



Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hayatına Denetmenlerin

BAKIŞ AÇISI



Dosya

Kısa Çalışma ve Sosyal Güvenlik

- ✓ Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği
- ✓ Kısa Çalışma Ödeneği ve Hizmet Borçlanması İlişkisi
- ✓ Kısa Çalışma Kapsamındaki İşçilerin Başvuruda Belirtilen Süreden Fazla Çalıştırılması Halinde Yaptırımlar
- ✓ Kısa Çalışma Ödeneği Nedeniyle Geçici İş Göremezlik Ödeneğine Ulaşılamaması
- ✓ Normalleşme Teşvikinden Yararlanmanın Usul ve Esasları

İş Güvencesi Kavramı,
Zorunlu Arqbuluculuk ve
İşe İade Davaları

Seda Özgöl EKİZ

Türkiye İle AB
İlişkileri Bağlamında
Sosyal Güvenlik

Tahsin ÇAYIROĞLU

ISSN: 2149-9438

Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Yayınıdır

Sayı

9



Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hayatına Denetmenlerin

BAKIŞ AÇISI

Sahibi

Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Adına
Sinan UZUNPINAR

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Ahmet AKSU

Editör

Dr. Okan Güray BÜLBÜL

Yayın Türü

Ulusal Süreli

Yayın Aralığı

1 Yıl (Haziran)

Dili

Türkçe ve İngilizce

Basım Yeri

Atalay Matbaası
Büyük Sanayi 1. Cadde Elif Sok 7/236-237
İskitler/Ankara
Tel: 0312 384 41 82 • Sertifika No: 15689

Basım Tarihi

Haziran 2021

ISSN: 2149-9438

İletişim Bilgileri

Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği
Kavaklıdere Mahallesi, Kızılırmak Cd. No:18/2
06680 Çankaya/Ankara
Tel: 0312 995 07 43
www.sgd.org.tr e-mail: yonetim@sgd.org.tr

Yayın Kurulu

Dr. Okan Güray BÜLBÜL Ahmet AKSU
Çağlar KAVAS Ceren ERKAHRAMAN

Hakem Kurulu

Prof. Dr. Ali Nazım Sözer	Prof. Dr. Banu Uçkan Hekimler
Prof. Dr. Cem Kılıç	Prof. Dr. Eyüp Bedir
Prof. Dr. Faruk Sapancalı	Prof. Dr. Halil İbrahim Sarıoğlu
Prof. Dr. Handan Kumaş	Prof. Dr. Kadir Arıcı
Prof. Dr. Kamil Orhan	Prof. Dr. Levent Akın
Prof. Dr. Mustafa Çağlar Özdemir	Prof. Dr. Müge Ersoy Kart
Prof. Dr. Nevzat Güldiken	Prof. Dr. Oğuz Karadeniz
Prof. Dr. Ömer Ekmekçi	Prof. Dr. Şebnem Gökçeoğlu Balcı
Prof. Dr. Şenay Gökbayrak	Prof. Dr. Şerife Türcan Özşuca
Prof. Dr. Yusuf Alper	Prof. Dr. Yücel Uyanık
Doç. Dr. Çağla Ünlütürk Ulutaş	Doç. Dr. Ekrem Erdoğan
Doç. Dr. Erdem Cam	Doç. Dr. Ergün Yazıcı
Doç. Dr. Halis Başel	Doç. Dr. Mehmet Merve Özaydın
Doç. Dr. Mustafa Öztürk	Doç. Dr. Özgür Hakan Çavuş
Doç. Dr. Resul Kurt	Doç. Dr. Saim Ocak
Dr. Öğr. Üyesi Ahmet Utku Erdayı	Dr. Öğr. Üyesi Ali Haydar Soysüren
Dr. Öğr. Üyesi Dr. Bülent Arpat	Dr. Öğr. Üyesi Dilek Eser
Dr. Öğr. Üyesi Murşit Işık	Dr. Öğr. Üyesi Ufuk Bingöl
Dr. Öğr. Üyesi Zeki Karataş	Dr. Sıddık Topaloğlu
Dr. Murat Ceyhan	Arş. Gör. Dr. Denizcan Kutlu
Arş. Gör. Dr. Mehmet Atilla Güler	Arş. Gör. Pamir Başer
Arş. Gör. Dr. Işıl Kurnaz Baltacı	

Derginin tüm hakları saklıdır. Dergideki bilimsel çalışmalar 5846 sayılı Kanun hükümlerine tabidir. Derginin tamamı veya bir kısmı Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Yönetim Kurulu'nun izni olmaksızın elektronik, mekanik, fotokopi veya herhangi bir kayıt sistemiyle çoğaltılamaz, yayımlanamaz.

İÇİNDEKİLER / CONTENTS

Editör'den	2-5
Başkan'dan.....	6-7
Biz'den	8-10
Dernek'ten	11-14
Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Bekir AKTÜRK	17-22
Kısa Çalışma ve Hizmet Borçlanması İlişkisi Semih BİTİRİMİŞ - Süleyman YILMAZ	23-32
Kısa Çalışma Kapsamındaki İşçilerin Kısa Çalışma Başvurusunda Belirtilen Sürenin Üzerinde Çalıştırılması Halinde Sosyal Güvenlik Mevzuatı Uyarınca Yaptırımlar Nelerdir? Fatih Mehmet DEMİREL	33-44
Sosyal Devlet ve Sosyal Güvenlik Kavramları Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyeti'nde Kısa Çalışma Ödeneği Nedeniyle Geçici İş Göremezlik Ödeneğine Ulaşılamamasının Nedenleri, Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri Osman TULUN	45-64
Normalleşme Teşvikinden Yararlanmanın Usul ve Esasları Nelerdir? Ramazan ELMA	65-76
İş Güvencesi Kavramı, Zorunlu Arabuluculuk ve İşe İade Davaları Seda Özgül EKİZ	79-114
Türkiye İle AB İlişkileri Bağlamında Sosyal Güvenlik Tahsin ÇAYIROĞLU	115-152
Yayın İlkeleri	153-154
Makale Yazım Kuralları	155-158

BAKIŞ AÇISI'NDA YENİ DÖNEM

Koronavirüs salgını, bir yılı aşkın süredir bütün dünyayı ve toplumsal yaşamı etkilemeyi sürdürüyor. Sanayi devrimi için çokça kez “kendinden önceki her şeyi kalıcı olarak değiştiren bir süreç” tanımlaması yapıldı. Koronavirüs salgını için de bu şekilde tanımlamaların yapılmaya başlanması söz konusu olmaya başladı. Salgından sonra salgın öncesindeki toplumsal hayata dönüşün söz konusu olmayacağı yönünde değerlendirmeler yapılıyor. Salgın öncesi toplumsal hayatın değişebilmesi için salgını bir fırsat olarak görenler de var. Salgın öncesinde zaten adil olmayan bir gelir dağılımı ve eşitsizlikleri derinleştiren bir düzenin olduğu, salgın süresince bu eşitsizliklerin daha da derinleştiği ve artık neo - liberal politikaların sonuçlarını düzeltici ve kalıcı olarak eşitsizlikleri giderici yeni düzenlemelere ihtiyaç olduğu dillendiriliyor. Bu yöndeki çabalar küresel bir refah devleti modelinin hayata geçirilmesi talebiyle somutlaşıyor. Salgın bu anlamda belki de refah devletinin yeniden yükselişe geçeceği yeni bir dönemin başlangıcını oluşturabilir.

Salgının etkilerinin azaltılması için pek çok ülkede çalışma hayatına yönelik olarak politikalar hayata geçirildi. Bu politikalar genellikle istihdamın korunması ve salgın nedeniyle çalışanların kaybolan gelirlerinin telafi edilmesine yönelikti. Türkiye'de de ilk vakanın görüldüğü 11 Mart 2020 tarihinden çok kısa bir süre sonra kısa çalışma uygulaması hayata geçirildi. Fesih yasağı - nakdi ücret desteği politika bileşeni ve doğrudan sosyal yardımlarla birlikte salgının etkilerinin azaltılmasına yönelik olarak uygulanan politikaların merkezinde kısa çalışmanın yer aldığı söylenebilir. Bu süreçte 25 Mart 2020 tarihinden 30 Haziran 2021 tarihine kadar yaklaşık bir buçuk yıl boyunca uygulanan kısa çalışma, salgın süresince istihdamın ve ücret gelirinin korunması anlamında çok önemli bir rol üstlendi. Bu süreçte 33 Milyar TL'nin üzerinde kısa çalışma ödeneği ödenerek salgının etkileri hafifletilmeye çalışıldı.

Türkiye'de salgınla mücadelenin çalışma hayatı boyutunda merkeze oturan kısa çalışma, salgın öncesi dönemde geçici ve işsizlik ödeneğinden önce palyatif bir tedbir olarak uygulanıyordu. Ancak salgın boyunca kısa çalışmanın bir yılı

aşkın bir süre uygulanması, kısa çalışmanın da fonksiyonunu farklılaştırdı ve bazı yeni sorunlar ortaya çıkmasına neden oldu. Salgın süresince kısa çalışmanın faydalarının yanında bazı yeni sorunlara da neden olması ve politika tedbirlerinin merkezinde yer alması nedeniyle kısa çalışma, daha önce hiç olmadığı kadar akademik çalışmaların konusunu oluşturdu.

Bakış Açısı Dergisinin editörlük görevi teklif edildikten sonra ilk yayın kurulu toplantısında derginin içeriğini planlarken yayın kurulunun ortak fikri ile her sayının bir dosya konusunun olmasına karar verdik. Bu sayının dosya konusu da yukarıda açıkladığımız nedenlerle ortak kararımızla kısa çalışma oldu. Bu bağlamda öncelikle kısa çalışmanın kurumsal altyapısını yürüten İŞKUR'dan bu konuda bir yazı talep ettik. İŞKUR Genel Müdür Vekili Sayın Bekir AKTÜRK bizlere doğrudan destek olarak kıymetli katkılar sağladı. Sonrasında kısa çalışmanın sosyal güvenlik boyutuyla ilgili noktalarında başlıklar belirleyerek bu başlıklarda yazı çağrısı yayımlayarak yazıları kabul etmeye başladık. Bu çerçevede kısa çalışmanın hukuka aykırı olarak uygulanması halinde sosyal güvenlik boyutunda işverenlerin karşılaştacakları yaptırımlar, kısa çalışmadan yararlanan işçilerin geçici iş göremezlik ödeneğine erişememesinin nedenleri ve çözüm önerileri, kısa çalışma ödeneği alan işçilerin kısa çalışma ödeneği aldıkları süre içerisinde sosyal güvenlik haklarından mahrum kalmalarını engelleyecek borçlanma mekanizmasının nasıl hayata geçirebileceği ve kısa çalışma sonrası normalleşme teşvikinden yararlanmanın usul ve esasları dosya konusunun



başlıklarını oluşturdu. Bu çerçevede Fatih Mehmet DEMİREL “Kısa Çalışma Kapsamındaki İşçilerin Kısa Çalışma Başvurusunda Belirtilen Sürenin Üzerinde Çalıştırılmaları Halinde Sosyal Güvenlik Mevzuatı Uyarınca Yaptırımlar Nelerdir?”, Semih BİTİRMİŞ ve Süleyman YILMAZ “Kısa Çalışma Ödeneği ve Hizmet Borçlanması İlişkisi”, Osman TULUN “Sosyal Devlet ve Sosyal Güvenlik Kavramları Çerçevesinde Kısa Çalışma Ödeneği Nedeniyle Geçici İş Göremezlik Ödeneğine Ulaşılamamasının Nedenleri ve Çözüm Önerileri”, Ramazan ELMA “Normalleşme Teşvikinden Yararlanmanın Usul ve Esasları Nelerdir?” başlıklı yazıları ile bu sayımıza değer kattılar.

Fatih Mehmet DEMİREL kısa çalışmanın salgın nedeniyle uygunluk tespiti yapılmadan uygulanmasının işverenler nezdinde doğurduğu “devlet para dağıtıyor” algısının hatalı olduğunu ve bu durumun tespiti halinde sosyal güvenlik boyutundaki yansımalarının neler olduğunu detaylı olarak inceledi. Semih BİTİRMİŞ ve Süleyman YILMAZ kısa çalışma ödeneği alan işçilerin sosyal güvenlik haklarından mahrum kaldığı sürelerin hizmet borçlanması kapsamında olup olmadığı sorusuna cevap vererek bu konuda önümüzdeki süreçte sıkça dillendirilecek önerileri kaleme aldılar. Osman TULUN kısa çalışmadan faydalanan özellikle kadın işçilerin geçici iş göremezlik ödeneğine erişememe sorununu sosyal devlet ve sosyal güvenlik kavramı çerçevesinde derinlemesine ele aldı. Ramazan ELMA ise normalleşme teşvikinin uygulama esaslarını inceleyerek kısa çalışmadan çıkış ve normalleşmeye ilişkin işverenlere sağlanan teşviki değerlendirdi. Böylelikle bu sayının dosya konusu olan kısa çalışma, sosyal güvenlik alanındaki yansımaları ve uygulamada ortaya çıkan sorunlara değinilerek detaylıca ele alınmış oldu. Dosya konusuna katkı sağlayan ve derginin ilk dosya konusunda kıymetli değerlendirmelerini sunan bütün yazarlara çok teşekkür ederiz.

Yayın kurulu olarak Haziran 2021 sayısında sosyal güvenlik denetmenlerinin yaptıkları işlerin neler olduğunu, hangi çerçevede görevlerini yürüttükleri açıklayan ve “Biz Kimiz?” başlığını taşıyan bir yazının dergide bulunmasının kıymetli olacağını değerlendirdik. Bu çerçevede Fatma HACIOĞLU ERKAN bu yazıyı kaleme alarak derginin bu sayısına çok kıymetli katkılar sağladı. Kendisine zaman ayırıp dergiye

sağladığı değerli katkılar nedeniyle teşekkür ediyoruz. Ayrıca derginin her sayısında hakem değerlendirmesinden geçmiş makalelere de yer vererek sosyal güvenlik denetmenlerinin akademik hayatla ilişki kurmalarını desteklemek ve bu süreci hızlandırmayı amaçladık. Bu çerçevede Tahsin ÇAYIROĞLU “Sosyal Güvenlik Bağlamında Türkiye ile Avrupa Birliği İlişkileri” isimli makalesinde Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde sosyal güvenlik anlamında geçirdiği süreci değerlendirdi. Seda ÖZGÜL EKİZ ise “İş Güvencesi Kavramı, Zorunlu Araboluculuk ve İşe İade Davaları” başlıklı makalesinde iş güvencesinin bir uzantısı olan işe iade davalarını zorunlu araboluculuk çerçevesinde değerlendirdi. İlerleyen sayılarda daha fazla sayıda hakemli makaleye yer verme amacıyla olacağız. Bu çerçevede hakemli makale gönderen değerli yazarlara yayın kurulu olarak tekrar teşekkür ediyoruz.

Bakış Açısı Dergisinin yayın kurulu olarak derginin amaçlarını Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneğinin misyonu çerçevesinde; sosyal güvenlik denetmenlerinin akademik yayın yapmasının teşvik edilmesi, denetmenlerin bizihi sahada karşılaştığı durumları detaylıca ve akademik kavramlar çerçevesinde açıklamaları ve sosyal güvenlik alanında çalışmalar yürüten akademisyen, uzman ve ilgililerin bu bilgi birikiminden belirlenen çerçeve kapsamında en yüksek düzeyde yararlanması, denetmenlik mesleğinin bilinilirliğinin artırılması ve derginin sosyal güvenlik alanında söz sahibi bir mecra haline gelmesi olarak belirledik. Bu amaçla daha kapsamlı ve geniş katılımlı sayılar yayımlamak umuduyla Haziran 2021 sayısını sizlerin değerlendirmesine sunuyoruz.

Dr. Okan Güray BÜLBÜL
Editör

TEK VE KESİN ÇÖZÜM GRUP BAŞKANLIĞI



Değerli meslektaşlarım, üstatlarım, kıymetli okuyucular. Bildiğiniz gibi, 2017 yılı Eylül ayından bu yana Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Yönetim Kurulu Başkanlığı görevini üstlenmiş durumdayım. Bu süre

zarfında, dernek yönetimini teşkil eden meslektaşlarımla birlikte mesleğimizi en üst noktalara taşımak için olağanüstü bir çaba sarf etmekteyiz.

Göreve geldiğimiz kongrede de söz verdiğimiz gibi bizim amacımız sosyal güvenlik denetmenliğini İl Müdürlükleri çatısı altından çıkartıp Kurumumuz merkez teşkilatına dahil etmek, Grup Başkanlıkları modelini gerçekleştirmektir. İlk günden bugüne bu amacımızdan bir milim sapmadan faaliyetlerimize devam ediyoruz. Bu amaçla gerek Kurum bürokrasisi ile gerek kamu yönetimi teşkilatının karar alıcı mercileri ile sürekli temas halindeyiz.

Tüm bunların yanı sıra bugüne kadar yerelde karşılaşılan münferit sorunların çözümü için elimizden gelen çabayı sergiledik ve pek çok sorunu çözüme kavuşturduk. Bu amaçla ülkemizin pek çok şehrine gittik. Çok sayıda meslektaşımızla birebir görüşmeler gerçekleştirdik.

Ayrıca bir sivil toplum örgütü olarak ağaç dikme faaliyetinden başış etkinliklerine varana dek pek çok sosyal çalışma da yaptık.

Tüm çabamız mesleğimizi hak ettiği yere taşımak içindir.

Sosyal Güvenlik Denetmenleri 2011 yılından bu yana, ülkemizin en önemli sorunlarından biri olan kayıt dışı istihdam ile mücadelede, tüm kamu yönetimi içinde ve bilhassa çalışma hayatını düzenleyen ve denetleyen Bakanlığımız ve Kurumumuz bünyesinde en aktif şekilde görev yapan, çalışma hayatının neredeyse her alanında ve özellikle de sahada çok önemli işlevler üstlenmiş olan bir meslek grubudur.

Bu nedenle çalışma hayatının en önemli aktörlerinden biri olduğumuzun bilincindeyiz.

Bu bilinçle hem vazifelerimizi daha iyi şekilde yapmak hem de vazifelerimizi ifa ederken karşılaştığımız problemleri çözmek adına en makul çözüm olarak gördüğümüz “Grup Başkanlığı” modelini ısrarla gündeme getirme niyet ve kararlılığındayız.

Sosyal Güvenlik Denetmenleri her yıl artan sayısıyla, aramıza katılan yeni meslektaşlarımızla sürekli kan tazelemekte, güç kazanmakta, büyümektedir ve artık İl Müdürlüğü çatısı altına sığmamaktadır.

Aramıza katılan yeni meslektaşlarımızın oryantasyonu, yetiştirilmesi ve yetki yeterlik sınavları ile ilgili durumları, denetimin yerelde karşılaştığı sorunlar, her ilde farklı uygulamalar yapılmasının denetimin özü ve ruhuna verdiği zararlar, denetmenlerin ülke çapında dengeli bir şekilde organize olamaması gibi problemlerin tek ve kesin bir çözümü vardır, bu da grup başkanlığıdır.

Görev süremiz boyunca bu amaç için çaba sarf ettik bundan sonra da, hem mesleğimizin karşılaştığı sorunlara kalıcı çözüm olarak gördüğümüz hem de kurumsal verimi arttıracaklarını düşündüğümüz bu model için çaba sarf etmeye devam edeceğiz. Bunu yaparken de bir yandan mesleğimizin gelişimi için elimizden gelen her şeyi yapacağız. Şu an elinizde tuttuğunuz dergimiz de sahada çok güçlü olan mesleğimizin teoride de ne kadar güçlü olduğunu gösteren, akademi ile ilişkilerimizi daha da kuvvetlendirecek, denetmenliğin bir meslek olarak entelektüel kapasitesini ve potansiyelini ortaya çıkaracak bir anlayışla hazırlanmıştır.

Çalışma ve sosyal güvenlik hayatına denetmenlerin Bakış Açısı'nı yansıtmak üzere kurulan, zaman içerisinde gelişme kaydederek hakemli dergi olarak yayınlanan dergimiz bu sayıdan itibaren, genç ve başarılı akademisyen ve köşe yazarı Okan Güray BÜLBÜL'ün editörlüğünde, hakemli makalelerin de olduğu, ancak mesleğimizin kamuoyunu bilgilendirme misyonunu da yansıtan yeni kimliği ile yola devam etmektedir. Bu yeni yüzü ve kimliği ile çalışma ve sosyal güvenlik alanında ihtiyaç duyulan büyük bir boşluğu dolduracağını ümit ettiğimiz dergimizin hayırlı olmasını temenni ederim.

Sinan UZUNPINAR
Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği
Yönetim Kurulu Başkanı

BİZ KİMİZ?

Sosyal Güvenlik Kurumu ülke nüfusunun neredeyse tamamına yönelik hizmetler sunan kamu kurumlarından biridir. İnsanın daha anne karnındayken yararlanmaya başladığı ve ölümünden sonra da hak sahipleri uhdesinde yararlanmaya devam ettiği bu hizmetlerin sunulmasında, vatandaşlarımızın sosyal güvenlik haklarının tesisi ve korunmasında hak ve yükümlülöklere riayet edilip edilmediğinin denetlenmesi, en az hizmetlerin sunulması kadar önemli bir yere sahiptir.

Sosyal Güvenlik Kurumu 5510 sayılı Kanundan doğan denetleme ve kontrol yetkisini denetim elemanları eliyle kullanmaktadır. Kurumun iki denetim kadrosundan biri ise Sosyal Güvenlik Denetmenliğidir.

Sosyal Güvenlik Denetmenliği 2011 yılında 6111 sayılı Kanun ile ihdas edilmiştir ve Sosyal Güvenlik Kurumunun taşra teşkilatında istihdam edilen bir yerel denetim kadrosudur. Denetmenler, SGK teşkilat yapısı içinde, 81 ilde görev yapmaktadırlar.

Sosyal Güvenlik Denetmenliği mesleğine özel yarışma sınavı ile yardımcı olarak girilmekte, giriş sınavı, KPSS sonuçlarına göre SGK Başkanlığı tarafından yapılacak yazılı ve/veya sözlü sınavdan oluşmaktadır. Mesleğe alınan denetmen yardımcıları, yardımcılık döneminde yetiştirilme sürecine tabi tutulmaktadır. Yardımcılık döneminde geçen bir yıllık fiili çalışma süresinin sonunda yapılan yetki sınavında başarılı olanlara bağımsız denetim yetkisi verilmektedir. Üç yıllık yardımcılık sürecinin sonunda yapılan sınavda başarılı olanlar ise Sosyal Güvenlik Denetmeni olarak atanmaktadırlar.

2021 Mart ayı itibariyle, Kurumumuzun taşra teşkilatında 1.608'i denetmen, 1.203'ü denetmen yardımcısı olmak üzere toplam 2.811 sosyal güvenlik denetmeni ve denetmen yardımcısı görev yapmaktadır.

Sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasından doğan denetim gereksinimi büyük ölçüde Sosyal Güvenlik Denetmenlerince karşılanmaktadır. Bugün sayıları 3 bine yaklaşan Denetmenler, ülkemizin en önemli sorunlarından biri olan kayıt dışı istihdam ile mücadelede, tüm kamu yönetimi içinde ve bilhassa çalışma hayatını düzenleyen ve denetleyen Bakanlığımız ve Kurumumuz bünyesinde oldukça aktif şekilde görev yapan, çalışma hayatının neredeyse her

alanında ve özellikle de sahada çok önemli işlevler üstlenmiş olan bir meslek grubudur.

Sosyal Güvenlik Kurumunun ölümle sonuçlanan iş kazaları, asgari işçilik incelemeleri, sağlık hizmeti sunucularının denetimi ve personel soruşturmaları dışında kalan diğer tüm denetim alanları Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin görev alanını oluşturmaktadır. Bu görevlerin başında ise kayıt dışı çalışma veya eksik kazanç bildirimine ilişkin ihbar ve şikayetlerin incelenmesi, sahte işyeri ve sahte sigortalılık soruşturmaları, iş kazası soruşturmaları, işyerlerine ilişkin denetimler, Kurumdan ölüm aylığı alıp boşandığı eski eşi birlikte yaşamaya devam edenlere ilişkin araştırmalar ve yine ölüm aylığı bağlanacak hak sahiplerinin gelir tespiti işlemleri gelmektedir. Bunların yanında, özellikle kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik tüm denetim ve rehberlik faaliyetleri ile yerel birimlerin münferit olarak ihtiyaç duyduğu tüm denetim faaliyetleri yine Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından yürütülmektedir. Ayrıca değişen mevzuat ve yeni gelişmeler doğrultusunda ortaya çıkan denetim ihtiyacına istinaden Kurum içi alt mevzuat hükümleri ile her geçen gün yeni denetim süreçleri görev tanımına eklenmektedir.

Ülkemizin refah seviyesinin yükselmesi, kayıtlı istihdama geçiş ve Türkiye'nin 2023 hedefleri doğrultusunda kayıt dışı istihdamın asgari seviyeye çekilebilmesi için; kayıt dışı istihdam oranlarını düşürmek, ekonomimize sağladığı katkıyı artırmak ve kayıt dışı mücadele sürecini güçlendirmek için “Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi Projesi” (KİDEP) 25/05/2017 tarihinde uygulanmaya başlanmıştır. Denetim kapasitesinin güçlendirilmesi, etkin rehberlik faaliyetlerinin yapılması, toplumun farklı kesimlerinin yenilikçi yöntemler kullanılarak bilinçlendirilmelerinin sağlanması ve kayıt dışı istihdamla mücadelenin tabana yayılması amacıyla oluşturulan bu projenin sahadaki en etkin uygulayıcıları ise Sosyal Güvenlik Denetmenleridir.

Sosyal Güvenlik Denetmenleri, Sosyal Güvenlik Kurumunun asli görevlerinden biri olarak kabul edilen kayıt dışılığın önlenmesi, toplumdaki sosyal güvenlik bilincinin artırılması, her bir bireyin doğumundan hayatının son gününe kadar çalışma hayatında huzur ve refah içinde çalışması, iş hayatında güven ile geleceğe yol alabilmesinin sağlanması ve hizmet verilen kimselerin başta Devlete ve Kuruma güvenle bakmaları için işin her aşamasında aktif rol oynamaktadırlar.

Ülkemizde bir yıldan fazla süredir devam eden pandeminin zorlu ve riskli koşullarına rağmen Sosyal Güvenlik Denetmenlerince yapılan denetimler devam etmiş ve 2020 yılı içinde yaklaşık rakamlarla söylemek gerekirse 100 bin denetim yapılmış, 63 bin işyeri denetlenmiş, 1200'ü yabancı uyruklu olmak üzere 25 bin sigortasız çalışan tespit edilerek kayıt altına alınmış, 65 bin kişinin Kuruma “sahte sigortalı” olarak bildirildiği saptanmış, böylece bir yandan çalışanların sosyal güvenlik hakları teminat altına alınırken bir yandan sosyal güvenlik suiistimallerinin tespit edilmesiyle kurum ve dolayısıyla kamu zararı önlenmiştir.

Sosyal Güvenlik Denetmenleri, ülkemizde çalışma hayatında yaşanan sorunların daha hızlı ve adil bir şekilde çözüme ulaşması, emeğin hak ettiğini alması, kanunların lafzı ve ruhuyla tatbik edilmesi için, Kanundan aldığı yetki ve sorumlulukları çerçevesinde görevlerini layıkıyla yerine getirmeye devam etmektedirler.

Sosyal Güvenlik Denetmenleri, mesleki birlik ve dayanışma için bir meslek örgütü çatısı altında birleşmişlerdir.

Denetmenlerin meslek örgütü olan Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği, merkezi Ankara'da bulunan, İstanbul'da şube, diğer illerde ise temsilcilik düzeyinde faaliyet gösteren bir sivil toplum örgütüdür. Dernek, yaklaşık 2150 üyesi ile, mevzuat ve eğitim çalışmalarından, sempozyum, konferans, çalıştay gibi bilimsel toplantılara, kültür ve sanat faaliyetlerinden sosyal yardım projelerine kadar birçok alanda çalışmalarını sürdürmektedir ve bu çok yönlülük ile kamuda en çok bilinen dernekler arasında sayılmaktadır.



SGDD, bugün, Sinan UZUNPINAR başkanlığındaki yönetim ile yoluna devam etmekte ve etkin, sürdürülebilir, standart birliği ve koordinasyonun sağlandığı bir denetim modelinin hayata geçirilmesi için çalışmalarını yürütmektedir.

Fatma HACIOĞLU ERKAN
Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği
Yönetim Kurulu Başkan Yardımcısı

KURUM BAŞKANIMIZ İL TEMSİLCİLERİMİZLE BULUŞTU

Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği olarak 6 Ocak 2021 tarihinde Kurum Başkanımız Sayın İsmail YILMAZ ile bir toplantı gerçekleştirdik.

Toplantıya Yönetim Kurulu Başkanımız Sinan UZUNPINAR, Başkan yardımcımız Şerafettin YILDIZ,



Yönetim Kurulu üyesi Hasan Ümit FIRAT, İstanbul Şube Başkanımız Mustafa YAMAN ve İzmir, Antalya, Kocaeli, Konya, Eskişehir, Adana il temsilcilerimiz katılmıştır.

Mesleğimizle ilgili iş ve işlemlerin ele alındığı toplantı çok verimli geçmiş, illerde



meslektaşlarımızın yaşadığı sorun ve çözüm önerileri bu



toplantı vesilesiyle doğrudan Kurum Başkanımız ile paylaşılmıştır.

Pandemi nedeniyle yüz yüze görüşme imkanlarının son derece daraldığı bir ortamda bu tür temaslar azalmış olsa da derneğimiz, mesleğimizle ilgili her konu başlığını gündemde



tutmak ve ilgililerle iletişime geçmek konusunda üstüne düşen görevleri yapmaya devam edecektir.

SOSYAL GÜVENLİK HAFTASI

Kurum Başkanımız İsmail YILMAZ'ın Sosyal Güvenlik Haftası etkinlikleri kapsamında Sosyal Güvenlik Dernek Başkanlarıyla bir araya geldiği toplantıya dernek başkanımız Sinan UZUNPINAR da eşlik etmiştir.



Kurumumuz bünyesinde görev yapan personellerin



temsil edildiği derneklerin başkanları ile gerçekleştirilen toplantıda sosyal güvenlik hakkının önemi ve bu hakkın korunmasında Kurum çalışanlarımızın özverili çalışmaları ele alınmıştır.

BAKAN YARDIMCIMIZ MAKAMINDA ZİYARET EDİLDİ



Yönetim Kurulu Başkanımız Sinan UZUNPINAR ve Başkan Yrd. Şerafettin YILDIZ 2 Haziran'da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bakan Yardımcısı Sayın Prof. Dr. Lutfihak ALPKAN'ı makamında ziyaret ederek hayırlı olsun dileklerini ve mesleğimizle ilgili konuları arz etmiştir.

YEPYENİ DENETİM KİMLİK CÜZDANLARI



Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği olarak her yıl olduğu gibi bu yıl da çok özel bir promosyon hazırladık.



Geçtiğimiz yıl mesleğimizin alameti farikalarından biri olan mührümüzü muhafaza edecek özel tasarımlı ahşap mühür kutusu hazırlamıştık, bu yıl da mesleğimizin bir diğer alameti farikası olan denetim kimliğimiz için özel tasarımlı deri cüzdan hazırladık.

Ülkemizi ve tüm dünyayı etkisi altına alan pandemi nedeniyle çok zor bir süreç



neticesinde hazırlanan ve tüm illere dağıtılan denetim kimlik cüzdanlarının sağlıklı ve güzel günlerde kullanılmasını temenni ederiz.



COVID NEDENİYLE VEFAT EDEN MESLEKTAŞLARIMIZ

Sahada denetim vazifesi ifa eden bir meslek grubu olarak Sosyal Güvenlik Denetmenleri ailesi Covid pandemisinden en çok etkilenen kesimler arasında yer almakta olup bu süreçte çok değerli meslektaşlarımızı bu hastalık nedeniyle kaybetmiş bulunmaktayız. Niğde'de görev yapmakta

olan Rıdvan PALABIYIK, İstanbul'da görev yapmakta olan Süleyman TOZUN ve Erzurum'da görev yapmakta olan Gökhan ZENGİN Covid-19 nedeniyle tedavi görmekte iken vefat etmişlerdir. Kendilerine Allah'tan rahmet, sevenlerine başsağlığı diliyoruz. Sosyal Güvenlik Denetmenleri ailesinin başı sağolsun.



Gökhan ZENGİN



Rıdvan PALABIYIK



Süleyman TOZUN

Dosya

KISA ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK

KISA ÇALIŞMA VE KISA ÇALIŞMA ÖDENEĞİ

Bekir AKTÜRK
İŞKUR Genel Müdür V.

Kısa Çalışma Uygulaması; Çin'in Vuhan kentinde ortaya çıkan ve tüm dünyayı etkisi altına alan COVID-19 salgınının ülkemiz işgücü piyasasındaki olumsuz etkilerini azaltmak ve istihdamı korumak amacıyla bu süreçte devreye alınan en etkin araçlardan biri olmuştur. Kısa Çalışma Uygulaması ile işçilerin istihdamda kalmaları sağlanmış, ayrıca çalışılan sürenin azalması sebebiyle gelir kaybıyla karşı karşıya kalan işçilerin kayıpları da belirli ölçülerde karşılanmıştır.

Kısa çalışma, üç ayı geçmemek üzere genel ekonomik, sektörel, bölgesel kriz ya da zorlayıcı sebeplerle iş yerinde uygulanan çalışma süresinin, işyerinin tamamında veya bir bölümünde geçici olarak en az üçte bir oranında azaltılması veya süreklilik koşulu aranmaksızın en az dört hafta süreyle faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulmasıdır.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamında yer alan sigortalılara, Kanun'da belirlenen hak sahipliği koşullarını taşımaları kaydıyla işyerinde uygulanan haftalık çalışma süresini tamamlayacak şekilde, kısa çalışma nedeniyle çalışılmayan süreler için aylık olarak hesaplanan Kısa Çalışma Ödeneği ödenmektedir.

Kısa Çalışma Ödeneğinin süresi üç ay olup, bu süreyi altı aya kadar uzatmaya ve işsizlik ödeneğinden mahsup edilip edilmeyeceğini belirlemeye Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır.

Günlük Kısa Çalışma Ödeneği; sigortalının son on iki aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının yüzde 60'ıdır. Bu şekilde hesaplanan Kısa Çalışma Ödeneği miktarı, aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde 150'sini geçemez. Kısa Çalışma Ödeneği, çalışmadığı süreler için, işçinin kendisine ve aylık olarak her ayın beşinde ödenmekte olup ödeme tarihini öne çekmeye Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı yetkilidir.

1. KISA ÇALIŞMA TALEBİ VE TALEBİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İşyerinde, genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerle kısa çalışma yapılmasını talep eden işveren, İŞKUR'a ve varsa toplu iş sözleşmesi tarafı işçi sendikasına yazılı bildirimde bulunmalıdır. İşverenler, Kısa Çalışma Talep Formu ve kısa çalışma yaptırılacak işçilere ilişkin bilgileri içeren liste ile kısa çalışma başvurusunda bulunmalıdır.

Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile dışsal etkilerden kaynaklanan dönemsel durumlardan ileri gelen zorlayıcı sebeplerin varlığının işçi ve işveren sendikaları konfederasyonlarınca iddia edilmesi veya bu yönde kuvvetli emarenin bulunması hâlinde konu, İŞKUR Yönetim Kurulunca değerlendirilerek karara bağlanmaktadır. Yönetim Kurulunca alınmış bir karar bulunmuyorsa işverenlerin yaptığı başvurular İŞKUR tarafından reddedilmektedir.

İşverenin kısa çalışma talebi, Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri/Hizmet Merkezlerince, iş müfettişleri tarafından uygunluk tespitinin gerçekleştirilmesi için ilgili Rehberlik ve Teftiş Grup Başkanlıklarına gönderilmektedir. Uygunluk tespiti tamamlandıktan sonra, kısa çalışma uygulanacak işçi listesinin değiştirilmesine ve/veya iş yerinde uygulanan kısa çalışma süresinin arttırılmasına yönelik işveren talepleri, yeni başvuru olarak değerlendirilmektedir. İşverenin başvurusunda belirtmiş olduğu gerekçelerle iş yerindeki çalışma süresinin önemli ölçüde azaldığının veya durduğunun iş müfettişlerince yapılan uygunluk tespiti ile belirlenmesi hâlinde sonuç, İŞKUR tarafından işverene bildirilmektedir. İşveren, durumu iş yerinde işçilerin görebileceği bir yerde ilan eder ve varsa toplu iş sözleşmesine taraf işçi sendikasına bildirir. İlan yoluyla işçilere duyuru yapılamadığı durumlarda, kısa çalışmaya tabi işçilere yazılı bildirim yapılmalıdır.

2. İŞÇİNİN KISA ÇALIŞMA ÖDENEĞİNDEN YARARLANMA ŞARTLARI

İş yerinde kısa çalışma uygulanan bir işçinin Kısa Çalışma Ödeneğinden yararlanabilmesi için:

- İşverenin kısa çalışma talebinin uygun bulunması,
- İşçinin kısa çalışmanın başladığı tarihte, çalışma süreleri ve işsizlik sigortası primi ödeme gün sayısı bakımından işsizlik ödeneğine hak kazanma şartlarını taşıması (Kısa çalışmanın başladığı tarihten önceki

son 120 gün hizmet akdine tabi olmakla birlikte son üç yıl içinde en az 600 gün süreyle işsizlik sigortası primi ödemiş olanlar),

- Kısa çalışmaya katılacaklar listesinde işçinin bilgilerinin bulunması gerekmektedir.

Bu şartları taşıyan işçilere; Kısa Çalışma Ödeneği ödenmekte ve ödenek ödenen süreler için sigortalıların genel sağlık sigortası primleri, İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmaktadır.

3. KORONAVİRÜS (COVID-19) PANDEMİSİ VE KISA ÇALIŞMA UYGULAMASI

Çin’de ortaya çıkan ve tüm dünyaya yayılan COVID-19 salgınının işgücü piyasamızdaki olumsuz etkisini azaltmak amacıyla Kısa Çalışma Uygulaması etkin bir şekilde uygulanmıştır.

İŞKUR Yönetim Kurulu tarafından alınan karar ile koronavirüs salgını nedeniyle işverenlere, çalışanları için kısa çalışma başvurusunda bulunabilme imkânı getirilmiştir.

26.03.2020 tarih ve 31080 (mükerrer) sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 7226 sayılı Kanun’un 41’inci maddesi ile koronavirüse bağlı kısa çalışma başvuruları için hak kazanma şartları esnetilmiştir. Yapılan değişiklikle işçinin ödeneye hak kazanabilmesi için gereken son 3 yılda 600 gün prim ödeme şartı 450 güne, son 120 gün hizmet akdine tabi olmak şartı ise 60 güne düşürülmüştür.

Aynı Kanun ile işyerinde kısa çalışma uygulanan dönemde, işçinin ahlak ve iyi niyet kurallarına aykırı davranışı dışında bir gerekçeyle işveren tarafından işçi çıkarılması hâlinde kısa çalışmadan yararlanılamayacağı belirlenmiştir.

Sürecin kolaylaştırılması amacıyla yeni koronavirüs (COVID-19) gerekçeli kısa çalışma başvuruları için Kısa Çalışma Ödeneğinin işverenlerin beyanları doğrultusunda ödenmesi ve uygunluk tespitinin iş müfettişlerince daha sonra yapılması belirlenmiştir.

Kısa Çalışma Uygulaması 30/06/2020, 31/07/2020, 31/08/2020, 27/10/2020, 23/12/2020 ve 19/2/2021 tarihlerinde toplamda altı kez olmak üzere, 31/3/2021 tarihine kadar uzatılmış ve yapılan ödemelerin başlangıçta belirlenen işsizlik ödeneği süresinden düşülmemesi esası belirlenmiştir. 22 Nisan 2021 tarihinde ise kısa çalışma uygulaması 30 Haziran 2021 tarihine kadar uzatılmıştır. Ayrıca, yeni koronavirüs kapsamında alınan kısa çalışma başvuruları için 30/6/2020 tarihine

kadar geçerli olan başvuru süresi, 31/1/2021 tarihine kadar uzatılmış ve bu tarihe kadar yeni başvurular da alınmıştır.

