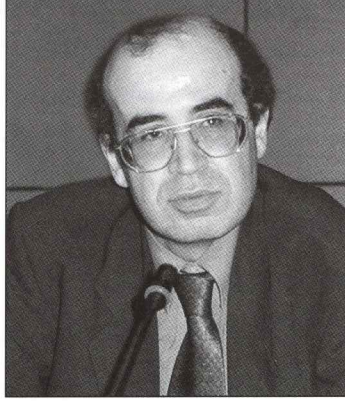


İş Güvencesi Tek Başına Çözüm mü?



Prof. Dr. Tankut CENTEL
İstanbul Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Türk çalışma yaşamının sorunlarına çözüm getirmek düşüncesiyle, son dönemde yoğun bir tartışma ortamı yaşanmaktadır. Varolan sorunları çözmek üzere, tek boyutlu yaklaşım içine girilmekte ve adeta, tek bir dokunuşta tüm sorunları tek başına çözecek olan bir "*sihirli değnek*" aranmaktadır. Bunun toplumsal ve ekonomik gerçeklere ters düştüğü ve uymadığı ise, ortadadır.

Gerçekten, 1992 yılından itibaren, ülkemizde yoğun bir yasal iş güvencesi tartışma ortamına girilmiş ve gereksiz bir zıtlık yaratılmıştır. Bunun sonucunda, kamuoyunca "*İş Güvencesi Yasası*" olarak bilinen, 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*"¹, TBMM tarafından kabul edilmiştir.

Söz konusu yasanın ortaya çıkışı, büyük ölçüde, işçi sendikalarının yasal "iş güvencesi"ni tek başına çözüm

olarak görmelerine dayanmıştır. Buna göre, 'iş güvencesi yasalarsa, sendikalaşmanın önündeki engeller ortadan kalkmış olacak ve sorunlar tümüyle çözülmüş olacaktır'. Bu bakımdan, aşağıda ilkin, iş güvencesine yönelik hükümlerin, Türk çalışma yaşamının sorunlarının çözümünde tek başına yeterli olup olmadığı sorusuna yanıt aranmaya çalışılacak ve sonra da, iş güvencesi sonrasındaki beklentilere değinilmeye çalışılacaktır.

I. TÜRK ÇALIŞMA YAŞAMI VE İŞ GÜVENCESİ

1. İş güvencesini fetişleştirme

İş güvencesi, herşeyi çözecek ve herşeyin üstesinden gelebilecek bir sihirli formü olarak algılanmıştır. Nitekim, yakın geçmişte yapılan bir seminerde iki Alman meslekdaşa yollamada bulunularak ve de sanki bilim insanları 'sağcı' ve 'solcu' olarak ayrılabilirmiş gibi, aynen şunlar söylenmiştir:

".. iki değerli, ama yine altını çiziyorum, sağ eğilimli Alman profesörünün sözleriyle ben de konuşmama söz vermek istiyorum: Profesör Schwertner diyor ki, "İş güvencesi, iş hukukunun merkezi sinir sistemidir; bu olmazsa her şey felç olur." Yine Almanya'nın sağ eğilimli profesörlerinden profesör Wolfgang Blaumayer şöyle söylüyor: "Güçlü bir iş güvencesinin bulunduğu hukuk sisteminde, tüm iş mevzuatı askıda kalır, işlemez." Bugün Türkiye'de görünen de odur .."².

Bu yaklaşım, yasal iş güvencesini, çalışma yaşamının tüm sorunlarını çözecek bir "sihirli değnek" olarak değerlendirilen bir anlayışı sergilemektedir.

Ancak, gelin görün ki; durum, böyle değildir. Gerçekten, ülkemizin sosyal ve ekonomik gerçeklerini gözardı ederek, çalışma yaşamımızın sorunlarını çözmek mümkün değildir. Bunun gibi, reel sektörün rekabet gücünü kırarak bir yasal düzenleme, giderek ülke ekonomisinin gelişmesini de tehdit etmektedir.

2. İş güvencesinin yasalaşma biçimi

Eski Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Yaşar Okuyan, üçlü protokolü gözardı ederek, 4773 sayılı Yasa'nın yasalaşmasına çalışmıştır. Gerçekten, sayın Okuyan; 26 Haziran 2001 tarihinde üç işçi konfederasyonumuzun (TÜRK-İŞ, HAK-İŞ, DİSK) ve TİSK'in başkanlarıyla ortaklaşa imzaladığı protokolde, iş güvencesi dahil olmak üzere çağdaş bir İş Kanunu'nun hazırlanması çalışmalarını onaylamıştır³. Bu çerçevede dokuz öğretim üyesinden oluşan ve Bilim Kurulu olarak adlandırılan bir komisyon çalışmalarını İş Kanunu bağlamında tamamlamış ve Bakanlığa sunmuştur⁴. Ancak, 4773 sayılı Yasa'nın yasalaşması sürecinde, Bilim Kurulu'nun çalışmaları dikkate alınmamıştır.

