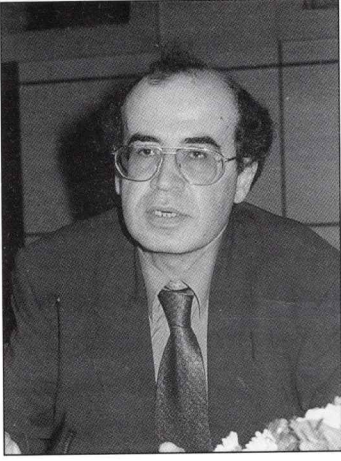


Türkiye'de Çağdaş Bir Çalışma Mevzuatı



Prof. Dr. Tankut CENTEL
İstanbul Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Ö

nümüzdeki yıl, Türkiye'de ilk İş Kanunu olan 1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanunu'nun 65. yılı kutlanacaktır. Bunun anlamı, halen uygulanan 1475 sayılı İş Kanunu'nun, ülkemizde uzun bir geçmişe sahip bulunmasıdır. Söz konusu durum, çalışma mevzuatımız için, ilk bakışta çok olumlu gibi görünüyor-

sa da; gerçekte, Türk endüstri ilişkilerinin, hukuk temelinde pek sağlıklı gelişmediğini göstermektedir.

Gerçekten, iş hukuku, sosyal ve ekonomik gelişmelerden en çok etkilenen hukuk dalları arasında yer alır. Bu nedenle de, iş yasaları, hızlı bir değişim içindedir. Nitekim, bu değişim, öylesine hızlıdır ki; öğretiler¹, iş hukukunun bir "föyvolan varlık" olduğundan sözedilir. Yine, bu yüzden, iş yasalarının metin değişikliklerini izlemek, diğer yasalara oranla, çok daha güçtür. Bu bakımdan, çalışma mevzuatı içinde yeralan bir yasa, çok uzun bir süre hiç değişmeden kalıyorsa; bu durum, onun çok istikrarlı olduğunu ve sosyo-ekonomik gerçeklere çok uygun düştüğünü değil, tam tersine, ne denli toplumsal ve ekonomik devinimlerden uzak düştüğünü gösterir. Bu bağlamda, Türk çalışma mevzuatının ve özellikle de İş Kanunu'nun, çağdaş temellere oturtulması, zorunlu görülmektedir.

I. Çağdaşlık Gereksinimini Hazırlayan Etkenler

1. Küreselleşmenin işletmelere yansımaları

Global ekonomi, dünya ülkeleri arasında mal ve hizmetler ile sermayenin serbest dolaşımını zorunlu kılmaktadır. Bu anlamda, küresel olgu, rekabet

alanını ulusal sınırların dışına çıkarmaktadır. Buna göre de, sözcümlü Denizli'deki bir işletmenin, dünyanın her ülkesinde bir rakibi ortaya çıkabilmektedir. Böylece, günümüzde artık hiçbir işletme, sırtını ulusal gümrük duvarlarına yaslayarak ve de ulusal devlet teşvik ve korumalarından güç alarak, kendisini güvencede hissedememektedir. Çünkü, global dünyada hüküm süren kıyasıya rekabet, artık sınır tanımamaktadır.

Kıyasıya rekabet alanının genişlemesiyle birlikte, işletmelerde maliyetlerin ve fiyatların düşürülmesi için çalışılmaktadır. Bu bağlamda, işletmelerin küçülmesi, çok sayıda çalışanın işini kaybetmesi sonucunu yaratmaktadır. İşyerinde işini koruyabilmiş olanlar da, aynı sonuçla karşılaşma korkusu altında çalışmaktadır. Güçlü işletmeler, internet ortamında iyice güçlenirken; zayıf işletmeler, bilgi ve kalifikasyon düzeylerini artıramayarak daha da güçsüzleşmekte ve giderek, ortadan kalkmaktadır. Böyle bir ortamda, endüstri ilişkilerinin katı özellikteki iş hukuku kurallarıyla sürdürülmesi, son derece güç görünmektedir.

2. Devlet müdahalesi gereksiniminin azalması

İş hukukunun tarihi gelişimi-ne bakıldığında; işçilerin iki yoldan korunduğu görülür. Bunlardan birincisi, kamu müdahalesi, yani devletin doğrudan çalışma yasalarını çıkart-

mak suretiyle işçilik haklarının tanınması ve ikincisi de, işçilerin sendika çatısı altında biraraya gelip toplu iş sözleşmesi ve grev gibi hak alma mekanizmalarını harekete geçirerek işçi haklarını geliştirmesidir.

