

TÜRK İŞ HUKUKU'NDA KIDEM TAZMİNATI FONU TARTIŞMALARI

PİR ALİ KAYA

Yard.Doç. Dr., Uludağ Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi ve
Endüstri İlişkileri Bölümü

ABSTRACT

Severance pay is a paradoxical problem, from 3008 Act(1936) to 4857 Act(2006), in Turkish Labour Law. It has provided as a right in Turkish Labour Law for 70 years.Firsth regulations were made by 3008 Labour Act in 1936. Second regulations were provided in 1475 Labour Act in 1975 in accordance with 3008 Labour Act. But also it has provided strongly rights than 3008 labour Act.

In the time, there were a lot of new right amended to this Act by law-maker.Those amends had profited two funtion to the severance pay. One of them was unemployment insurance schame, the second was pay of length of sevice.This two funtion of severance pay was discussed as ajob security in Turkish Labour Law for a long time.But,after adopting new Labour Act no 4857 in 2006, discussion on severance pay get a new appeance. Because of adoptting new regulation about job security in accordance with ILO Convention no 158, which restriction labour contract without justification,Competent authority(law-maker) want to provide severance pay without its job security function. But this intention has not got chance to be as a law regulatin.In this period, firstly government perapered a new draft act, which is provided severance pay fund. According to this draft, severance pay is not paid in the all conditions when labour contract terminated,it would be paid only in the contitions of when one of workers reairment. But this draft has not got chance to be an act, yet.

In accordance of above observation,this study is based on evolution of severance pay fund in Turkish Labour Law.

Key Words: *Severance pay or severance pay fund.*

Giriş:

1936 yılında 3008 sayılı yasa ile Türk İş Hukuku'na giren kıdem tazminatı, İş Hukuku'nun 70 yıllık tarihi sürecinde yapılan değişikliklerle, git gide kökleşmiş ve aynı zamanda en problemlili konularından biri haline gelmiştir. Özellikle yasa koyucunun İş Hukuku'nun uygulamasına paralel olarak işsizlik sigortası ve iş güvencesi kurumlarını devreye sokmaması ve bunun yerine kıdem tazminatını sürekli ikame ederek temel sorunların vehametinden kaçınması, kıdem tazminatı kurumunu daha da sorunlu hale getirmiştir. Ancak 1999 yılında 4447 sayılı yasa ile işsizlik sigortasının kabul edilmesi ve 2002 yılında 4773 sayılı yasa ile iş yasasında yapılan değişiklikle iş güvencesinin kabul edilmesi, kıdem tazminatının yeniden tartışılmasına neden olmuştur.

Nitekim 2002 yılında Bilim Komisyonu'nca 1475 sayılı İş Yasası'nı bir bütün olarak değiştirmeyi öngören İş Yasası Tasarısı paralelinde bir de Kıdem Tazminatı Fonu Yasa Tasarısı hazırlanmıştır. Bilindiği üzere, Bilim Komisyonu'nun hazırladığı İş Yasa Tasarısı, 22.5.2003 tarihinde 4857 sayılı İş Yasası'na dönüşmüştür. Ne var ki, Kıdem Tazminatı Fonu Yasa Tasarısı beklendiği gibi 4857 sayılı İş Yasası'yla eş zamanlı olarak yasalaşmamıştır. Fakat gerek bir bütün olarak 4857 sayılı yasanın düzenlenmesinde, gerekse yasanın geçici 6. maddesinde yapılan bir düzenlemeyle Kıdem Tazminatı Fonu'nun kurulması, bir anlamda 4857 sayılı yasanın uygulanması açısından zorunlu hale gelmiştir. Önümüzdeki dönemde bu konuda yasa yapma girişimlerinin olacağı muhakkaktır. Artık süreç işçi ve işveren kesiminin birbirine ayak direktme oyunlarını aşmıştır. Yasal düzenlemenin gecikmesi durumunda kıdem tazminatının uygulanmasında yeni problemler ortaya çıkacaktır.

1975 yılında 1927 sayılı yasayla İş Kanunu'nda yapılan değişiklikle kıdem tazminatı miktarı 30 güne çıkarılmış ve kıdem tazminatı yükünün hafifletilmesi amacıyla bir kamu kurumu bünyesinde kıdem tazminatı fonunun kurulması öngörülmüştür. Bu düzenlemeye istinaden 1975 yılından beri, gerek Çalışma Meclisleri'ndeki görüşmelerde gerekse yasa yapma süreçlerinde kıdem tazminatı fonu çalışma mevzuatının sürekli tartışılan, ancak bir türlü yasal zemine oturtulamayan konusu olmuştur. Bu maksatla birçok yasa tasarısı hazırlanmış, işçi ve işveren kesiminin direncinden dolayı, maalesef günümüze değin hiçbiri sonuçlandırılmamıştır. Ne var ki, 2002 yılında hazırlanan yasa tasarısı, bu girişimlerden farklı bir durum ortaya koymaktadır. Çünkü 2002 yılı kıdem tazminatı fonu yasa tasarısı, henüz yürürlüğe giren 4857 sayılı İş

Yasası'nın tamamlayıcısı durumunda olan bir girişimdir. Gecikmesi halinde, 4857 sayılı İş Yasası'nın Türk Çalışma Mevzuatı'nda "yenilik yaratan" durum, aynı zamanda kıdem tazminatı konusunda ciddi bir boşluk yaratacaktır.

