

**ÖMER BENOKAN** (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürü)- Sayın Başkan, değerli dostlarım, şahsım ve Bakanlığım adına hepinizi saygıyla selamlıyorum.

Dünkü tartışmalardan da anlaşıldığı gibi Bakanlığımız çok süratli bir ivmeyle çalışıyor. Pek çok yasa Meclise sevk ettik, bir kısmı tartışma aşamasında. Bunlardan benim doğrudan ilgili olduğum konulardan bir tanesi iş güvencesidir.

Biz, İş Güvencesi Yasa Tasarısını elinizde bulunan metinde görüldüğü gibi hazırlamıştık, fakat daha sonra burada bazı değişiklikler yaptık. Bu değişiklikleri önce kısaca açıklayayım:

Bir tanesi birlikte hazırladığımız tarım işçilerini İş Kanunu kapsamına alma konusu vardı; onu ayrı bir yasa tasarısı olarak hazırlamıştık, fakat sonradan her iki tasarıyı birleştirerek tek bir metin haline getirdik; birinci değişiklik budur. Yani şu anda tarım işçilerinin, İş Kanununun 5 nci maddesindeki istisna kaldırılarak İş Kanunu kapsamına alınmaları hususu var.

İkincisi de iş güvencesidir. Bu iş güvencesi konusu da 2821, 2822 ve 1475 sayılı Yasaları ilgilendiriyor. Tarım iş konusunu bir yana bırakırsak, elinizdeki metinden farklı olarak şöyle bir değişiklik var: Elinizdeki metinde madde 13/A olarak düzenlenen hüküm "İlk defa toplu iş sözleşmesi kapsamına girecek olan işyeri işvereninin, kendisine bildirilen üyelik fişlerine dayanarak işyerinde çalışan sendika üyesi işçilerin iş akitlerini, sendikaya üye olmaları nedeniyle feshetmesi halinde işçi ve talebi üzerine üyesi olduğu sendika fesih bildirimini tebliği tarihinden itibaren bir ay içinde fesih işleminin sendikaya üye olma nedeniyle yapıldığının tespiti için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına başvuruda bulunabilir." içeriyordu.

Son hali ise şöyle: "İşverenin işyerinde çalışan sendika üyesi işçilerin iş akitlerini sendikaya üye olmaları nedeniyle feshetmesi halinde işçi veya talebi üzerine üye olduğu sendika..." olarak devam ediyor. Yani "ilk defa toplu iş sözleşmesi kapsamına girecek olan işyeri işverenin kendisine bildirilen üyelik fişlerine dayanarak" cümlesi kaldırıldı, "işyerinde çalışan sendika üyesi işçilerin iş akitlerini sendikaya üye olmaları nedeniyle feshetmesi halinde" ibaresi getirildi. Neden buna ihtiyaç duyuldu? İlk defa toplu iş sözleşmesi kapsamına girecek bir işyeri tamından çok kısıtlı bir güvence çıkıyordu. Örneğin, bir işyerinde toplu iş sözleşmesi varken işçilerin sendika değiştirmesi halinde bu hüküm uygulanamayacaktı. Bu, bir anlamda sendika değiştirme, çünkü sendikaya üye olmaları nedeniyle feshi söz konusu olduğu için sendika değiştirme halinde iş akitlerinin işverenin sendikanın birine taraf olarak işçilerin sendika değiştirmesini engellemesi gibi olabilecek gibi durumların önüne geçilmeye çalışıldı, bir de yasaya göre 3 işgünü içinde sendika üyeliklerinin işverene bildirilmesi söz konusu. Ancak bildiğiniz gibi Yargıtay kararlarında pek dikkate alınmayan bir konu bu. Biz, ona biraz işlerlik kazandıralım diye işverene tebliğ edilmesi hükmünü getirmiştik. O da Yargıtayın da pek üzerinde önemle durduğu bir konu olmadığı için çıkarıldı. Temel değişiklik budur.

Sayın Başkan, açıklamalarım bu kadardır, teşekkür ederim.

**BAŞKAN-** Teşekkür ederim Ömer bey.

Sayın hocamız Tankut Centel bey, buyurun.

