

Prof. Dr. Tankut CENTEL

İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi

# 2007 Yılı Baharında Türk Çalışma Yaşamını Bekleyen Gelişmeler

## I. Giriş

Türk çalışma yaşamı, 2007 yılının başında, geçmişten gelen beklentilerle doludur. Bunların içinde sosyal güvenlik reformuna, işletmeler üzerindeki kıdem tazminatı yüküne, iş sağlığı ve güvenliğine, toplu iş hukuku sistemine, memur sendikacılığına ve Avrupa Birliği'nin sosyal boyutuna uyuma ilişkin sorunlar, başı çekmektedir. Bu anlamda, Türk çalışma yaşamı, geçmişten gelen ve yıldan yıla biriken sorunları, 2007 ve onu izleyen yıllarda çözüme beklentileriyle karşı karşıyadır. Nitekim, Türkiye Cumhuriyeti, uzunca bir süreden beri söz konusu sorunların çözümü konusunda, bir yandan Avrupa Birliği'nin ve diğer yandan da, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün baskısı altındadır. Buna göre, aşağıda ilkin, biriken sorunların başlıcalarına toplu bir bakışla yaklaşılacak ve sonra da, bunların çözümü konusunda ortaya çıkan beklentiler, ulusal ve uluslararası normlar bağlamında değerlendirilmeye çalışılacaktır.

## II. Tek Çatı Çalışmalarının Çökmesi

### 1. Yasal değişikliğe ilişkin gelişmeler

Hükümet, Türkiye'ye kredi dilimlerinin açılması ve ödenmeye başlanması konusunda Uluslararası

sı Para Fonu (IMF)'na bulunulan uluslararası taahhütlerin etkisiyle, sosyal güvenlik reformunu yasa-laştırmayı eksik de olsa sağlamıştır. Nitekim, bu bağlamda 16/5/2006 tarihli ve 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu<sup>1</sup> ile 31/5/2006 tarih ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu<sup>2</sup> kabul edilmiştir. Bunlardan 5510 sayılı Yasa'nın, hemen değil, 1 Ocak 2007 tarihinde yürürlüğe girmesi (m. 108) düşünülmüş; ancak, Anayasa Mahkemesi, anılan yasanın daha yürürlüğe girmesini beklemeden, önemli birçok hükmünün<sup>3</sup> yürürlüğünün durdurulmasına<sup>4</sup> ve iptaline<sup>5</sup> karar vermiştir.

### 2. Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı

Anayasa Mahkemesi'nin anılan iptal kararının irdelenmesinin yeri burası olmamakla birlikte, söz konusu kararla ortaya çıkan önemli bir esasa değinmekte yarar görülmektedir. Gerçekten, söz konusu kararda önemle vurgulanan husus; ayrı statülere sahip kişilerin, yani işçiler ile memur ve diğer kamu görevlilerinin, statülerinin gerekli kıldığı kuralara bağlı kılınmasıdır. Bu anlamda, anılan kararda aynen:

“.. 5510 sayılı Yasa'da, aynı bukuksal konumda bulunmayan memurlar ve diğer kamu görevlileri ile bunlar dışında kalan sigortalıların yukarı-

da belirtilen özellikleri gözetilmeksizin aynı sisteme bağlı tutulması, Anayasa'nın 2., 10. ve 128. maddelerine aykırıdır .. Çalışmakta olanları ve emeklileri kapsayan genel sağlık sigortasından yararlanma hakkı da, Anayasa'nın 128. maddesinde memurlar ve diğer kamu görevlileri için yasayla düzenlenmesi öngörülen haklar arasında bulunduğundan, üstlendikleri kamu hizmetinin akşamadan yürütülmesi ve hizmet alanlar yönünden de olumsuzluklar yaşanmaması için bu hususların da memurların diğer hakları gibi onlara ilişkin düzenleme içinde ayrıca yer alması Anayasal bir gerekliliktir..<sup>6</sup>

denilerek, itiraz konusu düzenlemelerin memurlar ve diğer kamu görevlileri yönünden iptali gerektiği görüşüne yer verilmiştir.

