

# İŞ GÜVENCESİ YASA TASARILARI (1979-2001)

Mülkiye Dergisi, Cilt XXV, Sayı 228, Mayıs-Haziran 2001

Yıldırım Koç

## Giriş

Türkiye’de çalışma yaşamına ilişkin en önemli tartışma konularından biri, iş güvencesidir. Türkiye, 158 sayılı ILO Sözleşmesini (Hizmet İlişkinde İşveren Tarafından Son Verilmesi Hakkında 158 sayılı Sözleşme) 10.8.1994 tarihinde onayladı ve Uluslararası Çalışma Bürosu’nda tescil işlemlerini 4.1.1995 tarihinde tamamladı. Türkiye, böylece, 4.1.1996 tarihinden itibaren, iç mevzuatını 158 sayılı ILO Sözleşmesi ile uyumlu hale getirmiş olma yükümlülüğünü üstlenmiş olmasına karşın, bu sorumluluğunu yerine getirmedi. Diğer taraftan, 158 sayılı Sözleşmenin onaylanması öncesinde ve sonrasında iş güvencesi konusunda çeşitli tasarılar hazırlandı. Ayrıca, 2001 yılı Mart ayında Avrupa Birliği’ne verilen Ulusal Eylem Programı belgesinin kısa vadeli hedefler bölümünde, İş Güvencesi Yasa Tasarısının yasalaştırılacağı vaadine de yer verildi<sup>1</sup>. Bu arada, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulu’na sunulan bir İş Güvencesi Yasa Tasarısına ilişkin tartışmalar sırasında, yeni bir girişim başlatıldı. 7 Şubat 2001 tarihinde Ankara’da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nda TÜRK-İŞ, DİSK, HAK-İŞ ve TİSK Genel Başkanlarının katıldığı bir toplantıda, akademisyenlerden bir komite kurulması ve bu komitenin 158 sayılı ILO Sözleşmesine uygun bir taslak hazırlaması kararı alındı. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı adına 3, TİSK adına 3 ve TÜRK-İŞ, DİSK ve HAK-İŞ adına da 1’er akademisyenden oluşan komite, 4 Mayıs 2001 tarihinde hazırladığı taslağı ilgililere sundu. Ancak akademisyenlerin oluşturduğu komite, yetkilerini aşarak, kıdem tazminatına ilişkin bir düzenleme de önerdi. Ancak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, akademisyenlerin hazırladığı tasarıda yer alan kıdem tazminatına ilişkin düzenlemeyi çıkarttı ve bazı diğer değişikliklerle birlikte 28 Mayıs 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu’na gönderdi. Ayrıca, akademisyenler tarafından hazırlanan Kıdem Tazminatı Fonu Yasa Tasarısı da Bakanlıkta tutuldu. Bu yazının amacı, Bakanlar Kurulu’na 28 Mayıs 2001 tarihinde gönderilen son tasarımı (“İş Kanunu ile Sendikalar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun Tasarısı), geçmiş ışığında incelemektir. Kıdem Tazminatı Fonu Yasa Tasarısı, şu an gündemden kalktığı için, inceleme kapsamına alınmamıştır. Konunun zaman içindeki gelişimini özetle sunabilmek amacıyla, her bir taslağın ve tasarının ortaya çıkış dinamiklerine değinilmemiştir.

## İş Güvencesi

Türkiye’de hizmet akdiyle çalışanların iş güvencesi yoktur. İşveren, 1475 sayılı İş Yasasının 13. maddesine göre, işçinin hizmet akdini hiçbir gerekçe göstermek zorunda kalmadan feshedebilir. İşverenin kötüniyeti durumunda ek bir tazminat ödenir. Ancak işçinin işe iadesi söz konusu değildir. 1475 sayılı İş Yasasında 1975 yılında 1927 sayılı Yasa ile yapılan değişiklikle (M.24), işten çıkarılan işçinin yerine işçi alınması gerektiğinde, öncelikle işten çıkarılan işçiye çağrıda bulunma koşulu bulunmaktadır. Ancak, önce yeni işçi alıp, daha sonra eski işçiyi çıkarma yoluna gidildiğinde, bu önlemin hiçbir anlamı kalmamaktadır. Ayrıca, bu kuralı ihlal etmenin yaptırımını da önemsizdir. Diğer taraftan, İş Yasasının 17/II. maddesine dayanılarak da, önceden haber vermeksizin ve tazminatsız çıkış verilebilmektedir.

<sup>1</sup> Bkz. **Resmi Gazete**, 24.3.2001. Türkiye’nin uyum sağlama çabası içinde olduğu Avrupa Birliği müktesebatında 158 sayılı ILO Sözleşmesinde yer aldığı biçimde bir iş güvencesine ilişkin düzenleme bulunmamasına karşın bu metne bu yükümlenmenin konması, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Yaşar Okuyan’ın çabalarının sonucudur.

Bunlara karşılık, kamu kesimi işyerlerinde fiili bir iş güvencesinden söz edilebilir. Ayrıca, toplu iş sözleşmelerine konulan hükümlerle, bazı koruyucu önlemler getirilebilmiştir.

Türkiye’de işçilerin, özellikle kriz dönemlerinde en önemli taleplerinden biri, iş güvencesinin sağlanmasıdır. İş güvencesi, bu nedenle, her geçen gün daha da önem kazanmaktadır. İşverenlerin “esneklik” adı altında gündeme getirdikleri değişiklik paketinin en önemli bileşenlerinden biri, iş güvencesine yönelik düzenlemelerin iptalidir.

