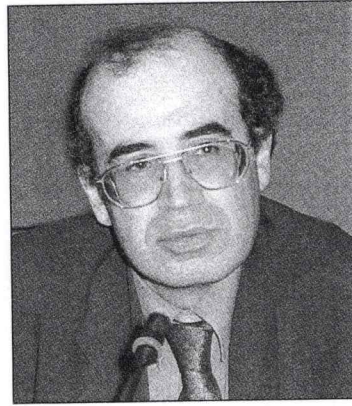


# 2003 Yılına Girerken Çalışma Mevzuatında Beklenen Yasal Düzenlemeler



**Prof. Dr. Tankut CENTEL**  
İstanbul Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

## GİRİŞ

Geçtiğimiz yıl, büyük ölçüde yeni mevzuat beklentisi içinde geçti. Aynı beklentinin, bu yıl içinde de süreceği şimdiden söylenebilir. Çünkü, Türk çalışma yaşamı; tüm çabalara rağmen, 2002 yılında çağdaş bir mevzuata kavuşturulamamıştır.

Çağdaş mevzuat beklentisi, salt iş mevzuatıyla sınırlı değildir. Nitekim, sosyal sigortalar alanında atılmış olan son adımlar "sosyal güvenlik reformu" niteliğini taşıma-

dığı için, bu alandaki reform beklentileri halen devam etmektedir. Bunun gibi, geçmişte başlatılan zorunlu tasarruflarla ilgili uygulamanın sonuçlandırılması tartışmaları da, hâlâ bir çözüme kavuşturulamamıştır.

Türkiye, geçtiğimiz yılın özellikle son üç ayını, Avrupa Birliği'ne uyum çalışmaları ve aday üyelik sürecinin sonuçlandırılması çabalarıyla geçirmiştir. Bütünleşme süreci çerçevesinde çalışma mevzuatı ise, masaya yatırılmış değildir. Buna göre, 2003 yılına girerken, Türk çalışma yaşamı için gereksinim duyulan mevzuat

değişikliklerine, söz konusu sürecin sonuçlandırılması açısından da bakmakta yarar görülmektedir.

## I. ÇAĞDAŞ İŞ KANUNU DEĞİŞİKLİĞİ GEREKSİNİMİ

Kamuoyunda "İş Güvencesi Yasası" olarak tanınan 9 Ağustos 2002 tarihli ve 4773 sayılı "İş Kanunu, Sendikalar Kanunu ile Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" [RG. 15.8.2002, No. 24847], önümüzdeki 15 Mart tarihinde yürürlüğe girecektir [4773 sayılı Yasa m. 13]. Buna göre, adı geçen yasanın yürürlüğe girişi, çıkarıldığı tarihin yedi ay ilerisine çekilmiş durumdadır. Bunun nedeni, İş Güvencesi Yasası'nın çıkarılışı sırasında yaşanan olaylar nedeniyle muhtemel dengenin, ancak bu arada gerçekleştirilecek İş Kanunu değişikliğiyle kurulabileceği düşüncesi olmuştur.

Gerçekten, söz konusu yasalaşma süreci içinde Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu; TBMM tutanaklarına geçen ka-

rarında, anılan yasanın 15 Mart 2003 tarihinde yürürlüğe girmesiyle ilgili olarak:

".. Komisyonumuz 8.8.2002 tarihinde yaptığı toplantıda, hükümet ve işçi temsilcileriyle yapılan görüşmeler sonucunda, 1475 sayılı İş Kanununun işvereni ilgilendiren diğer hükümlerinde de değişiklikler yapılabilmesine imkân sağlamak amacıyla bu kanun tasarısının yürürlük maddesi yeniden düzenlenerek bu kanun hükümlerinin 15 Mart 2003 tarihinde yürürlüğe girmesi yönünde görüş birliğine varmıştır .."

anlatımına yer vermiştir [İNTES Türkiye İnşaat Sanayicileri İşveren Sendikası (yay.), İş Güvencesi, Ankara 2002, 166]. Bunun gibi, dönemin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Nejat Arseven de; yasa taslağıyla ilgili tanıtım konuşmasında aynen:

".. iş güvenliği [iş güvencesi olacak, yazarın notu] tasarısı yürürlüğe girse, mutlaka, İş Kanununun, ki-

dem tazminatı başta olmak üzere, bazı hükümlerinde de mutlaka değişiklik yapılması zorunluluğu vardır .. 15 Martta bu tasarının yürürlüğe girmesiyle ilgili yapmış olduğumuz değişiklik, sizlere biraz önce ifade etmiş olduğum bu yasayla birlikte yürürlüğe girmesinde zorunluluk olduğu Bilim Kurulu tarafından da ifade edilen İş Kanunundaki değişiklikle beraber yürürlüğe girmesi zorunluluğudur .."

biçiminde konuşmuştur [bak. İNTES, İş Güvencesi, 123]. Bu durumda, işveren kesimi, daha önce Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından dokuz üniversite öğretim üyesinden oluşan bir komisyona sosyal taraflarca imzalanmış mutabakat (protokol) [26 Haziran 2001 tarihli söz konusu metin için bak. İşveren IXL, 10 (Temmuz 2001), 3] doğrultusunda hazırlanmış İş Kanunu taslağının [Taslak metni için bak. MESS (yay.), Bilim Komisyonu Tarafından Hazırlanan İş Kanunu Tasarısı ve

**Köhnemiş hükümlere gerek kalmadığı için,  
bunlardan vazgeçilmesi ve bunların  
terk edilmesi ya da günümüz gereksinimlerini  
karşılar duruma getirilmeleri zorunluluğu  
ortaya çıkmıştır.**

Gerekçesi, Kıdem Tazminat Fonu Kanun tasarısı ve Gerekçesi, 26 Haziran 2002, İstanbul 2002, 13 vd.] TBMM'ne sevkini ve yasalaştırılmasını beklemektedir [bak. İ. Sipahi, Dergi Sunuş Yazısı, Mercek

VII, 28 (Ekim 2002), 3; N. Yüksel, İş Kanunu Ön Tasarısı, Tekstil İşveren, 272 (Ağustos 2002), 13. Ayrıca bak. B. Uzun İş Kanunu Ön Tasarısı, Toprak İşveren, 54 (Haziran 2002), 6]. Üstelik, 58. Hükümet Programı ile "Acil Eylem Planı" çerçevesinde, İş Kanunu'nun "çağdaş gelişmeler ve AB normları dikkate alınarak" güncelleştirilmesi söz konusudur [bak. İşveren XLI, 2 (Kasım 2002), 6]. Ancak, mevcut taslak, olumsuz tepkilerle karşılaşmıyor da değildir [bak. O. Erinc, İşverenler ve İşçileri ...", 6.7.2002 tarihli Cumhuriyet; P. Sarı, İş Yasası Değişikliğinde Dayatma, 10.7.2002 tarihli Cumhuriyet; "İş Kanunu Ön Tasarısı", Petrol-İş, 4 (Ağustos 2002), 2 vd.; "Tasarı Kabul Edilemez", Ajans Tüba İş-İşçi Çalışma Bülteni XXVII (1390), 2002/25 (24 Haziran 2002), 2. Ayrıca genel bir değerlendirme ve eleştiriler için bak. Ö. Ekmekçi, "26 Haziran 2002 Tarihli İş Kanunu Tasarısının Bazı Hükümleri Üzerine"-Türkiye Toprak, Seramik, Çimento

ve Cam Sanayii İşverenleri Sendikası (yay.), Çalışma Hayatımızda Yeni Dönem (Seminer Notları), 25-29 Eylül 2002 Marmaris, İstanbul 2002, 65 vd.].

Türkiye'nin ilk iş yasası olan 1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanunu'nu kabul edişinin üzerinden, yarım yüzyıldan daha uzun bir süre geçmiştir. Aradan geçen bu denli uzun sürenin sonunda, artık birtakım kurumlar (düzenlemeler) eskimiş ve günümüz çalışma yaşamının gereksinimlerini karşılayamaz duruma gelmiştir. Köhnemiş bu hükümlere gerek kalmadığı için de, bunlardan vazgeçilmesi ve bunların terk edilmesi ya da günümüz gereksinimlerini karşılar duruma getirilmeleri zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Ayrıca, işveren kesimince yakınılan ağır istihdam ve kıdem tazminatı yükleri gibi mevcut İş Kanunu'nun üstesinden gelemediği bazı sorunlar ile aynı yasanın yeni istihdam türleri ile iş sürelerine ilişkin katı hükümleri, çağdaş bir İş Kanunu'na olan gereksinimi sürekli canlı tutmaktadır [çağdaş İş Kanunu gereksinimi konusunda ayrıntılı ve toplu bilgi için bak. İşveren XL, 12 (Eylül 2002), 2 vd.'ndaki yazılar]. Tüm bunların, bu yıl içinde de süreceği ve İş Kanunu değişikliğine olan gereksinimi artıracığını, şimdiden söylemek mümkündür.

