

TÜRKİYEDE İŞ VE İŞÇİ BULMA HİZMETİ

Prof. Dr. Ferit H. Saymen

- I — Meselenin vaz'ı: 1) Emegın eski ve yeni telâkkisi; 2) Türkiyede iş ve işçi bulma problemi: ämme hizmetine doğru temayül.
- II — İş ve işçi bulma hizmetinin kanunlarımız tarafından nizamlanması:
- I. *İş Kanunu*: Nazari nizamlama safhası. Hizmetin tahakkuku için alınan tedbirler: 1) Müddet. 2) Hususi büroların durumu: a) murakabe. b) tedricel kapatma.
- II. *İş ve İşçi Bulma Kurumu Kanunu*: Fihli tahakkuk safhası. 1) Kuruluş ve gelişme. 2) Görev. 3) Teşkilât: a) Merkez teşkilâtı (Genel Müdürlük, Danışma Kurulu), b) Tasra teşkilâtı (Şubeler, Mahalli Danışma Komisyonları)
- III. *Kurumun hukuki mahiyeti*: Ämme hukuku veya hususi hukuk hükmi şahsı meselesi.
- III — Milletlerarası durum bakımından iş ve işçi bulma hizmeti:
- I. *Milletlerarası faaliyet*: 1) Sözleşmelerin dayandığı esaslar. 2) Milletlerarası Çalışma Bürosu Misyonunun Türkiyede faaliyeti.
- II. *Konumiyet kesbeden sözleşmeler*: 1) Ücretli İşbulma Bürolarının kapatılması hakkında 34 numaralı sözleşme. 2) İş ve İşçi Bulma Servisi kurulması hakkında 88 numaralı sözleşme; 3) İssizlik hakkında 2 numaralı sözleşme.
- IV — Netice.

I

1. Devletçilik ve güdümlü ekonominin cemiyet hayatına girmesinden evvel, liberal iktisada bağı olan muhitlerde iş ve işçi meselesi bir «hizmet» olarak telâkki edilmez, buna sadece bir iş «piyasası» nazarile bakılırdı. Bu piyasada işveren ve işçi arz ve talep kaidelerine uyarak ihtiyaçlarını karşılarlardı. Halbuki modern iktisat ve iş hukuku doktrini bu görüşü haklı olarak tenkit etmekte ve «iş» kıymetinin bir metâ olarak

telâkkisinin ahlâkî ve iktisadî bakımlarından reddedilmesi lâzım geldiğini kabul etmektedirler'. Filhakika iş, insan emeği olduğundan, bunun şahıstan ayrılması mümkün değildir. Bugünkü kanunlarımız şahıs ve şahsiyeti korumakta bulduklarına göre (M. K. m. 23, 24, B. K. m. 49), şahsiyetin bölünmez bir unsuru olarak emeğin de aynı tarzda korunması mantikî ve hukukî bir zaruret olarak tezahür ettiğinden, bu da kanun tarafından aynı tarzda himayeye mazhar olmuştur (B. K. m. 343, Anayasa m. 70, 79). Binaenaleyh bugün işçi, Mecellenin tarifi ve hile «nefsini kiraya veren kimse» değil; belki de bir iş akdi dolayısıyla emeğini işverenin emrine amade bulundurduğu taahhüt eden kimsedir.

İktisadî bakımdan da emek bir metâ olarak telâkki edilemez. Filhakika, emeği bir maddî mal olarak ihtiyata ayırmak, depo etmek mümkün değildir. Bu itibarla işsizlik ferdî'nin olduğu kadar cemiyet içi de kat'î bir zarar husule getirir. Diğer taraftan iş bulamama endişesi, işçiyi ya kötü şartlara tâbi bir akdi yapmağa² veya verimsiz iş çıkarmak temayülünde bulunmağa sevk etmektedir.

Şu halde klâsik liberalizmin görüşü ile bugünkü iktisadî icaplar ve hukukî telâkkiler bağdaşamamaktadır. Adam Smith'in «Bir patron arkasından iki işçi koşarsa ücretler düşer; halbuki bir işçi arkasından iki patron koşarsa ücretler yükselir» formülü bugün için doğru değildir; zira Devlet yalnız ücret politikasını murakabe ve tanzim etmekle kalmıyor, ayrıca işsize iş ve işçi bulmağa da gayret ediyor. İş hayatını millî bir mesele olarak telâkki eden devletler, emeği çok kıymetli millî bir servet olarak koruyan kanunlar isdar etmekte ve serbest rekabete tâbi iş piyasaları (iş borsaları) yerine iş büroları veya işçi yerleştirme hizmetleri ikame eylemektedirler.

2) Memleketimizdeki duruma gelince: Birçok bölgelerde, bilhassa mevsimlik işçiye lüzum görülen yerlerde bir takım hususî şahıslar köyleri dolaşarak iş yerine gelecek olan işçileri devşirirler. Bunlara yer yer dragoman, elçi, aracı, dayıbaşı, kâhyabaşı, baladur, hamalbaşı, tayfa kâhyası, başçı vesaire gibi isimler verilir. Bunlar bazan işçi ile işverenden bir miktar para alarak tavassutta bulunurlar; bazan da işçiye avans olarak bir miktar para vererek işçiyi borçlandırır ve bu suretle onu

1) P. Parrou, Cours d'économie politique, cilt I, 2. baskı Paris 1939, sah. 327 v.d.; A. Hobbson, Problèmes du travail, Paris 1945, sah. 77 v. d.; E. Wageman, La stratégie économique.

2) Paul Durand, Traité de Droit du Travail, cilt II, Paris 1950, sah. II, No. 2.

istismar ederler. Bundan başka iş'inin nakliye, yeme, yatma ve giyinme şartları çok kötü ve pek perişandır³.

Büyük merkezlerde ise «müstahdemin büroları» namı altında veya «işçi idarehaneleri» adı ile, yine birtakım hususî şahıslar bir ücret mukabilinde işçiye iş bulmağı, ve yine bir ücret mukabilinde işçi arayana da bunu temin etmeğı taahhüt eder. Bu idarehanelerin gayesi millî iktisada yardım ve hakikaten işçi ve iş hareketlerine nâzımlık etmekten ziyade, yerine göre, işçiyi yerine göre işvereni ve yerine göre de her ikisini istismar ederek, sadece kâr peşinden koşmaktır. Liberal ekonominin müsamaha ile karşıladığı ve hattâ terviç eylediğı bu gibi teşebbüslere, devletçilik ve güdümlü ekonomi prensiplerine bel bağlamış olan memleketimizde yer olmamak iktiza eder. Netekim bugün Türkiyede «iş piyasası» veya «iş pazarı» yerine «iş ve işçi bulma hizmeti» kaim olmuştur. Müstahdemin büroları kâr gayesi güden hususî bir teşebbüs mahiyetini arzederken, «İş ve İşçi Bulma Kurumları» bir âmme hizmeti mahiyetini arzetmektedir^{3a}.

Bu âmme hizmeti mevzuatımızda ne tarzda tanzim olunmuş ve ne gibi bir gelişme arzetmiştir?

II

I — İş Kanunu :

Türk kanun vaznı İş ve İşçi Bulma Müessesesini bir âmme hizmeti olarak ilk defa 1936 yılında neşrettiğı 3008 sayılı İş Kanunile nizamlamıştır. Bu kanunun 63 - 71 inci maddelerini ihtiva eden dördüncü faslının başlığı «İş ve işçi bulmadır». 63 üncü maddenin birinci fıkrası bir taraftan bu müessesenin gayesini bildirirken, diğer tarafından mahiyetini de gayet sarîh olarak ifade etmektedir. Mezkûr madde aynen şöyledir :

«İşçilerin elverişli oldukları işlere yerleşmelerine ve muhtelif işler için elverişli işçiler bulunmasına tavassut hususlarının tanzimi, bir âmme hizmeti olarak Devlet tarafından yapılır.»

Yine bu maddeye göre, bu âmme hizmetinin bir merkez teşkilâtı ile gerekli görülecek mıntaka veya belediye hudutları içerisinde şubeleri tesis edilebileceğı bildirilmekte, faaliyetinin iktiza ettirdiğı masrafları

3) Çukurova ziraat işçilerinin durumunu inceleyen su yazıya bak : İhan Tarus, Çukurovada iş ve işçi bulma rejimi (Çalışma, yıl I, sayı 6, Mayıs 1946, sah. 53 - 55).

3a) İş ve İşçi Bulma Kurumu, İş ve işçi bulma dâvamız (Çalışma, sayı 26, Ocak - Şubat - Mart 1949, sah. 88 v.d.).

karşılacak gelirlerin de Devlet bütçesinden ayrılacak tahsisatla, ilgili vilâyet ve belediyelerin bütçelerine konulacak iştirak hisseleri ile temin olunacağı derpiş edilmektedir. Bunun neticesi olarak da İş Kanunu bundan böyle, kazanç maksadile «işçilere iş ve işlere işçi bulmak üzere» hususi idarehane açılmasını yasak etmiştir (m. 65/A). Mamafih Devlet bir taraftan bu işe derhal tevessül edemeyeceğini idrak etmiş, diğer taraftan da eskiyi tasfiye etmek ve müktesep hak ve vaziyetleri kabil olduğu kadar kanun dairesinde korumak lâzım geldiğini düşünmüş ve bunları telif için de İş Kanununda iki çeşit tedbir derpiş eylemiştir :

1) *Birinci tedbir* : İş Kanununun 146 ncı maddesi, iş ve işçi bulma teşkilâtının, kanunun neşri tarihinden itibaren *üç yıl sonra* kurulacağını bildirmektedir. Bu tarih 15.6.1936 olduğuna göre, teşkilâtın bu müddet zarfında vücade getirilmesi ve nihayet 16.6.1939 tarihinde faaliyete geçmesi icap ederdi. Halbuki 26.5.1939 tarihinde neşrolunan 3612 sayılı kanunun 8 inci maddesi «3008 numaralı kanunun 63, 64 üncü maddeleri mucibince vücade getirilecek teşkilât ile bu teşkilâtın vazife ve salâhiyetleri bu kanunun neşrinden itibaren *en geç iki sene zarfında* Büyük Millet Meclisine takdim edilecek bir kanun lâyihasile tesbit edilir»^{3b} demek suretile, İş ve İşçi Bulma Kurumunun vücade getirilmesini Haziran 1941 tarihine bırakmıştır. Buna rağmen Kurum ancak 1946 yılında mahsus kanunu ile meydana getirilmiştir. Yani kanun vazı iş ve işçi bulma meselesinin bir âmme hizmeti olarak Devlet tarafından yapılması prensibini kabul etmiş bulunmakla beraber, bunun kuvveden fiile çıkarılmasını on seneye yakın bir zaman için geciktirmiştir.

2) *İkinci tedbir* : Mevcut olan ve kazanç kasdile vücade getirilmiş bulunan hususî iş idarehanelerinin tedricen kapatılması kanun tarafından derpiş olmuştur. Binaenaleyh bu gibi yerlerin kapatılması esas olmakla beraber, gerek müktesep hakları ihlâl etmemek ve gerek iktisadî bünyede sarsıntılar meydana getirmemek düşüncesiyle kanun şu yolda bir hüküm sevketmiş bulunmaktadır :

«İhtiyaç ve zaruretlere göre, muhtelif mintakalara veya bazı işlere münhasır kalarak muayyen devrelerle kısmî şekillerde yahut tamamile veya umumî surette olmak üzere, kanunun mer'iyetinden üç yıl sonra, İcra Vekilleri Heyetinden verilecek kararlarla, bu esasın tatbikine geçilir.»

Görülüyorki kanun, Devlet tarafından âmme hizmetinin kurulmasına değin müktesep haklara riayet etmiş bulunmaktadır. Bununla beraber, iş

3b) İktisat Vekâleti teşkilât ve vazifeleri hakkındaki 2450 sayılı kanunda bazı değişiklikler yapan kanun. *Resmî Gazete* 30 Mayıs 1939, sayı 4219, sah. 11838.

ve işçi bulma keyfiyetinin bir âmmî hizmetî olarak kabul edilmiş bulunması prensibine uygun olarak, faaliyette bulunmalarına istisnaen izin verilen hususî iş idarehaneleri hakkında da bir takım sıkı tedbirler vaze edilmiştir. Şöyle ki :

a) *Murakabe :*

α) Faaliyette bulunan işçi idarehaneleri faaliyet tarzlarını gösteren mufassal bir beyannameyi buldukları yerde salâhiyetli makama bildirmeğe mecbur tutulmuş, beyannamenin hakikate uygunluğunu tahkik etmek vazifesi mezkûr makama tahmil edilmiş, faaliyetin usul ve şartları ile ücret tarifelerini tadil etmek salâhiyeti de bu makama tevdi olunmuştur (mâd. 66/A, B). Bu suretle faaliyetine devam eden iş idarehaneleri yine boş boş bırakılmamış ve daimî bir murakabe altına sokulmuştur. Filhalka kanununun 67 nci maddesine göre :

«... Hususî idarehanelerin faaliyet ve muameleleri, ilgili makamların daimî teftişi altındadır. Bunların hizmetlerine mukabil alacakları ücretleri gösteren tarifeler, salâhiyetli makama *kontrol* ve *tasdik* edilmiş olarak yazıhanelerinde herkesin göreceği surette büyük levhalarla ilân edilmiş bulunur.