4. KISA ÇALIŞMA ÖDENEĞİNE İLİŞKİN VERİLER

Ülkemizde kısa çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği çalışma hayatımıza girdiği 2003 yılından itibaren özellikle iş yerlerinde geçici olarak çalışma saatlerinin azalması nedeniyle ortaya çıkabilecek olası istihdam kayıplarının önlenmesinde oldukça önemli bir enstrüman olarak kullanılmıştır. Aşağıda yer alan tabloda uygulamanın başladığı 2005 yılından 2021 yılı Mart ayı sonuna kadar Kısa Çalışma Ödeneğine hak kazanan kişi sayıları ve bu çerçevede gerçekleştirilen ödeme miktarlarına yer verilmiştir.

Tablo 1: Kısa Çalışma Ödeneğine Hak Kazanan Kişi Sayısı ve Ödeme Miktarları

YIL	KİŞİ SAYISI	ÖDEME MİKTARI
2005	21	10.566
2006	217	64.398
2007	40	22.051
2008	0	0
2009	190.066	162.473.091
2010	27.159	39.144.356
2011	5.814	4.243.884
2012	2.855	3.005.208
2013	968	824.581
2014	66	74.205
2015	115	304.470
2016	733	1.276.589
2017	494	759.961
2018	1.393	3.070.784
2019	105.125	181.808.909
2020	3.743.473	25.565.353.975
2021*	122.332	5.933.562.451
TOPLAM	4.200.871	31.895.999.478
*Ocak-Mart Dönemi		

Kaynak: İŞKUR

Yukarıda yer alan tablodan da anlaşılacağı üzere pandemi öncesinde 2008 küresel ekonomik krizinin etkilerinin bütün dünyada hissedildiği 2009 ve 2010 yıllarında Kısa Çalışma Ödeneği ülkemizde etkin bir şekilde uygulanmıştır. Bu dönemde Kısa Çalışma Ödeneğinden yararlanan kişi sayısı 200 bini aşmış ve bu kapsamda 200 milyon TL'nin üzerinde ödeme gerçekleştirilmiştir.

Koronavirüs (COVID-19) pandemisi döneminde de Kısa Çalışma Uygulaması istihdamın korunması bakımından oldukça önemli bir rol üstlenmiştir. Zira uygulamanın başladığı 2005 yılından 2020 yılına kadar 335 bin kişi Kısa Çalışma Ödeneğinden yararlanmışken, pandemi döneminde 506.292 firmada çalışan 3.765.541 kişi için 31,6 milyar TL ödeme yapılmıştır. Böylece pandemi döneminde Kısa Çalışma Ödeneği kapsamında 14 yıllık toplam kişi sayısının yaklaşık 11 katı kadar kişi ödenekten yararlanmış ve istihdamda önemli bir koruma sağlanmıştır.

KISA ÇALIŞMA ÖDENEĞİ VE HİZMET BORÇLANMASI İLİŞKİSİ

Semih BİTİRMİŞ

Sosyal Güvenlik Denetmeni

Süleyman YILMAZ

Sosyal Güvenlik Denetmeni

Dünya genelinde yaşanmakta olan Covid-19 pandemisi ne yazık ki ülkemizde de ciddi sonuçlar doğurmaktadır. Elbette ki çalışma hayatının bu durumdan etkilenmemesi düşünülemez. Devletimiz işverenlerin ve işçilerin pandemi sürecinden en az etkilenmesi amacıyla çeşitli refleksler göstermiştir. Bunun başında mevzuatımızda uygulanagelen kısa çalışma ödeneğinden yararlanma şartları ve süresinde yapılan değişiklikler gelmektedir. Ancak kısa çalışma ödeneğinden yararlanan sürelerde sigortalılar adına uzun vadeli sigorta primi ödenmemesi, sigortalıların ve hak sahiplerinin bu sigorta kollarından sağlanan haklara erişiminde sorunlar yaşamasına yol açabilmektedir. Bu yüzden kısa çalışma ödeneğinden yararlanan sürelerde sigortalıların geriye dönük hizmet borçlanması hakkına sahip olmaları için yapılacak hukuki düzenlemelerin orta vadeli hak kayıplarının önüne geçmede doğru bir hamle olacağı değerlendirilmektedir.

GİRİŞ

Günümüz dünyası zaman zaman küreselleşmenin de etkisiyle birçok olumsuz ve riskli durumla karşı karşıya kalmaktadır. Bahsedilen olumsuz durumlar ekonomik, toplumsal sorunlar ve yahut krizler şeklinde kendini gösterebilmekte ve ekonominin bölünmez parçası olan çalışma hayatı, ister istemez bu olumsuzluklardan etkilenmektedir. Çalışma hayatındaki bu durum, bazen ekonomik kriz sebebiyle, bazen ise salgın hastalık vb. sebeplerle kendisini göstermektedir. Tüm bu durumlar küresel boyutta dünyayı etkilediği gibi ülke çapında da gelir-gider kalemlerini etkilemekte, bölgesel veya sektörel bazda küçük ya da büyük çaplı daralmalara neden olmakta ayrıca ister istemez istihdamda düşüşü beraberinde getirmektedir.

Çalışma hayatının aktörlerinden olan işçi ve işverenin, bahsedilen kriz dönemlerinden daha az etkilenmesini sağlamak amacıyla ülkemizde uygulanan “kısa çalışma ödeneği” ilk kez 4857 sayılı İş Kanunu’nun 65’inci maddesinde ele alınmıştır (UĞRAŞ, 2014). İlerleyen dönemlerde “kısa çalışma ödeneği” işsizlik ödeneği ile ilişkilendirilerek 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’na eklenmiş, dolayısı ile 4857 sayılı Kanunun ilgili maddesi mülga olmuştur. Kısa çalışma ödeneği, 4447 sayılı kanunun Ek-2’nci maddesi ile kanunda yerini almışsa da halen etkileri devam etmekte olan pandemi koşulları nedeniyle bir takım eklemlemeler ve değişiklikler ile önemini daha da arttırmıştır. Makalemizde ilk olarak Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğinden bahsettikten sonra Covid-19 pandemisi nedeniyle yapılan değişikliklere değineceğiz, sonrasında ise kısa çalışma nedeniyle çalışılmayan sürelerin borçlanılıp borçlanılamayacağı hususunu ele alacağız.

1. GENEL HATLARI İLE KISA ÇALIŞMA

4447 Sayılı Kanunun Ek-2’nci maddesi ile Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre kısa çalışma; işyerlerindeki haftalık çalışma sürelerinin genel ekonomik, sektörel, bölgesel kriz veya zorlayıcı sebeplerle geçici olarak en az üçte bir oranında azaltılması veya süreklilik koşulu aranmaksızın işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen en az dört hafta süreyle durdurulması halinde 3 ayı geçmemek üzere İşkur tarafından işsizlik primi ödenen işçileri kapsayan bir uygulamadır (T.C. Resmi Gazete, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 1999) (T.C.Resmi Gazete, 2011). İlgili yönetmelikte Bölgesel kriz, Sektörel Kriz, Genel Ekonomik Kriz ve Zorlayıcı sebebin ne olduğu açıkça tanımlanmıştır. Bu tanımlamalara göre 2008 yılındaki gibi dünyayı etkileyen bir kriz ya da halen etkileri devam eden koronavirüs pandemisi, kısa çalışma ödeneği için geçerli bir neden iken işletmenin kendi içerisindeki bir takım nedenlerden (Pazar daralması vb.) kaynaklanan durumlar ise kısa çalışma kapsamında sayılmamaktadır. Bu durum Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Tebliğde “Zorlayıcı sebeplerle bağdaşmadığı halde, nakit darlığı, ödeme gücü, pazar daralması ve stok artışı gibi işyeri ekonomik kriz sebeplerine dayalı olarak yapılan başvurular için uygunluk tespiti yapılmayacaktır.” şeklinde belirtilmiştir (T.C. Resmi Gazete, 4857 Sayılı İş Kanununun 65’inci Maddesine Göre Uygulanacak Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Tebliğ, 2004). Tebliğde sayılan nedenlerle yapılan başvurular, zorlayıcı nedenler içinde değerlendirilmediğinden uygunluk tespiti için iş teftiş

kuruluna gönderilmemektedir. Görüldüğü üzere kısa çalışma için birinci şart bölgesel kriz, sektörel kriz, genel ekonomik kriz ve zorlayıcı sebep unsurlarından birinin gerçekleşmesidir.

İşçinin kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmesi için ikinci şart ise hizmet akdinin feshi hariç işsizlik sigortası hak etme koşullarını yerine getirmesidir. Bunun için işçinin hizmet akdinin feshinden önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olması ve son 3 yıl içinde en az 600 gün süre ile sigorta primi ödemiş olması gerekmektedir.

Kısa çalışma ödeneği için üçüncü şart ise bildirimdir. Bu bildirim işsizlik ödeneğinde olduğu gibi işçi tarafından yapılmamakta, işveren tarafından yapılmaktadır. Bahsedilen durumlarda işveren, kısa çalışma talebini İşkura yazılı olarak bildirir. Varsa toplu iş sözleşmesi tarafı işçi sendikasına da yazılı bilgi verir. İşveren bildiriminde;

a) Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerin işyerine etkilerini ve zorlayıcı sebebin ne olduğunu belirtmek,

b) İşyerinin unvanını, adresini, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı işçi sendikasını, işyeri İŞKUR numarasını ve sosyal güvenlik işyeri sicil numarasını belirtmek,

c) Manyetik ve yazılı ortamda Kurumca belirlenen formatta hazırlanan kısa çalışma yaptırılacak işçilere ilişkin bilgileri içeren listeyi Kurum birimine teslim etmek, zorundadır.

Kısa çalışma ödeneği için dördüncü şart, bildirimin uygun bulunmasıdır. İşkur'un ilgili birimince, işverenin başvurusu şekil ve sebep yönünden incelenir ve sonra İş Müfettişlerince uygunluk tespiti yapılması için İş Teftiş Kuruluna gönderilir (T.C.Resmi Gazete, 2011).

İş Teftiş Kurulunca uygun bulunulan talepler neticesinde işçiye kısa çalışma ödeneği bağlanır. Günlük kısa çalışma ödeneği; sigortalının son on iki aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının % 60'ıdır. Bu şekilde hesaplanan kısa çalışma ödeneği miktarı, 4857 sayılı Kanunun 39 uncu maddesine göre 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının % 150'sini geçmemektedir (T.C. Resmi Gazete, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 1999).

Yukarıda bahsedilen hükümlerden de anlaşılacağı üzere kısa çalışma ödeneği 3 ay süreyle ödenen bir uygulamadır. Ayrıca kısa çalışma ödeneğinin süresini altı aya kadar uzatmaya ve işsizlik

ödeneğinden mahsup edilip edilmeyeceğini belirlemeye Cumhurbaşkanı yetkilidir.

Kısa çalışma ödeneği süresince işçilere kısa çalışma ödeneği verilmekle birlikte genel sağlık sigortası primleri de karşılanmaktadır.

Değiniilmesi gereken bir diğer konu da zorlayıcı sebep halinin varlığında, kısa çalışma ödeneğinin başlangıcı hususudur. Zorlayıcı sebeplerle kısa çalışma yapılması halinde, kısa çalışma ödeneği ödemeleri 4857 sayılı Kanunun 24 üncü maddesinin (III) numaralı bendinde ve aynı Kanunun 40 ıncı maddesinde öngörülen bir haftalık süreden sonra başlar. Bu bir haftalık süre boyunca işçiye 4857 sayılı Kanun uyarınca yarım ücret ödenmesi gerekmekte olup bu ücretin kısa çalışma ile ilgisi bulunmamaktadır. Kısa çalışma ödeneği, zorlayıcı sebep durumunda, belirtilen bir haftalık süre sonunda başlayacaktır. Ayrıca kısa çalışma ödeneği olarak yapılan ödemelerin başlangıçta belirlenen işsizlik ödeneği süresinden düşüleceği bilinmesi gereken bir başka noktadır.

2. COVID-19 PANDEMİSİ DÖNEMİNDE KISA ÇALIŞMA

Kısa çalışma ödeneği ile ilgili genel hususlar bir önceki kısımda anlatıldığı şekilde olmakla birlikte, ilgili hususların bazıları covid-19 pandemisi döneminde 4447 sayılı Kanuna eklenen geçici maddelerle ya da Cumhurbaşkanlığı kararları ile bir miktar esnetilmiştir.

Nitekim 4447 sayılı Kanunun Geçici 23'üncü maddesindeki “Bu madde kapsamında yapılan başvuru tarihini ve/veya kısa çalışma ödeneğinin süresini sektörel olarak ayrı ayrı veya bir bütün olarak 30/6/2021 tarihine kadar uzatmaya ve birinci fıkrada belirlenen günleri farklılaştırmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir.” Hükmü gereğince pandemi dönemi gerekçe gösterilerek, kısa çalışma ödeneğinin süresi Cumhurbaşkanlığı kararları ile en son 30 Haziran 2021 tarihine kadar uzatılmıştır.

Ayrıca 4447 sayılı Kanunun Ek-2'nci maddesinde kısa çalışma ödeneği olarak yapılan ödemelerin işsizlik ödeneği süresinden düşüleceği belirtilmiş olsa da 30/06/2020 tarihinde yayımlanan 2706 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararına göre, bahse konu sürenin işsizlik ödeneğinden düşülmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

İşçinin kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmesi için, hizmet akdinin feshi hariç işsizlik sigortası hak etme koşullarını yerine

getirmesi gerekiyor olsa da 4447 sayılı Kanunun Geçici 23'üncü maddesine eklenen "kısa çalışma başlama tarihinden önceki son 60 gün hizmet akdine tabi olanlardan son üç yıl içinde 450 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödenmiş olması şeklinde uygulanır." Hükümü gereğince covid-19 pandemi döneminde kısa çalışmanın bu şartı bir miktar esnetilmiştir.

Kısa Çalışma Ödeneği için müfettiş incelemesi ve uygunluk tespiti gerekiyor olsa da 4447 sayılı Kanuna eklenen Geçici 25'inci maddede işverenlerin zorlayıcı sebep gerekçeli kısa çalışma başvuruları için uygunluk tespiti beklenmeyeceği, beyanları doğrultusunda kısa çalışma ödemesi gerçekleştirileceği belirtilmiştir. Ancak belirtilmelidir ki işverenin hatalı bilgi ve belge vermesi nedeniyle yapılan fazla ödemeler, yasal faizi ile birlikte işverenden tahsil edilmektedir.

Covid-19 pandemisi dönemindeki bahsedilen ilgili düzenlemelerin geçici madde ile düzenlendiği ve şu an için kalıcı düzenlemeler olmadığı unutulmamalıdır.

3. HİZMET BORÇLANMASI

Sigortalıların yaşlılık aylığı alabilmeleri için gerekli bazı şartlar vardır. Bu şartlar, en genel haliyle sigortalılık süresi, prim günleri ve yaşıdır. Ancak bazı sigortalılar yaşını ve sigortalılık süresini tamamladığı halde istenilen gün sayısını tamamlayamamaktadır. Kanun koyucu bu durumu gözeterek "hizmet borçlanması" adı altında eksik günlerin tamamlanmasına imkân tanımıştır. Ancak bu "günü eksik olan her kişi borçlanma yapabilir" anlamına gelmemekte, belli gerekçeleri olan kişilerin borçlanma yapmasına imkân tanınmaktadır. Bu gerekçeler esasen "Sigortalının Borçlanabileceği Süreler" adı altında 5510 sayılı Kanunun 41inci maddesinde düzenlenmekle beraber bazı geçici maddelerinde de ele alınmıştır. Ayrıca "3201 sayılı Yurt Dışında Bulunan Türk Vatandaşlarının Yurt Dışında Geçen Sürelerinin Sosyal Güvenlikleri Bakımından Değerlendirilmesi Hakkında Kanun" gereği yurt dışı sigorta borçlanması da yapılabilmektedir. Yurt dışı borçlanması, tek başına ayrı bir inceleme konusu teşkil ettiğinden burada sadece 5510 sayılı Kanun kapsamındaki hizmet borçlanmalarına değineceğiz.

5510 sayılı Kanunda hangi sürelerin borçlanılabileceği sayılmıştır. (T.C. Resmi Gazete, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, 2006). Buna göre sigortalı sayılanların borçlanabilecekleri süreler aşağıdaki gibidir:

- 1) Kanunları gereği verilen ücretsiz doğum ya da analık izni süreleri,
- 2) 4üncü maddenin birinci fıkrasının (a), (b) ve (c) bentleri kapsamındaki sigortalı kadının en çok üç defaya mahsus olmak üzere doğum tarihinden sonraki iki yıllık süreleri,
- 3) Er veya erbaş olarak silâh altında veya yedek subay, yedek astsubay okulunda geçen süreler,
- 4) 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında olanların, personel mevzuatına göre aylıksız izin süreleri,
- 5) Sigortalı olmaksızın doktora öğrenimi veya tıpta uzmanlık için yurt içinde veya yurt dışında geçirilen normal doktora veya uzmanlık öğrenim süreleri,
- 6) Sigortalı olmaksızın avukatlık stajını yapanlar, normal staj süreleri,
- 7) Sigortalı iken herhangi bir suçtan tutuklanan veya gözaltına alınanlardan bu suçtan dolayı beraat edenlerin tutuklulukta veya gözaltında geçen süreleri,
- 8) Grev ve lokavtta geçen süreler,
- 9) Hekimlerin fahrı asistanlıkta geçen süreleri,
- 10) Seçim kanunları gereğince görevlerinden istifa eden 4/C'ye tabi sigortalıların, istifa ettikleri tarih ile seçimin yapıldığı tarihi takip eden aybaşına kadar açıkta geçirdikleri süreler,
- 11) MEB bünyesinde çalışan uzman ve usta öğreticilerin 30 günden az çalıştıkları süreler (21.05.1977-25.02.2011 tarihleri arasındaki)
- 12) Sigortalı olmaksızın, 8.4.1929 tarihli ve 1416 sayılı Ecnebi Memleketlere Gönderilecek Talebe Hakkında Kanuna göre yurt dışına gönderilen ve öğrenimini başarıyla tamamlayarak yurda dönenlerden yükümlü bulunduğu mecburi hizmet süresini tamamlamış olanların, yurt dışında resmî öğrenci olarak geçirmiş oldukları öğrenim sürelerinin 18 yaşının tamamlanmasından sonraki döneme ait olan kısmı,
- 13) 4857 sayılı yasa kapsamında, kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışan sigortalıların kısmi süreli çalıştıkları aylara ait eksik süreleri (25/02/2011 tarihinden sonraki eksik süreler)

4. KISA ÇALIŞMA ÖDENEĞİ ALINAN SÜRELERDE HİZMET BORÇLANMASI

Kısa çalışma ödeneğinden yararlanan sigortalıların 5510 sayılı kanunun 60'ıncı maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca genel sağlık sigortalısı sayılacağına yukarıda değinmiştik. Ancak aynı sigortalıların ödenekten yararlandıkları süre boyunca adlarına kısa ve uzun vadeli sigorta primlerinin ödeneceğine dair mevzuat hükmü bulunmadığından bu kişiler adına kısa ve uzun vadeli prim ödemesi mümkün olmamaktadır. Kısa çalışma ödeneğinden yararlanan sürelerde sigortalılar Sosyal Güvenlik Kurumuna “18-Kısa Çalışma” eksik gün koduyla bildirilmektedir. Hal böyle olunca kısa çalışma ödeneği alan sigortalıların yaşlılık ve malullük aylığı ile hak sahiplerinin ölüm aylığı almak için tamamlanması gereken prim ödeme gün sayılarında boşluklar oluşmakta ve bu durum orta vadede hak kayıplarına neden olmaktadır. Bu tarz hak kayıpların önüne geçebilmek adına hizmet borçlanması mekanizması önemli bir enstrüman olarak karşımıza çıksa da kısa çalışma ödeneği alınan sürelerde hizmet borçlanmasının yapılıp yapılamayacağı hususu irdelenmesi gereken bir konudur.

Kısa çalışma ödeneği alınan sürelerde hizmet borçlanması yapılacağına dair mevzuatımızda bir hüküm bulunmamaktadır. Öyle ki, kanun koyucu hizmet borçlanması yapılabilecek süreleri sayarak tüketme yoluyla belirttiği için bu kapsamda hizmet borçlanması yapılabilmesi için kanuni düzeyde mevzuat değişikliğine ihtiyaç vardır. 5510 sayılı kanunda yapılacak bir değişiklik ile bu durum sigortalıların lehine çevrilebilecektir. Mevcut uygulamanın devamı halinde ise kısa çalışma ödeneğinden faydalanan sigortalıların uzun vadeli sigorta kollarının sağladığı haklara erişme noktasında ciddi anlamda süre kayıpları oluşacaktır.

4.1. Kısmi Süreli İş Sözleşmesi Kapsamında Çalışanların Kısa Çalışma ve Hizmet Borçlanması İlişkisi

5510 sayılı yasanın 41'inci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendi uyarınca sigortalıların ay içinde eksik kalan günlerini borçlanma hakkı bulunmaktadır. Dolayısıyla kısa çalışma ödeneğinden yararlanan sigortalıların eksik yapılan bildirimlerine ilişkin bu hükmeye dayanarak borçlanma hakkı olduğunu söylemek doğru olur mu?

Bu noktada ilgili madde hükmünde geçen “4857 sayılı Kanuna göre kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışan sigortalıların, kısmi süreli çalıştıkları aylara ait eksik süreleri” ibaresine dikkat çekmek gerekmektedir. 4857 sayılı İş Kanunu’nun 63 üncü maddesine istinaden

çıkarılan İş Kanunu'na İlişkin Çalışma Süreleri Yönetmeliği'nin Kısmi Süreli Çalışma başlıklı 6ncı maddesinde; “İşyerinde tam süreli iş sözleşmesi ile yapılan emsal çalışmanın üçte ikisi oranına kadar yapılan çalışma kısmi süreli çalışmadır.” şeklinde tanımlanmıştır.

4857 sayılı kanun uyarınca bir işyerinde kısmi süreli olarak çalışan kişilerin yukarıda sayılan gerekli şartları sağlamaları halinde (eksik günlerine ilişkin işsizlik sigortası primi de dahil olmak üzere ödemişlerse) iş sözleşmelerinde belirtilen süreler dikkate alınarak kısa çalışma ödeneğinden faydalanmalarında herhangi bir engel bulunmamaktadır. Bu kişilerin sigorta bildirimleri “27- Kısa Çalışma ve Diğer Nedenler” eksik gün koduyla yapılmaktadır. Yine aynı kişilerin normal şartlar altında 13/02/2011 tarihinden sonra SGK'ya yapılan bildirimlerinde ay içinde eksik kalan günlerini borçlanma hakları bulunmaktadır. Kısmi süreli çalışan sigortalıların işyerlerinde faaliyetin tamamen ya da kısmen durması halinde yararlandıkları kısa çalışma ödeneği süresi ile fiili çalışma sürelerinin toplamından sonra ay içinde eksik kalan günleri için borçlanma yapma hakları devam etmektedir. Bu şekilde yapılacak borçlanmalarda her ay için 30 günlük bildirim süresinden kısmi çalışma süresi ve kısa çalışma ödeneğinden yararlanılan sürelerin toplamı düşülecektir. Bu durum, kısa çalışma ödeneği alınan sürelerde hizmet borçlanması yapmanın bir istisnası gibi görünse de bu borçlanma şeklinde, borçlanılan sürenin sigortalının çalışmadığı ya da ödenekten yararlanmadığı süre olduğu dikkate alınmalıdır. Bu doğrultuda kısa çalışma ödeneği alınan süreler borçlanma süresine dâhil edilmemektedir.

SONUÇ

Kısa çalışma ödeneğinden yararlanılan süreler için hizmet borçlanması yapılamayacağı dikkate alındığında bu alanda genel bir mevzuat düzenlemesine ihtiyaç olduğu açıktır. Covid 19 pandemisi dünya genelinde çalışma ilişkilerine etki etmiş ve bu alanın aktörlerini çok köklü değişimlere zorlamıştır. Ekonomik, sosyal ve psikolojik etkileri hala devam etmekte ve uzunca bir süre de devam edecek gibi durmaktadır. Bu süreçten de en çok çalışanların etkilendiğini söylemek yanlış olmaz. Hiç şüphesiz ki, olağanüstü süreçler olağanüstü çözümleri de beraberinde getirmektedir. Hal böyle iken ileride yapılacak mevzuat değişikliklerinde bu durumun göz önüne alınması gerekmektedir.

Mevcut yasal düzenlemelerde geriye dönük hizmet borçlanması yapan sigortalılar borçlanma bedellerini kendileri ödemektedir. Kısa çalışma ödeneğinden yararlanılan süreler için ileride yapılacak mevzuat

değişikliğiyle hizmet borçlanma hakkı getirilirse; bu maddi yükün devlet, işveren ve işçi arasında paylaşımının sağlanması daha makul olacaktır. Bu borçlanma bedellerinin bir kısmı işsizlik sigortası fonundan karşılanabileceği gibi bedelin tamamının işverence karşılanıp, karşılanan miktarların gelir ve kurumlar vergisi istisnası kapsamından sayılması da pek tabii çözüm önerileri arasında düşünülebilir. Hatta bu anlamda geçici süreyle sigorta prim ya da istihdam teşviki noktasında yapılacak düzenlemeler çalışma barışının daha etkin tesisi için atılacak adımlardan biri olabilir. Kuvvetle muhtemeldir ki, ilerleyen süreçte bu alanda bir mevzuat değişikliğine gidilecektir.

KAYNAKÇA

T.C. Resmi Gazete. (1999, 09 08). 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu.

T.C. Resmi Gazete. (2004, 08 26). 4857 Sayılı İş Kanununun 65'inci Maddesine Göre Uygulanacak Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Tebliğ.

T.C. Resmi Gazete. (2006, 06 16). Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu.

T.C. Resmi Gazete. (2011, 04 30). Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik.

UĞRAŞ, B. (2014). İş Hukukunda Kısa Çalışma Kavramı ve Kısa Çalışma Ödeneğine Hak Kazanmanın Koşulları. Çalışma İlişkileri Dergisi, 50.

KISA ÇALIŞMA KAPSAMINDAKİ İŞÇİLERİN KISA ÇALIŞMA BAŞVURUSUNDA BELİRTİLEN SÜRENİN ÜZERİNDE ÇALIŞTIRILMASI HALİNDE SOSYAL GÜVENLİK MEVZUATI UYARINCA YAPTIRIMLAR NELERDİR?

Fatih Mehmet DEMİREL
Sosyal Güvenlik Denetmeni

Dünyayı etkisi altına alan Covid-19 salgını ülkemizde yeni bir hayat düzenine doğru değişim ve dönüşümü başlattı. Bu dönüşüm en çok çalışma hayatını etkiledi. Salgın nedeniyle bir çok ülkede hayat durdu, hastanelerde doluluk oranı yüzde yüzleri buldu, hastanelerde tedavi edilemeyen hastalar ve ölüm sayısının artışı ile birlikte bir çok ülkede kısıtlama kararları alındı. Dış ticaretimizin yaklaşık olarak %40-50'sini gerçekleştirdiğimiz Avrupa Birliği ülkelerinde yaşanan ölümler ve vaka sayısındaki artışlar nedeniyle ticaret alanında daralmalar meydana gelmeye başladı. Dış Ticaret ile uğraşan müteşebbisler ürettikleri ürünleri satma noktasında sıkıntı yaşamaya başlamış iken, Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın tensipleriyle kısa çalışma ödeneği uygulaması hayata geçirildi. İşverenlerin işçileri işten çıkarmak yerine aynı işyerinde istihdamın devam etmesi, işçilerin ücretlerinin bir kısmının devlet tarafından karşılanması, fiilen çalışma olmadığı süreler için kısa çalışma ödeneği ödenmesi, zor durumda kalan çalışanların işsiz kalmaması adına olumlu sonuçlar üretti. Çalışanlara bir süre devlet tarafından maaş desteği sağlanması ve işverenlerin bu dönem içerisinde işçiler adına sosyal güvenlik primi ödememesi istihdamın korunması ve işyerinin devamının sağlanması adına olumlu sonuçlar üretse de, bazı durumlarda bu hakkın istismar edilebildiği, hızlı karar alıp uygulamaya geçilme zorunluluğu nedeniyle denetim süreçlerinin sonraya bırakılması, bu nedenle de fiilen çalışmaya devam edildiği halde kısa çalışma ödeneğinden yararlanılarak işçilerin sosyal güvenlik kapsamı dışında kaldığı bir sisteme dönüşmesi gibi olumsuz durumların yaşandığı görüldü.

Bu yazımızda işyerinde çalışanlarını tam zamanlı çalıştırmaya devam eden ama aynı zamanda tam zamanlı çalıştırdığı işçileri kısa çalışma ödeneğinden de faydalandıran işyerlerinin tespit edilmesi halinde 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve alt mevzuat gereğince işverenlere uygulanacak idari yaptırımların neler olduğuna değineceğiz.

1. GİRİŞ

Serbest piyasa ekonomisinde en önemli rekabet unsurlarından birinin “fiyat” olduğu açıktır. Aynı ürünü üreten veya aynı hizmeti veren firmalar karşısında müşteriler öncelikli olarak fiyat faktörünü değerlendirmeye alırlar, hal böyle iken firmalar fiyatlarını düşürebilmek için maliyetlerini minimize etmek ve rekabetçi piyasada ayakta durabilmek adına karşılıklarına çıkan destek ve teşvik unsurlarını imkanları ölçüsünde değerlendirmek istemektedirler. Kapitalizmin doğası gereği işletmeler, kendilerine sunulan teşviklerden kimi zaman tüm şartları sağlamasalar da faydalanmak istemektedirler. İşte pandemi sürecinde hızlı karar alıp uygulamaya geçme zorunluluğu nedeniyle yapılan mevzuat değişikliği gereği kısa çalışma ödeneğinin tüm unsurlarıyla inceleme ve denetim yapılmadan ödenmeye başlaması da bu kapsamda değerlendirilebilir.

Çalışmanın içeriğini ve sonuçlarını anlayabilmek adına öncelikli olarak kısa çalışma ödeneğine değinilecek sonrasında ise örnekler ile tam zamanlı çalışan işçileri için söz konusu ödeneye başvuran işverenlere Sosyal Güvenlik mevzuatı kapsamında uygulanacak idari para cezaları ve diğer idari yaptırımların neler olduğu hususunda açıklamalar yapılacaktır.

2. KISA ÇALIŞMA UYGULAMASI

2.1. Kısa Çalışmanın Tanımı

Kısa çalışma bir kavram olarak mevzuatta tam olarak tanımlanmamıştır. Mevzuat hükümlerinde daha çok hangi hallerde kısa çalışma yapılabileceğine ve kısa çalışmanın yöntemlerine yönelik açıklamalar bulunmaktadır. 4447 sayılı Kanun’un Ek 2. maddesinin 1. fıkrasında: “Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak önemli ölçüde azaltılması veya işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durdurulması hallerinde, işyerinde üç ayı aşmamak üzere kısa çalışma yapılabilir.” denilmektedir. Görüldüğü gibi madde metninde kısa çalışmanın yapılabileceği iki halden bahsedilmektedir. Buna göre kısa çalışma işyerindeki faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulması ya da çalışma süresinin önemli ölçüde azaltılması biçiminde iki farklı halde uygulanabilmektedir. İlk halde işyerinde geçici olarak faaliyet durdurulmakta, başka bir deyişle hiçbir çalışma yapılmamaktadır. İkinci halde ise faaliyet devam etmekte; ancak çalışma süreleri düşürüldüğünden daha az çalışma söz konusu

olmaktadır. Dolayısıyla kısa çalışmada, taraflar arasındaki çalışma ilişkisi ya kısaltılmış süreli bir çalışma ya da çalışmanın geçici bir süre yapılmadığı ancak çalışma ilişkisinin sürdüğü bir yapıdadır. Buna göre kısa çalışmanın süreye ilişkin birinci unsuru normal çalışma sürelerinin azaltılmış olması (ya da çalışmanın yapılmaması), ikinci unsuru ise bu çalışmanın geçici nitelik taşımasıdır. (Seçkin, 2015:67)

Kısa çalışma; işverenin işyerindeki haftalık çalışma sürelerini geçici olarak önemli ölçüde azaltarak veya işyerinde faaliyeti tamamen veya kısmen geçici olarak durdurarak yaptığı uygulamadır. Başka bir tanımda ise kısa çalışma; Kanunda sayılan nedenlerle ekonomik açıdan zor durumda olan işletmelerde, işçi ve işverenlerin çıkarlarının, sigorta sisteminin de mevcut edilmesi ile uzlaştırıldığı ve işin geçici olarak kısmen veya tamamen durdurulduğu ya da çalışma sürelerini azaltıldığı bir uygulama olarak ifade edilmiştir. (Caniklioglu, 2005:504)

2.2. İş Hukukunda Kısa Çalışma Kavramı: Dünden Bugüne

Kısa çalışma hukukumuzda ilk kez 4857 sayılı İş Kanunu madde 65 ile düzenlenmiştir. 4857 sayılı Kanun madde 65 hükmünce kısa çalışma; işverenin genel bir ekonomik kriz veya zorlayıcı bir nedenle geçici bir süre için faaliyeti kısmen ya da tamamen durdurması veya haftalık çalışma sürelerini önemli ölçüde azaltmasını ifade etmektedir. Daha sonra bu hüküm yürürlükten kaldırılmış, kısa çalışma yerini 4447 sayılı İşsizlik Kanunu Ek madde 2 hükmünde almıştır. 4447 sayılı İşsizlik Kanunu Ek madde 2 hükmünce kısa çalışma; genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak önemli ölçüde azaltılması veya işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durdurulması hallerinde gerçekleştirilebilen bir uygulama olarak tanımlanmaktadır. Aradaki farka bakıldığı zaman kavramın biraz daha genişletildiği görülmektedir. Genel ekonomik kriz ve zorlayıcı sebebin yanı sıra sektörel veya bölgesel krizin de eklendiği görülmektedir. Özetle kısa çalışmanın uygulanabilmesi için öncelikle zorlayıcı sebep bulunması ya da ekonomik, sektörel veya bölgesel bir krizin bulunması ve bunların da işveren ve işçi arasındaki iş ilişkisini etkilemesi gerekmektedir. Sonuç olarak çalışma hususu bu durumlardan önemli derecede aksamalıdır. Bunun sonucunda da işveren bir talepte bulunacaktır ve yapılacak uygunluk tespitinin ardından bu çalışma o işyerinde uygulanabilecektir. (Kurnaz, 2020:7)

2.3. Pandemi İle Kısa Çalışma Ödeneğinin Yeniden Düzenlenmesi

Dünyayı kasıp kavuran insanların yaşam tarzı ve hayat düzenini değiştiren Covid-19 ile birlikte çalışma hayatında hem ticaret yapılan

ülkelerde, hem kendi ülkemizde yapılması öngörülen karantina ve sosyal hareketliliği azaltma yönündeki tedbirler nedeniyle çalışma hayatının olumsuz etkilenmesi durumu söz konusu iken ilk vakanın 11 Mart 2020 tarihinde görülmesine rağmen Türkiye Cumhuriyeti hızlı bir reaksiyon göstererek işverenlerin ve işçilerin karşılaşması öngörülen ekonomik sıkıntıların etkilerini azaltmak maksadıyla ilk vakanın Türkiye Cumhuriyeti sınırları içerisinde görülmesinin üzerinden çok fazla vakit geçmeden, 26/03/2020 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 7226 sayılı *Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun* (“7226 sayılı Kanun”) ile 4857 Sayılı İş Kanunu (“İş Kanunu”) ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu (“İşsizlik Sigortası Kanunu”) kapsamında yeni düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

Normal şartlarda, işçinin kısa çalışmanın başladığı tarihten önceki son 120 gün boyunca hizmet akdine tabi olması ve son 3 yıl içerisinde ise en az 600 günlük prim ödemesinin yapılmış olması gerekirken bu koşul Koronavirüs (Covid-19) kaynaklı zorlayıcı sebep gerekçesiyle kısa çalışmanın başladığı tarihten önceki son 60 gün hizmet akdine tabi olanlardan son 3 yıl içinde 450 gün sigortalı olarak çalışıp, işsizlik sigortası primi ödemesinin yapılmış olması şeklinde değiştirilmiştir. Yani 120 gün şartı 60 güne, 600 gün şartı da 450 güne düşürülmüş ve böylece Kısa Çalışma Ödeneğinden faydalanabilme koşulları arasında yer alan prim ödeme süreleri kısaltılmış ve işverenin kısa çalışma uygulamasından yararlanabilmesi için işyerinde kısa çalışma uygulanan dönemde 4857 sayılı İş Kanununun 25 inci maddesinin birinci fıkrasının (II) numaralı bendinde yer alan sebepler dışında bir gerekçeyle işveren tarafından işçi çıkarılmaması koşulu getirilmiştir <https://www.elmadaghukuk.com/tr/makaleler/252/covid-19-sebebiyle-kisa-calisma-odeneginden-yararlanacak-iscilerde-aranan-sartlarin-gecici-sekilde-degistirilmesi.html#:~:text=Ek%20madde%202%20uyar%C4%B1nca%20i%C5%9F%C3%A7inin,Kanunun%2050'nci%20maddesine%20g%C3%B6re> (Erişim Tarihi 15.03.2021).

2.4. Kısa Çalışma Ödeneğinin Sosyal Güvenlik Kurumuna Bildirimi:

2.4.1. Sigorta Primine Esas Kazanç ve Hizmet Günü

Sigortalıların günlük kazançlarının hesabında esas tutulan gün sayıları, aynı zamanda, bunların prim ödeme gün sayılarını gösterir. Ancak, işveren ve sigortalı arasında kısmî süreli hizmet akdinin yazılı olarak yapılmış olması kaydıyla, ay içerisinde günün bazı saatlerinde çalışan ve çalıştığı saat karşılığında ücret alan sigortalının ay içindeki prim ödeme gün sayısı, ay içindeki toplam çalışma saati süresinin 4857

sayılı İş Kanunu'na göre belirlenen haftalık çalışma süresine göre hesaplanan günlük çalışma saatine bölünmesi suretiyle bulunur. Bu şekildeki hesaplamada gün kesirleri bir gün kabul edilir (5510 SK, md 80/h).

Ay içinde bazı iş günlerinde çalıştırılmadığı ve ücret ödenmediği beyan edilen sigortalıların eksik çalışma nedenleri aylık prim ve hizmet belgesine/muhtasar ve prim hizmet beyannamesine kaydedilecektir. Sigortalının eksik çalışma nedenleri Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinin 9 nolu ekinde yer alan aylık prim ve hizmet belgesinin arka sayfasında açıklanmış olup, e-Bildirge sistemi üzerinden aylık prim ve hizmet belgesinin/ e-beyanname sistemi üzerinden muhtasar ve prim hizmet beyannamesinin gönderilmesi esnasında sistemde bulunan ve sigortalının durumuna uygun eksik gün nedeni seçilecek ayrıca ay içindeki eksik gün sayısı da girilecek olup eksik gün nedenlerinde belirtilen kodlar esas alınacaktır.

İşverenler kısa çalışma ödeneğine yapmış oldukları başvuruda faaliyetin tamamen durması talebinde bulundukları durumlarda, çalışanlarının işverenden kısa çalışma döneminde ücret almadıkları ve işveren adına fiili olarak çalışmalarının olmadığı göz önüne alındığında, kısa çalışma ödeneğinden faydalanan çalışanları adına bildirilmesi gereken sigorta primine esas kazanç kısmına “0” kazanç, prim ödeme gün sayısını ise “0” gün olarak bildirim yapması ve eksik gün kodu olarak “18- Kısa çalışma ödeneği” numaralı eksik gün kodunu kullanması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kısa çalışma uygulaması haftalık çalışma süresinin azaltılması nedenine dayalı olarak başlamışsa işverenin işçinin işyerinde çalıştığı süreye ilişkin tüm sigorta kollarına ait primleri SGK'ya ödemesi gerekecektir. Haftalık çalışma süresi azalsa dahi işyerinde çalışma devam etmektedir. Bu durumda İşsizlik Sigortası Fonundan işçinin kısa çalışmada olduğu süreye ilişkin olarak genel sağlık sigortası primi ödeme yükümlülüğü bulunmaktadır (Uğraş,2014:18).

