

Umumi Hıfzıssıhha Kanunu Üzerine Bir İnceleme*

Müslim DEMİR**

Öz: Bu çalışma Türk İş Sağlığı ve Güvenliği tarihçesi içerisinde yer alan Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile ilgilidir. Bu kanun, yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin en önemli kanunlarından biridir. Kanunda sınırlı da olsa özellikle kadın ve çocuk işçilerle ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Çıkarıldığı dönemin koşulları oldukça zordur. Bu kanunu ele alırken çıkarıldığı dönemin kendine özgü koşullarını göz ardı etmemek gerekir. Bunun için bu çalışmada dönemin meclis görüşme tutanakları incelenerek yaşanan tartışmalar değerlendirilmiştir. Dönemin meclis tutanaklarına göre bu kanun bazı milletvekilleri tarafından takdir edilirken bazı milletvekilleri tarafından eleştirilmiştir. Zaman içerisinde bazı maddeleri değişikliğe uğrasa da 309 maddeden oluşan bu kanun Türkiye'de 89 yıldır uygulanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, iş sağlığı, iş güvenliği, Türk çalışma ilişkileri.

A Research on General Public Health Law

Abstract: This study is related to the General Public Health Law, which has taken part in the history of Turkish Occupational Health and Safety. This Law is one of the most important laws of the newly founded Republic of Turkey. Regulations concerning women and child workers were referred, although limitedly, in the Law. Conditions were challenging at the time of this Law. When addressing this Law, it is necessary not to ignore the specific conditions of the era. For that purpose, in this study, the discussions of the Assembly meetings of the period were examined. According to the minutes of the Assembly, the Law criticized by some of the deputies, on the contrary some of them appreciated it. This Law, which is consisting 309 articles, has been in force over 89 years, although some of the articles of it had been amended during time.

Key Words: Public Health Law, occupational health, occupational safety, Turkish labor relations.

* Makale Geliş Tarihi: 5 Mart 2019

** Dr.

Giriş

Osmanlı Devleti'nde sanayileşme oldukça geç başlamıştır. Buna bağlı olarak işçi sınıfının oluşması ve çalışma ilişkilerinden kaynaklanan sorunların ortaya çıkması 20'nci yüzyılı bulmuştur. Her ne kadar Avrupa'dan iki asır sonra Osmanlı'da sanayileşme hareketleri görülmeye başlansa da zaman içerisinde çalışma ilişkilerinden kaynaklanan sorunlar görülmeye başlanmıştır. Bu makalede Türkiye'de İş Sağlığı ve Güvenliği uygulamaları içerisinde yer almış olan Umumi Hıfzısıhha Kanunu'nun ortaya çıkış süreci, çıktığı dönemin şartları ve getirdiği düzenlemeler ele alınmıştır. Özellikle meclis görüşme tutanaklarından faydalanılarak Kanunu'nun çıkarıldığı dönemin kendine özgü koşulları açıklanmaya çalışılmıştır.

Osmanlı Devleti'nde Çalışma İlişkileri

Osmanlı Devleti bir tarım devleti olarak uzun yıllar varlığını devam ettirmiştir. Osmanlı'da mülkiyeti devlete ait olan topraklar köylüler (reaya) tarafından işlenmiştir. Tımar ve zeamet adı verilen toprağa bağlı sistem zaman içerisinde giderek yaygınlaşmıştır. Nitekim 1527 yılında tımar ve zeamet sayısı 28 bin iken bu sayı 16'ncı yüzyılın sonunda 105 bine ulaşmıştır (Bozarlan, 2015:63). 18'inci yüzyılda Avrupa'da Sanayi Devrimi yaşanırken, Osmanlı Devleti 18'inci yüzyıla 14 yıl süren geniş çapta insan, malzeme, kaynak ve toprak kayıplarına neden olmuş büyük bir savaşın yenilgisiyle girmiştir (Genç, 2000:256). Dolayısıyla Osmanlı'da tam anlamıyla bir sanayileşmenin başlaması ve buna bağlı olarak işçi sınıfının ortaya çıkması çok sonra gerçekleşmiştir.

Her ne kadar Osmanlı'da "işçi sınıfının" oluşması çok geç olsa da erken dönemlerde cami, yol, köprü yapımı, çini ve tuğla gibi imalathanelerde çalışan işçiler bulunmaktaydı. İstanbul, Selanik, İzmir, Bursa ve Beyrut ücretli işçilerin yoğunlukta olduğu kentlerdi. Osmanlı'da niteliksel olarak kalifiye işgücü sorunu olmakla birlikte niceliksel anlamda yetersiz kalındığı durumlarda asker, mahkûm ve esirler gibi alternatif emek kaynaklarına ihtiyaç duyulmuştur (Yıldırım, 2013:25-27). Örneğin, 1708 yılında beş Fransız esiri tersane zindanından çıkartılarak Selanik'teki yünlü kumaş fabrikasındaki dokumacıların yanlarına verilmiştir (Genç, 2000:240).

Sanayi Devrimi ile birlikte işçilerin çalışma koşullarının iyileştirilmesine yönelik yapılan çalışmalar iş sağlığı ve güvenliği kavramını ortaya çıkarmıştır. Diğer bir deyişle iş sağlığı ve güvenliği kavramı Sanayi Devrimi'nin bir ürünüdür diyebiliriz (Kılış,2014:4) Osmanlı İmparatorluğu'nda 20'nci yüzyıl başlarında sanayileşme ve buna bağlı olarak işçi sınıfının ortaya çıkışı ile ilgili en önemli ve sağlıklı bilgi kaynağı 1913-1915 Sanayi Sayımı'dır. Bu sayıma göre 1915 yılı itibarıyla 282 sanayi kuruluşunda toplam yaklaşık 14 bin işçi bulunmaktaydı (Makal, 1997:143-147). Osmanlı'da sanayileşme çabaları çerçevesinde fabrikaların açılması devletin öncülüğünde gerçekleşmiştir. Amaç, askeri ihtiyaçların karşılanması ve paranın ülke içinde kalmasının teminiydi (Yıldırım, 2013:26). Devletin fabrika

kurma girişimleri 1700'lü yıllarda yünlü ve ipekli kumaş dokuma fabrikalarını kurmasıyla kendini göstermiştir. Ancak devlet fabrikaları 8 ile 20 arasında işçiyi geçmeyen, iş bölümünün düşük olduğu küçük ölçekli imalathanelerdi (Genç, 2000:236).