### 3. İptal kararı sonrasındaki beklentiler

5510 sayılı Yasa'nın önemli hükümlerinin yürürlüğü durdurulur ve iptal edilirken, söz konusu yasanın iptal edilmeyen hükümlerinin 1.1.2007 tarihinde yürürlüğe gireceği göz önünde bulundurulurken, bunların ertelenmesi yoluna gidilmiştir. Nitekim, 5510 sayılı Yasa hükümlerinin yürürlüğe gireceği tarihi öngören m. 108'deki "1.1.2007" ibaresi, 26.12.2006 tarih ve 5565 sayılı 2007 Yılı Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu<sup>7</sup> m. 30/I bent 4 hükmüyle, "1.7.2007" olarak değiştirilmiştir. Buna göre, söz konusu yasanın yürürlüğe girmesi, altı ay sonraya atılmıştır.

Ancak, genel seçimlerin belirtilen tarihten sonra yapılacağı göz önünde bulundurulacak olduğunda, tüm seçmen kitlesini yakından ilgilendiren böylesine önemli bir yasa değişikliğinin gelecek siyasi iktidara bırakılmak isteneceğini ve ilerideki diğer bir yasa değişikliğiyle, yürürlük tarihinin 1.7.2007 sonrasına atılacağını şimdiden söylemek, kehanet olmasa gerektir. Kaldı ki, Haziran 2007 tarihindeki Uluslararası Çalışma Konferansı'na katılacak Hükümetin, sosyal güvenlik konusunda açıklama yapmaya zorlanmak istemeyeceği, görünen diğer bir gerçektir.

Öte yandan, yapılacak yasa değişikliklerinde, Anayasa Mahkemesi'nin anılan kararının göz önünde bulundurulması ve özellikle, memurlar ile diğer kamu görevlileri hakkında yapılacak düzenlemelerde, bunların sigortalılardan ayrı ele alınması gerekmektedir. Bu konuda, Anayasa Mahkemesi'nin görü-

şü ve tutumu, yoruma yer bırakmayacak derecede açıktır. Buna göre de, tek çatı ilkesi gözetilse dahi, tek bir yasanın olmayacağı, şimdiden bellidir.

Esasen, tek çatı ilkesinin gerçekleşmesi, tüm sosyal güvenlik kuruluşlarının tek bir yasa içinde birleştirilmesini zorunlu kılmamaktadır. Önemli olan nokta, bunlar arasında gerekli norm ve standart birliğinin sağlanmış bulunup bulunmadığıdır. İşte, Bakanlığın ve giderek mevcut siyasi iktidarın, tek çatı ilkesi konusunda görmezlikten geldiği noktanın bu olduğu, açığa çıkmış durumdadır.

Bunun dışında, yeni yapılacak düzenlemelerde, 5510 sayılı Yasa'nın iptal edilen hükümleriyle ilgili konularda da, yine Anayasa Mahkemesi'nce açıklanmış bulunan gerekçeler dikkate alınmak zorundadır. Bunu dikkate almayacak yasa değişikliklerinin ise, Anayasa Mahkemesi'nin süzgecine yeniden takılacağı açıktır.

### III. Kıdem Tazminatı Yükünün Artması

2003 yılında 4857 sayılı İş Kanunu kabul edilir ve işçi kesimine yasal iş güvencesi tanınırken, buna karşılık da işletmeler üzerindeki kıdem tazminatının azaltılması düşünülmüştür. Bu anlamda, İş K. geç. m. 6'daki düzenlemede, "Kıdem tazminatı için bir kıdem tazminatı fonu kurulur. Kıdem tazminatı fonuna ilişkin kanunun yürürlüğe gireceği tarihe kadar işçilerin kıdemleri için 1475 sayılı İş Kanununun 14 üncü maddesi hükümlerine göre kıdem tazminatı hakları saklıdır." hükmüne yer verilerek, kıdem tazminatı hakkı muhafaza edilmekle birlikte, işletmeler üzerindeki kıdem tazminatı yükünün oluşturulacak bir fona, yani "kıdem tazminatı fonu"na geçirilmesi öngörülmüştür.

Aslında, böyle bir fonun kurulması zorunluluğu, çok daha önceleri, yani 1475 sayılı İş Kanunu'nda 1975 yılında 1927 sayılı Yasa'yla yapılan değişiklikle ortaya çıkmıştır. Ancak, aradan geçen 32 yıla rağmen, söz konusu fonun gerçekleştirilemediği görülmektedir. Buna ilişkin son bir yasa taslağı ise, üniversite öğretim üyelerinden oluşan bir komisyona hazırlanmış olup, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın arşivindedir.