Muhtasar Prim ve Hizmet Beyannamesinin mahkeme kararı, Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarınca yapılan tespitler veya diğer kamu idarelerinin denetim elemanlarınca kendi mevzuatları gereğince yapacakları soruşturma, denetim ve incelemeler neticesinde ya da bankalar, döner sermayeli kuruluşlar, kamu idareleri ile kanunla kurulan kurum ve kuruluşlardan alınan bilgi ve belgelerden, hizmetleri ve kazançları Kuruma bildirilmediği veya eksik bildirildiği ya da sadece hizmetlerinin Kuruma eksik bildirildiği anlaşılan sigortalılarla ilgili olması hâlinde, beyannamenin asıl veya ek nitelikte

olup olmadığı, işverence düzenlenip düzenlenmediği dikkate alınmaksızın, aylık beyannamedeki her bir işyeri için,

- a) Kamu idareleri ile 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca bilanço esasına göre defter tutmak zorunda olanlar hakkında asgari ücretin üç katını geçmemek üzere sigortalı başına aylık asgari ücret tutarında,
- b) Diğer defterleri tutmak zorunda olanlar hakkında asgari ücretin iki katını geçmemek üzere sigortalı başına yarım asgari ücret tutarında,
- c) Defter tutmakla yükümlü olmayanlar hakkında aylık asgari ücreti geçmemek üzere sigortalı başına asgari ücretin üçte biri tutarında,
- ç) Beyannamedeki her bir işyerinden bildirilen sigortalıların sadece prime esas kazançlarının eksik bildirildiğinin anlaşılması hâlinde ise beyannamenin asıl veya ek nitelikte olup olmadığı, işverence düzenlenip düzenlenmediği dikkate alınmaksızın, aylık asgari ücretin onda birinden az, iki katından fazla olmamak üzere tespit edilen prime esas kazanç tutarında, idari para cezası uygulanır.(5510. Md,102 /m)

İşveren tarafından kısa çalışma ödeneğine başvuru yapıldıktan sonra, işyerinde çalışan işçilerden kısa çalışma ödeneğinden faydalanmakta olanlar ya işyerinde ay içerisinde hiç fiili çalışmayacaklar ya da kısmi olarak çalışacaklardır. Her ne kadar kanuni durum böyle olsa da işveren kısa çalışma ödeneğinden faydalanan işçileri işyerinde tam zamanlı olarak çalıştırmaya devam edebilir. İşverenlerin bu şekilde davranmalarının ise Sosyal Güvenlik Kurumu mevzuatı açısından ağır yaptırımlar beklemektedirler. Bu yaptırımların ne olduğunu anlayabilmek için öncelikli olarak Kuruma verilmesi gereken Muhtasar Prim ve Hizmet Beyannamesinde yapılan bildirimde ne olduğunu anlamalıyız. (A) işyeri işyerinde çalışan işçilerden (X) için Kısa çalışma ödeneğine başvuru yapan personel adına 0 gün ve 0 TL kazanç şeklinde bildirim yapılması gerekmektedir. İşyerinde tam zamanlı olarak çalışan işçi adına yapılacak bildirimin 30 gün ve işçinin aldığı ücret tutarında bildirim yapılması gerekmektedir.

İşyerinin kısa çalışma ödeneği aldığı personellerinin tam zamanlı çalıştığı tespit edildiği takdirde,

Örnek 1:

(X) adlı şahıs işletmesi pandemi nedeniyle işyerinde çalışan (A) isimli işçi adına Kısa Çalışma Ödeneği için İşkur'a 23/04/2020 tarihinde başvuruda bulunmuştur. (A) isimli işçi, 2020/5. Ay dahil olmak üzere 2020/12. aya adar kısa çalışma ödeneğinden

faýdalanmıřtır. Bağlı bulunduğu çalışma ve İşKUR İl Müdürlüęü tarafından onaylanan başvuru sonrasında (A) isimli çalışan adına yapılan bildirimler “0” gün “0” kazanç şeklinde ve eksik gün kodu 28 olarak bildirilmektedir. (A) isimli şahıs 01/01/2021 tarihinde E-Devlet uygulamasına girdiğinde adına yatırılan prim gün sayısının “0” olduğunu görünce Alo 170 hattına işyerinde tam zamanlı çalıştığını kısa çalışmasının olmadığını bu konu hakkında gerekli araştırmanın yapılmasını talep etmiştir.

Sosyal Güvenlik Merkez Müdürlüğü tarafından çıkarılan görev emrinde (A) isimli çalışanın kısa çalışma ödenęinden faydalandığı dönem aralığında fiili çalışmasının olup olmadığının hakkında gerekli araştırma ve incelemenin yapılmasını talep edilmiştir.

SGK İl Müdürlüğünde görevli Sosyal Güvenlik Denetmeni (B) tarafından 20/02/2021 tarihinde işyeri adresinde yapılan yerel denetimde 01/05/2021-31/12/2021 tarih aralığında kısa çalışma ödenęi alan (A) isimli işçinin fiili çalıştığı tespit edilerek tutanağa kayıt edilmiş, işyerine ait 2021/1. Ay Muhtasar Prim ve Hizmet Beyannamesinde kayıtlı bulunan (C) adlı işçi, (A) isimli işçinin aralıksız ve sürekli çalıştığını işe ara vermediğini, kısa çalışma ödenęi hakkında bilgisinin olmadığını beyan etmiştir. Denetim esnasında (X) işyerinin işvereni çalışanların tamamının işyerinde aralıksız ve sürekli çalıştığını işe ara vermediğini, kısa çalışma ödenęinden faydalandıklarını ancak işçi işe gelsin veya gelmesin bunun bu durumu etkilemeyeceğini bildiğini beyan etmiştir. Sosyal Güvenlik Denetmeni (B), (X) adlı işyerine ait kayıt ve belgeleri incelemiş ve inceleme dönemi incelenen kayıt ve belgelerde ay içerisinde farklı günlerde (A) isimli çalışanın isim ve imzasının olduğu tespit edilmiştir. Sosyal Güvenlik Denetmeni (B) elde ettiği veriler kapsamında (A) isimli işçinin işyerinde tam zamanlı olarak çalıştığını tespit etmiştir. Denetmen (B) tarafından yapılan tespitler sonrasında SGK açısından uygulanması gereken yaptırımlar şunlardır:

A) İşyeri, diğer defterleri tutmak zorunda olanlar kategorisinde yer aldığı için asgari ücretin iki katını geçmemek üzere sigortalı başına yarım asgari ücret tutarında idari para cezasının önerilmesi gerekmektedir.

(X) adlı işyerinin işvereni (A) adlı işçisini tam zamanlı çalıştırmasına rağmen kısa çalışma ödenęinden faydalandırımış olduğu için Sosyal Güvenlik Kurumuna vermiş olduğu Muhtasar Prim ve Hizmet Beyannamelerinde işçi adına bildirilen prime esas kazanç ve gün sayılarının Sosyal Güvenlik Denetmeni tarafından tespit edildiği için işçinin kısa çalışma ödenęinden faydalandığı her ay için

(2020/5.,6.,7.,8.,9.,10.,11. ve 12. aya ait dönemler) yarım asgari ücret tutarında idari para cezası uygulanacaktır.

Mahkeme kararıyla veya yapılan kontrol ve denetimlerde çalıştırdığı kişileri sigortalı olarak bildirmediği veya bildirilen sigortalıyı fiilen çalıştırmadığı tespit edilen işyerleri ilk tespitte bir ay süreyle, ilk tespit tarihinden itibaren üç yıl içinde tekrar eden her bir tespit için ise bir yıl süreyle bu Kanun, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununda yer alan sigorta primi teşvik, destek ve indirimlerden yararlanamaz.

(X) adlı işyerinin işverenin işyerinde tam zamanlı çalıştırdığı (A) adlı işçisinin çalıştığını kontrol ve denetimle görevli memurunca tespit yapıldığı ve yapılan tespit ilk olduğu varsayıldığında, bir ay süreyle, söz konusu fiile ilişkin yasaklamayı gerektiren 2017/18 Sigorta Primi Teşvik, Destek ve İndirimlerde Yasaklamaya İlişkin Yeni Uygulama adlı genelgenin ekinde yer alan tabloda belirtilen sigorta primi teşvik, destek ve indirimlerden yararlanamayacaktır.

İşverenlerin çalıştırdıkları sigortalılarla ilgili 2020 yılı Ocak ile Aralık aylarına/dönemine ait aylık prim ve hizmet belgelerini veya muhtasar ve prim hizmet beyannamelerini yasal süresi içerisinde vermediğinin, sigorta primlerini yasal süresinde ödemediğinin, denetim ve kontrolle görevli memurlarca yapılan soruşturma ve incelemelerde çalıştırdığı kişileri sigortalı olarak bildirmediğinin veya bildirilen sigortalının fiilen çalışmadığının tespit edilmesi, birinci fıkranın (b) bendine ilişkin hükümler uygulanmaz hükmü yer almaktadır.

Birinci fıkranın (b) bendinde ise; “2020 yılı içinde ilk defa bu Kanun kapsamına alınan iş yerlerinden bildirilen sigortalılara ilişkin toplam prim ödeme gün sayısının, 2020 yılı Ocak ile Aralık ayları/dönemi için günlük 2,50 Türk lirası ile çarpımı sonucu bulunacak tutar, bu işverenlerin Kuruma ödeyecekleri sigorta primlerinden mahsup edilir ve bu tutar İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanır. Ancak (a) bendinde belirtilen prime esas günlük kazanç tutarı 6356 sayılı Kanun hükümleri uyarınca toplu iş sözleşmesine tabi özel sektör işverenlerine ait iş yerleri için 256 Türk lirası olarak esas alınır” hükmü yer almaktadır.

(X) işyerinin işverenin, 2020/4,5,6,7,8,9,10,11 ve 12. aya ait Muhtasar Prim Hizmet Beyannameleri denetim ve kontrolle görevli memurlarca yapılmış bir tespit üzerine verildiği için söz konusu beyannamelerde söz konusu aylara ilişkin asgari ücret desteğinden yararlanılamayacaktır. Ayrıca “sigortalıların prime esas kazançlarını

2020 yılı Ocak ile Aralık ayları/dönemi için eksik bildirdiği tespit edilen iş yerlerinden İşsizlik Sigortası Fonunca karşılanan tutar, gecikme cezası ve gecikme zammıyla birlikte geri alınır ve bu iş yerleri hakkında bu madde hükümleri uygulanmaz” hükmü nedeniyle, (X) işyerinin 2020 yılı Ocak ile Aralık ayları/dönemi için eksik sigorta primi bildirdiği tespit edildiği için işyerinde kısa çalışma ödeneğinden faydalanılmayan personel adına Kuruma vermiş olduğu beyannamelerde faydalanmış olduğu asgari ücret desteği gecikme cezası ve gecikme zammıyla birlikte geri alınacaktır.

İlgili örnekteki işyerinde iki tane çalışanı olan ve sadece bir çalışanı için kısa çalışma ödeneğine başvuran ve sonrasında işçisini tam zamanla çalıştıran işverene Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından uygulanan idari para cezaları şu şekilde özetlenebilir.

1. İlk uygulanan idari para cezası Muhtasar Prim ve Hizmet Beyannameleri için toplamda 8 ay tespit yapılmış ve her aya yarım asgari ücret uygulandığı için 4 Brüt Asgari Ücret uygulanmaktadır.
2. Tam zamanlı çalıştığı tespit edilen personel adına düzenlenen bildirgede ne asgari ücret desteği ne 5510 sayılı 5 puanlık indirimden faydalanılacak aksine söz konusu kişi adına tahakkuk eden bildirgelerde gecikme zammı ve gecikme faizi uygulanacaktır.
3. İşyerinde bu tespitin ilk tespit olması halinde teşviklerden 1 ay men cezası uygulanacaktır.
4. İşyerinde ilgili dönemde yararlanılan asgari ücret destekleri iade edilecek, ilgili yılda bir daha asgari ücret desteğinden faydalanılamayacaktır.

Hayatın olağan akışı içerisinde kısa çalışma ödeneğine başvurulmadığı ve işçinin tam zamanlı çalışmasının Kuruma doğru bildirildiği takdirde ödenmesi gereken primler ile denetmen tarafından yapılan tespit arasında miktar anlamında ciddi farklar oluşacaktır.

SONUÇ

Çalışma hayatında yer alan Kanuni düzenlemeler işverenler açısından her ne kadar ağır maddi yükümlükler getirmiş olsa da kuralların uygulanmadığı durumlarda ortaya çıkacak sonuçların neler doğuracağını kestirilemeyebilir. Çünkü sadece idari para cezalarından ibaret bir durum olsa en üst limitini baz alacak olursak, muhtasar prim

ve hizmet beyannameleri için kamu idareleri ile 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca bilanço esasına göre defter tutmak zorunda olanlar hakkında asgari ücretin üç katını, diğer defterleri tutmak zorunda olanlar hakkında asgari ücretin iki katını ve defter tutmakla yükümlü olmayanlar hakkında aylık asgari ücreti geçmemek üzere uygulanacak olan idari para cezaları sigortasız çalıştırılan her ay için uygulandığında, kamu ve bilanço için 36 asgari ücret, defter tutmak zorunda olanlar için 24 asgari ücret, defter tutmak zorunda olmayanlar için ise 12 asgari ücretle sınırlı kalacaktır. Bu sadece buzdağının görünen yüzüdür, asıl görünmeyen ve işverenlerin en çok korkması gereken konu ise teşvik ve desteklerdir. İstihdam üzerindeki sosyal güvenlik primi yükünün bir kısmını hafifletmek, kayıt dışı istihdamı azaltmak adına hem işyerinde mevcut çalışanlar hem işe yeni başlayacak personeller adına birçok teşvik imkanı sunulmaktadır. Bunlardan en çok kullanılanı olan asgari ücret desteğidir. 2020 yılını baz alacak olursak asgari ücret desteği kişi bazında 75 TL'dir. İşyerinde 100 personelin çalıştığı durumda $75 \times 100 = 7.500$ TL olarak yansıyacaktır, bu tutar sadece bir ay için geçerli olacak tutardır. Bu destek tutarından bir yıl süreyle mahrum kalındığı düşünülürse $7500 \times 12 = 90.000$ TL gibi yüksek bir tutar karşımıza çıkacaktır. Tabi bu sadece bir tane teşvik unsurunun işyerine olan maliyetini gözler önüne sermektedir. İşverenlerin en çok kullandığı ve kullanılması için ilave pek çok koşul gerektirmeyen, primlerini zamanında ödeyen, beyannamesini zamanında veren, destek ve teşviklerden yasaklanmayan işverenlerin faydalanmış olduğu teşvikler de dikkate alındığı takdirde durumun nasıl ciddi sonuçlar doğuracağı açıktır. Kısa çalışmadaki işçinin İŞKUR'a belirtilen süreden daha fazla çalıştırılması durumunda, işyerinde sigorta primine esas kazancın eksik bildirilmesine yönelik ilk tespitte bir ay, ikinci tespitte bir yıl, üçüncü tespitte ise üç yıl süre ile söz konusu destek unsurlarından faydalanılmayacağı durumu göz önüne alındığında işverenlerin bu konularda daha titiz davranması gerekmektedir. Hem kamu otoritesine hem işçiye karşı sorumlulukların tam anlamı ile yerine getirildiği takdirde uyuşmazlıkların önüne geçilmiş olacaktır. İşverenlere tavsiyemiz işyerinde tam zamanlı çalışanlarınızı kısa çalışma ödeneğinden faydalandırdı iseniz, kamu kurumları veya mahkeme kanalının tespitinden önce gerekli düzeltmeler için gerekli başvuruları yapmanız halinde tarafınıza uygulanacak yaptırımların daha hafif olacağını bilerek hareket etmenizdir.

KAYNAKÇA

Seçkin, İ. Muhammet (2015). “Çalışma Ekonomisi Ve İş Hukuku Açısından Kısa Çalışma” T.C. Maltepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, (Danışman: Prof. Dr. Müjdat Şakar)

Caniklioğlu, Nurşen. "4857 Sayılı İş Kanununa Göre Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği," A.Can Tuncay'a Armağan: İstanbul: Legal Yayıncılık, 2005, s.504.

Kurnaz, İ. Zehra, (2020). “Türk İş Hukukunda Kısa Çalışma Ve Kısa Çalışma Ödeneği” T.C. Maltepe Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, (Danışman: Dr. Öğretim Üyesi Ş. Esra Baskan)

<https://www.elmadaghukuk.com/tr/makaleler/252/covid-19-sebebiyle-kisa-calisma-odeneginden-yararlanacak-iscilerde-aranan-sartlarin-gecici-sekilde-degistirilmesi.html#:~:text=Ek%20madde%202%20uyar%C4%B1nca%20i%C5%9F%C3%A7inin,Kanunun%2050'nci%20maddesine%20g%C3%B6re> (Erişim Tarihi:15.03.2021)

Uğraş, Bora (2014) “İş Hukukunda Kısa Çalışma Kavramı ve Kısa Çalışma Ödeneğine Hak Kazanmanın Koşulları”, Çalışma İlişkileri Dergisi, Yıl:2014 Cilt:5 Sayı:1, 2014, 49-68, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/308056>, (Erişim Tarihi:10.04.2021)

SOSYAL DEVLET VE SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMLARI ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NDE KISA ÇALIŞMA ÖDENEĞİ NEDENİYLE GEÇİCİ İŞ GÖREMEZLİK ÖDENEĞİNE ULAŞILAMAMASININ NEDENLERİ, DEĞERLENDİRMESİ VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Osman TULUN
Sosyal Güvenlik Denetmeni

Sosyal devlet, refah devleti gibi kavramlar sanayi devrimi neticesinde ortaya çıkmış ve sanayi devriminin getirdiği toplumsal sorunları çözmeye, sürdürülebilir bir sosyal hayatın idame ettirilmesine yönelik tedbirleri barındırmaktadır. Kalkınmanın altın çağı olarak adlandırılan 1945-1978 dönemi içerisinde sosyal devlet kavramları üzerine yoğun çalışmalar yapılmış ve bu kavramın hayata geçirilmesine yönelik birtakım faaliyetlere girişilmiştir.

Çağdaş demokratik düzenlerde devletin ana niteliklerinden birinin de sosyal devlet olduğu kabul edilmektedir.

Sosyal devlet kavramı altında bugüne gelindiğinde, bu kavramın hayata geçirilmesinde birden çok araç ve politikaların kullanıldığı görülmektedir. Bu araçlardan biri de sosyal güvenliktir.

Literatürde sosyal güvenliğin birçok tanımlaması yapılmıştır. Ancak genel hatları itibari ile sosyal güvenlik; hastalık, iş kazası, yaşlılık, ölüm, malullük, işsizlik gibi sosyal hayatın getirmiş olduğu risklere karşı geliştirilen tedbirler bütünü olarak tanımlanabilmektedir. Bu tedbirlerin boyutu, kapsamı, finansmanı ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir.

Bu bağlamda sosyal devlet ve sosyal güvenlik kavramlarının Türkiye Cumhuriyeti'ndeki yeri, hukuksal ve organizasyon bütünlüğüyle incelenmiştir. Sosyal güvenlik haklarının yaygın olduğu ve toplumun büyük bir kısmını kapsadığı görülen Türkiye Cumhuriyeti'nde işsizlik riskine karşı alınan tedbirlerden biri olarak karımıza çıkan kısa çalışma ödeneği ile hastalık/analık riskine ilişkin alınan tedbirler arasındaki uyumun araştırılması, hukuksal değerlendirmesinin yapılması, ortaya çıkan uyumsuzlukların giderilmesine yönelik çözüm önerilerinin sunulması makalemizin konusunu oluşturmaktadır.

1. SOSYAL DEVLET KAVRAMI

Çağdaş toplum düzeninin bir parçası olan işçi sınıfı, üretim sistemine emek faktörü olarak dahil olmaktadır. Uсталık, tecrübe, bilgi, birikim gibi kavramlara dayanan, düşük sermaye ve teknolojinin kullanıldığı, el işçiliğinin ve fiziki gücün ana üretim etmeni olarak kabul edildiği dönem olarak da adlandırılan geleneksel üretim modeli, 18. yüzyıla kadar varlığını sürdürmüştür. Ancak bu yüzyıldan sonra üretim teknolojisinde ortaya çıkan köklü dönüşümler ve ekonomik düzene ilişkin yeni denilebilecek yaklaşımlarla emeğin üretim değerine bağlı ekonomik faaliyetlerinde önemli değişimler yaşanmıştır. Bu değişimde özellikle buharlı makinelerin buluşu (icadı), uzmanlaşma, üretim tekniğindeki bilimsel yöntemlerin gelişimi ana etmen olmuştur. Böylelikle emeğe dayalı üretim modelinden teknolojiye dayalı üretim modeline geçiş olmuş ve bu geçiş sanayi devrimi olarak adlandırılmıştır. Sanayi devrimi ile birlikte kitlesel üretim ortaya çıkmış ve emeğe dayalı üretim modeli yerini mekanik ve bantlı sistemler ile işin küçük parçalara bölünerek bu küçük parçalarda uzmanlaşma barındıran teknolojiye dayalı üretim modeline bırakmıştır.

Teknoloji yapısı nedeniyle içerisinde güçlü, salt ve yüksek sermaye barındırmaktadır. Bu nedenle ortaya çıkan yeni üretim modelinde sermaye en önemli aktör haline gelmiş ve bu önemlilik toplumsal düzen içerisinde sermaye sahiplerini egemen sınıf haline getirmiştir.

Makinelerin üretime dahil olması, yapılan işin küçük parçalara bölünmesi ve bu küçük parçalar içerisinde uzmanlaşmanın sağlanması gibi gelişmelerin ortaya çıkardığı yeni üretim modelinde; geniş bilgi, birikim ve tecrübe kavramlarının nitelik olmaktan çıkmasıyla emek faktörü önemini kaybetmiş ve bu suretle maliyet unsuru olarak görülmeye başlanmıştır. Sanayi devrimi olarak da adlandırılan bu dönemde, kitlesel üretimlerle oluşturulan zenginlikten emeğin üretime katıldığı ve üretim süreci içerisinde ortaya koyduğu katma değere karşın yeterli ölçüde pay alamadığı görülmektedir. Öyle ki, emeği üreten işçi sınıfı, sanayi devrimiyle değişen ekonomik sistem içerisinde, geleneksel üretim modeline nazaran büyük bir toplumsal dengesizliğe, yoksulluğa ve sürdürülebilir yaşam standardının altında yaşamaya maruz bırakılmıştır.

Fransız ihtilali, insan hakları, eşitlik, hürriyet, milliyetçilik gibi akımlarla ulusal devletlerin ortaya çıkması, demokratik düzen ve cumhuriyet kavramlarının önem kazanmasıyla birlikte işçi sınıfının toplumun büyük bir bölümünü oluşturduğu gerçekliği geçirilen süreç içerisinde daha keskin bir biçimde anlaşılmaya başlanmıştır. Böylelikle bu sınıfta oluşan huzursuzluk ve kötü yaşam koşulları toplumun

geneline yayılmaya yüz tutmuştur. Bu dengesizlikler karşısında sosyalizm, komünizm, anarşizm gibi fikir akımları ortaya çıkmıştır. Kapitalist ekonomik modelin sürdürülebilirliği tartışma konusu olmuştur. Gelineen noktada sanayi devriminin doğurduğu dengesizlikler ve olumsuzluklar karşısında, sürdürülebilir kapitalist, liberal bir ekonomik sistem inşa etmek adına çareler üretmeye yönelik kavramlar ortaya atılarak oluşturulan politikalar, refah devleti ve sosyal devlet anlayışını ortaya çıkarmıştır.

Farklı bakış açılarına göre yapılan tanımlamaların bazıları; sosyal devlette yer alan “sosyal” ibaresinden yola çıkarak yapılmaya çalışmakta; diğer bazıları ise, sosyal devleti “refah” kavramını temel alarak somutlaştırma gayretine girişmektedirler. Bir kısım düşünürler ise, sosyal devletin yokluğu durumunu dikkate alarak bir tanımlama sunma gayreti içerisindeyler. Farklı yaklaşımdaki diğer düşünürler ise, sosyal devlette bulunması gereken özellikleri sıralayarak bunu yapmaktadırlar. Sosyal devleti tanımlama yönünde ortaya konulan ve yaygın olarak kabul edilen son bir çaba ise; sosyal devletin genel niteliklerini veya amacını esas alarak, söz konusu tanımlamayı gerçekleştirmeye çalışmaktadır (Gümüş, 2010: 121).

Refah devleti’ ya da ‘sosyal devlet’, tarihsel bir yapı olarak, toplumun refah koşullarını iyileştirme amacı ile sosyal güvenlik kurumları oluşturma ve adaleti yaygınlaştırma temelinde şekillenmiştir. Farklı bir açıdan bakarak devlet olgusunu yeniden tanımlayan bu anlayış, vergi, istihdam ve ücret politikalarını gelir dağılımını düzeltici biçimde kurgulayan, dar gelirli sınıfları koruyan/kollayan, eğitim ve sağlık hizmetlerine erişimi kolaylaştıran bir içeriğe sahiptir (Serter, 1994: 32; ayrıca bkz. Selek Öz, 2010: 7-10).

Nitekim sosyal devlet düşüncesi, devlet müdahaleciliği temelinde geliştirilmiştir. Bir başka ifade ile liberal / piyasacı ekonomi uygulamalarının beslediği dengesiz gelir bölüşümü olgusu, devletin müdahalesini bir seçenek olarak ön plana çıkarmıştır. Müdahale ile kastedilen, devletin sosyal sorumluluklar üstlenerek, gelirden yeterince pay alamayan bireylerin temel ihtiyaçlarını karşılayacağına dair birtakım güvenceler vermesidir. Kaldı ki işsizlik sigortası, sağlık sigortası, bedava eğitim, aile ve çocuk yardımı ve ucuz konut sağlama gibi uygulamalar, bu güvencenin tezahürleri olarak bazı ülkelerde yoksulluğun azaltılmasını mümkün kılmıştır. Şunu da ifade etmeliyiz ki, bu tarz uygulamaların amacı toplumu oluşturan bireylerin refah düzeylerini eşitlemek değildir; söz konusu eşitsizliklerin toplumsal hayatı sürdürülemez hale getirmesini önlemektir (Berk, 2014: 44-51).

2. TÜRKİYE HUKUK SİSTEMİNDE SOSYAL DEVLETİN YERİ

Demokratik rejimlerde ülke yönetimi belirli normlar ölçüsünde gerçekleştirilmektedir. Bu normlar devlet erkinin gücünü ve yetkisini halk egemenliğine dayandırarak, kamu gücünün yönünü, sınırını ve yapısını oluşturmaktadır. Normlar hiyerarşisinin en üstünde ise anayasa yer almaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti, 1982 yılında kabul edilen Anayasasında “sosyal devlet” kavramına yer vererek, Türkiye Cumhuriyeti hukuk sisteminin sosyal devlet anlayışına dayalı olarak oluşturulacağı yönünde bir vizyon ve misyon çizip aynı zamanda normlar hiyerarşisinin en üst katmanıyla tanımlama yapmasıyla da tebaasına bu yönde güvence vermiştir.

Şöyle ki, T.C. Anayasasının “Cumhuriyetin Nitelikleri” başlıklı 2’nci maddesinde “Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir.” hükmüne yer verilirken, “Değiştirilemeyecek Hükümler” başlıklı 4’üncü maddesinde de “Anayasanın 1’inci maddesindeki Devletin şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki hüküm ile, 2’nci maddesindeki Cumhuriyetin nitelikleri ve 3’üncü maddesi hükümleri değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez.” denilmektedir.

Böylelikle T.C. Anayasasının 2’nci maddesi ile Türkiye Cumhuriyeti’nin nitelik olarak “sosyal bir hukuk devleti” olduğu ortaya konulmuş, 4’ncü maddesi ile de sosyal hukuk devleti niteliğinin değiştirilemeyeceği ve değiştirilmesinin teklif dahi edilemeyeceği hükmüne yer verilerek önemli bir güvence oluşturulmuştur.

Sosyal devlet anlayışının ortaya konulmasında ki araçlardan biri ise sosyal güvenlik hakkı ve kapsamıdır. Zira sosyal güvenlik hakkı, sosyal devlet anlayışının bir gereğidir. Bu kapsama ilişkin olarak da yine T.C. Anayasasının “Sosyal Güvenlik Hakkı” başlıklı 60’ıncı maddesinde; “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliğı sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.” denilmektedir.

Ayrıca T.C. Anayasasının 49’uncu maddesine göre Türkiye Cumhuriyeti’nde herkese çalışma hak ve ödevi hakkı tanınmış ve bununla da yetinilmeyerek, Türkiye Cumhuriyeti’nin sosyal devlet niteliğinin bir gerekliliğı olarak devlete, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri

korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak gibi sorumluluklar yüklenmiştir.

Yine sosyal devlet anlayışına uyumlu olarak Anayasasının 50'nci maddesinde; “Kimse, yaşına, cinsiyetine ve gücüne uymayan işlerde çalıştırılmaz. Küçükler ve kadınlar ile bedeni ve ruhi yetersizliği olanlar çalışma şartları bakımından özel olarak korunurlar.” denilmek suretiyle toplumun bazı kesimlerine ilişkin pozitif ayrımcılık yapılarak cinsiyet, yaş, beden ve ruh yönünden ortaya çıkan dengesizlikler karşısında sosyal eşitliğin sağlanmasına yönelik sosyal korumanın oluşturulduğu görülmektedir.

3. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI ve TÜRKİYE CUMHURİYETİ HUKUK SİSTEMİNDE Kİ YERİ

Sosyal bilimlerle ilgili diğer kavramlar gibi sosyal güvenlik kavramı da belirli bir süreç sonunda ortaya çıkmıştır. Nitekim, sosyal güvenlik kavramı olarak ilk defa ABD’de 1935 yılında “Sosyal Güvenlik Kanununda (The Social Security Act) kullanılmış olmakla birlikte temel ve evrensel bir ihtiyaç olan ilk insandan bu yana var olan sosyal güvenlik ihtiyacının günümüzde kullanıldığı anlamda kavramsallaşması, Sanayi Devriminden sonra gerçekleşmiştir. Bu şekilde sosyal güvenlik kavramı, yeni ekonomik ve sosyal yapının ortaya çıkardığı sosyal güvenlikle ilgili sorunları, bu sorunları aşmaya yönelik çözüm arayışlarını ve geliştirilen tedbirlerin tümünü ifade etmektedir (Alper, 2018: 210).

Sosyal bilimlerin öznesi ya birey/kişi ya da birden fazla kişiden oluşan gruplar, topluluklar ve toplumdur. Sosyal güvenlik kavramının ilk kelimesini oluşturan sosyal kelimesi; genel olarak en küçüğünden en büyüğüne, birden fazla insanın oluşturduğu insan toplulukları, yani “toplumla ilgili” anlamında kullanılır (Yazgan, 1992: 17). Ancak, sosyal politika ile ilgili alanlarda kullanıldığı zaman sosyal kelimesi, toplumla ilgili olma anlamının çok ötesinde bir anlam ifade eder. Bu manada sosyal kelimesi, hangi kelimenin önüne gelirse, bu kelimenin anlamına daha sıcak ve insani boyut kazandırır. Sosyal kelimesi bu anlamıyla kullanıldığında özünde “karşılıklı yardımlaşma ve dayanışma anlayışı ile birlikte hareket etme” felsefesi bulunur. Bu yardımlaşma ve dayanışmanın temelinde de “toplum içinde zayıf olanı, güçsüz olanı koruma, onu muhtaçlıktan kurtarma amacı” yer alır (Alper, 2016a: 11).

Kavramın ikinci kelimesini oluşturan güvenlik, “insanın tehlikeden uzak olma durumunu” ifade eder. Bu kelimenin anlamı içinde hem tehlikelerden korunmuş olma hem de tehlikelere karşı ihtiyaç duyulan güven hissinin tatmin edilmişliği duygusu yer alır (Yazgan, 1992: 18).

Sosyal güvenlik, diğer sosyal politika tedbirleri gibi, gelirin yeniden dağılımını sağlayan sosyal politika araçlarından biridir. Ancak bu kavramın kullanıldığı yerlerde tehlikeler ve bu tehlikelerin insanlara verdiği zararlar bulunur. Bu anlamda sosyal güvenlik, “bir toplumu oluşturan insanların istekleri ve iradeleri dışında karşı karşıya kaldıkları tehlikelerin verdiği zararlardan kurtarılma garantisini” ifade eder (Alper, 2016a: 12).

Uluslararası İş Gücü Örgütü (ILO)’ne göre sosyal güvenlik ise bireylerin ve ailelerinin hastalık, iş kazaları, işsizlik, malullük, yaşlılık, ölüm gibi sebeplerle gelirlerinin tamamen veya büyük ölçüde kesilmesi nedeniyle ortaya çıkan yoksunluğu gidermeye yönelik tedbirler bütünüdür (ILO, 1984: 2).

Söz konusu tanımlar göz önünde bulundurularak genel anlamda sosyal güvenlik, bir toplumda ki bireylerin ya da ailelerin, statik ya da dinamik olarak bulundukları sosyal konumları ve ekonomik faaliyetleri nedeniyle, gerçekleşen ya da olası sosyo-ekonomik riskler karşısında, toplumsal ve kamusal olarak korunmasının güvence edilmesidir.

Birleşmiş Milletlerin 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 22’nci maddesinde “Herkesin toplumun bir üyesi olarak sosyal güvenlik hakkı vardır.” denilmektedir. Yine bildirgenin 25’inci maddesinde de “Herkesin gerek kendisi gerek ailesi için yiyecek, giyim, konut, tıbbi bakım ve gerekli sosyal hizmetler dahil olmak üzere, sağlık ve refahını sağlayacak uygun bir hayat düzeyine ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık veya geçim imkanlarından kendi iradesi dışında yoksun bırakacak durumlarda sosyal güvenliğe hakkı vardır.” denilmektedir.

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde sosyal güvenlik hakkına açık bir biçimde yer verilerek, sosyal güvenlik hakkına; yaşama, barınma gibi temel insan haklarından biri olma hüviyeti oluşturulmuştur. Ayrıca bildirgenin 25’nci maddesi ile kişinin işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık geçim imkanlarından kendi iradesi dışında yoksun kalma vb. hallerinde sosyal korunmaya tabi tutulması gerektiği belirtilmektedir. Şüphesiz, sosyal güvenlik hakkının 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ile temel insan hakları arasında yer almasında, sanayi devrimi ve sonrasında özellikle batı toplumlarında ortaya çıkan emek sömürü düzeyinin vahşete varan bir düzeye ulaşması ile yaşam koşullarının

insan onurunu zedeleyecek biçime bürünmesi karşısında toplumsal ve sınıfsal olarak hak arama çabaları etkili olmuştur.

Sosyal güvenlik hakkının yerine getirilmesinde finansmanın kim tarafından ve nasıl sağlanacağına dair birtakım modeller geliştirilmiştir.

Bu modeller; belirli bir kesimin, prim ödenmesi neticesinde elde ettiği faydaya dayanan “Bismarch Model”, toplumun bütün kesimi için sosyal sigortayı eşit bir şekilde sağlamak ilkesine dayanan “Beveridge Model” ve iki modelin birleşmesinden oluşabilecek “Karma Model” sınıflandırmalarından oluşmaktadır (Sözer, 1994; akt. Özdemir, 2005: 236).

Türkiye Cumhuriyeti, gerek Anayasal Hak olarak kabul etmiş olduğu ve gerekse de Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesine taraf bir ülke olması nedeniyle sosyal güvenlik hakkının sağlanmasına ilişkin olarak kamusal yükümlülüğü bulunan bir devlettir.

Bu bağlamda 5502 sayılı Kanun ile Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuş, bu kurum 2/7/2018 tarih 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 88’nci maddesi ile lağvedilmiş ancak 15.07.2018 tarihli 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum Ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 403’üncü maddesi ile yeniden oluşturulmuştur.

Sosyal güvenlik hakkının sağlanması ve kamu tarafından yükümlülüklerin yerine getirilmesinin finansmanı parafiskal nitelikteki gelirler, bağışlar, primler ve hazine tarafından yapılar katkılar vb. ile sağlanmaktadır. Söz konusu gelirlerin türlerine 15.07.2018 tarihli 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum Ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 431’inci maddesinden ulaşılabilir. Söz konusu gelirler bir yönüyle sosyal güvenlik hakkının sınırlarını da oluşturmaktadır. Zira T.C. Anayasasının “Devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırları” başlıklı 65’nci maddesinde “Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.” denilmektedir.

4. TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK HAKKI KAPSAMINDA KISA ÇALIŞMA ÖDENEĞİ İLE GEÇİCİ İŞ GÖREMEZLİK ÖDENEĞİ

Sosyal devlet anlayışı genel hatları ile devletin, bireylerin/ailelerin iktisadi ve sosyal refahının sağlanması ve teşvik edilmesinde etkin, müdahale edici, yeniden dağıtıcı, koruyucu, girişimci ve bireysel hak ve özgürlüklerin sağlanması bakımından pozitif bir devlet anlayışıdır. Sosyal güvenlik kavramı ise, sosyal devlet anlayışının yerine getirilmesinde ki araçlardan biridir ve Türkiye'nin de taraf olduğu Uluslararası İş Gücü Örgütüne (ILO) göre, bireylerin ve ailelerinin hastalık, iş kazaları, işsizlik, malullük, yaşlılık, ölüm gibi sebeplerle gelirlerinin tamamen veya büyük ölçüde kesilmesi nedeniyle ortaya çıkan yoksunluğu gidermeye yönelik tedbirler bütünüdür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile cumhuriyetin niteliği olarak kabul edilmiş sosyal devlet ilkesinin yerine getirilmesinde kullanılan politikalardan biri olan sosyal güvenlik hakkı, devletin vatandaşları karşısındaki bir yükümlülüğüdür. Bu yükümlülüğün yerine getirilmesinde benimsenen finansman yöntemi nedeniyle, sosyal güvenlik kapsamında olan bireylerin de devlete karşı prim ödeme yükümlülüğü bulunmaktadır.

ILO'nun sosyal güvenlik hakkına ilişkin olarak yapmış olduğu tanımlama baz alındığında, hastalık, iş kazaları (ve meslek hastalıkları), malullük, yaşlılık, ölüm, gibi çalışma hayatına dair riskler karşısında ortaya çıkacak yoksunluğu gidermeye yönelik haklar, sigortalar 5510 sayılı Kanun ile düzenlenmiş, bu hak ve yükümlülüklerin izlenmesi, yerine getirilmesinde ise Sosyal Güvenlik Kurumu oluşturularak yetkili kılınmıştır.

Diğer sosyal riskler gibi işsizlik riski/hali de ILO'nun sosyal güvenlik tanımlaması içerisinde yer alsa da bu riske dair alınan tedbirlerin yerine getirilmesinde kurumsal bir ayrıma gidilmiş ve Sosyal Güvenlik Kurumu yerine, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü yetkili kılınmıştır. Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü bu tedbirleri 4447 sayılı Kanun ile oluşturulmuş İşsizlik Sigortası kapsamında yerine getirmektedir.

İşsizlik riskinin ortaya çıkmasına birçok etmen neden olabilir. Bu etmenler işveren/işyeri kaynaklı, işçi kaynaklı ya da elde olmayan nedenlerden kaynaklı olarak gerçekleşebilir. Elde olmayan nedenlere; genel ekonomik kriz, sektörel kriz, bölgesel kriz, doğal afetler, salgınlar, zorlayıcı sebepler vb. nedenler örnek verilebilir.

Elde olmayan nedenlerden kaynaklı olarak gerçekleşen işsizlik riskine karşın alınan sosyal güvenlik önlemi çerçevesinde 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunun 2'nci ek maddesinin birinci fıkrasında; “Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak önemli ölçüde azaltılması veya işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durdurulması hallerinde, işyerinde üç ayı aşmamak üzere kısa çalışma yapılabilir.” hükmüne yer verilmiştir. Aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise “Kısa çalışma halinde İşsizlik Sigortası Fonundan kısa çalışma ödeneği ödenir.” hükmüne yer verilerek bu suretle oluşacak yoksunluğun kısa çalışma ödeneği ile giderileceği belirtilmiştir.

Söz konusu ödeneğin hesabına dair ise aynı maddenin dördüncü fıkrasında “Günlük kısa çalışma ödeneği; sigortalının son on iki aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının % 60'ıdır. Bu şekilde hesaplanan kısa çalışma ödeneği miktarı, 4857 sayılı Kanunun 39 uncu maddesine göre 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının % 150'sini geçemez. Kısa çalışma ödeneğinden yararlananlara ait sigorta primlerinin aktarılması ve sağlık hizmetlerinin sunulmasına ilişkin işlemler 5510 sayılı Kanunda belirtilen esaslar çerçevesinde yürütülür.” hususları belirtilmiştir.

