

TÜRKİYE'DE MİLLİ MÜCADELE VE TEK PARTİLİ CUMHURİYET DÖNEMİNDE SOSYAL MEVZUATIN GELİŞİMİ

Arş.Gör.Murat ÖZLER*

1- GİRİŞ

Sosyal devlet ilkesi, ilk kez 1961 Anayasasıyla birlikte Türkiye Cumhuriyeti'nin nitelikleri arasında sayılmıştır. Anayasanın sistematiğine uygun olarak da, sosyal devletin tahakkuk vasıtalarını teşkil eden sosyal haklar, Anayasa tarafından ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir.

Sosyal devlet, "devletin sosyal barışı ve sosyal adaleti sağlamak amacıyla, sosyal ve ekonomik hayata aktif şekilde müdahalesini, meşru ve gerekli gören bir devlet anlayışıdır."¹ Sosyal devlet anlayışı, bir sosyal grup veya tabakanın kültürel, sosyal ve ekonomik bakımlardan tazyikini ve mağduriyetini reddeder ve onunla mücadele ederek kaldırmaya çalışır.² İşte bu mücadelesinde sosyal devletin kullandığı vasıtalarından biri sosyal haklardır. Sosyal haklar, iktisadi bakımdan güçsüz ve korunmaya muhtaç durumda olanların çalışanların, kadının ve çocuğun; ailenin korunması için tanınan haklardır.³ Sosyal haklar, ekonomik ve sosyal bakımdan dengesizlikleri azaltmaya, sosyal eşitlik amacına yönelmiş haklar olarak tanımlanabilirler.⁴

Türkiye'de sosyal haklar, anayasal düzeyde ilk kez ayrıntılı şekilde 1961 Anayasası ile tanınmakla birlikte, yasal düzeyde sosyal hakların tanınması çok öncelere gider. 1961 öncesi dönem sınırlı da olsa sosyal devletin oluşmaya başladığı bir dönem olarak kabul edilebilir. Bu sebeple çalışmamızda kendine özgü özellikler taşıyan, çok partili siyasi hayata

geçişe kadar ki dönemde sosyal içerikli mevzuatın gelişimini inceleyeceğiz.⁵

I- OSMANLI'NIN SON DÖNEMLERİNDE SOSYAL MEVZUATIN DURUMU

Sosyal hak anlayışı henüz oluşmadan önce devlet, sosyal bir takım görevler yüklenmekteydi. Bunlar devlet tarafından fakir halka yönelik yapılan bazı sosyal yardım faaliyetleri şeklinde gerçekleşmekteydi. Ancak devlet, vatandaşların belirli bir yaşam düzeyinin altına düşmemesini sağlayıcı sorumluluk sahibi değildi. Yani devletin bu görevleri, kişilerin sahip olduğu haklara karşılık değildi.⁶

Osmanlıda modern anlamda sosyal güvenlik yoktu. Çünkü imparatorlukta bir sanayileşme dönemi yaşanmamış olması sosyal politika önlemlerinin çok yetersiz ve sınırlı kalmasına neden olmuş ve sosyal içerikli mevzuatın oluşmasını engellemiştir. Zaten dikkati çeken bir işçi kitlesi de yoktur. Fakat emeği ile geçinenlerin sosyal güvenliği, aile içi yardımlaşma, meslek teşekkülleri içinde yardımlaşma ve sosyal yardımlar vasıtasıyla sağlanıyordu. Gerçekten de aile tüm geleneksel toplumlarda olduğu gibi başlıca koruyucu birim işlevi görmüştür. Bunun yanında birer meslek kuruluşu olan loncalar içinde oluşturulan dayanışma sandıkları (teavün sandığı) ile lonca mensuplarına yaşlılık, hastalık, ölüm gibi durumlarda yardımlar yapılmaktaydı. Bunların dışında, imparatorlukta çok yaygın durumda olan vakıflarda sosyal yardımlar yapılmaktaydılar.⁷

İmparatorlukta işçi işveren ilişkileri 1860 tarihli aşırı liberal bir nitelik taşıyan, dönemin Borçlar Kanunu olan Mecelle'de "icare-i ademi" yani insanın kiraya verilmesi başlığı altında ele alınıyordu. Şüphesiz işçi işveren ilişkilerini düzenleme bakımından yetersizdi.⁸

İmparatorlukta çalışma ilişkilerini düzenleyen başka kanun bulunmamasına rağmen, maden kesiminde çalışan işçilerin çalışma koşullarını sınırlı da olsa düzenleyen iki tüzük mevcuttur. Bunlardan 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi işçiden çok üretimin arttırılmasını

* I.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi.