β) Sadece kazanç gayesile değil fakat, ücretsiz olarak ve hayır maksadile gerek işçi sendikaları ile işveren sendikaları; gerekse umumî menfaatlere hâdim cemiyetlerle hayır cemiyetleri tarafından vücade getirilmiş olan iş ve işçi bulma teşekkülleri ancak hükûmetten izin alarak ve hükûmetin daimî teftiş ve murakabesine tâbi olmak kaydile faaliyette bulunabilir (mâd. 68/1). Şayet İş Kanununun yürürlüğe girmesinden önce bu gibi teşekküllerin bu tarz faaliyetleri mevcut ise, bunlar da kazanç gayesile kurulmuş olan hususî iş idarehanelerinin tâbi buldukları hükümlere bağlanmıştır (mâd. 68/2). Şu halde denilebilir ki gayesi ister kazanç olsun, ister hayır olsun, iş ve işçi bulma faaliyetine girişmiş bulunan herhangi bir hakikî veya hükmi şahıs daimî bir Devlet murakabesine tâbi tutulmuş bulunmaktadır.

b) *Kapatma :*

α) Çalışma teşkilâtı tarafından yapılan murakabelerde, hususî iş idarehanelerinin kanuna aykırı veya verilen emirlere mugayir olarak faaliyette buldukları iş müfettişleri tarafından tesbit olunursa, bunlar derhal ve idareten kapatılır. Kanun, hususî idarehanelerin müktesep haklarını korumakla beraber, bunların şahsî ve hasis menfaatleri üstünde

umumi ve milli menfaatin bulunduğunu düşünmüş, bu umumi menfaatin hususi menfaate feda edilmesine razı olmayarak, iktisadi bünyeyi sarsacak veya işçileri istismar edecek tarzda faaliyette bulunularak fazla kâr edilmesini terviç eylememiştir. Bu suretle hususi idarehanelerin kazanç gayeleri kanun nazarında tâli bir mahiyet taşımakta ve bilâkis iş ve işçi bulma faaliyetleri ön plânda yer almış bulunmaktadır. Bu durum karşısında denilebilir ki, kanun hususi iş idarehanelerine karşı müsamahakâr davranmakta beraber, Devletin kabul ettiği âmme hizmeti prensibine bunların riayetkâr olmaları lüzumunu ve artık liberalist bir sistemin cari bulunmadığını ihtar etmektedir. Filhakika 65 inci maddenin B bendinin 2 nci fıkrası aynen şöyledir :

«... İş hayatının veya işçilerin menfaatine uygun düşmez tarzda ve münhasıran müteşebbislerinin fazla kâr temin etmesini istihdaf ederek işçilerin işlerde istikrarına mâni olacak şartlar ve usullerle işletildikleri ilgili makamca tesbit edilen hususi idarehanelerin, yukarıda yazılı üç yıllık mühlet ve İcra Vekilleri Heyeti kararı beklenmeksizin dahi, her biri için münferit muamele yürütülmek ve haklarındaki rapor Genel Merkez Dairesince tasvip edilmek kaydile, derhal idareten kapatılabilir.»

β) Nihayet kanun, murakabesi hususi bir takım müş'ülât arzeden ve bu yüzden iş-iyi istismara pek müsait bulunan bir takım tavassut faaliyetlerine de nihayet vermektedir. Yukarıda kayıt ve işaret olunan müddet ve usullere riayete lüzum olmaksızın, kanun, bu tarz faaliyetleri mutlak olarak meneylemiştir. Filhakika İş Kanununun 70 inci maddesi gayet sarih ve kat'idir; bu maddeye göre :

«Otel, han, pansiyon, lokanta ve aşçı dükkânları veya kahvehaneler gibi umuma açık olan toplantı yerlerini işletenlerin doğrudan doğruya veya bilvasıta iş ve işçi bulma simsarlığı yapmaları veya bu yolda sair şekillerle ücret mukabilinde tavassut ve faaliyetlerde bulunmaları ve ellerinde ilgili makamdan verilmiş resmi vesika bulunmayan şahısların bu gibi yerlerde iş ve iş-i bulma işleriyle istigal etmeleri yasaktır.»

Bu hükümden anlaşılacağı üzere kanun iki nevi faaliyeti menetmektedir :

Birisi : Umuma açık olan toplantı yerlerini işletenlerin, her ne suretle ve sıfatla olursa olsun, iş simsarlığı yapmalarına dair memnuiyettir. Kanunun otel, han, pansiyon, lokanta, aşçı dükkânı ve kahvehane olarak saydığı yerler tahdidi değildir; zira bu tâdattan sonra, kanun «gibi» tâbirini kullanmış ve esas kaideyi «umuma açık toplantı yeri» olarak beyan etmiştir. Mamafih bu esas umdeyi, bundan evvelki misallerin ışığı

altında anlamak lâzımdır. Ezcümle umuma açık olan bir stadyom, hipodrom, sinema, tiyatro, halk bahçesi, park, meydan, pazar yeri vesairenin bu mefhuma girmemesi icap ettiği gibi; bar, kabare, hamam, plâj yeri, çay salonu ve pastahane, birahane ve alelilâk ispirtolu içki satan mahallerin bu mefhumun şümülüne dahil olduğu kabul edilmelidir. İşte bu gibi yerleri işletenler ne bizzat, ne de müstahdemleri vasıtasile iş simsarlığı yapamazlar. Kanun her halde bu «iş ve işçi bulma simsarlığı» tâbirini ya pek dar telâkki etmiş veya iltibaslara mahal verebileceğini düşünerek çok daha geniş ve şümulü olan şu formülü tercih etmiş ve : «Bu yolda sair şekillerle ücret mukabilinde tavassut ve faaliyetlerde bulunmaları yasaktır» demiştir.

Diğeri : Kanun bu gibi mahalleri işletenlerin iş simsarlığı yapmalarını menetmekle iktifa eylememiş, yine bu mahallerde üçüncü şahısların da bu gibi faaliyetler sarfetmelerini yasak etmiştir. Ancak bundan müstesna olanlar, iş ve işçi bulma faaliyeti ile alâkalı makamlar tarafından kendilerine resmî belge verilmiş olan kimselerdir.

Bu istisna ile diğer hükümler gösteriyor ki, İş Kanununun gayesi, bilümmüş iş ve işçi bulma faaliyetlerini murakabe etmek, istismar ve suiistimallere mâni olmak ve zamanı gelince bu faaliyetleri bir âmme hizmeti şekline ifrağ edip bir Devlet müessesesi tarafından tanzim, idame ve idare etmektir.

Fakat, yukarıda da işaret ettiğimiz gibi, kanunun bu hükümleri evvelâ İş Kanunu ve bilâhare hususî bir kanun tarafından tecil edilmiş bulunmakta idi; bunlarla derpiş olunan müddetlerin vadesi hulûl etmiş bulunmasına rağmen İktisat Vekâletine bağlı olan ve İş Kanununun tatbiki ile tavzif edilmiş bulunan «İş Dairesi Genel Müdürlüğü» zamanında böyle bir teşkilât meydana getirilememişti. Çalışma Bakanlığı kurulduktan sonradır ki İş Kanununun dördüncü faslındaki hükümler kıymetlendirilmiş ve bir Devlet müessesesi bu hizmet için meydana getirilmiştir. Bununla beraber, zamanın Çalışma Bakanı ve memleketin birinci Çalışma Bakanı Prof. Dr. Sadi Irmak'ın bu münasebetle belirttiği gibi «... Mevcut özel iş yurtlarını derhal kapatmayacağız. Fakat hedefimiz, pek uzak olmayan bir istikbalde bütün bu işe tavassut faaliyetini Kurumun elinde toplamaktır. Günün birinde vazifeyi bu şümulde ele alacağımızı asla gözönünden uzak tutmayın. O hedefe varmak için şimdiden hazırlanmamız gerektiği meydandadır.»⁴.

İşte bu şekilde bir âmme hizmeti meydana getirilmiş ise de, hususî teşebbüslerin hepsi halen kapatılmış değildir. Şimdi bu teşkilâtı inceliyelim.

4) Sadi Irmak, İş ve İşçi Bulma (Çalışma, yıl I, sayı 4, Mart 1946, sah. 1-2).

II — İş ve İşçi Bulma Kurumu Kanunu :

1) *Kuruluş ve gelişme :*

İş ve işçi bulma hizmeti, on seneye yakın bir zaman kâğıt üzerinde kalarak uzunca bir gebelik devresi geçirdikten sonra nihayet, 25.1.1946 tarihli ve 4837 sayılı (ve bu kanunu muaddel 1.3.1950 tarihli ve 5562 sayılı) kanunla meydana getirilmiştir. Bu suretle, Türk iş hukuku ve sosyâl politikası alanında tamamen nazari bir mahiyet arzemiş bulunan bu hizmet fiilen teşkil olunmuş ve sadece iş hukuku alanında değil fakat memleket iktisadi ve sosyal bünyesinde çok mühim tesirler husule getirecek olan vazifelerle tanzif edilmiştir⁵. Bu muazzam işe ne tarzda başlanılması ve ne şekilde hareket edilmesi lâzım geldiğini Bakanlık tayin etmek için çok temkinli hareket etti. Zira bu işlerde çalışacak mütehassis, hattâ kalifiye personel pek yoktu; böyle bir müessese memlekette hiç tecrübe edilmemiş olduğu için gerek işçinin ve gerek işverenin bunu nasıl karşılayacağı pek belli değildi. Bu mahzurlar karşısında Bakanlık iki yol tuttu :

Birincisi, istişare idi. İş ve İşçi Bulma Kurumunun her ne kadar bir Danışma Kurulu varsa da, Çalışma Bakanlığı bu kurulun dışında ihtisas sahibi kimselerle işçi ve işveren mümessillerinin düşünce ve tavsiyelerini öğrenmek üzere toplu istişarelere başladı. O zaman iş başında bulunan Bakan Sadi İrmağın yazdığı gibi «Devletimiz için yeni olan bu ödevi ele alırken bu alanda geniş tecrübelerle sahip olan yabancı uzmanlardan faydalanmakta olduğumuz gibi, akademik karyere mensup arkadaşlarla işçi ve işveren temsilcilerini bir danışma için Ankarada toplamayı faydalı bulduk.»⁶. Yabancı uzmanlar İngiliz Çalışma Bakanlığının iki yüksek memuru idi⁷ ve bunlar uzunca bir müddet Bakanlıkta çalışmış-

5) Çalışma Bakanlığı tarafından (hizmete mahsus) olmak üzere yayımlanan Çalışma Bakanlığı İlk Yılı ve İlk Hedefleri (bes yıllık programın esasları) adlı eserde şöyle denilmektedir: «Kurum memleketimizin insan gücü kaynağını yerinde ve en verimli bir şekilde kıymetlendirerek, milli iktisadın kuvvetlenmesine ve geniş halk kütleleri refahının artmasına doğrudan doğruya yararlı olmak gibi güç ve fakat her halde başarılması gereken bir ödevi üzerine almış bulunuyor.» Ankara 1946, sah. 23.

6) *Sadi İrmak*, İş ve işçi bulma (Çalışma, yıl I, sayı 4, Mart 1946, sah. 1-2).

7) İş ve işçi bulma hizmetleriyle işsizlik sigortasında mütehassis olan bu zevat Mister Henry Stevens ile Mister Charles Hector Lefebure'dir (Çalışma, sayı 3, sah. 71).

lardır. Kurum ayrıca, istatistik servisi için bir Alman mütehassısı da hizmetine almıştır^{7a)}.

İkincisi iş, tecrübe idi. Kanunun 6 ncı maddesinin 2 nci fıkrasında yazılı «Kurum şubelerinin nerelerde kurulacağı ve her bir şubenin hangi il veya belediyelerin sınırları içinde faaliyette bulunacağı Genel Müdürlüğün teklifi ve Çalışma Bakanlığının kararile belirtilir» hükmünden faydalanarak, Çalışma Bakanlığı iş ve işçi bulma hizmetini memlekete şamil bir teşkilât ile yürütmeğe başlamaktan ise, büyük merkezlerde bir iki şube açmağı, elde edilecek tecrübelerle, fiilen görülecek mahzur ve karşılaşılabilecek müşküllere göre bunları ayarlamağı ve bu ayarlama kıvama gelince, diğer şubeleri tesis etmeğı daha münasip ve maslâhata daha uygun bulmuştur. Esasen akademik karyer mensuplarından mürekkep Özel Komisyonun Mart 1946 da Bakanlığa sunduğu raporda bu husus tavsiye olunmakta idi⁸⁾. Netekim Kurumun ilk şubesi 6.3.1946 da İstanbulda açılmış ve bunu sırasile 18.3.1946 da İzmir, 22.3.1946 da Seyhan, 9.4.1946 da Ankara, 19.4.1946 da Konya ve 19.9.1946 da Eskişehir şubeleri takip etmiştir⁹⁾. Bu suretle emeklemeğe başlayan Kurum, «malî, maddî ve teknik zorluklarla karşı karşıya» bulunmasına¹⁰⁾, bir takım aksamalar ve beceriksizlikler kaydetmesine rağmen gelişmekte ve faaliyet sahasını genişletmektedir. Merkez teşkilâtına bağlı vilâyet şubeleri ile bunlara bağlı ajanlıklarla oldukça geniş bir şebeke kurulmuştur. Mamafih bu şebeke ne coğrafi bakımdan, ne de meslekler bakımından bütün memleketi tamamiyle içerisine almış değildir; fakat başka türlü de hareket edilemezdi, zira iş ve işçi bulma hizmetinin tesis ve inkişafı üç safha arzeder: birincisi iş ve işçi bulma hizmetini görececek olan şebekenin bünyesini kurmaktır; ikinci safha, bu şebekeyi müessir bir şekilde faaliyette bulunabilecek bir hale getirmektir; üçüncü safha ise, bu şebekenin coğrafi bakımdan genişletilmesini ve meslekî ihtisasa

7a) Kurumun 1946 - 1947 senesi faaliyet raporu, İşçi Sigortaları Kurumu, Çalışma Meclisi, İş ve İşçi Bulma Kurumu 1947 Genel Kurul Toplantıları (Çalışma Bakanlığı yayınları, sayı 11, sah. 205).