Bu çalışmada genel olarak, kıdem tazminatı fonuyla ilgili yapılan yasal girişimler üzerinde durulmuş ve kısaca tartışma boyutuna girilmeden 2002 yılında hazırlanan Kıdem Tazminatı Fonu Yasa Tasarısı'nın içeriği belirtilmeye çalışılmıştır.

1.) Kıdem Tazminatı Fonu ile ilgili Yasal Girişimlerin Genel Değerlendirilmesi

Kıdem tazminatı fonunun kurulması ile ilgili düşünceler ilk kez 2. Çalışma Meclisi'nde ortaya atılmıştır. 2. Çalışma Meclisi'nde "kıdem hakkına tekabül eden karşılıkların işyerlerinde ayrı bir fon halinde veya karşılıkların umumi bir fonda Çalışma Bakanlığı'nca araştırılması" kararlaştırılmıştır. (1) 3. Çalışma Meclisi'nde bu girişim biraz daha olgunlaştırılarak, kıdem tazminatı kurumu işverenlerce prim ödemek suretiyle işçi sigortaları kurumunun işlevlerini içeren bir kurum haline getirilmek istenmiştir. (2) Nitekim böyle bir düşüncenin olgunlaşmasına gazete işverenleri önyak olmuştur. 1961 yılında basın mesleğinde çalışanlarla ilgili olarak kabul edilen 212 sayılı yasa ile gazetecilerin kıdem tazminatı 15 günden 30 güne çıkarılması üzerine gazete işverenleri, bu tazminatın bir fondan karşılanmasını istemişlerdir. (3)

1968 yılında hazırlanan ve kıdem tazminatının kaldırılmasını öngören işsizlik sigortası yasa tasarısını dikkate almazsak,(4) kıdem tazminatıyla ilgili yasal girişimler esas itibariyle 1975 yılından sonra başlar.1975 yılında 1927 sayılı yasa ile kıdem tazminatı işçi lehine genişletilmiş, işverenlerin kıdem tazminatı yükünü hafifletmek amacıyla "işçinin emekliliği veya ölümü" halinde tazminatın fondan karşılanacağına dair hükümler konulmuş ve fonla ilgili olarak özel bir yasanın çıkarılması uygun görülmüştür. (5)

Nitekim, bu maksatla 1976 yılında kıdem tazminatı fonunun Çalışma Bakanlığı bünyesinde kurulmasını öngören "kıdem tazminatı fonu kanun tasarısı taslağı" hazırlanmış ve daha sonra bu taslak 1978 yılında hazırlanan iş güvencesi yasa tasarısı ile ilişkilendirilmek istenmiştir. Nitekim, 1980 sonrası dönemde aynı amaçla 1980 ve 1982 yıllarında iş güvencesi kapsamında fonla ilgili kimi girişimler söz konusu olmuştur.

(6)Ancak 1984 yılında, 1976 yılında hazırlanan yasa taslağı fazla değişikliğe uğratılmadan (7)kıdem tazminatı fonu tek gündem maddesi olarak tartışılmak üzere 7. Çalışma Meclisi'nin gündemine alınmıştır. Taslak 28 asıl ve 2 geçici maddeden oluşmuştur. (8)

Taslakta, işçilerin yanında memur ve bağımsız çalışanlar da fon kapsamına alınmıştır. Fondan, kıdem tazminatının emeklilik ve ölüm hallerinden ödenmesi öngörülmüş ve kıdem tazminatına hak kazanma 15 yıllık bir hizmet süresine dayandırılmıştır. Aynı zamanda fonun işleyişi prim esasına dayandırılarak bir aylık ücret tutarı üzerinden iki taksit halinde işverence yıllık prim olarak fona yatırılması öngörülmüştür. Hemen belirtelim ki, sözü geçen ücret brüt ücrettir. Ayrıca fona ödenen primlerin işverenlerce gider olarak gösterilmesi de söz konusudur. (9) Taslakta fonun gelirleri ve işletilmesi ile ilgili hükümlere de yer verilmiştir.Ancak fonun nasıl yönetileceği hususu pek netleşmemiştir.(10)

Temelde 7. Çalışma Meclisi'nin gündemine alınan yasa taslağı olmak üzere, değişik teklifler doğrultusunda, Çalışma Meclisi kıdem tazminatı fonunu görüşmek üzere 1984-1992 yılları arasında her yıl toplanarak bu fonun kurulması hususunda çok ciddi gayretler sarfetmiştir. (11) Çalışma Meclisleri, kıdem tazminatı fonunun kurulmasının gereğini üç temel gerekçeye dayandırmıştır. Bunlardan birincisi, işçinin kıdem tazminatı hakkını güvence altına almak ve bu hakkı her türlü ihtilaftan korumak; ikincisi yüklü kıdem tazminatı ödemeleriyle işyerlerinin güç durumda kalmasını önlemek; üçüncüsü ise ekonomik kalkınmaya katkıda bulunacak bir fon oluşturmaktır. (12)

Ancak hemen belirtelim ki, işçi, işveren ve üniversiteden kimi öğretim üyelerinin katılımıyla defalarca yapılan toplantılar sonucunda, kıdem tazminatı fonunun kurulmasını sağlayacak bir irade oluşmamıştır. İşçi ve işveren kesiminin aynı paydada buluşmaması, kıdem tazminatı fonunun oluşmasını engelleme hususunda belirleyici olmuştur. Nitekim Çalışma Bakanlığı 1990 yılında Başbakanlığa gönderdiği bir yazıda, işçi ve işveren kesimi menfaatlerinin neden denkleşmediğini ve buna bağlı olarak kıdem tazminatı fonunun kurulmasının nasıl zorlaştığını şu gerekçelere dayandırmıştır.

