

**TÜRKİYE'DE ÇALIŞMA HAYATININ ÖRGÜTLENMESİ:
ÇALIŞMA BAKANLIĞININ KURULUŞU VE
FAALİYETLERİ (1945-1983)**

Duygu Yılmaz

Bu kitabın yayın hakkı SİYASAL KİTABEVİ'ne aittir. Yayınevinin ve yayıncısının yazılı izni alınmaksızın kısmen veya tamamen alıntı yapılamaz, hiçbir şekilde kopyalanamaz, çoğaltılamaz ve yayınlanamaz.

**Türkiye'de Çalışma Hayatının Örgütlenmesi:
Çalışma Bakanlığının Kuruluşu ve Faaliyetleri (1045-1983)**

Yazar: Duygu Yılmaz

Editör: Ertan Akkaş

Kapak ve Sayfa Düzeni: Buse Dilara Dirim

©Siyasal Kitabevi Tüm Hakları Saklıdır.

2022 Eylül, Ankara

ISBN No: 978-625-7424-62-2

Siyasal Kitabevi-Ünal Sevindik

Yayıncı Sertifika No: 14016

Şehit Adem Yavuz Sok. Hitit Apt. 14/1

Kızılay-Ankara

Tel: 0(312) 419 97 81 pbx

Faks: 0(312) 419 16 11

Baskı:

Sonçağ Yayıncılık Matbaacılık Reklam San Tic. Ltd. Şti.

Sertifika No: 47865

İstanbul Cad. İstanbul Çarşısı 48/48

Tel: 0(312) 341 36 67

Dağıtım:

Siyasal Kitabevi

Şehit Adem Yavuz Sok. Hitit Apt. 14/1

Kızılay/Ankara

Tel: 0(312) 419 97 81 pbx

Faks: 0(312) 419 16 11

e-posta: info@siyasalkitap.com

<http://www.siyasalkitap.com>

Melek Annem Nilgün YILMAZ'a ithafen...

ÖNSÖZ

II. Dünya Savaşı ve sonrasında; ulusların ekonomik, toplumsal, siyasal bağlamda gelecekteki yerini belirleyen olaylar meydana gelmiştir. İstihdam olanakları yaratmak, işgücüne eğitimle nitelik ve disiplin kazandırmak, emeği ve sermayeyi ortak menfaatler çevresinde buluşturmak, çalışanın yaşam standartlarını yükseltecek ücret politikaları belirlemek, iş güvenliği ve işçi sağlığı için koruyucu önlemler almak, çalışanlara örgütlenme hakkı tanımak ve son iki yüzyılın belki de gelecek yüzyılların en büyük sosyal hastalıklarından biri işsizlik meselesine çözüm bulabilmek çalışma organizasyonlarına duyulan ihtiyacı açıkça ortaya koymuştur.

Türkiye’de bir ihtiyacın karşılığı olarak 1945 yılında kurulan Çalışma Bakanlığının temel felsefesi, işçilerin çalışma hayatındaki hak ve hürriyetlerini sağlayabilmektir. Bu felsefenin geniş kısmının, gelişmiş Avrupa ülkelerinden alınan model çerçevesinde oluşturulmasına rağmen ön planda milli menfaatler yer almıştır. Dolayısıyla kuruluş felsefesinin emek ve sermayenin uyumlu işbirliğine dayanan niteliği Türkiye’nin milli, ekonomik ve sosyal bünyesinden beslenmiştir.

Türk çalışma hayatının örgütlenme sürecinde, Çalışma Bakanlığı kadar Bakanlık bünyesinden kurulan İşçi Sigortaları İdaresi ve İş ve İşçi Bulma Kurumu da önemli halkalardır. Bu halkalar, Bakanlığın çalışma hayatındaki arabulucu rolünü, sosyal güvenlik ve yardım politikaları temelinde güçlendirmiştir. Kurumsal anlamda yaşanan bu olumlu gelişmelere rağmen çalışanların örgütlenme hakları, işçi ve işveren ilişkilerinin uyumlu motifi; toplu iş sözleşmeleri ve işçi hareketlerinin doğup gelişebilme süreci sancılıdır.

Çalışma Bakanlığının kuruluşuyla başlayan örgütlenmiş Türk çalışma hayatı, uluslararası alanda nihai statüsünü, 1945 yılında Uluslararası Çalışma Örgütüne (ILO) üyelikle kazanmıştır. ILO’ya üyelik, çalışma şartlarının iyileştirilmesi ve sosyal kalkınmanın sağlanabilmesi adına Çalışma Bakanlığını fonksiyonel olarak daha aktif konuma getirmiştir. Bakanlık, 1945-1983 yılları arasında birçok ILO sözleşmesini onaylayarak Türk çalışma hayatına daha modern bir form kazandırmıştır. Dolayısıyla 1945 yılı, Türkiye’nin hem ulusal hem uluslararası alanda örgütlendiği yıl olması bakımından önemlidir.

İnsan emeğinin daha verimli hâle getirilmesi ve çalışanın hem maddi hem de manevi açıdan refaha ulaşması dolayısıyla da çalışma barışının sağlanması bakımından üstlendiği görev ve sorumluluklar ile Çalışma Bakanlığı,

1983 yılında Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile birleşme kararı alıncaya kadar, çalışma hayatının karar verme açısından tek otoritesi, Türk ekonomisinin kalınmasında ise ilgili bakanlık ve kuruluşlar ile ortak rol sahibi olmuştur.

Bu alışma, doktora tezinden üretilmiştir. Çalışmada emeği geçen çok değerli hocam Prof. Dr. Hakan UZUN'a teşekkürü borç bilirim. Ayrıca babam Ađa YILMAZ'a tüm fedakarlıkları için minnettarım.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	5
KISALTMALAR	9
GİRİŞ	11

BİRİNCİ BÖLÜM

ÇALIŞMA BAKANLIĞININ KURULUŞUNA KADAR TÜRKİYE'DE ÇALIŞMA HAYATI

1.1. Osmanlı Devleti'nin Son Döneminde Çalışma Hayatı	25
1.1.1. Çalışma Ortam ve Koşulları	33
1.1.2. Çalışma Hayatına Yönelik Yasal Düzenlemeler	43
1.2. Cumhuriyet'in İlk Yıllarından 1945 Yılına Kadar Çalışma Hayatı	51
1.2.1. Çalışma Ortam ve Koşulları	51
1.2.2. Çalışma Hayatına Yönelik Yasal Düzenlemeler	64
1.3. Çalışma Bakanlığından Önceki Yetkili Kurumlar	71
1.3.1. İş ve İşçi Bürosu	71
1.3.2. İş Dairesi	74

İKİNCİ BÖLÜM

ÇALIŞMA BAKANLIĞININ KURULUŞU VE TEŞKİLATLANMASI

2.1. Çalışma Bakanlığının Kuruluşu	95
2.1.1. Çalışma Bakanlığının Kuruluş Gerekçeleri	97
2.1.2. Çalışma Bakanlığının Kuruluşunun Yansımaları	106
2.2. Çalışma Bakanlığının Teşkilatlanması	115
2.2.1. Çalışma Bakanlığının Merkez Teşkilatı	116
2.2.2. Çalışma Bakanlığının Taşra Teşkilatı	126
2.2.3. Çalışma Bakanlığına Bağlı Kuruluşlar	130
2.3. Çalışma Bakanlığının Bütçesi	139
2.4. Çalışma Bakanlığının Yayın Organı: Çalışma Dergisi	149

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÇALIŞMA BAKANLIĞININ FAALİYETLERİ