8) Çalışma Bakanlığı, İşçi Sigortaları Kurumu ilk Genel Kurul toplantısı, sah. 106, No. 1.

9) İş ve İşçi Bulma Kurumunun 1947 yılının Mart ayında toplanan Danışma Kuruluna sunduğu rapordan anılmıştır (Çalışma, yıl II, sayı 17, Nisan 1947, sah. 82); ayrıca, Çalışma Bakanlığının ilk yılı adlı, zikrolunan eser, sah. 23.

10) Milletlerarası Çalışma Bürosu Komisyonu tarafından Türkiye Cumhuriyeti Hükûmetine sunulan rapor, Ankara 1950, sah. 284, No. II.

vardırılmasını temin etmektir. Türkiyede halen birinci safha sona ermiş ve ikinci safhaya girilmiştir¹⁾.

Bugünkü hali ile Kurumun bünyesini, 4837 sayılı kanunla bunu tadil eden 5562 sayılı kanuna göre inceliyelim.

2) Görev :

4837 sayılı kanunun birinci maddesi İş ve İşçi Bulma Kurumunun görevlerini açık olarak belirtmemiş, gayet umumî bir ifade ile «iş ve işçi bulma faaliyetleri» ile «bunlarla ilgili diğer ödevleri» mevzu bahis etmiştir; ancak, kanun bu ödevlerin İş Kanununun 63, 64 ve 69 uncu maddelerinde yer alan hükümlere göre yapılacağını da ayrıca tasrih ederek, Kurumun fonksiyonunu böylece tebarüz ettirmiştir. Bu hükümlere göre :

«İşçilerin eleverişli oldukları işlere yerleşmelerine ve muhtelif işler için elverişli işçiler bulunmasına tavassut hususlarının tanzimi...» (mad. 63/I).

Gayet umumî bir şekilde belirtilen Kurumun bu gayesini lâyıkile tahakkuk ettirebilmesi, yani «yerleştirme» (placement) hizmetinin işçiye, işverene ve milli iktisada faydalı olacak bir tarzda başarabilmesi için ne gibi teknik vasıtalara baş vurması ve ne gibi malûmatla mücehhez bulunması lâzım geldiğini yine kanun müteakip maddesinde bildirmektedir :

«İş ve İşçi Bulma Teşkilâtı her türlü ekonomik işletmelerle serbest sanat ve hizmet mahiyetinde olan diğer bütün işler hakkında malûmat toplamak, iş arz ve talebini intizama bağlamak ve işçi ücretlerinin temevvüçlerini takip ve geçinme şartlarındaki pahalılığa göre mukayese ederek içtimai sıkıntıların önüne geçecek umumî yahut bir muntaka veya belediye çevresine ait tedbirleri tesbit ve bunların tatbiki çarelerine tevessül etmek, muhtelif sanat ve zümrelere mensup işverenlerle işçileri gösteren cedvelleri neşir ve ilân etmek, işçilerin meslekî terbiyelerinin yükselmesi ve ehliyetli (kalifiye) işçi yetişmesi için gerekli tedbirler üzerinde faaliyette bulunmak ve iş mukavelelerinin akdine vasıta olmak gibi vazifeleri... ifa ile mükelleftir.» (mad. 64/I).

Nihayet 4837 sayılı kanunun atıfta bulunduğu, İş Kanununun 69 uncu maddesi de, 63 üncü maddedeki hükmü tamamlayarak şöyle demektedir :

«63 üncü maddede yazılı (Genel Merkez Dairesi) tarafından görülecek lüzum ve ihtiyaca göre işverenlerin işçi ihtiyaçlarını ve bazı vasıfları haiz işçilerin iş ihtiyaçlarını her halde resmî iş ve işçi bulma

1) Aynı rapor, sah. 286.

teşkilâtına bildirmeleri ve umumiyetle veya bazı vasıfları haiz bir kısım işçilerin herhangi bir işe alınmazdan önce mutlâka resmî teşkilâta müracaatle kendilerini kaydettirerek «işçi karneleri» almaları usulleri ve hususî idarehanelerle iş zümrelerinin meslekî teşekkülleri yahut menafîi umumiyeye hâdim veya münhasıran hayır işleriyle müştakil cemiyetler tarafından idare olunan iş ve işçi bulma faaliyetlerinden muntazam surette raporlarla resmî teşkilâtın haberdar edilmesi mecburiyeti...» (mad. 69).

Bu maddeler muvacehesinde İş ve İşçi Bulma Kurumunun görevlerini, bizzat Kurumun 1946 - 1947 yılları faaliyet raporu şöyle sıralamaktadır:

Kurumun esas görevi; iş ve işçi bulma faaliyetlerini, İş Kanununun şümulü dışında kalan iş ve işçi isteyenlere de şamil olmak üzere, düzenlemek ve yürütmektir.

Kurum bu görevini :

a) Her türlü ekonomik işletmelerle serbest sanat ve hizmet mahiyetinde olan diğer işler hakkında bilgi toplamak;

b) İş arz ve talebini tanzim etmek;

c) İşçi ücretlerinin temevvüçlerini takip, geçim şartlarındaki pahalılığa göre mukayese ederek içtimai sıkıntıların önüne geçecek umumî, yahut bir mıntaka veya belediye çevresine ait tedbirleri tesbit ve bunların tatbiki çarelerine tevessül etmek;

d) Muhtelif sanat ve zümrelere mensup işverenlerle işçileri gösteren cedvelleri neşir ve ilân etmek;

e) İşçilerin meslekî seviyelerinin yükseltilmesi ve ehliyetli (kalifiye) işçi yetiştirilmesi için gerekli olan tedbirler üzerinde faaliyette bulunmak;

f) İşçi mukavelelerinin akdinde¹² vasıta olmak; gibi faaliyetlerde bulunmakla yerine getirecektir.¹³

İş Kanununun 64 üncü maddesine tamamile tekabül eden bu tadata yine İş Kanunu tarafından Kuruma yükletilmiş olan şu görevleri de ilâve etmek lâzımdır :

g) İşverenlerin ve bazı vasıfları haiz işçilerin ihtiyaçlarını Kuruma bildirmeleri ve bazı hallerde bunların mecburî kayda tâbi tutulmaları lüzumunun temini;

12) Her halde bir tertip hatası olsa gerek; zira kanun sair hususlarda «iş mukavelesi» diyor.

13) İşçi Sigortaları Kurumu, Çalışma Meclisi, İş ve İşçi Bulma Kurumu, 1947 Genel Kurul toplantıları (Çalışma Bakanlığı yayımları, sayı 11), s. 204.

- h) Bunlar hakkında «işçi karneleri» usulünün ihdası;
- i) Gayesi kazanç olsun veya olmasın, iş ve işçi bulma ile uğraşan hususi teşebbüslerin faaliyetleri hakkında muntazaman rapor vermele-
rinin temini;
- j) Bu gibi hususi yerleştirme bürolarının faaliyetlerinin munta-
zaman kontrol edilmesi, beyannamelerinin tetkiki, tarifelerinin tashihi
ve tasdiki;
- k) Muvakkat bir zaman için faaliyette bulunmalarına kanunen
müsaade edilmiş olan hususi idarehanelerin usulsüz faaliyetleri dolayısıyla
idareten kapatılmaları cihetine gidilmesi için münferit muamele
yürütülmesi;
- l) İdarehane açmaksızın otel, han, lokanta, kahvehane gibi umuma
açık olan toplantı yerlerinde iş ve işçi bulma simsarlığı yapmalarına
müsaade edilmiş olan hususi şahıslara resmi vesika itası;
- m) İşe yerleştirilen işçiye lüzumlu belgelerin verilmesi ve iş yer-
lerine nakledilecek ise nakliye ücretlerinden tenzilât temin edilmesi¹⁴.

Bu kadar şümüllü, bu derece mühim ve o nisbette farklı gayelerini
İş ve İşçi Bulma Kurumu nasıl tahakkuk ettirmektedir? Yani Kurum
faaliyetini hangi organlarla icra eylemektedir?

3) Teşkilât :

İş ve İşçi Bulma Kurumu Çalışma Bakanlığına bağlı olmakla beraber
idari ve mali muhtariyeti haiz ve hususi hukuk hükümlerine tâbi bir

14) İş Kanununun 71 inci maddesinde derpis edilen bu tenzilât % 50 nisbetin-
dedir. Bugün bu tenzilât Ulaştırma Bakanlığınca prensip olarak kabul edilmiş.
ancak bunun ne gibi şartlarla tatbik edileceği ayrıca tasrih olunmuştur. Bilhassa İş ve
İşçi Bulma Kurumu tarafından nakli mevzuubahis olan işçiye verilecek belgeler
tayin olunmuştur. Çalışma Genel Müdürlüğünün 7.9.1946 tarih ve 1108 sayılı tamimi
ile bildirilen Ulaştırma Bakanlığı Tarife ve Ticaret Dairesi Reisliğinin 20.8.1946
tarihli ve 482/4329 sayılı tezkeresi ile Devlet Demiryolları ve Limanları İşletme
Genel Md. III. Dairesinin 30.7.1946 tarihli ve 328-118-2 sayılı tamimi. Buna ek olarak,
Çalışma Genel Md. nün 13.9.1946 tarihli ve 1253 sayılı tamimi ile bildirilen Devlet
Demiryolları ve Limanları İşletme Genel Md. nün 211 No.lı tamimi (Çalışma Mev-
zuatı, cilt II, Ankara 1949; Çalışma Bakanlığı yayınları, sayı 17, sah. 721 - 724).

Devlet müessesesi olup murakabesi Başbakanlığa bağlı umumî murakabe heyetine tevdi edilmiştir (İ. ve İ. B. K. K. m. 1/II, III). Mahiyeti itibarıyla oldukça müdil bir vaziyet arzeden Kurumun hükmi şahısların hangi kategorisine sokulması lâzım geldiğini ileride izah edeceğiz. Burada tebarüz ettirmek istediğimiz nokta şudur: Kurum muhtar bir hükmi şahıstır ve bazı hususlarda Çalışma Bakanlığına bağlıdır. Bu muhtar hükmi şahsın bünyesi, yani iç teşkilâtı nedir? İş Kanununun 63 üncü maddesinin 2 nci fıkrasına göre:

«Bu hizmetin (iş ve işçi bulma) yapılması için İktisat Vekâletine (yani Çalışma Bakanlığına) bağlı olmak üzere gerekli görülecek merkez teşkilâtine ihtiyaca göre muhtelif şehir veya kasabalarda bu teşkilâtın şubeleri tesis edilir. Birer muntaka yahut yalnız bir tek belediye sınıri çevresine şamil vazifelerle kurulacak olan işbu şubeler...»

Bu maddeden de anlaşılacağı üzere Kurum, birisi merkez teşkilâtı, diğeri taşra teşkilâtı olmak üzere iki unsurdan mürekkep bir kuruluşa maliktir. Bu hükmü 4837 sayılı kanunun 6 ncı maddesi de teyit ederek şu kaideyi sevk etmiştir:

«Genel Müdürlük kuruluğu, Genel Müdür ile iki yardımcısından ve Genel Merkez kuruluğu ile şubelerden meydana gelir.»

Şu hale göre Kurumun bu iki unsurunu ayrı ayrı incelliyelim.

a) Merkez teşkilâtı :

Yukarıda zikredilen, İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri hakkındaki Kanunun 6 ncı maddesine göre, Kurumun bir merkez teşkilâtı, yani Genel Müdürlüğü vardır. Fakat buradan başka Kurumun bir de Danışma Kurulu mevcut bulunduğundan (muaddel madde 10), bu iki organı ayrı ayrı tetkik etmek icap eder.

a) Genel Müdürlük :

Kanunun 6 ncı maddesine göre, Genel Müdürlük, bir Genel Müdür, iki Genel Müdür yardımcısı ve muhtelif bürolardan mürekkeptir.

Genel Müdür, Kurumun en yüksek icra organıdır. Bu sıfatla, Kurumun bütün işlerini yürütür, mahkemelerde, adli ve idari makamlar nezdinde, hakiki ve hükmi şahıslara karşı Kurumu temsil eder. (İ. ve İ. B. K. K. m. 7/I). Her ne kadar kanun «temsil» tabirini kullanmış ise de, bunun teknik mânada bir temsil olmadığı düşünülebilir; zira hükmi şahısların organları, o hükmi şahsın bir mümessili olmayıp bir uzvu mesabesinde. Bu itibarla uzvun meydana getirdiği bilûmum hukuki muameleler, ittihaz ettiği idari veya icrai kararlar, yaptığı kazai muameleler

bizzat ve doğrudan doğruya o hükmî şahıs tarafından yapılmış, meydana getirilmiş ad ve telâkki olunur ve hükmî şahsı o nisbette ilzam eder. Hususî hukuk kaidelerine tâbi olduğu bildirilen Kurum hakkında (İ. ve İ. B. K. K. m. 1/son) Medenî Kanunun hükmî şahıslara ait umumî hükümleri gözönünde bulundurulursa, böyle bir neticenin kabulü zararı olur. Filhakika Medenî Kanunun 47 nci maddesi: «Hükmî şahısların *medenî hakları kullanmak selâhiyeti*, kanuna ve nizamnamelerine göre bu husus için muktazi *uzuvlara* malik olmaları ile başlar» dedikten sonra 48 inci madde bu hükmün mantıkına uygun olarak «hükmî şahısların *iradesi, uzuvları vasıtasıyla ifade olunur. Uzuvlar hukuki tasarrufları veya diğer herhangi bir fiilleriyle hükmî şahsı ilzam ederler*» kaidesini beyan etmiş bulunmaktadır. Bu itibarla, kanunun kullandığı «temsil-tâbiri, teknik mânada olmayıp, umumî ve müteammal mânadadır» denilebilir.

