

TANZİMAT VE TBMM HÜKÜMETİ DÖNEMİNDE SOSYAL GÜVENLİK HUKUKU ALANINDAKİ GELİŞMELER

*Doç. Dr. Murat ŞEN**

GİRİŞ

Sosyal Güvenlik alanındaki politika ve sistemler, ekonomik, sosyal, siyasal yapı ve koşullara göre oluşur. Bu açıdan Türk Sosyal Güvenlik Hukuku, tarihi dönem itibariyle, genellikle Tanzimat'tan Önceki Dönem, Tanzimat Dönemi ve Cumhuriyet Dönemi başlıkları altında incelenir¹.

Tanzimat öncesi dönem, daha çok dini motiflerin hakim olduğu ve sosyal güvenliğin de onlar sayesinde sağlandığı bir dönemdir. Dini amaçlı yardımlar, vakıflar ve ahi birlikleri ile loncalar hep bu dönemde sosyal güvenliği sağlayan kurumlar

* Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

1 Bu konu için ayrıca bkz. Ferit H. **Saymen**, Türk İş Hukuku, İstanbul 1954, s. 43; Halil **Cin**/Ahmet **Akgündüz**, Türk-İslâm Hukuk Tarihi, C. I, İstanbul 1990, s. 22-23; Coşkun **Üçok** / Ahmet **Mumcu**/ Gülnihal **Bozkurt**, Türk Hukuk Tarihi, 8. B., Ankara 1996, s. 2-3; M. Akif **Aydın**, Türk Hukuk Tarihi, Genişletilmiş 3. B., İstanbul 1999, s. 9-31, 421; Ziya **Umur**, Türk Hukuk Tarihi Dersleri, C. I, İstanbul 1987, s. 64; Kâmil **Turan**, İş Hukukunun Genel Esasları, Ankara 1990, s. 103-215; Adil **İzveren**, İş Hukuku, C. I-II-III, Ankara 1974, s. 14-25; Can **Tuncay**/Ömer **Ekmekçi**, Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, 11. B., İstanbul 2005, s. 68-70; Ali **Güzel**/Ali Rıza **Okur**, Sosyal Güvenlik Hukuku, 10. B., İstanbul 2004, s. 26-29; Kenan **Tunçomağ**, İş Hukuku, C. I, İstanbul 1984, s. 29-30; Nuri **Çelik**, İş Hukuku Dersleri, 19. B., İstanbul 2006, s. 5-8; Muammer Vassaf **Tolga**, İş Hukuku, 2.B., İstanbul 1952, s. 27-34.

olarak göze çarpar². Tanzimat'tan önceki dönemde sosyal güvenlik din, ahlak ve gelenek kuralları üzerine kurulmuş olan ahilik, loncalar ve vakıflar vasıtasıyla sağlanmaya çalışılmıştır. Bu dönemde sosyal güvenliğin sağlanmasında *mevzuat sistemine geçilmemiştir*. Gerek bir sosyal güvenlik kurumu olarak vakıfların senetlerinde ve gerekse diğer sosyal yardım amaçlı kurumlarda, sosyal güvenlik içerikli yazılı metinler de bulunmaktadır ancak bunlar doğrudan sosyal güvenliğe ilişkin olan düzenlemeler olmadıkları için mevzuat kavramı içine dahil edilemezler.

Tanzimat sonrasında ise, Tanzimat öncesindeki örf ve teâmüle dayanan kurallar, yerini, çalışma ilişkileri ve sosyal güvenlik alanında mevzuat sistemine bırakmıştır. Tanzimat öncesi ve sonrasında en önemli ayırıcı noktasının da bu olduğunu söylemek mümkündür³.

Bu çalışmada, öncelikle Tanzimat'ın ilanından TBMM'nin açıldığı 23 Nisan 1920 tarihine kadar olan dönem, sonra da bu tarihten 29 Ekim 1923'de Cumhuriyet'in ilanına kadar olan dönem içerisinde sosyal güvenlik hukuku alanında yapılmış mevzuat çalışmalarına yer verilecektir. Ancak yeri geldikçe

2 Türk Hukukunun Tanzimat öncesi döneminde İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku hakkında genel bilgi için bkz. Murat Şen, "Tanzimat Öncesi Türk Hukukunda Sosyal Güvenlik", www.e-akademi.org/makaleler/msen-1.htm, S.3, Mayıs 2002; Murat Şen, "Cumhuriyet Öncesi Türk Hukukunda Hizmet Akdine Genel Bakış", AÜEHFD, C. IV, S. 1-2, Erzurum 2000, s. 523-546.

3 Saymen, İş Hukuku, s. 47; Tolga, s. 30; İzveren, s. 16; Çelik, s. 6; Tuncay/Ekmekçi, s. 69. Turan'a göre, "Tanzimat'tan sonra bütün müesseseleri ile Batı'nın etkisi altına giren İmparatorluk Türkiye'sinde, mevcut hukuk sistemi yerine Batı'dan esinlenmiş yeni bir hukuk sisteminin alınması anlayışı itibar görmeye başlamıştır. Bu gelişmelerin birçok hukukçuların dediği gibi, pozitif hukuk dönemine geçişi değil, Avrupa hukuk sisteminin kabulü şeklinde yorumlanması gerekmektedir." Turan, s. 142.

sosyal güvenlik gereksiniminin alt yapısında bulunan iş hukuku alanındaki gelişmelere de değinilecektir.

I. Tanzimat Döneminde (1939-1920 Tarihleri Arasında) Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler

A. Genel Olarak

Bilindiği üzere, sosyal güvenlik hukukunun gelişmesi, iş hukukunda olduğu gibi, sanayi gelişmesine ve buna bağlı olarak da çalışan sayısının artmasına bağlıdır⁴. Türkiye’de, sanayinin kurulması yeni olduğu için, Türk sosyal güvenlik hukuku da, sanayileşmenin yeterince gerçekleştirilemediği Tanzimat döneminde istenildiği düzeyde gelişme kaydedememiştir⁵.

Tanzimat döneminde, çalışma hayatı genellikle tezgah ve el işlerine dayanmakta; çok sayıda işçinin çalışmasını gerektiren seri üretime dayalı sanayileşme ise değişik nedenlerle başlamamış bulunmaktaydı⁶. Tanzimat’la birlikte, Avrupa ülkelerindeki sanayileşme hareketlerine uyum sağlamak amacıyla, küçük sanatlar yıkılmış; bunun yerini dolduracak modern bir endüstrinin kurulabilmesi için bazı çabalara girişilmiş; fakat bu çabalar da başarılı olamamıştır⁷. Bu dönemde, el sanatlarının

4 **Çelik**, s. 5-6; **Tuncay/Ekmekçi**, s. 69-70; **Güzel/Okur**, s. 26-27.

5 **Güzel/Okur**, s. 26.

6 Mesut **Gülmez**, Türkiye’de Çalışma İlişkileri (1936 Öncesi), Ankara 1983, s. 149 vd.; **Çelik**, s. 5; **Tunçomağ**, s. 29; Kenan **Tunçomağ/Tankut Centel**, İş Hukukunun Esasları, 4. B., İstanbul 2005, s. 17; **Tuncay/Ekmekçi**, s. 69-70; **Güzel/Okur**, s. 26-28.

7 Bilgisizlik, kapitülasyonlar, iç gümrükler ve diğer bir takım siyasal, sosyal ve iktisadi engeller yüzünden, kurulan fabrikalar kısa bir süre sonra kapatılma zorunda kalmış ve böylece harcanan çabalarda aslında bir başarıya ulaşılamamıştır. Sanayileşme hareketi 1860’lı yıllarda durmuştur. Bkz. Sabahattin **Zaim**, Türkiye’nin İktisadi ve Sosyal Gelişmesinde Sanayileşmenin Önemi, İ.Ü. İktisat Fakültesi, İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü, Sosyal siyaset Konferansları, XIX. Kitap, Ankara 1968, s. 235 vd.

sarsılış ve yıkılışı, Avrupa ülkelerinde olduğu gibi fabrikalarda çalışan geniş bir bağımlı işçi kitlesinin ortaya çıkmasına neden olamamış; bu durum da, işçi-işveren ilişkilerinin düzenlenmesi, işverenlere karşı işçi haklarının korunması ve işçilere sosyal bakımdan güvenlik sağlanması gibi sorunların, yöneticilerin ilgisini çekmesi sağlanamamıştır⁸. Sonuçta da, çalışanların kanunen korunmasına yönelik sosyal güvenlik ve sosyal politika alanında alınması gerekli olan önemli tedbirler alınmamış; ancak XIX. yüzyılın ortalarına doğru, dağınık, tesadüfi ve arızı bir şekilde, bazen doğrudan doğruya bazen de dolayısıyla çalışanların korunmasına yönelik birkaç düzenleme ile yetinilmek zorunda kalınmıştır⁹.

