

# Demokrat Parti Döneminde Bireysel Çalışma İlişkilerine Yönelik Hukuksal Düzenleme ve Uygulamalar<sup>(\*)</sup>

Ahmet MAKAL<sup>(\*\*)</sup>

## A. Giriş

Türkiye’de çalışma ilişkileri alanına yönelik hukuksal düzenlemeler bireysel ilişkilerden başlamış, işçi-işveren ilişkilerinin gelişmesine ve toplulaşmasına koşut olarak toplu ilişkilere yayılmıştır. Bu alandaki evrensel gelişim çizgisiyle de uyumlu olan ve Osmanlı İmparatorluğu döneminden başlayan süreç, Cumhuriyet döneminde de sürmüştür. Daha Kurtuluş Savaşı devam ederken, dönemin kendine özgü koşullarında sadece bir tek bölge ve faaliyet alanı ile ilgili olarak 1921 tarihli Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun çıkarılmıştır. Cumhuriyetin ilanından sonraki dönemde de yasalaştırma çalışmaları devam etmiş; 1924 tarihli Hafta Tatili Kanunu, 1926 tarihli Borçlar Kanunu, 1930 tarihli Umumi Hıfzısıhha Kanunu ve 1935 tarihli Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Kanunu, bu alandaki temel yasalar olmuştur. Bütüncül olmaktan uzak olan bu yasalar da, bireysel çalışma ilişkilerinin belirli yönleriyle ilgili sınırlı düzenlemeler yapmışlardır.<sup>1</sup>

Ancak, Türkiye’nin iktisadi ve sosyal gelişme süreci, zaman içerisinde daha kapsayıcı düzenlemelere gidilmesini zorunlu kılmıştır. Özellikle dev-

---

(\*) Yazımız, ağırlıklı olarak, Türkiye’de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1946-1963 adlı kitabımızın dördüncü bölümünü esas almaktadır.

(\*\*) Prof. Dr., A.Ü. SBF ÇEEİ Bölümü.

<sup>1</sup> Bu düzenlemeler konusunda geniş bilgi için bakınız, Gülmez, 1991, ss.279-296; Makal, 1999, ss.333-353.

letçi iktisat politikalarının izlendiği 1930'lu yıllarda, sanayileşme sürecinin sermaye yanında işgücü açısından da düzenlenmesi zorunlu olmuş; üretimin artırılması ve düzenlenmesi gerekliliği, bunun bir aracı olarak koruyucu sosyal politika önlemlerine başvurulması sonucunu doğurmuştur. Dönem içerisinde egemen olan ve sosyal dayanışmacı bir temelde yükselen halkçılık anlayışı ve paternalizm de bu düzenlemeler üzerinde etkili olmuştur.<sup>2</sup> Bu süreç, içsel etmenler yanında dışsal dinamikler tarafından da etkilenmiş; çalışma yaşamının uluslararası normlarına yaklaşma gerekliliği, alanın bütüncül bir biçimde düzenlenmesine katkıda bulunmuştur. Süreç, 1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanunu'yla zirveye ulaşmış, toplu ilişkiler yanında bireysel çalışma ilişkilerinin temel konularını kapsayan genel bir düzenlemeye gidilmiştir. Kapsama, düzenlemelerin içeriğine ve uygulamaya ilişkin geniş sınırlama ve aksaklıklar bir tarafta tutulursa, Türkiye tarihinde çalışma ilişkilerinin bütüncül bir biçimde ilk defa İş Kanunu ile düzenlendiği söylenebilir.

Ancak, bu gelişme sürecinde, özellikle bireysel çalışma ilişkileri alanında yasal düzenlemelerle işçileri koruyucu önlemler alınırken; toplu iş ilişkileri alanında otoriter önlemler getirildiği, iş mücadelesi araçları olarak grev ve lokavt yasaklanırken, iş uyuşmazlıklarının çözümünün zorunlu tahkim sistemiyle devletçe üstlenildiği görülmektedir. İş Kanunu sendikalardan söz etmezken, 1938 tarihli *Cemiyetler Kanunu* "sınıf esasına veya adına dayalı" cemiyetlerin kurulmasını yasaklayarak, sendikal oluşumu hukuksal düzlemde de olanaksız hale getirmiştir. Bireysel ilişkiler alanında koruyucu düzenlemeler yapılırken, toplu iş ilişkileri alanında otoriter uygulamalara gidilmesi ise sadece bu döneme özgü olmayıp, Türkiye çalışma ilişkilerinin birçok döneminde gözlenen bir olgudur.

Türkiye'de bireysel çalışma ilişkileri alanına yönelik hukuksal düzenlemelerin, İkinci Dünya Savaşı sonrası yıllarda ve özellikle Demokrat Parti'nin iktidarda olduğu 1950 sonrası dönemde giderek hızlandığı görülmektedir. Dönem içerisinde, kapsam itibarıyla birçok sınırlamaya sahip olan İş Kanunu'nda değişiklikler yapılarak kapsam genişletilmekte, yasa kapsamı dışında kalan çalışanlardan bir bölümü de değişik faaliyet kollarına yönelik olarak çıkarılan *Basın ve Deniz İş Kanunlarının* kapsamına alınmaktadır. Bunların dışında da, çalışma yaşamının değişik yönlerine ilişkin düzenlemeler yapan yeni yasalar çıkarılmakta, çeşitli tüzük, yönetmelik ve kararna-

<sup>2</sup> Dönemi bu bağlantılar açısından değerlendiren bir çalışma için bakınız, Makal, 2002(b).

meler Türkiye’de bir iş kodunun oluşmasına katkıda bulunurken; sosyal güvenlik alanında da önemli gelişmeler sağlanmaktadır.

Bu gelişmelerin dinamiği, çok sayıda iktisadi, sosyal ve siyasi etmenle bağlantılıdır. Bu dönemde ulusal gelirden, 1954 sonrasında yaşanan görece iktisadi daralmaya karşın, önemli artışlar sağlanmaktadır. 1948-1960 döneminde GSMH’deki artış oranı % 91, kişi başına gelirdeki artış oranı ise % 39’dur.<sup>3</sup> Bu artışla birlikte, GSMH’nin sektörel dağılımı da, sanayi kesimi lehine, tarım kesimi aleyhine değişmekte; milli gelir içerisinde tarımın payı 1948’de % 53 iken 1961’de % 42’ye düşmekte, aynı yıllar için sanayinin payı % 14’ten % 23’e yükselmektedir.<sup>4</sup> Buna koşut olarak, istihdamın sektörel dağılımı da değişmekte; tarımın payı 1944’te % 86.5 iken 1960’ta % 74.8’e düşmekte, sanayinin payı % 8.3’ten % 11.5’e yükselmektedir.<sup>5</sup> Gelişim sürecine çalışma ilişkileri açısından bakıldığında, işgücünün statü dağılımı açısından da önemli değişimler geçirdiği ve ücretlilerin sayısının artarak 1960 yılında 2 437 137’ye ve faal nüfus içindeki payının da % 18.76’ya yükseldiği görülmektedir.<sup>6</sup> Ücretlilerin sayısı ve faal nüfusa oranı artarken, İş Kanunu kapsamına giren ücretlilerin sayısı da artmaktadır. 1947-1960 döneminde İş Kanunu’na tabi işçi sayısı % 185 oranında artarak 289 147’den 824 881’e yükselirken,<sup>7</sup> toplam ücretlilere oranı da % 33.85’i bulmaktadır.<sup>8</sup> Bu nicel gelişmeler yanında, ücretli işgücü zaman içerisinde nitel açıdan da tedrici bir dönüşüm geçirmekte ve eski dönemlerin "köylü-işçi" tipi, yerini sürekliliğe dayanan yeni bir işçi tipine bırakmaktadır.<sup>9</sup>

Çalışma ilişkileri alanının gelişmesi, reel ya da potansiyel yeni sorunlara yol açmakta, işçi-işveren ilişkilerinin değişik yönleri itibariyle düzenlenmesini zorunlu kılmaktadır. İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde gelişen uluslararası ilişkiler ve Türkiye’nin dünyada kendine yeni bir yer bulma kaygısı, çalışma yaşamının uluslararası normlarına yaklaşma ihtiyacını artırmakta, batıda savaş sonrası dönemde yoğunlaşan sosyal politikalar ve bunun bir parçası olarak sosyal güvenlik akımı da, bu eğilimi güçlendirmektedir.

Bu dönemde, iktisadi açıdan bakıldığında, belirli yıllar dışında sağlanan

<sup>3</sup> Makal, 2002 (c), s.88.

<sup>4</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, 1963, s.9, Tablo 9.

<sup>5</sup> Bulutay, 1995, s.189, Tablo 7.1.

<sup>6</sup> Devlet İstatistik Enstitüsü, 1964, s.311, Tablo 42.

<sup>7</sup> Çalışma Bakanlığı, 1978, ss.146-147.

<sup>8</sup> Makal, 2002(c), s.155, Tablo XIV.

<sup>9</sup> Konuya ilişkin kapsamlı değerlendirmeler için bakınız, Makal, 2002(c), ss.109-117.

büyüme, kuşkusuz bireysel hakların daha geniş tutulabilmesini olanaklı kılmaktadır. Siyasi açıdan bakıldığında, çok partili yaşamın kendine özgü dinamiği, sağlanan haklar ve gelişmeler üzerinde pekiştirici bir etki yapmaktadır. Tüm sınırlılıklarına karşın, tek partili dönemden çok partili döneme geçiş; otoriter çizginin daha yumuşak ve ince tutulması sonucunu doğururken, bireysel hakların gelişimine katkıda bulunmaktadır. Çok partili yaşama geçilmiş olması "..parlamenter rejimin gereği olarak geniş halk kitlelerinin toplum sahnesinde, artık seyirci değil, aktörler olarak yer alması sonucunu doğurmuştur. Siyasi iktidarlar, bu tarihten sonra, en azından seçimden seçime, işçi, köylü, esnaf gibi kalabalık halk kesimlerinin ekonomik ve sosyal isteklerini dikkate almak, bunlara şu veya bu biçimde yanıt vermek zorunda kalacaklardır."<sup>10</sup> Daha önceki dönemlerden farklı olarak, artık oy hakkına sahip olan ve bu hakkını seçimden seçime iki rakip parti arasında kullanan geniş halk yığınlarının oy gücü, bölüşüm politikalarında ve sosyal politikalarda *popülizm* olarak nitelendirilebilecek uygulamaların varlık kazanması üzerinde etkili olmaktadır.<sup>11</sup> Programında ekonomik ve sosyal haklara geniş yer vermiş olan Demokrat Parti, çok partili siyasal yaşam koşullarında, bu kesimlerin çıkarlarını da göz önüne alan popülist politikalar izleyecek ve koşulların uygun olduğu dönemlerde tüm kesimleri tatmin etmeye yönelecektir. *İşçilere Hafta Tatili ve Genel Tatil Günlerinde Ücret Ödenmesi Hakkında Kanun ve Öğle Dinlenmesi Kanunu* gibi bazı yasaların hemen seçim öncelerinde çıkarılmış olması, bu etkiyi açık biçimde ortaya koymaktadır. Dönem içerisinde toplu iş ilişkileri alanında yaşanan olumsuz gelişmeler nasıl Türk demokrasisinin eksikliklerini yansıtıyorsa, bireysel iş ilişkileri alanında yaşanan gelişmeler de, bizatihi çok partili yaşama geçişin bağımlı çalışanlar açısından getirdiği kazanımlara tekabül etmektedir.

Çalışma ilişkilerinin bireysel ve toplu yönleri arasında daha önceki dönem için kurmuş olduğumuz ilginç bağlantı, bu dönem açısından da geçerlidir. Bireysel alandaki gelişmelere karşın, dönem, toplu iş ilişkileri ve onun bir parçası olarak sendikal faaliyetler ile çalışma koşullarının belirlenmesinde sendikal örgütlerin rolü açısından parlak bir dönem değildir. 1946 yılında *Cemiyetler Kanunu*'nda yapılan değişiklikle sendikaların kurulması olanaklı hale gelmekle ve 1947 yılında çıkarılan 5018 sayılı *İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun*'la sendikaların faaliyetleri düzenlenmiş olmakla birlikte; henüz doğuş aşamasında bulunan, örgüt-

<sup>10</sup> Boratav, 1990, s.73.

<sup>11</sup> Demokrat Parti'nin popülizm kavramı çerçevesinde değerlendirilmesi konusunda bakınız, Sunar, 1985.

lenme ve kendilerini kabul ettirebilme çabası içerisindeki sendikalar, yasal ve yasal olmayan sınırlamalarla, baskılarla karşılaşmaktadırlar. Grev-lokavt yasaklığı ve zorunlu tahkim sistemi ile toplu çalışma ilişkilerinin kotarılmamasını devlete ihale eden İş Kanunu ile devletin vesayeti altında bir sendikal yaşamı amaçlayan Sendikalar Kanunu'nun çizdiği alan, uygulama ile de kontrol altında tutulmaya çalışılmaktadır.<sup>12</sup> 1956 tarihli *Toplantılar ve Gösteri Yürüyüşleri Hakkında Kanun* örneğinde olduğu gibi, cemiyetlerin faaliyetlerini sınırlandırıcı yasalastırma çalışmaları da sürmektedir. Ancak, kanımızca Demokrat Parti döneminin sadece toplu ilişkiler alanındaki gelişmelerle değerlendirilmesi yanlış olacaktır ve bu olumsuzluklara karşılık, 1950-1960 döneminde, toplu iş ilişkilerinin kurumları atlanarak, bireysel iş ilişkileri alanında yasalastırma yoluyla birçok ileri düzenleme yapılmaktadır.

Çalışmamızda, dinamiklerini ana çizgileri ile belirlemeye çalıştığımız bu gelişim sürecinde, Demokrat Parti döneminde bireysel çalışma ilişkilerine yönelik olarak yapılan hukuksal düzenlemeleri değerlendiriyoruz. Değerlendirmelerimiz, bu düzenlemelerin hukuksal yönleri yanında, oluşumlarına yol açan sosyoekonomik ve siyasal etmenleri tarihsel bir perspektifle incelemeye yöneliktir. Çalışmamızda, bu hukuksal düzenlemelere ilişkin uygulama sorunlarına da geniş yer verilmekte ve değerlendirmelerimiz, geniş ampirik malzeme ile desteklenmektedir. 1950 yılının başlarında henüz Cumhuriyet Halk Partisi iktidardayken çıkarılan İş Mahkemeleri Kanunu ile İş Kanunu'nda yapılan değişiklikler; Demokrat Parti'nin muhalefet dönemine rastlamakla birlikte, bu partinin ve çok partili siyasal yaşamın etkilerini taşıyor olmaları ve uygulama itibarıyla daha sonraki dönemlere sarkmaları nedeniyle çalışmamıza dahil edilmektedir.<sup>13</sup> İş Kanunu değişiklikleri ise bireysel ve toplu yönleriyle bir bütün oluşturdukları ve işçi temsilcilerinin durumuna ilişkin düzenleme örneğinde olduğu gibi, bunları birbirinden ayırmak mümkün olmadığı için; toplu iş ilişkileri alanına yönelik düzenlemeleri itibarıyla de ele alınmaktadır. Buna karşılık, çalışmamızın hacmini daha fazla artırmamak kaygısıyla, başka çalışmalarımızda kapsamlı biçimde değerlendirmiş olduğumuz asgari ücret ve sosyal güvenlik konularını kapsam dışında tutuyoruz.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Sendikalar Kanunu'nun düzenlemeleri konusunda bakınız, Makal, 2002(c), ss.223-243.

<sup>13</sup> Aynı nedenlerle, Demokrat Parti iktidarının hemen öncesindeki yıllarda çıkarılan birkaç tüzük, yönetmelik ve Bakanlar Kurulu kararı da ilgili listelerde belirtilmektedir.

<sup>14</sup> Dönem içerisinde sosyal güvenlik alanındaki gelişmeler konusunda bakınız, Makal 2002(a); Makal 2002(c), ss.383-398; asgari ücrete ilişkin gelişmeler konusunda bakınız, Makal, 2002(c), ss.492-504.

## B. İş Kanunu'na İlişkin Gelişmeler

### 1. İş Kanunu'nun kapsamında genişleme

1936 tarihli İş Kanunu'nun kapsam açısından ciddi sınırlamaları bulunuyordu. Bunlardan birincisi, işçi *niteliği* açısından yapılan sınırlamaydı. Yasanın 1. maddesine göre işçi "Bir iş akti dolayısıyla başka bir şahsın işyerinde bedenen veyahut bedenen ve fikren çalışan kimse" olarak tanımlanmaktaydı. Bunun sonucu olarak ise bir işverene tabi olarak sadece fikren çalışanlar yasanın kapsamı dışında kalmaktaydılar.<sup>15</sup> Bir diğer sınırlama *işçi sayısına* ilişkindi. Yasanın 2. maddesinin A fıkrasında yapılan düzenlemeyle, bu açıdan da bir sınırlama yapılmakta ve yasanın kapsamına "mahiyeti itibariyle yolunda işleyebilmesi için günde en az on işçi çalıştırmayı icabet-tiren" işyerleri ve buralarda çalışan işçilerle bunların işverenleri alınmaktaydı. Bir başka sınırlama ise *faaliyet alanlarına* ilişkindi. Yasanın 2. maddesinin Ç fıkrasında "Çiftçilik, deniz ve hava işleriyle bir ailenin fertleri veya yakın akrabası bir araya toplanarak ve aralarına dışardan başka işçiler katılmayarak ev içinde yapılan işlere bu kanun hükümleri şamil değildir." biçiminde bir düzenleme ile maddede adı geçen faaliyet alanları İş Kanunu'nun kapsamı dışında bırakılmaktaydı.

