



**KORONAVİRÜS (COVID-19) PANDEMİSİNİN
TÜRKİYE'DE KISA ÇALIŞMA UYGULAMASI ÜZERİNE ETKİLERİ**

Yüksek Lisans Tezi

Mehmet Emin BEKİK

Eskişehir 2022

**KORONAVİRÜS (COVID-19) PANDEMİSİNİN
TÜRKİYE'DE KISA ÇALIŞMA UYGULAMASI ÜZERİNE ETKİLERİ**

Mehmet Emin BEKİK

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı

Danışman: Doç. Dr. Yener ŞİŞMAN

Eskişehir

Anadolu Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Eylül, 2022

ÖZET
KORONAVİRÜS (COVID-19) PANDEMİSİNİN
TÜRKİYE’DE KISA ÇALIŞMA UYGULAMASI ÜZERİNE ETKİLERİ

Mehmet Emin BEKİK

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı

Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mayıs 2022

Danışman: Doç. Dr. Yener ŞİŞMAN

Çin Halk Cumhuriyeti’nde 2019 yılının son aylarında ortaya çıkan ve kısa süre içinde bütün dünyaya hızlı bir şekilde yayılan Covid-19 (Koronavirüs) pandemisi, ekonomik, sosyal ve kültürel yaşamı etkilediği gibi çalışma yaşamına da ciddi etkileri olmuş ve bununla paralel olarak çalışma yaşamında pandemiye özel bir takım düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Koronavirüs döneminde işverenlerce birçok defa başvurulmuş bir uygulama olan kısa çalışma, Türk çalışma yaşamına ilk kez 4857 sayılı İş Kanunu ile girmiş, genel ekonomik, sektörel ve bölgesel krizler ile zorlayıcı sebeplerin (deprem, sel, salgın vb.) oluşması durumunda, işyerindeki faaliyetlerin tamamen veya kısmen geçici olarak durdurulması neticesinde o işyerindeki işçilere asgari bir gelir güvencesi sağlayarak iş akdinin devamlılığını sağlayan ve bu şekilde istihdamı koruma amacını taşıyan bir uygulamadır. Bu çalışmada, Türkiye’de kısa çalışma kavramını, hukuk niteliğini, koşullarını, yargısal denetimini inceleyerek Covid-19 döneminde pandemiye özel tedbirleri de kapsayacak şekilde kısa çalışma uygulaması ve sonuçları ortaya çıkarılmış ve sorunlar tespit edilip öneriler getirilmiştir.

Anahtar Sözcükler: İş hukuku, Kısa çalışma, Kısa çalışma ödeneği, Covid-19.

ABSTRACT

THE EFFECTS OF THE CORONAVIRUS (COVID-19) PANDEMIC ON SHORT-TIME WORKING PRACTICE IN TURKEY

Mehmet Emin BEKİK

Department of Labor Economics and Industrial Relations

Anadolu University, Graduate School of Social Sciences, May 2022

Supervisor: Doç. Dr. Yener ŞİŞMAN

The Covid-19 (Coronavirus) pandemic, which emerged in the last months of 2019 in the People's Republic of China and spread rapidly all over the world in a short time, not only affected the economic, social and cultural life, but also had serious effects on the working life, and in parallel with this, it caused a pandemic in the working life. A number of special regulations have been implemented. Short-time working, which is a practice applied many times by employers during the coronavirus period, entered the Turkish working life for the first time with the Labor Law No. 4857. It is an application that ensures the continuity of the employment contract by providing a minimum income guarantee to the workers in that workplace as a result of its partial temporary suspension, and in this way, it aims to protect employment. In this study, by examining the concept of short-time work in Turkey, the nature of the law, its conditions, and judicial review, the practice and results of short-time work, including pandemic-specific measures during the Covid-19 period, were revealed, and problems were identified and suggestions were made.

Keywords: Labour law, Short-time working, Short-time working payment, Covid-19.

ÖNSÖZ

Öncelikle bu tez çalışmamda bana yol gösterici olup, tezin ilk aşamasından son aşamasına kadar olan süreçte yardımlarını esirgemeyip beni destekleyen ve olumlu tavrı, akademik bilgi ve birikimlerini benimle paylaşan ve aynı zamanda beraber çalışmaktan oldukça kıvanç duyduğum sayın danışman hocam Doç. Dr. Yener Şişman'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Ayrıca bu tezin hazırlanmasında kendisinden ilham aldığım, çalışmamın ilk aşamasından son aşamasına kadar yanımda olan, bütün sorularıma engin tecrübesiyle cevap verip kendisinden çokça istifade ettiğim ve asistanlığımı yapmaktan onur duyduğum kıymetli hocam Doç. Dr. İbrahim Görücü'ye minnettarım.

Son olarak hayatım boyunca benim yanımda olan, aldığım bütün kararlara saygı duyan ve beni destekleyen, tez çalışmam sürecinde motivasyon ve desteğini benden esirgemeyen çok değerli annem Gülten Bekik ve babam Murat Bekik'e sonsuz şükranlarımı sunarım.

...../...../2022

ETİK İLKE VE KURALLARA UYGUNLUK BEYANNAMESİ

Bu tezin bana ait, özgün bir çalışma olduğunu, çalışmamın hazırlık, veri toplama, analiz ve bilgilerin sunumu olmak üzere tüm aşamalarında bilimsel etik ilke ve kurallara uygun davrandığımı; bu çalışma kapsamında elde edilen tüm veri ve bilgiler için kaynak gösterdiğimi ve bu kaynaklara kaynakçada yer verdiğimi; bu çalışmanın Anadolu Üniversitesi tarafından kullanılan “bilimsel intihal tespit programı”yla tarandığını ve hiçbir şekilde “intihal içermediğini” beyan ederim. Herhangi bir zamanda, çalışmam ile ilgili yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması durumunda, ortaya çıkacak tüm ahlaki ve hukuki sonuçları kabul ettiğimi bildiririm.

.....
(İmza)

.....
(Öğrencinin Adı Soyadı)

...../...../2022

STATEMENT OF COMPLIANCE WITH ETHICAL PRINCIPLES AND RULES

I hereby truthfully declare that this thesis is an original work prepared by me; that I have behaved in accordance with the scientific ethical principles and rules through the stages of preparation, data collection, analysis and presentation of my work; that I have cited the sources of all the data and information that could be obtained within the scope of this study, and included these sources in the references section; and that this study has been scanned for plagiarism with “scientific plagiarism detection program” used by Anadolu University, and that “it does not have any plagiarism” whatsoever. I also declare that, if a case contrary to my declaration is detected in my work at any time, I hereby express my consent to all the ethical and legal consequences that are involved.

.....

(Signature)

.....

(Name and Surname of the Student)

İÇİNDEKİLER

BAŞLIK SAYFASI	i
JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI.....	ii
FINAL APPROVAL FOR THESIS.....	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
ÖNSÖZ	vi
ETİK İLKE VE KURALLARA UYGUNLUK BEYANNAMESİ.....	vii
STATEMENT OF COMPLIANCE WITH ETHICAL PRINCIPLES AND RULES	viii
TABLolar DİZİNİ.....	xi
KISALTMALAR DİZİNİ	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. ARAŞTIRMANIN METEDOLOJİSİ VE COVID-19 (KORONAVİRÜS) PANDEMİSİ.....	3
1.1. Araştırmanın Konusu, Amacı, Denencesi ve Yöntemi	3
1.1.1. Araştırmanın Konusu ve Amacı.....	3
1.1.2. Araştırmanın Denencesi.....	4
1.1.3. Araştırmanın Yöntemi	4
1.2. Pandemi Kavramı ve Covid-19 Pandemisinin Ortaya Çıkışı	5
1.2.1. Pandemi kavramı.....	5
1.2.2. Pandeminin unsurları ve aşamaları.....	6
1.2.3. Geçmiş dönemde meydana gelen pandemiler	7
1.2.4. Covid-19 pandemisinin ortaya çıkışı ve güncel durumu.....	10

İKİNCİ BÖLÜM

2. COVID-19 (KORONAVİRÜS) PANDEMİSİNDE TÜRK ÇALIŞMA YAŞAMI	15
2.1. Covid-19 Pandemisinin İş Sağlığı Ve Güvenliği Alanındaki Etkileri.....	16
2.1.1. İşverenin işçiyi gözetme borcu	16
2.1.2. İşçinin tedbirlere uyma yükümlülüğü	17
2.1.3. İşçinin çalışmaktan kaçınma hakkı	18
2.1.4. Koronavirüsün iş kazası ve meslek hastalığı açısından değerlendirilmesi	19
2.2. Covid-19 Pandemisinin İstihdam Şeklinin Değişmesine Etkileri	22

2.2.1. Kısmi süreli çalışma	22
2.2.2. Uzaktan çalışma (evde çalışma/tele çalışma)	25
2.2.3. İzin uygulaması.....	27
2.2.4. Kısa çalışma	29
2.3. 7244 Sayılı Kanunun İş Sözleşmesine Etkisi.....	34
2.3.1. Fesih yasağının hukuki niteliği.....	35
2.3.2. Fesih yasağının içeriği	36
2.3.3. Fesih yasağına aykırılığın yaptırımı	39
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	
3. COVID-19 PANDEMİSİ SÜRECİNDE TÜRKİYE’DE KISA ÇALIŞMA UYGULAMASI.....	40
3.1. Kısa Çalışma Kavramı.....	40
3.2. Kısa Çalışmanın Hukuki Niteliği.....	41
3.3. Kısa Çalışmanın Koşulları	44
3.3.1. Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerin varlığı	44
3.3.2. İşyerinde çalışma sürelerinin önemli ölçüde azalması ya da işyerindeki faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durdurulması.....	48
3.3.3. Türkiye İş Kurumu’na başvuru ve işçi sendikasına bildirim	50
3.4. Kısa Çalışma Talebine İlişkin Verilen Kararların Yargısal Denetimi.....	52
3.5. Kısa Çalışmanın Sonuçları	52
3.5.1. Kısa çalışma uygulamasının iş sözleşmesi bağlamında işçinin kıdem ve diğer haklarına etkisi	52
3.5.2. Kısa çalışma uygulamasından yararlanabilecek kişilerin kapsamı	55
3.5.3. Kısa çalışma ödeneğinin verilmesi ve kesilme halleri	58
3.5.4. Kısa çalışmada sigortalılık durumu.....	60
3.5.5. Kısa çalışmanın sona ermesi.....	61
3.5.6. Kısa çalışma kurallarına aykırılık halinde uygulanacak yaptırımlar ...	62
SONUÇ	64
KAYNAKÇA.....	71
ÖZGEÇMİŞ	

TABLÖLAR DİZİNİ

Sayfa

Tablo 1.1. Pandemik evrilme süreçleri.....	7
Tablo 1.2. Tarih boyunca pandemi niteliğindeki hastalıklar.....	9
Tablo 1.3. Türkiye’de Covid-19 kaynaklı toplam vaka ve ölüm sayıları.....	12
Tablo 1.4. Dünyada Covid-19 kaynaklı toplam vaka ve ölüm sayıları.....	13
Tablo 2.1. 5 farklı ülke kısa çalışma uygulaması.....	31
Tablo 3.1. 2019-2022 yılları arasında uygulana kısa çalışma ödeneği verileri.....	57



KISALTMALAR DİZİNİ

AB	: Avrupa Birliği
Alfa CoV	: Alfa Koronavirüs
Beta CoV	: Beta Koronavirüs
COVID-19	: Yeni Koronavirüs
Delta CoV	: Delta Koronavirüs
Gamma CoV	: Gamma Koronavirüs
GSYH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
HIV	: İnsan Bağışıklık Yetmezliği Virüsü
H1N1	: Domuz Gribi
İş K.	: 4857 sayılı İş Kanunu
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu
Mers CoV	: Orta Doğu Solunum Sendromu İle İlişkili Koronavirüs
PTT	: Posta İşletmeleri Genel Müdürlüğü
SARS-CoV	: Ciddi Akut Solunum Yolu Koronavirüsü
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SSGSSK	: Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu
TBK	: 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
WHO	: Dünya Sağlık Örgütü

GİRİŞ

İnsanlık tarihi boyunca savaşlardan doğa olaylarına, göçlerden kıtlıklara birçok önemli olaylar meydana gelmiştir. Bu olaylara ek olarak salgın hastalıklar da geniş alanlara yayılarak çok sayıda ülke ve coğrafyayı etkisi altına alarak insanlık tarihini derinden etkileyerek hem milyonlarca kişinin ölümüne neden olmuş hem de iktisadi, siyasi, sosyal ve kültürel yaşamı yeniden dönüştürmüştür. Tarih boyunca bu salgın hastalıklara kara veba, kolera, İspanyol gribi, Hong Kong gribi, domuz gribi ve günümüzde halen etkisini gösteren Covid-19 (Koronavirüs) pandemisi örnek olarak gösterilebilir.

Koronavirüs ilk olarak Çin Halk Cumhuriyeti'nin Wuhan kentinde atipik bir zatürre grubuna ait bir virüs olarak ortaya çıkmış fakat kısa süre içinde etki alanını genişletip ülke sınırlarını aşarak diğer ülkelere hızlı bir şekilde yayılmıştır. Bunun sonucunda Dünya Sağlık Örgütü (WHO), ilk olarak 2020 yılının Şubat ayında koronavirüs hastalığını Covid-19 olarak adlandırmış ve kısa süre sonra 11 Mart 2020 yılında Covid-19'u pandemi olarak ilan etmiştir. Pandeminin başlamasından itibaren ülkemizde ve diğer ülkelerde ilk olarak gündelik yaşamda maske, mesafe ve temizlik kurallarına uyulmasına ilişkin bilgilendirmeler yapılmış fakat hem vaka sayısında hem de ölüm sayısında ciddi artış yaşanması neticesinde sokağa çıkma yasağı uygulamasına gidilmiştir. Bunun sonucunda yüz yüze eğitime ara verilerek uzaktan eğitime geçilmiş, hava ve karayolu ulaşım hizmetleri durdurulmuş, kültürel ve sanatsal etkinlikler askıya alınmıştır. Covid-19 sosyal ve kültürel yaşama bu denli etki edip dönüştürürken; çalışma yaşamına da önemli sonuçları olmuştur. Öyle ki vaka sayılarının hızla artması ve sokağa çıkma kısıtlamaları işyerlerinde yapılan mal ve hizmet üretimini de olumsuz etkilemiştir. Bu bağlamda işyerlerinde çalışma saatleri ya önemli ölçüde azalmış veya faaliyetler tamamen durma noktasına geldiğinden işverenler ya işyerlerini kapatmak zorunda kalmış ya da Covid-19 pandemisine özel olarak belirlenen koşullarda uzaktan çalışma, vardiyalı çalışma veya kısa çalışma uygulamasına gitmişlerdir.

Kısa çalışma, ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerin çalışma yaşamında neden olduğu olumsuz sonuçlarını azaltmak amacıyla bir kriz yönetim aracı olarak uygulanan ve bu dönemde hem işsizliğin önüne geçilmeyi hedefleyen hem de işçilere asgari bir gelir

güvencesi sunarak toplam talep – toplam arz dengesini kurmaya çalışan bir esnek çalışma biçimidir. Türk iş hukukunda kısa çalışma uygulaması ilk kez 2003 tarihli 4857 sayılı İş Kanununun 65.maddesi ile girmiştir. Daha sonraları ise 2008 tarihinde 5763 sayılı Kanun ile 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanuna Ek 2.maddesine aktarılarak kısa çalışmanın uygulama alanı açısından bir kapsam genişlemesine gidilmiştir. Dolayısıyla önceden İş Kanunda yer aldığında sadece bu Kanun kapsamında işçiler yararlanırken iken şimdi ise İşsizlik Sigortası Kanununda düzenlenerek İş Kanununa ek olarak Basın İş Kanunu ve Deniz İş Kanunu kapsamında olan işçi ve işverenlerin de kısa çalışma uygulamasından yararlanmasının önü açılmıştır.

“Koronavirüs (Covid-19) Pandemisinin Türkiye’de Kısa Çalışma Uygulaması Üzerine Etkileri” başlıklı tez çalışmamız üç ana bölümden olmuştadır. Birinci bölümde araştırmanın konusu, amacı, denencesi ve yöntemi belirlenmiştir.

İkinci bölümde Covid-19 pandemisinin Türk çalışma yaşamına etkisi incelenmiştir. Bu bölümde ilk önce pandeminin tanımı yapılarak, unsurlarına, aşamalarına, tarihte meydana gelen örneklerine ve Covid-19 pandemisinin güncel durumuna değinilmiştir. Daha sonra ise koronavirüsün çalışma yaşamında iş sağlığı ve güvenliğine, istihdam şeklinin değişmesine ve iş sözleşmesine etkisi değerlendirilmiştir.

Tez çalışmamızın ana bölümünü oluşturan üçüncü bölümde ise Covid-19 pandemisi sürecinde Türkiye’de kısa çalışma uygulaması ele alınmıştır. Bu bölümde ilk olarak kısa çalışma kavramı açıklanarak hukuki niteliğine, koşullarına, yargısal denetimine ve koronavirüs dönemine özel olarak sonuçları incelenmiştir. Tezimizin sonuç bölümünde ise bulgular saptanarak öneriler getirilmiş ve genel bir değerlendirme yapılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. ARAŞTIRMANIN METEDOLOJİSİ VE COVID-19 (KORONAVİRÜS) PANDEMİSİ

1.1. Araştırmanın Konusu, Amacı, Denencesi ve Yöntemi

1.1.1. Araştırmanın Konusu ve Amacı

Dünyada pandemiler tarih boyunca pek çok ülke ve bölgede ortaya çıkmış ve insanların yaşamlarını derinden etkilemiştir. Pandemiler ortaya çıktığı coğrafyalarda devlet yıkılması ve güç kaybetmesi neden olmuş ve ülkelerin siyasi, ekonomik, kültürel ve sosyal yaşamlarında büyük dönüşümleri de beraberinde getirmiştir. Covid-19 (Koronavirüs), dünyanın dört bir tarafında yaşanan bireylerin uzan zamandır tecrübe etmediği pandemi kavramıyla tanışmasına ve deneyimlemesine neden olmuştur. İlk defa 2019 yılının sonlarında Çin Halk Cumhuriyeti'nin Wuhan kentinde ortaya çıkan ve kısa süre içerisinde diğer coğrafyalara yayılan koronavirüs, salgın hastalığın kontrol edilebilir boyuttan çıkararak milyonlarca kişinin hastalanmasına ve ölümüne sebebiyet vermiştir. Bunun sonucunda Dünya Sağlık Örgütü (WHO), koronavirüs hastalığını 11 Mart 2020 tarihinde pandemi olarak ilan etmiştir.

Covid-19 pandemisi tüm dünya ve Türkiye'yi derinden etkilemesi sebebiyle hükümetleri bir dizi önlemler alma yoluna itmiş ve eğitim, sağlık, seyahat, sosyal hayat ve çalışma yaşamında kademeli olarak birçok tedbir almıştır. Özellikle vaka sayılarının hızla artması ve sokağa çıkma kısıtlamalarının sürekli uygulanması çalışma hayatını etkilemiş ve yeniden dönüşümüne neden olmuştur. Bu bağlamda Türkiye'de pandemi döneminde çalışma hayatını şekillendiren yeni düzenlemeler kabul edilmiş ve kısa çalışma uygulamasına sıklıkça başvurulmuştur.

Türk iş hukukuna ilk kez 2003 yılında 4857 sayılı İş Kanunu ile giren kısa çalışma kavramı, işyerindeki haftalık çalışma sürelerini geçici olarak önemli ölçüde azaltarak veya işyerinde faaliyeti tamamen veya kısmen geçici olarak durdurarak yaptığı uygulama olarak tanımlanabilir. Ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerin ortaya çıkması durumunda bir yandan iş sözleşmesinin sona erdirilmesinin önüne geçmek amacıyla istihdamı korumak diğer yandan arz ve talep dengesini sağlayarak ekonomik faaliyetlerin devamını sağlamak amacıyla uygulamaya konulan kısa çalışma, pandemi döneminde işverenler tarafından oldukça başvurulmuş bir yöntemdir. Bu bağlamda Türkiye'de koronavirüs

pandemisi döneminde kısa çalışmaya ilişkin özel düzenlemeler yapılmış ve birtakım tedbir hayata geçirilmiştir.

Bu çalışma, Türkiye’de kısa çalışma kavramını, hukuk niteliğini, koşullarını, yargısal denetimini inceleyerek koronavirüs pandemisi döneminde pandemiye özel tedbirleri de kapsayacak şekilde kısa çalışma uygulamasını ve sonuçlarını ortaya çıkarma ve sorunları tespit edip öneri getirme amacındadır.

1.1.2. Araştırmanın Denencesi

Ekonomik, toplumsal, kültürel, hukuksal, siyasal ve teknolojik birçok gelişme çalışma koşullarını etkilemekte ve onu yeniden biçimlendirmesinde önemli rol oynamaktadır. Bu gelişmelerin içinde ekonomik kriz, zorlayıcı sebepler ve bu bağlamda pandemiler en etkili olanlarındandır. Türk çalışma hayatında da meydana gelen ve aksaklıklara çözüm getirmek amacıyla yasal düzenlemeye ihtiyaç duyulmuş ve bu kapsamda ilk kez 2003 tarihli 4857 sayılı İş Kanununda kendine yer bulan kısa çalışma kavramı Covid-19(Koronavirüs) pandemisi döneminde yoğun olarak kullanılmıştır. Kriz ve zorlayıcı sebeplerin(salgın hastalık vb.) ortaya çıktığı zamanlarda hem istihdamın korunması hem de iktisadi faaliyetlerin devamı sağlanması açısından kısa çalışma önemli olsa da, bu zor süreçte hem kısa vadede hem de uzun vadede işçiyi koruma açısından mevcut düzenlemeleri ile pandemi döneminde yetersiz kalmıştır.

1.1.3. Araştırmanın Yöntemi

Araştırmada, bir problemin ve araştırmanın konusunun belirlenmesi ve alanın daraltılması, soruların oluşturulması, verilerin toplanması, gruplandırılması, analiz edilmesi, seçilmesi, bulguların çıkarılması, önerilerin geliştirilmesi ve araştırma raporunun yazılması amacıyla “Tarihsel Araştırma Yöntemi” benimsenmiştir. Bu kapsamda öncelikle Anayasa ve ilgili yasalar, yönetmelikler, genelgeler, resmi yazışmalar, hukuksal metinler ve daha kapsamlı araştırma yapıp sonuca ulaşmak amacıyla bunlara ek olarak makale, kitaplık ve resmî belgeler kullanılmıştır.

1.2. Pandemi Kavramı ve Covid-19 Pandemisinin Ortaya Çıkışı

1.2.1. Pandemi kavramı

Pandemi kelimesinin epistemolojine baktığımızda, Antik Yunan'da "tüm" anlamına gelen "παν (pan)" ile "insanlar" anlamına gelen "δημος (demos)" kelimelerinden türetilmiş olup günümüzde hâlâ kullanılan bir kavramdır¹. Dünya Sağlık Örgütü (WHO), pandemiyi "*Bir hastalığın veya enfeksiyon etkeninin ülkelerde, kıtalarda, hatta tüm dünya gibi çok geniş bir alanda yayılım göstermesi*" olarak tanımlamıştır (WHO, 2020). WHO'nun pandemiyi bu şekilde tanımlamasında, daha önceki yıllarda yapmış olduğu "*dünya çapında veya çok uzun bir süre boyunca meydana gelen bir salgın*" nitelendirmesinden pandemik influenza tanımının anlaşılması zor olduğunu ve klasik grip gibi hastalıklara atıf bulunmadığını savunması etkili olmuştur (Kelly, 2011, s. 540). Dolayısıyla pandemi kavramını, dünyada yer alan birden fazla kıtada veya ülkede, çok geniş bir coğrafi alana yayılan ve etkisini gösteren salgın hastalıklara verilen genel bir isim olarak tanımlayabiliriz.

