

Türk Çalışma Yaşamı Açısından Son Anayasa Değişikliği

1982

Anayasası, bir kez daha değiştirilmiş bulunuyor.

Gerçekten, bu satırların yazıldığı sırada henüz Cumhurbaşkanı'nca onaylanmamış bulunan 3 Ekim 2001 tarihli ve 4709 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun" başlıklı metin, 1982 Anayasası'na ait 34 maddenin yeniden düzenlenişini içermektedir. Anımsanacak olunursa; son dönemde sürekli, toplu bir anayasa değişikliği gündemde olmuştur. Nitekim, Türkiye Barolar Birliği de; seçkin bir komisyona "Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi" hazırlatmış ve bunu yayınlamak suretiyle, Türk kamuoyunun bilgisine sunmuştur¹.

Yapılan son anayasa değişikliği, toplu bir Anayasa değişikliği olması itibariyle, çalışma yaşamımızı da ilgilendiren değişiklikleri kapsamaktadır. Gerçekten, Anayasa'nın 49, 51 ve 55 inci maddelerinde öngörülen değişiklikler, Türk çalışma yaşamını doğrudan ilgilendirmektedir. Bunlara, çalışma yaşamımızı dolaylı olarak ilgilendiren ve genel hüküm niteliğindeki değişiklikleri; ni, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin 13 üncü madde ile sosyal ve ekonomik hakların sınırına ilişkin 65 inci maddedeki değişiklikleri de, eklemek mümkündür.

Türk çalışma yaşamının gündeminde ise, şimdiki dek hep yasal düzeydeki değişiklik gereksinimi sözkonusu olmuş ve buna ilişkin esaslı bir değişiklik önerisi, pek gündeme gelmemiştir. Buna göre de, gerçekleştirilen değişikliklerin, ne ölçüde yasal değişiklik önerilerini karşıladığı sorulmak gerekir. Bu itibarla, aşağıda öncelikle, sözkonusu üç maddedeki değişiklikler tanıtılıp irdelenecek ve sonra da, Türk çalışma yaşamını doğrudan ilgilendiren değişikliklerin, toplu bir değerlendirmesine geçilecektir.



Prof. Dr. Tankut CENTEL
Istanbul Üniversitesi
Hukuk Fakültesi Dekanı

I. Yapılan Temel Değişiklikler

1. Çalışma hakkı ve ödevi

Yapılan değişikliklerle, çalışma hakkı ve ödevine ilişkin Ay. m. 49'un ikinci fıkrasının değiştirilmesi ve adigeçen maddenin üçüncü fıkrasının yürürlükten kaldırılması öngörülmektedir. Buna göre, artık Ay. m. 49; "Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır" (f. 2) hükmünü taşıyacak ve "Devlet, işçi-işveren ilişkilerinde çalışma barışının sağlanmasını kolaylaştırıcı ve koruyucu tedbirler alır" (eski f. 3) şeklindeki hükmü ise, içermeyecektir.

Sözkonusu değişiklik, özü itibariyle sadece, işsizlerin de korunacağına ilişkin anlatımı yüzünden bir yenilik getirmekte; yürürlükten kaldırılan üçüncü fıkradaki "çalışma barışının sağlanması" ödevinin değiştirilen ikinci fıkranın içine katılması bakımından ise, herhangi bir orijinalite taşımamaktadır.

2. Sendika kurma hakkı

Anayasa'nın sendika kurma hakkına ilişkin 51 inci maddesinin metni, son değişiklikte tümü itibariyle değiştirilmekte ve sekiz fıkradan altı fıkraya indirilmektedir. Bu maddedeki en önemli değişiklik; işçi sendika ve üst kuruluşlarında yönetici olabilmek için, en az on yıl fiilî işçi olarak çalışmış olma koşulunun aranacağına ilişkin hükme (önceki f. 7'ye), yeni metinde yer verilmeyiştir.