İşçi kesimi bakımından;

a) Müktesep hakların ihlal edilmesi endişesi,

b) Fondan karşılanacak tazminatın emeklilik ikramiyesi yanında, işten çıkarmalara karşı güvence olması sebebiyle bugünkü şartlarda ve ayrıca işten çıkartma tazminatının da ödenmesinin istenilmesi.

İşveren kesimi bakımından;

a) İşverenlerin ayrıca işten çıkarma tazminatından sorumlu tutulmamaları,

b) Fonun geçmiş hizmet sürelerinden de sorumlu olması,

c)Fona ödenecek primin çıplak ücret üzerinden alınması.

Ayrıca fon tesisinde devlet açısından da çıkabilecek bir takım sakıncalar ortaya konulmuştur.

a) İşçi-işveren menfaatlerinin dengelenmesinde karşılaşılan güçlükler,

b) Bu isteklere uygun olarak kurulacak fonun aktüeryal hesabının sağlıklı bir şekilde yapılmasında karşılaşılan güçlükler

c) Fonun bir süre sonra devlete yük teşkil edeceği endişesi. (13)

Ne var ki, kıdem tazminatı fonu ile ilgili girişimlerin bu şekilde sona ermesi, bu konudaki tartışmaları ve yasal girişimleri sona erdirmemiştir. Gerçekten, 1999 yılında Türk Çalışma Mevzuatı'nda yer alan işsizlik sigortası, 2003 yılında kabul edilen 4857 sayılı İş Yasası kıdem tazminatıyla ilgili yeni bir tartışma dönemi başlatmıştır. 4857 sayılı yeni İş Yasası'nın, 1475 sayılı İş Yasası'nı lağvetmesi, getirdiği yeni düzenlemelerin kısmen de olsa iş güvencesini içermesi ve bütün bunların ötesinde 4857 sayılı yasanın bizzatı düzenleme biçimi ve geçici 6. maddesi, kıdem tazminatının Türk İş Hukuku'ndaki çehresini değiştirmiş ve kıdem tazminatı fonunun kurulmasını zorunlu kılmıştır. (14)

Nitekim İş Kanunu değişikliği paralelinde hazırlanan, 26 Haziran 2002 tarihli Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı'nın gerekçesinde bu durum açıkça vurgulanmıştır. (15) 26 Haziran 2002 tarihli fon yasa tasarısının içeriğini özetlemeden önce hemen belirtelim ki, fon yasa tasarısı her ne kadar yeni değişiklikler öngörüyor olsa da temelde 1976

yılından beri hazırlanan kıdem tazminatı fonu yasa tasarılarının kümülatif bir girişimi olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.) 26 Haziran 2002 Tarihli Kıdem Tazminatı Fonu Yasa Tasarısının Öngördüğü Düzenlemeler

A. Fonun Kapsamı

Kıdem Tazminatı Fonu, İş Kanunu, Deniz İş Kanunu ve Basın İş Kanunu'na göre hizmet akdi ile çalışan işçiler ile bunları çalıştıran işverenler ve ölen işçilerin hak sahiplerini kapsamaktadır. (K.T.F.Y.Y.md.2) Fon yasa tasarısı açıkça hizmet akdine dayalı çalışmayı esas almıştır. Benzer düzenlemeyi 1984 tarihli kıdem tazminatı fonu yasa tasarısında da görmek mümkündür. Nitekim tasarının 3. maddesinde benzer ifadeler dile getirilmiş, yeni tasarıdan farklı olarak sadece işveren vekilleri de kapsama alınmıştır.

B. Fonun Hukuki Yapısı

Kıdem Tazminatı Fonu, Devlet güvencesi altında, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı, özel hukuk hükümlerine tabi, mali ve idari yönden özerk, özel bütçeli ve tüzel kişiliği olan bir kamu kuruluşu şeklinde kurulmak istenmiştir. Fon, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi olmakla beraber, fon gelirleri bütçe kapsamı dışında tutulmuştur. Aynı zamanda fon, Muhasebe-i Umumiye Kanunu, Devlet İhale Kanunu ve Sayıştay'ın vize denetimi dışında bırakılmıştır. İcra, İflas halinde fon alacakları doğrudan devlet alacakları seviyesine çekilerek, 1. dereceden alacak yapılmıştır.(K.T.F.Y.md.3) Burada yasa koyucu fonu işlevsel hale getirmek amacıyla,mümkün mertebede özerk bir kamu tüzel kişiliği kazandırmaya çalışmıştır.Bu maksatla gerek gelir gerekse denetim açısından bazı istisnalara tabii tutmuştur.Fon yasa tasarısının genel gerekçesinde ve 3. maddenin gerekçesinde bu durumu görmek mümkündür. (16)

C.Fonun Yönetimi

Kıdem Tazminatı Fonu Yasa Tasarısı'nın 4. maddesinde fon yönetiminin nasıl teşekkül edileceği açıkça belirtilmiştir.Bu düzenlemeye göre fonun bir Yönetim Kurulu tarafından hem yönetileceği, hem de işletileceği öngörülmüştür. Öncelikle Fon Yönetim Kurulu'nun nasıl

olacağı ortaya konulmaktadır. Daha sonra karar alma süreci ve yönetimin kullanabileceği yetkiler belirtilmektedir.