Günlük ortalama brüt kazanç ise; sigorta primine esas kazanç tutarının, gün sayısına bölünmesi sureti ile hesaplanmaktadır. Şöyle ki, son on iki ayda elde edilen toplam prime esas kazanç tutarının, yine son on iki aydaki toplam prim ödeme gün sayısına bölünmesiyle elde edilecek tutar, günlük ortalama brüt kazancı belirtmektedir. Bu yöntemle hesaplanacak günlük ortalama brüt kazancın %60'ı ise günlük kısa çalışma ödeneğinin miktarını belirtmektedir.

Bu ödenekten yararlanma şartları ise şu şekildedir:

- Kendi istek ve kusuru dışında işsiz kalmak
- Hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün hizmet akdine tabi olmak
- Hizmet akdinin feshinden önceki son üç yıl içinde en az 600 gün süre ile işsizlik sigortası primi ödemiş/bildirilmiş olmak
- Hizmet akdinin feshinden sonraki 30 gün içinde en yakın İŞKUR birimine şahsen ya da elektronik ortamda başvurmak

Ancak 2019 yılında Çin'in Wuhan kentinde ortaya çıkan yeni tip koronavirüs (Covid-19) salgınının küresel bir salgına dönüşmesi ve akabinde 2020 yılının ilk çeyreği itibari ile Türkiye'ye de sirayet ettiğinin görülmesi neticesinde, sosyal ve ekonomik alanlarda bu salgına karşı birtakım önlemler alma gerekliliği doğmuş ve bu salgının getirmiş olduğu risklere karşın bazı sosyal güvenlik haklarından yararlanma şartlarında esneklikler yapılmıştır. Bu kapsamda 4447 sayılı Kanunun Geçici 23'ncü maddesinde "30/6/2020 tarihine kadar geçerli olmak üzere, yeni koronavirüs (Covid-19) kaynaklı zorlayıcı sebep gerekçesiyle yapılan kısa çalışma başvuruları için, ek 2 nci maddenin üçüncü fıkrasında işçinin kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmesi için öngörülen hizmet akdinin feshi hariç işsizlik sigortası hak etme koşullarını yerine getirmesi hükmü, kısa çalışma başlama tarihinden önceki son 60 gün hizmet akdine tabi olanlardan son üç yıl içinde 450 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödenmiş olması şeklinde uygulanır. Bu koşulu taşımayanlar, kısa çalışma süresini geçmemek üzere son işsizlik ödeneği hak sahipliğinden kalan süre kadar kısa çalışma ödeneğinden yararlanmaya devam eder.

Bu madde kapsamında kısa çalışma uygulamasından yararlanabilmek için, iş yerinde kısa çalışma uygulanan dönemde 4857 sayılı Kanunun 25 inci maddesinin birinci fıkrasının (II) numaralı bendinde yer alan sebepler hariç olmak kaydıyla işveren tarafından işçi çıkarılmaması gerekir. Bu madde kapsamında yapılan başvurular, uygunluk tespitleri hariç olmak üzere başvuru tarihinden itibaren 60 gün içinde sonuçlandırılır.

Bu madde kapsamında yapılan başvuru tarihini ve/veya kısa çalışma ödeneğinin süresini sektörel olarak ayrı ayrı veya bir bütün olarak 30/6/2021 tarihine kadar uzatmaya ve birinci fıkrada belirlenen günleri farklılaştırmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir." hükümlerine yer verilmiştir. Mezkûr maddenin üçüncü fıkrasına istinaden söz konusu dönemler Cumhurbaşkanlığı tarafından 31.03.2021 (tekrar uzatılmadığı takdirde) tarihine kadar uzatılmıştır.

Kısa çalışma ödeneği kapsamında yer alan işçiler için işsizlik sigortası fonundan genel sağlık sigortası primi yatırılarak, ödenek süresince genel sağlık sigortası kapsamındaki hizmetlerden yararlandırılmasına devam edilmektedir.

2008 yılından önce kısa çalışma ödeneği kapsamındaki işçiler için 4857 sayılı kanunun mülga 65'nci maddesi gereği kısa çalışma ödeneği alınan süre içinde hastalık ve analık sigortasına ait primler İşsizlik Sigortası Fonu tarafından sigorta primine esas kazanç alt sınırları üzerinden hesaplanarak 2/3 oranında Sosyal Sigortalar Kurumuna

aktarılmak suretiyle, bu kapsamdaki işçiler hastalık ve analık sigortası kapsamında tutulmaktaydı. Ancak 17/4/2008 tarih 5754 sayılı Kanunun 64’ncü maddesi ile söz konusu hüküm mülga haline getirilmiş ve kısa çalışma ödeneği kapsamındaki işçiler analık ve hastalık sigortaları kapsamından çıkarılmıştır.

Nitekim Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından çıkarılan 2016/21 sayılı Kısa Vadeli Sigorta Kolları Uygulamaları genelgesinin “10.04.Kısa Çalışma Ödeneği Alanlar” başlıklı bölümünde de kısa çalışma ödeneği alan kişilerin yalnızca genel sağlık sigortalısı sayıldığı, kısa vadeli sigorta kolları kapsamında sigortalı sayılmadıkları, bu nedenle kısa çalışma ödeneği kapsamında bulunulan günler için geçici iş göremezlik ödeneklerinden yararlandırılamayacağı hükmüne yer verilmiştir.

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığınca çıkarılan Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik’in “Kısa Çalışma Ödeneğinin Kesilmesi” başlıklı 9’ncu maddesinde “Kısa çalışma ödeneği alanların işe girmesi, yaşlılık aylığı almaya başlaması, herhangi bir sebeple silâh altına alınması, herhangi bir kanundan doğan çalışma ödevi nedeniyle işinden ayrılması hallerinde veya geçici iş göremezlik ödeneğinin başlaması durumunda geçici iş göremezlik ödeneğine konu olan sağlık raporunun başladığı tarih itibarıyla kısa çalışma ödeneği kesilir.” denilmektedir. Söz konusu madde hükmüne göre, kısa çalışma ödeneğinin kesilmesinde esas olan unsur sağlık raporunun bulunması, işçinin raporlu olması değil, geçici iş göremezlik ödeneğine hak kazanıp bu ödeneğin başlaması durumudur. Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından çıkarılmış 2016/21 sayılı genelgenin mezkûr hükmü incelendiğinde ise kısa çalışma ödeneği kapsamında yer alan işçinin geçici iş göremezlik ödeneğinden yararlandırılamayacağı hükmü açıkça ortadır. Hali hazırda, kısa çalışma ödeneği kapsamındaki bir işçinin ödenek ödenen günlerde sağlık raporunun olması halinde, bu işçiye kısa çalışma ödeneğinin ödenmesine devam edilmesi, bu rapora istinaden de geçici iş göremezlik ödeneğinin ödenmemesi gerekmektedir. Söz konusu ödeneklere ilişkin işlemler, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü ve Sosyal Güvenlik Kurumu gibi iki farklı kurum tarafından yerine getirilmesi nedeniyle; mezkûr durumdaki işçiler için yapılacak kontrollerde ve uygulamalarda gecikmeden kaynaklı mağduriyetlerin ortaya çıkması kaçınılmaz olacaktır.

Türkiye hukuk sisteminde sosyal güvenliğe ilişkin birtakım haklar, 5510 sayılı kanun ile düzenlenmiştir. Bu yasa ile sosyal güvenlik hakkı, oluşturulan sigortalar ile yerine getirilmiştir. Bu sigortalar; sosyal sigortalar ve genel sağlık sigortası şeklinde iki gruba ayrılmış, sosyal

sigortalar da yine kendi içinde kısa vadeli sigorta kolları ve uzun vadeli sigorta kolları olmak üzere iki kola bölünmüştür. Kısa vadeli sigorta kolları içerisinde, iş kazası ve meslek hastalığı sigortası, hastalık sigortası, analık sigortasına yer verilmişken; uzun vadeli sigorta kolları içerisinde ise malullük, yaşlılık, ölüm sigortalarına yer verilmiştir.

5510 sayılı Kanunun 15'nci maddesinde hastalık ve analık halleri şu şekilde tanımlanmıştır.

Hastalık Hali: 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentleri kapsamındaki sigortalının, iş kazası ve meslek hastalığı dışında kalan ve iş göremezliğine neden olan rahatsızlıklar halidir.

Analık Hali: 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentleri kapsamındaki sigortalı kadının veya sigortalı erkeğin sigortalı olmayan eşinin, kendi çalışmalarından dolayı gelir veya aylık alan kadının ya da gelir veya aylık alan erkeğin sigortalı olmayan eşinin gebeliğinin başladığı tarihten itibaren doğumdan sonraki ilk sekiz haftalık, çoğul gebelik halinde ise ilk on haftalık süreye kadar olan gebelik ve analık haliyle ilgili rahatsızlık ve engellilik halleri analık hali kabul edilir. Özetle bir kadının gebeliğinin başladığı tarihten, tekil gebeliklerde doğumdan sonraki ilk sekiz haftalık, çoğul gebeliklerde ise doğumdan sonraki ilk on haftalık süreye kadar olan zaman dilimine analık hali denilmektedir.

Hastalık sigortası, hastalık hali neticesinde ortaya çıkan işçinin işe devam edememe yoksunluğunu gidermeye yönelik yapılan sigorta biçimidir. Bu kapsamda hastalık haline bağlı olarak ortaya çıkan iş göremezlik süresince geçici iş göremezlik ödeneği ödenmektedir. Ancak hastalık hali ile ortaya çıkan iş göremezlik süresince ödenen bu geçici iş göremezlik ödeneği, iş göremezlik süresinin 3. gününden başlanmak üzere günlük olarak ödenir.

Analık sigortası kapsamında ise geçici iş göremezlik ödeneği ile emzirme ödeneği verilmektedir.

Geçici iş göremezlik ödeneğinden yararlanma şartları 5510 sayılı Kanunun 18'nci maddesinde sayılmıştır. Buna göre;

Kurumca yetkilendirilen hekim veya sağlık kurullarından istirahat raporu alınmış olması şartıyla;

a) 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi ile 5 inci madde kapsamındaki sigortalılardan hastalık sigortasına tabi olanların hastalık sebebiyle iş göremezliğe uğraması halinde, iş göremezliğin başladığı

tarihten önceki bir yıl içinde en az doksan gün kısa vadeli sigorta primi bildirilmiş olması şartıyla geçici iş göremezliğin üçüncü gününden başlamak üzere her gün için,

b) 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi ile (b) bendinde belirtilen muhtarlar ile aynı bendin (1), (2) ve (4) numaralı alt bentleri kapsamındaki sigortalı kadının analığı halinde, doğumdan önceki bir yıl içinde en az doksan gün kısa vadeli sigorta primi bildirilmiş olması şartıyla, doğumdan önceki ve sonraki sekizer haftalık sürede, çoğul gebelik halinde ise doğumdan önceki sekiz haftalık süreye iki haftalık süre ilâve edilerek çalışmadığı her gün için,

c) 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi ile (b) bendinde belirtilen muhtarlar ile aynı bendin (1), (2) ve (4) numaralı alt bentleri kapsamındaki sigortalı kadının, erken doğum yapması halinde doğumdan önce kullanamadığı çalıştırılmayacak süreler ile isteği ve hekimin onayıyla doğuma üç hafta kalıncaya kadar çalışması halinde, doğum sonrası istirahat süresine eklenen süreler için, geçici iş göremezlik ödeneği verilir.

d) 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (b) bendine göre sigortalı sayılanlara iş kazası veya meslek hastalığı ya da analık halinde geçici iş göremezlik ödeneği, genel sağlık sigortası dahil prim ve prime ilişkin her türlü borçlarının ödenmiş olması şartıyla yatarak tedavi süresince veya yatarak tedavi sonrası bu tedavinin gereği olarak istirahat raporu aldıkları sürede ödenir. Ancak doğum öncesi ve doğum sonrası çalışmadığı sürelerde geçici iş göremezlik ödeneğinin ödenebilmesi için yatarak tedavi şartı aranmaz.

e) Sigortalı kadının analığı halinde verilecek geçici iş göremezlik ödeneği, yatarak tedavilerde 17 nci maddeye göre hesaplanacak günlük kazancının yarısı, ayaktan tedavilerde ise üçte ikisidir.

Görüldüğü üzere hastalık ve analık sigortaları kapsamında sigortalıya ödenen geçici iş göremezlik ödeneklerinin ortak ve en önemli şartının doğumdan önceki ya da hastalık hali nedeniyle iş göremezliğin başladığı tarihten önceki son bir yıl içerisinde 90 gün ilgisine göre analık ya da hastalık sigortası prim gün sayısının bulunmasıdır.

5510 sayılı Kanunun “Kısa vadeli sigorta kollarında dikkate alınmayacak süreler” başlıklı 24’üncü maddesinde, geçici iş göremezlik ödeneğine hak kazanmak için aranan gün sayısı şartının hesabında dikkate alınacak son bir yıllık dönem için, bazı süreler istisna hali

kapsamında tutularak dikkate alınmamış ve bu suretle dikkate alınacak bir yıllık sürenin daha geriye ulaşması sağlanmıştır.

Mezkûr maddeye göre kısa vadeli sigorta kolları bakımından;

- a) Herhangi bir sebeple silâh altına alınan sigortalının askerlikte geçen hizmet süresi,
- b) Hükümlülükle sonuçlanmayan tutuklulukta geçen süre,
- c) İş kazası, meslek hastalığı, hastalık ve analık sigortalarından geçici iş göremezlik ödeneği alan sigortalının iş göremediği süre,
- d) Sigortalının greve iştirak etmesi veya işverenin lokavt yapması hallerinde geçen süre,

5510 sayılı Kanunun kısa vadeli sigorta kolları bakımından çalışma süreleri olarak kabul edilmemiş ve iş göremezliğin başladığı veya hastalığın anlaşıldığı yahut doğumun olduğu tarihten önceki bir yılın hesabında bu sürelerin dikkate alınmayacağı belirtilmiştir.

Görüldüğü üzere, önceki bir yılın hesabında askerlik hizmeti, hükümlülükle sonuçlanmayan tutukluluk hali, iş kazası, meslek hastalığı, hastalık ve analık halleri nedeniyle iş göremezlik ödeneği alanların iş göremediği süreler ile grev ve lokavt halleri kısa vadeli sigorta kolları bakımından dikkate alınmazken, bu sürelerin işçinin/sigortalının elinde olmayan sebeplerle işine devam edemediği haller olduğu görülmektedir. Bu suretle kanun koyucu, iş akdi devam eden işçinin kendi isteği dışında üçüncü etmenlerin etkisiyle işine devam edememesi nedeniyle kısa vadeli sigorta kolları bakımından sağlanmakta olan haklardan ve ödeneklerden yararlanamamasının önüne geçmiştir. Buna rağmen söz konusu süreler içerisinde, kısa çalışmanın yapıldığı dönemler yahut kısa çalışma ödeneği alanların kısa çalışma ödeneği kapsamında çalışmadığı süreler ile ilgili bir düzenlemeye yer verilmediği görülmektedir. Kısa çalışma 4447 sayılı Kanunda yer alan tanımlamasıyla, her ne kadar pratik olarak grev veya lokavt hali ile farklı bir durumda yer alsada geniş anlamda iş akdinin askıda kaldığı sürelerin kaynağı bakımından benzer özellikleri içerisinde barındırmaktadır.

Özellikle yeni tip coronavirüs (covid-19) küresel salgınının bir yılı aşkın süredir etkisini sürdürmesi, bu etkinin önlemleri çerçevesinde kısa çalışma uygulamalarına başvurulması neticelerine bağlı olarak, 5510 sayılı Kanunun 18'nci ve 24'ncü maddeleri mevcut halleri ile ilerleyen dönemlerde söz konusu uygulamanın kısa vadeli sigorta

kolları kapsamında sağlanan haklardan yararlanma şartlarının yerine getirilmesine engel oluşturabileceği görülmektedir.

Örneğin; 5510/4-1-a kapsamında ki kadın sigortalı 01.05.2017 tarihinde işe başlamış ve aralıksız olarak 01.07.2020 tarihine kadar çalışmıştır. 01.07.2020 tarihinde işveren, 4447 sayılı Kanunun geçici 23'üncü maddesine istinaden kısa çalışma kapsamında tam zamanlı olarak işyeri faaliyetlerini 45/45 ölçüsüyle durdurmuştur. Söz konusu kısa çalışma 31.06.2021 tarihine kadar sürmüş ve 01.07.2021 tarihi itibarı ile kısa çalışma sonlandırılarak normal çalışma düzenine geçilmiştir. Bu süre kapsamında iş akdi devam eden kadın sigortalı 2021/07 ve 2021/08 aylarında da 30 ar gün çalıştıktan sonra 01.09.2021 tarihi itibarı ile analık hali nedeniyle istirahate ayrılmış ve 01.10.2021 tarihinde de doğum yapmıştır. Söz konusu sigortalının analık hali nedeniyle geçici iş göremezlik ödeneğine hak kazanabilmesi için doğumun gerçekleştiği tarihten geriye yönelik olarak son bir yıl içerisinde 90 gün analık sigorta priminin, sigortalı adına bildirilmiş olması gerekmektedir. Mevcut örnekte, kadın sigortalı 01.10.2021 tarihinde doğum yapmış ve buna bağlı olarak 01.09.2021 tarihinden itibaren kadın sigortalının iş göremezliğinin gerçekleştiği görülmüştür. 01.10.2021 tarihinden geriye doğru bir yıl gidildiğinde 01.10.2020 tarihine gelinmektedir. Zira daha önce belirtmiş olduğumuz gibi kısa çalışma ödeneği kapsamında geçirilen süreler 5510 sayılı kanunun 24'ncü maddesinde belirtilen dikkate alınmayacak süreler içerisinde sayılmamaktadır. Mezkûr kadın sigortalının 01.10.2020-01.10.2021 dönemi içerisinde ki kısa vadeli sigorta kolları prim gün sayısına bakıldığında ise 60 gün prim gün sayısının bulunduğu görülmektedir. Dolayısıyla 01.05.2017 tarihinde işe başlamış, aralıksız olarak 01.07.2020 tarihine kadar çalışmış, ancak covid-19 salgını nedeniyle iş akdi devam ediyor iken işyerinin kısa çalışma yapması ile 01.07.2020-31.06.2021 döneminde fiili çalışma gerçekleştirememiş ve bu kapsamda kısa çalışma ödeneği almış, akabinde 01.07.2021 tarihinde çalışmış olduğu işyerinin normal çalışma düzenine geçmesiyle birlikte fiili çalışma hayatına dönerek 2021/07 ve 2021/08 aylarında aralıksız olarak çalışmış, analık hali nedeniyle 01.09.2021 tarihinde istirahate ayrılmış kadın sigortalı; doğumun gerçekleştiği tarihten geriye doğru bir yıllık süre içerisinde 90 prim gün sayısı şartını sağlamadığı için, analık hali kapsamında sağlanan geçici iş göremezlik ödeneğine hak kazanamamıştır. Benzer durum hastalık sigortası ve hastalık sigortasına ilişkin ödenen geçici iş göremezlik ödeneği için de geçerlidir.

Söz konusu örnek, farklı rakamsal kombinasyon ve farklı durumlarla çoğaltılabilir. Henüz kısa çalışma ödeneği kapsamının devam etmesi nedeniyle, örnekte belirtilen yararlanamama hallerinin

ortaya çıkması, hastalık ve analık hallerinde geçici iş göremezlik ödeneklerine hak kazanılmadan alınan istirahat raporlarının, kısa çalışma ödeneği alınmasına engel teşkil etmediğinden (buna ilişkin değerlendirmelere önceki bölümlerde yer verilmiştir), ortaya çıkabilecek gelir yoksunlukları kısa çalışma ödeneğinin ödenmesi suretiyle önlenebilmektedir. Ancak örnekte de belirtildiği üzere, normal çalışma düzenine geçilmesiyle birlikte kısa çalışma ödeneği son bulacak ve kısa çalışma yapılan süreler içerisinde geçirilen günler sigortalıların bir takım hak ve ödenekleri elde etmelerinde aranan şartları yerine getirmesine engel teşkil edecektir ya da etmektedir.

Söz konusu bu engel oluşturma hali, T.C. Anayasasının 2’nci maddesinde belirtilen cumhuriyetin sosyal devlet niteliği ile bağdaşmamaktadır. Ayrıca Anayasanın 60’ncı maddesi kapsamında ki “herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olma hakkı” ve devletin “bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alma” yükümlülükleri de mevcut duruma yönelik bir önlem, tedbir geliştirmeyi zorunlu kılmaktadır. Yine T.C. Anayasasının 49’ncü maddelerinde belirtilen devlet yükümlülükleri de bu duruma ilişkin tedbir alma gerekliliğini destekler niteliktedir.

Sosyal güvenlik kavramı içerisinde belirtilen risklere ilişkin alınan önlemlere istinaden sağlanan hakların, sonraki bir süreçte ortaya çıkan sosyal güvenlik riskleri karşısında sağlanacak haklara engel teşkil etmesinin sosyal devlet ve sosyal güvenlik kavramları ile bağdaşması düşünülemez.

Örnekte de açıklandığı üzere, alınan kısa çalışma ödeneği -ki işsizlik riskine karşın geliştirilmiş bir sosyal güvenlik uygulamasıdır- daha sonraki süreçte geçici iş göremezlik ödeneğinden -ki hastalık ve analık halleri nedeniyle ortaya çıkan yoksunluğu gidermeye yönelik geliştirilen sosyal güvenlik uygulamasıdır- yararlanmaya engel teşkil etmektedir.

5. ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Sosyal güvenlik riskleri ve bu risklerin oluşumu temelinde birbiri ile ilintilidir. Bu risklerin önlenmesine ilişkin toplum ya da birey sosyal güvenlik kapsamına dahil edilmiştir. ILO’nun yapmış olduğu tanımlamaya göre sosyal güvenlik; bireylerin ve ailelerin hastalık, iş kazaları, işsizlik, malullük, yaşlılık, ölüm gibi riskler karşısında gelir durumunda tamamıyla ya da kısmen meydana gelecek yoksunluğu gidermeye yönelik tedbirler bütünüdür.

Türkiye Cumhuriyeti uygulamasında, ILO tarafından sayılan sosyal güvenlik riskleri ikiye bölünmüş ve bu risklerden hastalık, iş kazaları, malullük, yaşlılık, ölüm risklerine karşı alınacak tedbirler Sosyal Güvenlik Kurumu aracılığıyla yerine getirilirken, işsizlik riskine karşı alınacak tedbirler ise Türkiye İş Kurumu tarafından yerine getirilmektedir.

Oysa sosyal güvenlik, yapısı gereği bir bütündür ve bireyin/ailenin doğrudan kendisine etki etmesiyle de sosyal hayatın bir parçasıdır. Bu nedenle sosyal güvenlik kavramının, ortaya çıkan sosyal risklere/tehditlere/yoksunluğa karşı hızlı tespit, hızlı karar alma, hızlı organize olma, hızlı faaliyet gösterme ve hızlı etki etme niteliklerine sahip bir biçimde mücadele etmesi gerekmektedir. Sosyal güvenlik risklerine karşı dağınık bir yapı ile mücadele etmek ve tedbirler geliştirmek, uygulamada gecikmelere, aksaklıklara, farklılıklara ve hatta sosyal güvenlik ve sosyal devlet kavramları ile bağdaşmayacak sonuçlara neden olabilmektedir. Zira organizasyonun ve öngörülebilirliğin sosyal güvenlik çatısı altında bir bütün olarak topluma sunulması ve bu alanın denetim ve kontrolünün yine tek bir örgütlenme dahilinde yapılması bir elzemdir.

Bu bağlam ile, makalemize de konu oluşturan kısa çalışma ödeneği ile geçici iş göremezlik ödeneği ve **benzeri uygulamaların** sosyal devlet ve sosyal güvenlik kavramlarına aykırı işlemlere bürünmesinin önüne geçilebilmesi adına sosyal güvenliğin bir bütün olarak sağlanması ve organize edilmesi, yapılacak ortak mevzuat değişiklikleri ile Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu arasındaki uygulama birlikteliğinin etkin bir biçimde sağlanması daha uygun olacaktır. Kurumsal bütünlüğün sağlanması ile Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu arasındaki iletişim hızlanacak, koordinasyon birliği oluşturulacak, veri birlikteliği ve veri paylaşımı bir bütün halinde gözlemlenebilecek, gerekli istatistiki bilgiler iki kurumun uygulama alanına yönelik bütünsel bir yönelim ortaya koyacak, oluşturulacak politikalar ve bu politikaların gereklilikleri, işlenmesi, uygulanması, sonuçları, aksaklıkları vb. etkin bir biçimde izlenip öngörülebilecek, bürokratik işlemlerden kaynaklanan gecikmelerin önüne geçilebilecektir. Nitekim böyle bir dönüşüm yapılmadığı takdirde, her ne kadar günümüzde etkisini hissettiren Covid-19 salgınına bağlı sosyal riskler ve bu sosyal risklerin getirmiş olduğu sosyal devlet anlayışına uyumsuzluk oluşturan uygulamalar yapılacak düzenlemelerle önlenbilse de bu önleme işlemi gecikmeli olduğu gibi başka bir zamanda başka bir sosyal riskle karşılaşıldığı takdirde ortaya benzer uyumsuzlukların çıkmasını, benzer gecikmelerin yaşanmasını engellemeyecek ve çalışma hayatına dair yapılan düzenlemelerin

dağınık bir kurumsal yapı ile faaliyete geçirilmesinden kaynaklanan aykırı sonuçlar kendisini tekrarlama niteliğini devam ettirecektir.

Oysa oluşturulacak kurumsal bütünlük tek başına mevcut uyumsuzluğu ve olası yaşanacak uyumsuzlukları çözümlmeye yeterli olmasa da bu bütünlük toplumsal yaşamın ilerleyen dönemlerinde ortaya çıkabilecek benzer aksaklıkları edinilmiş kurumsal tecrübe ile önceden öngörebilecek birikimlerle yeni mevzuat düzenlemeleri noktasında çalışmalar yapabilmesine, bu çalışmalara rağmen başka bir aksaklık, uyumsuzluk ortaya çıkması halinde ise hızlı tespit, etkin karar, etkin müdahale ve etkin düzenleme vb. enstrümanları bünyesinde bulundurmasına olanak sağlayacaktır. Tek bir nedene bağlı olarak çalışma hayatına etki eden iki farklı kurumun birleştirilmesinden bahsetmekten ziyade bu önerinin iki kurumun koordinasyon eksikliğinin ortaya çıkarmış olduğu sorunların bütüncül bir çözüme dayanmaktadır. Zira kısa çalışma ödeneği ile geçici iş göremezlik ödeneği arasında ortaya çıkan uyum sorunu mevcut dağınık yapının ortaya çıkardığı uyumsuzluklardan yalnızca biri olarak karşımıza çıkmaktadır¹.

Önceki bölümlerde açıklandığı üzere, alınan kısa çalışma ödeneğinin sonraki süreçte geçici iş göremezlik ödeneğinden yararlanmaya engel teşkil etmesine yönelik olarak önerilen çözüm ise, yapılacak yasal düzenleme ile 5510 sayılı Kanunun “Kısa vadeli sigorta kollarında dikkate alınmayan süreler” başlıklı 24’üncü maddesinin birinci fıkrasına bir (e) bendinin eklenmesi ve bu (e) bendinde “kısa çalışma yapılması halinde kısa çalışma kapsamında fiilen çalışmaksızın geçirilen süreler” yönelik hükmün bulunmasıdır. Bu suretle kısa çalışma yapılan işyerlerinde iş akdinin askıda kaldığı sürelerin kısa vadeli sigorta kolları bakımından dikkate alınmasının önüne geçilerek söz konusu gelir yoksunlukları önlenabilir.

Mevcut çelişkinin önlenmesinde ki bir diğer yöntem ise, 2008 yılı öncesi uygulamaya geri dönülerek kısa çalışma ödeneği kapsamında olan işçiler adına, kapsamda kalındığı müddetçe işsizlik sigortası fonundan hastalık ve analık sigortası primlerinin aktarılmasıdır. Bu yöntem ile işçi, kısa çalışma süresince hastalık ve analık sigortası kapsamında tutulmaktadır. Ancak bu yöntemin belirlenmesi halinde 5510 sayılı kanunda yapılacak yasal düzenlemenin ardından Sosyal Güvenlik Kurumunca başta 2016/21 sayılı genelgenin “10.4” başlıklı kısa çalışma ödeneği alanlara ilişkin hükümlerinde olmak üzere alt

¹ Konunun bağlamından sapmamak adına, kurumsal bütünlüğün sağlanmasının arkasında yatan diğer gerekçelere değinilmemiştir

mevzuat hükümlerinde de düzenlemeye gidilmesi ve yine bu düzenlemeler ile uyumlu olarak “Kısa Çalışma Ödeneği Yönetmeliği” ile “4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununda” ek düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Yapılacak bu düzenlemelerle işçiye verilecek ödenek sayıları ve/veya ödenek sırası, sınırı, şartları vb. ölçütler de belirlenmelidir. Bu yöntem her ne kadar daha zahmetli ve yüksek efor gerektirse de Türkiye Cumhuriyeti’nin sosyal devlet niteliğine ve sosyal güvenlik haklarına daha uyumlu olacağı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- Alper, Y. (2018). Sosyal Politika, 9. Baskı, Bursa: Dora Yayınevi.
- Alper, Y. (2016a). Sosyal Güvenlik Ders Notları, Bursa: Uludağ Üniversitesi.
- Berk, F. (2014), Farklı Devlet Sistemlerinde Karşılaştırmalı Sosyal Refah ve Hizmet Modelleri, İstanbul: Sokak Kitapları.
- Gümüş, T. (2010). Sosyal Devlet Anlayışının Gelişimi ve Dönüşümü (İstanbul: XII Levha Yayınları).
- ILO. (1984). Introduction to Social Security. 3’rd edition, Geneva.
- Özdemir, S. (2005). Sosyal Gelişim Düzeyleri Farklı Refah Devletlerinin Sınıflandırılması
- Üzerine Bir İnceleme, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı:49.
- Selek Öz, Cihan (2010), Sosyal Belediyecilik Bağlamında Evde Bakım Hizmetleri: İstanbul, Ankara ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri Örnekleri [Yayımlanmamış Doktora Tezi], Adapazarı: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Serter, N. (1994), Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet, İstanbul: İÜ İktisat Fakültesi Yayınları.
- Yazgan, T. (1992). İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları, İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayını.

NORMALLEŞME TEŞVİKİNDEN YARARLANMANIN USUL VE ESASLARI NELERDİR?

Ramazan ELMA

Sosyal Güvenlik İl Müdür Yardımcısı
Sosyal Güvenlik Denetmeni

Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) tarafından çeşitli kanunlar çatısı altında çok sayıda prim teşviki uygulanmakta olup, bazen işverenler yararlanma şartlarını taşıdıkları halde, nasıl yararlanacaklarını bilmedikleri için teşviklerden yararlanamamakta, bazen de yararlanma şartlarını taşımadıkları halde teşviklerden yersiz yararlandıkları için haksız yararlandıkları teşvik tutarlarını kanuni faiziyle geri ödemek zorunda kalmaktadır.

Durum böyleyken, tüm dünyada görülen ve ülkemizi de etkisi altına alan Koronavirüs salgınının ekonomik etkilerinin azaltılması amacıyla kısa çalışma ödeneği, nakdi ücret desteği ve fesih yasağı gibi çeşitli yasal düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Çalışma hayatında normale dönüş sürecini hızlandırmak için, kısa çalışma ödeneği ve nakdi ücret desteğinden yararlananların çalıştıkları özel sektöre ait işyerlerinde haftalık normal çalışma düzenine dönmeleri halinde, işverenlere belli şartlarla prim teşviki sağlanmaktadır. Makalemizin konusunu; 01.08.2020 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe giren yeni bir teşvik türü olan “Normalleşme Teşviki” oluşturmaktadır.

1. NORMALLEŞME TEŞVİKİ

28.07.2020 tarih 31199 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 7252 sayılı Dijital Mecralar Komisyonu Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 4’üncü maddesi ile 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa Geçici 26’ncı madde eklenmiş ve böylelikle sosyal güvenlik literatürüne “**Normalleşme Teşviki**” adı altında yeni bir sigorta prim teşviki daha girmiştir.

SGK tarafından çok sayıda teşvik kanunu uygulandığı için yeni çıkarılan bu teşvik halihazırda zaten karışık olan teşvik mevzuatını biraz daha karışık hale getirmiştir. Özellikle ortalama gün sayısının diğer teşviklerden farklı şekilde hesaplanması bu teşviki diğer teşviklerden ayıran en önemli özelliğidir. İşverenlerin normalleşme

teşvikinden doğru bir şekilde yararlanmaları sağlama adına yeni teşviki en ince detaylarına kadar incelemeye başlayalım:

1.1. Teşvikten Yararlanmanın Usul ve Esasları Nelerdir?

➤ 4447 sayılı Kanunun Geçici 23'üncü maddesi kapsamında 01.07.2020 tarihinden önce kısa çalışma başvurusunda bulunan özel sektör işyerlerinde kısa çalışma ödeneğinden yararlanan sigortalıların işyerindeki kısa çalışmasının sona ererek aynı işyerinde haftalık normal çalışma sürelerine dönmeleri,

➤ 4447 sayılı Kanunun Geçici 24'üncü maddesi kapsamında 01.07.2020 tarihinden önce başvuruda bulunarak nakdi ücret desteğinden yararlanılması ve nakdi ücret desteğinden yararlanan sigortalıların işyerindeki haftalık normal çalışma sürelerine dönmeleri,

Durumunda özel sektör işverenlerine bu sigortalılardan dolayı 31.12.2020 tarihini geçmemek üzere kısa çalışmanın/nakdi ücret desteğinin sona erdiği tarihi takip eden aydan başlamak üzere 3 ay süreyle, kısa çalışma ödeneği/nakdi ücret desteği alınan aylık ortalama gün sayısı kadar, PEK alt sınırı üzerinden hesaplanan işçi ve işveren hissesi primlerinin tamamı tutarında prim teşviki sağlanacaktır.

1.2. Teşvikten Yararlanmak İçin Aranılan Şartlar Nelerdir?

1.2.1. Sigortalının 4447 sayılı Kanunun Geçici 23'üncü ve 24'üncü maddeleri kapsamında kısa çalışma ödeneğinden/nakdi ücret desteğinden yararlanması ve işyerinde haftalık normal çalışma süresine dönmesi gerekir.

Teşvikten yararlanılabilmesi için işverenin destek kapsamında bildireceği sigortalının; Geçici 23'üncü madde kapsamında kısa çalışma ödeneğinden yararlanmış olması yada Geçici 24'üncü madde kapsamında nakdi ücret desteğinden yararlanmış olması ve kısa çalışma ödeneğinden/nakdi ücret desteğinden yararlandığı aynı işyerinde haftalık normal çalışma süresine dönmesi gerekmektedir.

Örnek 1: Coronavirüs kaynaklı zorlayıcı sebep gerekçesiyle kısa çalışma kapsamında (X) Ltd. Şti'de toplam 70 sigortalının kısa çalışma ödeneğinden yararlandığı, bu sigortalılardan 50'sinin (X) Ltd. Şti'deki kısa çalışmasının sona ererek, haftalık normal çalışma süresine döndüğü varsayıldığında, diğer 20 sigortalının bu işyerindeki kısa çalışması devam etse bile, kısa çalışması sona ererek haftalık normal çalışmaya dönen 50 sigortalıdan dolayı aranılan diğer

şartlarında sağlanması kaydıyla normalleşme teşvikinden yararlanılabilecektir.

1.2.2. İşyerinin özel sektöre ait olması gerekir.

Teşvikten ihale konusu iş üstlenen işyerleri hariç olmak üzere özel sektör işverenlerine ait işyerlerinde çalışan 4/A sigortalılardan dolayı yararlanılabilecek olup, sözkonusu teşvik 5335 sayılı Kanunun 30'uncu maddesinin ikinci fıkrası kapsamına giren kurum ve kuruluşlara ait işyerlerinde çalışan sigortalılar hakkında uygulanmayacaktır. Asıl ve alt işverenler ise teşvikten yararlanmada ayrı ayrı değerlendirilecektir. Buna göre;

a) Genel bütçeye dâhil daireler, katma bütçeli idareler, döner sermayeler, fonlar, belediyeler, il özel idareleri, belediyeler ve il özel idareleri tarafından kurulan birlik ve işletmeler, sosyal güvenlik kurumları, bütçeden yardım alan kuruluşlar ile özel kanunla kurulmuş diğer kamu kurum, kurul, üst kurul ve kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bunların bağlı ortaklıkları ile müessese ve işletmelerinde ve sermayesinin %50'sinden fazlası kamuya ait olan diğer ortaklıklara ait işyerlerinde çalıştırılan sigortalılardan dolayı,

b) 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamındaki alım ve yapım işleri, 4734 sayılı Kanunun 3'üncü maddesi kapsamında istisna olan alım ve yapım işleri ile uluslararası anlaşma hükümlerine istinaden yapılan alım ve yapım işlerinde/işyerlerinde çalıştırılan sigortalılardan dolayı,

c) Sosyal güvenlik destek primine tabi (SGDP) çalıştırılan sigortalılardan dolayı,

d) 5510 sayılı Kanunun Ek 9'uncu maddesinin birinci fıkrası kapsamında ev hizmetlerinde 10 gün ve üzerinde sigortalı çalıştıran sigortalılardan dolayı,

e) 5510 sayılı Kanuna tabi 5/g (Yurtdışında çalıştırılan) sigortalılarından dolayı,

Normalleşme teşvikinden yararlanılması mümkün değildir.

1.2.3. Muhtasar ve Prim Hizmet Beyannamesinin gönderilmesi gerekir.

Teşvikten yararlanılabilmesi için “07252” kanun numarası seçilmek suretiyle düzenlenmiş olan Muhtasar ve Prim Hizmet Beyannamesinin (MPHB) Kuruma gönderilmiş olması gerekmektedir.

Bu teşvikten yararlanılabilmesi için 07252 kanun numarasıyla verilen MPHB’nin yasal süresinde SGK’ya verilmesi veya 07252 kanun numarasıyla verilen MPHB’den dolayı tahakkuk eden primlerin yasal süresinde ödenmesi diye bir şart bulunmamaktadır. MPHB’nin yasal süresi dışında verilmesi halinde teşviklerden geriye dönük yararlanmanın düzenlendiği 5510 sayılı Kanunun Ek 17’nci madde hükümleri uygulanacaktır.

Teşvikten yararlanılabilmesi için 01.07.2020 tarihinden önce işverenin kısa çalışma ödeneğinden veya nakdi ücret desteğinden yararlanmak için başvurusunun olması gerekmektedir.

Teşvikten yararlanan işverenler, teşvikten yararlanılan ayda aynı sigortalı için 5510 sayılı Kanunda ve diğer kanunlarda yer alan diğer sigorta primi indirimi, teşvik ve desteklerden yararlanamaz. Bu durumda, 3 aylık teşvik süresinde teşvik kapsamına giren sigortalıdan dolayı kısa çalışma ödeneğinden/nakdi ücret desteğinden yararlanılan aylık ortalama gün sayısı kadar bu teşvikten yararlanılabileceğinden, ilgili ayda 07252 kanun numarası seçilmek suretiyle düzenlenmiş olan MPHB’nde bildirilen sigortalının ayın kalan çalışma günlerinin kanun numarası seçilmeksizin düzenlenecek APHB/MPHB ile SGK’ya bildirilmesi gerekmektedir. Yani bu teşvikten aynı ay içinde örneğin 20 gün yararlanılan bir sigortalı için ayın kalan 10 günü için başkaca bir teşvikten yararlanılması mümkün değildir.

Bu şekilde aynı sigortalı için iki ayrı belge düzenlenmesinin getirdiği çeşitli zorlukları çözme, emek ve zaman kaybına sebebiyet vermeme adına SGK tarafından yapılan çalışmalar sonucunda 07252 kanun numaralı belge ile bildirilecek sigortalı için iki ayrı belgeye gerek kalmaksızın tek belge ile yapılan bildirimlerde de sigortalının ortalama gün sayısı kadar teşvikten yararlandırılması sağlanmıştır. Bu durumda;

- a) Ortalama gün sayısı kadar 07252 kanun numaralı ve ayın kalan günleri için kanun numarasız olacak şekilde 2 ayrı belge ile bildirim yapılması,
- b) Tek belge ile bildirim yapılması,

Mümkün bulunmakta olup, her iki durumda da sigortalı için hesaplanan ortalama gün sayısı üzerinden 07252 kanun numaralı teşvik indirimi hesaplanmaktadır.