### **Bahir Ersoy Taslağı (1979)**

İş güvencesi konusunda kapsamlı ilk girişim, daha 158 sayılı ILO Sözleşmesinin Uluslararası Çalışma Konferansı’nda kabul edilmesinden önce, Bahir Ersoy’un Çalışma Bakanlığı döneminde, 1979 yılı ortalarında yapıldı. Bu taslakta iş güvencesi ile kıdem tazminatı birlikte değerlendirilmişti<sup>2</sup>. Bu yasa taslağında 1475 sayılı İş Yasasınının 13. maddesi ikinci bendi aşağıdaki şekilde değiştiriliyordu:

#### **“II. İşçinin haksız feshe karşı korunması**

**“Süresi belirli olmayan hizmet sözleşmesi ile çalıştırılan işçilerin hizmet sözleşmeleri işveren tarafından I inci bende göre ancak işyeri gereklerine göre işçinin işine devamını olanaksız kılan geçerli nedenlerin bulunması halinde feshedilebilir.**

**“Ancak, işçinin aynı işyerinin başka bir kısmında veya aynı işletmeye bağlı başka bir işlerinde çalıştırılması olanağı varsa yahut işçinin değişik iş şartları ile çalışmaya devam etmesi olanaklı ise ve işçi de bunu kabul ederse, fesih haksız sayılır.**

**“İşveren hizmet sözleşmesi feshedilecek işçinin seçiminde yaş, işyerindeki kıdem, medeni hal, çocuk sayısı ve ailenin geçim olanakları gibi sosyal durumu dikkate almak zorundadır. Aksi halde fesih haksız sayılır.**

**“İşveren tarafından yapılacak feshe ilişkin bildirim yazılı olması ve bildirimde fesih nedeninin belirtilmesi zorunludur.”**

Taslakta, işçinin sosyal durumunun gözönünde bulundurulması gerektiğine ilişkin hüküm, günümüzdeki tasarıda yer almayan önemli bir düzenlemeydi.

Taslağa göre, işçi, fesih bildirimini yapıldığı tarihten itibaren bir ay içinde iş mahkemesine başvurabiliyordu. İş mahkemesi en geç iki ay içinde kararını verecekti. İşçi, dilerse, iş mahkemesi yerine Bölge Çalışma Müdürlüğüne de başvurabiliyordu. Bu durumda Bölge Çalışma Müdürlüğü, gerekli incelemeyi yaparak, başvuruyu sonuçlandırabiliyordu. Feshin haklı nedenle yapıldığını ispat yükümlülüğü işverene, işçinin seçiminde sosyal durumun dikkate alınmadığını ispat yükümlülüğü de işçiye aitti.

Haksız feshin sonuçları ise şöyle düzenlenmişti:

**“Mahkemece, feshin II nci bentde öngörülen nedenlere bağlı olarak yapılmadığı tesbit edildiğinde fesih, bildirim yapıldığı tarihten itibaren geçersiz sayılır ve işçinin çalıştırılmadığı süre içerisinde doğmuş bulunan ücret ve diğer haklar ödenerek işe iade edilir...”**

Tazminat ödenmesi ise şu şekilde düzenleniyordu:

---

<sup>2</sup> Çalışma Bakanlığı, “1475 Sayılı İş Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddelerin Eklenmesine İlişkin Yasa Taslağı,” **Çalışma Dergisi, Yasa Tasarı ve Taslakları Özel Sayısı (1978-1979)**, Ankara, 1979, s. 33-46.

**“Mahkemece, taraflardan birinin isteği üzerine işçi ve işveren açısından hizmet sözleşmesinin devamının katlanılamayacak duruma gelmiş olmasına karar verilmesi halinde, işe iade yerine işçinin bir yıllık ücret tutarından az olmamak üzere tazminata hükmedilir. Bu halde mahkeme kararı, geçerli nedenlerle yapılmış feshin sonuçlarını doğurur.”**

Yasa taslağı, toplu işçi çıkarmalarda, ön izin öngörüyordu:

**“İşveren, işyeri gerekleri sonucu topluca veya dört haftalık süre içinde aralıklı olarak ondan az olmamak üzere işyerindeki işçi sayısının onda biri veya daha fazla işçiyi işten çıkarmak istediğinde, durumu işçileri işten çıkarmadan en az bir ay önce, nedeni ile birlikte ilgili Bölge Çalışma Müdürlüğüne yazılı olarak bildirmek ve izin almak zorundadır.**

**“Bölge Çalışma Müdürlüğünce işverenin ileri sürdüğü nedenin varlığı incelenmek suretiyle başvurma tarihinden itibaren bir ay içinde işten çıkarmaya izin verilir veya izin isteği reddedilir.”**

İşçi haklarını koruma açısından bu hüküm de, çok az Avrupa ülkesinde görülen ileri bir düzenlemeydi.

İşverenin ve işçilerin, Bölge Çalışma Müdürlüğüne kararına itiraz hakkı vardı. Bu durumda kararı iş mahkemesi veriyordu.

Çalışma Bakanlığı tarafından 1979 yılında hazırlanan taslakta 1475 sayılı Yasanın 13. ve 24. maddelerinde işçi lehine yapılan önemli düzenlemelerin yanı sıra, 14. maddesinde de işçi aleyhinde bir düzenleme getiriliyor ve kıdem tazminatının “sosyal güvenlik bakımından bağlı oldukları kurum ve sandıklardan yaşlılık, emeklilik, malullük aylığı bağlananlar veya toptan ödeme yapılanlar ile, aylık bağlanmadan veya toptan ödeme yapılmadan ölen işçilerin hak sahiplerine” ödenmesi öngörülüyordu. Aynı maddeye göre, İş ve İşçi Bulma Kurumu bünyesinde bir işçi kıdem tazminatı fonu kurulacaktı. Kıdem tazminatı fonuna işverenlerce yatırılacak prim oranı birinci yıl için işçinin aylık toplam gelirinin yüzde 10’u olacaktı.

158 sayılı ILO Sözleşmesi öncesine ilişkin bu önemli taslak, yasalaşamadı.