Bu açıdan Devletin, batılılaşma ve düzeltme çabalarına işaret eden *Tanzimat döneminde sosyal güvenliğe ilişkin faaliyetler, çok sınırlı ve dağınık bir görüntüye sahiptir. Devlet, bu dönemde gerilemeye de başladığı için, sosyal güvenlik alanında gerekli atılım yapılması ve gelişim gösterilmesi bir tarafa, sosyal güvenlik anlayışı yönünden, Tanzimat öncesi döneme oranla, gerileme göstermiştir. Zira devletin çöküş dönemine rastlayan bu devrede, fitre, zekat gibi sosyal güvenliği sağlayan kurumlar etkisini kaybetmiş; bunun yanı sıra önemli bir sosyal güvenlik müessesesi olan vakıflar da eski önemini yitirmiştir. Vakıflarda, mütevelliler yardıma muhtaç kişilerden çok, şahsi çıkarları için faaliyet göstermiş, bu nedenle de vakıflar amaçlarından saptırılmış, böylece devlette önemli sosyal hizmetler gören bu kurumlar amaçlarını yitirmişler ve sadece dış görünüş yönünden varlıklarını sürdürmeye devam etmişlerdir¹⁰. Diğer*

8 Cahit **Talas**, Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları, Ankara 1953, s. 72-73.

9 Ferit Hakkı **Saymen**, "Türkiye'de Sosyal Sigortaların Gelişme Hareketleri ve Yeni Temayülleri", İHFM, C. XVIII, S. 3-4, İstanbul 1953, s. 1072.

10 Kenan **Tunçomağ**, Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, 4. B., İstanbul 1988, s. 45-46.

tarafından, emeği ile geçinenlerin sosyal güvenliğini sağlamada önemli bir fonksiyon taşıyan loncaların da yavaş yavaş ortadan kalkması ile bu örgütün üyelerine sağladığı yardımlar da sona ermiştir. Zira, loncalar da, XIX. Yüzyılda, Batı ülkelerinin sanayileşerek modern üretime geçmesi ve ticaret anlaşmalarının imzalanarak yabancı ülke rekabetinin ortaya çıkması karşısında varlığını koruyamamışlardır¹¹.

Görüldüğü üzere, Tanzimat öncesi dönemde sosyal güvenliğin sağlanmasında etkin rol oynayan kurumların önemlerini yitirmeleri veya tamamen silinmeleri ile sosyal güvenlik alanında bir boşluk oluşmuş; bu boşluk yeni kurumlar veya eskiyelerinin düzeltilmesi yolu ile de tam anlamıyla giderilememiştir. *Sosyal güvenlik alanındaki bu boşluk da münferit, dağınık ve çok yetersiz bazı tedbirler ile doldurulmaya çalışılmıştır, yapılan düzenlemelerle getirilen sosyal güvenceler, kişi veya risk türü açısından çok sınırlı kalmıştır*¹².

1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı (Gülhane Hattı Hümayunu) ile birlikte batıya yönelik düşünceler gelişmiş, devlet idaresinde yeni düzenlemelere paralel olarak yeni kuruluşların ve yeni sistemlerin oluşması gündeme gelmiştir. Örneğin, *Tanzimat Fermanı ile Osmanlı devletinde çalışan bütün memurlara maaş (aylık ücret) bağlanması kabul edilmiştir*¹³.

Tanzimat'ın ilanından 26 yıl sonra sosyal güvenlik alanında mevzuat hareketleri başlamıştır. Tabii ki bu düzenlemeler oldukça sınırlı ve geçici (arızı) nitelikte önlemler getirmiştir¹⁴. Bu önlemlerin başlıcalarına aşağıda değinilecektir.

11 **Tunçomağ**, Sosyal Güvenlik, s. 45.

12 **Tunçomağ**, Sosyal Güvenlik, s. 45.

13 Zahit **Gönencan**, "Osmanlı Döneminde Sosyal Güvenlik Sistemleri", Çimento İşveren, C. 15, S. 1, Ocak 2001, s. 31.

14 **Tuncay/Ekmekçi**, s. 69-70.

B. 1863 Tarihli Mevadd-ı Madeniyeye Dair Nizamname

Tanzimat Fermanı'ndan yaklaşık 24 yıl sonra çıkarılan bu nizamname, esas olarak, *maden işyerlerinin* yönetimine temel teşkil eden kurallara yer vermekte; bunun yanı sıra madenlerin işletilmesindeki girdilerin ve çalıştırılan iş gücünün kullanılmasında, yönetime ve maden mühendislerine bir takım yükümlülükler getirmektedir.

Sözü edilen yönleriyle nizamnamenin konumuz açısından herhangi bir önemi bulunmamaktadır. Ancak Nizamnamede, madenlerin işletilmesinde çalışmak isteyenlerin *adil bir ücret karşılığında ve kendi rızaları ile istihdam edilmeleri*, kısaca “*işçinin ücreti layıka ve kendi rızası*” ile çalıştırılması¹⁵, *işçilere hiçbir suretle zarar verilmemesi, mühendislerin de bu konularda dikkat ve özen göstermeleri gerektiği hususları düzenlenmiştir*¹⁶.

Nizamnamede, işçilerin adil bir ücretle ve kendi rızaları ile çalıştırılmaları gerektiği hususuna yönelik olarak getirilen hüküm, *hem ferdi haklara yer verilmesinin, hem de işçi sağlığı ve iş güvenliği tedbirlerinin, işyerlerinde düşünölmeye başlandığının önemli işaretleri* olarak dikkati çekmektedir¹⁷.

C. 1865 Tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi

1. Genel Olarak

Tanzimat Fermanı'ndan yaklaşık 26 yıl sonra çalışanların sosyal anlamda da korunmasına dair ilk tedbirler Ereğli kömür havzasında alınmıştır.

Ereğli havzasında bulunan kömürlerin işletilmesi Hazine-i Hassa yönetimi tarafından bedel karşılığında bir şirkete verildiğinde, işçileri koruyucu bir önlem düşünölmemiş ve bu yöntem 1865 yılına kadar devam etmiştir. 1865 yılında Ereğli kö-

15 Lütfü Erişçi, Türkiye’de İşçi Sınıfının Tarihi, İstanbul 1951, s. 3.

16 Gülmez, s. 540; Turan, s. 143.

17 Turan, s. 143.

mür havzasının işletilmesi tersaneye verilmiş, bu suretle merkezi Ereğli’de bulunan bir Maden Nazırlığı kurulmuştur. İlk nazırlığa da, “Ereğli Livası Kaymakamı ve Madeni Hümayun Nazırı” unvanı ile bahriye erkanından Dilaver Paşa atanmıştır¹⁸. Paşa, incelemeleri sırasında havzadaki çalışma şartlarının çok kötü olduğunu görmüş, bu nedenle de havzanın bünyesinde esaslı değişiklikler meydana getirecek olan “*Ereğli Madeni Hümayun Nizamnamesine Ait Layiha*”yı kaleme almıştır. Bunu, kaptan-ı deryalık makamına takdim etmiş ise de, Padişah tarafından tasdik edilmemiş ancak o yörede eksikliklerle de olsa fiilen uygulanmıştır¹⁹. Bu nizamname tasarisına “*Ereğli Madeni Hümayun Teamülnamesi*”, “*Havza-i Fahmiye Teamülnamesi*” veya daha çok yaygın ismiyle “*Dilaver Paşa Nizamnamesi*” adları da verilmiştir²⁰.

2. Nizamnamede Yer Alan Önemli Hükümler

*Ereğli kömür bölgesi ile sınırlı olan ve Türkiye’de işçiyi sosyal anlamda da koruyan düzenlemelerin ilki olarak kabul edilen*²¹ Dilaver Paşa Nizamnamesi, 8 fasla bölünmüş 100 maddeden oluşmaktadır.

Nizamname, çalışma koşullarını düzenlemekten çok, bölgedeki kömür üretimini artırıcı bazı tedbirlere yer vermiştir. Nizamnamenin gerekçesinde de, bu belgenin işçilerin haklarını korumak ve onların durumu ve hareketlerini tespit ederek dü-

18 **Saymen**, İş Hukuku, s. 49.

19 **Güzel/Okur**, s. 29. **Çelik**’in, “1865 yılında çıkarılan fakat uygulanamayan Dilaver Paşa Nizamnamesi” şeklindeki ifadesini (**Çelik**, s. 7), “Padişahın tasdik etmemesinden dolayı çıkarılamayan fakat o yörede fiilen uygulanma imkanı bulan” şeklinde anlamak daha isabetli olacaktır.

20 Sait **Dilic**, Türkiye’de Sosyal Sigortalar, İktisadi Açından Bir Tahlil Denemesi, 2. B., Ankara 1972, s. 28; Cahit **Talas**, Sosyal Ekonomi, İkinci Kitap, 3. B., Ankara 1972, s. 591; **Gülmez**, s. 278-279; **Yığıter**, s. 10; **Tunçomağ**, Sosyal Güvenlik, s. 45.

21 **Saymen**, İş Hukuku, s. 49; **Güzel/Okur**, s. 28.

zene sokmak amacı doğrultusunda hazırlandığı vurgulanmış; maden işletmesinin bütün faaliyetleri yanı sıra işçi hukuku ile ilgili düzenlemelere de yer verilmiştir²². Örneğin, işçiye ait çalışma saatleri, dinlenme ve tatil zamanları, barındırma yerleri, ücret miktarı ve ücret ödemeleri gibi hususlar düzenlenmiş, madende bir hekim bulundurulması hükme bağlanmış; fakat sosyal yardımlar hakkında herhangi bir düzenleme getirilmemiştir²³.