Örnek 2: Tek belge ile bildirilmesi hali; (A) sigortalısının ortalama gün sayısının 22 olduğu varsayıldığında 30 günlük 07252 kanun numaralı bildirim yapılması halinde 22 günlük 07252 teşviki oluşturulacaktır.

Örnek 3: İki ayrı belge ile bildirilmesi hali; (A) sigortalısının ortalama gün sayısının 22 olduğu varsayıldığında 22 günlük 07252 kanun numaralı, ayın kalan günleri için kanun numarasız bildirim yapılması halinde 22 günlük 07252 teşviki oluşturulacaktır.

2. TEŞVİKTEN KAÇ AY SÜREYLE YARARLANILACAKTIR?

Teşvikten, kapsama giren sigortalılardan dolayı 31.12.2020 tarihini geçmemek ve 01.08.2020 tarihinden başlamak üzere kısa çalışma ödeneğinin/nakdi ücret desteğinin sona erdiği tarihi takip eden aydan başlamak üzere 3 ay süreyle her bir ay için;

➤ Kısa çalışma ödeneği alan her bir sigortalı için; kısa çalışma ödeneği aldığı aylık ortalama gün sayısı kadar yararlanılacaktır.

➤ Nakdi ücret desteğinden yararlanan her bir sigortalı için; nakdi ücret desteği aldığı aylık ortalama gün sayısı kadar yararlanılacaktır.

Örnek 4: Normalleşme teşvikinde kısa çalışma ödeneği aldığı ortalama gün sayısı 20 gün olan bir sigortalının 2020/Ağustos ayındaki prim ödeme gün sayısı 30 gün ise;

▪ **20 günü;** 1 nolu belge türü ve 07252 kanun no ile teşvikli bildirilecektir. Eksik gün sayısı 11 olarak, eksik gün nedeni ise 25 (*Diğer Belge/Kanun Türlerinden Gün Tamamlama*) olarak bildirilecektir.

▪ **10 günü;** 1 nolu belge türü ve “0” kanun no ile teşviksiz bildirilecektir. Eksik gün sayısı 21 olarak, eksik gün nedeni ise 25 (*Diğer Belge/Kanun Türlerinden Gün Tamamlama*) olarak bildirilecektir. Bu teşvikten KÇÖ/NÜD alınan ortalama gün sayısı kadar yararlanabileceğinden sigortalı teşvikten 20 gün

yararlanabilecek ayın kalan 10 günü içinse herhangi bir teşvikten yararlanamayacaktır.

Örnek 5: Teşvik kapsamına giren sigortalı (C)'nin 2020/Mayıs-Haziran-Temmuz aylarında kısa çalışma ödeneğinden yararlandığı, sigortalının çalıştığı işyerindeki kısa çalışmasının 10.07.2020 tarihinde sona erdiği ve haftalık normal çalışma sürelerine dönüldüğü, bu sigortalının kısa çalışma ödeneği aldığı aylık ortalama gün sayısının 15 olduğu varsayıldığında; sigortalı (C) için 2020/Ağustos, Eylül ve Ekim aylarında 15'er gün teşvikten yararlanılacaktır.

Teşvik 01.08.2020 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe girdiğinden, işyerindeki haftalık normal çalışma süresine dönülen tarihi takip eden ayın maddenin yürürlük tarihi olan 01.08.2020 tarihinden öncesine tekabül etmesi durumunda, 01.08.2020 tarihinden önceki süreler için teşvikten yararlanılamayacak, 01.08.2020 tarihinden sonraki süreler için teşvikten yararlanılabilecektir.

Örnek 6: Teşvik kapsamına giren sigortalı (A)'nın kısa çalışma ödeneğinden yararlandığı işyerindeki kısa çalışmasının 10.06.2020 tarihinde sona erdiği ve haftalık normal çalışma süresine dönüldüğü varsayıldığında, teşvik uygulamasının 01.08.2020 tarihinde yürürlüğe girmiş olması nedeniyle sigortalı (A) için 2020/Temmuz ayında teşvikten yararlanılamayacak, teşvikten 2020/8 ve 9'uncu aylar için yararlanılabilecektir.

Örnek 7: Teşvik kapsamına giren sigortalı (D)'nin kısa çalışma ödeneğinden yararlandığı işyerindeki kısa çalışmasının 10.05.2020 tarihinde sona erdiği ve haftalık normal çalışma süresine dönüldüğü varsayıldığında, teşvik uygulamasının 01.08.2020 tarihinde yürürlüğe girmiş olması nedeniyle sigortalı (D) için 2020/Haziran ve Temmuz aylarında teşvikten yararlanılamayacak, sadece 2020/8'inci ay için teşvikten yararlanılabilecektir.

Teşvikten, coronavirus kaynaklı zorlayıcı sebep gerekçesiyle kısa çalışma ödeneğinden yararlanan yada nakdi ücret desteğinden yararlanan sigortalıların haftalık normal çalışma süresine döndüğü özel sektör işyerleri yararlanabileceğinden, sigortalının teşvik kapsamında işe başladığı işyerinden teşvik süresi sona ermeden işten ayrılıp aynı işyerinde yeniden işe başlaması halinde teşvikten kalan süre kadar yararlanılabilecek, ancak aynı işverene ait farklı bir işyerinde veya farklı bir işverene ait işyerinde yeniden işe başlaması durumunda, bu sigortalıdan dolayı teşvikten yararlanılamayacaktır.

Örnek 8: Teşvik kapsamına giren sigortalı (F)'nin kısa çalışma ödeneğinden yararlandığı işyerindeki kısa çalışmanın 11.08.2020 tarihinde sona ererek haftalık normal çalışma süresine döndüğü, bu sigortalıdan dolayı 2020/Eylül ayında kısa çalışma ödeneği aylık ortama gün sayısı kadar bu teşvikten yararlanıldığı, ancak sigortalının 01.10.2020 tarihinde işyerinden ayrılarak 02.11.2020 tarihinde aynı işyerinde yeniden işe başladığı varsayıldığında, işveren bu sigortalıdan dolayı kalan 2 aylık sürede (2020/Kasım ve Aralık) kısa çalışma ödeneği alınan aylık ortalama gün sayısı kadar teşvikten yararlanabilecektir.

3. TEŞVİK TUTARI NASIL HESAPLANACAK?

Teşvik sigortalının asgari ücrete kadarki kazancı üzerinden hesaplanacaktır. Sigortalının ücretinin, asgari ücreti aşan kısmı için teşvikten yararlanmak mümkün değildir. Teşvik kapsamında sigortalıların PEK alt sınırı üzerinden hesaplanan sigortalı ve işveren hissesi primlerinin tamamı tutarında her ay işverenlerin SGK'ya ödeyecekleri tüm primlerden mahsup edilmek suretiyle işverene prim teşviki sağlanacak ve teşvik tutarı işsizlik sigortası fonundan karşılanacaktır. Sigortalının kazancının asgari ücret olması halinde, tahakkuk eden priminin tamamı teşvik kapsamında karşılanacağından işveren herhangi bir prim ödemesi yapmayacaktır.

Bir sigortalı için yararlanılabilecek azami teşvik tutarı (2.943 TL X %37,5) 1.103.63 TL olacaktır.

Örnek 9: Teşvik kapsamına giren sigortalı (G)'nin 2020/Ağustos, Eylül ve Ekim ayları için teşvikten yararlanacağı, kısa çalışma ödeneği aldığı aylık ortalama gün sayısının 20 olduğu ve 2020/Ağustos, Eylül ve Ekim aylarında prim ödeme gün sayısının 30, prime esas kazancının da 3.000 TL olduğu varsayıldığında;

2020/Ağustos, Eylül ve Ekim ayları için;

$5.000 \text{ TL} \times \%37,5 = 1.875 \text{ TL}$ (Teşvik öncesi işverence ödenmesi gereken sigorta primi ve işsizlik sigortası primi tutarı)

Teşvikten KÇÖ/NÜD alınan ortalama gün sayısı kadar yararlanılabileceğinden;

$(20 \text{ gün} \times 98,10 \text{ TL}^*) = 1.962 \text{ TL} \times \%37,5 = 735,75 \text{ TL}$ (Yararlanılacak teşvik tutarı)

Teşvik sonrası işveren tarafından ödenmesi gereken prim tutarı ise;

1.875 TL - 735,75 TL = **1.139,25 TL olacaktır.** Bu 1.139,25 TL’lik tutar için başkaca bir teşvikten yararlanılması mümkün değildir.

(*) 98,10 TL 2020 yılında geçerli bir günlük asgari ücret tutarıdır. (2.943,00 TL ÷ 30 = 98,10 TL)

4. TEŞVİKTEN YARARLANMAK İÇİN BAŞVURU NASIL YAPILACAK?

Teşvikten yararlanmak için işverenlerce e-SGK kanalıyla başvuruda bulunulması ve teşvikten yararlanılacak sigortalının sisteme tanımlanması gerekmektedir. İşverenlerce kapsama giren sigortalılara ilişkin yapılacak başvurular, www.sgk.gov.tr adresinden giriş yapılmak suretiyle erişilen. **“E-SGK / İşveren / İşveren Sistemi / Teşvikten Faydalanılacak Sigortalı Tanımlama”** ekranlarında yer alan **“4447 Sayılı Kanun Geçici 26. Madde Desteği”** menüsü vasıtasıyla yapılacaktır.

5. AYLIK ORTALAMA GÜN SAYISI NASIL HESAPLANACAK?

Aylık ortalama gün sayısının hesaplanması bu teşvikin en karışık konusu olup, teşvikten yararlanacak sigortalının kısa çalışma ödeneği alırken mi yoksa nakdi ücret desteği alırken mi haftalık normal çalışma düzenine geçtiği hususu büyük önem arz etmektedir. Çünkü her iki seçenekte ortalama gün sayısı farklı farklı hesaplanmaktadır:

5.1. Sigortalı KÇÖ’den Yararlandı İse: Coronavirüs kapsamında kısa çalışma ödeneğinden yararlanan sigortalıların kısa çalışma ödeneği aylık ortalama gün sayısının hesabı; Cumhurbaşkanlığı Kararları kapsamındaki uzatma da dâhil olmak üzere, 4447 sayılı Kanunun Geçici 23’ üncü maddesi kapsamındaki kısa çalışma ödeneği ödeme gün sayısı ile kısa çalışma süresi esas alınmak suretiyle belirlenecektir.

Kısa Çalışma Ödeneği Aldığı Gün Sayısı Nedir? Kısa çalışmanın başlama ve bitiş tarihleri içinde sigortalıya KÇÖ ödenen gün sayılarının toplamıdır.

Kısa Çalışma Süresi Gün Sayısı Nedir? 01.07.2020 tarihinden önce yapılan ilk ödemenin başlama ve bitiş tarihi (*bu tarihler dâhil*) arasındaki takvim gün sayısı ile Cumhurbaşkanlığı Kararlarıyla uzatılan döneme ilişkin kısa çalışma başlama ve bitiş tarih aralığındaki takvim gün sayısının toplamından oluşan gün sayısıdır.

Coronavirüs sebebiyle işyerinde kısa çalışma yapılması halinde, kısa çalışma ödemesi yapılamayan 4857 sayılı Kanunun 24'üncü maddesinin (III) numaralı bendinde ve 40 ıncı maddesinde öngörülen kısa çalışmanın başladığı ilk aydaki KÇÖ ödenmeyen bir haftalık süre (7 gün) KÇÖ'nün başlama ve bitiş tarihi (*bu tarihler dâhil*) arasındaki takvim gün sayısına dâhil edilmeyecektir.

Formül: [(KÇÖ Bitiş Tarihi - KÇÖ Başlama Tarihi) - 7] + 1

Kısa çalışma ödeneği aylık ortalama gün sayısı ise; “Kısa Çalışma Ödeneği Aldığı Gün Sayısının” 30 gün ile çarpımı sonucu elde edilen tutarın, “Kısa Çalışma Süresi Gün Sayısına” oranlanmasıyla bulunur.

Formül :
$$\frac{\text{Kısa Çalışma Ödeneği Aldığı Gün Sayısı} \times 30}{\text{Kısa Çalışma Süresi Gün Sayısı}}$$

Örnek 10: Coronavirüs gerekçesiyle 01.04.2020-30.05.2020 tarihleri aralığında 2020/Nisan ayında 20 gün, 2020/Mayıs ayında da 20 gün KÇÖ ödemesi yapılan bir sigortalı için;

➤ **Kısa Çalışma Ödeneği Aldığı Gün Sayısı: 40** (20+20)

➤ **Kısa Çalışma Süresi Gün Sayısı: 53** (30.05.2020-01.04.2020-7 + 1)

2020	05	30
-	2020	04 01
	1 ay	29 gün

(59 gün - 7 gün) + 1 gün = 53 gün bulunur.

1 ay (30 gün) + 29 gün = 59 gün eder. Yani
01.04.2020 ila 30.05.2020 tarihleri aralığında
59 takvim günü vardır.

➤ **Kısa Çalışma Ödeneği Aylık Ortalama Gün Sayısı ise:** 22,64 olup tama iblağ edildiğinde 23 olarak hesaplanır. (40 X 30/53)

$$\frac{\text{Kısa Çalışma Ödeneği Aldığı Gün Sayısı} \times 30}{\text{Kısa Çalışma Süresi Gün Sayısı}} = \frac{40 \times 30}{53} = 22,64 \rightarrow 23$$

5.2. Sigortalı NÜD'den Yararlandı İse: 4447 sayılı Kanunun Geçici 24'üncü maddesi kapsamında 01.07.2020 tarihinden önce başvuruda bulunarak nakdi ücret desteğinden yararlandırılan sigortalının;

Nakdi Ücret Desteği Ödeme Gün Sayısı Nedir? Nakdi ücret desteği ödemesi yapılan süre içinde, sigortalıya nakdi ücret desteği olarak ödeme yapılan gün sayılarının toplamıdır.

Nakdi Ücret Desteği Süresi Gün Sayısı Nedir? Nakdi ücret desteği olarak ödeme yapılan ayların takvim gün sayısı toplamından oluşan sayıdır. Yani nakdi ücret desteği ödemelerinin ilk defa yapılmaya başlandığı 17.04.2020 tarihi ve sonrasında coronavirus nedeniyle ücretsiz izinli olunan aylardaki gün sayısının toplamıdır. Bu sayının toplamına +1 eklenir.

Nakdi ücret desteği aylık ortalama gün sayısı ise; Nakdi Ücret Desteği Ödeme Gün Sayısının 30 gün ile çarpımı sonucu elde edilen tutarın Nakdi Ücret Desteği Süresi Gün Sayısına oranlanması ile bulunur.

Örnek 11: Formül :
$$\frac{\text{Nakdi Ücret Desteği Ödeme Gün Sayısı} \times 30}{\text{Nakdi Ücret Desteği Süresi Gün Sayısı}}$$

2020/Nisan ayında

10 gün, 2020/Mayıs ayında 20 gün ve 2020/Haziran ayında da 20 gün süreyle NÜD ödemesi yapılan bir sigortalı için;

➤ **Nakdi Ücret Desteği Ödeme Gün Sayısı: 50** (10 + 20 + 20)

➤ **Nakdi Ücret Desteği Süresi Gün Sayısı: 75** (30.06.2020 - 17.04.2020 + 1)

Nakdi ücret desteği (NÜD) ödemeleri ilk defa 17.04.2020 tarihinde başladığı ve sigortalı için NÜD ödemelerinin 30.06.2020 tarihinde bittiği örnekte belirtildiği için bu iki tarih aralığında takvim gün sayıları toplanacak ve çıkan sonuca 1+ gün ilave edilecektir.

2020/Nisan ayı : 14 gün (Parmak hesabıyla saymaya ayın 17'sinden başlanır)

2020/Mayıs ayı : 30 gün

2020/Haziran ayı + : 30 gün (NÜD ödeme bitiş tarihi olarak 30.06.2020 baz alınır)

74 + 1 = 75 gün bulunur.

➤ **Nakdi Ücret Desteği Aylık Ortalama Gün Sayısı: 20 (50 X 30 / 75)**

$$\text{Formül : } \frac{\text{Nakdi Ücret Desteği Ödeme Gün Sayısı X 30}}{\text{Nakdi Ücret Desteği Süresi Gün Sayısı}} = \frac{50 \times 30}{75} = 20$$

SONUÇ

Özel sektör işverenleri, teşvikten yararlanmak için aranılan şartları sağlamaları halinde, teşvikten yararlanılacak aya ilişkin 07252 kanun numarası seçilerek düzenlenen MPHB’lerin yasal süresinde Kuruma verilip verilmediği, 07252 kanun numarası seçilerek düzenlenen MPHB’nden dolayı tahakkuk eden primlerin süresinde ödenip ödenmediğine bakılmaksızın teşvikten yararlanılabilecektir.

Kısa çalışma ödeneğinden/nakdi ücret desteğinden yersiz yararlanıldığının tespit edilmesi veya İş Müfettişlerince yapılacak uygunluk denetiminin olumsuz sonuçlanması halinde, işyeri normalleşme teşvikinden de yersiz yararlanmış sayılacağından, yersiz yararlanılan teşvik tutarları gecikme cezası ve gecikme zammı ile birlikte işverenden tahsil edileceğinden işverenlerin olası bir mağduriyet yaşamamaları için yukarıda detaylı bir şekilde izah edilen hususlara riayet ederek normalleşme teşvikinden yararlanmaları menfaatlerine olacaktır.

KAYNAKÇA

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 08.09.1999 tarih 23810 sayılı Resmi Gazete

7252 sayılı Dijital Mecralar Komisyonu Kurulması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 28.07.2020 tarih 31199 sayılı Resmi Gazete

27.08.2020 tarih 2020/35 sayılı SGK Genelgesi

HAKEMLİ MAKALELER

İŞ GÜVENCESİ KAVRAMI, ZORUNLU ARABULUCULUK VE İŞE İADE DAVALARI

Seda ÖZGÜL EKİZ

Sosyal Güvenlik Denetmeni

ÖZET

İş akdinin işveren tarafından feshedilmesi, geçmişten günümüze çalışma hayatının önemli sorunlarından birini oluşturmaktadır. İş güvencesi hükümleri ile iş akdinin geçerli bir neden olmaksızın haksız yere feshedilmesinin önüne geçilmeye çalışılmış olmasına rağmen, çalışma hayatında bu tür fesihlerle sıkça karşılaşilmektedir. Bu kapsamda, iş akdi haksız yere feshedilen işçilerin sahip olduğu hakları ve başvurabileceği yolları bilmesi gerekmektedir.

Bu çalışmada; ilk olarak iş güvencesi kavramı genel hatlarıyla ele alınmış ve iş güvencesinden yararlanma koşulları açıklanmaya çalışılmıştır. Ardından, 7036 sayılı Kanunla gelen yeniliklerden biri olan dava şartı olarak arabuluculuk konusu incelenmiş ve neticeleri bakımından ayrı ayrı ele alınmıştır. Son olarak, arabuluculuk faaliyeti ile çözülemeyen sorunlar neticesinde açılan işe iade davaları incelenmiş ve mahkeme süreçleri ile kararlarına yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: İş Güvencesi, Zorunlu Arabuluculuk, İşe İade, İş Mahkemeleri.

THE JOB SECURITY, COMPULSORY MEDIATION AND REEMPLOYMENT LAWSUITS

ABSTRACT

Termination of the employment contract by the employer has been one of the significant difficulties of working life. Although with the provisions of job security has been tried to avoid inequitable termination of employment without a valid reason, such terminations are frequently encountered in working life. In this context, workers whose employment contract is unfairly terminated should know the their rights and the methods they can apply.

In this study; initially the concept of job security, the conditions of benefiting from job security and then the compulsory mediation as a lawsuit requirement, one of the innovations introduced by Law No. 7036, are examined and discussed in terms of its results. Eventually, reemployment lawsuits filed as a result of issues that could not be solved by compulsory mediation is scrutinized and the processes and decisions of lawsuits are elucidated.

Keywords: Job Security, Compulsory Mediation, Reemployment Lawsuit, Labor Courts.

GİRİŞ

Çalışma hayatı içerisinde, işçi ve işveren sınıfı daima var olmuş ve ekonomik açıdan daha zayıf konumda olan işçinin korunması gerekliliği doğmuştur. İşçinin korunması ihtiyacı İş Hukukunun en temel amaçlarından biri haline gelmiştir.

Genellikle yegâne geçim kaynağı kendi emeği olan işçilerin çalışma hayatında karşılaştıkları önemli risklerden bir tanesi, işlerini, dolayısıyla ücret gelirlerini kaybetmeleridir. Söz konusu risk elbette yaşanabilir fakat korunması gereken, bu durumun keyfi şekilde değil, yasa gereği var olan belirli kurallar çerçevesinde gerçekleşmesidir.

Tam da bu noktada karşımıza çıkan iş güvencesi kavramı, 4773 ve 4857 sayılı Kanunlarla hukukumıza girmiştir. “İş akdinin geçerli ve haklı bir neden olmaksızın feshedilememesi” anlamına gelen iş güvencesi ile birlikte, iş hayatında oldukça sık yaşanan bir sorunun önüne geçilmeye çalışılmaktadır.

Öte yandan hukuken var olan güvencelere rağmen, işçi ve işveren arasında anlaşmazlıklar yaşanabilmektedir. Söz konusu anlaşmazlıkların iş akdinin işverence geçerli bir neden gösterilmeksizin ya da geçersiz bir nedenle feshedilmesi neticesinde ortaya çıkması durumunda, işçinin itiraz etmesi yasal hakkıdır.

7036 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu öncesinde işçi, feshin geçersizliği ve işe iade talebi ile doğrudan mahkemeye başvurabiliyorken, 01.01.2018 tarihi itibarıyla öncelikle arabulucuya başvuru dava şartı olarak düzenlenmiştir. Bu düzenleme neticesinde, aynı iddialarla işçi öncelikle arabulucuya başvuracak, arabuluculuk görüşmeleri neticesinde anlaşma sağlanamadığı takdirde konuyu iş mahkemesine taşıyabilecektir. Arabuluculuk süreci dâhilinde anlaşma

sağlanması durumunda da, mesele mahkemeye taşınmadan çözüme kavuşmuş olacaktır.

Bu çalışmada; öncelikle iş güvencesi kavramına yer verilerek, zorunlu arabuluculuk ve işe iade davası süreçleri genel hatlarıyla aktarılmaya çalışılmış ve yasal mevzuat açısından bilgi verilmesi amaçlanmıştır.

1. İŞ GÜVENCESİ KAVRAMI

Ekonomik ve sosyal açıdan daha güçlü durumda olan işverene karşı işçiyi koruma gerekliliğinin duyulması “iş güvencesi” kavramının ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından 1982 yılında kabul edilen “Hizmet İlişkisine İşveren Tarafından Son Verilmesi Hakkında 158 sayılı Sözleşme”nin Türkiye’de kabul edilmesi ancak 1994 yılında olmuştur. Söz konusu sözleşmenin kabulüyle, Türkiye’de de iş güvencesine dair yasal değişikliklerin yapılması şart olmuştur (Çelik vd., 2014: 285). Bu sayede, öncelikle 4773 sayılı Kanun ile daha sonra 4857 sayılı İş Kanunu ile “iş güvencesi” kavramı Hukukumuzda yerini almıştır.

İş güvencesi, işçinin iş akdinin makul ve geçerli bir sebep olmaksızın feshedilememesidir (Şakar, 2011: 111). Bir başka tanıma göre ise iş güvencesi, iş ilişkisinin işveren tarafından sonlandırılması halinde işçinin korunması durumudur (Demir, 2018: 20).

İş güvencesi ile işçi feshe karşı korunurken, aynı zamanda feshin ardından bir gelir güvencesi elde etmesi de sağlanmaktadır. İşverenin iş akdini feshetmesi birtakım yaptırımlara bağlanarak, iş akdinin geçerli bir neden olmaksızın haksız yere feshedilmesinin önüne geçmek amaçlanmıştır (Alper ve Kılış, 2018: 162).

1.1. İş Güvencesi Hükümleri

4857 sayılı İş Kanunu'nun 18'inci maddesinde iş güvencesi hükümlerine yer verilmektedir. Buna göre, en az otuz çalışanı olan işyerlerinde, minimum altı ay kıdemi olan ve belirsiz süreli iş sözleşmesi ile çalışan işçinin iş akdinin feshi, işveren tarafından ancak haklı bir sebebin varlığı dâhilinde mümkün olmaktadır. Bir başka deyişle, altı aydan daha az kıdemi olan işçiler, belirli süreli iş sözleşmesi ile çalışan işçiler ve toplam çalışan sayısı otuz kişiden daha az olan işyerlerinde çalışan işçiler hakkında İş Kanunu'nda yer alan iş güvencesi ile ilişkili olan hükümler uygulanmamaktadır. Aynı maddenin son fıkrasında da işletmenin bütününe sevk ve idare eden işveren vekili ve işveren vekili yardımcıları ile işyerinin bütününe sevk ve idare eden ve işe alma ve işten çıkarma yetkisi bulunan işveren vekilleri hakkında Kanun'un 19 ve 21'inci maddeleri ile 25'inci maddenin son fıkrasının uygulanmayacağı belirtilmiştir (İş K, m. 18).

Kanun'un 19'uncu maddesinde de, iş güvencesi kapsamında iş sözleşmesinin feshinde izlenecek usule yer verilmektedir. Buna göre işveren fesih bildirimini yazılı şekilde yapmak ve yazı içeriğinde fesih sebebine açık ve kesin bir biçimde yer vermek zorundadır (İş K, m. 19). Aksi halde yapılan fesih geçersiz fesih sayılacaktır.

Bununla birlikte, aynı Kanun'un 25'inci maddesinin (II) numaralı bendinde yer alan durumlar hariç tutulmak kaydıyla, bir işçinin belirsiz süreli iş sözleşmesi, savunması alınmadan davranışı veya verimi ile ilgili nedenlerle feshedilemez (İş K, m. 19).

1.2 İş Güvencesinden Yararlanma Koşulları

Kanun maddesinin lafzından anlaşıldığı üzere, iş güvencesi koşulsuz şartsız tüm işçileri kapsayan bir güvence değildir. Söz konusu

güvenceden yararlanmak için gerek işyeri hakkında gerekse işçi hakkında belirtilen şartlara haiz olmak gerekmektedir.

1.2.1. İşçinin İş Kanunu veya Basın İş Kanunu Kapsamında Çalışması

İş güvencesi hükümleri, sadece 4857 sayılı İş Kanuna tabi olarak, söz konusu yasanın 18'inci maddesinin 1'inci fıkrasında belirtilen şartları sağlayan işçilerle birlikte; Basın-İş Kanunu'nun 6'ıncı maddesinin son fıkrası gereğince gazetecilere sağlanmaktadır. Söz konusu yasa düzenlemesine istinaden, İş Kanunu'nun 2'inci maddesinin 1'inci fıkrası kapsamında “işçi” olanlardan, Kanun'un 4'üncü maddesinde sayılan istisnalar haricinde bir işyerinde çalışanlar iş güvencesi kapsamına dâhil edilmektedir. İşçi statüsü dışında çalışan sözleşmeli personel, çırak veya stajyerler ile birlikte Borçlar Kanunu ve Deniz İş Kanunu'na tabi olarak çalışanlar iş güvencesi kapsamı dışında tutulmaktadır (Centel, 2013: 28-29).

1.2.2 İş Sözleşmesinin Belirsiz Süreli İş Sözleşmesi Olması

İş güvencesi hükümlerinden yararlanabilme şartlarından biri de işçi ve işveren arasındaki iş sözleşmesinin belirsiz süreli iş sözleşmesi olmasıdır. Bir diğer ifadeyle, belirli süreli iş sözleşmesi ile çalışan işçiler iş güvencesi hükümlerinden yararlanamamaktadır.

İş Kanunu'nun 8'inci maddesinde iş sözleşmesi “*Bir tarafın (işçi) bağımlı olarak iş görmeyi, diğer tarafın (işveren) da ücret ödemeyi üstlenmesinden oluşan sözleşme*” şeklinde tanımlanmaktadır (İş K, m. 8). Aynı Kanun'un 11'inci maddesinde de belirli ve belirsiz süreli iş sözleşmelerine yer verilmektedir. “*İş ilişkisinin bir süreye bağlı olarak yapılmadığı halde sözleşme belirsiz süreli sayılır.*” denilerek belirsiz süreli iş sözleşmesi; “*Belirli süreli işlerde veya belli bir işin*

tamamlanması veya belirli bir olgunun ortaya çıkması gibi objektif koşullara bağlı olarak işveren ile işçi arasında yazılı şekilde yapılan iş sözleşmesi belirli süreli iş sözleşmesidir.” ifadesiyle de belirsiz süreli iş sözleşmesi tanımlanmaktadır (İş K, m. 11).

Belirli süreli iş sözleşmesi, sözleşmenin belirli bir zaman aralığı için hüküm ifade edeceğinin, sözleşmenin taraflarınca açık veya zımni olarak belirtilmiş olduğu iş sözleşmesidir (Sümer, 2020: 54). Belirli süreli iş sözleşmeleri, belirlenen sürenin dolmasıyla birlikte, herhangi bir fesih bildirimi gerekmez, kendiliğinden sona erer (Çelik vd., 2014: 258). Dolayısıyla, belirli süreli iş sözleşmeleri, iş güvencesi hükümlerinin kapsamı dışında bırakılmaktadır.

1.2.3 İşçinin Belirli Pozisyonundaki İşveren Vekili Olmaması

İş Kanunu’nun 18’inci maddesinin son fıkrasında “*İşletmenin bütününe sevk ve idare eden işveren vekili ve yardımcıları ile işyerinin bütününe sevk ve idare eden ve işçiyi işe alma ve işten çıkarma yetkisi bulunan işveren vekilleri hakkında bu madde, 19 ve 21 inci maddeler ile 25 inci maddenin son fıkrası uygulanmaz.*” hükmü yer almaktadır (İş K, m. 18/5). Söz konusu hüküm incelendiğinde, iş güvencesi hükümlerinden istisna tutulan işveren vekillerinin, işletmenin bütününe sevk ve idare eden işveren vekili ve yardımcıları ile birlikte işçiyi işe alma ve çıkarma yetkisi bulunan işveren vekillerinden de işyerinin bütününe sevk ve idare etme yetkisi bulunanlar olduğu anlaşılmaktadır (Çelik vd., 2014: 292).

Bu durumda iş güvencesi hükümlerinden istisna tutulan işveren vekillerinin iş sözleşmeleri, işveren tarafından feshedilirken, feshin yazılı yapılması, feshin sebebinin açık ve kesin bir şekilde ifade edilmesi, yeterliliğinden veya davranışlarından kaynaklanan bir sebeple

feshedildiği takdirde fesihden önce savunmasını isteme zorunluluğu bulunmamaktadır (Göktaş, 2009: 71).

1.2.4 İşyerindeki Çalışan Sayısı

İş güvencesi hükümlerinden faydalanabilme bakımından, 4773 sayılı Kanun en az 10 işçi şartını ararken; 4857 sayılı Kanun ile bu sayı 30 işçiye çıkarılmıştır. Bu sayı eğer çalışılan işyeri tarım ve orman işyeriyse 51 olarak düzenlenmiştir. İşyerinde çalışan işçi sayısı hesabında, işçilerin tam ya da kısmi süreli; tipik ya da atipik gibi hangi tür iş sözleşmesi ile çalıştığının önemi bulunmamaktadır. Fakat memur, sözleşmeli personel, çırak ya da stajyer gibi farklı unvanlar ile çalışanlar işçi sayısı hesabına dâhil edilmemektedir. İş güvencesinden faydalanacak işçide her ne kadar altı aylık kıdem süresi öngörülse de, işçi sayısı hesabında işçinin kıdeminin önemi yoktur. Ayrıca iş kazası, hastalık, analık gibi durumlarda fiilen işyerinde bulunmayan işçiler de işçi sayısına dâhil edilmektedir (Akyiğit, 2020: 295). Bununla birlikte özel istihdam büroları aracılığıyla gönderilen geçici iş sözleşmesi ile çalışanlar işyerindeki işçi sayısına dâhil edilmezler (Kurt ve Koç, 2020: 281).

Fakat iş güvencesinden faydalanabilmek adına, işyerinde istenen asgari işçi sayısının arttırılmasıyla birlikte, iş güvencesinin kapsamı daralmaktadır. 4857 sayılı İş Kanunu 18'inci maddesinde ayrıca *“İşverenin aynı işkolunda birden fazla işyerinin bulunması halinde, işyerinde çalışan işçi sayısı, bu işyerlerinde çalışan toplam işçi sayısına göre belirlenir.”* ifadesine yer verildiği görülmekte; söz konusu hüküm ile birlikte iş güvencesinin kapsamını daha da daralmasının önüne geçilmeye çalışılmış olduğu anlaşılmaktadır (İş K, m. 18).

İş güvencesi kavramının şüphesiz en çok tartışılan koşullarından bir tanesi getirilen işçi sayısı sınırıdır. Fakat söz konusu sınır ile kanun koyucunun küçük ölçekli işyerlerini iş güvencesi kapsamı dışında bırakarak, mezkûr işyerlerini iş güvencesinin işyerleri bakımından külfet getirebilecek hükümlerinden korumayı amaçladığı değerlendirilmektedir. ILO tarafından düzenlenen Hizmet İlişkisine İşveren Tarafından Son Verilmesi Hakkında 158 Sayılı Sözleşme'nin 2'inci maddesinde de işletmelerin büyüklüğü, niteliği ve özel istihdam şartları göz önünde bulundurularak bazı işçilerin sözleşmenin tamamı veya bir kısmının dışında tutulabileceği belirtildiğinden, getirilen sayı sınırı 158 sayılı Sözleşme ile mutabakatsızlık oluşturmamaktadır.

1.2.5 İşçinin En Az 6 Aylık Kıdeminin Olması

İş güvencesi hükümlerinden yararlanabilmek için, işçinin en az altı aylık kıdeminin bulunması şarttır. Bir başka ifadeyle, bir işyerinde altı aydan daha kısa süreli çalışmış bulunan işçilerin iş akdine, işveren tarafından geçerli bir sebep gösterilmeksizin son verilebilir. Yer altı işlerinde çalışan işçiler bu şartın istisnasını oluşturmakta, mezkûr işçiler için kıdem şartı aranmamaktadır (İş K, m. 18/1).

İş Kanununun 18'inci maddesinin 4'üncü fıkrasında *“İşçinin altı aylık kıdemi, aynı işverenin bir veya değişik işyerlerinde geçen süreler birleştirilerek hesap edilir.”* denilerek aynı işverene bağlı olarak farklı işyerlerinde çalışan işçilerin iş güvencesinden mahrum kalmalarının önüne geçilmektedir (İş K, m. 18/4).

İş güvencesinden faydalanabilmek adına istenen altı aylık kıdem yasada hüküm altına alındığından arttırılması mümkün değilken; azaltılması mümkündür. Bu durumda altı aylık kıdem şartı yerine getirilmemiş fakat tarafların üzerinde anlaştığı kıdem şartı sağlanmış

ise, iş güvencesi için gereken koşul sağlanmış sayılır (Akyiğit, 2020: 299).

1.2.6 Belirsiz Süreli İş Sözleşmesinin İşveren Tarafından Feshedilmesi

İş güvencesi kavramının işleyebilmesi için iş akdinin işveren tarafından feshedilmesi gerektiği açıktır. Fakat işveren, iş güvencesi kapsamında bulunan bir işçinin belirsiz süreli iş sözleşmesini, ancak işçinin davranışları ya da yeterliliği veya işyerinin ya da işin gerekleri sebebiyle haklı bir nedenin varlığı halinde feshetmek durumundadır (Ekmekçi ve Ceyhan, 2017: 250). Aksi takdirde yapılan işlem, geçersiz feshin oluşmasına sebep olacaktır. Kanun metninde geçersiz fesih nedenlerine bazı örnekler saymıştır. Bunlar;

- “Sendika üyeliği veya çalışma saatleri dışında veya işverenin rızası ile çalışma saatleri içinde sendikal faaliyetlere katılmak.
- İşyeri sendika temsilciliği yapmak.
- Mevzuattan veya sözleşmeden doğan haklarını takip veya yükümlülüklerini yerine getirmek için işveren aleyhine idari veya adli makamlara başvurmak veya bu hususta başlatılmış sürece katılmak.
- Irk, renk, cinsiyet, medeni hal, aile yükümlülükleri, hamilelik, doğum, din, siyasi görüş ve benzeri nedenler.
- 74’üncü maddede öngörülen ve kadın işçilerin çalıştırılmasının yasak olduğu sürelerde işe gelmemek.
- Hastalık veya kaza nedeniyle 25 inci maddenin (I) numaralı bendinin (b) alt bendinde öngörülen bekleme süresinde işe geçici devamsızlık.” (İş K, m. 18/3).

İş akdinin feshinde, geçerli bir sebebin bulunması ile birlikte, iş akdinin nasıl bir yol izlenerek feshedildiği de önem arz etmektedir. İş Kanunu’nun 19’uncu maddesinde sözleşmenin feshinde izlenecek olan usule yer verilmekte ve işveren tarafından yapılan fesih bildiriminde, mutlaka yazılı bildirim yapılması gerektiği ve feshin sebebinin açık ve kesin bir şekilde yer verilmesi gerektiği belirtilmektedir. Söz konusu maddenin ikinci fıkrasında da işverenin iddialarına karşı işçinin savunmasının alınmasının şart olduğu hükmü yer almaktadır (İş K, m. 19).

2. DAVA ŞARTI OLARAK ARABULUCULUK

25.10.2017 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 7036 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu’nun yürürlüğe girmesi ile birlikte, kanuna, bireysel veya toplu iş sözleşmelerine dayanan işçi, işveren alacakları ve tazminatları ile işe iade talebiyle işe iade talebiyle açılacak davalarda, arabulucuya başvurulması dava şartı olarak kabul edilmiştir (İş MK, m. 3/1).

Dava şartı kavramı, “Mahkemenin, davanın esası hakkında yargılama yapabilmesi (davayı esastan inceleyebilmesi) için varlığı veya yokluğu gerekli olan haller” olarak tanımlanmaktadır (Kuru, 2016: 190). 7036 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu ile ilk kez hukukumuzda dâhil olan dava şartı olarak arabuluculuk kavramı ile birlikte, işe iade davası açmak isteyen işçinin, ilk olarak arabulucuya başvurması zorunlu hale getirilmektedir. Arabulucuya başvurulmadan açılmış bir işe iade davasında, Hukuk Muhakemeleri Kanunu 115’inci maddesinin 2’inci fıkrası uyarınca, mahkeme davayı dava şartı yokluğu gerekçesi ile usulden reddetmesi gerekmektedir. Bu husus 7036 sayılı Kanunun

3'üncü maddesinin 2'inci fıkrasının son cümlesinde “*Arabulucuya başvurulmadan dava açıldığının anlaşılması hâlinde herhangi bir işlem yapılmaksızın davanın, dava şartı yokluğu sebebiyle usulden reddine karar verilir.*” hükmüyle de ayrıca belirtilmektedir (İş MK, m. 3/2).

7036 sayılı Kanunun genel gerekçesinde, “*Anayasa Mahkemesinin 10.07.2013 tarihli ve E. 2012/94 ve K. 2013/89 sayılı Kararında (RG, T. 25.01.2014, S. 28893) da belirtildiği gibi alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri yargının alternatifi olan ve dolayısıyla yargısal sistemin yerine ikame edilmeye çalışılan veya onunla rekabet içinde bulunan bir süreçler bütünü değildir. Tam tersine uyuşmazlıkların çözümü için öngörülen yöntemlere ilave edilmiş tamamlayıcı yöntemler topluluğudur. Tasarıda öngörülen uyuşmazlıklar bakımından, tarafların dava açmadan önce arabulucuya başvurması zorunlu olup tarafların serbest iradeleriyle yürütülen arabuluculuk görüşmelerinde anlaşma zorunluluğu bulunmamaktadır. Arabulucuda anlaşılabilmesi halinde tarafların mahkeme huzurunda haklarını aramaları mümkündür. Bu sebeple arabulucuya başvurulmuş olmasının bir dava şartı olarak öngörülmesi, Anayasanın 36'ncı maddesinde düzenlenen hak arama hürriyetinin ihlali anlamına gelmemektedir.*” şeklinde belirtilmiştir (İş MK, Genel Gerekçe).