## II. SOSYAL GÜVENLİKTE ZORUNLU YAPISAL DÜZENLEMELER

Geçmişte 4588 sayılı Yasa'nın verdiği yetki doğrultusunda 616, 617, 618 ve 619 sayılı Kanun Hükümünde Kararnameler çıkartılarak, Türk sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılması sağlanmak istenmiştir. Ancak, Anayasa Mahkemesi; ilkin, buna ilişkin yetki yarasını Anayasa'ya aykırı bulmuş ve daha sonra da, söz konusu yetki yarasına dayanılarak çıkarılmış yasa hükümünde kararnameleri iptal etmiştir [bak. T. Centel,

**Yasa hükümünde kararnamelerin iptaliyle ortaya çıkan yasal boşluğun, bir an önce çıkarılacak sosyal güvenlik kuruluş yasalarıyla doldurulması beklenmektedir.**

Türk Çalışma Yaşamının Beklentileri, Mercek VI, 24 (Ekim 2001), 4-5].

Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu yasa hükümünde kararnameleri iptal ederken yasa koyucuya tanıdığı süreler, dolmuş durumdadır. Nitekim, anılan süreler; 616 sayılı KHK bakımından 10 Kasım 2001, 617 sayılı KHK bakımından 8 Ağustos 2001 ve 618 ile 619 sayılı KHK'ler bakımından da 8 Mayıs 2001 tarihlerinde dolmuştur. Buna rağmen, ortaya çıkan yasal boşluklar, şu ana kadar doldurulmuş değildir. Yaratılan bu durum ise, "Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı" ile Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur ve "İş-Kur"un varlıkları konusunda duraksama yaratmaktadır [karş. A. C. Tuncay, Anayasa Mahkemesinin İptal Kararından Sonra Türkiye İş Kurumunun Hukuki Durumu, Çimento İşveren XVI, 2 (Mart 2002), 3 vd. Yazar'ın özellikle, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararına rağmen, Ay. m. 49 hükmü varolduğu sürece, kamu tüzel kişiliğinin devam edeceğine ilişkin görüşü (sh. 8), hukuken kuşkuyla karşılanmalıdır]. Bu bağlamda, şu anda görev yapan Türkiye İş Kurumu Genel Müdürü'nün:

*".. Emeklilikler sonucu, 1999 yılında 1858 olan personel sayımız 1829'a düştü. Ancak, biz yasanın olmaması nedeniyle, yeni personel alamıyoruz. İşsizlik sigortası ödemelerinin başlangıç döneminde, bütün personel Cumartesi, Pazar çalıştı. Ancak yine yasanın olmaması nedeniyle bu personele fazla mesai ücreti ödeyemedik .. sonuçta bizim yasanız yok ve ben kayıt dışı bir kurumun, kayıt dışı genel müdürü olarak burada bulunuyorum .."*

biçimindeki sözleri [bak. 6.4.2002 tarihli Cumhuriyet], son derece düşündürücüdür. Buna göre de, söz konusu yasa hükümünde kararnamelerin iptaliyle ortaya çıkan yasal boşluğun, bir an önce çıkarılacak sosyal güvenlik kuruluş yasalarıyla doldurulması beklenmektedir.

## III. ZORUNLU TASARRUF ÖDEMELERİNİN YAPILMASI

Yaklaşık 15 yıl önce çıkartılan 9 Mart 1988 tarihli ve 3417 sayılı "Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarruflarının Değerlendirilmesine Dair Kanun" [RG. 18.3.1988, No. 19758], devlet memurları ile on ve daha