Salgın ve pandemi birbirinden iki farklı kavramı ifade etmektedir. Salgın, hızlı yayılan ve aynı anda birçok kişiyi etkileyen bir hastalık olarak tanımlanabilir. Salgında, bir toplulukta veya bölgede normalde gelişecek olandan çok daha fazla sağlık durumu vakası meydana gelir, ancak durum daha fazla yayılmaz. Pandemi ise salgının daha üst bir evresi olma özelliğini taşımaktadır. Pandemi ile hastalık artık daha geniş coğrafi alanlara yayılmış ve dünya nüfusunun önemli bir kısmı etkilenmiştir. Geçmişte çok sayıda influenza pandemisi olmuştur. Pandemik influenzalar genellikle hayvan influenza virüslerinden kaynaklanır ve mevsimsel influenza ile aynı değildir.

Dünyadaki tarihi pandemilere baktığımızda veba, kolera, İspanyol gribi, Hong Kong gribi, domuz gribi ve günümüzde halen yaşadığımız Covid-19 pandemisi örnek olarak gösterilebilir. Pandemik tehditlerin çeşitliliği, patojenlerden ve insanlarla etkileşimlerden kaynaklanmakta olup patojenler; hastalığın bulaşma mekanizması ve dinamikleri, ciddiyeti ve ilişkili morbiditelerin farklılaşabilirliği dâhil olmak üzere birçok boyutta değişiklik arz etmektedir. Bu faktörler, vakaların tespitini, kontrol altına alınıp alınamayacağını veya salgın olarak nitelendirilen bir hastalığın yayılıp yayılmayacağını belirlemektedir (Öztürk, 2021, s. 1-2).

¹ <https://tr.wikipedia.org/wiki/Pandemi>

1.2.2. Pandeminin unsurları ve aşamaları

WHO, 2009 yılında pandemi evrelerinin tanımını ve gruplandırılmasını daha kolay anlaşılması ve gözlemlenebilmesi amacıyla “ Pandemik İnflüenzaya Hazırlık ve Müdahale: WHO Rehberlik Belgesi ” adıyla bir rapor yayınlamıştır. Bu raporda WHO, pandemiye ancak üç koşulu sağladığında başlamış olarak kabul etmektedir. Bunlar; nüfusun daha önce maruz kalmadığı bir hastalığın ortaya çıkışı, hastalığa sebep olan etmenin insanlara bulaşması ve tehlikeli bir hastalığa yol açması, hastalık etmeninin insanlar arasında kolayca ve devamlı olarak yayılmasıdır (WHO, 2009). Dolayısıyla bir hastalığın sadece yaygın olması veya birçok kişinin ölümüne sebebiyet vermesi o hastalığa pandemi niteliği kazandırmayacaktır. Aynı zamanda o hastalığın bulaşıcı olması zorunludur. Örneğin, kanser birçok kişinin ölümüne neden olan ve dünya genelinde oldukça yaygın olan bir hastalıktır. Fakat kanser hastalığının bulaşıcı niteliğinin olmaması onu pandemik bir hastalık olarak nitelendirmemize sebep olacaktır.

WHO'nun 2009 yılında yayınladığı raporda daha önce tanısı yapılamamış yeni grip virüsünün insanlarda yol açtığı birkaç enfeksiyondan pandemiye evrilme sürecini tanımlayan ve Tablo 2.1.' de yer alan altı aşamalı bir sınıflandırma yapmıştır.

Tablo 1.1. *Pandemik evrilme süreçleri (WHO, 2009)*

Faz	Tanım
Faz 1	Hayvanlar arasında aktif ve yaygın olan virüsler bulunmakla birlikte insanlarda henüz enfeksiyona neden olan bir vakanın bildirilmemesi durumudur.
Faz 2	Hayvanlar arasında yaygın olan bir virüsün insanlara enfeksiyona neden olmasıdır. Vaka sayısı sınırlıdır fakat pandemi potansiyel bir tehlike olarak kabul edilmektedir.
Faz 3	Bir hayvan ya da insan konaklı genetik uyum gösteren bir virüsün, nadir görülen vakalara veya sayısı azami sayılmayacak bir grup insanda hastalığa neden olması durumudur. Fakat bu durumun salgın olarak nitelendirilmesi için yeterli büyüklüğe ulaşmamıştır.
Faz 4	Toplum düzeyinde salgına neden olacak bir hayvan veya insan virüsünün, insandan insana bulaşma özelliğinin doğrulanması ile karakterize olmasıdır. Bu faz, bir pandemi riskinde ciddi bir artışa işaret eder fakat pandeminin kaçınılmaz olduğu anlamına gelmez.
Faz 5	Bir virüsün DSÖ bölgesinde en az iki ülkeye ve insandan insana yayılması durumudur. Çoğu ülke bu virüsten etkilenmemiş olsa bile Faz 5, pandeminin yakın bir tehlike olduğuna işaret etmektedir.
Faz 6	Pandemi evresidir. Faz 5’te yayınlanan ölçütlere ek olarak başka bir DSÖ bölgesindeki en az bir ülkede ortaya çıkan ve topluluk düzeyinde yayılan hastalığın bulunmasıdır. Bu aşamada DSÖ, pandemi ilanı yapacaktır. Artık hastalığın tüm dünyada ve çok geniş coğrafyalarda yayılması ve çok sayıda insanın bu hastalıktan etkilenmesi beklenmektedir.

WHO tarafından geliştirilen ve Tablo 1.1.’de gösterilen “*Pandemik Evrilme Süreçleri*” altı aşamadan oluşmaktadır. Bu sınıflandırma hayvanlardan bulaşan bir virüs ile başlayıp ve insanları enfekte etmesiyle başka bir boyuta erişen, artan vaka sayıları ile virüsün doğrudan insanlar arasında yayılmaya başlaması aşamalarından oluşmaktadır.

1.2.3. Geçmiş dönemde meydana gelen pandemiler

Pandemi, ülke sınırlarını aşip geniş bir coğrafi alana yayılan salgın hastalık olarak değerlendirildiğinden ülkelerin siyasi, iktisadi ve sosyal yaşamına ciddi etkileri olmuştur. Pandemik hastalıkların tarihi oldukça eski dönemlere uzanmakta olup, insanlık tarihinde ilk salgın hastalığın Hitit Uygarlığında meydana geldiği bilinmektedir. Milattan önceki dönemde birçok kıta ve ülkeyi etkisi altına alan ve toplu ölümlere sebebiyet veren veba salgını Hitit Uygarlığında derin tahribata yol açmıştır (Şaşmaz, 2021, s. 11).

İnsanlık tarihinde birden fazla pandemi niteliği taşıyan hastalıklar meydana gelmiş ve ciddi sosyoekonomik sonuçlar doğurmuştur. Tablo 2.2’de tarihte meydana pandemiler, ortaya çıkış tarihleri, nedeni, tıbbi çözümü ve sosyoekonomik etkileri belirtilmiştir (Alpago ve Alpago, 2020, s. 103).



Tablo 1.2. Tarih Boyunca Pandemi Niteliğindeki Hastalıklar (Alpago ve Alpago, 2020, s. 103)

Hastalık	Ortaya Çıkış Tarihi	Nedeni	Tıbbi Çözüm	Sosyoekonomik Sonuçları
Çiçek	12. yy.	Virüs	Aşı	Çocuk Ölümleri
Lebra	13 yy.	Bakteri	Antibiyotik	Vücutta deformasyon Ve toplumdan dışlanma
Veba	14 yy.	Bakteri	(?)	Kitlesel ölümler ve sosyoekonomik yaşamın durması
Frengi	15 yy.	Bakteri	Antibiyotik	Cinsel hastalık
Dizanteri	16 yy.	Virüs, bakteri, amip	Antibiyotik	Kirli sular ve yoksulluk
Tüberküloz	17 yy.	Bakteri	Antibiyotik	Hijyen, beslenme eksikliği ve yoksulluk
Kolera	19 yy.	Bakteri	Antibiyotik	Kirli sular, hijyen, beslenme eksikliği ve yoksulluk
HIV/AIDS	20 yy.	Virüs	Antiretroviral Tedavi	Cinsel Hastalık
Ebola, Grip (İspanyol, Hong Kong, Domuz)	20. yy.	Virüs	İlaçla tedavi ve aşı	Küresel salgın, turizm sektöründe kısa dönemli bölgesel gerileme
Covid-19	21. yy.	Virüs	(?)	Kitlesel ölümler ve sosyoekonomik yaşamın durması

Gerçek pandemi aralığı bazı durumlarda bundan daha kısa olmasına rağmen, influenza pandemilerinin kabaca her 50 yılda bir meydana geldiği tahmin edilmektedir. Örneğin, 1918–19 pandemisini takiben, 20. yüzyılda iki başka grip pandemisi daha vardı:

1957Asya gribi salgını ve 1968Hong Kong grip salgını. 1958 yılının ortalarına kadar süren 1957 pandemisine neden olan virüs , Hong Kong gribinin ortaya çıktığı 1968 yılına kadar her yıl ortaya çıkan bir dizi salgından da sorumluydu . 1969-70'e kadar süren Hong Kong grip salgını, bir milyon ila dört milyon arasında ölüme neden oldu. Bir sonraki influenza pandemisi, 2009 yılında, bir alt tip olduğunda meydana geldi.H1N1 virüsü dünyanın birçok bölgesine yayıldı. Mart 2009 ile Ocak 2010 ortası arasında, dünya çapında 14.140'tan fazla laboratuvar onaylı H1N1 ölümü rapor edildi (WHO, 2020).

1.2.4. Covid-19 pandemisinin ortaya çıkışı ve güncel durumu

Koronavirüs, coronoviridae grubunun “orthocoronoviridae” ailesi içinde yer alan ve 1960’lı yıllardan itibaren tüm canlılar üzerinde enfeksiyon riski olan geniş bir virüs ailesidir (Cui vd., 2019, s. 182). Orthocoronoviridae ailesi içinde dört çeşit koronavirüs çeşidi vardır. Bunlar; alfakoronavirüs (alfaCoV), betakoronavirüs (betaCoV), deltakoronavirüs (deltaCoV) ve gamakoronavirüstür (gammaCoV). Alfa ile beta türü sadece memelileri enfekte ederken, gama ve delta türü hem kanatlıları hem de memelileri enfekte etmektedir. Dolayısıyla insanları enfekte eden koronavirüs grupları alfa ve betadır. SARS-CoV (Ciddi akut solunum yolu sendromu koronavirüsü), SARS-CoV-2 (Koronavirüs/ COVID-19) ve MERS-CoV (Orta Doğu Solunum Sendromu ile ilişkili koronavirüs) betakoronavirüsün alt grubuna dahildir (Sevim ve Ağaçfıdan, 2020, s. 16).

İlk olarak 1960’lı yıllarda tanımlanan koronavirüslerin daha önceki varlıkları net olarak bilinmemektedir. Koronavirüsler İnsanlar, kuşlar, yarasalar, yılanlar, fareler ve diğer vahşi hayvanlar dahil olmak üzere omurgalıları geniş ölçüde enfekte edebilirler. Yeni koronavirüs (nCoV), daha önce insanlarda tanımlanmamış yeni bir türdür. İnsanları enfekte ettiği bilinen yedi CoV'den yalnızca MERS-CoV ve SARS-CoV ciddi hastalığa neden olabilir. Geri kalanlar, soğuk algınlığı gibi hafif solunum yolu hastalıklarından sorumludur, ancak bağışıklığı baskılanmış kişilerde ciddi enfeksiyonlara neden olabilir (WHO, 2020).

8 Aralık 2019'da Çin'in Wuhan kentinde bilinmeyen etiyolojiye sahip pnömoni benzeri semptomları olan bir grup hasta bildirilmiştir. Kabul edilen bu kişilerin geçmişine bakıldığında, dikkate değer bir ortak nokta gözlemlenerek hastaların çoğu ya yerel Huanan deniz ürünleri toptan ıslak pazarında ve çevresinde ya çalışmış ya da yaşamını sürdürmüştür Bu hastalarda pnömoninin erken evrelerinde şiddetli akut solunum sendromu (SARS) meydana geldi ve bazı hastalarda ciddi akut solunum yetmezliği ve

yoğun akut solunum sıkıntısı sendromu (ARDS) gibi ek komplikasyonlar görülmüştür (WHO, 2020). Solunum sistemi tutulumu koronavirüs pandemisinin en sık görülen komplikasyonudur. SARS-CoV-2 virüsünün neden olduğu pnömoni, ateş, dispne ve refrakter pulmoner yetmezliğe yol açabilen akut solunum semptomları ile kendini gösterir.

SARS-CoV-2 için kuluçka süresi 2-14 gün arasında değişir ve ortalama kuluçka süresi 6.4 gündür. Bu mevsimsel gripten (2 gün), domuz gribinden (1-4 gün), MERS-CoV (2-14 gün) ve SARS-CoV-1'den (2-7 gün) daha yüksektir. SARS-CoV-2 enfeksiyonlarının neredeyse %80'i asemptomatik kalır veya çok hafif grip benzeri semptomlar gösterir ve evde iyileşebilir. Ancak ağır vakalarda (%15) yüksek ateş, zatürre ve nefes darlığı görülmekte ve bu nedenle hastaneye yatış gerektirmektedir. Ayrıca vakaların %5'inde solunum yetmezliği, septik şok ve çoklu organ yetmezliği gelişir. Şiddetli pnömoni ile COVID-19 ile enfekte olan hastalar, buzlu cam opaklığı ve akciğer konsolidasyonu özellikleri sunar. COVID-19 şüpheli vakaların >%70'inde hastalık akciğerin 5 lobunun tamamında belirgindir. Buzlu cam opasitesine ek olarak periferik (%41), alt zon (%50) ve bilateral (%50) tutulumlarla birlikte akciğer konsolidasyonu da bildirilmiştir (Kakodkar, 2020).

Covid-19, insandan insana temas ve damlacık yolu ile bulaşmaktadır. Bulaşma yolu hasta bireylerin öksürük ve hapşırma nedeniyle ortama saçtığı aerosollerin enfekte olmamış kişiler tarafından ağız ve burundan teneffüs edilmesi veya bu aerosollerin enfekte olmamış bireyler tarafından el ile temas sonucu ağız ve burunla tekrar edilmesinden kaynaklanmaktadır (Phan vd., 2020, s. 873-874). Koronavirüs enfeksiyonunun temel belirtileri yüksek ateş, eklem ağrıları, uzun süreli kuru öksürük, solunum yolu enfeksiyonu ve nefes darlığıdır. Vakaların ilerleyen seyirlerinde ise ağır akut solunum yolu enfeksiyonu ve ölümler gözlemlenmektedir (Sağlık Bakanlığı, 2020). Covid-19 vakaları incelendiğinde hastalarda sıklıkla görülen şikâyetler %83 oranında yüksek ateş, %82 oranında öksürük ve %31 oranında nefes darlığı semptomlarıdır. Çocuklar ve yaşlı bireyler bu hastalığa daha duyarlıdırlar (Pakpour ve Griffiths, 2020, s. 59).

Tablo 1.3. Türkiye’deki Covid-19 kaynaklı toplam vaka ve ölüm sayıları (Sağlık Bakanlığı, 2022)

Tarih	Toplam Vaka Sayısı	Toplam Ölüm Sayısı
11 Mart 2020	1	-
15 Mart 2020	18	1
15 Haziran 2020	179.831	4.825
15 Eylül 2020	294.620	7.186
15 Aralık 2020	1.898.447	16.881
15 Mart 2021	2.894.893	29.552
15 Haziran 2021	5.342.028	48.879
15 Eylül 2021	6.738.391	60.630
15 Aralık 2021	9.099.825	79.685
15 Mart 2022	14.600.184	96.724
15 Nisan 2022	14.987.533	98.532
15 Mayıs 2022	15.054.322	98.900
15 Haziran 2022	15.090.434	99.003
15 Temmuz 2022	15.459.047	99.156
15 Ağustos 2022	16.671.848	100.400

Tablo 1.3’te Türkiye’deki Covid-19 toplam vaka ve ölüm sayıları verilmiştir. Sağlık Bakanlığı kaynaklarına göre ülkede ilk vaka 11 Mart 2020 tarihinde görülmüştür. Covid-19 kaynaklı ilk ölüm ise 15 Mart 2020 tarihinde yaşanmıştır. Hastalığın yayılması ile zaman içerisinde 15 Eylül-15 Aralık 2020 tarihleri arasında hem vaka hem de ölüm sayısında ciddi artış yaşanarak artış hızında birinci pik seviyesi gerçekleşmiştir. İkinci pik seviyesi ise 15 Mart 2022 tarihinde yaşanmıştır. Bu tarihten itibaren yeniden vaka artış oranı azalma eğilimi göstermiştir. 15 Ağustos 2022 tarihi ile toplam vaka sayısı 16.671.848 ve toplam ölüm sayısı 100.400’dür.

Tablo 1.4. *Dünyada Covid-19 kaynaklı toplam vaka ve ölüm sayıları (Worldometer, 2022)*

Tarih	Toplam Vaka Sayısı	Toplam Ölüm Sayısı
22 Ocak 2020	987	17
15 Mart 2020	217.103	6.630
15 Haziran 2020	8.549.120	492.782
15 Eylül 2020	30.535.929	1.033.401
15 Aralık 2020	74.085.753	1.756.454
15 Mart 2021	121.026.146	2.804.934
15 Haziran 2021	177.853.940	3.874.808
15 Eylül 2021	228.321.411	4.706.366
15 Aralık 2021	273.958.579	5.368.069
15 Mart 2022	462.908.825	6.094.372
15 Nisan 2022	505.200.975	6.230.207
15 Mayıs 2022	523.930.025	6.293.749
15 Haziran 2022	543.472.346	6.338.955
15 Temmuz 2022	567.947.236	6.388.124
15 Ağustos 2022	596.620.273	6.461.899

Tablo 1.4’te dünyada Covid-19 toplam vaka ve ölüm sayıları verilmiştir. 11 Aralık 2019 tarihinde (WHO, 2020) Çin Halk Cumhuriyeti’nin Wuhan şehrinde görülen ilk vakadan sonra Covid-19 salgını hızlı bir şekilde dünyaya yayılarak hem vaka sayıları oldukça artmış hem de kitlesel ölümler yaşanmıştır. Tablo dikkatlice incelendiğinde, vaka sayısı her üç aylık dönemlerde daha çok artarak zirve seviyesi sürekli yenilenmiştir. Bu tarihten itibaren yeniden vaka artış oranı azalma eğilimi göstermiştir. 15 Ağustos 2022 tarihi ile toplam vaka sayısı 596.620.273 olup toplam ölüm sayısı 6.461.899’dur.

Covid-19 küresel pandemisi dünya çapında hala devam ederken, kontrol önlemleri uygulayarak salgının yayılmasını önlemek hayati önem taşımaktadır. Karantina, maske takma, vücut ısısı kontrolü, erişim kısıtlamaları, trafik kontrolü, sansür ve gözetleme için gerçek isimler ve kimlik numaraları vb. dahil olmak üzere birçok türde kontrol önlemi vardır. Ancak, bu önlemlerin etkinliği konusunda bir fikir birliği bulunmamaktadır. Koronavirüs vakalarının tespit edilmesiyle birlikte ilk süreçlerde kesin bir tedavi yöntemi bulunamadığından dolayı hastalığın seyri süresince tıp hekimlerince tedavi için antibiyotik ilaçlar kullanılmıştır (Cascella vd., 2021). Fakat antibiyotikler, bakteriyel

enfeksiyonların tedavisinde kullanılmaktadır. Covid-19 ise virüs ailesi içinde yer almaktadır ve antibiyotikler bu hastalığın önlenmesinde etkili değildir. Antibiyotikler bu süreçte sadece koronavirüsün neden olduğu ikinci bir bakteriyel enfeksiyonları tedavi etmek için kullanılabilir (WHO, 2020). Covid-19'un tedavisi için sonraları ise "*İmmün Plazma Tedavisi*" uygulanmaya başlanmıştır. Bu tedavi yöntemi ile koronavirüs hastalığını atlatan bireylerden alınan kan plazması enfekte olan hastalara enjekte edilmiş ve başarılı sonuçlar alınmıştır (Shereen vd., 2020, s. 94-95). Koronavirüsün tedavisi için şu ana kadar standart bir tedavi bulunamamıştır. Küresel çapta bu yönde çalışmalar devam etmekte olup şu süreçte idari makamların izni ile Covid-19 aşılı uygulanmaktadır.



İKİNCİ BÖLÜM

2. COVID-19 (KORONAVİRÜS) PANDEMİSİNDE TÜRK ÇALIŞMA YAŞAMI

Dünya ekonomisinin küreselleşmesi ile birlikte çalışma yaşamı giderek gelişmekte ve aynı zamanda ülkelerin birinde yaşanan olumsuz bir gelişme diğer ülkeleri de etkileyecek bir biçimde genişleyerek kırılmalı bir yapıyı ortaya çıkarmaktadır. Bu durum karşısında ilk olarak işçiler ve onların meslek örgütleri çalışma yaşamına yapılan müdahalelerle karşı karşıya kalmakta ve hatta işçilerin temel bir insan hakkı olan çalışma hakkına bile erişimlerini sınırlandırılmaktadır. Fakat bu müdahale sadece işçiler için olumsuz bir etki yaratmayıp aynı zamanda işveren açısından da üretimdeki süreklilik arayışının kesintiye uğramasına sebebiyet vermektedir. Bu etki salt ekonomik olarak görülemeyip aynı zamanda toplumların sosyolojik, psikolojik ve hatta kültürel yaşamını da etkilediği yadsınamaz bir gerçektir.

Koronavirüs ilk kez Çin Halk Cumhuriyeti'nin Vuhan şehrinde Aralık ayının sonlarında üst solunum yolu rahatsızlığı olarak ortaya çıkmış ve 2020 yılının ilk aylarında tespit edilmiştir. Dünyayı sadece üç ay gibi kısa bir süre içerisinde etkisi altına alan ve Mart ortalarında ülkemize de ilk vakaların görülmeye başladığı Koronavirüs (Covid-19) salgını, hâlâ dünyada toplum sağlığına yönelik büyük bir tehdit olarak varlığını sürdürmektedir. Dünya halkının karşılaştığı en büyük salgınlardan biri haline gelen ve sadece birkaç ay içinde milyonlarca insanı enfekte edip yüzbinlerce kişinin ölümüne neden olan bu salgının yeni varyantları ile geniş bir coğrafyaya yayılmıştır. WHO ise bu durum karşısında 11 Mart 2020 tarihinde bu virüsü "Pandemi" kapsamına alarak ilan etmiş ve bu ilanı izleyen günlerde ülkelerin yetkili organlarını toplum sağlığını korumak amacıyla temel hakları sınırlayıcı bir takım önlemler alma yoluna itmiştir.

Koronavirüs pandemisi ile birlikte uzun yıllar boyu unutulmuş olan salgın hastalık gerçeği ile yeniden karşılaşmış ve çalışma yaşamına yönelik ciddi olumsuz etkileri yeniden kendisini göstererek ne denli güçlü bir yapı olduğunu hatırlatmıştır. Aynı zamanda 21.yy'da ilk kez bu denli büyük bir boyutta kendisini gösteren ve yaklaşık yüz yıldır bu derece geniş çaplı şekilde ortaya çıkmamış bulunan salgın hastalık gerçeği birçok hukuk dalında olduğu gibi İş Hukuku alanında da özel tedbirler alınmasını gerekli kılmıştır. Nitekim, küresel anlamdaki gelişmelerin ötesine çıkarak Türk İş Hukuku açısından konuya baktığımızda, iş sözleşmesinin işverence ahlak ve iyi niyet kurallarına

aykırı davranışlar nedenleri dışında feshin yasaklanması, kısa çalışma uygulamasının yaygınlaştırılması, işçilerin işveren tarafından ücretsiz izine çıkarılması gibi uygulamalarının ivme kazanması son derece önemlidir. Dolayısıyla Türk İş Hukukunun mevcut salgın durumundan ilişkili olmadığını iddia etmek kesinlikle doğru olmayacaktır. Kanuni düzenlemeler ve Cumhurbaşkanlığı Kararları olmak üzere çok çeşitli mevzuatsal yenilikler kapsamında, salgının istihdama ve ülke ekonomisine yönelik olumsuz etkilerinin en aza indirilmesine yönelik çabaların özellikle İş Hukuku anlamında tam bir değişim ve dönüşümü beraberinde getirmiştir. (Başyigit, 2021, s. 126-127).