1950'li yıllarda İş Kanunu'nun kapsamında; *yasal düzenlemeler, idari düzenlemeler ve yargı kararları* yoluyla genişlemeler sağlandı. Yasal düzenlemelerle İş Kanunu'nda faaliyet alanları itibariyle genişlemeler yaratıldı. 25 Ocak 1950 tarihli ve 5518 sayılı kanunla, 2. maddenin Ç fıkrasında kapsam dışı bırakılan "çiftçilik, deniz ve hava işleriyle aile içinde yürütülen işler" bağlamında *deniz ve hava işleri yerine deniz ve hava nakliyatı; çiftçilik yerine tarım işleri* ikame edildi. Ayrıca, bunlardan hangi faaliyetlerin İş Kanunu'na tabi olacağı belirtilerek ve istisnalar daraltılarak bir kapsam genişlemesi sağlandı.<sup>16</sup> Daha sonra 1952 yılında çıkarılan 5953 sayılı *Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanun* (Basın-İş Kanunu)<sup>17</sup> ve 1954 yılında çıkarılan 6379 sayılı *Deniz İş Kanunu*<sup>18</sup> ile bu kesimlerde çalışanlar bu kanunlar kapsamına alındı.

Buna ilave olarak, İş Kanunu'nun kapsamı, yasanın yürürlükte kaldığı

<sup>15</sup> Saymen, 1954(b), ss.254-255.

<sup>16</sup> Kabul tarihi:25.1.1950, Resmi Gazete:31.1.1950, Sayı:7420. Bu düzenleme hakkında bakınız, Saymen, 1954(b), s.31.

<sup>17</sup> Kabul tarihi:13.6.1952, Resmi Gazete:20.6.1952, Sayı:8140.

<sup>18</sup> Kabul tarihi:10.3.1954, Resmi Gazete:20.3.1954, Sayı:8663.

dönem içerisinde yargı yoluyla da genişlemelere uğradı.<sup>19</sup> Ayrıca, çıkarılan teşmil kararnameleriyle 50 000'den fazla nüfuslu yerleşim birimlerinde bazı işkollarında 4-9 işçi çalıştıran işyerleri de kanun kapsamına alındı.<sup>20</sup>

## 2. İş Kanunu'nda yapılan diğer değişiklikler

1950'li yıllarda İş Kanunu'nda, kapsam genişlemesine yönelik olanlar dışında da önemli değişiklikler gerçekleştirildi. Bunların en önemlileri Cumhuriyet Halk Partisi döneminde 25.1.1950 tarihli ve 5518 sayılı yasayla<sup>21</sup> ve Demokrat Parti döneminde 2.3.1954 tarihli ve 6298 sayılı yasayla yapılan değişikliklerdir.<sup>22</sup> Özellikle 5518 sayılı yasayla, İş Kanunu'nun bireysel ve toplu iş ilişkilerine yönelik birçok maddesine ilişkin kapsamlı değişiklikler yapıldı. Bunlar arasında işçi sağlığı ve iş güvenliğine ilişkin önlemlerin artırılması, işçinin hizmet akdinin feshinde ihbar önelllerinin artırılması, çalışma süresi içerisindeki dinlenme sürelerinin artırılması gibi önemli düzenlemeler bulunmaktadır. Toplu iş ilişkileri açısından ise işçi temsilcileri yanında sendikalara da iş ihtilafı çıkarma yetkisinin verilmesi ve işçi temsilcilerine hukuki güvence sağlanması hususları özellikle önemlidir. Bu konulara ilişkin sorunlar uygulamanın başından beri bilindiği ve yoğun bir biçimde yaşandığı halde, değişiklikler için 1950'li yılların beklenmesi ve bu arada 1947'de Sendikalar Kanunu çıkarılırken İş Kanunu'nda bir değişiklik yapılarak sendikalara iş ihtilafı çıkarma yetkisinin tanınmaması; sendikal örgütlenmenin varlığına karşın, iş ihtilafı çıkarma yetkisinin sadece işçi temsilcilerine ait olmakta devam etmesi şaşırtıcıdır. Cumhuriyet Halk Partisi, ancak çok partili hayata geçiş ile Demokrat Parti'nin rekabeti ve geniş toplum kesimleri nezdinde ilgi görmesi karşısında bu değişikliğe razı olmak durumunda kalmış olmalıdır.

5518 sayılı yasanın işçi sendikalarına *toplulukla iş ihtilafları* çıkarma yetkisi veren düzenlemesi şöyleydi: "Bir işyerinde işçilerin çokluğunu ihtiva eden her sendika o işyerindeki umum işçi sayısının 10 kişiden az olmak üzere 5'de biri kadar işçinin yazılı isteği üzerine işyerinin işvereni ile toplulukla iş uyuşmazlığı çıkarabilir. Bu uyuşmazlık hakkında toplulukla iş uyuşmazlığına ilişkin hükümler uygulanır." Bu değişiklik, sendikaların iş

<sup>19</sup> Kabul tarihi: 10.3.1954, Resmi Gazete: 20.3.1954, Sayı: 8663.

<sup>20</sup> Bu kararnameler az aşağıda ele alınmaktadır.

<sup>21</sup> İş Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun. Kabul tarihi: 25.1.1950, Resmi Gazete: 31.1.1950, Sayı: 7420.

<sup>22</sup> Kabul tarihi: 2.3.1954, Resmi Gazete: 8.3.1954, Sayı: 8652.

ihtilafları yolu ile, başta ücret olmak üzere çalışma koşullarının belirlenmesi üzerindeki etkisini artırmıştır.<sup>23</sup>

Yasanın getirdiği bir başka önemli değişiklik, işçi temsilcilerine hukuki güvence sağlanmasıydı. Değişiklik öncesinde, "toplulukla iş uyuşmazlıklarının yükünü taşıyan işçi temsilcileri akdin feshi ihbarı bakımından hiçbir kanuni teminata sahip" değillerdi.<sup>24</sup> İşçi temsilcilerinin durumu, 1950'li yıllarda Çalışma Bakanlığı'nda Çalışma Umum Müdür Muavini olarak görev yapan Ekmel Onbulak tarafından, bakanlığın resmi yayın organında değişik boyutları itibariyle şöyle ifade edilmekteydi:<sup>25</sup>

"Mümessil işçiliğin herhangi bir himayeden mahrum olduğu zamanlarda bu akibet bir çok mümessil işçileri beklemiş ve onları işlerinden güçlerinden etmiş ve hattâ bazı ahvalde, diğer işverenler üzerinde de antipati uyardırılmış olmaları sebebiyle, bunların diyar değiştirmek zorunda bile kaldıkları görülmüştür. Bu akibet karşısında ise ya hiç bir işçi mümessil olmak istemiyor veya arkadaşlarının itimadını kazandığı için ısrarla seçilen bir işçi işsiz kalmayı göze alarak gücünün yettiği kadar vazifesini yapıyor veya işini feda edecek durumda değilse, işverenin amaline uyararak işçi arkadaşlarına hiyanet etmek ve bu sefer de onların sevgi ve itimadını kaybetmek durumuna düşüyordu. Bu şartlar altında hakikî veçhe, mahiyet ve ciddiyetini kaybeden mümessil işçiliğe zamanla işverenin tam mânasiyle tarafları ve adamı olan işçilerin getirildiği de sık sık görülmekte idi."<sup>26</sup>

Yasada yapılan değişikliklerle, uygulamada diğer sorunlar yanında işlerini kaybetme tehlikesi yaşayan işçi temsilcilerine kısmi bir güvence sağlanmış, işten çıkarılmaları karşısında bölge çalışma müdürlüğünün uzlaştırma teşebbüsünden sonra, sorunun İl Hakem Kurulu'na tevdi edileceği ve kurulun kararlarının kesin olduğu karara bağlanmıştı.<sup>27</sup> İşçinin sendikaya üye olma-

<sup>23</sup> Toplulukla iş ihtilafları ve ücret üzerindeki etkileri konusunda bakınız, Makal, 2002(c), ss.504-514.

<sup>24</sup> Tuna, 1966-1967, s.42.

<sup>25</sup> Onbulak, 1953(a), s.105. Bakanlık örgütünden bir iş müfettişinin saptamaları da aynı doğrultudadır. Bakınız, Coşkundeniz, 1952, s.67.

<sup>26</sup> Konuya ilişkin olarak, daha önceki yıllar uygulamasından çok sayıda örnek verilebilir. Örneğin, Adana'da 215 işçinin açtığı tekbaşlı iş ihtilafında, sendika tarafından yapılan açıklamada, "işçi mümessillerinin de işvereni tuttuğu ve işçi arasında aksi bir propaganda" yaptıkları belirtilmekteydi. Bakınız, İşçi Sesi, 20.7.1949. Bir İş Uyuşmazlıkları Yüksek Hakem Kurulu kararında da, uyuşmazlığın "bir fabrikada çalışan işçilerden 120 sinin; Mümessil işçilerle işveren arasında ücretlere yapılması kararlaştırılan % 8 zammı" kabul etmemeleri üzerine çıktığı belirtilmektedir. Bakınız, 24.5.1946 tarihli İstanbul'da Anadolu Çimentoları T.A.Ş. Kartal Fabrikasıyla işçileri arasında çıkan iş ihtilâfının kotarılması hakkındaki İş Uyuşmazlıkları Yüksek Hakem Kurulu Kararı; Resmi Gazete:11.6.1946, Sayı:6330.

<sup>27</sup> Madde 78/B.



sı, şikâyet mercilerine başvurması, fesih hakkının kötüye kullanıldığını gösteren diğer durumlar yanında; temsilcilik ödevlerinin icaplarını yapması durumunda işinden çıkartılması durumunda da, önellere ait ücretlerin üç mislinin tazminat olarak ödeneceği hükme bağlanmıştı.<sup>28</sup> İlgili *İş Uyuşmazlıklarını Uzlaştırma ve Tahkim Tüzüğü* de 30.11.1951 tarihinde çıkarıldı. 25.5.1959 tarihli ayrı bir yasa ile getirilen değişiklikle de işçinin temsilcilik görevi nedeniyle işten çıkartılması durumunda; diğer haklar saklı kalmak kaydıyla, tazminat miktarı ücretinin bir yıllık tutarı olarak belirleniyordu.<sup>29</sup>

Yapılan değişikliklerin uygulamada etkisiz olduğu söylenemez.<sup>30</sup> Ancak, sorunları tümüyle çözdüğü de düşünülmemelidir. Değişiklik sonrasında da sorunlar kısmen sürmüş, işçi temsilcileri işten çıkarılmaya devam etmişti.<sup>31</sup> Örneğin, 1950-1953 döneminde İstanbul mensucat sanayiinde çıkarılan toplam 45 iş ihtilafından 29'u ücretlere, 16'sı da işçi temsilcilerinin işten çıkarılmasına ilişkindi.<sup>32</sup> İstanbul'da 1953 yılında İl Hakem Kurulu'na incelenen 121 iş ihtilafının 22'si işçi temsilcilerinin görevlerine son verilmesiyle ilgiliydi.<sup>33</sup> İşçi temsilcileri işten çıkarılma korkusu ile tahkim meka-

<sup>28</sup> Madde 13/Ç.

<sup>29</sup> Madde 1, 7285 numaralı *İş Kanununun 13 üncü maddesinin beşinci fıkrasının tadili hakkında kanun*. Kabul tarihi: 25.5.1959, Resmi Gazete:1.6.1959, Sayı:10219. Aynı tarihte 5018 sayılı yasaya eklenen maddelerle, sendikaya üye olma ya da sendikal faaliyetlerden dolayı işten çıkarılma durumunda da benzeri bir koruma sağlanmıştı.

<sup>30</sup> Hakem kurulları uyuşmazlık nedeniyle işten çıkarılan çok sayıda işçi mümessilini işe iade etmiştir. Bir örnek için bakınız, *İşçi Sesi*, 1.8.1950.

<sup>31</sup> Bir örnek için bakınız, *İşçi Haberleri*, 20.10.1953. Dönemin basın organlarında, bununla ilgili çok sayıda haber bulunmaktadır. Örneğin 22 Mayıs 1959'da İstanbul'da Rami'deki bir yünlü dokuma fabrikasında, işyeri temsilciliği seçiminde işverenin adayının karşısında yer alan işçi adayı ustabaşının işverence işten atılması üzerine 52 kadın işçi işyerini terk etmeden greve gitmişti. Bakınız, *Cumhuriyet*, 26.5.1959; *Vatan*, 23.5.1959. 14 Aralık 1959'da da Zeytinburnu'ndaki çimento fabrikasında, 56 işçi işyeri temsilcisinin görevinden alınıp başka yere nakledilmesi üzerine çalışmamayı kararlaştırmışlar, olaya müdahale eden polis 20 işçiyi gözaltına almıştı. Bakınız, *Cumhuriyet*, 15.12.1959; *Vatan*, 15.12.1959. İşçi temsilcileri dışında, iş ihtilafına katılan işçiler de işverenin olumsuz tepkilerine maruz kalmaktaydılar. Döneme ilişkin kaynaklarda, bunun çok sayıda örneğine rastlanmaktadır. Örneğin, *İşçi Sesi* gazetesinin 19.12.1949 tarihli nüshasında yer alan habere göre, Tarsus'taki Şadi Eliyeşil Fabrikası'nda işçilerin toplulukla iş ihtilafı çıkarmasının ardından 22 işçi sebepsiz yere işten çıkarılmıştır. *Cumhuriyet* gazetesinde 23.3.1956 tarihinde yer alan bir habere göre de "İzmir'de Şark Sanayi Fabrikası'nda işveren, 22 Mart 1956 tarihinde toplu iş ihtilafı çıkaran 20 işçisini işten çıkarmıştır. Fabrikanın lokavt yaptığı iddiasıyla Savcılıkça soruşturma başlatılmıştır."

<sup>32</sup> Zaim, 1956, s.333. Zaim bunu, "İşverenler tarafından işçi mümessillerinin büyük bir tazyik altında tutulması" olarak değerlendirmektedir.

<sup>33</sup> *Vatan*, 6.1.1954.

nizmasına müracaattan çekiniyorlardı.<sup>34</sup> Ayrıca, bu süreçten olumlu sonuç alınması da sorunları her zaman çözmüyordu.<sup>35</sup> Bunların yanı sıra, uygulamayla ilgili kamu makamlarından kaynaklanan sorunlar da bulunuyordu.<sup>36</sup>

5518 sayılı yasayla bu olumlu değişiklikler yapılırken, İş Kanunu'yla getirilmiş olan *otoriter* sistemin özüne dokunulmaması için çaba gösterildi ve uyuşmazlıkları çözmekle görevli hakem kurullarının yapısı sabit kaldı. İş uyuşmazlıklarının çözümünde zorunlu tahkim sistemini kabul eden İş Kanunu'na göre, toplulukla iş uyuşmazlıklarında işçi temsilcileriyle işverenler arasında anlaşma sağlanamaması durumunda, uyuşmazlık önce İl Hakem Kurullarına, daha sonra tarafların itirazları halinde ise Yüksek Hakem Kurulu'na gitmekte ve bu Kurul'un kararları kesinlik taşımaktaydı. "1936'dan beri geçerli olan ve en son aşamada yalnızca devlet temsilcilerinin yer aldığı bir organın bağlayıcı kararıyla uyuşmazlıkların kotarılmasını düzenleyen zorunlu hakem sisteminin ne yapısı, ne niteliğiyle ilgili bir değişiklik" yapıldı ve "zorunlu hakem sisteminin özüne ve oluşum biçimine dokunulmadı".<sup>37</sup> Oysa, İş Kanunu'nun hakem kurullarına verdiği belirleyici rol, bu kurulların yapısını ve bileşimini tartışma alanına getirmekteydi. Bu kurulların yapısı ise İş Kanunu'nun ve çıkarıldığı dönemin temel mantığına

<sup>34</sup> Coşkundeniz, 1952, ss.67-68; Zaim, 1956, s.332. Kamu kuruluşlarında da işçi temsilcilerine ilişkin sorunlar bulunmaktaydı. Örneğin, Adana'da Sümerbank'a ait bir fabrikada, işçi temsilcisi seçilen işçilerin, fabrika müdürü tarafından küfredildikten sonra kovulduğu, durumun yansıtıldığı İl Hakem Kurulu'nun ise bir soruşturma yapmaya gerek görmeden işçilerin temsilcilik sıfatlarını kaldırdığı ifade edilmekteydi. Bakınız, İşçi Haberleri, 24.4.1953. Gene bir başka kamu kurumunda, işçilerin ücretlerine defalarca zam yapıldığı halde, bu işçi temsilcisine yansıtılmamıştı. Bakınız, Güney İşçi Postası, 25.2.1952. Sümerbank Adana Bez Fabrikası'ndaki işçi temsilcisi seçiminde, fabrika yöneticilerinin kendilerine yakın insanları seçtirme çabaları için bakınız, İşçi Haberleri, 1.5.1953.

<sup>35</sup> Örneğin, Cumhuriyet gazetesinde 4.1.1957 tarihinde yer alan bir habere göre "Hakem Kurulları kararı ile işten çıkarıldıktan sonra tekrar işlerine iade edilen işçi temsilcileri hakkında Tekstil Sendikası'nın başvurusuna Çalışma Bakanlığı cevap vermiştir. Tekstil Sendikası, Bakanlığın kararına rağmen işçi temsilcilerinin yerlerine kabul edilmediklerine göre temsilcilik görevlerini yapamadıklarını, ayrıca iş yerlerinin bu temsilcilerin ücretlerini dahi vermediklerini bildirmiştir. Çalışma Bakanlığı, cevap yazısında işverenlerin bu gibi hallerde temsilciyi işyerine almamalarının kanuni olduğunu fakat ücretlerini ödemek zorunda olduklarını beyan etmiştir."

