

İŞ ve İŞÇİ BULMA KURUMU'NUN ÖDEVLERİ

Doç. Dr. H. Fehim ÜÇİŞİK
Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik
Anabilim Dalı Doçenti

I. GİRİŞ

1982 Anayasası'nda çalışmanın "herkesin hakkı ve ödevi" olduğu (m. 49), herkesin dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahip bulunduğu (m. 48/1) belirtilmiş, devletin "çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları korumak, çalışmayı desteklemek ve işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri" alması öngörülmüştür (m. 49).

İş ve işçi bulma konusunda çeşitli kanunlarda hükümler bulunmaktadır. Bunların başlıcaları İş Kanunu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 4837 sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanundur. Ayrıca, 5448 sayılı kanunla onaylanan İş ve İşçi Bulma Teşkilâtı Hakkında 88 sayılı Milletlerarası Çalışma Sözleşmesi de anılan Kanunlar yanında önemli bir düzenleme niteliğini taşımaktadır.

İş Kanununa göre, "işçilerin elverişli oldukları işlere yerleşmelerine ve çeşitli işler için elverişli işçiler bulunmasına aracılık etme hususlarının düzenlenmesi, kamu görevi olarak Devletçe yapılır" (m. 83/1). İş Kanunu, bu görevin 4837 sayılı Kanunla

kurulan İş ve İşçi Bulma Kurumu'nca yerine getiriliceğini de belirtmektedir (m. 83/II).

4837 sayılı Kanun da İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun "...İş Kanunu'nun ... hükümlerine göre, iş ve işçi bulma faaliyetlerini ve bunlarla ilgili diğer ödevleri yerine getirmek üzere" kurulduğu hükmünü taşımakta ve Kurumun "bu görevini İş Kanunu'nun şumülü dışında kalan iş ve işçi isteyenlere de şamil olarak" düzenlemesini ve yürütmesini öngörmektedir (m. 1/I). 4837 sayılı kuruluş kanununa göre, İş ve İşçi Bulma Kurumu, "Çalışma Bakanlığı'na bağlı tüzel kişilikte mali ve idari bakımdan muhtar bir Devlet kurumudur" (m. 1/II) ve anılan Kanun ile özel hukuk hükümlerine ve denetleme bakımından İktisadi Devlet Teşekkülleri hakkındaki hükümlere tabidir (m. 1/III).

İş Kanunu, "işçilerin elverişli oldukları işlere yerleşmelerine ve çeşitli işler için elverişli işçiler bulunmasına aracılık etme hususlarının düzenlenmesi" görevinin İş ve İşçi Bulma Kurumu'nca yerine getirileceğini (m. 83) belirttikten sonra "iş ve işçi bulma kurumunun görevi" başlıklı hükmünde (m. 84) Kurumun başlıca ödevlerini saymıştır. Anılan hükme göre, Kurum, "her çeşit ekonomik işletmelerle serbest san'at niteliğinde olan öbür işler için bilgi toplamak", "işçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanması yolunda gerekli çalışmaları yapmak", "çeşitli işkollarındaki işverenlerle işçileri gösteren cetvelleri yayınlamak", "mesleğe yöneltmek", "işçilerin mesleki eğitimlerinin yükselmesi ve usta (kalifiye) işçi yetiştirilmesi için gerekli olan tedbirler üzerinde çalışmak", "hizmet akitlerinin yapılmasına aracılık etmek" ve işçi ücretlerinin iniş çıkışlarını izleyip, geçim şartlarındaki yükseklikle karşılaştırarak "sosyal sıkıntıların önüne geçmek için bütün yurttta yahut bir bölgede veya belediye çevresinde alınması gereken tedbirleri tesbit ve bunların uygulanmasına yardım etmek"le görevlidir (m. 84).

İş Kanunu, bu ödevlerin yapılış şekillerinin bir tüzükle belirtilmesini (m. 84/II) öngörmüş, ayrıca "İş ve İşçi Bulma Kurumu'nca belirtilecek lüzum ve ihtiyaca göre, işverenlerin işçi isteklerini ve bazı özel vasıfları bulunan işçilerin herhalde İş ve İşçi Bulma Kurumu'na bildirmeleri (1) ve genel olarak veya bazı vasıfları bulunan bir kısım işçilerin herhangi bir işe alınmazdan önce mutlaka İş ve İşçi Bulma Kurumu'na başvurarak kendilerini kaydettirmeleri ve "işçi karneleri" almaları usulleri" konusunda tüzük düzenlemesi yapılabileceği şeklinde bir hüküm koymuştur.

88 sayılı milletlerarası çalışma sözleşmesinde de iş ve işçi bulma teşkilatı için, mesleğe yöneltme, mesleki eğitim hususunda yardım, "iş arzını muhtelif mesleklerdeki iş imkanlarına göre ayarlamak maksadıyla, meslekler arasında seyyaliyeti kolaylaştırmak", "işçilerin uygun iş imkanları bulunan bölgelere nakillerine yardım maksadıyla, coğrafi seyyaliyeti kolaylaştırmak", "işçi arz ve talebindeki mahalli ve geçici dengesizliği giderme çaresi olarak, işçilerin bir bölgeden diğerine geçişi şeklinde nakillerini kolaylaştırmak", gerekirse diğer makamlar, işverenler ve işçi sendikalarıyla işbirliği yaparak "gerek bütün memleketteki gerek muhtelif sanayi, meslek ve bölgelerdeki iş piyasasının durumu hakkında mevcut bütün malumatı toplayıp tahlil etmek ve bu malumatı, sistemli olarak ve süratle ilgili amme makamlarıyla işveren ve işçi teşekküllerinin ve umumün emrine hazır bulundurmak", işsizlik sigortasının ve işsizlere yardım konusundaki diğer tedbirlerin uygulamasında işbirliği yapmak ve "lüzumu halinde, müsait bir çalıştırma durumunun sağlanmasına matuf sosyal ve ekonomik planların hazırlanmasında diğer amme teşekküllerine ve hususi teşekküllere yardım etmek" gibi görevler öngörülmektedir (m. 6). Bu sözleşmede, iş ve işçi bulma hizmetlerinin gayesi, gerekiyorsa, ilgili diğer kamu teşekkülleri ile işbirliği yapılarak, tam çalışmanın sağlanmasına ve sürdürülmesine, müstahsil kaynaklarının geliştirilmesine ve bunlardan yararlanılmasına yönelik milli programın ayrılmaz bir parçası olarak, iş piyasasını olabildiği kadar iyi şekilde teşkilatlandırmayı gerçekleştirmek şeklinde belirtilmiştir (m. 1/2).

Bu mevzuat çerçevesinde İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun faaliyetlerini, İş Kanunu'ndaki ödevleri esas alarak, kısaca açıklamaya ve değerlendirmeye, ayrıca iş bulma döneminde yardım sağlayan işsizlik sigortasının kurulması konusundaki hukuki gerekçeleri belirtmeye çalışacağız.

II. İŞLETME ve İŞLER HAKKINDA BİLGİ TOPLAMA ve VERME ÖDEVLERİ

1. Bilgi Toplama

a) İlgili Kanun Hükümleri

Bilgi toplama ödevi, Kurumun diğer ödevlerini yerine getirebilmeleri ve ayrıca, cetvel yayınlama ödevi ile birlikte, Kurum dışındaki kuruluş ve kişilerin çalışmalarında yararlanmaları için

öngörülen bir ödev niteliğindedir. Bu yüzden, bilgi toplama ödevinin içeriğini, Kurumun işçi ücretlerinin inış çıkışlarını izleyip, geçim şartlarındaki yükseklikle karşılaştırarak gereken tedbirleri belirlemek, çeşitli işkollarındaki işverenlerle işçileri gösteren cetvelleri yayınlamak, mesleğe yöneltmek, işçilerin mesleki eğitimlerinin yükselmesi için gerekli tedbirler üzerinde çalışmak, hizmet akitlerinin yapılmasına aracılık etmek ödevlerinin yürütülebilmesi için gerekli olan bilgiler teşkil eder.

Bu husus, 5448 sayılı Kanunla onaylanan 88 sayılı milletlerarası çalışma sözleşmesinde açıkça belirtilmiştir. Anılan sözleşme iş ve işçi bulma müessesesinin, "işçilerin müessir bir şekilde tedarikini ve işe yerleştirilmesini sağlayacak tarzda" teşkilatlandırılması maksadıyla, "gerek bütün memleketteki, gerek muhtelif sanayi, meslek ve bölgelerdeki iş piyasası durumu hakkında mevcut bütün malûmatı toplayıp tahlil etmek ve bu malûmatı, sistemli olarak ve süratle ilgili amme makamlarıyla işveren ve işçi teşekküllerinin ve umûmun emrine hazır bulundurmak" (m. 6/d) ödeviyle yükümlü olmasını öngörmüştür.

İş Kanunu'nun, "iş ve işçi bulma" bölümündeki "İş ve İşçi Bulma Kurumu'nca belirtilecek lüzum ve ihtiyaca göre, işverenlerin işçi isteklerini her halde İş ve İşçi Bulma Kurumu'na bildirmeleri ve genel olarak veya bazı özel vasıfları bulunan bir kısım işçilerin herhangi bir işe alınmazdan önce mutlaka İş ve İşçi Bulma Kurumu'na başvurarak kendilerini kaydettirmeleri ve işçi karnesi almaları usulleri ve tarım kesiminde iş ve işçi bulma işleri yapanların rapor vermeleri zorunluluğu konularında tüzük düzenlemesi yapılabileceği hükmü (m. 86) (2) de, Kurumun "işçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanması yolunda gerekli çalışmaları yapmak" ödeviyle ve tarımda iş aracılığı yapanları denetlemesi ile ilgili olduğu gibi, iş piyasası hakkında bilgi toplamak ödevi yönünden de önem taşımaktadır.

İş Kanunu'nda iş ve işçi bulma bölümü dışında da Kurumun bilgi toplama ödevi yönünden önem taşıyan hükümler bulunmaktadır. Kanundaki "çalışma ve kimlik karnesi" başlıklı düzenlemeye (m. 21) göre, işverenler işe aldıkları her işçiye, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nca tek tip olarak bastırılan "işçi çalışma ve kimlik karnesi" vermek zorundadır ve İşçi Çalışma ve Kimlik Karnesi Tüzüğünde Kurumun iş isteklerinde bu karnelerden yararlanacağı açıkça belirtilmiştir (m. 8). İş Kanunu, "işten çıkarmanın sonucu" başlıklı düzenlemesinde de, işlerine son verilecek işçile-

rin sayısı on veya daha fazla olduğu takdirde, yeni bir işe yerleştirilebilmeleri için, bu işçilerin isimlerinin ve niteliklerinin çıkarma tarihinden en az bir ay önce, işveren tarafından ilgili İş ve İşçi Bulma Kurumu örgütüne bildirilmesini öngörmektedir (m. 24/VI). Kanunun, 50 veya daha fazla işçi çalıştıran işverenleri belirli oranda sakat ve eski hükümlü çalıştırmakla yükümlü kılan ve bu kişilerin İş ve İşçi Bulma Kurumu aracılığıyla sağlanmasını öngören düzenlemesi (m. 25) ile her işvereni çalıştırdığı işçilerin doğum yılları itibariyle kadın ve erkek olarak ayrı ayrı çizelgelerini düzenlemek, işyerine giriş ve ayrılış tarihlerini, işyerine giriş ücretini ve ücretindeki değişiklikleri, biliniyorsa gittiği işyerini de belirtmek ve bu çizelgeleri istendiği zaman yetkili memurlara göstermekle yükümlü tutan "işçi çizelgeleri" başlıklı düzenlemesi (m. 71), İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun bilgi toplama ödevi yönünden de önemli sayılabilir.

Sendikalar Kanunu da işverenlerin, "yeni işçi alma" ve "hizmet akdinin herhangi bir sebeple sona ermesi" hallerinde durumu onbeş gün içinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na ve Bölge Çalışma Müdürlüğü'ne bildirmelerini öngörmektedir (m. 62) (3).

Bizce, İş Hukuku alanındaki çeşitli kanunlarda hatta Sosyal Sigortalar Kanunu'nda öngörülen bildirimlere olabildiğince çok maksatlı nitelik kazandırılarak bildirim sayısı azaltılıp nüshaları verilecek merci sayısı çoğaltılmalı, bunların ve İş Kanunu'nda sadece istendiği zaman yetkili memurlara gösterilmesi öngörülen işçi çizelgelerinin (m. 71) birer nüshasının doğrudan veya bir merci aracılığıyla İş ve İşçi Bulma Kurumu'na verilmesi sağlanmalıdır.

b) İlgili Tüzük Düzenlemeleri

İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun ödevlerinin Yapılış Şekilleri Hakkında Tüzük, "ekonomik işletmelerle serbest san'at niteliğindeki işler için bilgi toplama" başlıklı kısmında, işyerleri, çalışanlar ve işçi ihtiyaçlarıyla ilgili bilgi toplanmasını (m. 3, 4, 5), istihdam gelişmesinin tasarlanması ve işgücündeki hareketliliğin kolaylaştırılması yönlerinden değerlendirilmesini (m. 7, 8) öngörmüş (4), toplanacak bilgilerin hangi hususları kapsamaması gerektiği, bilgi toplama yöntemi (m. 6), Kuruma verilen bilgilerden sorumluluk (m. 9) ve bilgilerin gizliliği (m. 10) konularında düzenlemeler yapmıştır.

Tüzük işyerleriyle ilgili olarak, faaliyet konuları, çalışma saatleri ve posta sayıları (m. 3/c, d), işçilerin ve diğer personelin genellikle ne yolda sağlandığı (m. 3/e), işçileri ve diğer personeli meslekte yetiştirme sistemi (m. 3/f), "ücret ödeme yöntemi" (m. 3/g) ve "ücret dışında sağlanan yararlar ve kolaylıklar" konularında da bilgi edinilmesini, açıkça saydığı bu hususlar dışında "diğer bilgiler"in de toplanmasını (m. 3/j) öngörmektedir.