Koronavirüs pandemisinin Türkiye’de çalışma hayatına etkisi üç ana başlık etrafında incelenmiştir. İlk olarak Covid-19 pandemisinin Türk iş sağlığı ve güvenliği alanındaki etkileri değerlendirilmiştir. İkinci başlıkta Covid-19 pandemisinin istihdam şeklinin değişimine etkileri bağlamında pandemi döneminde kısmi çalışma, uzaktan çalışma, kısa çalışma ve izin uygulamasına (yıllık ücretli izin-ücretsiz izin) etkileri ayrıntılı bir biçimde ele alınmıştır. Son olarak ise pandemi dönemine özel olarak düzenlenen 7244 sayılı Yeni Koronavirüs (Covid-19) Salgınının Ekonomik ve Sosyal Hayata Etkilerinin Azaltılması Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun getirdiği yeniliklerin iş sözleşmesine etkileri incelenmiştir.

2.1. Covid-19 Pandemisinin İş Sağlığı Ve Güvenliği Alanındaki Etkileri

2.1.1. İşverenin işçiyi gözetme borcu

Koronavirüs pandemisinin çalışma yaşamı üzerine büyük etkileri olmuştur. Bu anlamda pandemiye kontrol altına almak için çalışma hayatında birtakım önlemler alınması yoluna gidilmiş ve bazı işyerleri kapatılmış veya uzaktan/evden çalışma uygulamasına geçilmiştir. Ancak bazı sektörlerde üretimin aksamadan devam ettirilmesi zorunluluğu ve işin niteliği sebebiyle uzaktan çalışmaya geçilememesinden ötürü bu iş yerlerinde pandemiye karşı iş sağlığı ve güvenliği kuralları tartışılmaya başlanmıştır.

İş sağlığı ve güvenliğinin temelinde önleyicilik felsefesi yapmaktadır. Dolayısıyla işçilerin iş görme edimlerini sağlıklı bir ortamda yerine getirmeleri esastır. İşçinin çalıştığı iş yerlerinin sağlıklı olması sadece iş kaynaklı risklerle ilgili bir yükümlülük olmayıp, işverenin gerek işçiyi gözetme borcu gerekse de genel anlamda koruma sorumluluğu altında her türlü riski gidermekle yükümlüdür (Akın, 2020, s. 17-18).

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununun 4.maddesinde “işverenin genel yükümlülükleri” düzenlenmiştir. Bu madde incelendiğinde iş sağlığı ve güvenliği anlamında çağdaş bir yaklaşımın benimsendiği görülecektir. Çünkü Kanunun temelinde önleme ve koruma politikası yatmaktadır (Kabakcı, 2013: 68).

6331 sayılı Kanuna göre hiç şüphesiz işçilerin sağlıklı bir ortamda iş görme edimlerini yerine getirmeleri için işverenin işçiyi gözetme borcundan mütevellit gerekli önlemleri alması zorunludur. Dünyada meydana gelen pandemide karşısında, işverenlerin buna çözüm bulması beklenemez. Fakat 4.maddeye göre, iş sağlığı ve güvenliği kapsamında pandemi döneminde, işverenin gerekli tedbirleri almak ve her türlü ekipmanı bulundurması beklenir. Koronavirüs ile mücadele edilmesi kapsamında iş sağlığı ve güvenliği kapsamına da giren ve iş yerlerinde alınması gereken önlemlere ilişkin Sağlık Bakanlığı Bilim Kurulu tarafından Covid-19 Salgın ve Çalışma Rehberi yayınlamıştır². Bu rehberde toplamda seksen yedi sektöre ilişkin alınması gereken önlemler sıralanarak kamuoyu ile paylaşılmıştır. Dolayısıyla işveren, Bakanlık tarafından yayınlanan genelgede işyerinde söz edilen önlemleri almakla yükümlüdür (İnciroğlu, 2018, s. 50).

İş yerlerinde pandemi nedeniyle iş sağlığı ve güvenliği uygulamalarını hayata geçirilmesinde öncelikli olarak işçilerin bilgi düzeylerinin artırılması elzemdir. 6331 sayılı Kanunun 13.maddesi uyarınca işverenin, iş sağlığı ve güvenliği dikkate alarak işyerinde faaliyetlerin sürdürebilmesi için riskleri ortadan kaldırarak önleyici ve koruyucu önlemleri alması zorunludur. İşyerlerinde pandemi dönemine özel olarak alınması gereken tedbirler kapsamında özellikle virüsün yayılımını engellemek amacıyla dezenfekte işlemi düzenli aralıklarla yapılmalıdır. Bu kapsamda her zamankinden daha farklı olarak özellikle virüsü yok edici ekipman ve hijyen ürünleri tedarik edilmeli ve işyerlerinde aktif olarak kullanılmalıdır. Ortak kullanım alanlarından hijyen çalışmalarına daha hassas bir şekilde yönetilmesi gerekmektedir.

2.1.2. İşçinin tedbirlere uyma yükümlülüğü

6331 sayılı Kanununun 19.maddesinde çalışanların yükümlülükleri yer almaktadır. Söz konusu maddeye göre işçilerin yaptıkları eylemler neticesinde işyerinde yer alan diğer çalışanların sağlık ve güvenliklerini tehdit etmemelidir. Bu genel hükmün Covid-19 pandemisi döneminde uygulanmasını ele alacak olursak, işçilerin işyerlerinde virüsün

² <https://covid19.saglik.gov.tr/TR-66393/covid-19-salgin-yonetimi-ve-calisma-rehberi.html>

yayılmasını engellemek yönelik belirlenen tüm uyarı ve kurallara uygun olarak davranma yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu kapsamda örneğin, işyerinde sosyal mesafenin korunması, çalışırken hijyen kurallarına dikkat edilmesi, uygun koruyucu ekipmanların kullanılması, işyerlerinde uygulanan sağlık denetimlerine düzenli bir biçimde katılmaları, bunlardan sadece birkaçını oluşturmaktadır.

4857 sayılı İş Kanununa kapsamında bir iş sözleşmesine dayalı olarak çalışan gerçek kişinin iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmemeleri halinde, bu durum kişinin iş sözleşmesine etkide bulunacaktır. Öyle ki, iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerine işçi uymaz ise İş Kanunu işverene 25.maddenin 2.fıkrasının h bendine göre ahlak ve iyi niyet kurallarına aykırılık nedeniyle haklı nedenle derhal fesih hakkı tanımıştır.

İş Kanunu md.25/2-h'ye göre “*İşçinin yapmakla ödevli bulunduğu görevleri kendisine hatırlatıldığı halde yapmamakta ısrar etmesi*” durumunda işveren, işçinin iş sözleşmesini haklı nedenle derhal fesih hakkı vardır. İşçinin yapmakla ödevli olduğu görevler kanun, bireysel ve toplu iş sözleşmesi, yönetmelik vb. iş görmeye ilişkin yükümlülüklerden oluşmaktadır. Dolayısıyla 6331 sayılı Kanun da işverenin sorumlu olduğu mevzuat kapsamında yer almaktadır (Süzek, 2009, s. 643). Bundan ötürü Covid-19 pandemisi kapsamında işverenin işyerinde aldığı özel önlemlere ilişkin olarak işçi eğer bu önlemleri kendisine hatırlatıldığı halde uygulamaz ise işveren iş sözleşmesini haklı nedenle derhal feshederek işçiyi kıdem ve ihbar tazminatından mahrum bırakabilir. Fakat burada unutulmaması gereken bir husus, bahse konu madde hükmüne yapılan fesih hakkı doğması için işçiye önceden bir uyarının yapılmış olması zorunludur. Bu yapılan uyarıya rağmen işçi halen yapmamakla ısrar ediyor ise işveren için haklı nedenle fesih hakkı doğacaktır (Mollamahmuoğlu, 2008, s. 635). Yargıtay’a göre ispat yükü işverene aittir. Aynı zamanda hatırlatmada bulunacak görevin açık bir biçimde bildirilmiş olmalı ve işin tamamlanmasına yetecek bir süre öngörülmelidir³.

2.1.3. İşçinin çalışmaktan kaçınma hakkı

6331 sayılı Kanununun 13.maddesinin 1.fıkrasına göre işyerinde ciddi ve yakın bir tehlike ile karşılaşıldığı durumda işçiye çalışmaktan kaçınma hakkı verilmiştir. Yine aynı fıkrada, işçinin çalışmaktan kaçındığı bu dönemde ücreti ile kanunlardan ve iş

³ Yarg. 9. HD., 01.06.2016, E.2016/18115, K.2016/12923.

sözleşmesinden doğan diğer hakları saklı tutulmuştur. Her geçen gün vaka sayısının ve varyantaların arttığı günümüz dünyasında pandemiye sunulan çözümler tedavi etmeye yönelik olmayıp halen yayılma riskini ortadan kaldırmaya yöneliktir. Bu durum Covid-19 pandemisinin ciddi ve yakın bir tehlike olarak değerlendirme imkanını vermektedir. 6331 sayılı Kanun kapsamında işçinin çalışmaktan kaçınma hakkının kullanılması için belli bir takım prosedürün uygulanması zorunludur. 6331 sayılı Kanununun 13.maddesinin 4.fıkrasında da işyerinde, koronavirüs pandemisi kapsamında alınması gereken önlemleri talep etmişse, örneğin el dezenfektanının konulması gibi, ama bu talebe rağmen makul bir süre içerisinde gerekli önlemler alınmamışsa işçi iş sözleşmesini feshedebilir.

Covid-19 pandemisine ilişkin öğretilerde Ergin(2020) göre, işçinin sürekli olarak yakından ve doğrudan görüştüğü işveren ya da başka bir işçinin Covid-19'a yakalanması ve karantinaya alınıp tedaviye başlanması, işverence de işyerinde pandemiye karşı her türlü önlemin alınması halinde işçi iş sözleşmesi haklı nedenle feshedemeyecektir. Bu hüküm ile ortaya konulmak istenen menfaat işçiye o hastalığın bulaşma riskini bertaraf etmektir. Eğer gerekli önlemler alınmış ve, hastalanan işçinin işyerine gelmesi engellenmiş ise artık bir riskten söz etmek mümkün olmayacağı için işçinin iş sözleşmesinin feshi haklı olmayacaktır (Çelik vd., 2021, s. 662).

2.1.4. Koronavirüsün iş kazası ve meslek hastalığı açısından değerlendirilmesi

Yeni Koronavirüs (Covid-19) pandemisinin tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de çok değişik alanlarda etkisini göstermiş ve ciddi zararlara neden olmuştur. Çalışma yaşamında hâlâ devam eden pandemi koşullarında, virüs nedeniyle işyerinde ortaya çıkan vakaların iş kazası açısından nitelendirilip nitelendirilemeyeceği sorunu ortaya çıkarmıştır.

5510 sayılı Kanununun 13.maddesinde iş kazasının tanımı yapılmıştır. Bu maddede yer alan tanıma göre, bir olayın iş kazası olarak nitelendirilebilmesi için dört unsurun bir arada bulunması şarttır. Öncelikle kazayı geçiren kişinin 5510 sayılı Kanun kapsamında sigortalı olması, kişinin uğradığı kaza sonucunda bedensel veya ruhsal bir zarara uğraması, sigortalının yer ve zaman itibarıyla SSGSSK 13.maddesinde sayılan hususlardan birine göre kazaya uğramış olması ve kazada “illiyet” bağının olması zorunludur. Burada en dikkat edilmesi gereken unsur nedensellik yani illiyet bağıdır.

Meslek hastalığının tanımı ise 5510 sayılı Kanununun 14.maddesinde yapılmıştır. Bu tanıma göre bir işçinin meslek hastalığına ilişkin hükümlerinden yararlanılabilmesi için bu kişinin öncelikli SSGSSK kanunu kapsamında sigortalı olmalı, sigortalının bedensel veya engellilik durumuna düşmesi ve geçici veya sürekli hastalık, bedensel veya ruhsal engellilik halinin sigortalının çalıştığı veya yaptığı işin sonucu olması şarttır (Güzel vd., 2021, s. 400-401). 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununun 3.maddesinde meslek hastalığı “*Mesleki risklere maruziyet sonucu ortaya çıkan hastalık*” olarak nitelendirilmiştir. Hüküm dikkatli bir şekilde incelendiğinde mesleki risk merkeze alınarak bir tanımlama yapıldığı görülecektir. Hangi hallerin meslek hastalığı sayılacağı, iş kazası ve meslek hastalığı bildirgesinin şekli, içeriği ve verilme usulü ise Çalışma Gücü ve Meslekte Kazanma Gücü Kaybı Oranı Tespit İşlemleri Yönetmeliği’nde belirlenmiştir. Bu yönetmeliğinin 17.maddesinde hangi hastalıkların meslek hastalığı kapsamında olduğu, iş akdinin sona ermesinde sonra ne kadar süre sonra ortaya çıkan sağlık sorunlarının meslek hastalığı açısından değerlendirileceği bu yönetmeliğe ekli olan Meslek Hastalığı Listesine göre göre tespit edileceği ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Yargıtay ise verdiği kararda meslek hastalığının ne olduğunu, koşullarını ve öyle bir durum ortaya çıktığında işveren ile Sosyal Güvenlik Kurumu arasındaki sorumluluk ilişkisinin nasıl şekillendiğine ilişkin açıklamalarda bulunmuştur⁴.

Yukarıda yapılan açıklamalar dikkate alındığında koronavirüs salgınının iş kazası ve meslek hastalığı açısından yukarıda belirtilen tanımlar çerçevesinde incelediğimizde bu salgının meslek hastalığı açısından değerlendirilmek mümkün değildir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yayınlanan Çalışma Gücü ve Meslekte Kazanma Gücü Kaybı Oranı Tespit Yönetmeliği’ne ekli olan Meslek Hastalıkları Listesi’nin D Grubunda bulaşıcı hastalıkların listesine yer verilmiştir. Bu liste incelendiğinde Covid-19’un bulaşıcı bir meslek hastalığı olarak yer almamıştır. Dolayısıyla Covid-19’u kolaylıkla meslek hastalığı olarak tanımlayabilmek mümkün olmayacaktır. Fakat bu listede sağlık çalışanları açısından HIV, Hepatit B, tüberküloz ve SARS gibi bulaşıcı hastalıklar meslek hastalığı kapsamındadır. Bundan ötürü söz konusu bulaşıcı hastalıkların sağlık çalışanları açısından meslek hastalığı olarak nitelendirildiğinden zaman içerisinde Covid-19’da listede kendine yer bularak meslek hastalığı kapsamına alınabilir. Ancak şu husus gözden kaçırılmamalıdır ki, sağlık çalışanları açısından meslek

⁴ Yarg. 10.H.D., 11.04.2019, E. 2018/5484, K.2019/3395.

hastalığı açısından görülen HIV, Hepatit B, tüberküloz ve SARS gibi bulaşıcı hastalıkların yayılma hızı ile Covid-19'un yayılma hızı birbirinden farklıdır. Çünkü meslek hastalıkları tanı rehberinde örneğin HIV, sağlık çalışanlarına iğne ve diğer sivri uçlu cisim batmalarıyla bulaşabilir denilmiştir⁵. Oysa Covid-19, otobüs ile seyahat ederken bile bulaşabildiğinden yaşamın her alanında bulunan ve etki alanı çok geniş bir bulaşıcı hastalıktır. Covid-19 konusunda her geçen gün farklı varyantlarının ortaya çıkması ve hâlâ bu pandemi hakkında bilinmezlerin yoğun olması ötürü 17.maddede dikkate alındığından Covid-19'u şimdilik meslek hastalığı olarak nitelendirme imkânını bize vermemektedir.

Covid-19 pandemisinin işçide yarattığı sağlık sorunlarını iş kazası bağlamında değerlendirmek daha isabetli olacaktır. Covid-19 aniden ortaya çıkmakta ve buna bağlı olarak neden olduğu zarar hemen etkisini gösterebilmektedir. Öncelikle burada üzerinde duracağımız husus bu hastalığın “aniden” ortaya çıkmasıdır. Çünkü iş kazasının gerçekleşme süresi, meslek hastalığına göre daha kısadır. Yapılan araştırmalarda Covid-19'un kuluçka süresi hastanın enfekte olmasından itibaren 2-14 gün içerisinde olmak ve genellikle 3-10 gün içerinden hasta bir sağlık kuruluşuna başvuracak kadar sağlık durumundan bir ağırlaşma meydana gelmektedir (Sağlık Bakanlığı, 2020). Dolayısıyla bu hastalık etkisini hemen gösterdiğinden bu anilik unsur iş kazası açısından önemlidir. Fakat her Covid-19 vakasını iş kazası olarak nitelendirmek doğru olmayacaktır. Burada dikkat çekeceğimiz diğer husus ise bu gerçekleşen vakada illiyet bağının bulunması ve işçinin bedenen veya ruhen zarara uğramasıdır. Yargıtay ise verdiği kararlarda illiyet bağı unsurunu dikkate almıştır⁶. Salgın hastalıkların iş kazası olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği hep uyuşmazlık konusu olmuş ve bu türden durumlar yargıya taşınmıştır. Yargıtay'ın 2019 yılında verdiği karar incelendiğinde tır şoförünün yurtdışında görevini yerine getirirken “Domuz Gribi-H1N1” virüsüne yakalanarak bu sebeple hayatını kaybetmesi durumunu iş kazası olarak nitelendirmiştir⁷.

Yargıtay'ın H1N1 için verdiği kararın Covid-19 için uyarlanıp uyarlanamayacağı konusuna gelecek olursak şu hususu göz önünde bulundurmalıyız. Kararda H1N1 virüsünün kuluçka süresini 1-4 gün arasında olduğu belirtilmiştir. Yukarıda ise

⁵ <http://www.isgip.gov.tr/meslek-hastaliklari-ve-is-ile-ilgili-hastaliklar-tani-rehberi> (Erişim Tarihi: 10.11.2021).

⁶ Yarg. 21.H.D., 15.04.2019, E.2018/5018, K.2019/2931.

⁷ Yarg. 21.H.D., 15.04.2019, E.2018/5018, K. 2019/2931.

koronavirüsün kuluçka süresini hastanın enfekte olmasından sonraki 2-14 gün arasında gerçekleştiği belirtmiştik. Bu noktadan hareket ettiğimizde Covid-19'un, Yargıtay tarafından belirtilen yaklaşım karşısında iş kazası olarak nitelendirmek mümkündür. Fakat böyle bir nitelendirme yapmadan önce Covid-19'un vakasının iş kazası olarak nitelendirmek için 5510 sayılı Kanununun 13.maddesinde yer alan unsurlardan en az birinin kapsamında gerçekleşmesi şarttır.

2.2. Covid-19 Pandemisinin İstihdam Şeklinin Değişmesine Etkileri

2.2.1. Kısmi süreli çalışma

Kısmi süreli çalışma, düzenli ve isteğe bağlı olarak sürdürülen ve normal çalışma süresinden önemli ölçüde daha kısa bir zaman parçası içinde yapılan çalışmadır. Kısmi süreli çalışma, hem işçiler hem de işverenler için gittikçe büyüyen bir gereksinimi karşılamaktadır. Özellikle zorunlu öğrenimi devam ettirmek isteyen gençler, geleneksel aile modelinde önemli bir sorumlulukları bulunan kadınlar, çalışma yaşamından çekilmek isteyen yaşlılar, engelliler ve kısa süreleri işyerlerinde uzman gerektiren işlerde kişiler daha çok kısmi süreli çalışmayı tercih etmektedir (Tunçomağ ve Tuncel, 2015, s. 70).

Günümüzde ortaya çıkan küresel ekonomik ve teknolojik gelişmeler çalışma yaşamını esnekleşme yönünde zorlamaktadır. Bunun sonucunda birçok atipik iş sözleşmesi türü geniş uygulama alanı bulmaktadır. Bu atipik iş sözleşmeleri içinde en yaygın ve en karakteristik olan sözleşme türü kısmi süreli iş sözleşmesidir (Süzek, 2011, s. 243).

2.2.1.1. Kısmi süreli iş sözleşmesi kavramı

Kısmi süreli iş sözleşmesi İş Kanununun 13.maddesinde tanımlanmıştır. “*İşçinin haftalık çalışma süresinin, tam süreli iş sözleşmesiyle çalışan emsal işçiye göre önemli ölçüde daha az belirlenmesi*” ni içeren sözleşme kısmi süreli iş sözleşmesi olarak tanımlanır (md.13/1). Bu tanımlama dikkate alındığında bu sözleşmesinin yapılabilmesi için üç unsurun bulunması zorunludur. Birincisi taraflar arasında gönüllülük temeline dayalı bir akidin zorunluluğudur (Centel, 2006, s. 31). İkincisi bu sözleşme ile belirlenen çalışma süresi tam süreli iş sözleşmesi ile çalışan emsal işçiye göre daha az olmasıdır. Üçüncü unsur ise bu çalışmanın düzenli ve sürekli olması zorunludur (Mollamahmutoglu, Astarlı ve Baysal, 2014, s. 448).

Kısmi süreli iş sözleşmesinde uygulanacak çalışma süresinin üst sınırı İş Kanununda değil İş Kanununa İlişkin Çalışma Süreleri Yönetmeliğinde belirlenmiştir. İlgili yönetmeliğin 6.maddesinde “işyerinde tam süreli iş sözleşmesi ile yapılan emsal çalışmanın üçte ikisi oranına kadar yapılan çalışma kısmi süreli çalışmadır” düzenlemesi yer almaktadır. Dolayısıyla İş Kanununun 63.maddesinde “haftalık çalışma süresi en fazla 45 saat” olarak belirlendiğinden kısmi süreli iş sözleşmelerinde çalışma süresinin üst sınırı 30 saattir. Öte yandan kısmi süreli iş sözleşmelerinde haftalık çalışma sürelerinin günlere nasıl paylaştırılacağına ilişkin açıkça bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu konuda düzenleme yapma yetkisi işverenin yönetim hakkı çerçevesinde bırakılmıştır.

2.2.1.2. Kısmi süreli iş sözleşmelerinde uygulanacak kurallar

İş Kanununun 5. ve 13.maddelerinin 2.fıkraları uyarınca ayrıma haklı nedenler olmadıkça kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışan işçiler farklı işleme tutulamayacağına göre tam süreli iş sözleşmesi ile çalışan işçilere uygulanan iş mevzuatı hükümlerinin kural olarak kısmi süreli çalışan işçiler içinde uygulanması zorunludur (Süzek, 2011, s. 244).

Çalışma hayatında ücretin şekli ve miktarı taraflar tarafından serbestçe kararlaştırılabilir. Burada temel şart işçi iş görme edimi karşısında karşılığında ödenecek ücret tutarı işçinin çalışmış olduğu süre bağlamında hesaplanacak asgari ücretin aşağısında olmamasıdır. Burada iş sözleşmesinin tam süreli veya kısmi süreli olmasının bir önemi yoktur. Bununla birlikte kısmi süreli ile çalışan işçiler kural olarak toplu iş hukukuna ilişkin haklardan ve toplu iş sözleşmesinin tam süreli çalışanlara ilişkin hükümleri dışında kalan düzenlemelerden yararlanabilir (Çelik vd., 2021, s. 218).

Yargıtay 9.Hukuk Dairesinin vermiş olduğu karar itibariyle kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışan işçiler de o işyerinde çalışan işçi sayısına dâhil edilirler⁸. Dolayısıyla bu şekilde istihdam edilen işçilerin haftada kaç gün veya günde kaç saat çalıştıklarının o işyerinde işçi sayımını etkileyecek bir önemi bulunmaktadır.

İş Kanununun 13.maddesinin 2.fıkrasından hareketle işçilere yapılan prim, teşvik, ikramiye, evlenme yardımı, cenaze yardımı, yakacak yardımı gibi uygulamalarda tam süreli-kısmi süreli ayrımı yapılamayacaktır. İlgili maddede yer alan ücret ve paraya ilişkin bölünebilir menfaatler söz konusu olduğunda kısmi süreli iş akdi çalışanlar, tam süreli iş

⁸ Yarg. 9. HD., 8.12.2009, E. 2009/44744 K. 2009/33940.

akdi ile çalışanlar gibi çalışma süreleri dikkate alınarak yararlanabilir. 4857 sayılı İş Kanununda kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışan işçilerin fazla sürelerle çalışma yaptırılmayacağına ilişkin bir düzenleme yer almamakla birlikte Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliğinin 7.maddesinde kısmi süreli iş akdi ile çalışanların hem fazla hem de fazla sürelerle çalışması yasaklanmıştır.