<sup>36</sup> Sorunlardan birisi, konuyla ilgili kamu makamlarının, yasalarda ihtilafın halli ile ilgili olarak belirlenmiş sürelere uymamalarıdır. Konuya ilişkin örnekler için bakınız, İşçi Haberleri, 28.8.1953, 6.11.1953. Çalışma Genel Müdürlüğü'nün 31.12.1951 tarihli ve 26 numaralı genelgesinden anlaşıldığına göre, "Yüksek Hakem Kurulu'na intikal eden iş uyuşmazlıklarının incelenmesi sırasında; Bölge Çalışma Müdürlüklerince tekemmül ettirilerek İl Hakem Kurullarına tevdi edilen iş uyuşmazlık dosyalarının bazan gerekli bütün evrakı ihtiva etmemesi dolayısıyla, işin uzamasına sebebiyet verildiği ve uzlaştırma ve tahkim sistemimizin sür'atle sonuçlandırılmasına imkân bırakmadığı görülmektedir." Bakınız, Çalışma Vekâleti, 1959, s.121.

<sup>37</sup> Gülmez, 1995, s.284.

ve düzenlemelerine koşut olarak *devlet* ağırlıklı idi. "Bağımsız olması gereken hakemlerin, çoğunlukla yürütme organına bağlı kimseler olmaları ve asıl ilgililerin tahkim aşamasında tamamiyle ihmal edilmiş bulunmaları aşırı bir devlet paternalizminin görüntüsünden başka birşeyi belirlememekte idi. Ayrıca gerek İl Hakem Kurullarında, gerekse Yüksek Hakem Kurulunda, genellikle konu ile ilgili olmayan makamları işgal eylemekte olan kişiler çoğunluğu oluşturuyorlardı. Bu uzmanlığın ve bir ölçüde bilimin yardımından, tahkim mekanizmasının yararlanmasını güçleştirmekte idi."<sup>38</sup>

Ancak, İş Kanunu'nun bazı maddelerini değiştiren 2.3.1954 tarihli ve 6298 sayılı yasa ile hakem kurullarının bileşiminde kısmi bir değişiklik sağlandı ve işçi ve işveren temsilcilerinin kurullara katılımları söz konusu oldu. Hükümetçe Meclis'e sunulan yasa tasarısının gerekçesinde, 3008 sayılı İş Kanunu'nun iş ihtilaflarının çözümü konusunda getirdiği vilayet ve yüksek hakem kurulunun oluşum tarzıyla ilgili sistemin, diğer ülkelerde mevcut sistemlere uymadığı belirtiliyordu. Buna göre, Türkiye'de olduğu gibi mecburi uzlaştırma sistemini veya ihtiyari tahkim esasını kabul etmiş olan bütün ülkelerde, hakem kurulları bir hakimin ya da tarafsız bir kimsenin başkanlığında, işçi ve işveren temsilcilerinden oluşturulmaktaydı. Yasa gerekçesinde, Türkiye'de mevcut uygulamanın çeşitli sorunlar çıkardığı da belirtilmekteydi. Türkiye'de kurulların sadece işçi ve işverenler dışındaki şahıslardan oluşması, kurulların görevlerinin işçi ve işvereni çalışma şartları üzerinde yakınlaştırmak olduğu gerçeğiyle çelişiyordu. "Hakem kurullarının tetkik ve hal kararlarına bağlıyacakları ihtilâflar kanunlarla tâyin ve tesbit edilmiş olan hak ve vazifelerin kabul ve ifasından mütevellit dâvalar olmayıp, ihtilâfın çıktığı yer ve zamanda mevcut iktisadi ve içtimai hayat şartlarının, istihsal vaziyetinin, ekonomik münasebetlerin hulâsa, bütün çalışma ve istihsal şartlarının ve bunlarla alâkalı olarak karşılıklı menfaatlerin ve münasebetlerin tanziminden doğan dâvalardır. Binaenaleyh bu dâvaların saydığımız şartlarla bizzat alâkalı kimselerin iştirakiyle hal ve karara bağlanması mantiki ve zaruri bir keyfiyet teşkil eder."<sup>39</sup> Gerekçede, yasanın kabulüyle, iş uyuşmazlıklarının o güne kadar olandan daha iyi bir sistemle çözümü olanağının elde edileceği ve bu alanda genellikle kabul edilmiş olan en mâkul yola girilmiş olacağı ifade edilmektedir.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Talas, 1997, s.382. Bir işçi gazetesinde, bu kurullarda görevli olanlar için şu değerlendirme yapılmaktaydı: "Bu memurlar kendilerine intikal eden bir ihtilâf konusu hakkında karar verirken vicdanlarından ziyade hükümetin o günkü politik barometresine tabidirler." Bakınız, İşçi Haberleri, 28.8.1953.

<sup>39</sup> T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre: IX, İçtima: 4, Cilt: 29, S. Sayısı: 99, s.1.

<sup>40</sup> T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre: IX, İçtima: 4, Cilt: 29, S. Sayısı: 99, s.2.

Ancak, yasanın getirdiği değişikliklerle dahi, 6 kişilik kurula katılacak 2'şer işçi ve işveren temsilcisinin seçimi taraflara bırakılmamıştı. İl Hakem Kurulları; kurula başkanlık edecek bir hakim, Bölge Çalışma Müdürü ve 2'şer işçi ve işveren temsilcisinden oluşuyordu. Bu temsilcilerin seçimi ise kurulun hakim ve Çalışma Müdürü üyesine bırakılmıştı. Yüksek Hakem Kurulu ise Temyiz Mahkemesi reislerinden biri, Çalışma Genel Müdürü ve gösterilen adaylar arasından Çalışma Bakanlığı tarafından seçilen 2'şer işçi ve işveren temsilcisinden oluşmaktadır. Ancak burada, işveren ve işçi temsilcilerinin seçimleri arasında bir dengesizlik olduğu görülmektedir. İşveren temsilcileri Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Ticaret ve Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği idare heyetinin göstereceği adaylar arasından seçilirken; işçi temsilcileri Ankara vilayeti dahilinde İş Kanunu'na tabi iş yerlerinin birinci temsilcileriyle vilayet çevresindeki işçi sendikaları başkanlarının müştereken gösterecekleri adaylar arasından seçilecektir. İşveren temsilcileri en üst düzeyde bir kuruluş tarafından seçilirken, işçi kesimi açısından böyle bir örgütün varlığı göz ardı edilmiş; dönem itibariyle yaklaşık 200 000 işçiyi temsil eden Türk-İş, iş uyuşmazlıklarının çözümü konusuna dahil edilmesi yararlı olacak iken, dışlanmıştı.<sup>41</sup> Ayrıca ülke ölçeğinde ücretlerin ve diğer çalışma koşullarının oluşmasında etkin olan bir kurulun bileşiminde, bu alanlarla ilgili bilim adamlarının olmaması da büyük bir eksiklikti.

1952 yılında çıkarılan 5869 sayılı İş Kanununun 5518 sayılı kanunla tadil edilen 13 üncü maddesinin altıncı fıkrasının değiştirilmesi hakkında kanun da İş Kanunu'nda önemli bir değişiklik yaptı ve "ihtiyarlık sigortasından aylık veya toptan ödeme almak gayesiyle iş akdini fesheden işçinin" de tazminat alması sağlandı.<sup>42</sup>

### C. İş Mahkemeleri Kanunu (1950)<sup>43</sup>

Çalışma ilişkilerinin kurumsallaşması sürecinde ortaya çıkan önemli oluşumlardan biri de, iş uyuşmazlıklarının barışçı yollarla çözümüdür. Devletler, iş uyuşmazlıklarının uzlaşma yoluyla çözülmesinin, taraflar kadar toplum açısından da önemini kavrayarak, zaman içerisinde bu sürece katkıda bulunacak mekanizmalar geliştirmişlerdir. Süreç içerisinde ortaya çıkan gelişmelerden biri de, özellikle hak uyuşmazlıklarının çözümünde ihtisaslaşmış kuruluşların varlık kazanması olmuştur. Hakem kurulları yanında, sadece iş uyuşmazlıklarının çözümüyle görevli ihtisas mahkemelerinin or-

<sup>41</sup> Talas, 1953, s.21.

<sup>42</sup> Kabul tarihi:8.2.1952, Resmi Gazete:13.2.1952, Sayı:8033.

<sup>43</sup> Kabul tarihi:30.1.1950, Resmi Gazete:4.2.1950, Sayı:7424.

taya çıkması ve bunların oluşumunda işçi ve işveren temsilcilerine yer verilmesi, uyuşmazlıkların kısa sürede ve pratik bir biçimde çözülmesinin bir gereği olarak düşünülmüştür.<sup>44</sup> Bu uygulamanın kökenlerinin 19. yüzyıl başlarına kadar uzandığı, sonra tedrici bir biçimde değişik Avrupa ülkelerinde yaygınlaştığı görülmektedir.<sup>45</sup>

Türkiye’de de 1936 tarihli İş Kanunu nihai düzeyde toplulukla iş uyuşmazlıklarının hakem kurulları, tek başlı iş uyuşmazlıklarının ise mahkemeler yoluyla çözümünü öngörmüştü. Ancak bunu izleyen yıllarda uygulama değişik nedenlerle aksamış, sorunun çözümü için özel iş mahkemeleri kurulması düşünülmüştür ve telâffuz edilir olmuştur.<sup>46</sup> Sorunları ortadan kaldırmak üzere bir yasa tasarısı hazırlanarak Meclis’e sevk edildi ve 30.1.1950 tarihinde 5521 sayılı *İş Mahkemeleri Kanunu* olarak kabul edildi. Bu kanunla, hak uyuşmazlıklarının çözümünü kolaylaştırmak amacıyla özel mahkemeler kurulması olanaklı hale geldi. Hükümetçe Meclis’e sunulan 27.IV.1949 tarihli ve Başbakan Şemsettin Günaltay imzalı yasa tasarısı gerekçesinde, yeni kurulması önerilen İş Mahkemeleri’nin varlığı, diğer ülkeler ve Türkiye’de iş uyuşmazlıklarının çözümüne ilişkin sorunlara atıfta bulunarak gerekçelendirilmeye çalışılmaktadır. Gerekçede, her ülkede İş Kanunlarının işçilere sağladığı hakların gerçek teminatının hakların kullanımına ilişkin olarak sağlanan etkinlik ve kolaylıklarda tecelli ettiği ve bunun için uyuşmazlıkların özel kolaylıklarla çözümünün gerekli olduğu, bu nedenle de Özel İş Mahkemeleri Kanunları çıkarıldığı belirtilmektedir. Gerekçede Türkiye açısından da İş Kanunu uygulamasının bunu acil bir ihtiyaç haline getirdiği ifade edilmektedir.<sup>47</sup> Yasa tasarısı gerekçesinde Türkiye’ye ilişkin gözlemler yapılırken; işçilerin hakları için mahkemeye başvurmaktan çekindikleri, yargılama ve avukat masrafları dolayısıyla işçilerin mahkemelere değil idari mercilere başvurdukları, bunun da sorunun çözümünü güçleştirdiği, iş uyuşmazlıklarının özel uzmanlık gerektiren bir alan olduğu, bu nedenle de adalet mercilerinin buna vakıf olmasının zorlukları vb. hususlar üzerinde durulmaktadır.<sup>48</sup>

<sup>44</sup> Kessler iş mahkemelerini, "pariter" (girişimciler ve çalışanların aynı sayıda katıldıkları ve aynı hak ve yetkilerle çalıştıkları) müesseseler arasında düşünmekte ve bunları maddi bakımdan çok az masraf gerektiren, buna karşılık çok büyük faydalar sağlayan sosyal politika tedbirlerinden biri olarak değerlendirmektedir. Bakınız, Kessler, 1945, s.199.

<sup>45</sup> Bu uygulamalar konusunda bakınız, Ataç, 1946; Erkün, 1949, ss.39-41.

<sup>46</sup> Çalışma Bakanlığı’nın 1946 yılında yayımlanan ve "beş yıllık iş programının esasları" alt başlığını taşıyan yayınında ülkemizde bu mahkemelerin kurulması gerekliliğine de değinilmekteydi. Bakınız, Çalışma Bakanlığı, 1946, ss.39-40.

<sup>47</sup> Çalışma Bakanlığı’nın 1946 yılında yayımlanan ve "beş yıllık iş programının esasları" alt başlığını taşıyan yayınında ülkemizde bu mahkemelerin kurulması gerekliliğine de değinilmekteydi. Bakınız, Çalışma Bakanlığı, 1946, ss.39-40.

<sup>48</sup> T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre: VIII, İçtima: 4, Cilt: 23, S. Sayısı: 131, ss.1-2.

İş Mahkemeleri Kanunu'nda "İş Kanununa göre işçi sayılan kimselerle iş veren veya iş veren vekilleri arasında iş akdinden veya İş Kanununa dayanan her türlü hak iddialarından doğan hukuk uyuşmazlıklarının çözülmesi ile görevli olarak" gerekli görülen yerlerde iş mahkemeleri kurulacağı (Madde 1), mahkemelerin bir yargıç başkanlığında bir işveren temsilcisi ile bir işçi temsilcisinden oluşacağı belirlenmektedir. (Madde 2) Ancak işçi ve işveren temsilcilerinin seçiminde belirleyici rol, gene idari mercilere verilmektedir: "Bu mahkemeye katılacak iş veren temsilcileri, varsa o yerdeki ticaret ve sanayi odası, yoksa en yakın ticaret ve sanayi odası meclislerinin, işçi temsilcileri ise o yerdeki İş Kanununa göre seçilmiş olan temsilci işçilerin toplanarak gizli oyla seçecekleri 12'şer aday arasından birer aslî ve üçer yedek olmak üzere Adalet ve Çalışma Bakanlıklarınca tâyin olunur." (Madde 2) Bu mahkemeler, 5018 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 4/E fıkrasında yer alan hizmet akdi, genel sözleşme ve sigorta haklarına ilişkin konular ile İşçi Sigortaları Kurumu ile sigortalılar arasındaki uyuşmazlıklara da bakmak ile görevli kılınmaktadırlar. Yasa, bu mahkemelerin kurulmadığı yerlerde davalara o yerde görevlendirilecek mahkeme tarafından, ama temsilci üyeler alınmaksızın bu kanundaki esas ve usullere göre bakılacağını da hükme bağlamıştı.<sup>49</sup> Yasanın çıkmasından sonra, çalışma yaşamının yoğun olduğu yerlerde tedrici biçimde İş Mahkemeleri kurulmuştur.

İş Mahkemeleri Kanunu, iş uyuşmazlıklarının çözümünü, özellikle işçi tarafı açısından kolaylaştırıcı hükümler içermektedir. Yasanın 7. maddesi ile şifahi yargılama usulü getirilmiştir. İş Kanunu'nun 79. maddesi "Tek başlı iş ihtilâfı'nda alâkadar her bir işçinin işverenle uzlaştırılması, mümessillerin aracılığı ile olur. Uzlaşma, tarafların ve mümessillerin imzalayacakları bir zabıt varakası ile tesbit olunur. Ancak bu suretle uzlaşamadığı takdirde mahkemeye başvurulabilir." şeklinde bir düzenleme yapmıştı. İş Mahkemeleri Kanunu, yaptığı düzenlemeyle mahkemeye başvurmak için yazılı uzlaşma aşamasını zorunlu olmaktan çıkartmaktadır. 7. maddede yapılan düzenleme "İş Kanununun 79. maddesinde yazılı uzlaşma teşebbüsünün yapılmamış olması dâvanın kabulüne ve görüşülmesine mâni teşkil etmez." şeklindedir. 11. maddede yapılan düzenleme ile de İş mahkemelerinde açılan davaların tebligat ücretinden ve her türlü resim ve harçtan muaf olduğu belirtilmiştir. Saymen'in ifadeleriyle "İş Mahkemelerinin gayesi ucuzluk, çabukluk ve kolaylık" olmuştur.<sup>50</sup> Ancak, yasada davanın sonuç-

<sup>49</sup> İş Mahkemeleri konusunda geniş bilgi için bakınız, Saymen, 1954(b), ss.324-334.

<sup>50</sup> Saymen, 1954(b), s.331.

landırılması için maksimum bir süre belirtilmemesi, yasanın amacıyla uyuşmayan bir eksiklik oluşturmaktadır.<sup>51</sup>

Yasanın 10. maddesi ise gerekçesinde ve komisyon raporlarında söz konusu edilen, işçilerin idari makamlara yaptıkları şikâyetlerle ilgili bir düzenleme getirmekte ve bu alanda gözlenen sorunları çözmeyi amaçlamaktadır. Buna göre, "İş Kanununun uygulanması ile görevli olan idari merciler, kendilerine yapılan müracaatları 15 gün içinde idari yoldan neticelendiremedikleri ve iş mahkemelerinin görevi içinde gördükleri takdirde, bu hususa dair olan evrak ve belgeleri yetkili iş mahkemesine tevdi ederler." Böylece, gecikmelere neden olduğu ifade edilen idari süreç, makul bir süreyle sınırlanmış olmaktadır.<sup>52</sup> Yasanın bu hükmüyle ise tek başlı iş uyuşmazlıklarının çözümünde, işyerinde işçi temsilcilerinin uzlaştırma çabalarından sonra iki aşamalı bir yöntem getirilmiş olmaktadır: İdari ve adli aşamalar. Ancak, işçi Bölge Çalışma Müdürlüklerine başvuruya başlayan idari aşamayı geçmeden, direkt bir biçimde adli aşamayı gerçekleştirip, mahkemeye de başvurabilecektir. Yasanın bu düzenlemesine karşılık, dönem içerisindeki uygulama, idari makamlara başvurunun azalmadığını, tam tersine arttığını ortaya koymaktadır. Örneğin 1953 yılının ilk on ayı içerisinde Çalışma Bakanlığı'na toplam 8 910 şikâyet ve müracaat olmuş, bunlardan 2 081'i işçi aleyhine, 5 669'u da işçi lehine olmak üzere 7 750'si idari aşamada sonuçlandırılmıştır. 1 061 müracaat ise Bakanlık tarafından adli mercilere aktarılmıştır.<sup>53</sup> İşçilerin tek başlı iş uyuşmazlıklarının çözümünde idari yola başvurmaları, daha sonraki dönemlerde de artarak devam etmiştir. Örneğin, 1955 yılının sadece son dört ayında 3 675 işçi şikâyeti gerçekleşmiş, geçmiş dönemlerden birikenlerle birlikte 2 423 şikâyet işçi lehine, 1 306 şikâyet işveren lehine sonuçlandırılmış, 596 şikâyet ise İş Mahkemeleri'ne yansıtılmıştır.<sup>54</sup>

İş Mahkemeleri Kanunu'nun işçi ve işveren temsilcilerine ilişkin hükümleri Anayasa Mahkemesi tarafından 1971 yılında, Anayasa'nın mahke-

<sup>51</sup> Saymen, 1954(b), s.332.