Osmanlı'da ücretli işçilerin çalıştığı önemli sektörlerin başında madencilik sektörü gelmektedir. Osmanlı, madencilik açısından zengin bir ülke olmakla beraber madenlerin işletilmeye başlanması 19'uncu yüzyıl ortalarına kadar gecikmiştir. O dönemde madenlerde çalışanların sayısı 30 bin civarı olarak tahmin edilmektedir (Makal, 1997:160). Şunu da belirtmek gerekir ki Osmanlı'da iş gücü kaynağı olarak kendi iradesi ile çalışan yerli işçiler, yabancı işçiler, askerler, mahkumlar ve esirler dışında bir de zorunlu çalışma ile sivil halkın da emeğinden "zorunlu" yararlanılması söz konusuydu. Bu zorunlu çalıştırma özellikle madenlerde kömür üretimine verilen önem ve bağımlılık nedeniyle dönem dönem gerçekleştirilmiştir. 1860'lardan itibaren ülkenin genelinde uygulanan ve vatandaş olmanın bir gereği olarak belli yaşlardaki erkek nüfusun yol yapımında çalışmaya şart koşan Amele-i Mükellefe uygulaması da zorunlu çalıştırmanın diğer bir örneği olarak imparatorluk yıkılana kadar devam etmiştir (Yıldırım, 2013:63).

1. OSMANLI DEVLETİ'NDE BAĞIMLI ÇALIŞANLARI KORUYUCU DÜZENLEMELER

1829 yılından itibaren buharlıya geçen Osmanlı donanmasının ve devletin kurmuş olduğu sanayi kuruluşlarının yakıt ihtiyacı büyük ölçüde Ereğli Kömür Havzası'ndan çıkan kömür ile karşılanmaktaydı. Madencilik doğasından kaynaklanan çalışma koşullarının güçlüğü, bu kesimde çalışanların korunmasına da öncelik getirmiştir (Makal, 1997:284). Her ne kadar Osmanlı Medeni Kanunu olan Mecelle'de bireysel iş ilişkilerine yönelik düzenlemeler yer alsada Mecelle'nin çalışma hayatını doğrudan ilgilendiren önemli yenilikler getirdiğini ifade etmek zordur (Yıldırım, 2013:300).

Osmanlı madenciliği, 15'inci ve 16'ncı yüzyıllarda Avrupa ile rekabet edebilecek bir seviyede olmasına rağmen, 18'inci yüzyıldan itibaren gelişmelere ayak uyduramamış ve gerilemeye başlamıştır. Halbuki devlet ve toplum hayatının her alanında hayati rol oynayan madencilik ihmal beraberinde dışa bağımlılığı getirebilirdi. Bu nedenle 19'uncu yüzyıl başlarından itibaren madenleri verimli ve kârlı hale getirebilmek amacıyla Avrupa'dan madencilik bilgisi yüksek mühendisler getirildi. Osmanlı Devleti'nin ilk *Maden Nizamnamesi* olan 1861 Maden Nizamnamesi ile mühendislere işçilerin hayatlarını tehlikeye sokmadan çalışmalarını sağlamak amacıyla kontrol yetkisi verilmiştir (Keskin, 2011:126-127). Çünkü, askeriye ve sanayi açısından önemli bir yere sahip olan madencilik iş kazalarının ve meslek hastalıklarının en çok görüldüğü bir sektör olmuştur.

Önemli İki Nizamname

Madenlerde çalışan işçilere yönelik uygulamaya konulan önemli düzenlemelerden

birisi 1867 yılında çıkarılan *Dilaver Paşa Nizamnamesi* (resmi adıyla *Nizamname-i Maden-i Hümayun Ereğli*)'dir. İşçilere barınacak yer sağlanması zorunluluğu, günde 10 saatten fazla çalışmanın yasaklanması, dini günlerde izin verilmesi ve madenlerde **zorunlu doktor bulundurulması** gibi işçiler açısından olumlu düzenlemeler getirmesinin yanında 21'inci madde ile Ereğli Sancağı'nda bulunan 13-50 yaş arası erkeklerin madenlerde zorunlu çalıştırılması gibi olumsuz düzenlemeler de yer almıştır. Ancak, Nizamnamenin birçok hükmü kağıt üzerinde kalmış ve uygulanmamıştır.

Diğer önemli bir düzenleme olan 1868 tarihli *Maadin Nizamnamesi*, Dilaver Paşa Nizamnamesi'nin bir bakıma eksiklerini tamamlamıştır. En önemli düzenlemesi madenlerde zorunlu çalışmayı yasaklamasıdır. Yine daha önceki Nizamname'de olmayan iş kazalarına karşı önlemlerin alınması ve işçilere iş kazası sonrası tazminat ödenmesi düzenlemeleri bu Nizamname ile getirilmiştir (Makal, 1997:287; Yıldırım, 2013:302).