Kısmi süreli iş sözleşmesi yapma serbestisi olan işçinin birden fazla yerde kısmi süreli sözleşmesi yapmasının önünde kural olarak bir engel bulunmamaktadır. Ancak burada dikkat edilecek husus aynı işçinin aynı çalışma döneminde birden fazla kısmi süreli iş akdi tarafı olması durumunda bu sözleşmelerde toplam çalışma sürelerinin İş Kanununda belirtilen haftalık çalışma süresi olan 45 saati aşmamasıdır. Eğer ki yasal süre olan 45 saati aşan bir durum söz konusu olursa işçinin son yaptığı kısmi süreli iş akdinde çalışma süresi kısaltılarak toplam çalışma süresi yasal süreye indirilir (Süzek, 2011, s. 245).

Kısmi süreli çalışanların iş sözleşmelerinin feshinde tam süreli çalışanlara uygulanacak kurallara tabi olurlar. Bu sözleşme ile çalışan işçinin kıdeminin hesaplanmasında ise işçinin fiilen çalıştığı sürelerin birleştirilmesi ile bulunacak sürenin değil, sözleşmenin başlangıç ve sonra erme tarihleri arasındaki sürenin göz önünde bulundurulması doğru olacaktır⁹.

2.2.1.3. Covid-19 pandemisinde iş görme ediminin kısmi süreli olarak yerine getirilmesi

Koronavirüs pandemisinde vaka sayılarının hızlı bir ivme ile giderek artması nedeniyle çalışma hayatında birtakım önlemler alınması zorunlu hale gelmiştir. Bu önlemlerden ilki işyerlerinde tam süreli çalışmadan kısmi süreli çalışma biçimine geçilmesidir. İşyerlerinde bu denli esaslı değişiklik olması durumunda yapılması gerekenler İş Kanununun 22.maddesinden belirtilmiştir. İş Kanununun 22.maddesi incelendiğinde işverenin salgın nedeniyle yapmak istediği kısmi süreli çalışmaya geçme teklifi işçi tarafından kabul edilirse sözleşmenin unsuru değiştirilmiş olur ve yeni çalışma şartları uygulama alanı bulacaktır. İşveren pandemi riski ortadan kalktığında yeniden tam süreli çalışma şekline dönmeye ilişkin karar almasından önünde bir engel bulunmamaktadır. Bu teklifi yeniden işçilere iletildiği ve işçilerin kabul ettiği takdirde tam süreli çalışma koşulları uygulanacaktır. Dolayısıyla önce kısmi çalışmaya geçiş daha

⁹ Yarg. 9.HD., 15.1.2013, E. 2010/35184 K. 2013/596.

sonrasında ise eski çalışma koşullarına geçiş şeklinde gerçekleşen aşamalarda işçinin yazılı rızası olduğu sürece bir fesih söz konusu olmayacaktır.

İşveren çalışma koşullarında esaslı bir değişiklik yaparak kısmi süreli çalışmaya geçme teklifini işçisine yazılı olarak bildirdiğinde, işçinin bu teklifi kabul etmemesi durumunda İş Kanununun 22.maddesi işverene işçinin iş akdini feshetme yetkisi vermiştir. Ama bu fesih, haklı bir fesih nedeni değil; geçerli bir sebebe dayalı olarak yapılan fesih hakkıdır. Dolayısıyla burada işveren açısından bir sınırlama söz konusudur. Pandemi nedeniyle satış pazarlarının daralması, toplam talebin azalması, operasyonel ve lojistik aksaklıklar, dış pazar kaybı, ekonomik daralma gibi durumlar işverenin işçinin iş sözleşmesini feshetmesi açısından geçerli bir sebep oluşturabilir.

2.2.2. Uzaktan çalışma (evde çalışma/tele çalışma)

Küreselleşme ve uluslararası rekabetin giderek artması ve konjonktürel ekonomik krizler yaşanması durumunda işverenler üretim maliyetlerini minimum düzeye indirmeye çabalamakta; bunun sonucunda istihdamın dışsallaştırması ve üretimin mevcut işyeri dışında gerçekleştirilmesi daha sık başvurulan yöntemler arasına girmiştir. Bununla birlikte işçiler de iş yaşamı ve özel yaşamı dengeleme amacıyla uzaktan çalışma gibi daha esnek istihdam biçimlerini tercih etme yoluna gitmektedir (Çelik vd., 2021, s. 234).

2.2.2.1. Uzaktan çalışmanın tanımı

İş Kanununun 14.maddesine göre uzaktan çalışma “...işçinin, işveren tarafından oluşturulan iş organizasyonu kapsamında iş görme edimini evinde ya da teknolojik iletişim araçları ile işyeri dışında yerine getirmesi esasına dayalı ve yazılı olarak kurulan iş ilişkisi.” olarak tanımlanmıştır. Maddeden de anlaşılacağı üzere uzaktan çalışma, “evde çalışma” ve “teknolojik araçlarla işyerleri dışında çalışma” olacak şekilde iki biçimde düzenlenmiştir. Dolayısıyla işçi, iş görme edimini evinde de yerine getirme imkânı mevcuttur. Fakat bu esnek çalışma biçimi, işçinin istihdam biçimini geleneksel anlamdaki evde çalışma haline getirmeyecektir (Dulay Yangın, 2016, s. 63-64). Uzaktan çalışmaya ilişkin yapılacak iş sözleşmesinde işin tanımına, yapılma şekline, süresi ve işin yapılma yerine, ücret ve ücret ve ücretin ödenmesine ilişkin hususlar, işveren tarafından sağlanan ekipman ve bunların korunmasına ilişkin yükümlülükler, işverenin işçiyle iletişim kurması ile genel ve özel çalışma şartlarına ilişkin hükümler yer alması zorunludur (İş K.md.14/5).

2.2.2.2. Covid-19 pandemisinde uzaktan çalışma/evde çalışma uygulaması

Koronavirüs pandemisi ile birlikte işyerlerinde uygulanan tipik istihdam biçimleri terk edilerek esnek istihdam biçimleri uygulama alanı bulmuş ve dolayısıyla birçok sektörde evden çalışma yöntemine geçilmiştir. Covid-19 salgınının ortaya çıkmasının ardından evlere kapanılması, işyerlerinde “uzaktan çalışma” modeline geçilmesi gereksinimini yaratmıştır. 2020 yılının Mart ayında Dünya Sağlık Örgütü tarafından koronavirüsün pandemi olarak ilan edilmesi ile birlikte çok sayıda şirket, uzaktan çalışmaya geçmiştir. Bu konuda yapılmış bir araştırmaya dikkate alındığında salgın sürecinin ilk haftasında şirketlerin %54’ü merkez ofis çalışanları için uzaktan çalışmaya geçerken, söz konusu oran üçüncü haftada %94’e çıkmıştır. Bunun gibi, şirketlerin %59’u, salgın süreci sona erse dahi uzaktan çalışma modeline devam etme düşüncesi yer almaktadır¹⁰.

Pandemi döneminde zorunlu nedenlerle yapılan evden çalışma, İş Kanununun 14.maddesinde düzenlenen uzaktan çalışma kapsamında değerlendirilmesi mümkün olmayacaktır. Çünkü uzaktan çalışma sözleşmesi ayrı bir iş sözleşmesidir. 14.maddenin 5.fıkrası incelendiğinde uzaktan çalışmaya ilişkin iş sözleşmesinde ; işin tanımı, yapılma şekli, işin süresi ve yeri, ücret ve ücretin ödenmesine ilişkin hususlar, işveren tarafından sağlanan ekipman ve bunların korunmasına ilişkin yükümlülüklerin açıkça yer alması zaruridir. Şu anki uygulamada uzaktan çalışma modeli beklenmedik bir pandemi nedeniyle ortaya çıkan ve mevcut iş sözleşmeleri devamını sağlamak için getirilen bir geçici çözümdür. Dolayısıyla md.14 kapsamında tam bir uzaktan çalışmadan bahsedebilmek için eski iş sözleşmenin sona erdirilip yerine yeni bir uzaktan çalışma sözleşmesi yapılması gerekmektedir (Yürekli, 2020, s. 57).

İşveren tarafından pandemi nedeniyle evde çalışma yapılmasına ilişkin çalışma biçiminin değişikliğine ilişkin teklifi işçi tarafından kabul edilmezse, işverenin için değişikliğin geçerli bir nedene dayandığını veya fesih için başka bir geçerli nedenin bulunduğunu yazılı olarak açıklamak ve bildirim süresine uymak şartı ile işçinin iş sözleşmesini feshetme yetkisi tanınmıştır (İş K. md.22/1). Dolayısıyla bu düzenlemenin yürürlükte olduğu sürede işveren İş Kanununun 22.maddesindeki koşullarının oluşması halinde sahip olduğu fesih hakkını kullanamayacaktır. Fakat bu geçici 10.maddenin

¹⁰22.5.2020 tarihli ve 1281 sayılı Hürriyet İnsan Kaynakları Eki, 6. Ayrıca bkz.<https://www.mercer.com.tr/rapor-makale-arastirma/nisan-covid19-anketi.html/> (Erişim Tarihi: 18.12.2021).

yürürlükte kalma süresi 30.06.2021 tarihi ile dolmuştur. Bundan ötürü şu anki uygulamada böyle bir yasak söz konusu değildir. Kanunun 22.maddesindeki düzenlemeden de anlaşılacağı üzere herhangi bir nedenle örneğin işçinin bu çalışma biçimini reddetmesi nedeniyle işverenin, işçinin iş sözleşmesini fesih hakkını kullanamayacaktır. Bu hakkı kanunen kullanabilmesi için geçerli bir nedenin varlığı şarttır. Koronavirüs pandemisi nedeniyle tüm dünyada ve ülke genelinde alınan sağlık önlemleri, şehir vakaların yayılma hızı ve ölüm oranlarındaki ciddi artış salgın hastalık durumunda evden çalışma uygulamasına geçiş için geçerli bir neden olarak savunulabilir (Centel, 2020, s. 23).

Covid-19 salgını tüm dünyada iş görme borcunun görülebilmesini makul olmaktan çıkarmıştır. Çünkü birçok ülkede sokağa çıkma yasakları uygulanmaya başlanmış ve işyerleri geçici olarak kapatılmıştır. Bu süreçte işçiler iş görme edimlerini evden gerçekleştirme talebini de işverene iletebilir. Fakat işveren tarafından bu teklifin reddedilmesi durumunda işçinin iş sözleşmesini İş Kanunu md.24/3'te yer alan zorlayıcı nedene dayandırarak iş sözleşmesini derhal feshetme hakkı vardır. Çünkü İş Kanunu md.24/3 uyarınca zorlayıcı sebepler "*İşçiyi iş yerinde bir haftadan fazla süre ile çalışmaktan alıkoyan*" nedenler olarak açıklanmıştır. Bu yorumu destekler nitelikte olması bağlamında 2020 yılının Şubat ayında yürürlüğe giren 7226 sayılı Yasa'nın geçici 23.maddesinde kısa çalışma ödeneği alma koşullarını kolaylaştırırken bunu, Covid-19 kaynaklı zorlayıcı sebep olduğu gerekçesine dayandırılması önemlidir. Evde çalışma uygulaması her iş için uygun olmayıp sadece bazı işler için uygundur. Çünkü işyeri, eklentiler ve araçlar ile birlikte bir bütünlüğü sağlamakta ve iş görme edimi bu koşullar çerçevesinde yerine getirilmektedir.

2.2.3. İzin uygulaması

2.2.3.1. Yıllık ücretli iznin kullandırılması

1982 Anayasasının 50.maddesinde çalışanlara tanıdığı sosyal ekonomik haklardan biri olan dinlenme hakkı çerçevesinde yapılan düzenlemelerden birini ise yıllık ücretli izin hakkı oluşturmaktadır. Yıllık ücretli izin İş Kanununun 53.maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddede "*İşyerinde işe başladığı günden itibaren, deneme süresi de içinde olmak üzere, en az bir yıl çalışmış olan işçilere yıllık ücretli izin verilir*" düzenlemesi yapılarak işçilere söz konusu hakkın yasal dayanağı oluşturulmuştur. Kanunun 58.maddesinde çalışma yasağı konularak, bu izni kullanan işçinin izin süresi

içinde ücret karşılığı bir işte çalıştığına anlaşılması halinde, işverenin bu izin süresi içinde ödediği ücreti kendisinden geri alabileceği de düzenlenmiştir. Yine İş Kanununun 53.maddesi uyarınca, işverenlerce işçilere verilecek yıllık ücretli izinlerin usul ve esaslarını belirlemek amacıyla Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği çıkarılmıştır.

İş Kanununda işçinin yıllık ücretli izni hak edebilmesi için temel koşul olarak deneme süresi dahil işçinin en az 1 yıl çalışmış olma zorunluluğunu getirmiştir (İş K. md.53). Aynı maddede kıdeme göre yıllık ücretli izin süreleri belirtilerek¹¹, işçinin bu hakkının vazgeçilmez¹² olduğu vurgulanarak alt sınır olan bu sürelerin bireysel ve toplu iş sözleşmesi ile arttırılabileceği hususu hükme bağlanmıştır. Yine Kanunun 54.maddesinde “*Yıllık ücretli izine hak kazanmak için gerekli sürenin hesabında işçilerin, aynı işverenin bir veya çeşitli işyerlerinde çalıştıkları süreler birleştirilerek göz önüne alınır*” hükmü konularak işçiyi koruyucu nitelikte bir düzenleme yapılmıştır.

Yıllık ücretli iznin uygulanması hususu İş Kanununun 56.maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre işçinin izni kullanmak istemesi durumunda Kanunda belirtilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesi zorunlu olup, işçinin hakkı olan yıllık ücretli izin karşısında işverenin takdir yetkisi bulunmamaktadır. Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliğinin 8.maddesinde “*İzin kurulu veya işveren, işçinin istediği izin kullanma tarihi ile bağlı değildir. Ancak, izin sıra ve nöbetleşmesini göstermek üzere söz konusu kurulca düzenlenecek çizelgeler işçinin talebi ve iş durumu dikkate alınarak düzenlenir*” şeklinde düzenleme yapılarak iznin uygulanması konusunda yöntem belirlenmiştir. Yine Yargıtay tarafından verilen kararda, işçi izin tarihini dilediği gibi belirleyerek istediği zaman izne ayrılamayacağı ve izin kullandırılması işverenin yetkisine ve yönetim hakkına ilişkin olup iznin işverence yapılacak plana göre kullanılması mümkün olduğundan, talebe rağmen iznin verilmemiş olması işçi için haklı fesih nedeni sonucunu doğurmayacağı belirtilmiştir¹³.

2.2.3.2. İşçilerin ücretsiz izne çıkarılması

4857 sayılı İş Kanununda ücretsiz izin tanımı bulunmayıp, çeşitli zaman dilimlerinde işveren ile işçiler arasında anlaşması doğrultusunda şekillenen bir uygulamadır. Ücretsiz izinde taraflar anlaşarak iş sözleşmesini askıya alırlar

¹² Bu hüküm izin hakkından vazgeçilmemesi biçimindeki Anayasal düzenlemenin devamı niteliğindedir (Tulukçu, 2012, s. 354).

¹³ Yarg. 9.H.D., 20.06.2006, E. 2006/15954, K. 2006/17843.

(Mollamahmutoğlu vd., 2014, s. 770). İş sözleşmesinin askıda kalması ile işçi iş görme borcunu yerine getirmez ve aynı zamanda işveren ücret ödemesi yapmaz. Dolayısıyla bu süreç tam anlamıyla iş akdinde her iki tarafın rızasına bağlıdır. Nitekim Yargıtay'da taraflar arasında bir anlaşma olmadıkça yapılan ücretsiz izin uygulamasını, işverence yapılan bir fesih olarak değerlendirmiştir¹⁴.

İşverenin ücretsiz izne çıkarma hakkını kullanırken mümkün olduğunca eşitlik ilkesini gözetmeli ve işyerinde bazı işçileri ücretsiz izne çıkarırken bazılarını çalıştırmaya devam etmesinde yönünde karar vermesi durumunda objektif açıdan haklı çıkacak sebepleri ortaya koyması elzemdir (Çelik vd., 2021, s. 656). Öğretide Caniklioğlu (2020) ve Çelik ve arkadaşları(2021)'na göre işyerinde işçilerin davranışlarının çalışma düzenini ciddi şekilde bozması durumunda bu durumun haklı neden ağırlığına ulaşmadığı ve sadece işyerinde düzen ve disiplin ya da güven açısından sorunlara sebebiyet verdiği hallerde işveren fesih yasağı kapsamında olduğu dönem itibariyle işçiyi ücretsiz izne çıkarabilir olduğu kanaatine varmışlardır. Burada dikkat edilmesi gereken husus her hak gibi bu hakkın da dürüstlük kurallarına uygun bir biçimde kullanılması ve hakkın kötüye kullanılması durumundan kaçınılması gerektiğidir.

7244 sayılı Kanunla ile gelen yeniliklerle bağlantılı olarak 4447 sayılı Kanuna geçici 24.madde eklenmiş ve koronavirüs sebebiyle işçinin ücretsiz izinde olduğu süre boyunca kendisine nakdi ücret desteğinin verilmesi öngörülmüştür. Bu maddede yer alan destek tutarı 2021 yılının Nisan ayında arttırılmış ve günlük 50 TL'ye çıkarılmış ve aynı zamanda bazı sektörler için ekstra düzenlemeler yapılmıştır¹⁵. Kanunda belirtilen bu nakdi ücret desteği alan işçi eğer çalıştırıldığıının tespiti durumunda işverene fiilin işlendiği tarihteki aylık brüt asgari ücret tutarında idari para cezasının uygulanacağı hususu güvence altına alınmıştır (Geçici md.24/3).

2.2.4. Kısa çalışma

Ekonomik krizlere karşı alınacak etkin hukuki önlem arasında düşünülen kısa çalışma uygulaması özellikle 2001 ekonomik krizinin Türk ekonomisi üzerinde yarattığı olumsuz sonuçlar ve de o zamana kadarki iş mevzuatının ekonomik krizle uyumlu olmayışı karşısında, kısa çalışmaya başvurulabilmenin hukuki temeline ilişkin çalışmalar yapılmaya başlanmıştır (Centel, 2020, s. 18). Türk iş mevzuatında kısa çalışmaya ilk

¹⁴Yarg.9HD. 15.05.2019, E.2016-1444, K.2019-11176, <https://karararama.yargitay.gov.tr/>).

¹⁵ Resmi Gazete, Tarih 22.04.2021, Sayı 31462.

olarak İş Kanununun 65. maddesinde yer verilmiş fakat 15.5.2008 tarihli ve 5763 sayılı Kanun ile anılan madde yürürlükten kalkmış ve kısa çalışma uygulaması 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun Ek 2. maddesinde düzenlenmiştir (Caniklioğlu, 2005, s. 501).

İşsizlik Sigortası Kanununun Ek 2. maddesinde “*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 çalışmanın yapılabileceği vurgulanmıştır. Bu Kanuna göre sigorta sayılan kişileri iş sözleşmesine tabi olarak çalıştıran işveren eğer kısa çalışma talebinde bulunacaksa bunu gerekçeleri ile Türkiye İş Kurumu’na ve varsa toplu iş sözleşmesine taraf olan sendikaya bildirecektir. 4447 sayılı Kanuna göre kısa çalışma talebine başvurma hakkı sadece işverene aittir. İşçilerin kısa çalışma yapılmasına bir talep hakkı bulunmamaktadır. İşveren tarafından yapılan talep Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından incelenerek karara bağlanır ve uygun bulunması halinde üç ay süreyle kısa çalışma bağlanır¹⁶.

Kısa çalışma kapsamında sağlanan kısa çalışma ödeneği İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmaktadır. İşçinin kısa çalışma ödeneğinden yararlanması için iş sözleşmesinin feshi hariç işsizlik sigortası faydalanma koşullarını yerine getirmesi zorunludur. Buna ek olarak Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmeliğin 6.maddesi uyarınca, işçinin 4447 sayılı Kanunun 50. maddesinde göre çalışma süreleri ve işsizlik sigortası prim ödeme gün sayılarını yerine getirmiş olmalıdır. Kısa çalışma ödeneğinin süresi üç ayı aşmamak kaydıyla kısa çalışma süresi kadardır. Fakat bu süre altı aya kadar uzatılabilir.

Kısa çalışma, Covid-19 pandemisinin ortaya çıkmasından önce iktisadi krizlerin neden olduğu olumsuz sonuçların giderilmesi için hayata geçirilmiştir. Pandeminin ortaya çıkması da ülke ekonomileri üzerinde ciddi etkileri olmuştur. Bu kapsamda kısa çalışma, konjonktürel dönemlerin çalışma hayatı üzerinde neden olduğu olumsuz etkileri geçici süreliğine azaltması açısından önem arz etmektedir. Fakat İşsizlik Sigortası Kanununun Ek 2.maddesinde kısa çalışmanın yapılabileceği haller; “*genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebepler*” olarak belirtilmiş olup salgın hastalıktan söz

¹⁶ Resmi Gazete, Tarih 30.04.2011, Sayı 27920.

edilmemiştir. Ancak konuya ilişkin çıkarılan “*Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik*”, salgın hastalığı kısa çalışmaya sebep olacak zorlayıcı neden kapsamına almıştır.

Tablo 2.1. 5 farklı ülkede kısa çalışma uygulaması

Ülke Adı	Uygulama	Genel Şartlar	Başvuru Sahibi	Ödeneğinin Miktarı	Ödeneğinin süresi	Covid-19'a Özel Düzenleme
Almanya	Var	-İş talebinin azalması -İşverenin kabulü -İşçinin kabulü	İşveren	Son 12 aylık prime esas ücret hesaplanarak günlük ortalama brüt ücretin %60.	En fazla 12 ay	Var
Hollanda	Var	-Zorlayıcı veya mücbir sebep olmalı -İşçi ve işverenin ortak kararı olmalı	İşveren	En son alınan ücret üzerinden ilk dönem için %75, sonraki dönemler için %70.	6 hafta	Var
Fransa	Var	-Zorlayıcı veya mücbir sebepler -Ekonomik ve sektörel kriz -Dönüşüm süreci ve modernizasyon	İşveren	Brüt maaşın %70'i.	En fazla 182 gün	Var

Tablo 2.1. 5 farklı ülkede kısa çalışma uygulaması (Devamı)

ABD	Var	-Çalışma saatlerinin minimum düzeyin altına düşmesi (eyaletlere göre %10-%20 arası) -En az iki işçinin kısa çalışma kapsamında yer alması	İşveren	Son bir yıllık ücreti dikkate alınarak hesaplanan ortalama ücret dikkate alınmaktadır. Her eyalet farklı oranda belirlemektedir.	Eyaletlere göre 26 ile 52 hafta arasında değişmekte	Var
Japonya	Var	Ekonomik dalgalanma ve kriz sebebiyle -İş yerinin faaliyetlerinin geçici olarak askıya alınması -Çalışanların eğitimi -İşçilerin başka işyerlerine geçici transferi	İşveren	-Büyük firma için brüt ücretin 3/4'ü. -Kobi'ler için brüt ücretin 9/10'u. *Ödeneğin tavan miktarı 7870 Yen.	En fazla 300 gün	Yok

Tablo 2.1.'de 5 farklı ülkede kısa çalışma uygulamasına ilişkin bilgiler verilmiştir. Dünyanın en köklü ve bir o kadar eski sosyal güvenlik sistemlerinden birini barındıran Almanya, tabloda yer alan kısa çalışma düzenlemelerine ek olarak koronavirüs pandemisi sürecinde ekstra tedbirler almıştır. Bu bağlamda uygulama kapsamında sunulan ödeneğin süresi dört ay olarak belirlenmiş, %30'luk işgücü kaybı %10'a çekilmiş, işverenlere belirli bir süre sosyal güvenlik primi muafiyeti getirilmiş ve uygulama süresince mesleki eğitim çalışmalarına sübvansiyonlar getirilmiştir (Dinçay, 2021, s. 1879-1880).

Hollanda ise pandemi döneminde Avrupa Birliği'nin aldığı önlemler öncülüğünde istihdamı korumak ve pandeminin neden olduğu yıkıcı etkileri azaltmak amacıyla kısa çalışma ödeneğinin süresini 24 aya kadar uzatmıştır. Buna ek olarak %75 oranında belirlenen kısa çalışma ödeneğinin miktarını %100'e çıkarılarak çalışanların bu zor süreçte hak kayıplarının önüne geçilmesi hedeflenmiştir. Mesleki eğitim konusundan Hollanda'da Almanya gibi sübvansiyonlar sağlamıştır (Müller ve Schulten, 2020, s. 8).