## **12 Eylül Sonrasında İşçi Çıkarma Yasağı**

Uygulamada iş güvencesine ilişkin en önemli adım, 12 Eylül sonrasında Milli Güvenlik Konseyi tarafından atıldı. Konsey, 14 Eylül 1980 tarihinde yayınladığı bildiriyle, grevlerin ertelendiği işyerlerinde işçi çıkarılmasına kısıtlama getirdi : **“Grev ve lokavtı ertelenen işyerlerinde; erteleme süresince işçinin kendi isteği, ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan haller ile sağlık sebepleri dışındaki herhangi bir nedenle işçi işten çıkarılmayacaktır.”**

Bu düzenleme, bazı yorumlarla, tüm işyerlerini kapsar hale sokuldu ve 14 Eylül 1980’den 1983 yılı sonuna ve sıkıyönetim uygulanan illerde de 1984 yılı Ekim ayına kadar sürdürüldü. 158 sayılı ILO Sözleşmesinden çok daha işçi lehine düzenlemeler içeren bu uygulamayı ihlal eden işveren ve işveren vekillerinden hapis cezası ile cezalandırılarak hapis yatanlar oldu. Askeri yönetim, 1402 sayılı Sıkıyönetim Yasasının verdiği yetkiye dayanarak çok sayıda işçiyi ve memuru işten atarken, siyasi açıdan sakıncalı görmediği işçilere önemli bir koruma sağladı <sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Bu konuda ayrıntılı bir çalışma için bkz. Koç, Y., “12 Eylül Sonrasında İşçi Çıkarma Yasağı,” **Türkiye’de İşçiler ve Sendikalar (Tarihten Sayfalar)**, YOL-İŞ Yay., Ankara, 2000, s.231-253.

## **Prof.Dr.Turhan Esener'in Tasarısı**

Bu günlerde, Prof.Dr.Turhan Esener'in Çalışma Bakanlığı döneminde, iş güvencesi sağlamaya yönelik önemli bir tasarı hazırlandı <sup>4</sup>. 158 sayılı ILO Sözleşmesi'nin Uluslararası Çalışma Konferansı'nda kabul edilmesinin hemen ardından hazırlanan ve hazırlanmasında bu metinden yararlanıldığı gözlenebilen bu tasarı, hizmet akdinin feshinde "yeterli sebep" arıyordu. İlgili düzenlemede, 1475 sayılı Yasanın 13. maddesi B bendinin aşağıdaki biçimde değiştirilmesi öngörülmüştü:

**"İşveren yazılı fesih beyanında, dayandığı yeterli fesih sebebini göstermek zorundadır.**

**"İşçi, fesih beyanında sebep gösterilmediğini veya gösterilen sebebin yeterli olmadığını ileri sürerek iş mahkemesinden feshin geçersizliğine karar verilmesini isteyebilir. Bu istem, fesih beyanının tebliği tarihinden itibaren bir ay içinde yapılmazsa, müracaat hakkı düşer. İşçinin feshe dayalı olan ve olmıyan diğer hakları saklıdır.**

**"Feshin yeterli sebebe dayandığını isbat yükümü işverene aittir.**

**"Yeterli sebep, işçinin kişisel durumuna veya davranışına dayanabileceği gibi işyeri gereklerine de dayanabilir.**

**"Aşağıdaki durumlar, fesih için yeterli sebep teşkil edemez:**

- a. İşçinin sendikaya üye olması veya olmaması,
- b. İşçinin, iş saatleri ve işyeri dışında veya işverenin muvafakatı ile iş saatleri içinde işçi teşekküllerinin faaliyetlerine katılması,
- c. İşçinin işçi teşekkülünü veya işçileri temsil etmesi,
- d. İşçinin kötü niyetli olmadan işveren aleyhine şikayette bulunması, dava açması, kanuni mercilere başvurması,
- e. İşçinin ırkı, rengi, cinsiyeti, mali durumu, aile yükümlülükleri, dini, siyasi düşüncesi,
- f. İşçinin gebeliği veya gebelik ve doğum sebebiyle kanuni süreyi altı haftayı aşmayan bir sürede işe gelmemesi,
- g. İşçinin, kaza veya hastalık sebebiyle oniki haftadan az süre işe devam edememesi."

Tasarı, daha sonraki bentlerde, yeterli bir sebebe dayanmadan yapılan feshin sonuçlarını ele alıyordu:

**"C) Feshin yeterli bir sebebe dayanmaması halinde hakim, fesih beyanının geçersizliğine karar verir.**

**"Hakim geçersizlik kararında, işverenin işçiye iş vermemesi veya işçinin kendi arzusu ile işe dönmemesi halinde işverenin ödeyeceği tazminatın miktarını belirtir. Kesinleşen kararın tebliğinden itibaren altı işgünü içinde işyerine başvurmayan işçi tazminatı seçmiş sayılır.**

**"Hükmedilecek tazminat işçinin işten çıkarıldığı tarihten itibaren mahrum kaldığı mali haklarla, karar tarihinden itibaren yeni bir iş bulması için geçeceği düşünülen süreye ilişkin haklarının tutarına eşit olacaktır. Tazminatın tutarından, işçinin başka bir işte çalışarak kazandığı veya kazanmaktan kasten kaçındığı miktar indirilir.**

**D) Fesih sebebi yeterli olmakla beraber önellere uyulmamışsa, işçinin uyulmıyan önele ilişkin tüm mali haklarının ödenmesi gerekir.**

**E) Feshin (B) bendinin 5inci fıkrasında sayılan sebeplere dayandığının tesbiti halinde ( C) bendine göre hükmedilecek tazminat üç katına çıkarılır. Herhalde bu tazminat, işçinin bir yıllık ücretinden az olamaz."**

<sup>4</sup> 1475 Sayılı İş Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Madde Eklenmesi Hakkında Kanun Tasarısı (15.12.1982), Ankara, 1982 (Çoğaltma).