¹ Ergun ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 1989, s.25.

² A.Ülkü AZRAK, "Sosyal devlet ve 1961 Türk Anayasası'nın Sistemi", *I.Ü.Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt: XXVII, No. 1-4, 1962, s.210.

³ Ayferi GÖZE, *Sosyal Devlet Sistemi*, I.Ü.Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul, 1976, s.116.

⁴ Bülent TANÖR, *Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar*, I.b., May Yayınları, İstanbul, 1978, s.74, 79, 92.

⁵ Çok partili siyasi hayata geçiş Milli Kalkınma Partisinin 18 Temmuz 1945 yılında kurulmasıyla başlamaktadır.

⁶ Muslihittin FER, "Sosyal Devlet ve İnsan Hakları", *Danıştay Dergisi*, Yıl 5, sy. 18-19, 1975, s.133-134. GÖZE, s.137-139.

⁷ Cahit TALAS, *Sosyal Ekonomi*, S Yayınları, Ankara, 1979, ss.373-376; İsmail CEM, *Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi*, 9.b., Cem Yayınevi, İstanbul, 1986, ss.94-98; Can TUNCAY, *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, 2.b., Beta Yayınevi, İstanbul, 1984, s.35.

⁸ Sait DİLİK, "Atatürk Döneminde Sosyal Politika", *A.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi*, Cilt: XL, Ocak-Aralık 1985, No: 1-4, s.93.

öngörmekte ise de işçilerin hastalandıklarında madende bulundurulmuş tabib tarafından muayene edilmesini, hafif hastalıkta tedaviyi, ağır hastalıkta ise eve gönderilmeyi öngörmüştür. 1869 tarihli Maadin Nizamnamesi ise iş kazalarına karşı gerekli önlemler alınmasını, madende doktor ve ilaç bulundurulmasını ve iş kazasına maruz kalanların ve yakınlarının tazminat isteme hakkını düzenlemektedir.⁹ Söz konusu bu tüzükler dışında kamu kesimiyle sınırlı olmak kaydıyla yaşlılık ve hastalık durumlarında korunmayı öngören bazı sandıklar kurulmuştur.¹⁰

İmparatorlukta sayıca az da olsalar işçileri koruyucu mevzuatın olmaması, çalışma koşullarının çok kötü olması, ücretlerin düzenli ödenmemesi sebebiyle seyrek de olsa grev eylemlerine rastlanmıştır. Bu eylemler sendikal olmayan, örgütlenmemiş iş grupları kısa süreli olarak gelişmişlerdir.¹¹ Ancak imparatorluk döneminde devletin çalışma yaşamına karşı tutumu düzenleyicilikten ziyade yasaklayıcı olarak sürmüştür. Neticede devlet, 1908 İkinci Meşrutiyetin ilanından sonra oluşan grev hareketleri sebebiyle çıkardığı, 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanunu ile Kamu hizmeti gören işyerlerinde sendika kurulmasını ve grev yapılmasını yasaklamıştır.¹²

II- BİRİNCİ TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ DÖNEMİNDE ÇIKARILAN SOSYAL HAK YASALARI

Osmanlıda mevcut durum böyle iken, Kurtuluş Savaşının önderi ve Türkiye Cumhuriyetinin kurucusu büyük lider Atatürk henüz savaş sürerken işçi sorunlarına ve ekonomiye karşı büyük ilgi göstermiştir. Nitekim devrin İktisat Bakanına göre işçilerin durumu şu şekilde ifade edilmiştir:

“Bizimkilerin halini arzedeyim. Hepsini çıplak hepsi açtır. Hatta üzerlerinde bir mintan bile yoktur. Karadeniz sahillerinden gelen, ameleliği

kendilerine sanat ittihaz eden Müslüman biçarelerin orada yatacak yerleri yoktur. Bunlara 80 kuruş gündelik verilir. Fakat 40 kuruşu ekmek parası olarak kesiliyor.”¹³

Bu sebeple bir yandan savaş sürerken diğer yandan korunmaya muhtaç Ereğli Kömür bölgesindeki işçilerin çalışma şartlarının düzeltilmesini amaçlayan iki önemli kanun çıkarılmıştır.¹⁴

Bunlardan ilki 28 Nisan 1921 tarih ve 114 sayılı “Zonguldak ve Ereğli Havza-i Fahmiyesinde mevcut Kömür Tozlarının Amele Menfaai Umumiyesine Furuhtuna Dair Kanun”dur. Bu kanun Zonguldak ve Ereğli Kömür bölgesinde üretim sırasında oluşan ve işletme tarafından kullanılmayan kömür tozlarının açık arttırma ile satılmasını ve satıştan elde edilecek paranın da amele yararına kullanılmasını öngörmektedir.¹⁵

Diğer kanun ise bunun hemen arkasından 10 Eylül 1921 tarih ve 151 sayılı “Ereğli Havza-i Fahmiye Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun”dur.¹⁶ “Bu kanunu, kapsamı Zonguldak Ereğli Kömür madenlerinde çalışan ve çalıştırılanlarla sınırlı ilk iş kanunumuz olarak nitelemek mümkündür.”¹⁷

Kanunun işçi lehine getirdiği hükümlere özet olarak bakacak olursak; zorla çalışmanın yasaklandığını, çalışma sürelerinin 8 saatle sınırlandırıldığını ve fazla çalışmaya iki kat ücret ödenmesi gerektiğini, 18 yaşın çalışma yaşının alt sınırı olarak tesbit edildiğini görürüz.

Bunların yanında Kanunun 11. maddesi asgari ücretlerin devlet, işçi ve işveren üçlüsünce saptanması esasını koymuştur. Bu madde asgari ücret hakkı yanında, yetersizde olsa sosyal devlet anlayışının işçinin yönetime katılma hakkını da ihtiva etmektedir.

151 Sayılı Kanun sosyal güvenlik bakımından, işvereni, işçileri ücretsiz tedavi ettirmeye mecbur kılmıştır. Bu amaçla işveren maden yakınında doktor bulunduracak ve hastane açacaktır. İş kazançlarında işçiye, ölüm hallerinde

⁹ TUNCAY, s.36; Cahit TALAS, *Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları*, A.Ü.Siyasal Bilimler Fakültesi Yayını, Ankara, 1953, ss.72-73.

¹⁰ Sait DİLİK, *Türkiye’de Sosyal Sigortalar, İktisadi Açılardan Bir Tahli Denemesi*, Ankara, 1972, s.16; TUNCAY, s.36.

¹¹ Nusret EKİN, “Türkiye’de Endüstri İlişkilerinin Gelişimi ve 1936 İş Kanunu”, *Sosyal Siyaset Konferansları*, 35-36. Kitaplar, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul, 1986, s.38.

¹² EKİN, s.39; DİLİK, “Atatürk Döneminde...”, s.94; Ali GÜZEL, “3008 Sayılı İş Yasasının Önemi ve Başlıca Hükümleri”, *Sosyal Siyaset Konferansları*, 35-36. Kitapları, İ.Ü.İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul, 1986, ss.210-211.

¹³ B.M.M. Zabıtları, Cilt 10, s.30 vd.

¹⁴ DİLİK, “Atatürk Döneminde...”, s.94; Mesut GÜLMEZ, “Celal Bayar ve İşçi Hakları”, *Anne İdaresi Dergisi*, Cilt 20, Sayı 1, Mart 1987, s.87-88.

¹⁵ Kanun çıkarılması esnasında mecliste geçen tartışmalar için bkz. GÜLMEZ, ss.87-90.