İşçilerin haklarına ve sosyal durumlarına ilişkin olarak Nizamnamede şu hükümlere yer verildiği görülmektedir:

Öncelikle, Nizamnamede, *ücretli çalışma (iş) yükümlülüğüne yer verilmiştir*. Ereğli Sancağındaki 14 kazadan toplanan 13 yaş ile 50 yaş arasındaki erkekler, tarım işlerinin de tamamen geri kalmaması için, onbeşer gün münavebe ile maden ocaklarında ücretle çalıştırılmıştır²⁴. Bir kafilenin nöbetini teslim etmeden havzayı terk edemeyeceği, kaçan veya kaçmaya teşvik edenlerin çalışma sürelerinin iki katına çıkarılacağı belirtilmiştir.

Nizamnamenin 11 inci maddesinde, maden ocaklarında çalışan işçilerin geceleri açıkta kalmamaları için maden yönetimi (işverenler) tarafından barındırılmaları ve *işçi koşulları yaptırılması, işçilerin huzur ve rahatına özen gösterilmesi* kural olarak benimsenmiştir.

22 nci maddede *kazmacıların rızaları ile çalıştırılarak kendilerine layık oldukları ücretlerin verilmesi* öngörülmüştür. 23 üncü maddede ise, *kazmacıların en yüksek ücreti veren madenciyle çalışmaya haklarının bulunduğu* belirtilmiştir.

22 Bkz. Ahmet Ali **Özeken**, Ereğli Kömür Havzası Tarihi, İstanbul 1944, s. 28 vd.; Umran Nazif **Yiğiter**, Kömür Havzasında Amele Hukuku, Zonguldak 1943, s. 9 vd.; **Turan**, s. 143-144; **Güzel/Okur**, s. 28.

23 **Tunçomağ**, Sosyal Güvenlik, s. 45.

24 **Yiğiter**, s. 19.

Madende çalışma süresini 29. madde düzenlemiştir. Buna göre, bir günde iki posta çalıştırılmak suretiyle, *günlük çalışma süresi 10 saattir ve dinlenme süresi bu sürenin dışındadır*. Maddede, *dinlenme esnasında işçilerin rahatsız edilmemeleri hususuna da ağırlık verilmiştir*.

İşçi sağlığına ilişkin olarak nizamnamenin 30. maddesi bir düzenleme getirmekte, bununla hem işyerinde hekim bulunulması zorunlu görülmekte hem de işçilerin sağlığının korunması ve daha ziyade temaruzunun (yalandan hastalanmasının) önüne geçilmesi amaçlanmaktadır. Nizamnamenin 30. maddesi "Ameleden birisi havza karyesine savuşmak efkar ve desisesiyle izhar-ı hastalık yolunda bulunduğu halde hastanın tedavisi saye-i devavaye-i hazreti padişahide madeni mezkurede bir tabip bulunduğundan vizite ettirildikte hastalığı karini sıhhat olup da cüz'i bir şey ise tabibi mumaileyh marifeti ile tedavi olunması ve ziyadece hasta bulunduğu halde sahib-i ocak tarafından rükubu için mekkare hayvanı tedarik olunarak yanına ademi mahsus terfiken hanesine gönderilmesi ve amele-i merkumun hastalığı hile ve hud'a idüğü tahakkuk ederse ikmali müddetine değin yine işine red olunması..." ndan söz etmektedir.

Bu hükme göre, *işçinin hastalığı hafif ise, mahallinde bulundurulmuş hekimle tedavi ettirilecek, şayet hastalık ağır ise, o işçi köyüne gönderilecektir. Söz konusu hüküm, işçinin sağlığının ön planda tutulmasından daha çok, hastalığı vesile edenlere (yalandan hastalananlara) karşı tedbir almak düşüncesiyle sevk olunmuş; işçileri korumaktan çok üretimin aksamaması amacını gütmüş gözükmektedir. Zira Nizamnamedeki, ağır hastaların tedavi edilmeksizin köyündeki evine gönderileceklerine dair bu hüküm böyle bir anlayışı açığa vurmaktadır²⁵. Şüphesiz bu karara varırken o dönemdeki tıp biliminin henüz gelişmemiş olduğunu ve tedavi olanaklarının çok sınırlı kaldığını da dikka-*

25 Talas, Sosyal Ekonomi, s. 591; Dilik, s. 28.

te almak gerekir²⁶. Buna rağmen ve diğer hükümleriyle birlikte nizamnamenin bir tekamül eseri olduğunda şüphe yoktur. Zira, söz konusu hükümlerle, bir taraftan *işçi sağlığı ve tedavisine ilişkin* bir düzenleme getirilirken, diğer taraftan *madende bir hekim bulundurulması* da hükme bağlanmış olmaktadır. Ancak kömür madenlerinde çok sık görülen iş kazalarına ilişkin bir hüküm getirilmemiştir.

Görüldüğü üzere, Dilaver Paşa Nizamnamesinde işçi sağlığına (tedavisine) ilişkin bir madde dışında” sosyal yardıma ait bir hüküm bulunmamakta; söz konusu maddede *işçinin yalandan hastalanması (temaruzu) hali önlenmek istenmekte, işçiye hangi hallerde sağlık yardımı yapılacağı da kısaca gösterilmektedir*²⁷. İş kazası ve meslek hastalığı hallerinde maden sahibinin veya mültezimin sorumluluğuna yönelik, Nizamnamede herhangi bir hüküm bulunmamakta, sosyal yardım ve sosyal güvenlik bakımlarından da hiçbir esas getirilmemektedir.

56 ncı maddede *Müslüman işçilere iki dini bayramda, Hıristiyan işçilere paskalya yortusunda tatil yapma hakkı verileceği ifade edilmiş*, bunun dışında haftanın hiçbir gününde tatil yapılmayacağı belirtilmiştir. Böylelikle genel tatil günlerinden sadece dini bayramlarda tatil yapılması esası benimsenmiş olmaktadır.

Nizamnamenin 68 inci maddesinde ise, *işverenlerin işçilerin ücretlerini mahsuben verdikleri yiyecek ve diğer tüketim mallarının değerine zam yaparak bu yolla haksızlık etmemeleri böyle hareket ederlerse cezalandırılacakları* hükme bağlanmıştır.

Nizamnamenin 75, 76 ve 77. maddelerinde *diğer ödemeler yapılmadan öncelikle işçi ücretlerinin ödenmesi* hüküm altına

26 **Dilik**, s. 28.

27 **Tunçomağ**, Sosyal Güvenlik, s. 45; **Saymen**, Sosyal Sigortalar, s. 1074, **Talas**, İşçi Sigortaları, s. 72-73.

alınmıştır. Bu durum, işçi ücretlerinin imtiyazlı alacak haline sokulduğunu ortaya koymaktadır.

81 inci maddede, *maden ocağına gereğinden fazla işçi getiren madencilerin o gün istihdam etmedikleri işçilere ücretleri ödemeleri gerektiği*; 82. maddede, *madencilerin işçileri ilke olarak özel işlerinde çalıştıramayacakları*; ve 84. maddede de *ocakların çalışmadığı durumlarda işçilerin boş kalmamaları için başka yerlerde istihdam edilmeleri, bu da yapılamadığı takdirde onlara ücretlerinin ödenmesi zorunluluğunun bulunduğu hüküm altına alınmıştır*²⁸. Faaliyetin durdurulması ve işçilere toplu olarak yer verilmesi ancak maden yönetimine önceden yapılacak bir bildirme ile olabileceği de belirtilmiştir²⁹.

D. 1869 (2 Şaban 1285) Tarihli Maadin Nizamnamesi

1. Genel Olarak

Bahriye İdaresi tarafından Ereğli kömür havzasındaki kömür çıkartma ve işçilerle amirlerinin karşılıklı haklarını belirten “*Ereğli Maden Hümayunu İdaresi Nizamnamesi*” 1869 tarihinde düzenlenmiştir. *Bu nizamname uygulama alanına girmiş olmasına rağmen “teamülname” adıyla anılmıştır. Teamülnamede, mühendis ve ustabaşılar dışında, maden üretiminde çalıştırılacak işçilerin, Osmanlı vatandaşlarından ve maddenin bulunduğu yerin halkından olması şartı da kabul edilmiştir*³⁰.

1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi zamanın şartlarına göre bazı yenilikler getirmekle birlikte iş ve sosyal güvenlik hukuku açısından yeterli olmadığı için 1869 tarihli (2 Şaban 1285) Maadin Nizamnamesi ile tamamlanmak istenmiştir³¹.

28 **Gülmez**, s. 278-279; **Turan**, s. 144.

29 **Dilik**, s. 28.

30 **Turan**, s. 145.

31 **Saymen**, İş Hukuku, s.50.

1869 tarihli “*Maadin Nizamnamesi*”nde 1887 ve 1906 tarihlerinde bir takım değişikliklerle yeni hükümler de getirilmiştir.