Yasa tasarısının 5. maddesinin ilk biçiminde İş Yasasının kıdem tazminatına ilişkin 14. maddesinin değiştirilmesi öngörülmüşken, son anda bu bölüm taslaktan çıkarılmıştır.

Tasarıda, İş Yasasının 24. maddesi değiştirilerek, toplu işten çıkarmalarda Bölge Çalışma Müdürlüğünün izni öngörülmüyordu:

**“Bir defada veya aralıklarla da olsa bir ay içinde, bir işyerinde çalışan işçilerin ondan az olmamak üzere en az onda birinin işten çıkarılması, toplu işçi çıkarma sayılır.**

**“Toplu işçi çıkarma, Bölge Çalışma Müdürlüğünün iznine bağlıdır.**

**“Toplu işçi çıkarma; ekonomik, teknik, yapısal ve bunlara benzer bir işyeri gereğine dayanmak zorundadır.**

**“İşyerinin kapatılmasında bu bent hükmü uygulanmaz.”**

Tasarıya göre, toplu işçi çıkarmak isteyen işveren en az bir ay önceden gerekli başvuruda bulunacaktı. Bölge Çalışma Müdürlüğünün toplu işçi çıkarma kararı; bölge çalışma müdürü başkanlığında bir iş müfettişi, İş ve İşçi Bulma Kurumunun bir temsilcisi ile bir işçi ve bir işveren temsilcisinden oluşan bir komisyon tarafından verilecekti. Komisyonunun kararına işçi ve işverenlerin iş mahkemesine itiraz hakkı vardı.

Bu tasarı da yasalaşmadı.

### **Mehmet Moğultay’ın Tasarıları**

İş güvencesi ancak 10 yıla yakın bir süre sonra yeniden gündeme geldi.

Mehmet Moğultay’ın Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı döneminde bir İş Güvencesi Yasa Taslağı hazırlandı (Ocak 1992). Tasarı, 1475 sayılı İş Yasasının II. bendini aşağıdaki biçimde düzenliyordu <sup>5</sup>:

**“A) İşveren fesih için işçinin kişiliğinden, davranışlarından ya da işletme gereklerinden kaynaklanan haklı bir sebebe dayanmak zorundadır.**

**“İşletme gereklerine dayandırılan fesihlerde, işçinin aynı işyerinin bir başka kısmında veya aynı işletmeye bağlı başka bir işyerinde çalıştırılması olanağının bulunması ya da işçinin değişik iş şartları ile çalışmaya devam etmesi mümkün olup işçinin de bunu kabul etmesi durumunda, fesih yine haksız sayılır.**

**“İşveren fesih bildirimini yazılı olarak yapmak ve fesih sebebini açık ve kesin bir şekilde belirtmek zorundadır.**

**“B) İşçi veya üyesi olduğu sendika fesih bildiriminde sebep gösterilmediğini veya gösterilen sebebin haklı olmadığını öne sürerek iş mahkemesinden feshin geçersizliğine ve duruma göre işe iadeye karar verilmesini isteyebilir.**

**“Bu talep fesih bildiriminin tebliği tarihinden itibaren bir ay içinde yapılmalıdır.**

**“Feshin haklı bir sebebe dayandığını ispat yükümü işverene aittir.**

**“Dava seri muhakeme usulüne göre iki ay içinde sonuçlandırılır. Duruşma sonunda verilecek karar temyiz edildiği takdirde Yargıtayca bir ay içinde kesin olarak karara bağlanır.**

**“Mahkemece feshin haksız olduğu tesbit edildiğinde, fesih, bildirim yapıldığı tarihten itibaren geçersiz sayılır ve işçi çalıştırılmadığı süre içerisinde doğmuş bulunan ücret ve diğer hakları ödenmek üzere işe iade edilir. Bildirim sürelerine ait ücret işçiye peşin ödenmiş ise, bu tutar yapılacak ödemedden mahsup edilir.**

**“Yargıç taraflardan birinin isteği üzerine, hizmet akdinin devamının katlanılamayacak bir duruma gelmiş olduğu kanısına varır ise, işe iade kararı yerine,**

<sup>5</sup> 1475 Sayılı İş Kanunu ile 2821 Sayılı Sendikalar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin Yasa Taslağı (İş Güvencesi Yasa Taslağı), Ankara, 1992 (Çoğaltma).

**işçinin altı ay ile bir yıllık ücreti tutarında bir tazminata hükmedebilir. Bu halde akit mahkeme kararı ile sona ermiş sayılır ve haklı sebeple yapılmış feshin sonuçlarını doğurur.**

**“C) İşe iade kararı verilen işçi altı işgünü içinde işe başlamak zorundadır.**

**“İşçi bu süre içinde işe başlamazsa, işverence yapılmış bulunan fesih haklı sayılır ve işveren sadece bunun hukuki sonuçları ile sorumlu olur.**

**“İşçinin kanun ve sözleşmelerden doğan hakları saklıdır.”**

Bu taslak, 158 sayılı ILO Sözleşmesi’nde işçi lehine getirilenden daha ileri bir düzenleme içeriyordu. 158 sayılı Sözleşmede, yargının işçinin işe iadesine ilişkin kararına işverenin itirazı durumunda, işçinin işbaşı yapması olanaklı değildir. Halbuki bu tasarıda bu konudaki karar yargıya bırakılmıştı. Tasarıda yer alan “haklılık” kavramı ise önemli bir yanlışlıktı. ILO Sözleşmesinde “haklılık” değil “geçerlilik” aranıyordu.