3.1. Çalışma Hayatının Yapısal Analizi	153
3.1.1. İş gücü, İstihdam ve İşsizlik	153
3.1.2. İşçi Ücretleri	162
3.1.3. İş Mahkemeleri ve İşçi Şikâyetleri	165
3.1.4. İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları	168
3.2. Çalışma Hayatının Hukuksal Açından Yeniden Düzenlenmesi	171
3.2.1. Sendikacılık Alanında Yaşanan Gelişmeler	171
3.2.2. Toplu İş Sözleşmeleri ve Tarihsel Gelişimi	185
3.2.3. Türkiye'de Grev ve Lokavt	191

3.3. Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Alanlarındaki Faaliyetler	197
3.3.1. Hükümet Programlarında ve Meclis Gündeminde	
Sosyal Güvenlik Meselesi	200
3.3.2. Sosyal Sigortalar Alanındaki Gelişmeler	204
3.3.3. İşçi Meskenleri ve Hastanelerine Yönelik Gelişmeler.....	217
3.3.4. İş ve İşçi Bulma Kurumunun Faaliyetleri	231
3.4. Çalışma Bakanlığının Yurt Dışı İşçilerine Yönelik Faaliyetleri	238
3.4.1. Türkiye'nin Yurt Dışı İşçi Göçüne İlişkin İmzaladığı Antlaşmalar	240
3.4.2. Yurt Dışı İşçi Sorunları Genel Müdürlüğünün Faaliyetleri	245
3.5. Çalışma Hayatına İlişkin Meselelerin Tartışıldığı Çalışma Meclisleri.....	253
<i>Birinci Çalışma Meclisi.....</i>	<i>255</i>
<i>İkinci Çalışma Meclisi</i>	<i>257</i>
<i>Üçüncü Çalışma Meclisi.....</i>	<i>258</i>
<i>Dördüncü Çalışma Meclisi</i>	<i>260</i>
<i>Beşinci Çalışma Meclisi</i>	<i>261</i>
<i>Altıncı Çalışma Meclisi.....</i>	<i>262</i>
<i>Yedinci Çalışma Meclisi</i>	<i>263</i>
3.6. Çalışma Bakanlığı Tarafından Yürütülen Diğer Faaliyetler	264
İşçilere Vergi Muafiyeti	264
Fikir İşçileri Hakkında Kanun Tasarısı	265
Ücretli Hafta Tatili Kanunu'nun Yürürlüğe Girmesi.....	266
Öğle Dinlenmesi Hakkında Kanun	270
Uzlaştırma ve Hakeme Başvurma Tüzüğü.....	270
İş Süreleri Tüzüğü.....	271
Kadın İşçilerin Sanayiye Ait İşlerde Gece Postalarında Çalıştırılma Koşulları	
Hakkında Tüzük	273
Haftalık İş Günlerine Bölünemeyen Çalışma Süreleri Tüzüğü	274

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

ÇALIŞMA HAYATININ ULUSLARARASI BOYUTTA DEĞERLENDİRİLMESİ

4.1. Uluslararası Alanda Çalışma Hayatına Yönelik Gelişmeler	277
4.1.1. Uluslararası Çalışma Örgütünün Kuruluşu	278
4.1.2. Uluslararası Çalışma Konferansları.....	284
4.2. Uluslararası Çalışma Örgütü ve Türkiye İlişkisi	293
4.2.1. Türkiye'nin Uluslararası Çalışma Örgütüne Üyeliği	293
4.2.2. Türkiye'nin Kabul Ettiği Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmeleri.....	299
4.3. Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsü	316
SONUÇ	329
KAYNAKÇA	335

KISALTMALAR

a.g.b.	: adı geçen bildiri
a.g.e.	: adı geçen eser
a.g.m.	: adı geçen makale
a.g.t.	: adı geçen tez
BM	: Birleşmiş Milletler
BCA	: Devlet Arşivleri Başkanlığı Cumhuriyet Arşivi
BOA	: Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı Arşivi
BEO	: Bab-ı Ali Evrak Odası
CHP	: Cumhuriyet Halk Fırkası
DH. HMŞ.	: Dâhiliye Hukuk Müşavirliği
DH. İ. UM. EK.	: Dâhiliye İdare-i Umumiye Ekleri
DH. MKT.	: Dâhiliye Mektubi Kalemî
DİSK	: Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DP	: Demokrat Parti
FAO	: Food and Agriculture Organization
HR. HMŞ. İŞO.	: Hariciye Nezareti İstişare Odası
ILO	: International Labour Organization
MC	: Milletler Cemiyeti
M.Ö.	: Milattan Önce
M.S.	: Milattan Sonra
s.	: Sayfa
ss.	: Sayfa Sayısı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TC	: Türkiye Cumhuriyeti
TÜİK	: Türkiye İstatistik Enstitüsü Kurumu
TÜRK-İŞ	: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
Y.PRK.EŞA	: Yıldız Elçilik, Şehbenderlik ve Ataşemiliterlik

GİRİŞ

Geçmiş dönemlerin sosyal ve ekonomik gelişmelerinde göze çarpan ilk gerçek, “çalışma” olgusudur. Bu gerçeklik, insanlığın zihninde ortak bir öneme sahip olmuştur. İşçi ve işveren örgüsü ise ilk doğa karşısında insan ve doğanın insanlığa sunduğu geçinebilme imkânları doğrultusunda oluşmuş ve doğaya hâkim olunabilen tarihlerden itibaren işçi karşısında doğa yerine işveren bu örgünün bir sonraki ilmeğini dokumuştur. Çalışmaya taraf olanlar için bu aksiyon, ulusların inançlarını organize eden çeşitli sanatsal ve dinî faaliyetlerle çağlar boyunca yüceltilmiştir. Yahudilerin kutsal kitabı Tevrat’ta iş ahlâkına yönelik birçok ayet bulunmaktadır. Bu ayetlerden ilkinde; “*Toprağa dönünceye dek ekmeğini alnı teri dökerek kazanacaksın. Çünkü topraksın, topraktan yaratıldın ve yine toprağa döneceksin*” yazmaktadır. İşçi haklarının korunduğu adil bir çalışma düzeninin kurulması için anahtar ise bu ayetlerde saklıdır: “*Ücretini her gün güneş batmadan ödeyeceksiniz. Yoksul olduğu için güvencesi odur. Yoksa sana karşı Rab’be haykırır ve sen de günah işlemiş sayılırsın.*” Bu inanışların çalışma düzenine yansımalarından biri kutsal sayılan günlerde çalışmanın yasaklanmasıdır.¹

Orta Çağın Batı medeniyetlerinde çalışmak, sadece geçimi temin etmek için bir araçtır. Bu dönemde toplumsal düzenin değiştirilmesine yönelik çabalar gereksiz bulunduğu gibi sosyal yardım meselesine, yoksulların ihtiyaçlarını karşılamaktan öte, bağış yapanların günahlarının bedelini ödemek için bir vasıta gibi yaklaşmıştır. Doğu’da ise esnaf loncaları adıyla vücut bulan kuruluşlar çağın karakteristik özelliğini ortaya koymuştur.²

Wax Weber tarafından kaleme alınan *Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu* isimli kitapta; çalışma hayatının dinsel boyutunun, ekmeği kazanabilme düşüncesinden sıyrılarak Protestanlık mezhebinin doğuşuyla bir dönüm noktası yaşadığı ve bir meslek sahibi olmanın Tanrı’nın insandan razı olması için bir girişim hâline geldiği yazmaktadır. Tanrıyı mutlu etmek için kilisede vakit geçirmek yerine çalışma hayatında aktif bir şekilde yer alarak mesleğini en iyi şekilde icra edebilmek arzusu, çalışanın zihninde mesleği Tanrı’nın bir lütfu olarak dinsel bir ideolojiye bağlamıştır. Ayrıca Tanrı’yı mutlu etmek arzusu ile düşük ücretli de olsa çalışma fikri, ilahi bir davet olarak algılanmıştır. Bu algı beraberinde kapitalizmi getirmiştir. Kitapta; kapitalizm, eski kafalı işçi tipine

¹ Sevgi Işık Erol, *Neoliberalleşme Sürecinde İş Ahlakı*, Hiperyayın, İstanbul, 2017, s. 49.