**Prof. Dr. TANKUT CENTEL** (İÜ Hukuk Fakültesi)- Teşekkür ederim Sayın Başkan.

Değerli konuklar, bildiğiniz üzere Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanmış bulunan bir İş Güvencesi Yasa Taslağı, geçtiğimiz günler içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sevk edilmek üzere Bakanlar Kurulunda imzaya açılmış bulunuyor. Tabii bunları biz, ancak gazetelerden, kamuoyundan öğrenebiliyoruz. Şu anda biraz önce de Sayın Çalışma Genel Müdürünün yaptığı açıklama-

malardan bu taslak üzerinde yeniden bir adım atıldığını, yeni bir versiyonunun hazırlandığını görüyoruz. Bu da Bakanlığımızın ne kadar ciddiyetle konuya baktığını ve iş güvencesine verdiği önemi gösteriyor.

Bu taslak metninin tam adı, "İş Kanunuyla Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı" olup esas itibarıyla İş Kanununun 13'üncü maddesinin C bendiyle aynı yasanın 17'nci maddelerine birer fıkra eklenmesi ve ayrıca da 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununa yeni bir 13/A maddesi eklenmesini içeriyor. Böylece hazırlanan bu taslak metniyle yasal iş güvencesi sorunu tekrardan çalışma yaşamının gündemine sokulmuş olmaktadır. Gerçekten 1980 öncesindeki çalışmaları bir yana bırakacak olursak, 1992 yılından beri süregelen ve her siyasi iktidar değişikliğinde yeniden gündeme getirilen iş güvencesi hazırlık çalışmaları oldukça uzun bir süreci kapsamaktadır. Bu sürecin kavranması niye bu kadar uzun sürdü, şimdiye kadar bitirilemez miydi, yasalaşamaz mıydı veya ne kadar zamanda yasalaşacak gibi hususların bilinmesi öncelikle yasalarda getirilen hükümlerin gerisinde neler geliyor, ekonomik ve sosyal sonuçları neler olabilir böyle bir yasal düzenlemenin; bunların bilinmesine bağlı oluyor. Onun için de ben size burada bana ayrılan zaman içerisinde çok genel olarak irdelemeye çalışacağım ve bir yandan da elinizdeki metnin hükümlerini tekrardan gözden geçirip bir karşılaştırma yapmaya çalışacağım.

Öncelikle 1980 öncesi veya 1992 yılından beri süregelen sürece bakacak olursak, yasal iş güvencesi tartışmasının kökleri 12 Eylül 1980 öncesine kadar ve özellikle 1970'li yıllara kadar uzanıyor. Ancak bu dönemdeki iş güvencesi tartışmalarının daha çok toplu işçi çıkarma müessesesinin üzerinde yoğunlaştığını görüyoruz ve nitekim bu yöndeki gelişmeler de, 1975 yılında 1927 sayılı Yasayla İş Kanununda yapılan değişiklikle sonuçlanıyor. İş Kanununun hepimizin bildiği 24 üncü maddesi değiştiriliyor ve toplu işçi çıkarmaya ilişkin değişiklik ortaya çıkıyor.

Bu bakımdan Bakanlığın son İş Güvencesi Yasa Tasarısının genel gerekçesinde şöyle bir anlatım var, diyor ki "İş Kanununda bugüne değin çeşitli tarihlerde on kez değişiklik yapılmış, ancak iş güvencesiyle ilgili olarak kanunda bir değişiklik öngörülmüştür" Bu doğru değil, çünkü daha önce de belirttiğim gibi İş Kanununun iş güvencesine ilişkin hükümlerinde değişiklik yapma çalışmaları ve gerçekleştirilen değişiklikler var. Bunlar iş güvencesini tam olarak sağlamaya yeterli değil. O bakımdan bu gerekçedeki hükümleri doğru bulmadığımı belirtmek istiyorum. Nitekim, 13 üncü maddedeki metnin tam bir yasal iş güvencesini içeren metne dökülmesi bugüne kadar gerçekleşmemiştir. Ama buna rağmen eski Çalışma Bakanlarından Bahir Ersoy'un döneminde bununla ilgili bir metin hazırlanmış, ama yasalaşamamıştır.