¹⁶ TALAS, ss.376-378; DİLİK, “Atatürk Döneminde...”, ss.94-97; Fikret YAĞMUR, “Türk Sosyal Güvenliği ve Bağımsız Çalışanların Bu Sistem İçindeki Yeri”, *Sosyal Siyaset Konferansları*, 35-36. Kitaplar, İstanbul, 1986, ss.59-61.

¹⁷ DİLİK, “Atatürk Döneminde...”, s.94; Kanun hazırlanması esnasında tartışmalar için bkz. GÜLMEZ, ss.90-92.

ise işçi yakınlarına bedeli mahkemece saptanacak miktarda tazminat hakkı tanınmıştır. Bunların dışında ileride sosyal sigortalara doğru bir başlangıç olacak İhtiyat ve Teavün Sandıklarının kurulması esası getirilmiştir.¹⁸

Görüldüğü gibi ulusal bağımsızlık savaşı sürerken işçi haklarına ilişkin olarak çıkarılan bu sosyal içerikli kanunlar gerek alan gerekse kişiler bakımından sınırlı olsalar bile dönemin o zor şartları içinde getirdikleri hükümlerle ilerisi için bir başlangıç teşkil edebilecek niteliktedirler. Gerçekten de cumhuriyet kurulduktan sonraki dönemde de gelişmeler durmamıştır.

III- CUMHURİYET HALK PARTİSİNİN TEK PARTİ İKTİDARI DÖNEMİNDE SOSYAL HAKLARA İLİŞKİN YASAL DÜZENLEMELER

A- 1924 TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASASININ KABULÜ

Vatan düşman işgalinden kurtarılıp, bağımsızlık sağlandıktan sonra aşamalı olarak önce saltanat kaldırılarak cumhuriyet ilan edildi, daha sonra da hilafetin kaldırılması ile teokrasiden kurtulundu. Bu dönemde siyasal ve hukuk alanda yapılan Atatürk devrimleri katı bir doktrine bağlı olmaksızın akılcı ve hümanist bir temel üzerine oturmuştur. Atatürk devrimlerinin ana hedefi ise demokratik ve hürriyetçi bir siyasal düzenin kurulmasına yönelik olarak "demokrasiye hazırlık dönemi" olarak geçmiştir.¹⁹ Kısaca "Atatürk'ün otoriter rejiminin gerçek amacı demokrasinin yaşayabilmesi için gerekli ortamı yaratmaktan ibarettir."²⁰

Bilindiği gibi cumhuriyetin kurulduğu yıllarda ekonomi tarıma dayalı olarak işliyordu. Tarım ise son derece ilkel. Tarım kesiminde adaletsiz toprak dağılımı son derece belirgin bir hal almıştı. Yani "Türkiye Cumhuriyeti, bölgede egemen olan tarihsel koşulların ve imparatorluğun toplumsal, ekonomik ve siyasal yapısının ürünü olan güçsüz ve dışa bağımlı bir ekonomi devraldı."²¹ Bunun için Atatürk, ulusal

bağımsızlığın sağlanması ve muhafazası için her zaman iktisadi bağımsızlık ve iktisadi kalkınmaya büyük önem vermiştir. 1930'lu yıllarda da devletin ekonomik kalkınmayı planlı bir ekonomi içerisinde bizzat üzerine görev olarak alması bunun en açık göstergesidir.

Anayasal planda döneme bakacak olursak, bilindiği gibi 1921 Anayasası olağanüstü koşulların ürünü olan, eksik ve yetersiz bir metindi. Anayasa kişi hak ve özgürlüklerini düzenlememişti. "1924 Anayasası'nda nispeten eskimiş bir düşüncenin klasik siyasal felsefenin bir ürünü idi. Atatürk'ün düşüncelerini tamamiyle yansıtmıyordu."²² Yani 1924 Anayasasına siyasal demokrasi egemendir. Anayasa da kişi hak ve özgürlükleri "Türklerin Hukuku Ammesi" başlığı altında ele alınmış ve bireyci liberal yaklaşım benimsenmiştir.²³ Bunu en açık gösteren madde ise 68. maddede ki hürriyete getirdiği tariftir. "... Hürriyet başkasına zarar vermeyecek herşeyi yapabilmektir. Tabii haklardan olan hürriyetin herkes için sınırı, başkalarının hürriyeti sınırındır. Bu sınırı ancak kanun çizer." Görüldüğü gibi 1789 anlayışı aynen alınmıştır.