² Ali Seyyar, *Sosyal Siyaset Terimleri*, Sakarya Kitabevi, Adapazarı, 2008, s. 295.

karşı bir direniş olarak tanımlanmış, işçi ücretlerinin azaltılması İncil’de yer alan “o ona yeter” ifadesine dayandırılarak ancak boğaz tokluğuna çalışan işçinin verimli olabileceği vurgulanmıştır.³

17. yüzyıla gelindiğinde Monarşik idareler, çalışma hayatını birçok güçlükle karşılaştırmıştır. Üstelik gittikçe artan nüfusa karşısında üretim hacmi artamamış ve tüketim maddelerindeki fiyat artışı karşısında yoksulluk yaygınlaşmıştır. Dilencilikle eş anlama gelen yoksulluğun yaygınlaşması sonucu sosyal hizmet anlayışı yoksulların istihdam edilmesi ile şekillenmiştir. Aydınlanma Çağı’nda, istihdam ve zorunlu çalışmaya yönelik kurumsal yapılanma, döneme damgasını vurmuştur. Bu çağın merkantilist devlet ve liberal esasları benimseyen iktisadi yapısı, sosyal yardım anlayışıyla birebir zıttır. Fakat üretimin aksamasına gönlü razı olmayan bu anlayış çerçevesinde hırsızlar, dilenciler, işsizler, serserilik yapan gençler, geçimini sağlayamayacak kadar yoksullar ve fahişelerin işgücünden istifade edilmeye çalışılmıştır. Bu noktada hapishanelerin birer çalışma merkezi hâline geldiği söylenebilir.⁴

Eski Çağ Atina’sında kölelerin uğraşı sayılan çalışma, görüldüğü gibi birkaç yüzyıl sonra tembelliğe karşı açılan savaş kadar kutsal nitelik kazanmıştır. 1807’de Napolyon; “*Halklarım ne kadar çok çalışırsa kötülükler o kadar azalır. Ben bir buyurganım (...) ve pazar günleri, dua saatinden sonra, dükkânların açık tutulmasını ve işçilerin işlerine gitmelerini buyurmaya hazırım.*” diyerek çalışmanın kutsallığına vurgu yapmıştır. 19. yüzyıl yazarlarından Paul Lafargue, 1848’de yankı bulan çalışma hakkının çürütülmesi sloganı ile kaleme aldığı *Tembellik Hakkı* adlı eserinde; tembelliği, günlük 12 saati bulan insanlık dışı çalışma sürelerine karşı tepki olarak ele almıştır. Eserde; “*İşçilerin ekmeğini kazanmak için harcadığı zamandan başka zamanı yoksa yazık. Ekmeğini sevinçle yiyebilmesi için de zamanı olması gerek. Yoksa uzun süre kazanamaz olur ekmeğini.*” diyerek işçiyi ortalama yedi saatlik günlük çalışma süresi için mücadeleye çağırmıştır. Eserin isminden bağımsız olarak vurgulanan asıl öge, aslında fazla çalışmanın ta kendisidir. Bu görüşü eserinin sonunda şu sözlerle pekiştirmektedir: “*Hâlâ anlamıyorlar makinenin insanlığın kurtarıcısı olduğunu; insanı aşağılık ve ücretli işlerden kurtaracak olan, azat eden, boş zaman ve özgürlük veren Tanrı olduğunu.*”⁵

Sanayi Devrimi’ne kadar insanlık, sadece geçimlik bir kazanç elde etmek için çalışmıştır. Üretimin biçimsel anlamda bir organizasyon dâhilinde sürdürülmesi; Sanayi Devrimi’nin hemen hemen tüm dünyanın çalışma kapasitesini artırmasıyla mümkün olmuş ve çalışma hayatı modern bir formun içinde devam etmiştir. Ne var ki dönemin çalışmaya bakış açısı, işçiye ürettiği miktar ölçüsünde değil, kazanmak zorunda kaldığı çalışma erdemi ölçüsünde ücret

³ Wax Weber, **Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhı**, Ayraç Yayınları, Ankara, 2009, s. 33-52.

⁴ Seyyar, **a.g.e.**, s. 295.

⁵ Paul Lafargue, **Tembellik Hakkı**, Telos Yayıncılık, İstanbul, 1996, s. 27.

vermek üzere şekillenmiştir. Ancak etten ve kemikten oluşan makine yani işçiler için çalışmak, uzunca bir dönem, zevk duyulan bir görev olarak kabul edilememiştir. İşçiler çalışmayı geçimlerini sağlamanın zorunlu koşulu görmeye devam etmişlerdir. Çalışmanın birbirine taban tabana zıt kavramlarla tanımlandığı bu dönemde; fazla çalışmanın sinir bozukluğu, yorgunluk ve mutsuzluktan başka bir şey getirmediği konusunda hemfikir olan işçi kitlelerinin varlığı göze çarpmıştır.⁶

Çalışma hayatının dönüm noktalarından bir diğeri, kapitalizmin önemli eşiklerinden biri sayılan Fordist üretim modelinin yeni bir işçi tipi yaratmasıdır. Sistem, sosyo-ekonomik olduğu kadar kültürel açıdan da çalışan hayatını derinden etkilemiştir. Fordist sistemin temelinde birikim rejimi bulunmaktadır. Bu birikim üretimin yeni bir formla sağlanmasını öngörmektedir. 1914 yılında Henry Ford tarafından piyasaya hareketli montaj bandı sürülmüş, bu bant ile araba üreten işçilere sekiz saatlik çalışma karşılığı beş dolar ödenmesi uygun görülmüştür.⁷ Ford'un hedefi, işçilere yüksek ücretler ödemek değildir. Asıl mesele, işçilerin kazandıkları bu parayı nasıl harcadıklarını denetlemektir. 1916'dan itibaren işçilerin evlerine tüketim alışkanlıklarını kontrol etmek üzere görevliler gönderilmiştir. Bu denetim, işçinin tüketim kapasitesini ölçmek yanında ideal bir aile hayatına sahip olup olmadığını ve ahlâki değerlerinin ne derece güçlü olduğunu ölçmek için yapılmıştır. Ford'a göre alkolsüz tüketim alışkanlığı, endüstriyel otoritenin kontrol mekanizmasıdır. Bu noktada sistem, çalışma hayatını sosyolojik açıdan da bir değişime sürüklemiştir. Üretim sisteminin bu yeni formu, bir otomobili tek başına üretebilme kapasitesine sahip işçiyi sistemle birlikte sadece bir bölümünü üretir konuma getirmiş, bu da işçiyi mesleğine yabancı bir figür hâline getirmiştir. Fordist üretimin üzerinde durulması gereken bir diğer noktası; rasyonel hâle gelen işbölümünün Keynes'in ekonomik modeli çerçevesinde işlemesidir. Model, devlet ve özel sektörün bir araya gelerek üretime ortak olmasını ve işbirliği sürecinde devletin rolünün ağırlıklı olmasını savunmaktadır. Fordizm, nitelikli işgücünün ihtiyaç duyduğu sağlık, barınma ve eğitim hizmetlerine de el atmıştır. Ayrıca sistem; emek ve sermaye arasında uyumlu bir ilişkinin kurulması, işçinin sendikal özgürlüğe kavuşması, çalışma süreleri ve ücretler konusunda iyileştirmelerin yapılmasını öngören hukuki formlara sahiptir.⁸

⁶ Bertrand Russel, *Aylaklığa Övgü*, Cem Yayınevi, İzmir, 1999, s. 10.