Bilindiği üzere, Tanzimat’a kadar bazı iş alanlarında ve özellikle madenlerde çalışma zorunluluğu (yükümlülüğü) vardı. Dilaver Paşa Nizamnamesi de bu yükümlülüğü bazı esaslara bağlamıştı; söz konusu Maadin nizamnamesi ise, tamamen kaldırmıştır³². Aynı zamanda işçi haklarının korunması ve işçi güvenliği bakımından Dilaver Paşa Nizamnamesine göre önemli sayılabilecek yenilikler getirmiştir³³.

2. Nizamnamede Yer Alan Önemli Hükümler

Bu nizamnamede sosyal güvenliğe ilişkin önemli bazı hükümlere rastlanmaktadır. Bu nizamname ile *madenlerdeki zorunlu çalışma yükümlülüğü kaldırılmış* (m.61), *işçi sağlığı ve iş güvenliği kurallarına* (m.61-67) yer verilmiştir³⁴.

1. Zorla Çalışmanın Yasaklanması: Daha fazla iş güvenliği ile ilgili kurallara yer veren bu nizamname yalnız Dilaver Paşa nizamnamesinin bu alandaki boşluğunu doldurmakla kalmamış ihtiva ettiği bazı hükümlerle sözleşme serbestisi ilkesi üzerinde ısrar etmiş Dilaver Paşa nizamnamesinin kısmen kaldırdığı bazı iş sahalarındaki (madenlerdeki, havzadaki) *mecburi çalışma sistemini de tamamen kaldırmıştır*³⁵. Zira, Nizamnamesin 61. maddesine göre, *zorla işçi çalıştırmak (angarya) yasaktır*.

2. Ücretlerin Düzenli Ödenmesi: Vilayet merkezinde maden idaresi tarafından atanan *bir maden mühendisi ile vali, işçilerin isteği dışında çalıştırılmamalarına ve ücretlerinin düzenli olarak ödenmesine nezaret edecektir*.

32 **Saymen**, İş Hukuku, s.50.

33 **Dilik**, s. 29.

34 Oya **Sencer**, Türkiye’de İşçi Sınıfı, Doğuşu ve Yapısı, İstanbul 1969, s. 102; **Saymen**, İş Hukuku, s. 50.

35 Samet **Agaoğlu**/Selahattin **Hüdaioğlu**, Türkiyede İş Hukuku, İş Hukuku Tarihi, C. I, byy 1938, s. 81; Turhan **Esener**, İş Hukuku, Ankara 1973, s.6; **Turan** s.140; **İzveren**, s. 132.

3. *İş Sağlığı ve Güvenliği Hükümlerine Uyulması*: Nizamnamenin 62. maddesine maden mühendisi ocaklarında maden çıkarılma usullerine aykırı bir düzen ve ihmal gördükleri takdirde bu durumu mahalli hükümete bildirmek zorundadırlar³⁶.

4. *İş Kazasını Önleyici Tedbirler Alınması*: 64. maddede mühendisler madenlerde meydana gelen kazaların önlenmesi için kendi sorumlulukları altında tedbirler alacak ve ihtiyaç duyacakları imkanları idareden isteyeceklerdir.

5. *İş Kazalarının İdareye Bildirilmesi ve İşverenin Sorumluluğu*: 65. maddede, vuku bulan kazaların idareye bildirilmesi, idarenin de gerekli görülen alet edevat hayvan ve insan gücünü tedarik etmekle mükellef olduğu ve masrafların ise imtiyaz sahiplerine ödetileceği belirtilmektedir³⁷.

Bir madende kaza tehlikesinden korkuluyorsa, mühendis gereken tedbirleri derhal alacak ve yerel idareyi derhal haberdar edecektir. Kaza olması halinde durum hemen idareye bildirilecektir.

Bundan başka, maden mühendisi, madenin işletilmesinden doğan sakıncaları ile alınmasını gerekli gördüğü tedbirleri madenci ile idareye bildirecektir.

6. *İşyeri Hekimi ve Eczane bulundurma Zorunluluğu*: 66. madde maden mültezimlerinin madenlerde sürekli olarak bir diplomalı uzman bir doktor ile eczane bulundurmak zorunluluğunu düzenlemektedir³⁸. Ancak bunların gerektirdiği masrafların kim tarafından ödeneceği nizamnamede açıkça belirtilmediği için, madenciler bundan yararlanarak bu masrafları işçilere verilen ücretlerden kesmişlerdir³⁹.

36 Güzel/Okur, s. 28; Agaoğlu/ Hüdaioglu, s. 81.

37 Agaoğlu/ Hüdaioglu, s. 82.

38 Tunçomağ, Sosyal Güvenlik, s. 45; İzveren, s. 132.

39 Saymen, Sosyal Sigortalar, s. 1074.

7. *İş Kazasına Uğrayanlara Tazminat Ödenmesi*: 67. madde ise iş kazasına uğrayan işçilere mültezimlerin tazminat ödeyecekleri eğer işveren durumundaki mültezimlerin tedbir almakta kusurları varsa ayrıca beş altından yirmi altına kadar para cezasına mahkum edilecekleri hükme bağlanmıştır⁴⁰. Kanunun önemli hükümlerinden biri de 78. maddede yer almaktadır. Bu maddede yer alan hükme göre, madende vuku bulan bir kaza sonucunda *madenci, yaralanan işçiye ve vefatı halinde ailesine mahkemenin takdir edeceği bir tazminat ödemeye yükümlü tutulmuştur*. Şayet kaza, işin kötü yönetiminden veya teknik bakımdan bulundurulması gereken alet ve edevat (levazım ve teçhizat) yokluğundan ileri gelmiş ise işveren (madenci) 50-100 liraya kadar para cezasına mahkum edildiği gibi, 15-20 altın tutarında daha fazla tazminat ödemesi de hükme bağlanmıştır⁴¹.

Kanun, kazanın gerçekleşmesinde işçinin asli veya müterafik kusuruna dair herhangi bir hüküm ihtiva etmemekte ve madencinin bu gibi hallerde sorumluluğunu hafifletme imkanını öngörmemektedir. Bu itibarla 1906 tarihli değişiklikle nizamnamenin söz konusu 78. maddesinin bir *kusursuz sorumluluk halini düzenlediği* düşünülebilir⁴².

Maadin nizamnamesi ile, özellikle *işçi sağlığı ve iş güvenliği* için önemli sayılabilecek yenilikler getirilerek bunlar *bir hak olarak kabul edilmiştir*⁴³.

Bu hükümler, Dilaver Paşa Nizamnamesine göre çok ileri bir adım teşkil etmektedir. Maadin nizamnamesi, işçi hakları-

40 **Agaoğlu/ Hüdaioğlu**, s. 82; **Tunçomağ**, Sosyal Güvenlik, s. 45.

41 **Güzel/Okur**, s. 28.

42 Faruk **Berker**, Maadin Nizamnamesinin objektif, başka bir deyişle kusursuz sorumluluk ilkesini benimsemiş olduğu sonucuna varmaktadır. **Saymen**, Sosyal Sigortalar, s. 1075.

43 **Gönencan**, s. 32.

nın korunması ve işçi güvenliği bakımından Dilaver Paşa Nizamnamesine göre önemli sayılabilecek yenilikler getirmiştir.

Görüldüğü üzere, genellikle iş güvenliğini ilgilendiren önemli hükümler getiren maadin nizamnamesinin “işverenin iş kazasının oluşmasını önlemek için gerekli önlemleri alarak iş güvenliğini sağlamak zorunda olması”, “madenlerdeki iş kazalarında yaralanan işçiye ve ölümü halinde ailesine işveren tarafından tazminat ödenmesi” ve “madende bir eczane ve hekim bulundurulması” yönündeki hükümleri sosyal güvenlik alanındaki bir aşamayı göstermektedir. Maadin Nizamnamesi ile madenlerdeki zorla çalıştırma sistemine de son verilmiştir. Görülüyor ki bu nizamname maden işçisini az çok koruma gayesini gütmüştür⁴⁴.

E. Mecelle-i Ahkam-ı Adliye ve Sonraki Gelişmeler

19. yüzyılın sonları ile 20. yüzyılın başlarında Osmanlı devleti sosyal bakımdan oldukça kötü bir görünüm içinde idi: Dış ülke fabrika ürünleri rekabetinin güçlü olduğu alanlarda küçük sanatlar sarsılmış, büyük esnaf kitleleri işlerini kaybetmişlerdi. Yurtta birkaç fabrika dışında yeni iş alanları açacak dikkate değer bir modern sanayi kurulmadığı için işini yitirmiş durumdaki esnaf bağımlı olarak çalışma olanağı da bulamıyordu. Loncalar ve bunlarla birlikte yardımlaşma sandıkları ortadan kaybolmuş, esnaf bu örgütlerin kendisine sağladığı güvenliği de tümüyle yitirmişti. Böylece büyük esnaf kitleleri yardıma muhtaç duruma düşmüştü⁴⁵.