Gerek devlet müdahalesi ve gerekse hak alma mekanizmalarının çalıştırılması, temelde

işçinin ekonomik bağımlılığına, yani iktisaden güçsüz oluşuna bağlanmıştır. Günümüz bilgi toplumunda ise, en büyük güç olarak bilginin görülmesi, devletin yavaş yavaş müdahale durumundan çekilmesi ve elinde bulundurduğu bilgi sayesinde güç kazanan işçinin artık sendikal kuruluşlara gereksinim duymaması sonuçlarını yaratmaktadır. Bu da, giderek, tamamen koruma düşüncesi altında geliştirilmiş olan çalışma mevzuatı kurallarının yeniden gözden geçirilmesi ve kamu müdahalesi yerine, taraf iradelerine özerklik tanınması düşüncelerinin kabulüne yolaçmaktadır. Bunda temel faktörün, sanayi toplumunun yerine, artık yavaş yavaş bilgi toplumunun geçmesi olduğu, gözden uzak tutulmamalıdır.

3. Esneklik düşüncesinin ağırlık kazanması

Kamu müdahalesi yoluyla getirilen düzenlemeler, genellikle yasak veya sınırlama olarak ortaya çıkmaları nedeniyle, temelde katı olmak zorunda kalmışlardır. Nitekim, yanlara, sözcümlü düzenlemelerin aksine anlaşma yapma olanağı

Türk çalışma mevzuatının ve özellikle de İş Kanunu'nun, çağdaş temellere oturtulması, zorunlu görülmektedir.

tanınmamıştır. Günümüz çalışma yaşamında ise, esnek düzenlemelere büyük ölçüde gereksinim duyulmaktadır. Çünkü, katı özellikteki iş hukuku kuralları, rekabet gücünün önünde engel oluşturmaktadır. Gerçekten, katı düzenlemeler, mal ve hizmet üretiminde aniden ortaya çıkan arz ve talep yoğunluğu ya da daralması karşısında, gerekli esnekliği sağlayamamaktadır. Oysa, taraflar, kendi aralarında anlaşmak suretiyle, sözcümlü esnekliği gerçekleştirme ve giderek, bu sayede, ortaya çıkan sorunları çözme olanağını ellerinde bulundurmaktadır.

Çalışma yaşamında esneklik, salt iş süreleriyle sınırlı kalmaktadır. Gerçekten, istihdam yükümlerinden yeni istihdam biçimlerine ve işten çıkarmala-

ra kadar değişen geniş bir alan içinde, esnekliğe gereksinim duyulmaktadır. Özellikle, işsizliğin azaltılması ve istihdamın özendirilmesi konusunda, esnekliğe karşı duyulan gereksinim ortadadır. Mevcut katı hukuk kuralları çerçevesinde ise, sözkonusu esneklik gereksiniminin karşılanamadığı, görünen bir diğer gerçektir.

Diğer yandan, katı nitelikteki iş hukuku kurallarının getirildiği ortamların, değişim içinde olduğu görülmektedir. Gerçekten, sanayi devrimi sonrasında ortaya çıkan ilkel kapitalist dönem, içerdiği son derece kötü çalışma koşullarıyla, işçilerin istismarına yol açmıştır. Bu dönemin olumsuz etkilerini ortadan kaldırma düşüncesi, koruma eğilimini beraberinde getirmiştir. Bunun için de, yasak ve sınırlamalarla dolu, birtakım katı özellikteki iş hukuku kurallarının kabulü gerekmiştir. Günümüz çalışma standartları ise, sözkonusu korumanın yata yonde geliştirilmesini, yani toplumun tüm çalışan kesimlerine yayılmasını içermektedir. Buna göre de, işsizliğin azaltılması ve topluca işten çıkarmaları önlemek üzere, işçi sendikaları zaman zaman toplu pazarlıkta çok ileri gitmekten kendilerini alıkoymak zorunda kalmaktadır. Çünkü, işsizlik sorunu, dikey yöndeki birtakım yeni kazanımlara oranla, daha ağır basmaktadır.

II. Çağdaş Bir Çalışma Mevzuatının Yaratılması

1. Köhnemiş kurumlardan vazgeçilmesi

Çalışma mevzuatımız içinde, kendi zamanına göre ilerici birtakım niteliği bulunan kurumlar, zaman içinde eskimiş ve uygulama tarafından terkedilmiştir. Bunların çalışma mevzuatı içinden ayıklanması, günümüze uygun ileri bir adımı oluşturacaktır.