1924 Anayasası bireysel mülkiyeti ve girişimi de korumuştur. Yani devlet müdahaleci değil liberalizmin "Jandarma devleti"ne benzemektedir. Anayasanın 74. maddesi kamulaştırmayı düzenlemekte ve kamulaştırmalarda toprak bedelinin peşin ödenmesini öngörmekte ve toprak reformunu fiilen zorlaştırmaktadır. Ancak 13.2.1937 tarihli 3115 sayılı yasa ile yapılan değişiklikte usul, taksitle ödeme olanağına kavuşturulmuştur. Aynı yılda 5.2.1937 tarihli 3115 sayılı yasa ile cumhuriyetin niteliklerini gösteren 2. maddeye devletçilik ilkesi de konulmuştur.

Görüldüğü gibi 1924 Anayasası sosyal ve ekonomik haklar kavramına yabancıdır.²⁴ Anayasada düzenlenen hak ve hürriyetler kataloguda 1789 modeli negatif statüli haklardır. 1924 Anayasası yürürlükte kaldığı 1961 yılına kadar, Cumhuriyet Halk Partisinin (CHP) tek parti iktidarı ve 1945'den sonra da çok partili siyasal hayat süresince uygulanmıştır.

1924 Anayasası her ne kadar liberal bir anlayışı benimseyen ve sosyal devlet anlayışına yer vermeyen bir pozitif belge olmuşsa da, 1924 Anayasası dönemi boyunca uygulama, çıkarılan

¹⁸ DİLİK, "Atatürk Döneminde...", ss.95-96; TALAS, Sosyal ..., ss.377-378; TALAS, Sosyal Güvenlik..., ss.74-81.

¹⁹ Atatürk'ün sağlığında çok partili siyasi hayata geçiş denemeleri de "Terakkiperver Cumhuriyetçi Fırka" (1924) "Serbest Fırka" (1930)." Bunun en açık göstergesidir.

²⁰ Münci KAPANLI, Kanun Hürriyetleri, 6.b., A.Ü.Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara, 1981, s.112.

²¹ Emre KONGAR, İmparatorluktan Günümüze Türkiye'nin Toplumsal Yapısı, 5.b., Remzi Kitabevi, İstanbul, 1985, s.263.

²² Cahit TALAS, "Türkiye'de Sosyal ve Ekonomik Haklar", Türkiye'de İnsan Hakları, Seminer 9-11 Aralık 1968, A.Ü.Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara, 1970, s.219.

²³ Suna KİLİ, A.Şeref GÖZÜBÜYÜK, Türk Anayasa Metinleri, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1985, ss.124-128.; Bülent TANÖR, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişimleri, Der Yayınları, İstanbul, 1992, s.250-253.

²⁴ Bunun tek istisnası Anayasanın çalışma hakkını düzenleyen 70. ve eğitim hakkını düzenleyen 87. maddeleridir.

sosyal içerikli kanunlar ve ekonomik hayat bakımından sosyal devletin oluşmaya başladığı bir dönem olmuştur.

B- SOSYAL İÇERİKLİ YASAL DÜZENLEMELER

2 Ocak 1924'te 397 sayılı "Hafta Tatili Kanunu" çıkarılarak resmi daire, sınai ve ticari özel kurumlarda çalışanlara haftada bir gün dinlenme hakkı tanınmıştır. Daha sonra 1935 yılında 2739 sayılı "Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun"²⁵ ile hafta tatili Pazar gününe alınarak, (m.3) bazı istisnalar dışında Cumartesi 13'ten sonra başlayacak şekilde 36 saate çıkarılması ve haftada 6 günden fazla çalışması yasaklanmıştır.