<sup>52</sup> Ancak, uygulamada bu konuda sorunlar yaşanmaktadır. Çalışma Genel Müdürlüğü'nün 5.9.1962 tarih ve 11 numaralı genelgesinden, bazı Bölge Çalışma Müdürlüklerinin İş Mahkemesine intikal ettirmeleri gereken bazı evrak ve dosyaları intikal ettirmeyerek, işçiye şahsen mahkemeye başvurmasını bildirdikleri anlaşılmaktadır. Bakınız, Çalışma Bakanlığı, 1966, s.82.

<sup>53</sup> Onbulak, 1953(b), s.33.

<sup>54</sup> Çalışma Vekâleti Dergisi, Cilt IV, Sayı 1, Ekim 1955-Mart 1956, ss.143-146, Tablo IX-XII'deki bilgilerden hesaplanmıştır.

melerin bağımsızlığı ilkesine aykırı bulunarak iptal edilmiş, İş Mahkemele-ri tek hakimli duruma gelmişlerdir.<sup>55</sup>

### Ç. İşçilere Hafta Tatili ve Genel Tatil Günlerinde Ücret Ödenmesi Hakkında Kanun (1951)<sup>56</sup>

Demokrat Parti Programı'nın "sosyal meseleler" başlıklı 88. maddesinde, diğer hususlar yanında "işçiler için ücretli tatiller ve mezuniyetler sağlanması imkânını arayacağız" ifadesi de yer almaktaydı.<sup>57</sup> Programdaki bu hedefi gerçekleştirme doğrultusunda, 1950-1960 döneminde yasalar yoluyla, diğer çalışma koşulları yanında, tatiller ve tatil günlerinde ödenecek ücretler ve oranlarıyla ilgili düzenlemeler de getirildi. 9.8.1951 tarihinde kabul edilen ve 1.3.1952 tarihinde yürürlüğe giren 5837 sayılı *İşçilere Hafta Tatili ve Genel Tatil Günlerinde Ücret Ödenmesi Hakkında Kanun* bunlardan biridir. Yasa tasarısının Meclis'e sunulmasında ve kısa bir süre içerisinde çıkarılmasında 16 Eylül 1951 tarihinde yapılacak olan ara seçimler de etkili olmuştur.<sup>58</sup>

Hükümetçe 24.7.1951 tarihinde Meclis'e sunulan yasa tasarısının gerekçesinde, *Hafta Tatili Kanunu* Türkiye'de bazı istisnalarla hafta tatilini getirmiş olmakla birlikte, bundan beklenen amacın sağlanması için işçiye tatil yaptığı günde ücretinin ödenmesi gerektiği belirtilmektedir. Bu sağlanmadığı sürece işçilerin kanunen tatil hakları olduğu halde çalışmayı tercih ettikleri, bunun da hafta tatilinden beklenen fayda ile ters düştüğü ifade edilmektedir. Gerekçede, "Hafta tatilinden beklenen sosyal, fizyolojik ve ekonomik neticeleri elde edebilmek için işçiye hafta tatili gününde hiç değilse yarım günlük ücretin ödenmesi lâzım" geldiği belirtilmektedir.<sup>59</sup> Yasa tasarısı üzerinde Meclis'te yapılan görüşmelerde ise tartışmalar genellikle yarım günlük ücret teklifinin tam ücrete yükseltilmesi üzerinde yoğunlaşmıştır. Çalışma Komisyonu raporunda da ücretin tam olarak ödenmesinin daha uygun olacağı belirtilmekte ve koşulların uygun gelişmesi durumunda bu düzeye çıkarılması dilenmekteydi. Buna karşılık Hükümet ve komisyon sözcüleri tasarıdaki yarım ücreti savunarak, tam ücretin ulusal ekonomi ve girişimciler üzerinde doğurabileceği olumsuz koşullardan söz etmişlerdir. Ancak, Çalışma Bakanı'nın ve bazı komisyon üyelerinin konuşmalarından,

<sup>55</sup> Anayasa Mahkemesi, 13.4.1971, 63/38, Resmi Gazete:16.11.1971, Sayı:14017.

<sup>56</sup> Kabul tarihi:9.8.1951, Resmi Gazete:15.8.1951, Sayı:7885.

<sup>57</sup> Demokrat Parti, 1946.

<sup>58</sup> Ahmad'a göre bu yasayla, "hâlâ çok küçük ve bu nedenle de çok büyük siyasi sonuçlara yol açmayan çalışan sınıfın oyları fiilen güvenceye alınmıştı." Bakınız, Ahmad, 1994, s.63.

<sup>59</sup> T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre:IX, Toplantı:1, Cilt:9, S. Sayısı:278, s.1.



yarım ücret esasının kabulü üzerinde etkide bulunan faktörlerin en önemlilerinin, uygulamadan ağırlıklı olarak etkilenecek olan İktisadi Devlet Teşekkülleri'nin durumları olduğu anlaşılmaktadır.<sup>60</sup>

Yasanın düzenlemelerine göre, İş Kanunu'nun uygulanmakta olduğu iş yerlerinde, günlük iş müddetlerine uygun olarak haftanın altı gününde muntazaman çalışmış olan işçilere işveren tarafından bir iş karşılığı olmaksızın yarım gündelik ücret ödenecektir. (Madde 1, 2) Bunun yanı sıra, işçiler 2739 sayılı *Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Kanunu*'nda belirtilen genel tatil günlerinde çalışmadıkları takdirde bir iş karşılığı olmaksızın o güne ait ücretleri yarım olarak, tatil yapmıyarak çalıştıkları takdirde ise çalıştıkları bu günlere ait ücretleri % 50 fazlasiyle ödenecektir. (Madde 3)

8.6.1956 tarihinde kabul edilen 6734 sayılı yasa ise kanunun bazı maddelerini değiştirerek işçilere tatil günleri için yapılacak ödemelerin oranlarını tama yükseltti.<sup>61</sup> Hükümetçe Meclis'e sunulan yasa tasarısı gerekçesinde "millî ekonomi ve millî istihlal için bir istihlal unsuru olan işçinin hafta tatili hakkının tanınmasının yeterli olmayacağı" belirtilerek, "Aynı zamanda işçiyi bütün millet ve memleket fertlerinin tatil ederek istirahat ettikleri bu hafta tatili günü kâfi gıda alacak ve çoluğunun çocuğunun rızkını o gün içinde tam ve kâmil bir şekilde temin edecek şekilde maddeten de takviye etmek ve her halde o günkü maddi imkânlarını sair günlerden daha aşağı düşürmemek icabeder" denmekte ve daha önce 5837 sayılı kanunla yarım ücret olarak saptanan hakkın tam ücrete çıkarılması gerektiği savunulmaktadır.<sup>62</sup> Yasanın 1. maddesiyle "İş Kanununun uygulanmakta olduğu işyerlerinde haftanın tatilden evvelki günlerinde devamlı olarak çalışmış olan işçilere çalışılmayan hafta tatili günü için işveren bir iş karşılığı olmaksızın bir yevmiye tutarından ücret ödenir." hükmü getirilmektedir. Yasanın 3. maddesine göre de, 2739 sayılı *Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Kanunu*'nda belirtilen genel tatil günlerinde çalışılmadığı takdirde bir iş karşılığı olmaksızın o güne ait ücretler gene tam olarak, tatil yapılmıyarak çalışıldığı takdirde ise bu günlere ait ücretler bir misli fazlasiyle ödenecektir.

<sup>60</sup> Bütçe Komisyonu sözcüsü Refet Aksoy'un belirttiğine göre, yarım günün karşılığı; kamu kuruluşları için 21 787 000, özel kuruluşlar için 14 871 000 olmak üzere toplam 36 658 000 TL.'dir. Bakınız, T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Dönem:IX, Toplantı:1, Cilt:9, 112. Birleşim, 9.8.1951, s.781. Çalışma Bakanı'nın konuşması için bakınız, T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Dönem:IX, Toplantı:1, Cilt: 9, 112. Birleşim, 9.8.1951, ss.772-773.

<sup>61</sup> Kabul tarihi:8.6.1956, Resmi Gazete:14.6.1956, Sayı:9332.

<sup>62</sup> T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre: X, İçtima: 2, Cilt: 12, S. Sayısı: 176, s.1.

#### D. Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki İlişkilerin Tanzimi Hakkında Kanun (Basın-İş Kanunu) (1952)<sup>63</sup>

1936 tarihli İş Kanunu, sadece bedenen veyahut bedenen ve fikren çalışanları kapsamına almış, sadece fikren çalışanları kapsam dışında bırakmıştı. Bu belirleme ile kapsam dışında kalan bir kesim de basın çalışanlarıydı. 1950 öncesi dönemde, fikren çalışanların durumlarına ilişkin olarak Meclis'e yasa tasarıları getirildiyse de yasalaşmadan kadük hale gelmişti. Ancak 13.6.1952 tarihinde kabul edilen 5953 sayılı *Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki İlişkilerin Tanzimi Hakkında Kanun* (Basın-İş Kanunu) ile bu faaliyet kolunda çalışanlar, koruyucu mevzuat içerisine alındılar. Basın mesleğinde çalışanların fikir işçilerinin sadece bir bölümü olduğu düşünülecek olursa, bunlar için bir yasa çıkarılıp, diğerlerinin dışlanması açıklanmaya muhtaçtır.<sup>64</sup> Açıklanmaya muhtaç bir başka husus da, yasayla basın mesleğinde çalışanlara sağlanan hakların, İş Kanunu'nun sağladığı hakların çok üzerinde olmasıdır.

Şüphesiz kamuoyunun oluşmasında en önemli araçlardan biri olan basının ve çalışanlarının çok partili bir rejimde özel ilgi görmesi, iktidarların basınla iyi geçinme çabasında olması ve bu çerçevede fikir işçileri içerisinde "en kuvvetli ve tesirli"<sup>65</sup> kesim olan gazetecilere diğer çalışanlardan daha uygun çalışma şartları sağlanması şaşırtıcı değildir.<sup>66</sup> Ayrıca, basın işkolunda çalışanların, mesleğin gerekliliklerinden kaynaklanan kendilerine özgü sorunları da bulunmaktadır ve bunların da özel bir iş yasası ile çözümü uygun bir yoldur.<sup>67</sup> Nitekim başka birçok ülkede de gazetecilerin durumlarını düzenlemeye yönelik özel yasalar çıkarılmıştır.<sup>68</sup>

Türkiye açısından durum, bu genel çerçeve içerisinde, siyaset-basın ve özellikle Demokrat Parti-basın ilişkileri çerçevesinde anlamlandırılabilir. Bu ilişkileri ise biraz daha gerilere giderek, Partinin muhalefet ve iktidara geçiş dönemleri itibariyle değerlendirmek icap eder. "Demokrat Parti'nin iktidara gelmesinde basının önemli desteği olmuştur."<sup>69</sup> 14 Mayıs 1950 se-

<sup>63</sup> Kabul tarihi:13.6.1952, Resmi Gazete: 20.6.1952, Sayı: 8140.

<sup>64</sup> Aralık 1956 itibariyle Basın İş Kanunu'na tabi işyeri sayısı 140, işçi sayısı ise sadece 761'di. Bakınız, Çalışma Vekâleti Dergisi, Cilt IV, Sayı 4, Ekim-Kasım-Aralık 1956, s.122.

<sup>65</sup> İfade Zaim'indir. Bakınız, Zaim, 1962, s.11.

<sup>66</sup> Talas, "Parlamentar rejimlerde basının sorunlarına, orada çalışanların isteklerine karşı her zaman ayrı bir duyarlılık olu(şacağı)" ifade etmektedir. Bakınız, Talas, 1992, s.138.

<sup>67</sup> Gazeteciliğin önemi ve kendine özgü sorunlarına ilişkin olarak bakınız, Şuğle, 2001, ss.17-21.

<sup>68</sup> Bu ülkeler arasında Fransa da bulunmaktaydı ve konuya ilişkin Fransız yasası, Türk yasasına modellik etmişti. Bakınız, Şuğle, 2001, s.11.

<sup>69</sup> Alemdar, 1988, s. 19.

çimleri öncesinde basın büyük çoğunluğu ile Demokrat Parti'yi desteklemiş, Parti iş başına geldikten sonra basının tüm sorunlarının çözüleceği düşünülmüş, tarafsız sayılan gazetelerin bile DP'ye kayması söz konusu olmuştur.<sup>70</sup> Gerçekten de Demokrat Parti'nin iktidara geldikten sonra yaptığı ilk işlerden biri, 15 Temmuz 1950'de Basın Kanunu'nun kabul edilmesi olmuştur. Bu kanunla hükümetin basın üzerindeki kontrolünü hemen hemen ortadan kaldıran düzenlemeler yapılmıştı. Yasa gerekçesinde ise modern demokrasinin, basın özgürlüğünü gerekli kıldığı belirtiliyordu.<sup>71</sup>

Bunu izleyen adım ise gazetecilere sosyal haklar getiren Basın-İş Kanunu'nun çıkarılması olmuştur. Bu yasanın amaçlarından biri işkolunda çalışma ilişkilerini düzenleme ve gazetecileri sosyal koruma altına almak ise, bir başka nedenin de Demokrat Parti'nin iktidara geliş sürecinde kendisine bir biçimde destek veren basın çalışanlarına manevi borcunu ödeme ve sağlanacak olanaklarla bu kesimi etkileme ve kendine yakın tutma çabası olmalıdır.<sup>72</sup>

Hükümetçe hazırlanarak Meclis'e sunulan Basın İş Kanunu tasarısının gerekçesinde, Türkiye'de sermaye ile emek arasındaki ilişkilerin Borçlar Kanunu'nun tamamıyla özel hukuk çerçevesi içerisindeki hükümleri ile bu ilişkileri kamu hukuku düzenine bağlayan İş Kanunu'na dayandığı, İş Kanunu ve diğer sosyal mevzuat hükümlerinin ise bedenen ve bedenen ve fikren çalışanları kapsamına aldığı, sadece fikren çalışanların kapsam dışında kaldığı belirtilmekte; kamu kuruluşlarında fikren çalışanların değişik düzenlemelerle hukuksal bir korumadan yararlandırıldıkları, ancak özel kesimde çalışanların sadece Borçlar Kanunu'nun sınırlı hükümlerine tabi oldukları ifade edilmektedir.<sup>73</sup>

Gerekçede, Hükümetin fikren çalışanların sosyal ihtiyaçlarına uygun düzenlemeler de yapacağı, bunun ise her meslek zümresi itibariyle ve bu zümrenin özel ihtiyaçlarına uygun bir biçimde ayrı kanunlarla düzenlenmesinin uygun görüldüğü ifade edilmektedir. Basın mensuplarının genel ve sosyal hayatımız içerisinde ayrı ve özel bir önemi olduğu da vurgulanarak, bu alanda değişik ülkelerin durumlarının incelendiği, Uluslararası Çalışma

<sup>70</sup> Topuz, 1973, s. 177.

<sup>71</sup> Topuz, 1973, ss. 178-179.

<sup>72</sup> Zaim'in ifadesiyle, "1950 seçimlerine takaddüm eden devrede basının, demokratik rejimin teessüsündeki rolü ve 1950'den sonraki ilk yıllarda matbuatın siyasî organlar ve demokratik rejim içinde kazandığı itibar bu kanunun ısrarında rol oynamış olsa gerektir." Bakınız, Zaim, 1962, s. 11.

<sup>73</sup> T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre: IX, İçtima: 2, Cilt: 16, S. Sayısı: 214, s.1.

Örgütü'nün yayınlarından da yararlanılarak bu yasa tasarısının hazırlanmış olduğu belirtilmektedir.<sup>74</sup>

Yasa, daha önce İş Kanunu kapsamı dışında olan gazetecilere, İş Kanunu kapsamındaki işçilere sağlanan haklardan daha fazlasını sağlamaktadır. Örneğin, 3008 sayılı yasanın 13. maddesine göre her yıl için hesaplanacak kıdem tazminatı tutarı 15 günlük ücret iken, Basın-İş Kanunu bunu bir aylık ücret olarak belirlemiştir. (Madde 6) Gazetecilerin ücretlerini peşin olarak almaları yanında, ücret ödemesinin gecikmesi durumunda her gün için % 2 oranında artış yapılması hükmü getirilmiştir. (Madde 14) Değişik nedenlerle silah altına alınan gazetecilere, silah altına alınma gerekçesine göre değişen oranlarda ücret ödemesi yapılacağı hükme bağlanmıştır. (Madde 16) Çalıştığı yayın organında yayınlanan bir yazısı nedeniyle hürriyeti tehdide uğrayan gazeteciye ücreti ödenmeye devam edilecektir. (Madde 17) Gazetecinin ölümü halinde ailesine üç aylık ücreti tutarında bir tazminat ödenecektir. (Madde 18) Günlük bir yayın organında çalışan ve en az bir yıllık kıdemi olan gazeteciye yılda dört hafta tam ücretli izin verilecek, kıdem 10 ila 20 yıl arasında olması halinde bu süre 5 haftaya, 20 yıldan fazla olması durumunda ise altı haftaya çıkacaktır. Dönem itibarıyla İş Kanunu kapsamında çalışan işçilerin yıllık ücretli izin hakları olmadığı, bu hakkın 11.4.1960 günü kabul edilen 7467 sayılı *Yıllık Ücretli İzin Kanunu* ile getirildiği hatırlanmalıdır. Günlük olmayan yayın organlarında çalışan gazeteciler için bu süreler her altı ay için iki hafta hesabıyla belirlenecektir. (Madde 21) Gazeteciler, aralarında 5018 sayılı kanun hükümleri dahilinde sendikalar kurabilecekler<sup>75</sup> ve sosyal sigorta bakımından 3008 sayılı İş Kanunu'nun yedinci faslıyla 4772 sayılı İş Kazaları ile Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları, 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası ve 5502 sayılı Hastalık ve Analık Sigortası kanunlarına tabi olacaklardır. (Madde 22, 23)<sup>76</sup>

<sup>74</sup> T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre: IX, İçtima: 2, Cilt: 16, S. Sayısı: 214, s. 2.

