

## YAKIN VE ORTA DOĞU MEMLEKETLERİNDE İÇTİMAÎ GÜVENLİK

**Prof. Dr. Ferit H. Saymen**

Istanbul Üniversitesi Medenî Hukuk ve İş Hukuku Profesörü

Hali hazırda Yakın ve Orta Doğu memleketlerinde hüküm süren ve fikirleri işgal eden siyasî emniyetsizlik yanında, bir de, daha az aşikâr olmakla beraber, aynı derecede ehemmiyet arzeden ve şiddeti ilgili şahıs ve muhitleri kayıtsız bırakamıyacak olan bir sosyal güvensizlik mevcut bulunmaktadır.

Meselenin ehemmiyeti sadece sosyal güvenlik veya sigorta sistemi ile himaye edilen yahut himayesi gereken işçilerin sayısından neşet etmemekte, fakat aynı zamanda ve daha ziyade bu memleketlerde uygulanan sistemlerin çeşitli derecelerde bulunmasından ileri gelmektedir. Gerçekten, ileri sanayi memleketlerde sosyal güvenlik bugünkü inkişaf halini buluncaya kadar, § 3 de kısaca bahsedeceğimiz muhtelif merhalelerden geçmek zorunda kalmıştır.

Yakın ve Orta Doğu memleketlerinde ise bu muhtelif merhaleler tâbir caizse, bir tek satır üzerinde ve beraberce bulunmaktadır; başka bir deyimle, sanayileşmiş memleketlerde içtimaî emniyetin katettiği tarihî merhaleler bu mıntıkanın muhtelif memleketlerinde aynı zamanda mevcuttur. Orada mazi teşkil eden merhale burada haldir ve orada hal olan burada bazıları için yakın, bazıları için uzak fakat herkes için kuvvetli bir temayül halinde istikbali teşkil etmektedir.

İşte bu durum ve temayüller, vesikaların müsaadesi nisbetinde, incelememizin konusunu teşkil edecektir\*. Bu incelemeye başlamadan evvel ilgili bölgenin coğrafî vasıflarını gözden geçirmek gerekmektedir.

---

\*) Afganistan, Suudi Arabistan, Mısır, Yunanistan, İran, İsrail, Lübnan, Suriye, Ürdün ve Türkiyeyi içine alan Yakın ve Orta Dođuda lisanların çeşitliliği, içtimaî emniyet müesseselerinin süratle inkişafı, ulaştırma ve haber alma zorlukları bizi bu incelemede Association Internationale de la Sécurité Sociale (Cenevre) genel sekreterliğinin temin etmek lütfunda bulunduğu vesikalarla iktifaya mecbur etti. Burada adı geçen teşekküle minnetlerimizi bildiririz.



## § 1 — BÖLGE

1 — Umumiyetle Yakın ve Orta Doğu adı altında toplanan memleketler, Asya, Avrupa ve Afrika kıt'alarının birbiriyle birleşme noktasını teşkil etmektedir. Avrupa medeniyeti kaynağını burada bulmuş ve bu medeniyetin dinleri, felsefe sistemleri, ilimleri ve sanatları burada doğmuş ve bir daha varılamayan bir seviyeye burada ulaşmıştır.

Bölgenin Avrupa kısmı, eserlerinin halâ müttefikan beğenildiği birçok şairler, feylezoflar ve artistler yetiştirmiş bulunan Türkiye ve Yunanistan'ı içine almaktadır.

Asya kısmı Anadoluyu, Suriye, Lübnan, Irak, İran, İsrail ve Afganistan'ı ihtiva etmektedir. Yahudilik, İslâmlık, Hıristiyanlık gibi büyük dinler bu çevrelerde doğmuştur. Spiritüalist havasını teneffüs ettiği Hint ile maddeciliğine karşı savaşıp mağlûp ettiği Kuzeyin kültürsüz dünyası arasında bu mıntika, dinler bakımından, İslâmiyet esas dini teşkil etmekle beraber, çok çeşitler arz etmektedir. Yunanistan'da Hıristiyanlık ve İsrail'de Yahudilik önde gelen dini teşkil etmekte ise de, Afganistan, Mısır, İran, Irak, Lübnan, Suriye ve Türkiye'de Müslümanlık hâkim din durumunda bulunmaktadır.

Nazaret'ten Mekke'ye, Oлимп'ten Sina dağına kadar dinî hisler insanları iyilik etmeye ve kötülükten kaçınmaya sevk etmişlerdir. Mistik yahut ilâhi cepheleri bir tarafa bırakılırsa karşılıklı yardımlaşma mefhumu ve hemcins sevgisi bu dinlerin temelini teşkil etmektedir. Bu temel sonraları inkişaf etmiş ve dünyanın geniş bölgelerine yayılmıştır.

Nihayet bölgemizin Afrika kısmını Mısır teşkil eder. Bu memleketin modern medeniyet ilmine, felsefesine, sanatına temel teşkil eden esaslarını burada ayrıca işaret etmeğe lüzum dahi yoktur. Mısır'da da başlıca din müslümanlıktır.

Zıt menfaatlerin çarpıştığı bu bölge aynı zamanda ilk Hukuk mevzuatının da beşiği olmuştur. Musa Kanunu; din doğmaları yanında hukukî esaslar da ihtiva eden Kur'an; Hammurabi, Solon ve Likürk kanunları; Jüstiniyen müdevvenatı Avrupa memleketlerinin modern hukukunun temelini teşkil eden âbidelerdir<sup>1</sup>.

Bu bir kaç misal gösteriyor ki, Yakın ve Orta Doğu memleketleri yalnız ilâhî bir spiritüalizmin ocağı olmakla kalmamışlar aynı zamanda içtimaî kanunların da ilk koyucusu olmuşlardır. İlâve edelim ki, bu ülkeler

1) *L. de Riedmann, Le problème social à travers l'histoire, Versaille, 1945.*



çok zengin bir iktisadî hayatın merkezi halinde idiler ve bu iktisadî hayat üç büyük kıt'ayı birbirine bağlıyor, fakat bazan birbirine düşman ediyordu.

2 — Burada üzerinde duramayacağımız çok çeşitli ve mudil sebeplerden dolayı, bu memleketler, Rönesans'tan beri Avrupa'nın şimdiki medeniyetini vücade getiren gelişme hareketini takip edememişlerdir. Sanayi ve makine, ona bağlı bütün iktisadî ve hukukî sistemiyle, bütün teknik ve fennî neticeleri ile, buhar kuvvetinden hareket edip elektrik enerjisinde inkişafını bularak zamanımızda atom enerjisine varırken ve bu teknik inkişafı Amerika ve Avrupa'nın içtimaî hayatını kökünden değiştirirken, Yakın ve Orta Doğu memleketleri, insan enerjisinin yerini makine enerjisine bırakmıyor, âletin makineye karşı şiddetle savunduğu eski ziraat sistemlerine bağlı kalıyordu.

Bununla beraber, diğer neticeleri meyanında otarşi denen iktisadî sistemin doğmasına sebep olan iki harp arası devresi, Yakın ve Orta Doğu memleketlerinin sanayileşmesine ehemmiyetli bir hız vermiştir; fakat bazılarının diğerlerine nisbetle ileri bir merhaleye varmış olmalarına rağmen hiç biri büyük endüstri derecesine vasil olamamıştır. Bölgenin iktisadî fiziyonomisinin diğer önemli bir vasfı da ticarî faaliyetle müterafık ziraat ve el sanatları istihsalinin üstünlüğüdür. Memleketlere göre nisbeti değişmek üzere nüfusun % 70 ilâ 95 i ziraatle geçinmektedir. Ancak şehirlerde ve maden bölgelerinde az çok kesif bir sanayi faaliyet son çeyrek asırdan beri kendini göstermiştir. «Fakat muhitin şartları öyledir ki, asırlar içtimaî bünyede büyük değişiklikler husule getirmeden geçmektedir: Mehmet Ali'nin Mısır'ı Ramses II ninkinden pek farklı değildir. Fellahların bin yıllık tarlaları yanında, pamuk tarlalarını ektiren büyük mülkiyet sahipleriyle gündelikçi yahut ortakçı proleterlerin doğabilmesi için Avrupa tekniğinin ve iş zihniyetinin bu memlekete girmesini beklemek lâzımgelmiştir»<sup>2</sup>.

Diğer taraftan «pipe - lines ve pompalama istasyonları bulunan bölgelerde bedava su ve elektrik dağıtımı, Devletlere cömertçe verilen (Royalties)'ler, ahaliye motörleri için verilen benzinler sayesinde yerlilerin iktisadî ve içtimaî hayatlarında muazzam değişiklikler husule gelmiştir»<sup>3</sup>.

Sınaî istihsalin ziraî istihsale nazaran çok küçük bir yer işgal etmesiyle beraber, ziraî istihsal de tamamıyla iptidaî usullere dayanmakta ve

2) *Pierre George*, Géographie sociale du monde, Paris 1949, p. 82.

3) *R. Montagne*, Politique de la Grande - Bretagne dans les pays arabes, Politique étrangère Novembre 1946.



bu ziraatin yapıldığı toprakların rejimi de memnuniyet verici olmaktan uzak bulunmaktadır. Sinaî faaliyet de, az adette işçi kullanan ve ekserisi küçük olan işletmelerde toplanmış bulunmaktadır. Mamafih çok daha fazla miktarda işçi ve teknisyen kullanan bazı devlet sanayii ile ecnebi sermaye tarafından beslenen bazı işletmeler bu duruma bir istisna teşkil etmektedirler.

İktisadî bünyenin esas itibariyle ziraî karakteri, ucuz ve çabuk nakil vasıtalarının kifayetsizliği veya yokluğu, büyük sermayenin nedreti ve para kıymetinin istikrarsızlığı, işçilerin çok alçak randımanlar vermesi ve «zahiren pasif, korkunç derecede cahil fakat esastan demokrat ve ekseriya ümitsizlikle dolu sefil bir hayatın sert imtihanlarına tâbi<sup>4</sup>» halkın vasatî gelir seviyesinin pek düşük olması gibi neticeler doğurmaktadır.

Bu muhitin hayat seviyesi pek de düşüktür: ziraatle geçinen ahalinin büyük bir kısmı ve şehir halkının oldukça mühim bir miktarı güçlülükle bir «asgarî geçim» haddini elde edebilmektedir. Fena beslenen, kötü meskenlerde oturan, emniyet ve hıfzısıhha kaidelerinden pek az haberdar, işinde az bilgili olan işçi, hastalıklara karşı çok hassas ve iş kazalarına fazlasiyle maruz bulunmaktadır. Ayrıca koruyucu ve iyi edici hekimliğin tamamıyla kifayetsiz olduğunu da ilâve edecek olursak, Orta ve Yakın Şark memleketlerinde içtimaî emniyet meselesinin ve bunun tahakkukunun ortaya koyduğu güçlüklerin ehemmiyeti açıkça anlaşılır. Bazı memleketlerin önemli inkişaf göstermesine ve bazılarında da umumî sıhhat bakımından kıymetli ilerlemeler kaydedilmesine rağmen, bölgenin umumî sağlık durumu, pek fazla memnuniyet verici değildir. Sağlık personelinin ve yardımcılarının yetersizliği, hastahanelerin ve nüfus başına düşen yatak adedinin azlığı, nakil vasıtalarının kifayetsizliği, bazı mıntıkların çöl ve dağlık karakteri, okur yazar adedinin fevkalâde düşük olması, içtimaî emniyet meselesinin hallini pek müşkülleştirmektedir<sup>5</sup>.