4773 sayılı Yasa, "15 Mart 2003 tarihinden geçerli olmak üzere yayımı tarihinde" yürürlüğe girecektir (m. 13). Bu düzenlemeyle yapılan, hukuk adına tam bir garabettir. Çünkü, bir yasanın hem yayımı tarihinde ve hem de ileriki bir tarihte yürürlüğe girmesi, hukuken

söz konusu olmaz. Değişik bir söyleyişle, çıkarılan bir yasa, ya yayımı tarihinde ya da ileriki bir tarihte yürürlüğe girer veya hükümlerini daha önceki bir tarihten itibaren doğurur⁵; bu yasanın, belli bir tarihten (yayımı tarihinden) geçerli olmak üzere ileri bir tarihte yürürlüğe girmesinden ise söz etme olanağı hukuken yoktur.

Diğer yandan, 4773 sayılı Yasa, tamamen popülist emellerle ve de sosyal dengeleri hiç dikkate almaksızın çıkarılmıştır. Oysa, ülkenin ekonomik ve sosyal gerçekleri üzerinde yükselcek bir düzenleme, öncelikle sosyal tarafların görüşlerini ve onların mutabakatını taşımak zorundadır. Bunu yapmayı, sosyal dengeleri

ortadan kaldıracak bir düzenlemenin ülkeye yararı ise, tartışılır.

Birşeylerin eksik kaldığını ya da örtüşmediğini yasa koyucu da görmüş olmalıdır ki; anılan yasanın yürürlüğe girişini, 15 Mart 2003 tarihine ertelemiştir.

Bu erteleyişin ardında, iş güvencesine ilişkin değişikliğin, yapılması düşünülen İş Kanunu'nun tümüne ilişkin değişikliklerle birlikte yürürlüğe girmesi, yani 15 Mart 2003 tarihine kadar İş Kanunu'na ait büyük değişikliğin yasalaştırılması düşüncesi yatmaktadır. Nitekim, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı sayın Nejat Arseven'in, konuya ilişkin olarak TBMM'de yaptığı konuşmasındaki açıklamalar⁶, son derece açık olup, belirtilen hususu doğrular niteliktedir.

3. İş güvencesi karşısında Türkiye'nin uluslararası konumu

Türkiye Cumhuriyeti, daha önce (1994 yılında) "Hizmet İlişkisine İşveren Tarafından Son Verilmesi Hakkında 158 sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi"ni onaylamış ve iç hukukuna aktarmıştır⁷. Ancak, Türkiye; Haziran 2001 tarihinde toplanan 89. Uluslararası Çalışma Konferansı çalışmalarını sırasında, 158 sayılı Sözleşme'yi ihlâl iddiasıyla Aplikasyon Komitesi'nin çalışma gündemine alınmış, özel paragrafa ise alınmamıştır.

Ülkemizin sosyal ve ekonomik gerçeklerini gözardı ederek, çalışma yaşamımızın sorunlarını çözmek mümkün değildir.

Ülkenin ekonomik ve sosyal gerçekleri üzerinde yükselecek bir düzenleme, öncelikle sosyal tarafların görüşlerini ve onların mutabakatını taşımak zorundadır.

Diğer yandan, Türkiye'nin girmek istediği Avrupa Birliği (AB) üyesi devletler; tümü 158 sayılı ILO Sözleşmesi'ni onaylamış olmamakla birlikte, ulusal hukuk sistemleri bakımından, işe iade mekanizmalarını ve ağırlaştırılmış tazminat hükümlerini kabul etmişlerdir. Buna karşılık, yasal iş güvencesi, AB üyelik koşulu olarak Türkiye'den istenmiş değildir. Ancak, Türkiye; kendisinden istenilmiş olmamasına rağmen, Ulusal Program içinde İş Güvencesi Yasası'nı çıkarmayı üstlenmiştir. Tüm bu gelişmelerin ışığında, 4773 sayılı Yasa'yla getirilen iş güvencesinin; AB üyesi devletler karşısında Türkiye'nin rekabet gücünü yükselttiği söylenememektedir. Aksine, bugün için Türkiye, 158 sayılı Sözleşme'yi onaylamamış AB üyesi devletler karşısında, daha yüksek bir uluslararası itibara kavuşmuş; ancak, önceden varolan rekabet gücünü sınırlamış ve giderek azaltmıştır.