7036 sayılı Kanun'un gerekçesinden de anlaşılacağı üzere, arabulucuya başvuru, yargılamaya alternatif olarak değil, bir tamamlayıcı yöntem olarak getirilmiştir. Taraflar arabulucu huzurunda anlaşmak zorunda değildirler. Arabulucu huzurunda anlaşmaya varılamaması halinde, yargı yolu açık olması hak arama hürriyetinin ihlali olmadığının bir göstergesidir.

İş Mahkemeleri Kanunu'nda zorunlu arabuluculuk düzenlemesinin kapsamı net bir biçimde belirtilmektedir. Kanunun 3'üncü maddesinin

1'inci fıkrasında “*Kanuna, bireysel veya toplu iş sözleşmesine dayanan işçi veya işveren alacağı ve tazminatı ile işe iade talebiyle açılan davalarda, arabulucuya başvurulmuş olması dava şartıdır*” denilerek kapsamı içinde bulunan uyuşmazlıklar ifade edilmektedir (İş MK, m. 3/1). Kanun metninde ayrıca basın-iş hukuku kapsamındaki gazetecilerin ve deniz-iş hukuku kapsamındaki gemi adamlarının da bu kanun kapsamında işçi sayılacağına yer verilmektedir. (İş MK, m. 3/20). Madde gerekçesine göre, “işçi tarafından talep edilebilecek kıdem tazminatı, ihbar tazminatı, kötü niyet tazminatı, ayrımcılık tazminatı, sendikal tazminat, ücret, fazla çalışma ücreti, yıllık izin ücreti, hafta tatili ücreti, ulusal bayram ve genel tatil ücreti ile işveren tarafından talep edilebilecek ihbar tazminatı, cezaî şart, avansın iadesi ve eğitim gideri gibi alacak ve tazminat kalemleri” ile birlikte Türk Borçlar Kanunu’nda düzenlenen “hizmet sözleşmeleri (genel hizmet sözleşmesi, pazarlamacılık sözleşmesi ve evde hizmet sözleşmesi) kapsamında kalan işçi ve işveren arasındaki alacak ve tazminat talepleri” zorunlu arabuluculuk kapsamındadır (Özekes, 2018: 283).

Bununla birlikte zorunlu arabuluculuk düzenlemesinin kapsam dışında bıraktığı hususlar da açıkça belirtilmektedir. Kanun’da, iş kazası veya meslek hastalığından kaynaklanan maddî veya manevî tazminat ile bunlarla ilgili, tespit, itiraz veya rücu davalarının zorunlu arabuluculuk kapsamında olmadığı düzenlenmektedir (İş MK, m. 3/3).

2.1 Genel Hatlarıyla Arabuluculuk Süreci

İş güvencesi hükümleri kapsamında bulunan ve iş sözleşmesi feshedilen işçi, fesih bildiriminde sebep gösterilmediği veya gösterilen sebebin geçerli bir sebep olmadığı iddiası ile işe iade talebiyle arabulucuya başvurmak istediğinde, başvurusunu karşı tarafın ya da karşı taraf birden fazla kişi ise içlerinden birinin yerleşim yerindeki

veya işin yapıldığı yerdeki arabuluculuk bürosuna yapması gerekmektedir. Arabuluculuk bürosunun bulunmadığı yerlerde ise başvuru, görevlendirilen yazı işleri müdürlüğüne yapılır (İş MK, m. 3/5). Arabulucu büro tarafından belirlenebileceği gibi, taraflarca anlaşma sağlanarak belirlenmesi de mümkündür (İş MK, m. 3/6). Dolayısıyla görev arabuluculuk bürosunda; yetki ise uyuşmazlığın konusuna göre yetkili mahkemenin bulunduğu yer arabuluculuk bürosundadır (Ekmekçi vd., 2019: 160).

Arabulucunun, iş uyuşmazlıkları hususunda yapılan başvuruyu görevlendirildiği tarihten itibaren üç hafta içinde sonuçlandırması gerekmektedir. Söz konusu üç haftalık süre zorunlu hallerde en fazla bir hafta uzatılabilmektedir (İş MK, m. 3/10). Arabuluculuk sürecine getirilen bu sınır ile birlikte, meselenin çözüme kavuşma süresinin kontrol altına alınması ve görüşme sürelerinin uzayarak tarafların yıpranmasının önlenmesi amaçlanmaktadır (Kurt, 2018: 434).

Arabulucunun, taraflara ulaşamaması, tarafların görüşmelere katılmaması veya görüşmeler neticesinde anlaşmanın sağlanması ya da sağlanamaması hallerinde arabuluculuk faaliyeti sona erer ve arabulucu son tutanağı düzenleyerek durumu arabuluculuk bürosuna bildirir (İş MK, m. 3/11). Söz konusu hallerden hangisi meydana gelirse gelsin, arabuluculuk faaliyeti tamamlanarak sona ermiş olacaktır. Bu durumda arabulucu tarafından düzenlenen tutanağa “son tutanak” denilmektedir. Bununla birlikte, taraflar arasında anlaşma sağlanmışsa da, son tutanak haricinde bir anlaşma metninin oluşturulması gerekmektedir. Öte yandan son tutanağın arabulucu tarafından derhal arabuluculuk bürosuna bildirilmesi gerekirken; anlaşma metninin büroya bildirilmesi gerekmemektedir (Ekmekçi vd., 2019: 178).

İş ilişkisi kapsamında, işveren tarafında asıl işveren ile birlikte alt işverenin de bulunması durumunda, arabuluculuk görüşmelerinde her iki işverenin de bulunması ve iradelerinin mutabık olması gerekmektedir (İş MK, m. 3/15). İş Kanunu'na göre, asıl işveren, alt işverenin işçilerine karşı, gerek alt işveren ve işçi arasındaki iş sözleşmesinden gerekse de alt işverenin işyerinde uygulanan toplu iş sözleşmesinden kaynaklanan hususlarda, alt işveren ile birlikte sorumlu tutulmaktadır. Bahsedilen birlikte sorumluluk, müteselsil sorumluluktur (Çelik vd., 2014: 60). Bu durumda işçi müteselsil sorumlu olan alt işveren ve asıl işverenin her ikisine de dava açmak zorunda olmamakla birlikte; her iki işveren hakkında karar alınmasını istiyorsa, her ikisine de davalı olarak husumet tevcih etmek durumundadır. Dolayısıyla, işçinin müteselsil sorumlu olan her iki işveren için de arabulucuya başvurması gerekmektedir. Asıl işveren-alt işveren ilişkisinin olduğu durumlarda, işçi yalnızca bir işveren için arabulucuya başvurması halinde, işçi ve işveren arasında yapılan arabuluculuk anlaşması, yalnızca kendilerini bağlamakta; diğer işvereni bağlamamaktadır. İşçi arabulucuya başvurmadağı işverene dava açmak istediğinde, söz konusu işveren için de arabulucuya başvurmak zorundadır. Bu sebeple işe iade talepli arabuluculuk faaliyeti neticesinde işe iade yönünde anlaşmanın sağlanması için, asıl işverenin ve alt işverenin görüşmelere birlikte katılmaları ve iradelerinin mutabık olması gerekmektedir. Fakat birlikte katılma ve aynı yönde iradelerinin bulunması koşulu, yalnızca işçinin işe iade edilmesi yönündeki arabuluculuk anlaşması için geçerlidir. İşe iade yerine işçiye ödeme yapılması yönünde varılan anlaşma için böyle bir zorunluluk bulunmamaktadır (Ekmekçi ve Yiğit, 2020: 623-626).

Ayrıca arabuluculuk bürosuna başvurulmasından son tutanağın düzenlendiği tarihe kadar geçen sürede zamanaşımı durur ve hak

düşürücü süre işlemez (İş MK, m. 3/17). Söz konusu hüküm ile 6325 sayılı Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu’nun 16’ncı maddesinin 2’inci fıkrasında yer alan “*Arabuluculuk sürecinin başlamasından sona ermesine kadar geçirilen süre, zamanaşımı ve hak düşürücü sürelerin hesaplanmasında dikkate alınmaz.*” hükmü ile paraleldir (HUAK, m. 16/2).

Arabuluculuk görüşmelerine taraflar kendileri katılabileceği gibi, kanuni temsilcileri ya da avukatları ile de temsil edilebilirler. İşverenin yazılı belgeyle yetkilendirdiği çalışanı da görüşmelere işverenin yerine katılabilmekte ve son tutanağı imzalayabilmektedir (İş MK, m. 3/18).

Ayrıca zorunlu arabuluculuk kapsamında, özel hüküm bulunmayan durumlarda, temel arabuluculuk hükümleri ile birlikte genel hükümler geçerli olmaktadır (İş MK, m. 3/21). İş uyuşmazlıkları sebebiyle zorunlu arabuluculuk faaliyetlerinde, özel düzenleme bulunmayan durumlarda Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu hükümlerin; burada da düzenleme bulunmaması halinde de genel hükümlerin uygulanması gerekmektedir.

2.2 Zorunlu Arabuluculukta Süreler

7036 sayılı Kanun ile işe iade talebiyle açılacak olan davalarda arabulucuya başvurma dava şartı haline getirildiğinden, mezkûr düzenleme 4857 sayılı İş Kanunu’na da işlenmiştir. 4857 sayılı İş Kanunu’nun 20. maddesinde: “*İş sözleşmesi feshedilen işçi, fesih bildiriminde sebep gösterilmediği veya gösterilen sebebin geçerli bir sebep olmadığı iddiası ile fesih bildiriminin tebliği tarihinden itibaren bir ay içinde işe iade talebiyle, İş Mahkemeleri Kanunu hükümleri uyarınca arabulucuya başvurmak zorundadır. Arabuluculuk faaliyeti sonunda anlaşmaya varılamaması hâlinde, son tutanağın düzenlendiği*

tarihten itibaren, iki hafta içinde iş mahkemesinde dava açılabilir.” hükmü yer almaktadır. Kanun’da öngörülen bir aylık süre, hak düşürücü süre olduğundan, söz konusu bir aylık süre içerisinde arabulucuya başvurmayan işçi işe davası açma hakkını kaybeder. Ayrıca işveren tarafından yapılan fesih de geçerli bir feshin hüküm ve sonuçlarını doğurur (Astarlı, 2017: 41). Diğer yandan, zamanında arabulucuya gitmiş fakat arabulucu eşliğinde işveren ile yapılan müzakereler sonucunda anlaşma sağlanamamış ise işçinin, açacağı işe iade davasını arabulucu ile düzenlenen son tutanağın düzenlendiği tarihten itibaren, iki hafta içinde açması gerekmektedir.

4857 sayılı Kanunun 20’inci maddesinin 1’inci fıkrasının son kısmında *“Arabulucuya başvurmaksızın doğrudan dava açılması sebebiyle davanın usulden reddi hâlinde ret kararı taraflara resen tebliğ edilir. Kesinleşen ret kararının da resen tebliğinden itibaren iki hafta içinde arabulucuya başvurulabilir.”* denilerek, arabulucuya başvurmadan direkt dava açan işçilere iki haftalık süre tanınarak, bu süre zarfında haklarını kaybetmelerinin önüne geçilmektedir (İş K, m. 20/1).

Yukarıda bahsedildiği üzere 4857 sayılı Kanun’un 20’inci maddesi değerlendirildiğinde, iş sözleşmesi haksız bir şekilde feshedilen işçi, işe iade talebinin olması durumunda, fesih bildiriminin tebliği tarihinden itibaren bir ay içinde arabulucuya başvurmak zorundadır. Arabulucu eşliğinde işveren ile gerekli anlaşma sağlanması halinde, anlaşma hükümleri uygulanacaktır. Fakat arabuluculuk faaliyeti sonunda anlaşma sağlanamazsa, işçi son tutanağın düzenlendiği tarihten itibaren, iki hafta içinde iş mahkemesinde dava açılabilir. Ayrıca, arabuluculuk dava şartı olarak düzenlenmesine rağmen, arabulucuya başvurmadan direkt olarak işçinin dava açması durumunda, dava usulden reddedilerek, işçiye kesinleşen ret kararının tebliğinden

itibaren iki hafta içinde arabulucuya başvurması için ayrıca bir süre tanınacağı belirtilmektedir. Fakat söz konusu iki haftalık sürenin, arabulucuya başvurulması gereken 1 aylık başvuru süresinin içinde arabulucuya başvurmadan direkt olarak işe iade davası açan işçi için mi; yoksa 1 aylık arabulucuya başvuru süresini kaçıran fakat yine arabulucuya başvurmadan direkt olarak işe iade davası açan işçi için mi tanındığı konusunda kanun lafzında netlik bulunmamaktadır.

2.3 Arabuluculuk Faaliyeti Neticesinde Tarafların Anlaşması Durumu

Arabulucuya başvuru sonucunda, taraflar işçinin işe iade olup olmayacağı hususunda karara varmalıdır. Zorunlu arabuluculuk neticesinde tarafların anlaşmaya varması durumunda, söz konusu anlaşma ve sonuçları üzerine ayrıca bir düzenleme yapılmamıştır. Bu hususta, İş Mahkemeleri Kanunu'nun 3'üncü maddesinin 21'inci fıkrasında Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu'na yapılan atıf sebebiyle genel hükümler geçerlidir. Fakat işe iade talebi ile yapılan arabuluculuk faaliyeti söz konusu olduğunda, bu konuda birtakım özel hükümler bulunmaktadır. Genel-ihhtiyarı arabuluculuk faaliyeti sonucunda anlaşmaya varan tarafların belirli bir şekilde anlaşmaları ve bu durumu anlaşma metnine dökmeleri zorunlu değilken; işe iade talepli arabuluculuk faaliyeti sonunda yapılan anlaşmanın belirli bir içeriğe sahip olması ve anlaşma metnine dökülmesi zorunludur (Ekmekçi ve Yiğit, 2020: 614).

7036 sayılı Kanun'un 12'inci maddesi ile yapılan düzenleme, 4857 sayılı Kanunun 21.maddesinin 7'inci fıkrası olarak kanun metnine işlenerek, *“Arabuluculuk faaliyeti sonunda tarafların, işçinin işe başlatılması konusunda anlaşmaları halinde; işe başlatma tarihini, üçüncü fıkra da düzenlenen ücret ve diğer hakların parasal*

miktarını, işçinin işe başlatılmaması durumunda ikinci fıkra düzenlenenden tazminatın parasal miktarını belirlemeleri zorunludur. Aksi takdirde anlaşma sağlanamamış sayılır ve son tutanak buna göre düzenlenir. İşçinin kararlaştırılan tarihte işe başlamaması halinde fesih geçerli hale gelir ve işveren sadece bunun hukuki sonuçları ile sorumlu olur.” denilmektedir (İş K, m. 21/7).

Mezkûr hüküm ile birlikte, arabuluculuk sürecinde işçinin işe başlatılması yönünde karara varılması durumunda, işçinin işe başlatılma tarihinin ve verilen kararın kesinleşmesine kadar işçinin çalıştırılmadığı süre için işçiye ödenecek olan en fazla dört aya kadar doğmuş olan ücret ve diğer haklarının miktarının belirlenmesi gerekmektedir. Eğer arabuluculuk sürecinde işçinin işe başlatılmaması yönünde karara varıldıysa da, mahkeme veya özel hakemin feshin geçersizliğine karar vermesi halinde, işçinin işe başlatılmaması halinde ödenecek tazminat miktarının belirlenmesi gerekmektedir. Dolayısıyla kanun lafzında geçen hususların, son tutanakta belirtilmesi zorunludur, belirtilmediği takdirde anlaşma geçersiz sayılmaktadır.

Arabuluculuk faaliyeti neticesinde düzenlenecek olan anlaşma metninde belirtilmesi gereken içeriği belirten İş Kanunu’nun 21. maddesinin 7’inci fıkrası incelendiğinde, söz konusu içeriğin, işe iade davası sonunda mahkeme veya özel hakem tarafından verilen karar içeriği ile aynı olduğu görülmektedir. Aradaki fark, birinde içerik arabulucu ve taraflarca düzenlenirken; diğerinde içeriğin hâkim veya özel hakem tarafından karara geçirilmesidir. Bu yönüyle arabuluculuk faaliyeti, arabuluculuk mahkemesi kurulduğu şeklinde eleştirilmektedir (Ekmekçi vd., 2019: 227).

Arabuluculuk faaliyeti sonucunda oluşturulan anlaşma metnine, tarafların talebi halinde icra edilebilirlik şerhi verilebilir. Anlaşma

metni söz konusu şerhi içerdiğinde, ilam niteliğinde belge sayılacaktır (HUAK, m. 18/2). Diğer taraftan, anlaşma metni icra edilebilirlik şerhi içermese de, taraflar, avukatları ve arabulucu ile birlikte imzalandığı takdirde de İcra İflas Kanunu 38’inci madde gereğince ilam niteliğinde belge sayılacaktır (HUAK, m. 18/4).

2.3.1 Arabuluculuk Faaliyeti Neticesinde İşçinin İşe Başlatılması

Arabuluculuk faaliyeti, işçinin işe başlatılması yönünde sonuçlandığında, arabulucu ve taraflarca düzenlenen anlaşma metninin içeriği İş Kanunu’nun 21. maddesinin 7’inci fıkrasında belirtilen hususları içermek zorundadır. Aksi halde anlaşmanın sağlanmamış sayılacağı Kanun metninde belirtilmektedir.

Arabuluculuk neticesinde, işçinin işe başlatılması yönünde karara varılması durumunda, işçinin işe başlatılma tarihinin belirlenmesinin zorunlu olduğu belirtilmekle birlikte, bu hususta herhangi bir süre kısıtı getirilmemiş olması dikkat çekmektedir. İş Kanunun 21’inci maddesinin 6’ıncı fıkrasında *“İşçi kesinleşen mahkeme veya özel hakem kararının tebliğinden itibaren on işgünü içinde işe başlamak için işverene başvuruda bulunmak zorundadır. İşçi bu süre içinde başvuruda bulunmaz ise, işverence yapılmış olan fesih geçerli bir fesih sayılır ve işveren sadece bunun hukuki sonuçları ile sorumlu olur.”* hükmünde yer alan süre sınırı, arabuluculukta getirilmemiştir (İş K, m. 21/6).

Arabuluculuk neticesinde taraflar işe iade yönünde anlaşmaları neticesinde, işçinin işe iade davası açması mümkün değildir. İşçi bir şekilde anlaşmaya rağmen işe iade davası açarsa, dava şartı

yokluğundan mahkeme davayı reddetmesi gerekmektedir (Ekmekçi ve Yiğit, 2020: 619).

2.3.2 Arabuluculuk Faaliyeti Neticesinde İşçinin İşe Başlatılmaması

İşe iade talepli arabuluculuk faaliyeti neticesinde, taraflar işe iade dışında da anlaşma sağlayabilmektedir. Arabuluculuk aşamasında taraflar işçinin işe başlatılmaması ve sadece parasal sonuçların ödenmesi konusunda da anlaşabilirler. Esasen uygulamaya bakıldığında, işe iade talepli arabuluculuk neticesinde, büyük çoğunlukla işçinin, belirli bir para ödemesi karşılığında, işe iade davası açmaktan vazgeçtiği görülmektedir. Dolayısıyla arabuluculuk görüşmeleri, genellikle işçinin işe başlatılmaması yönünde neticelenmektedir (Ekmekçi ve Yiğit, 2020: 616). Mahkeme aşamasında mümkün olmayan bu olanak, tarafların kendi çözümlerini ürettiği arabuluculuk faaliyetinde mümkün olmaktadır.

Taraflar, işe iade talepli arabuluculuk faaliyeti neticesinde, işçiyi işe başlatmama yönünde karar verdiklerinde, İş Kanunu'nun 21'inci maddesinin 2'inci fıkrasında yer alan tazminatlar ve diğer hakların parasal miktarını tespit ederek anlaşma belgesi düzenleyebilirler. Anlaşma belgesinde en az dört, en fazla sekiz aylık ücreti tutarındaki işe başlatmama tazminatı, en çok dört aya kadar doğmuş bulunan ücret tutarındaki boşa geçen süre ücreti ve diğer hakların parasal miktarının yanında, kıdem ve ihbar tazminatları, yıllık izin ücreti gibi alacakların da parasal miktarlarına da yer verilebilmektedir (Ocak vd., 2017: 16).

2.4 Arabuluculuk Faaliyeti Neticesinde Tarafların Anlaşmaması Durumu

Arabuluculuk faaliyeti neticesinde, taraflar arasında anlaşma sağlanabildiği gibi, anlaşmaya varılamadığı durumlar da görülmektedir. Taraflar arasında anlaşma sağlanamadığı takdirde, işçinin son tutanağın düzenlendiği tarihten itibaren, iki hafta içinde iş mahkemesinde dava açılabileceği kanunda belirtilmektedir. Taraflar aynı süre zarfında, mahkeme yerine özel hakeme de başvurabilirler (İş K, m. 20/1).

Davacı taraf, arabuluculuk faaliyeti sonunda anlaşmaya varılamadığını belirten son tutanağın aslını ya da arabulucu tarafından onaylanmış örneğini dilekçesine ekleyerek dava açabilir. Son tutanak eklenmeksizin yapılan dava başvurularında, son tutanağın sunulması için 1 haftalık kesin süre tanınır. Bu süre içerisinde de son tutanak mahkemeye sunulmazsa, dava usulden reddedilecektir (İş K, m. 20/2).

İşe iade talebiyle yapılan arabuluculuk görüşmelerinde anlaşma sağlanamadığı durumda, işçi feshin geçersizliği ve işe iade talebiyle dava açabilecektir.

3. İŞE İADE DAVALARI

İş sözleşmesinin haksız bir şekilde feshedildiğini iddia eden işçi, arabuluculuk faaliyeti neticesinde anlaşma sağlanamadığı takdirde, arabuluculuk son tutanağın düzenlenme tarihinden itibaren iki hafta içinde feshin geçersiz olduğunun tespiti ve işe iade talebi ile İş Mahkemesine dava açması gerekmektedir. Taraflar anlaştığı takdirde, uyuşmazlık aynı süre içerisinde mahkeme yerine özel hakeme de götürülebilmektedir (İş K, m. 20/1).

İşçinin yapılan feshin geçersiz olduğunun iddiası üzerine, feshin geçerli bir sebebe dayandığını ispat etme yükümlülüğü işverene aittir. Fakat işçi, iş akdinin farklı bir sebep ile feshedildiğini iddia ettiği durumda, iddiasını ispat etme yükümlülüğü kendisindedir (İş K, m. 20/2).

7036 sayılı Kanun'un getirdiği değişiklik öncesinde işe iade davalarının iki aylık süre içerisinde sonuçlandırılması ve kararın temyizi halinde Yargıtay tarafından bir ay içinde kesin karar verilmesi gerektiği belirtilirken; 7036 sayılı Kanunla gelen değişiklikle birlikte bu süre kısıtı kaldırılmış ve “davanın ivedilikle sonuçlandırılacağı” ifadesine yer verilmiştir (İş K, m. 20/3).

3.1 Yargı Kararı

İşe iade davası neticesinde mahkeme tarafından ya feshin geçersiz olduğunun tespiti ile işçinin işine iade edilmesi yönünde ya da feshin geçerli olduğunun tespiti yönünde karar verilmektedir.

3.1.1 Mahkemenin Feshin Geçerli Olduğu Kararı Vermesi

İşçinin feshin geçersiz olduğunun tespiti ve işe iade talebiyle açtığı davada, mahkeme feshin geçerli olduğu yönünde karar verebilir. Bu durumda mahkeme, yapılan feshin geçerli bir fesih olması sebebiyle davanın reddine karar verecektir (Centel, 2013: 161). Bu halde, iş sözleşmesi fesih tarihi itibarıyla sona ermektedir. İşçinin işe iade edilmesi veya boşta geçen süre ücreti ödenmesi söz konusu olmamakta; gereken şartların oluşması durumunda işçiye kıdem ve/veya ihbar tazminatları ödenmesi gerekmektedir. Bahsi geçen tazminatlar, iş akdi feshedildiğinde işveren tarafından işçiye ödenmişse, aynı iddialar hakkında yapılacak başka bir işlem kalmamaktadır.

3.1.2 Mahkemenin Feshin Geçersiz Olduğu Kararı Vermesi

Mahkeme, feshin geçersiz olduğuna karar verdiğinde, İş Kanunu'nun 21'inci maddesi uygulama alanı bulur. Bu durumda, mahkeme feshin geçersizliği ile birlikte işçinin işine iade edilmesine, fesih tarihinden karar tarihine kadar işçinin çalıştırılmadığı süreler için en fazla dört aylık ücret ve diğer haklarının ödenmesine ve işe iadenin işveren tarafından kabul edilmediği durumlarda en az dört en fazla sekiz aylık ücret tutarında iş güvencesi tazminatının ödenmesine hükmeder (İş K, m. 21).

İş Kanunu'nun 21'inci maddesinin 3'üncü fıkrasında düzenlenen, işçiye boşta geçen zamanına ilişkin ödenecek olan en fazla dört aylık ücret ve diğer haklar tespit edilirken, dava tarihindeki ücret esas alınmaktadır. Söz konusu olan ücret, net giydirilmiş ücrettir. Kanun lafzında belirtilen “ücret ve diğer haklar” ifadesinden, “diğer haklar” ile kastedilenin giydirilmiş ücret olduğu anlaşılmaktadır (Centel, 2013: 180). Ayrıca fesih sonrası dava tarihine kadar işçinin emsallerine zam yapıldığı takdirde, bu zam da ücret tespitinde dikkate alınması gerekmektedir. Aynı kanun maddesinin 2'inci fıkrasında düzenlenen dört ila sekiz aylık ücret tutarındaki iş güvencesi tazminatının belirlenmesinde esas alınan ücret de dava tarihindeki ücret olmakla birlikte, burada söz konusu olan çıplak brüt ücrettir (Ekmekçi ve Yiğit, 2020: 634).

İş Kanunu'nun 21'inci maddesinin 4'üncü fıkrasına, 7036 sayılı Kanunla “*Mahkeme veya özel hakem, ikinci fıkra da düzenlenen tazminat ile üçüncü fıkra da düzenlenen ücret ve diğer hakları, dava tarihindeki ücreti esas alarak parasal olarak belirler.*” hükmü eklenmiştir (İş K, m. 21/4). Dolayısıyla, 01.01.2018 tarihinden önce açılan işe iade davalarında ortaya çıkacak olan tazminat, ücret ve diğer

haklar “ay” baz alınarak tespit edilirken; 01.01.2018 tarihinden sonra açılan işe iade davalarında tazminat, ücret ve diğer haklar parasal olarak tespit edilecektir (Ekmekçi ve Yiğit, 2020: 634).

3.2. Yargı Kararının Kesinleşmesi ve Sonraki Süreçler

İş Kanunu’nun 20’inci maddesinde yer alan “*Dava ivedilikle sonuçlandırılır. Mahkemece verilen karar hakkında istinaf yoluna başvurulması hâlinde, bölge adliye mahkemesi ivedilikle ve kesin olarak karar verir.*” hükmü de 7036 sayılı Kanun’un getirdiği yeniliklerden biridir (İş K, m. 20/3). Söz konusu hükümden anlaşılan, işe iade davalarında verilen kararların istinaf aşamasında kesinleşeceği ve temyiz yolunun kapalı olduğudur.

3.2.1. İşçinin Başvuruda Bulunması

Kesinleşen mahkeme veya özel hakem kararının işçiye tebliğ edilmesinden itibaren işçi, on iş günü içinde işe başlamak üzere işverene başvurmak zorundadır. Bahsi geçen süre, hak düşürücü süre olduğundan, eğer işçi bu süre zarfında başvuruda bulunmazsa, fesih geçerli fesih sayılacak ve bu yönde sonuç doğuracaktır (İş K, m. 21/6). Dolayısıyla, işçinin işe iade olması açısından, mahkemenin feshin geçersiz olduğu ve işçinin işe iade edilmesi yönündeki kararı tek başına yeterli olmamakta, işçinin de yasal süresi içinde işverene başvurması gerekmektedir. İşçi yasal süresinde işverene başvurmazsa yapılan fesih artık geçerli bir fesih sayılacağından, işçi koşulları sağladığı takdirde kıdem ve ihbar tazminatlarına hak kazanacak fakat iş güvencesi tazminatı ve boşta geçen süreye ilişkin ücret talebinde bulunamayacaktır.

Yargıtay’a göre, işçinin işverene işe iade kararının kesinleşmesinden önce başvurması, geçerli bir başvuru

sayılmamaktadır (Y9HD, 2006/11483, 2006/30849). Bu durumda karar kesinleştikten sonra, işçinin yeniden başvuru yapılması gerekmektedir.

Kanunda işçinin başvurusunu ne şekilde yapması gerektiği hususunda bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu sebeple işçinin sözlü veya yazılı başvuru yapmasının önünde herhangi bir engel yoktur. Öte yandan, ispat yükümlülüğünün işçide olduğu göz önünde bulundurulduğunda, başvurunun yazılı olarak, noter aracılığıyla ya da posta aracılığıyla yapılması işçiye ispat yönünden kolaylık sağlayacaktır. Postadan kaynaklı gecikmelerden de işçi sorumlu tutulmayacaktır (Tulukçu, 2007: 338).

3.2.2 İşverenin İşçiyi Davet Etmesi ve İşe Başlatması

Mahkeme tarafından feshin geçersizliği ve işe iade yönünde karar verilmesi durumunda, kanun işverene seçimlik hak tanımaktadır. Bu durumda işveren ya işçinin başvurusundan itibaren bir ay içerisinde işçiyi işe başlatacak; ya da bu süre zarfında işçiyi işe başlatmayarak işçiye iş güvencesi tazminatını ve çalıştırılmadığı süre için en fazla dört aya kadar ücret ve diğer hakları ödeyecektir (İş K, m. 21/1-21/3).

İşveren, seçimlik hakkını işçiyi işe başlatma yönünde kullandığında, işçinin başvurusundan itibaren bir aylık süre içerisinde işe başlatmak üzere işçiyi davet etmesi gerekmektedir. Burada dikkat edilecek husus, bir aylık süre, davetin yapılması için değil; işçinin işe başlatılması için verilen süredir. Dolayısıyla davetin, işçinin bir aylık süre içinde işe başlayacağı hesap edilerek yapılması gerekmektedir (Ekmekçi ve Yiğit, 2020: 642).

Kanun'da davetin ne şekilde yapılacağı hususunda da bir düzenleme bulunmamaktadır. Fakat bu durumda da davetin

yapıldığıının ispat yükü işverende olduğundan; ispat kolaylığı açısından davetin yazılı şekilde yapılması yerinde olacaktır.

İşverenin işçinin başvurusu üzerine yaptığı kabul beyanının kesin olması, koşulsuz olması, samimi olması ve işçinin daha düşük ücretle davet edilmemiş olması gerekmektedir (Çelik vd., 2014: 317).

İşverenin işçiye yöneltmiş olduğu işe başlatma davetinin samimi olması gerekmektedir. İşveren esasen işe başlatma niyeti olmamasına rağmen, işçiye işe iade davasının sonuçlarından faydalandırmamak adına zorluklar çıkarıyorsa, davetinin samimi olmadığı, niyetinin işçinin işe başlatılması yönünde olmadığı kabul edilmelidir (Kurt ve Koç, 2020: 499).

İşverenin işçiye işe başlatma davetinin içeriğinde, işçinin çalıştırılacağı işin, çalıştırılacağı yerin, çalışma şartlarının ve çalışma şekillerinin belirtilmesi gerekmektedir. Davette bu esaslı unsurlarla birlikte işçinin başlatılacağı tarihe yer verilmediği takdirde, davetin samimiyeti şüphe uyandıracaktır (Y9HD, 2007/38730, 2009/7345).

İşe iade davasını kazanan işçinin, işveren tarafından eski işine iade edilmesi; aynı işe ve aynı işyerine davet edilmesi gerekmektedir. Farklı yöndeki davetleri işçi kabul etme mecburiyetinde değildir. Öte yandan, işçinin işe başlama yönünde işverene başvurduğunda ya da işveren tarafından davet edildiğinde başka bir işte çalışıp çalışmamasının önemi bulunmamaktadır. Önemli olan husus, işçinin zamanında işe başlamasıdır (Ekmekçi ve Yiğit, 2020: 643-645).

İşe iade davası sonucunda işe başlatılan işçiye, işveren, işçinin boşta geçen süreleri için mahkeme kararındaki fesih tarihinden itibaren en fazla dört aylık ücretini ödemekle yükümlüdür. Bununla birlikte, yapılan fesih mahkemece geçersiz sayıldığında; feshe ilişkin olarak

işverenin işçiye ödemiş olduğu ihbar ve kıdem tazminatları, işçinin hak etmiş olduğu fakat kullanmadığı yıllık izinlere ilişkin ücretler ve varsa diğer haklara ilişkin ödenen tutarlar işverence mahsup edilebilir (Ekmekçi ve Yiğit, 2020: 646).

İşverenin davetine rağmen, işçinin davete icabet etmemesi de ihtimaller dâhilindedir. Kanun'da bu yönde bir düzenleme olmamakla birlikte, Yargıtay kararlarına göre usulüne uygun bir şekilde davet edilmesine rağmen işçi işe başlamazsa, yapılan fesih geçerli sayılmaktadır (Y22HD, 2013/8776, 2014/8472).

3.2.3 İşverenin İşçiyi İşe Başlatmaması

İşe iade kararı üzerine, işverenin işçiyi işe başlatmama hakkı bulunmaktadır. Fakat bu hakkı kullanması durumunda, işçiye dört ila sekiz aylık ücret tutarında iş güvencesi tazminatını ve çalıştırılmadığı süre için en fazla dört aya kadar ücret ve diğer hakları ödemesi gerekmektedir.

Arabuluculuk ve işe iade davası sonucunda, yapılan feshin geçersiz olduğu yönünde kararın çıkmasının ardından, işveren işçiyi işe başlatmadığında, işçinin sözleşmesinin fesih tarihi, işverence işe başlatılmadığı tarih olacaktır. İşe başlatılmayan tarih, işveren tarafından işe başlatılmayacağının sözlü ya da fiili olarak belirtildiği tarih veya bir aylık işe başlatma süresinin sonu olarak kabul edilmektedir (Ertekin, 2017: 902).

3.2.3 Dört Aylık Sürenin Kıdeme Eklenmesi

Mahkeme yapılan feshin geçersiz olduğu ve işe iade yönünde karara vardığında, karar kesinleşinceye kadar işçinin çalıştırılmadığı süre için en fazla dört aya kadar doğmuş bulunan ücret ve diğer hakları

ödenmesi gerekmektedir (İş K, m. 21/3). Söz konusu ödemeler için “tazminat” ifadesi yerine “ücret ve diğer haklar” ifadesi kullanıldığından, en fazla dört aya kadar olmak kaydıyla, ödeme yapılan dönemlerin işçinin kıdemine dâhil edilmesi gerekmektedir. İşçinin işe başlatılmadığı durumda, işçiye ödenen kıdem tazminatı hesabına, eklenen sürenin de dâhil edilmesi gerekmekte ve ayrıca kıdeme eklenen süre ile birlikte işçinin ihbar süresi dilimi yükseliyorsa ya da yeni yıllık ücretli izin hakkı doğuyorsa, işçi söz konusu haklarını da talep hakkına sahip olmaktadır (Ekmekçi ve Yiğit, 2020: 648).

SONUÇ

7036 sayılı Kanunla birlikte, ihtiyari olarak başvurulabilecek olan arabuluculuk faaliyeti, kanuna, bireysel veya toplu iş sözleşmelerine dayanan işçi, işveren alacakları ve tazminatları ile işe iade talebiyle açılacak davalarda zorunlu hale getirilmiştir. İşçi ve işveren arasında uzlaşmaya konu olabilecek meselelerin, mahkemelerin iş yükünün azaltılması da amaçlanarak, mahkemeye taşınmadan çözüme kavuşması sağlanmaya çalışılmıştır.

İş Uyuşmazlıklarında Dava Şartı Arabuluculuk İstatistikleri incelendiğinde, 02.01.2018-24.10.2019 tarih aralığında toplam 682 bin 139 adet dosyanın bulunduğu ve bunlardan yüzde 65'inin (423.612) anlaşma ile sonuçlanırken, yüzde 35'inin (223.426) anlaşamama ile sonuçlandığı görülmektedir. Fakat söz konusu istatistikte, anlaşma ile sonuçlanan yüzde 65'lik dilimde bulunan işçilerin ne kadarının işlerine iade edilmiş olduğu; ne kadarının ise para ödemesi karşılığında anlaşmaya varmış olduğu bilgisi yer almamaktadır. Bu anlamda iş mahkemelerinin yükü azaltılırken, işçinin iddiaları pazarlık konusu haline gelmektedir. Mevcut işini kaybeden işçi gerek mahkeme sürecinin uzunluğunu, gerekse avukat ücreti, yargılama giderleri gibi masrafları hesaba kattığında, arabulucu eşliğinde işveren ile girdiği pazarlıktan, mahkeme neticesinde elde edebileceği hakların altında kalan menfaatlere razı olabilmektedir. Bu durumda da süreç kısaltmakta, fakat işçinin hakkının korunması amacı tam anlamıyla gerçekleşmemektedir.

Arabuluculuk neticesinde taraflar arasında anlaşma sağlanamadığı takdirde, işçi iş mahkemesine başvurarak işe iade davası açabilmektedir. Söz konusu dava neticesinde, mahkeme feshin geçersizliği ve işçinin işe iade edilmesi yönünde karar verdiği takdirde,

işçinin iadesi için işverene başvurmadan önce, mezkûr kararın kesinleşmesi ve işçiye tebliğ edilmesi gerekmektedir. İlk derece mahkemesi tarafından verilen karara karşı temyiz yolu 7036 sayılı Kanunla kapatılmış ve istinaf neticesinde kesinleşmesi sağlanmıştır. Fakat bu düzenleme ile birlikte, iş hukukunda oldukça büyük bir öneme sahip olan işe iade davalarına Yargıtay dâhil olamamaktadır. Bölge Adliye Mahkemelerince verilen kesinleşen kararların yayımlandığı resmi bir platformun da olmaması, şeffaflığın sağlanamamasına sebep olmakta ve söz konusu kararların incelenmesi, değerlendirilmesi ve bilgi edinilmesi bakımından sıkıntı yaratmaktadır.

Mahkemeden yapılan feshin geçersiz olduğu ve işçinin işe iadesi yönünde çıkan kararın kesinleşmesinin ardından, işçi on iş günü içerisinde işverene başvuruda bulunmazsa, mahkeme kararına rağmen, fesih geçerli sayılacak ve bu yönde hüküm ve sonuç doğuracaktır. Bu yönüyle bakıldığında, arabuluculuk sürecinde işveren ile anlaşamamış, sonrasında işe iade davası açmış ve davayı kazanmış bulunan bir işçinin aynı işyerinde çalışmak istememesi halinde, herhangi bir seçimlik hakkı bulunmamaktadır. İşçi ya işe tekrar başlamak üzere işverene yasal süresi içinde başvuru yapacak, ya da işe başlamak istememesi üzerine hiçbir şey yapmayarak tüm süreç boyunca çaba sarf etmesine rağmen, yapılan fesih geçersiz fesih halini alacaktır. Bu durum işçilerin gerçek niyetinin işe başlamak olmasa dahi, işverene başvurmasına sebebiyet vermektedir.

Fakat aynı koşullar altında, kesinleşen mahkeme kararı neticesinde, işçinin işe başlamak üzere işverene başvurması sonucunda, Kanun işverene, işçiye tanımamış olduğu seçimlik hakkı tanımaktadır. Buna göre işveren, ya başvuran işçiyi usulüne uygun bir şekilde davet ederek yasal süresi içerisinde işe başlatacak ya da işe başlatmayarak,

işçiye çalıştırmadığı süre için en fazla dört aya kadar olan ücret ve diğer hakları ile birlikte dört ila sekiz aylık ücret tutarındaki iş güvencesi tazminatını ödemek zorunda kalacaktır.

İşverene sağlanan seçim hakkının benzerinin işçiye de sağlanması gerektiği, eski işine geri dönmek isteyen işçinin işe iade edilmesiyle birlikte; işine geri dönmek istemeyen işçiye de belirli bir miktarda tazminatın ödenmesini talep hakkı tanınması gerektiği değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

Akyiğit, Ercan (2020). Bireysel İş Hukuku Ders Kitabı, Seçkin Yayınları, Ankara.