Madde hükmüne göre, Fon Yönetim Kurulu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı'nın önerisi üzerine müşterek kararname ile atanacak bir temsilci ile en fazla işvereni temsil eden İşveren Konfederasyonu tarafından seçilen iki ve en fazla işçiyi temsil eden İşçi Konfederasyonu'nca seçilen bir üyeden oluşur. Fon Yönetim Kurulu'na müşterek kararname ile atanan temsilci başkanlık eder. Yönetim Kurulu, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır. Kararların oluşumu sırasında oyların eşitliği halinde Başkan'ın bulunduğu taraf çoğunlukta sayılır. Fon Yönetim Kurulu bu kanunun gerektirdiği görev ve hizmetleri yerine getirmek için belirlediği iş organizasyonu çerçevesinde merkezde ve taşrada hizmet akdine dayanarak işçiyi çalıştırabilir. (K.T.F.Y.T. md. 4) Yeni taslakta, 1984 yasa taslağından farklı olarak Fon Yönetimi'nde doğrudan işveren ağırlıklı olmak üzere, işçi ve işvereni söz sahibi yapmıştır. Oysa 1984 yasa tasarısında fon, Çalışma Bakanlığı Müsteşarı veya görevlendireceği bir Müsteşar Yardımcısı ile Çalışma Genel Müdürü, 1.Hukuk Müşaviri ve Bakan'ın, Çalışma Bakanlığı'nda en az Genel Müdür seviyesindeki yetkililerden tensip edeceği 2 görevliden oluşan Kurul'ca yönetilir. Kurul'un Başkanı Müsteşar'dır, müsteşarın olmadığı hallerde temsil durumuna göre Müsteşar Yardımcısı veya tasarıda sayılan diğer şahıslara da geçebilir. Fonun yürütümü içinse devlet memuru kadrosunun tahsisi öngörülmektedir. (1984 Kıd.Taz. Fon. Yas. Tas. Md.18)

D. Fonun Gelirleri

Kıdem Tazminatı Fonu'nun gelirleri, tasarının 12. maddesinde açıkça belirtildiği üzere, Sosyal Sigortalar Kurumu aracılığı ile hizmet akdine taraf işverenlerden tahsil edilen kıdem tazminatı primlerinden oluşmaktadır. 13. maddede ise kıdem tazminatı fonuna ödenecek aylık prim miktarı, brüt ücret üzerinden hesaplanacak aylık kazancın %3'nü geçmemek koşuluyla Fon Yönetim Kurulu'nun önerisi üzerine Bakanlar Kurulu'nca belirlenir. Bu düzenleme ile prim miktarının tespitinde bir üst limit konulmak koşuluyla inisiyatif Bakanlar Kurulu'na bırakılmıştır. Ancak hemen belirtelim ki, tasarıda, açıkça gerek fonların tahsilinde, gerekse Fon İdaresi'nin yürütülmesinde Fon Yönetimi ile Sosyal Sigortalar Kurumu arasında yasal zorunluluğa dayanan bir koordinasyon öngörülmektedir. Ayrıca işverenlerin mali külfetini azaltmak amacıyla, kıdem tazminatı fonuna ödenen primlerin, kazancın

tespitinde gider olarak gösterilmesi de kabul edilmektedir (K.T.F.Y.T. md. 12, 13 ve 14).

1984 tarihli Fon Yasa Tasarısı'nda yeni tasarıdan farklı olarak prim gelirlerinin yanında, gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılan bağışlar, fonun taşınır ve taşınmaz mallarının sağlayacağı gelirler, fonun yatırım ve iştiraklerinden sağlanan gelirler de açıkça dile getirilmiştir. (1984 Kıd.Tas. Fon. Yas. Tas. Md.22) Yeni yasa tasarısında her ne kadar fon gelirlerinin tahsilinde Sosyal Sigortalar Kurumu aktif hale getiriliyor ise de, fon gelirlerinin değerlendirilmesinde Sosyal Sigortalar Kurumu'nun primleri değerlendirme tekniklerinden yararlanıp yararlanmayacağı hususu belli değildir. Sadece fon primlerinin tahsilinde, primlerin ödenmemesi durumunda, 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun düzenlediği cezai yaptırımların uygulanması öngörülmektedir. (K.T.F.Y.T. md. 13)