Sözgelimi, çalışma ve kimlik karnesi (İş K. m. 21), günümüzde işlevini yitirmiş bir kurum olarak, salt Devlete gelir

Belirtilen bu iki örneği çoğaltmak mümkündür. Bu anlamda, çalışma mevzuatımızın eskimiş ve atıl durumdaki hükümlerden arındırılması, ona çağdaş bir görünüm kazandıracaktır.

Diğer yandan, çalışma mevzuatı içindeki bazı kurumların, getirilmelerini gerektiren şartlar değişime uğramıştır. Bunun en tipik örneğini, kıdem tazminatı kurumu oluşturmaktadır. Kıdem tazminatı, işsizlik sigortasının bulunmadığı bir dönemde çalışma mevzuatımıza girmiş ve zaman içinde işsizlik sigortasının işlevini yük-

Katı özellikteki iş hukuku kuralları, rekabet gücünün önünde engel oluşturmaktadır.

kaynağı olmaktan öteye gide-memektedir. Bunun gibi, bir diğer örnek, İş K. m. 31'de düzenlenmiş bulunan zarar karşılığı kesinti yapma olanağıdır. Gerçekten, günümüzde işveren, kendisine verilen zararı işçinin ücretini kesmek suretiyle karşılamaktadır. Ancak, zarar karşılığı için yapılacak kesintilerin muhasebesi, işverene daha büyük yük getirmektedir. Bu durumda da, işverene, yasadaki zarar karşılığı kesinti yapma olanağı, fazla birşey ifade etmemektedir.

lenmiştir. 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun kabulünden sonra ise, artık kıdem tazminatının yeniden ele alınıp düzenlenmesi zorunluğu ortaya çıkmaktadır. Bu açıdan, bazı işçi sendikalarının "kıdem tazminatına dokundurtmayız" biçimindeki ısrarlı ve yersiz endişeleri, çağdaş gelişmelere uygun düşmemektedir.

2. Esnek hükümlere en geniş ölçüde yer verilmesi

Çalışma mevzuatımızda değişik tarihlerde gerçekleştirilen değişiklikler, esas itibariyle,

katı istihdam hükümlerine yer verilmesi anlayışına dayanmıştır. Oysa, çalışma yaşamında esnekliği sağlamaksızın uluslararası ticarete işletmelerin rekabet etmesi, günümüzde tatlı bir düşten öteye gidememektedir.

a) İstihdam yükününün hafifletilmesi

Çalışma mevzuatının işletmelere öngördüğü % 3 sakat, % 3 eski hükümlü ve % 2 terörden zarar görmüş kişiler ile yakınlarını istihdam yükümü, daha baştan % 8 gibi kolaylıkla kabul edilemeyecek bir işçi kontenjanının ayrılması sonucunu yaratmaktadır. Bunun yerine, daha makul bir miktarın belirlenmesine yönelik bir esneklik, işletmeleri önemli ölçüde rahatlatacaktır.

b) Kıdem tazminatı yükünün azaltılması

Şimdiye dek işsizlik sigortasının işlevini yüklenmiş bulunan kıdem tazminatı, işletmeler üzerinde ağır bir yük oluşturmaktadır. İşsizlik sigortasının kurulması 4447 sayılı Yasa'yla kabul edildikten sonra, çalışma mevzuatı içinde kıdem tazminatının, yeniden ele alınarak eski katı halinden kurtarılıp yasal iş güvencesiyle birlikte adil bir çözüme kavuşturulması, işletmeleri önemli bir yükten kurtaracaktır.

c) Esnek bir yasal iş güvencesinin tanınması

İşçiye katı özellikteki bir iş güvencesinin yasayla tanınma-

si, kayıtlı ekonomi içinde kalan işyerleri için, kayıtlı olmayan işyerleri karşısında rekabeti azaltıcı ve belki de yokedici bir faktör olarak algılanmaktadır. Gerçekten, katı bir iş güvencesinin kabulü yoluyla işveren kesimine getirilecek her türlü yük, kayıt dışı ekonomi içinde yeralan işyerlerinin üzerine gidilmediği sürece, kayıt dışı ekonomiyi güçlendirecektir. Bunun yerine, esnek bir iş güvencesinin önerilmesi, işveren kesimini de yasal iş güvencesi hazırlık çalışmaları içine katabilecektir. Nitekim, aradan geçen sekiz yıla rağmen, katı Moğultay taslağının yasallaşmamış olması, ülkemizde katı iş güvencesi önerilerinin yumuşatılmaları gerektiğini, açık bir biçimde göstermektedir.