Alper, Yusuf ve Kılıkış, İlknur (2018). İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku, Dora Yayınları, Bursa.

Astarlı, Muhittin (2017). “7036 Sayılı İş Mahkemeleri Kanunu’nun 4857 Sayılı İş Kanunu’nun İş Güvencesi Hükümlerinde Öngördüğü Değişikliklerin Değerlendirilmesi”, Sicil İş Hukuku Dergisi, Yayın Tarihi: 2017, Sayı: 38, 40-53, https://www.mess.org.tr/media/files/6790_9EDHGY9CCsicil_38.pdf f, (Erişim Tarihi: 19.04.2021).

Centel, Tankut (2013). İş Güvencesi, Legal Yayıncılık, İstanbul.

Çelik, Nuri, Caniklioğlu, Nurşen ve Canbolat, Talat (2014). İş Hukuku Dersleri, Beta Yayınları, İstanbul.

Çelik Nuri, Caniklioğlu Nurşen ve Canbolat, Talat (2018). İş Hukuku Dersleri, Beta Yayınları, İstanbul.

Demir, Cuma Arif (2018). İş Güvencesi ve İş İade Davaları-İş Hukukunda Zorunlu Arabuluculuk, Seçkin Yayınları, Ankara.

Ekmekçi, Ömer ve Ceyhan, Murat (2007). “İş Hukuku, Sosyal Güvenlik ve Vergi Mevzuatı Açısından İş İade Davaları”, Mali Çözüm Dergisi, Mayıs-Haziran 2017, 249-264.

Ekmekçi, Ömer, Özkes, Muhammet, Atalı, Murat ve Seven, Vural (2019). Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk, On İki Levha Yayınları, İstanbul.

Ekmekçi, Ömer ve Yiğit, Esra (2020). Bireysel İş Hukuku Dersleri, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.

Ertekin, Özkan (2017). İş Güvencesi Hukuku ve İşe İade Davaları, Adalet Yayınevi, Ankara.

Göktaş, Şeracettin (2009). “İşveren Vekilinin İş Güvencesi”, Çalışma ve Toplum Dergisi, Yayın Tarihi: 2009, Sayı: 20, <https://www.calismatoplum.org/makale/isveren-vekilinin-is-guvencesi>, (Erişim Tarihi: 18.04.2021).

Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü Arabuluculuk Daire Başkanlığı, İş Uyuşmazlıklarda Dava Şartı Arabuluculuk (2018-2019) İstatistikleri, <https://adb.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/712021154549%C4%B0%C5%9E%20DAVA%20%C5%9EARTI.pdf> , (Erişim Tarihi: 23.04.2021).

Kurt, Resul (2018). “İş Yargısında Arabuluculuk”, TBB Dergisi, Yayın Tarihi: 2018, Sayı: 135, 405-444.

Kurt, Resul ve Koç, Muzaffer (2020). İş Sözleşmesinin Sona Enderilmesi, İş Güvencesi ve İşe İade Davaları, Seçkin Yayınları, Ankara.

Kuru, Baki (2016). İstinaf Sistemine Göre Yazılmış Medeni Usul Hukuku, Legal Yayıncılık, İstanbul.

Ocak, Saim, Oğuz, Özgür, Karaca, Aybüke, Bulur, Alper ve Koç, Erol (2017). İş Hukukunda Arabuluculuk Uzman Eğitimi Kaynak Kitabı, <https://btsotam.btso.org.tr/Dosyalar/EKitaplar/Uzmanl%C4%B1k%20E%C4%9Fitimi%20Kaynak%20Kitab%C4%B1.pdf>, (Erişim Tarihi: 21.04.2021).

Özekes, Özlem (2018). “İşe İade Taleplerinde Dava Şartı Olan (Zorunlu) Arabuluculuk”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Yayın Tarihi: 2018, Sayı: 138, 273-316, <http://tbddergisi.barobirlik.org.tr/Dergi/Dergi138/>, (Erişim Tarihi: 20.04.2021).

Sümer, Haluk Hadi (2020). İş Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara.

Şakar, Müjdat (2011). Meslek Yüksekokulları İçin İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul.

Tulukçu, Nezihe Binnur (2017). İş Güvencesi İşe İade, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

T.C. Yasalar (22.05.2003), 4857 Sayılı İş Kanunu, Ankara: Resmi Gazete (25134).

T.C. Yasalar (22.06.2012), 6325 Sayılı Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu, Ankara: Resmi Gazete (28331).

T.C. Yasalar (25.10.2017), 7036 Sayılı İş Mahkemeleri Kanunu, Ankara: Resmi Gazete (30221).

Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 22.11.2006, Esas No: 2006/11483, Karar No: 2006/30849.

Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 18.03.2009, Esas No: 2007/38730 Karar No: 2009/7345.

Yargıtay 22. Hukuk Dairesi, 17.04.2014, Esas No: 2013/8776 Karar No: 2014/8472.

TÜRKİYE İLE AB İLİŞKİLERİ BAĞLAMINDA SOSYAL GÜVENLİK

Tahsin ÇAYIROĞLU

Sosyal Güvenlik Denetmeni

ÖZET

Avrupa Birliği'ne (AB) tam üyelik sürecinde Türkiye, sosyal güvenlik politikaları alanında da Avrupa'dan bağımsız düşünülemez. Sosyal güvenlik boyutuyla, müzakere sürecinin önemli fasıllarından biri olan 2 sayılı Kişilerin Serbest Dolaşımı her geçen gün önemi ve ağırlığı artan ulusal ve uluslar üstü uyumu zorunlu kılan bir sisteme dönüşmüştür. Türkiye'nin bu kapsamda sayılan yönergelere uyumu konusunda sorunlar karşımıza çıkmaktadır. Küreselleşen dünyada sosyal güvenlik haklarının transferlerinden serbest dolaşıma kadar birçok konu ortada durmaktadır. Bu da Türkiye'nin tam üyelik sürecinde önemli bir adımdır.

AB ile Türkiye arasında imzalanan Ankara Antlaşması (1963) ve Katma Protokol (1970) maddeleri uyarınca, 1986 yılı başından beri serbest dolaşımın başlaması ve serbest dolaşım haklarından yararlanan işçilerin sosyal güvenliğinin sağlanması hedeflenmiştir. Bu konudaki görüşmeler değişen koşullar nedeniyle zaman zaman kesintiye uğramıştır. AB üyesi ülkelerde üç milyonu aşan Türk işgücü ve ailelerinin mevcut sosyal güvenlik hakları yeterli olmasa da, Ortaklık Konseyi kararları ve protokollerle kısmen kazanımlar sağlanmıştır. Ancak ilerleme raporlarında serbest dolaşımla ilgili konularda ertelemelerden ya da kalıcı ertelemelerden söz edilmektedir. Bununla birlikte işçilerin sosyal güvenlik hakları ve bu hakların transferleri gibi konular,

Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nin AB'ye uyumunu zorunlu kılmaktadır. Bunun için 19 sayılı Fasal görüşmelerine bir an önce başlanması ve karşılıklı eşgüdümü sağlayacak teknolojik ve yönetimsel alt yapının kurulması önem taşımaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Sosyal güvenlik, AB, sosyal sigorta, sosyal devlet.*

SOCIAL SECURITY IN THE CONTEXT OF EU RELATIONS WITH TURKEY

ABSTRACT

Turkey that has full membership process to the European Union cannot be considered independent from Europe in the field of social security policies. Within the social security dimension, Free Movement of Persons No. 2 which is one of the important chapters of the negotiation process, has become a system that necessitates national and transnational cohesion which is increasing in importance and weight. Turkey has encountered problems in complying with the guidelines mentioned in this context. In the globalized world, there are many issues ranging from transfers of social security rights to free movement. This is an important step in the process of Turkey's full membership.

According to Ankara Agreement (1963) progressively signed between the EU and Turkey and the provision of Additional Protocol (1970), it is aimed to start free movement and to ensure the social security of workers benefiting from free movement since the beginning of 1986. Negotiations on this issue were interrupted from time to time due to changing conditions. Although the existing social security rights of the Turkish labor force and their families exceeding three million in the EU member countries are not sufficient, some gains have been achieved through Association Council resolutions and protocols. But, progress reports refer to the postponement or permanent postponement of free movement issues. However, issues such as the social security rights of workers and transfers of these rights necessitate the harmonization of the Turkish Social Security System with the EU. For

this, it is important to start the negotiations of Chapter 19 as soon as possible and to establish a technological and managerial infrastructure that will ensure mutual coordination.

Key Words: *Social security, EU, social insurance, social state.*

GİRİŞ

Birçok sosyal olay ve olgu gibi sosyal güvenlik sisteminin temelini de endüstrinin başladığı yer olan Batı Avrupa’da aramak gerekmektedir. Sosyal güvenlik sistemi, Endüstri Devrimi’nin bir sonucudur. İlk başta, işçi hakları çerçevesinde ele alınan ve iş hukukunun bir parçası olarak görülen sosyal güvenlik politikasının, Birinci Dünya Savaşı, özellikle de İkinci Dünya Savaşı sonrasında sosyal devlet ilkesiyle birlikte geliştiği ve bağımsız bir hukuka dönüştüğü görülmektedir. Bir hukuk sistemi içinde gelişen sosyal güvenlik politikaları, sosyal güvence anlamında Uluslararası Çalışma Örgütü sözleşmeleri gibi evrensel birçok norm geliştirmişse de birçok konuda ülkeden ülkeye farklı sistem ve politikayı da içermektedir. Bununla beraber Avrupa Konseyi’nin geliştirdiği sosyal güvenlikle ilgili normlar uluslar üstü bir kurallar bütününe doğurmuştur.

Temelde bir çatı sosyal güvenlik politikasından söz edilemese de uygulamada AB içinde birbirinden bağımsız ve farklı birçok sosyal güvenlik uygulamalarının üye ülkelerce geliştirildiği ve belli bir uyuma doğru dönüştüğü görülmektedir. Bununla birlikte AB içinde, kurucu anlaşmalar, sosyal güvenlik tüzükleri ve yönergeleri ile diğer düzenlemeler sonucunda genel anlamda bir Avrupa Sosyal Güvenlik Sistemi’nin oluştuğu söylenebilir.

Türkiye’nin üyeliği sürecinde sorunların başında gelen işgücünün serbest dolaşımının müzakere belgelerinde geçici olarak, hatta kalıcı olarak askıya alınması gündeme gelmekte olup, ilerleme raporlarında sınırlı bir gelişme sağlanacağı belirtilmektedir. Serbest dolaşımda AB açısından endişe yaratan konuların başında dört milyonu aşacak Türk iş göçü gelmektedir. Bu da serbest dolaşım faslının üyelikten sonra yirmi yıla kadar ertelenmesi dile getirilmektedir. Bu bakımdan Türkiye’nin

öncelikle istihdam yaratma ve genç nüfustaki göç eğilimini düşürmesi önem arz ettiği gibi AB'nin de üzerine düşen sorumlulukları alması gerekir.

Bu bağlamda sosyal güvenlik çerçevesi içinde Türkiye ile AB ilişkileri ele alındığında tam üyelik için önemli şartlardan biri olduğu, hatta serbest dolaşım ile birlikte düşünüldüğünde olmazsa olmaz, belki de temel şartlardan biri olduğu görülmektedir. Çünkü sosyal güvenlik sistemleri arasındaki dengesizlikleri ve serbest dolaşım ele alındığında az gelişmiş bir ülkenin yoğun ve dinamik genç nüfusunun hızlı bir şekilde gelişmiş Avrupa ülkelerine doğru akacağı öngörülmektedir. İşte bu yüzden Türkiye ile AB ilişkilerinde öne çıkarılan demokrasi, Kıbrıs ve insan hakları gibi siyasi konuların yanında sosyal güvenlik ve serbest dolaşım gibi kamuoyuna çok yansımayan konular ele alınarak, konuya bir nebze de olsa ışık tutmak istenmiştir.

1. Sosyal Güvenlik ve Serbest Dolaşım Kavramı

1.1. Dar Anlamda Sosyal Güvenlik:

Dar anlamda sosyal güvenlik, fiziksel ve mesleki sosyal risk ve tehlikelere karşı toplum geneline sosyal güvence dağıtımının bir başka deyişle, toplumsal açıdan yeniden dağıtımın amaçlanmasıdır (Korkusuz ve Uğur, 2010, s. 4).

Bireylerin ekonomik ve sosyal durumlarını tehlikeye sokan riskler, değişik koşullarda ortaya çıkabilmektedir. İşte, ortaya çıkan bu risk ve tehlikelerin kapsamını belirlemek, aynı zamanda sosyal güvenliğin de kapsamını belirlemek demektir. Sosyal güvenlikte karşılanacak risk ve tehlikeler, devletin ekonomik ve politik koşullarına

göre değişmekte ancak çağdaş anlamda yaşlılık, malullük, iş kazaları veya meslek hastalıkları, işsizlik, ölüm ve hastalık gibi sık karşılaşılan ve en çok zarar veren riskleri kapsayan bir toplumsal koruma sağlamaktadır (Oral, 2002, s. 6). Bu bağlamda dar anlamıyla sosyal güvenlik kavramı, sosyal sigorta kollarını içine almaktadır.

1.2. Geniş Anlamda Sosyal Güvenlik:

Geleceğe güvenle bakma gereksiniminin insanlık geçmişinde önemli bir yeri bulunmaktadır. Bu yüzden insanlar karşılaşılabilecekleri çeşitli riskleri önlemeyi ya da bunların olumsuz sonuçlarını durdurmaya hedeflemektedirler (Aydın, 1999, s. 3). 20'nci yüzyılda sosyal adalet ve refahı amaç edinen sosyal devletin ortaya çıkmasıyla, bu önlemler sosyal güvenlik adı altında sistemleştirilmiştir

Kavram olarak sosyal güvenlik, çağdaş bir sözcük olmakla birlikte, insanlığın sosyal güvenliğe gereksiniminden dolayı geçmişı insanlık tarihi kadar eskidir. Başlangıçta aile içi dayanışmadan ve yardımlaşmadan, ortaçağdaki mesleki dayanışmaya kadar uzanan bu süreç, endüstri devrimiyle çağdaş anlamına kavuşmuştur (Korkusuz ve Uğur, 2010, s. 1). Sosyal güvenlik kavramı Latince kökünden İngilizceye social security olarak geçmişı ve buradan türemiştir. Sosyal sigorta, sosyal önlem ya da toplumsal güvenlik anlamlarına da gelen kavram, Türkçede daha genel anlamıyla, yani tüm risk ve tehlikelere karşı bir savunma politikası olarak, sosyal güvenlik terimiyle karşılanmaktadır.

Genel olarak sosyal güvenlik, herkesin analık, hastalık, yaşlılık, işsizlik ve ölüm gibi ortaya çıkabilecek risk ve tehlikelere karşı güven içinde olma gereğinin yanı sıra; barınma ve beslenme gibi her çeşit

gereksinimin de karşılanması biçiminde İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'ne konu olmuştur (Ayhan, 2012, s. 43).

ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesi sosyal güvenliği dokuz ana kola ayırmıştır (Ayhan, 2012, s. 52). Şöyle ki:

- Hastalıktan doğan gelir kaybı,
- Hastalıktan doğan sağlık gideri,
- İşsizlik,
- İş kazası veya meslek hastalığı,
- Aile yardımları
- Analık,
- Yaşlılık,
- Malullük,
- Ölüm.

1.3. Serbest Dolaşım:

Serbest dolaşım sözlük anlamıyla bir ticaret politikası olarak gümrük rejimi ile ilgili bir kavramdır. Kısaca ülke dışında üretilen malların ithal edilmesi ve yerli üretilmiş mallarla aynı koşullarda, yani herhangi bir engel ve kısıtlamaya bağlı olmadan taşınabilmesini ifade etmektedir (TDK, 2019). Bu bağlamda AB içinde büyük bir ayrıcalık olan görülmekte olan serbest dolaşım bir ileri aşamaya taşınarak hizmetlerin ve kişilerin serbest dolaşımını da kapsamaktadır.

Schengen bölgesi olarak da kabul edilen sistem ile AB'nin politik bütünlüğünü vurgulamaktadır. Böylece Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Danimarka, Macaristan, Lüksemburg, Belçika, Çekya, Slovenya, Slovakya, İsveç, Fildandiya, Letonya, Estonya gibi ülkeler arasında sınırlar kaldırılmıştır. 3 Ekim 2005 tarihinde başlayan tam

üyelik görüşmelerinde sosyal güvenlik hakkı, özellikle de serbest dolaşım konusu odak noktayı oluşturmaktadır.

2. Türk İş Gücünün Serbest Dolaşım ve Sosyal Güvenlik Hakkı

2.1.Türk İş Gücünün AB’de Serbest Dolaşım Hakkı

Gerek ekonomik, gerekse politik bütünleşmenin ön koşullarından biri olarak görülen işçilerin serbest dolaşımı bugün bile ilk günkü önemini korumaktadır. ABİHA’nın 4’üncü başlığının birinci bölüm 45 ilâ 48’inci maddeleri arasında işçilerin serbest dolaşım konusu korunmuştur (Bilgin, 2010a, s. 93-94).

AET’i kuran Roma Antlaşması, serbest dolaşan işçilerin sosyal güvenliğini sağlamak için birlik genelinde gerekli önlemlerin alınmasını öngörmüştür. Roma Antlaşması’nın 51 inci maddesine göre Avrupa Konseyi, komisyonun önerisi üzerine oybirliğiyle sosyal güvenlik konusunda işçilerin serbest dolaşımını sağlamak için gereken önlemleri almak, özellikle de göçmen işçilere ve bakmakla yükümlü olunan kişilere yardım için bir sistem kurmakla görevlendirilmiştir (Bedük ve Mete, 2006, s. 28). İşçilerin serbest dolaşımı, AB’nin dört ana özgürlüğü sayılan hizmetlerin serbest dolaşımı, malların serbest dolaşımı, sermayenin serbest dolaşımı ve kişilerin serbest dolaşım konusu, ekonomik birlik hedefinin de vazgeçilmezleri arasındadır. Bu hedefin önemi, Amsterdam Antlaşması’nın 14’üncü maddesi ve Lizbon Antlaşması’nın 26’ncı maddesinde, iç pazar içinde malların, hizmetlerin, sermayenin ve kişilerin serbest dolaşımının güvence altına alındığı, iç sınırları olmayan bir alanın hükme bağlanmasıdır (Bilgin, 2010b, s. 2).

7 Şubat 1992’de imzalanan Maastricht Antlaşması ile AB yurttaşlığı kavramı, kurucu anlaşmaya bağlanmıştır. AB yurttaşları, bu anlaşmada ve uygulanmada öngörülen düzenlemelerle, sınırlamalar ve koşullar saklı kalmak üzere üye ülkelerde serbestçe dolaşmak ve yerleşmek hakkına iyledir. Böylece işçiler ve serbest çalışanlar dışında, ekonomik bir etkinliği bulunmayan bireyler de serbest dolaşımdan yararlanmaya başlamıştır. 1 Aralık 2009’da yürürlük kazanan Lizbon Antlaşması ile her AB yurttaşı anlaşmalarda öngörülen koşullar ve bunların uygulanmasında öngörülen önlemler uyarınca üye ülkelerde serbestçe dolaşmak ve yerleşmek hakkına sahiptir.

İşçilerin serbest dolaşımına ilişkin birincil hukuk kaynağında yapılan düzenlemelerle genel bir çerçeve çizilmiş, konuya ilişkin ayrıntılı düzenlemeler ise tüzük ve yönergelerle tamamlanmıştır. Bu amaçla ilk olarak, 5 Ekim 1968 günlü ve 1612/68 sayılı “Topluluk İçinde İşçilerin Serbest Dolaşımı Hakkında Konsey Tüzüğü” çıkarılmıştır. 29 Nisan 2004 günlü ve 2004/38 sayılı “AB Yurttaşları ve Aile Üyelerinin Üye Ülkelerde Serbest Dolaşımı ve Oturma Hakkına İlişkin Avrupa Parlamentosu ve Konsey Yönergesi” ile serbest dolaşımı düzenleyen birçok yönerge yürürlükten kaldırılmıştır. Bu yönerge serbest dolaşımla ilgili tek bir mevzuatın oluşturulması ve söz konusu hakların güncellenmesi hedeflenmiştir. Bu yönergenin 38’inci maddesine belirtilen yönergeler, 30 Nisan 2006 tarihinde yürürlükten kaldırılmıştır (Demiray, 2014, s. 11-12).

1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı’nın 6’nı maddesi, var olan durumda yasal olarak bir üye ülkenin işgücü piyasasında bulunan Türk işçilerine yönelik bazı haklar tanımıştır (Demiray, 2014, s. 43). Bu haklar:

- Bir üye ülkede bir yıllık yasal çalışmadan sonra, eğer iş varsa aynı işverenin yanında çalışma iznini yenileme hakkına sahip olma.
- Bir üye ülkede üç yıllık yasal çalışmadan sonra ve AB üyesi ülkelerinin işçilerine tanınan öncelik hakkı saklı kalmak koşuluyla dilediği bir işverenin yanında, ancak aynı meslek içinde o üye ülkenin iş bulma kurumlarına kayıtlı ve normal koşullarda yapılmış bir iş teklifinde bulunma hakkına sahip olma.
- Bir üye ülkede dört yıllık yasal çalışmadan sonra, dilediği bütün ücretli işlere serbest biçimde girme hakkına sahip olma.

Ortaklık Konseyi, Ankara Antlaşması ve özellikle Katma Protokol'ün 39'uncu maddesine dayanarak, 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nı kabul etmiştir. 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın ana amacı, var olan durumda AB'de yaşamakta olan Türk yurttaşlarının sosyal güvenlik haklarını korumak ve durumlarını AB yurttaşlarının durumlarına yakınlaştırmaktır (Kaplan, 2008, s. 28).

2004/38 sayılı Konsey Yönergesi ve 492/2011 sayılı Konsey Tüzüğü'nden başka AB içinde işçilerin serbest dolaşımını kolaylaştırmak için Avrupa Birliği İşçilerin Serbest Dolaşımı Sistemi (EURES) adıyla bir sistem geliştirilmiştir. EURES'in ana amacı, AB içinde işçilerin serbest dolaşımını kolaylaştırmanın yanında, Avrupa'da iş arayan bireyleri iş olanakları, ülkelerin yaşam ve çalışma koşulları hakkında bilgilendirmek, onlara yol göstermek, başka ülkelerden işçi istihdam etmek isteyenlere destek olmak ve sınır ötesindeki işçi ve işverenlere bilgi vermek ve danışmanlık hizmeti sunmaktır (Özdemir, 2011, s. 23-24).

1995'te yürürlük kazanan Schengen Sözleşmesi ile buna taraf ülkeler arasında sınır denetimleri kaldırmıştır. Böylece, oluşturulan Schengen bölgesinde dış sınır denetimlerinde ortak uygulama ve kurallar yaşama geçirilmiştir. Vize, polis ve yargı konularında da işbirliğini kapsamaktadır (Köktaş, 1999, s. 247).

Türkiye ile AB arasında 16 Aralık 2013'te Vize Serbestisi Diyalogu Mutabakat Metni ve Geri Kabul Antlaşması'nda Avrupa'da yaşayan Türklerin durumunda bir değişiklik yaratmadığı, oturma izni ve serbest dolaşım ile ilgili bir kazanım getirmediği de görülmektedir.

2.2. Türk İş Gücünün AB'de Sosyal Güvenlik Hakkı

Yurtdışında çalışan kişilerin sosyal güvenliklerinin sağlanması çalışılan ülkelerin sorumluluğundadır. Bununla birlikte 1982 Anayasası'nın 62'nci maddesinde devlet, yurt dışında çalışan Türk yurttaşlarının sosyal güvenliklerinin sağlanması, Türkiye ile bağlarının korunması ve dönüşlerinde yardımcı olunması için gerekli önlemleri almakla yükümlü tutulmuştur. Bu bağlamda Türk yurttaşlarını doğrudan ilgilendiren AB'nin birçok ülkesiyle imzalanan ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri bulunmaktadır (Yılmaz, 2016, s. 95- 98).

Çizelge 1. Uluslararası Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri

Uluslararası Örgüt	Sözleşme	Kabul	Onay
Birleşmiş Milletler	İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi	10.12.1948	06.04.1949
Uluslararası Çalışma Örgütü	102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında Sözleşme	28.06.1952	01.04.1974
	118 sayılı Yurttaşlarla Yurttaş Olmayanlara Eşit Davranma Hakkında Sözleşme	28.06.1962	05.04.1973
Avrupa Konseyi	Avrupa Sosyal Güvenlik Koşulu	18.10.1961	14.10.1989
	Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu	16.04.1964	23.07.1979
	Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi	13.07.1976	31.08.1976
	Göçmen İşçilerin Hukuki Statüsü Hakkında Avrupa Sözleşmesi	24.11.1977	25.11.1980

Kaynak: Kamu-İş, 2009.

3. Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nin AB ile Bütünleşme Çalışmaları

ABİHA, sosyal güvenlik konusunda uyumlaştırmaktan çok eşgüdümeye dayalı bir politikanın var olduğu birçok kararında vurgulanmıştır. Üye ülkeler arasında ulusal hukuk açısından eşgüdümün sağlanmasının amacı serbest dolaşım bakımından ayrılıkların sorun oluşturmasını önlemektir. Sosyal güvenlikte eşgüdümün amaçlarına ulaşması dört ana unsurun vurgulanmasıyla olanaklı sayılmıştır. Bunlar sırasıyla sosyal güvenlik mevzuatında teklik, eşit davranış, sigortalı hak ve hizmetlerin birleştirilmesi, kazanılmış hakların korunması sayılmıştır (Caner, 2010, s. 43).

Sosyal güvenlik ve istihdam bakımından AB müktesebatı, sosyal alanda asgari standartlar biçiminde iş hukuku, eşitlik ya da ayrımcılık yasağı ile iş sağlığı ve güvenliğini kapsamaktadır. 19 sayılı Fasil: Sosyal politika ve istihdam artışı, yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi, sosyal dışlanma ve yoksulluğun önlenmesi, kadın ve erkek eşitliğinin sağlanmasında odaklanmaktadır. Avrupa Sosyal Fonu bu konuda Türkiye'nin uyumunu sağlamada ana araç olarak kullanılmakta ve AB desteğinde istihdam stratejisi uygulamaktadır. 2012 yılında çıkartılan 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, uzun tartışmalardan sonra kabul edilmiştir. Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, AB ve ILO normları doğrultusunda daha serbest bir sistem geliştirmiştir. Birçok eleştirilere konu olan bazı sendikal kısıtlamalar böylece ortadan kaldırılmıştır. 2012 yılında 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu kabul edilmiştir. Komisyon, Türkiye'nin bu anlamda ilerleme sağladığını, ancak üyelik için daha fazla uyuma gereksinim duyulduğunu, temel sosyal haklar bölümünde belirtmiştir. Katılım görüşmelerine yeni bir canlılık kazandırılması için

Kıbrıs Sorununun çözülmesi dâhil bir strateji hazırlanmıştır (Özcüre, 2016, s. 213).

1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin AB adaylığının kabul edilmesiyle birlikte, AB'ye uyum bakışında Türkiye'nin toplumsal yaşamını tüm yönleriyle etkileyecek ve değiştirecek bir süreç öngörülmüştür. AB ile Türkiye arasında katılım ortaklığı oluşturulması ile başlayan süreçte, AB'nin ve Türkiye'nin yerine getirilmesi beklenen yükümlülüklerinin açıklandığı Katılım Ortaklığı Belgesi ve Türkiye'nin bu konudaki uyum takvimini gösteren kapsamlı ulusal program hazırlanmıştır. Katılım Ortaklığı Belgesi, AB tarafından hazırlanan tek taraflı bir belgedir. Bir aday ülkeye mali yardımların nasıl yapılacağı ve bir aday ülkenin politik, ekonomik, hukuksal ve yönetsel alanda yapmaları gereken düzeltimi kapsamaktadır (Özcüre, 2016, s. 334).

Türkiye ile AB ilişkilerinde başlıca temel belgeler Ankara Antlaşması, Katma Protokol, Gümrük Birliği Antlaşması, Katılım Ortaklığı Belgesi, ilerleme raporları, ulusal programlar ve mutabakat (oylaşma) çerçeveleridir (Kayagil, 2015, s. 36). 2011 yılında AB ile Türkiye tarafından finanse edilen SGK'nin Kapasitesinin Artırılmasına Teknik Destek Projesi'nin amacı, sosyal koruma sisteminin bir planını çıkarmak ve aynı zamanda AB'ye katılım çerçevesinde değerlendirildiğinde katılım görüşmelerinin 2 ve 19 sayılı görüşme fasıllarına ilişkin bir destek vermek olarak belirtilmiştir (SGK, 2010).

3.1. Kalkınma Planları Çerçevesinde Uyum Çalışmaları

Sosyal güvenliğin ana amacı, bireyleri sosyal risk ve tehlikelere karşı korumak ve yoksun olmayacak biçimde yaşamlarını sürdürmelerine olanak sağlamaktır. Bunun gerçekleştirilmesi için

1963'ten beri hazırlanan kalkınma planlarında sosyal güvenlik konularına yer verilmektedir. Son üç kalkınma planında sosyal güvenlik politikası, özel uzmanlık komisyonu raporlarıyla ayrıntılı olarak irdelenmektedir. Bunun yanında AB uyum çalışmalarına da son raporlarda özellikle değinilmektedir. Bu durum sosyal güvenlik konusuna Türkiye'nin yaklaşımını ve verdiği önemi göstermesi bakımından göz ardı edilemez (Erol, 2015, s. 222). Türkiye, 1963 ilâ 2000 yılları arasında 7 adet kalkınma planı hazırlayıp, uygulanmıştır. Doğal olarak, bu planlara bakarken uygulandığı dönemin sosyoekonomik yapısını göz önüne almak gerekmektedir.

3.1.1. On Birinci Kalkınma Planı Çerçevesinde Sosyal Güvenlik Politikası

On Birinci Kalkınma Planı 2019 ilâ 2023 yılları arasında uygulanması için hazırlanmıştır. Planda ilk vurgulanan sosyal güvenlik sisteminin uzun süreli mali sürdürülebilirliğini ağırlamak için aktüeryal dengenin gözetilmesidir (SBB, 2019, s. 48).

On Birinci Kalkınma Planı'nda sisteme girişin kolaylaştırılması, prim tabanının genişletilmesi ve denetim yoluyla sisteminin etkinleştirilmesi hedeflenmektedir. İstihdam teşviklerinde etki değerlendirilmesi yapılarak yakın ve etkin bir yapının geliştirilmesi; esnek istihdam olanaklarının yaygınlaştırılarak, kolay işverenlik uygulamasına geçilmesi planlanmaktadır (SBB, 2019, s. 49).

Denetim biçiminin etkinleştirilmesi ve çeşitlendirilmesi sağlanarak risk odaklı denetim uygulamalarına geçilmesi, denetim konusunda kurumlar arası işbirliği ve uyumun yaygınlaştırılması hedeflenmektedir. Bu bağlamda kayıt dışılık ile etkin mücadele

edilmesi ve özellikle kayıtlı istihdamın güç olduğu sektörlerle yönelik uygulamaların artırılması amaçlanmaktadır (SBB, 2019, s. 49).

Sosyal güvenlik hukukunun yalın ve anlaşılır biçimde düzenlenmesi, sosyal güvenlik mevzuatının değişen koşullara, işgücü piyasasına göre ve çalışma biçimlerine uyumlu duruma getirilmesi amaçlanmaktadır (SBB, 2019, s. 49).

Çizelge 2. Sosyal Güvenliğe İlişkin Hedefler

Konular	2018	2023
SGK'ye yapılan bütçe aktarmalarının GSYH'ye oranı (%)	4,0	3,2
Dosya Anlamında Aktif ve Pasif Oranı (stajyer, kursiyer ve çıraklar hariç)	1,73	1,90
Prim Toplam Tahsilat Oranı (%)	82,9	88,1
Sosyal Sigortalar Kapsamı (%)	85,6	92,0

Kaynak: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019.

Hazineden SGK'ye yapılan aktarmaların %3,2'ye indirilmesi hedeflenmektedir ki, bu da yaklaşık ₺150 milyardan ₺32 milyar tasarruf etmek demektir. Öte yandan aktif pasif oranının 1,90'a yükseltilmesi ve sosyal sigorta kapsamının %92'ye çıkarılması amaçlanmaktadır. Bunların dışında kıdem tazminatı konusunun sosyal tarafların uzlaşmasıyla gerçekleştirilmesi; 2018'de %53,2 olan çalışan nüfus oranının %56,4'e çıkarılması, bu da 4.1 milyon istihdam demektir. Yine bu bağlamda kayıt dışı istihdamın %33,4'ten 28,5'e düşürülmesi de planlar arasındadır.

3.2. Avrupa Birliği ile Sosyal Güvenlik Alanında Uyum Çalışmaları

2008 yılı AB müktesebatının üstlenilmesiyle ilgili Türkiye Ulusal Programı'nda, SGK, 2 sayılı İşçilerin Serbest Dolaşım Faslı çerçevesinde mevzuatları uyumlaştırma çalışmalarını yürütmekle yetkili kurum olarak belirlenmiştir. SGK'nin İşçilerin Serbest Dolaşım Faslı ile ilgili konularda yönetsel ve kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi gerekçesiyle Kapasite Artırma Projesi'ni uygulamaya koymuştur.

2009 yılı ilerleme raporunda sosyal güvenlik politikalarının eşgüdümüyle ilgili olarak bazı ilerlemeler kaydedildiği, SGK'nin AB tarafından finanse edilen tasarılar kanalıyla sosyal güvenlik politikalarının eşgüdümüne ilişkin bilgi ve kapasitesini geliştirmeyi sürdürdüğü teyit edilmiştir. Bunun yanında 2010 ilâ 2011 yılları arasındaki ilerleme raporlarında SGK'nin sosyal güvenlik politikalarının eşgüdümünü sağlamaya dönük kapasiteyi artırma amacıyla uzman desteği ve eğitim almayı sürdürdüğü belirtilmiştir (Karpuz, 2015, s. 73-74).

3.2.1. Ankara Ortaklık Antlaşması

AET'in 1957'de kurulmasından kısa bir süre sonra Türkiye, 31 Temmuz 1959'da ortaklık başvurusunda bulunmuştur. Başvurusu kabul edilen Türkiye ile AET arasında 12 Eylül 1963 tarihinde Ankara Antlaşması imzalanmıştır. Ankara Antlaşması, Türkiye'nin AET ile yaptığı ilk anlaşma olmasının yanında, günümüzde de AB ile olan ilişkilerin de temelini oluşturmaktadır (ABB, 2012, s. 1).

Antlaşma, 33 maddeden oluşan Temel Antlaşma, 11 maddeden oluşan Geçici Protokol ve 9 maddeden oluşan mali protokol, son senet ve işgücü konusunda taraflar arasında teati (karşılıklı alıp verme) edilen

mektuplar, bir adet niyet bildirisi, iki adet yazım bildirisi, Batı Almanya'ya ait iki bildiriden oluşmaktadır. Antlaşma, hazırlık, geçiş ve son dönem biçiminde, üç aşamadan oluşmaktadır (Keskin, 2010, s. 218-219).

Antlaşmanın, 7'nci maddesinde AB sosyal güvenlik uygulamalarını da kapsayacak biçimde hedeflere ulaşmak için genel ve özel önlemlerin alınabileceğini, 9 uncu maddesinde uyrukluğa göre uygulanan her çeşit ayrımcılığın yasak olduğu belirtilmektedir. Antlaşmanın 12 nci maddesi serbest işçi dolaşımından söz etmektedir (Erol, 2015, s. 236).

3.2.2. Katma Protokol

Buna karşılık Katma Protokol, 23 Kasım 1970'de imzalanmış ve 1 Ocak 1973'te yürürlük kazanmıştır. Bu tarihten sonra Ankara Antlaşması'nda belirtilen ikinci döneme, (geçiş aşaması) geçilmiştir. Geçiş aşamasının da amacı gümrük birliğinin kurulmasıdır (Erol, 2015, s. 237).

Katma Protokol'ün 36'ncı, 37'nci, 38'inci, 39'uncu ve 40'ınci maddeleri işçilerin serbest dolaşımını düzenlemektedir. Katma Protokol, işçilerin serbest dolaşımının, Ankara Antlaşması'nın 12'nci maddesinde belirtilen ilkelere uygun olarak ve bu anlaşmanın yürürlük kazanmasından sonra 12 ilâ 22'nci yılın sonunda aşamalı olarak gerçekleştirileceği ve bu konudaki usulleri Ortaklık Konseyi'nde kararlaştıracığı düzenlenmiştir. Buradan çıkan sonuca göre, serbest dolaşım hakkı karşılıklıdır. Katma Protokol hükümlerine göre, taraf ülkeler, AB'de çalışan Türk işçilere, çalışma koşulları ve ücretlerle ilgili diğer üye ülke işçilerine göre, yurttaşlığa dayalı farklı bir işlem uygulayamayacaktır. Bu hükümler birlikte değerlendirildiğinde Katma

Protokol kapsamında Türk işçilere bazı önemli hakların tanındığı görülmektedir (Erol, 2015, s. 237-238). Bu haklar:

- Çalışma koşulları bakımından Türk işçiler ile çalışılan ülkenin işçilerinin aynı haklara sahip olması,
- Türk işçiler ve aile üyelerinin sosyal güvenlik haklarının korunması,
- Türk işçilerin AB’de serbest dolaşımdan yararlanması durumunda, işçilerin bir ülkedeki sigorta primlerinin diğer ülkedeki primlerine eklenmesi ve bu biçimde sosyal güvenlik haklarının aktarılması şeklindedir.

3.2.3.1/76 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı

Türkiye bakımından özel önem arz eden işçilerin serbest dolaşım konusu, Ankara Antlaşması’nın 12’nci maddesi ile Katma Protokol’ün 36’ncı maddesi uyarınca 1986 yılına kadar aşamalı olarak gerçekleştirileceği biçimde karara bağlanmıştı. Bunun temelini oluşturmak amacıyla 2/76 sayılı ve 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi kararları çıkarılmıştır. Ortaklık Konseyi’nin verdiği bu kararlar Türkiye ile AB arasındaki hukuksal ilişkiler açısından ikincil kaynaklar arasında yer almaktadır (Özcüre, 2003, s. 203).

2/76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı uyarınca AB sınırları içinde çalışan Türk işçileriyle ilgili farklı koşullara göre bir kısım kararlar alınmıştır. Türk işçilere, üye ülke yurttaşlarına tanınan haklar da aşamalı olarak tanınmıştır (Erol, 2015, s. 240-241). Alınan bu kararlar:

1. Üç Yıl Çalışan İşçiler: 2 (1/a)’nci madde uyarınca AB üyesi ülkelerden birinde yasal olarak üç yıl çalışan bir Türk işçisi, AB üyesi

ülkenin yurttaşları olan işçilere tanınan önceliklere de hak kazanır. Söz konusu ülkenin iş bulma kurumlarında çalışma alanı ve bölge itibarıyla kayıtlı olan işlere başvurabilir. Ayrıca üç yıl düzenli biçimde üye ülkelerde çalışan işçiler işsizlik durumunda işsizlik ödeneği ve yardımı almak, kendilerine uygun işlere de başvurma hakkına sahiptir.

2. Beş Yıl Çalışan İşçiler: 2 (1/b)'nci madde uyarınca AB üyesi ülkelerden birinde yasal olarak beş yıl çalışan bir Türk işçisi, aynı ülkede kendi istediğiyle herhangi bir işe girme hakkına sahiptir. Bu hüküm gereğince yasal olarak üç yıl çalışan Türk işçileri aynı çalışma alanı ve bölge itibarıyla kayıtlı olan işlere başvurabilirken, yasal olarak beş yıl çalışan Türk işçileri, o üye ülkede istedikleri bir işte çalışabilecektir.

3. Çalışan İşçilerin Çocukları: 3'üncü madde uyarınca yasal olarak aile üyeleriyle birlikte bir AB üyesi ülkede oturan çocuklar, genel eğitim kapsamındaki eğitim olanaklarından yararlanır. Ayrıca o ülkenin sağladığı ulusal çıkarılardan da yararlanma hakkına sahiptir. 4'üncü madde uyarınca ve karşılıklı durum ilkesi gereğince Türkiye'de bağımlı çalışan üye ülke uyrukluları ve çocukları da 2 ve 3'üncü maddelerde belirtilen koşulları yerine getirmeleri durumunda, bunun hak ve çıkarından yararlanır.