İşte bu umumî kadro ve pek az müsait olan bu muhit içinde, memleket idarecileri ve milletlerarası teşekküller, içtimaî emniyeti mümkün olduğu nisbette sağlam temeller üzerinde kurmaya çalışmaktadırlar. Bölgeyi teşkil eden memleketlerin hukukî ve iktisadî yapısı muhtelif olduğundan içtimaî emniyet sistemleri de yeknesak olmaktan uzaktır; bilâkis büyük endüstri memleketlerinde zaman içinde sıralanmış olan sistemler burada aynı zamanda fakat muhtelif memleketlerde bir arada bulunmaktadır. Bu

4) *Pierre Georges*, s. g. e., s. 86

5) *O. I. T.*, Sécurité Sociale, Conférence régionale pour le Proche et Moyen Orient, Rapport III, Cenevre 1950, s. 49 ve devamı.



muhtelif sistemlerin incelenmesine geçmeden evvel meselenin tarihçesi hakkında bir kaç kelime söylemek gerekmektedir.

## § 2 — TARİHÇE

Bugün elimizde bulunan kaynaklarla Yakın ve Orta Doğu memleketlerinde içtimaî emniyetin tam bir umumî tarihçesini yapmak mümkün değildir. Diğer taraftan, her memleket, diğerlerine bağlı olmakla beraber, farklı bir tarihe ve kadere sahip olduğundan, kendi iktisadî bünyelerinde bu mevzu ile ilgili hususî bazı müesseselere de yer vermişlerdir. Mamafih burada her memleket için ayrı bir tarihçe yapmak imkânsızdır. Bu sebeple, sadece bu bölgenin içtimaî emniyet meselesi ile ilgili umumî bir iki hattını çizmekle iktifa edeceğiz.

İki önemli faktör bize, bugün mer'î olan sistemlerden bünyeleri itibarıyla farklı olmakla beraber oldukça tekâmül etmiş eski içtimaî emniyet müesseselerini meydana çıkarmağa yardım edecektir.

Birinci faktör, evvelce de söylediğimiz gibi, bu bölgede çok yayılmış bulunan İslâm dinidir. Bu içtimaî teşkilât ve milletler mozayigine vahdetini veren İslâm dini olmuş ve *Vakıf* müessesesi bilhassa bu din içinde inkişaf ve tekâmül etmiştir.

İkinci faktör, tarihinin büyük bir devresinde bu memleketlerin ekseriyetini hâkimiyeti altında bulunduran Osmanlı İmparatorluğunun genişlemesi olmuştur. *Esnaf teşekkülleri*, kendilerine has yardımlaşma sistemleri ile, işte bu Osmanlı İmparatorluğu çerçevesinde doğmuştur.

Aşağıda vereceğimiz izahlar, Yakın ve Orta Doğunun bütün memleketleri için muteber olmamakla beraber, büyük bir kısmı için kabul olunabilir, yahut da bazen biri, bazen diğeri için ileri sürülebilir.

### 1 — Vakıf :

Menşei çok münakaşalı olan vakıf, bir dinî tesistir ki, onunla vâkıf (yani müessis) bir menkul veya gayrimenkulün mülkiyetini Allah'a ve gelirlerini insanlara tahsis ederek o malı ebediyyen temlik ve temellükten meneyler<sup>6</sup>.

6) Bir malın Allaha tahsisine Hristiyan vakıflarında da rastlanmaktadır. Bk: *de Lapradelle, Théorie et pratique des Fondations perpétuelles*, Paris 1895, s. 414.

Vakfın menşei hususundaki münakaşalar için bak: *Fuad Köprülü*, Vakfın umumî mahiyeti ve tarihi tekâmülü, *Vakıflar Dergisi*, sayı II, sah. 458; *Ferit H. Saymen*, *Medenî hukukumuzda hükmi şahıslar*, İstanbul 1944, sah. 201 v. d.



Hükmî şahıs mefhumu İslâm hukukunda hemen hemen malûm olmadığından, bir malın daimî bir gayeye tahsisteki güçlük, onun kuru mülkiyetini (rakabesini) Allah'a, istimal ve semerelerinden faydalanmayı da insanlara tahsis edilerek yenilmeye çalışılmıştır. Vakfın temelinde bulunan ve ona daimî bir mahiyet veren husus, işte bu tahsis keyfiyetidir; zira bir vakıf meydana getirmek bir sadaka mahiyetindedir ve binaenaleyh Cenab-ı Hak'ka bir yakınlık (kurbet) temin etmek demektir. Bundan dolayı da vakıfdan istifade edecekler esas itibariyle fakirler ve zaruret halinde bulunanlardır (fukara ve aceze).

Bu dinî karakter, müesseseden ayrılamamakla beraber onun içtimaî yardımlaşma sistemi haline gelmesine mâni teşkil etmedi<sup>7</sup>. Bu şekilde, birçok hastahane ve dispanserler, sağlık yurtları, imaretler bütün Osmanlı İmparatorluğunu kapladı.

Bunların bir kısmı bugün halâ faaliyettedir, daha bir çokları da yeniden kurulmuş ve bunlara ilâve olunmuştur.

Vakıfları iki büyük kategoriye ayırmak mümkündür :

Birincisi, gelirinden değil, fakat doğrudan doğruya aynından istifade edilen vakıflardır. Bunlara «Müessesatı Hayriyye» adı verilmektedir. Câmiler, mezarlıklar, kütüphaneler, umumî çeşmeler, hiçbir fakirlik zenginlik şartı aranmadan herkesin istifade ettiği mallardır. Hastahane, imaret gibi bazıları ise, vâkıf zikretmiş olsun olmasın fakirlere tahsis edilmişlerdir.

Bu hayır müesseseleri yanında ikinci bir grubu, malın kendisinden değil, fakat sadece gelirlerinden istifade edilen vakıflar teşkil eder. Meselâ, vakıf mal bir şahsa kiraya verilmiştir, ve kirası dinî bir eserin muhafazasına yaramaktadır. Bunlara «Müstegallatı Vakfiyye» adı verilmektedir. Bunlar arasında bilhassa «Gedik»'leri zikretmek icabeder. Gedikler, bir imalâthanenin âletlerinden veya bir dükkânın tanziminden yahut da muayyen bir mesleğin icrası için kirası mukabilinde bir gayrimenkulü işgal etme hakkından ibarettir. Vakfın bu hususî şekli sanatkâra yerleşmek ve mesleğini kolayca icra etmek imkânını veriyordu. Loncalar sisteminde bu, şüphesiz ki, büyük bir fayda teşkil ediyordu.

«İslâm'da içtimaî bir müessese olarak yerleşen ve gayrimenkul mülkiyetinin teokratik karakteriyle desteklenen vakıf, İslâm hukukunda ve örflerinde derin kök salmış, binaların ve ziraat arazisinin 3/4 ünü içine alacak kadar inkişaf etmişti. Hattâ müslüman olmıyan cemaatler ve yabancılar bile bu müesseseyi benimsemişlerdir»<sup>8</sup>.

7) Ferit H. Saymen, s. g. e., sah. 232 v. d.

8) Georges Yung, Corps de Droit Ottoman, Oxford 1906, c. VI, s. 113 - 114.



## 2 — Loncaların Yardım Sandıkları :

Vakfın dinî mahiyetine mukabil loncaların yardım sandıkları esas itibariyle laiktir ve içtimaî yardımla büyük benzerlikler arz etmektedir. Menşelerinde, esnaf teşekkülleri ve tarikat adı altında dinî, hattâ mistik bir mahiyet taşıyordu. Bu teşekküllerde çalışma ibadete ve meslek de dine sıkı surette karışmıştı. Fakat XV inci asırdan itibaren esnaf teşekküllerinin tarihi, bu dinî karakterin devamlı bir şekilde kalbolmaya yüz tuttuğunu gösteriyor. Lâikliğe doğru gittikçe artan bu temayül XVIII inci asırda en yüksek noktasına ulaşmıştır. Bu tarihten itibaren dinî karakteri kuvvetli olan bu esnaf teşekkülleri, dış ve iç tehlikelere karşı mesleğin ve âzalarının menfaatlerini korumakla mükellef lâik teşekküller mahiyetini almıştır<sup>8 a</sup>.

Bu gayenin tahakkuku için, her lonca bir reis ve bir idare heyetince yürütülen bir yardımlaşma (teavün) sandığına sahipti. Sandık, bilhassa âzaların aidatı ve onlara ilâveten çırak ve kalfaların imtihana girdiklerinde kendilerinden alınan harçlar ve âzalığa kabul edilen çırağın iki haftalık ücreti ve nihayet hibe ve vasiyetler ile besleniyordu.

Sandıktan istifade edecekler «efrad-ı âmile» ve «efrad-ı gayri âmile» olmak üzere iki gruptu.

Efrad-ı âmile loncanın halen meslek ve sanatta çalışan âzalarıydı. Bunlar, cüz'i bir faiz mukabilinde, ticaretlerinin islâhı, sanatlarının tevsii, yahut âletlerinin yenilenmesi için lüzumlu parayı istikraz edebilirlerdi. Bu karz, talepte bulunan âzanın ahlâkî ve iktisadî durumu (bilhassa ödeme kabiliyeti) etrafında reisin icra edeceği tahkikat üzerine yapılırdı.

Sandığın efrad-ı gayri âmilesi, loncanın hastalık, ihtiyarlık, veya sakatlık sebebiyle mesleklerini icra edemiyen âzalarıdır. Sandık bunlara hakikî bir yardım mahiyeti arzeden bir irat tahsis ederdi. Böylece sandık, hastalık, sakatlık ve ihtiyarlığa karşı bir teminat vücuda getirmiş bulunuyordu.

Fakat sandığın fonksiyonları, bunlardan ibaret değildi : ayrıca fakrüzarurete düşmüş ve çalışamıyan âzalarına ve ailelerine, hastalara yardım eder; ölüm halinde cenaze masrafları, doğum halinde doğum masrafları için para yardımında bulunurdu.

Âzalar böylece işsizlik, hastalık, doğum, ölüm gibi tehlikelere karşı korunmuş olurlardı. İşaret etmek lâzımdır ki, bu mütekebil yardımlaşma

8 a) Tafsilât için bak: *Ferit H. Saymen*, Türkiyede sosyal sigortaların gelişme hareketleri ve yeni temayülleri, İst. Huk. Fak. Mec., C. XVIII, sayı 3 - 4, 1953, sah. 1069 v. d.



sistemi sosyal bir bünye taşımakla beraber, hususî mahiyettedir ve Devletin buna hiç bir müdahalesi yoktur.

Bu kısa tarihçe gösteriyor ki, gerek sandıklar gerek vakıf işçiyi ve sanat erbabını meslekî ve sosyal tehlikelere karşı korumuş ve desteklemiştir.

### § 3 — HUKUKÎ DURUM

Sosyal güvenlik meselesi, bir zararı kimin tazmin etmesi gerektiği gayesine matuf hukukî mesuliyet meselesine doğrudan doğruya bağlanmaktadır. Zarar mutazarrırın mı uhdesinde kalacaktır, yoksa faili mi bunu tazmin edecektir? Yahut cemiyet iyi tertiplenmiş bir sistemle âzasından herhangi birine vâki olan bütün zararları ödeyecek midir?