Tüzüğün "çalışanlar hakkında bilgi" başlıklı düzenlemesine göre, "kurum, işverenlerden işyerlerinde çalışan sevk ve idare personeli, büro personeli, teknik elemanlar, üretimde çalışanlar (ustabaşı, sürveyan, teknisyen, usta ve kalfa, yetişmiş işçiler, az yetişmiş işçiler, sıra işçileri), satış, ulaştırma, haberleşme ve diğer hizmetlerde istihdam edilenler, çıraklar, ücretsiz çalışan aile fertleri hakkında" bilgi toplar. Bu kişiler hakkında mesleklerle ve mesleklerde yetiştirme derecelerine göre ayırım, cinsiyet bakımından ayırım, yaş gruplarına göre dağılım, sürekli, süreksiz veya mevsimlik işlerde çalışanların sayısı, belirli bir devre içinde işe alınanlar ve işten ayrılanlar, haftada çalışmış oldukları iş saatleri sayısına göre ayırım, işyerlerinde çalışan yabancı uyruklu işçiler sayısı, mevcut, sakat ve eski hükümlüler sayısına ilişkin ve Kurumca gerekli görülecek istihdamla ilgili diğer bilgiler toplanır (m. 4).

Kurum işyerlerinin işçi ihtiyaçları hakkında da meslek, meslekte yetiştirme derecesi ve süresi, yaş gibi ayrıntıları kapsayan bilgiler toplar (m. 5).

Tüzüğe göre, işyerleri, çalışanlar ve işyerinin işçi ihtiyaçları hakkındaki bilgiler, kurum memurlarınca bizzat veya telefon yahut diğer uygun araç ve yöntemlerle toplanır (5) ve bilgi toplama da kullanılacak formların kapsayacağı hususlar, bilgi verilme zamanı ve devreleri Kurumca belirlenir (m. 6).

Tüzük, Kuruma işverenlerce verilen bilgilerin doğruluğundan ve yetkili kişiler tarafından verilmesinden işveren veya işveren vekilinin sorumlu sayılmasını (m. 9), işverenlerden toplanan bilgilerin genel istihdam konularının düzenlenmesinden başka bir gayeyle kullanılmamasını ve açıklanmamasını (m. 10) öngörmüştür.

Tüzükte ayrıca, Kurumun işyerlerinin gelişmelerini devamlı olarak izlemesi, edineceği temel verilere dayanarak orta ve uzun

vadedeki istihdam seyirlerini tasarlaması (m. 7), "açık işlerin elverişli işçilerle kısa sürede kapatılmasında, işsizliğin azaltılmasında, dolayısıyla ekonomik ve sosyal gelişmenin hızlandırılmasında, işgücünün, meslekler ve bölgeler arası hareketliliğinin etkili bir şekilde sağlanmasında uygun ve kolaylaştırıcı çalışmalar" yapması (m. 8) öngörülmüştür.

Tüzüğün "çeşitli hükümler" başlıklı dokuzuncu kısmındaki düzenlemeye göre, Kurum, ödevlerini gerçekleştirmek için bilim, meslek, sağlık, eğitim, teknik ve ekonomi kuruluşlarıyla işbirliği yapabilir (m. 44) ve hizmetlerine ilişkin yayınları izler ve değerlendiren (m. 45).

2. Bilgi Verme

88 sayılı milletlerarası çalışma sözleşmesi, iş ve işçi bulma teşkilatının, "...iş piyasası durumu hakkında mevcut bütün malûmatı toplayıp tahlil etmek ve bu malûmatı, sistemli olarak ve süratle ilgili amme makamlarıyla işveren ve işçi teşekküllerinin ve umumun emrine hazır bulundurmak" (m. 6/c) görevini yerine getirmesini öngörmüş, İş Kanunu, İş ve İşçi Bulma Kurumu'na, "çeşitli iş kollarındaki işverenlerle işçileri gösteren cetvelleri yayınlamak" ödevini yüklemiştir (m. 84/I).

İş Kanunu'ndaki cetvel yayınlama ile ilgili hükmün, 5448 sayılı Kanunla onaylanan 88 sayılı sözleşmenin düzenlemesinden ayrılmasını ve dolayısıyla, Sendikalar Kanunu'nun "her işkolunda çalışan, sendikalara üye olan ve olmayan işçilerin sayıları ile bunların sendikalara dağılımı"nın her yıl Ocak ve Temmuz aylarında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca çıkartılacak istatistiklerde gösterilmesi hükmü (m. 60/IV) karşısında büyük ölçüde tekrar niteliğinde bir yayını öngörür niteliğe bürünmesini uygun bulmamaktayız.

İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Ödevlerinin Yapılış Şekilleri Hakkında Tüzük, Kurumun, çeşitli işkollarındaki işverenleri ve işçileri gösteren, kurumdan iş isteyenler, "iş isteyenlerden hiç bir işte çalışmayanlarla, bir işte çalışmakta olup daha iyi koşullarla iş arayanlar", "iş isteyenlerin çeşitli bakımlardan dağılımı", açık işler, uygun işçi bulunmasında güçlük çekilen meslekler, "işkollarına, illere ve diğer ayrıntılara göre" işyerleri, "işkollarına, mesleklerine, meslekte yetiştirme derecelerine ve diğer ayrıntılara

göre" çalışan işçiler, işe yerleştirmeler, meslekte yetiştirme, "çeşitli ayrımlarla" yurt dışındaki Türk işgücü, yurt içindeki yabancı işgücü, "diğer konular ve ayrıntılar "ile ilgili bilgi veren cetvellerin hazırlanmasını ve "gereğine göre" yayınlanmasını öngörmektedir (m. 36). Cetvellerin içeriği ile ilgili bu düzenlemenin, İş Kanunu'ndaki hükmün yetersizliğinden uzak ve 88 sayılı milletlerarası çalışma sözleşmesine uygun olduğunu düşünmekteyiz.

Tüzükte, ayrıca, "çeşitli hükümler" başlıklı dokuzuncu kısımdaki düzenlemede de Kurumun "yurt içinde ve gerektiğinde yurt dışında hizmetine ilişkin yayınlar" yapması öngörülmüştür (m. 45).

III. ÜCRET ve GEÇİM DENGESİNE YARDIMCI OLMA ÖDEVİ

İş Kanunu'na göre, İş ve İşçi Bulma Kurumu, "işçi ücretlerinin iniş çıkışlarını izleyip, geçim şartlarındaki yükseklikle" karşılaştırarak "sosyal sıkıntıların önüne geçmek için bütün yurtda yahut bir bölgede veya belediye çerçevesinde alınması gereken tedbirleri tespit ve bunların uygulanmasına yardım etmek"le görevlidir (m. 84/1).

İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Ödevlerinin Yapılış Şekilleri Hakkında Tüzüğün İş Kanunu'ndaki bu hükümle ilgili olan "ücret ve geçim dengesine yardımcı olma" başlıklı düzenlemesi, Kurumun işyerlerinden ücret hakkında ayrıntılı bilgiler (6) ile bunları tamamlayıcı nitelikte diğer kuruluşların yaptıkları ücret istatistiklerini toplamasını ve ücretleri çeşitli kuruluşların vereceği geçim endeksleri ile karşılaştırmasını (m. 33), elde edeceği sonuçlara göre, sosyal sıkıntıların giderilmesi için ne gibi tedbirlerin yararlı olabileceğini belirlemesini ve ilgili kuruluşların yararlanmalarına hazır bulundurmasını öngörmektedir (m. 34). Tüzük, İş Kanunu'nda öngörülen, anılan tedbirlerin uygulanmasına yardım etmek ödevini de tekrarlamaktadır (m. 35).

İş Kanunu'nun Kuruma verdiği "işçilerin elverişli oldukları işlere yerleşmelerine ve çeşitli işler için elverişli işçiler bulunmasına aracılık etme hususlarının düzenlenmesi" görevi ile, bu görevin hangi ödevler yapılarak yerine getirileceğini belirtmek üzere konulan hükümde öngörülen, işçi ücretlerinin iniş çıkışlarını izleyip geçim şartları karşısında gereken tedbirleri tesbit et-

mek ödevinin bağdaştırılmasının güç olduğunu düşünmekteyiz. Bizce, Kurum bilgi toplama ve yayınlama ödevini yerine getirmekle "sosyal sıkıntılarının önüne geçmek için ... alınması gereken tedbirleri tesbit"e yardımcı olabilir, hatta yine anılan ödevini yerine getirmekle ve ayrıca diğer ödevlerinin yerine getirilmesi sırasında araştırmak, bilgi edinmek ve aktarmak suretiyle bu tedbirlerin "uygulanmasına yardım" da edebilir; ancak, bu tedbirleri tespit ödevini vermek, bu ödevi gereği gibi yerine getirecek yapıya ve yetkiye kavuşturmak, Kurumu İş ve İşçi Bulma Kurumu olmaktan çıkarıp, daha geniş alanlarda yetkili bir kuruluş haline dönüştürmek olur. Halbuki Kurumun böyle bir mahiyet almasını sağlayacak başka bir düzenleme yapılmamış, hatta bu ödevi Kuruma veren İş Kanunu'nda asgari ücret (m. 33), sanki Kurumun böyle bir ödevi bulunmamaktaymış gibi düzenlenmiştir. Asgari ücret düzenlemesini bu yönden uygun bulmakta, 1936 yılında o zamanki ihtiyaçlar dolayısıyla 3008 sayılı Kanuna konmuş olan ve 1475 sayılı İş Kanunu'na da aktarılan iş ve işçi bulma bölümündeki söz konusu ödevle ilgili hükmün kaldırılması gerektiğini düşünmekteyiz (7).

IV. MESLEĞE YÖNELTME ÖDEVI

İş Kanunu, İş ve İşçi Bulma Kurumu'na mesleğe yöneltme ödevini de vermiştir (m. 84/1). İş Kanunu, Kuruma sakatların mesleğe yöneltilmesi hususunda ayrıca özel olarak da görev vermektedir. Anılan Kanunun sakat ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğu konusundaki düzenlemesine göre, "İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından sakatların mesleğe yöneltilmeleri ... bir tüzükle düzenlenir" (m. 25/A, VI).

İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Ödevlerinin Yapılış Şekilleri Hakkında Tüzüğe göre mesleğe yöneltme hizmetleri, "iş isteminde bulunan gençlerin ve yetişkinlerin, bilgi, yetenek ve becerilerini saptamak suretiyle mesleğe uyum koşullarının belirlenmesine, meslek seçimlerine, meslek değiştirme yeteneklerinin anlaşılabilmesine, iş eğitimlerine ve kişisel gelişmelerine ilişkin sorunların cevaplandırılmasına yardım edilmesidir" (m. 38).

9.2.1948 tarih ve 5175 sayılı Kanunla onaylanan Milletlerarası Çalışma Teşkilatının gaye ve hedeflerine ait beyannamede, uygulanmasına anılan teşkilatın yardımcı olması kabul edilen hususlar arasında, "işçileri, maharetlerini ve bilgilerini tamamen

gösterebilmekle zevk duyacakları işlerde çalıştırmak ve genel refaha en iyi şekilde yardım etmek" (III/b) de bulunmaktadır.

Milletlerarası Çalışma Teşkilatı'nın mesleğe yöneltme komitesi, işçi temsilcilerinin mesleğe yöneltmede yalnız ferdi işçi refahının gaye edinilmesini istemelerine rağmen, "mesleğe yöneltmenin gayesini milli işgücü kaynaklarının en verimli şekilde kullanılmasını dikkate almak şartıyla, ferdin işinden memnun olması ve şahsî gelişmesi için ona bütün fırsatların verilmesi" şeklinde tanımlamıştır (8).

Tüzük, mesleğe yöneltmenin gayesini, iş piyasasının bugünkü ve gelecekteki ihtiyaçları gözönünde tutularak insan gücü kaynaklarının en etkili bir şekilde kullanılmasını ve geliştirilmesini sağlamak suretiyle ülkenin ekonomik kalkınmasına katkıda bulunmak şeklinde belirtmektedir (m. 37) (9). Tüzük "işgücünün mesleki eğitimi ve usta işçi yetiştirme tedbirleri" kısmında "...Kurum... nitelik, nicelik ve yer bakımından iş piyasasının bugünkü ve gelecekteki ihtiyacı ile dengeli bulunması amacı ile işçilerin yeteneklerine en uygun mesleklerde yetişmeleri için gerekli tedbirler üzerinde çalışır ve bu hususta ilgili kuruluşlarla işbirliği yapar" hükmünü (m. 41/b) taşımaktadır (10). Tüzüğe göre, "kişilerin meslek seçmelerine ve mesleğe uyumlarına yardım hizmeti, bunların geçmiş yaşantısı ve aile durumları dahil, sağlık yoklamasının, fiziksel ölçülerinin, zekâ, bellek, hayal güçlerinin belirgin zevk ve ilgilerinin, başlıca eğilimlerinin, belli işlere karşı tepkilerinin saptanmasını kapsar" (m. 39/1).

Tüzükte, mesleğe yöneltme konusunda Kurumun ilgili kuruluşlarla gerekli ölçüde işbirliği yapması öngörülmüştür (m. 39/1).

88 sayılı Milletlerarası Çalışma Sözleşmesi mesleğe yöneltme hizmetleri yönünden gençler için özel tedbirler alınması ve geliştirilmesi hükmünü (m. 8) taşımaktadır. Ancak, İş Kanunu'nda ve anılan Tüzükte bu konuda herhangi bir özel düzenleme bulunmamaktadır.

Çıracık, Kalfa ve Ustalık Kanunu gereğince (m. 10) çıkarılan Çıracık, Kalfa ve Ustaların Eğitimi Hakkında Yönetmelik, çırağın işe alınması bölümündeki "çıracık adaylarının aydınlatılması" başlıklı düzenlemesinde, çıracık kurulunun (m. 43), "çıracık adaylarının meslek seçmelerine yardımcı olmak için ilgili kuruluşlarla işbirliği yaparak gerekli araç ve yöntemlerin geliştirilmesini ve

araç ve yöntemlerin mahalli Çıraklık Eğitimi Komitesi'nce uygulanmasını" sağlayacağı hükmünü koymuştur (m. 17/1). Anılan yönetmeliğe göre, "Mahalli Çıraklık Eğitimi Komitesi, çeşitli meslek dallarında ve çevrede iş bulma ve kazanç olanaklarının neler olduğunu belirten ve gerekirse meslekleri tanıtan basılı araçları hazırlar; çırak adaylarını bu yönlerde aydınlatır" (m. 17/II).