Genel Müdür olarak tayin edilecek kimse için, kanun hususî bir şart aramamaktadır. Bu tayin, Çalışma Bakanının teklifi üzerine müşterek kararname ile tekemmül eder (İ. ve İ. B. K. K. m. 7/son); yani Çalışma Bakanı, Başbakan ve Cumhurbaşkanı imzaladıkları bir kararname ile bu tayin muamelesi icra olunur. Diğer hususlar hakkında hangi hükümlerin cari olacağı düşünölmek lazımdır, zira kanun bu hususta tamamen sakindir. Ancak 8 inci madde, altıncı dereceye kadar olan memurların tayin ve ayıkları hususunda 3659 sayılı «Bankalar ve Devlet Müesseseleri Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülü Hakkındaki Kanun» a atıfta bulunmaktadır. Genel Müdür hakkında bir sarahat bulunmadığından, maaş, tayin şartları, terfi, nakil, âzil, tekaütlük vesaire hususunda Genel Müdürün 3659 sayılı kanuna mı, yoksa Memurun Kanununa mı, veya hususî hukuk hükümlerine göre Borçlar Kanununa mı tâbi olacağı bir takım şüpheleri davet edebilir. Bunları bertaraf etmek, Kurumun en yüksek mevkiini işgal edecek olan bir kimsenin statüsüne istikrar vermek için kanunda sarîh hükümlerin sevk edilmesi temenni olunur. Mamafih, Genel Müdürün müşterek kararname ile tayin edilmesi, Kurumun idarî ve malî muhtariyeti bulunmasına ve bu keyfiyetin bir ademi merkezîyet (desantralizasyon) mahiyetini arz etmekle beraber Çalışma Bakanlığına bağlı bulunması, bir nevî idarî vesayete tâbi olduğunu gösterir ve bu itibarla Genel Müdürün resmî memurluk vasfının daha ağır bastığı iddia olunabilir.

Genel Müdürlük teşkilâtında, Genel Müdürdan sonra yer alan diğer unsurlar, Genel Müdür yardımcılarıdır. Kanunun 6 nci maddesine göre bunlar iki tanedir. 4837 sayılı kanunun 6 nci maddesinin son cümlesi «yardımcılardan birinin hekim olması şarttır» hükmünü ihtiva ediyordu.

İş ve İşçi Bulma Kurumunun Genel Müdür muavinlerinden birinin hekim olması faydadan hali olmamakla beraber, zarurî, hattâ pek lüzumlu olmasa gerektir. Filhakika, yukarıda saydığımız Kurumun görevleri arasında, tıbbî malûmatı ve kültürü istilzam eden hiç bir vazife yoktur. Bu itibarla hekim olacak olan müdür muavinlerinden birisi ancak idarî, iktisadî ve sosyal işlerle meşgul olacaktır ki; bu, bilgisini körletmek demek olur. Diğer taraftan, bu muavinliğe bir hekim talip çıkmadıkça, bu makamın daimî surette münhal kalması mukadderdir; bu hal de Kurumun faaliyet ve idaresini güçleştirecek bir mahzurdur. Netekim Kurumun 1950 yılı faaliyet raporuna bağlı kadro cedvelinde Genel Müdür yardımcılığından birinin «mekuf» olduğuna işaret edilmektedir^{14a}.

4837 sayılı kanunu tadil eden 5562 sayılı kanun ile bu fıkranın kaldırılmış olması her halde bu gibi mülâhazalara müstenit olsa gerektir. Bu suretle Umum Müdürlüğün başını teşkil eden makamlara daha fazla bir yumuşaklık, bir souplesse verilmiş ve bir takım mahzurlar bertaraf olunmuştur.

Bununla beraber Umum Müdür muavinlerinin hukukî statüleri kanunda vazih olarak belirtilmiş değildir. Filhakika kanunun 7 nci maddesinin 2 nci fıkrası Genel Müdür yardımcılarının, Genel Müdür gibi «Çalışma Bakanının teklifi üzerine müşterek kararlarla tayin» olunacağını bildirmekle iktifa etmiş ve Genel Müdürün statüsü hakkındaki şüpheleri, muavinler hakkında da ipka eylemiştir. Hattâ bu şüpheler muavinler hakkında daha da fazladır; zira 7 nci maddenin birinci fıkrası, Genel Müdürün vazife ve salâhiyetlerini bildirdiği halde, kanun hiç bir yerinde muavinlerin vazife ve salâhiyetleri hakkında bir sarahati ihtiva etmemektedir. Bunlar arasında her halde bir vazife taksimi yapılmakta, salâhiyetleri tayin olunmakta ise de, bunlar tamamen idarî ve dahili kararlar olup objektif, kanunî bir mahiyet arz etmekten uzaktır¹⁵.

Milletlerarası Çalışma Bürosu Misyonu tarafından Bakanlığa sunulan raporda da bu nokta gözden kaçmamış ve meseleye şu kısa cümlelerle temas olunmuştur: «... Bir kısım hükümler de tavzihe muhtaçtır... Teşkilâta dahil bulunan memurların tâbi olacakları statü gibi hususları birer misal olarak gösterebiliriz.»¹⁶.

14a) Danışma Kurulu 1949 senesi görüşmelerine müteallik tutanaklar, Ankara 1950, sah. 26 daki cetvel.

15) Halbuki 5565 sayılı ve 1.3.1950 tarihli kanunla tâdil edilen (İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu) nun muaddel 5 inci maddesinin 2 nci fıkrası Genel Müdür yardımcılarının vazifelerine işaret ediyor.

16) Rapor, sah. 286.

Merkez teşkilâtın icra vasıtaları, kanunun ifadesine göre «Genel Merkez Kuruluşu», bir takım bürolardan mürekkeptir. 4837 sayılı kanunun bir kuruluş ve görevleri bildiren bir kanun olması itibarile, bu büroların nelerden ibaret olacağını, hiç değilse asgarisini bildirmesi faydalı iken, bu hususta en ufak bir ima dahi ihtiva etmediğini kaydetmek lâzımdır. Kanunun bu vaziyetine göre, büroların adedini, vazifelerini, çalıştıracığı personelin kalite ve miktarını Umum Müdürün tesbit etmesi icap edecektir. Kurumun ilk kuruluş yılında merkez büroları şunlardı : İş piyasası, muhasebe, muamelât ve istatistik¹⁷. Kurumun 1949 yılı çalışma raporunda bu hususa dair bir sarahate rastlanmayorsa da, 1950 yılı kadro cedvelinde iş piyasası, muamelât, muhasebe müdürleriyle bir müfettiş ve bir de müfettiş yardımcısı bulunduğu görülmektedir^{17a}.

Bu bürolarda çalışan memurların hukukî statüsüne gelince; 4837 sayılı kanunla bunu tadil eden 5562 sayılı kanunun 8 inci maddesi bu memurların tayin usullerini şöyle bildirmektedir :

«Kurumun, 3659 sayılı kanunun 2 nci maddesindeki cedvelin altıncı derecesine kadar olan memurları Genel Müdürün teklifi üzerine Çalışma Bakanlığınca, bunlardan başka memur ve hizmetlileri Genel Müdür tarafından tayin olunur.»

9 uncu madde ise, işbu memurların aylıkları hakkında olup şu yolda bir hüküm sevk etmiştir :

«Kurum memurlarının aylıkları hakkında 3659 sayılı kanun hükümleri uygulanır.»

Memurların emeklilik hakkına taallük edip 4222 sayılı kanuna atıfta bulunan maddenin ikinci fıkrası kaldırılmıştır. Bu kanun «İktisadi Devlet Teşekkülleri Memurları Tekaüt Sandığı hakkında» dır. Bu hükümler gösteriyor ki Kurumun memurları, hiç değilse maaş bakımından İktisadi Devlet teşekkülleri memurlarının statüsüne tâbi tutulmuştur. Diğer hususlar hakkında kanunda bir sarahat yoktur¹⁸; bu yüzden tatbikatta pek çok ihtilâfların ve belki de içinden çıkılmaz güçlüklerin meydana gelmesi muhtemeldir.

17) Kurumun 1946 - 1947 faaliyet raporu, adı geçen eserde, sah. 205, No. 3.

17a) Danışma Kurulu 1949 Tutanakları, Ankara 1950, sah. 26.

18) Halbuki (İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu) nun 6 nci maddesi, 4837 sayılı kanunun 8 inci maddesine mütenazır ise de, 7 nci maddesinde «Kurumun memur ve hizmetlileri Türk Ceza Kanunu hükümlerinin uygulanmasında Devlet memuru sayılır» yolundaki hükmü, İş ve İşçi Bulma Kurumu memurları hakkında sevk edilmemiştir.

Milletlerarası Çalışma Bürosu Misyonu tarafından verilen raporda deniliyor ki : «Halen Türkiyedeki iş ve işçi bulma teşkilâtı memurlarının tâbi oldukları idarî statü, ihtiva ettiği şartlar bakımından, diğer âmme idarelerinde çalışan memurlara ait statülerden daha dôn şartları ihtiva etmektedir. Bu durum ortadan kaldırılmalıdır.»¹⁹⁾

Memurların vazifelerini muaddel 9 uncu maddenin 2 nci fıkrası şöyle tayin ediyor :

«Kurumun yetkili memurları tarafından İş ve İşçi Bulma Kurumu ile ilgili işlerin yürütülmesinde İş Kanununun 92 ve 137 nci maddeleri hükümleri uygulanır.»

İş Kanununun 5518 sayılı kanunla tâdil edilmiş olan 92 nci maddesi ise şöyledir :

«... İş hayatının takip, denetleme ve teftişile ödevli olan makamlar veya yetkili memurlar iş yerlerini, işin yürütülme tarzını ve ilgili defter, evrak ve hesapları, âlet ve edevat, cihaz, makine, iptidai ve mamul maddelerle iş için gerekli olan malzeme ve teferruatını 93 üncü maddede yazılı esaslara riayet ederek lüzum hasıl oldukça ve işçilerin hayatına, sağlığına, emniyetine, tekâmülüne, istirahatine veya ikametine ait olan tesisat ve tertibatı, her zaman görmek, gezmek, araştırmak, muayene ve incelemek ve bu kanunda suç sayılan fiilleri rastladığı takdirde «İş Murakabe ve Teftiş Tüzüğü» nde tasrih edilen şekillerde yalnız bu halleri menetmek yetkisini haizdirler.

«Teftiş ve denetlemenin devamı sırasında gerek işverenler veya vekilleri, gerek işçiler ve gerekse keyfiyetle ilgisi görülen sair şahıslar, takip, denetleme ve teftiş ile muvazzaf makamlar veya memurlar tarafından çağrıldıkları zaman gelmek, ifade ve bilgi vermek, gerekli olan belge ve delilleri getirip göstermek ve icabı halinde tevdi etmek ve birinci fıkrada yazılı yetkileri dahilinde vazifelerini ifa etmeleri için kendilerine karşı her türlü kolaylıkları yapmak ve bu yolda vaki emir ve isteklerini taallülsüz yerine getirmekle ödevlidirler.»

Yani Kurumun memurları, Çalışma Bakanlığının sair memurlarına verilen salâhiyetleri, vazifelerinin icap ettirdiği nisbette ve şümulde kullanmak hakkını haizdirler.

β) Danışma Kurulu :

4837 sayılı kanununun 10 - 12 nci maddeleri Danışma Kurulunun terkihi ile vazifelerini tayin etmektedir.

19) Rapor, sah. 289, No. 1.

Mezkûr kanunun 5562 sayılı kanunla muaddel 10 uncu maddesine göre, *Danışma Kurulunun terkihi* şöyledir :

« A) İşçi çalıştıran müesseselerin bağlı bulunduğu Bakanlıklar ile Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının İl Genel Meclisi ile Belediyelerin münavebe usulile davet edilecek birer temsilcilerinden;

« B) Çalışma Bakanlığınca uygun görülecek münavebe suretile Ticaret ve Sanayi Odaları ile İşçi Sendikaları ve benzeri kurumları temsilcilerinden, meydana gelir.»

Şu hükme göre Danışma Kurulu aşağıdaki üyelere tereküp edecektir :

1. İşçi çalıştırılan müesseselerin bağlı oldukları Bakanlıklar mümessilleri; meselâ Milli Eğitim Bakanlığı, İşletmeler Bakanlığı, Tarım Bakanlığı²⁰, Bayındırlık Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı bu meydana olmak lâzım gelir²¹.

2. Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının mümessili.

3. Vilâyet Umumî Meclislerinden davet olunacak mümessiller : Bunlar münavebe usulüne tâbidir. Hangi vilâyetlerin mümessillerinin davet edileceğini Çalışma Bakanlığı tayin eder. Kanunun tâdilden evvelki şeklinde, Kuruma yardım ödeneği veren Vilâyet Umumî Meclisleri mümessillerinin sadece davet olunacağı yazılı idi. Bu hüküm kaldırılmıştır.

4. Belediye Meclislerinin davet olunacak mümessilleri : Bunlar da, Vilâyet Umumî Meclisleri gibi, münavebe usulüne tâbi olup sıraları Çalışma Bakanlığınca tayin olunur.

20) Her ne kadar tarım işleri İş Kanunu dışında tutulmuş ve bu itibarla tarım işçileri teknik mânada «işçi» telâkki edilmemekte ise de (İş. K. m. 2/C), 4837 sayılı kanunun birinci maddesi Kurumun görevini İş Kanunu şumulüne girmeyen işçilere de tesmül etmiş bulunması dolayısıyla, buna lüzum vardır.

21) Netekim 26/12/1949 tarihinde toplanan İş ve İşçi Bulma Kurumu Danışma Kuruluna, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığından başka iştirak eden diğer Bakanlıklar mümessilleri şunlardır : Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Bayındırlık Bakanlığı, İşletmeler Bakanlığı, Gümrük ve Tekel Bakanlığı, Tarım Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı. (Danışma Kurulu 1949 senesi görüşmelerine müteallik tutanaklar, Ankara 1950, sah. 4).