Osmanlı Devleti'nde Kadın Emeği

Osmanlı Devleti'nde 19'uncu yüzyıldan itibaren kadın işçilerin sayısı artmaya başlamıştır. Bunun en büyük sebebi sürekli yaşanan savaşlar nedeniyle erkek işgücünde ortaya çıkan kayıplardır. Yaşanan erkek işgücü kıtlığı kadınların istihdamını olumlu etkilemiş ve kadınlar fabrikalardan devlet dairelerine kadar birçok alanda çalışmaya başlamışlardır (Makal, 1997:192). Batı ülkelerinde tedrici bir biçimde kadın çalışanları koruyucu sosyal politika önlemleri alınmışken, Osmanlı'da artan kadın istihdamı karşısında bu önlemler mevcut değildir. Tüm ücretlilere yönelik neredeyse hiçbir sosyal politika önleminin olmadığı bir toplumda, salt kadınları koruyucu önlemlerin bulunmaması da şaşırtıcı değildir. Osmanlı İmparatorluğu'ndaki kadın işçiler ile çalışma koşulları, Cumhuriyetin özellikle ilk dönemlerinde de benzer koşullarda devam edecektir (Makal, 2010:21).

Tek Parti Dönemindeki Durum

1923-1945 yılları arasındaki dönem, Türk siyasal hayatında tek partili dönem olarak adlandırılmaktadır. Bu dönemde yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin temelleri atılmış ve toplumsal hayatı ilgilendiren birçok yasal düzenleme yapılmıştır.

Ekonomik Durum

20'inci yüzyılın başlarına gelindiğinde Batı ülkelerinde sanayileşme yolunda önemli ilerlemeler kaydedilirken, biriken sermaye dış pazarlara açılma ihtiyacını duymuştur. Osmanlı Devleti ise bir tarım ülkesi olarak kalmış ve sanayileşmiş ülkelerce sömürülecek elverişli bir pazar haline gelmiştir. Serbest ticaret ile Osmanlı Devleti'nde liberal kapitalizmin kalıcı olması ve ekonomik bağımlılığının sağlanması için borçlandırma siyaseti izlenmiştir (Gülmez, 1991:151-153). Osmanlı Devleti ilk

kez 1854 yılında Kırım Savaşı sırasında batılı ülkelerden borç almıştır. Ancak zaman içerisinde borçlarını ödeyemez hale gelince 1881 yılında Düyun-u Umumiye kurulmuştur. Bu kurum Gürsoy'un deyimiyle “Avrupa Kapitalizminin ülke içine sokmuş olduğu bir karakoldu” (1984:25). 1920’li yıllara gelindiğinde Osmanlı artık “yarı-sömürge” haline gelmiş bir ülke konumundaydı (Boratav, 2003:19). Dolayısıyla Osmanlı’dan miras kalan ekonomik durum oldukça kötü durumdaydı. O dönemde Kurtuluş Savaşı’nın devam etmesi kötü olan ekonomiyi daha da kötü hale getirmiştir.

Cumhuriyet Dönemindeki Düzenlemeler

Cumhuriyet’in ilanından önce Tek Parti Dönemi’nin önemli yasalarından bir tanesi 1921 yılında çıkartılan 151 Sayılı Kanun’dur. Bu kanun bazı sosyal politikacılar tarafından Türkiye’nin ilk iş yasası olarak kabul edilmektedir. Bu yasa ile işçilerin çalışma sürelerine ilişkin önemli sınırlandırmalar getirilmiş, 18 yaşından küçüklerin maden ocaklarına çalıştırılması yasaklanmış, işçilerin barınmalarına ilişkin önemli düzenlemeler yapılmış, sosyal güvenlik uygulamaları olarak da madende çalışanlar için ihtiyarlık ve teavün sandıklarının kurulması ile iş kazasına uğrayan işçiler için bazı düzenlemelerin yapılması istenmiştir (Makal, 1999:328).

1923 yılında yapılan İzmir İktisat Kongresi’nde alınan kararlar Türkiye’de 1923-1932 arası döneme yön vermiştir. Alınan “millî” kararlar doğrultusunda Cumhuriyet’in ilk on yılında liberal politikalar izlenmiştir ve devletçe korunan özel girişim eliyle sanayileşme politikaları benimsenmiştir. 1924 yılında İş Bankası’nın kurulması, 1925 yılında Sanayi ve Maadin Bankası’nın kurulması ve 1927 yılında Teşvik-i Sanayi Kanunu’nun kabul edilmesi dönemin önemli gelişmeleri olmuştur (Gülmez, 1991:161-163).

Mesleki temsil esasına göre toplanan İzmir İktisat Kongresi’nde işçi grubu 34 talepte bulunmuştur. Bu talepler içinde en önemlileri ise şunlardır (Makal, 1999:209-210):

- Amele yerine işçi denilmesi,
- Madencilik sektöründe günlük çalışmanın 6 saat, sanayi sektöründe ise 8 saat olarak sınırlandırılması,
- Kadın işçilerin madencilik sektöründe çalıştırılmaması,
- Doğum yapan kadınlar için doğumdan önce ve doğumdan sonra toplam 8 haftalık ücretli izin verilmesi,
- Ücretlerin her üç ayda bir belediye meclislerince saptanması,
- İşçilere günde 1 saat, haftada 1 gün ve yılda 1 ay ücretli izin verilmesi,
- Kaza ve ihtiyarlık durumlarına karşı değişik sigorta kollarının kurulması talep edilmiştir.

1927 Sanayi Sayımına göre Türkiye Cumhuriyeti’nin sınıai yapısı oldukça zayıftır. Var olan işletmelerin neredeyse %70’i bir ya da iki-üç kişilik kurumsallaşmamış aile işletmeleri idi ve sektörel yapı olarak Osmanlı’nın 1917

Sanayi vaziyetinden çok da farklı değildi. Sanayi işletmelerinin %45'i tarım, %18'i dokuma, %11'i maden çıkarımı gibi geleneksel üretici karakterde olup, bu işletmelerin sadece %4'ünde motor gücü kullanılmaktaydı. İşletmelerin coğrafi olarak dağılımına bakıldığında; başta İstanbul olmak üzere İzmit, Bursa, Balıkesir, Manisa, Denizli, Gaziantep, Kastamonu ve Ankara'da yoğunlaşmıştı (Şahinkaya, 2019/1:204).