Bu tasarinin önemli diğer bir düzenlemesi, toplu işçi çıkarmalarda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürlüğünden izin alma zorunluluğunu getirmesiydi. Tasarıda, 1475 sayılı İş Yasası’nın 24. maddesinin 1. fıkrasının aşağıdaki biçimde değiştirilmesi öngörülmüyordu:

**“İşveren, işyeri gerekli sonucu topluca veya dört haftalık süre içinde aralıklı olarak ondan az olmamak üzere işyerindeki işçi sayısının onda biri veya daha fazla işçiyi işten çıkarmak istediğinde, durumu fesih bildirimini yapmadan en az bir ay önce, nedenleri ile birlikte Bölge Müdürlüğü’ne yazılı olarak bildirmek ve izin almak zorundadır.”**

İşverenler bu tasarıya büyük tepki gösterdi. Eleştiri ve öneriler dikkate alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca hazırlanan ve 20 Nisan 1992 tarihinde taraflara gönderilen ikinci tasarıda, 1475 sayılı İş Yasasının 13. maddesinin II. bendinin aşağıdaki biçimde değiştirilmesi öngörülmüyordu<sup>6</sup>:

**“II/A) İşveren fesih için işçinin kişiliğinden, davranışlarından ya da işyeri gereklerinden kaynaklanan haklı bir sebebe dayanmak zorundadır.**

**“İşyeri gereklerine dayandırılan fesihlerde, işçinin aynı işyerinin bir başka kısmında veya aynı işletmeye bağlı başka bir işyerinde çalıştırılması olanağının bulunması ya da işçinin değişik iş şartları ile çalışmaya devam etmesi mümkün olup işçinin de bunu kabul etmesi durumunda, fesih haksız sayılır.**

**“İşveren fesih bildirimini yazılı olarak yapmak ve fesih sebebini açık ve kesin bir şekilde belirtmek zorundadır.**

**“B) İşçi veya talebi üzerine üyesi olduğu sendika fesih bildiriminde sebep gösterilmediğini veya gösterilen sebebin haklı olmadığını önu sürerek iş mahkemesine başvurabilir.**

**“Bu başvuru fesih bildiriminin tebliği tarihinden itibaren bir ay içinde yapılmalıdır.**

**“Feshin haklı bir sebebe dayandığını ispat yükümü işverene aittir.**

**“Dava seri muhakeme usulüne göre iki ay içinde sonuçlandırılır. Duruşma sonunda verilecek karar temyiz edildiği takdirde Yargıtayca bir ay içinde kesin olarak karara bağlanır.**

**“Mahkemece feshin haksız olduğu tespit edildiğinde, hizmet akdinin yeniden kurulmasına ve işçinin işe iadesine karar verilir. İşçinin çalıştırılmadığı süre içerisinde doğmuş bulunan ücret ve diğer hakları saklıdır. Bildirim süresine ait ücret işçiye peşin ödenmiş ise, bu tutar yapılacak ödemedden mahsup edilir.**

**“Mahkeme, hizmet akdinin yeniden kurulmasının taraflar bakımından beklenemez olduğu kanaatine varırsa, hizmet akdinin yeniden kurularak işçinin işe iade edilmesi**

<sup>6</sup> 1475 Sayılı İş Kanunu ile 2821 Sayılı Sendikalar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin Yasa Tasarısı, Ankara, 1992 (Çoğaltma).

kararı yerine, işçinin en az altı ve en çok oniki aylık ücreti tutarında bir tazminata hükmeder. Bu halde akit mahkeme kararı ile sona ermiş sayılır ve bu madde anlamında haklı feshin sonuçlarını doğurur.

“Mahkemenin işe iadeye karar vermesi halinde, işveren bir ay içinde işçiyi işe başlatmaz ise, işçinin bir yıllık ücreti tutarında bir tazminat ödemekle yükümlü olur.

“C) İşe iade kararı verilen işçi kararın tebliğinden itibaren altı işgünü içinde işe başlamak zorundadır.

“İşçi bu süre içinde işe başlamazsa, işverence yapılmış bulunan fesih bu madde anlamında haklı sayılır ve işveren sadece bunun hukuki sonuçları ile sorumlu olur.

“D) İşçinin kanun ve sözleşmelerden doğan hakları saklıdır.”

Bu yeni düzenleme ile, mahkemenin işe iade kararına karşın işverenin direnmesi olanaklı kılındı.

İş Yasasının 24. maddesine ilişkin değişiklik taslağında da değişiklik yapılarak, dünyanın çok az ülkesinde bulunan ön izin uygulaması kaldırıldı. Maddenin ilk fıkrası aşağıdaki biçimi aldı:

**“İşveren, ekonomik, teknik, yapısal ve benzeri işyeri gerekleri sonucu topluca veya dört haftalık süre içinde aralıklı olarak ondan az olmamak üzere işyerindeki işçi sayısının onda biri veya daha fazla işçiyi işten çıkarmak istediğinde, toplu işçi çıkarmanın gerekçeleri ve çıkarılacak işçilerle ilgili tüm bilgileri yazılı olarak bildirmek zorundadır. Durum işyerinde ayrıca ilan edilir.**

İşverenlerin tepkisi karşısında, bu tasarı da yasalaşamadı.

### **158 Sayılı ILO Sözleşmesi**

Bu tasarı da yasalaşamadı; ancak Mehmet Moğultay'ın çabaları sonucunda, Türkiye, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 158 sayılı Sözleşmesini onayladı. TBMM'nin yetki yasası 9.6.1994 tarihinde kabul edildi. Bu Yasa 18.6.1994 tarihli Resmi Gazete'de yayımlandı. Bakanlar Kurulu, yetki yasasına dayanarak, Sözleşmeyi 10.8.1994 tarihinde onayladı. Bu karar 12.10.1994 tarihli Resmi Gazete'de yayımlandı. Onay işlemi, kararın Uluslararası Çalışma Bürosu'na 4 Ocak 1995 tarihinde tescil ettirilmesiyle tamamlandı.