Çalışma yaşamı diğer AB ülkelerine göre daha hareketli geçen Fransa'da hükümet diğer AB ülkelerinde olduğu gibi Covid-19 pandemisi sürecinde kısa çalışma uygulamasından ek önemler almıştır. Bu bağlamda kısa çalışma ödeneğinin süresi her dönem biriminde üçer ay olarak tekrar uzatılmış, ödenekten yararlanma şartları daha da hafifletilerek yirmi yedi aylık süre içinde altı aylık kıdem kabul edilmiştir. Buna ek olarak pandemi döneminde kendi iradesi dışında işsiz kalanlar için ise son aldıkları brüt ücreti üzerinden %70 oranında işsizlik ödeneği sağlanmıştır (Dinçay, 2021, s. 1884).

Amerika Birleşik Devletlerinde her ne kadar eyaletler arasında kısa çalışma uygulamasına ilişkin farklı hükümler bulunsa da genel hükümler çerçevesinde kabul edilmiş kriterler Tablo 2.1.'e işlenmiştir. Covid-19 pandemisi sürecinde sektörlerin karşılaştığı zorluklar nedeniyle Başkanlık makamı büyüklüğü 2 trilyon dolar olan ekonomik teşvik paketini hazırlayıp bunu Temsilciler Meclisine sunmuştur. Bu tutarın 376 milyar dolar tutarlık kısmı işletmelere ayrıldıktan sonra 290 milyar dolarlık kısmı için hane halkı gelir tespiti yapılarak nakdi destek sağlanmıştır. Buna ek olarak kısa çalışma ödeneğinin süresi on üç aya kadar uzatılmıştır¹⁷.

Japonya ise diğer ülkelerden farklı olarak pandemi sürecinde kısa çalışma mevzuatında güncelleme yapmayıp koşulları esnetmemiştir. Bunun yerine krizden etkilenen işletmeler için sübvansiyonlar verilerek pandeminin olumsuz etkilerini azaltma yolunu tercih etmiştir.

Pandemi döneminde pek çok Avrupa Birliği (AB) ülkesinde olduğu gibi ülkemizde de kısa çalışma uygulamasına başvuru ve kısa çalışma ödeneğinden yararlanma koşulları kolaylaştırılmış ve böylece bu olağanüstü dönemde istihdamın korunması amaçlanmıştır¹⁸. Bu kapsamda gerçekleştirilen gelişme olarak, işverene İŞKUR'a

¹⁷ <https://www.dol.gov.tr/coronavirus/unemployment-insurance/> (Erişim Tarihi: 14.04.2022).

¹⁸ Pandemi döneminde Avrupa ülkelerinde kısa çalışma uygulamasına ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Schulten, Thorsten/Müller, Torsten: Kurzarbeitergeld in der Corona-Krise Aktuelle Regelungen in

gelmeden elektronik ortamda başvuru kolaylığı sağlanarak, Yönetim Kurulu tarafından koronavirüs pandemisinin zorlayıcı sebep olarak sayılmasına yönelik karar alınmıştır¹⁹. Bu bağlamda Covid-19'un zorlayıcı sebep olup olmaması üzerine tartışmalar noktalanmış olup, ayrıca işverenlerin Kuruma gelip ve başvurularının kağıt ortamında yapma zorunluğu kaldırılmıştır (Çelik vd., 2021, s. 797-798).

Pandemi sebebiyle yasal düzenleme açısından 25.03.2020 tarihinde 7226 sayılı "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile 4447 sayılı yasaya geçici 23.madde eklenmiştir. Bu madde ile koronavirüs kaynaklı zorlayıcı sebepler gerekçesi ile çalışanların kısa çalışma ödeneğinden faydalanması için gerekli olan hizmet akdi süresi ve prim ödeme gün sayılarında kolaylaştırma yoluna gidilmiştir. Öyle ki Covid-19 öncesi hizmet akdinde asgari olarak belirlenen 120 günlük süre 60 güne, prim ödeme gün sayısı ise 600 günden 450 güne düşürülmüştür. Geçici 23.maddeye göre, bu koşulları hafifletme uygulamaları ilkin 30 Haziran 2020 tarihine kadar geçerli olması öngörülmüş; ancak, belirtilen kapsamda yapılacak başvuru tarihini 31 Aralık 2020 tarihine kadar uzatma konusunda, Cumhurbaşkanı'na yetki tanınmıştır. Daha sonra yapılan değişiklik ile bu süre 30.06.2021 tarihine kadar uzatılmıştır²⁰.

Dolayısıyla Covid-19 pandemisi döneminde ekstra yapılan hukuki düzenlemeler ile işçinin kısa çalışma ödeneğinden daha rahat yararlanması amaçlanmıştır. Söz konusu asgari koşulları yerine getiremeyenler için kolaylaştırıcı hüküm konmuştur. Böylelikle daha rahat biçimde kısa çalışmaya geçilmesi hedeflenmiştir. Bu tezin üçüncü bölümünde Türkiye'de koronavirüs pandemisi sürecindeki kısa çalışma uygulaması ayrıntılı bir biçimde ele alınmıştır.

2.3. 7244 Sayılı Kanunun İş Sözleşmesine Etkisi

Covid-19 pandemisi işgücü piyasasını derinden sarsarak çok sayıda işverenin işlerini olumsuz etkilemiş ve bununla birlikte çoğu işveren pandemi döneminde uygulanan yasaklardan muaf olmalarına rağmen ya çalışanların sağlığını dikkate alarak

Deutschland und Europa, Policy Brief Nr.38, WSI 04/2020, Hans-Böckler-Stiftung, 1-19. Almanya'da gerçekleştirilen değişiklikler için ayrıca bkz. *Geulen*, Felix/Vogt, Volker: Kurzarbeit in der Corona Krise, ArbRAktuell 2020, H. 8, 181-185; *Zieglmeier*, Christian: Corona-Schutzschirm: Kurzarbeitergeld, DStr 2020, H. 14, 729-735.

¹⁹ Kurum internet sitesinde yer alan 22.03.2020 tarihli açıklama metni için bkz. <https://www.iskur.gov.tr/duyurular/kisa-calisma-odeneği-hakkında/> (Erişim Tarihi: 14.04.2022).

²⁰ 31.12.2020 olan bu tarih 7256 sayılı Kanun md.9 ile 30.06.2021 olarak değiştirilmiştir (Resmi Gazete, Tarih 17.11.2020, Sayı 31307).

ya da toplam talepte yaşanan düşüşleri hesaba katarak faaliyetlerini durdurmak zorunda kalmışlardır. İşte bu dönemde idari makamlar, hem işverenlerin piyasa koşullarında sürdürülebilirliğini sağlamak hem de işçilerin iş sözleşmelerinin devamlılığını sağlamak amacıyla bir takım yasal düzenlemeler yapma yoluna gitmişlerdir. Bu kapsamda 7244 sayılı Kanun ile 4857 sayılı Kanuna Geçici 10.madde eklenmiştir. Bu madde ile birlikte işçilerin 4857 sayılı İş Kanunu kapsamında olup olmadığına bakılmaksızın her türlü hizmet akdi işveren tarafından md.25/2 ve diğer kanunlarda yer alan ahlak ve iyi niyet kurallarına aykırı sebepler dışında haklı nedenle derhal feshetmesi yasaklanmıştır. Bu yasak kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay geçerli olup, Cumhurbaşkanına bu üç aylık süreleri altı aya kadar uzatma hakkı verilmiştir²¹. İşveren için ise iş sözleşmesini feshedemediği bu üç aylık süre içerisinde işçiyi tamamen veya kısmen ücretsiz izne çıkarma imkânı tanınmıştır. Bu getirilen fesih yasağı düzenlemesine aykırı bir işlem yapıldığı takdirde idari para cezası verileceği hüküm altına alınmıştır. Fakat belirtmeliyiz ki bu üçer aylık olarak uzatılmasına imkân verilen yasak süresi Cumhurbaşkanı Kararı²² ile son olarak 30.06.2021 tarihine kadar uzatılmış olup bu tarih itibarıyla sona ermiştir. Dolayısıyla şu anki uygulamada böyle bir fesih yasağında söz edilemeyecektir.

2.3.1. Fesih yasağının hukuki niteliği

Fesih, sözleşmenin taraflarından birinin tek taraflı olarak sözleşmeyi sonra erdirmesine ilişkin irade açıklamasıdır. Fesih bozucu nitelik doğuran bir hak olup bu irade beyanının açık ve belirgin bir nitelik taşıması ve herhangi bir koşula bağlanmaması gerekmektedir (Sümer, 2020, s. 98). Bu irade açıklamasının herhangi bir şekle bağlı olup olmaması konusunda Türk Borçlar Kanunu (md.435/1), İş Kanunu (md.19, 109) ve Deniz İş Kanununun (md.18) önemli hükümler içermektedir. Dolayısıyla burada önemli olan husus feshin geçerli olması için bu irade beyanının belirli ve açık bir şekilde yapılmalı karşı tarafa ulaşması gerekmektedir. Fesih beyanının karşı tarafa ulaşmaması herhangi bir hüküm ve sonuç doğurmayacaktır (Kılıçoğlu, 2020, 1241-1243).

Türk iş hukukunda fesih koşulları, hüküm ve sonuçlarına göre *bildirimli fesih (sürelili fesih)* ve *bildirimsiz fesih (haklı sebeple, süresiz, derhal fesih)* olarak ikiye ayrılır. Bildirim fesihte, iş sözleşmesi fesih bildirimiminin yapılmasından İş Kanununda öngörülen

²¹ Cumhurbaşkanı birinci ve ikinci fıkrada yer alan üç aylık süreleri altı aya kadar uzatmaya yetkilidir (Geçici md.10/4).

²² 29.04.2021 tarih ve 3930 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı, (Resmi Gazete, Tarih 30.04.2021, Sayı 31470).

süreler (md.17) geçtikten sonra ortadan kalmaktadır. Bildirimsiz fesih ise sözleşme tarafları için iş sözleşmesini İş Kanununa göre sona erdiren haklı sebepler mevcut ise (işçi için md.24 ve işveren için md.25) herhangi bir süre beklenmeksizin iş sözleşmesi, fesih beyanının yapıldığı anda sona ermektedir.

Türkiye’de koronavirüs pandemisi hızla seyrederken 7244 sayılı Kanun çıkarılarak işverene salgın süresince işçiyi ücretsiz izne çıkarma yetkisi tanınmış ve sosyal denge gözetilerek işveren için belirli bir süreliğine fesih yasağı getirilmiştir. Düzenlemeye göre *“her türlü iş veya hizmet sözleşmesi 25 inci maddenin birinci fıkrasının (II) numaralı bendinde ve diğer kanunların ilgili hükümlerinde yer alan ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan haller ve benzeri sebepler dışında işveren tarafından”* feshedilemeyecek hükmü getirilmiştir (İş K. geç. md.10).

Geçici 10.madde *“feshedilemez”* hükmüne yer verdiği için söz konusu düzenlemenin mutlak buyurucu özelliği taşımaktadır. Yani tarafların anlaşmak suretiyle anılan hükmün aksini kararlaştırabilmeleri söz konusu değildir. Buna karşılık, söz konusu hüküm yasak içermekle birlikte, anılan yasağın mutlak nitelikte bir yasağı içermediği görülmektedir. Çünkü İş K. geç. md.10, işverenin İş K. md. 25/2 uyarınca fesih olanağını anılan yasak kapsamı dışında tutulmaktadır. Bu bakımdan, anılan hükmü, *“fesih yasağı”* yerine, *“fesih sınırlaması”* olarak nitelendirmekte yanlış olmayacaktır (Centel, 2020, s. 23).

2.3.2. Fesih yasağının içeriği

İş Kanununun md.25/3’te *“zorlayıcı ve mücbir sebepler”* başlığı altında yer alan *“İşçiyi işyerinde bir haftadan fazla süre ile çalışmaktan alıkoyan zorlayıcı bir sebebin ortaya çıkması”* durumunda işveren, işçinin iş akdini haklı nedenle derhal feshetme hakkı vardır. Bu maddede dikkat edilmesi gereken önemli nokta buradaki zorlayıcı nedenin etkisi işyerinde değil, işçinin şahsında göstermiş olmasıdır. Bu maddede gösterilen zorlayıcı nedende, örneğin işçinin bulunduğu yerdeki şiddetli su baskını veyahut şiddetli kar yağması gibi doğa olaylarında²³ ya da salgın hastalık durumunda kronik rahatsızlığı nedeniyle resmi makamlarca sakağa çıkmasının yasaklanması gibi bir idari karar sonucu

²³ Yarg. 9.HD., 23.12.1996, E.2016/9116, K.2019/16141.

işyerine gelmemesi ve bunun bir haftadan daha uzun sürmesi gerekmektedir (Çelik vd., 2021, 692-693).

Covid-19 pandemisi döneminde yaşanan olağanüstü durumlar neticesinde hem işyerinde hem de işçinin şahsında iş görme edimini bir haftadan uzun süre alıkoyan bir zorlayıcı nedenin ortaya çıkması halinde işverenin, iş sözleşmesini md.25/3'e dayanarak haklı nedenle feshedip edemeyeceği tartışma konusu olmuştur. Çelik ve arkadaşları (2021) ve Akın (2020)'ye göre işçinin şahsından çıkan zorlayıcı neden ile işverenin işçinin iş sözleşmesini feshedebilmesi için işçinin işverene sunacağı iş görme edimini kabule hazır olması gerektiği, oysa bu durumda işyerinde de faaliyet durduğu için işverenin bunu kabul edebilecek durumda olmadığı, dolayısıyla işçinin iş sözleşmesi haklı nedenle derhal fesih hakkının bulunmadığı ifade edilmiştir. Bizce de böyle bir durumda her iki tarafında zorlayıcı nedene dayanarak sözleşmeyi fesih hakları bulunmayacaktır.

Pandeminin başlangıcında öğretilen bu durum tartışılır iken hükümet tarafından 26.04.2020 tarihinde 7244 sayılı Kanun kabul edilmiş ve Kanunun yürürlükte olduğu 26.04.2020 - 30.06.2021 tarihleri arasında İş Kanununa geçici 10.madde eklenerek “ *her türlü iş ve hizmet sözleşmesi 25 inci maddenin birinci fıkrasının (II) numaralı bendinde ve diğer kanunların ilgili hükümlerinde yer alan ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan haller ve benzeri sebepler dışında işveren tarafından feshedilemez*” düzenlemesi ile işverenin, işçinin iş sözleşmesinin zorlayıcı sebepleri meşru gösterip feshetme hakkını yasaklamıştır. Fakat şu anda böyle bir fesih yasağı bulunmamaktadır.

Öncelikle bu yasak Kanunun yürürlüğe girdiği tarih olan 26.04.2020'den itibaren geçerli olmuştur. Fakat bu uygulama kanımızca isabetli değildir. Çünkü Covid-19 pandemisine ilişkin Türkiye'de ilk vaka 11.03.2020 tarihinde görülmüştür. Dolayısıyla bu fesih yasağına ilişkin düzenlemenin yürürlükte kaldığı tarihler dikkate alındığında ilk vakanın görüldüğü tarihi de kapsayacak şekilde olması daha isabetli olacaktır.

Geçici md.10'da bahsedilen fesih yasağı sadece İş Kanunun kapsamında olamayıp bütün iş ve hizmet sözleşmesini kapsamaktadır. Kanun koyucunun bu yönde yaptığı düzenleme kanımızca isabetlidir. Buna ek olarak belirli süreli iş sözleşmelerinin süresinin bitiminde önce md.25/2 dışında feshedilmesi durumunda yine bu düzenleme kapsamı içinde yer alacaktır (Çil, 2020, s. 194-195).

Deneme süreli iş sözleşmesinin bu yasak kapsamı dışında olup olamaması öğretide tartışılmaktadır. Centel (2020), Akın (2020) ve Ekmekçi (2021)'e göre deneme süreli iş sözleşmesinde taraflar, iş sözleşmesini bildirim süresine gerek olmaksızın ve tazminatsız feshetme hakkına sahiptir. Fakat fesih yasağında bildirim öneli ve tazminatının yer aldığı ileri sürdüklerinden deneme süreli iş sözleşmesini bu yasak kapsamı içinde değerlendirmemişlerdir. Fakat öğretide Çelik ve arkadaşları (2021), Göktaş (2020) ve Özkaraca ve Adınır (2020)'ye göre ve bizce de bu görüş isabetli değildir. Çünkü yasal düzenleme incelendiğinde herhangi bir istisna söz konusu değildir. Çünkü “*her türlü iş veya hizmet sözleşmesi*” bu yasak kapsamına alınmıştır. Dolayısıyla deneme süreli iş sözleşmesi de bu yasak kapsamında yer almaktadır.

İkale yolu ile tarafların bu düzenlemenin yürürlükte kaldığı dönemler içinde anlaşarak sözleşmeyi sona erdirmeleri bu yasak kapsamında değerlendirilmeyecektir. Çünkü ikale bir fesih değildir. Tarafların karşılıklı irade beyanlarıyla anlaşarak süresi belirli olsun veya olmasın her zaman sona erdirebilirler.

Covid-19 pandemisi sürecinde iş akdinin işçi tarafından feshi, kural olarak yasak kapsamı içinde yer almamaktadır. Bu açıdan işçi iş sözleşmesini herhangi bir sebeple veya haklı nedene dayanarak feshedebilir. Ancak geçici 10.maddede yer alan “*...üç aylık süreyi geçmemek üzere işveren işçiyi tamamen veya kısmen ücretsiz izne ayırabilir. Bu madde kapsamında ücretsiz izne ayrılmak, işçiyeye haklı nedene dayanarak sözleşmeyi fesih hakkı vermez*” düzenlemesi ile bu ücretsiz izin döneminde işçinin haklı nedenle fesih hakkının önüne geçilmiştir. Dolayısıyla bu dönemde işçinin yaptığı fesih haklı olmayacaktır. Belirtmeliyiz ki fesih yasağı sebebiyle işverenin iş sözleşmesini feshetmeyip işçiyi ücretsiz izne çıkarmasında hem işçinin iş ilişkisi korunması hedeflenmiş hem de işveren üzerindeki ücret yükü alınarak işverenlerin fesih yasağından zarar görmeleri engellenmek istenmiştir (Çelik vd., 2021, s. 656). Ancak işverenin bu dönemde işverenin bu yetkiyi kullanarak mümkün olduğunca eşitlik ilkesini gözetmeli ve işyerinde bazı işçileri çalıştırmaya devam ederken bazılarını ücretsiz izne çıkarmasından ölçütleri objektif bir biçimde ortaya koymalıdır. Buna ek olarak işverenin aynı işyerinde çalışan ve kısa çalışma ödeneğinden yararlanma hakkı olan bazı işçiler için, geçerli bir sebep yok iken bazıları için kısa çalışmaya başvurması, diğer işçileri ise doğrudan ücretsiz izne çıkarması eşit davranma borcuna aykırılık oluşturmaktadır (Alpagut, 2020, s. 82).

7244 sayılı Kanun ile getirilen ve 4447 sayılı Kanuna eklenen geçici 24.maddesinde pandemi döneminde kendi istekleri dışında işveren tarafından ücretsiz izne ayrılan işçiler için ücret desteği verilmiştir. Ancak düzenlemede yer alan nakdi ücret desteği bir karşılığı olarak verilmeyecek ve işveren tarafından ödenmeyecektir. Bu ücret desteği işsizlik fonundan karşılanacaktır. Dolayısıyla bu desteğin “Covid Ödeneği” olarak adlandırılması daha doğru olacaktır (Akın, 2020, s. 68).

2.3.3. Fesih yasağına aykırılığın yaptırımı

4857 sayılı Kanuna eklenen geçici 10.madde ile 26.04.2020 - 30.06.2021 tarihleri arasında fesih yasağına aykırılığın cezai yaptırımı düzenlemiştir. Geçici md.10/3'te “*Bu madde hükümlerine aykırı olarak iş sözleşmesini fesheden işveren veya işveren vekiline, sözleşmesi feshedilen her işçi için fiilin işlendiği tarihteki aylık brüt asgari ücret tutarında idari para cezası verilir*” düzenlemesi yapılmıştır. Hukuki yaptırım konusunda Kanunda bir düzenleme bulunmamakla birlikte bu yaptırımın idari para cezası ile sınırlı olduğu düşünülmemelidir. Çünkü madde gerekçesinde işverence yapılan feshin geçersiz olduğu belirtilmektedir (Çelik vd., 2021, 654).

Alpagut (2020)'ye göre iş güvencesi kapsamına giren işçiler açısından geçersiz feshin sonuçlarına ilaveten işçinin iş sözleşmesinin feshinin yasak olduğu sürenin ücretini de tazminat ya da ücret olarak alması gerekmektedir. Fakat uygulamaya bakıldığında Bölge Adliye Mahkemesinin verdiği kararlarda Kanunda sadece idari para cezası öngörüldüğünden idari para cezası verilmesine hükmedilmiştir^{24 25}.

²⁴ Ankara BAM 30.HD., 8.6.2021, E. 2021/1346, K. 2021/1560 (Çelik vd., 2021, s. 655).

²⁵ İstanbul BAM 26.HD., 25.02.2021, E.2021/217, K. 2021/292 (Çelik vd., 2021, s. 655).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. COVID-19 PANDEMİSİ SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE KISA ÇALIŞMA UYGULAMASI

3.1. Kısa Çalışma Kavramı

Küreselleşme ile birlikte ülkeler arasındaki ticari sınırların yavaş yavaş ortadan kalkması sonucunda sadece ekonomik anlamda değil; sosyal ve siyasal yaşamda da önemli dönüşümler meydana gelmiştir. Bu bağlamda dünyanın artık tek bir pazar olma sürecine girmesi, hem uluslararası rekabeti arttırmış hem de konjonktürel dönemlerde esneklik uygulamalarını hayata geçirilmesini içeren hukuki düzenlemeleri yapılması sonucunu doğurmuştur.

Özellikle ekonomik kriz dönemlerinde ya da zorlayıcı nedenlerin ortaya çıkması durumunda işyerinde yapılan üretim faaliyetinin kısmen ya da tamamen durduran ya da çalışma süresini önemli ölçüde azaltmak zorunda kalan işverenler ya işçilerin iş sözleşmesini feshetmekte ya da ücretsiz izin uygulamasına giderek bu zorlu süreci atlattığı hedeflemektedir. Bu türden uygulamalar işçilerin yegâne gelir kaynağı olan ücret gelirinden yoksun kalma sonucunu doğurmaktadır (Çelik vd., 2021, s. 792). Bu geçiş dönemlerinde işçilerin mağdur edilmemesi gerektiği görüşü Yargıtay Kararlarında kendine yer bulmuştur. Son çare ilkesi, işverenin iş sözleşmesini feshedilmesi için, işçinin bütün koşullar dikkate alındığında çalışma olanağının kalmaması durumunda artık son çare olarak fesih yoluna gidilmesini ifade etmektedir (Başterzi, 2005, s. 58). Ancak feshin kaçınılmaz olması sadece ekonomik açıdan değil, teknik denetim kapsamında bu kararın hukuka uygun olup olmadığı ve işçinin çalışma olanağının ortadan kaldırılıp kaldırılmadığı objektif bir şekilde araştırılmalı bu bağlamda feshin son çare ilkesi incelenmesi gerekmektedir (Kayalı Çetinkaya, 2014, s. 421-422). İşte kriz dönemlerinde böyle durumların yaşanmasından ötürü iş hukukunda bir takım düzenlemeler yapılması yoluna gidilmiştir

Türk iş hukuku literatüründe kısa çalışma kavramı ilk kez 2003 yılında 4857 sayılı İş Kanununun 65.maddesi ile yürürlüğe girmişti. Daha sonra 4857 sayılı Kanunun 65.maddesi 5763 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmış ve düzenlemeye, kısa çalışmaya ilişkin hükmün bazı esasları dışında, 2008 yılında 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun Ek 2.maddesinde aynen yer verilmiştir. Böylelikle sadece İş Kanunu kapsamında olan işçiler değil, iş sözleşmesine tabi olan bütün sigortalıların bu

uygulamadan yararlanması mümkün kılınmıştır (Aydın, 2009, s. 48). Kısa çalışmanın uygulanması ve bu kapsamda ödenen kısa çalışma ödeneğine ilişkin usul ve esasları belirlenmek amacıyla ise 2004 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından “*Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik*²⁶” çıkarılmıştır.