Çünkü, hak alma mekanizmaları olarak sendika ve toplu iş sözleşmesi kurumlarının işleyişi, esasen böyle bir sefalet ücretinin ödenmesine engel oluşturur. Bu bakımdan, yasal asgari ücret uygulaması içinde, toplu iş sözleşmesi olan işyerlerini katı asgari ücret hükümlerinden ayırık tutma biçimindeki bir esneklik, örgütlü işyerlerine rekabet gücü kazandıracaktır.

e) Esnek istihdam biçimlerine olanak tanınması

Çalışma mevzuatımız, taşıdığı katılık nedeniyle, esnek istihdam biçimlerine yabancıdır. Oysa, istihdamın özendirilmesi bakımından, esnek istihdam biçimlerinin ülkemizde yaygınlaştırılması zorunlu görünmektedir. Bu nedenle, çağdaş bir

İşsizlik Sigortası Kanunu'nun kabulünden sonra, artık kıdem tazminatının yeniden düzenlenmesi zorunluğu ortaya çıkmaktadır.

d) Asgari ücrette esneklik

Asgari ücretin temel amacı, işçiye ödenecek ücretin sefalet ücretine dönüşmesini önlemektir. Toplu iş sözleşmesinin bulunduğu işyerlerinde, sözkonusu amaç kendiliğinden önemli ölçüde gerçekleşmiş o-

çalışma mevzuatının kabulü sırasında, esnek istihdam biçimlerine en geniş ölçüde varlık hakkı tanınmalıdır. Ancak, yapılacak düzenlemede, çekirdek nitelikteki koruyucu hükümlere yer verilmeli; ikincil nitelikteki ayrıntılar ise, önemli ölçüde

yanların anlaşmasına bırakılmamalıdır.

3. Uluslararası standartların gözönünde bulundurulması

Çağdaş bir çalışma mevzuatı, öncelikle ve özellikle, çekirdek nitelikteki sosyal hakları içeren uluslararası çalışma normlarını dikkate almak zorundadır. Bu konuda, ILO Temel Haklar Bildirgesi'yle kabul edilmiş bulunan çekirdek hükümler ve buna bağlı olarak, yedi temel sözleşmenin kabulü ve de bunlardaki esasların iç hukuk sistemlerinde uygulanması, çağdaşlığın temel ölçütlerini oluşturmaktadır. Bunun gibi, uluslararası standartları gözönünde bulundurma, Türkiye Cumhuriyeti'nin uluslararası taahhütlerini yerine getirmesini de kolaylaştıracaktır.

Sonsöz

Çağdaş bir çalışma mevzuatının kabulü, temelde sosyal tarafların, yani işçi ve işveren kesimlerinin karşılıklı haklı sosyo-ekonomik çıkarlarının dengede tutulmasına bağlıdır. Çünkü, bir endüstri ilişkileri sisteminin başarısı, önemli ölçüde sosyal taraf çıkarlarının dengelenmesine dayanır. Böyle bir dengelemede, tek bir tarafın çıkarları yerine, karşılıklı çıkarların dikkate alınması, doğru ve yerinde olur. Bunun için de, çağdaş çalışma mevzuatının kabulü, sosyal tarafların

karşılıklı mutabakatına dayanmak zorundadır. Nitekim, oy kaygılarıyla siyasi iktidarın, gerekli konsensüsün oluşmasını beklemeden mevzuat hazırlık çalışmalarına girişmesi, getirilecek düzenlemelerin uzun ömürlü olmasının ve sağlıklı bir biçimde uygulanmasının önünü keser. Oysa, ne ülkemiz işletmeleri küresel ortaklıkların acımasız rekabetine ve ne de ülkemiz çalışanları küreselleşmenin olumsuz rüzgârlarına karşı, tekbaşlarına bırakılmamalıdır. Çünkü, bunların mücadelesi, giderek ülke ekonomisinin kaderini belirlemektedir.

Dipnot

- ¹ Bak. B. Rütters (çev. T. Centel), Değişen Sanayi Toplumunda İş Hukuku-İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Araştırma Merkezi (yay.), Sosyal Siyaset Konferansları, 32-33. Kitap, İstanbul 1983, 247.

İşveren kesimine getirilecek her türlü yük, kayıt dışı ekonomiyi güçlendirecektir.

Çağdaş bir çalışma mevzuatının kabulüne ilişkin çalışmaların bir an önce başlatılmasında yarar vardır. Çünkü, günümüz global dünyasında, ancak değişime ayak uydurabilen işletmeler ayakta kalabilmekte, diğerleri ise, uluslararası pazarlardan silinip gitmektedir. Giderek, işletmelerin ortadan kalkması, sadece işverenleri değil, işçi kesiminin de bundan zarar görmeleri sonucunu yaratmaktadır.