Bize göre, çırak olacakların mesleğe yöneltmesi ödevi, İş Kanunu'na ve 88 sayılı sözleşmeye uygun olarak İş ve İşçi Bulma Kurumu'nca yürütülmeli veya bu konuda İş ve İşçi Bulma Kurumu ile işbirliği yapılması, Çırak, Kalfa ve Ustalık Kanunu'nda ve bu Kanunun çıkarılmasını emrettiği yönetmelikte açıkça öngörülmelidir (11).

V. İŞGÜCÜNÜN MESLEKİ EĞİTİMİ ve USTA İŞÇİ YETİŞTİRME TEDBİRLERİ

1. İlgili Kanun Hükümleri

İş Kanunu, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun, "işçilerin mesleki eğitimlerinin yükselmesi ve usta (kalifiye) işçi yetiştirilmesi için gerekli olan tedbirler üzerinde çalışmak" ödevini de yerine getirmesini emretmiştir (m. 84/1).

5175 sayılı Kanunla onaylanan Milletlerarası Çalışma Teşkilatı statüsünün mukaddemesinde sayılan, çalışma şartlarını ıslah tedbirleri arasında "mesleki ve teknik öğretimin teşkilatlandırılması" da bulunmaktadır. Anılan statünün eki olan "Milletlerarası Çalışma Teşkilatının gaye ve hedeflerine ait beyanname"de, "işçileri mesleklerinde yetiştirmek üzere imkanlar sağlamak" (III/c), "terbiyevi ve mesleki alanda eşit şanslar sağlanması" (III/j) hususlarındaki programların uygulanmasında da çeşitli milletlere yardım yapılması kabul edilmiştir.

İş ve İşçi Bulma Teşkilatı Hakkında 88 sayılı Milletlerarası Çalışma Sözleşmesinde de anılan teşkilatın mesleki eğitim hususunda yardım yapması (m. 6/a, 1) ve "iş arzını muhtelif mesleklerdeki iş imkanlarına göre ayarlamak maksadıyla, meslekler arasında seyyaliyeti kolaylaştırmak"la görevli olması (m. 6/b) öngörülmüştür.

18.1.1985 tarih ve 3146 sayılı Kanun, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın görevleri arasında "işçilerin mesleki eğitim-

lerini sağlayıcı tedbirler almak" (m. 2/e) ve "sakatların mesleki rehabilitasyonunu sağlayacak tedbirler almak" (m. 2/f) görevlerini de saymaktadır (12).

Çeşitli kanunlarda da işçilerin eğitimi ile ilgili hükümler bulunmaktadır. 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun "sendikalar ve konfederasyonların sosyal faaliyetleri" başlıklı düzenlemesinde, bu kuruluşların yapabilecekleri faaliyetler arasında, "işçilerin veya işverenlerin mesleki bilgilerini arttıracak, milli tasarruf ve yatırımın gelişmesine, reel verimliliğin artmasına hizmet edecek kurs ve konferanslar tertiplemek" (m. 33/1, 3) ve "üyelerinin mesleki eğitim, bilgi ve tecrübelerini yükseltmek için çalışmak" (m. 33/6) da sayılmıştır. Anılan Kanuna göre, "işçi sendika ve konfederasyonları, gelirlerinin en az yüzde beşini üyelerinin mesleki eğitimi ile bilgi ve tecrübelerini arttırmak için kullanmak zorundadırlar" (m. 44/II). Böylece, anılan Kanuna göre, üyelerinin mesleki eğitim, bilgi ve tecrübelerini yükseltmek için çalışmak, işveren sendika ve konfederasyonları için ihtiyari, işçi kuruluşları için mecburi görev niteliği taşımaktadır.

17.6.1938 tarih ve 3457 sayılı Sınai Müesseselerde ve Maden Ocaklarında Mesleki Kurslar Açılmasına Dair Kanun da "büroalarında çalışan memurlar hariç olmak üzere bir senede kullandığı işçi ve müstahdem sayısının gündelik vasatı yüzden daha fazla olan maden ocaklarıyla Teşviki Sanayi Kanunu'nda tarif edilen sınai müesseselerde çırak, kalfa ve ustaların mesleki bilgilerini arttırmak üzere kurslar" açılmasını (m. 1/1) öngörmektedir (13).

Çırak, Kalfa ve Ustalık Kanunu da, 507 sayılı Kanuna tabi işyerleri ile 5590 sayılı Kanuna göre kurulmuş olan mesleki teşekküllere kayıtlı işyerleri ve bu işyerlerinde çalıştırılan çırak, kalfa ve ustalar hakkında düzenlemeler yapmış, Devlete bağlı kurumlarla, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin kendi bünyelerinde çırak okulları açabilmeleri hükmünü koymuştur (m. 1).

3.4.1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin ihtiyari görevleri arasında, "...yapı kalfası ve yapıcı ve muhtelif meslek ustaları gibi beldenin ve belediye idaresinin muhtaç olduğu meslekler erbabı yetiştirmek üzere kurslar, dersler, gece ve hafta tatili günü dershaneleri ve ikmal ve çırak, ev kadını mektepleri açmak ve idare etmek" görevini de saymaktadır (m. 15/II, 72, m. 17).

2. İlgili Tüzük Hükümleri

İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Ödevlerinin Yapılış Şekilleri Hakkında Tüzüğe göre, işgücünün mesleki eğitimi ve usta (kalifiye) işçi yetiştirilmesi tedbirleri, "verimliliği arttırmaya, iş kazalarını ve meslek hastalıklarını önlemeye, ücret ile verimlilik arasındaki ilişkilerin olumlu yönde gelişmesini teşvike, işte kararlılığı sağlamaya, işçi-işveren arasındaki mesleki eğitim ilişkilerini geliştirmeye, kişilerin uygun oldukları işlerde yetişmelerini sağlamaya, iş arz ve talebinin bir düzene bağlanmasına ilişkin olarak iş piyasasının kalifiye eleman ihtiyacını karşılamaya, her ne sebeple olursa olsun işe girememiş veya işini kaybetmiş olanları bir işe girebilecek niteliğe ulaştırmaya yönelmiş çalışmalarıdır" (m. 40).

Biz, tüzüğün işgücünün mesleki eğitimi ve usta işçi yetiştirme tedbirleri kısmında yaptığı, "amaç" başlığını taşıyan bu düzenlemesini, İş Kanunu'nun Kurumun bu ödevini "işçilerin mesleki eğitimlerinin yükselmesi ve usta (kalifiye) işçi yetiştirilmesi için gerekli olan tedbirler üzerinde çalışmak" (m. 84/1) şeklinde belirtmesi karşısında, henüz işe girmemiş veya girememiş olanların bir işe girebilecek niteliğe ulaştırılmasını öngörmesi ve "bir işe girebilecek niteliğe ulaştırma"yı "işini kaybetmiş olanlar" için de kabul etmekle işçilerin mesleki eğitimlerini yükseltme yanında temel mesleki eğitimi ve meslek değiştirmeyi de kapsamı dolayısıyla isabetli bulmaktayız.

Ayrıca, bu hükümde, işverenin işçiyi koruma borcu kapsamındaki iş kazaları ve meslek hastalıklarını önlemek üzere işçiyi göreceği iş ve tehlikeleri konusunda eğitime ve aydınlatma yükümlülüğüyle bağlantı kurulması da bizce, özellikle ülkemiz şartları açısından uygundur (14).

Tüzük, Kurumun, işçilerin mesleki eğitimlerinin yükselmesi ve usta (kalifiye) işçi yetiştirilmesi için bir dizi çalışmalar yapmasını öngörmüştür. Bunlardan birincisi, "işgücünün teknolojik ve ekonomik gelişmelerden doğan ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla" Milli Eğitim, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ve ilgili diğer bakanlıklar, işçi ve işveren kuruluşları ile işbirliği yapılmasıdır (m. 41/a).

Mesleki eğitim konusunda tüzüğün öngördüğü çalışmalardan ikincisi, "işgücünün, nitelik, nicelik ve yer bakımından iş piyasa-

sının bugünkü ve gelecekteki ihtiyacı ile dengeli bulunması amacı ile işçilerin yeteneklerine en uygun mesleklerde yetişmeleri için gerekli tedbirler üzerinde" çalışılması ve bu hususta ilgili kuruluşlarla işbirliği yapılmasıdır (m. 41/b). Bizce, bu düzenlemenin bu şekliyle, mesleki eğitim kısmında değil de mesleğe yöneltme ile ilgili hükümler arasında yer alması daha uygundur (15). Bu hüküm "işgücünün ...iş piyasasının... ihtiyacı ile dengeli bulunması" için "işçilerin yeteneklerine en uygun mesleklerde yetişmeleri" gerektiğini belirtmesi dolayısıyla da ilgi çekici niteliktedir. Bizce bu hüküm, kötü ifade edilmekle beraber, mesleki eğitimde iş piyasasının ihtiyaçları ile işçilerin kabiliyetlerinin gözönünde tutulacağını belirtmek üzere konulmuştur. Bu hükümden, bu anlam çıkarılamasa dahi, bizce, bu hususta, İş Kanunu'nda Kurumun görevini belirleyen "işçilerin elverişli oldukları işlere yerleşmelerine ve çeşitli işler için elverişli işçiler bulunmasına aracılık etme" hükmü (m. 83/1) çerçevesinde tüzüğün bir önceki hükmü de büyük ölçüde veya tamamen yeterli sayılabilir.

Tüzüğe göre, Kurumun mesleki eğitim konusunda faaliyetlerinden üçüncüsü, işyerlerinde işverenin sorumluluğunda hizmet içi eğitim uygulanması, ayrıca, işverenin, kalifiye işçi yetiştirilmesi amacıyla Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı kuruluşlarında veya "aynı işkolu üzerinde belirli seviyede eğitim uygulaması yapmak üzere teşkil edilecek merkezlerde düzenlenecek kurslardan yararlanmasını sağlamaya" çalışılması ve "işyerinin mesleki eğitim ve usta (kalifiye) işçi yetiştirme politikalarının ve eğitim ihtiyaçlarının belirlenmesini", "işyerlerinde eğitim birimlerinin kurulmasını", "ustalar arasında belirli nitelikleri taşıyanların Milli Eğitim Bakanlığı ve diğer kuruluşlarca düzenlenen yetiştirici (monitör) eğitimi kurslarına katılmalarını", "işyerlerinin eğitim ünitelerinde görevli veya ileride görev alacak personelin eğitim plan ve programlarını hazırlayacak, uygulayacak, değerlendirecek, denetleyecek niteliklere ulaşmaları için bu hususta düzenlenen eğitimciler seminerlerine katılmalarını sağlamaya" çalışmasıdır (m. 41/c).

Tüzüğe göre, Kurum, mesleki eğitim konusunda dördüncü faaliyet olarak, "işyerleri ve iş piyasasında yapılan yetiştirme çabalarını izler, denetler ve yetişmenin yurt içinde aynı geçerliliğini ve bu suretle işgücünün aktarmalarında (transferlerinde) eşit olanakların teminini amaçlayan asgari standartların saptanmasında Milli Eğitim Bakanlığı ve ilgili diğer kuruluşlarla işbirliği yapar" (m. 41/d).

Tüzük, Kurumun mesleki eğitim ile ilgili beşinci faaliyeti olarak, "hizmet içi eğitim ile usta (kalifiye) işçi yetiştirilmesi çabalarına ait yeni yöntem ve tekniklerin araştırılıp işyerlerine ulaştırılması hususunda Milli Eğitim Bakanlığı ve diğer bakanlık ve kuruluşlarla işbirliği" yapılmasını öngörmüştür (m. 41/e) (16).

Kurum, Sınai Müesseselerde ve Maden Ocaklarında Mesleki Kurslar Açılmasına Dair Kanun gereğince açılan kurslar ile ilgili olarak da faaliyet göstermektedir. Bu kursların müfredat programları ile ders verecek öğretmenlerin yeterliliklerinin İş ve İşçi Bulma Kurumu'nca tasdiki gerekmektedir (17).

Fikrimizce, Kurumun mesleki eğitim konusundaki çalışmaları geliştirilerek sürdürülmeli (18), Çırak, Kalfa ve Ustalık Kanunu gereğince kurulan çıraklık kurulu ile mahalli çıraklık komitelerine İş ve İşçi Bulma Kurumu'ndan temsilci alınmalı ve anılan Kanun uygulamasında da Kuruma görev verilmelidir.

VI. İŞÇİ İSTEME ve İŞ ARAMANIN DÜZENE BAĞLANMASI ve HİZMET AKİTLERİNİN YAPILMASINA ARACILIK ÖDEVLERİ

1. Genel Olarak

İş Kanunu'nda öngörülen "...işçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanması yolunda gerekli çalışmalar yapmak" ödevi İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Ödevlerinin Yapılış Şekilleri Hakkında Tüzükte üçüncü kısımda "genel kurallar", "iş istemlerine ilişkin hizmetler", "işveren istemlerine ilişkin hizmetler", "iş analizleri" ve "yurt dışında çalışmak isteyenlerle ilgili işlemler" başlıklarını taşıyan beş bölüm halinde (m. 11-32), "hizmet akitlerinin yapılmasına aracılık etmek" görevi ise sekizinci kısımda iki madde olarak (m. 42-43) düzenlenmiştir. Anılan tüzük, "işçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanması yolunda gerekli çalışmaları yapmak" ödevine ayrılan kısımda, iş arayanların ve işçi isteyenlerin müracaatlarının kabulü ile bu müracaatlar üzerine yapılacak işlemler ve ayrıca "işverenlerin işçi ihtiyaçlarını ve iş arayanların iş isteklerini birbirine denk bir şekilde karşılayabilmek için" iş ve iş gücü kaynaklarının izlenmesi, işveren ve işçilerin Kurum hizmetlerinden yararlanmalarının özendirilmesi (m. 12) ve iş analizleri (m. 28-30) konularında düzenlemeler yapmıştır. Tüzüğün "işgücünün mesleki eğitimi ve usta işçi yetiştirme tedbirleri"

kısımında, bu tedbirlerin amacını belirten hükmün (m. 40) "...iş arz ve talebinin bir düzene bağlanmasına ilişkin olarak iş piyasasının kalifiye eleman ihtiyacını karşılamaya... yönelmiş çalışmalar" şeklindeki ifadesi de, işçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanması ödevinin iş isteyenlerin ve işçi arayanların müracaatları öncesinde, genel olarak iş piyasasının ve gelişiminin izlenmesi ve yönlendirilmesine ilişkin olduğunu belirtir niteliktedir.