5. Ticaret ve Sanayi Odaları mümessilleri : Hangi Ticaret ve Sanayi Odalarının davet olunacağını yine Bakanlık tayin eder.

6. İşçi Sendikaları mümessilleri : Bunlar da münavebe usulüne tâbidir. Ancak, vilâyet ve belediyelerin mutlak olarak münavebe usulile davet olunacağını bildiren muaddel 10 uncu maddenin A bendine mukabil B bendi, Ticaret ve Sanayi Odalarile Sendika mümessillerinin «*uygun görülecek* münavebe suretile» davet edileceğini beyan etmektedir. Şu hale göre, Çalışma Bakanlığı bilûmum vilâyet ve belediyeler için bir liste tanzim ederek, bu listedeki sıraya göre vilâyet ve belediye mümessillerini davet etmeğe mecbur iken; işveren ve işçi mümessillerini ya mahallî gruplar halinde veya iş kolu itibarile ve her iki halle de geniş takdir salâhiyetini kullanarak davet edebilecektir.

7. Benzeri kurum mümessilleri : Bu hüküm pek sarih değildir. Filhakika kanundaki «benzeri» tâbiri, sadece işçi sendikalarına mı muzaftır, yoksa Ticaret ve Sanayi Odalarını da şümulüne almakta mıdır? Sadece işçi sendikalarına benzeyen kurumlar kasd olunuyorsa, bunların ne olabileceği tereddüdü muciptir. Meselâ İşçi Haklarını Koruma Derneği adlı bir teşekkül davet edilebilecek midir? Bilhassa işçileri istihdaf ederek, memleketimizde kurulmuş olan ufak siyasî partiler (bunlar Medeni Kanuna göre, birer cemiyettir) mümessilleri davet edilmelerini talep edebilecekler midir? Vuzuhsuzluk sadece bundan ibaret değildir. Filhakika, neden dolayı muaddel kanun işveren sendikalarını nazara almamıştır? Ziraat, hava ve deniz işleri hattâ ev işleri de Kurumun faaliyet sahası içinde bulunduğu göre bu sahada çalışan işçi ve işveren mümessilleri neden nazara alınmamaktadır? Cevaplandırılması müşkül olan bu noktaları sadece kaydetmekle iktifa ediyoruz.

8. Çalışma Bakanlığı mümessili. Kanuna göre, Çalışma Bakanı veya tayin edeceği kimse Danışma Kuruluna başkanlık eder. Bu itibarla Çalışma Bakanlığının hiç değilse bir mümessili Kurulda hazır bulunuyor demektir.

Bize çok garip görülen nokta, bu Danışma Kurulunda iş ve işçi bulma teşkilâtına mensup kimselerden hiç birinin yer almamış olmasıdır. Kanun, ne Genel Müdürden, ne muavinlerinden, ne de taşra teşkilâtına mensup şu veya bu kimseden bahsetmemektedir. Her ne kadar Çalışma Bakanı Kurula başkanlık etmek görevini Kurumun Genel Müdürüne tevdi edebilirse de, bu kâfi değildir; zira bu takdirde Bakanlığın hiç bir mümessili Kurulda bulunamayacaktır. Yani Danışma Kurulunda ya Bakanlığın bir memuru bulunacak ve Kurumdan hiç kimse bulunmay-

eaktır; veya Kurumdan birisi bulunacak ve Bakanlıktan hiç kimse yer almayacaktır. Mamafih tatbıkatta Kurumun bütün yüksek memurları, bazı taşra müdürleri ile Bakanlık ileri gelenleri Danışma Kurulunda hazır bulunmaktadırlar. Fakat bunların kanunî hiç bir salâhiyetleri yoktur: Bunlar Kurulu tenvir etmek veya Kurulun mütalealarına muttali olmak gibi tamamen pasif bir rol oynarlar. Müzakerelere iştirak edemezler, rey veremezler, komisyonlara âza olamazlar, ilh... Zira kanunen Danışma Kurulu üyesi değildirler. Halbuki Genel Müdürlüğün sevk ve idare mevki-lerinde bulunan kimselerin Danışma Kurulunun tabii üyesi olmaları lâzımdır. Çünkü «danışma» Bakanlıktan ziyade Kurulu ve organlarını ilgilendirir.

Danışma Kuruluna katılacak üyelerin masarifi hakkında da kanun şöyle demektedir (mad. 12) :

«Danışma Kurulu üyelerinden 3656 ve 3659 asyılı kanunlarla ilgisi olup da toplantılara Ankara dışından geleceklere kanunî yollukları Kurum tarafından verilir. Bunların dışında kalanlara Çalışma Bakanlığınca konulacak esaslara göre yolluk ödenir.

«İşçi üyelerin, ayrıca işten ayrıldıkları günden işbaşına dönmeleri gereken güne kadar geçen iş günleri için, ilgili iş yerlerinden kendilerine ödenmemiş olan gündelikleri de İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından ödenir.

«Her işçinin Kurul toplantılarına katılmak için çalıştığı iş yerindeki asıl işinden ayrılması dolayısıyla, Danışma Kurulunun işçi üyelerinin iş bağıtları, işveren veya işveren vekili tarafından bozulamaz.»

10 uncu maddeye göre, «iş ve işverenlerin mümessillerinin görevleri üç yıldır.» Bunların yeniden seçilebilip seçilemeyecekleri hakkında kanunda bir kayıt yoktur. Umumî hükümlere binaen, ihtirazi bir kayıt olmadıkça, bir defa seçilen bir mümessil bir daha seçilebileceğinden, bu mümessillerin müteaddit defalar, üst üste seçilmelerine hiç bir kanunî mâni yoktur.

Yukarıda işaret olunan diğer mümessiller (Bakanlıklar, Vilâyetler, Belediyeler) için kanunda hiç bir hüküm bulunmadığından, bunların her sene alâkalı makamlar tarafından seçilmeleri veya ilk seçimlerinde ne müddet için seçildiklerinin bildirilmesi icap edecektir. Vilâyet ve belediyelerin Danışma Kurulunda temsil edilmeleri münavebe usulüne tâbi tutulmaları ortaya bir mesele daha atmaktadır: Münavebenin fasılası nedir? Yani kaç senede bir temsil olunan vilâyet ve belediyeler yerlerini temsil olunmayanlara terkedecektir? Bu hususta da kanun sakittir. İşçi ve işveren mümessillerinin üç yıl için seçilecekleri kanunda yazılı bulunmasına göre, bu münavebe fasılasının da üç yıllık olacağını bir dereceye

kadar istidlâl etmek mümkündür. Fakat kanunda bir sarahat bulunmadığına göre, Çalışma Bakanlığının bu hususta geniş bir takdir salâhiyetine sahip bulunduğunu kabul etmek daha doğru olur.

Danışma Kurulunun içtimaı Çalışma Bakanlığının daveti üzerine yılda bir defa olur. Bu içtima Kurulun alelâde içtimadır. Çalışma Bakanı lüzumlu gördükçe Kurulu her zaman fevkalâde içtimaa davet edebilir. Mamafih aşağıda da belirteceğimiz gibi, Kurulun sadece bir istişare vazifesi bulunduğuna göre, fevkalâde içtimaa davet edilmesini icap ettirebilecek hâdiselerin çok ender ahvalde zuhur edebileceği düşünülebilir. Kanunda yazılı olmamakla beraber, yine umumî hükümlere tebaan, alelâde veya fevkalâde içtimaa davet edilen Danışma Kurulu âzalarına bir ruzname (gündem) gönderilmesi zaruridir. Kurumun faaliyetini bildirir bir raporun da âzalara gönderilmesi ve bu suretle içtimaa hazırlıklı gelmelerinin temini de icab eder.

Bu tarzda içtima eden *Danışma Kurulunun vazifelerini* kanunun 11 inci maddesi şu şekilde tayin etmektedir :

«Danışma Kurulu, Kurumun faaliyet konusu ile ilgili meseleleri inceliyerek bu hususta Bakanlığa tekliflerde bulunmak ve Bakanlıkça verilecek konular hakkında görüşünü bildirmekle görevlidir.»

Bu maddeden açıkça anlaşılıyor ki, Danışma Kurulu sadece istişari bir organdır. Binaenaleyh, İşçi Sigortaları Kurumunda olduğu gibi, İş ve İşçi Bulma Kurumunda ne bir yönetim kurulu, ne de bir genel kurul mevcuttur. Filhakika kanunun derpiş ettiği bu Danışma Kurulu icrai mahiyette her hangi bir karar ittihazına salâhiyetli olmadığı için, bir yönetim kurulu mahiyetinde değildir; Umum Müdürlüğün icraatını murakabe etmeğe, yıllık faaliyeti hakkında karar ittihazına ve ezcümle muamelât ve hesabâtı dolayısıyla onu ibraya mezun bulunmadığından da bir Genel Kurul mahiyetini haiz değildir. Vazifesi sadece istişaridir. Bu istişare de iki hususa taallûk etmektedir :

Birisi, Bakanlıkça verilecek konular hakkında mütalâa bildirmek. Bu hükme müsteniden, yukarıda, bir ruzname lüzumundan bahsettik. Söylemeğe lüzum yoktur ki, bu ruzname Danışma Kurulunun toplantısından evvel ve münasip bir mehil içinde âzalara gönderilmelidir. Yoksa Danışma Kurulunun toplantısından bir iki saat evvel, hattâ yoklama yapıldığı sırada ruznamenin dağıtılması hiç bir fayda temin etmez. Azalardan talep edilecek mütalea ve istişarenin bazan mahallinde, bazan da evrak üzerinde araştırmalara lüzum göstermesi muhtemeldir; bu yüzden olgun ve isabetli bir mütalea isteniyorsa, âzalara sunulan meseleleri bildirmek ve bunları etüd edecek bir zaman payı vermek zaruridir.

Diğeri ise, kurulun resen kurumun gayesi ile alâkalı meseleleri inceleyerek Bakanlığa tekliflerde bulunmak. Bu hükme göre, Danışma Kurulu, diğer kurullarda olduğu gibi, ruzname ile bağlı değildir. Bakanlığın tayin ettiği ruznameyi müzakere edeceği gibi, buna alınmamış olan meselelerin de ruznameye ithalini isteyebilir. Ancak, bu salâhiyet Kurulun herhangi bir âzasına verilmiş değildir; âza bu hususta bir teklifte bulunur ve usulü veçhile teklif reye arzedilerek ekseriyetle meselenin ruznameye ithaline karar verilir yahut reddolunur. Ekseriyetle ruznameye ithaline karar verilirse üyelerin mevzuubahs mesele hakkında kâfi derece malûmat sahibi oldukları düşünülebilir ve ruznamenin sebebi hikmeti artık mevzuubahs olmaz.

b) *Taşra teşkilâtı :*

İş Kanununun 63 üncü maddesinin 2 nci fıkrasile 4837 sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumu kuruluş ve görevleri hakkındaki kanunun 6 ncı maddesi, merkez teşkilâtından başka Kurumun bir de şubeleri bulunacağını bildirmektedir. Ancak bu şubelerin miktarı ve nerelerde tesis olunacağı ile ilgileneyeceği mintakanın hudutlarını kanun tayin etmemiş, bunların «ihtiyaca göre» tesbit olunmasını Bakanlığın (veya Genel Müdürlüğün) takdirine terketmiştir.

Şubat 1946 ortalarında, İşçi Sigortaları Kurumu birinci genel kuruluna iştirak eden akademik kariyere mensup öğretim üyelerinin Ankarada bulunmasından istifade eden Bakanlık, bunlardan mürekkep özel bir komisyon teşkil ederek, İş ve İşçi Bulma Kurumunun faaliyete geçmesi münasebetile kendilerinden bir muhtıra talep etmişti. 11 ve 12 Mart 1946 tarihlerinde yaptığı müzakerelerin hülâsasını komisyon tesbit ederek raporunu Bakanlığa sunmuştur. Bu raporda, teşkilâtle alâkalı şu satırlar yazılıdır :

«1. İş ve işçi bulma teşkilâtının çalışmalarının tedricî olarak gelişmesi daha muvafık olduğu göz önüne alınarak işe evvelâ İstanbul, İzmir, Adana, Ankara gibi büyük şehirlerimizden başlanması;

«4. İstanbulda kurulacak büronun takviyesi için haftada bir defa toplanılmak üzere profesörlerden mürekkep bir fahrî müşavere heyetinin fikirlerinden faydalanılması.»²²

²² İşçi Sigortaları Kurumu İlk Genel Kurul toplantı zabıtları (Şafirograf teksiri), Ankara 1946, sah. 106 - 107.

Görülüyor ki, Kuruma ihtiyatlı ve tedbirli hareket etmesi ve tedrici bir gelişme usulüne göre taşra şebekesini kurması tavsiye edilmişti. Diğer taraftan tecrübe mahiyetinde olmak üzere mahalli bir istişare organının kurulması fikri de o gün ortaya atılmıştı.

Bu noktalar şayanı kayıttır, zira İş ve İşçi Bulma Kurumu dört senelik faaliyet müddeti zarfında tedrici olarak şubelerini açmış ve Mahalli Danışma Kurullarını henüz tesis etmeğe doğru yol almıştır.

a) *Şubeler :*

Faaliyete başladığı tarihten itibaren altı ay içinde Kurum iş kesafeti fazla olan altı büyük vilâyette birer şube açmıştır. Kuruluş tarihlerine göre şubeler şunlardır :

İstanbul (6.3.1946), İzmir (18.3.1946), Seyhan (22.3.1946), Ankara (9.4.1946), Konya (9.4.1946), Eskişehir (19.9.1946). İşçi kesafetinin pek büyük bulunduğu İstanbulda, iş yerleriyle işçi ikametgâhlarına yakın bir takım tâli şubeler açılmıştır. Bunlar da ehemmiyetlerine göre ajanlıklar ve kollardır. İstanbul müdürlüğüne bağlı olarak kurulan bu tâli şubeler de şunlardır : Üsküdar ve Beyoğlu ajanlıkları; Eyüp, Aksaray, Bakırköy, Beşiktaş kolları²³.