Kısa çalışma kavramının tanımına kanuni boyutta bakmak istersek ilk dikkate alacağımız yer 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu olacaktır. Bu Kanunun Ek 2.maddesine göre “*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*” yapılan çalışma kısa çalışma olarak adlandırılmıştır. Kısa çalışmaya ilişkin ayrıntıların düzenlendiği Yönetmeliğin²⁷ 3.maddesine göre kısa çalışma “*Üç ayı geçmemek üzere İşsizlik Sigortası Kanununun Ek 2.maddesinde sayılan gerekçelerle; işyerinde uygulanan çalışma süresinin, işyerinin tamamında veya bir bölümünde geçici olarak en az üçte bir oranında azaltılmasını veya süreklilik koşulu aranmaksızın en az dört hafta süreyle faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulmasını*” ifade etmektedir. Yönetmelikte yapılan tanımın iki unsur göze çarpmaktadır. Birincisi, gerekçe konusunda 4447 sayılı Kanuna atıf yapmasıdır. Gerekçe konusunda Kanuna atıfta bulunması bizce isabetli bulunmuştur. İkinci unsur ise Kanunda bulunmayan dört haftalık süre koşulunun burada yer almasıdır. Bu sürenin Kanun ile değil; yönetmelik ile belirlenmesi ise bizce isabetli olmamıştır.

3.2. Kısa Çalışmanın Hukuki Niteliği

Kısa çalışmanın hukuki niteliğini incelemek istediğimizde ilk olarak incelememiz gereken nokta çalışma koşullarında esaslı değişiklik hususudur. 4857 sayılı İş Kanununun 1475 sayılı Kanuna getirdiği en ehemmiyetli yeniliklerden birisi, Alman iş hukuku sistemindeki “*Alman İşçileri Feshe Karşı Koruma Kanunu*” içinde yer alan çalışma koşullarında değişiklik feshine benzer düzenlemenin Türk iş hukuku sistemine getirilmiş olmasıdır (Süzek, 2011, s. 596). İş Kanunu md.22’de yer alan bu düzenlemeye göre “*İşveren, iş sözleşmesiyle veya iş sözleşmesinin eki niteliğindeki personel yönetmeliği ve benzeri kaynaklar ya da işyeri uygulamasıyla oluşan çalışma koşullarında*

²⁶ Resmi Gazete, Tarih 1.03.2004, Sayı 25419.

²⁷ Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik (Resmi Gazete, Tarih 20.04.2011, Sayı 27920).

esaslı bir değişikliği” ancak yazılı bir bildirim ile yapabilmektedir. Bu bildirim şekline uygun olmayan surette yapılan ve işçi tarafından altı işgünü içinde yazılı olarak kabul edilmeyen çalışma koşullarında esaslı değişiklikler işçiyi bağlamayacaktır. Eğer işçi değişiklik önerisini bu süre içerisinde bu süre içinde kabul etmez olursa işveren işyerinde yaptığı değişikliğin geçerli bir nedene dayandığını ileri sürerek ve bildirim sürelerine uymak şartı ile işçinin iş sözleşmesini feshetme yetkisi bulunmaktadır. Bu feshe karşılık işçi 17. ve 21. madde hükümlerine dayanarak dava açmak hakkı saklıdır (İş K. md. 22). Bu bağlamda işverenin iş sözleşmesinde esaslı bir değişiklik yapmak istediği durumlarda işçinin iş sözleşmesini feshetmesi yerine fesih yükümlülüğü işverene bırakılmıştır (Süzek, 2013, s. 670). İş sözleşmesinin feshi dışında uygulamaya konulacak yollardan birisi esaslı değişikli boyutunda olmayacak şekilde işçinin çalıştığı işyerinin veya görevinin değiştirilmesidir. Yargıtay’a göre çalışma şartlarında esaslı bir değişikliğe neden olmayacak önlem, değişiklik feshine göre öncelik verilmesi gerekmektedir²⁸.

4447 sayılı Kanununun Ek md.2’de “*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 yapılabileceği düzenlenmiş olup bu talebin işveren tarafından Türkiye İş Kurumu’na (İŞKUR) yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Buna ek olarak kısa çalışma uygulamasını düzenlemek amacıyla çıkarılan Yönetmelikte²⁹ “*haftalık çalışma süresinin geçici olarak en az üçte bir oranında azaltılması veya en az dört hafta süreyle işyerindeki faaliyetin tamamen ya da kısmen durdurulması”* şarttır.

Borç ve alacak ilişkileri ile sözleşme şekil ve unsurlarının belirlendiği 6098 sayılı Türk Borçlar Kanununda (TBK) alacaklının temerrüdü 106-110. maddeler arasında düzenlenmiştir. Alacaklının borçlu tarafından borca uygun olarak (tam ve doğru) ifası teklif edilen bir edimi kabulden veya bu edimin ifasına ilişkin hazırlık fiillerini yapmaktan haklı bir neden olmaksızın kaçınmasına alacaklının temerrüdü olarak adlandırılmaktadır (TBK md.106). Alacaklının temerrüdü için, borç ilişkisinden doğan borcu alacaklının kabul etme zorunluğu bulunmaktadır. Alacaklının kabul etmek zorunda olmadığı borcun

²⁸ Yarg. 9.HD., 5.04.2010, E.2009/20421, K.2010/9324.

²⁹ Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik (Resmi Gazete, Tarih 20.04.2011, Sayı 27920).

ifası (dürüstlüğe aykırı yapılan ödemeleri kabul etmek zorunda olmaması) gibi haller söz konusu olduğunda alacaklı temerrüde düşmeyecektir. Buna ek olarak alacaklının kabulüne ilişkin olmayan edimler için alacaklının temerrüdünden bahsedilemez. TBK md.106'ya göre alacaklının temerrüdü için bazı koşulların yerine getirilmesi şarttır. İlk şart olarak borçlu edimine ilişkin ifayı gereği gibi teklif etmiş olmalıdır. İkinci olarak alacaklı, kendisine uygun olarak yapılan ifa teklifini kabulden kaçınmış olmalıdır. Üçüncü olarak borç muaccel ve ifa edilebilir hâlde olması gerekmektedir. Borçlu eğer edimini borca uygun ifa edemeyecek durumda ise, bu durumda alacaklının temerrüdü söz konusu olamayacaktır. Son olarak ise alacaklı ifayı kabulden haksız bir şekilde kaçmış olmalıdır. Bunun için alacaklının kusurlu olması gerekmez. Hatta alacaklının hastalanması, akli melekelerini kaybetmesi gibi gerekçeler de alacaklıyı temerrüde düşmekten kurtarmayacaktır (Bilgili ve Demirkapı, 2013, s. 166-167). Bu bağlamda sıralanan koşullar gerçekleştiği durumda alacaklının temerrüdünden söz etmemiz mümkün olacaktır.

Alacaklının temerrüdü ile kısa çalışma arasındaki ilişkiyi incelediğimizde; kısa çalışmada işyerinde yapılmakta olan mal ve hizmet üretimi işveren tarafından kısmen veya tamamen durdurulmaktadır. Bu kapsamda kısa çalışma döneminde işçi çalışmak istese dahi bu talep işveren tarafından kabul edilememektedir. Olaya bu açıdan bakıldığında işçinin temerrüde düştüğü fikri doğru olmayacaktır. Çünkü işverenin, işçi tarafından yapılan teklifi reddetmesinin altında bir kriz veya zorlayıcı sebebin varlığı yatmaktadır. Bundan ötürü işveren kendisine yapılan ifayı reddetmesi haklı nedene dayanmaktadır. Bu bağlama kısa çalışmanın koşulları gerçekleştiği durumda işveren, işçinin çalışma teklifini reddetmesi durumunda alacaklının temerrüdünden söz etmek mümkün değildir. Fakat haklı bir neden olmaksızın kısa çalışma koşulları söz konusu olmadan işyerindeki faaliyetlerin tamamen veya kısmen durdurulması veya çalışma saatlerinde önemli ölçüde düşüş yaşanması durumunda, işçinin iş görme borcu işveren tarafından reddedilmesi durumunda işveren alacaklının temerrüdüne düşmektedir (Mollamahmutoğlu, 2015, s. 714).

Türk iş mevzuatında iş akdinin askıya alınmasının tanımını yapan ve koşullarını belirten genel bir hüküm bulunmamaktadır. Fakat hem Borçlar Kanununda hem de İş Kanununun ilgili maddelerinde iş sözleşmesinin askıya alınmasının hukuki sonuçları belirtilmiştir. İş sözleşmesinin askıda kalma nedenleri kısaca sıralamak gerekirse; ifa

(veya ifayı kabul) imkânsızlığı, ifa etmemenin geçici olması, ifa etmemenin kusursuz olması ve ifade zamanının esaslı olmamasıdır. (Süzek, 2011, s. 423; Aktay vd., 2007, s. 165; Kılıçoğlu, 2005, s. 247).

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun Ek 2.maddesinde yer alan kısa çalışma uygulaması ile işyerinde yapılmakta olan faaliyet tamamen durdurulmuş ise iş sözleşmesi askıya alınmaktadır. Bu dönemde işçiye işveren tarafından sağlanan ücret gelir yerine İŞKUR tarafından üç ay boyunca kısa çalışma ödeneği verilmektedir. Yargıtay tarafından verilen kararda³⁰ işçinin yasal düzenleme gereğince sadece İŞKUR tarafından ödeme aldığından bu dönem için toplu iş sözleşmesinden doğan sosyal yardımlara hak sosyal yardımlara hak kazanmasının mümkün olmayacağına hükmetmiştir. Üç aylık kısa çalışma süresinin bitiminde ise iş sözleşmesinin askıda kalma hali sona ermektedir.

3.3. Kısa Çalışmanın Koşulları

3.3.1. Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerin varlığı

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 2008 yılında eklenen son değişikliği 2011 yılında yapılan Ek 2.maddesinde kısa çalışmanın yapılabilmesi için zorunlu olan koşullar sıralanmıştır. Bu koşullardan ilki “*genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerin*” varlığıdır.

3.3.1.1. Genel ekonomik kriz

Ekonomik kriz mal ve hizmet üretimi ile üretim faktörleri ve döviz piyasalarında beklenmedik bir şekilde kendi sınırları dışında meydana gelen şiddetli fiyat ve miktar dalgalanmalarına verilen isimdir (Kibritçioğlu, 2001, s. 174). Caniklioğlu (2005) ekonomik krizi, ekonomik yapıdan ortaya çıkan ve sadece ekonomik yaşamı değil, siyasi ve sosyal yaşamı da etkisi altına alan, işsizlik, yoksulluk ve maddi sıkıntı yaratan bir kötüye gidiş olarak tanımlamıştır. Mollamahmutoğlu (2004) ise ekonomik krizi, sonuçlarının ekonomi ile sınırlı olmayan; aynı zamanda siyasal ve sosyal sonuçları da olan olumsuz bir tablo olarak kavramsallaştırmıştır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yayımlanan Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Yönetmeliğin 3.maddesinde genel ekonomik kriz “*Ulusal veya uluslararası ekonomide ortaya çıkan olayların, ülke ekonomisini ve dolayısıyla işyerini ciddi anlamda etkileyip sarstığı durumları*” ifade etmektedir. Dolayısıyla kısa

³⁰ Yarg. 9.HD., 12.12.2018, E. 2018/9973, K.2018/22978.

çalışma için olaya hukuki boyuttan baktığımızda genel ekonomik kriz ulusal veya uluslararası boyutta ortaya çıkmış bulunmalı ve işyerini önemli bir şekilde olumsuz yönde etkilemelidir. Genel ekonomik krize küresel piyasalarda arz şoklarının neden olduğu petrol fiyatlarında ani yükselişler, ülke ekonomilerde dönemsel şartlar gereğince yapılan büyük oranlı devalüasyonlar ve savaş hâli örnek olarak gösterilebilir (Kılıçoğlu, 2005, s. 846).

Yönetmeliğin³¹ 5.maddesine göre genel ekonomik krizin varlığına “*işçi ve işveren sendikaları konfederasyonlarının iddia etmesi ya da bu yönde kuvvetli emarenin bulunması halinde*” bu durum İŞKUR Yönetim Kurulu tarafından karara bağlanır. Fakat Kurulca alınmış bir karar bulunmuyor ise işverenlerce yapılan başvurular kurum birimlerince reddedileceği yine aynı maddede hüküm altına alınmıştır.

3.3.1.2. Sektörel krizin bulunması

Krizin sadece bir/birkaç işyerinde olmayıp, bir/birkaç işkolunda yer alan işyerini kapsayacak şekilde ortaya çıkan ekonomik kötü gidişat sektörel kriz olarak adlandırılabilir (Akyiğit, 2004, s. 6). Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmeliğin 3.maddesine göre ise sektörel kriz “*Ulusal veya uluslararası ekonomide ortaya çıkan olaylardan doğrudan etkilenen sektörler ve bunlarla bağlantılı diğer sektörlerdeki işyerlerinin ciddi anlamda sarsıldığı durumlar*” olarak belirtilmiştir. Yönetmeliğe göre sektörel krizlerin varlığına ilişkin başvurular İŞKUR Yönetim Kurulu tarafından karar verilmektedir.

Sektörel krizin varlığının tespitinde; işletmelerin faaliyet gösterdiği sektörlerdeki iktisadi göstergeler kısa çalışma için geçerli nedenin açığa kavuşturulması açısından önemlidir. Bu göstergelerden birisi GSYH'nin süreç içinde nasıl değiştiğidir. İkinci gösterge ise sektörel bazda ekonomik faaliyetlerin durumunu tespit eden Sanayi Üretim Endeksi'dir. Bu endeks, sektörel bağlamda sanayi üretimin durumunu, üretim faaliyetlerindeki artışı veya azalışı karşılaştırmalı olarak izlemeyi sağlaması açısından önemlidir. Diğer bir gösterge ise işgücü istatistikleridir. Bu istatistikler ile istihdam edilenlerin sektörel dağılımı hakkında bilgi sahibi olarak sektörel anlamda olumsuz bir durumun olup olmaması konusunda çıkarım yapılabilir. Sektörel krize örnek olarak 2005

³¹ Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik (Resmi Gazete, Tarih 20.04.2011, Sayı 27920).

yılında beyaz et sektöründe krizine neden kuş gribi örnek olarak gösterilebilir (Çetinkaya, 2014, s. 440-441; Seçkin, 2013).

3.3.1.3. Bölgesel krizin bulunması

Yönetmeliğin³² 3.maddesine göre bölgesel kriz “*Ulusal veya uluslararası olaylardan dolayı belirli bir il veya bölgede faaliyette bulunan işyerlerinin ekonomik olarak ciddi şekilde etkilenip sarsıldığı durumlar*” olarak tanımlanmıştır. Bu tanımdan hareketle bölgesel krize, 1990 Körfez Krizi ve 2008 krizi örnek olarak gösterilebilir. Yönetmeliğin 5.maddesine göre ulusal veya uluslararası olaylardan ortaya çıkan bölgesel krizin varlığına ilişkin işçi ve işveren sendika konfederasyonlarının bu yönde iddia etmesi veya kayda değer emarelerin bulunması halinde, kararı İŞKUR Yönetim Kurulu vermektedir.

Yargıtay’ın 2010 yılında verdiği kararda³³ ekonomide yaşanan değişimler bölgesel bazda da farklı şekilde ortaya çıkabilmektedir. Ülkenin bazı bölgeleri dönemsel olarak diğer bölgelere göre büyüme hızı yüksek olurken, bazı bölgelerin ülkenin GSYH’ye katkısı düşük seviyede kalabilmektedir. Bu bağlamda GSYH incelendiğinde bölgesel anlamda iktisadi faaliyet ve kalkınma açısından yorum yapılabilir. İşgücü devir oranının yüksek olan sektör kadar hangi bölgede de gerçekleştiği önemlidir. TÜİK tarafından düzenli olarak yayınlanan İşgücü İstatistiklerini karşılıklı olarak bölgesel bazlı değerlendirildiğinde kriz açısından daha sağlıklı karar verilebilecektir.

3.3.1.4. Zorlayıcı (mücbir) sebep

Özel hukukta zorlayıcı sebep kavramı son yıllarda oldukça kullanılmakta olup sorumluluk hukukunda borçlunun sorumluluğunu ortadan kaldırmaktadır. Zorlayıcı sebep, ilk olarak Roma hukukunda uygulanmış ve günümüze kadar ulaşmıştır (Rado, 2001, s. 44). Roma hukukunda “*en büyük kuvvet*” anlamına gelen “*vis maior*” karşı konulmayan olay olarak kabul edilmekteydi. Bundan ötürü zorlayıcı sebep beklenmedik durumlar olarak görünmekteydi ve bu durumların önlenmesi konusunda tedbir alınamayacağı ifade edilmekteydi (Erdoğan, 2005, s. 34). Örnek olay olarak düşman istilası, gemi batması, yıldırım düşmesi ve su baskını gösterilmekteydi (Honsell, 2010, s. 92).

³² Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik (Resmi Gazete, Tarih 20.04.2011, Sayı 27920).

³³ Yarg. 9.HD., 17.5.2010, E. 2010/16041, K. 2010/13716.

Roma hukukundan günümüze kadar gelen zorlayıcı sebebin kavramsallaştırması anlamında pek değişim yaşandığı söylenemez. Temelde engel olunamayan dış olaylar zorlayıcı sebep olarak nitelendirilmiştir. Bir tanımlama yapmak istersek zorlayıcı sebep; borcun ifa edilmemesine neden olan ve borçlunun faaliyeti ve işletmesi dışında meydana gelen, öngörülmesi ve karşı konulması mümkün olmayan olaylardır (Yuvalı, 2012, s. 12). Bu bağlamda zorlayıcı sebep illiyet bağı kesen ve bu anlamda sorumlu kişiyi ve borçluyu kurtaran bir neden olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türk iş hukukunda zorlayıcı sebep; kaçınılamayan, dıştan gelen ve önceden öngörülemeyen, işçiyi çalışmaktan alıkoyan ve işçinin çevresinde meydana gelen sebeplerdir³⁴. Fakat işçinin çalıştığı işyerinden kaynaklanan ve çalışmayı aksatan nedenler zorlayıcı sebep olarak sayılmayacaktır. Örneğin; işyerindeki makinelerin yenilenmesi amacıyla çalışmanın durması zorlayıcı neden olarak gösterilemez³⁵. Buna karşılık yangın, kaza, arıza gibi teknik nedenlerle, sel, deprem, toprak kayması gibi doğal afetler sebebiyle ulaşımın kesilmesi, salgın hastalık sebebiyle karantina uygulaması gibi durumlar zorlayıcı sebep olarak gösterilebilir³⁶.

Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmeliğinin 3.maddesi zorlayıcı sebebi “*İşverenin kendi sevk ve idaresinden kaynaklanmayan, önceden kestirilemeyen, bunun sonucu olarak bertaraf edilmesine imkân bulunmayan, geçici olarak çalışma süresinin azaltılması veya faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulması ile sonuçlanan dışsal etkilerden kaynaklanan dönemsel durumları ya da deprem, yangın, su baskını, heyelan, salgın hastalık, seferberlik gibi durumlar*” olarak tanımlamıştır. 2018 yılında yapılan bu maddede yapılan değişiklik ile zorlayıcı sebep kavramı “*dışsal etkilerden kaynaklanan dönemsel durumları*” kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

2011 yılında Van ilinde meydana gelen deprem sebebi ile o bölgede etkilenen işyerleri için zorlayıcı sebep gerekçe gösterilerek kısa çalışma uygulamasına gidilmiştir. Bu uygulama ile 30.04.2012 tarihine kadar kısa çalışma için kuruma başvuran işyerleri için Bakanlar Kurulu Kararı³⁷ ile sürenin üç ay daha uzatılmasına ve bu sürenin işsizlik ödeneğinden mahsup edilmesine karar verilmiştir.

³⁴ Yarg. 9.HD., 17.1.2002, E. 2001/15931, K. 2002/348.

³⁵ Yarg. 9.HD., 11.6.2013, E. 2011/13656, K. 2013/17831.

³⁶ Yarg. 7.HD., 11.6.2013, E. 2013/3824, K. 2013/10929.

³⁷ 2012/2992 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (Resmi Gazete, Tarih 05.04.2012 ve Sayı 28255).

Çin Halk Cumhuriyeti'nde ortaya çıkan ve 2020 yılında bütün dünyaya yapılan Covid-19 salgını zorlayıcı neden kapsamında değerlendirilecektir. Çünkü Yönetmeliğin 3.maddesinde zorlayıcı neden kapsamına “*salgın hastalık*” dâhil edilmiştir. Dünyada hızla yayılıp insan sağlığını tehdit eden koronavirüs pandemisi, işyerlerinde faaliyetler tamamen veya kısmen durdurmuş veya çalışma sürelerini önemli ölçüde azaltmak zorunda bırakmıştır. Koronavirüs, işletmeyle bağlantılı bulunmayan, önceden öngörülemeyen, kaçınılmaz ve mutlak bir şekilde borcun ifasını engelleyen bir olay olup bir dış kuvvetin etkisiyle meydana gelmiştir. Bu bağlamda gerçekleştirilen gelişme olarak, işverene İŞKUR'a gelmeden elektronik ortamda başvuru kolaylığı sağlanarak, Yönetim Kurulu tarafından koronavirüs pandemisinin zorlayıcı sebep olarak sayılmasına yönelik karar³⁸ alınmıştır. Böylelikle Covid-19, zorlayıcı sebep olarak gösterilerek kısa çalışma uygulamasına gidilmiştir.

3.3.2. İşyerinde çalışma sürelerinin önemli ölçüde azalması ya da işyerindeki faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durdurulması

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun ek 2.maddesinde belirtilen gerekçelere (genel ekonomik, sektörel, bölgesel kriz ile zorlayıcı sebepler) ek olarak kısa çalışma uygulanabilmesi için işyerinde çalışma sürelerinin önemli ölçüde azalması ya da işyerindeki faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durdurulması gerekmektedir.

Bir işyerinde 4447 sayılı Kanunda belirtilen gerekçeler ile tüm birimler geçici olarak faaliyetlerine ara vermiş ise bu durumda işin tamamen durdurulmasından bahsedilecektir. Aynı sebeplerle işyerinde belli bir veya birden fazla birimin faaliyetine ara verilecek olursa bu halde işyerinde faaliyetin kısmen durdurulması söz konusu olacaktır. Bu iki durumda da işveren kısa çalışma başvurusunda bulunabilir. Kısa çalışma uygulamasında, işin tamamen durması halinde o işyerinde çalışan tüm işçiler; işin kısmen durdurulması halinde ise durdurulan kısımda çalışan işçiler için kısa çalışmaya başvurmak mümkün olacaktır (Caniklioğlu, 2005, s. 509).

Yönetmeliğin³⁹ 3.maddesine göre haftalık çalışma süresinin önemli ölçüde azalması için “*işyerindeki çalışma süresinin en az üçte bir oranında azalmış olması veya süreklilik koşulu aranmaksızın en az dört hafta süreyle faaliyetin tamamen veya kısmen*

³⁸Kurum internet sitesinde yer alan 22.03.2020 tarihli açıklama metni için bkz. <https://www.iskur.gov.tr/duyurular/kisa-calisma-odeneği-hakkinda/> (Erişim Tarihi: 14.04.2022).

³⁹ Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik (Resmi Gazete, Tarih 20.04.2011, Sayı 27920).

durdurulması” şarttır. Bu düzenlemeden hareket ile işyerinde uygulanan çalışma süresinin üçte birden daha az azalma olması veya dört haftadan daha az süreyle faaliyetin durdurulması durumunda kısa çalışma söz konusu olmayacaktır. Görüldüğü üzere 4447 sayılı Kanunun Ek 2.maddesinde olmayan bu süre sınırlamasına Yönetmelikte yer verilmiştir. Bizce bu şekliyle düzenleme isabetli olmamıştır. Süre sınırlamasına ilişkin düzenlemeler Kanunda da yer almalıdır.