Fikrimizce, işçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanmasına çalışmak ödevinin hizmet akitlerine aracılık ödevinden ayrı ve bilgi toplama ödevinden sonra, çeşitli iş kollarındaki işverenlerle işçileri gösteren cetvellerin yayınlanması, mesleğe yöneltme, meslekî eğitim ve aracılık ödevlerinden önce öngörülmesi karşısında, iş veya işçi arayanların müracaatları ve böylece başlayan işlemlerle ilgili hükümler, "hizmet akitlerinin yapılmasına aracılık etmek" kısmına kaydırılmalıdır. İş ve işçi müracaatları ve bunun üzerine yapılacak işlemlerin, diğer işçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanmasıyla ilgili faaliyetlerdense hizmet akitlerine aracılıktaki işlem ve çalışmalarla daha fazla benzerliği bulunması, hatta içiçe olması, tüzüğün "hizmet akitlerine aracılık" başlığını taşıyan sekizinci kısmının, "işveren ve işçinin... karşılaşmalarını" düzenleme ve kolaylaştırma (m. 42/a) ile "tarafalara danışma niteliğinde ve aydınlatıcı yardımlarda" bulunma (m. 42/a) ve "uyuşmayı sağlamaya çaba" harcamayı (m. 43) öngören iki madde hükmünden ibaret olması, 3008 sayılı Kanuna ait tasarıda (m. 96) işçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanmasıyla ilgili ödevin "iş arz ve talebini tanzim ve idare etmek..." şeklinde, aracılık ödevinin de "iş sahibine işçi ve işçiye iş bulmak ve hizmet akitlerinin yapılmasına tavassut etmek" şeklinde ifade edilmesi (19), bizce bu görüşümüzü destekler niteliktedir (20).

88 sayılı Milletlerarası Çalışma Sözleşmesi, iş ve işçi bulma hizmetlerinin yürütülmesindeki gayeyi, "işçiye iş, işe işçi" esastan daha geniş olarak (21) gerektiği takdirde ilgili diğer kamu teşekkülleriyle işbirliği ile, tam çalışmanın sağlanmasına ve idamesine, müstahsil kaynaklarının geliştirilmesine ve bunlardan istifade edilmesine yönelik millî programın ayrılmaz bir parçası olarak, iş piyasasını mümkün merteye en iyi tarzda teşkilatlandırmayı gerçekleştirmek şeklinde belirtmiştir. Bu sözleşme, iş ve işçi bulma kuruluşunun "işçilerin müessir bir şekilde tedarikini ve işe yerleştirilmesini sağlayacak tarzda" teşkilatlandırılmasını öngörmekte ve bu maksatla yerine getirilmesi gereken hususlar arasında, "iş arzını muhtelif mesleklerdeki iş imkanlarına göre

ayarlamak maksadıyla, meslekler arasında seyyaliyeti kolaylaştırmak", "işçilerin uygun iş imkanları bulunan bölgelere nakillerine yardım maksadıyla, coğrafi seyyaliyeti kolaylaştırmak", "işçi arz ve talebindeki mahallî ve geçici dengesizliği giderme çaresi olarak, işçilerin bir bölgeden diğerine geçişi şeklinde nakillerini kolaylaştırmak", "işçilerin bir memleketten diğerine, ilgili hükümetlerce tasvip olunacak hareketlerini kolaylaştırmak" için münasip tedbirler almak (m. 6/b), "lüzumu halinde, müsait bir çalıştırma durumunun sağlanmasına matuf sosyal ve ekonomik planların hazırlanmasında diğer amme teşekküllerine ve hususî teşekküllere yardım etmek" (m. 6/e) de sayılmaktadır. 88 sayılı sözleşmeye göre iş ve işçi bulma teşkilatı ve gerekirse diğer kamu makamları, işçi ve işveren teşekkülleri ve diğer ilgili teşekküllerle işbirliği yaparak, işverenlerle işçilerin "ihtiyari esas üzerinden" iş ve işçi bulma teşkilatının imkanlarından yararlanmalarını teşvik için mümkün olan bütün tedbirleri almalıdır (m. 10). Anılan sözleşme, çeşitli iş ve işçi bulma bürolarında, tarım ve ihtisasın faydalı olabileceği diğer işkolları için ihtisas bölümlerinin bulunmasının kolaylaştırılmasını (m. 7/a), "sakat şahıslar gibi, iş için müracaat eden muayyen işçi kategorilerinin ihtiyaçlarına memnuniyet verici bir şekilde cevap vermek" üzere tedbir alınmasını (m. 7/b), iş bulma ve mesleğe yöneltme hizmetleri yönünden gençler için özel tedbirlerin alınması ve geliştirilmesini (m. 8) öngörmektedir.

İş Kanunu'nun "iş ve işçi bulma" bölümü dışında da Kurumun bu ödevleriyle ilgili hükümleri bulunmaktadır. Bu hükümlerin başlıcaları, süreli feshih bildirimiyile işten çıkartılan veya zorlayıcı sebeplerle hizmet akdini fesheden işçinin yerine, 6 ay içinde başka işçi alınmamasını, bu süre için önceki işçinin öncelik hakkı olmasını öngören (m. 24), elli veya daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinde % 2 oranında sakat ve eski hükümlü çalıştırılmasını öngören (m. 25), askerî ve kanunî ödev dolayısıyla işten ayrılan işçilerin önceki işyerine bu ödevin sona ermesinden itibaren iki ay içinde başvurmaları halinde öncelikle işe alınmalarını emreden (m. 27) düzenlemeleridir. Ayrıca "yeni iş arama izni" (m. 19), "çalışma belgesi" (m. 20), "çalıştırma yaşı ve çocukları çalıştırma yasağı" (m. 67) başlıklı hükümlerle; çocukların çalıştırılması (m. 80), ağır ve tehlikeli işlerde, yer ve su altında çalışma (m. 78, 79, 68) gibi konulardaki düzenlemelerin de hizmet akitlerine aracılık ödeviyle ilgisi bulunmaktadır. Sendikalar Kanunu'nda da "işçi sendikası ve konfederasyonu yöneticiliğinin teminatı" başlıklı düzenleme (m. 30), görevden ayrılan sendika

yöneticilerinin ayrıldıkları işyerlerinde işe alınmaları ile ilgili hüküm taşımaktadır. Çıracak, Kalfa ve Ustaların Eğitimi Hakkında Yönetmeliğe göre de, 507 sayılı Kanuna tabi işyerlerinde çalışan çıracaklar, kalfa yeterlik belgesi aldıktan sonra, kural olarak, iki yıllık süre içinde, çalıştığı işyeri sahibinin veya vekilinin onayını almadan başka bir işyerine giremezler (m. 88/1).

İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanuna göre, "Kurum, iş ve işçi isteyenlerin isteklerini karşılamaktan dolayı hukuken sorumlu değildir" (m. 3/1) (22).

2. Genel Hazırlık Çalışmaları

İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Ödevlerinin Yapılış Şekilleri Hakkında Tüzüğe göre, işçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanması konusunda "kurum, işgücünün üretime ve hizmete en yüksek seviyede ve en etkili şekilde katılmasını sağlayacak işe yerleştirme yöntemlerini çalışma alanlarının değişen ekonomik ve sosyal koşullarına göre geliştirmek üzere iş yöntem araştırmaları yapar." Kurum bu araştırmalarla belirlenen bozuklukları düzeltir, aksamalara yolaçan yöntem ve kuralları geliştirir (m. 11).

Tüzüğe göre, "Kurum, kamu ve özel kesime ait her çeşit işyerlerinde görevleri ile ilgili iş analizleri yapar." Analiz çalışmalarında, "işin hangi ameliyelerden meydana geldiği" ve "bu ameliyelerin nasıl yapıldığı", "işin yapılmasında ne gibi araç ve gereç kullanıldığı, işçinin hangi koşullar altında çalıştığı ve işin yapılması için ne gibi fiziksel çalışmalarda bulunmasının gerektiği", "işin yapılabilmesi için işçide ne gibi bir sorumluluk, iş bilgisi, beceri ve elçabukluğu arandığı", işçinin bu işe hangi işten geldiği, bu işten başka bir işe geçebilme ve işinde yükselebileme imkânı, "işini gereği gibi yapabilmesi için bir eğitime ihtiyacı olup olmadığı", ihtiyacı varsa "hangi çeşit eğitimin gerekli olduğu" belirlenir (m. 28).

Bizce bu hüküm, bilgi toplama yönü itibariyle, "her çeşit ekonomik işletmelerle serbest san'at niteliğinde olan öbür işler için bilgi toplamak" ödeviyle ilgili kısma kaydırılmalıdır.

Tüzüğe göre, iş analizlerinden, "işveren isteklerine uygun işçilerin seçiminde, mesleğe yöneltmede (istihdam danışmasında) ve meslekî yetiştirme (eğitim) çalışmalarında", "işçinin başka

bir işe geçebilme ve işinde yükselebilmeye işlemlerinde, işçi sağlığı ve iş güvenliği konusunda alınacak tedbirlerde, iş değerlendirilmesinde, benzer mesleklerin ayırımında", "kullanılacak milli meslekler sözlüğünün hazırlanmasında ve geliştirilmesinde yararlanır" (m. 29). Tüzük, teknolojik gelişme ve değişmelerin istihdama ve çalışma şartlarına etkilerinin sürekli olarak incelenmesini öngörmektedir (m. 30).

Tüzüğün, "işveren ve işçi ihtiyaçlarının denkleştirilmesi" başlıklı hükmüne göre, "Kurum, işverenlerin işçi ihtiyaçlarını ve iş arayanların iş isteklerini birbirine denk bir şekilde karşılayabilmek için iş ve işgücü kaynaklarını yakından izler", işveren ve işçilerin Kurum hizmetlerinden yararlanmaları için "özendirme çabaları gösterir", "iş isteyenlerden, açık işlere en uygun olanları seçer, gerektiğinde yurt çapındaki işgücü kaynaklarından uygun eleman arar, seçilenlerin bilgi, yetenek ve tercihlerine göre, bu işlerden en uygun olanlara gönderilmelerine ve yerleştirilmelerine çalışır, sonucunu izler" (m. 12).

Bu hükümde, bir yandan genel olarak, işçi ve iş arayanların isteklerinin birbirine denk olabilmesi için çalışılması, bir yandan da münferit olayda açık işlerle iş isteyenlerin gerek ve isteklerinin denkleştirilmesine çalışılması birlikte düzenlenmektedir. Bizce, münferit olaydaki denkleştirme çalışması, hizmet akitlerine aracılık kısmında öngörülmelidir.

Tüzüğün, "istemlerin karşılanma esası" başlıklı düzenlemesine göre, "Kurum, iş ve işçi arayanlara uygun iş ve işçilerin bulunabilmesi için, açık işleri ve iş arayanları en geniş ölçüde kayıtlarına geçirir. Bu amaçla işyerleriyle, okullar, sendikalar, dernekler gibi kuruluşlarla yakın ilişkilerde bulunur. Bu ilişkilerde elde edilen bilgiler en son durumları gösterir biçimde tutulur." Aynı düzenlemeye göre, "iş arayanlar ile açık işler, belli zamanlarda, bülten, radyo gibi çeşitli yayın araçları ile iş ve işgücü kaynaklarına duyurulur" (m. 13).

Fikrimizce, bu düzenlemenin işyerleri ve işler hakkında bilgi toplama ile ilgili kısmı, Kurumun bilgi toplama ödevi çerçevesinde uygulanmalı ve o ödevle ilgili hükümler arasında yer almalıdır. Derneklerin, bu hükümde, herhangi bir sınırlama yapılmaksızın genel olarak belirtilmesi de isabetli sayılamaz. Düzenleme, bizce, başlığının muhteva ile bağdaşıp bağdaşmadığı noktasından da tenkide şayandır.

3. İş ve İşçi İstemleri Üzerine Yapılan Hizmetler

a) İş İstemlerine İlişkin Hizmetler

Tüzüğe göre, iş isteyenlerin başvurmaları Kurumun ilgili hizmet birimlerince kabul edilir (m. 14). İş isteğiyle Kuruma başvuranlarla görüşme yapılarak, kimlikleri, medeni halleri, askerlik durumları, asıl ve ek meslekleri, bu mesleklerdeki çalışma süreleri, yetiştirme, bilgi ve becerileri, üstün tuttıkları işler, yönelebilecekleri iş ve meslekler ve gerekli görülen diğer bilgiler öğrenilir (m. 15). Bu bilgiler her iş isteyen için düzenlenecek başvurma formuna kaydedilir. İş isteyenlere Kurumca yapılan hizmetler ve yürütülen işlemler bu formda belirtilir (m. 16/I). Ek mesleği olanlar için ayrıca ek başvurma formu açılır (m. 16/II). "Bir takım olarak toplu halde iş isteme ve açık işlere derhal göndermelerde" başvurma formu yalnız takım kılavuzu adına açılır (m. 16/III).

Bu başvurma formları mesleklere göre sınıflandırılır (m. 17/I). "Kurumun hizmet birimleriyle ilişkileri devam eden (aktif) işçilerle ilişkileri devam etmeyen (pasif) işçilerin başvurma formları aktif ve pasif kısımlara ayrılır" (m. 17/II).

İşverenin işçi talebi üzerine, "işverence belirtilen nitelikleri taşıyan işçilere ait başvurma formları önce aktif kısımdan aranır ve işverenin belirttiği süre ve koşullar ile işçinin nitelikleri karşılaştırılarak denkleştirme yoluna gidilir." Denkleştirme sağlanmazsa pasif kısımdaki formlara bakılır (m. 18/I). Şayet, işverence verilen süre, uygunluğu belirlenen işçinin Kuruma çağrılmasına ve başvurmasına yetmeyecek kadar kısa ise, o anda Kurumda bulunan ve aranan nitelikleri taşıyan işçiler arasından seçme yapılır (m. 18/II) (23).