1877’de yürürlüğe giren Mecelle’nin hükümlerini anlamak için Kanun’un yapıldığı devirdeki iş ve sosyal hayatı göz önünde bulundurmak gerekir. Bu Kanun ile, esnaf teşkilatında (örgütünde) uygulanan dağınık kurallar yerine genel ilkeler getirilmiş ve işçi-işveren ilişkileri bireyci ve liberal esaslara

44 **Saymen**, İş Hukuku, s. 50

45 **Dilik**, s. 30.

bağlanmışır⁴⁶. Mecelle, iş sözleşmesini (hizmet akdini) icare-i âdemî (adam kirası) olarak tavsif etmiş; işçiyi (eciri) de nefsinin kiraya veren kimse olarak tanımlamıştır (m.413)⁴⁷.

Tanzimat ve bilhassa Mecelle'den itibaren, esnaf teşkilatı ile az çok bir koruma ve disiplin altına alınmış bulunan insan emeği tamamen serbest bırakılmışır. Bu suretle işçiyi artık loncası korumaz olmuş, Mecelle'de de ona yardım edecek bir yapılanma yer almamıştır. Bu suretle işçi, meslektaşlarından soyutlanmış, her türlü sosyal korumadan yoksun kalmış ve sosyal güvenliği bu açıdan sekteye uğramıştır⁴⁸. Böylece iktisadi nedenlerden aslında çökmekte olan esnaf lonca düzeninin yıkılışı hukuksal yönden de tamamlanmışır⁴⁹; ancak 1908 tarihli Anayasa ile de meslek faaliyetlerinin serbestçe yürütülmesi ilkesi kabul edilmiştir.

Bu dönemde Osmanlı devletinde sosyal politika bakımından üzerinde durmaya değer önemli tedbirler alınmamıştır. Ancak asker ve memurlarla, sınırlı bazı işyerlerinde çalışanların belirli risklere karşı korunması amacıyla resmi ve özel bir takım emeklilik ve yardımlaşma sandıkları kurulmuştur⁵⁰.

Bunlardan ilki 1866 yılında kurulmuş olan *Askeri Tekâüt Sandığı*dır⁵¹. Bunu 1881 yılında *sivil memurlar için kurulan Emekli Sandığı* izlemiştir. 1889 tarihli Belediye Kanunu ile bir taraftan *yük taşıyanlara ücret tarifeleri ve asgari ücretlerinin tespiti işi belediyelere verilirken*, diğer taraftan *işçilere sanayi*

46 Ali Fuat **Başgil**, *Türk İşçi Hukukuna Giriş*, Ankara 1936, s. 5; **Saymen**, *İş Hukuku*, s. 47; **Gülmez**, 283; **Tunçomağ/Centel**, s. 17.

47 Bu konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Murat **Şen**, "Cumhuriyet Öncesi Türk Hukukunda Hizmet Akdine Genel Bakış", AÜEHFD, C. IV, S. 1-2, Erzincan 2000.

48 **Saymen**, *Sosyal Sigortalar*, s. 1075-1076.

49 **Dilik**, s. 30.

50 **Dilik**, s. 31-32.

51 **Talas**, *Sosyal Ekonomi*, s. 591; **Güzel/Okur**, s. 29.

odası azalıklarına seçilme hakkı tanınmıştır. Sonra, 1890 tarihli *Seyrisefain Tekâüt Sandığı*, 1909 tarihli *Askeri ve Mülki Sandıklar* oluşturulmuştur. 1908 tarihli Kanuni Esasi'nin kabulü ile *bir mesleğin serbestçe icrası prensibi* tedvin edilmiştir. Bununla beraber güdülen amaç, mesleği teşkilatlandırmak ve loncaları ihya etmek değil, aynı meslek alanında çalışan işçileri bir araya toplayıp bunların bir teşkilata bağlanmasıdır ama bunda başarılı olunduğunu söylemek pek mümkün değildir. Bu devirde bir takım sendikalar kurulmuş ve 1908'de birçok grevler yapılmış olmakla birlikte, işçiler haklarını korumada pek başarı sağlayamamışlardır.

16 Nisan 1909 (1325) tarihli "*Tersane-i Amiriye'ye mensup işçi vesairenin Tekâüdiyesi Hakkında Nizamname*" yayımlanarak Tersane-i Amiriyeye mensup işçi ve diğer çalışanların emeklilikleri hakkında düzenleme yapılmıştır⁵². Buna göre, tersane işçilerine *emeklilik aylığı bağlanması* bu hakkın verilmesinde ya bilfiil kırk yıl çalışmış olması yahut maluliyete duçar kalınması esasları tespit edilmiştir. Nizamnamenin 17. maddesindeki bu hükme göre tekaüt (emekli) maaşları ikiye ayrılır: 1- *İşçinin hizmet senelerine karşılık emekli maaşı*, 2- *Maluliyete göre emekli maaşı*. *Hizmete karşılık emekli maaşına hak kazanabilmek için, azami kırk sene çalışmış olmak aranmaktadır (müstahdeminin en çok maaşa nailiyetleri tarihinden itibaren hattı azami olarak 40 sene hizmeti geçmesi lazımdır)*. Böylelikle bir işçi tekaüt sandığı (*Tersanei Amirenin işçi ve memurları için emeklilik ve malullük sandığı*) oluşturulmuş olmaktadır. Bu sandığın yönetim kurulu bahriye nazırı tarafından tayin edilecek bahriye nezareti muhasebecisiyle veznedarından oluşmaktadır. *Maluliyet karşılığı emeklilik ise iki derece üzerindedir. Birinci derece maluliyet, iki el veya ayak, yahut bir el veya bir ayak kesilmek veya tamamen çalışamayacak hale gelmiş olmak, tamamen kör olmak, hareket etmeye gücü*

52 Saymen, İş Hukuku, s.50.

yetmeyip başkasının yardımına muhtaç kalmak durumlarından biri ile malul olmak, kötürüm veya deli olmak halleridir. İkinci derecede maluliyet ise, bu hallerden birinin bulunmasına rağmen başkasının yardımına muhtaç olmayı istilzam etmeyecek derecede bir arızaya maruz kalmaktır. 28. maddesine göre, bir işçi emeklilik süresini tamamlamış olup aynı zamanda maluliyet halinde bulunuyorsa, elde edeceği maaşlardan yüksek olanına hak kazanabilirdi⁵³.

Bu devirde bir takım sendikalar kurulmuş ve 1908’de birçok grevler yapılmış olmakla birlikte, işçiler haklarını korumada pek başarı sağlayamamışlardır. Kaldı ki devletin tutumu işçi hareketlerini destekleme yerine, engelleme yolunda olmuştur.

1909 tarihli *İstanbul Hamalları Talimatnamesi* ile hamalların alacakları ücretlerin korunması, *hastalanan hamalların tedavilerinin yapılması* ve kendilerine bir cemiyet kurma hakkının tanınması gibi hükümler getirilmiştir.

Ağır çalışma şartlarının tepkisiyle meşrutiyetçi hareketten yararlanılarak ilan edilen ve birbirini izleyen otuza yakın grev üzerine⁵⁴ 1909 (1325) yılında “*Tatil-i Eşgal Kanunu*” çıkarılmış, kamu hizmeti gören kuruluşlarda sendikalar kapatılmış ve yenilerinin kuruluşu yasaklanmıştır. Oysa ki o devirde işçilerin çoğunluğu kamu hizmeti gören kesimlerde çalışmakta ve işçi hareketleri bunlardan gelmekteydi⁵⁵. Bu Kanun, hükümetten imtiyaz ve ruhsat alarak kurulan ve genel hizmetlerle ilgili faaliyetlerde bulunan müesseselerde sendika kurulmasını yasak etmiş ve yürürlükteki çalışma şartları yüzünden işçi ve işveren arasında çıkan uyuşmazlıkların seçilen temsilciler aracılığıyla çözümlenmesine ilişkin *uzlaştırma esaslarına* yer vermiştir.

53 **Agaoğlu/ Hüdaioglu**, s. 83.

54 **Erişçi**, s. 8-9.

55 Orhan **Tuna**, Türk Sendikacılığının Başlıca Meseleleri ve Son Gelişmeler, İktisat Fakültesi Mecmuası, 24. cilt, Nisan-Eylül 1965, S. 3-4, s. 3 vd.

Uzlaştırma sonuna kadar da işçilere işi bıraktırmak yasak edilmiştir. Bu Kanun ile iş ihtilaflarından doğan uyuşmazlıkların uzlaşma yolu ile çözümlenmesine dair hükümler getirilmiştir. Uzlaştırma sonucuna kadar tatil-i eşgal (yani işin terki) yasaktır⁵⁶.

16 Nisan 1910 (1326) tarihli bir nizamname ile *Hicaz Demiryolu Memur ve Müstahdemlerine hastalık, kaza halleri için özel bir yardım sandığı* kurulmuştur. Bununla, hastalık, kaza gibi hallerde yapılacak yardım dereceleri tespit ve şekle bağlanmıştır⁵⁷.

İşçiyi koruyucu mevzuat açısından da bir takım gelişmeler olmuştur. Bunlar arasında 26 Şubat 1910 tarihinde, işçiler lehine *taavvün sandıkları* kurulması, *yardım ve tasarruf sandıkları ihdası* ve bunların geliştirilmesi sayılabilir⁵⁸. 1912 tarihli Esnaf Cemiyetleri Hakkında Talimatname de esnaflardan *maddi sıkıntıya uğrayan ve malul kalanlara yardım* ve azalar arasında çıkacak ihtilafların halinde hakem yolu ile hal esasları vaz edilmiştir.