Diğer yandan, işletmeler üzerindeki kıdem tazminatı yükü, yıldan yıla artmaktadır. Nitekim, konuya ilişkin olarak yapılan bir araştırma; araştırma kapsamındaki 13 işkolunda çalışan 178.013 işçi

için, toplam 2.644.000.000 YTL tutarında bir potansiyel kıdem tazminatı yüküyle karşı karşıya kalındığını belirtmektedir<sup>8</sup>. Bu bağlamda, işsizlik sigortasının 1999 yılında kabulü ise, artık kıdem tazminatı kurumundan vazgeçilmesini ülke gündemine sokmuştur. Çünkü, kıdem tazminatı kurumu, ülkemizde işsizlik sigortasının yerine ikame edilmiştir<sup>9</sup>.

Tüm bu gelişmeler karşısında, kıdem tazminatı fonunun kurulmasına ilişkin hazırlık çalışmalarını Bakanlığın hızlandırması ve giderek, bunları sonuçlandırıp Bakanlar Kurulu'na sunması gerekmektedir. Ancak, kıdem tazminatı yükü işletmelerden alınıp fona geçirilirken, işveren kesimine kaldıramayacağı yeni yük yüklenmemesi gereği göz önünde bulundurulmalıdır. Nitekim, aksine çözümlerin, bu kez yeni istihdamın önünü keseceğini ve daralma yaratacağını gözden uzak tutmamak gerekir.

#### IV. İş Sağlığı ve Güvenliğindeki Tıkanıklığın Giderilmesi

1974 tarihli İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğü, 2003 tarihli İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği'nin yürürlüğe konulmasıyla birlikte, İş K. geç. m. 2 uyarınca yürürlükten kalkmıştır. Ancak, bu kez 2003 tarihli Yönetmelik, Danıştay Onuncu Daire tarafından tümüyle iptal edilmiştir. Bunun gibi, Hükümetin İş Sağlığı ve Güvenliği Tüzüğü Taslağı da, Danıştay Birinci Daire tarafından hukuka uygun görülmeyip Başbakanlığa iade edilmiştir<sup>10</sup>.

Diğer yandan, İş K. m. 82 hükmüne dayanılarak çıkarılmış bulunan İş Güvenliği ile Görevli Mühendis veya Teknik Elemanların Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik<sup>11</sup>, önemli hükümlerinin iptali<sup>12</sup> yüzünden, işlerliğini yitirmiştir. Nitekim, söz konusu yönetmelikle daha önce tanınan "iş güvenliği uzmanı" unvanı, artık ortadan kalkmıştır.

Bunun gibi, İş K. m. 81 hükmü uyarınca çıkarılmış bulunan İşyeri Sağlık Birimleri ve İşyeri Hekimlerinin Görevleri ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik<sup>13</sup> de, işyeri hekimleri bakımından, iptal hükmüyle karşılaşmıştır<sup>14</sup>. Ancak, söz konusu yönetmelikten önce kabul edilen Türk Tabipleri Birliği İşyeri Hekimi Çalışma Onayı Yönetmeliği<sup>15</sup> hakkında açılmış iptal davası, henüz kesin yargı kararına bağlanmış değildir. Buna göre, halen iki yönetmelik yürürlüktedir<sup>16</sup>.

İş sağlığı ve güvenliğinin, tüm bu gelişmelere ve gelinen noktaya bakılarak, Türk çalışma yaşamında darmadağın bir görünüme sahip olduğu görülmektedir. Bu konuda, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, belirtilen tıkanıklıkları gidermek üzere, yeni bir yasama hazırlığını başlatma girişimi içine girmiştir. Oysa, bu konuda Bakanlığın, ortaya çıkan yargı kararlarının ışığında, gerekli tüzük ve yönetmelik değişikliklerine gitmesi, sorunları daha kısa zamanda ve doğru biçimde çözmeye yardımcı olabilecektir. Nitekim, şimdiye kadarki yargı kararlarını dikkate almayacak bir yasama girişimi, bu kez de anayasa yargısının süzgecine takılacaktır. Bunun ise, hukuken, istenen bir durum yaratmayacağı açıktır. Bu bakımdan, Bakanlığın acilen İş Sağlığı ve Güvenliği Tüzüğü Taslağı üzerinde yoğunlaşması ve giderek, iptale uğrayan yönetmelik hükümlerini yargı kararları doğrultusunda yeniden düzenlemesi beklenmektedir.