1 — XIX uncu asrın ortalarına kadar kusur, hukukî mesuliyetin sarsılmaz prensipini teşkil ediyordu. Bir zarar ika eden, ancak kendisine atfı mümkün bir kusurun mevcudiyeti halinde onu tazmin ediyordu. Kusursuz olduğu anlaşılan, yahut kusuru isbat edilemeyen hallerde faile hiç bir mesuliyet terettüp etmiyor, zararı mağdur çekiyordu. Binaenaleyh bir zararın faili ancak kendisine atfı mümkün bir kusurun ispatı halinde o zararı ödemekle mükellefti.

2 — Bu sistem, tanzim ettiği içtimaî muhitin icapları ile bağdaşmadı. Zira XIX uncu asrın ortalarından itibaren, makinenin tahmin edilemeyen inkişafı, cemiyete gittikçe artan tehlikeli eşyalar soktu. Sokaktaki insanlar ve fabrikada çalışan işçiler daimî olarak bu eşyalarla temas halinde ve onların arzettikleri tehlikelere maruz bulunuyorlar ve çok defa da bunlardan zarar görüyorlardı. Halbuki, bu eşyaların tevhit ettiği zararlarda kusurluyu bulmak gittikçe zorlaşmakta hattâ imkânsız bir hale gelmekteydi. Uzun seneler zehirli gazlar yutarak sıhhatini kaybeden işçinin maruz kaldığı zarardan kim mesul olacaktır? Bir otomobil kazasında yolcuya veya yayaya vaki zararı kim ödeyecektir? Kusurun isbatındaki zorluk karşısında beyyine külfeti değiştirildi ve zarar failinin kusursuz olduğunu isbat etmesi lâzım geldiği iddia edildi. Bu şekilde, zararın faili aleyhine bir kusur karinesi tesis edilmiş oldu, yahut failin mesuliyeti kendisinin bir garanti borcuyla mükellef olduğu bir mukaveleye bağlandı. Böylece kusur prensipi tamamiyle bir tarafa bırakılmadan, yumuşatılarak ve daha insanî bir hale getirilerek yeni ihtiyaçlara uydurulmaya çalışıldı. Bir zararın faili, kendisinin bir kusuru bulunduğu takdirde mesul addediliyor, fakat mutazarrırdan böyle bir kusurun ispat edilmesi istenmiyordu. Fail aksini ispat etmediği müddetçe kusur mevcut farz



olunuyordu. Demek ki, sistemin bünyesinde değişiklik yapılmamış, ancak beyyine külfeti değiştirilmiş bulunuyordu.

3 — Fakat modern hayatın gittikçe makineleşmesiyle, bu an'anevi sistemin, tadil edilmiş şekli bile, mahzurlarla dolu olduğu görüldü. Muazzam zararlar ika edebilecek makineleri ile büyük endüstrinin inkişafı, kusur mefhumunun hakkaniyet icapları ile bağdaşamıyacağını ortaya koydu. Binaenaleyh hiç olmazsa endüstri sahasında kusur ile hukukî mesuliyetin ayrılması bir zaruret halinde belirdi<sup>9</sup>. Evvelâ doktrin ve içtihatlar, daha sonra kanun vazı muhafazakâr hukukçuların şiddetli itirazlarına rağmen yeni bir mesuliyet sistemi kurdular. Bu sistem, yaratılan tehlike mesuliyetidir. Sistem, evvelâ iş kazalarından doğan mesuliyette kendini gösterdi. Bu nazariyeye göre, kendi yararına mekanik kuvvetler ve tehlikeli âletler çalıştıran ve bunlardan faydalanan şahıs, bunun mukabili olarak da üçüncü şahıslara ika edilen zararları ödemekle mükelleftir. «Bilhassa sanayici, kendi menfaati için, makinelerin tevlit edebileceği tehlikeler yarattığına göre, bunun mukabili olarak da makinelerin işçilere verdiği zararları tazmin mecburiyetindedir»<sup>10</sup>. Böylece, işçiyi mesleğinin icrasında kendisini tehdit eden tehlikelere karşı koruyan bir kusursuz mesuliyet sistemine varılmıştır. Şahsî kusur yerini meslek tehlikesine, kusur isnat olunabilme de yerini illiyete terketmiştir. Neticede mesuliyetin mihverî tamamıyla değişmiş ve mesuliyet sistemi tâdil edilmiştir.

4 — Hukukî mesuliyetin aldığı bu yeni istikamet, işverenlere yükletilen bu ağır tehlikeye karşı koymak için bunların akdettikleri mesuliyet sigortalariyle yeni bir hamle daha yaptı. İşveren, sigortacıya muayyen bir prim vererek, işçiye ödemekle mükellef olacağı muhtemel zararları sigorta ettiriyordu. İşçiye böyle bir tazminat ödediği takdirde bu miktar için sigortacısına işveren rücu ediyordu. Hukukî mesuliyet sahasında emniyet (güvenlik) mefhumu bu yoldan kendini göstermiştir. Zira

9) Bu meseleler etrafında geniş bir bibliyografya mevcuttur. Burada sadece bir kaç eser zikretmekle iktifa edeceğiz. Bu eserlerde mevzu ile ilgili kitabiyat da gösterilmiştir.

*L. Jossierand*, *Evolutions et actualités (Evolution de la Responsabilité)* Paris 1936, s. 29 ve d. Ayrıca, *La transformation du droit des Obligations et des Contrats depuis la promulgation du Code Civil Français, Livre - Souvenir des journées de droit civil (Montreal barosu neşriyatı)*, 1934, s. 29 v. d. bilhassa s. 39. *R. Savatier*, *Du droit civil au droit public*, Paris 1945, s. 81 ve d. *Les métamorphoses du droit civil d'aujourd'hui*, Paris 1948, s. 183. *P. Raynaud*, *De la responsabilité civile à la sécurité sociale*, Chr. Dalloz 1948, p. 93. *Zahit İmre*, *Kusursuz mesuliyet halleri*, Tez, İstanbul 1949.

10) *Savatier*. *Cours de droit civil*, Paris 1944, c. II, s. 136, No. 281.



«bizatihi mefhumu itibariyle sigorta, rizikoların toplanarak, bir cemiyetin âzalarından bazılarına gelebilecek felâketleri bütün âzaları arasında taksim etmesiyle büyük bir içtimaî ilerleme unsurudur. Rizikoları fertten topluluğa intikal ettirerek kaderin darbelerine karşı koyup böylece onun yıkıcı tesirlerini bertaraf eden sigorta bizatihi sosyal yardımlaşmanın bir şeklidir. Sigorta emniyet (güvenlik) yaratıcısıdır. Onu içtimaî inkişafa bağlayan fonksiyon budur. Sigortacı emniyet (güvenlik) satar»<sup>11</sup>.

Böylece, sigorta tekniği ile, patron fiiliyatta mesuliyetini sigorta şirketine yüklemek imkânına sahip oluyor. Bu tekâmül, bir zarara uğrayan işçi için çok istifadeli idi. Gerçekten sigortacının ödeme kabiliyeti işçi için bir emniyet ve teminat âmili oluyordu.

Bu nokta böylece kabul edildikten sonra biraz daha ileri gidilerek, zarar gören işçinin, zararın tazminini işverene karşı üzerine alan sigorta şirketine doğrudan doğruya müracaatını derpiş etmek zor değildi. Kaza vuku bulunca, sigorta tarafından garanti edilen zarar tâyin olunur olunmaz, mutazarrır, patrona müracaat etmeden, doğrudan doğruya sigorta şirketine gidecektir: buna mutazarrırın doğrudan doğruya dâva hakkı adı verilmiştir<sup>11 a</sup>.

5 — Sigortayı daha müessir kılmak ve işçinin mes'ul işverene müracaat etmeden sigortacıya karşı doğrudan doğruya talep hakkını muhik kılmak için bazı kanunlar müşterek primli (iştirakli) sigorta sistemini kabul etmişlerdir. İşveren, gene evvelki gibi kendi hesabına bir mesuliyet sigortası aktebilir; fakat eğer işçi primlerin ödenmesine iştirak ederse sigorta bedeli üzerinde hak sahibi oluyor. Nitekim İsviçre BK. nun 113 üncü maddesinde: «Eğer istihdam eden hukukî mesuliyetine karşı sigorta olmuş ve müstahdem de en az primlerin yarısı miktarında ödemeye iştirak etmiş ise, sigortadan doğan haklar münhasıran müstahdeme aittir» denilmektedir. Türk Borçlar Kanununun 112 nci maddesi de aynen şöyledir: «Başkasını istihdam eden bir kimse çalıştırdığı ameleye karşı hukukî mes'uliyetlerini temin için sigorta yapıp da, amele sigorta ücretinin en aşağı yarısını tediyeyle iştirak etmiş ise; sigortadan mütevellit haklar münhasıran ameleyle ait olur.»<sup>11 b</sup>

6 — Fakat mutazarrırın bu nevi sigortalarla korunabilmesi için, işverenin önceden ya kendisi için ya işçi adına böyle bir sigorta mukavelesi

11) *Maurice Picard*, *L'assurance privée et le progrès social* (Journées de droit civil en Hommage à Henri Capitant), Paris 1939, s. 3, 12.

11 a) Tafsilât için bak: *A. Celil Kalav*, *L'action directe de la victime d'un dommage contre l'assureur de la responsabilité selon le Droit suisse et le Droit français*, Cenevre 1952.

11 b) Bu hususta tafsilât için bak: *Ferit H. Saymen*, *Borçlar Kanunu karşısında işçi sigortaları*, Çalışma, Temmuz 1946, sayı 8, sah. 11-13.



aktetmiş olması lâzımdır. Halbuki işveren için böyle bir mecburiyet yoktur; kendisini bu yola sevkeden şüphesizki şahsî menfaatidir. Fakat ne işçiler, ne de idare makamları, patronu, eğer hukukî mesuliyetin umumî hükümlerine bağlı kalmak istiyorsa, bundan alıkoyamazlar. Bu durum ise, büyük mahzurlar ve ağır içtimaî adaletsizlikler yaratabilir. Gerçekten görülmüştür ki, sigorta olmıyanlar umumiyetle en tedbirsiz ve ödeme kabiliyeti en az olan işverenlerdir; böyle bir hal ise işçiyi feci vaziyetlere düşürmektedir. Bu mahzurları önlemek içindir ki, tutulan yolda daha ileri gidilerek mecburî sigortalar ihdas edilmiştir. Bu halde, işveren, işçi ve müstahdemlerinin maruz kalabilecekleri muhtemel meslekî zararları sigorta ettirmek kanunî mükellefiyet altındadır. İşveren her biri için ayrı ayrı sigorta mukaveleleri aktedebileceği gibi, grup mukaveleleri de yapabilir. Devlet bu hükümlerin tatbikini kontrol eder. Fakat işin daha fazla emniyet arzemesi için mecburî sigorta devletleştirilerek tekâmül ettirilmiştir. Gerçekten, işveren kendini veya işçilerini sigorta ettirmeye mecbur olduğu andan itibaren, sigorta bir medenî hukuk akdi vasfını kaybetmekte ve müşterek bir teminat mahiyetini almaktadır.

7 — Tekâmülün bu safhasına varılınca, devletleştirilmiş mecburî sigortanın mantıkî neticesine doğru gidilmekte ve müşterek teminatın bir âmme hizmeti olduğu ve binaenaleyh Devlet tarafından teşkilâtlandırılması gerektiği ileri sürülmektedir. Artık işveren kendi seçtiği ve onunla mukavele şartlarını serbestçe kararlaştırdığı bir sigorta şirketine müracaat edemiyecek, meslek rizikolarını karşılamakla vazifelendirilmiş bir âmme müessesesine başvuracaktır. Bu müessese, bu nevi sigortaları inhisarı altında bulunduracaktır.