<sup>75</sup> İş Kanunu kapsamı dışında kalan fikir işçilerinin sendika kurma hakkına sahip olmamaları, dönem içerisinde Türkiye-Uluslararası Çalışma Örgütü ilişkilerinde sorunlara ve Türkiye hakkında şikâyetlere de yol açmıştı. Türkiye, Dünya Sendikalar Federasyonu'nun bu konuyu da içeren şikâyetini 12 Eylül 1952 tarihinde yanıtlarken, çikâli henüz 3 ay olan Basın-İş Kanunu'na da atıfta bulunarak, gazetecilerin Sendikalar Kanunu tarafından kapsanmış olduğunu belirtiyordu. Bakınız, International Labour Office, 1953, s.356. Ancak, Basın-İş Kanunu kapsamı dışındaki fikir işçileri bu haktan gene yoksun kalıyorlardı.

<sup>76</sup> Cumhurbaşkanı Celâl Bayar, 1 Kasım 1952'de Büyük Millet Meclisi'nin açılış konuşmasında Basın-İş Kanunu'nun "bu zümrenin sosyal sigortalardan faydalanmalarını da sağladığını" belirtmektedir. Bakınız, Şahingiray, 1954, s.446.

Ancak, Demokrat Parti iktidarının başlangıçta basına gösterdiği ilgi ilerleyen yıllarda nitelik değiştirmiş, Parti basını kontrol altına alma ve gerekirse çeşitli yasal ve idari önlemlerle susturma yolunu seçmiştir. 1951 yılında çıkarılan resmi ilanlar kararnamesi, 1953 yılında Ceza Kanunu'nda yapılan değişiklik, 1954 yılında Basın Kanunu'nda yapılan değişiklik, 1956'da çıkarılan iki yeni kanun; bu sürecin önemli yasal belirleyicileri olmuştur. Basına sansür, gazeteciler hakkında soruşturmalar ve mahkûmiyet kararları, bu sürecin önemli parçalarıdır.<sup>77</sup> Kuşkusuz bu gelişim üzerinde, özellikle 1954 yılından sonra iktisadi ve siyasi alanda gözlenen olumsuz gelişmelerin rolü olmuş, basının bunları kamuoyuna aktarması, yasal ve idari önlemlerle engellenmek istenmiştir.<sup>78</sup>

### **E. Garson ve Benzeri İşçilerin Hizmet Karşılıkları Hakkında Kanun (1953)<sup>79</sup>**

Otel, lokanta ve eğlence yerlerinde çalışan garson ve benzeri işçiler, değişik çalışma koşulları ve özellikle ücretler açısından, diğer işçilerden ayrılan kendine özgü bir kategori oluşturmaktadırlar. 1953 yılı öncesinde, bu kesimin çalışma koşullarına ilişkin özel bir düzenleme bulunmuyor; İş Kanunu ve Borçlar Kanunu, müşterilerden hizmet karşılığı alınan yüzde onlarla bahşişlerin işçiye aktarılmasını sağlayacak net hükümler içermiyordu. Bu koşullarda, bu gibi işyerlerinde çalışanlarla çalıştıranlar arasında devamlı sorunlar gözleniyordu.<sup>80</sup>

Hükümetçe 28.3.1952 tarihinde Meclis'e sunulan yasa tasarısının gerekçesinde; işçilerin ve sendikaların bu konudaki şikâyetleri ve uygulamadan edinilen deneyimler ışığında, bu sorunun ortadan kaldırılması için özel bir yasanın gerekli görüldüğü, hazırlıklar sırasında işçi sendikaları ile önemli bazı turizm kuruluşlarının da görüşlerinin alındığı, Fransız mevzuatından da yararlanıldığı ifade edilmektedir.<sup>81</sup> 28.1.1953 tarihinde 6032 sayılı *Garson ve Benzeri İşçilerin Hizmet Karşılıkları Hakkında Kanun* adıyla kabul edilen yasaya göre "işveren veya işveren vekili tarafından servis karşılığı veya sair namlarla müşterilerin hesap puslalarına bahşiş olarak yüzde ilavesi suretiyle veya sair şekillerle alınan paraların ve kendi arzusu ile müşteri tarafından işveren veya işveren vekiline bırakılan veya bu kimselerden biri-

<sup>77</sup> Bu gelişmeler konusunda bakınız, Topuz, 1973, s.183 vd.; Alemdar, 1988, ss.21-23; Eroğul, 1990, ss. 84-85, ss. 120-121.

<sup>78</sup> Alemdar, 1988, ss.19-20.

<sup>79</sup> Kabul tarihi: 28.1.1953, Resmi Gazete: 3.2.1953, Sayı: 8325.

<sup>80</sup> Sorunlara ilişkin gözlem ve değerlendirmelere örnek olarak, Güney İşçi Postası'nın 81

<sup>81</sup> T.B.M.M. Tutanak Dergisi, Dönem: IX, Toplantı: 3, Cilt:19, S. Sayısı: 55, ss.1-2.

nin nezdinde yahut da bunlardan birisinin nezareti altında bir araya toplanan bütün bahşış paraların işveren veya işveren vekili tarafından işçilere aynen ve tamamen ödenmesi mecburidir." (Madde 1) Bu kanunun uygulanmasıyla ilgili hususların düzenlenecek bir tüzükte gösterileceği belirtilmiş ve Garson ve Benzeri İşçilerin Hizmet Karşılıkları Hakkında Nizamname 4.5.1953 tarihinde çıkarılmıştır.

### F. Öğle Dinlenmesi Kanunu (1954)<sup>82</sup>

2.3.1954 tarihinde 6301 sayılı *Öğle Dinlenmesi Kanunu* kabul edildi. Yasanın çıkarılış tarihi üzerinde 2 Mayıs 1954 tarihinde yapılacak genel seçimler etkili olmuştur. İstanbul mebusları Andre Vahram Bayar ile Hadi Hüsman'ın 3.6.1953 tarihli yasa tekliflerinin gerekçesinde, "Ankara, İstanbul, İzmir ve daha buna benzer büyük şehirlerimizde İş Kanununun şümü-lüne girmiyen ve hususi teşebbüsler eliyle idare edilen müesseselerde çalışan memur ve müstahdemler günün erken saatlerinden başlamak üzere her gün geç vakitlere kadar fâsılasız çalışmaktadırlar. Arasız çalışma mecburiyeti altında bu vatandaşlar öğle vakitleri ne yemek yiyebilmekte, ne istirahat edebilmekte ve ne de evlerinin günlük ihtiyaçları ile alâkalı mübrem ve zaruri hizmetlerini görebilmektedirler. Haklı olarak zaman zaman şikâyetlerini dinlediğimiz bu kâbil iş sahibi vatandaşların da memurlar ve İş Kanununun tatbik edildiği müesseselerde çalışan emsali müstahdemler gibi öğle yemeği tatilinden istifade ettirilmesi düşünülerek kanun teklifimiz bu maksatla hazırlanmıştır." denmekteydi.<sup>83</sup>

Çalışma Encümeni, yasa teklifindeki 50 bin nüfus üzeri yerleşim birimlerinde uygulanma önerisini değiştirerek, yürürlükte bulunan *Hafta Tatili Kanunu*'nda kabul edilmiş olan 10 bin nüfus ölçütünü kabul etti.<sup>84</sup> Buna göre, "Nüfusu onbin ve daha fazla olan şehir ve kasabalardaki fabrika, imalâthane, mağaza, dükkân, yazıhane, büro ve bunların benzerleriyle bilûmum ticari ve sınai müesseselerde çalıştırılan işçilere ve diğer müstahdemlere bir saatten aşağı olmamak üzere öğle dinlenmesi verilmesi mecburiyeti" getiriliyordu. (Madde 1) İş Kanunu'na tabi işyerlerinde çalışanlar açısından ise İş Kanunu'nun hükümleri uygulanmaya devam edilecekti. (Madde 4) Yasa, Belediye Meclislerinin kararıyla, bu kanun hükümlerinin nüfusu onbinden daha az olan yerleşim birimlerinde de uygulanabileceğini belirtmektedir. (Madde 8)

<sup>82</sup> Kabul tarihi:2.3.1954, Resmi Gazete:8.3.1954, Sayı:8652.

<sup>83</sup> T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre:IX, İçtima:4, Cilt:29, S. Sayısı:142, s.1.

<sup>84</sup> Çalışma Encümeni Mazbatası, T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre:IX, İçtima:4, Cilt:29, S. Sayısı:142, s.2.

Yasanın bu sınırlamasını dönemin fiili koşullarıyla karşılaştırmak da icap eder. Dönem içerisinde 10 000 ve daha fazla nüfuslu yerlerde yaşayanların oranı küçük olup, yasanın çıkarılmasından önceki son Genel Nüfus Sayımı verilerine göre 1950'de % 18.7 idi. Bu oran zaman içerisinde tedrici yükselmelerle 1955'te % 22.5'e ve 1960'ta % 25.9'a yükselecekti.<sup>85</sup>

### G. Deniz İş Kanunu (1954)<sup>86</sup>

3008 sayılı İş Kanunu'nun 2. maddesinin Ç fıkrasında deniz işlerinde çalışanların bu kanun kapsamı dışında oldukları belirtilmekteydi. Bu düzenlemeyle, Türkiye'de 1950'li yıllarda sayıları 30 000 olarak tahmin edilen geniş bir kesim kapsam dışında kalmış olmaktaydı.<sup>87</sup> Bu kesimin çalışma koşullarının, yapılan işin doğasından kaynaklanan zorluğu, 1946 yılından başlayarak Çalışma Bakanlığı'nda değişik yasa tasarıları hazırlanması üzerinde etken oldu. 10.3.1954 tarihinde kabul edilen 6379 sayılı *Deniz İş Kanunu* ile bu faaliyet kolunda çalışanlar da koruyucu mevzuat içerisine alındılar. Bunda, Deniz işçileri sendikalarının girişimlerinin de payı oldu.<sup>88</sup> Yasanın çıkış tarihi üzerinde, bir hafta önce çıkarılan *Öğle Dinlenmesi Kanunu*'nda olduğu gibi, 2 Mayıs 1954 tarihinde yapılacak genel seçimler etkili olmuş olmalıdır.<sup>89</sup>

Hükümetçe hazırlanarak Meclis'e 21.12.1953 tarihinde sunulan Deniz İş Kanunu yasa tasarısının gerekçesinde, İş Kanunu ile çalışma yaşamı geniş ölçüde düzenlenmiş olmakla birlikte, hava ve deniz nakliyatı ile tarım işlerinin kapsam dışında kaldığı, yasanın yürürlüğe giriş tarihinden sonra Türkiye'de meydana gelen ekonomik ve sosyal gelişmelerin iş hayatını düzenleyen mevzuatın tamamlanmasını zorunlu kıldığı, Basın İş Kanunu ile bu boşluklardan birinin kapatıldığı ifade edilmektedir. Gerekçede, ekonomik kalkınmaya koşut bir biçimde deniz nakliyatı faaliyetlerinin gelişmesinin bu meslekte çalışanları artırdığı, bu alanda çalışanlarla çalıştıranlar arasındaki hukuksal ilişkilere mesleki icaplara uygun kanuni bir veçhe verilmesi

<sup>85</sup> Devlet İstatistik Enstitüsü, 1973, s.78. Bu oranları 1924 tarihli Hafta Tatili Kanunu dönemi ile karşılaştırmak ilginç olacaktır. Yasanın çıkarılışından üç yıl sonra gerçekleştirilen 1927 Genel Nüfus Sayımı sonuçlarına göre, nüfusun %17.24'ü 10 000 ve daha fazla nüfuslu yerlerde yaşıyordu. Bakınız, Başbakanlık İstatistik G.D., 1935-1936, s.46.

<sup>86</sup> Kabul tarihi:10.3.1954, Resmi Gazete:20.3.1954, Sayı:8663.

<sup>87</sup> Talas, 1961, s.132.

<sup>88</sup> Talas, 1961, s.132.

<sup>89</sup> Tasarı, Çalışma Bakanı Hayrettin Erkmen'in "tercihan ve müstaceliyetle müzakeresi"ni istemesi üzerine hızla görüşülerek kabul edilmişti. Bakınız, T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre:IX, İçtima:4, Cilt:29, 10.3.1954, s.620.

ve bu alanda çalışanların sosyal güvenlik düzeninden de yararlandırılmalarının gerekli olduğu belirtilmektedir.<sup>90</sup>

Yasa, nihai biçimiyle tüm deniz işçilerini kapsamına almamakta, İş Kanunu'nda olduğu gibi bazı sınırlamalar koymaktadır. Buna göre Deniz İş Kanunu, 150 veya daha yukarı grostonluk ticaret gemilerinde çalışan ve çalıştıranları kapsamına almaktadır. Bununla birlikte, aynı işverene ait gemilerin toplam tonajlarının bu miktara ulaşması veyahut çalıştırdığı gemiadamları sayısının 10'dan fazla olması durumlarında da yasa geçerli olacaktır. Yasa, kapsamına giren gemiadamları itibariyle iş akdinin içeriği ve feshi, tazminat, ücret, gemiadamlarına ödenecek asgari ücretlerin belirlenmesi ve iâşe gibi konular dışında; çalışma süreleri, yıllık ücretli izin, sosyal sigortalar, sendikal örgütlenme konusunda da düzenlemeler yapmaktadır. Cezai hükümler ile denetim konularında ise İş Kanunu hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Deniz İş Kanunu, genel çalışma süresini daha çok büro ve hizmet kategorilerinde çalışanlardan oluşan bir grup dışında, haftada 70 saat olarak belirlemekte ve fazla çalışma sürelerini de düzenlemektedir. Bu biçimiyle, yasanın belirlediği çalışma sürelerinin İş Kanunu'nun çok üzerinde olduğu görülmektedir. İşin niteliğinden kaynaklanan bir farklılık doğal karşılanabilirse de, bu süreler işkolundaki uluslararası normların da üzerindedir.<sup>91</sup>

Yasa, gemiadamlarının sosyal güvenliği açısından da bir düzenleme getirmiş ve kapsama girenlerin "3008 sayılı İş Kanununun 7 nci faslı ile 4772 sayılı İş Kazalariyle Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası, 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası ve 5502 sayılı Hastalık ve Analık Sigortası Kanunlarına tabi" oldukları belirtilmiştir. (Madde 36) Gemiadamlarının 5018 sayılı Kanun hükümleri dahilinde sendikalar kurabileceği de hükme bağlanmıştır. (Madde 40)

Deniz İş Kanunu ile sağlanan haklar arasında, aynı işverene bağlı olarak bir yıl çalışmış olma koşuluyla, yılda bir ay ücretli izin de bulunuyordu. Bu yasa öncesinde yıllık ücretli izin hakkı sadece 1952 tarihli yasa ile gazetecilere getirilmişti ve İş Kanunu'na tabi olarak çalışanlar açısından yıllık ücretli izin için, 11.4.1960 günü kabul edilen 7467 sayılı Yıllık Ücretli İzin Kanunu'nu beklemek gerekecekti.

<sup>90</sup> T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre: IX, İctima: 4, Cilt: 29, S. Sayısı: 156, s.1.

<sup>91</sup> Bu sürelerin uluslararası normlarla karşılaştırılması konusunda bakınız, Talas, 1961, s. 134.