⁷ Yavuz, Şahinde, " Reklam ve Popüler Kültür", *İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, Sayı: 27, 1982, s. 153.

⁸ Erdal Eroğlu, *Devletin Tarihsel Gelişimi Bağlamında Devlet Bütçesinin Ekonomi Politikası: Türk Devlet Bütçesi Açısından Bir Analiz*, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Bursa 2016, s. 68; Gillian Dyer, *Advertising as Communication*, Methuen, London, 1982, s. 46.

Çalışmanın maddi boyutunda meydana gelen gelişmeler, işçinin refahını korumak üzere oluşturulan sosyal politikalarla paralel bir çizgide ilerlemeye başlamıştır. Sanayide artan makineleşme, bu yeni dönemin kimliğini oluşturmuştur. Osmanlı Devleti'nde ise sosyal politikalar, hayır işlemek temayülünden doğup gelişen vakıflar aracılığıyla oluşmuştur. 20. yüzyılda insanlık, çalışma meselesini sosyal dayanışma zihniyeti ile güçlendirmiştir. Bu hususta lider ülke konumuna geçen İngiltere, Beveridge Raporu ile sosyal yardım ve güvenlik sistemini güncellemiştir. Rapor, bir taraftan çalışma açısından aktif nüfusun sosyal ve ekonomik gücüne destek sağlarken bir taraftan da birçok ülkeye rehber olmuş ve sosyal yardımlar konusundaki hukuksal boşluğu doldurmuştur. Dahası "İş Hukuku" adını alacak olan bu prensipler dizisi, gelecek yüzyılların ideali hâline gelerek çalışanların hak ve menfaatlerini koruyan uluslararası bir karakter kazanmıştır.⁹

Fransız sanayicilerden Daniel Le Grand, uluslararası çalışma mevzuatı çalışmalarında adını duyuran ilk isimlerden biridir. Grand, çocuk işçilere karşı alınmasını öngördüğü tedbirlerle uluslararası alanda kendisinden söz ettirmiş, işçi haklarının sıkça gündeme geldiği uluslararası toplantı ve konferanslarda devletin bu husustaki kararlara riayetini garanti altına almaya çabalamıştır. Böylece işçiler, çağın gereksinimlerine uygun kanunlar ve modern sosyal yardım kuruluşları ile refah bir çalışma hayatı içinde yer alarak geleceğe umutla bakabilmişlerdir.¹⁰

Sanayi Devrimi'nden sonra önemle ele alınmaya başlanan emeğin korunması meselesi, çağın gereklerine uygun bir çalışma mevzuatının oluşturulması ihtiyacını belirgin hâle getirmiştir. Bu çerçevede ilk kanun, İngiltere'de 1802'de sınıai işletmelerde çalışan çocuk işçilerin korunmasına ilişkin olup "Çırakların Bedensel ve Tinsel Sağlıkları Hakkında Kanun" adıyla yürürlüğe girmiştir. Bu düzenleme ile çalışan kız ve erkek çocuklar için ayrı yatakhaneler oluşturmak, bu çocukların çalışma saatlerini 12 saat olacak şekilde düzenlemek, okuma yazma öğrenmeleri için imkân sağlamak, giysi yardımı yapmak ve çocukların gece çalışmalarını yasaklamak amaçlanmıştır.¹¹

Çocuk işçilerin çalışma sürelerini 12 saatle sınırlandıran "Çırakların Bedensel ve Tinsel Sağlıkları Hakkında Kanun"un ardından 1819'da çıkarılan bir başka kanunla; çocukların pamuklu iplik fabrikaları ve dokuma tezgâhlarında

⁹ Kadri Kemal Kop, "Tarih Bakımından Çalışma Hayatının Geçmişte ve Bugünkü Durumu", **Çalışma**, Sayı: 15, Şubat 1947, s. 48-50.

¹⁰ Faruk Taşçı, **Uluslararası Sosyal Politika**, İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi Yayını, İstanbul, 2017, s. 154.

¹¹ Cahit Talas, **Çocuk, Çocuk Haklarının Evrimi ve Ülkemizdeki Durumu**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını Ankara, 1981, s. 266: Bu konuda ayrıca bakınız: Levent Şahin, Geçmişten Günümüze Çocuk İşçiliği, **Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 2, 2012, s. 108.

çalışmaları ve 9-16 yaş aralığında bulunanların gece çalıştırılmaları yasaklanmıştır. İngiltere'nin modern çalışma mevzuatı oluşturma yönündeki adımlarını Almanya izlemiştir. 1818'de, dönemin Kültür Bakanı Von Altenstein, Ren bölgesinde bulunan fabrikalardaki işçilerin haklarının sömürülmemesi için gerekli tedbirlerin alınması yönünde girişimde bulunmuştur. 1877 yılında İsviçre'de çıkarılan "Fabrika Kanunu", işçilerin ağır çalışma koşullarını iyileştirme amacı gütmüştür. ABD de bir dizi kanunla emeğin korunması adına girişimlerde bulunmuştur. Abu gelişmelere rağmen sanayileşme açısından 19. yüzyılın lider ülkeleri, çalışma hayatını disipline edecek iş kanununa uzunca bir dönem sahip olamamışlardır.¹²

Modern bir çalışma mevzuatının oluşturulması yönündeki gelişmelerin bir organizasyonun varlığına ihtiyaç duyması sonucu sanayileşmiş ülkelerde çalışma hayatını organize edecek bir bakanlığın kurulması gündeme gelmiştir. Farklı şekil ve amaçlarla kurulan bakanlıkların bünyesinde çalışma hayatına yön verilmiştir. "Çalışma" adından ziyade Sanayi, Ticaret, Madenler ve Ulaşım Bakanlıkları adını alan kuruluşlar vasıtasıyla çalışma hayatı organize edilmiştir. Çalışma hayatının düzenlenmesi sorumluluğunu üstlenerek kurulan bakanlıklar, I. Dünya Savaşı'ndan sonra artmaya başlamıştır. Kurulan bu bakanlıklar, Çalışma Departmanı ve Çalışma Bakanlığı, Sosyal İşler Bakanlığı, İnsangücü Bakanlığı, İstihdam Bakanlığı, Sosyal Siyaset Bakanlığı, Sosyal İdare Bakanlığı gibi isimlerle çalışma hayatının düzenlenmesi ve denetlenmesinden sorumlu olmuşlardır.¹³

20. yüzyıl başlarında sanayileşmenin hızlanmasıyla çalışma şart ve süreleri ağırlaşmıştır. Çalışma hayatının düzenlenmesi ve denetlenmesi görev ve sorumluluğu ile doğan çalışma organizasyonları, uluslararası ortamda bir araya gelerek işçi haklarının korunması hususunda fikir birliğine varmışlardır. Uluslararası toplantılara katılan organizasyon temsilcileri, her bir devletin kendi çalışma hayatına özgü iş kanunları hazırlaması ve bu kanunlar doğrultusunda her devletin sosyal ve ekonomik bünyesi ile uyumlu kurumlar oluşturması konularında ikna olmuşlardır. Bu bağlamda 1901 yılında yapılmış kongre, Avrupa ülkelerinde çalışma organizasyonlarının kuruluşu için rehber olmuştur. Bu doğrultuda Fransa'da Ticaret, Endüstri, Posta ve Telgraf Bakanlığına bağlı Çalışma Müdürlüğü; Hollanda'da Kamu Çalışmaları Bakanlığına bağlı İşçi ve Fabrikalar Genel Müdürlüğü; İsviçre'de Ticaret ve Tarım Bakanlığına bağlı Sanayi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Ayrıca Belçika'da Kamu İşleri Bakanlığı, Portekiz'de Sanayi ve Çalışma Bakanlığı, Amerika ve Kanada'da bağımsız çalışan kurumlar, Almanya'da Çalışma Bürosunun kurulmuş-

¹² Orhan Tuna, "Çalışma Organizasyonlarının Doğuşu", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, Sayı: 29, s. 16-18.