Hülâsa, işverenin mesuliyeti haksız fiil esasına müstenit iken evvelâ akdî, sonra da kanunî bir mahiyet almış, hususî hukuk müessesesi olan bu sistem gittikçe içtimaileşen karakteriyle idare hukukuna intikal etmiş, serbest sigorta mukavelesi âmme hukukundan doğan kanunî bir mükellefiyet haline getirilmiştir.

8 — Fakat bu mecburî sigorta ancak işverenin karşılamakla mükellef olduğu zararlara şâmilidir. Bunlar, işyerinin bünyesinden doğan iş kazaları, meslek hastalıkları gibi rizikolardır. Halbuki işçi, diğer bütün fertler gibi, kendisi ve ailesi için aynı derecede yıkıcı diğer bir takım zararlara da maruzdur: işinin dışında bir kaza veya hastalık, işçi kadın için gebelik, işsizlik, ihtiyarlık, ölüm, bunların başlıcalarıdır. Halbuki meslekî tehlikelere mukabil içtimaî tehlikeler adı verilen bu rizikoları medenî hukuk prensipleri zaviyesinden işverenin karşılamak mecburiyetinde olmadığı iddia edilmektedir. Diğer taraftan bunlara karşı işçinin bizzat tedbir alacağını düşünmek, tasarruf zorlukları karşısında muhaldir.



Bu sathî ve ferdiyetçi görüş, emeği sermayeye bağıyan sosyal ve iktisadî rabıtayı gözönünde bulundurmamaktadır. Modern cemiyette «emeği sermayeden daha az müsait bir duruma koymak için hiç bir sebep yoktur. Müteşebbis, sermayesinin işsizlik, sakatlık ve hastalık rizikolarına tahammül ettiğine göre, aynı şekilde işçisinin de, işsizlik, sakatlık, hastalık rizikolarına niye iştirak etmiyeceğini anlamak mümkün değildir»<sup>12</sup>.

Bazı memleketlerde bu tez galip gelmiştir. Diğer bazılarında ise mutavassıt bir hal suretine varılmış, gerek işçi gerek işverenin bu nevi sigortaların primlerini ortaklaşa ödemeleri kabul edilmiştir. Nihayet bazı memleketlerde masrafların bir kısmını Devlet deruhte etmektedir. Bunun mânası şudur ki, bu son şekilde, millî camia verdiği vergilerle işçileri tehdit eden içtimaî tehlikelerin karşılanmasına iştirak etmektedir.

9 — Son olarak, bazı memleketlerde bir hamle daha yapılmış, işçi sigortaları sisteminden daha vüsatli içtimaî emniyet sistemine geçilmiştir. Böylece, «bütün işçilere ve bakmakla mükellef oldukları şahıslara her zaman vuku bulabilen ve işçinin arzusu hilâfına kazanç kabiliyetinin, ailesinin ihtiyaçlarını karşılamıyacak şekilde kaybını veren azalmasını tevlit edecek tehlikelerin hudusunda asgari bir geçim haddi sağlanmasına çalışılıyor»<sup>13</sup>. İnsan hakları beynelmilel beyannamesi de 25 inci maddesinde bu fikri teyit etmektedir : «Her şahsın işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, ihtiyarlık veya kendisini geçim imkânlarından iradesi dışında mahrum bırakacak diğer hallerde güvenliğe hakkı vardır».

Bu fikir ve düşünceler sigortaları mesuliyet fikrinden ayırıp daha geniş bir sahaya götürmek neticesini doğurmuştur. Hizmet müddeti veya ödediği primler nazarı itibare alınmaksızın, işçi bir fert, ailesi de cemiyetin bir hücreci olarak ihtiyaçları nisbetinde himaye görmektedir<sup>14</sup>. Zamanımızda sosyal güvenliğin hareket noktası, beşerî sermayenin bekası (önleyici veya tedavi edici bakımlar, asgari geçim haddi teminatı gibi tedbirler), doğumların teşvik edilerek (aile ödenekleriyle) bu sermayenin arttırılması olmuştur<sup>15</sup>.

Böylece «bütün emekçileri hattâ bütün halkı doğrudan doğruya tehdit edebilecek tehlikelere karşı himaye etmek ve binnetice bütün fertler lehine işleyen, masrafları millî camia tarafında doğrudan doğruya veya

12) R. Mossé, *Economie et législation industrielle*, Paris 1940, p. 373.

13) B. I. T., *Les tendances de la Sécurité Sociale dans la période d'après guerre* Genève 1929, s. 5 - 6.

14) P. Larøque, *De l'assurance sociale à la sécurité sociale* Rev. Int. du Travail 1948, c. LVII, s. 622.

15) O. I. T., *Adı geçen eser*, s. 37.



bilvasıta ödenen, ve yaşamayı temin eden vasıtaların kısmen yahut tamamen kaybolması tehlikesine karşı tam bir garanti tesis eden bir sistemin kurulması istenmektedir»<sup>16</sup>.

Merhalelerini kısaca belirttiğimiz bu tekâmülün ışığı altında ve bu zaviyeden bölgemiz memleketlerinde içtimaî güvenliğin arzettiği muhtelif durumları belirtmeye çalışacağız.

#### § 4 — BÖLGEDE SOSYAL GÜVENLİĞİN ARZETTİĞİ MANZARA

Haksız fiile dayanan ilk şekilden, modern sosyal güvenlik sistemine kadar bütün rejimler bazı değişikliklerle ve çeşitli terkiplerle Orta ve Doğu memleketlerinde mevcut bulunmaktadır. Bu değişik çeşit ve terkipler, bir taraftan içtimaî güvenlik icaplarının muhitin şartlarına uydurulması endişesi, diğer taraftan her sistemin kendi içinde tâbi olduğu kaçınılmaz tekâmülle izah edilebilir.

Bu sebeple, meselâ yaratılan tehlike sistemi yanında mecburî sigorta sistemine; yahut, sadece meslek tehlikelerine karşı sigorta yanında geniş bir emeklilik sigortası sistemine rastlanmaktadır. Bu duruma hayret etmemek lâzımdır; çünkü, Yakın ve Orta Doğu memleketlerinde millî sanayiler henüz yenidir ve içtimaî emniyet meseleleri henüz anlaşılmaktadır. Binaenaleyh en âcil tedbirlere başvurulmakta, fakat aynı zamanda gerek tecrübe edilerek tekâmül ettirilen sistemlerle, gerek evvelden tesbit edilmiş plânların tedrici tatbikatı ile daha büyük bir içtimaî adalete varılabilmektedir.

Teferruata girmeden ve sadece mıntakanın umumî temayülünü göstermek maksadiyle<sup>17</sup>, kusur prensipine dayanan sistemden hareket ile evvelki paragrafya işaret ettiğimiz sistemlerden geçerek içtimaî emniyet sistemine varacağız.

##### 1 — Kusur sistemi :

Elde ettiğimiz malûmata göre, hiç bir içtimaî emniyet mevzuatına sahip olmıyan Suudî Arabistan'da ve Ürdün'de büyük bir ihtimalle bu sistem caridir. Binaenaleyh hangi kategoriden olursa olsun bir ekmekçinin işini ifası sırasında uğrayacağı bir zararın tazminini işvereninden istiyen-

16) Aynı eser, s. 14.

17) Daha fazla izahat için O. I. T. Sécurité Sociale.



bilmesi için, ona kabili isnat bir kusurun bulunması gerekmektedir. Uygulanacak sistem umumî hukukî mesuliyet sistemidir. Bu sorumluluk bazı hallerde haksız fiile dayanacak ve işçi işverenin kusurunu isbat edecektir; bazı hallerde ise mukaveleye istinat edecek ve bu takdirde patron kusursuz olduğunu ispatla mükellef tutulacaktır.

## 2 — İhtiyarî sigortalı tehlike (risk) sistemi :

Umumî hatlariyle bu sistem, İrak, İsrail, Lübnan ve Suriye'de tatbik edilmektedir.

### a) *İrak:*

13 Mayıs 1942 de tadil edilen 25 Nisan 1936 tarihli İş Kanunu, işçilerin emniyetine dair bazı hükümler sevk etmiş, fakat umumî içtimai sigorta rejimi için hususî bir mevzuat derpiş olunmamıştır. İş Kanununun hükümlerine göre, bir iş kazası veya meslek hastalığı sebebiyle bir zarara uğrayan işçi, kendisine bir tazminat ödemeye mecbur olan işverene müracaat hakkına sahiptir. Bu tazminat tedavi masraflarını, yahut ölüm veya sakatlık halinde bir miktar nakdî ödeneği ihtiva eder. Bu ödenek, tam veya kısmî, daimî veya muvakkat iş göremezlik ile ölüm halinde, işçinin ücretine göre hesaplanan tek ve götürü bir meblâğdan ibarettir.

İrak'ta, kadın işçiler için bir analık ödeneğinin kabul edilmiş olması, ileriye doğru atılmış bir adım olarak müşahede edilebilir. İşveren, kadın işçisine doğumdan iki hafta evveline ve üç hafta sonrasına ait ücretini ödemekle mükelleftir.

Kendilerine tahmil edilen meslekî rizikoları ve analık ödeneklerini karşılamak için, işverenler sigorta şirketleriyle sigorta mukaveleleri aktetmek ihtiyarına maliktirler. Fakat bu sigorta ihtiyarîdir ve işçiler bundan ancak dolayısıyla faydalanabilmektedirler.

Meslek hastalıklarına ait 1934 te tâdil edilen 42 numaralı milletlerarası sözleşmeyi İrak'ın kabul ve tasdik etmiş olduğunu da ilâve edelim.

### b) *İsrail:*

Filistin mandater devleti 1927 de meslek rizikolarının tazmini ve önlenmesiyle analık hakkında bazı hükümler koymuştu. 1947 den itibaren İsrail Devleti Geçici Konseyi bu hükümleri tasvip etti ve bunları daha da genişleterek kanunî bir şekle soktu. Aynı zamanda bu dar rejimin yanında çok müessir bir ihtiyarî sigorta sistemi İsrail'de câridir.

aa) Bütün iş kazaları ve kanunda yazılı bazı meslek hastalıklarından işveren mesuldür. İşveren, tedavi masraflarından başka, kısmî veya tam



işgöremezlik halinde işçiye haftalık bir tazminat da ödemekle mükelleftir. Bu haftalık tazminat, ücret esasına göre ve sigortaya hak kazanmak için geçmesi gerekli asgari müddet nazara alınmadan hesap edilir ve işçi iyileşinceye kadar ödenir. Ayrıca bu ödeneğin asgarî ve azamî hadleri de tespit olunmuştur. Nihayet ölüm halinde cenaze masrafları da derpiş edilmiştir. Kadın işçilere gelince, bunlar doğumdan evvel 4 ve doğumdan sonra da 4 hafta müddetle bir analık ödeneği alırlar; bu da tam işgöremezlik gibi hesap edilir. Bütün bu rizikolara karşı işveren sigorta şirketleriyle sigorta mukaveleleri aktebilir veya bunları bizzat kendisi karşılar. Binaenaleyh bu memlekette mecburî sigorta yoktur.

bb) Bu boşluğu doldurmak için; karşılıklı yardım cemiyetleri ve tasarruf sandıkları emekçilere geniş himaye bahşeden bir çok ihtiyarî sosyal sigorta rejimleri ihdas etmişlerdir. Ezcümle Musevî Genel İş Konfederasyonu birinci plânda bir önem taşıyan, «İşçiler hastalık sandığı» nı 1921 de kurmuştur. Bu sandık, Musevî Genel İş Konfederasyonunun bütün âzasını ve ailelerini sinesinde toplamaktadır. Ayrıca Konfederasyona bağlı bazı teşekküller de sandığa iştirak etmektedirler. Böylece halkın hemen yarısı bu rejimden istifade ediyor, demektir. Sandığın gelirlerini, âzaların aidatı, hükûmetin ödediği primlerle tahsisatı ve işverenlerin pek cüz'î olan iştirakleri teşkil etmektedir. Sandık, âzalarının hastahane, ilâç ve hekim masraflarını karşılar; istirahat, nekahat ve analık işleriyle uğraşır. Hastalık neticesi vukua gelen kazanç kayıplarını da bir ödenekle nakden tazmin eder. Uzun süren hastalıklara, bilhassa akıl ve akciğer hastalıklarına tutulan işçiler için bir malûliyet sandığı da kurulmuştur<sup>18</sup>. Ayrıca, işsizlik sandığı, yetimler ve dullar sandığı, ihtiyarlık sandığı gibi sandıklar da ihdas edilmiştir. Bütün bu sandıkların gelirleri işçilerin aidatlarından ibarettir.