1980 sonrasına bakacak olursak, özellikle 1980-1983'teki ara dönemde o dönemin sıkıyönetim ortamları, göreceli de olsa bir güvenceyi sağlamıştır, sıkıyönetim bildirimleriyle işçi çıkarmanın yasaklandığını o dönemden biliyoruz, ama bu tam bir güvence olmaktan uzaktır. Yani yasal bir iş güvencesine dönüşmemiştir.

Esas önemi çalışmalar 90'lı yıllardaki Moğultay taslağıyla ortaya çıkmaktadır. 90'lı yılların başında yasal iş güvencesine ilişkin çalışmalar hızlanmıştır. Nitekim, o dönemde, 12 Ocak 1992'de zamanın Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Moğultay, kamuoyuna bir feshe karşı koruma yasa tasarısını hazırladıklarını açıklamıştır ve bu taslak büyük ölçüde Almanya örneğini kopyalamıştır. Üniversitenin 4 profesörüne hazırlanmıştır. Bunların içerisinde değerli meslektaşım Sayın Taşkent de bulunmaktadır.

Bu taslak neyi öngörüyordu? Bu taslak belirsiz süreli bir iş sözleşmesinin feshinin ihbarını ancak işçinin şahsına ve davranışlarına bağlı nedenlerle ya da zorlayıcı işletme gerekleri ortaya çıktığı takdirde feshin yapılabileceğini öngörüyordu ve

bunlardan biri olmadığı takdirde de işverenin hizmet sözleşmesini feshi haklı sayılmayacaktır, yargıç iadeye karar verebilecekti, iade mümkün olmadığı takdirde bu tazminata dönüşebilecekti.

Taslağın Bakanlık tarafından sosyal tarafların tartışmaya açılmasından sonra 6 aya yakın bir süre yoğun tartışmalarla geçti. Hepimiz hatırlıyoruz, sonuçta Bakanlık tarafından hazırlanan taslak Bakanlar Kuruluna sunuldu; ancak Bakanlar Kurulu arasındaki görüş ayrılıkları nedeniyle taslağın gözden geçirilmesi alt komisyona bırakıldı.

Bunlar cereyan ederken bir yandan Bakanlık, Bakanlar Kurulu içerisinde adım atamayacağını görünce 158 sayılı Sözleşmenin Türkiye Cumhuriyeti tarafından onaylanması yönündeki çalışmalarını yürüttü, buna ilişkin 3846 sayılı Yasa zamanın Cumhurbaşkanı tarafından veto edildiği de daha sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 12 Ekim 1994'te bu onay gerçekleşti.

Daha sonra Moğultay döneminin taslağı, ufak düzeltmelerin ardından Başbakan Çiller döneminde ve Mayıs 1995 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunuldu, ancak bu taslak, Sosyal İşler Komisyonuna ulaşmasına rağmen yasalaşamadı. Özellikle bu konuda işveren kesiminin yoğun tepkisi yüzünden yasalaşma olanağını bulamadı. Şimdi tabii hemen aklımıza işveren kesiminin niye böyle bir tepkisi var, bu tepkinin ardında neler yatıyor bunlara kısaca bir bakalım.

Özellikle işveren kesimi öncelikle keyfi işten çıkarma uygulamasının olmadığını ve yeni düzenlemeyle fesih haklarının ellerinden alındığını ileri sürüyorlar. Böyle bir taslak yasalaştığı takdirde serbest girişimin engelleneceğini, yatırımların önleneyeceğini belirtiyorlar, bunun sonucunda işsizliğin ve kayıtdışı ekonominin gelişeceğini, kayıtdışı çalışma oranlarının artacağını, bu anlamda işsizliğin yasal düzenlemeler yerine orta ve uzun vadeli önlemlerle çözülmek zorunda olduğunu ileri sürüyorlar. Nitekim, devleti örnek gösteriyorlar, devlet bir yandan özelleştirmelere kalkarken, bir yandan iş güvencesi hazırlık çalışmalarına girişiyor ve bu işveren kesimine göre tek yanlı bir davranışı oluşturuyor.