Gerçekten, yeni metni, fıkraları itibariyle ele alacak olursak; ilk fıkraya göre: "çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz". Yeni kabul edilen birinci fıkra, böylece olumlu ve olumsuz bireysel sendika özgürlüğüne ilişkin önceki esasları, yani önceki birinci, üçüncü ve dördüncü fıkraları tek (ilk) fıkra içinde toplamakta; ancak, bu özgürlüğü öncekinden farklı olarak, "işçiler" yerine "çalışanlar"a tanımaktadır.

"Sendika kurma hakkı ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlak ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir" anlatımını taşıyan ikinci fıkra ile "sendika kurma hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir" hükmünü içeren üçüncü fıkra, bütünüyle yenidir. Bunlarda belirtilen esasların düzenlenmesi işi, önceki ikinci fıkrada yasaya bırakılmamış ve bunun çerçevesi "Sendikalar veya üst kuruluşlarını kurabilmek için kanunun gösterdiği bilgi ve belgele-

rin, kanunda belirtilen yetkili mercie verilmesi yeterlidir. Bu bilgi ve belgelerin kanuna aykırılığının tespiti halinde yetkili merci, sendika veya üst kuruluşun faaliyetinin durdurulması veya kapatılması için mahkemeye başvurur” (eski Ay. m. 51/II) biçiminde, bizzat Anayasa’da belirlenmişti. Yine, önceki metin, sorunu sendikanın kapatılmasına yayararak daha geniş biçimde ele alırken; yeni metnin anlatımı, bunu salt sendika kurmayla sınırlı tutmaktadır.

“Aynı zamanda ve aynı işkolunda birden fazla sendikaya üye olamaz” hükmünü taşıyan dördüncü fıkra, anlatımı farklı olmakla birlikte, önceki beşinci fıkranın tekrarı niteliğindedir. Çünkü, “işçiler ve işverenler aynı zamanda birden fazla sendikaya üye olamazlar” biçimindeki eski beşinci fıkra hükmü, esasen öğreti ve uygulamada, birden çok sendika üyeliğinin sadece “aynı işkolu”yla sınırlı olduğu biçiminde algılanmaktaydı².

“İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir” diyen beşinci fıkra, yeni olmakla birlikte, memurların sendika hakkına ilişkin genişletici bir etki yapmaktan uzaktır. Çünkü, esasen memurların sendika hakkı, gerek ilk fıkradaki yeni “çalışanlar” sözcüğüyle ve gerekse daha önceki Ay. m. 53/III hükmüyle, güvence altına alınmış durumdadır.

Nihayet, “sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri, Cumhuriyetin temel niteliklerine ve demokrasi esaslarına aykırı olamaz” hükmünü içeren sonuncu fıkra da, önceki sonuncu fıkra hükmünü tekrarlar niteliktedir. Daha önceki metinde, Cumhuriyetin niteliklerine aykırılık kavramı, “Anayasada belirlenen Cumhuriyetin nitelikleri”yle sınırlı tutulurken; yeni metinde böyle bir sınırlamaya bağlı kalınmaksızın, Cumhuriyetin salt Anayasa tarafından belirlenmemiş olan nitelikleri de kapsam içine alınıp, aykırılık kavramının genişletilmesi, bu konudaki tek önemli değişikliktir.

3. Ücrette adalet sağlanması

Yeni değişikliklerle, Ay. m. 55’in son

(üçüncü) fıkrasının, “asgarî ücretin tespitinde çalışanların geçim şartları ile ülkenin ekonomik durumu da gözönünde bulundurulur” biçiminde değiştirilmesi öngörülmektedir. Bununla, asgari ücretin belirlenmesinde, daha önceki “ülkenin sosyal durumu” ölçütünden vazgeçilmekte (ya bu ölçüt Anayasa güvencesinde olmaktan çıkarılmakta) ve “çalışanların geçim şartları”, yeni ölçüt olarak, Anayasa güvencesi altına sokulmaktadır.