¹³ Michel Wallin, "Origin and Development of Labour Administration, International Organization for Labour Laws, *International Labour Review*, Volume: 100, No: 1, 1969, s. 19.

tur. 1907 yılında bu hareketliliğe Arjantin, İçişleri Bakanlığına bağlı Milli Çalışma Teşkilatını ve Şili Çalışma Bürosunu kurarak katılmıştır. Özellikle sanayileşmesi ivme kazanmış ülkeler, çalışma hayatını disipline etmek ve sosyal politikalar konusunda daha ciddi adımlar atmak üzere kurdukları müstakil birimlerle çalışma meselelerinin çözülmesi için çabalamışlardır.¹⁴

Çalışma Bakanlıklarının kuruluşunun üç aşamadan oluşması dikkat çekici bir husustur. İlk aşamada çalışma büroları ve birlikte faaliyet yürütecek bağlı kuruluşlar vücuda getirilmiştir. Bu kuruluşlar daha çok istatistiksel çalışmalarını yürütmek ve çalışma hayatını ilgilendiren kanun ve yönetmelikler için gerekli dayanağı oluşturmak gibi sorumlulukları üstlenmiştir. İkinci aşamada, yürürlüğe giren kanunların ve çalışma hayatına hâkim bakanlıkların ekonomik ve sosyal politikalarını uygulayacak birimler ortaya çıkmıştır. Üçüncü aşamada ise çalışma hayatına dâhil tüm meselelerin bir bakanlık bünyesinde denetim ve koordinasyonunu sağlayacak çalışmalar yürütülmeye başlanmıştır. Bu bağlamda ILO'ya (Uluslararası Çalışma Örgütü) bağlı uzmanlık birimleri, ilgili hükümetlere iş ve işçi sorunlarının çözümünde destek sağlamıştır. 1930'lara gelindiğinde; işçi ve işveren ilişkilerini organize etmek, sınai gelişmelerin hızlanmasına destek olmak, işsizliği minimum düzeye indirmek, sosyal sigortalar sistemini kurarak işçilerin sosyal ve ekonomik anlamda rahatlamalarını sağlamak gibi yükümlülükler kurulan Çalışma Bakanlıklarının fonksiyonel gücü artmıştır. Bu doğrultuda Avusturalya, Avusturya, Belçika, Kanada, Şiş, Çekoslovakya, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, İngiltere, Meksika, Yeni Zelanda, Norveç, Polonya, Romanya, İsveç, ABD, Yugoslavya ve Güney Afrika gibi birçok ülke; istihdamla ilgili meselelere çözüm bulmak, sosyal sigortalar ve işçilere temin edilecek meskenler işleri ile meşgul olmak, işgücünün sağlık ve barınma ihtiyaçlarını karşılamak üzere çalışma hayatıyla ilgilenen kurum ve kuruluşlarının kapasitesini artırmışlardır. II. Dünya Savaşı ile bu bakanlıklar sorumluluk ve yetki bakımından artan bu kapasite ile işçilerin eğitimi, iş verimliliği, iş bulma, iş kazaları, iş teftişi gibi meseleler üzerine yoğunlaşmışlardır. Savaş henüz devam ederken toplanan Philadelphia Kongresi'nde çizilen yeni sosyal politikalar, birçok ülkenin sosyal ve ekonomik durumunu etkilemiştir. Bir yandan bu politikaları yürürlüğe koyacak bakanlıkların teşkilatlanması tamamlanırken; diğer yandan az gelişmiş ülkelerde de Çalışma Bakanlıkları kurulmaya başlanmıştır. Az gelişmiş ülkelerden bazıları ya İngiliz ya da Fransız sömürgesi durumunda olup sömürge devletlerinin kurduğu bakanlıklar da sömürgeci devletin birer kopyası olarak vücut bulmuş, dolayısıyla çalışma hayatına ilişkin yürüttükleri faaliyetler ülkenin kapasitesini aşmıştır.¹⁵

¹⁴ Tuna, a.g.m., s. 10.

¹⁵ Tuna, a.g.m., s. 11.

Bulgaristan'da Ticaret, Sanayi ve Çalışma Bakanlığı, Yunanistan'da Çalışma Bakanlığı, Şili'de Çalışma Bakanlığı, Venezüella'da Çalışma ve Ulaştırma Bakanlığına bağlı Milli İş Ofisi iş teftişini yürütmek üzere kurulmuştur. İş teftişini sağlama sorumluluğu; Arjantin'de İçişleri Bakanlığı veya Milli Eğitim ve Çalışma Bakanlığı, Mısır'da Çalışma Bakanlığı ve Çin'de İçişleri Bakanlığının sorumluluğuna verilmiştir. Tek makama bağlı olarak iş teftişi faaliyeti yürüten ülkeler de bulunmaktadır. İsviçre'de Ekonomi Bakanlığına bağlı ve sadece fabrikaları denetleme fonksiyonunu üstlenen teftiş mekanizması kurulmuşken; İsveç'te Sosyal İşler Bakanlığına bağlı Milli Sigorta Ofisi çeşitli kollarıyla bu tür faaliyetleri yürütmek üzere görevlendirilmiştir. Örneğin orman işçilerinin mesken ve çalışma şartlarıyla ayrı müfettişler, patlayıcı maddeler üzerine faaliyet yürüten işletmelere uzmanlaşmış müfettişler, elektrik işleri için özel müfettişler görev icra etmiştir. Ayrıca kadın işçi sayısı fazla olan işletmeler için iş teftişi kadın müfettişler tarafından yapılmıştır. Aynı şekilde Finlandiya, Danimarka ve Norveç'te Sosyal İşler Bakanlığına bağlı teftiş mekanizmaları kurulmuştur. Hollanda'da sanayi ve ticaret işletmeleri Sosyal İşler Bakanlığına bağlı olarak çalışmalar yürütmüştür. Birleşik Amerika'da Çalışma Dairesi adı altında; biri sanayi ve ticaret sektörlerinde iş sürelerini ve sağlık işlerini kontrol etmek ve diğeri sınıai işletmelerde çalışan kadın işçilerinin çalışma şartlarını kontrol etmekle yükümlü iki şube kurulmuştur. Kanada'da Çalışma Dairesine bağlı; biri fabrikaları denetlemekle sorumlu, diğeri asgari ücretlere ilişkin çalışmalar yürütmek üzere iki ayrı birim oluşturulmuştur. Küba'da Çalışma Bakanlığı; Arjantin'de İçişleri Bakanlığı, Peru'da Sağlık, Sosyal Yardım ve Çalışma Bakanlığı; Avustralya ve Japonya'da Sosyal Yardım Bakanlıkları, iş denetimini tek elden yürüten mekanizmalar olarak kurulmuştur. İş teftişi konusunda, sanayi ve ticaret için aynı; diğeri iş alanları için farklı bir teşkilat tarafından yürütülen denetim mekanizmaları kurulmuştur. Örneğin; Romanya'da ticaret ve sanayi teftişi için Çalışma Bakanlığına bağlı İş Teftişi Kurulu ve sosyal güvenlik işleri için Milli Ekonomi Bakanlığına bağlı Sanayi Müfettişleri iş teftişini sağlamak üzere sorumluluk üstlenmiştir. Güney Afrika'da Çalışma Bakanlığı, sanayi teftişini ve mahalli idareler ise ticaretin teftişini sağlamakla mükellef kılınmıştır. İş teftişi konusunda gelişmiş bir mevzuatı bulunan İngiltere'de ise İçişleri Bakanlığına bağlı Fabrikalar Teftiş Kurulu ile Çalışma Bakanlığına bağlı Sanayi Meclisleri kurulmuştur. Tüm bu sistemlerden ayrı Rusya'da iş teftişi, Sendikalar Merkezi Meclisine bağlı bulunan meslekî sendikaların görevleri arasında sayılmıştır. Türkiye'de ise sistem çeşitli makamlara bağlı kurulmuştur. İş Kanunu'nun teftişi Çalışma Bakanlığı; Hafta Tatili Kanunu uygulamasının teftişi İçişleri Bakanlığı ve işyerlerindeki

sosyal yardımlarına ilişkin kontrol Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının sorumluluk sahasında kabul edilmiştir.¹⁶