4. İş güvencesinin ulusal düzeydeki muhtemel etkileri

Yasal iş güvencesi düzenlemeleri; ne denli esnek olurlarsa olsunlar, içerdikleri işe iade mekanizmaları ve tazminatlar bakımından, özü itibarıyla katı özelliğe sahip hükümleri içermek durumundadır. İş güvencesinin en önemli ekonomik muhtemel sonucu da, istihdamı daraltıcı etki yaratması, yani işsizliğe yol açmasıdır.

Türkiye açısından belirtilen işsizlik sonucunu hızlandıracak olan iki ivme söz konusudur. Bunlardan birincisi, iş güvencesi hükümlerinin sadece on ve daha çok sayıda işçi çalıştıran işyerlerinde uygulama alanı bulacak olmasıdır (m. 13 A/I). Buna göre, önümüzdeki dönemde işyerleri, personel mevcutlarını on kişinin altına düşürmeye çalışacaklardır.

İkinci ivme; 4773 sayılı Yasa hükümlerinin, 15 Mart

2003 tarihinden itibaren uygulama alanı bulacak olmalarıdır (m. 13). Buna göre de, işyerleri; Yasa'nın yürürlüğe girişi tarihinden itibaren geçmeye başlayan yedi aylık süre sonunda, gereken "temizliği" bitirmiş bulunacaklardır. Söz konusu durumun, en azından, mevcut işsizlik oranını düşürmeyeceği açıktır.

II. TÜRK ÇALIŞMA YAŞAMININ BEKLENTİSİ

1. Çağdaş bir İş Kanunu değişikliği

Türk çalışma yaşamının tek beklentisi, yasal iş güvencesi değildir. İş güvencesi, Türk çalışma sorunlarının çözümünde çok şeydir, ama tek başına herşey değildir. Bu açıdan, iş güvencesi kurumunu fetişleştirmek yerine, iş güvencesinin çalışma yaşamı içindeki yerinin isabetle belirlenmesi, sağlıklı çözümlere ulaşılmasını kolaylaştırabilecektir.

Gerçekten, bugün için Türk çalışma yaşamının gerçek beklentisi, sorunlarına çözüm getirebilecek geniş çaplı bir çağdaş İş Kanunu değişikliğidir. Söz konusu değişiklik, iş güvencesi dahil olmak üzere, çalışma yaşamına ilişkin tüm alanları ve giderek kıdem tazminatını da ele almak zorundadır. 4773 sayılı Yasa'yla söz konusu değişikliğin tek ayağı atılmış durumdadır. Şimdi, bu atılım, diğer alanlarla birlikte tamamlanmak zorundadır.

Beklenen değişikliğin niçin çağdaş olması gerektiği konusu, İş Kanunu'nun ve içerdikleri kurumların bazılarının eskimiş ve aşılması bulunmasından kaynaklanmaktadır. Gerçekten, 1936 tarihli ve 3008 sayılı eski İş Kanunu'na dayalı düzenlemeleri, artık üçüncü binyılda sürdürmenin bir anlamı kalmamıştır. Çünkü, ne Türk toplumu ve ne de Türkiye ekonomisi, 1930'lu yıllarda kalmıştır. 1936 tarihli ilk İş Kanunu'nun kabulünden

İş güvencesinin en önemli ekonomik muhtemel sonucu, istihdamı daraltıcı etki yaratması, yani işsizliğe yol açmasıdır.

bu yana, yarım yüzyıldan fazla bir süre geçmiştir. Bir yasanın bu denli uzunca bir süreyle başlangıçtaki esaslarını koruması dahi, onun toplumsal ve ekonomik devinimlerden ne denli uzak düşmüş bulunduğunu göstermek için yeterlidir. Bu itibarla, ortaya çıkan yeni sosyal ve ekonomik gerçekliklere göre, yeni iş hukuku düzenlemelerinin getirilmesinde zorunluk görülmektedir.

