değil, yarım ücret ödenmesi için 1952 yılını beklemek gerekmiştir. Bu yarım ücretin tam ücrete çıkarılması ise, ancak 1956 yılında mümkün olabilmıştır (8.6.1956 gün ve 6734 sayılı kanun).

d- Çalışma Süreleri ve Sağlık Kuralları Bakımından Ancak 8 Saat Çalışması Gereken İşler

1936 İş Kanunu çalışma süreleri bakımından da uzun süre yürürlükteki mevzuatımıza kaynaklık etmiştir. Kanuna göre, genel olarak çalışma süresi haftada en çok 48 saattir. Bu süre, Cumartesi günleri saat 13.00'de kapanması mecburi işlerde günde en çok 9 saati, Cumartesi günleri saat 13.00'den sonra dahi işlemesi caiz işyerlerinde ise

⁴⁰Örnekler için bkz. Gümrük Birliğinin Sosyo-Ekonomik Etkileri ve Türk Çalışma Hayatı, TİSK, No:143, Ankara, Mayıs-1995, s.60

günde en çok 8 saati geçmemek koşulu ile haftanın diğer günlerine bölünür. Günümüzde 45 saate indirilen (29.7.1983 g. ve 2869 s.k.)⁴¹ haftalık çalışma süreleriyle ilgili 1936 İş Kanununun bu hükümlerinin, bugün bile Almanya, İrlanda, İtalya, Hollanda gibi ülkelerin 48 saatlik yasal haftalık iş süresi uygulamaları karşısında⁴² ne derece ileri hükümler olduğu kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

Ayrıca, bu konuda 1936 İş Kanunu sağlık kuralları bakımından günde ancak 8 saat veya daha az çalışması gereken işlerin 1937 sonuna kadar çıkarılacak bir nizamname ile belirlenmesini öngörmüştür. Nitekim, günde ancak 8 Saat veya Daha Az Çalışması İcap Eden İşler Hakkında Nizamname, 6.11.1940 tarihinde kabul edilerek 12.2.1941 yılında yürürlüğe girmiştir. Nizamnamede kurşun ve arsenik işleri, cam sanayii işleri, civa sanayii işleri, çimento sanayii işleri, havagazı ve kok fabrikasındaki işler ayrı ayrı sınıflandırılarak bu başlıklar altında düzenlendi. Bunun gibi, 1936 kanununun 55. ve 56. maddeleri ile Umumi Hıfzıssıhha Kanununun 179.madde hükümleri uyarınca, 5.9.1941 tarihinde "İşçilerin Sağlığını Koruma ve İş Emniyeti Nizamnamesi" de kabul edildi.

e- Sosyal Güvenliğe İlişkin Hükümler

Günümüz sigorta kollarına kaynaklık eden hükümler de ilk olarak 1936 tarihli İş Kanununda kabul edilmiştir. Gerçekten, kanunun 25.maddesinde doğumdan önce ve sonra üçer hafta süreyle çalışması yasaklanan kadın işçilerin bu süreleri, doktor raporu ile altışar haftaya kadar çıkarılabiliyordu. Üstelik, işveren bu süre içinde kadın işçinin ücretinin yarısını ödemekle yükümlü tutuluyordu. Henüz analık sigortasının bulunmadığı bu dönemde yarım ücretli doğum izinleri önemli bir sosyal politika önlemi sayılmak gerekir. Sonra, 1936 kanununun, 100, 101 ve 107. maddeleri bazı sigorta kollarını düzenliyordu. Buna göre, iş hayatında iş kazalarıyla mesleki hastalıklar; analık, ihtiyarlık, işten kalma, hastalık ve ölüm hallerine karşı yapılacak sosyal yardımlar, devlet tarafından tanzim ve idare edilecekti (md.100). Bu görevin yerine getirilmesi amacıyla, "devlet müessesesi" olarak bir "İşçi Sigorta İdaresi" kurulacaktı. Ayrıca, işçiler işyerlerine alınmalarıyla birlikte "kendiliğinden sigortalı" oluyorlar; sigortalı hak ve yükümlülüğünden kurtulamıyorlardı (md.101). Zorunlu sigorta sistemini benimseyen bu hükümler çerçevesinde, İşçi Sigorta İdaresi öncelikle iş kazalarıyla meslek hastalıkları ve analık sigortalarını gerçekleştirecekti (md.107).

IV- SONUÇ

Başından bu yana yaptığımız açıklamalardan da anlaşılacağı gibi, çalışma hayatının düzenlenmesine ilişkin ilk yasaların çıkarıldığı ATATÜRK döneminde, Batı ülkelerinde görülen ve sanayi devrimi ile birlikte doğup gelişerek toplum hayatında

⁴¹Geniş bilgi için bkz: F.DEMİR, İş Hukuku... ,s.141 vd.

⁴²TİSK, s.61

birçok tahribata yol açmış bulunan işçi hareketlerine rastlanmamıştır. Bir başka deyişle, ülkemizdeki sosyal mevzuatın doğmasında ve gelişmesinde hükümet yetkilileri basiretli (ileri görüşlü) davranmışlar, özellikle 1932'lerden sonra yavaş bir hızla da olsa gelişmekte olan sanayi hayatına paralel olarak ve Batı ülkelerinde sanayi devrimi ile birlikte doğmuş bulunan ve birçok sosyal huzursuzluklara daha sonra sebep olmuş hadiselerin memleketimizde de tekrürünü önlemek maksadıyla, kendiliklerinden çalışma hayatının ve şartlarının düzenlenmesi gerekliliğine inanmışlardır⁴³.