E. Kıdem Tazminatı Fonu'ndan Yararlanma

Kıdem Tazminatı Fonu Tasarısı'nın 5.maddesinde, "Bu kanunun 2. maddesine göre kanunun kapsamına girenler bu kanunun yürürlük tarihinden itibaren, yeni işe alınanlar ise işe başladıkları tarihten itibaren kendiliğinden Kıdem Tazminatı Fonu'na tabi olurlar." Denilerek kanun kapsamına alınan çalışanların nasıl yararlanacağı belirtilmiştir. Tasarının 2. maddesi, fonun yürürlük tarihinden önceki kıdem tazminatı süreleri için işvereni sorumlu tutmaktadır. Dolayısıyla yürürlük tarihinden sonraki durum mevcut çalışanlar açısından farklı 2 sonuç ortaya çıkarmaktadır. Birincisi, yasanın yürürlük tarihinden önceki kıdem tazminatlarının fon kapsamına alınmaması ve kıdem tazminatı haklarının eski kanun hükümlerine göre devam etmesidir. İkincisi ise, yasanın yürürlük tarihinden sonraki çalışma sürelerine ilişkin kıdem tazminatı haklarının fon kapsamına devredilmesidir. Yasanın yürürlük tarihinden sonra işe girenler açısından mevcut çalışanlarda olduğu gibi bir ikililik söz konusu değildir. Çünkü işe başladıkları tarihten itibaren kendiliğinden kıdem tazminatı fonu kapsamına girmektedirler. Ancak hak kazanma konusunda kapsama alınanlar açısından ayrıca, başka şartlar da aranmaktadır. Öncelikle hizmet ilişkisinin yasada öngörülen belli nedenlerle sona ermesi ve belirli bir süre çalışmış olma şartı aranmaktadır. Bu durum, tasarının 7. maddesinde şöyle düzenlenmektedir:

"Bu kanunun kapsamına giren işçiler;

a)Bağlı oldukları kurum veya sandıklardan yaşlılık, emeklilik, malullük aylığı bağlanması yahut toptan ödeme almak amacıyla hizmet akitlerini feshetmeleri halinde,

b)İşverence hizmet akdinin feshedilmesi durumunda işçinin hak kazandığı yaşlılık, emeklilik, malullük aylığı veya toptan ödeme almak amacıyla ilgili kurum veya sandığa başvurması halinde,

c)Adına en az 10 yıl fona prim ödenen işçinin isteği halinde,

d)İşçinin ölümü halinde kanuni mirasçıları,kıdem tazminatına hak kazanır.

Yaşlılık,emeklilik aylığı almakta iken çalışmaya başlamakla aylığı kesilen ve 506 sayılı kanununun 63. maddesinin 1. ve 2. fıkralarına göre yeniden hesaplanacak aylık bağlanması için talepte bulunan ve hizmet akdini fesheden işçiye daha önce tazminat aldığı tarihten sonra prim ödenen süreler içinde kıdem tazminatı ödenir.Haklarında sosyal güvenlik destek primi ödenenler için sadece malullük aylığı şartının gerçekleşmesi veya ölüm halinde kıdem tazminatı ödenir". (K.T.F.Y.T md. 7). Burada açıkça görüyoruz ki, daha önce 1475 sayılı yasanın 14. maddesinde düzenlenen kıdem tazminatına hak kazanma koşullarından farklı bir durum ortaya çıkmaktadır.

Bu yasa tasarısının yasalaşmasıyla beraber, muvazzaf askerlikten dolayı fesih ve kadın işçinin evlendiği tarihten itibaren 1 yıl içinde hizmet akdini feshetmesi, kıdem tazminatına hak kazanma koşullarının dışında bırakılmıştır. Gerek hizmet akdinin işveren tarafından feshi, gerekse işçi tarafından feshi doğrudan yaşlılık, emeklilik, malullük veya toptan ödemeye hak kazanma şartına bağlanmaktadır. Bu durumun tek bir istisnası vardır: Adına en az 10 yıl prim ödenen işçinin isteği halinde, yasadan yararlanması söz konusu olacaktır. Uzun süre (10 yıldan fazla) adına prim yatırılan bir işçinin, ahlak ve iyi niyet kurallarından dolayı hizmet akdinin sona erdirilmesi durumunda, fondan yararlanıp yararlanmayacağı hususunda bir düzenleme söz konusu değildir. Hatta işçinin hizmet akdini emeklilik, yaşlılık, malullük ve toptan ödeme sebepleri dışında, bildirimli ya da bildirimsiz feshetmesi durumunda fondan yararlanıp yararlanmayacağı hususunda da herhangi bir düzenleme söz konusu değildir. Tasarının gerekçesinde açıkça görüldüğü üzere, kıdem tazminatı fonunun uygulaması ile bundan sonraki dönemde kıdem tazminatı kurumu, Türk İş Hukuku'nda, devlet

memurlarında olduğu gibi emeklilik ikramiyesine dönüşmektedir. Ne var ki, devlet memurlarının iş ilişkisinin sona ermesi ciddi bir iş güvencesine dayandırılmıştır. Normal şartlarda çalışan birinin, gayri ciddi bir disiplinsizlikten dolayı işini kaybetmesi zordur. Oysa hizmet akdiyle çalışan birinin bu gerekçelerle işini kaybetmesi oldukça kolaydır. Nitekim bundan dolayıdır ki, özel sektörde işten çıkarılma sirkülasyonu çok yüksektir. Emeklilik ikramiyesine dönüştürülmek üzere adına uzun süre prim yatırılan bir işçinin fondan yararlanamaması da mümkün olacaktır.