Amerika Çalışma Bakanlığı, 4 Mart 1913 tarihinde kabul edilen bir kanunla kurulmuştur. Kuruluş gerekçesinde Bakanlığın; ücret karşılığında çalışan yurttaşların refahını sağlamak, çalışma şartlarını ıslah etmek ve vatandaşların kazanç getiren işlerde çalışmalarına fırsat tanımak üzere görev yapacağı belirtilmiştir. Bakanlığın ana birimleri ise şunlardan oluşmaktadır:

- 1- Çalışma İstatistikleri Bürosu: Çeşitli sanayi kollarında ücretler, iş hacmi, üretim ve çalışma şartları üzerindeki etkileri, işçi emeğinin ve sermayenin verimlilik derecesi, işçi işveren ilişkileri ve ücret karşılığı çalışanların ekonomik durumları gibi istatistikleri toplamakla görevlendirilmiştir.
- 2- Çocuklar Bürosu: Çocukların sağlığını ilgilendiren meseleler hakkında çözüm niteliğinde raporlar hazırlamak, federe devletlerden her birine analık ve çocuk sağlığını yakından ilgilendiren meseleler için yardım ödeneği tahsis etmek gibi hususlardaki kanun hükümlerini yerine getirmek üzere faaliyet yürütmüştür.
- 3- Çalışma Standartları Dairesi: 1934 yılında kurulan ve çalışma hayatının standartlarının geliştirilmesi ve ücretlilerin çalışma şartlarının iyileştirilmesine yönelik plan ve programlarla meşgul olmuştur.
- 4- Birleşik Devletler Uzlaştırma Servisi: Çalışma hayatının dirlik ve düzenliğini sağlamak ve çıkabilecek her türlü iş uyuşmazlığına aracı statüsüyle müdahale etmek veya uzlaştırma komiserleri tayin etmek gibi işlerden sorumlu tutulmuştur.
- 5- Ücret, İş Müddetleri ve Devlet Sözleşmeleri Daireleri: Devletin azami iş müddeti, asgari ücret, çocuk işçi çalıştırma, mahkûm çalıştırma, iş güvenliği ve işçi sağlığı konularında çalışmalar yürütmüştür.
- 6- Kadınlar Bürosu: Çalışan kadınların sağlık ve refahlarına yönelik önlem almak, onların çalışma şartlarını iyileştirerek iş verimliliğine katkı sağlamak, kazanç getirir iş sahalarını araştırarak kadın işçi istihdamına yönelik çalışmalar yürütmek üzere kurulmuştur.¹⁷

1916 yılında, Bakanlıklar Kanunu'na göre kurulan İngiltere Çalışma Bakanlığı; 1917 yılında, Ticaret Bakanlığından devraldığı işsizlik sigortası, iş borsaları, iş istatistikleri, meslek odaları ve işçi işveren ilişkileri konularındaki çalışmalarla göreve başlamıştır. İşsizlik hususunda hassas bir şekilde çalışmalarına başlayan Bakanlık, işsizlik sigortasının geliştirilmesi ve işsizlere meslek edindirmek gibi meselelerin çözümünde başarılar elde etmiştir. Bakanlık, İşsizlik Kanunu'nu etkili bir siyasetle uygulayan danışma kuruluşuyla iş, işçi ve

¹⁶ İ. Hakkı Yeniay, "Muhtelif Memleketlerde ve Bizde İş Teftişi", **Çalışma**, Sayı: 10, s. 37-38.

¹⁷ "Amerika Çalışma Bakanlığı Teşkilatı", **Çalışma**, Sayı: 1, 20 Eylül 1945, s. 76-78.

işveren ilişkilerini bir disiplin çerçevesinde yürütmüştür. Ayrıca Bakanlık, çalışma saatleri ve işçi ücretlerinin tayini konusunda kurulan birlik ve sendikalar ile işbirliği yoluna giderek işçi haklarının kazanılması hususunda geniş tecrübeler elde etmiştir. Bakanlık, işçi ve işverenlerin ücretler ve çalışma süreleri hakkındaki uzlaşmazlıklarını gözetlemekle yetinmiş ve ortaya çıkabilecek uzlaşmazlıklara müdahale etmeksizin anlaşma yolunun sendikalar aracılığıyla bulunmasına izin vermiş, sadece grev ve lokavt gibi meselelere uzlaştırıcı sıfatıyla müdahalede bulunmuştur. Ayrıca sendikaların ücret tayini konusunda yetersiz kaldığı durumlarda sorumluluk almıştır. Çözüme açık meselelerde milli menfaatleri korumak ve çalışma hayatının istikrar ve devamlılığını sağlamak üzere birlik ve sendikalara verilen yetki, Bakanlığın temel prensibi olarak uzunca yıllar hayatta kalmıştır. İngiltere Çalışma Bakanlığının merkez kadrosu yanında bir de çeşitli bölgelerde oluşturulan uzlaştırma memurları ve mahalli meslek odası müfettişleri, merkez teşkilatla aynı yönde görev yürüterek adil ücret şartlarının oluşturulmasına katkı sağlamışlardır.¹⁸

İngiltere’de işçi işveren ilişkilerinin sistematik bir düzen içerisinde geliştirilmesi, toplu pazarlık ile başlamıştır. Ancak 20. yüzyıla gelindiğinde toplu pazarlık sisteminin çalışma hayatını ilgilendiren meselelerin çözümünde tek başına yeterli olamayacağı anlaşılmıştır. Teknik gelişmeler, üretimin nicelik ve niteliksel yönünden iyileştirilmesi, hizmet sektörünün değişen ve çalışma sahasında gittikçe artan rolü işçi ve işveren ilişkilerinin yeniden şekillenmesinde ön plana çıkan faktörler arasındadır. II. Dünya Savaşı sonrasında işsizliğin yarattığı sefalet ortamı İngiliz hükümetini çalışma hayatının bütün araçlarını gözden geçirmeye sevk etmiştir. Bu noktada sendikacılığın geliştirilmesi fırsatı yaratılmıştır. Uygulamaya konulan mecburi sendika üyeliği, istihdamın bir şartı hâline getirilmiştir. İşçi işveren ilişkilerinin ve işçi sorunları ile ilgili politikaların yürütülmesinde İngiliz hükümetinin en yetkili departmanı Çalışma Bakanlığıdır. Ancak Bakanlık, hükümetin ücret politikasını uygulamada çoğu zaman zor durumda kalmıştır. Sendikalar arasında çıkan uyuşmazlıkların çözümü, Çalışma Bakanlığının temel görevleri arasında sayılmıştır. Uyuşmazlığın çözülmesi noktasında Bakanlığın tarafsız bir politika gütmesi denetim altına alınmıştır. Tam istihdam, teknik ilerlemeler ve siyasetin çalışma hayatına yön veren yüzü, Çalışma Bakanlığını ortaya çıkma ihtimali olan çeşitli sorunlara çözüm üretmek üzere tetikte bekletmiştir.¹⁹

İngiltere Çalışma Bakanlığı tarafından 1936 yılı için hazırlanan bir raporda, Çalışma Bakanlığının sorumlulukları şu şekilde belirtilmiştir: İş piyasasını yönetmek, işsizlik sigortası oluşturmak, iş uyuşmazlıklarına çözüm bulmak,

¹⁸ “İngiltere Çalışma Bakanlığı’nın Kurulması ve Görevleri”, *Çalışma*, Sayı: 1, 20 Eylül 1945, s. 78-79.