Denkleştirme ve seçme sonucunda uygunlukları belirlenen işçilerle yüzyüze son görüşme yapılır. Son görüşme için çağrının yapıldığı belgelendirilir (m. 19). Son görüşmede, gönderilecekleri işverenler, işyerleri ve işler hakkında tam ve açık bilgi verilir. İşçilerin durumları son kez incelenir ve işçiler işverenle karşılaşmaya hazırlanırlar (m. 20). Tüzüğün, "hizmet akitlerine aracılık" kısmındaki düzenlemeye göre de, Kurum, "işveren ile işçi arasında hizmet akdinin doğması için taraflara danışma niteliğinde ve aydınlatıcı yardımlarda bulunur" (m. 42/b).

Son görüşme sonuçları başvurma formlarına işlenir (m. 20). Tüzüğün "hizmet akitlerine aracılık" kısmındaki düzenlemeye göre de, "Kurum ... işveren ile işçinin hizmet akdi yapmak üzere karşılaşmalarını düzenler ve kolaylaştırır" (m. 42/a).

İşverene gönderilen her işçiye, işverence üstüne "kabul" veya "red" işareti konup Kuruma geri gönderilmek üzere bir "gönderme kartı" verilir (m. 21).

İş arayanın gönderilen yere gidebileceği ve gönderme kartının geri gelebileceği kadar süre geçtikten sonra, işe alınıp alınmadığı konusunda gerekli izleme yapılır ve göndermenin sonucu başvurma formuna işlenir (m. 22).

Tüzüğün "hizmet akitlerine aracılık" kısmındaki " tarafların koşullarında uyum sağlama" başlıklı hükme göre, "Kurum hizmet akitlerinin yapılmasında güçlükle karşılaşılması halinde, işverenlerin çalıştırma ve işçilerin çalışma koşullarını gözönünde tutarak uyuşmayı sağlamaya çaba harcar" (m. 43).

b) İşveren İstemlerine İlişkin Hizmetler

Tüzüğün işveren istemlerine ilişkin hizmetler bölümündeki "iş kaynaklarının izlenmesi" başlıklı düzenlemeye göre, Kurum, hizmet bölgelerindeki işyerlerinin açılmalarını, çalışmalarını, buralarda istihdam olunacak işgücü ihtiyaçları bakımından sürekli izler. İşyerleri için Kurumda bir işyeri kütüğü düzenlenir. İşyerleri işkollarına ve gerekli diğer ayrıntılara göre bu kütüğe kaydedilir. Kurumca, ilişki kurulacak her işyeri için bir iş yeri sicil kartı düzenlenir. Bu kartlar üzerinde, ilişki kurulan işyerlerindeki gelişme ve değişmelere ait bilgiler sürekli olarak belirtilir (m. 24). Tüzüğün "işverenle temas" başlıklı düzenlemesine göre de, "ilişki kurulan işyerleri ile programlı olarak veya gereğine göre temaslار yapılır. Bu temaslarda işyerinin işgücü ihtiyaçları, istihdamı etkileyen sorunlar hakkında bilgi alınır ve Kurumda kayıtlı işgücü hakkında gerekli bilgiler verilir" (m. 25).

Bize göre, bu düzenlemeler, "işveren istemlerine ilişkin hizmetler" bölümünde yer almalarına rağmen, bu başlıkla bağdaşmamakta, "genel kurallar" bölümündeki iş ve işgücü kaynaklarının yakından izlenmesi, işveren ve işçilerin Kurum hizmetlerinden yararlanmaya özendirilmesi (m. 12) ve açık işlerin ve iş arayan-

ların en geniş ölçüde kayıtlara geçirilmesi için işyerleriyle ve diğer kuruluşlarla yakın ilişkilerde bulunulması (m. 13) hükümleri ile benzerlik göstermekte ve hatta büyük ölçüde tekrar niteliği taşımaktadır. Dolayısıyla, anılan genel kurallar ile kaynaştırılmalı ve iş istemlerine ilişkin hizmetler bölümü "iş isteminin kabulü" başlıklı hükümle (m. 14) başladığı gibi, "işveren istemlerine ilişkin hizmetler" bölümünde de ilk düzenleme "işveren istemlerinin kabul ve kaydı" başlıklı hüküm (m. 26) olmalıdır.

Tüzüğe göre, "işverenlerin çeşitli şekillerde Kuruma yapacakları işgücü istemleri derhal Kurum kayıtlarına geçirilir ve işverenin her istemi için ayrı bir "işveren kartı" düzenlenir (m. 26/I). "İşverenlerin belli bir kişinin gönderilmesi yolundaki istemleri yerine getirilmez" (m. 26/II).

İşverenlerin İşçi İsteklerini İş ve İşçi Bulma Kurumu'na Bildirmeleri Hakkında Tüzüğe göre, genel ve katma bütçeli daireler, il özel idareleri, belediyeler, köy idareleri, kamu iktisadi teşebbüsleri, özel kanuna veya özel kanunla verilmiş yetkiye dayanılarak kurulan banka ve kuruluşlarla bunlara bağlı olan işyerlerinin işverenleri, vasıflı, vasıfsız bütün işçi isteklerini iş kolu, meslek, meslek pozisyonu, öğrenim, iş tecrübesi, ücret, sosyal yardımlar, yaş, cinsiyet ve ihtiyacın karşılanma süresi gibi ayrıntılarla bölgelerindeki Kurum örgütüne bildirmek zorundadırlar (m. 2).

Anılan tüzük, saydığı kamu kesimi işyerlerinin işçi ihtiyaçlarının Kurum aracılığı ile karşılanmasını, ancak o yerde Kurum örgütünün bulunmaması veya örgüt olup da işverenin Kurumla haberleşme güçlükleri, işçilerin işyerlerine gönderilme ve gitme zorlukları gibi nedenlerle ihtiyacın karşılanmasında Kurumun etkili olamaması veya işverence verilen süre içinde Kurumca ihtiyacın karşılanamaması hallerinde, işverenlerin işçi ihtiyaçlarını kendilerinin doğrudan doğruya karşılayabilmelerini öngörmektedir (m. 3).

Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği (24) de genel ve katma bütçeli daireler, il özel idareleri, belediyeler, kamu iktisadi teşebbüsleri, sermayesinin yarıdan fazlası Devlete ait kurumlar ve döner sermaye ile çalışan kuruluşlar, özel kanunla verilmiş yetkiye dayanılarak kurulan Devlet banka ve kuruluşları ile bunlara bağlı işyerlerinin işçi ihtiyaçlarını İş

ve İşçi Bulma Kurumu'na bildirmelerini ve işçilerini Kurumca gönderilenler arasından almalarını öngörmektedir (m. 2, m. 4/1).

İşverenlerin İşçi İsteklerini İş ve İşçi Bulma Kurumu'na Bildirmeleri Hakkında Tüzüğe göre, özel kesim işyerlerinin işverenleri de, bütün işçi isteklerini ayrıntılı olarak bölgelerindeki Kurum örgütüne bildirmek zorundadırlar (m. 4/a); ancak işçi ihtiyaçlarını, Kurum aracılığıyla veya kendileri doğrudan doğruya karşılayabilirler (m. 5).

Bizce, özel kesim işyerlerinin işçi isteklerini bildirmeleri konusundaki hüküm, 4837 sayılı Kanunun, Kurumun ödevlerini "İş Kanunu'nun dışında kalan iş ve işçi isteyenlere de şâmil olarak" yürütmesini öngörmesi (m. 1/1) karşısında, bütün işverenleri kapsamayıp bir sınırlama yapmalı, kapsam dışında kalan işverenler ihtiyaçlarını Kurum aracılığıyla karşılamayı dilerlerse işçi isteklerini Kuruma bildirmelidirler. Fikrimizce, bu hüküm, işçi ihtiyaçlarını Kurum aracılığıyla karşılamak zorunlu olmadığına göre, çok işçi çalıştıran, çok işçi arayan işyerleri için o olayda işçi alımında Kurumdan gönderilecek işçilerin de işe alınması imkânı bulunduğu, iş ve işçi istemlerinin karşılanması yönünden önem taşımakta ise de, çok az sayıda işçi çalıştıran işyerlerinin kendi karşılayacağı işçi ihtiyaçları konusunda, anılan tüzüğün, Kurumca iş ve işgücü konularında etüd amacı ile bilgi istenildiğinde belirtilen süre içinde bilgi verilmesini ve bu bilgilerin yanlışlığından işveren veya işveren vekilinin sorumlu olmasını öngören düzenlemeleri (m. 7, 8) (25) gibi, Kurumun işyerleri ve işler için bilgi toplama ödevi ve değerlendirme yapılarak diğer ödevlerinin yerine getirilişinde yararlanma yönünden önem taşımaktadır. Fikrimizce, bu bilgi, işçi ihtiyacı oldukça değil de, belirli dönemlerde ve gerekli diğer bilgilerle birlikte verilmelidir (26).

Bize göre, işçi isteklerini Kuruma bildirme yükümlülüğünü çok az sayıda işçi çalıştıran ve işçi ihtiyacını kendi karşılayacak olan işverenlere de teşmil etmek, 88 sayılı milletlerarası çalışma sözleşmesinin, işverenlerle işçilerin "ihtiyari esas üzerinden" iş ve işçi bulma teşkilatının imkânlarından yararlanmalarını teşvik için mümkün olan bütün tedbirlerin alınmasını öngören hükmü (m. 10) ile de bağdaşmaz (27).

İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Ödevlerinin Yapılış Şekilleri Hakkında Tüzüğe göre Kurum, ayrıca, İş Kanunu'nda belirtildiği

şekilde (m. 24) "toplu işçi çıkartmak durumunda olan işyerlerini ilgili bölge çalışma müdürlüklerinden izleyip, saptayarak bu işyerleri ile derhal ilişki kurar, işten çıkarılacak işçilerin adları, adresleri, meslekleri ve iş istekleri hakkında bilgi alır ve gereğine göre yararlanır" (m. 27). Şu var ki, İş Kanunu'ndaki toplu işçi çıkarma ile ilgili düzenleme, Tüzüğün yürürlüğe girmesinden sonra, 4.7.1975 tarih ve 1927 sayılı Kanunla (m. 2) değiştirilerek "işlerine son verilen işçilerin sayısı 10 ve daha fazla olduğu takdirde", işverenin, "yeni bir işe yerleştirilebilmeleri için, bunların isimlerini ve niteliklerini çıkarma tarihinden en az bir ay önce ilgili İş ve İşçi Bulma Örgütü'ne" bildirmesi öngörülmüştür. Bu durumda bu Tüzük hükmü İş Kanunu'nun düzenlemesine uygun hale getirilmelidir.

Yurt içinde iş ve işçi bulma hizmetleri Kurumun başlıca faaliyetini teşkil etmekle beraber (28), bizce, bu çalışmaların yeni iş imkanlarının sağlanması yönünden geliştirilmesi henüz ülke şartlarına göre beklenemez ise de hiç değilse toplu işçi çıkarma hallerinde Kurumun Sosyal Sigortalar Kurumu'nun işletme kredisi vermesi, bazı kamu sektörü işletmelerinin güç durumdaki teşebbüslere ortak olması gibi, işten çıkarmayı önleyici olabilecek desteklerin sağlanması için çalışması da öngörülebilir.

4. İş Bulma Döneminde İşsiz İşçiye Geçim Yardımı Sağlamak Konusu

Milletlerarası Çalışma Teşkilatı'nın 1934 yılında, iradesi dışında işsiz kalmış işçilere ödenek sağlanması hakkında 44 sayılı sözleşmeyi kabul etmesine, 28.6.1952 tarihli sosyal güvenliğin asgari normları hakkındaki 102 sayılı sözleşmede işsizlik halinde de yardım yapılması öngörülmesine ve 1961 Anayasası'nın öğretim üyelerinden kurulu komisyonca hazırlanan ön tasarısında sosyal güvenlik sağlanacak hallerin başında işsizliğin sayılmış olmasına (m. 44/1) (29) karşılık ülkemizde işsizlik sigortası uygulamasına henüz başlanmamıştır. Bu sigortanın bulunmaması dolayısıyla kıdem tazminatı müessesesinden işten çıkarmayı önleyici olması ve işsizliğin sonuçlarını karşılaması da beklenerek çok sayıda kanun değişikliğiyle uygulama alanının genişlemesi ve miktarının artması öngörüldüğü gibi (30), toplu sözleşmelere de bu yönde hükümler konulmasına çalışılmıştır (31).

Bizce, işsizlik sigortasının kurulması, Anayasa hukukunun, sosyal güvenlik alanındaki kanunların ve iş kanunlarının gelişimi ve yürürlükteki hükümleri karşısında hukukî bir zorunluluktur (32).

1982 Anayasası, "çalışma hakkı ve ödevi" başlıklı düzenlemesinde, çalışmanın "herkesin hakkı ve ödevi" olduğu hükmünü koymuş ve devletin "çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları korumak, çalışmayı desteklemek ve işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri" almasını öngörmüştür (m. 49). Devlet, bu görevini de Anayasa'nın "sosyal ve ekonomik hakların sınırı" başlıklı hükmü gereğince "ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir" (m. 65). Ancak, devletin bu görevini yerine getirememesi halinde uygulanmak üzere işsizlik sigortasının kurulması, Anayasa'nın herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğunu belirten ve devletin "bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri" almasını ve teşkilatı kurmasını öngören, "sosyal güvenlik hakkı" başlıklı hükmünün (m. 60) kapsamına girer ve bu hüküm gereğince anılan sosyal sigorta kolunun kurulması bizce, mutlaka, Devletin "ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde" yerine getirebileceği bir görev niteliği taşımamaktadır. Fikrimizce, burada gerek yardımların gerek teşkilat için harcamaların devlet katkısı olmaksızın primlerle karşılanması öngörülebilir. Böylece, bizce işsizlik sigortasının kuruluşunun Anayasa'nın "sosyal ve ekonomik hakların sınırı" başlıklı hükmünün (m. 65) dışında kaldığı yahut anılan hükmün işsizlik sigortasının kurulmamasını değil, sadece mali yönü konusunda bu tarzda bir düzenlemenin yapılmasını gerektirdiği kabul edilmelidir.