Hemen belirtelim ki, yasa koyucunun kıdem tazminatını emeklilik ikramiyesine dönüştürme niyeti yeni bir girişim değildir. Bu durum 1976 yılından beri tezahür eden bir hadisedir. Bu niyeti Çalışma Meclisleri'nde taslak üzerine yapılan tartışmalarda (17) ve ondan sonraki tasarı çalışmalarında görmekteyiz. Nitekim 1984 tarihli Kıdem Tazminatı Fonu Yasa Tasarısı'nın gerekçesinde fonun bu maksatla kuruluş amacı belirtilmiş ve tasarının 7. maddesinde 2003 tarihli yasa tasarısında olduğu gibi sadece "yaşlılık, emeklilik, malullük veya toptan ödeme" hallerinde ödenmesi öngörülmüştür. (18) Hatta yasa koyucunun bu niyetini, çalışma meclislerinde işçi ve işveren sendika temsilcilerinin yasa tasarısı ve gerekçesi üzerinde yaptıkları konuşma ve değerlendirmelerde görmek mümkündür (19).

Kısaca ifade etmek gerekirse, gerek daha önce fonunun kurulması ile ilgili yapılan yasal girişimlerde, gerekse 2003 tarihli fon yasa tasarısında, yasa koyucu kıdem tazminatının ödenmesini emeklilik, yaşlılık, malullük ve toptan ödeme hallerinde ödemeyi öngörmüştür. Dolayısıyla daha önce kıdem tazminatına yüklenen işsizlik sigortası ve iş güvencesi fonksiyonu tamamıyla sona ermiştir. Kıdem tazminatı ile işveren arasındaki ilişki kurumsal bir seviyeye çekilmiştir. İşçilerin kıdem tazminatına hak kazanabilme koşulları, uzun vadeli sigorta kolluna dönüştürülmüştür. Diğer bir ifade ile kıdem tazminatı emeklilik ikramiyesine dönüştürülmüştür.

F. Fonun Denetimi

Kıdem Tazminatı Fonu Yasa Tasarısı'nın 16. maddesinde "Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı müfettişleri ile Sosyal Sigortalar Kurumu müfettişleri bu kanun uygulaması bakımından İş kanununda belirtilen teftiş, kontrol ve denetleme yetkisine sahiptirler" denilerek, fonla ilgili kontrol ve denetleme yetkisi Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığın

müfettişleri ile Sosyal Sigortalar kurumunun müfettişlerine birlikte verilmiştir. Ayrıca tasarının 19. maddesinde kanunun uygulanmasından kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümünde iş mahkemeleri 1. derecede yetkili kılınmıştır. 1984 tarihli fon yasa tasarısında ise fonun denetimi, Çalışma Bakanlığı Teftiş Kurulu'na bırakılmıştır. İşyerlerindeki kıdem tazminatı fonu primleriyle ilgili her türlü kayıt ve belgeler, İş Kanunu'nun iş hayatının teftiş ve denetimine ait hükümler uyarınca Çalışma Bakanlığı'nın teftişe yetkili memurlarınca denetlenmesi öngörülmüştür.(1984.K.T.F.Y.T.md.19-20) Benzer şekilde, burada da kanundan doğan uyuşmazlıkların çözümü için İş mahkemeleri yetkili kılınmıştır.

Sonuç:

1975 yılında 1927 sayılı yasa ile Türk İş Hukuku'na giren Kıdem Tazminatı Fonu, 30 yıllık bir tartışma döneminden sonra nihayet 2000'li yıllarda yeni bir ivme kazanmıştır. Özellikle 22.05.2003 tarih 4857 sayılı İş Yasası'nın kabul edilmesi ve bu yasanın 1475 sayılı İş Yasası'nın birçok hükmünü lağvedip yerine yeni düzenlemeler getirmesi, başta kıdem tazminatı olmak üzere, eski İş Yasası'nın temel kurumlarıyla ilgili olarak yeni bir durum ortaya çıkarmıştır. 4857 sayılı yasanın genel gerekçesinde gerekse 6. maddenin gerekçesinde kıdem tazminatı kurumunun eski düzenleme boyutuyla devam edemeyeceği belirtilmiş ve kıdem tazminatı fonunun kurulması, İş Yasası'nın tamamlayıcı bir unsur olarak ortaya konulmuştur. Nitekim genel gerekçede kıdem tazminatının nitelikleri itibariyle ,iş güvencesi ve işsizlik sigortasından farklı bir kurum olduğu, artık eski düzenleme boyutuyla devam edemeyeceği belirtilmiş ve iş güvencesiyle getirilen yeni değişiklikler kıdem tazminatının yeniden düzenlenmesini zorunlu hale getirdiği vurgulanmıştır. Geçici 6. maddenin gerekçesinde ise kıdem tazminatı fonuna ilişkin yasa yürürlüğe girinceye kadar kıdem tazminatını düzenleyen 1475 sayılı yasanın 14. maddesinin yürürlükte kalacağı, kıdem tazminatı fonu yasası yürürlüğe girdiği tarihten itibaren kıdem tazminatı ile ilgili yeni bir düzenlemeye gidileceği açıkça ortaya konulmuştur. Fon uygulamasıyla kıdem tazminatının yaşlılık, emeklilik, malullük, ölüm ve toptan ödeme halleri ile adına en az 10 yıl prim ödenen işçinin isteği haline mahsus olmak üzere, ödenmesi öngörülmüştür.