Daha sonra işçi işveren ilişkilerini düzenleyen dönemin Borçlar Kanunu Mecelle, 1926 yılında Borçlar Kanununun kabulüyle kaldırılmıştır. Esas itibarıyla Mecelle ile mukayese edildiğinde olumlu nitelik arz eden Borçlar Kanunu da bireyci ve liberal bir anlayışın ürünüdür. Borçlar Kanunu 151 sayılı Kanunun kapsamı dışında kalan yerlerde işçi ve işveren ilişkilerini, 3008 sayılı iş kanunu yürürlüğe girene kadar düzenlemiştir. Kanun 332. maddesi ile iş kazalarını önlemek için işverenin gerekli tedbirleri alması zorunluluğunu koymakta aksi takdirde işçinin iş sözleşmesini feshini ve tazminat hakkını düzenlemektedir.

Bu dönemde çıkarılan ve halk sağlığı, sosyal yardımlar, çalışanların korunması hususunda hükümler taşıyan diğer bir kanun da 1930 tarihli ve 1593 Sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu'dur.²⁶ Kanun işçi sağlığını korumak ve bazı tedavileri sağlamak hususunda ilk adımları atmıştır. Kanun, kadını hamilelik ve annelik durumlarında koruyucu esaslar koymuştur. Buna göre hamile kadınların doğumdan önce ve sonraki 3'er hafta çalıştırılmaları yasaklanmıştır. Ayrıca yaşça 12'den küçük çocukların sınai işlerde ve madenlerde, 12-16 yaşları arası çocukların ise gece mesaisi ile günde 8 saatten fazla çalıştırılmaları yasaklanmıştır. Bunlara ek olarak, belirli sayıda işçi çalıştıran işyerlerinde çalışanlara hastalık, kaza ve analık hallerinde işverence sağlık yardımı yapılması öngörülmüştür.²⁷

Bu dönemde ilk iş kanunumuz çıkarılana kadar ki sürede kapsadı kişiler ve riskler bakımından dar kapsamlı emeklilik ve

yardımlaşma sandıklarının kurulmasına yönelik kanunlar çıkarılmıştır.²⁸

Şüphesiz döneme damgasını vuran gelişme 8.6.1936 yılında kanunlaşarak 1937 yılında yürürlüğe giren 3008 sayılı İş Kanunudur.²⁹ O zamana kadar Borçlar Kanunu gibi genel kanunların himayesine bırakılan işçiler, iş koşullarının sözleşme serbestisi ile belirlenmekte oluşu ve uzun, ağır çalışma koşulları, güvencesizlik, keyfilik neticesinde çok zor şartlar içerisindeydiler. Ancak genel kapsamlı bir iş kanunu çıkarılması için 1936 yılına kadar beklemek gerekmiştir. Gerçi 1924, 1929, 1932 yıllarında üç kanun tasarısı hazırlanmıştır. Ancak tasarıların hiç biri kanunlaşmamıştır. 1934 yılında hazırlanan bir tasarının kanunlaşması ile iş yasası doğmuştur.

Şüphesiz unutulmamalıdır ki "Atatürk sosyal haklara sanayileşme hızı ve seviyesine göre dünyada en olumlu yaklaşan liderlerin başında gelmektedir."³⁰ İşte sözkonusu kanunda bunun en açık göstergesidir. 1936 yılında çalışma hayatını tümüyle sistematik olarak düzenleyen iş kanunu, cumhuriyet tarihinin dönüm noktası olurken, endüstri toplumuna geçiş çabalarını da simgelemiştir.

1936 tarihli İş Kanunu işçi yararına bir çok hükümler getirmiştir. Kanunun amacı, çalışan çalıştırıcı ilişkilerinin düzenlenmesi, çalışma koşullarında düzeltmeler, iş güvenliği, sağlık kurulları, işçi haklarının korunması idi. Bu amaçla kanun çalışma sürelerini sınırlanmış, gece çalışmalarını işçiler lehine düzenlemiş, ücrette güvence sağlamış, işçi sağlığı ve iş güvenliği ile çocuk ve kadın işçileri koruyucu önlemler almıştır.³¹ Kanunun 32. maddesinde en az ücret mahalli komisyonunda saptanırken bu komisyonun işçilere temsilcileri aracılığıyla temsil imkanı sağlanmıştır.