Bu düzenlemeleriyle, Deniz İş Kanunu'nun çalışma koşulları İş Kanunu'yla düzenlenmemiş önemli bir kesim için koruyucu önlemler getirdiği görülmektedir. 1956 yılı sonunda kanuna tabi işyeri sayısı 899'a, işçi sayısı ise 12 182'ye ulaşmıştı.<sup>92</sup>

#### **H. Devlet ve Ona Bağlı Müesseselerde Çalışan İşçilere İlave Tediye Yapılması Hakkında Kanun (1956)<sup>93</sup>**

Bu yasayla, Devlete ait kuruluşlarda çalışanlara aylık gelirleri dışında ilave bir ödeme yapılması konusu düzenlenmektedir. Bu düzenlemeler, uzun bir zaman aralığında tedrici olarak ortaya çıkan gelişmeler çerçevesinde değerlendirilmelidir. Özellikle 1950'li yılların ortalarından itibaren yaşanan iktisadi gelişmeler, diğer bağımlı çalışanlar yanında kamu kesimi çalışanlarını ve ücret gelirlerini olumsuz yönde etkilemişti. Değişik tarihlerde çıkarılan yasalarla, bu kesimin gelirlerinin iktisadi koşullara uygun bir biçimde yükseltilmesi yoluna gidildi.<sup>94</sup>

İktisadi Devlet Teşekküllerini kuran 17.6.1938 tarihli ve 3460 sayılı yasa, bu kurumların yöneticileriyle memur ve müstahdemlerine bir aylık ücretlerini geçmemek üzere ikramiye verileceği belirtiliyordu.<sup>95</sup> 28.12.1953 tarihli ve 6212 sayılı yasayla, bu hükümler İktisadi Devlet Teşekkülleri'nde çalışan işçiler açısından da geçerli kılınmıştı.<sup>96</sup> Daha sonra 26.1.1955 tarihli ve 6452 sayılı yasayla, İktisadi Devlet Teşekkülleri dışında kalan kamu kuruluşlarında çalışan işçi sayılan kimseler açısından da benzeri bir düzenleme getirildi.<sup>97</sup>

İşte, 4.7.1956 tarihinde kabul edilen 6772 sayılı *Devlet ve Ona Bağlı Müesseselerde Çalışan İşçilere İlâve Tediye Yapılması Hakkında Kanun*, işçi niteliğini taşıyan kimseler açısından tüm bu düzenlemeleri bütünleştiriyordu. Kanunun bir başka özelliği de, daha önceki yasalarda yer alan "bir aylık ücretlerini geçmemek üzere" hükmünün yerine "bir aylık ücret" tutarını ikame etmesiydi. Bu kanunla devlet ve ona bağlı kuruluşlarda çalışan ve İş Kanunu'na göre işçi niteliği taşıyanlara, İş Kanunu kapsamına giren bir işyerinde çalışıyor olsun ya da olmasınlar, her yıl için birer aylık ücretleri tutarında ilave ödemede bulunulacağı hükme bağlanmaktadır. (Madde

<sup>92</sup> Çalışma Vekâleti Dergisi, Cilt IV, Sayı 4, Ekim-Kasım-Aralık 1956, s.122.

<sup>93</sup> Kabul tarihi: 4.7.1956, Resmi Gazete: 11.7.1956, Sayı: 9355.

<sup>94</sup> Konuya ilişkin kapsamlı bilgi için bakınız, Makal, 2001(b).

<sup>95</sup> Kabul tarihi: 17.6.1938, Resmi Gazete: 4.7.1938, Sayı: 3950.

<sup>96</sup> Kabul tarihi: 28.12.1953, Resmi Gazete: 30.12.1953, Sayı: 8596.

<sup>97</sup> Kabul tarihi: 26.1.1955, Resmi Gazete: 31.1.1955, Sayı: 8918.

1) Maden işletmelerinde yeraltı işlerde çalışanlara yapılacak ödeme ise iki aylıkları tutarında olacaktır. (Madde 2) Ayrıca, yasa kapsamına giren işçilere, İcra Vekilleri Heyeti kararıyla her yıl için ilave bir aylık tutarında daha ödemede bulunulabilecektir. (Madde 3)

### **I. Yıllık Ücretli İzin Kanunu (1960)<sup>98</sup>**

Demokrat Parti iktidarının son aylarında, 11.4.1960 günü kabul edilen ve 15.4.1960 tarihinde yürürlüğe giren 7467 sayılı *Yıllık Ücretli İzin Kanunu*, Türk iş hukukunda ücretli izinler konusunda uzun bir süreç içerisinde ortaya çıkan gelişmelerin nihai halkasıdır. Konu, Çalışma Bakanlığı yetkilileri tarafından daha kuruluşu izleyen yıllarda açık bir biçimde telâffuz edilmekteydi.<sup>99</sup> Zaten bazı İktisadi Devlet Teşekkülleri'nde çalışan işçiler açısından 1940'lı yıllardan itibaren bu tür uygulamalar bulunmaktaydı.<sup>100</sup> Özellikle 1951 ve 1956 yılında hafta tatili ve genel tatil günlerinde ücret ödenmesine ilişkin olarak çıkarılan yasalardan sonra, zincirin eksik halkası olarak yıllık ücretli izinler kalıyordu. Konu daha önce Basın ve Deniz İş Kanunları'nda düzenlenmiş, ancak İş Kanunu kapsamındakilere uygulanarak genel bir nitelik kazanmamıştı. Saymen 1954 yılında yaptığı değerlendirmede, bu gelişim sürecine atıfta bulunarak "Türk kanun vazınının bu sistemi benimsemiş olduğu ve bu yola girmekte tereddüt göstermediği söylenebilir." demektedir.<sup>101</sup>

Hükümetçe Meclis'e sunulan yasa tasarısının gerekçesinde, yıllık ücretli izin sisteminin birçok ülkenin mevzuatında yer aldığı, bunlar arasında sanayi fazla gelişmemiş ülkelerin de bulunduğu belirtilmekteydi. Gerekçede, bu usulün ülkemiz için de yeni olmadığı, devlet sanayi sektörünün birçok sahasında kullanıldığı; Basın ve Deniz İş Kanunları'nın da senede bir ay olarak bu hakkı tanıdığı ifade edilmekteydi. Gerekçede, Türkiye'de gelişen iş hayatı açısından çalışma veriminin önemi belirtilmekte, bunun sağlanması için, çalışma veriminin artması üzerinde etkileri olan yıllık ücretli izin sisteminin kabulünün uygun olacağı ifade edilmekteydi.<sup>102</sup>

Yasa, İş Kanunu'na tabi bulunan iş yerlerinde çalışan işçi ve müstah-

<sup>98</sup> Kabul tarihi: 11.4.1960, Resmi Gazete: 15.4.1960, Sayı: 10481.

<sup>99</sup> Çalışma Bakanlığı'nın 1946 yılında yayımlanan ve "beş yıllık iş programının esasları" alt başlığını taşıyan yayınında, ülkemizde yıllık ücretli izin uygulamasına geçmenin gerekliliğine de değinilmekteydi. Bakınız, Çalışma Bakanlığı, 1946, ss. 40-41.

<sup>100</sup> Konuya ilişkin bilgi ve değerlendirmeler için bakınız, Makal, 2002(b), ss. 60-61.

<sup>101</sup> Saymen, 1954(b), s. 526.

<sup>102</sup> T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre: XI, İçtima: 3, Cilt: 13, S. Sayısı: 80, s.1.

demlerle bunların işverenlerine uygulanacaktı. İş yerine girdiği tarihten itibaren bir yıl çalışma koşulunu yerine getiren işçi veya müstahdemler yıllık ücretli izne hak kazanıyorlardı. (Madde 3) Yıllık ücretli iznin süresi ise kıdeme göre belirlenmişti. Hizmet süresi 1 yıldan 5 yıla kadar olanlara yılda 12 gün, 5 yıldan fazla ve 15 yıldan az olanlara yılda 18 gün, 15 yıldan fazla olanlara yılda 24 gün yıllık ücretli izin verileceği; 18 ve daha küçük yaştaki işçi ve müstahdemlere verilecek yıllık ücretli izin süresinin 18 günden az olamayacağı ve bu sürelerin asgari olup, iş akitleriyle artırılabilceği belirlenmişti. (Madde 5)

### İ. Tüzük, Yönetmelik ve Bakanlar Kurulu Kararları

Her alanda olduğu gibi çalışma ilişkileri alanında da "kanunlar ile ilişkilerin bütün ayrıntılarıyla düzenlenmesi oldukça güçtür" ve "...kanunlar ilgili konuya esas olan hükümleri koyar; bunların ayrıntıları, uygulanma şekilleri ve teknik yönleri yürütme organı tarafından çıkarılan tüzükler, kararnamele ve yönetmelikler ile düzenlenir."<sup>103</sup> Tüm bu "düzenleyici idari işlemler yasalara göre daha kolay değişebildiklerinden, iş ilişkilerinin değişen koşullara daha kolay uyarlanmasını sağlarlar."<sup>104</sup> Bunlardan tüzükler, kanunların uygulanmasını göstermek veya kanunun emrettiği işleri belirtmek üzere Bakanlar Kurulunca çıkarılan ve Danıştay'ın incelemesinden geçen hukuk kurallarıdır.<sup>105</sup> *Yönetmelikler*, Bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere çıkardıkları hukuk kurallarıdır. *Bakanlar Kurulu kararları* ise kanunlarda belirtilen yetkiye dayanarak çoğu kez Çalışma Bakanlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca verilen kararlardır.<sup>106</sup>

3008 sayılı İş Kanunu, çalışma yaşamının değişik konularına dair çok sayıda tüzük ve yönetmeliğin çıkarılmasını öngörmüştü. Ancak, 28.6.1938 tarihinde kabul edilerek 15.7.1938 tarihinde yayınlanan 3516 sayılı *İş Kanununa Ek Kanun*, İş Kanunu'nun değişik maddelerinde bazı nizamnamele- rin çıkartılması için öngörülen süreleri ciddi ölçüde uzatan ya da ortadan kaldıran hükümler içeriyordu.<sup>107</sup> Bu nedenle gerekli tüzüklerin çıkartılması

<sup>103</sup> Ekonomi, 1980, s. 21.

<sup>104</sup> Süzek, 1998, s. 58.

<sup>105</sup> Hüküm, tüzüklerle ilgili düzenlemeyi yapan 1924 Anayasası'nın 52. maddesi ile konmuştu.

<sup>106</sup> Saymen, 1954(b), ss. 59-62; Ekonomi, 1980, ss. 21-22.

<sup>107</sup> Bu nedenle örneğin; *İş İhtilaflarını Uzlaştırma ve Tahkim Nizamnamesi* 1939, *Fazla Saatlarda Çalışma Nizamnamesi* 1939, *İşçilerin Sağlığını Koruma ve İş Emniyeti Nizamnamesi* 1947 yılında yürürlüğe gerebilmiştir.

geciktiği gibi, bu gecikme bazı tüzükler itibariyle 1950’li yıllara sarktı. Demokrat Parti’nin iktidar yıllarında ise çalışma yaşamına ilişkin olarak çok sayıda tüzük, yönetmelik ve kararname çıkarıldı; zaman içerisinde bunlarda gerekli görülen değişiklikler yapıldı. Aşağıdaki liste bu tüzük, yönetmelik ve kararnamelerin en önemlilerini içermektedir.<sup>108</sup>

## 1. Tüzükler

- 1948, Ağır ve Tehlikeli İşler Tüzüğü<sup>109</sup>
- 1951, İş Uyuşmazlıklarını Uzlaştırma ve Tahkim Tüzüğü<sup>110</sup>
- 1952, Parlayıcı, Patlayıcı, Tehlikeli ve Zararlı Maddelerle Çalışılan İş Yerlerinde Alınacak Tedbirler Hakkında Nizamname<sup>111</sup>
- 1953, Garson ve Benzeri İşçilerin Hizmet Karşılıkları Hakkında Nizamname<sup>112</sup>
- 1953, Maden İşletmelerinde Alınacak Emniyet Tedbirleri Hakkında Nizamname<sup>113</sup>
- 1953, Gebe ve Emzikli Kadınların Çalıştırılma Şartlarıyla Emzirme Odaları ve Kreşler Hakkında Nizamname<sup>114</sup>
- 1954, İş ve İşçi Bulma Kurumu Mahalli Danışma Komisyonları Hakkında Nizamname<sup>115</sup>
- 1958, Gemi Adamlarının Sağlık, İaşe ve İkamet Şartlarını Gösterir Nizamname<sup>116</sup>
- 1959, Hazırlama, Tamamlama veya Temizleme İşleri İle Aralı İşler

<sup>108</sup> Dönem içerisinde çalışma hayatına ilişkin olarak çıkarılan tüzük ve yönetmeliklerin kapsamlı bir listesi, Çalışma Bakanlığı, 1973, ss. 226-232 ve ss. 239-241’de bulunmaktadır. Ancak bu listede bilgi eksiklikleri ile yanlışlıklar vardır. 1949’a kadar olan dönem için Çalışma Bakanlığı, 1949; 1954’e kadar olan dönem için Saymen, 1953 ve Saymen, 1954(a) düzenlemelerin metinlerini de içeren yetkin bilgi kaynaklarıdır.

<sup>109</sup> Tarihi: 22.7.1948, No.: 3/7896, Resmi Gazete: 27.8.1948, Sayı: 6993; Değişiklik: Tarihi: 7.8.1951, No.: 3/13501 Resmi Gazete: 27.8.1951, Sayı: 7895.

<sup>110</sup> Tarihi: 30.11.1951, No.: 3/14072, Resmi Gazete:12.1.1952, Sayı: 8006; Değişiklik: Tarihi: 21.5.1955, No.: 4/5154, Resmi Gazete:9.8.1955, Sayı: 9073; Değişiklik: Tarihi: 19.10.1957, No.: 4/9600, Resmi Gazete:16.12.1957, Sayı: 9783.

<sup>111</sup> Tarihi: 12.8.1952, No.: 3/15556, Resmi Gazete:15.11.1952, Sayı: 8258; Değişiklik: Tarihi: 17.1.1957, No.:4/8593, Resmi Gazete:19.2.1957, Sayı:9539.

<sup>112</sup> Tarihi: 4.5.1953, No.:4/706, Resmi Gazete: 9.6.1953, Sayı: 8429; Değişiklik: Tarihi: 30.7.1954, No.: 4/3529, Resmi Gazete: 16.9.1954, Sayı: 8804; Tarihi: 15.8.1955, No.4/5700, Resmi Gazete: 12.9.1955, Sayı: 9101.

<sup>113</sup> Tarihi: 28.5.1953, No.: 4/922, Resmi Gazete: 18.8.1953, Sayı: 8487.

<sup>114</sup> Tarihi: 5.8.1953, No. 4/1272, Resmi Gazete: 25.9.1953, Sayı: 8517.

<sup>115</sup> Tarihi: 18.1.1954, No.: 4/2253, Resmi Gazete: 4.3.1954, Sayı: 8649.

<sup>116</sup> Tarihi: 7.2.1958, No.: 4/9968, Resmi Gazete: 27.3.1958, Sayı: 9869.

Nizamnamesinde Tadilat Yapılması ve Bu Nizamnamenin Bazı Maddelerinin İlgası Hakkında Nizamname<sup>117</sup>

## 2. Yönetmelikler

- 1948, 3008 sayılı İş Kanunu'nun şümulü içinde tasnif edilmemiş olan küçük işyerlerinin, Umumî Hıfzısıhha Kanununun (173-180) inci, Belediye Kanununun (15-19) uncu maddelerine, ve Umumi Hıfzısıhha Kanununun 179 uncu maddesine dayanılarak çıkarılmış olan İşçilerin Sağlığını Koruma ve İş Emniyeti Tüzüğü'nün 3 üncü maddesine göre teftiş ve murakabesi hakkında Yönetmelik<sup>118</sup>
- 1950, İş Mahkemelerinde Görev Alacak İşçi ve İşveren Temsilcilerinin Seçimleriyle Kendilerine Verilecek Ödenek Hakkında Yönetmelik<sup>119</sup>
- 1951, Asgari Ücretlerin Tesbitine Müteallik Yönetmelik<sup>120</sup>
- 1955, Gazetecilerin Asgari Ücretlerinin Tesbitine Müteallik Talimatname<sup>121</sup>
- 1955, Gemiadamlarının Asgari Ücretlerinin Tesbitine Müteallik Talimatname<sup>122</sup>
- 1960, Yıllık Ücretli İzin Talimatnamesi<sup>123</sup>

## 3. Bakanlar Kurulu Kararları

- 1949, Yabancı Garson ve Hizmetçiler Hakkında<sup>124</sup>
- 1952, 1956, 1957, 1960, İş Kanunu'nun Tatbik Sahasını Asgari Dört Kişi Çalıştıran İşyerlerine Teşmil Eden Kararnameler<sup>125</sup>

<sup>117</sup> Tarihi: 10.12.1959, No.: 4/12516, Resmi Gazete: 22.1.1960, Sayı: 10412.

<sup>118</sup> Tarihi: 12.3.1948.

<sup>119</sup> Resmi Gazete: 24.8.1950, Sayı:7591.

<sup>120</sup> Resmi Gazete: 13.1.1951, Sayı:7707.

<sup>121</sup> Resmi Gazete: 29.1.1955, Sayı:8917.

<sup>122</sup> Resmi Gazete: 16.6.1955, Sayı:9030.

<sup>123</sup> Resmi Gazete: 6.5.1960, Sayı:10498.

<sup>124</sup> Tarihi: 24.11.1949, No.:3/10174, Resmi Gazete: 15.12.1949, Sayı: 7380; Değişiklik: Tarihi: 12.6.1950, No.:3/11388, Resmi Gazete: 3.7.1950, Sayı: 7548.

<sup>125</sup> Tarihi: 29.4.1952, No.:3/14937, Resmi Gazete: 26.5.1952, Sayı:8118; Tarihi: 25.8.1952, No.: 3/15515, Resmi Gazete: 25.9.1952, Sayı: 8216; Tarihi:30.5.1956, No.: 4/7372, Resmi Gazete: 15.6.1956, Sayı:9333; Tarihi: 28.2.1957, No.: 4/8761, Resmi Gazete: 25.3.1957, Sayı: 9568, Tarihi: 21.7.1960, No.: 5/180, Resmi Gazete: 1.8.1960, Sayı: 10566; Tarihi: 16.11.1960, No.: 5/532, Resmi Gazete: 25.11.1960, Sayı: 10664.