Müstakil emekçilerle bir sendikaya veya kollektif kolonilere âza olmıyanları himaye maksadiyle, 1931 de «İsrail Halk Hastalık Sandığı» tesis edilmiştir. Bu sandık, aylık geliri 100 İsrail lirasını bulmıyan bütün işçilere açıktır. Bu sandığın her âzası gelirinin yüzde 3 ilâ 4 ünü aidat olarak ödemeye mecburdur; buna karşılık olarak tıbbî tedavi, ilâç, küçük cerrahî, hastahane ve nekahet masraflarını talep hakkını kazanmaktadır.

Bunlara, İşçiler Hastalık Millî Sandığı, Geçici İşçiler Sigorta Sandığı, İnşaat İşçileri Sigorta Sandığı, ve hususî teşebbüsler tarafından kurulmuş diğer bir çok sandıkları da ilâve etmek lâzımdır.

18) Bu sandığın sağlık müesseseleri hakkında bk: Bulletin de l'A. I. S. S. sene IV, 1951, sayı 1 - 2, s. 65 - 66.



Bu çeşitli ve karışık sistemler, yeni İsrail Devletinin iktisadî - içtimai bünyesinin ve tarihî âmillerin bir neticesidir.

c) *Lübnan:*

Lübnan mevzuatı 1934 e kadar emekçiler için bir yolverme tazminatı ile aile ödenekleri derpiş ediyordu. Bu sistem işçileri tatmin etmediği gibi, işçilerin aleyhinde olmak ve işverenleri de gayrimüsait bir duruma sokmak gibi iki mahzur arz ediyordu<sup>19</sup>.

1943 de İş Kazaları Kanunu, işverenin isbat edilen kusurundan mütevellit mesuliyeti yerine, yaratılan tehlikeden dolayı mesuliyet esasını ikame etti. Patron iş yüzünden veya iş esnasında husule gelen bütün zararları ödemekle mükelleftir, meğer ki işçinin affedilmez ağır kusurunu isbat ede. Bu tazminat, doktor, cerrah, hastahane, ilâç masraflarını içine aldığı gibi, protez âletlerini ve işçinin nakil masraflarını da ihtiva eder. Ayrıca, işgöremezlik halinde, üç günlük müddet hariç, kanuna bağlı bir bareme göre hesap edilen ve ücret esasına dayanan bir tazminat ödemekle de işveren ayrıca mükelleftir. Ölüm halinde, tazminat ve cezane masrafları müteveffanın vârislerine ödenir. Bu mükellefiyetleri işveren hususî bir sigortacıya sigorta ettirebilir.

Gene 1943 te kabul edilen diğer bir kanun, ticaret ve sanayi sanalarında bulunan bütün işverenleri, çalıştırdıkları aile muini işçilere, bir aile ödeneği ödemekle mükellef tutmuştur. Bu ödeneğin miktarı çocuk adedine göre değişmekte ve karının evde kalması halinde arttırılmaktadır.

Nihayet, 1946 tarihli İş Kanunu, işverene işçilerinin emniyetini temin etmek mecburiyetini tahmil etmiştir. Bay M. Assha bu kanunun hükümlerini şöyle hülâsa ediyor : «İşveren tarafından mecburî olarak tekeffül edilen rizikoların karşılanmasına gelince şu noktalara işaret edelim : Aile ödenekleri ve kazalar hakkındaki mevzuat gene yürürlükte; iki sene kıdemi bulunan her hasta işçinin ücretli hastalık iznine, hamile işçi kadının ücretli gebelik iznine hakkı vardır<sup>20</sup>; yolverme tazminatı her kıdem senesi için bir aylık ücrete muadildir; 60 yaşına varan veya 25 senelik hizmet süresi olan her işçi emekliye ayrılmasını isteyebilir ve kendisine yol verilseydi ödenecek olan tazminatı azamî 20 aylık üzerinden alabilir; her evlenen işçi gene böyle yol verme tazminatına eşit bir tazminat isteyebilir; işçinin ölümü halinde aynı tazminat mirasçılara verilir; hastalık veya gebelik izninden istifade etmekte olan bir işçiye yol

19) Bk: *Mitri Assha*, Les préparatifs de la Sécurité sociale au Liban A. I. S. S. (taşbasması), Genevre 1950, s. 25 ve dev.

20) Bu izinin tatbik şekilleri hakkında bk: *O. I. T.*, adı geç. es., sah. 28.



vermek yasaktır<sup>21</sup>». Bu sistemin büyük mahzuru, tehlike mesuliyetinin teminat altına alınması sadece işverene yükletilmesi ve oldukça mühim bazı tehlikelerin kanun tarafından nazara alınmamış olmasındadır.

d) *Suriye :*

1946 İş Kanunu ile teşkilâtlandırılan Suriye içtimaî emniyet sistemi de, bir sogartacıya sigorta olmakta serbest bulunan işverenin tehlike mesuliyeti esasına dayanmaktadır. Bununla beraber, Suriye mevzuatı gerek sanayide gerek küçük sanatlarda çalışan bütün işçilere tatbik edilmek gibi bir faikiyete sahiptir. Yalnız modern makineler kullanmıyan ziraat işçileri bundan istisna edilmişlerdir.

İşveren, bir iş kazası veya meslek hastalığı neticesinde işçinin maruz kaldığı zararı tazminle mükelleftir. Bu tazminat, ilk tıbbî yardım, ilâç ve sair tedavi masraflarıyla, hastahane ve kazazedenin nakli gibi masrafları ihtiva eder. Kısmî veya tam, muvakkat veya daimî işgöremezlik halinde işveren, işçiye ücretin kaybından dolayı nakdî bir ödenek verir; ancak üç günlük işgöremezlik halinde ödenek istenemez. Ölüm vukuunda cenaze masrafları da ilâve edilmek suretiyle mirasçılara bir tazminat ödenir. Mamafih eğer işçi 4 ilâ 9 işçi çalıştıran bir küçük sanat işletmesinde çalışıyorsa bu tazminatta yüzde 50 nisbetinde bir indirme yapılır. Eğer bu müessese 4 işçiden az işçi kullanıyorsa bu indirme yüzde 80 dir.

Meslek hastalıkları dışında kalan hastalıklarda, 6 aylık kıdemi olan her işçinin 15 gün tam, 15 gün de yarı ücretle izin hakkı vardır; bu müddet müstahdemler için iki mislidir. Ticarî ve sınaî işletmelerle serbest mesleklerde 3 senelik kıdemi olan kadın işçi doğumdan evvel ve sonraya taksim edilmek üzere elli günlük bir izinden istifade eder; bu müddet zarfında tam ücretini alır; kıdemi bir senelik ise aynı müddet zarfında ancak yarı ücret alır.

İşçilerin, ve ölümleri halinde mirasçılarının, usul ve şekli kanunda tesbit edildiği veçhile bir yol verme tazminatına hakları vardır. Evlenen işçi kadın da aynı tazminatı alır.

İlâve edelim ki, İş Kanunu Bakanlar Kuruluna, kararname ile iş kazaları için mecburî sigorta ihdası, bu sigortanın şümül ve tatbik şekillerinin gösterilmesi, aile ödeneklerinin tediyesini temin maksadiyle takas sandıkları kurulması, meslek dışı hastalıklara duçar olanlara yahut işsizlere yardım için iştirakli sigorta primi esasına müstenit tasarruf sandıkları tesisi hususunda yetki tanımıştır. Bu suretle müstakbel statünün de temelleri atılmış bulunmaktadır.

21) *M. Assha*, ad. geç. es., s. 27 - 28.



### 3 — İştirakli sigorta sistemi.

#### a) *Afganistan:*

Afganistan'da henüz tam bir içtimaî sigorta mevzuatı mevcut olmamakla beraber, 16 Ocak 1946 tarihli nizamnameye göre sanayi, ticaret ve makine kullanan ziraat sahalarında çalışan işçiler ile müstahdemler iş kazalarına, meslek hastalıklarına ve bazı şartlar altında diğer hastalıklara karşı himaye edilmişlerdir. İşletmenin kullandığı işçi sayısının bu himayenin tanziminde hiç bir rolü yoktur.

Bir haftayı aşan işgöremezlik veya ölümü tevlit eden bir meslek hastalığı yahut iş kazasından doğacak bir zarar vukuunda işveren bunu tazminle mükelleftir. İşveren aynı zamanda iş emniyetini temine, hastalık halinde işçinin ilâç ve tedavi masraflarını ödemeye, ve bir ay ücretli izin vermeye mecburdur. Ayrıca kullandığı işçilerin adediyle mütenasip bir dispanser, bir revir yahut bir sağlık müessesesi kurmak zorundadır.

Bu maksatla her işletme, işveren ve işçiler tarafından beslenen bir tasarruf sandığı kurar. Mensup oldukları kategoriye göre, işçiler ücretlerinin yüzde 1 ilâ 2 sini aidat olarak sandığa yatırır; buna mukabil işveren de beher işçi için götürü bir miktarı, ve sandığın muhtemel açığını kapamak için de ayrı bir meblâğı sandığa öder. İşini terkeden bir işçi, sandığa ödediği aidattan istifade etmediği kısmının geri verilmesini isteyebilir.

#### b) *İran:*

1946 geçici İş Kanunu her fabrikayı alelâde hastalıklara tutulan işçilerin tedavisi için bir sağlık sandığı kurmağa; ve evlenme, aile mükellefiyetleri, işgöremezlik ve ölüm hallerinde işçilere yardım için karşılıklı yardım sandıkları ihdas etmeye mecbur tutuyordu. Bu sandıkların geliri, işçi tarafından % 1 ve işveren tarafından % 2 miktarında ödenecek iştirakli sigorta primlerinden teşekkül ediyordu.

1949 da bu geçici kanunun yerini alan gene geçici diğer İş Kanunu, Yüksek Çalışma Kurulu tarafından idare edilen merkezî bir sigorta ve karşılıklı yardım sandığı kurmuştur.