TÜRK-İŞ, 2 Ocak 1996 tarihinde Uluslararası Çalışma Bürosu'na gönderdiği bir yazı ile, 158 sayılı Sözleşme için, ILO Anayasasının 24. maddesindeki şikayet başvurusu sürecini, denetimin başladığı 4 Ocak 1996 tarihi itibarıyla başlattı. ILO Yönetim Kurulu, 1996 yılı Mart ayında yaptığı toplantısında bu başvuruyu kabuledilebilir buldu ve üyeleri arasından üç kişilik bir komite oluşturarak, başvuruyu incelemekle görevlendirdi. Komite, 25 Mart 1997 tarihinde verdiği ve ILO Yönetim Kurulu'nun aynı ay yapılan 268. Toplantısında kabul edilen raporunda, yapılan şikayet başvurusunun erkenliğine dikkati çekerek, Hükümetin, iç mevzuatında gerekli değişiklikleri yapmasını istedi<sup>7</sup>.

TÜRK-İŞ, 158 sayılı Sözleşmeye ilişkin başvurusunu 21 Şubat 2000 tarihinde yineledi. ILO Yönetim Kurulu bu başvuruyu 2000 yılı Mart ayında yaptığı toplantısında kabuledilebilir buldu ve yine üyeleri arasından üç kişilik bir komite oluşturdu. Komite, Türkiye'de iş güvencesi konusunda yoğun tartışmaların sürdüğü günlerde, 9 Kasım 2000 tarihinde raporunu sundu. Bu rapor, ILO Yönetim Kurulunun Kasım 2000 toplantısında kabul edildi<sup>8</sup>. Bu raporda,

<sup>7</sup> ILO Governing Body, **Report of the Director-General, Fifth Supplementary Report: Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Turkey of the Termination of Employment Convention, 1982 (No.158), made under article 24 of the ILO Constitution by the Confederation of Turkish Trade Unions (TÜRK-İŞ)**, Cenevre, Mart 1997.

<sup>8</sup> ILO Governing Body, **Report of the Director-General, Third Supplementary Report: Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Turkey of the**

Türkiye'deki çalışma mevzuatının onaylanmış 158 sayılı Sözleşme ile çelişen bölümleri ayrıntılı bir biçimde ele alındı ve Hükümetin, rapor doğrultusunda gerekli değişiklikleri en kısa sürede yapması istendi.

### **Yaşar Okuyan'ın Birinci Tasarısı**

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Yaşar Okuyan, iş güvencesi konusunda bir yasa tasarısının hazırlanmasına büyük önem verdi. 2000 yılı içinde hazırlanan çeşitli tasarı tasarı tasarı tartışmaya açıldı. 19 Eylül 2000 tarihindeki tasarı ise Bakanlar Kurulu'na gönderildi<sup>9</sup>.

Bu tasarı, 158 sayılı ILO Sözleşmesinin gereklerini yerine getirmekten uzaktı; ancak konuyu gündeme getireceği umuduyla ve işverenlerin ceza maddeleri nedeniyle gösterdiği büyük tepkiye karşılık olarak, sendikalar tarafından desteklendi. Ayrıca, TBMM'de komisyonlarda gerekli değişikliklerin yaptırılabilmesi umudu taşıyordu.

Tasarı, 1475 sayılı İş Yasasının 13. maddesine göre hizmet akdinin feshinde geçerli bir neden aramıyordu. Yalnızca, "bildirim sırasında işveren feshin sebeplerini açıkça belirtmek zorundadır" hükmünü getiriyordu. 1475 sayılı Yasanın 17. maddesi kapsamındaki hizmet akdi fesihlerinde ise "feshin haklı bir nedene dayandığını ispat yükümlülüğü işverene aittir" deniliyordu. 17. maddeye göre fesihlerde fiilen bu uygulama zaten yerleşmişti. Tasarı, 2811 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasasına bazı fıkralar ekliyordu. Bu hükümler, işçinin hizmet akdinin sendikal nedenle feshi durumunda yargıya başvurma hakkını düzenliyordu. Ancak bu düzenleme zaten 2821 sayılı Sendikalar Yasasının 31. maddesinde vardı. Yenilik, yargının işe iade kararı verebilmesiydi. Ancak işveren, bu karara karşın, işçiye işbaşı yaptırmazsa, işçinin bir yıllık ücreti tutarında bir tazminat ödemesi öngörülüyordu. Bu ceza, 2821 sayılı Yasanın 31. maddesindeki cezanın alt sınırıydı. Tek fark, yargının işçinin sendikal nedenle işten çıkarılmasına karar vermesi durumunda, işçinin çalışmadığı süre için ücretinin ve diğer haklarının ayrıca ödeneceğiydi. İşverenleri asıl korkutan, yargı sürecinin çok uzaması durumunda, çalışılmayan süreye ilişkin bu ödeme oldu.

Tasarının TBMM'ye gönderilmesi konusunda gerekli imzaların hemen hemen tamamının toplanmış olmasına karşın, tasarı Bakanlar Kurulu'nda tutuldu.

### **Akademisyenlerin Tasarısı**

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nda 7 Şubat 2001 tarihinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı ile TÜRK-İŞ, DİSK, HAK-İŞ ve TİSK Genel Başkanlarının katılımıyla gerçekleştirilen toplantıda alınan karar doğrultusunda 9 akademisyenden oluşturulan komisyon<sup>10</sup>, raporunu 4 Mayıs 2001 tarihinde bitirdi. Ancak, bu komisyon, görev ve yetkisini aşarak, iş güvencesinin yanı sıra kıdem tazminatı konusunda da düzenlemeler öngördü.

---

**Termination of Employment Convention, 1982 (No.158), made under article 24 of the ILO Constitution by the Confederation of Turkish Trade Unions (TÜRK-İŞ), Cenevre, Kasım 2000.**

<sup>9</sup> İş Kanunu ile Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı (Tarım ve Orman İşçilerinin İş Kanunu Kapsamına Alınması ve İş Güvencesi), Ankara, 19 Eylül 2000 (Çoğaltma).