Dolayısıyla, kıdem tazminatı fonunun kurulmasını gecikmiş bir yasal süreç olarak kabul etmek gerekir. Esas itibariyle 4857 sayılı yasanın

hazırlık aşamasında başlayan bir süreçtir. Bu yasayı tamamlayan bir girişimdir. Fon yasa taslağı, önümüzdeki yasama döneminde ne kadar değişikliğe uğrar bilinmez, ama bilinen gerçek şu ki; önümüzdeki dönemde fonun yasallaşmasına yönelik girişimler sözkonusu olacaktır. 4857 sayılı yasanın düzenleme biçimi böyle bir girişimi zorunlu hale getirmektedir. Ancak şu da rahatlıkla söylenebilir ki, önümüzdeki dönemde, kıdem tazminatı fonuyla ilgili tartışmalar temelde bu taslağın ortaya koyduğu düzenlemeler üzerinde devam edecektir. Fonda, kıdem tazminatı hakkının belirli hallerle sınırlı tutulması,işçi ve işveren kesimi çıkarlarının örtüşmemesi,fon yönetimi ve işleyişi ilgili düzenlemelerin net olmaması,yasa yapma süreçlerini zorlaştıracaktır.

Sonnotlar:

(1) Fuat Baydere, "İş Mevzuatı'na Tesirleri Bakımından Çalışma Meclisleri", Sosyal Siyaset Konferansları, 17. Kitap, İstanbul, 1966, s.219.

(2) Fuat Baydere, (1966), a.g.e., s.219,ayrıca bakınız; Ayşe Ünal, Kıdem Tazminatı Fonu, Alfa, İstanbul, 1999,s.30.

(3) Metin Kutsal, "7. Çalışma Meclisi ve Kıdem Tazminatı Fonu Taslağı", İktisat ve Maliye Dergisi, Cilt:31, Sayı.5, İstanbul,1984,s:220.

(4) Ayşe Ünal, (1999), a.g.e.,s.30.

(5) Metin Kutsal, "7. Çalışma....(1984)", a.g.e.,s.220

(6)6 Münir Ekonomi, İş Kanunu ve Sendikalar Kanununda Yapılması Düşünülen Değişikliklerin Türk Sanayine Etkileri, TİSK Yayını , Ankara, 1992, s.33-34.

(7) Ayrıntılı bilgi için bakınız:Çalışma Bakanlığı, "Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı ve Gereçesi", Çalışma Genel Müdürlüğü, Kıdem Tazminatı Fonu Çalışmaları, 1984, Dosya no:612, s:1-2 ve 3 ve diğerleri

(8) Gerçi Çalışma Meclisi'nde taslak kimi ilaveler yapılarak yeniden şekillendirilmiştir.Örneğin, asıl madde sayısı 32 ve geçici madde sayısı 4'e çıkarılmış ve fonun işleyişi mümkün mertebede netleştirilmeye çalışılmıştır.Ayrıntılı bilgi için bakınız:Çalışma Bakanlığı, "Kıdem Taz.....Çalışmaları" ,1984,a.g.e., s.6.

- (9) Metin Kutal, "7.Çalışma...(1984), a.g.e., s.223-224.
- (10) Metin Kutal, "Kıdem Tazminatı fon Taslağı Hakkında Düşünceler", İktisat ve Maliye Dergisi, Cilt:31, Sayı:6, İstanbul, 1984, s.254.
- (11)Çalışma Meclisi toplantılarının içeriği için bakınız: Çalışma Bakanlığı "Kıdem Tazminatı Fonu Çalışmaları, Çalışma Meclisleri, 1984-1985, 1986-1987, 1988-1989, 1990-1991 ve1992", Çalışma Genel Müdürlüğü, Dosya No:1.612 ve 3.612.
- (12) Ayrıntılı bilgi için bakınız: Çalışma Bakanlığı, "Çalışma Meclisi'nin kıdem tazminatı fon tasarısı hakkında 25.2.1986 günü yapılan toplantıya ait not.", Kıdem Tazminatı Fonu Çalışmaları, Çalışma Genel Müdürlüğü, Dosya no:612,s.86.
- (13) Çalışma Bakanlığı'nın, Başbakanlığın 9.4.1990 tarihli, K.K. Gn. Md. 07./196-36/02495 sayılı yazı üzerine cevaben yazdığı yazı.Ayrıntılı bilgi için bakınız: Çalışma genel Müdrlüğü, Kıdem Tazminatı Fonu (290-10-04-10-612), 18 Nisan 1990, s.1-2.
- (14) Ayrıntılı bilgi için bakınız:4857 sayılı iş kanununun madde gerekçeleri,İş Kanunu Tasarısı ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Raporu (1/536), S. Sayısı 73,TBMM, 2003, s.17.
- (15) Ayrıntılı bilgi için bakınız: Bilim Komisyonu Tarafından Hazırlanan, Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı ve Gerekçesi, 26 Haziran 2002, s.1-2.
- (16) Ayrıntılı bilgi için bakınız: Bilim Komis.....Tasarısı (2002), a.g.e. s.1-2.
- (17) M.Kutal,"Kıdem Taz...Düşünceler",(1984),a.g.e,s251-252-253. Ayrıca bkz.Çalışma Bak.,"Kıdem Tazminatı Fonu Hakkında 25.2.1986 Günü Toplantıya Ait Not" Çalışma Meclisi Çalışmaları,Bölge Çalışma Müd.,Dosya No 3.612,s.30-31
- (18) Ayrıntılı bilgi için bkz; 1984 tarihli Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı ve Gerekçesi, Çal. Bak.,Çal Gen. Müd. Kıdem Tazminatı Fonu Çalışmaları,Dosya no:1.612,s.2