1940'lı yıllara gelindiğinde ise Türkiye'de toplam işçi sayısı yaklaşık 275 bin civarındadır. İşçiler genellikle İstanbul, İzmir ve Zonguldak gibi illerde toplanmıştır. 1937 yılından 1943 yılına gelindiğinde **çocuk ve kadın** emeğinde yaklaşık 2.5 kat bir artış olduğu gözlemlenmiştir. Her ne kadar Türkiye İkinci Dünya Savaşı'na girmese de o dönemde erkeklerin önemli bir kısmı silahlı bir kısma alınmıştır (Makal, 1999:310).

Umumi Hıfzısıhha Kanunu'nun Çıkarılması

1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu'nun hazırlanıp yasalaştığı dönemi anlamak için öncelikle o dönemde Türkiye'nin sağlık açısından içinde bulunduğu durumu anlamak gereklidir. Böylece Kanunun çıkarılış amacı daha iyi anlaşılacaktır.

Cumhuriyet'in İlk Yıllarında Ülkenin Sağlık Açısından İçinde Bulunduğu Durum

Yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin yıllarca işgalci kuvvetlere verdiği mücadelelerin sonrasında mücadele vermek zorunda kaldığı diğer bir konu ise hastalıklardır. Yoksulluğun da beraberinde getirdiği bu hastalıklar ciddi boyutlara ulaşmış ve toplumu olumsuz etkilemiştir.

Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren memleketin en büyük sağlık sorunlarından birisi trahom hastalığıdır. Bu hastalık göz kapaklarının içini döşeyen zarın üzerinde başlayan ve devam eden süreçte gözün körlüğüne bile sebep olabilen bulaşıcı bir hastalıktır. 1930 yılında Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekili Refik Saydam, Doğu ve Güneydoğu illerinin bazılarındaki halkın %90'nına yakınının bu hastalığa yakalandığını belirtmiştir. Ülke genelindeki trahom hastasının sayısı yaklaşık 2,5 milyonu bulmuştur (Özer, 2014:124-131).

Diğer önemli bir hastalık ise sıtmadır. Birinci Dünya Savaşı esnasında Osmanlı ordusu sıtma nedeniyle büyük zarara uğramıştır. Dört sene içinde ordunun sıtma vakaları tahmin edilemeyecek derecede yükselmiştir. Birinci Dünya Savaşı'nda ordu sağlık kuruluşlarının araştırmalarının yaptığı kan muayenelerine göre Samsun bölgesinde %70, Ordu'da %50, Toros tünellerinde çalışan işçilerde %50, Söke civarında %44 ve İstiklal Savaşında çarpışan askerlerde ise bu oran %40 civarındaydı. İstanbul'un %80'i, İzmir'in %72'si, Denizli'nin ise %90'ı sıtma hastalığına yakalanmıştır. 1920'li yıllarda halkın büyük bir kısmı haftada birkaç gün işe gelmemeye veya günün birkaç saatini sıtma nöbetiyle geçirmeye mahkum olmuş ve neredeyse sıtma hastalığının görülmediği hiçbir ev kalmamıştır (Tuğluoğlu,

2008:353-354). Verem hastalığı da cumhuriyetin ilk döneminin toplum sağlığını en çok tehdit eden hastalıklarından bir tanesi idi. Uzun bir süre kişisel ve lokal çabalarla yapılan verem mücadelesinde en önemli dönem, 1930'lı yıllar olmuştur (Tuğluoğlu, 2008:23).

Kanunun Çıkarılış Süreci ve TBMM Görüşmeleri

Ekonomik olarak kalkınmanın en önemli şartı bireylerin sağlıklı olarak yaşamını sürdürmesidir. Üreten ve emeğini ortaya koyup çalışan kesimin sağlıklı olmaması, üretimin istenilen seviyelere ulaşamamasına neden olmaktadır. Cumhuriyet'in ilk yıllarında makineleşmenin yok denecek kadar az olması ve bedensel güce dayanan üretim şekli sağlıklı bireylerin varlığını kaçınılmaz kılmıştır. Kısaca, iktisadi kalkınma için sağlıklı bireylerin varlığı kaçınılmazdır.

1930'lu yıllara gelininceye kadar toplumun genelini ilgilendiren bir sağlık yasası yoktu. Umumi Hıfzısıhha Kanunu tüm toplumun sağlığını ilgilendiren konularda düzenleme yapan bir kanundur. Bu kanun Başbakan İsmet İnönü imzasıyla TBMM'ye sunulmuştur. Kanunun gerekçesinde:

“Devletin sağlık işlerini şekli bir kanunla düzenlemesinin zorunlu olduğu, Ceza Kanununun ve Osmanlı İmparatorluğu zamanından kalan nizamnamelerin karşılaşılan sorunlar karşısında yetersiz olduğu, bilhassa toplumsal sağlık işleri için düzenlenmiş bir düzenlemenin bulunmadığı, kanuni düzenlemenin bulunmaması nedeniyle gereksiz mesai harcanarak eksik sonuçlar elde edildiği, Cumhuriyet idaresinin ilkelerine muvafık bir hıfzısıhha kanununun düzenlenmesinin zorunlu olduğu, sunulan tasarının daha önceki düzenlemelerin yerine geçebileceği, kanunun ülkenin her yerinde uygulanabileceği, düzenlenen kanuna benzer kanunun çok az hükümetlerde olduğu, bütün sağlık konularını kapsayan bir kanunun tanzim edilmesinin faydalı görüldüğü” belirtilmiştir (TBMM, Zabıt Ceridesi, 2018).