<sup>10</sup> Komisyon üyeleri, bu alanda Türkiye'nin en saygın isimleri arasındadır: Prof.Dr.Metin Kutal, Prof.Dr.Nuri Çelik, Prof.Dr.Münir Ekonomi, Prof.Dr.Toker Dereli, Prof.Dr.Devrim Ulucan, Prof.Dr.Savaş Taşkent, Prof.Dr.Sarper Süzek, Prof.Dr.Algun Çifter, Prof.Dr.Öner Eyrenci.



Akademisyenler tarafından hazırlanan iş güvencesi yasası tasarısı <sup>11</sup>, ana hatlarıyla 158 sayılı ILO Sözleşmesine uygundu; bazı aykırılıklar zaman içinde düzeltilebilir, eksiklikler zamanla giderilebilirdi. Ancak akademisyenler tarafından kıdem tazminatına ilişkin olarak yapılan değerlendirme ve düzenlemeler, kendilerine verilen görevin sınırlarının aşılmasıydı. 9 akademisyenin imzasıyla hazırlanan raporda “kıdem tazminatının bir fondan karşılanması uluslararası uygulamalara ve ILO normlarına uygun”dur deniliyordu <sup>12</sup>. Bu iddia kesinlikle doğru değildir.

Yasa tasarısı, yalnızca 1475 sayılı İş Yasası kapsamındaki işçiler için yeni bir düzenleme getiriyordu. Diğer bir deyişle, 1475 sayılı İş Yasasının 5. maddesinde yer alan istisnalar (en önemlisi, tarım ve orman işçileri) ile Deniz İş Yasası ve Basın İş Yasası kapsamında olan işçiler, getirilen iş güvencesinden yararlanamıyorlardı. Ayrıca, 1475 sayılı İş Yasası kapsamında olmalarına karşın, 9 ve daha az sayıda işçi çalıştıran işyerlerindeki işçiler, kapsam dışında bırakılmıştı. 10 ve daha fazla sayıda işçi çalıştıran işyerlerindeki işçilerin de iş güvencesinden yararlanabilmeleri için en az altı aylık kıdeme sahip olmaları gerekiyordu. Bu düzenleme, 158 sayılı ILO Sözleşmesine uygun değildi. 1475 sayılı İş Yasasının 17/II. maddesinde yer alan ve 158 sayılı ILO Sözleşmesi ile çelişen hükümlerin Sözleşme ile uyumlu hale getirilmesi doğrultusunda da bir çaba yoktu.

Tasarı, 158 sayılı ILO Sözleşmesi uyarınca, hizmet akdinin işveren tarafından feshinde geçerli bir neden arıyordu. İşçi, işverenin geçerli neden iddiasına karşı yargı yoluna başvurabiliyordu. Feshin geçerli bir nedene dayandığını kanıtlama yükümlülüğü işverene aitti. İşverenin geçerli bir nedene dayanmayan fesihlerinde işe iade öngörülüyordu:

**“İşverence geçerli sebep gösterilmediği veya gösterilen sebebin geçerli olmadığı mahkemece tespit edilerek feshin geçersizliğine karar verildiğinde, işveren, işçiyi bir ay içinde işe başlatmak zorundadır. İşçiyi başvurusu üzerine işveren bir ay içinde işe başlatmaz ise, işçiye en az altı aylık ve en çok bir yıllık ücreti tutarında tazminat ödemekle yükümlü olur. Mahkeme, feshin geçersizliğine karar verdiğinde, işçinin işe başlatılmaması halinde ödenecek tazminat miktarını da belirler.**

**“İşçinin mahkeme kararının kesinleşmesine kadar çalıştırılmadığı süre içinde en çok dört aya kadar doğmuş bulunan ücret ve diğer hakları kendisine ödenir.”**

Tasarıda, bu fıkralarda yer alan tazminat tutarlarının, sözleşmeler ile hiçbir suretle değiştirilemeyeceği hükmü de getiriliyordu. Bu düzenleme ise 98 sayılı ILO Sözleşmesine aykırıydı.

Akademisyenlerin tasarısı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tasarısından farklı olarak, kıdem tazminatını da yeniden düzenliyordu. Bu düzenlemeye göre, kıdem tazminatı yalnızca yaşlılık, malullük, ölüm ve toptan ödeme hallerinde ödenecekti. Ödeme, kıdem tazminatı fonu tarafından yapılacaktı. Bu düzenleme, iş güvencesi yasasının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren geçerli olacaktı. Daha önceki dönemlere ilişkin kıdem hakları konusunda, 1475 sayılı İş Yasasının eski düzenlemesi geçerli olacaktı. İş güvencesi yalnızca 10 ve daha fazla sayıda işçi çalıştıran işyerlerinde uygulanırken, kıdem tazminatına ilişkin yeni düzenleme, İş Yasası kapsamındaki tüm işçileri etkiliyordu.

Akademisyenlerin tasarısında, toplu işten çıkarmada ön izin aranmıyordu.

Tasarı, işyeri sendika temsilcilerinin temsilcilik teminatını, diğer işçilere sözkonusu yasa ile sağlanacak iş güvencesi düzeyine geriletiyordu. Ayrıca, işçilerin sendikalı olmadığı işyerlerinde işçi temsilciliği kurumu getiriliyordu.

<sup>11</sup> 1475 Sayılı İş Kanunu ile 2821 Sayılı Sendikalar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin (İş Güvencesi) Kanun Tasarısı, Ankara, 2001 (Çoğaltma).

<sup>12</sup> Akademisyenler tarafından hazırlanan sunuş yazısı, s. 3, paragraf 7.