#### V. Toplu İş İlişkileri Sisteminde Değişikliğe Gidilmesi

Türk toplu iş ilişkileri sistemi, son 25 yıllık süreçte birçok kez Uluslararası Çalışma Örgütü'nün gündeminde kalmış ve uluslararası çevrelerce eleştirilmiştir. Bunun gibi, Avrupa Birliği'nin 2005 ve 2006 yılı İlerleme Raporları da, Türkiye'de toplu iş ilişkileri sisteminde değişikliğe gidilmesi gerektiğini vurgulamaktadır<sup>17</sup>. Bu bağlamda, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, üniversite öğretim üyelerinden oluşan bir kurula 2821 ve 2822 sayılı Yasalara ilişkin birer değişiklik taslağı metnini hazırlatmış ve daha sonra, bunlar üzerinde değişikliklere gitmek suretiyle, yeni bir Sendikalar Kanunu Taslağı'nı kamuoyunun görüşlerine sunmuştur. Söz konusu taslakta Bakanlık, özgürlükçü olma endişesiyle sendikaların salt özel hukuka ait özelliklerini ele almış; asıl, sendikaların yasayla düzenlenmesi gereken kamusal yanını ise, gözden kaçırmıştır. Böylece, söz konusu taslakla, toplu iş ilişkileri sisteminin değiştirilmesi konusunda, yeterli tartışma malzemesi yaratılmıştır<sup>18</sup>.

Ancak, Haziran 2006 tarihinde toplanan 95. Uluslararası Çalışma Konferansı'nda Türkiye'nin gündeme alınmasının dahi teklif edilmemesi üzerine yaşanan rahatlık, toplu iş ilişkileri sisteminde düşünülen değişiklikleri geri plana itmiştir. Oysa, Avrupa Birliği'nin Türkiye hakkındaki ilerleme ra-

porlarından da açıkça anlaşılacağı üzere, bu alandaki beklentiler uluslararası gündemden çıkmış değildir<sup>19</sup>. Bu bakımdan, Haziran 2007 tarihinde tekrar Uluslararası Çalışma Konferansı'na katılacak Hükümetten, tüm bu beklentileri karşılayacak ortalama bir çözümü o tarihe kadar yasalaştırmasının beklenmesini doğal karşılamak gerekecektir.

Diğer yandan, sosyal taraflar, toplu iş ilişkilerinin yeniden ele alınmasında uzlaşmış görünmemektedir. Buna göre, sosyal tarafları arkasına almayan Bakanlığın, konuya ilişkin yasama hazırlık çalışmalarını ilerletmede kararlılık göstermesi gerekir. Ancak, böyle bir siyasi iradenin varlığı, çalışma yaşamında şimdiye kadar görülebilmemiş değildir.

## VI. Sonsöz

Önemli sorunlarla yüklenmiş olan Türk çalışma yaşamını, 2007 yılında köklü çözümlerin beklediği görülmektedir. Elbette, bunların çözümünün kolay olmayacağı, bilinen bir gerçektir. Nitekim, söz konusu sorunların çözümü, taraf çıkarlarını yakından ilgilendirmektedir. Taraf çıkarlarını ilgilendiren konularda, Hükümetin zorluk çekmesi doğaldır. Bu bağlamda, Türkiye, 2007 yılında seçim hazırlığı içine girmiş durumdadır. Buna göre de, muhtemelen Hükümetin, çalışma yaşamındaki birikmiş sorunların çözümünü gelecek siyasi iktidara bırakacağı düşünülebilir.

Bununla birlikte, Türk çalışma yaşamının yukarıda belirtilen başlıca sorunları içinde, ertelenemeyecek ağırlıkta olanlar vardır. Bu anlamda, sosyal güvenlik reformu, ağırlıklı öncelikler arasında yer almaktadır. Nitekim, sosyal güvenlik reformunu gerçekleştirdiğinde Türkiye, hem Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi uluslararası kuruluşlar önünde güvenilirliğini sürdürmüş ve hem de ulusal gelirin adil bir biçimde yeniden dağıtımını sağlamak suretiyle iktisadi gelişmeye yardım etmiş olacaktır. Bu bağlamda ise, tek çatı ilkesi uygulanmak istenirken; adeta, "çatı", sosyal sigortalıların üzerine çöker hal almıştır. Ancak, sosyal sigortalıların mağdur etmeye, hakkımız olmasa gerektir.