Yeni kanun iş kazalarıyla meslek hastalıklarını, bir yandan; işçilerle ailelerinin diğer hastalıklarını, analık, sakatlık, ihtiyarlık, ölüm ve cenaze masraflarını, yolverme, aile mükellefiyeti ve evlenme hallerini diğer yandan ayırmakta ve bu iki kategori için de hükümler koyarak işçiyi himaye etmektedir. Sandığın gelirleri işçi ve işverenlerin ödedikleri iştirakli sigorta aidatından terekküp etmektedir; bu aidat işverenler için % 4, işçiler için % 2 dir. Bu % 6 nın % 2,25 i meslekî tehlikelere, geri kalanı da diğer tehlikelere tahsis edilmiştir.



1943 kanunu ve 1947 tarihli bir nizamnameden beri İran'da, ticaret, sanayi, madenler, nakil vasıtaları ve Devlet hizmetindeki işçiler için iş kazalarına ve meslek hastalıklarına karşı mecburî sigorta sistemi ihdas edilmiştir. Bu sigorta kademe kademe tatbik edilmektedir. İşveren, işçilerini meslek tehlikelerine karşı hükûmetin kabul ettiği bir sigorta şirketine sigorta ettirmeye mecburdur. Patronun iştirakli aidatı, ödediği ücretin % 1,5 ğu, işçinin ise aldığı ücretin % 0,75 idir. Bütün bunlar halen Merkezî Sigorta ve karşılıklı Yardım Sandığında toplanmaktadır. Görülüyor ki, İran rejimi mecburî sigortayı kabul etmekle beraber iştirakli sigorta sistemine sadık kalmıştır.

#### 4 — Meslek tehlikelerine karşı mecburî sigorta sistemi :

Şimdiye kadar incelediğimiz memleketlerde meslek tehlikeleri kanunlarda derpiş edilmiş ve husule gelecek zararlar karşılanmış olmakla beraber, sigorta rejimi hususî ve ihtiyarî olarak kalmaktadır. Halbuki, şimdi tetkik edeceğimiz sistemde, bir iş kazası veya meslek hastalığının doğurduğu zararı tazminle mükellef işveren, yalnız aidat ödemekle iktifa etmemekte, bu aidatı bir devlet müessesesine yatırmaya mecbur tutulmaktadır.

Binaenaleyh bu rejimin karakterleri şunlardır : a) mecburî sigorta, b) aidatın tamamıyla işveren tarafından ödenmesi, c) bir Devlet sigorta müessesesi kurulması.

Yakın ve Orta Doğunun iki Devleti bu kategoriye sokulabilir.

##### a) *Mısır* :

Evvelâ 1942 de 86 sayılı, ikinci defa 1950 de 89 sayılı kanunlarla değiştirilmiş olan 64 sayılı ve 1936 tarihli kanun iş kazaları için mecburî sigortayı ihdas etmiş; 117 sayılı ve 1950 tarihli diğer bir kanun da bu sigortayı meslek hastalıklarına teşmil eylemiştir. Bu iki mecburî sigorta ticarî ve sınaî müesseselerle, el ile müteharrik makineden başka makine kullanan ziraî işletmelerde çalışan bütün işçi, müstahdem ve çıraklara tatbik edilmektedir. Geçici işçilerle ev işçileri bu kanuna tâbi değildir. 117 sayılı kanuna eklenen bir tablo, kanunun tatbik sahasına giren müesseseleri göstermekte, ikinci bir tablo da nelerin meslek hastalığı sayılacağını bildirmektedir. Bu iki kanun arasında sıkı bir münasebet ve mutabakat kurulmuştur. Öyleki, iş kazalarına müteallik kanunun bir takım hükümleri meslek hastalıklarına da tatbik olunmaktadır. Ücrete göre



hesaplanan nakdî tazminattan başka, işçi, ayrıca, ilâç, hastahane ve vizita masraflarını ihtiva eden tedavi giderleri hakkına da sahiptir<sup>22</sup>.

86 sayılı ve 1942 tarihli kanun hükümlerine göre, işveren, primleri münhasıran kendisi tarafından ödenmesi kaydı ile, bu mükellefiyetlere karşı bir sigorta şirketi nezdinde sigorta olmak mecburiyetindedir. İşveren ve sigortacı işçiye ödenmesi lâzım gelen tazminattan müteselsilen mesuldürler. İlâve edelim ki, bu sigorta şekli geçicidir ve ancak, esas sistemi teşkil edecek olan Devlet Sigorta Sandığının kuruluşuna kadar, kanun buna cevaz vermektedir. Fakat bu sandık on seneden fazla bir zamandan beri hâlâ kurulamamıştır. Çok daha garip olan bir nokta da şudur ki, en az yüz işçi çalıştıran sanayi işverenleri ile ticaret kolundaki işverenler bazı şartlar altında bu sigortadan muaf tutulmuşlardır.

b) *Türkiye :*

1936 tarihli İş Kanunu, içtimaî emniyete müteallik VII inci faslında iş kazalarıyla meslek hastalıkları, analık, ihtiyarlık, işten kalma, hastalık ve ölüme karşı mecburî sigorta kurulmasını derpiş ediyordu. Bu program, ilkönce iş kazasıyla meslekî hastalıklar ve analık sigortalarının yapılmasını ve daha sonra da sigortanın diğer tehlikelere teşmil edilmesini âmirdir. Mecburî sigortayı tesis eden İş Kanunu, işçilerin işyerlerine alınmakla beraber aidatları verilmemiş bile olsa, kendiliğinden sigorta edilmiş sayılacaklarını derpiş etmektedir. Bu aidatı yalnız işveren ödemekle mükelleftir ve bu maksatla işçinin ücretinden her hangi bir kesinti yapamaz. Bu sigortaların idare ve tedviri bir âmme müessesesine bırakılmaktadır, zira bu fonksiyonu Devlet üzerine almış bulunuyor.

Bu umumî kadro içinde (ilk önce 5019 sayılı, daha sonra 5564 sayılı kanunlarla değiştirilen) 1945 tarih ve 4772 sayılı kanun Türkiye'de iş kazaları, meslek hastalıkları ve analık sigortalarını ihdas etmiştir. Diğer taraftan Türkiye meslek hastalıkları hakkındaki 42 sayılı Milletlerarası Muaddel Çalışma Sözleşmesini de tasdik etmiştir (1947 tarih ve 4864 sayılı kanun). Ayrıca (1950 de 5565 sayılı kanunla tâdil edilen) 4792 sayılı ve 1945 tarihli kanun, İşçi Sigortaları Kurumunu ihdas etmiştir. İdarî ve malî muhtariyete sahip ve hükmî şahsiyeti haiz olan bu müessese hierarşi bakımından Çalışma Bakanlığına bağlı bulunmakta, böylece bir âmme karakteri arz etmektedir. Aidatın toplanması, tazminatların ödenmesi ve zarar görenlerin tedavisiyle meşgul olmak kurumun vazifesidir. İdare kurulunda, Devlet memurları, işçilerin ve işverenlerin mümessilleri bulun-

22) Tafsilât için bk: *O. I. T.* ad. geç. es., s. 13. Bulletin de l'A. I. S. S., sene IV, sayı 6, Haziran 1951, s. 250 - 251.



maktadır. Genel Kurulda, işçi ve işveren mümessilleri yanında yüksek devlet memurları, iş hukuku ve sigorta mütehassısı olan Üniversite profesörleri, Tıp profesörleri ve Teknik Üniversite profesörleri de yer almaktadır.

Mamafih bu hükümlerin ticarî ve sınaî müesseselerden ancak 10 kişiden (işçi müstahdem), fazla işçi çalıştıranlara tatbik edildiğini ve ziraî işletmelerle, deniz ve hava nakil vasıtalarında, ev sanayiinde çalışanlara ve hizmetçilere tatbik edilmediğini de söylemek iktiza eder. Mamafih 29.4.1952 tarihli bir Heyeti Vekile kararıyla en az dört ve en çok dokuz işçi çalıştırmağı icap ettiren işyerleri bazı bölgelerde ve bazı iş kollarında sigortaya tâbi tutulmuştur. Ayrıca 13.6.1952 tarihli ve 5953 sayılı bir kanunla basın mesleğinde çalışıp işçi kategorisine girmeyen bilcümle emekçiler de sigortanın şümulüne alınmıştır. Müttekabiliyet şartıyla yabancı işçiler de bu mevzuattan istifade etmektedirler.

Prim nisbetleri yüzde yarımşar olarak sıralanmıştır ve işletmenin tehlike derecesine göre % 0,5 ile % 5 arasında değişmektedir. Analık aidatı ise yeknasak olarak ücretin yüzde biri olarak tesbit edilmiştir.

Bir iş kazasına veya meslek hastalığına maruz kalan sigortalıya tedavi, ilâç, protez ve ortopedi âletler temin edilir, ve icabında bedava hastahaneye yatırılır. Muvakkat veya daimî, tam veya kısmî işgöremezlik halinde sigortalı muayyen bir müddet, hastahaneye yatırılmış olup olmasına ve bakmakla mükellef olduğu şahıslar bulunup bulunmamasına göre değişen bir nakdî tazminat alır. Ölüm halinde sağ kalan eş yeniden evleninceye ve çocuklar da rüşte vasıl oluncaya kadar bir irada hak kazanırlar. Usul ve kardeşlere de bazı kayıtlarda bir gelir bağlanmaktadır<sup>23</sup>.

##### 5 — Sigortanın diğer içtimaî tehlikelere teşmili :

Yakın ve Orta Doğunun bazı memleketleri meslek tehlikeleri sigortasını diğer içtimaî tehlikelere de teşmil imkânını bulmuşlardır. Ezcümle Afganistan bazı hallerde bazı grup emekçiler için ihtiyarlık sigortasını kabul etmiştir (Millî Eğitim Vekâleti öğretmen ve memurları).

23) Tafsilât için bk: *O. I. T.*, adı geç. es., s. 32 - 33. *B. I. T.*: Le problème du Travail en Turquie, Cenevre 1950, fasıl IV, *Şükrü Soykan*, Les assurances sociales en Turquie, A. I. S. S. de (taşbasmayı) Cenevre, Temmuz 1950, s. 41. 1951 Eylülünde Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı tarafından İstanbulda açılan seminerde verdiğimiz «Türkiyede işçi sigortaları» mevzulu dersler. (Şapirografla ve *B. I. T.* tarafından teksir ve tevzi edilmiştir). Keza not 8 a daki makalemiz.



İran'da 1949 kanunu, işçilerin ve ailelerinin hastalık halinden başka, analık, sakatlık, ihtiyarlık, ölüm, cenaze, yolverme, aile mükellefiyeti, evlenme hallerinde verilecek ödenekler kabul etmektedir.

1946 İş Kanununun, Lübnan'da da işvereni, meslek dışı hastalıklar ve analık halinde miktar ve şekli değişen bir ödenek tediyesiyle mükellef tutmuştur ve 1943 kararnamesine göre (29 sayılı) işveren, aile geçindiren işçi veya müstahdeme de bir aile ödeneği vermekle mükelleftir.

Nihayet Suriye'de, kanun işçilere meslek dışı hastalıklarla analık halleri için ücretli izinler kabul etmektedir.