## **Türk çalışma yaşamı, 2003 yılı içinde çıkartılacak yasalarla, istihdam ve üretimde ivme kazanabilecektir.**

çok sayıda işçi çalıştırılan işyerlerinde çalışan işçilerin ve sözleşmeli personelin aylık ve ücretlerinden "tasarruf kesintisi" yapılmasını öngörmüş ve bu tasarruflara Devlet veya ilgili işverenlerin katkısının sağlanacağını belirtmişti. Aradan geçen zaman içinde, önce, bu kesintilerin yapılması durumu ortadan kalkmış [4447 sayılı Yasa m. 62/3, tasarruf kesintisi uygulamasına 1 Haziran 2000 tarihinden itibaren (m. 63/c) son vermiştir] ve sonra da, yapılan tasarruf kesintilerinin ana paraları ile nemalarının ödenmesi [bu bağlamda bak. AyM., 18.11.1998-1997-59/71-RG. 16.1.2000, No. 23935], sorun haline gelmiştir. Bu bağlamda, anılan yasanın "ödemeler"e ilişkin altıncı maddesi, 2000 yılında Anayasa Mahkemesi'nin önüne götürülmüştür.

Anayasa Mahkemesi, konuya ilişkin olarak verdiği 10 Aralık 2001 tarihli kararıyla [bak. AyM., 10.12.2001-2000-42/361-RG. 28.3.2002, No. 24709], söz konusu düzenlemenin ikinci, üçüncü ve dördüncü fıkralarını iptal etmiş; ancak, iptal edilen kuralların doğuracağı hukuki boşluk kamu yararını ihlal edici nitelikte görüldüğünden, bu iptal kararının dokuz ay sonra yürürlüğe girmesini kabul etmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin yasa koyucuya tanıdığı dokuz aylık süre, 28 Aralık 2002 tarihinde dolmuştur. Geçen dokuz aylık süre içinde ise, doğacak boşluğa ilişkin herhangi bir yasal düzenleme yapılmamıştır.

Anılan kararın gerekçelerine bakıldığında; Yüksek Mahkeme'nin, söz konusu kararında:

*".. çalışanların aylık ve ücretlerinden 3417 sayılı Kanun uyarınca kesilen ve tasarrufa teşvik hesabında toplanan tasarruf tutarları üzerinde mülkiyet hakları bulunmaktadır. Adı geçenlerin Devlet katkısı ve nema üzerindeki hakları ise alacak hakkıdır .. çalışanların aylık ve ücretlerinin belli bir yüzdesi üzerinden hesaplanarak ve ilgililerin tasarruf kesintisine eklenerek tasarrufu teşvik hesabına yatırılan Devlet/işveren katkısı*

*ile katkının ve tasarruf kesintisinin birlikte değerlendirilmesiyle oluşan nemaların mülkiyet hakkı kapsamında olduğu tartışmasızdır. Bu durumda, söz konusu tutarların belli sürelerle bağlanarak kısmen veya tamamen ödenmesinin engellenmesi mülkiyet hakkının özünü zedelemekte ve onu kullanılmaz hale getirmektedir .. Çalışanların aylık ve ücretlerinden yapılacak tasarruf kesintisi Devlet/işveren katkısı ve bunlara ilişkin nemaların ödenmesinde ilgililerin tasarruf süreleri ve özel durumlarına göre gruplandırılarak farklı kuralara bağlı tutulmalarında eşitlik ilkesine aykırılık bulunmamakta ise de, tasarruf kesintisi, Devlet/işveren katkısı ve nemalar üzerindeki sahip oldukları mülkiyet hakkı bakımından aynı konumda oldukları açıktır. Bu nedenle, 3417 sayılı Yasa'ya tâbi çalışanlar arasında ayırma gidilerek bunlardan kimilerine ödeme yapılması veya kısmen yapılması Anayasa'nın 10. maddesine aykırıdır .."*

biçimindeki anlatıma yer verdiği görülmektedir. Bu kararıyla Anayasa Mahkemesi'nin, ilgililere münferiden dava açmak suretiyle "mülkiyet hakkı"na dayanarak yapılmış kesintilerin geri ödenmesini isteme yolunu açtığı görülmektedir. Bunun sonucu daha önceden görülebilen bir dava patlamasına yol açacağını gören Hükümet ise, ana para ile nemaların ödenmesi için gerekli çalışmaları başlatmış durumdadır. Yapılan hesaplamalara göre, yapılan kesintiler, yaklaşık 15,4 milyar doları bulmaktadır. Bu bağlamda, Devlet Bakanı Ali Babacan, zorunlu tasarruf hesabındaki ana paranın 2003 yılının ikinci yarısından itibaren ve nemaların ise 2004 yılından başlamak üzere dört yılda dört taksitte ödeneceği biçiminde bir kamuoyu açıklaması yapmıştır [bak. 28.12.2002 tarihli Hürriyet]. Ancak, bu tür bir ödeme planının yapılması, şu anda ilgililerin dava yoluyla geri ödemeleri talep etmelerini engellememektedir. Bu tür davaların önüne geçebilmek için de, en kısa zamanda

**Gerekli yasama hazırlık çalışmalarının başlatılması bir zorunluluk olarak karşımızda durmaktadır.**

gerekli ödemelere ilişkin Hükümet planının yasalaştırılması gerekmektedir.