Diğer yandan, çalışma yaşamındaki sorunların acilen çözüme kavuşturacak bir Türkiye, hem Avrupa Birliği'nin sosyal boyutunu ve hem de Uluslararası Çalışma Örgütü'nün oluşturmuş bulunduğu uluslararası çalışma standartlarını yakalamış olacaktır. Ülkeye bunun kazandıracağı yarar ise, tartı-

şılmaz niteliktedir. Nitekim, Türkiye Cumhuriyeti, bu yolla uluslararası saygınlığını artıracaktır.

Sosyal taraflar ise, Türk çalışma yaşamına ilişkin dönüşümlerin sağlanması konusunda, Hükümete ve giderek Çalışma ve Güvenlik Bakanlığı'na gerekli desteği vermelidir. Ancak, Bakanlığın da, bu konuda sosyal taraflara gerekli ilgiyi gösterip onlardan uzak durmaması ve üçlü danışma mekanizmalarını açık tutması zorunludur. Bu anlamda, Ekonomik ve Sosyal Konsey ile Üçlü Danışma Kurulu çalışmalarına, acilen ivme kazandırılmasında yarar görülmektedir.

## DİPNOTLAR

- 1 RG. 20.5.2006, No. 26173.
- 2 RG. 16.6.2006, No. 26200.
- 3 Bunlarla ilgili tablo için bak. İşveren XLV, 3 (Aralık 2006), 17-19.
- 4 AyM., 15.12.2006-111/36-RG. 26.12.2006, No. 26388.
- 5 AyM., 15.12.2006-111/112-RG. 30.12.2006, No. 26392 5. Mükerrer.
- 6 Söz konusu karar, sh. 95.
- 7 RG. 29.12.2006, No. 26391 Mükerrer.
- 8 Bak. Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (yay.), 2005 Çalışma İstatistikleri ve İşgücü Maliyeti, Ankara 2006, 10.
- 9 Bak. K. Tunçomağ, "Kıdem Tazminatı, Kıdem Tazminatı Fonu ve İşsizlik Sigortasıyla İlgili Sorunlar"-İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Milletlerarası Münasebetler Enstitüsü (yay.), Hıfzı Timur'un Anısına Armağan, İstanbul 1979, 925.
- 10 Tüm bu gelişmelerin özeti hakkında bak. T. Centel, "İş Sağlığı ve Güvenliği Alanındaki Son Gelişmeler", Sicil I, 3 (Eylül 2006), 5-7.
- 11 RG. 20.1.2004, No. 25352.
- 12 Bak. Danıştay Onuncu Daire'nin 28.3.2006 tarih ve E.2004/6075, K.2006/2159 sayılı kararı.
- 13 RG. 16.12.2003, No. 25318.
- 14 Bak. Danıştay Onuncu Daire'nin 28.2.2006 tarih ve E.2004/1253, K.2006/1658 sayılı kararı.
- 15 RG. 21.12.2002, No. 24970.
- 16 Ayrıntılı bilgi için bak. A. N. Konuk, "İşyeri Hekimi İstihdamında Geline Son Nokta", Sicil I, 3 (Eylül 2006), 81 vd.
- 17 Söz konusu istek ve eleştiriler için bak. T. Centel, "2005 Yılı Türkiye İlerleme Raporu'nun Sosyal Yönü Bağlamında Eleştirel Yaklaşım", Sicil I, 1 (Mart 2006), 200-202; T. Centel, "2006 Yılı Türkiye İlerleme Raporu'nun Sosyal Yönden Değerlendirilmesi", Sicil I, 4 (Aralık 2006), 201-202.
- 18 Ayrıntılı bilgi için bak. T. Centel, "Yeni Sendikalar Kanunu Taslağı", Mercek XI, 41 (Ocak 2006), 17 vd.
- 19 Ayrıca bak. yukarıda dn. 10 ve ilgili metin.