(19) Ayrıntılı bilgi için bkz. TİSK, Kıdem Tazminatı ve Emeklilik İkramesi Fonu Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı, 26 Temmuz 1984 , s.2(Çal. Bak.,Çal Gen. Müd. Belge no :612, Ayrıca bkz HAK-İŞ, "İşsizlik Sigortası",Genel Başkan Necati Çelik'in çalışma meclislerinde yaptığı konuşma metni,27 Nisan 1992, Ankara,s.2-3 (Çal. Bak., Çal. Gen. Müd. Belge no . 612),Ayrıca bakınız:Türk-İş Genel Başkanı Şevket Yılmaz'ın işsizlik sigortası üzerine çalışma meclislerinde yaptığı konuşma, Ankara, 27 Nisan 1992,s.7-8 ve 9 (Çal. Bak.,Çal. Gn. Md. Belge no. 612).

KAYNAKÇA:

BAYDERE,Fuat ; "İş Mevzuatı'na Tesirleri Bakımından Çalışma Meclisleri", Sosyal Siyaset Konferansları, 17. Kitap, İstanbul, 1966

EKONOMİ, Münir; İş Kanunu ve Sendikalar Kanununda Yapılması Düşünülen Değişikliklerin Türk Sanayine Etkileri, TİSK Yayını , Ankara, 1992

ÇALIŞMA BAKANLIĞI; "Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı ve Gerekçesi", Çalışma Genel Müdürlüğü, Kıdem Tazminatı Fonu Çalışmaları, Dosya no:612, s:1-2 ve 3 ve diğerleri,Ankara,1984

ÇALIŞMA BAKANLIĞI;"Kıdem Tazminatı Fonu Çalışmaları, Çalışma Meclisleri, 1984-1985, 1986-1987, 1988-1989, 1990-1991 ve1992", Çalışma Genel Müdürlüğü, Dosya No:1.612 ve 3.612,Ankara,1992.

ÇALIŞMA BAKANLIĞI; "Çalışma Meclisi'nin kıdem tazminatı fon tasarısı hakkında 25.2.1986 günü yapılan toplantıya ait not.", Kıdem Tazminatı Fonu Çalışmaları, Çalışma Genel Müdürlüğü, Dosya no:612,Ankara,1986

ÇALIŞMA BAKANLIĞI; Kıdem Tazminatı Fonu (290-10-04-10-612),Çalışma Genel Müdürlüğü, 18 Nisan,Ankara,1990.

ÇALIŞMA BAKANLIĞI;"Kıdem Tazminatı Fonu Hakkında 25.2.1986 Günü Toplantıya Ait Not" Çalışma Meclisi Çalışmaları,Bölge Çalışma Müd.,Dosya No 3.612,Ankara,1986

ÇALIŞMA BAKANLIĞI; 1984 tarihli Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı ve Gerekçesi,Çal Gen. Müd. Kıdem Tazminatı Fonu Çalışmaları,Dosya no:1.612,Ankara,1984

Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı ve Gerekçesi (Bilim Komisyonu tarafından hazırlana tasarı), 26 Haziran 2002.

KUTAL, Metin ; "7. Çalışma Meclisi ve Kıdem Tazminatı Fonu Taslağı", İktisat ve Maliye Dergisi, Cilt:31, Sayı.5, İstanbul,1984

KUTAL, Metin; "Kıdem Tazminatı fon Taslağı Hakkında Düşünceler", İktisat ve Maliye Dergisi, Cilt:31, Sayı:6, İstanbul, 1984

HAK-İŞ, "İşsizlik Sigortası",Genel Başkan Necati Çelik'in çalışma meclislerinde yaptığı konuşma metni,27 Nisan,Ankara, 1992

TBMM; İş Kanunu Tasarısı ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Raporu (1/536), S. Sayısı 73,TBMM, 2003.

TİSK, Kıdem Tazminatı ve Emeklilik İkramiyesi Fonu Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı, 26 Temmuz 1984.

TÜRK-İŞ; Türk-İş Genel Başkanı Şevket Yılmaz'ın işsizlik sigortası üzerine çalışma meclislerinde yaptığı konuşma, 27 Nisan ,Ankara,1992

ÜNAL, Ayşe ; Kıdem Tazminatı Fonu, Alfa, İstanbul, 1999