Resim-1: Kanunun Gerekçesi

T. C.
Başvekillet
Muamelât Müdürlüğü
Sayı. 6/1606

B. M. M. Yüksek Reisliğine

Umumi hıfzıssıhha hakkında S. İ. M. Vekâletince hazırlanan ve İcra Vekilleri Heyetinin 17/IV/1929 tarihli içtimainda' Yüksek Meclise arzı kararlaştırılan kanun lâyihası esbabı mucibesile birlikte takdim olunmuştur

Muktazasının ifasına ve neticesinin iş'arına müsaade buyrulmasını rica ederim efendim.

Başvekil
İsmet

Umumi Hıfzıssıhha kanunu esbabı mucibe lâyihası

Memleketimizde sıhhat işlerinin şekli kanunî altına alınması ve bu işlerin tasnifile her zümrenin gerek Devletin siyasi bünyesine derecesi nisbeti, gerekse umumî sıhhat ile olan alakasının şiddetine nazaran ayrı ayrı hükümlere rapı zaruret kesbeylemiştir.

Filhakika ceza kanununun umumî ve mahdut hükümleri ve imparatorluk devrine ait ve eski zamanlar şeraitine göre tanzim edilmiş elde mevcut bir kaç nizamname bu işlerin tedviri esnasında hali hazırda tesadüf edilen bir çok müşküllerin halinde sakit kalmaktadır. Bilhassa içtimai şartların sıhhi cihetlerine ait meselelerde bir kelime ile içtimai hıfzıssıhha işlerinde ihticaca medar müdevven elde hiç bir şey bulunmamaktadır. Halbuki bu işlerin idarî hükümlerle hal ve tedviri kanunî müeyyedesini bulunmaması sebebiyle aneak noksan semereler, iktifaından kısmen de neticesiz yarım tedbirler mahiyetinden ileri gidemiyerek beyhude mesai sarfından ibaret kalmaktadır. Binaenaleyh Cümhuriyet idaresinin umdelerine muvafık bir umumî hıfzıssıhha kanununun tedvini bu sebepler ile mecburiyet mahiyetini de hâiz bulunmaktadır.

Kısmen şimdîye kadar mevcut ve fakat yine ihtiyaçlara kâfi gelmeyen kanun ve nizamnameler yerine kaim olmak ve kısmen de büsbütün yeni hükümler ihtiva etmek üzere her biri başlı başına birer kanun denebilecek 15 fasil üzerine tertip edilen (umumi Hıfzıssıhha kanunu) lâyihası tertip edilirken göz önünde bulundurulmuş nokta memleketin hakikî ihtiyaçlarının tatmin edecek ve her yerde kabili tatbik olabilecek ve aynı zamanda içtimai ve umumî hıfzıssıhha ilimlerinin bu günkü müktesebatı ile telif edilebilecek ahkâm vazedilebilmesi idi... Bu gayeye vusul için bütün medenî Devletlerin yüzlerce senedenberi neşri tatbik ettikleri sıhhi kanunlar

— 2 —

ve saire tetkik edilmiş ve her fasla ait kısmın üzerinde gerek kanunî ve gerek ilmi neşriyatın tettebülürlerinden sonra bir netice elde olunmuştur.

Eşasen merbut lâyiha müşabili tarzda umumî hıfzıssıhha kanunları pek az hükümetlerde mevcuttur. Onlarda büsbütün başka esaslardan mülhem olarak tanzim edilmiş olduğu mütalealarında anlaşmaktadır. Diğer bir çok devletlerdeki sıhhi kanunlar zaman zaman ve görülen ihtiyaç üzerine neşri tatbik edilmiştir. Fakat son zamanlarda bütün sıhhi mevzuatı bir arada ihtiva etmek üzere umumî kanunlar tanzimi daha faideli telekki edilmekte olduğundan sıhhi takyidatı çok eski zamanlara kadar icra edilmiyen yeni devletlerde kendi teşkilatlarına göre umumî kanunların adesti tezeyüt etmeğe başlamıştır. Bizde de bu hususta yapılan tetkikat neticesinde umumî ve münim bütün sıhhi hususları ihtiva eden bir kanunun tanzimi daha faydalı görüldüğünden merbut lâyiha uzun mesai neticesinde vücade getirilmiştir.

Kaynak: TBMM, Meclis Tutanakları, 2018.

Dönemin Sağlık Bakanı olan Dr. Refik (Saydam) Bey, Avrupa ülkelerinden edindiği tecrübelerden faydalanarak modern sağlık uygulamalarının Türkiye Cumhuriyeti'nde tatbik edilmesi amacıyla Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nun çıkarılması için çalışmıştır. Meclis tutanaklarına göre Dr. Refik Bey'in Kanun tasarısı ile ilgili sözleri şu şekildedir (TBMM, Zabıt Ceridesi, 2018):

“Lâyiha, hiçbir ecnebî kanunundan aynen iktibas edilmiş değildir. Vakıa şu veya bu faslında en son ecnebî mevzuatından istifade olunmuştur. Meselâ: Zührevî hastalıklarla mücadele; yiyecek ve içecek maddelerin murakabesine ait kısımların tanziminde ve **işçilik hıfzıssıhhasında** en son **Alman mevzuatı** rehber olmuştur. Fakat, umumiyet itibarile lâyihanın tanziminde hâkim olan fikir, bunun yalnız memleketimizin ve milletimizin ihtiyaçlarına tekabül edebilmesidir.”

Dr. Refik Bey'in Meclis konuşmasına göre kanun hazırlanırken genel olarak Türkiye'ye özgü “yerli ve milli” bir kanun olarak hazırlanmıştır. Ancak işçilerin sağlığı ile ilgili maddelerin düzenlenmesinde “Alman mevzuatı” rehber olmuştur.