Diğer yandan, taslağı işveren kesimi aynı zamanda bir siyasi eylem olarak da nitelendirmiş ve böyle bir düzenleme yürürlüğe girdiğinde işletmelerin işverenler yerine İş ve İşçi Bulma Kurumu ya da iş mahkemesi yargıçları eliyle yönetileceği yolundaki endişelerini açığa vurmuşlardır.

Nihayet geçtiğimiz 11 Nisan 2000 tarihinde TÜRK-İŞ'in Başkanlar Kurulu toplantısında yine İş Güvencesi Kanun Taslağı kabul edilmiş ve TÜRK-İŞ bunu yetkili organları eliyle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına sunmuştur. Bu taslak büyük ölçüde Moğultay döneminde hazırlanmış olan taslağın tekrarı niteliğindedir ve o bakımdan fazla bir orijinallik taşımamaktadır. Tabii sosyal taraflardan birinin mesleki çıkarlarını taşıması nedeniyle bu durumu gayet normal karşılıyoruz.

Üçüncü olarak alternatif bir önerinin Türkiye'de yine hazırlandığını görmekteyiz. Önemli ölçüde Almanya örneğini kopyalayan Moğultay taslağının zaman içerisinde yasalaşamayacağı görülmüştür, Türkiye gerçeği içerisinde bunun olmayacağı fark edilmiştir. Özellikle bunun, Türkiye'nin gerçeklerinin yanı sıra bizzat taslağın kendisinde aramak gerekir. Özellikle bu taslak orijinal olmayıp son derece katı bir iş güvencesini içermekteydi. Oysaki, esnekliğin geçerli olduğu günümüz koşullarına uymamaktaydı ve bu taslağa kaynaklık eden Almanya örneği dahi, günümüzde bu katı nitelikteki düzenlemelerden yavaş yavaş kurtulmanın yollarını aramaya başlamıştır. Bu arayış içerisinde olan bir ülkenin yanı sıra Türkiye'de bunun gerçekleşmesi pek gerçekçi bulunmamıştır.

Bu anlayış içerisine öğretide özellikle meslektaşlarımız Sayın Fevzi Demir ve Sayın Ali Nazım Sözer tarafından temsil eden alternatif öneride Alman modelinin Türkiye'de icra kabiliyetine sahip olmadığı, yüksek işsizlik oranıyla güçlü işveren mu-

halefeti ve kayıtdışı sektörün genişliği karşısında katı bir düzenlemenin Türkiye’de işlevsel olamayacağı ileri sürülerek sınırlı bir koruma ileri sürülmüş, kabul edilmiş ve bunun için de sendika üyesi olan işçilerle sosyal sigorta haklarını talep ettikleri için işten çıkarılan işçilerin feshe karşı korunma haklarına sahip olacakları esasını benimsemişlerdir. Eğer yanlış bir şey söylüyorsam, kendilerinden düzeltmelerini istihdam edeceğim. Bu görüş sahipleri Ege Bölgesi Sanayi Odasını da örnek gösterecek işveren kesiminin de sınırlı bir korumayı kabul etmeye hazır olduklarını belirtmektedirler.

Bakanlığın son tasarısına baktığımızda tabii ben tebliğimi hazırlarken elimizdeki metne göre hazırlamıştım. Bugün Sayın Çalışma Genel Müdürümüzün “ilk defa toplu iş sözleşmesi yapılan işyerlerinde” ibaresinin çıkarıldığını kendileri belirttiler. Bunu şu açıdan son derece olumlu buluyorum: “İlk defa toplu iş sözleşmesi kapsamına girecek işyeri” diye yeni bir kavram ortaya atılıyordu. Bu kavramın içeriği ve anlamı, yerindeliği tartışılabilir, o bakımdan bu kavramdan vazgeçilmesi olumlu karşılanmalıdır.

Güvencenin içeriğine baktığımızda bildirimde fesih nedeninin gösterilmesi gerektiği belirtiliyor. Bunların üzerindeki ayrıntıları belirtmeyeceğim, daha sonraki açıklamalarda tekrar gireceğiz.