Kurum 1946 dan beri edindiği tecrübeler ve yaptırdığı anket ve etüdlere dayanarak 1949 yılından itibaren bütün memlekete şamil bir şebeke kurmağa muvaffak olmuştur. Bu şebeke on üç bölge halinde faaliyette bulunmaktadır. Kurumun 1949 yılı çalışmaları hakkındaki raporda bu hususa müteallik izahat şöyle verilmektedir :

«Bir taraftan Ankara, İstanbul, İzmir, Adana, Konya, Eskişehir, Bursa, Trabzon, Samsun şubeleri ve İstanbul şubesine bağlı Üsküdar, Beyoğlu, İstanbul ajanlıkları, Beşiktaş, Bakırköy, Eyüp ve Kazlıçeşme kolları, İpsala muvakkat ajanlığı, Adana şubesine bağlı merkez, Hatay, Niğde ajanlıkları, Tarsus ve Ceyhan muvakkat ajanlıkları, Samandağ, Bor, Ulukışla muvakkat mutemedlikleri, Bursa şubesine bağlı Bürhaniye muvakkat ajanlığı, Edremit, Ayvalık muvakkat mutemedlikleri; ve diğer taraftan da, Erzurum, Sivas, Zonguldak, Diyarbakır Bölge Çalışma Müdürlükleri ile faaliyette bulunulmuştur.»²⁴.

Söylemeğe lüzum yok ki bu durum kat'i ve değişmez değildir. İş Kanununun 63 üncü maddesinin bahsettiği salâhiyete dayanarak Çalışma

23) 1947 Genel Kurul toplantıları, Ankara, sah. 205 den naklen.

24) Danışma Kurulu 1949 senesi görüşmelerine müteallik tutanaklar, Ankara, 1950, sah. 9.

Bakanlığı ile Genel Müdürlük «lüzumlu görecekları şehir ve kasabalarda» yeni şubeler, ajanlıklar, kolları, muvakkat memuriyetler veya mutemedlikler açabilir; veya mevcutlardan bazıları kapatabilirler.

β) Mahalli Danışma Komisyonları :

4837 sayılı kanunda derpiş edilmemiş olmakla beraber, Bakanlıkta akademik üyelerden mürekkep hususi bir komisyon tarafından tavsiye edilen ve tecrübe mahiyetinde olmak üzere İstanbulda kurulması muvafık görülen bir Mahalli İstişare Heyeti fikri dört sene zarfında olgunlaşmış^{24a} ve mezkûr kanunu tâdil eden 5562 sayılı kanunla ihdas olunmuştur. Fiihakika muaddel 10 uncu maddenin 2 numaralı yeni bendi şöyledir :

«Lüzum görülecek yerlerde Genel Müdürlüğün teklifi ve Çalışma Bakanlığının tasvibi ile (Mahalli Danışma Komisyonları) teşkil edilir. Bunların vazife, terkip ve faaliyet tarzları ile üyelerine ödenecek yol giderleri ve günlük ödenekler çıkarılacak tüzükte tesbit olunur.»

1 Mart 1950 tarihinde kabul edilen bu muaddel kanunla derpiş olunan tüzük henüz isdar edilmediğinden, Mahalli Danışma Komisyonları bugüne kadar teşekkül edememiştir. Bunların kimlerden mürekkep olacağını, kendilerine ne gibi işler verileceğini, faaliyet tarzlarını hep tüzük tayin edecektir. Mamafih Bakanlık ile Umum Müdürlük bu komisyonların faaliyette bulunacakları mahalleri tayin etmek salâhiyetini haizdirler. Burada tedbirli hareket edilerek evvelâ İstanbul gibi işçi kesafeti fazla olan merkezlerde, tecrübe mahiyetinde ve tüzük ihzar olunmadan evvel muvakkat bir talimat ile muvakkat komisyonları faaliyete getirmek ve elde edilecek sonuçlara göre tüzüğü hazırlayarak komisyonları yine büyük merkezden başlayıp yavaş yavaş diğer şubelere teşmil ederek teşkil etmek münasip olur kanaatindeyiz.

III — Kurumun hukuki mahiyeti :

Mutlak liberalizm ile mutlak sosyalizm arasında mutavassıt bir yer işgal eden ve bir çok memleketler tarafından iktisadî hayata tatbik olunan Devletçilik (veya güdümlü ekonomi, müdahalecilik = interventionisme) prensipleri dolayısıyla hukuk sahasında yeni bir takım teşekkül-

24a) 5562 sayılı muaddel kanundan evvel 5448 sayılı kanunla kabul edilmiş olan 88 sayılı sözleşmenin 4 üncü maddesi de Bölge Danışma Komisyonlarını derpiş etmektedir.

ler, bir takım müesseseler zuhur etmiş ve bunların mahiyeti bir çok tereddütleri mucip olmuştur. Ezcümle iktisadî Devlet teşekkülleri bunlardan biridir. Filhakika devletçilik prensibini Anayasasında kabul etmiş olan Türkiye Cumhuriyeti, hükümete bir taraftan hususî bir müteşebbis gibi iktisadî hayata katılmasına müsaade ettiği gibi, mevcut veya kurulacak teşebbüslere de sermaye koyarak bunlara yardım etmesine cevaz vermiştir. Devletin giriştiği bütün bu iktisadî faaliyetleri murakabe etmek, koordine etmek, bir nizama ve zapt ve rapta bağlamak için 17 Haziran 1938 tarihli ve 3460 sayılı «Sermayenin tamamı Devlet tarafından verilerek kurulan iktisadî teşekküllerin idare ve murakabesi hakkında Kanun» neşrolunmuştur. Bu kanunun 2 nci maddesine göre :

«Bu kanunun hükümlerine tâbi teşekküller, *hükmi şahsiyeti haiz* ve bu kanunla kendi hususî kanunları dairesinde malî ve idarî muhtariyete malik olmak ve mes'uliyetleri sermayeleri ile mahdut bulunmak üzere *hususî hukuk hükümlerine göre idare olunurlar.*»

Sadece bu madde nazara alınarak mütalea yürütülürse, iktisadî Devlet teşekküllerinin kâffesi birer hususî hukuk hükmi şahsı olarak tezahür eder. Fakat bu iktisadî Devlet teşekküllerinin organları (ve bilhassa Başkanlığa bağlı umumî murakabe heyeti, umumî heyeti, idare heyetleri âzaları), mallarının statüsü, memurlarına cezai mes'uliyet bakımından tatbik olunacak kaideler gibi bir takım hususlar nazara alınacak olursa, iktisadî Devlet teşekküllerini birer âmme hukuku hükmi şahsı olarak telâkki etmek lâzım geldiği düşünülebilir. Netekim her iki tez de memleketimizde, gerek doktrin sahasında²⁵ ve gerek mahkeme içtihatları sahasında²⁶ kabul edilmiş bulunmaktadır.

25) a) Âmme Hukuku telâkkisi için bak : *Sıddık Sami Onar*, İdare Hukuku bakımından iktisadî Devlet teşekkülleri (İst. Huk. Fak. Mec. 1941, cilt VII, sah. 731 - 789); İdare Hukuku, cilt I, İstanbul 1942, sah. 831 v.d. *Ragıp Sarıca*, Danıştay kararları dolayısıyla etüdler (İst. Huk. Fak. Mec. 1944, cilt IX, sah. 799 - 804; 1945, cilt X, sah. 847 - 848).

b) Hususî Hukuk telâkkisi için bak : *Hürs*, İktisadî Devlet teşekküllerinin hukukî mahiyeti (Adliye Ceridesi 1939, sah. 1236 v.d.), Ticaret Hukuku, 3. bası 1948, sah. 397 v.d.; Devlet işletmelerinin özel sermayeye devri meselesine dair bazı mütalâalar (Ankara Huk. Fak. Derg. 1950, Cilt VII, Sayı 1 - 2, sah. 282 v.d., bilhassa sah. 288 - 289, No. 6 - 7; 292 No. 12. — *Emin Âli Durusoy*, Türk Hukuk ve ekonomyasında yeni bir hükmi şahsiyet, müessese (İst. Baro Mec. 1939, sah. 1 - 9).

c) Ayrıca bak : *Dr. S. Ögelman - A. Benderlioğlu*, İktisadî Devlet teşekkülleri

Bu durum karşısında İş ve İşçi Bulma Kurumunun bir hususî hukuk hükmî şahsı mı, yoksa bir âmme hukuku hükmî şahsı mı olduğunu araştırmakta pratik bakımdan bir fayda göremiyoruz. Filhakika bu kurumun bir iktisadî Devlet teşekkülü olduğu kabul edilse bile bunun pratik bir neticesi yoktur; zira yukarıda verilen izahat ile 25 ve 26 numaralı notlarda gösterilen doktrin ve jürisprüdans henüz telif edilmemiş ve bu itibarla iktisadî Devlet teşekküllerinin hususî hukuk veya âmme hukuku hükmî şahsı olduğu mutlak bir şekilde kabul olunmamıştır. Kaldı ki İş ve İşçi Bulma Kurumunun bir iktisadî Devlet teşekkülü olduğu da şüphelidir. Her ne kadar 4837 sayılı kanunun 1 inci maddesinin son fıkrası Kurumu denetleme bakımından 3460 sayılı kanuna tâbi tutmuş, aynı kanunun geçici maddesi Kuruma yardım olarak 1946 yılı bütçesinden 300.000 lira ayrılacağını tasrih eylemiş ve bu yardım her sene yapılmış (mad. 13/A), mezkûr kanunu tâdil eden 5562 sayılı kanun Kurumun gelirleri meyanında İl ve

hukuku, Ankara 1944; *Nevin Turhan*, İktisadî Devlet teşekkülleri (Ankara Barosu Hukuk Dergisi, 1948, sayı 48, 49, 50).

26) *Yargıtay* Umumi Heyeti, 28.3.1945 tarihli ve 6 sayılı *Tevhidi İctihad kararında*, bu teşekküllerin mahiyetini inceleyerek hususî hukuka tâbi olduklarını kabul etmiş (İctihadî Birleştirme Kararları, Ankara 1948, sah. 199) ve buna uyularak *Yargıtay Ceza Genel Kurulu* 23.2.1948 tarih ve 36/36 sayılı kararı ile İşçi Sigortaları Kurumu müdürünü memur saymamıştır (bak.: İst. Huk. Fak. Mec. 1949, cilt XV, sah. 790 ve bu husustaki yazımız).

Halbuki *Danıştay* Beşinci Dairesi, İktisadî Devlet teşekküllerini birer hususî hukuk hükmî şahsı saymış iken (14.4.1943 tarihli ve E. 2353-42/K. 831 sayılı karar; *Danıştay Kararlar Mecmuası*, sayı 23, sah. 41), *Danıştay Dâva Daireleri Umumi Heyeti* 8.12.1944 tarihli ve 44-58/44-141 sayılı *Tevhidi İctihad kararıyla*, İktisadî Devlet teşekküllerinin birer Devlet tesisi olarak telâkki etmiş ve idare hukuku sahasına dâhil bulunduğunu beyan eylemiştir (İst. Huk. Fak. Mec. 1945, cilt X, sah. 847 ve *Sarıca'nın* notu). Buna rağmen *Danıştayın* aynı Beşinci Dairesi 19 Ocak 1948 tarihli ve E. 47/1628, K. 48/64 sayılı kararında İşçi Sigortaları Kurumunun hususî hukuk hükümlerine tâbi bulunduğu ısrar etmiştir (Sosyal Hukuk ve İktisat Mec., Şubat 1950, sayı 17, sah. 227 ile *Dr. Lâtfi Duran'ın* notu).

Durum bu merkezde iken, âhiren nesrolunan *Danıştay Birinci Dairesince* verilen 6.7.1949 tarihli ve E. 26/K. 23 sayılı istisari kararı (ve Genel Kurulun 11.7.1949 tarihli ve E. 49/189 - K. 190 sayılı kararı) İktisadî Devlet teşekküllerinin (*Resmî Daire*) den mâdud olmadığını kabul etmiş bulunmaktadır. (*Danıştay Kararlar Dergisi*, Sayı 45, Tem. - Ey. 1949 sah. 5-10).

Belediye Özel İdaresi bütçelerine % 0,5 - 1 ödenek konulmasını derpiş eylemiş, yine muaddel 16 ncı madde Kurumun mallarının İcra ve İflâs ve Türk Ceza Kanunları bakımından Devlet malı hükmünde olduğunu ve alacaklarının Devlet alacağı derecesinde imtiyazlı bulunduğunu bildiriyor- sa da, bunların hiç biri kat'î ve mutlak bir kıstas olarak telâkki edilmemiştir. Kezalik Kurumun Çalışma Bakanlığına bağli olması, idarî ve mali bakımdan muhtar bir hükmi şahsiyete sahip bulunması, hattâ bir Devlet kurulu (4837 sayılı K. m. 1/II), bir âmme hizmeti (İş. K. m. 63/I) olması, kendisine iktisadî Devlet teşekkülleri mahiyetini vermeğe kâfi değildir. Zira, bir müessesenin iktisadî Devlet teşekkülü olarak telâkki edilmesi için, ya 3460 sayılı kanunda bu müessesenin bir iktisadî Devlet teşekkülü olduğu veya mezkûr müesseseyi meydana getiren hususî kanunun bunu açıkça belirtmesi icap eder. Tefsir ve içtihat yolile böyle bir netice çıkarmağa cevaz yoktur. Halbuki ne 3460 sayılı kanunda, ne de 4837 sayılı kanunla bunu tâdil eden 5562 sayılı kanunda buna dair bir sarahat yoktur. Her ne kadar birinci maddenin son fıkrası 3660 sayılı kanunu zikrediyorsa da, bu hüküm Kurumun iktisadî Devlet teşekkülleri meyannâ ithal olunduğunu bildirmemekte, sadece umumî murakabeye tâbi olacağını beyan eylemektedir. Böyle bir murakabeye tâbi olmak müesseseye muhakkak surette iktisadî Devlet teşekkülü vasfını vermez. Kaldı ki aynı maddenin aynı fıkrası Kurumun «özel hukuk hükümlerine tâbi» olacağını da ayrıca tasrih etmiştir.