2. Değişikliğin muhtemel içeriği

Çağdaş bir İş Kanunu değişikliği, herşeyden önce, günümüz çalışma yaşamının gereksinimi olan esnekliği karşılamak zorundadır. Gerçekten, başlangıçtan bu yana İş Kanunu'nda gerçekleştirilmiş değişiklikler, sanayi toplumunun işçisinin korunmasına hizmet etmek amacıyla, katı nitelikteki istihdam hükümlerinin oluşturulması doğrultusunda gelişmiştir. Ancak, günümüzde işletmeler, söz konusu katı nitelikteki hükümlerle rekabet güçlerini azaltmaktadır. Çünkü, katı nitelikteki kurallar, arz ve talep yoğunluğu ile daralmalarına karşı gerekli esnekliği sağlayamamaktadır. Buna göre, bugün için belli bir esneklik olmaksızın, uluslararası ticarete rekabet edilmesi tatlı bir düştene öteye gitmemektedir.

Değişiklik bağlamında, işverene İş Kanunu içinde getirilmiş istihdam yükümleri hafifletilmeli; kıdem tazminatı, işletme üzerinde bir yük olmaktan çıkarılmalıdır. Sonra, esneklik konusunda, çalışma sürelerinin esnekleştirilmesine çalışılmalı ve esnekliği en geniş ölçüde yansıtan atipik istihdam biçimlerine yer verilmelidir.

3. İş güvencesinin değişiklik içindeki yeri

Yasal iş güvencesi sağlanmasının tek başına yaratacağı sakıncaları, çağdaş bir İş Kanunu değişikliği içinde hafifletmek mümkündür. Gerçekten, istihdama ge-

İş güvencesi, Türk çalışma sorunlarının çözümünde çok şeydir, ama tek başına herşey değildir.

tirilecek çözümler, temelde işçi ve işveren kesimlerinin karşılıklı sosyal ve ekonomik çıkarlarının dengelemesine dayanmak zorundadır. Böyle bir denge anlayışı içinde, salt ne işçi ve ne de işveren tarafının çıkarları ön plana çıkarılmalıdır. Aksi takdirde, çözüm olarak önerilecek konular, çözümsüzlük yaratır.

Bugün için 4773 sayılı Yasa'yla, sosyal taraflar içinde salt işçi kesiminin çıkarlarının ön plana çıkarıldığı görünümü yaratılmıştır. Bununla, yani tek başına iş güvencesiyle, çalışma yaşamının sorunlarına çözüm getirilemeyeceği, bir gerçekliktir. Çünkü, salt yasal iş güvencesinin kabulü, belirtilen denge anlayışına dayanmamaktadır. Bunun yerine, iş güvencesiyle gerçekleştirilen değişikliğin çağdaş bir İş Kanunu değişikliğiyle tamamlanması, bozulan dengeyi yeniden kurabilecektir. Çünkü, böyle bir çağdaş değişiklik, özellikle çalışma yaşamında esnekliği içermesi nedeniyle, öteden beri işveren kesiminin dile getirdiği istekler arasında yer almaktadır.

4. İş Kanunu Ön Taslağı

Dokuz akademisyenden oluşan "Bilim Kurulu", 4773 sayılı Yasa öncesinde, köklü İş Kanunu değişikliği konusunda bir ön tasarı hazırlamıştır. Söz konusu metni, olumlu bulanlar⁸ olduğu kadar; bu taslağa keskin eleştirilerin de yöneltildiği⁹ görülmektedir. Bundan sonra yapılacak olan; sosyal tarafların, söz konusu olumlu ve olumsuz nitelikteki eleştirileri gözden geçirmeleri ve hazırlanmış olan bu metni dikkate alarak, uzlaşma ortamı yaratmaya çalışmalarıdır.

Hazırlanmış bulunan taslak, olumlu ve olumsuz yönden eleştirilebilir. Ancak, bunların değerlendirileceği yer, Ekonomik ve Sosyal Konsey olmalıdır. Artık, siyasi iktidarların (hükümetlerin); ulusal çalışma politikalarını oluştururken, AB standartları çerçevesinde sosyal diyalogun Ekonomik ve Sosyal Konsey yapılmasından geçtiğini kavramalarında yarar görülmekte-

Türk çalışma yaşamının gerçek beklentisi, sorunlarına çözüm getirebilecek geniş çaplı bir çağdaş İş Kanunu değişikliğidir.

Yasal iş güvencesiyle yaratılan belli bir katılığın, getirilecek bir esneklikle dengelenmesi ve giderilmesi bir zorunluk olarak ortaya çıkmaktadır.

dir. Bu kavrayışta, sosyal taraflara da, son derece önemli görevler düşmektedir. Özellikle, uzlaşma ortamının yaratılması ve çalışma politikalarının tek başına hükümetlerce çizilemeyeceğinin gösterilmesi bakımından, sosyal taraflar siyasi iktidar üzerinde gerekli ağırlıklarını koymak zorundadır.