Kanıt yükünün işverene düştüğü belirtiliyor. Bu tabii tasarıda belirtilenlerle 158 sayılı Sözleşmede belirtilen esas arasında son derece farklılıklar var; bunları sanıyorum Sayın meslektaşım Taşkent sizlere ayrıntılarıyla açıklayacaklar. O bakımdan ilk defa toplu sözleşme yapılan işyerleriyle ilgili açıklamalarından vazgeçiyorum.

Özellikle yasal iş güvencesinin sosyal ve ekonomik sonuçları üzerinde duracak olursak, yasal bir iş güvencesi işletmeler üzerinde hem olumlu hem de olumsuz yansımalarla bulunabilir. Bunlar içerisinde öncelikle olumlu yönlerine bakacak olursak, sağlanacak yasal bir iş güvencesi, sosyal rahatsızlık ortamlarını azaltacaktır. Özellikle yüksek ücret artışlarını içeren bir toplu iş sözleşmesini bağtılayan işveren, bunun ardından, bu toplu sözleşmenin getirdiği yükü üzerinden atmak üzere biliyorsa, toplu sözleşmenin yapılmasına önderlik etmiş olan işçileri çıkarma yoluna gidebilir, fiilen bu mümkündür. Bu yolla işçilik maliyetlerini düşürmek isteyebilir. Yasal iş güvencesini getirdiğinizde bu yolu kapamış olursunuz.

İkinci olarak, yasal bir iş güvencesi aşırı istihdamın önüne geçer. Özellikle kamu sektörü içerisinde siyasi oy kaygılarıyla kamu kesimi işverenlerinin son derece ağır baskılar altında kaldıklarını görüyoruz. Aşırı işçi alma, kadrolaşma, siyasi partilerin yandaşlarına yer dağıtma gibi uygulamalar kamu kesimi içerisinde istihdamı kurtarmaktadır.

Özel kesime geldiğimizde, özel kesim de nasıl olsa ileride tazminatını veririm, işten çıkarabilirim düşüncesiyle o da istihdamda çok titiz davranmamaktadır. Tabii sağlıklı ve tutarlı personel politikası olan işyerlerini bundan tenzih etmek isterim.

Yasal iş güvencesini getirdiğinizde ileride işçi çıkarmayacağını ya da yasanın gösterdiği nedenlerle ancak işten çıkarabileceğini sezecek ve bilecek olan bir işveren bu tür aşırı istihdamdan kaçınacaktır, ister istemez kendisini bağlayacaktır.

Üçüncü olarak, haksız rekabet işverenler arasında yasal iş güvencesi yoluyla çözülebilir. Özellikle kayıtlı ve kayıtsız işyerleri arasında iş güvencesine sahip olan işçiler bakımından böyle bir haksız rekabetin silinebileceğini görebiliyoruz. Gerçekten iş güvencesine kavuşan işyerleri, artık kayıtdışı işyerleriyle rekabet etme olanağına kavuşabilecektir. Bugün için tabii genellikle kayıtdışı ekonomi içinde yer alan işyerleri maliyetleri düşürmek üzere sendikal örgütlenmenin önüne geçebilmekte, bu da kayıtlı ve kayıtsız işyerleri arasında haksız rekabet ortamlarını doğurmaktadır.

Diğer yandan iş güvencesi, hak arama özgürlüğünü yaşama geçirebilir. Gerçekten işçi haklarını arayabilecekse bunun somut adımları, yolları iş güvencesinin tanınmasından geçecektir. Özellikle sözleşmeden doğan haklarını talep edecek veya sosyal sigorta hakkını talep edecek olan bir işçi ancak iş güvencesinin olduğu yani atılma konusunun silindiği bir ortamda hakkını arayabilecektir.

Tüm bu olumlu sosyal ve ekonomik sonuçlarına karşılık iş güvencesinin çalışma yaşamı içerisinde yaratabileceği olumsuz yansımaları da mevcuttur; bunlara da yavaş yavaş bakalım. Bunların başında özellikle işsizlik oranının artması gelir. Çünkü katı bir iş güvencesi istihdamı daraltır, istihdamı özendirici siyasetler ancak bu istihdamı genişletmeden geçebilir.