Bu durum karşısında Kurumun hususî hukuku hükmi şahsı veya âmme hukuku hükmi şahsı olduğu hakkında bir neticeye varılamaz. Esasen eski klâsik kalıblarla yeni müesseseleri mütalea etmek de pek doğru değildir. Yeni iktisadî görüşler, düşünüşler ve ihtiyaçlar mahsulü olan yeni müesseseleri eski formüllere bağlamak, bunları kösteklemek olur. Bunlar hakkında gelişecek olan yeni doktrin ve içtihatlara intizar etmek lâzımdır²⁷. Dr. Lûtfi Duran'ın haklı olarak dediği gibi «son zamanlarda hemen bütün memleketlerde zuhur eden muhtelif mahiyetteki bu müesseseleri eski ölçülere vurmaktan ise, hiç tavsif etmemek daha doğru ve yerindedir. Zira birbirine zıd olan her iki tez de, kuvvetli deliller ve sebepler ileri sürülerek müdafaa edilebilir ve fakat bundan müsbet ve kat'î bir netice çıkarılamaz. Bu itibarla, mezkûr teşekkülleri heyetî umumiyelerile olduğu gibi kabul edip ortaya çıkmasına sebebiyet verecekleri meseleleri müşahhas hâdiseler halinde ele alarak çözmeğe çalışmalıdır. Böylece, münfrit hâdisenin mahiyetine göre, mevcut hukuk

27) Bak. Ferit H. Saymen, Türk Medeni Hukuku, cilt II, Şahsın Hukuku, İstanbul 1948, sah. 248 - 249; ve yukarıda ismi geçen içtihad notumuz.

kaidelerinin tatbik yerini ve şeklini tayin etmek lâzımdır.»²⁸ Yani, müessesenin bünyesini inceliyerek heyeti umumiyesi hakkında bir kıymet hükmü vermek ve müesseseyi âmme hukuku veya hususî hukuka idhal etmek gibi bir yol tutmamalıdır. Bilâkis bu meseleye hiç dokunmaksızın, müessesenin şu veya bu hakkını kullanırken yaptığı hukukî muamelenin, hukukî fiilin mahiyetini incelemek ve sadece bu muamele veya fiil bakımından bir kıymet hükmü vermek lâzımdır. Bu suretle şu veya bu muamelelenin âmme hukukuna veya hususî hukuka girdiği; şu veya bu fiilin de aynı kategorilerden birine dahil bulunduğu neticesine varılmalıdır. Böyle bir hareket tarzının doktrin bakımından mahzuru olmadığı gibi, pratik bakımdan da faydası aşikârdır.

III

I) Milletlerarası faaliyet :

1. İş ve işçi bulma hizmeti, yüklendiği vazifeler itibarile, sadece faaliyette bulunduğu memleketi alâkadar etmekle kalmamış, milletlerarası münasebetlerde de nazarı dikkatî üzerine çekmeğe başlamıştır. İnsan emeğinin artık bir ticarî metâ olarak telâkki edilemeyeceğinin, Milletlerarası İş Teşkilâtına ilk statüsünü veren Versay Muahedesinde beyan edilmesi, hele işçinin «nefsini kiraya veren kimse» (Mecelle) olarak telâkki edilemeyeceği anlaşılması üzerine; işçinin sadece işveren tarafından değil, her çeşit mutavassıtlar tarafından da istismar edilmesinin temini zarureti hiss olunmuş ve bu içtimai adalet umdesinin tahakkuku için milletler birbirleriyle teşriki mesai etmeği taahhüt eylemişlerdir. Bunun neticesi olarak, Milletlerarası İş Teşkilâtının kurulması akabinde işsizlik hakkında bir sözleşme kabul edildiği gibi (2 numaralı ve 1919 tarihli), ücretli iş bürolarının kapatılması hakkında bir (34 numaralı ve 1933 tarihli) ve iş ve işçi bulma servisi kurulması hakkında bir (88 numaralı ve 1948 tarihli) sözleşme kabul olmuştur. Bu sözleşmeler Türk kanun vaznı tarafından muhtelif tarihlerde kabul edilerek kanunî mevzuatımız arasına ithal edilmiştir. Bu suretle iş ve işçi hizmeti, memleketimizde son bir kaç sene içerisinde, yalnız iç hukuk bakımından gelişmekle kalmamış, milletlerarası bir müessese olarak kanunlaştırılması ile devletler hukuku bakımından da çok mühim bir tekâmül kaydetmiştir.

28) Dr. Lütfî Duran, ismi geçen ichtihad notu (Sosyal Hukuk, sah. 228).

2. Buna mütedair sözleşmeleri incelemeden evvel şurasını da ehemmiyetle belirtmek icap eder ki, Çalışma Bakanlığı 1949 yılında Milletlerarası Çalışma Bürosunun bir misyonunu memleketimize davet ederek iş hukukumuz ve sosyal politika meselelerimiz hakkında tetkikler yaptırmıştır. Milletlerarası Çalışma Bürosu adları ve ihtisas kolları aşağıda yazılı beş zatı Türkiye'ye yollamıştır :

Mr. D. H. Blelloch, Çalışma şartları ve idarî teşkilâtla ilgili meseleler,

Mr. D. Vaage, İş emniyeti ve işçi sağlığı,

Mr. A. Zelenka, Sosyal sigortalar,

Mr. John E. Lawyer, İş hukuku, işçi - işveren münasebetleri,

Mr. Paul Cassan, İş ve işçi bulma ve meslekî öğretim.

Bu zevat hazırlamış oldukları mükemmel ve mufassal bir raporu Ağustos 1949 tarihinde Bakanlığa tevdi etmişler, Bakanlık da mezkûr raporu türkçeye terceme ettirerek, tabetmiş ve alâkahlara tevzi eylemiştir. Rapor matbu şekliyle 320 sahifedir.

Diğer taraftan Kurumun 1950 yılı yönetim giderli bütçesinden öğreniyoruz ki, beynelmil toplanti'lara katılacak ve yabancı memleketlere gidecek memurlar için yolluk olarak 10.000 ve staj için yabancı memleketlere gönderilecek memurlar yolluğu olarak da 15.000 lira tahsisat konulmuştur²⁹⁾.

Bütün bunlar, üyesi bulunduğumuz Milletlerarası İş Teşkilâtı ile sadece ve basit bir şekilde teşriki mesai etmekle iktifa etmediğimizi, ayrıca, fiilen ve geniş bir şekilde çeşitli yönlerden milletlerarası münasebetler tesis ettiğimizi göstermektedir.

II) Sözleşmeler :

Bu noktaları böylece tebarüz ettirdikten sonra, kanuniyet kesbetmiş olan, ve yukarıda ismi geçen üç sözleşmenin mahiyetini belirtelim

1. — *Ücretli İş Bulma Bürolarının Kapatılması hakkındaki 34 numaralı Milletlerarası Sözleşmeye Katılmaya Dair Kanun.*

Milletlerarası Çalışma Teşkilâtının (B. I. T.) eski merkezi olan Cenevre'de on yedinci toplantısını yapan Genel Kurul (konferans), 8

29) Danışma Kurulu 1949 senesi görüşmelerine müteallik tutanaklar, sah. 23.

Haziran 1933 de yukarıda ismi yazılı 34 numaralı Milletlerarası Sözleşmeyi kabul etmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi de 16.2.1946 tarihli ve 4866 sayılı bir kanunla mezkûr sözleşmeyi kabul etmiş ve buna katılmak için hükûmete salâhiyet vermiştir³⁰.

Sözleşmenin birinci maddesi, 1 numaralı bendinde ücretli iş bulma bürolarını tarif etmekte ve bunları iki gruba ayırmaktadır. Şöyle ki :

a) Kazanç gayesi takip eden iş bulma büroları :Bunlar, doğrudan doğruya veya dolayısıyla taraflardan herhangi birinden maddî bir menfaat temini hedefi ile, bir işçiye iş veyahut bir işverene işçi bulmak hususunda tavassut eyleyen her şahıs, şirket, müessese, acenta, yahut diğer bir teşekküldür. Sözleşmenin tasrih ettiği gibi, bu tarif «münhasıran veya esas itibarile iştigal mevzuu işverenlerle işçiler arasında tavassuttan ibaret olanlara» şamildir. Gazete veya diğer yayın vasıtaları iş bulma hususunda ve bir para mukabili tavassutta bulunsalar bile, bu tarife girmezler. Doktrin de bu noktâi nazarı ötedenberi tasvip eylemektedir³¹.

b) Kazanç gayesi takip etmeyen iş bulma büroları : Bunlar ise, maddî bir menfaat gütmemekle beraber işverenden veya işçiden, hizmetlerine mukabil duhuliye, aidat veya başka herhangi bir nam altında para alan şirket, müessese, acenta veya sair teşekküllerin iş bulma servisleridir.

Sözleşmeye göre, kazanç gayesi takip eden iş bulma büroları üç sene zarfında kapatılır. Bu müddetin mebdeî, sözleşmenin üye Devlet tarafından kabulü ve yürürlüğe konmasıdır. Bu müddet zarfında faaliyette bulunan bürolar idarenin murakabesine tâbi olacağı gibi, yine idare tarafından tasdik edilmiş bir tarifede yazılı ücret ve masraflardan fazlasını bu bürolar alamayacaktır. Bu müddet zarfında veya bundan sonra da yenilerinin açılmasına müsaade edilmeyecektir (madde 2 numara 1; 3 numara 3). Mamafih sözleşme, bazı üye Devletlerin hususî durumlarını nazara alarak bu hükme biraz yumuşaklık temin etmek

30) Milletlerarası iş sözleşmelerinin ne zamandan itibaren yürürlüğe girecekleri hakkında bak.: *J. Morellet*, A quel moment les conventions internationales du travail deviennent-elles applicables (R. I. T., Aralık 1927); ve *B. Teltsik*; La ratification des conventions internationales du travail (R. I. T. Aralık 1928).

31) *Paul Durand*, *Traité de Droit du Travail*, cilt II, Paris 1950, sah. 159, No. 62.

mülâhazasile, bu üç senelik müddetin istisnai olarak uzatılmasına müsaade etmiştir. 3 üncü maddenin 1 numaralı fıkrası aynen şöyledir :

«1. Bu sözleşmenin 2 nci maddesinin birinci fıkrasından inhirafa, ancak ilgili işveren ve işçi mümessillerinin mütaleası alındıktan sonra ve istisnai hallere mahsus olmak üzere yetkili makamca müsaade olunur.

«2. Bu madde gereğince müsaade edilen inhiraflar, ancak milli kanunlarla sarih şekilde tesbit edilip iş bulma keyfiyetinin hususî şartlar içinde ve inhirafı haklı gösterecek surette cereyan ettiği sanat ve mesleklere mensup işçi zümrelerine iş bulmakla iştigal eden bürolar hakkında uygulanacaktır.

«4. Bu madde gereğince, kendilerine inhiraf müsaadesi verilen her ücretli iş bulma bürosu :

a) Yetkili makamın kontrolü altına konulacaktır.

b) Yetkili makamın tensibi ile azami on yıl zarfında her sene yenilenecek bir yıllık ruhsatname almağa mecbur olacaktır.

c) Ancak yetkili makamca onanmış bir tarifede yazılı ücret ve masrafları alabileceklerdir.

d) Ancak ruhsatnamesinde müsaade edilmiş olmak ve ilgili memleketler arasında mevcut bir anlaşmayı uygulamak şartile yabancı memleketlere ve yabancı memleketlerden işçi tedarik edebilecektir.»

Görülüyorki sözleşme, bir takım memleketlerin hususiyetleri dolayısıyla ileri sürdükleri mahzurları nazara alarak müsaadekâr hükümler sevketmiş ise de, işçinin istismarına mâni olacak tedbirleri almaktan da geri durmamıştır. Hattâ üye Devletleri murakabe ve icabında lüzumlu tedbirlere tevessül edebilmek için, sözleşmeyi tasdik eden Devletler için, Milletlerarası Çalışma Teşkilâtına her sene verecekleri raporda, bu inhiraflar hakkında lüzumlu malûmatı vermeyi de sözleşmenin 7 nci maddesi mecburî kılmaktadır.

Paralı olmakla beraber, kazanç gayesi takip etmeyen iş bulma bürolarına gelince; sözleşme bonların doğrudan doğruya kapatılmasını emretmeyip, idarenin murakabesine tâbi tutulmalarını derpiş etmekte iktifa etmiştir. Filhakika sözleşmenin 4 üncü maddesine göre : Bu bürolar faaliyetlerine devam edebilmek için «yetkili makamdan izin alacaklar ve onun murakabesine tâbi olacaklardır. Yapılan masraflar iyice nazara alınmak suretile yetkili makamca tesbit edilecek bir tarifeden daha yüksek para alamıyacaklardır.»

Bu nevi büroların kazanç gayesi olmamakla beraber, şu veya bu isim altında işçiden veya işverenden para aldıkları, yani iş bulma hizmetini ne bir âmme hizmeti, ne de bir hayır hizmeti olarak ifa etmedikleri için, sözleşme bunları da hoş görmemiş ve yine işçinin istismarı endişesiyle sıkı bir murakabenin yapılmasını emretmiştir.