İşyerinde çalışma sürelerinin Yönetmelikte belirtilen ölçütler seviyesinde azaldığının tespiti için o işyerindeki emsal çalışma süresinin belirlenmesi gerekmektedir. İş Kanununun 63.maddesinde çalışma süreleri ayrıntılı olarak düzenlenmiş fakat çalışma süresinin tanımına yer verilmemiştir. Buna karşın İş Kanununa İlişkin Çalışma Süreleri Yönetmeliğinin 3.maddesine göre çalışma süresini “*işçinin çalıştırıldığı işte geçirdiği süre*” olarak tanımlamıştır. Bu süreler, İş Kanununun 66. maddesinin birinci fıkrasında yazılı süreler de çalışma süresi içine dâhil edilmiştir. Dolayısıyla çalışma süresi, işçinin çalıştığı işteki geçirdiği sürelerin toplamıdır (Süzek, 2011, s. 726). Kanunun 63.maddesine göre haftalık çalışma süresi en çok 45 saattir. Kanun bu anlamda üst sınırı belirlemiştir fakat yapılan işin veya işverenin tercihine göre bu süre daha düşük bir şekilde belirlenebilmektedir. İşyerinde uygulanan çalışma süresi belirlendikten sonra Kısa Çalışma Yönetmeliğinde belirlenen en az üçte bir oranında bir azalma olmuş ise kısa çalışma koşulu sağlanmış olacaktır. Haftalık çalışma sürelerinde üçte birden daha az azaltılma yapılması halinde bu durum iş kollarında esaslı değişikliğin yapıldığı anlamına gelecektir ve uygulanıp uygulanmaması işçinin rızası dâhilinde olacaktır (Başterzi, 2005, s. 69). Çalışma sürelerinde en az üçte bir oranında azalmanın geçici süreliğine olması gerekmektedir çünkü kısa çalışma işçi ve işverenlerin karşılaştığı zor durumu atlatmaları için hayata geçirilen geçici bir önlemdir. Öyle ki 4447 sayılı Kanunun Ek 2.maddesinde bu süre üç ayı aşmamak üzere düzenlenmiştir.

İşyerinde süreklilik koşulu aranmaksızın en az dört hafta süre ile faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulması durumu hem 4447 sayılı Kanunda hem de yönetmelikte belirtilen diğer bir koşuldur. Burada yer alan asgari dört haftalık sürenin altında olacak şekilde işyerindeki faaliyetlerin durdurulması durumunda kısa çalışma uygulanamayacaktır. Bu durumda işveren kısa çalışmaya başvuramayarak faaliyetlerini tamamen durdurarak işçileri iş sözleşmesini feshetme yoluna gidecektir (Ocak, 2008, s. 240).

3.3.3. Türkiye İş Kurumu'na başvuru ve işçi sendikasına bildirim

Kısa çalışma uygulaması geçilebilmesi için yukarıda sayılan koşulların hepsinin işveren tarafından sağlanması yeterli olmamaktadır. Çünkü kısa çalışma yapılmasına ilişkin kararı işveren veremeyecektir. Bu kapsamda 4447 sayılı Kanunun Ek 2.maddesine göre kısa çalışma yapılmasını talep eden işveren, Kısa Çalışma Talep Formunu doldurarak bunu derhal gerekçeleri ile birlikte Türkiye İş Kurumuna, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikaya bir yazı ile bildirme zorunluluğu getirmiştir. Talebin uygunluğuna ilişkin usul ve esaslar ise Kısa Çalışma Yönetmeliğinin 4.maddesinde belirlenmiştir.

İşveren tarafından kısa çalışma yapılmasına ilişkin talebin değerlendirilmesi yine Yönetmeliğin 5.maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre işverence yapılan talep İŞKUR tarafından sebep ve şekil yönünden incelenecektir. Bu talep Kurum tarafından değerlendirilmeye alınarak Kurumun Yönetim Kurulu tarafından karara bağlanacaktır. Eğer Yönetim Kurulu tarafından alınmış bir karar bulunmuyor ise işverenlerce yapılan kısa çalışma talebi Kurum birimi tarafından reddedilecektir. Bu kapsamda kısa çalışma talebinin doğrudan İŞKUR'a yapılması ve Kurum tarafından değerlendirilmesi isabetli olmuştur. Kısa çalışma talepleri uygunluk tespiti amacıyla Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına gönderilir. Uygunluk tespit sonuçları tekrardan Kuruma gönderildikten sonra işverene bildirim yapılır. İşveren kısa çalışma talep sonucunu işyerinde ilan ederek ve varsa toplu iş sözleşmesine taraf sendikaya bildirir (Madde 5/4).

Yönetmelik ile işverenin her iki kuruma yazılı olarak bildirim zorunluluğu getirilmiş olsa bile İŞKUR ile toplu sözleşme tarafı olan sendikaya yapılacak bildirim sonuçları birbirinden farklı olacaktır. Çünkü kısa çalışma talebini değerlendirecek ve sonuç olarak kabul/ret kararını verecek makam İŞKUR Yönetim Kuruludur. Dolayısıyla sendika yapılan bildirim sadece zorunlu tutulan şekli bir nitelik taşımaktadır (Erkul, 2010, s. 110). İşçi sendikasına bildirim yapılma zorunluluğu yeterli olduğundan, toplu fesih uygulamasında olduğu gibi toplu iş sözleşmesine tarafı olan sendika ile işveren arasında sosyal diyalogu kurma zorunluluğu bulunmamaktadır (Caniklioğlu, 2005, s. 512). Bu bağlamda işçiler ve sendikası bu talebe karşı çıksa bile aranan yasal koşullar sağlandığında ve kısa çalışma uygulamasına geçildiğinde bir itirazları olmayacaktır. Her ne kadar sendikanın sadece bilgi sahibi olması ile yetinilmesi ve işyerinde toplu iş sözleşmesine taraf olmayan sendikalara bildirim getirme zorunluluğunun dahi olmaması

öğretide eleştirilmiş olsa da kriz ve zorlayıcı nedenlerin olduğu ortamda hem işletmenin daha da zarar görmesini engellemek hem de iş sözleşmesinin feshinin önüne geçmek için bu geçici dönemde hızlı hareket edilmesi amacıyla bu getirilen eleştirilere katılmamaktayız.

Kısa çalışma uygulamasında tereddüde düşülen bir husus ise işverenin İŞKUR'a kısa çalışma talebinde bulunması sırasında işyerinde çalışan işçilerin yazılı muvafakatlerinin talep bildirimi ile birlikte Kurum birimine ibraz edip etmeyeceğidir. Hem Kanun hem de Yönetmelikte böyle bir zorunluluğu içeren bir düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla işçilerin muvafakatlerinin bulunmaması kısa çalışma talebi başvurusunda şekil açısından eksiklik oluşturmayacaktır (Karaca, 2009, s.116).

Kısa çalışmanın işyerinden bütün bölümünde yapılma zorunluluğu bulunmamaktadır. İşveren eğer isterse işyerinin sadece belirli bir kısmı için kısa çalışma talebinde bulunabilir. Kısa çalışma işyerin farklı bölümleri için farklı sürelerle uygulanması da mümkündür. Böyle bir durumda işveren, mevzuatta yer aşan kısa çalışma yaptırma nedenlerinin oluşması halinde üretim bölümünde daha uzun, pazarlama ve satış bölümünde daha kısa süreli kısa çalışma talebinde başvurması mümkündür (Canıklıoğlu, 2005, s. 513).

Koronavirüs pandemisinin hızla yayılması ve işyerlerine yönelik etkisinin açık ve kesin bir şekilde hissedildiği durumda seri bir şekilde 25.03.2020 tarihinde 7244 sayılı “*Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*” kabul edilerek 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa Geçici 23.madde eklenmiştir. Bu madde ile Covid-19 sebebiyle zorlayıcı sebebi gerekçe gösterilerek işveren tarafından yapılan kısa çalışma başvuruları için uygunluk tespitine ilişkin sonuç raporu beklenmeksizin işverenlerin beyanı esas alınarak kısa çalışma uygulamasına geçilmesine izin verilerek, kısa çalışma ödeneğinden yararlanma imkânı sağlanmıştır. Yine aynı maddede işverenlerin hatalı bilgi ve belge vermesi durumunda kısa çalışma kapsamında yapılan fazla ve yersiz ödemelerin yasal faizi ile tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır. Pandemi nedeniyle hızlı karar alınması ve hem işçiyi hem de işvereni gözetmek amacıyla bu yönde düzenleme yapılması bizce isabetli bulunmuştur.

3.4. Kısa Çalışma Talebine İlişkin Verilen Kararların Yargısal Denetimi

Türkiye İş Kurumu'nun kısa çalışma talebine ilişkin verdiği karara karşılık yargı yoluna başvurulup başvurulamayacağına ilişkin hem 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununda hem Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelikte açıkça bir düzenleme bulunmamaktadır. Fakat kısa çalışmanın yapılmasına kabul/ret kararı veren Türkiye İş Kurumu'nun verdiği kararın idari hukuku boyutunda bir idari işlem niteliği taşımaktadır. Bu bağlamda Kurum tarafından verilen kararın yargısal denetiminin hangi görevli mahkemede yapılacağı önem arz etmektedir.

Kısa çalışma talebine ilişkin verilen karara ilişkin dava açılabilmesi boyutunda hukukçular bu konuda hem fikir olsa da davanın nerede açılacağı konusunda fikir ayrılıkları vardır. Eyrenci (2004) ve Günay (2009), İş Mahkemeleri Kanununun 1.maddesinde görevli mahkeme iş mahkemelerinin olduğundan bu kapsamda açılacak davaların görevli merciin iş mahkemeleri olacağına ilişkin görüşü savunmuşlardır. İkinci görüş olarak Alpagut (2006)'a göre İŞKUR bir kamu kurumudur ve kamu kurumunun vermiş olduğu kararlar idari işlem niteliğinde olup bu davalarda idare mahkemelerinin görev alacağını belirtmiştir. Burada şu husus gözden kaçırılmamalıdır. Söz konusu uyuşmazlığın işçi-işveren arasında olmayıp, kurum-işveren arasındadır. Çünkü İŞKUR bir kamu kurumudur ve Yönetim Kurulu, kısa çalışma başvurusuna ilişkin karar verici mekanizmadır. Anayasanın 125.maddesi gereğince idarenin her türlü işlemine yargı yolu açıktır ve idari açıdan çıkan uyuşmazlıkta görevli mahkemenin idare mahkemesidir. Bu açıdan biz ikinci görüşe katılarak, davanın idari yargıda görüleceği kanaatindeyiz.

3.5. Kısa Çalışmanın Sonuçları

İşyerinde kısa çalışmaya geçilmesine ilişkin karar verildiğin bu uygulamanın hem devlet hem de sözleşme tarafları olan işçi ve işveren için sonuçları olacaktır. Bu başlık altında kısa çalışma uygulamasının iş sözleşmesi bağlamında işçinin kıdem ve diğer haklarına etkisi, kısa çalışma ödeneği, kısa çalışmadan yararlanabilecek kişileri kapsamı, kısa çalışmada sigortalılık durumu ve kısa çalışmanın sona ermesi incelenmiştir.

3.5.1. Kısa çalışma uygulamasının iş sözleşmesi bağlamında işçinin kıdem ve diğer haklarına etkisi

Kısa çalışma uygulamasına karar verilmesi ile birlikte işyerindeki işçilerin çalışma sürelerinde önemli bir düşüş yaşanacağı gibi geçici bir süreliğine de işçiler çalışmayabilirler. İşçilerin hiç çalıştırılmaması durumunda taraflar arasında imzalanan iş

sözleşmesi sona ermemekle birlikte bu süre zarfında iradeye bağlı olmaksızın iş sözleşmesi askıya alınmaktadır (Engin, 2003, s. 105). Bundan ötürü İşsizlik Sigortası Kanunundan kaynaklanan bir hakkın kullanılamaması nedeniyle işveren tarafından işçilere Kanuna uygun olarak kısa çalışma esaslarınca faaliyetin durdurulması iş sözleşmesinin askıya alınması sonucunu doğurmaktadır. İş sözleşmesinin askıda kaldığı süre boyunca işçi iş görme edimini yerine getirmezken işveren için ise ücret ödeme yükümlülüğü söz konusu olmayacaktır. Bu dönemde işçinin kesilen ücreti nedeniyle İŞKUR tarafından kısa çalışma ödeneği verilecektir. Bu açıdan kısa çalışma halinde işverenin iş vermemesi nedeniyle işi kabulde veya ücret ödenmemesi nedeniyle temerrüde düştüğü söylenemeyecek, işçiye çalıştırılmayan süreler boyunca ücret ödenmeyecek, işçinin iş görme ediminden kaçma hakkı söz konusu olmayacak buna ek olarak İş Kanununun 62.maddesinde yer alan işçi ücretinden indirim yasaklayan kural işin doğası gereği uygulanamayacaktır (Başyigit, 2021, s. 148). Fakat hizmet sözleşmesinden kaynaklanan borçlar devam edecektir. Örneğin işçinin sadakat borcu veya rekabet etmeme borcu devam etmektedir. Kısa çalışma süresince iş sözleşmesinin askıda kalma süresi İşsizlik Sigortası Kanununda üç ay olarak belirlenmiştir (Ek md. 2). Kanun gereğince kısa çalışma süresi üç ayı aşamaz, üç ayın dolumu ile birlikte iş sözleşmesinin askı hali sona erecektir.

İşyerindeki faaliyetlerin tamamen durdurulmadığı fakat çalışma sürelerinin önemli ölçüde azaltıldığı kısa çalışma uygulamasında işçinin iş görme borcu ve işverenin ücret ödeme yükümlülüğü devam etmektedir. Burada iş sözleşmesinin askı hali söz konusu olmamakta; bu geçici çalışma biçimi işçi ve işveren taraflarının borçlarını kısmen etkilemektedir. Öyle ki işçi çalışma süreleri bağlamında geçici bir indirime gidilmesi durumunda iş sözleşme taraflarının sözleşmeden doğan borçlarının kapsamı değişmekte, işçi daha kısa çalışma süreleri bağlamında iş görme borcunu yerine getirirken, işveren de daha az ücret ödemesi yaparak temel sorumluluğunu yerine getirmektedir (Astarlı, 2008, s. 353). Dolayısıyla Covid-19 pandemisi boyunca zorlayıcı neden söz konusu dahi olsa eğer işyerinde faaliyet tamamen durdurulmamış ise iş görme edimi açısından ifayı kabul etme imkânsızlığı olsun veya olmasın; eğer kısmen de olsa bir ifa söz konusu ise sözleşmenin askıya alınması söz konusu olmayacaktır. Sözleşmenin varlığı devam etmekle birlikte tarafların ücret ve iş görme edimlerinin kapsamı azaltılarak uygulanan sürelerle bağlı olarak devam edecektir.

İş Kanununun 53.maddesi uyarınca yıllık ücret izin hakkının elde edebilmesi için deneme süresi dâhil olmak işçinin en az bir yıl çalışmış olma zorunluluğu bulunmaktadır. Kanuna göre işçi haktan vazgeçilemeyecektir. Kısa çalışma süresinin işçinin yıllık izninin hesaplanmasında kıdem süresi olarak dikkate alınıp alınmayacağı ilişkin olarak Kanunda açıkça bir hüküm bulunmaktadır. Öyle ki Kanunun 55.maddesine göre kısa çalışma süresi, yıllık ücretli izne hak kazanma açısından işçinin kıdeminden sayılacaktır. Fakat kıdem tazminatı açısından Kanunda bu sürenin kıdem tazminatına esas süreden sayılacağına ilişkin bir hüküm bulunmasa da Yargıtay verdiği emsal kararda⁴⁰ bizimde isabetli bulduğumuz bir şekilde bu sürenin kıdem tazminatına esas süreden sayılmasına ilişkin hüküm vermiştir. Bizde Yargıtay'ın bu kararı isabetli buluyoruz ve kısa çalışma süresince işin ne ölçüde durup durmadığına bakılmaksızın işçinin kıdem ve ihbar tazminatının hesaplanmasına katılması gerektiği tarafındayız.

Kısa çalışma uygulamasının iş sözleşmesine etkisine ilişkin değineceğimiz diğer bir husus haklı nedenle derhal fesih hakkıdır. Haklı nedenle derhal fesih hakkı işçi için İş Kanununun 24.maddesinde düzenlenmiştir. Kanunun madde 24/3' göre "*İşçinin çalıştığı işyerinde bir haftadan fazla süre ile işin durmasını gerektirecek zorlayıcı sebepler ortaya çıkması*" durumunda işçi için haklı nedenle derhal fesih hakkı saklıdır. İşçi bu düzenleme zorlayıcı sebep başlığı altında düzenlenmiştir. İşverenin kısa çalışma uygulamasına başvurmasının işçiye fesih hakkı verip vermemesine ilişkin olarak hem öğretide hem yargı kararlarında farklı görüşler mevcuttur. Caniklioğlu (2005)'na göre kısa çalışma uygulamasının işçiye zorunlu sebepler haklı nedenle fesih hakkının vermesi, kısa çalışmadan beklenen hedefin önünde bir engel olarak görmektedir. Özellikle kısa çalışma kriz ve zorlayıcı sebeplerle işverene durumunun düzeltilmesi için verilmiş bir tek yalnız düzenleme yetkisi olduğunu, bu yetki ile işyerinde geçici olarak yeniden bir düzen kurularak, işçinin kabul zorunluluğu olmadan bu yeni düzene uymak durumunda olduğu ifade etmiştir. Akın (2020) ve Yorulmaz (2020)'a göre Kanunda feshe ilişkin herhangi bir sınırlamanın olmadığı dolayısıyla işçi için zorlayıcı sebepler kapsamında haklı nedenle derhal fesih hakkının olduğunu ileri sürmüşlerdir. Bize göre ise kısa çalışma süresince işçiyi yeni kurulan düzene çalıştırmak Anayasanın 18.maddesinde yer alan

⁴⁰ Yargıtay bu kararına konu olan olayda yerel mahkeme üç aylık kısa çalışma süresini kıdemde saymış fakat Bakanlar Kurulu Kararı ile uzatılan kısa çalışma süresini kıdemden saymamış, Yargıtay Kanun yararına bozma ile önüne gelen uyumsuzlukta bu sürenin de kıdemden sayılması gerektiğine karar vermiştir (Yarg. 9. HD., 12.12.2018, E. 2018/9973, K. 2018/27305, www.kazanci.com.tr/).

zorla çalıştırma yasağına aykırılık teşkil etmektedir. Bundan ötürü kanımızca kısa çalışma döneminde zorlayıcı sebeplerle işçi iş sözleşmesini haklı nedenle derhal feshedebilir.

Koronavirüs pandemisi döneminde çıkarılan 7226 sayılı “*Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*” ile 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa Geçici 23.madde eklenmiştir. Bu madde ile keyfi olarak iş sözleşmesinin feshinin önüne geçilmiş ve bu bağlamda bu pandemi özel döneminde kısa çalışma ödeneğinde devamlılığın sağlanması için işveren tarafından işçinin iş sözleşmesinin sağlık, gözaltı veya tutuklanma gerekçeli olarak devamsızlık ve zorlayıcı sebeplere dayalı olarak fesih imkânını sınırlamıştır. Bu düzenlemede süre ilk olarak 31.12.2020 olarak belirlenmiş fakat 7256 sayılı Kanunun 9.maddesi ile Cumhurbaşkanı tarafından 30.06.2021 tarihine kadar uzatılmıştır⁴¹.

3.5.2. Kısa çalışma uygulamasından yararlanabilecek kişilerin kapsamı

Kısa çalışma uygulamasından ve bu kapsamda İŞKUR tarafından sağlanan kısa çalışma ödeneğinden yararlanma koşulları Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmeliğin 6.maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde 4447 sayılı Kanunun 50.maddesine atıf yaparak “*çalışma süreleri ve işsizlik sigortası primi ödeme gün sayısı bakımından işsizlik ödeneğine hak kazanmış olması*” şartını getirmiştir. Dolayısıyla kısa çalışma ödeneğinden bütün işçiler değil; sadece 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununda yer alan koşulları sağlayan işçiler yararlanacaktır.

4447 sayılı Kanunun 50.maddesine göre kısa çalışma ödeneğinden yararlanma hususu işsizlik ödeneğine alma şartlarına bağlanmış olup, işçilerin en az 600 gün sigortalı olup işsizlik sigortası primi ödemiş olmalı ve buna ek olarak hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün kesintisiz çalışma zorunluluğu getirmiştir. Dolayısıyla bu iki koşulu yerine getirmeyen işçi kısa çalışma kapsamında sunulan kısa çalışma ödeneğinden yararlanamamaktadır. 4447 sayılı Kanuna göre işçinin prim ödeyerek sürekli çalışma zorunluluğu ifade edilmiş olsa da bu ifade de işçinin sürekli çalışması anlaşılması gerekmektedir. Çünkü 5510 sayılı Kanununun 7.maddesine göre işçinin çalışmaya başladığı andan itibaren sigortalı olup ve bu işçinin Sosyal Güvenlik Kurumu’na bildirilmesinden ve primlerinin ödenmesinden işveren sorumludur. Bundan

⁴¹ Resmi Gazete, Tarih 17.11.2020, Sayı 31307.

ötürü örneğın, işçi adına ödenmesi gereken primlerin eksik yatırılmasından dolayı işçi sorumlu tutulamaz ve kısa çalışma ödeneğinden yoksun bırakılamaz (Başterzi, 2005, s. 72).

Türkiye’de Covid-19 pandemisine ilişkin ilk vakanın görülmesi ve süreç içinde hem vaka hem de ölüm sayılarından ciddi bir artış yaşanması durumu neticesinde karantina ve sokağa çıkma kısıtlamasına gidilmiş ve bu kapsamda işyerinde mal ve hizmet üretiminde aksamalar meydana gelmiştir. Bu bağlamda 25.03.2020 tarih ve 7226 sayılı “*Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*” kabul edilerek 4447 sayılı Kanuna Geçici 23.madde eklenmiştir. Bu madde ile Covid-19 kaynaklı zorlayıcı sebeplerle yapılan kısa çalışma başvuruları kapsamında sağlanan kısa çalışma ödeneğinden hak kazanabilme koşulu olarak son 60 gün hizmet akdine tabi olma ve son üç yıl içinde 450 gün sigortalı olup işsizlik sigortası primi ödeme şartı getirilmiştir. Dolayısıyla pandemi döneminde işçilerin ödenekten yararlanma koşullarında hafifletmeye gidilerek 600 günlük prim ödeme şartı 450 güne, 120 gün kesintisiz hizmet akdi süresi ise 60 güne indirilmiştir.

Bu düzenlemeye ek olarak “*Bu koşulu taşımayanlar kısa çalışma süresini geçmemek üzere son işsizlik ödeneği hak sahipliğinden kalan süre kadar kısa çalışma ödeneğinden yararlanmaya devam eder*” düzenlemesi yapılarak bu zor süreçte ekstra kolaylık sağlanmıştır. Fakat şu husus göz ardı edilmemelidir ki bu kolaylaştırıcı hükümler sadece Covid-19 kaynaklı yapılacak başvurularda geçerli olmuştur. Geçici 23.maddenin son fıkrasında Covid-19 kapsamında yapılan başvurunun tarihi ilk olarak 31.12.2020 tarihine kadar uzatma konusunda Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır. Süreç içinde bu tarih Cumhurbaşkanı’na tanınan yetki ile çok sayıda uzatma kararı⁴² alınmıştır ve son tarih olarak 30.06.2021 olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla Covid-19 kaynaklı kısa çalışma uygulamasına bu tarih ile son verilmiştir.