Fikrimizce sosyal güvenlik alanındaki, özellikle Sosyal Sigortalar Kanunu'ndaki düzenlemeler de işsizlik sigortasının kurulmasını gerektiği görüşünü destekler niteliktedir. Sosyal sigortalara tabi işlerde çalışanların ölümleri halinde dul eşlerine, 18 yaşını, öğrenci iseler 25 yaşını doldurmamış erkek çocuklarına ve yaş ile tahsil önem taşımaksızın, evli olmamaları, sosyal sigortaya veya emekli sandıklarına tâbi bir işte çalışmamaları ve bu kurlardan aylık almamaları şartıyla kız çocuklarına, muhtaç durumda olup olmadıklarına bakılmaksızın Sosyal Sigortalar Kanunu gereğince (m. 68, m. 23) aylık bağlanırken, işsiz kalan kişiler ile eş ve çocuklarına, muhtaç olsalar da sosyal sigorta yardımı sağlanmaması, bizce, tutarsızlıktır.

Bizce, 3008 sayılı İş Kanunu'nun ilk şeklindeki, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun iş bulduğu işçilere çalışacakları yere gitmelerinde devlet nakil vasıtalarında yüzde elli indirim yapılmasını öngören hüküm (m. 71) ile 931 sayılı ve yürürlükteki 1475 sayılı Kanunun bu işçilere "topluya gidişleri sırasında mümkün olan kolaylıklar öncelikle ele alınır" hükmü (33) (m. 87) de işsizlik sigortasının kurulmasının gerekli olduğu görüşüne destek olarak gösterilebilir. Yol parasında indirim yapılması gerekli görülen işçiye iş bulunamadığında geçimi için muhtaç olduğu yardımın sağlanması gerektiği öncelikle kabul edilmelidir.

Fikrimizce, İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun, "hilafı ilgili işçi tarafından kabul edilmedikçe işverenlerin, Kurumdan isteyecekleri işçiler için yol parası ile türlü giderlerini karşılamak üzere, gereken miktarda avans vermeleri"nin şart olduğunu belirten hükmü (m. 5) de işsizlik sigortasının kurulması konusunda aynı şekilde ileri sürülebilir.

Bizce, işsizlik sigortasının kurulması konusunda bir hukuki gerekçe de yurt dışında çalışan işçilerimizin yabancı ülkelerdeki işsizlik yardımlarından yararlanmalarının yurda gelmeleri halinde müteakabiliyet esası dolayısıyla kesilmesi şeklindeki uygulamalardır (34). Bu durumda Devletin yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşlarının "sosyal güvenliklerinin sağlanması, anavatanla bağlarının korunması ve yurda dönüşlerinde yardımcı olunması için gereken tedbirleri" almasını öngören Anayasa hükmü (m. 62) de, işsizlik sigortasının kurulmasını hukuken zorunlu kılmaktadır.

Böylece, belirttiğimiz hukuki gerekçelerle işsizlik sigortasının kurulması bizce zorunludur (35).

VII. SONUÇ

1982 Anayasası, çalışmanın "herkesin hakkı ve ödevi" olduğunu (m. 49), herkesin dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahip bulunduğunu (m. 48/1) belirtmiş ve devletin "çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları korumak, çalışmayı desteklemek ve işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri" almasını öngörmüştür.

İş Kanunu'nda, "işçilerin elverişli oldukları işlere yerleşmelerine ve çeşitli işler için elverişli işçiler bulunmasına aracılık

etme hususlarının düzenlenmesi, kamu görevi olarak Devletçe yapılır" (m. 83/1) hükmünü taşımakta, bu görevin İş ve İşçi Bulma Kurumu'nca yerine getirileceğini (m. 83/II) belirtmektedir. İş Kanunu ayrıca, "iş ve işçi bulma kurumunun görevi" başlıklı düzenlemesinde (m. 84) Kurumun başlıca ödevlerini bilgi toplamak, işçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanması yolunda çalışmak, işçi ücretlerinin iniş çıkışlarını izleyip geçim şartlarındaki yükselikle karşılaştırarak sosyal sıkıntıların önüne geçmek için gerekli tedbirleri tesbit ve uygulamalarına yardım etmek, cetveller yayınlamak, mesleğe yöneltmek, işçilerin mesleki eğitimlerinin yükselmesi ve usta işçi yetiştirilmesi tedbirleri üzerinde çalışmak ve hizmet akitlerinin yapılmasına aracılık etmek şeklinde saymış ve bu ödevlerin yapılış şekillerinin bir Tüzükle belirtilmesini öngörmüştür.

Bilgi toplama ödevi ile ilgili olarak, İş Hukuku alanındaki çeşitli kanunlarda öngörülen bildirimlere olabildiğince çok maksatlı nitelik kazandırılarak bildirim sayısının azaltılmasının isabetli olacağını düşünmekteyiz.

Cetvel yayınlama ödevi öngören hükmün 5448 sayılı Kanunla onaylanan 88 sayılı milletlerarası çalışma sözleşmesinin "...iş piyasası durumu hakkında mevcut bütün malumatı toplayıp tahlil etmek ve bu malumatı, sistemli olarak ve süratle ilgili amme makamlarıyla işveren ve işçi teşekküllerinin ve umumun emrine hazır bulundurmak" (m. 6/c) şeklindeki düzenlemesinden ayrılmasını ve dolayısıyla Sendikalar Kanunu'nda öngörülen Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca istatistikler çıkartılması hükmü (m. 60/IV) karşısında büyük ölçüde tekrara yolaçmasını doğru bulmamaktayız. Ancak cetvellerin içeriği ile ilgili Tüzük düzenlemesinin (m. 36) İş Kanunu'ndaki hükmün yetersizliğinden uzak ve 88 sayılı sözleşmeye uygun olduğu görüşündeyiz.

İşçi ücretlerinin iniş çıkışlarını izleyip geçim şartları karşısında gereken tedbirleri tesbit etmek ödevi ile ilgili hükmün, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun, İş Kanunu'nda "işçilerin elverişli oldukları işlere yerleşmelerine ve çeşitli işler için elverişli işler bulunmasına aracılık etme hususlarının düzenlenmesi" şeklinde belirtilen görevi ile bağdaştırılmasının güç olduğunu, Kurumun yapısı, çalışma teşkilatı içindeki yeri, gelişimi ve asgari ücret düzenlemeleri karşısında kaldırılmasının uygun olacağını düşünmekteyiz.

Fikrimizce, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun mesleki eğitim konusundaki çalışmaları geliştirilerek sürdürülmelidir. Ayrıca, Çırak, Kalfa ve Ustalık Kanunu gereğince kurulan çıraklık kurulu ile mahalli çıraklık komitelerine İş ve İşçi Bulma Kurumu'ndan temsilci alınmalı ve bu kanunun uygulanmasında da Kuruma görev verilmelidir.

Bizce, işçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanmasına çalışmak ödevi ile hizmet akitlerine aracılık ödevinin Tüzükteki ayırımı isabetsizdir. İş veya işçi arayanların müracaatları ve böylece başlayan işlemlerle ilgili hükümlerin, Tüzükte hizmet akitlerinin yapılmasına aracılık etmek kısmına kaydırılması gerektiğini düşünmekteyiz.

İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun çalışmalarının yeni iş imkânlarının sağlanması yönünden geliştirilmesi henüz ülke şartlarına göre beklenemez ise de hiç değilse toplu işçi çıkarma hallerinde Kurumun Sosyal Sigortalar Kurumu'nun işletme kredisi vermesi, bazı kamu sektörü işletmelerinin güç durumdaki teşebbüslere ortak olması gibi, işten çıkarmayı önleyici olabilecek desteklerin sağlanması için çalışmasını öngören düzenlemeler yapılabileceği görüşündeyiz.

Bizce, İş ve İşçi Bulma Kurumu'na müracaat etmiş işsiz işçiye iş bulununcaya kadar geçecek sürede hiçbir geçim yardımı yapılmaması, yürürlükteki düzenlemeler yönünden de tutarsızdır. İşsizlik sigortasının kurulması, Anayasa hukukunun, sosyal güvenlik alanındaki kanunların ve iş kanunlarının gelişimi ve yürürlükteki hükümleri karşısında hukuki bir zorunluluktur.

Fikrimizce, işsizlik sigortasının kurulması Anayasanın herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğunu belirten ve devletin bunu sağlayacak tedbirleri almasını, gerekli teşkilatı kurmasını öngören hükmünün (m. 60) kapsamına girer. İşsizlik sigortası yardımları ve teşkilat harcamaları devlet katkısı olmaksızın primlerle karşılanabileceğinden, bizce işsizlik sigortasının kurulmasının Anayasadaki "sosyal ve ekonomik hakların sınırı" başlığını taşıyan "Devlet sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, ekonomik istikrarının korunmasını gözeterek, malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir" hükmünün (m. 65) dışında kaldığı yahut bu hükmün işsizlik sigortasının kurulmamasını değil, sadece malî yönü konusunda böyle bir düzenleme yapılmasını gerektirdiği kabul edilmelidir.

KAYNAKLAR

- 1) Bu bildirme hükmü 3008 sayılı eski İş Kanunu'nda "işverenlerin işçi ihtiyaçlarını ve bazı vasıflara haiz işçilerin iş ihtiyaçlarını... bildirmeleri" şeklinde idi (m. 69). Yürürlükteki hükümde "bazı özel vasıfları bulunan işçilerin" deyiminden sonra, 3008 sayılı Kanundaki mehz hükmün (m. 69) "iş ihtiyaçlarını" deyiminin aktarılmamış olması dolayısıyla bir anlaşmazlık bulunmaktadır.
- 2) Bizce, İş Kanunu'nun bu hükmündeki "işçi ve işveren teşekküllerinin yahut derneklerin yaptıkları iş ve işçi bulma işlerinde" ibaresi, 85. maddeyi değiştiren 29.7.1983 tarih ve 2869 sayılı Kanunun bu teşekküllerin kazanç gayesi gütmeyen iş aracılığını yasaklamasıyla (m. 21) gereksiz bir ifade niteliği almıştır.
- 3) Anılan Kanuna göre, "her işkolunda çalışan, sendikalara üye olan ve olmayan işçilerin sayıları ile bunların sendikalara dağılımı Çalışma Bakanlığı'nca her yıl Ocak ve Temmuz aylarında çıkartılacak istatistiklerde gösterilir" (m. 60/IV).
- 4) Tüzükte, bilgilerin değerlendirilmesiyle ilgili "işgücündeki hareketliliğin kolaylaştırılması" (m. 8) başlığını taşıyan hüküm bizce, bu kısmın "... bilgi toplama" şeklindeki başlığıyla güç bağdaşır niteliktedir.
- 5) Kurum 1965 yılında ve sonraki yıllarda tarım dışı on ve daha fazla kişi çalıştıran büyük işyerlerinde derlediği bilgileri merkezde değerlendirip ilgili kuruluş ve kişilerin yararlanmasına sunmuştur. Kurum, 1981 yılında da tarım dışı en az on kişi çalıştıran işyerlerinde çalışanların mesleki statüleri ile işgücü ihtiyaçlarının belirlenmesi, istihdam öncesi ve istihdam için eğitim ihtiyaçlarının araştırılması, bu işyerlerinin tam kapasite çalışma durumları ile teknolojik gelişmelerin işgücü kullanımına etkilerinin tesbiti gayesiyle işgücü piyasa araştırması yapmıştır (İVİBH, sh. 51).
- 6) Kurum, anılan Tüzüğün ekonomik işletmelerle serbest san'at niteliğindeki işler için bilgi toplama kısmındaki "işyerleri hakkında bilgi" başlıklı düzenlemeye göre de, işyerlerinde "Ücret ödeme yöntemi" ve "Ücret dışında sağlanan yararlar ve kolaylıklar" konularında bilgi toplamakla yükümlüdür (m. 3/g, h).
- 7) İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Ödevlerinin Yapılış Şekilleri Hakkında Tüzükteki ilgili düzenlemenin de bu görüşü desteklediğini düşünmekteyiz. Tüzüğün "Ücret ve Geçim Dengesine Yardımcı Olma" başlıklı dördüncü kısmında (m. 33-35) İş Kanunu'ndaki hükmün tekrarı ve Kurumun esasen görevi olan Ücret durumu hakkındaki işyerlerinden bilgi toplanmasının öngörülmesi dışında, sadece "bunları tamamlayıcı nitelikte diğer kuruluşların yaptıkları Ücret istatistiklerini" toplamaktan (m. 33/a) ve Kanunda belirtilen "geçim şartlarındaki yükseklikle"

karşılaştırmanın da "çeşitli kuruluşların vereceği geçim endeksleri" esas alınarak yapılmasından (m. 33/b) ve "ne gibi tedbirlerin" yararlı olabileceğinin belirlenip, "ilgili kuruluşların yararlanmalarına hazır" bulundurulmasından (m. 34) sözedilmiş, kanunun Kuruma yüklediği ödevin, uygulamaya yardımcı olmaya nazaran asıl özünü, ağırlıklı kısmını teşkil eden tedbirlerin belirlenmesiyle ilgili olarak, bu tedbirlerin neler olabileceği, bu konuda hangi makamlarla birlikte çalışılacağı gibi hususlarda hiç bir düzenleme yapılamamıştır. Şu da var ki, Kurumun bu ödeviyle ilgili önemli bir faaliyeti de yoktur (Tunçomağ, (İH) sh. 63).