Akademisyenler tarafından hazırlanan Kıdem Tazminatı Fonu Kanunu Tasarısı<sup>13</sup> ise, işçinin aylık kazancının yüzde 4'ünü geçmeyecek biçimde Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek ve işverenlerce ödenecek primlerle beslenecek Kıdem Tazminatı Fonunun çalışmalarını düzenliyordu. Bu tasarı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından Bakanlar Kurulu'na gönderilmedi ve şimdilik gündemden kaldırıldı.

### **Yaşar Okuyan'ın İkinci Tasarısı**

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 25 Mayıs 2001 tarihinde sonuçlandırdığı ikinci tasarısını Bakanlar Kurulu'na 28 Mayıs 2001 tarihinde gönderdi<sup>14</sup>. Bu tasarı, 19 Eylül 2000 tasarısından ve akademisyenlerin hazırladığı tasarıdan çok daha olumludur.

28 Mayıs 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu'na gönderilen tasarıda, feshin geçerli sebebe dayandırılması şöyle düzenlenmiştir:

**“On veya daha fazla işçi çalıştırılan işyerlerinde en az altı aylık kıdemi olan ve işletmenin bütününe sevk ve idare eden işveren vekili niteliğinde olmayan bir işçinin belirsiz süreli hizmet akdini fesheden işveren, işçinin yeterliliğinden veya davranışlarından ya da işletmenin, işyerinin veya işin gereklerinden kaynaklanan geçerli bir sebebe dayanmak zorundadır.”**

Tasarı, akdin feshinde usulü de şöyle düzenlemektedir:

**“İşveren fesih bildirimini yazılı olarak yapmak ve fesih sebebini açık ve kesin bir şekilde belirtmek zorundadır.**

**“İşveren bakımından beklenmeyecek haller hariç olmak üzere, hakkındaki iddialara karşı savunması alınmadan bir işçinin belirsiz süreli hizmet akdi, o işçinin davranışı veya verimi ile ilgili nedenlerle feshedilemez. Ancak, işverenin bu Kanunun 17. maddesinin II. bendinde gösterilen sebeplerle fesih hakkı saklıdır.”**

Tasarı, feshin bildirimine itiraza da olanak tanımaktadır:

**“Hizmet akdi feshedilen işçi, fesih bildiriminde sebep gösterilmediği veya gösterilen sebebin geçerli bir sebep olmadığı iddiası ile fesih bildiriminin tebliği tarihinden itibaren bir ay içinde iş mahkemesinde dava açabilir. Toplu iş sözleşmesinde hüküm varsa veya taraflar anlaşılırsa uyuşmazlık aynı sürede özel hakeme götürülür.**

**“Feshin geçerli bir sebebe dayandığını ispat yükümlülüğü işverene aittir.”**

Feshin geçerli olmayan bir nedene dayandırılması konusunda da işe iade garantisi yoktur:

**“İşverence geçerli sebep gösterilmediği veya gösterilen sebebin geçerli olmadığı mahkemece tespit edilerek feshin geçersizliğine karar verildiğinde, işveren, işçiyi bir ay içinde işe başlatmak zorundadır. İşçiyi başvurusu üzerine işveren bir ay içinde işe başlatmaz ise, işçiye en az altı aylık ve en çok bir yıllık ücreti tutarında tazminat ödemekle yükümlü olur. Mahkeme feshin geçersizliğine karar verdiğinde, işçinin işe başlatılmaması halinde ödenecek tazminat miktarını da belirler.**

**“İşçinin mahkeme kararının kesinleşmesine kadar çalıştırılmadığı süre içinde en çok dört aya kadar doğmuş bulunan ücret ve diğer hakları kendisine ödenir.”**

<sup>13</sup> Kıdem Tazminatı Fonu Kanunu Tasarısı, Ankara, 2001 (Çoğaltma).

<sup>14</sup> İş Kanunu ile Sendikalar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun Tasarısı (İş Güvencesi - Tarım ve Orman İşçilerinin Kapsama Alınması), Ankara, 25 Mayıs 2001 (Çoğaltma).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın 28 Mayıs günü Bakanlar Kurulu'na gönderdiği tasarinin en olumlu yanı, akademisyenlerin taslağında yer alan kıdem tazminatına ilişkin düzenlemenin çıkarılmış olmasıdır. Eksiklik ise, küçük işyerlerindeki ve 1475 sayılı İş Yasasının kapsamı dışındaki işçilerin iş güvencesinden yararlanmaması, kapsamdaki işçiler için de 6 ay kıdem koşulu aranmasıdır. Bu düzenlemeler, 158 sayılı ILO Sözleşmeli ile uyum içinde değildir. Ayrıca, tazminatlar da azaltılmıştır. Diğer taraftan, toplu işçi çıkarmaya ilişkin düzenlemede de, geçmiş bazı tasarlarda yer alan ön izin koşulu bulunmamaktadır. Ancak, 158 sayılı ILO Sözleşmesinin böyle bir yükümlülüğünün bulunmadığı da unutulmamalıdır.

Son tasarıda, 2821 sayılı Sendikalar Yasasının 30. maddesi ile işyeri sendika temsilcilerine tanınan yargı kararıyla işe dönüş hakkı da ortadan kaldırılmaktadır. Ayrıca, işyeri sendika temsilcisinin bulunmadığı işyerlerinde işçi temsilcisi seçme hakkı tanınmaktadır.

## **Sonuç**

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından 25 Mayıs 2001 tarihinde sonuçlandırılan ve 28 Mayıs günü Bakanlar Kurulu'na gönderilen tasarı, bazı eksikliklere ve uyumsuzluklara karşın, Türkiye'nin 158 sayılı ILO Sözleşmesine uyum yükümlülüğünü büyük ölçüde yerine getiren ve kıdem tazminatı gibi büyük rahatsızlık yaratacak bir konuya değinmeyen olumlu bir tasarıdır.