## SONSÖZ

Türk çalışma yaşamı, 2003 yılı içinde çıkartılacak yasalarla, istihdam ve üretimde ivme kazanabilecektir. Gerçekten, geçtiğimiz yıl içinde ve yoğun tartışmalar sonucu siyasi oy endişesiyle yasalaştırılan iş güvencesi, özellikle işveren kesimi üzerinde soğuk duş etkisi yaratmıştır. Diğer yandan, geçmiş siyasi yönetimlerin bilgisizlikleri ve beceriksizlikleri, Türk çalışma yaşamını yasal çıkmaz içine sürüklemiştir. Nitekim, yakın geçmişte "sosyal güvenlik reformu" adı altında Türk çalışma yaşamına sunulan düzenlemelerin, aslında reform niteliğini taşımadıkları, sosyal taraflarca çok geçmeden anlaşılmıştır. Özellikle, emekliliğe ilişkin kademeli geçişle ilgili gelişmeler; geniş bir çalışan kesimini mağdur ve tedirgin etmek suretiyle, bunun tipik örneğini oluşturmuştur.

Diğer yandan, şimdiye kadarki yasama hazırlık çalışmaları, bireysel iş hukuku ağırlıklı kalmış ve toplu iş hukukuna ilişkin sorunlar, gözardı edilmiştir. Bu anlamda, önümüzdeki yeni yılda 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'yla ilgili olarak ortaya çıkmış uygulama aksaklıklarının yasal düzeyde giderilmesi amacıyla, gerekli yasama hazırlık çalışmalarının başlatılması bir zorunluluk olarak karşımızda durmaktadır. Üstelik, bu zorunluluk, 26 Haziran 2001 tarihli Hükümet ile sosyal taraflar arasında imzalanmış Protokol metninin de bir gereğidir.

Geçmiş siyasi iktidarlar, ekonomik ve sosyal sorunların sosyal diyalog yoluyla çözümünde, Ekonomik ve Sosyal Konsey'den yararlanma gereksinimini çok az duymuşlardır. Nitekim, işsizlik sigortası ile iş güvencesini içeren yasalar, Ekonomik ve Sosyal Konsey'in yapısı dışında oluşturulmuştur. Bu bakımdan, AB hukukuyla uyum sağlanması istenen ve beklenen Türkiye gibi bir ülkenin, bundan sonra bu tür düzenlemelerin yaratılmasında ve ulusal çalışma politikalarının yaratılmasında

## Ulusal çalışma politikalarının yaratılmasında Ekonomik ve Sosyal Konsey'den daha çok yararlanması gerektiği gözden uzak tutulmamalıdır.

da Ekonomik ve Sosyal Konsey'den daha çok yararlanması gerektiği gözden uzak tutulmamalıdır. Buna göre, 2003 yılında yasalaştırılması beklenen yasa taslak ve tasarılarının görüşülmesinde, Ekonomik ve Sosyal Konsey'e daha ağırlıklı bir rolün tanınması zorunlu görülmektedir.

Yasal iş güvencesinin, bu yılın gündeminin de ağırlık noktasını oluşturması beklenmektedir. Bunun temel nedeni, esnekliğe dayalı bir çağdaş İş Kanunu değişikliğinin geçtiğimiz yılda gerçekleştirilemeyip, 15 Mart 2003 tarihine odaklanmış olmasıdır. Hazırlanmış bir taslağın bulunması, bu yöndeki gelişmelere hız kazandırabilecektir. Ancak, söz konusu taslağın aynen yasalaştırılmasına sosyal tarafların ne ölçüde sıcak bakacağı, önümüzdeki günlerde görülecektir. Çünkü, anılan yasama hazırlık çalışması, işçi kesimi için olduğu kadar, işveren kesimi bakımından da kabulü güç düzenlemeleri içermektedir.