Nitekim, 1932 Eylülünde İktisat Vekilliğine getirilen Mahmut Celal (BAYAR) Bey'in çalışma hayatına ilişkin açıklamaları, bu inancın açık bir belirtisidir: "Umumi İktisat işlerinde gayemiz her sınıf halkın menfaatlerini mütevazin (birbirine uygun) olarak yürütmektir. Say (emek) ile sermaye arasında ahenk vücuda getireceğiz. İş Kanunu bunları temin edecek ve bu sayede çok mühim bir esas olan maliyet fiyatlarının istikrarına her zaman için imkan bahşetmiş olacaktır. Bu nedenle İş Kanunu Meclisin bu devresinde mutlaka çıkarılacaktır. Sanayiinin her kahra tahammül gösteren fedakar ve gayretli amelesini düşünmek zamanı çoktan gelmiştir"⁴⁴. 1932 tasarısının geri çekilerek 1934 tasarısının meclise sunulmasında ve 1936 yılında yasalaşarak 1937 yılında yürürlüğe girmesinde, bu anlayışın büyük payı olduğuna kuşku yoktur.

Öte yandan, 1936 İş Kanununun en önemli özelliği, bir "Sosyal Gelişme Vaadleri Kanunu" olmasıdır. Gerçekten bu kanun, sadece zamanının çalışma hayatını düzenlemekle kalmamış, aynı zamanda sosyal sigortaların kurulmasını, iş ve işçi bulma faaliyetinin bir kamu hizmeti olarak ele alınmasını, ve birçok uygulama tüzüklerinin hazırlanmasını karara bağlamış bulunmakta idi. Ancak, kanunun yürürlüğe girmesinden kısa bir süre sonra başlayan İkinci Dünya Savaşının yarattığı anormal şartlar, bu vaadlerin yerine getirilmesini engellemiştir. Tam aksine, Milli Koruma Kanunu (1940) ile İş Kanununun birçok hükümlerini askıya almak mümkün olmuştur. 1938-1945 yılları arasında süren savaş sona erince, İş Kanununda öngörülen sosyal gelişme vaadleri yerine getirilmeye başlanmıştır. İşte bu nedenle, 1945 yılından günümüze kadar uzanan çalışma hayatındaki sosyal mevzuatın hızlı gelişmesinde, kuşkusuz bizzat 1936 İş Kanununun öngördüğü vaatlerin yerine getirilmesinin önemli katkıları da olmuştur⁴⁵.

⁴³C.TALAS, s.195

⁴⁴M.GÜLMEZ, s.241

⁴⁵C.TALAS, s.212

BİBLİYOGRAFYA

- A.F.BAŞGİL, Türk İşçi Hukukuna Giriş, Ankara, 1936
- A.İZVEREN, Atatürk'ün Sosyal Dehası ve Bundan Oluşan Cumhuriyetin Sosyal Hukuk Felsefesi, Çalışma Bakanlığı, 50.Yılda çalışma Hayatımız, Ankara, 1973
- Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri II, Ankara, 1961
- C.TALAS, Cumhuriyet Döneminde Sosyal Politika, Cumhuriyetin 50.Yılında Türkiye'de Sanayileşme ve Sorunları Semineri, Ankara, 1975
- C.TALAS, Türkiye'de Ekonomik ve Toplumsal Gelişmenin 50.Yılı, DİE, Ankara, 1973
- F.DEMİR, İş Hukuku ve Uygulaması, 4. Baskı, İzmir, 2005
- F.DEMİR, Anayasa hukukuna Giriş, 5.Baskı, İzmir, 1998
- F.DEMİR, 50.Yılında 3008 Sayılı İş Kanununun Amacı, Karakteri, Özellikleri ve Bugüne Kadar Gösterdiği Gelişim Tablosu, İİBF Dergisi, Cilt:2, Sayı:1, İzmir, 1987
- G.ÖKÇÜN, Türkiye İktisat Kongresi, Ankara, 1968
- Gümrük Birliğinin Sosyo-Ekonomik Etkileri ve Türk Çalışma Hayatı, TİSK, No:143, Ankara, Mayıs-1995
- K.TUNÇOMAĞ, Türk İş Hukuku I, İstanbul, 1975
- M.A.AYSAN, Atatürk'ün Ekonomi Politikası, İstanbul, 1980
- M.GÜLMEZ, Türkiye'de Çalışma İlişkileri, 1936 Öncesi, Ankara, 1983
- M.Vassaf TOLGA, İş Hukuku, İstanbul, 1958
- S.AĞAOĞLU-S.HÜDAİOĞLU; Türkiye İş Hukuku, İş Hukuku Tarihi, 1938
- T.CENTEL, Atatürk Dönemi Çalışma Politikası, HFM, Ayrı Basım, İstanbul, 1982
- Y.ÜLKEN, Atatürk ve İktisat, Ankara, 1981