²⁸ 1926 tarihli 895 sayılı Kanun ile kurulan "İmalatı Harbiye Teavün ve Sigorta Sandığı" 1939'da 3575 sayılı kanunla "Askeri Fabrikalar Tekaüt ve Muavenet Sandığı" adını almış ve 23.1.1968 yılında 991 sayılı yasa ile Sosyal Sigortalar Kurumu'na devredilmiştir.

1933 tarihli 2097 sayılı yasa ile "Vilayet Hususi İdareleri Tekaüt Sandığı" kurulmuştur.

1933 tarihli 2264 sayılı yasa ile "İstanbul Mahalli İdaresiyle Ankara Merkez Belediyesi Memurları Tekaüt Sandığı" kurulmuştur.

1934 yılında 2454 sayılı yasa ile "devlet Demir Yolları ve Liman İşletme İdaresinin memur ve Müstahdemleri Tekaüt Sandığı" kurulmuş ve 1968 yılında 991 sayılı yasa ile sosyal Sigortalar Kurumu'na devredilmiştir.

²⁹ 15.6.1936 tarih ve 3330 sayılı **Resmi Gazete**; TALAS, **Sosyal Güvenlik...**, ss.86-93; Mesut GÜLMEZ, "1936 İş Yasası'nın Hazırlık Çalışmaları" **Sosyal Siyaset Konferansları**, 35-36. Kitap, İ.Ü.İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul, 1986, ss.127-161; GÜZEL, s.169-218; EKİN, ss.33-49.

³⁰ EKİN, s.49.

³¹ GÜZEL, ss.197-204.

²⁵ 1.6.1935 tarih ve 3017 sayılı **Resmi Gazete**.

²⁶ 6.5.1930 tarih ve 1489 sayılı **Resmi Gazete**.

²⁷ TALAS, **Sosyal Güvenlik**, ss.83-84.

Ayrıca 1936 tarihli İş Kanunu ile Türkiye’de ilk kez sosyal sigortaların kuruluşu öngörülmüş ve sosyal güvenliğin bugünde geçerli genel ilke ve kuralları konmuştur.³²

Belirtmek gerekir ki yasada sendikacılık ve toplu iş sözleşmesi yer almadığı gibi 72. madde ile de kesin bir grev ve lokavt yasağı konulmuştur. Grev hakkı sınıf çatışmasının ve toplumdaki farklılaşmanın aracı olarak görülmüştür. Sermaye ve emek arasındaki uyumsuzluklar zorunlu uzlaştırma ve tahkim sistemine bağlanmıştır. Bu sayede oluşabilecek uyumsuzluklar, sınıf kavgalarına imkan vermeden devlet müdahalesi ile çözüme kavuşturulabilecektir.

Aslında 1936 tarihli iş yasası çıkmadan önce 1935 C.H.P programı, çıkacak iş yasasının 72. maddesindeki grev yasağının habercisidir. “Milliyetçi Türk amelesi ve işçilerinin hayat ve haklarını ve çıkarlarını göz önünde tutacağı” derken işçilerin milliyetçi olmaları koşulunu aramakta, “Emek ile sermaye arasında uyum kurulması” gereği ise, grevin yasak olacağını ve iş uyumsuzluklarının giderilmesinde devletin hakem olacağını yani korporatist düzenlemeyi öngörmektedir.

Cumhuriyet Halk Partisi Genel Sekreteri Recep Peker 13 Mayıs 1935 yılında IV. Kurultay’da yapmış olduğunu konuşmada bu konuyu açıkça belirtmektedir. “... grev ve lokavtı yasak eden programımız onun yanında işçi ile işverenin münasebetlerinde, anlaşmalarını esas olarak ortaya koyuyor.” Sayın Peker açıklamalarına devam ederken esaslı bir yanlışı da sürdürmekte ısrar ediyor. 1931 program açıklamasında belirttiği, “... biz sınıflaşmayı reddediyor ve bunun yerine milletçe kütelleşmek fikrini müdafaa ediyoruz.” Fikrini 1935 yılında IV. Kurultay konuşmasında da tekrar belirtiyor “Biz halkçıyız. Bizim hakkılığımız bizim anladığımız manadadır. Türkiye’de sınıf yoktur, cins yoktur, imtiyaz yoktur.”