1917 tarihli *Şirketi Hayriye Tekâüt Sandıkları* daha çok memurların emeklilik durumlarını ilgilendiren düzenlemelerdendir⁵⁹.

1920 tarihli *İstanbul Mavna ve Kayıkçılara Ait Nizamname* ile 17 yaşından aşağı çocukların bu gibi işlerde çalıştırılmamaları öngörülmüştür.

Ülkede sanayi alanında 1913 yılında 16.975 ve 1915 yılında 14.060 kişinin çalıştığı saptanmıştır. Uzun savaş yılları boyunca işçilerin askere gitmesi nedeniyle işletmelerde çalışan işçile-

56 **Saymen**, İş Hukuku, s. 51.

57 **Güzel/Okur**, s. 29.

58 **Saymen**, Sosyal Sigortalar, s. 1076.

59 Turan **Yazgan**, Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi, İstanbul 1969, s. 13; **Talas**, Sosyal Ekonomi, s. 591-592; **Dilic**, s. 32; **Güzel/Okur**, s. 29.

rin büyük bir kısmı da düz (vasıfsız) işçilerden oluşmuştur. Ayrıca bu dönemde kadın işçilerin de yaygın olarak çalıştırıldıkları görülmektedir. 1913 ile 1915 yılları arasındaki ücret artışları ise beklendiği gibi yüksek değildir. Kesimler ve alt gruplara bakıldığında en düşük ücretin dokuma sanayinde olduğu görülmektedir. Bu iş kolunda kadın işçi çalıştırılmasının yaygın olması ücretlerin düşük kalmasının nedenleri arasında yer alır. Bu koşullar, Osmanlı Devleti'nde işçi sağlığı ve iş güvenliği yönünden kapsamlı çalışmalar yapılmasına engellemiş ve olumlu gelişmeler sağlanamamış, iz bırakacak belgeler ortaya konulamamıştır⁶⁰.

Görülüyor ki, yer yer sanayide çalışan işçileri korumak amacıyla *uygulama sahası dar, karşıladıkları tehlikeler (rizikolar) sınırlı, sağladığı çıkarlar ise yetersiz* bir takım kanun ve nizamnameler çıkarılmıştır. Sosyal güvenliğin gerçek anlamda gelişmesi Cumhuriyetin ilanından sonraki yıllarda görülmüştür.

Osmanlı Devleti, son yıllarında bölgesel ihtiyaçlara göre bir takım tedbirler almış ve bu yolda yaptığı düzenlemelerle (mevzuatla) bugünkü çalışma ve sosyal güvenlik düzenimizde de geçerli olan bazı münferit temel prensipler koymuştur. Ancak bütün ülkeyi kapsayan bir sosyal güvenlik ve çalışma düzeni söz konusu değildir⁶¹. O dönemde *sosyal yardımlara ilişkin bu mevzuat tedbirleri dışında başka tedbirlere pek rastlanmaz. Yalnız memur ve subaylarla kamu kesiminde çalışanların özellikle yaşlılık ve hastalık durumlarında korunmalarını öngören bazı sandıklar kurulmuştur.*

60 Gürbüz **Yılmaz**, "İşçi Sağlığı ve İş Güvenliğinin Tarihi Gelişimi", http://www.isguvenligi.net/yazi.php?yazi_id=34, erişim: 22.03.2007.

61 **İzveren**, s. 134.

II. TBMM Hükümeti Döneminde Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler

A. Genel Olarak

Yeni Türk Devleti sosyal sorunlara önem vermiş olmakla birlikte, bu devrede de sosyal sigortaların kuruluşuna kadar sosyal güvenlik bakımından alınan tedbirler sınırlı kalmıştır⁶².

Aile kurumunun sosyal güvenlikte önemi azalmamıştır. Özellikle tarım kesiminde aile, kişinin sosyal bakımdan güvenliğinin tek dayanağı olmaya devam etmiştir. Bu kesimde sosyal güvenlikle ilgili hiçbir tedbir alınmamıştır. Tarım dışı kesimlerde de aile, sosyal tehlikelere karşı kişinin güvenliğini aradığı yer olarak önemli rol oynamaya devam etmiştir. Bu alanlarda aile doğal olarak daha az güvenlik sağlayabilmesi ve bu bakımdan gerçek bir sosyal güvenlik düzenine duyulan gereksinimin yüksek olduğundan ötürü ve nihayet diğer ülkelerdeki gelişmelerin de etkisi ile sosyal güvenlikle ilgili bir takım tedbirler alınmıştır. Sosyal yardımlar alanında da önemli değişiklikler olmamıştır. Yalnız zekat, fitre ve diğer sadaka şekillerindeki dinsel yardımlar devam etmekle birlikte zamanla eski anlamlarını yitirmişlerdir⁶³.

Burada konumuz açısından önem taşıyan ve sosyal sigortaların kuruluşunu hazırlayan sosyal güvenlikle ilgili kanun ve tedbirlere yer verilecektir.

B. TBMM Hükümeti Döneminde Çıkarılan Önemli Kanunlar

Cumhuriyetin ilanından önceki Türkiye Büyük Millet Meclisi hükümeti döneminde (1920-1923) daha Kurtuluş Savaşı devam ederken kalabalık bir işçi kitlesinin çok ağır çalışma koşulları içinde bulunduğu Zonguldak ve Ereğli kömür bölge-

62 Dilik, s. 32.

63 Dilik, s. 32-33.

sindeki durum devlet tarafından ele alınmış ve uygulanmak üzere arka arkaya iki kanun çıkarılmıştır.

1. 28 Nisan 1921 tarih ve 114 sayılı “Zonguldak ve Ereğli Havza-i Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafi-i Umumiyesine Olarak Furuhtuna dair Kanun”

TBBM tarafından 28 Nisan 1921 tarihinde 114 sayılı *Zonguldak ve Ereğli Havza-i Fahmiyesinde (Kömür Bölgesinde) Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafi-i Umumiyesine Olarak Furuhtuna (Satışına) dair Kanun* çıkarılmıştır. Bu Kanun’la, Zonguldak ve Ereğli kömür bölgesinde üretim sırasında ortaya çıkan ve işletmece terk edilmiş kömür tozlarının açık artırma yoluyla satılarak elde edilen paraların işçiler lehine kullanılması sağlanmış ve böylece basit bir ilk yardım adımı atılmıştır⁶⁴.

Sözü edilen Kanun, işçi yararına olarak TBMM’nin çıkardığı ilk kanundur. Buna göre kömür istihsalinden meydana gelen tozlar hükümet ve işçi mümessillerinden oluşan bir heyet tarafından müzayede ile satılacak ve elde edilen bedel ameleinin umumi menfaatlerine tahsis edilmek üzere Ziraat Bankasına Tevdii olunacaktır.

Kanunun asıl amacı bir geçiş döneminde bulunan Türkiye’nin maddi sıkıntılar içinde bulunan ve düşük ücretlerde çalıştırılan işçilerine ek bir kaynak temin edilmesi olduğu, TBMM’nin 15.02.1952 tarih ve 1774 sayılı tefsir kararında da belirtilmiştir.

64 Güzel/Okur, s. 29; Talas, Sosyal Ekonomi, s. 592; Dilik, s. 33-34.

2. 10 Eylül 1921 tarih ve 151 sayılı “Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun”

a. Genel Olarak

114 sayılı kanundan hemen sonra Ereğli kömür bölgesi maden işçileri hakkında uygulanmak üzere 10.09.1921 tarih ve 151 sayılı “Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun” çıkarılmıştır⁶⁵.

15 maddeden müteşekkil bu kanun, *çalışma hürriyeti, günlük mesai, fazla mesai, asgari ücret, sosyal güvenlik, iş teftişi ve cezai müeyyideler konusunda* önemli hükümler getirmiştir.

Kanun, Ereğli kömür bölgesinde *işçi-işveren ilişkilerini düzenlemiş ve işçileri koruyucu hükümlerle ve sağlık sorunlarını hüküm altına almıştır.*

b. Kanun’la Getirilen Önemli Hükümler

Kanunda işçiyi koruyan başlıca esaslar şunlardır:

1. *Zorla Çalıştırmanın Yasak Olması ve 18 Yaşından Küçük Olanların Maden Ocaklarında Çalışmasının Yasaklanması:* Kanun’un 2. maddesinde “*Maden işlerinde amelenin cebren istihdamı ve angarye suretiyle her hangi bir işe sevki ve maden ocakları dahilinde on sekiz yaşından dün olanların istihdamı memnudur*” denilerek zorla çalıştırma yasaklanmış ve 18 yaşından küçüklerin madenlerde çalışması men edilmiştir⁶⁶.

2. *Çalışma Süresinin Günlük 8 Saat ve Fazla Çalışma Ücretinin de Yüzde Yüz Zamlı Olması:* Kanun’un 8. maddesinde “*Mesai-i yevmiye aleliltak sekiz saattir. Bu müddetten fazla çalışmağa hiç bir işçi icbar edilemez. Saati mesai haricinde tarafeynin rıza ve muvafakatiyle iki kat ücrete tabidir. Tahtez-zemin mesafede nüzul ve suut için geçen müddet sekiz saate*

65 <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1060.html>, erişim: 22.03.2007; **Tunçomağ**, Sosyal Güvenlik, s. 46-47.