Bu iki nevi iş bulma bürolarını murakabe edecek olan makam, iş bulmayı mutad meşgale ittihaz etmiş olan her şahıs, şirket, müessese, acenta veya teşekkülden bir beyanname talep edecek ve ücretli veya ücretsiz çalışıp çalışmadıklarını soracaktır (mad. 5). Bu hükümlere muhalefet eden şahıslar veya teşekküllerin ruhsatname veya müsaadelerini geri almağı mümkün kılan hükümlerin milli kanunlara derci de sözleşmenin 6 ncı maddesi icabındandır. Bütün bu hükümler esasen mevzuatımızda bulunduğundan, yeni kanunların isdarını lüzumlu kılmamıştır³².

Sözleşmenin 7 nci maddesinden sonraki hükümler, tasdik, tâdil ve feshe müteallik usul kaideleri derpiş etmektedir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi bununla iktifa etmeyerek 88 sayılı diğer bir sözleşmeyi de bir kaç sene sonra kabul ederek daha ileri bir adım atmış ve bu suretle iş bulma hizmetinin şumulünü genişletmiştir.

2. — İş ve İşçi Bulma Servisi kurulması hakkında 88 sayılı Sözleşmenin Onanmasına Dair Kanun.

Otuz birinci toplantısını Sanfransisko'da akdeden Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı Genel Kurulu (konferans), 9 Temmuz 1948 de iş ve işçi bulma hizmetinin kurulması hakkında 88 sayılı bir sözleşmeyi kabul etmiş³³ ve mezkûr sözleşme de Büyük Millet Meclisi tarafından 30.11.1949 tarihinde kabul edilerek 5448 numaralı kanun halini almıştır³⁴.

32) Prof. Dr. A. Sükrü Ekner, Türkiye ve milletlerarası sözleşmeler, adlı yazısında bu noktayı belirterek diyor ki: «Ücretli iş bulma bürolarının kapatılması hakkındaki milletlerarası sözleşmenin hükümleri de kendi kanunlarımızın hükümleriyle karşılanmaktadır. Ve Hükümetin Meclise sunduğu tasarı gerekçesinde belirtildiği gibi yeni kanun tedvinine lüzum yoktur.» (Çalışma, Mart 1946, sayı 4, sah. 26).

33) Muhtelif memleketlerdeki durum için, B. J. T.'nin şu eserinde mevcut milli monografilere bak: L'organisation du service de l'emploi. (Raport V, 1), Montréal 1946.

34) Resmî Gazete, 7 Aralık 1949, sayı 7373.

Bu sözleşme, kapatılan ücretli iş ve işçi bulma bürolarının yerine geçecek, aynı faaliyeti, artık bir şahsî teşebbüs olarak değil fakat ücretsiz bir âmme hizmeti olarak yürütecek olan bir Devlet teşkilâtını derpiş etmektedir. Bu hizmetin gayesi bir slogang haline gelmiş olan «işçiye iş, işe işçi» den ibaret olmayıp çok daha şümüllü ve önemlidir. Sözleşmenin birinci maddesinin 2 numaralı bendi bu gayeyi şöyle tayin ediyor :

«İş ve İşçi Bulma Servisinin esas görevi, icap ettiği takdirde ilgili diğer âmme teşekkülleri ve hususî teşekküllerle iş birliği yaparak, *tam çalışmanın sağlanmasına ve idamesine, müstahsil kaynakların geliştirilmesine* ve bunlardan istifade edilmesine matuf millî programın ayrılmaz bir parçası olarak, *iş piyasasını mümkün mertebe en iyi şekilde teşkilâtlandırmayı* gerçekleştirmek olmalıdır.»

Sözleşme ikinci ve üçüncü maddelerinde bu teşkilâtın millî bir makamın (ezcümle bir Bakanlığın) murakabesine tâbi olacak merkez kuruluşu ile bölgeleri ihtiva eden bir şebekeden mürekkep olması lâzım geldiğini; dördüncü maddesinde, teşkilâtın ahenkli bir tarzda faaliyette bulunabilmesi için işçi ve işveren mümessillerinin ve teşekküllerinin müsavi sayıda dahil bulunacağı millî ve mahallî danışma komisyonlarının kurulması icap ettiğini³⁵; beşinci madde, bu hizmetin genel politikası tayin edilirken mezkûr komisyonlara dahil işçi ve işveren mümessillerinin mütalealarının alınması lüzumunu bildirmektedir. Gayesine ulaşmak için hizmetin ne tarzda teşkilâtlanması lâzım geldiği hususunda teknik bir çok hükümler ihtiva eden 6 ve 7 nci maddelerden sonra 8 inci madde «İş ve İşçi Bulma ve Meslekî Yönelme servislerinin çerçevesi içinde gençler için özel tedbirler alınmalı ve geliştirilmelidir» diyor. Meslekî yönelme (orientation professionnelle), İş ve İşçi Bulma Kurumumuzun yaptığı gibi sadece kalifiye işçi yetiştirmek düşüncesiyle bir takım kurslar açmaktan ibaret değildir; gayelerinden birisi bu olmakla beraber, diğer mühim bir gayesi de, müstakbel çırağın hususî istidatlarını araştırmak ve istidata göre en elverişli oldukları mesleklere bunları sevkettirir³⁶. İşbu hüküm ile İş ve İşçi Bulma Kurumu yeni bir vazife

35) 4837 sayılı kanunda millî Danışma Kurulunda işçi ve işveren mümessilleri bulunuyordu; 5562 sayılı muaddel kanun ise mahallî danışma kurullarını derpiş etmekle beraber, terkiplerini bir tüzüğe bırakmaktadır. Bir kanun halini almış olan 88 sayılı sözleşmenin bu hükmüne uygun bir tüzüğün hazırlanacağı şüphe götürmez.

36) E. Claparède, L'orientation professionnelle, ses problèmes, ses méthodes. B. I. T. yayınlarından, Genève 1922. Kezalk B. I. T. nin diğer bir eseri: Problèmes de l'orientation professionnelle, Genève 1935. Bu hususta zengin bibliyografya için: Durand, ismi geçen eser, cilt II, Paris 1950, sah. 39, dip notu, No. 1.

yüklenmiş bulunduğundan bu hususta lüzumlu tedbirleri almak mecburiyetindedir.

Sözleşmenin 9 uncu maddesi iş ve işçi bulma servisinin presoneli hakkında bir takım tedbirler derpiş etmekte; 10 ve 11 inci maddeleri servisin diğer servislerle teşriki mesaisini sağlayacak tedbirlerin alınmasını emreylemekte; 12 nci madde de geniş bölgeleri ihtiva edip de nüfusu dağınmık olan ülkeler hakkında hususî kaideler vazetmektedir. Bundan sonraki 13 - 21 inci maddeler tasdik ve iltihaka, feshi ihbara, tādile ait usulî hükümleri bildirmektedir.

3. — *İşsizlik hakkında 2 numaralı Milletlerarası Sözleşmenin Onanmasına Dair Kanun.*

Birinci Dünya Harbini müteakip kurulan «Milletler Cemiyeti» ne bağı Milletlerarası İş Teşkilâtının ilk işi, harbden galip veya mağlûp çıkan bütün milletleri çok yakından alâkadar eden mühim iki meseleyi ele almak olmuştur. Bunlardan birincisi çalışma zamanlarına, ikincisi de işsizliğe müteallik bulunuyordu. Filhakika 1919 yılında konferansça (Genel Kurulca) kabul edilen sözleşmeler sırasile : Sanayi müesseselerde günde sekiz saat ve haftada kırk sekiz saat çalışmaya; işsizliğe; doğumdan önce ve sonra kadınların çalıştırılmasına; kadınların gece çalıştırılmasına; sanayi işlere alınacak çocukların asgarî yaşına; çocukların sanayi müesseselerde gece işlerine müteallik sözleşmelerdir³⁷.

Milletlerarası Çalışma konferansı tarafından kabulü tarihi itibarile en eskilerinden biri, fakat milli kanun olarak kabulü tarihi itibarile bizde en yenisi olan bu sözleşme 16.2.1950 tarihli ve 5543 sayılı kanunla onanmıştır³⁸. Sözleşmenin gayesi, isminden de anlaşılacağı üzere, «işsizliği önleme ve onun sonuçlarına bir çare bulma» dır. İkinci Dünya Harbinden sonra da bu sözleşme yeniden bir aktüalite kazanmıştır. Sözleşme, bir yandan işsizliğin sebeplerini ortadan kaldırmak için tedbirler vazederken, diğer yandan da devam etmekte olan işsizliğin neticelerini bertaraf edecek çareler bildirmektedir. İşsizliği ortadan kaldıracak, yani bunu önleyecek veya kabil olduğu kadar tahdit edecek olan tedbirlerden biri de iş ve işçi bulma teşkilâtıdır ve bu itibarladır ki mezkûr sözleşme mevzuumuzla alâkalıdır. Filhakika sözleşmenin 2 nci maddesi aynen şöyledir :

37) Bu sözleşmelerin kısa hülâsaları için bak: *J. Haklı Yeniay*, Milletlerarası

Çalışma Sözleşmeleri (Çalışma, Mart 1946, sayı 4, sahife 29 v.d.).

38) *Resmî Gazete*, 18 Şubat 1950, sayı 7436.

«Bu sözleşmeyi onayan her üye tarafından, *merkez bir makamın kontrolüne tâbi bir resmî parasız iş bulma büro sistemi kurulmalıdır. Patron ve işçilerin temsilcilerini de ihtiva eylemesi gereken komiteler tayin edilecek ve bu büroların işlemesine müteallik her hususta mütalâaları alınacaktır.*

«Parasız resmî ve özel iş bulma büroları aynı zamanda mevcut olduğu takdirde bu büroların işlerinin milli bir plân dahilinde koordine edilmesi için tedbirler alınmalıdır. Türü millî sistemlerin işleme tarzları, ilgili memleketlerle mutabık kalmak suretile, Milletlerarası Çalışma Bürosu tarafından koordine edilecektir.»

Görülüyorki sözleşme, işsizliği önleyecek tedbirler arasında milli bir teşkilâtın kurulmasına, bu teşkilâtın resmî bir Devlet makamına bağlı bulunmasına ve onun tarafından murakabe edilmesine, yaptığı hizmete mukabil ne işçiden ne de işverenden bir bedel almamasına, işçi ve işveren mümessillerinin de iştirak edeceği Mahallî ve Merkezi Danışma Kurullarının teşkiline işaret etmektedir. Ayrıca sözleşme, paralı veya parasız hususî iş bulma bürolarının resmî iş bulma hizmeti ile bir arada çalışma tarzının koordine edilmelerinin, fakat bir tek milli bir plân dahilinde yapılmasının lâzım geldiğini bildirmektedir.

IV

Yazımızın başında söylediğimiz gibi, bugün Türkiyede iş ve işçi bulma meselesi bir hususî teşebbüs mahiyeti arz etmekten ve bu itibarile bir hususî hukuk müessesesi olmaktan çıkmış ve bir âmme hizmeti mahiyetini almıştır. Bu durum bugün tam mânasile bir âmme hizmeti olarak faaliyette bulunamıyorsa, bunun sebeplerini eski sistemin tamamen tasfiye edilememiş olmasında ve resmî teşkilâtın iş muhitlerine kâfi derecede derin olarak nüfuz edememiş bulunmasında aramak lâzımdır. İş ve İşçi Bulma Kurumunun dört senelik faaliyeti zarfında elde edilen neticelerin ideal olmasını da aramak haksızlık olur. Oldukça zor şartlar içinde çalışan personelin sarfettiği gayret takdire lâyıktır. Mamafih personelin bu gayreti bilgi ve tecrübe, fedakârlık ve fazilet ile takviye edilirse, işçi ve işverenlere Kurumun hakikaten faydalı olduğu kanaati verilebilirse, lüzumlu işe ehil işçinin yerleştirilmesi³⁹ geniş ölçüde temin olunursa Kurumun kısa bir zamanda lüzumlu merhaleleri aşarak hakikî bir âmme hizmeti mahiyetini alacağını ve bu yolda çok müsmir neticeler elde edeceğini ümit etmek yersiz olmaz.

39) İngilizlerin dediği gibi «The right man in the right place».

Unutmamak lâzımdır ki, Kurumun vazifesi sadece bir yerleştirme (placement) değildir. Kezalik Kurumun; baladur, elci, aracı, dragoman vesaire gibi insafsız bir takım mutavassıtları kaydetmekle, tescil ederek ellerine bir belge vermekle iktifa etmesi ve teşkilâtını bilhassa bu işe hasretmesi hiç de kâfi bir faaliyet sayılamaz⁴⁰. Anketler yaptırmak da kâfi değildir⁴¹. Kanunlarımız ve katılmış bulunduğumuz sözleşmeler kendisine çok geniş ve millî iktisat bakımından çok önemli işler yüklemiştir : Meslekî yöneltme, kalifiye işçi yetiştirme, mahalli ve millî işsizliği ve buhranları önleme bu meyandadır. Bütün bu işler bir fantazi olarak değil, birer iktisadî ve sosyal realite olarak tahakkuk edince Kurumun âmme hizmetini lâyıkile ifa ettiği söylenebilecektir. Bugüne kadar gösterdiği faaliyete ve elde ettiği neticelere bakarak (bir çok aksamalar bulunmasına rağmen) Kurumdan bunu beklemek hakkımızdır.

Ferit H. Saymen

40) İş ve İşçi Bulma Kurumunun 1949 yılı ilk altı aylık faaliyeti (Çalışma, sayı 28, Temmuz - Ağustos - Eylül 1949, sah. 68/II).

41) İş ve İşçi Bulma Kurumunun işçi ailelerinde yaptığı anket (Çalışma, sayı 25, Ocak - Şubat - Mart 1948, sah. 85 v.d.).