Görüldüğü gibi sınıfların varlığı, halkçılık ilkesinin yanlışı anlaşılması sonucu reddedilmiş, sınıflararası uyumsuzluğun tamamen ortadan kaldırılacağı gibi gerçek dışı bir amaç güdülmüştür.

Bu eksikliğe rağmen “o yıllarda henüz sanayileşmesini gerçekleştirme yoluna girmeye çalışan bir ülkede böyle bir tutum sadece gerçekçi olmakla da açıklanabilirdi”³³ Ancak bu

yol tercih edilmemiş bunun yerine gerçekçilikten uzak hayalperest fikirler ileri sürülmüştür.

İş yasasının çıkışından sonra tekrar bir takım emeklilik ve yardımlaşma sandıklarının çıktığını görüyoruz.³⁴ Ancak bunlar belirttiğimiz gibi gerek kapsadığı kişiler gerekse riskler bakımından dar kapsamlı kuruluşlardır.

Bu arada belirtmek gerekir ki Türkiye 1932 yılından beri üyesi olduğu Milletlerarası Çalışma Teşkilatına 1944 yılında eklenen Filedefiya Beyannamesini kabul etmiştir.³⁵

IV- SONUÇ

Bağımsızlık Savaşının verilmesinden, çok partili siyasal hayata geçilene kadar ki dönem süresince çıkarılan sosyal hak yasaları, sosyal güvenlik, çalışma şartlarının iyileştirilmesi ve halk sağlığı gibi konular üzerinde yoğunlaşmıştır. Sınırları dar da olsa kendilerinden sonra gelen dönemlere temel teşkil etmişlerdir.

Türkiye’de sosyal politikanın 1945 yılına kadar süren bu döneminde gelişmeler sürekli yukarıdan gelen bir hareketle oluşmuştur. Yani 1945 yılına kadar bu alanda çıkarılan tüm kanunlar idare edenlerin düşüncelerinin bir ürünüdür. Dolayısıyla işçi sınıfının mücadelelerinin sosyal hak yasalarının çıkarılmasında etkili bir faktör olduğunu söylemek çok güçtür. Zaten ülkede burjuvazi çok silik olduğu gibi, sanayileşmenin olmamasından dolayı işçi sınıfının varlığından söz etmek de zordur.

Çok partili siyasal hayata geçilene kadar olan dönemde yaşanan olağanüstü koşullar ve iktidarların otoriter uygulamaları sosyal hak yasalarının modern anlamda güvencelere kavuşmasına engel teşkil etse de tüm bu olumsuzluklara rağmen adı konmamış sosyal devlet bu dönemde oluşmaya başlayarak süreç içerisinde de kurumsallaşmıştır.

³⁴ 1937 yılında 3137 sayılı yasa ile “Deniz Yolları ve Akay İşletmeleriyle Fabrika ve Havuzlar İdarcleri memur ve Müstahdemleri Tekaüt Kanunu.

1937 yılında 3202 sayılı yasa ile “T.C.Ziraat Bankası Memurları Tekaüt Sandığı” kurulmuştur.

1940 yılında 3803 sayılı yasa ile Köy Öğretmenleri ve Köy Sağlık Memurları Tekaüt Sandığı kurulmuştur. 1941’de Belediyeler ve bunlara bağlı müesseseler ve Belediyeler Bankası Memurları Tekaüt Sandığı ile Köy Öğretmenleri Tekaüt Sandığı kurulmuştur.

1938’de Emlak ve Eytam Bankası Memurları Tekaüt Sandığı, Merkez Bankası, Devlet Hava Yolları Umum Müdürlüğü ve Memur ve Müstahdemleri Tekaüt Sandığı kurulmuştur.

1942’de 4222 sayılı yasa ile İktisadi Devlet Teşekkülleri Memurları Tekaüt Sandığı kurulmuştur.

³⁵ TALAS, “Türkiye’de Sosyal...”, ss.226-228; TALAS, Sosyal Güvenlik..., ss.30-33.

³² GÜZEL, ss.215-217; TALAS, Sosyal Güvenlik..., ss.88-93.

³³ DİLİK, “Atatürk Döneminde...”, s.100.