Kanun ile ilgili uzun bir konuşma yapan Akçoraoğlu Yusuf Bey, “...*kanun lâyihası mühim olduğu kadar mükemmeldir; hatta diyebilirim ki fazla mükemmeldir, adeta ideal bir lâyihadır*” sözleri ile kanuna destek vermiştir. Ayrıca Yusuf Bey aynı konuşmasında:

“Bilirsiniz ki bir memleketin iktisadî refahını teminde istihsal, tasarrufa tekaddüm eder. İstihsalin en mühim amili saidir. Şayi insan yapar. Bu halde en geniş manası ile işçi, yani baş ile, kol ile, ayağ ile çalışan adam, istihsalin birinci derecede amili demek olur. Bu amil istihsalin şuurlu amili, insan, aklen ve bedenen sağlam olmadıkça eyi çalışamaz, çalışsa da eyi ve semereli iş göremez. Sıhhatiına itina etmeyi bilmiyen, veya etmek için lâzım şartları, vasıtaları bulamıyan halk, bedeninin sıhhatini koruyamaz. Sıhatsız bir bedende selim bir aklın bulunamayacağını, beşeriyet, bundan binlerce sene evvel görüp tespit etmişti. Binaenaleyh sıtma mücadelesi, firengi mücadelesi, meskenleri temizlemek mücadelesi, bunların hepsi, iktisadî vaziyetimizle yakından alâkalı meselelerdir”

sözleri ile işçi sağlığının önemini dile getirmiştir (TBMM, Zabıt Ceridesi, 2018).

Meclis görüşmeleri sırasında söz isteyen Eskişehir Vekili Emin Bey ise eleştirel bir yaklaşımla kanuna muhalefet etmiştir. Emin Bey'in Meclis tutanaklarına geçen konuşmasında aynen şöyle demiştir (TBMM, Zabıt Ceridesi, 2018):

“Her işinde çok dikkatli ve hatta titizcesine mesai sarfeden Muhterem Sıhhiye Vekili Doktor Refik Beyefendi bu işte de çok çalışmış bunu kendisine büyük bir iş edinmiş ve böyle bir eser vücuda getirmiştir. Ancak buna yalnız kendi cephesinden bakmıştır. Bir doktor, memleket hakkında ne ister? Tabiidir ki sıhhat ister. Kabili tatbik midir, değil midir? Orasına

bakmamıştır. Meselâ 50 veya 100 amelesi olanın bir doktor bulundurmasını mecbur tutmuştur. İki yüz amelesi olana bir hastane yaptır demıştır. Fakat beride 30 bin nüfuslu bir kaza için kendisi bir vazife deruhte etmemiştir. **Beri tarafta 100 amelesi bulunan bir müesseseye doktor bulundurmak vazifesini tahmil ederken karşıda 30 bin nüfuslu bir kazayı doktorsuz bırakmış** ve bunda Devlet, bu vazife ile mükellef dememiştir. Hükümetin hiç bir mes'illiyet kabul ettiği yoktur. Fakat beride 50 amele oldu mu, 300 liraya, 500 liraya kaç olursa olsun behemehal bir doktor getireceksin diyor. 50 ameleye bir doktor ararken karşıda 25 bin nüfuslu bir kazanın sıhhati karşısında Hükümet seyirci ... (Gürültüler) bana müdahale eden arkadaşlar 50 nüfusla 25 bin nüfusun ne olduğunu bilmiyor demektir. **25 bin nüfusu mu tercih edelim 50 nüfusu mu üstün görelim?** Ne vakit ki her şey yoluna girer, müessesatı himaye edecek esaslar bulunur ve 10 bin, 20 bin nüfusu tamamen vikaye ettikten sonra sen de 50 kişiye doktor bulunduracaksın, denir. Arkadaşlar, memleketimizde en çok korktuğum ve ürktüğüm şey cazip fakat kabili tatbik olmıyan dileklerdir. Bu dileklerdir ki: memleketimizde mümkün olmıyan kötü kötü işler yaptırmıştır.”

Eskişehir Vekili Emin Bey'in eleştirdiği konu kanunun 180'inci maddesidir. Bu madde ise aynen şöyledir:

*“Madde 180- Devamlı olarak **en az elli işçi çalıştıran bütün iş sahipleri, işçilerinin sıhbî ahvaline nezâret etmek ve hastalıklarını tedavi etmek üzere bir veya müteaddit tabip istihdamına ve ilâç itasına mecburdur. Büyük müessesatta veya kaza ihtimali çok olan işlerde tabip daimî olarak iş mahalli veya civarında bulunur. Hastanesi olmıyan mahallerde veya şehirler ve kasabalar haricinde bulunan yerlerdeki iş müesseseleri bir hasta odası ve ilk yardım vasıtalarını ihzar ederler. Yüzden beş yüze kadar daimî amelesi olan müesseseler bir revir mahalli ve beş yüzden yukarı amelesi olanlar yüz kişiye bir yatak hesabı ile hastane açmağa mecburdurlar.”***

Görüldüğü üzere bu madde, 50 ve üzeri işçisi olan işverenlere **işyeri hekimi bulundurma**, 500'den fazla işçisi olanlar için ise **hastane açma** zorunluluğunu getirmektedir.

Kanununun maddeleri üzerinde yapılan görüşmelerde en çok tartışılan maddelerden bir tanesi yukarıda yer alan 180'inci maddedir. Eskişehir Vekili Emin Bey madde görüşmelerinde, “*Ervelâ Hükümet memleketin vilâyetlerine, kazalarına, nahiyelerine, beş yüz, haneli iki bin nüfuslu köylerine hastane temin etsin, doktor tayin etsin de, sonra buna sıra gelsin, Şimdiki halde doktor bulamyacağız*” sözleri ile eleştirilerine devam etmiştir. 180'inci madde metni uzun tartışmalar sonucunda kabul edilmeyerek daha açık bir şekilde tekrar yazılmak üzere encümene gönderilmiştir (TBMM, Zabıt Ceridesi, 2018).