4. Türk İşçilere Bazı Durumlarda Öncelik Tanınması ya da Çalışma Haklarında Kısıtlama Getirilmesi: 5'inci madde uyarınca üye ülkeler, işgücü piyasasından karşılanamayan bir açığı varsa, yasal ve yönetsel düzenlemelerle belirlenen kapsamda, bu işgücü açığını üye olmayan ülkelerin yurttaşlarıyla karşılama kararı alınması durumunda Türk işçilere öncelik verilecektir. Ancak bu durum bazı sınırlamalara tabidir.

3.2.4.1/80 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı

Serbest dolaşımın birinci aşaması 1980’de dolmuş ve aynı yıl ikinci aşamasına geçilmiştir. 1983’te üçüncü aşamaya geçileceği karara bağlanmıştır. Bu süre içinde 2/76 ve 1/80 sayılı kararlar doğrultusunda, AB ülkelerinde çalışan Türk işçilere bir hukuksal statü tanınması öngörülmüştür. Türk işçilerin statüsü bu kararlar AB yurttaşlarının hakları kadar olmasa da, göreceli olarak belli bir düzeye çıkarılmıştır. Örneğin, bu kararlar üye ülkeler, Türk yurttaşlarına karşı izledikleri politikayla uyumlu davranmaya başlamış, tüm çalışanlara eşit davranılarak ayrımcılığın önlenmesine çalışılmıştır. Ayrıca Türk yurttaşlarının, ABAD’da dava açma hakkı da tanınmıştır (Gümrükçü, 2002, s. 191).

1/80 sayılı Karar’da, Ortaklık Komitesi, Ortaklık Konseyi’ne işlemleri içeren yıllık rapor sunulacağından ve Ortaklık Komitesi’nin kendisine yardımcı olabilecek etkin bir çalışma grubunu görevlendirebileceği belirtilmektedir (Özcüre, 2003, s. 2009).

3.2.5. 3/80 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı

1/80 sayılı Karar’ın yanında 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı’nın amacı, üye ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerini, AB’de de istihdam edilen ya da önceden istihdam edilmiş Türk işçilerini, aile üyelerini ve bakmakla yükümlü olanlarını sosyal güvenceden yararlandırılmasını olanaklı kılacak biçimde eşgüdüm sağlamak olarak açıklanmıştır (Groenendijk, 2011, s. 10).

AB’ye üye bir ülkede oturan Türk işçilerinin üye ülkelere birinin sınırları içinde yaşayan aile üyelerinin sosyal güvenlik hakları düzenlenmektedir. 3/80 sayılı Karar, genellikle Türk işçileri ve aile üyeleri için üye ülkelerde verilen malullük, yaşlılık, hastalık ve analık

yardımları, dul ve yetim yardımları, iş kazaları veya meslek hastalıkları yardımları, aile yardımı, ölüm ödeneği ve işsizlik yardımı gibi konuları içermektedir (SBB, 2000, s. 149-164).

3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın 19 Eylül 1980 tarihinde yürürlüğe girdiği ve tarafları bağladığı, ancak Konsey'in 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın uygulanması yönünde önlemler almadığı sürece 12'nci ve 13'üncü maddelerin üye ülkelerce doğrudan etkiye sahip olmadığı belirtilmiştir (Özcüre, 2002, s. 243-244).

3.3. İkili İşgücü Sevk Sözleşmeleri

Almanya ile 1961 yılında imzalanan konuk işçi sözleşmesi ile Türkiye'nin işgücü göç transferi başlamış ve izleyen yıllarda Batı Avrupa ülkeleriyle de benzer sözleşmeler imzalanmıştır. Yıllar içinde aile birleşimi, sığınma isteği, düzensiz göç, niteliksiz ya da nitelikli işgücü göçü gibi çeşitli dal ve oranda göç devam etmiştir (Paçalı Elitok, 2016, s. 60). Avrupa ülkelerinin artan işgücü gereksinimini karşılamak için anlaşma yaptığı ülkelerin başında da Türkiye gelmektedir (Özcüre, 2016, s. 1420).

İkili işgücü sevk sözleşmeleri genel olarak, iki ülke arasında işgücü hareketliliğini belli kurallar kapsamında düzenleyen, işçilerin sözleşmeye taraf ülkede istihdamına, barınmasına ve güvenliğine ilişkin hükümler barındıran uluslararası anlaşmalardır (Kazanç, 2014, s. 2).

Türkiye'nin ikili işgücü sevk sözleşmelerine taraf olduğu süreç İkinci Dünya Savaşı'nın sonrasında olmuştur. İlk kez Batı Almanya'dan 1961 yılında ikili işgücü sevk sözleşmesi imzalamak üzere istemde bulunulduğu ve bunu zaman içinde diğer ülkelerin istediği bilinmektedir (Özcüre, 2002, s. 160).

Çizelge 3. İkili İşgücü Sevk Sözleşmesi İmzalanan Ülkeler

Ülkeler	Tarih
Avusturya	15.05.1964
Batı Almanya	20.05.1964
Belçika	16.07.1964
Hollanda	19.08.1964
Fransa	08.04.1965
İsveç	10.03.1967
Avustralya	05.10.1967
Libya	05.01.1975
Ürdün	08.07.1982
Katar	01.04.1986
Kıbrıs Türk Cumhuriyeti	09.03.1987
Almanya (eser sözleşmesi)	18.11.1991

Kaynak: ÇSGB, 2013.

Yurtdışındaki Türk işçilerinin haklarının korunması bakımından yasal bir güvence sunan bu ikili sözleşmeler, özellikle, Türk işçilerin işgücü piyasalarında karşılaşılabilecekleri düşük ücret ve diğer çalışma koşulları bakımından ayrımcılığı önlemek için hükümler getirmiştir (Özcüre, 2002, s. 161).

3.4. İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri

İkili sosyal güvenlik sözleşmeleri, iki ülke için eşgüdümü öngören, yalnızca onları bağlayan ve imzalandıktan sonra da iki ülke için sorumluluk doğuran hukuksal bir belgedir. Bu tip sözleşmelerde amaç,

sözleşme kapsamında bireylerin belirlenen bölgelerde sosyal güvenlik haklarının sınır ötesi hareketlilik durumunda kayba uğramasını önlemektir. Avrupa Konseyi'nin çıkarmış olduğu İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmesi İçin Model Hükümler ve Açıklayıcı Rapor, Avrupa ülkeleri için bir örnektir. Türkiye bu yönteme uygun olarak kendi tip sözleşmelerini çıkarmaktadır. 3201 sayılı Yurtdışında Çalışan Türkiye Yurttaşlarının Yurtdışında Geçen Sürelerinin Sosyal Güvenlikleri Açısından Değerlendirilmesi Hakkında Kanun, borçlanma olanaklarını eşgüdüm tüzükleri kapsamında çıkarmıştır.

Türk işçilerinin AB üyesi ülkelerdeki sosyal güvenlik haklarındaki gelişme belli bir ivme kazanmışsa da, henüz tam anlamıyla bir eşitliği sağlandığı söylenemez. 1/80 ve 3/ 80 sayılı ortaklık konsey kararlarının bu eşitliği giderememesine karşın işgücü göçü konusunda ikili işgücü sevk sözleşmeleri ile ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri imzalamış ülkeler ve Türkiye açısından bu belgeler geçerliliğini korumakta ve önemli haklar da sağlamaktadır (Özcüre, 2002, s. 174).

Türkiye'nin göç örüntüsünde en önemli göç yolunun başında Almanya gelmektedir. Tarihsel olarak iki devlet arasındaki göç akışı, Almanya'daki milyonlarla belirtilen Türk kopuntusunun (diaspora) varlığı, Almanya'dan gelen işçi döviz akışı gibi etkenler bunda belirleyici olmuştur. Diğer taraftan 2000'lerden sonra Almanya'dan Türkiye'ye geri göç olgusu, göçün uluslaşırılması boyutunu doğurmuştur. Bu uluslaşır göçmenlerin sosyal hakların taşınabilirliğini de daha önemli duruma getirmektedir (Paçalı Elitok, 2016, s. 60).

Sosyal güvenlik sözleşmeleri genel olarak, her iki ülke yurttaşlarının, hak ve yükümlülük açısından eşit işlem görmesi, bir hakkın doğup doğmadığının saptanması, diğer ülkede geçen sigortalılıklarının göz önüne alınması, sigortalının ölümü durumunda

hak sahipliğiyle başka ülkede oturan aile üyelerine ölüm aylığı bağlanması veya toptan ödeme yapılmasını güvence altına almıştır (SGK, 2013, s. 2).

Çizelge 4. İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmesi İmzalanan Ülkeler

ÜLKELER	İmza Tarihi	Yürürlük Tarihi	Revizyon Tarihi	Yürürlük Tarihi
01. İNGİLTERE	09.09.1959	01.06.1961	20.12.1999	
02. ALMANYA	30.04.1964	01.11.1965	02.11.1984	01.04.1987
03. HOLLANDA	05.04.1966	01.02.1968	04.09.1980	01.05.1983
04. BELÇİKA	04.07.1966	01.05.1968	11.04.2014	01.09.2018
05. AVUSTURYA	12.10.1966	01.10.1969	28.10.1999	01.12.2000
06. İSVİÇRE	01.05.1969	01.01.1972		
07. FRANSA	20.01.1972	01.08.1973		
08. DANIŞMARKA	22.01.1976	01.02.1978	13.12.1999	01.12.2003
09. LİBYA	20.03.1976	01.10.1976	13.09.1984	01.09.1985
10. İSVEÇ	30.06.1978	01.05.1981	26.08.2004	01.08.2012
11. NORVEÇ	20.07.1978	01.06.1981		
12. K.K.T.C	09.03.1987	01.12.1988	23.02.2017	
13. KANADA	19.06.1998	01.01.2005		
14. MAKEDONYA	06.07.1998	01.07.2000		
15. ARNAVUTLUK	15.07.1998	01.02.2005		
16. AZERBAYCAN	17.07.1998	09.08.2001		
17. GÜRCİSTAN	11.12.1998	20.11.2003		
18. ROMANYA	06.07.1999	01.03.2003		
19. KEBEK	21.11.2000	01.01.2005		
20. BOSNA-HERSEK	27.05.2003	01.09.2004		
21. ÇEK CUMH.	02.10.2003	01.01.2005		
22. LÜKSEMBURG	20.11.2003	01.06.2006		
23. HIRVATİSTAN	12.06.2006	01.06.2012		

24. SLOVAKYA	25.01.2007	01.07.2013		
25. SİRBİSTAN	26.10.2009	01.12.2013		
26. İTALYA	08.05.2012	01.08.2015		
27. KORE	01.08.2012	01.06.2015		
28. KARADAĞ	15.03.2012	01.12.2015		
29. TUNUS	28.05.2013	01.04.2018		
30. MACARİSTAN	24.02.2015	01.04.2018		
31. MOLDOVA	05.05.2017	01.06.2020		
32. KIRGIZİSTAN	09.04.2018	01.11.2020		
33. MOĞOLİSTAN	07.03.2018	01.03.2021		
34. İRAN	16.04.2016	Onay aşamasında		
35. POLONYA	17.10.2017	Onay aşamasında		

Kaynak:http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/emekli/yurtdisi_islemler/sosyal_guvenlik_sozlesmeleri, 2021.

3.5. Avrupa Birliği Adalet Divanı Davaları

1985 yılından bu yana Türk yurttaşları, AB Ortaklık Hukuku'ndan doğan haklarının ihlal edildiğini düşünerek bulundukları üye ülkelerin yargısına başvurmaktadır. ABAD söz konusu davalarla ilgili olarak 1987 yılından bugüne Türk yurttaşları lehine önemli kararlar aldığı görülmektedir. Sosyal güvenlik sözleşmeleri ile AB üyesi ülkelerde yaşayan Türk yurttaşlarının çalıştıkları ülkelerde kendilerinin ve aile üyelerinin sosyal güvenlik haklarından çalıştıkları ülkelerin yurttaşları ile aynı hakları kullandığı ve bu hakları Türkiye'de de kullanma olanağı sağlanmıştır (Nacak, 2014, s. 126). Türk yurttaşlarının AB'ye üye ülkelere vizesiz giriş haklarını kullanabilmeleri için ABAD tarafından şimdiye kadar çok sayıda karar verilmiştir. Verilen kararlar devlet üstü olan ve davanın açıldığı ülkeye bakılmaksızın tüm ülkeleri

bağlayan, ulusal yasalarla çatışması durumunda onların yerine geçen bir içtihat tüzesine karşın AB Hukuku'nun ayrılmaz bir parçası olan AB Türkiye Ortaklık Hukuku normları görmezden gelinerek, vizesiz giriş hakkı ve vize ötesi haklar hâlâ uygulanmamaktadır (Gümrükçü, 2012, s. 19).

Avrupa Birliği (Topluluk) Antlaşması'nın 164 üncü maddesinde belirtildiği üzere ABAD, anlaşmanın uygulama ve yorumunun tüzeye uygunluğunu sağlamakla yükümlüdür. Söz konusu denetimi ABAD, AB kurumlarının isteği üzerine ya da anlaşmanın 177 (2)'nci maddesi gereği üye ülkelerde görülmekte olan davanın taşınması biçimde sağlar (Groenemidijk, 2011, s. 11). Bu bakımdan AB'ye tam üyeliğe aday ülke olarak, Ankara Antlaşması, Ortaklık Konseyi ve Katma Protokol hükümlerinden doğan haklarından kaynaklı AB'de çalışan Türk işçileri ve aileleri tarafından üye ülke mahkemelerinde açılan davalar ABAD'a taşınarak, önemli kararların ve bunun sonucunda kazanımlar ortaya çıkmasına yol açılmıştır.

3.6. Kapasite Geliştirme Çalışmaları

AB sosyal güvenliğinde eşgüdümün iyi işleyebilmesi için gelecekte bu sisteme dâhil olacak Türkiye açısından da uyumun sağlanması önem taşımaktadır. Normların uyumlu olmasının yanında, bu politikayı işletecek ve sorunlara çözüm üretebilecek bir yönetsel yapının da oluşturulması gerekmektedir (Erol, 2015, s. 294). Öte yandan Avrupa Parlamentosu'nun 2016 yılının sonunda yaptığı Türkiye ile görüşmelerin durdurulması kararı, inişli çıkışlı bir seyir izleyen AB ile Türkiye ilişkilerinde 1980 Askeri Darbesi'nde ilişkilerin durdurulması örneğinde olduğu gibi yeni bir askıya alma kararıyla sonuçlanacak olsa bile, bunun fazla sürmeyeceği ortadadır. Bir Avrupa

ülkesi olarak Türkiye, AB'deki gelişmelerden uzak kalamayacak ve elbette bağımsız bir ülke olarak başka seçenekleri de değerlendirebilecek kapasitededir (Özcüre, 2016, s. 428).

Genel olarak Türk sosyal güvenlik politikası, 102 sayılı ILO Sözleşmesi'ndeki düzenlemelere koşut olarak çok sayıda riski asgari ölçülerde tutmaktadır. Bunun tek istisnası aile yardımlarıdır. Sosyal risklerin karşılanması bakımından Türkiye sosyal güvenlik politikası, büyük ölçüde Avrupa politikası ile uyuşmakta ve benzerlikler göstermektedir (Karpuz, 2015, s. 77). Öte yandan aile yardımlarının da, dolaylı olarak Türk sosyal güvenlik politikasının bir parçası olduğu söylenmelidir. Özellikle sosyal yardım ve hizmetler açısından bunun belli ölçüde karşılandığı ortadadır. Diğer yandan emeklilik yaşının saptanması üye ülkelerin yetkisinde olup, AB'nin bu konuda açık bir normu bulunmamaktadır. Ancak AB ülkelerinde demografik yapı ve endüstri ilişkileri bakımından emeklilik yaşının artırıldığı ya da bu doğrultuda öneriler getirildiği görülmektedir. Aynı biçimde, özellikle 1999 yılından beri Türkiye'nin de emeklilik yaşını artırma yönünde bir politika güttüğü görülmektedir.

Sosyal sigortaların maddi kapsamı bakımından 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda cinsiyet bağlamında bazı ayrımcılığın olduğu da görülmektedir. Uzun süreli ölüm sigortasında, meslek hastalığı ve iş kazasından kaynaklanan kısa süreli iş göremezlik durumunda ölen sigortalının aylık bağlanmış ve evli olmayan kızı, almakta olduğu aylığın iki yıllık tutarına denk miktarını evlilik yardımı olarak almaktadır. Bu durum erkekleri dışlamaktadır (SGK, 2012, s. 1).

Yabancı uyrukluların sigortalılığında, ülkesinin sosyal güvenliğine bağlı olduğunu belgeleyenler veya ikili sosyal güvenlik sözleşmesi

bulunan bir ülkenin işvereni tarafından geçici görevlendirmeye gelenler, ülkesinin sosyal güvenlik sistemine bağlıysa, Türkiye’de sigortalı olma zorunluluğu bulunmamaktadır. Ülkesinde sosyal güvenliğe bağlı olmayan yabancı uyruklulardan bağımsız çalışanlar ile ülkesinde sosyal güvenliğine bağlı olduğunu belgeleyemeyenler, 5510 sayılı Kanun’un 4.1/b kapsamında sigortalı sayılacaktır. Karşılıklı ilkesine dayalı olarak uluslararası sosyal güvenlik sözleşmesi yapılmış ülke uyruğunda olanlar dışında, yabancı uyruklu bireylerin iş sözleşmesine bağlı çalışması durumunda haklarında 5510 sayılı Kanun’un 4.1/a hükümleri uygulanır (SGK, 2012, s. 82).

İyi bir yapısal yönetim, eşgüdüm müktesebatının etkin uygulanmasının temeli olarak görülmektedir. Bu nedenle 2010 yılında yürürlüğe giren yeni tüzüklerin, yönetim ve eşgüdüm ilkelerine vurgu yapması önemsenmektedir. İdari işbirliği konusundaki sorumluluk, 883/2004 sayılı Tüzüğün 78 inci maddesinde ortaya konulmuştur. Buna göre, üye ülkeler, ilgili kişi ve kuruluşları birbirlerine iyi niyetli yaklaşma ve söz konusu hükümleri yorumlarken kendi hukukunu uyguluyormuş gibi davranma yükümlülüğündedir. Ulusal yapılar, aynı zamanda tüzükleri uygulamak için gereken her türlü bilgiyi ve ulusal mevzuatlarında ortaya çıkabilecek ve tüzüklerin uygulanmasını etkileyebilecek her türlü değişikliği karşılıklı biçimde yapmak zorundadır (883/2004 s Tüzük).

Sosyal güvenliğin finansmanı, özellikle günümüz koşullarında, oldukça karmaşık sorunları içine alan bir konudur. Sorunların büyük bir kısmı, gelir kaynaklarıyla ilgilidir. Sistemin birey ve risk açısından içeriğinin genişlemesi, sağlanan yardım düzeylerinin yükselmesi, yeni finansman kaynaklarına gereksinim duyulmasının gerektirmektedir. Sosyal güvenliğin gelir kaynakları, ulusal bütçeden yapılan aktarmalar

ile işçi ve işverenlerden alınan primlere dayanmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinde var olan gelir kaynaklarının yetersizliği, başka finansman kaynağı arayışlarını beraberinde getirmektedir (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2014, s. 68-72).

AB ile Türkiye arasındaki ilerleme raporlarında eşgüdüm normlarıyla çok benzer olan ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinin, Türkiye tarafından uygulanmasının AB tarafından önemsendiği görülmektedir. Konuya ayrıntılı biçimde yaklaşıldığından ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinin bir anlamda eşgüdüm normlarının birer pilot uygulamasında olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle Türkiye eşgüdüm yapısında maliyetin ne kadar, yönetsel yapının nasıl olması gerekeceği, hangi tür sorunlarla karşılaşabileceğini ve kapasitenin hangi alanlarda geliştirmesi gerektiği anlaşılabacaktır. Eşgüdüm anlamında Türkiye'nin otuz iki ülkeden, on sekiziyle sosyal güvenlik sözleşmesi bulunmaktadır. Bu sözleşmeler sosyal güvenlikteki uyumun bir parçasıdır (Erol, 2015: 300-301).

SONUÇ

Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Politikası ve Türkiye'nin Uyumu konusunda 2 ve 19 sayılı görüşme fasıllarının yaşama geçirilmesi Türkiye'nin gerek sosyal güvenlik politikasında, gerekse tam üyelik yolunda önemli bir uğrak noktası olacaktır. Bu iki görüşme başlıklarında sosyal güvenlik politikalarına yer verilmiştir.

2005 yılından beri Türkiye tam üyelik görüşmelerine başlanmıştır. Türkiye ile AB ilişkilerinin temelini 2 sayılı Serbest Dolaşım Faslı ve onunla bağlantılı olarak 19 sayılı Sosyal Politika ve İstihdam Faslı oluşturmaktadır. Serbest dolaşım, işçilerin ve kişilerin dolaşımını düzenlemesinden dolayı büyük oranda görüşmeleri de düğümlenmektedir. Onun içindir ki, tam üyelik sonrasında da serbest dolaşımın uzun bir süre gündemi meşgul edeceği beklenilmektedir. Öyle ki, bunun sonucunda 4 ilâ 5 milyon arasında Türkün göç edeceği varsayılmaktadır. Bu nedenle serbest dolaşımın tam üyelikten sonra 7 ilâ 20 yıl arasında uzayabileceği, hatta kalıcı olarak askıya alınabileceği de dillendirilmektedir. Bu da Türkiye'nin AB üyeliğinde ciddi bir endişeye neden olmaktadır. Bu sorunu çözmek için Türkiye, başta istihdam yaratmak ve genç nüfustaki göç eğilimini düşürecek politikalar geliştirmelidir. Serbest dolaşımsız bir AB üyeliği, Türkiye açısından çok fazla bir anlam ifade etmeyeceğe benzemektedir.

Türkiye'de uygulanmakta olan sosyal güvenlik politikası, ILO sözleşmelerinde belirtilen dokuz sigorta kolundan sekizini kapsamaktadır. Aile yardımı dışarıda kalmıştır. Ancak aile yardımı Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nde doğrudan düzenlenmemişse de, dolaylı olarak bazı yönleriyle ele alınmıştır. Örneğin, yeni doğan bebek yardımı, eş ve çocuk yardımları ile sosyal yardım ve hizmetlerden sağlanan yardımlar gösterilebilir. Durum böyle olsa da, bu bir eksiklik

olarak ILO ve AB konulu başlıklarda dillendirilmektedir. Öte yandan, kalkınma planlarında ele alınan konulardan biri de, sosyal güvenliğin tabana yayılmasıdır. Bu kapsamda, 2012 yılında genel sağlık sigortasına geçildiği ve en son 2015 yılında, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve genel Sağlık Sigortası’nda yapılan ek-9 uncu madde değişikliğiyle ev hizmetlerinde çalışanlar da sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır. Bu açıdan bakıldığında, 1967’de sigorta kapsamında olan nüfus oranı yüzde 29 iken, bugün %85’leri bulmuştur. Ancak bu oran AB yesi ülkelerde yüzde 100’dr.

Kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda yeterli özenin gösterilmesi, protokoller ve ortak veri tabanı yoluyla kurumlar arası iletişimin artırılması ve kayıt dışılığın önlenmesi gerekmektedir. Diğer yandan salt SGK ekseninde değil, bir sosyal güvenlik politikası bağlamında da denetimin etkinliğinin artırılması için parçalı ve ayrıık durumda bulunan İş Teftiş, SGK Teftiş ve SGK Denetmenlik birimlerinin tek çatı ve unvan altında birleştirilmesi önem taşımaktadır.

Her geçen gün önemi artan ve kapsamı genişleyen bir sosyal güvenlik sistemi aynı zamanda malî olarak yükü ağırlaşan bir yapıya da dönüşmektedir. Özellikle coğrafı olarak iş gücü örüntüsünün akışkan olduğu bir dünyada sosyal güvenlik sistemleri arasındaki uyum ve eşgüdümün de zorunluluğu sonucunu doğurmaktadır. Bu kaçınılmaz süreçte AB ile Türkiye arasındaki sosyal güvenlik ilişkileri de her geçen gün üzülmesi gereken bir soruna dönüşmektedir. Özellikle sosyal sigorta aktarımları, işgücü ve hizmet dolaşımlarının sağlanması uyum ve eşgüdümü zorunlu kılmaktadır. Avrupa’da, özellikle belli bir kesim tarafından “Türkler geliyor” algısının kırıılarak, görüşmelere başlanılması önem arz etmektedir. Bu algının değişmesinde Türkiye’ye çok iş düştüğü gibi, bugün Avrupa’da (Balkanlar’da) yüzyıllardır

yerleşik olan Türklerle birlikte 5 milyondan fazla Türkün yaşadığı gerçeğini de AB'nin göz önünde bulundurması gerekmektedir.

Türkiye ile AB arasında, 1963'te tam üyeliği hedefleyen ve içinde malların ve sermayenin de serbest dolaşım hakkı yanında üretim etkenleri olarak işgücünün ve hizmetlerin de serbest dolaşım hakkını kapsayan bir anlaşma yapılmıştır. 1996 yılından itibaren malların serbest dolaşımını sağlayan 1/96 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile Gümrük Birliği uygulanmaya geçmiş olmakla birlikte işgücünün serbest dolaşımı başta olmak üzere hedeflenen diğer serbest dolaşım hakları gerçekleştirilememiştir. Tam üyelik görüşmelerinin başlatılması kararından sonra 2 sayılı Fasl ile Kişilerin Serbest Dolaşımı alanında sınırlı bir ilerleme sağlanabilmiştir. Müzakere Çerçeve Belgelerinde serbest dolaşım hakkının Türk işçiler için geçici veya kalıcı ertelenmeye bağlı tutulacağı kabul edilmiştir. İşgücünün serbest dolaşımının bulunmadığı bir tam üyelik örneğine daha önce AB'de rastlanılmamıştır. Dolayısıyla Türkiye'nin de tam üye olacaksa işgücünün serbest dolaşım hakkının bulunmadığı bir AB'ye katılması anlamsızdır, ancak ulusal çıkarları gereği AB'ye katılmak zorunlu ise serbest dolaşım hakkından yararlanmayan Türk işçilerine sosyal güvenlik hakları bakımından diğer AB yurttaşları gibi eşit ve bir hak kaybına uğramadan yaşayacakları bir sistemin de sağlaması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

AB Bakanlığı (2012). Türkiye-AB İlişkileri, https://ab.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerinin-tarihcesi_111.html, (erişim tarihi: 11.07.2018).

Aydın, U. (1999). *Sosyal Güvenlik Kurumlarının Çözümünde Özel Sigortalar*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.

Ayhan, A. (2012). Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenlik İlkeleri. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 1(2), 100-101.

Bedük, A. ve Mete, O. (2006). Avrupa Birliği Sürecinde Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reorganizasyon Çalışmaları. *Selçuk Üniversitesi Karaman İİBF Dergisi*, 11(9), 20-30.

Bilgin, A. A. (2010a). İşçilerin Serbest Dolaşımı, Lizbon Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği Serbest Dolaşım ve Politikalar. Ankara: Seçkin Yayınları.

Bilgin, A. A. (2010b). Avrupa Birliği Adalet Divanı İçtihadı İle İş Arayan Kişilere Tanınan Sosyal Avantajlar. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, (16), 1-19.

Ceylan A. B. (Ed) (2010). Avrupa Birliği Sosyal Politikasının Temel Prensipleri, *Türkiye'nin Adaylık Sürecinde Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikası*. Ankara: Siyasal Kitabevi.

Demiray, V. (2014). *Avrupa Birliği'nde İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkı ve Türk İşçilerinin Durumu*. (Yayınlanmamış Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.

Erol, S. (2015). *Türk Sosyal Güvenlik Normlarının Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Normlarına Uyumlaştırılması*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Groenendijk, K (2011). Visa policy of member states The EU towards Turkish Nationals after Soysal.

Gümrükçü, H. (2012). Vizesiz Avrupa ile İlgili Kararlar ve Hukuki İnkarcılığın Doğurduğu Demirkan Davası, Harun Gümrükçü ve E. Voegeli (Ed.), *Vizesiz Avrupa Yolunda Türkiye*. Antalya: Vizesiz Avrupa Derneği.

Güzel, A. Okur, A. R. ve Caniklioğlu, N. (2014). *Sosyal Güvenlik Hukuku* (15. Baskı). İstanbul: Beta Yayınları.

Karpuz, F. (2013). *Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi ve Bir Araştırma*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisan Tezi). İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Kaplan, A. B. (2008). *Avrupa Birliği'nde Türk Vatandaşlarının Serbest Dolaşımı*. İstanbul: Beta Basım Dağıtım.

Kayagil, M. E. (2015). Türkiye- AB Müzakere Sürecinde Sosyal Politikada Yaşanan Gelişmeler. *Çalışma Dünyası Dergisi*, 30-40.

Kazanç, M. B. (2014). *İkili İşgücü Anlaşmalarının Türkiye'nin Yurtdışı İstihdamı Üzerine Etkileri ve İşkur İçin Öneriler*. (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi). Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.

Korkusuz, R. ve Uğur, S. (2010). *Sosyal Güvenlik Hukuku'na Giriş* (2. Baskı). Bursa: Ekin Yayınları.

Köktaş, A. (1999). *Avrupa Birliği'nde İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkı ve Türk Vatandaşlarının Durumu*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Nacak, Z. B. (2014). *Avusturya Sosyal Güvenlik Sistemi ve Vatandaşlarımızın Karşılaştıkları Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Yayınlanmamış Yurtdışı İşçi Hizmetleri*. (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.

Oral, İ. (2002). *Dünya'da ve Türkiye'de Sosyal Sigortalar Kapsamında Sağlık Sigortaları Uygulamaları*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.

Özcüre, G. (2002). *Avrupa Birliği'nde Türk İşgücünün Serbest Dolaşımı*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Özcüre, G. (2003). Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Son Gelişmeler Işığında Avrupa Birliği'nde Türk İşgücünün Serbest Dolaşımı; AT-Türkiye Ortaklık Mevzuatı İle İşgücüne Sağlanan Dolaşım Hakları. *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 50-60.

Özcüre, G. (2016). *Avrupa Birliği- Türkiye Müzakere Sürecinde Sosyal Politika ve İstihdam*. İstanbul: Derin Yayınları.

Özdemir, M. Ç. (2011). Avrupa'da İşçilerin Serbest Dolaşımını Teşvik Aracı Olarak EURES ve Türkiye İş Gücü Piyasalarına Uyumu. *Çimento Endüstrisi İşverenleri Sendikası*, 1(25), 20-30.

Paçalı Elitok, S. (2016). Türkiye ve Almanya Arasındaki İkili Sosyal Güvenlik Anlaşması: Yasal Boşluklar, Uygulamalardaki Aksaklıklar ve Politika Önerileri. *Marmara Türkiye-Almanya Araştırmaları Dergisi*, 5(1/2), 55-65.

Sayın, A. K. (2013). ILO Normlarının ve Örgütün Denetim Mekanizmasının Türk İş Hukukuna Etkisi. *ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi*, 1(1), 30-35.

SBB, 2000. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf>, (erişim tarihi: 20.01.2019).

SBB, 2019. On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/xi/plan8str.pdf>, (erişim tarihi: 20.01.2019).

SGK (2010). *2010-2014 Stratejik Planı*. Strateji Geliştirme Başkanlığı.

SGK (2012). *Kapasite Arttırma Projesi Raporu (KAP)*. Strateji Geliştirme Başkanlığı AB ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı.

SGK (2013). Türkiye 2013 İlerleme Raporu. *Sosyal Güvenlik Eksenî Dergisi*, (16), 20-30.

Yılmaz, A. (2016). *675 Soruda Gurbetçilerin Sosyal Güvenlik Hakları*. Ankara: Yaklaşım Yayınları.

TDK, (2019). <http://sozluk.gov.tr/> (erişim tarihi: 11.07.2019).

HAKEMLİ MAKALELER İÇİN YAYIN İLKELERİ

1. Derginin hakemli makaleler bölümünde yayımlanmak üzere gönderilen yazıların iş ve sosyal güvenlik hukuku, çalışma ekonomisi, sosyal politika ve iş sağlığı ve güvenliği alanlarında yazılmış olması gerekmektedir.
2. Dergiye gönderilen yazıların başka bir yerde yayınlanmamış veya yayınlanmak üzere gönderilmemiş olması gerekmektedir.
3. Dergiye gönderilen yazılar, çift körleme metodu ile iki farklı hakeme gönderilir. Hakemler tarafından incelenen yazılar, hakem değerlendirme formu doğrultusunda yayın kuruluna iletilir. Hakem değerlendirmesi; "Yayınlanabilir, gerekli düzeltmelerin ardından yayınlanabilir veya yayınlanamaz" şeklinde üç farklı şekilde belirtilebilir. Hakemler arasında görüş ayrılığı olması durumunda ise yazı nihai karar için üçüncü bir hakeme ya da yayın kuruluna sunulur.
4. Yayımlanmak üzere kabul edilen makalelerin tüm yayın hakkı Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği'ne aittir. Yayımlanan makaleler için yazarlara Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Yönetim Kurulunca belirlenen miktarda telif ücreti ödenmektedir.

PUBLICATION PRINCIPLES FOR PEER-REVIEWED ARTICLES

1. The manuscripts submitted for publication in the peer-reviewed articles section of the journal has to be written in the scholarly areas of labour and social security law, labour economics, social policy and occupational health and safety.
2. The paper that has been submitted to the journal must be previously unpublished and not sent to any peer-review and editorial process.
3. The papers that are submitted to the journal are sent to two refereed with the double blind peer-review method. The referees will evaluate the paper with and send back to the board of publication within the attachment of the evaluation form. The referee assessment will be in three different ways of "(I) Can be published, (ii) Can be published after the necessary corrections, and (iii) Cannot be published." In case of disagreement between the referees, the editorial board may send the paper to a third referee for the final decision or the final decision will be given by the editorial board.
4. All copyrights of the papers that are being accepted for publication is on behalf of the Social Security Inspectors' Association (Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği). For the published papers the writers will get a royalty fee on the amount that will be defined by the Social Security Inspectors' Association.

MAKALE YAZIM KURALLARI

1. Makale yazım sırası; özet, anahtar kelimeler (en az dört kelime), abstract, key words, giriş, metin, sonuç ve kaynaklar şeklindedir. Türkçe ve İngilizce özet kısmı en az 100, en çok 250 kelimeden oluşmalıdır. Ayrıca makaleler, 10.000 kelimeyi geçmeyecek şekilde hazırlanmalıdır.
2. Sayfa düzeninde ölçü; üst boşluk 2,5 cm., sol boşluk 3 cm., alt boşluk 2,5 cm., sağ boşluk 2 cm. şeklinde olmalıdır. Yazı formatı; Times New Roman (12 punto) olmak ve makale başlığı koyu harflerle yazılmalıdır. Yazmada, (.) (,) (;) (?) ve benzeri noktalama işaretlerinden sonra bir karakter boşluk bırakılmalıdır.
3. Makalenin ana başlığı büyük harflerle sayfa ortalanarak yazılmalıdır. Alt başlıkları ile paragraf başlan, sol kenardan 1,25 cm. boşluk bırakılacak şekilde düzenlenmelidir. Sayfa sonundaki alt başlığı en az iki satır yazı izlemeli ya da alt başlık yeni sayfada yer almalıdır. Makale metni 1,5 tam satır aralığıyla yazılmalıdır. Tablo, şekil, grafik ve kısaltmalar ile şekillerin ve tabloların açıklamaları, alıntılar, dipnotlar ve kaynaklar listesinin yazımında ise 1 satır aralığı kullanılmalıdır. Şekil ve tabloların kendine ait bir numarası olmalı ve şekiller ayrı tablolar ayrı numaralandırılmalıdır (Tablo 1., Tablo 2. veya Grafik 1., Grafik 2.).
4. Yazar adı başlığın hemen altında, ortalanmış şekilde ve 12 punto (soyadı harfleri büyük) olacak şekilde yazılmalıdır. Yazarın adının altında 10 punto olarak unvanı belirtilebilir.
5. Tablo, şekil ve grafiklere ilişkin başlıklar 12 punto şeklinde yazılıp, tablo, şekil ve/veya grafiğin üstünde yer almalıdır. Tablo, şekil ve grafiklerde harf büyüklüğü, 8 puntoya kadar düşürülebilir.
6. Makale yazımı sırasında kullanılacak atıf sistemi, metin içi kaynak gösterimidir. Uygulanılacak yöntem (Yazarın Soyadı, Yıl: Sayfa No) sırasına göre yapılmalıdır (Yılmaz, 2007: 14). İki yazarlı eserler kaynak gösterildiğinde, yazar soyadları araştırma «ve» kelimesi konulmalıdır (Dereli ve Yıldız, 2009: 89). İkiiden fazla yazarlı eserler kaynak gösterildiğinde, metin içinde ilk yazarın soyadından sonra "ve diğerleri" anlamına gelen "vd." kısaltması kullanılmalıdır (Gökçe vd., 2014: 235).

7. Makalede yararlanılan kaynaklar, makalenin sonunda yer alan "Kaynaklar" kısmında aşağıda belirtilen şekilde yer almalıdır:

Kitaplar:

Sözer, Ali Nazım (2013). Türk Sosyal Sigortalar Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul.

Makaleler:

Taş, H. Yunus (2012). "Türkiye'de İşsizlik Sigortasından Yararlanma Şartları ve İşsizlik Sigortası Ödemeleri: Gebze İşkur Örneği", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Yayın Tarihi: 2012, Cilt: 17, Sayı: 3, 301-320.

İnternet Dergi:

Araş, Zeliha ve Altınok, Emre Baturay (2009). "Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı ve Uygulama Sorunları", Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 67, Sayı: 1, 2009, 107-112, <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2009-1/7.pdf>, (Erişim Tarihi: 04.01.2016).

PAPER SUBMISSION GUIDELINES

1. The writing order of the papers will be consecutively as the abstract in Turkish, the keywords (at least four keywords) in Turkish, the abstract in English, the keywords in English (only English for English papers), the introduction, the text, the conclusion and bibliography. The Turkish and English abstracts should be at least 100 and up to 250 words. The paper should be prepared as not to exceed 10,000 words maximum.
2. Page layout should be headspace 2.5 cm, 3 cm from the left hand side, 2.5 cm at the lower space and 2 cm from the right hand side. The text format should be, Times New Roman (12 points) and the heading of the article should be written in bold letters. There has to be a single space after the punctuation characters, i.e., (.), (,) (;) and (?).
3. The main heading of the article should be written in capital letters written at the centre of the page. The subtitles and the paragraph beginnings has to be 1.25 cm from the left margin (For papers written in Turkish). The subtitle which is at the end of the page has to be followed at least with two lines of text or the subtitle has to be included in the new page. The paper should be written with 1.5 line spacing within the full text. Tables, figures, graphs and explanations of the graphs and tables, the quotation, the footnotes and the bibliography has to be with 1 line spacing. All the tables and figures has to obtain a unique number and all the tables has to be numbered separately (i.e., Table 1, Table 2 or Graphic 1, Graphic 2).
4. The name of the author (or authors) should be below the main headline, as centred to the page and with 12 points (last name has to be capitalized). The organisation or institution which the author has affiliation might be specified below the name with 10 points.
5. The titles of the tables, figures and graphs can be written as 12 point and specified below the table, figure or graph. The tables, figures and graphics can be reduced up to 8 points in letters.
6. The authors has to use the in-text citation method. The in-text citation method will be as (first the Surname of the author, the publication year: the page number) (i.e., Yılmaz, 2017: 14). When citing a paper or book which has two authors, the term "and"

should be added between the surnames of the authors (i.e., Dereli and Yılmaz, 2009: 89). When citing a paper or book which has more than two authors, in the in-text citation the surname of the first authors should be followed with "et al" term (i.e., Gökçe et al, 2014: 235).

7. The referred papers and books should be located in the Bibliography within the following order, as given in the examples:

Books:

Çakır, Sözen (2011). Turkish Social Security, New Press Publications, Istanbul.

Papers:

Li, K.X. ve Mi Ng, Jim (2002). "International Maritime Conventions: Seafarers' Safety and Human Rights", Journal of Maritime Law & Commerce, Vol. 33, Issue: 3, July 2002.

Online journal:

Aras, Zeliha and Altınok Emre Baturay (2009). "Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı ve Uygulama Sorunları", Ankara Barosu Dergisi, Vol. 67, No. 1, 107-112, <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2009-1/7.pdf>, (Accessed at 01/04/2016).