II. Yapılan Değişikliklerin Genel Değerlendirmesi

1. Çalışanlar açısından değerlendirme

Son anayasa değişikliğinin, çalışanlarla ilgili önemli yeni hükümleri içermesine karşın, onlara çok fazla hak ve yetki sağladığı da görülmemektedir. Oysa, böylesine önemli bir toplu değişikliği haklı kılacak gerekçeler arasında, ancak onun çalışanlara geniş açılımlar getirebilecek nitelikte bulunması olabirdi.

a) İşsizlerin korunması

Ay. m. 49/II’de yapılan değişikliğin en önemli yanı; çalışma hakkının, halen bir işi olanların dışında, işsiz olanları da ilgilendirdiği ve Devletin bunları da korumakla yükümlü olduğunun belirtilmesidir. Gerçekten, çalışma hakkının anlamı; Devletin iyi işleyen bir iş aracılığı örgütü eliyle, her iş arayanın iş bulmasını kolaylaştırması, istemeden işsiz kalanlara yardım olanağını sağlaması ve belli zaruret işleri yaratmak için gerekli önlemleri almasıdır³.

İşsizlerin korunması, Türkiye’nin halen içine düştüğü ekonomik kriz ortamı bakımından da, son derece günceldir. Her ne kadar 4447 sayılı Yasa’yla Türkiye’de işsizlik sigortası kurulmuşsa da; işsizlik ödeneklerinin 2002 Mart ayından itibaren ödenecek olması ve İş-Kur hükümlerinin Anayasa Mahkemesi’nce iptal edilmiş bulunması⁴ karşısında, halen Devletin iş aracılığı hizmetlerini etkinleştirme ve yeni iş yaratma konularındaki yükümünü yeterince yerine getirdiği söylenememektedir.

b) Memur sendikacılığı

Ay. m. 51’de öngörülen değişikliklerle, memur sendikacılığına anayasal güvence tanınmış olmaktadır. Ancak, son ya-

pılan değişikliklerin öncesinde de, esasen 1995 yılında 4121 sayılı Yasa’yla Ay. m. 53’de gerçekleştirilen değişiklik sonucunda, memurların sendika hakkı yeterince güvencelenmişti. Yeni değişikliklerle memurların sendika hakkının pekiştirilmesi beklenirken, şimdi yeni metinde bu hakkın kullanılmasındaki “kapsam, istisna ve sınırlar”dan söz edilmekte ve “görülen hizmetin niteliğine uygunluk” ölçütü getirilip, belli bir daraltma düşünülmektedir. Bu açıdan, yeni değişikliğin, memur kesiminin bir bölümünün beklentilerine uygun düşmediği görülmektedir.

c) İşçi sendikası yöneticiliğinde işçilik koşulu

AB’ne girme beklentisi içinde gerekli uyumu sağlamak üzere gerçekleştirilen son Anayasa değişikliğinin, bence en önemli ve doğru olan yanı, işçi sendikası yöneticisi olacak kişilerde daha önce aranan en az on yıl bilfiil işçi olarak çalışmış bulunma koşulunun kaldırılmış bulunmasıdır. Gerçekten, sözkonusu esas, uluslararası platformlarda Türkiye Cumhuriyeti’nin sıkıştırılmasına yolaçan ve de Anayasa’da yer verilmesi gerekmeyen bir hükümdü ve öğretilerde eleştiriliyordu⁵. Bu bakımdan, Ay. m. 51’den böyle bir hükmün çıkarılması, Türkiye’deki sendika özgürlüğü uygulamasına karşı ulusal ve uluslararası düzeyde yükseltelen bazı eleştirileri ortadan kaldıracaktır.

d) Asgari ücretin belirlenmesi

Son anayasa değişikliğinde anlaşılması güç olan ve ne için getirildiği de pek anlaşılabilen değişikliklerden birisi de, Anayasa değişikliğine ilişkin olarak, Ay. m. 55/son’da yapılan değişikliktir. Gerçekten, eski metindeki “ülkenin sosyal durumu” kriteri yeni metne geçirilmemiştir. Bu durumda, Türk toplumunun sosyal yapısı, özellikle de Türk ailesindeki çocuk ve bağımlı kişi sayısının yüksek oluşu gibi özellikler, asgari ücretin tespitinde artık mutlaka dikkate alınmak zorunda olmaktan çıkmıştır. İnsanca bir yaşam sürdürmeye yetecek düzeyde bir asgari ücret belirlenirken, böyle bir kriteri anayasal güvenceden yoksun kılmayı anlamak mümkün değildir.