SONSÖZ

4773 sayılı Yasa'yla Türk çalışma yaşamı bakımından, önemli bir adım atılmıştır. Ancak, söz konusu adım; özellikle esnekliği içerecek bir çağdaş İş Kanunu değişikliğiyle tamamlanmadığı takdirde, çalışma yaşamımızın sorunlarının çözümünü çözümsüzlüğe götürebilecektir. Çünkü, yasal iş güvencesiyle yaratılan belli bir katılığın, getirilecek bir esneklikle dengelenmesi ve giderilmesi bir zorunluk olarak ortaya çıkmaktadır. İş yaratılmayan bir ortamda, işin güvencesi fazlaca bir önem taşımayacaktır. İstihdamın önünü tıkayan ise, son dönemdeki katılıktır. Bu bakımdan, iş güvencesi-ne, çalışma yaşamının sorunlarının çözümünde, tek başına rol biçilmemesinde yarar vardır.

4773 sayılı Yasa'nın ileriye yönelik yürürlük madde-siyle, yasa koyucuya bir fırsat yaratılmıştır. Bu da, 15 Mart 2003 tarihine kadar, dengeleyici bir İş Kanunu değişikliğini gerçekleştirme fırsatıdır. İşletmelerinin rekabet gücünü artırmak isteyecek bir Türkiye'nin, bu fırsatı değerlendirmesi; işverenin olduğu kadar işçi ke-siminin de yararına görünmektedir.

DİPNOTLAR

- 1 RG. 15.8.2002, No. 24847.
- 2 S. Taşkent, İş Güvencesinin Ekonomik, Sosyal ve Hukuki Boyutları-Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı (yay.), Sosyal Siyaset Seminerleri 2000/3-4, İstanbul 2001, 112.
- 3 Söz konusu protokol metni için bak. İşveren IXL, 10 (Temmuz 2001), 3.
- 4 Komisyon çalışmalarına ait metinler için bak. MESS (yay.), Bilim Komisyonu Tarafından Hazırlanan İş Kanunu Tasarısı ve Gerekçesi,

Kıdem Tazminat Fonu Kanun Tasarısı ve Gerekçesi, 26 Haziran 2002, İstanbul 2002, 11 vd.

- 5 4773 sayılı Yasa'nın yasalaşma süreci sırasında yaşanan pazarlıklar ve sayın Okuyan'ın istifası üzerinde ortaya çıkan gelişmeler; anılan yasanın, önceki bir tarihten, söz gelimi yayım tarihi olan 15 Ağustos 2002 tarihinden itibaren hükümlerini doğurmasına engeldir.
- 6 ".. işte o huzurunuzla getirmiş olduğumuz önergeyle, bugün değerli başkanlarla beraber açıklamış olduğumuz, 15 Mart'ta 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 .. daha sonra oluşacak parlamentoda ve gelecek o yeni hükümet döneminde bu tasarının destekçisi olacak, beraber çıkması gereken İş Kanunundaki değişikliklerin de mutlaka yapılması gerektiğine inanıyorum .." - Bilim Komisyonu Tarafından Hazırlanan İş Kanunu Tasarısı ve Gerekçesi, Kıdem Tazminat Fonu Kanun Tasarısı ve Gerekçesi, 26 Haziran 2002, 8-9.
- 7 Bak. T. Centel, Türkiye'nin Onayladığı ILO Sözleşmeleri, İstanbul 1999, 387 vd.
- 8 Bak. N. Yüksel, İş Kanunu Ön Tasarısı, Tekstil, 272 (Ağustos 2002), 12-13. Ayrıca bak. B. Uzun, İş Kanunu Ön Tasarısı, Toprak İşveren, 54 (Haziran 2002), 4 vd.
- 9 Bak. O. Erinç, İşverenler ve İşçileri ..., 6.7.2002 tarihli Cumhuriyet; P. Sarı, İş Yasası Değişikliğinde Dayatma, 10.7.2002 tarihli Cumhuriyet. Ayrıca taslağı kabul edilemez nitelikte gören sendikal çevrelerin tepkileri için bak. Ajans Tüba (yay.), İş-İşçi Çalışma Bülteni XXVII, 1390 (24.6.2002 - 2002/25), 2-3; Petrol-İş, 4 (Ağustos 2002), 2 vd.