Ancak, evvelce de sözü geçmiş olması ve zaten mecburî devlet sigortasının hiç olmazsa içtimaî tehlikeler için bile kabul edilmemiş bulunması sebebiyle bu sistemlere kısaca temasla iktifa ediyoruz. Mamafih, Devlet idaresi altında mecburî sigortaya doğru olan cereyan umumî bulunduğundan, Yakın ve Orta Doğu memleketlerinin durumunu bu zaviyeden mütalâa etmek lâzımdır. Bu bakımdan gene dikkatimizi Mısır ve Türkiye çekecektir.

a) *Mısır* :

1950 kanunu (sayı 116) Mısır halkının heyeti umumiyesi için ihtiyaç kriterine dayanan bir iştiraksız iratlar statüsü tesis etmiştir. Bu yeni rejimin idaresi İçtimaî İşler Vekâletine bağlı İçtimaî Emniyet Dairesine verilmiştir. Makable şâmil olarak 1 Şubat 1951 den itibaren iki eyalete tatbik edilmeye başlanan bu kanun, 15 Mayıs 1951 den itibaren diğer iki eyalete de teşmil edilmiştir. 1 Şubat 1952 den itibaren de bütün memleketi içine alacaktır <sup>24</sup>.

Dört kategori halk bu kanundan istifade etmektedir : Bunlar, a) En az 65 yaşında olan ve baklamakla mükellef bulunduğu en az bir çocuğu bulunan dullar, b) Ana ve babası olmıyan öksüzler veya anası tekrar evlenen babasızlar, yahut babası veya ana ve babası belli olmıyan çocuklar, c) Bekâr, dul, veya boşanmış olmak şartıyla en az 65 yaşındaki her şahıs, d) 17 ilâ 65 yaşları arasında bulunan ve doğuştan sakat yahut bir hastalık veya kaza neticesi işgöremez hale gelmiş olan her şahıs.

Teferruata girmeden sadece tam iradın üç unsurdan mürekkep olduğuna işaret edelim : a) bir temel ödenek; b) en çok üç kişiye kadar bakmakla mükellef bulunan şahıslar için ilâve ödenekler; c) şehir ve köyler arasındaki farkı telâfi için verilen mesken zammı <sup>25</sup>.

24) Bulletin de l'A. I. S. S., sene IV, s. 9. Eylül 1951, s. 344.

25) Tafsilât için bk: O. I. T., adı geç. es., s. 7-12.



Bu iratlar yukarıda sıraladığımız hallerde verilmekte ve miktarı ihtiyaca göre hesaplanmaktadır. Bu hesapta hak sahibinin ve bakmakla mükellef bulunduğu şahısların gelirleri, menşei ve devamlılığı nazara alınmadan, göz önünde tutulur. Eğer bu gelirlerin tutarı en az tam irada müsavi ise, hak sahibine irad bağlanmaz. Eğer gelir tam irattan az ise, hak sahibine ancak aradaki fark ödenir; fakat her halde bu irat ayda 25 Mısır kuruşundan aşağı olamaz.

Bununla beraber, İctimaî Emniyet Dairesi, normal olarak iştiraksiz irattan istifade etmiyen aşağıdaki şahıslara da nakdî veya aynî yardımlar yapmağa yetkilidir : Boşanmış ve çocukları olan kadına, en az 65 yaşındaki çocuksuz kadına, kısmî bir göremezliğe düşen aile reisine, aile efradından birisi hasta olan aile reisine, tevkif veya hapis edilen yahut işsiz kalan aile reisine, nihayet ölüm veya doğum halinde aile reisine. Ayrıca, İctimaî İşler Vekâleti kararname ile bu halleri genişletmeye ve bu iratlardan istifade hakkı olan veya olmıyan herkese, önüne geçilemiyen ve evvelden bilinemiyen felâketlerde fevkalâde ödenekler tahsis etmeye yetkilidir.

İşgöremezlik ödeneğinden istifade edenler ve sakat öksüzler, İctimaî İşler Vekâletinin kuracağı müesseselerde tekrar mesleğe alıştırmaya rejimine tâbi olmaya mecburdurlar.

b) *Türkiye :*

İş Kanununun çizdiği programa sadık kalarak Türkiye, iş kazalarıyla meslek hastalıkları ve analık sigortalarından sonra 5417 sayılı kanunla 1949 da ihtiyarlık sigortasını ve 5502 sayılı kanunla 1950 de umumî hastalık ve analık sigortasını kurmuştur. Bu yeni sigortalar evvelkiler gibi en az 10 işçi çalıştıran yerler için mecburidir ve İşçi Sigortaları Kurumu tarafından yürütülmektedir. Mamafih, işaret etmek lâzımdır ki, bu iki halde aidat iştirakli olup, işveren ve işçi tarafından ödenmekte, fakat Devlet buna iştirak etmemektedir. İhtiyarlık sigortası için prim miktarı normal olarak ücretin % 8 i, hastalık ve analık için % 4 üdür. Bunu işveren ile sigortalı yarı yarıya ödemektedirler.

aa — İhtiyarlık sigortasından istifa için en az yirmi beş seneden beri sigortalı olmak, en az 60 yaşında bulunmak ve her yıl için ortalama 200 günlük sigorta primi ödemiş bulunmak lâzımdır. Münavebeli işler için bu müddet 160 güne indirilmiş, fakat primler % 10 a iblâğ edilmiştir. Ağır ve yıpratıcı işlerde çalışanlar için de bu nisbet yükseltilmiştir.

Kanunun meriyete girdiği zaman 35 yaşından yukarı olanlar için geçici bir hüküm kabul edilmiştir. Bunlar 25 seneden beri sigortalı olmak kaydına tâbi tutulmaksızın kanunun gösterdiği bir işte çalışmak, en az



yılda vasatî 200 gün sigorta primi ödemek ve nihayet ücretli bir işle iştigali bırakmış olmak şartıyla kanundan istifade edebilirler.

Senelik gelir miktarı, verilmiş olan primlerin % 20 si olarak tesbit edilmiştir, mamafih bu miktar 400 liradan aşağı olamaz. Gelir alan veya almağa hak kazanmış olan işçinin ölümünde dul karısına da bir gelir bağlanır. Bu gelir sigortalının gelirinin % 40 ına baliğ olmaktadır. Diğer bir gelir de rüşt yaşına kadar sigortalının çocuğuna verilmektedir ki, bunun da miktarı sigortalıya bağlanan gelirin yüzde 20 sidir. Eğer sigortalı füru bırakmadan ölürse, gelir ana ve babasına tediye olunur.

Kazanç temin eden bir iş yapmasına mâni olacak bir sakatlıkla malûl işçiye, 50 yaşında olmak ve sigortalılarda aranılan diğer şartları da haiz bulunmak kaydıyla bir gelir bağlanır. Ağır ve yıpratıcı işlerde çalışan işçiler için de ayrıca yaş haddinde bir indirme yapılır.

Evlenerek işten ayrılan işçi kıza veya işgöremezlik sebebiyle 25 seneyi doldurmadan işi bırakan işçiye gelir yerine, verilen primlere göre hesap edilen toptan bir ödeme yapılır.

bb — Evvelâ iş kazaları ve meslek hastalıkları çerçevesi içerisinde ihdas edilmiş olan Analık sigortası, sonradan Hastalık sigortası içine alınmıştır. Fakat bu kanun kademe kademe mer'iyete gireceğinden, Türkiye'de halen, birbirinden pek az farklı olmakla beraber, iki analık sigortası rejimi mevcuttur.

Analık sigortasından yalnız işçi ve müstahdem kadın değil, sigortalı işçinin karısı da istifa etmektedir. 4772 sayılı kanun gebelik, doğum, emzirme ve doğumdan mütevellit hastalıkların masraflarını karşılamak için nakdî ödenekler derpiş etmiştir. Ayrıca ücret kayıplarını telâfi için de sigortalı kadına bir ödenek verilmektedir. 5502 sayılı kanun ise, bu nevi sigortanın gayesine daha uygun olarak doğumdan evvel doktor muayenesi, doğumun zarurî kıldığı tıbbî müdahale gibi aynî yardımlar üzerine mües- sestir. Maamafih bir emzirme ve işten kalma ödeneği de derpiş edilmiştir.

cc — Umumî hastalık sigortası halen memleketin bazı bölgelerinde tatbik edilmektedir. Fakat gerekli sağlık müesseselerinin kurulması ile sahası gittikçe genişlemektedir. Bu kanun halen İstanbul, Kırklareli, Edirne, Tekirdağ, Kocaeli, Bolu, İzmir, Çanakkale, Balıkesir, Manisa, Bursa, Ankara vilâyetlerinde tatbik edilmektedir. Sigortalıya sağlanan menfaatler nakdî ve aynîdir. Aynî yardımlar ilâç, ortopedik tedavi, protez âletlerinin konulması ve yenilenmesi, hastahaneye yatırma ve tedavinin zarurî kıldığı seyahat masraflarıdır. Bütün bunları İşçi Sigortaları Kurumu temin eder ve sigortalı bunlardan meccanen istifade eder. Nakdî yardımlar ise hastalık sebebiyle işçinin ücret kayıplarının telâfisini istih-



daf etmektedir. Ancak 3 günlük bir hastalık müddeti bu ödeneğe hak bahşetmez. Esas itibariyle bu ödeneğin miktarı sigortalının ücretinin yarısıdır; aile mükellefiyetleri varsa nisbet  $2/3$  e çıkarılır; sigortalı hastahaneye yatırılmış ise  $1/3$  e indirilir ve hastahaneye yatırılanın aile mükellefiyetleri varsa tekrar  $1/2$  ye çıkarılır.

#### 6 — İçtimaî emniyet sistemi:

Yakın ve Orta Doğu memleketleri içinde ilk defa olarak Yunanistan umumî bir içtimaî emniyet sisteminin temellerini kurmuştur<sup>26</sup>. 1937 de mer'iyete giren 1934 tarihli bir kanun (No. 6298) meslekî olsun veya olmasın bilcümle hastalık, kaza, analık tehlikeleri için tedavi ve ilâçtan istifade şekilleri derpiş etmektedir. Diğer taraftan kanun aynı hallerde nakdî ödenekler de kabul etmekte ve bunlara malûliyet, ihtiyarlık ve ölüm ödenekleri de eklenmektedir. İşsizlik sigortası 1945 tarih ve 189 sayılı ayrı bir kanunla kabul edilmiştir ve aile ödenekleri de 189 sayılı ve 1950 tarihli bir kanunla temin olunmuştur. 1934 kanunu aynı zamanda bu sistemin en mühim idare organı olan «İçtimaî Sigortalar Merkez Müessesesi» ni de kurmuş, fakat eski sandıkların da faaliyetlerinin devamına müsaade etmiştir. Halen bu sandıklar, esas, yardımcı ve hususî olmak üzere üçe ayrılmakta, bu da Yunanistandaki sigorta rejiminde çok büyük karışıklıklar husule getirmektedir. Ödeneklerin finansmanı sigortalıların ve işverenlerin primleri ile temin edilmektedir. Merkez Sandığı için işçiler ücretlerinin yüzde 4 ünü, işverenler yüzde 11 ini ödemektedirler. Bazı esas ve yardımcı Sandıklar kendilerine tahsis edilen bazı vasıtalı vergilerin hasılatını da almaktadırlar.

#### a) Umumî statü :

Esas itibariyle bütün işçiler içtimaî sigortadan istifade etmekte, yalnız ziraat işçileri ve ev hizmetçileri sigortanın dışında kalmaktadırlar.

İşçiye ve ailesine, en az 6 aydan beri sigortalı olmak ve son on iki ayın 50 gününde sigorta primi ödemiş bulunmak şartıyla aynı yardımlar temin olunmaktadır. Kaza halleri için bu gibi müddetler yoktur. Bu yardımlar ilâç ve tedavi masraflarını içine almaktadır. Esas itibariyle tedavi meccanidir, ancak, kazadan başka haller için sigortalı sağlık yardımlarına  $1/5$  nisbetinde iştirak etmek zorundadır. Analık yardımından istifade edebilmek için, işçi kadınların son iki sene zarfında 200 gün müddetle sigortalı bulunmaları lâzımdır. Analık yardımı, doğuma tekad

26) Bk: B. I. T., Les problèmes du Travail en Grèce, fasıl V, Cenevre, 1950.



düm eden muayeneler, ilâç ve hastahane masrafları, bir de, doğum masraflarına karşılık sabit bir ödenekten ibarettir.