¹⁹ B. C. Roberts, “İngiltere’de İşçi İşveren Münasebetleri”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, Sayı: 14, s. 95-115.

aşgari ücreti tespit etmek, yabancı işçilere çalışma izni vermek, iş istatistiklerini hazırlamak ve uluslararası çalışma ilişkilerini düzenlemek. İşsizlik yardımının da Bakanlık tarafından yapılmakta olduğu belirtilen raporda Bakanlığın idari görevinin bulunmadığı, idari görevlerin kurulmuş olan İşsizlik Sigortası Komitesi tarafından icra edilmekte olduğu vurgulanmıştır.²⁰

Çalışma mevzuatının uygulanması ve denetlenmesinden sorumlu Çalışma Bakanlıklarına bir diğer örnek Fransa Çalışma Bakanlığıdır. Bakanlık, İş Kanunu, Sosyal Sigortalar ve Sosyal Yardım Kanunlarının denetiminden özellikle sorumlu tutulmuştur. İş sözleşmeleri, ücretlerin ödenme şekli, işin tanzimi, işçi sağlığı, iş güvenliği, iş teftişi, meslekî kurulların işleyişi, uzlaştırma ve tahkim komisyonlarının işleyişi gibi hususlar hakkında hükümler taşıyan İş Kanunu, Fransa Çalışma Bakanlığının faaliyet rehberi olmuştur. Bakanlığın teşkilat yapısı; çalışma hayatını ilgilendiren bütün mevzuattan sorumlu merkez teşkilatı ve belirli konularla meşgul iller bazındaki taşra teşkilatlarından oluşmuştur. Merkez kuruluşun kadrosu; Özel Kalem Bürosu, İş Genel Müdürlüğü, Özlük İşleri ve Genel Muamelat Müdürlüğü, Sosyal Yardım Müdürlüğü, Sosyal Sigortalar Müdürlüğü, Özel Sigortalar Kontrol Servisi, İş Kazasına Uğrayan Harp Malulleri Yardım Sandığı ile birlikte altı meclis, beş komite ve 16 komisyondan oluşmuştur. Fransa Çalışma Bakanlığı merkez teşkilatı tüm bu birimleri ile işsizlikten işin tanzimi ve iş güvenliğine; meslekî teşekküllerin işleyişinden karşılıklı yardım cemiyetlerine; işçi sağlığından iş kazaları, meslek hastalıkları ile ilgili mevzuatlara; iş piyasasından işçilerin yaşam standartları, grevler, sendikal haklar hakkında bilgi veren istatistiklere; hayat, ölüm, kaza sigortalarından analık, öğrencilik ve askerlik sandıklarına ve ihtiyarlık için tahsis edilmiş fonlara ve özel sigortalar kapsamında çalışma hayatında doğabilecek her türlü risk ve hastalığa karşı oluşturulmuş sigortalara kadar geniş bir icraat alanına sahiptir. Bakanlık bünyesindeki meclisler; Hukuki İşler, Yüksek Kooperatif, Yüksek Çalışma, Karşılıklı Yardım, Yüksek Sigortalar ve Yüksek İstatistik adları altında çalışma yürütürken; komiteler, başta hukuki uyuşmazlıklar olmak üzere iş kazaları, hayat sigortası, işçi üretim ve kredi kooperatifleri, küçük sanatlar, iş bulma, işsizlere yardım sandığı, tasarruf sandıkları, kaza ve ölüm sandıkları, iş görmezlik danışma komisyonları ve meslekî hastalıklarla ilgili faaliyet yürüten birimlerden oluşmuştur. Fransa Çalışma Bakanlığının İller Kuruluşu ise bir genel iş müfettişi, 12 bölge iş müfettişi, 132 erkek iş müfettişi, 30 kadın iş müfettişi ve 110 kadın ve erkek iş müfettişi yardımcısından oluşarak çalışma hayatını iller bazında koordine etmekle meşgul olmuşlardır.²¹

²⁰ Grace Abbott, "The British Ministry Of Labour Report, 1936", **Social Sevice Review**, Volume: 11, Issue: 3, Eylül 1937, s. 469.

²¹ "Fransa'da Çalışma Bakanlığının Kuruluşu ve Görevleri", **Çalışma**, Sayı: 1, 20 Eylül 1945, s. 80-85.

I. Dünya Savaşı sırasında veya hemen sonrasında kurularak savaşın işçiler üzerindeki yıkıcı etkilerini azaltmak sorumluluğu yüklenen Çalışma Bakanlıkları, ücret karşılığı çalışan sayısının artışına paralel ve temel uğraş alanı insan olan bakanlıklar olarak dinamik bir nitelik kazanmışlardır. Çalışma Bakanlıkları, dünyanın çeşitli ülkelerinde ya bağımsız bir organ olan ya da diğer bakanlıkların içinde yer alan Çalışma Daireleri veyahut İş Büroları çatısı altında çalışma hayatını ilgilendiren mevzularda faaliyet yürütmüşlerdir. İşin tanzimini sağlamak, kadın ve çocuklar hakkında özel koruyucu önlemler almak, iş uyuşmazlıklarının kotarılması, uluslararası iş sözleşmelerine katılmak, sosyal yardım ve sosyal sigortalar alanında fon sağlamak, meslekî birlikler veya sendikalar kurmak, işçi haklarının korunması ve işçi işveren ilişkilerinin düzenlenmesi hususunda faaliyet gösterecek iş büroları kurmak, işsizlikle mücadele etmek, işçilere ücretli yıllık izin hakkı tanımak, işçilerin barınma ihtiyaçlarını karşılayacak işçi meskenleri yapmak ve iş kanunlarının uygulanması hususunda tam denetim sağlamak üzere iş müfettişleri tayin etmek gibi konularda birbirlerine model olmuşlardır.²²

Türkiye’de çalışma hayatının bir organizasyon disiplini içerisinde sürdürülmesi ise 1945 yılına rastlamaktadır. II. Dünya Savaşı sonrasında oluşan yeni düzende insan hakları, daha anlaşılır ve bu düzenin olmazsa olmaz bir kavramı olarak uluslararası ortamda sıkça vurgulanır olmuştur. 1945 yılında resmî bir çatı altında başlayan Türkiye’deki çalışma hayatının örgütlenme süreci, savaş sonrası kurulan yeni dünya düzenine ayak uydurabilme çabasının su götürmez bir gerçeğidir. Devletlerin ulusal sınırlarından bağımsız olan ve insanların onurlu bir yaşam sürmeleri amacına hizmet eden insan hakları, II. Dünya Savaşı sonunda sürekli barışın sağlanması hedefiyle ilk kez uluslararası hukuk sahasına çıkarılmış, Birleşmiş Milletler (BM) Anayasası’nın kabul edilmesinden sonra resmî bir belge hâline getirilerek 10 Aralık 1948 tarihinde kabul edilmiştir. İnsan Hakları Evrensel Bildirisi, tüm dünya insanlarının aynı temel haklardan eşit bir biçimde faydalanması esasıyla bir önsöz ve 30 maddeden oluşmuştur. Bildirinin çalışma hayatını ilgilendiren ilkeleri ise 23. maddede şöyle yer almıştır: *“Her şahsın çalışmaya, işini serbestçe seçmeye, adil ve elverişli çalışma şartlarına ve işsizlikten korunmaya hakkı vardır. Herkesin, hiçbir fark gözetmeksizin, eşit iş karşılığında eşit ücrete hakkı vardır. Çalışan her kesimin kendisine ve ailesine insanlık haysiyetine uygun bir yaşayış sağlayan ve gerekirse her türlü sosyal korunma vasıtalarıyla da tamamlanan adil ve elverişli bir ücrete hakkı vardır. Herkesin, menfaatlerini koruması için sendikalar kurmaya ve bunlara katılmaya hakkı vardır.”* Türkiye, BM’nin üyesi olarak İnsan Hakları Evrensel Bildirisi’ne olum-