## J. Çalışma Mevzuatının Uygulanma ve Denetim Açısından Değerlendirilmesi

İncelediğimiz yasa, tüzük, yönetmelik ve Bakanlar Kurulu kararları, dönem içerisinde çalışma kodunu ciddi bir biçimde geliştirmiş; ücretli çalışanların bir bölümünün bireysel çalışma ilişkileri alanında koruyucu bir şemsiye altına alınmaları mümkün hale gelmiştir. Ancak, bu değerlendirme, hukuki düzenlemelerin koruyucu hükümlerinin uygulanmış olması koşuluna sıkı sıkıya bağlıdır. Oysa dönem içerisinde, İş Kanunu başta olmak üzere birçok yasanın koruyucu hükümleri şu ya da bu ölçüde uygulamaya aktarılamamıştır. Bunlar arasında işçi sağlığı ve iş güvenliği konuları ile çalışma süreleri başta gelmektedir.<sup>126</sup>

Yasa hükümlerinin uygulamaya aktarılamamasının altında çok sayıda iktisadi, sosyal ve hukuki neden yatmaktadır. İş Kanunu'nun çıkarılmasını zorunlu tuttuğu tüzük ve yönetmeliklerin gecikmeli olarak çıkarılabilemiş olması, iş mevzuatının uygulanmasında önemli bir rol oynayabilecek işçi-işveren örgütlenmelerinin yetersizliği; uygulamaya ilişkin temel sorunlar arasındadır. İş Kanunu, yasa hükümlerinin uygulanmamasına ilişkin cezai hükümler içermekle birlikte, bunların yetersizliği de uygulamayı olumsuz yönde etkilemiştir.<sup>127</sup> İkinci Dünya Savaşı yıllarının özel koşullarında çıkarılan ve İş Kanunu'nun bazı maddelerini de askıya alan *Milli Korunma Kanunu* da İş Kanunu uygulamasını olumsuz yönde etkiledi ve bu durum savaştan sonra da varlığını kısmen sürdürdü. Milli Korunma Kanunu, Demokrat Parti yönetimi tarafından 1955 yılında tekrar uygulamaya geçirildi.<sup>128</sup> Bu doğrultuda 1956 yılında çıkarılan bir kararname tüm sanayi işyerlerini Hafta Tatili Kanunu'ndan istisna ederek, haftanın yedi günü çalıştırılmaları esasını getirdi.<sup>129</sup>

Özellikle İş Kanunu ve bunun yanında diğer bazı yasa, tüzük ve yönetmeliklerin koruyucu hükümlerinin uygulamaya aktarılmasında karşılaşılan sorunların başında, denetim konusu gelmektedir. "Güçlü yaptırımlarla desteklenmiş etkili bir iş denetimi bir ülkedeki iş hukuku kurallarının yaşama

<sup>126</sup> 1947 yılında toplanan Çalışma Meclisi'ne sunulan raporda; o güne kadar yapılan iş teftişi uygulamalarında karşılaşılan en büyük sorunun işçi sağlığına ilişkin olduğu, bunu çalışma sürelerinin izlediği belirtilmekteydi. Bakınız, Çalışma, Yıl:2, Sayı:17, Nisan 1947, s.67.

<sup>127</sup> Durum, Çalışma Bakanlığı tarafından da saptanmış bulunmaktaydı. Bakınız, Çalışma Bakanlığı, 1946, s.35.

<sup>128</sup> Eroğul, 1990, s.107.

<sup>129</sup> 20.2.1956 ve 4/6762 sayılı İcra Vekilleri Kararı.

geçirilebilmesinin, bu hukuk dalının etkinliğinin sağlanmasının en önemli koşullarındandır."<sup>130</sup> Batı ülkeleri deneyimi, etkili bir iş denetiminin yapılmaması durumunda, iş yasalarının uygulama alanına geçirilmesinin mümkün olmadığını göstermişti.<sup>131</sup> İş Kanunu, iş teftişini önemli bir husus olarak düzenlemiş ve Çalışma Bakanlığı'nın örgütlenme yapısı içerisinde de bu denetimleri yapacak iş müfettişlerine yer verilmişti. Ancak, gene yasanın düzenlemelerine göre, iş teftişi, değişik yönleri ve farklı yasalar uygulaması itibariyle Çalışma Bakanlığı dışındaki bazı bakanlıklar ile yerel yönetimlerin görev alanlarına da giriyordu.<sup>132</sup> Türkiye Uluslararası Çalışma Örgütü'nün *Sanayi ve Ticarete İş Teftişi Hakkında* 81 numaralı sözleşmesini 1950 yılında onaylayarak, bu sözleşmenin gerekliliklerini yerine getirme yükümlülüğü altına da girmişti.<sup>133</sup> Ancak, bu denetim sistemi etkin bir biçimde işlemedi ve bu durum koruyucu mevzuatın aksaması üzerinde birinci derecede etkili oldu. Kuşkusuz, bu aksaklıkların birçok nedeni bulunmaktadır. İş müfettişlerinin sayısının azlığı, işin gerektirdiği nitelik ve eğitimden uzak oluşları bunların başında gelmektedir. Ayrıca, tüm iş mevzuatının uygulanmasını denetlemekle görevli olan iş müfettişlerinin, örneğin işçi sağlığı ve iş güvenliği gibi uzmanlık isteyen konularda da denetim yapmak zorunda olması, hem buna yeterli zaman ayıramamaları, hem de uzmanlık gerektiren teknik sorunlar karşısında yetersiz kalmaları sonucunu doğurmuştu.<sup>134</sup>

<sup>130</sup> Süzek, 1998, s.129.

<sup>131</sup> Bakınız, Kessler, 1945, ss. 36-38; Süzek, 1985, ss. 10-12; Süzek, 1998, s. 129. Kessler, İngiltere deneyimini değerlendirdikten sonra "Ve filhakika böyle bir teftiş heyeti olmadan bu gün dahi sayın korunmasına matuf en mükemmel kanun hükümlerinden büyük faydalar beklemek bir malihulyadan başka bir şey değildir (Aynı şeyin 1936 tarihli Türk İş Kanunu hakkında da varit olduğunu unutmayıalım!)" demektedir. Bakınız, Kessler, 1945, s. 36.

<sup>132</sup> Çalışma Bakanlığı dışındaki kamu kurumlarının denetimleriyle ilgili olarak bakınız, Saymen, 1954(b), ss.134-139; Süzek, 1985, ss. 88-94.

<sup>133</sup> Kabul tarihi: 13.12.1950, Kanun no.: 5690, Resmi Gazete: 22.12.1950, Sayı: 7689, Uluslararası Çalışma Örgütü tescil tarihi: 5.3.1951.

<sup>134</sup> Süzek, 1985, s.81. Bu durum, 1963 yılında ayrı bir iş güvenliği müfettişliği oluşturuluncaya kadar sürecekti. Bakınız, Süzek, 1985, s. 80.

İş denetimine ilişkin aksaklıklar dönem içerisinde basında yer almış, özellikle işçi kesimi tarafından dile getirilmişti.<sup>135</sup> Meclis'te de yoğun bir biçimde tartışılan konuya ilişkin olarak Çalışma Bakanlığı tarafından da çok sayıda genelge yayınlanmıştır. Aslında, Uluslararası Çalışma Örgütü uzmanları tarafından Nisan-Mayıs 1949 tarihlerinde yapılan kapsamlı çalışmada, Türkiye'de iş teftişi hizmetlerinin UÇÖ sözleşme ve tavsiyelerinin hayli altında olduğu ifade edilmişti.<sup>136</sup> Rapora göre, Türkiye'de bu hizmetler için uygun bir rapor verme sistemi de mevcut değildi.<sup>137</sup> Uzmanlara göre, iş müfettişlerinin sayıları da bir miktar az olmakla birlikte, esas eksiklik bu personelin nitelik ve teknik bilgileri konusundaydı.<sup>138</sup> Kuşkusuz bu yetersizlikler, başka nedenlerle birleşerek, iş denetiminin ciddi ölçüde aksamasına neden oldu. Çalışma Bakanlığı'nın dönem içerisinde yayınladığı genelgelerde, bu aksaklıkların birçok yönü belirginleşmektedir. İş müfettişlerinin denetime işverenlerin araçları ile gitmesi uygulamada karşılaşılan ilginç

---

<sup>135</sup> Konuya ilişkin olarak ulusal basında çıkan ve konuya ilişkin işçi şikâyetlerini anlatan haberlerden sadece üçünü bir örnek olmak üzere veriyoruz: "İzmir Tütün İşçileri Sendikası Başkanı Z. Karagenç, Çalışma Bölge Müdürlüğü hakkında Çalışma Bakanlığı müsteşarlığına hitaben açık bir mektup yazmış, ihtilafların yerinde halli için ne zaman çalışma müdürlüğüne müracaat edilmişse müfettişlerin noksan olduğu bahanesile müracaatlar yerine getirilmemiştir. Başvurulara rağmen iki müfettiş odadayken müfettişlerimiz dışarda demiştir." Bakınız, Cumhuriyet, 1.12.1951. "İşçi çevrelerinde Bölge Çalışma Müdürlüğü müfettişlerinden şikâyetler çoğalmaktadır. İş müfettişleri tahkikatı işverenin bürosunda yapmakta, tahkikat evrakı 8-9 ay dosyalarda bekletilmekte, gizli yapılması gereken soruşturma bizzat işverenin önünde yapılmakta. Bazı işyerlerine hiçbir müfettiş uğramamakta, Mahmutpaşa gibi erkeklerin girmeye cesaret edemeyeceği yere kadın müfettiş tahsis edilmektedir. Çalışma Bakanlığına muhtelif müracaatlar yapılmış, cevap alınmamıştır." Bakınız, Vatan, 25.1.1954. "Ege İşçi Sendikaları Federasyonu idare heyeti basın toplantısı yaptı. Hazırlanan raporda ...Bölge çalışma müdürlüğüne yapılan binlerce müracaatın cevapsız bırakıldığı belirtilmiştir. ...Son yıllarda iş yerlerinin yıllık teftişleri yapılmamakta, işçi sağlığı ve iş emniyetile ilgili hususlar kontrol edilmemektedir. ...İşten atılan hakkı yenen işçinin sayısını artık unuttuk." Bakınız, Cumhuriyet, 8.8.1955.

<sup>136</sup> Çalışma Bakanlığı, 1950, s. 203.

<sup>137</sup> Çalışma Bakanlığı, 1950, s. 203.

<sup>138</sup> Çalışma Bakanlığı, 1950, ss.202-203. UÇÖ uzmanları, Türkiye'de 68 iş müfettişi kadrosuna karşın, fiilen 53 müfettiş olduğunu ifade etmekteydiler. Bakınız, Çalışma Bakanlığı, 1950, s.202. 1953 yılında ise 78 iş müfettişi, 35 iş müfettişi yardımcısı kadrosu bulunuyordu. Bakınız, 6050 Sayılı, Çalışma Vekâletinin Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki 4841 Sayılı Kanuna Ek Kanun, Kabul tarihi:11.2.1953, Resmi Gazete: 18.2.1953, Sayı: 8338.



durumlardan biridir.<sup>139</sup> Gene bununla bağlantılı ve denetimin etkinliğini azaltan bir sorun, işyerinin denetiminin bazı işverenlere önceden haber veriliyor olmasıdır.<sup>140</sup> Bunun yanı sıra, haber verme açısından kamu kuruluşları ile özel kuruluşlar arasında ciddi bir ayırım yaratan bir hukuksal düzenleme de bulunmaktaydı. 1941 tarihli *Devlet, Vilâyet veya Belediyelerce doğrudan doğruya işletilen müesseseler ile memleket müdafaasıyla ilgili işyerlerinin murakabe ve teftişine dair nizamname* bu gibi kuruluşların teftişine başlanmadan önce işveren vekili durumunda olan müessese âmirine haber verilmesi gerektiğini hükme bağlamaktadır.<sup>141</sup> Kuşkusuz bu haksız durum, toplam istihdam içerisinde ciddi bir ağırlığı olan kamu kuruluşlarının birçok açıdan denetlenememesi anlamına gelmektedir. İş Kanunu ve diğer koruyucu mevzuat hükümlerine uymayan kamu kuruluşlarının varlığı ise bilinmekteydi. Örneğin, bir devlet işletmesi akdin işveren tarafından feshinde, işlerinden çıkardığı işçilerine tazminat vermemiş, gene büyük bir belediye işletmesinde de, kanuni çalışma sürelerine asla uyulmadığı saptanmıştı.<sup>142</sup> Bu aksaklıklar, sadece İş Kanunu uygulamasıyla da sınırlı değildi ve başka bazı yasalarda yer alan koruyucu hükümlerin yaşama geçirilmesi konusunda da sorunlar bulunmaktaydı. Örneğin, bazı işyerlerinde çalıştırılan işçilere hafta tatili verilmemesi bunlar arasındadır.<sup>143</sup> Bütün mem-

<sup>139</sup> Örneğin Çalışma Genel Müdürlüğü'nün 24.7.1950 tarihli ve 33 numaralı Genelgesi'nde şu belirlemeler yer almaktaydı: "Bazı Bölge Çalışma Müdürleri ve İş müfettişlerinin işyerlerinde yapacakları tetkik ve teftişler için, önceden, işverenlerden nakil vasıtaları istedikleri ve bu vasıtalarla işyerlerine gittikleri de Bakanlığa vaki şikâyetlerden anlaşılmaktadır. İşverenlerden vasait talep edilmesi daha önceden işyerine gidileceğini ve teftiş yapılacağını işverene duyurmak ve teftiş yapılacak meseleler hakkında işverenleri tedbir almağa sevk etmek gibi mahzurlar doğuracağı tabiidir. Bir şikâyet mevzuunu tetkike işverenin nakil vasitasıyla giden alâkalı memurun bu tetkikatı bitaraf olarak yaptığına bilhassa işçileri inandırmak mümkün olamaz." Bakınız, Çalışma Vekâleti, 1959, ss.67-68. Zat İşleri Müdürlüğü'nün 5.2.1951 tarihli ve 7 numaralı Genelgesinden ise durumun devam etmekte olduğu anlaşılmaktadır. Genelgede, üstelik bazı müfettişlerin teftişe işverenin nakil vasitasıyla gittikleri halde nakil ücreti ödemişçesine hazineden yol parası aldıkları da belirtilmektedir. Bakınız, Çalışma Vekâleti, 1959, ss.102-103.

<sup>140</sup> 1953 tarihli bir genelgede de, özel işyerlerinin teftişinde teftişin mevzu ve selâmeti bakımından teftişin anî ve habersiz ifasının, Hükümetin de katıldığı 81 sayılı sözleşmenin gereği olduğu ifade edilmektedir. Bakınız, Çalışma Genel Müdürlüğü'nün 17.9.1953 tarihli ve 13 numaralı Genelgesi; Çalışma Vekâleti, 1959, s.196.

<sup>141</sup> Tarihi: 14.4.1941, No.: 2/15592, Resmi Gazete: 25.4.1941, Sayı: 4793. Çalışma Genel Müdürlüğü'nün 16.9.1948 tarih ve 3942-25/37 numaralı genelgesinde, bazı iş müfettişlerinin resmi işyerlerine teftişe haber vermeden gittikleri belirtilerek, bunun önlenmesi istenmektedir. Bakınız, Çalışma Bakanlığı, 1949, s.759.

<sup>142</sup> Tuna, 1951, s.71.

<sup>143</sup> Daha Çalışma Bakanlığı kurulmadan önce İş Dairesi Reisliğinin 15.10.1937 tarih ve 73/2678 sayılı genelgesinde fırın işçilerinin "Hafta Tatili Kanunu mucibince, haftalık istirahatlerinin temin edilmediği" belirtilmektedir. Bakınız, Çalışma Bakanlığı, 1949, s.784. Çalışma Genel Müdürlüğü'nün 18.10.1948 tarih ve 4443-30/40 numaralı genelgesi ise sorunun devam ettiğini gösteren şu cümleyle başlamaktaydı: "Bazı işyerlerinde çalıştırılan işçilere hafta tatili verilmediği haber alınmıştır." Bakınız, Çalışma Bakanlığı, 1949, s.673.

lekette 20 bin işçi çalıştıran büyük bir devlet işletmesi de, Hafta Tatili Kanunu'na aykırı olarak, uzun zaman pazar tatili yaptırmamıştı.<sup>144</sup>

Bunların yanı sıra "isim zikredilmek suretiyle yapılan işçi şikâyetlerinde, bazı Bölge Çalışma Müdürleri ile İş müfettişlerinin, şikâyetlerde bulunan işçilerin isimlerini işverenlere ifşa ettikleri"<sup>145</sup>, bu dilekçelere "geç cevap verilmekte olduğu ve birçok ahvalde de yazıların ciddî ve esaslı incelemelere istinat ettirilmeksizin gelişi güzel cevaplandırıldığı ve bu yüzden malûmat ve muhaberatın sürüncemede kaldığı ve bu halin, işlerinin gecikmesini mucip olmakla iş sahibi vatandaşların, haklı şikâyet ve sızlanmalarına yol açtığı",<sup>146</sup> "işçi ve işçi temsilcileriyle gereği gibi temas etmedikleri" ve "kendilerine yapılan müracaatları, bu arada işçi şikâyetlerini, programlarına dahil olmadığını ileri sürerek tetkikten imtina ettikleri"<sup>147</sup> Çalışma Bakanlığı'nın değişik tarihli genelgelerinde yer alan önemli aksaklıklardı.

İş denetimi konusunda değerlendirilmesi gereken önemli bir nokta, çalışan kadınların durumlarıdır. Erkek işçilere göre çoğu zaman daha kötü koşullarda çalışan ve İş Kanunu tarafından özel hükümlerle korunan kadınların durumlarının iyileşmesinin bu denetimin etkin bir biçimde yapılmasına da bağlı olduğu açıktır. 1950'li yıllar Türkiye'sinde, bu denetimin kadın denetim elemanları tarafından yapılmasını zorunlu kılan sosyal nedenler bulunmaktaydı. Buna karşılık, bayan müfettişlerin sayıca yetersiz olduğu ve bu nedenle kadın işçilerin sorunlarının yeteri kadar değerlendirilemediği, önemli bir eleştiri noktası olmuştur.<sup>148</sup> Bu eleştirilerde kadın işçilerin sayısı ile bayan denetim elemanlarının sayısı arasındaki oransızlık ön plana çıkmaktadır. 1950'li yıllarda İş Kanunu'na tabi işçiler içerisinde kadınların oranı % 15 dolaylarında iken, iş müfettişleri içerisindeki bayan oranının bunun çok altında olduğu anlaşılmaktadır.<sup>149</sup>

<sup>144</sup> Tuna, 1951, s. 71.