İkincisi, kayıtdışı kaçışı işyerleri açısından böyle bir sonuç doğurabilir. Gerçekten yasal iş güvencesi yoluyla gelecek yükü işyerleri ancak kayıtdışı çıkararak böyle bir kaçak işçi çalıştırma, sigortasız işçi çalıştırma uygulamasına geçerek ancak bu yasal iş güvencesinden kurtulabilme yolunu tercih edebilirler.

Diğer yandan iş yargısının yükü yasal iş güvencesiyle son derece artacaktır. Bugün fesihleri yargı denetimine bağladığımız ortamda özellikle bireysel iş uyuşmazlıklarının sayısı artacak ve bu giderek iş yargısının yükünü artıracaktır. Büyük şehirlerdeki iş mahkemelerindeki yargıların ve Yargıtayın özel dairesinin her yıl içerisinde gözden geçirdiği dosya sayısına bakacak olduğumuzda bu yükün hiç de azımsanmayacak bir miktarda olduğunu görüyoruz.

Bir de buna fesihler nedeniyle yapılacak denetimi eklediğinizde iş yargısının yükü son derece artacaktır. Diğer yandan iş yargısı somut işletme gereklerini bilebilecek durumda değildir. Bir işletme gereklerini en iyi bilecek olan taraflardır. Tarafların dışında iş yargısının bu durumu bilmesi pek düşünülemez. Bu durumda iş yargısı ne yapacak? Doğrudan doğruya bilirkişiye başvuracaktır. Yargıçların giderek bilirkişilere teslim olacaklarını görüyoruz.

Yasal iş güvencesini kabule ilişkin bazı sosyal ve ekonomik koşulların bir araya getirilmesi gerekiyor. Bunlara da çok kısa olarak değinmek istiyorum. Öncelikle bir kere ilk şart olarak iş güvencesinin bir sosyal paket içerisinde ele alınması gerektiğini savunuyorum. Gerçekten iş güvencesi, kıdem tazminatı, Kıdem Tazminatı Fonu, iş aracılığı hizmetlerinin etkinleştirilmesi ve işsizlik sigortasıyla birlikte ele alınması gereken bir müessesedir. Bu daha önceki yıllarda da söylenildi, bunun üzerinde tekrar durmuyorum.

Biz böyle yapmayı da sadece bir yanıyla ele aldığımız takdirde ister istemez karşı tarafta da bunu ileri sürecektir. O bakımdan çünkü "kıdem tazminatı pazarlık konusu yapılamaz" şeklindeki gerekçeleri doğru bulmuyorum. Çünkü iş güvencesini gündeme getirdiğiniz zaman ister istemez karşı taraf, yani işveren tarafı da sizin önünüze kıdem tazminatını ve Kıdem Tazminatı Fonunu koyacaktır, bu kaçınılmazdır. Burada bir dengenin gözetilmesinde yarar vardır. Çünkü günümüzde kıdem tazminatı işletmeler üzerinde gerçekten bir yük oluşturmaktadır.

Diğer olarak, kabul edilecek olan bir iş güvencesinin esnek nitelikte olmasını ileri sürüyorum. Gerçekten günümüz koşulları içerisinde Türkiye bir esnek model arayışı içerisinde. Bu esneklik arayışı içerisinde katı iş güvencesi hükümlerini kabul etmekte bir yarar olmayacağını belirtiyorum.

Son olarak da, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının, bu hazırlanmış olan taslağın 158 sayılı Sözleşmenin gereklerini tam olarak yerine getirmeye yeterli olmadığını ve getiriliş biçimiyle doğru ve yerinde olmadığını belirtmek isterim. Çünkü sosyal taraflar arasında bir konsensüs sağlanmadan yapılacak çalışmaların, ülkemiz ve çalışma yaşamı açısından fazla bir yarar sağlamayacağını belirterek sözlerime son vermek istiyorum.

Hepinize teşekkür ederim.