İlk beş günü hariç, işçiler en fazla 180 gün müddetle ve aynı şartlarla nakdî hastalık ödenekleri de alabilirler. Bu ödenekler gelir kategorisine göre değişen, azalıcı bir sistem içinde, ücretlerin yüzde 70 inden yüzde 33 üne kadar değişmektedir. Veremlilere yüzde 20 bir zam verilmekte, buna mukabil hastahaneye yatırılma halinde bir indirim yapılmaktadır. Analık ödenekleri de aynı kaidelere tâbidir. Ancak, bu ödenekler doğumdan 6 hafta evvelinden 6 hafta sonraya kadar verilmekte, buna bir de 60 günlük emzirme ödeneği eklenmektedir.

Ne mahiyette olursa olsun, herhangi bir kaza vukuunda, prim ödeme müddeti kaldırılmış, ödenekten istifade edememe müddeti 3 güne indirilmiş, günlük ödenek yüzde 20 artırılmış ve tedavi müddeti 750 günlük azamî bir hadde çıkarılmıştır. Ayrıca ölüm halinde cenaze masrafları için sabit ve herkes için müsavi bir ödenek te kabul edilmiştir.

*İş göremezlik ödeneğine* gelince, Merkez Sandığı tarafından, normal ücretin yarısından fazlasını kazanmak imkânını kaybetmiş her işçiye verilmektedir. Bunun için 300 günü son 4 seneye dahil olmak şartıyla, 750 günlük bir prim ödeme müddetine ihtiyaç vardır. Bu müddet adi kaza halinde indirilmekte, iş kazalarında ise tamamiyle kaldırılmaktadır. Bağlanacak iradın miktarı, ücrete ve sigorta müddetine göre, sabit bir asgarî had baki kalmak şartıyla, değişmektedir. İş kazası veya meslek hastalığı halinde işgöremezlik derecesiyle mütenasip bir arttırma yapılmaktadır. Verem ve daimî bakım isteyen haller için de vaziyet aynidir.

*İhtiyarlık geliri*, malûliyet için aranılan şartlardan başka 65 yaşına varan sigortalılara tanınmaktadır (kadınlar için 60). Gelire istihkak şartlarını dolduran bir işçinin ölümü halinde bu gelir eşine ve yetimlerine, torunlarına veya bakmakla mükellef olduğu diğer şahıslara verilmektedir. Fakat bu gelirlerin yekûnu müteveffaya bağlanacak gelirin tamamını geçemez. Gelir şu şekilde taksim edilmektedir: Dul % 40, her yetim % 20, çocuk hem ana, hem baba yetimi ise % 40.

#### b) *İşsizlik sigortası* :

1945 den beri, ticaret ve sanayi işçilerinin istifade ettikleri işsizlik sigortası, inkişaf ederek bütün memlekete yayılmaktadır. İşsizlik ödeneklerinin finansmanı işverenin 3/4 ünü, işçinin 1/4 ünü ödediği % 1 bir prim ile temin edilmektedir.

İşçi için 5 günlük, müstahdem için 10 günlük asgarî bir işsizlik müddetinden sonra, son 18 ayda 180 gün çalışmış olmak şartıyla sigortalı ödeneğe hak kazanmaktadır. Bu takdirde işçi mensup olduğu meslek



kategorisinin vasatî ücretinin yüzde 40 ını, müstahdem de yüzde 50 sini ödenek olarak almaktadır. Bakmakla mükellef olunan her şahıs için yüzde 10 bir artırma yapılmakta, fakat tazminatın tamamı vasatî ücretin yüzde 70 ini geçmemektedir.

c) *Aile ödenekleri :*

1 Ağustos 1950 den beri Yunanistanda ilk defa olarak, işgöremezlik, ihtiyarlık, ölüm hallerinde ödeneğe hakkı olan ve aile geçindirmekle mükellef bulunanlara aile ödenekleri verilmektedir. Ödenek nispeti insan başına aylık olarak hesaplanmakta ve iratla birlikte verilmektedir.

Bu ödeneklerden istifade eden hak sahiplerinden birinin ölümü halinde gelir ve aile ödenekleri diğer hak sahipleri arasında bölüşülmektedir. İrat alacaklısının herhangi bir sıfatla aldığı başka bir irat varsa, aile ödeneği kaldırılmaktadır.

d) *Hususî rejimler :*

Bundan başka Yunanistanda deniz adamları (hastalık, ihtiyarlık, işsizlik, verem), madenciler (hastalık, ihtiyarlık), tütün işçileri (hastalık, analık, işgöremezlik, ihtiyarlık, ölüm, mevsim işsizliği), âmme hizmetlerinde çalışanlar (hastalık, ihtiyarlık, aile ödeneği), küçük sanayi ve ticaret işlerinde çalışan müstakil işçiler (ihtiyarlık) için hususî rejimler mevcuttur.

## § 5 — NETİCE

Bu kısa izahatın ışığı altında denilebilir ki, Orta ve Yakın Doğu memleketlerinde içtimaî emniyet sahasında ve nisbeten kısa bir zamanda ciddî bir faaliyet gösterilmiş ve oldukça kıymetli neticeler alınmıştır. Mıntakanın fakirliği, maddî ve kültürel seviyesinin düşüklüğü, az inkişaf etmiş sanayii, münakale zorlukları, siyasî ve iktisadî emniyetsizliği nazara alınır, Devlet adamlarının bu neticeye varmak için yenmek zorunda kaldıkları muazzam güçlükler daha iyi anlaşılır. Fakat, bu mıntakanın fakir ve kültürsüz halkının yardımına koşmak ve onların hayat seviyelerini yükselterek, esarete yakın bir dereceye düşmekten korumak zaruretini de gözden kaybetmemelidir. Bu nokta idareciler için en kuvvetli bir muharrik olmalıdır. Nitekim çalışmalar durmamakta ve izah ettiğimiz muhtelif sistemler nihaî bir mahiyet arzetmemektedir.

Gerçekten, mıntakanın bütün memleketlerinde, içtimaî emniyetin genişlemesi ve islâhı yolunda kuvvetli bir cereyan müşahade edilmekte-



dir. Hükümetler bazen kendi vasıtaları ile, bazen B. I. T. mütehassıslarının yardımıyla sistemlerini ihtiyaca daha uygun ve daha rasyonel bir şekilde genişletmeye çalışıyorlar. Bu cümleden olmak üzere Yakın ve Orta Doğu memleketlerinin iştirakiyle 1947 de İstanbulda toplanan bir mıntaka konferansı bu cereyanın bir nişanesidir. 1951 Nisanında Tahranda toplanması gereken konferans da, millî ve milletlerarası makamların bu yoldaki devamlılık fikrini ve sebatını göstermektedir.

Bu müşterek çalışmalardan başka hükümetlerin ekserisi, sosyal rejimlerinin inkişaf ve islâhı için ferdî gayretler sarfetmektedirler.

Ezcümle, *Mısır hükümeti* 1950 de tekrar gözden geçirilen 1947 tarihli bir proje hazırlamıştır. Bu proje 14 yaşından yukarı ticaret ve sanayi işçileri ile durumları hususî kanunlarda teminat altına alınmamış âmme hizmetleri memur ve müstahdemleri için mecburî sigortayı kabul etmektedir. Ayrıca kendi namlarına tehlike sigortası akteden işverenler için de sigorta imkânını sağlamaktadır. Projenin sistemi iki esas üzerine kurulmuştur. Biri, hastalık - analık sigortası; diğeri ihtiyarlık sigortası. İş kazaları bu ikisi arasında taksim edilmiştir. Primler üçlü olarak işveren, işçi ve Devlet tarafından ödenecektir.

Bunun gibi, çok inkişaf etmiş bir içtimaî emniyet sistemini tatbik eden *Yunanistanda* da yeni reformlar derpiş edilmekte, rejimin islâhı ve bilhassa basitleştirilmesi için projeler hazırlanmaktadır.

*İranda*, 7 Haziran 1949 tarihli kanunun çok umumî hükümlerinin yürürlüğe konulması ve teferruatının tesbiti için gerekli nizamname ve talimatnamelerin hazırlanması günün mevzuları arasına girmiştir. Diğer taraftan İran hükümeti Devlet memurlarının ve ailelerinin içtimaî sigortaları hususunda hastalık, ölüm, kaza, malûliyet hallerini içine alan bir kanun projesi hazırlamıştır.

Genç *İsrail* hükümeti içtimaî sigorta ve yardım teşkilâtını tedricî bir şekilde kurmayı da istihdaf eden geniş bir içtimaî politika proğramını Parlemtentonun tasvibine sunmuştur. Bu proğrama göre, bütün halk mecburî olarak içtimaî sigortaya tâbi tutulacak ve bu şekilde sigorta kendilerini başlıca tehlikelere karşı koruyacak, sağlık yardımları ve aile ödenekleri temin edecektir. Ayrıca âmme sağlığını koruyan bir teşkilât da faaliyette bulunacaktır. Bu geniş proğramın tatbiki için üç merhale kabul edilmiştir.

*Lübnan* da işçilerinin içtimaî emniyetini sağlamak için bir kanun projesi hazırlamıştır. Makine kullanmıyan ziraat işçileri, ev hizmetçileri, 5 ten fazla işçi kullanmıyan makinesiz işyerleri, stajyer ve çiraklar dışında kalan bütün işçiler bu projede mecburî sigortaya tâbi tutulmaktadırlar. Derpiş edilen tehlikeler, iş kazaları, hastalıklar (meslekî, adî, uzun),



analık, işsizlik, ölüm ve aile mükellefiyetleridir. Maamafih proje on sene-  
de tahakkuk ettirilecek üç merhaleye ayrılmıştır. İşçilere verilecek ödenek-  
lerin tediyesi için muhtar bir millî sandığın kurulması da derpiş edilmiş-  
tir. Primler üçlü olarak ödenmekte ve işçilerle işverenler tarafından  
bölüşülmekte, açık da Devlet tarafından bütçesine konulan tahsisatla  
kapatılmaktadır.

*Türkiyeye* gelince, içtimaî sigortaları içinde 4 işçi çalışan küçük  
işletmelerle basın mesleğinde çalışan emekçilere de teşmil etmiştir.  
Ayrıca ihtiyarî müşterek sigortaların kurulması için incelemelere devam  
edilmekte, halen yürürlükte olan sistemin mükemmelleştirilmesine, gerek  
mevzuatın, gerek tatbikatın doğurduğu hata ve eşitsizliklerin giderilme-  
sine çalışılmaktadır.

Bütün bu proje ve çalışmaların tatbikat sahasına girdiği gün Yakın  
ve Orta Doğu memleketlerinde muazzam bir içtimaî inkişaf tahakkuk  
etmiş olacak, ve geniş işçi kitlelerinin maddî ve manevî hayat seviyesinde  
umumî bir kalkınma temin edilecektir. Fakirlik ve sefalet son mukavemet  
hatlarına itilecek ve işçi, tekâmülünü hürriyet ve haysiyet, emniyet ve  
neş'e içinde tahakkuk ettirebilecektir.

Fransızca aslından tercüme eden:

**Asistan Dr. Turan Güneş**

---