- 8) Zaim, sh. 81-82.
- 9) 5448 sayılı Kanunla onaylanan 88 sayılı milletlerarası çalışma sözleşmesinde, iş ve işçi bulma teşkilatının mesleğe yöneltme yardımı yapması (m. 6/a, I) yanında ayrıca "iş arzını muhtelif mesleklerdeki iş imkanlarına göre ayarlamak maksadıyla meslekler arasında seyyaliyeti kolaylaştırmak"la da görevli olması öngörülmektedir (m. 6/b).
- 10) Bizce bu hüküm bu şekliyle, işgücünün meslekî eğitimi ve usta işçi yetiştirme tedbirleri kısmındansa mesleğe yöneltme kısmında yer alması gerekir niteliktedir. Kurumun bir yayınında mesleğe yöneltme, bu hükme benzer şekilde, "kişinin bütün ilgi, bilgi, beceri, tecrübe ve yeteneklerini kullanabileceği en uygun çalışma alanının işyerlerinin şimdiki ve gelecekteki işgücü ihtiyaçları gözönünde tutularak tesbit edilmesi ve bunun seçimine yardım edilmesi" olarak tanımlanmıştır (İVİBH, sh. 41).
- 11) Ayrıca, bizce Çıraklık Kurulu'nda ve mahalli Çıraklık Eğitimi Komitelerinde İş ve İşçi Bulma Kurumu'ndan temsilciler de bulunmalıdır. Çıraklık Kurulu'ndaki Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı temsilcisinin İş ve İşçi Bulma Kurumu'ndan olması öngörülebileceği gibi, özellikle Kurulda birer temsilcisi bulunan Ticaret Bakanlığı ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın birleştirildiği gözönünde tutularak, Kurumun ayrıca bir temsilci göndermesi kabul edilebilir.
- 12) Sosyal Sigortalar Kanunu'nda da sakatların meslekî eğitimiyle ilgili düzenleme bulunmaktadır. Anılan Kanuna göre, sürekli işgöremezlik geliri veya malullük aylığı almakta olan sigortalılardan, çalışma gücünün arttırılabileceği umulanlar, kendi mesleklerinde veya yeni bir meslekte çalışabilmelerini sağlamak üzere işe alıştırmaya tabi tutulabilirler (m. 122). Bu Kanun gereğince çıkarılan Sosyal Sigorta Sağlık İşlemleri Tüzüğü, meslekî rehabilitasyonu, sürekli işgöremez veya malûl hale gelmiş yahut gelebilecek sigortalıların kendi mesleklerinde veya başka bir meslekte çalışabilmelerini sağlamak amacıyla yapılan tıbbî bakım ve meslekî eğitim şeklinde tanımlanmaktadır (m. 12).
- 13) Anılan Kanunda, kursa gireceklerin kat edecekleri mesafe iki kilometreyi geçmemek üzere aynı sanayie mensup müesseselerin müşterek kurs

açabilmeleri ve bu mesafe dahilinde aynı sanayiden bir kaç müesseseye sahip olanların işçi sayısı az olsa da kurs açmaları da öngörülmüş-
tür (m. 1/II, III).

- 14) Bu hüküm, iş piyasasının kalifiye eleman ihtiyacını karşılamaktan, "iş arz ve talebinin bir düzene bağlanması" ödeviyle bağlantı kurarak söz etmekle, bu ödevi, bizce, tüzüğün "İş İsteme ve İş Aramanın Düzene Bağlanması" başlıklı üçüncü kısımdaki düzenlenişinden farklı ve isabetli olarak, iş imkanlarının geliştirilmesi ve işçilerin eğitim ve niteliklerinin ihtiyaçlara uygun hale getirilmesi şeklinde kabul etmektedir. Bu hüküm bu yönden de tutarlı bulmaktayız. Anılan hükmün, meslekî eğitim tedbirlerinin milletlerarası çalışma sözleşmelerinde olduğu gibi geniş tutulmasına imkân vermesi tutarlı olmakla beraber, ifade tarzını uygun bulmamaktayız. Bizce, "verimliliği artırma" ve "ücret ile verimlilik arasındaki ilişkilerin olumlu yönde gelişmesi" hususları ayrı ayrı ve arada bir başka konuya değinilerek sayılmamalı, "iş kazalarını ve meslek hastalıklarını önleme" ile "işçi-işveren arasında meslekî eğitim ilişkilerini geliştirme" arasında bağlantı kurulmalı, en azından sıralamada ardiardına gelmeleri sağlanmalıydı. "Kişilerin uygun oldukları işlerde yetişmelerini sağlama" hükmü de "iş arz ve talebinin bir düzene bağlanmasına ilişkin olarak iş piyasasının kalifiye eleman ihtiyacını karşılama"dan ayrı olarak ve daha önce belirtilmesi ve ayrıca metnin pek açık olmayışı dolayısıyla meslekî eğitim hükmü mü yoksa mesleğe yöneltme hükmü mü olduğu yönünden tartışılabilir niteliktedir. Tüzüğün "uygulama" başlıklı bir sonraki düzenlemesinde, Kurumun "işgücünün... iş piyasasının bugünkü ve gelecekteki ihtiyacı ile dengeli bulunması amacı ile işçilerin yeteneklerine en uygun mesleklerde yetişmeleri için gerekli tedbirler üzerinde" çalışmasının ve ilgili kuruluşlarla işbirliği yapmasının öngörülmesi de, bizce, "amaç" başlıklı, sözünü ettiğimiz hükmün meslekî eğitimin sınırlarını aştığı, daha ziyade mesleğe yöneltme ödeviyle ilgili olduğu şüphesini arttırıcı niteliktedir.
- 15) Şayet hükümde ağırlık, "işçilerin yeteneklerine en uygun mesleklerde yetişmeleri"ndense, "işgücünün ... iş piyasasının bugünkü ve gelecekteki ihtiyacı ile dengeli bulunması amacı"nda ise bu takdirde de bu düzenleme bizce "iş isteme ve iş aramanın düzene bağlanması yolunda gerekli çalışmaları yapmak" ödevinin uygulanışını gösteren bir hüküm niteliğinde sayılmalıdır. Bu halde, meselâ "işgücünün ... yer bakımından iş piyasasının ... ihtiyacı ile dengeli bulunması" için coğrafi seyyaliyetin sağlanması gibi diğer tedbirler de birlikte düzenlenmelidir.
- 16) Kurum, 1959-1967 yılları arasında Millî Eğitim Bakanlığı Meslekî ve Teknik Öğretim Müsteşarlığı ile yaptığı ve teknik öğretim yapan okulların boş kapasitelerinden yararlanmayı sağlayan bir protokola daya-

narak, hiç bir meslek sahibi olmayanları da kapsayan müşterek kurslar açmış; ancak 1967 yılında, Kalkınma Planı'nın istihdam öncesi eğitim sorumluluğunu Millî Eğitim Bakanlığı'na vermesi üzerine bu faaliyet durdurulmuştur (İYY, sh. 92). Kurum, 1978 ve 1979 yıllarında metal iş kolunda Millî Eğitim Bakanlığı ile ortaklaşa, istihdam öncesi meslek kursları düzenlemiş, 1980 ve 1981 yıllarında iş piyasasında bir meslek kursu düzenlenebilecek sayıda yetişmiş işgücüne ihtiyaç duyulmadığından kurslar sürdürülmemiştir (İVİBH, sh. 38). Kurum 1959-1970 yılları arasında, yabancı ülkelerden uzman getirterek sanayide işbaşında eğitim çalışmaları yapmış, 1971 yılından itibaren yetişmiş eğitim uzmanlarıyla işyerlerinde nezaretçi kademesinde çalışan usta ve ustabaşlarının sevk ve idare ile meslekî eğitim konularında yetiştirilmeleri için eğitim seminerleri düzenlemiştir (İVİBH, sh. 35-36).

- 17) Bu kurslar, haftada 6 saat olarak düzenlenmekte, çırak kursları 1-3 yıl, kalfa ve usta kursları 6-12 ay devam etmektedir. Bu kurslardaki derslerden 2/3'ü müessesenin iştigal konuları ile ilgilidir (İYY, sh. 90). İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun, kuruluşunun 25. yılı olması dolayısıyla 1971 yılında yayınladığı "İstihdamda 25 Yıl" adlı kitapta anılan Kanunun "günün ihtiyaçlarına cevap vermediği" ileri sürülmekte ve bu hususta gerekçe olarak şöyle denilmektedir: "... bu Kanunda işbaşı eğitimine yer verilmemiş, kısa devrelerde yapılması mümkün kurslar zamanla tahdit edilmiş, ihtiyaç olsun olmasın her sene kurs açma zorunluluğu getirilmiş, sadece yüzden fazla işçi çalıştıran müesseseler kapsama alınmıştır" (İYY, sh. 90).
- 18) Tunçomağ'a göre de Kurumun mesleğe yöneltme, işçilerin meslekî eğitimlerinin yükselmesi ve usta (kalifiye) işçi yetiştirilmesi için gerekli tedbirler üzerinde çalışma görevini yerine getirebildiğini söyleyebilmek son derece güçtür. "Oysa meslekî eğitim ülkenin büyük önem taşıyan ve çözüm bekleyen sorunlarından biridir" (Tunçomağ, (İH), sh. 62). Esener'e göre de Ülkemizde "bir taraftan büyük sayılara ulaşan işgücü fazlası gözükürken diğer yandan da çeşitli sanayi ve hizmet dallarında işgücü açıklıkları ile karşılaşmaktadır. Bu gelişkinin giderilmesi için Kalkınma Planlarında da öngörüldüğü üzere yaygın meslekî-teknik eğitim çalışmaları ile işçi ve çırakların işyerlerinde ve işyerleri dışında eğitilmeleri zorunluğu kendini kuvvetle duyurmaktadır" (Esener, sh. 16).
- 19) İBMMTD, D.V. İ. 1, C. 12, 1936, 194 sayılı basmayazı, sh. 42.
- 20) Bizce, Tüzükte "işçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanması yolunda gerekli çalışmaları yapmak" ödevi kısmında "hizmet akitlerinin yapılmasına aracılık etmek" ödeviyle ilgili hükümlerin de bulunmasının ortaya koyduğu içişçelik dolayısıyla, bu iki ödevi birlikte incelemeyi uygun bulduk. Tunçomağ da, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun birinci görevini "iş ve işçi bulmayı düzene bağlama ve bu konuda parasız aracılık etme" olarak belirtmektedir (Tunçomağ, (İH), sh. 62).

- 21) Saymen, sh. 286.
- 22) Anılan Kanuna ait Tasarıda bu hüküm "Kurum ... görevlerin yerine getirilmesinde memleketin ekonomik imkânlar ve ilgililerin ihtiyaçlarıyla bağlı olup iş ve işçi isteyenlerin taleplerini karşılayamamaktan dolayı sorumlu olmaz" (m. 3/I) şeklindeydi (TBMMTD, D. VII, I. 3, C. 21, 1946, 23. Birleşim Tutanağına ekli 46 sayılı basmayazı, sh. 5). Geçici Komisyon raporunda bu konuda, "... iş ve işçi isteyenlerin bu taleplerini karşılayamamaktan dolayı, aracılıktan başka bir şey yapmayan, kurumun hukuken sorumlu olamayacağı tabii telakki edilerek maddede buna göre değişiklik yapılmıştır" denilmektedir (Anılan 46 sayılı basmayazı, sh. 3).
- 23) 4837 sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun tasarisında, Kurumun "iş ve işçi bulma görevini yaparken ilgililer arasında herhangi bir fark gözetmeksizin tarafsız ve eşit muamele" yürütmesi, ancak, "muayyen bir işe aynı derecede elverişli işçiler arasında :
- a) Kıdem tevsik edici karnesi bulunmak;
 - b) Aile mükellefiyeti bulunmak;
 - c) Askerlikten yeni terhis edilmiş olmak;
 - d) Kusuru olmaksızın uzun zaman işsiz kalmış bulunmak cihetleri"nin "tercih sırasının takdirinde esas" tutulması, "işçi isteyen işverenlerin taleplerinin karşılanmasında yürütülecek işin önem derecesi ve böyle bir tefrikin yapılması mümkün olmayan hallerde ise tarih sırası"nın esas alınması öngörülmüyordu (m. 4). Grev ve lokavt yasaklanmış iken hazırlanan bu tasarıya göre, "grev dolayısıyla ceza kovuşturmasına yol açmış iş bırakma hallerinde bu grevle ilgili işçilerin" ve haklarında lokavt suçuyla kovuşturmaya girişilmiş olan "işverenlerin dileklerini", Kurum, "bu haller devamınca" nazara almayacaktı (m. 6). Anılan tasarı ayrıca, Kurumun "bir iş bağıtiyle çalışmakta olan işçiye iş bulma aracılığı" yapmamasını, ancak, "muayyen müddetle bağıtları sona ermekte olan veya yaptıkları iş bitmek üzere bulunanlar", "meşru mazeretleri dolayısıyla işini veya işyerini değiştirmek zorunda kalanlar", İş Kanunu hükümüne göre "iş arama durumunda olanlar" ve "meslekî kabiliyetleri bakımından daha elverişli oldukları işlerde çalışmak isteyenler" için bu esasın uygulanmamasını, işverenlerin de "kurumun işçi bulmaya aracılık hususundaki hizmetlerini işlerini aksatmadan bir kısım işçilerini haksız bir surette işten çıkarmak maksadıyla" kullanamamalarını, "böylece kötü niyetle hareket etmiş oldukları anlaşılanların" işçi taleplerinin bir daha nazara alınmamasını (m. 7), "Kurum tarafından kendisine iş bulunmuş ve ... Devlet taşıt vasıtalarında yarım ücretle yolculuk yapması sağlanmış olan kimse makbul mazereti olmaksızın, gönderildiği işyerine gitmediği veya

altı ay geçmeden bu işten mazeretsiz ayrıldığı takdirde, kendisine yeniden iş bulunması hususunda Kurumun aracılığıyla bir yıl müddetle" faydalanamamasını, "kendisine Kurumca gönderilen işçiyi mazeretsiz işe almayan veya altı ay zarfında işten çıkaran işveren" in de "bir yıl müddetle Kurum vasıtasıyla iş bulma hakkından mahrum" olmasını öngörüyordu (m. 8). (Anılan Tasarı hükümleri için bkz: TBMMTD, D. VII, 1.3, C. 21, 1946, 23. Birleşim Tutanağına ekli 46 sayılı basmayazı, sh. 5-7). Büyük Millet Meclisi Geçici Komisyonu, tasarıdaki bu hükümleri (m. 4, 6, 7 ve 8) çıkarmıştır. Anılan komisyonun raporunda bu konuda şöyle denilmektedir: "Hükümet teklifinin 4, 6, 7 ve 8'nci maddeleri sık sık değişen hükümler mahiyetinde görülmüş olduğundan ve esasen düzenlemek hakkı kuruma verilmiş olduğu cihetle, bu gibi faaliyete ait hükümlerin "yönetmeliğe" bırakılması uygun bulunduğundan tasarıdan çıkarılmıştır" (Anılan 46 sayılı basmayazı, sh. 3).