66 **Saymen**, Sosyal Sigortalar, s. 1078; **Gülmez**, 272 vd.

dahildir” denilerek, çalışma süresinin günlük 8 saat olduğu hüküm altına alınmıştır⁶⁷. Buna göre, azami çalışma süresi 8 saattir; bundan fazla çalışma ancak tarafların muvafakati ile ve iki kat ücretle mümkündür. Aynı zamanda yer altına inme ve çıkma esnasında geçen zamanlar da 8 saatlik çalışma süresinden sayılır.

3. *Asgari Ücret Ödenmesi*: Kanun’un 11. maddesinde “*Maden ocaklarında çalışan amelenin haddi asgari ücreti ocak amil ve mültezimleriyle amele birliği ve İktisat Vekaleti tarafından müntahap üç zat marifetiyle tayin olunur.*” denilmek suretiyle işçiye asgari bir ücret verilmesi hüküm altına alınmış; asgari ücretlerin tespiti için, işçi-işveren-devlet temsilcilerinden oluşan üçlü komisyonlar oluşturulması hüküm altına alınmıştır.

4. *Yardımlaşma Sandıkları Kurulması*: Bu Kanun’un 4. maddesi, Ereğli bölgesinde çalışan maden işçileri için *ihtiyat ve teavün sandıkları kurulmasını öngörmüş* ve bunlarda sermayenin nasıl teşekkül edeceğini göstermiştir. *Bu madde ile sosyal sigortaların iki ana esası saptanmıştır*. Bunlardan biri, *ihtiyat ve teavün sandıkları fonlarının işçi ve işverenlerden alınan aidatlar (işçi ücretlerinin asgari %1 i patronlar tarafından verilecektir) ile meydana gelmesi*; diğeri ise, o bölgedeki *bütün işçilerin zorunlu olarak sigortalı sayılmalarıdır*⁶⁸.

Sandıkların finansman kaynaklarını esas olarak işçi ve işverenlerin, ücret üzerinden *eşit oranda ödeyecekleri primler* oluşturmaktadır⁶⁹. Bu sandıkların ayrıca bağışlar, işçilerden kesilen ceza ve gündelikler, maden şartnamesi gereğince bazı maden-

67 Güzel/Okur, s. 29; Gülmez, s. 272 vd.

68 Tunçomağ, Sosyal Sigortalar, 2.B., s. 46-47.

69 Güzel/Okur, s. 29-30.

cilerin işçi payı olarak hükümete ödemeleri gerekli paralar gibi ek finansman kaynakları da vardır⁷⁰.

Şüphesiz ki bu ihtiyat ve teavün sandıklarının kurulması, bir başlangıç olarak Sosyal Sigortalara doğru önemli bir adımdır⁷¹. Bu hükme dayanarak 1923 yılında İktisat Bakanlığı tarafından “Amele Birliği ve İhtiyat ve Teavün Sandıkları Talimatnamesi-1339” adıyla bir yönetmelik hazırlanmış ve bu yönetmelik 22.07.1923 tarih ve 2608 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla onaylanmıştır. Söz konusu yönetmelikle, sandıkların ve bunları bir araya getiren Amele Birliğinin çalışmaları düzenlenmiştir⁷². Başka bir anlatımla, bu kanun ile “İhtiyat ve Teavün Sandıkları” kurulmuş ve bu sandıklar çıkarılan yönetmelikle “Amele Birliği” adı altında birleştirilmiştir⁷³. Yönetmelik, her madende böyle bir sandık kurulmasını ve bunların tümünün amele birliği olarak isimlendirileceğini belirtmiştir⁷⁴.

Söz konusu yönetmeliğe göre sandıkların görevleri şunlardır: a) Sandık üyesi işçilere iş kazası ve hastalık hallerinde yardımlarda bulunmak, b) Üyelerin fakir ve muhtaç ailelerine yardım etmek, c) Üyelere ödeme güçleri oranında ve kefaletle ödünç para vermek, d) Sandık üyesi işçi, memur ve müstahdemlerin kuracakları mesken kooperatiflerine ipotek karşılığında ve sandık mevcudunun yüzde ellisini geçmemek üzere borç para vermek, e) İşçilerden ve ailelerinden eceli ile ölenlerin cenaze masraflarını karşılamak.

5. İşyeri Hekimi Bulundurulması veya Ücretsiz Tedavi: Hasta ve kazazede maden işçilerinin ücretsiz tedavisi kararlaştırılmış; kömür işçilerinin bir yandan çalışma koşulları, bir

70 Dilik, s. 35.

71 Talas, Sosyal Ekonomi, s. 593.

72 Talas, Sosyal Ekonomi, s. 593.

73 Dilik, s. 34-35.

74 Tunçomağ, Sosyal Sigortalar, s. 47; Saymen, Sosyal Sigortalar, s. 1080.

yandan da bazı risklere karşı yardıma ulaşmaları bir ölçüde sağlanmıştır⁷⁵. Kanun'un 6. maddesindeki "*Bilumum madenciler hasta ve kazazede olan ameleyi meccanen tedavi etmeğe ve bunu teminen maden civarında hastane, eczane ve şahadetnameli etibba bulundurmağa mecburdurlar. Bunların tayini mahal ve adedi ile muhtelif madencilerin arasında masarifin veçhi tevzi ve itasına dair ayrıca bir nizamname tanzim olunacaktır*" şeklindeki hüküm, hastalık ve iş kazası hallerinde işçilerin ücretsiz olarak bakım ve tedavileri için işverenlerin madenlerde doktor bulundurmasını ve münasip yerlerde hastane açılmasını zorunlu görmüştür⁷⁶.

6. *İş Kazasından Dolayı Tazminat Ödenmesi*: İşverenler, kazaya uğrayan işçilere kaza ölümle sonuçlanmış ise, işçinin hak sahiplerine mahkemece saptanacak bir tazminat ödemek zorundadırlar. Kanun'un bu hususu düzenleyen 7. maddesi hükmü şu şekildedir: "*Havzai Fahmiyede sayü amelden dolayı kazazede olanlarla vefat edenlerin varisleri veya amele müfettişliği veyahut İktisat Vekaleti tarafından tazminat davası ikame olunur. İşbu tazminat davası miktarı kaç kuruştan ibaret olursa olsun Sulh Hakimleri hakkındaki kanuna tevfikân sulh mahkemelerince kabili temyiz olmak üzere rüyet olunur. Tazminat miktarı tarafeynden alelusul müntehap erbabı vukuftan teşekkül edecek heyetin vereceği rapora istinat eder.*"

(*Ek fıkra: 05/06/1930 - 1687/1 md.*) A - Mahkeme bu maddenin tatbikında, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun 3 üncü maddesine göre, aralarında irtibat mevcut sayılan suçların davalarını birleştirmeksizin tetkik ile hükme rapteder.

(*Ek fıkra: 05/06/1930 - 1687/1 md.*) B - İşten ve matlubattan mütevellit davalarda, havzai fahmiye idaresi müşavir avukatı, amele birliğinde kayıtlı cüzdanlı amelenin kanuni mümes-

75 Talas, İşçi Sigortaları, s. 73-81.

76 Bunların nerelerde bulunacağı, kaç tane olacağı bir tüzükle belirlenmiştir. Bkz. Saymen, Sosyal Sigortalar, s. 1079.

sili olarak, vekaletname ibrazına hacet kalmaksızın mahkemede ameleyi temsil eder.”

7. *İşçilere Lojman ve Hamam Gibi Sosyal Tesisler Yapma Zorunluluğu*: Kanun’un 1. maddesinde “Maden ocaklarında müstahdem amelenin beytutetleri ve temini istirahatleri için her ocak civarında İktisat Vekaletince tanzim edilen numunelere tevfikane amele koşullarıyla hamam inşasına ocak amilleri mecburdur” denilmek suretiyle, işverenlere işçiler için işçi evleri (işçi koşulları) ve hamam açması zorunluluğu getirilmiştir. 13. maddesiyle de, “Maden ocağı amilleri bir mesçit ve genç ameleye gece dersleri vermek üzere bir mektep yapmağa ve muallim tutmağa mecburdurlar” diyerek mesçit yaptırma yükümlülüğü ile genç işçilere gece dersleri vermek üzere okul açmak ve öğretmek zorunluluğu öngörülmüştür⁷⁷. Bunun yanı sıra işçi eğitimi konularında emek yararına hükümler vaz edilmiştir⁷⁸.

7. *İşçilerin Hayat ve Sağlık Durumlarına İlişkin Hükümlerin Yerine Getirilmemesi Halinde Ruhsatnamelerin Feshi*: Kanun’un 9. maddesinde “Amelenin ahvali sıhhiye ve hayatiyeleleriyle hukuku umumiyelerine mütaallik işbu mevadı ifa etmeyen madenci ve mültezimlerin ruhsatname, şartname ve imtiyazları fesholunur.”

c. Amele Birliğinin Görevleri ve Sağladığı Yardımlar

Kanun’la, bir işçi birliğinin kurulması (Amele Birliği) ve bu birliğin tüzel kişiliğe sahip olması hüküm altına alınmış; işçilere yardım etmek için “ihtiyat ve teavün sandıkları” kurulması esası kabul edilmiştir.