Bunun gibi, yeni metne alınan "çalışanların geçim şartları" kriteri de, asgari ücretin tespitini sefalet ücreti olmaktan çıkarmaya yetmeyecektir. Çünkü, zaman içinde belirlenen asgari ücretler sefalet ücreti düzeyinde kaldıysa, bunun nedeni "çalışanların geçim şartları"nın gözönünde bulundurulmayışı olmayıp; yeterli olmayışın temel nedenleri arasında yasal asgari ücretin vergiden muaf tutulmaması, toplu sözleşme kapsamındaki işyerlerinin bu uygulamaya bağlı tutulması ve sosyal yardımların dikkate alınmayışı gibi nedenler bulunmaktadır. Enazından, asgari ücret tespit kararlarına eklenen ayrışık oy yazıları okunsa, bu gerçek görülebilir. Bunlar gözönünde bulundurulmaksızın yapılacak bir anayasa değişikliğinin ise, asgari ücretteki çarpıklığı gidermeye yeterli olabileceği kuşkuludur.

2. İşverenler açısından değerlendirme

İşveren kesimine son değişikliğin, pek birşey getirdiği söylenemez. Gerçekten, günümüz Türk işvereni; acımasız uluslararası ve/veya ulusal rekabet

ortamında, ekonomik kriz nedeniyle ortaya çıkan istihdamdaki daralmayı ortadan kaldıracak hukuki değişikliklerin peşindedir. Bu konudaki Ay. m. 49/II değişikliği ise, salt işsizleri korumakla sınırlı kalmış; yeni iş yaratılması konusunda, açıkça Devletin aktif kılındığı görülmemiştir. Buna göre, son anayasa değişikliğinin çalışma yaşamına ilişkin bölümünün, işveren kesiminin beklentilerini yeterince karşıladığından sözedilememektedir.

Sonsöz

Türk çalışma yaşamı, günümüzde birçok beklentinin gerçekleşmesi gereksinimi içindedir. Ancak, bu beklentilerin çoğunluğu, Anayasa'da değişiklik yapılması gerekmeksizin gerçekleştirilebilecek, yasal düzeydeki hukuki düzenlemelerin getirilmesine dayanmaktadır. Özellikle, işveren kesiminin esneklik beklentileri, bu çerçevede değerlendirilmelidir. Kaldı ki, Türkiye, Anayasa değişikliğine gitmeksizin de bazı düzenlemeleri yapabileceğini kanıtlamış durumdadır. Nitekim, Ekonomik ve Sosyal Konsey'i kuran 4641 sa-

yılı Yasa, bunun en canlı örneğidir. Bu bağlamda, önemli olan nokta, Türk çalışma yaşamının gereksinimlerini doğru saptamak ve bunlara hukuki temelde çözüm bulmaktır.

Dipnotlar

¹ Bak. Türkiye Barolar Birliği (yay.), Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi, Ankara 2001.

² Bak. ve karşı. F. Şahlanan, Sendikalar Hukuku, İstanbul 1995, 158-159 ve aynı yer dn. 29'da belirtilen yazarlar ile mahkeme kararları; A.C. Tuncay, Toplu İş Hukuku, İstanbul 1999, 60. Ayrıca bak. Ü. Narmanlıoğlu, İş Hukuku II - Toplu İş İlişkileri, İzmir 2001, 155.

³ Tunçomağ-Centel, İş Hukukunun Esasları, İstanbul 1999, 5.

⁴ Bak. AyM., 31.10.2000-63/36-RG. 8.11.2000, No. 24224.

⁵ Bak. N. Çelik, İş Hukuku Dersleri, İstanbul 2000, 377 ve aynı yer dn. 2 ve 3'deki yazarlar. Ayrıca bak. Narmanlıoğlu, 104.