- 24) Bu "yönetmelik", 20.7.1983 tarih ve 18110 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 18.5.1983 tarih ve 83/6750 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konmuştur.
- 25) Bizce, bu düzenlemelerin, İşverenlerin İşçi İsteklerini İş ve İşçi Bulma Kurumu'na Bildirmeleri Hakkında Tüzükte değil, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Ödevlerinin Yapılış Şekilleri Hakkında Tüzükte yer almaları daha uygundur.
- 26) Tüzükteki hüküm, İş Kanunu'nun "İş ve İşçi Bulma Kurumu'nca belirtilecek lüzum ve ihtiyaca göre", "bazı özel vasıfları bulunan" işçiler hakkında Tüzük düzenlemesi yapılabilmesini öngörmesi yanında işverenlerin işçi isteklerini Kuruma bildirmeleri konusunda Tüzük düzenlemesi yapılması hükmünün (m. 86) işverenler arasında ayırımı imkân vermediği düşünülerek, bu şekilde konmuş da olabilir. İş Kanunu'ndaki söz konusu düzenleme, 3008 sayılı Kanunda aynı şekilde yer almaktaydı ve anılan Kanunun kapsamı, 1475 sayılı Kanuna göre, üzerinde durduğumuz Tüzük düzenlemesi yönünden tenkid ettiğimiz durum ortaya çıkmayacak şekilde sınırlı idi. Bizce 1475 sayılı Kanundaki "lüzum ve ihtiyaca göre" ifadesine dayanılarak Tüzükte kapsam yönünden işverenler arasında ayırım yapılmalı yahut işverenlerin işçi isteklerini bildirmelerinin şekli ve zamanı konusunda bir ayırım yapılarak, gereksiz bildirim intibası silinmelidir. İş Kanunu'nun düzenlemesi karşısında, Tüzükte böyle bir değişiklik yapılması imkânsız sayılırsa, Kanunda (m. 86) gerekli değişiklik yapılmalıdır.
- 27) Bizce, 5448 sayılı Kanunla onaylanan 88 sayılı sözleşmenin anılan hükümü ile özel kesim işyerlerinin işçi isteklerinin Kuruma bildirilmesinin öngörülmesi konusundaki Tüzük düzenlemesi ve buna imkân veren İş Kanunu hükmünün (m. 86) bağdaştırılması da güçtür. Şu var ki, bu zo-

runluluk Kurumun bilgi toplama ödevi ve işçi bulma dışında diğer ödevlerinin yapılabilmesi dolayısıyla da kabul edilebilir.

28) Çelik'e göre, Kurumun başlıca çalışması yurt içinde iş bulma ve dış ülkelere işçi göndermede kendisini göstermektedir (Çelik, (İH), sh. 47; Çelik, (İHD), sh. 36). Tunçomağ da İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun görevlerinin tümünü yerine getirdiğinin söylenemeyeceğini, zaten elindeki araçların da buna olanak sağlamadığını, Kurumun çalışmalarının ağır basan yanının "yurt içinde işçi ve iş bulmada yardımcı olmak; sakat ve eski hükümlü işçilerin işe yerleştirilmelerini sağlamak; yurt dışı açısından da yabancı ülkelere gidecek işçilerin kayıt ve gönderilme işleriyle uğraşmak" olduğunu belirtmektedir (Tunçomağ, (İİH), sh. 106). Ekonomi'ye göre de, Kurumun "yurt içindeki faaliyetleri ... fiilen iş gücünü örgütlemekten ve bazı eğitim işleriyle istatistik bilgiler toplayıp yayımlamaktan ileri gitmemektedir" (Ekonomi, sh. 31).

29) Bkz. Öztürk, sh. 37.

30) 4.5.1964 tarihinde Millet Meclisi'ne sunulan 931 sayılı İş Kanunu'na ait tasarının kıdem tazminatıyla ilgili hükmünün (m. 15) gerekçesinde şöyle denilmektedir. "Yürürlükteki İş Kanunu'nun 13'ncü maddesindeki kıdem tazminatına ilişkin hükümler müktesep hakların korunması bakımından esas itibarıyla aynen bırakılmıştır. Ancak bu tasarının hazırlanması sırasında kıdem tazminatı müessesesinin iş hayatına ilişkin sakıncaları yönünden yapılan çeşitli itirazlar gözönünde tutulmakla beraber, bu hakkın kaldırılmasının kazanılmış haklar bakımından sakıncaları düşünülerek ve henüz işsizlik sigortasının da kurulmadığı gözönünde tutularak bu konunun sözü geçen sigortanın kuruluşu sırasında tekrar ele alınması uygun görülmüştür" (MMTD, D. 1, C. 43, T. 4, 15.7.1965 tarihli 146. Birleşim Tutanağına ekli 1030 sayılı basmayazı, sh. 4). 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na ait tasarının Millet Meclisi'ndeki müzakereleri sırasında, tasarıda işsizlik sigortasına yer verilmemiş olmasının eksiklik olduğu ileri sürülmüş ve bunun üzerine Çalışma Bakanı şu açıklamayı yapmıştır: "Her ne kadar Türkiye'de henüz işsizlik sigortası yok ise de, işsizlik sigortası olan veya olmayan birçok memleketlerde bulunmayan bir müessese bir ölçü içinde bunu telâfi etmektedir. Bu müessese de kıdem tazminatı müessesesidir... Böylelikle Türkiye'de, hiç değilse kendi kabahati olmaksızın işinden çıkarılan bir işçinin çalıştığı süre ile orantılı olarak bir tazminat alması mümkün kılınmış olmaktadır. Bu da bir ölçü içinde işsizlik sigortasının yerini tutuyor sayılabilir. Bununla beraber, Kalkınma Planının sosyal hedefleri arasında işsizlik sigortası yer almış bulunmaktadır. Her ne kadar bu hedef uzun bir zaman süresi içinde gerçekleşmek üzere plana girmişse de biz Bakanlık olarak bu konudaki çalışmalarımızı ilerletmiş bulunuyoruz. Önümüzdeki toplantı yılında bir işsizlik sigortası kanununu huzurlarınıza getireceğimizi ümid ediyoruz. İş-

sizlik sigortası daha çok İş ve İşçi Bulma Kurumu'nu ilgilendirdiği için, esasen bu Sosyal Sigortalar Kanunu içinde yer alamaz..." (MMTD D. 1, C. 20, T. 2, 129. Birleşim Tutanağı, sh. 545). Yargıtay Dokuzuncu Hukuk Dairesi'nin 31.12.1965 tarihli bir kararında (10578/10295 sayılı bu karar için bkz. Orhaner, A. B. Orhaner, S., Türk İş Hukuku Yargıtay Emsal Kararları, Ankara 1969, sh. 40-41) kıdem tazminatının İş Kanunu tarafından öngörülen bir işsizlik tazminatı olduğu kabul edilmiştir.

- 31) Esener, sh. 266-267. Tunçomağ da kıdem tazminatının "toplu iş sözleşmesi uygulaması ile de büyük bir gelişme göstermiş" olduğunu kaydetmekte ve işletmelerin kıdem tazminatını az ödeyebilme amacı ile "kıdemli işçiyi barındırmama yoluna" gittiklerini belirtmektedir (Tunçomağ, Kıdem Tazminatına İlişkin Yeni Düzenleme, sh. 3).
- 32) Tunçomağ'a göre, "işsizlik sigortası kurulması için ve ona karşı olan... düşünceler tartıldığı zaman, ülkedeki yapısal işsizlik önemli ölçüde azaltılmadıkça işsizlik sigortasının kabulünü sakıncalı gösterdiği ve işsizlik sigortasının sigortalı işçilerin sadece belli bir kesiti için kurulmasının sosyal politika açısından da son derece sakıncalı olduğu, söylenebilir. Ancak işsizlik sigortasını daha fazla geciktirmenin de ihmal edilmeyecek sakıncaları vardır. Çünkü işsizlere yardım sağlama ihtiyacı gün geçtikçe artan bir biçimde kendini duyurmaktadır. Bu ihtiyacı karşılamak için, kıdem tazminatı müessesesinden yararlanılmak istenmiştir. Bu gelişme sonradan ülke ekonomisini sarsacak bir genişlik kazanmış; üstelik işsizliğe karşı etkili bir koruma da sağlayamamıştır. Bu nedenle işsizlik sigortasını kademeli bir şekilde uygulamaya koyma zamanının geldiği söylenebilir" (Tunçomağ, (SS), sh. 306-307). Tunçomağ, kıdem tazminatına ilişkin düzenlemeler konusunda da, kıdem tazminatının, Türkiye gibi, "henüz sanayileşme sürecini tamamlayamamış bir ülkede, ... işsizlik sigortası ve yaşlılık sigortası yerine kullanılmış bir müessese" olduğunu belirtmektedir. Tunçomağ'a göre, "bu niteliği yüzünden, kıdem tazminatının işsizlik ve yaşlılık sigortasının yerini tam dolduramaması; bu ağırlardan büyük eksiklikler taşınması doğaldı ve yine bu yüzden sadece, geçici bir süre için yürürlükte kılması beklenirdi" (Tunçomağ, Kıdem Tazminatına İlişkin Yeni Düzenleme, sh. 1-2). Türkiye'de, işsizlik sigortasının kurulması konusunda 1959 yılından beri çeşitli çalışmalar yapılmıştır (Dilik, sh. 73). Sürekli işçi niteliği taşıyanlar için işsizlik sigortası kurulması, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1963-1967) onbeş yıl içinde gerçekleştirilmesi öngörülen hedefler arasında sayılmıştı (Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Kalkınma Planı, Birinci Beş Yıl, sh. 110). ... Türkiye'de işsizlik sigortasının henüz kurulmamış olması yanında, Avrupa ülkelerinde kamu makamlarınca uygulanan ilk işsizlik yardımı programı 1893 yılında Bern'de yürürlüğe girmiştir (Yazgan, sh. 78).

- "İşsizlik sigortası ilk kez İngiltere'de 1911 yılında kurulmuş ve oradan diğer ülkelere geçmiştir" (İunçomağ, (SS), sh. 304).
- 33) 931 sayılı Kanuna ait tasarının gerekçesine göre bu kolaylık indirimli ücret tarifesi uygulanmasından ibarettir (Çenberci, sh. 821). Çenberci'ye göre madde, "gerekçeye rağmen "kolaylık" deyiminin daha kapsamlı bir şekilde anlaşılmasına elverişli bulunmaktadır" (Çenberci, sh. 821, dn. 2).
- 34) Bkz. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik İhtisas Komisyonu Raporu, sh. 273. Anılan raporda bu konuda şöyle denilmektedir: "İşsiz kaldığı süre içinde Türkiye'ye dönmesi gereken ve işsizlik ödeneğini Türkiye'de alabilecek işçimiz sırf bu sigorta kolunun Türkiye'de olmayışı nedeni ile çalıştığı ülkede kalmakta, aldığı işsizlik ödeneğini orada harcamak durumunda bırakılmaktadır" (Anılan Rapor, sh. 273).
- 35) Ayrıca belirtelim ki ne sosyal sigorta primlerinin yüksek olması, ne de sosyal sigortanın mali durumunun kötüleşmekte oluşu, bizce, işsizlik sigortasının kurulmasına karşı ileri sürülemez. Fikrimizce sosyal sigortaların prim oranları düşürülmeli, Kalkınma Planlarında öngörülen, sosyal güvenlik kuruluşları arasında norm eşitliği sağlanması esasına da uygun olarak, Emekli Sandığı kesenek oranları uygulanan en üst devlet memuru aylığı sosyal sigorta primi için de üst sınır kabul edilmeli, böylece "matrah" yükseltilirken sosyal sigorta kollarının prim oranları olabildiğince düşürülmelidir. Bizce, işsizlik sigortasının kurulması; 2022 sayılı Kanuna göre, 65 yaşını doldurmuş, muhtaç ve kimsesiz Türk vatandaşlarına aylık bağlanması uygulamasının genişletilerek muhtaç ailelere yardım uygulaması haline getirilmesi, böylece Anayasa'nın "sosyal güvenlik hakkı" başlıklı hükmüne (m. 60) uygun olarak herkesin sosyal güvenliğinin sağlanması yolunda önemli bir gelişme teşkil edecek ve sosyal sigortaların, çocuklara yardım yönünden, yükünün hafifletilmesine de imkân verecektir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR (*)

Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Kalkınma Planı, Birinci Beş Yıl, Ankara 1963.

Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 1977.

Çalışma Bakanlığı İş ve İşçi Bulma Kurumu, İstihdamda 25 Yıl, Ankara 1971 (İVY).

Çalışma Bakanlığı İş ve İşçi Bulma Kurumu, İş ve İşçi Bulma Hizmetleri, Ankara 1982 (İVİBH).

Çelik, N., İş Hukuku, C. I, Genel Bilgiler-Ferdi İş Hukuku, İstanbul 1971 (İH).

Çelik, N., İş Hukuku Dersleri, 6. bası, İstanbul 1984 (İHD).

Çenberci, M., İş Kanunu Şerhi, 5. bası, Ankara 1984.

Dilik, S., Türkiye'de Sosyal Sigortalar, 2. bası, Ankara 1972.

Ekonomi, M., İş Hukuku, C. I, Ferdi İş Hukuku, 2. bası, İstanbul 1980.

Esener, I., İş Hukuku, 3. bası, Ankara 1978.

Orhaner, A./Orhaner, S., Türk İş Hukuku Yargıtay Emsal Kararları, Ankara 1969.

Öztürk, K., Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Temel Metinler, C. I, Ankara 1966.

Saymen, F.H., Türk İş Hukuku, İstanbul 1954.

Tunçomağ, K., Türk İş Hukuku, C. I, Genel Kavramlar, Hizmet Sözleşmesi, Rekabet Yasağı Sözleşmesi, 2. bası, İstanbul 1975 (TİH).

Tunçomağ, K., "Kıdem Fazminatına İlişkin Yeni Düzenleme", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Enstitüsü 1981 Yıllı Konferansları, İstanbul 1982, sh. 1-16.

Tunçomağ, K., Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, 2. bası, İstanbul 1982.

Tunçomağ, K., İş Hukuku, C. I, Genel Kavramlar-Hizmet Sözleşmesi, 3. bası, İstanbul 1984 (İH).

Yazgan, I., Sosyal Sigorta, İstanbul 1977.

Zaim, S., Çalışma Ekonomisi, İstanbul 1981.

(*) Bazı kaynaklara yollamalarda kullanılan kısaltmalar baskı tarihlerinden sonra parantez içinde gösterilmiştir.

KISALTMALAR

C.	Cilt
D.	Devre, Dönem.
İ.	İçtima
m.	Madde
MMTD.	Millet Meclisi Tutanak Dergisi.
sh.	Sahife
T.	Toplantı
TBMMTD.	Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi.