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında iş kazaları ve meslek hastalıkları ile ilgili ilk ve en önemli düzenlemelerden Borçlar Kanunu (1926) işverenlerin iş kazaları ve meslek hastalıklarındaki hukuki sorumlulukları düzenlerken, Umumi Hıfzıssıhha Kanunu iş güvenliği mevzuatının çekirdeğini oluşturan düzenlemeleri getirmiştir

(Arıcı, 1999:44-45). Kanun ile *hamile kadınların* korunmasına yönelik doktor raporu ile doğumdan önce ve doğumdan sonra üçer hafta süresince fabrika, imalathane, genel ve özel kurumlarda çalıştırılmasının yasaklanması öngörülmüştür. Ancak bu süre oldukça azdır. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün sözleşme ve öneri belgelerinde öngörülen bu süre altışar haftadır. Diğer bir çalışan grubu olan *çocuk işçileri* korumaya yönelik olarak kanun, 12 yaşından küçük çocukların fabrika ve imalathane gibi her türlü sanayi kuruluşları ile madenlerde çalıştırılmasını yasaklamıştır. Buna karşılık ticaret, tarım ve ulaştırma gibi alanlarda herhangi bir yaş sınırı getirilmemiştir. Ayrıca 12-16 yaş arası çocukların gece çalıştırılması yasaklanmıştır. *Yetişkin çalışan grubuna* yönelik olarak kanun, gece çalışmaları ve madenlerde günlük çalışma süresini sekiz saat olarak belirlemiştir. Her ne kadar Umumi Hıfzıssıhha Kanunu işçilerle ilgili düzenlemeleri getirirse de denetleyecek bir teftiş sistemi olmadığından uygulamalar geniş ölçüde aksamıştır (Talas, 1992:88-89).

İzmir İktisat Kongresi'nde işçi sınıfının dile getirdiği sorunların kanun ile getirilen taleplere mutlaka etkisi olmuştur. Ancak kanunun İzmir İktisat Kongresi'ndeki işçilerin taleplerini tam olarak karşıladığını söyleyemeyiz. Örneğin, İzmir İktisat Kongresi'nde madenlerde günlük çalışma süresi 6 saat ile sınırlandırılırken, kanunda madenlerde günlük çalışma saati 8 saat olarak saptanmıştır. Diğer taraftan İzmir İktisat Kongresi'nde kadınlar, doğumdan önce ve sonra toplam sekiz hafta ve her ay üç gün ücretli izin talep etmişlerdir. Ancak kanuna baktığımızda bu süre üçer hafta ile sınırlandırılmıştır. İzmir İktisat Kongresi'nde 18 yaşından küçük çocukların madenlerde çalıştırılmamasına ilişkin karar alınırken, kanunda 12 yaşından küçük çocukların madenlerde çalıştırılması yasaklanmıştır. Bu açıdan baktığımızda kanun, çocuk işçiler açısından daha olumlu bir düzenlemeyi getirmiştir (Talas, 1992:87-96).

1930 yılında çıkartılan Umumi Hıfzıssıhha Kanunu her ne kadar işçilere yönelik bazı hükümleri içerse de daha çok toplumun genel sağlığını korumaya yönelik hükümleri barındırır. Bu kanundan altı yıl sonra 1936 yılında çıkartılacak olan ve Türkiye'nin ilk iş kanunu olarak kabul edilen 3008 sayılı kanunda iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili önemli düzenlemeler yer alacaktır. Bu açıdan bakıldığında Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, Türk iş sağlığı ve güvenliği tarihi açısından önemli bir kilometre taşıdır diyebiliriz. Günümüz itibariyle Umumi Hıfzıssıhha Kanunu 309 madde olarak halen yürürlüktedir. Kanunun Yedinci Babı¹ işçilerin hıfzıssıhhasını

¹ **YEDİNCİ BAP**, İşçiler Hıfzıssıhhası, **Madde 173** – On iki yaşından aşağı bütün çocukların fabrika ve imalathane gibi her türlü sanat müesseseleriyle maden işlerinde amele ve çırak olarak istihdamı memnudur. On iki yaş ile on altı arasında bulunan kız ve erkek çocuklar günde azami sekiz saatten fazla çalıştırılmaz. **Madde 174** – On iki yaş ile on altı yaş arasında bulunan çocukların saat yirmiden sonra gece çalışmaları memnudur. **Madde 175** – Bütün amele için gece hizmetleriyle yer altında icrazı lazımgelen işler 24 saatte sekiz saatten fazla devam edemez. **Madde 176** – Mahalli belediyelerince bar, kabare, dans salonları, kahve, gazino ve hamamlarda on sekiz yaşından aşağı çocukların istihdamı menolunur. **Madde 177** – Gebe kadınlar doğumlarından evvel üç ay zarfında çocuğunun ve

İlgilendiren hükümleri içermektedir. Spesifik olarak kadınlar ve çocuklara ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Tartışmalara neden olan ve daha sonra 24.04.1930 tarihinde kabul edilen 180'inci madde 2011 yılında çıkartılan 663 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Sonuç

İş sağlığı ile ilgili ilk bilimsel gelişmeler İtalya'da başlamakla birlikte gelişimi İngiltere'de olmuştur. Çünkü Sanayi Devrimi ile üretimin niteliği değişmiştir. Dünyada iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili adımlar 17'inci yüzyılda atılmaya başlarken, Türkiye'de 19'uncu yüzyılda nizamname şeklindeki düzenlemelerle iş sağlığı ve güvenliği tedbirleri alınmaya başlanmıştır. Kuşkusuz Türkiye'de iki asır sonra gelişmeler yaşanmasında işçi sınıfının çok geç ortaya çıkması etkili olmuştur. Çıkarılan nizamnameler tüm ülkeye kapsamaktan ziyade belirli coğrafi bölgelerdeki belirli sektörde çalışan kişilere yöneliktir. Bazı işçileri (kadın/çocuk) de kapsayan ve sivil halkın tümünü ilgilendiren önemli bir yasal düzenleme ise 1930 yılında çıkartılan Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'dur. Bu kanun sonrasında çıkartılacak olan İş Kanunları ile işçilere yönelik daha geniş ve modern anlamda iş sağlığı ve güvenliği kuralları ortaya konacaktır. Nitekim 82 yıl sonra 2012 yılında çıkartılan İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ile tüm çalışanları kapsayan özel bir yasal düzenleme yapılmıştır.

Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nun çıkarıldığı dönemin şartları oldukça ağırdır. Osmanlı'dan miras kalan ekonomi oldukça kötüdür. Türk halkı yıllarca savaşarak bağımsızlık mücadelesi vermiştir. Bir yandan işgalci devletlere karşı mücadele verilirken diğer yandan ülke içinde halkın büyük bir kısmına bulaşan trahom, sıtma, verem gibi hastalıklarla mücadele edilmiştir. Dönemin koşullarına göre sağlık personeli ve kuruluşu oldukça azdır. Kentlerdeki doktor eksikliği bir tarafa kanun ile işverenlere işyeri hekimi çalıştırma zorunluluğunun (hatta hastane kurma mecburiyetinin) getirilmesi mecliste tartışmalara neden olmuştur. Diğer taraftan tüm halkın sağlığına yönelik bir yasal düzenlemenin yapılması, meclis tarafından

kendisinin sıhhatine zarar veren ağır hizmetlerde kullanılamaz. Doğurduktan sonra 155 inci maddede tayin edilen muayyen müddet istirahatını mütaakıp işe başlayan emzikli kadınlara ilk altı ay zarfında çocuğunu emzirmek üzere mesai zamanlarında yarımşar saatlik iki fasıla verilir. **Madde 178** – Her nevi sanat müesseseleri ve maden ocakları ve inşaat yerleri dahilinde veya yakınında ispirotolu meşrubat satışı veya umumi evler açılması memnudur. **Madde 179** – Aşağıdaki mevaddı ihtiva eylemek üzere işçilerin sıhhatini korumak için İktisat ve Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaletleri tarafından müşteken bir nizamname yapılır. 1 - İş mahallerinin ve bunlara ait ikametgah ve saire gibi müştemilatın haiz olması lazımgelen sıhhi vasıf ve şartlar. 2 - İş mahallerinde kullanılan alat ve edevat, makineler ve iptidai maddeler yüzünden zuhuru melhuz kaza, sari veya mesleki hastalıkların zuhuruna mani tedabir ve vesait. Kadınlarla 12 den 16 yaşına kadar çocukların istihdamı memnu olan sıhate mugayir ve muhataralı işlerin neden ibaret olduğu iş kanununda tasrih edilecektir.

takdir edilmiştir. Kanun ile ilgili önemli bir detay ise işçilerin sağlığı ile ilgili maddeleri hazırlanırken Alman mevzuatının rehber olmasıdır. Tek parti döneminin en önemli düzenlemelerinden biri olan 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu, Türkiye'nin iş sağlığı güvenliği tarihçesi içerisinde yer alarak 89 yıldır uygulanmaktadır.

KAYNAKÇA

- Arıcı, K. (1999) **İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Dersleri**, Ankara: Tes-İş Eğitim Yayınları.
- Boratav, K. (2003) **Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002**, Ankara: İmge Kitabevi.
- Bozarslan, H. (2015) **Türkiye Tarihi**, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Genç, M. (2000) **Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet ve Ekonomi**, İstanbul: Ötüken Yayınları.
- Gülmez, M. (1991) **Türkiye'de Çalışma İlişkileri (1936 Öncesi)**, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Gürsoy, B. (1984) "100.Yılında Dünyu Umumiye İdaresi Üzerinde Bir Değerlendirme", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, 40, 1-4, 17-59.
- Keskin, Ö. (2011) "Osmanlı Devleti'nde Maden Hukukunun Tekâmülü (1861-1906)", **"Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi"**, 29, 125-148.
- Kılış, İ. (2014) **İş Sağlığı ve Güvenliği**, Bursa: Dora Yayınları.
- Makal, A. (1997) **Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri: 1850-1920**, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Makal, A. (1999) **Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946**, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Makal, A. (2010)., "Türkiye'de Erken Cumhuriyet Döneminde Kadın Emegi", **Çalışma ve Toplum**, 25, 13-40.
- Özer, S. (2014) "Türkiye'de Trahomla Mücadele (1925-1945)", **Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi**, 54, 121-152.
- Şahinkaya, S. (2019) "Cumhuriyetimizin İlk Sanayi Sayımı 1927: "Bir Hesaplaşma Hazırlığı", **Çalışma ve Toplum**, 60, 179-208.
- Talas, C. (1992), **Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi**, İstanbul: Bilgi Yayınevi.
- Tuğluoğlu, F. (2008) "Türkiye de Sıtma Mücadelesi 1924-1950", **Türkiye Parazitoloji Dergisi**, 35, 351-359.
- Tuğluoğlu, F. (2008), "Cumhuriyet Döneminde Verem Mücadelesi ve Propaganda Faaliyetleri", **İstanbul Üniversitesi Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları Dergisi**, 13-14, 1-26.
- TBMM, Zabıt Ceridesi, 48.İnikat, 17.04.1930,
<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c018/tbm03018048.pdf>, (17.12.2018).
- TBMM, Zabıt Ceridesi, 48.İnikat, 17.04.1930,
<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c018/tbm03018048.pdf>, (17.12.2018).

- TBMM, Zabıt Ceridesi, 48.İnikat, 17.04.1930,
<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c018/tbm03018048.pdf>, (17.12.2018).
- TBMM, Zabıt Ceridesi, 49.İnikat, 19.04.1930,
<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c018/tbm03018048.pdf>, (17.12.2018).
- TBMM, Meclis Tutanakları,
<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c018/tbm03018048ss0115.pdf>, (15.12.2018).
- Yıldırım, K. (2013) **Osmanlı'da İşçiler (1870-1922)**, İstanbul: İletişim Yayınları.