<sup>145</sup> Çalışma Genel Müdürlüğü'nün 24.7.1950 tarihli ve 33 numaralı Genelgesi; Çalışma Vekâleti, 1959, s. 68.

<sup>146</sup> Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın 27.9.1951 tarihli ve 17 numaralı Genelgesi; Çalışma Vekâleti, 1959, s. 114.

<sup>147</sup> Çalışma Genel Müdürlüğü'nün 6.3.1961 tarihli ve 7 numaralı Genelgesi; Çalışma Bakanlığı, 1966, s. 64.

<sup>148</sup> Örneğin, bakınız, Ankara milletvekili Übeyde Elli'nin konuşması; T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre:XI, İctima: 3, Cilt: 12, 49. Birleşim, 27.2.1960, s. 906.

<sup>149</sup> 1953 yılında denetlenen işyerlerinde çalışan kadınların oranı % 21 dolaylarındaydı. Bakınız, Çalışma Vekâleti Dergisi, Cild:1, Sayı:2, Haziran-Temmuz-Ağustos 1953, s.64. Buna karşılık 1960 gibi ileri bir tarihte bile çalışma müfettişi bayanların sayısı sadece 5'ti. Bakınız, Çalışma Vekili Halûk Şaman'ın konuşması; T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre: XI, İctima: 3, Cilt: 12, 49. Birleşim, 27.2.1960, s. 907.

Kuşkusuz, dönem içerisinde işçi sendikalarının etkinlik kazanamamış olmaları da, iş denetiminin yeterli ölçüde yapılamamasının önemli bir nedenidir. Güçlü bir sendikal örgütlenme, bizatihi denetime konu olabilecek sorunların ortaya çıkmasını engelleyebileceği gibi, bu sorunların saptanmasını ve denetimini de kolaylaştıracaktır.<sup>150</sup>

İş denetimine ilişkin değerlendirmelerimiz, salt yasalardaki koruyucu hükümler düzleminde yapılacak bir çözümlemenin yetersiz kalacağını; çözümlenelerde, İş Kanunu'nun ve diğer koruyucu mevzuatın uygulanmasına ilişkin aksaklıklar ve bunun önemli bir nedeni olarak iş denetiminin yetersizliğinin de göz önünde bulundurulmasının gerekli olduğunu ortaya koymaktadır. Bu eksiklik ve aksaklıklar, kuşkusuz bireysel ilişkiler alanında yapılan hukuksal düzenlemelerin etkinlik derecesini azaltmıştır.

## K. Sonuç

Demokrat Parti'nin iktidarda olduğu 1950-1960 döneminde, toplu iş ilişkileri açısından İş Kanunu, Sendikalar Kanunu ve diğer kanunların getirdiği otoriter sistem ve uygulamalar devam ederken, bireysel iş ilişkileri alanında ücretli kesimi koruyucu çok sayıda hukuksal düzenleme yapılmış; çeşitli tarihlerde çıkarılan yasa, tüzük ve yönetmeliklerle çalışma kodu her zamankinden daha fazla gelişmiştir. İş Kanunu ve çıkarılan diğer iş yasalarının kapsamına giren işçi sayısı artarken, sağlanan haklarda da gelişmeler sağlanmıştır. Çalışmamızda kapsamlı olarak değerlendirilen oluşumlar yanında, ele almadığımız asgari ücret ve sosyal güvenlik konularında da gelişmeler olmuş; 1940'lı yılların ortalarından itibaren sosyal sigorta uygulamaları tedrici olarak geliştirilmiş, 1951 yılından başlayarak tedrici biçimde asgari ücret uygulamalarına başlanmıştır. Dönem içerisinde toplu iş ilişkileri alanında yaşanan olumsuz gelişmeler nasıl Türk demokrasisinin eksikliklerini yansıtıyorsa; bireysel ilişkiler alanında yaşanan gelişmeler de, bizatihi çok partili yaşama geçişin bağımlı çalışanlar açısından getirdiği kazanımlara tekabül etmektedir. Dönem içerisinde memurların gerçek

<sup>150</sup> Güzel, 1982, s. 228. Tuna'nın 1951 yılındaki ifadeleriyle "Sendikacılık sahasında ilerlemiş bulunan memleketlerde bu kabil yolsuzlukları çalışma müfettişlerinden önce görüp alâkalı mercilere intikal ettirecek işçi sendikalarıdır. Halbuki bizde ...işçi sendikalarımız bu fonksiyonlarını ifa edememekte ve bu suretle teftiş teşkilâtına yardımcı bir organ olmak rollerini oynayamamaktadır. Netice itibarile iş yerlerinde bir "iç murakabe"den bugün için hiç bir eser görülmemektedir." Bakınız, Tuna, 1951, ss. 87-88. Aydemir ise bir çalışmada daha önceki dönemler itibariyle, İş Kanunu'nun bazı uygulamalarına ilişkin denetimsizliğin sebeplerinden biri olarak, sendikaların yokluğunu göstermekteydi. Bakınız, Aydemir, 1967, s. 360. Sendikaların bizatihi varlıklarının yetmediği, daha sonraki dönemde görülmüş olmaktadır.

gelirleri azalırken, işçilerin ve özellikle kamu kesimi işçilerinin çalışma ve yaşam koşullarının iyileşmesi, gerçek ücretlerinin en azından GSMH'daki artışı izleyen bir gelişme göstermesi; dönemin iktisadi dinamikleri ve sendikaların iş ihtilafları yoluyla ücret düzeyleri üzerinde etkin olmaları yanında, bireysel çalışma ilişkileri alanında yapılan düzenlemelerle de bağlantılı olarak değerlendirilmelidir.<sup>151</sup> Demokrat Parti iktidarının sonu olan 1960 yılına gelindiğinde, bireysel çalışma ilişkilerine yönelik düzenlemelerin içeriği itibariyle önemli bir birikim sağlanmış durumdadır. 1960 sonrası dönemde, temel çizgileri 1961 Anayasası ile çizilen ekonomik ve sosyal hakların gelişimi üzerinde, bu birikimin önemli bir rolü ve katkısı olduğu söylenmelidir. 1960 sonrası dönemde toplu iş ilişkilerinin temel kurumlarının yeni ve özgürlükçü bir anlayışla düzenlenmesi, daha önceki dönemlerdekinin aksine, bireysel ve toplu iş ilişkilerine yönelik düzenlemeler arasında daha uyumlu bir bileşimin oluşmasına hizmet edecektir.

---

<sup>151</sup> Dönem içerisinde işçi ve memurların gelirlerindeki gelişmeler için bakınız, Makal, 2001(b).

## Kaynaklar

- AHMAD, Feroz; **Demokrasi Sürecinde Türkiye (1945-1980)**, Çeviren: Ahmet Fethi, Hil Yayın, İstanbul, 1994.
- ALEMDAR, Korkmaz; "Demokrat Parti ve Basın", **Tarih ve Toplum**, Cilt: 9, Sayı: 53, Mayıs 1988, ss. 19-23.
- ATAÇ, Nevzat (Çeviren); "İş Mahkemeleri", **Çalışma**, Yıl:1, Sayı: 6, Mayıs 1946, ss. 50-52.
- AYDEMİR, Şevket Süreyya; **İkinci Adam**, İkinci Cilt, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1967.
- Başbakanlık İstatistik G.D., **İstatistik Yıllığı**, Cilt: 8, Devlet Basımevi, İstanbul, 1935-1936.
- BORATAV, Korkut; **Türkiye İktisat Tarihi: 1908-1985**, Üçüncü Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1990.
- BULUTAY, Tuncer; **Employment, Unemployment and Wages in Turkey**, International Labour Office-State Institute of Statistics, Ankara, 1995.
- COŞKUNDENİZ, İlhami; "Toplulukla İş İhtilafları, Hazırlanması ve Yürütülmesi Meseleleri", **Sosyal Siyaset Konferansları**, Yedinci Kitap, İstanbul, 1955, ss. 61-83.
- CUMHURİYET**; 1.12.1951, 8.8.1955, 23.3.1956, 4.1.1957, 26.5.1959, 15.12.1959 tarihli nüshalar.
- Çalışma**, Yıl: 2, Sayı: 17, Nisan 1947.
- Çalışma Bakanlığı, **Çalışma Bakanlığı İlk Yılı ve İlk Hedefleri** (Beş yıllık iş programının esasları), Akın Matbaası, Ankara, 1946.
- Çalışma Bakanlığı, **Çalışma Mevzuatı**, Cilt: II, Güven Basımevi, İstanbul, 1949.
- Çalışma Bakanlığı, **Milletlerarası Çalışma Bürosu Misyonu Tarafından Türkiye Cumhuriyeti Hükûmetine Sunulan Rapor** (Mart-Mayıs 1949), Çankaya Matbaası, Ankara, 1950.
- Çalışma Bakanlığı, **Umumî Tebliğler**, 1960-1963, Kâğıt İşleri Müdürlüğü, 1966.
- Çalışma Bakanlığı, **50 Yılda Çalışma Hayatımız**, Ankara, 1973.
- Çalışma Bakanlığı, **Çalışma Dergisi**, Ekim 1978, Öztekin Matbaası, Ankara, 1978.
- Çalışma Vekâleti, **Umumî Tebliğler**, 1950-1954, Kâğıt İşleri Müdürlüğü, 1959.
- Çalışma Vekâleti Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, Haziran-Temmuz-Ağustos 1953.
- Çalışma Vekâleti Dergisi**, Cilt IV, Sayı 1, Ekim 1955-Mart 1956.
- Çalışma Vekâleti Dergisi**, Cilt IV, Sayı 4, Ekim-Kasım-Aralık 1956.
- Demokrat Parti, **Program ve Tüzük**, Ankara, 1946.
- Devlet İstatistik Enstitüsü, **1960 Genel Nüfus Sayımı Sonuçları**, Ankara, 1964.
- Devlet İstatistik Enstitüsü, **Türkiye'de Toplumsal ve Ekonomik Gelişiminin 50 Yılı**, Ankara, 1973.

Devlet Planlama Teşkilatı, **Kalkınma Planı, Birinci Beş Yıl: 1963-1967**, Ankara, 1963.

EKONOMİ, Münir; **İş Hukuku, Cilt I - Ferdî İş Hukuku**, İkinci Bası, İstanbul Teknik Üniversitesi Yayını, İstanbul, 1980.

ERKÜN, Safa Ş.; "İş Mahkemeleri Kurulurken Bazı Düşünceler", **İçtimai Siyaset Konferansları**, İkinci Kitap, İstanbul, 1949, ss. 34-48.

EROĞUL Cem; **Demokrat Parti - Tarihi ve İdeolojisi**, İkinci Baskı, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 1990.

GÜLMEZ, Mesut; **Türkiye'de Çalışma İlişkileri (1936 Öncesi)**, İkinci Bası, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara, 1991.

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

**Güney İşçi Postası**; 10.9.1951, 12.11.1951, 25.2.1952 tarihli nüshalar.

GÜZEL, Şehmus; **Türkiye'de İşçi Örgütlenmesi (1940-1950)**, Yayımlanmamış Doçentlik Tezi, Birinci Cilt, Ankara, 1982.

International Labour Office, **Seventh Report of the International Labour Organization to the United Nations**, Geneva, 1953.

**İşçi Haberleri**; 24.4.1953, 1.5.1953, 28.8.1953, 20.10.1953, 6.11.1953 tarihli nüshalar.

**İşçi Sesi**; 20.7.1949, 19.12.1949, 1.8.1950 tarihli nüshalar.

KESSLER, Gerhard; **İçtimai Siyaset**, Çeviren: Orhan Tuna, Gençlik Kitabevi Neşriyatı, İstanbul, 1945.

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

MAKAL, Ahmet (2001a); "Türkiye'de 1950-1965 Döneminde Tarım Kesiminde İşgücü ve Ücretli Emeye İlişkin Gelişmeler", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 56, Sayı: 3, Temmuz-Ağustos-Eylül 2001, ss. 103-140.

MAKAL, Ahmet (2001b); "Türkiye'de Kamu Kesimi Çalışanlarının Maaş ve Ücretlerine İlişkin Gelişmeler: 1923-1963", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 36, Sayı: 3, Eylül 2001, ss. 59-99.

MAKAL, Ahmet (2002a); "Türkiye'de 1920-1963 Döneminde Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler", **Türkler**, Cilt:17, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2002, s. 483-493.

MAKAL, Ahmet (2002b); "Türkiye'nin Sanayileşme Sürecinde İşgücü Sorunu, Sosyal Politika ve İktisadi Devlet Teşekkülleri: 1930'lu ve 1940'lı Yıllar", **Toplum ve Bilim**, Sayı: 92, Bahar 2002, ss. 34-70.

MAKAL, Ahmet (2002c); **Türkiye'de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1946-1963**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2002.

ONBULAK, Ekmel; "Mümessil İşçilerin Himayesi", **Çalışma Vekâleti Dergisi**, Cild: 1, Sayı: 1, Mart-Nisan-Mayıs 1953(a), ss.104-106.

ONBULAK, Ekmel; "Türkiye'de İş Mahkemeleri ve Tekbaşı İş İhtilâflarının Kotarıma Yolları", **Çalışma Vekâleti Dergisi**, Cild: 1, Sayı: 2, Haziran-Temmuz-Ağustos 1953(b), ss.31-34.

**Resmi Gazete** (Yararlanılan Resmi Gazete'lerin tarih ve sayıları, dipnotlarda gösterilmiştir.)

SAYMEN, Ferit Hakkı; **Sistemantik Türk İş Hukuku Mevzuatı**, Yenilenmiş İkinci Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1953.

SAYMEN, Ferit Hakkı; **Sistemantik Türk İş Hukuku Mevzuatı**, Ek: III, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1954(a).

SAYMEN, Ferit Hakkı; **Türk İş Hukuku**, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1954(b).

SUNAR, İlkey; "Demokrat Parti ve Popülizm", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Sekizinci Cilt, İletişim Yayınları, 1985, ss.2076-2086.

SUNAR, Kemal Sahir; **Türk Sendikalar Hukuku**, Birinci Kitap, Ankara, 1955.

SÜZEK, Sarper; **İş Güvenliği Hukuku**, Savaş Yayınları, Ankara, 1985.

SÜZEK, Sarper; **İş Hukukunun Genel Esasları**, Savaş Yayınları, Ankara, 1998.

ŞAHINGIRAY, Özel (Toplayan); **Celâl Bayar'ın Söylev ve Demeçleri: 1920-1953**, Doğu Ltd. Ortaklığı Matbaası, Ankara, 1954.

ŞUĞLE, Mehmet Ali; **İş Hukuku Açısından Gazeteci**, Çağdaş Gazeteciler Derneği Yayınları, Ankara, 2001.

TALAS, Cahit; "Kollektif İş İhtilâflarının Halli İle Görevli Tahkim Sistemimiz Hakkında Bazı Düşünceler", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:VIII, Sayı:1-4, 1953, ss.12-21.

TALAS, Cahit; **İçtimai İktisat**, İkinci Bası, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1961.

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

TALAS, Cahit; **Toplumsal Ekonomi**, Yedinci Basım, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 1997.

**T.B.M.M. Tutanak Dergisi**, Dönem: VIII, Toplantı: 4, Cilt: 23, 4.I.1950-30.I.1950, T.B.M.M. Basımevi, Ankara, 1950.

**T.B.M.M. Tutanak Dergisi**, Dönem: IX, Toplantı: 1, Cilt: 9, 2.VII.1951-10.VIII.1951, T.B.M.M. Basımevi, Ankara, 1951.

**T.B.M.M. Tutanak Dergisi**, Dönem: IX, Toplantı: 2, Cilt: 16, 2.VI.1952-20.VI.1952, T.B.M.M. Basımevi, Ankara, 1952.

**T.B.M.M. Tutanak Dergisi**, Dönem: IX, Toplantı: 3, Cilt: 19, 5.I.1953-30.I.1953, T.B.M.M. Basımevi, Ankara, 1953.

**T.B.M.M. Tutanak Dergisi**, Devre: IX, İçtima: 4, Cilt: 29, 1.III.1954-8.III.1954, T.B.M.M. Matbaası, Ankara, 1954.

**T.B.M.M. Zabıt Ceridesi**, Devre: X, İçtima:2, Cilt: 12, 1.VI.1956-29.VI.1956, T.B.M.M. Matbaası, Ankara, 1956.

**T.B.M.M. Zabıt Ceridesi**, Devre: XI, İçtima:3, Cilt: 12, 19.II.1960-29.II.1960, T.B.M.M. Matbaası, Ankara, 1960.

**T.B.M.M. Zabıt Ceridesi**, Devre: XI, İçtima:3, Cilt: 13, 4.IV.1960-25.V.1960, T.B.M.M. Matbaası, Ankara, 1960.

**TOPUZ**, Hıfzı; **Türk Basın Tarihi**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1973.

**TUNA**, Orhan; **Grev Hakkı - İş Mücadelelerinde Yeri ve Ehemmiyeti**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul, 1951.

**TUNA**, Orhan; "Türkiye'de Cebri Tahkim Sistemi ve Tatbikatı, 1939-1963", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 26, Sayı: 1-4, Ekim 1966-Eylül 1967, ss. 35-52.

**VATAN**; 6.1.1954, 25.1.1954, 23.5.1959, 15.12.1959 tarihli nüshalar.

**ZAIM**, Sabahaddin; **İstanbul Mensucat Sanayiinin Bünyesi ve Ücretler**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul, 1956.

**ZAIM**, Sabahaddin; **Türkiye Fikir İşçileri ve İstihdam Şartları**, Türkiye Harsî ve İçtimaî Araştırmalar Derneği Yayını, İstanbul, 1962.