Yardımlaşma sandıklarının birliği olan *Amele Birliğinin görevleri* de söz konusu yönetmelikle saptanmıştır. Bunlar: a) Hastahanelerin ve dispanserlerin nerelerde kurulacaklarını sap-

77 **Saymen**, Sosyal Sigortalar, s. 1078.

78 **Dilik**, s. 34.

tamak ve bunları gözetim altında bulundurmak, b) Sağlık personelinin atamak, c) İhtiyaç halinde sandıklara avans vermek, d) Ocakların grizu ve toz açısından sınıflandırılması sözleşmelerinde düşüncelerini bildirmektir⁷⁹.

Bu görevlerle donatılmış olan *Amele Birliğinin bugün sağlamakta olduğu yardım ve menfaatler* şu şekilde özetlenebilir: a) *İşçilere genel hastalık hallerinde gelir sağlamak*, b) işçinin veya aileden birinin ölümü halinde *cenaze yardımı yapmak*, c) üyelere *borç para vermek*, d) fakir işçi çocuklarına *yardımlarda bulunmak*, e) işverenlerin işçiler için kurduğu sağlık kurumlarından aile fertlerinin de yararlanmaları için masraflara 1/5 oranında katılmak, f) *belirli çalışma süresinden sonra işçiye veya işçinin hak sahiplerine toptan ödemede bulunmak*⁸⁰.

Amele Birliğinin karşıladığı risklerin kapsamı sosyal sigortaların kuruluşundan sonra gittikçe daraltılmıştır.

*Bu kanun sosyal sigortaların kuruluşundan sonra zamanla önemini yitirmiştir. Çünkü bu yasanın kapsamına giren risklerden hastalık dışında kalanlar artık sosyal sigortalarca karşılanmaya başlamıştır. Gerçekten 506 sayılı Kanun'un geçici 16. maddesine göre 151 sayılı Kanun'un uygulandığı yerlerde hastalık sigortası hükümleri Bakanlar Kurulunun saptayacağı tarihten itibaren uygulanacaktır*⁸¹. Bakanlar Kurulu 15.10.1975 tarihinde 506 sayılı Kanun'un hastalık sigortasına ilişkin hükümlerinin Ereğli Kömür Bölgesinde de uygulanacağını kararlaştırmıştır. Bu tarihten sonra ise, Amele Birliği, Ereğli kömür

79 **Talas**, Sosyal Ekonomi, s. 593-594.

80 **Dilik**, s. 35; **Talas**, Sosyal Ekonomi, s. 594.

81 "Hastalık sigortasının Ereğli Kömür Havzasında uygulanması: Geçici Madde 16 – Bu kanunun hastalık sigortası ile ilgili hükümleri, Havzai Fahmiye Maden Amelesinin Hukukuna Müttaallik 151 sayılı Kanunun uygulandığı yerler için, Bakanlar Kurulu kararı ile belli edilecek tarihten başlanarak uygulanır."

işçilerine ek haklar sağlayan bir kurum olarak varlığını sürdürmektedir⁸².

d. Amele Birliği İle Sosyal Sigortalar Arasındaki Benzerlikler

Amele Birliği ile sosyal sigortalar arasında yakın bir benzerlik vardır. Her şeyden önce Amele Birliği sosyal sigortalar gibi zorunluluk ilkesine dayanmaktadır. Amele Birliğince sağlanan menfaatler bazı istisnalar dışında sosyal sigortalarda olduğu gibi işçiler için bir hak teşkil etmektedir. Birliğin finansmanı sosyal sigortalarda olduğu gibi asıl olarak işçi ve işverenden düzenli biçimde alınan primlerle sağlanmaktadır. Bu nedenlerle, 151 sayılı Kanun 1921'de, Türkiye'de ilk küçük kapsamlı sosyal sigortayı kurmuştur; yani amele birliği ile sınırlı ve ilkel şekilde de olsa Türkiye'de sosyal sigortaların ilk uygulaması sağlanmıştır⁸³.

Söz konusu Kanun, uygulama alanı ve işçilere tanıdığı haklar yönünden, sınırlı da olsa, dönemin koşullarına göre sosyal politika açısından önemli bir adımın başlangıcı olmuştur. Sadece bireysel iş ilişkileri konusunda değil, sosyal sigortalarla ilgili bazı önemli kurallara da yer vermiştir⁸⁴. Bu nedenle, yasa, "İlk Mahdut Porteli İş Kanunumuz" biçiminde nitelendirilmiştir⁸⁵.

SONUÇ

Tanzimat Dönemi ile TBMM Hükümeti Dönemindeki Sosyal Güvenlik Hukuku alanındaki gelişmeleri ele alan çalışmamızın sonuna gelmiş bulunuyoruz.

82 **Güzel/Okur**, s. 30.

83 **Tunçomağ**, Sosyal Sigortalar, s. 47; **Talas**, İşçi Sigortaları, s. 75; **S. Aksoy**, Türkiye'de Sosyal Güvenlik, Ankara 1960, s. 10-11; **Yazgan**, s.16; **Güzel/Okur**, s. 30.

84 **Saymen**, Sosyal Sigortalar, s. 1078.

85 **Talas**, İşçi Sigortaları, s. 74; **Güzel/Okur**, s. 29.

Görüldüğü üzere, Osmanlı Devlet yapısı içinde bugünkü anlamda sistemleşmemiş dahi olsa kurumsal nitelikte sosyal güvenlik uygulamaları vardır. Osmanlı Devleti'nin sosyal güvenlik sisteminin örneklerini döneminin şartlarına göre değerlendirmek ve sosyal hayatının düzenlenmesi içinde anlamak gerekir. Dönemi açısından değerlendirildiğinde, klasik sistemdeki sosyal güvenlik yöntemleri dışında, gelişmelere paralel olarak bir takım risklerin de güvence kapsamına alındığı görülmektedir.

Tanzimat döneminde işçilerle ilgili ilk özel tedbirler, Ereğli kömür bölgesi ile sınırlı olmak üzere ve esasen kömür üretimini arttırmak amacıyla çıkarılan 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi ile başlamıştır. Söz konusu Nizamname ile, işyeri hekimi bulundurulması öngörülmüş, işçi sağlığına ilişkin olarak bir hüküm getirilmiştir. Bunun akabinde çıkarılan 1869 tarihli Maadin Nizamnamesi ile işçilere bir takım haklar tanınmıştır. Buna göre işçilerin dinlenme ve tatil zamanları, çalışma saatleri, ücret miktarları ve ücretlerin ödeme biçimi, barınma ve iş kazalarına karşı koruyucu önlemler, madenlerde bir doktor ve ilaç bulundurulması, kaza halinde durumun derhal o yerdeki memura ya da maden mühendisine bildirilmesi, iş kazasına uğrayan işçilere ve ölümleri halinde ailelerine mahkemece kararlaştırılacak bir tazminat ve yardım parası verilmesi şeklindeki hükümler, sosyal hayatı düzenleyen ilk belgeler ve çalışmalar olması bakımından önemlidir.

Aynı şekilde, 1866 tarihli Askeri Tekaüt Sandığı ve 1881 tarihli Sivil Memurlar Emekli Sandığı gibi sandıklar, asker ve memurlarla sınırlı olmak üzere bazı işyerlerinde çalışanların özellikle yaşlılık ve hastalık durumlarında korunmalarını öngören resmi ve özel nitelikli emeklilik sandıkları olup, kurulduğu dönem itibarıyla önemli bir aşamayı gösterir. Yine, 1909 tarihli Nizamname ile 1910 tarihli Hicaz Demiryolu Memur ve Müstahdemlerine Yardım Nizamnamesi daha çok işçilerin çalışma

şartları ve kısmen de kaza, hastalık, yaşlılık gibi risklere karşı öngördüğü yardımlarla dikkat çekmektedir.

İlk TBMM hükümeti döneminde ise, Cumhuriyetin ilanına kadar (1920-1923), Zonguldak ve Ereğli kömür bölgesinde üretim esnasında ortaya çıkan kömür tozlarının açık arttırma yoluyla satılarak işçiler yararına kullanılmasına dair 1921 tarih ve 114 sayılı Zonguldak ve Ereğli Havza-i Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafii Umumiyesine Olarak Furuhtuna Dair Kanun ile işçilerin ve işverenlerin zorunlu katılımıyla ihtiyat ve tevaün sandıkları kurulması öngörülmüştür. 1921 tarih ve 151 sayılı Ereğli Havzai Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun ile de işverenlerin belirli hallerde işçilere zorunlu sağlık yardımı yapması hüküm altına alınmıştır. Bu sandıklar daha sonra Amele Birliği adı altında birleştirilmiştir. Günümüz açısından çok yetersiz de olsa, sözü edilen Kanunlar, Türkiye'de ilk sosyal güvenlik belgeleri olmaları yönünden dikkat çekicidir.