²² İ. Hakkı Yeniay, “Başka Memleketlerde Çalışma Bakanlıkları Hangi Konularla Meşgul Olurlar”, *Çalışma*, Sayı: 1, 20 Eylül 1945, s. 73-75.

lu oy kullanan devletten biridir. Bildiri, 27 Mayıs 1949 tarihinde Türkçeye çevrilmiş hâliyle Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.²³

İnsan Hakları Evrensel Bildirisi, Türkiye’de bazı derneklerin kurulmasına zemin hazırlasa da sosyal hayat üzerindeki etkileri yok denecek kadar azdır. 1961 Anayasası’nın başlangıç bölümünde Türkiye’nin; BM Anayasası ve İnsan Hakları Evrensel Bildirisi ilkelerine bağlı olduğu bildirilmesine rağmen Anayasa Mahkemesinin aldığı bazı kararlar, bu bildirin özgürlükleri genişletmesi yolunda değil de sınırlandırılması yönündedir. Örneğin, Anayasanın çalışanların sendikal faaliyette bulunma hakkını yasaklayan hükümleri, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nden aldığı destekle ancak uygulamaya konulabilmiştir.²⁴

Türkiye çalışma hayatının örgütlenmesi sürecinin iç dinamizmini oluşturan gerçek, sanayileşme çabalarının hızlanması ve bununla bağlantılı olarak çalışan nüfus sayısında bir artışın meydana gelmesidir. Süreç içerisinde; iş, işçi ve işveren ilişkilerinin düzenlenmesinden sorumlu kurum ve kuruluşların ihtiyaçlara cevap verebilecek bir niteliğe kavuşmasına yönelik girişimler de hızlanmıştır. Sanayileşme sürecinin kısıtlı imkânlarla da olsa hız kazandığı ve devletçi ekonomi modelinin benimsendiği bu dönemde; sayıları artan ücretli işçilerin devlet teşekküllerinde istihdam edilmesiyle emek sermaye arasındaki kaos duraksamış, işçilerin kendilerini devletle özdeşleştirdikleri yeni bir dönemin kapıları aralanmıştır. Kamu sektöründe çalışan işçilere ödenen yaşam standartlarını karşılayacak ücret, çalışma koşullarını iyileştiren kanun ve tüzükler, işçilerin iş güvencesi elde etmeleri ve çeşitli sosyal yardımlarla maddi olanakları zenginleşen işçilerin devlet ile bütünleşmesi bu hususlarda faaliyet yürütecek bir organizasyonun, Çalışma Bakanlığının, kurulması ihtiyacını çok geçmeden ortaya koymuştur. Örgütlenme aşaması 1970’li yıllara kadar devam eden organizasyonun temel hedefi, süreç içerisindeki siyasi ve ekonomik şartlara göre birçok kez değişmiştir. Buna rağmen devletin işgücünü ülkenin dört bir yanına yayarak istikrarlı bir ekonomik gelişim modeli yakalama hedefi ile işçi kesiminin çalışma şartlarının modernleştirilmesi arzusu, işçi ve devlet taraflarının rızasını alan bir anlaşma olarak algılanmıştır. Ancak anlaşma sonucunda elde edilen kazanımlarda devletin olduğu kefe ağır basmıştır. İşçilerden ekonomik ve siyasi istikrarın sağlanması açısından sessiz kalmalarının istenmesi ve bu sessizliğin 1960’lı yılların ardından gelen sendikal faaliyetlerin

²³ **Resmî Gazete**, Sayı: 7217, 27 Mayıs 1949, s. 16199; İnsan Hakları Evrensel Bildirisi’ni 48 ülke imzalamıştır.

²⁴ Rona, Aybay, “Anayasa ve İnsan Hakları”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt: 1, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, s. 57-60.

hızlandığı döneme kadar sürmesi terazide devletin olduğu kefenin ağır bastığını göstermektedir.²⁵

Elbette ki Türkiye’de çalışma hayatının örgütlenmesi aniden ortaya çıkan bir gereklilik değildir. 1945 yılına kadar Türk çalışma hayatı, İktisat Vekâletinin başrolünde kurulan İş Dairesinin tek odalık bir dairede mevcut mevzuatı sınırlı imkânlarla uygulamaya çabaladığı bir ortamda şekillenmiştir. 1945 yılına gelindiğinde iç ve dış dinamiklerin etkisiyle ortaya çıkan genişlemiş emek piyasası ve gözden geçirilme zorunluluğu bulunan iş hukuku, işçinin korunması, işçi hareket ve örgütlenmeleri, sosyal sigortalar ve sosyal yardım meselelerine çözüm üretmek, fonksiyonel olarak kapsamı geniş bir organizasyona duyulan ihtiyacı derinden hissettirmiştir. Zaten Çalışma Bakanlığının kuruluş gerekçeleri arasında bir ihtiyacın karşılığında kurulduğu da açıkça belirtilmiştir.

Çalışma Bakanlığının kuruluşuna zemin hazırlayan iç dinamikler, Bakanlığın dar anlamda görev alanına aittir. Bakanlığın görevini icra etmesine rehber ise 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunu’dur. Ancak sözkonusu kanun, çalışma hayatındaki herkesi kapsamadığı gibi çalışma meselelerine çözüm üretme pratiğini hemen kazanamamıştır. Her ne kadar 3008 sayılı bu kanunun Bakanlığa rehber vazifesi gördüğü ifade edilmiş olsa da 1936 yılından günümüze kadar kanunun tadili meselesi sıkça Meclis gündemine taşınmıştır. Çalışma Bakanlığının kuruluşunun Meclis gündemine taşındığı birçok toplantıda; İktisat Vekâleti, Çalışma Bakanlığının kurulmasının milli ekonomiye yeni bir yük olduğunu dile getirmiştir. İş mahkemelerinin kurulması ve sosyal sigortalara ilişkin gelişmeler ise Adliye Vekâleti ile uyumsuzlukların oluşmasına zemin hazırlamıştır. İşçilerin bazı vergi ve resimlerden muaf tutulması dolayısıyla Çalışma Bakanlığının sosyal siyasete ilişkin müdahalesi Maliye Bakanlığı ile uyumsuzluklara neden olmuştur. Ayrıca Çalışma Bakanlığı, sosyal yardım işlerine dâhil olması sebebiyle Sağlık Bakanlığı ve işçi mesken ve kooperatifleri meselesiyle ilgilenmesi sebebiyle de Ticaret Bakanlığı ile uyumsuzluğa düşmüştür. Ancak burada önemli olan nokta, sosyal siyaset dâhilindeki bu meselelerin hangi bakanlıklar tarafından yürütüldüğü değil, çalışma hayatını ilgilendiren meselelerde başarılı bir sonuca varılıp varılmadığıdır.²⁶

²⁵ Korkut Boratav, “Türkiye’de Devletçilik”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt: 2, İletim Yayınları, İstanbul, 1983, s. 423.

²⁶ Tuna, *a.g.m.*, s. 16-18.