⁴² 25.06.2020 tarihli ve 1198 sayılı “Dışsal Etkilerden Kaynaklanan Dönemsel Durumlar Kapsamında Zorlayıcı Sebep Gereğesiyle Kısa Çalışma Uygulanan İşyerleri İçin Kısa Çalışma Ödeneğinin Süresinin Uzatılması Hakkında Karar” ile üç ay (Resmi Gazete, 26.06.2019, 30813), 29.06.2020 tarih ve 2706 sayılı Karar ile bir ay (Resmi Gazete, 31.07.2020, S.31202), 30.08.2020 tarih ve 2915 sayılı Karar ile iki ay, (Resmi Gazete, 31.08.2020, 31230), 26.10.2020 tarih ve 3134 sayılı Karar ile iki ay (Resmi Gazete, 27.10.2020, 31287), 22.12.2020 tarih ve 3317 sayılı Karar ile 28.02.2021 tarihine kadar (Resmi Gazete, 23.12.2020, 31343), 18.02.2021 tarih ve 3556 sayılı Karar ile 31.03.2021 tarihine kadar (Resmi Gazete, 19.02.2021, 31400) uzatıldıktan sonra son olarak 22.04.2021 tarih ve 3910 sayılı Karar ile 30.06.2021 tarihine kadar uzatılmıştır.

Tablo 3.1. 2020-2022 yılları arasında uygulanan kısa çalışma ödeneği verileri (İŞKUR, 2022)

Aylar	2020		2021		2022	
	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)
Ocak	24.847	23.210	1.401.567	2.191.200	5.201	1.279
Şubat	17.862	12.096	1.329.490	2.114.750	10.859	1.947
Mart	96.636	32.232	1.158.123	1.777.670	12.609	1.659
Nisan	3.243.126	5.100.339	1.086.830	1.594.803	7.601	1.162
Mayıs	3.282.817	5.560.422	1.314.311	2.036.195	5.019	858
Haziran	2.486.854	3.375.844	991.466	1.482.417	4.475	1.021
Temmuz	1.774.865	2.640.433	3.786	4.895	3.361	1.051
Ağustos	1.302.755	2.042.091	4.447	4.718		
Eylül	1.051.710	1.616.172	3.018	2.452		
Ekim	967.563	1.491.834	5.250	3.374		
Kasım	1.015.981	1.534.725	4.755	2.600		
Aralık	1.386.424	2.135.956	5.694	2.426		
Toplam		25.565.354		11.217.500		8.979

Tablo 3.1.'de Türkiye'de koronavirüs pandemisi öncesi ve sonrasında İŞKUR Genel Müdürlüğü tarafından aylık yayınlanan İşsizlik Sigortası Fonu bülteninden elde edilmiş verilen tabloya aktarılmıştır. 2020 yılında kısa çalışma ödeneği kapsamında ödeme yapılan kişi sayısında hem de toplam ödeme miktarında çok büyük artış yaşanmıştır. Türkiye'de Covid-19 vakasının ilk kez tespit edildiği 2020 yılı Mart ayı dikkate alınarak yukarıda verilen tablo incelendiğinde Mart ayında kısa çalışma ödeneği kapsamında yararlanan kişi sayısı 96.636 kişi ve bu kapsamda yapılan ödeme miktarı 32.232.000 TL iken Nisan ayında 3.243.126 kişiye 5.100.339.000 TL ödeme yapılmıştır. Sadece pandeminin bir aylık sürecinde kısa çalışma ödeneği kapsamında yapılan ödeme miktarında % 15723.8 oranında ciddi bir artış yaşandığı tabloda açıkça görülmektedir. Türkiye'de koronavirüsün devam ettiği 2020 yılı içinde 16.651.440 kişiye toplamda 25.565.354.000 TL kısa çalışma ödeneği verilmiştir. Tablo incelendiğinde Covid-19 döneminde ödenek miktarı açısından 2020 yılı 2019'a göre kıyaslandığında % 13961.65 oranında artış meydana gelmiştir. Bu denli bir artış yaşanmasında İŞKUR tarafından salgın durumunun zorlayıcı sebep olarak sayılması ve çalışanların pandemi dönemine özel kolaylaştırıcı prim ödeme gün sayısına ilişkin hükümleri içeren düzenlemelerin

yapılması yatmaktadır. Covid-19'un devam ettiği 2021 yılında ise hem ödenekten yararlanan kişi sayısında hem de ödeme miktarında azalma yaşanmıştır. Bu yıl içinde kısa çalışma kapsamında 7.308.737 kişiye toplamda 11.217.500.000 TL ödeme yapılmıştır. 2021 yılında 2020 yılına kıyasla böyle bir azalma yaşamasında pandemi ile mücadele aşı uygulamasına geçilmesi ve İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanan genelge⁴³ ile ulaşım, konser, sinema ve tiyatro gibi vatandaşların toplu olarak bulunduğu faaliyetlere katılmak için iki doz aşı zorunluluğu getirilerek virüsün yayılma hızını kontrol altına alınmasından kaynaklanmaktadır. İŞKUR'un 2022 yılının ilk yedi ayına ait kısa çalışma uygulamasına ilişkin yayınladığı veriler incelendiğinde bu süre içerisinde toplamda 49.125 kişi kısa çalışma ödeneğinden yararlanmış olup bu kapsamda 8.979.000 TL ödeme yapılmıştır.

Kanun koyucu koronavirüs sürecinde kısa çalışmaya ilişkin yapılan bu düzenlemeye ek olarak yine Geçici 23.madde ile önemli bir hüküm getirilmiştir. Bu hüküm ile Covid-19 kaynaklı kısa çalışma uygulanan dönemde 4857 sayılı Kanunun 25.maddesinden yer alan ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan haller ve benzerleri sebepler haricinde işverenin işçinin iş sözleşmesini feshedemeyeceği belirtilmiştir. Bu geçici süreli fesih yasağına aykırı bir durum olduğunda işyerinde kısa çalışma uygulamasına son verileceği düzenlenmiştir. Bu şekliyle bir düzenleme getirilerek hem iş sözleşmesinin sona erdirilmesi amaçlanmış hem de Covid-19 süresince daha çok işveren ve işçinin kısa çalışma uygulamasından faydalanması amaçlanmıştır.

3.5.3. Kısa çalışma ödeneğinin verilmesi ve kesilme halleri

Kısa çalışma talebinin kabulü sonrasında hem işçi hem de işverenler açısından son derece önemli sonuçları olmaktadır. Bu sonuçlar ışığında işverenler ücret yükümlülüğünden kriz veya zorlayıcı nedenlerin olduğu dönemde belirli süre muaf tutulmakta ve iş sözleşmesinin feshetmek yerine işçilerin tamamı veya bir kısmını geçici süreliğine çalıştırmamayı tercih etmektedir. Bu kapsamda işçilere kısa çalışma ödeneği sağlanmaktadır. Böylelikle kısa çalışma ile kriz veya zorlayıcı nedenlerin etkisini sadece işveren açısından değil aynı zamanda işçi açısından da azaltabilmek ve öngörülebilir sonuçlarını geciktirmek ya da ortadan kaldırmak amaçlanmaktadır (Demir, 2021, s. 3). Hem 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa hem de Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelikte belirtilen şartlara uygun olarak gerçekleştirilen kısa

⁴³ İçişleri Bakanlığı 20.08.2021 tarihli Bazı Faaliyetler için PCR Testi Zorunluluğu Genelgesi (<https://www.icisleri.gov.tr/bazi-faaliyetler-icin-pcr-testi-zorunlulugu-genelgesi-gonderildi/>, Erişim tarihi: 11.05.2022).

çalışma uygulaması süresi boyunca İŞKUR tarafından yapılan ödeme “*kısa çalışma ödeneği*” olarak tanımlanmıştır.

4857 sayılı İş Kanununun Ek 2.maddesi ve Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmeliğin 7.maddesinde kısa çalışma ödeneğinin miktarı ve ödenmesine ilişkin hususlar düzenlenmiştir. Bu maddeye göre kısa çalışma ödeneği “*sigortalının son on iki aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının % 60*” olarak düzenlenmiştir. Kısa çalışma ödeneğinin üst sınırı da yine düzenlenmiş olup İş Kanununun 39.maddesine atıf yapılarak o dönemde yürürlükte bulunan brüt asgari ücretin %150’si olarak belirlenmiştir. İş Kanununun 39.maddesine göre asgari ücret “*Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca Asgari Ücret Tespit Komisyonu aracılığı ile ücretlerin asgari sınırları en geç iki yılda bir*” belirlenmektedir. Asgari ücretin belirlenmesine ilişkin süre anlamında alt sınır bulunmamakta ve örneğin altı ayda veya yılda bir belirlenebilme imkânı bulunmaktadır. Komisyon tarafından 01.07.2022-31.12.2022 tarihleri arasında geçerli olacak brüt asgari ücret 6.471,00 Türk Lirası, net asgari ücret ise 5.532,35 Türk Lirası olarak belirlenerek Resmi Gazetede yayınlanmıştır⁴⁴. Bu bağlamda bir işçinin kısa çalışma uygulaması kapsamında sunulan kısa çalışma ödeneğinden yararlanacağı üst sınır 9.706,50 Türk Lirası olacaktır. Örneğin bir işçinin on iki aylık ortalama kazancı brüt asgari ücretin iki katı olsa bile düzenleme gereğince maksimum 9.706,50 Türk Lirası ödeme alacaktır. Kısa çalışma ödeneği, aylık olarak her ayın beşinde işyerinde uygulanan haftalık çalışma süresini tamamlayacak şekilde çalışılmayan süreler dikkate alınarak ilgililerin banka IBAN hesaplarına aktarılmaktadır. IBAN bilgisi bulunmayanlar için ise ödemeler PTT Bank aracılığı ile yapılmaktadır. Bu ödeme tarihini değiştirmeye Çalışma ve sosyal Güvenlik Bakanlığı yetkilidir (İŞKUR, 2022). 4447 sayılı Kanunun Ek 2.maddesine göre zorlayıcı sebepler gerekçe gösterilerek kısa çalışma yapılması halinde kısa çalışma ödeneği ödemeleri “*...4857 sayılı Kanunun md.24/3 ve aynı Kanunun md.40’ta öngörülen bir haftalık süreden sonra*” yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yönetmeliğin md.7/2’ye göre “*kısa çalışma ödeneğinin süresi üç ayı aşmamak üzere kısa süresi kadar*” olduğu düzenlenmiştir. Bu kapsamda normal koşullar dikkate alındığında kısa çalışma ödeneğinin süresi üç ayı aşmamaktadır. Koronavirüs pandemisi sürecinde istihdam tedbirleri kapsamında bu kısa çalışma süreleri Cumhurbaşkanı Kararı

⁴⁴ Resmi Gazete, 17.12.2021 tarih ve 31692 sayısı.

ile sürekli uzatılmıştır. Bu sürelerin uzatılmasına ve Resmi Gazetede yayınlamasına ilişkin bilgiler 52 numaralı dipnotta ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

İşçinin hayatını idame ettirmesi için temel geçim kaynağı ücret gelirdir. Ücretin bu denli önemli iken ücretin belirli durumlarda haczedilmesi kanuni olarak düzenlenmiştir. İş Kanununun 35.maddesinde “*İşçilerin aylık ücretlerinin dörtte birinden fazlası haczedilemez veya başkasına devir ve temlik olunamaz*” şeklinde düzenleme yapılarak işçinin ücretini koruma amaçlanmıştır. Buna ek olarak kısa çalışma uygulamasında ücret geliri yerine kısa çalışma ödeneğinin verilmesi durumunda bu ödeneğinin haczedilip edilemeyeceği konusunda Yönetmeliğin 7.maddesinde açıkça düzenleme yer almaktadır. Bu maddeye göre “*Kısa çalışma ödeneği nafaka borçları dışında haciz veya başkasına devir veya temlik edilemez.*” Böylelikle nafaka borcu dışında işçinin hacze konu olmuş bir borcu olsa bile kısa çalışma ödeneğinden bir kesinti yapılmasına izin verilmeyecektir.

3.5.4. Kısa çalışmada sigortalılık durumu

İşçi kısa çalışma ödeneği aldığı süre boyunca fiili olarak çalışmadığı için işverenin, bu işçi adına Sosyal Güvenlik Kurumu’na prim bildirme zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu kapsamda işveren, kısa çalışma kapsamında olan işçiler adına çalışılmayan günler için SGK Aylık Prim ve Hizmet Belgesi ile eksik günlerin gerekçesini “*18-Kısa Çalışma Ödeneği*” olarak bildirmesi zorunludur. Örneğin 30 günlük sürenin 22 günü kısa çalışma olarak geçirilen bir işyerinde işveren, 8 günlük sigorta bildirimi yapacaktır. Kısa çalışma ödeneği alınan 22 günlük sigorta bildirimi “*18-Kısa Çalışma Ödeneği*” kodu ile eksik gün bildirimi yapılacaktır.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 60.maddesine göre kısa çalışma ödeneğinden yararlanan işçiler genel sağlık sigortalısı olacak sayılacaktır. Bu işçiler için genel sağlık sigortası primleri kısa çalışma ödeneği aldığı süre boyunca İŞKUR tarafından İşsizlik Sigortası Fonu’ndan aktarılarak ödenmektedir. Dolayısıyla hem Covid-19 pandemisi öncesinde hem de pandemi döneminde kısa çalışma uygulamasına gidilen işyerinde faaliyet tümüyle durdurulduğunda bu süre içerisinde işçiler için kısa ve uzun vadeli sigorta primleri yatırılmayacaktır. Bu işçiler yalnızca genel sağlık sigortası kapsamında yer alacaktır. Fakat işyerinde çalışma sürelerinde önemli ölçüde azaltılması suretiyle yapılan kısa çalışmada, işçiler sadece genel sağlık sigortalısı olmayıp aynı zamanda genel anlamda sigortalı sayıldıkları için ayrıca genel sağlık

sigortası kapsamında olmayıp primleri İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanmayacaktır (Aydın, 2009, s. 38).

Sigortalının kısa çalışma yaptığı günlerde iş göremezlik raporu almışsa bu kişiye ayrıca iş göremezlik ödeneği ödenmeyecektir. Bunun dışında sigortalının fiilen çalıştığı günleri kapsayan bir iş göremezlik raporu almış ise kişiye iş göremezlik ödeneği ödenecektir. Sigortalı, fiilen çalıştığı günde rapor almış olsa bile, devam eden rapor süresi içinde kısa çalışma ödeneği alınan günler varsa, bu günler içinde iş göremezlik ödeneğinin ödenmesi mümkün değildir. İşte bu ayrımların tespiti amacıyla Sosyal Güvenlik Kurumu, İŞKUR'dan kısa çalışma ödeneği alan işçinin başvurdukları sağlık tesislerince hastalık ve analık sigorta kollarından istirahatli bırakılmaları halinde, işçilerin işverenlerince veya İŞKUR tarafından işçilerin kısa çalışma ödeneğine ilişkin primlerinin Sosyal Güvenlik Kurumu'na her 15 günlük mü yoksa haftalık çalışma sürelerinin dikkate alınarak mı yatırıldığını tespit etmek suretiyle geçici iş göremezlik ödeneği ödenip ödenmeyeceğine karar verecektir (Baysal, 2020, s. 61-62).

3.5.5. Kısa çalışmanın sona ermesi

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu gereğince kısa çalışma istisnai durumlar hariç olmak üzere her başvuruda üç aylık süreyi aşamayacak geçici bir uygulamadır. Dolayısıyla azami olarak belirlenen üç aylık sürenin dolması durumunda kısa çalışma kendiliğinde sona erecektir. Koronavirüs pandemisi kapsamında süre konusunda Cumhurbaşkanı'na yetki tanınmıştır. Bu yetki ile Cumhurbaşkanı, Kanunen belirlenen üç aylık süreyi her süre bitiminde Karar çıkararak 30.06.2021 tarihine kadar uzatmıştır⁴⁵. Bu tarihten sonra yeni bir uzatma kararı yayınlanmamıştır. Bu kapsamda kısa çalışmaya neden olan kriz veya zorlayıcı nedenler devam etse bile sürenin dolması nedeniyle iş sözleşmesinin askı hali sona erecek ve işçiler işyerine dönüp iş görme edimlerini yerine getirerek karşılığında ücrete hak edeceklerdir.

Kısa çalışma ancak fiili bir durumun karşılığıdır. Kısa çalışma talebinin uygun bulunması ve çalışanların kısa çalışma ödeneğini almaya başlaması durumunda bu sürecin sona ermesi için Kanunda öngörülen üç aylık sürenin dolması beklenmeyebilir. Öyle ki kısa çalışmaya neden olan fiili sebebin ortadan kalması durumunda kısa çalışma sona erecek ve bu kapsamda verilen kısa çalışma ödeneği kesilecektir. Bu bağlamda

⁴⁵ Ayrıntılı bilgi için 52 numaralı dipnota bakınız.

işyerinde mal ve hizmet üretimine devam edilecek ve iş sözleşmesinin askı hali sona erecektir.

Son olarak ise kısa çalışmaya ilişkin sürenin bitimini beklemeden ya da kısa çalışmaya neden olan kriz veya zorlayıcı nedenin sona ermeden işveren, çalışma şartlarının iyileşmesi ve yeniden faaliyete geçme durumu söz konusu olduğunda tek taraflı olarak kısa çalışmayı sona erdirebilir. Kısa Çalışma Yönetmeliğinin 11. Maddesi uyarınca işverenin üç aylık süreden önce işyerinde normal faaliyete karar vermesi durumunda hem İŞKUR'a, hem işçilere hem de varsa toplu iş sözleşmesine taraf olan işçi sendikasına altı işgünü önceden yazılı bildirim yapma zorunluluğu bulunmaktadır. Böylelikle işveren tarafından belirtilen tarihte kısa çalışma sona erecek ve işçilerin kısa çalışma ödenekleri de kesilecektir. Eğer işveren İŞKUR'a geç bildirim yapılır ise oluşan yersiz ödemeler yasal faizi ile işverenden tahsil edilecektir.

3.5.6. Kısa çalışma kurallarına aykırılık halinde uygulanacak yaptırımlar

Türk çalışma hayatında kısa çalışma uygulamasına başvuran ve uygulamayı gerçekleştiren taraf işverendir. Böylelikle işverenin hem kısa çalışma başvurusu esnasında doğru bilgi vermesi hem de uygulamasında genel olarak kurallara uygun yürütümünü sağlamak ile yükümlüdür. Hem 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununda hem de Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelikte işverenin kısa çalışma uygulamasına ait kuralları aykırı davranması durumunda özel olarak düzenlenmiş bir idari para cezası bulunmamaktadır.

İşyerinde tam süreli bir çalışma olmasına rağmen kısa çalışma uygulamasına devam edilmesi, haftalık çalışma süresinin normal çalışma süresine oranla üçte birden daha az oranda azalan işçiler için kısa çalışmanın uygulanması ve kısa çalışmanın kendiliğinde sona ermesine rağmen işveren tarafından bildirilmemesi kısa çalışma kurallarına işveren tarafından uyulmaması anlamına gelmektedir. Bu sayılan durumlardan birinin ortaya çıkması durumunda haksız yere işçilere ödenen kısa çalışma ödenekleri, işçilerden değil işverenden yasal faizi ile tahsil edilecektir. İşçilerin fiilen çalıştıkları sürenin ücretini işverenden talep etme hakkı bulunmaktadır. Kısa çalışma sürecinde işçilerin kısa ve uzun vadeli sigorta kollarına ilişkin primlerinin yatırılmamasından dolayı işveren tarafından kurallara uygun olarak uygulanmayan kısa çalışma uygulaması neticesinde işçilerin çalıştığı süreler için işverene prim borcu ve gecikme zammı tahakkuk edilecektir (Baysal, 2020, s. 70-71).

Türkiye’de koronavirüs pandemisinin yayılması sürecinde zorlayıcı sebebin gerekçe gösterilip kısa çalışma uygulamasına oldukça fazla başvuru olmasından ötürü 7244 sayılı Kanun ile 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa geçici 25.madde ile “*kısa çalışma başvuruları için, uygunluk tespitinin tamamlanması beklenmeksizin, işverenlerin beyanı doğrultusunda kısa çalışma ödemesi gerçekleştirilir*” hükmü eklenmiştir. Böylelikle kanun koyucu işyerlerinde yapılması gereken uygunluk denetimini erteleyerek, işverenlerin beyanlarını dikkate alarak kısa çalışma uygulamasına gitmiştir. 30.06.2021 tarihinden sonra normalleşme sürecinin başlaması ile birlikte Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı iş müfettişleri, işverenlerin başvurularını inceleyerek kısa çalışma kurallarına aykırı işlemler yapan işyerlerinin tespitine başlamışlardır.



SONUÇ

Konjoktürel dalgalanma dönemlerinde ortaya çıkan kriz durumlarında hayata geçirilen ve çalışma yaşamında barışı sağlama amacı taşıyan kısa çalışma uygulaması doktrinde bir sosyal politika aracı olarak nitelendirilmelidir. Daha çok ekonomik kriz dönemlerinde çalışma hayatında ortaya çıkan olumsuzlukların giderilmesi amacıyla başvurulan bu yöntem, krizin işletmeler bazında şiddetinin azaltarak bu dönemde mikro anlamda sektörlerde istihdamı koruma ve işçilere asgari bir gelir güvencesi sağlayarak ise makro anlamda toplam talep-toplam arz denkleğini sağlayan bir esneklik uygulamasıdır. Dolayısıyla bu uygulama ile hem iş sözleşmesinin feshedilmesinin önüne geçilerek işsiz sayısında bir artış olamayacak hem de bu zor dönemde ülkenin kalkınmasında önemli bir belirleyici olan toplumsal refahında bir kayıp yaşanmayacaktır.

Yabancı iş hukuku sistemlerinde uzun zamandır uygulanan fakat Türk çalışma hayatına ilk kez 2003 tarihli 4857 sayılı İş Kanunu ile giren kısa çalışma kavramı, kriz ve zorlayıcı sebeplerin ortaya çıkmasıyla tekrardan gündeme gelen ve dönemsel düzenlemeler ile hâlâ hukuk sistemimizde yer alan bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. İlk olarak 4857 sayılı Kanunda düzenlenen kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği, zaman içinde 2008 tarihinde 5763 sayılı Kanun ile 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanuna Ek 2.maddesine aktarılarak kısa çalışmanın uygulama alanı açısından bir kapsam genişlemesine gidilmiştir. Dolayısıyla önceden İş Kanunda yer aldığında sadece bu Kanun kapsamında işçiler yararlanırken iken şimdi ise İşsizlik Sigortası Kanununda düzenlenerek İş Kanununa ek olarak Basın İş ve Deniz İş Kanunu kapsamına giren işçi ve işverenler de kısa çalışma uygulamasından yararlanabilecektir.

2019 yılının Aralık ayında Çin Halk Cumhuriyeti'nin Hubei eyaletine bağlı Wuhan kentinde ortaya çıkan Covid-19, kısa süre süre içerisinde birçok kıta ve ülkeye yayılarak salgın niteliği kazanmıştır. Türkiye'de ise ilk vaka 11 Mart 2020 tarihinde tespit edilmiş olup aynı tarihte Dünya Sağlık Örgütü Covid-19'u pandemi olarak ilan etmiştir. Süreç içinde milyonlarca kişinin bu virüse enfekte olması ve seri ölümlerin yaşanması hem devletler hem de uluslararası kuruluşlar düzeyinde sosyoekonomik açıdan çok hızlı önlemler alınmasına neden olmuştur. İlk olarak maske, mesafe ve temizlik boyutuyla gelişen önlemler zaman içerisinde uzun süreleri kapsayan sokağa çıkma kısıtlamalarına evrilmiştir. Bu bağlamda Covid-19 ve bunun gerektirdiği önlemler ülkelerin ekonomik, sosyal ve kültürel yaşamını ciddi şekilde etkilemiş ve etkilemeye de devam etmektedir.

Covid-19 pandemisi çalışma yaşamında büyük çaplı dönüşümlere neden olmuştur. Pandeminin seyrine göre önce vardiyalı çalışma sonra uzaktan çalışmaya geçilmiş fakat pandeminin neden olduğu ekonomik etkilerinin daha da derinden hissedilmesi ile işletmeler kısa çalışma uygulamasına başvurmuşlardır. Türkiye’de ekonomik açıdan sektörlerde pandeminin neden olduğu kriz çok belirgin bir şekilde hissedilmiş ve bu bağlamda yasama organı 7224 ve 7226 sayılı iki kanun çıkararak hem kısa çalışmaya ilişkin hususlar Covid-19 bağlamında yeniden düzenlenmiş hem de çalışma yaşamında istihdamı koruyucu birtakım önlemler alınmıştır.

Bu tezin ilk bölümünde tezin konusu, amacı, denencesi ve yöntemi belirlendikten sonra ikinci bölümde Covid-19 pandemisinin Türk çalışma hayatına etkileri değerlendirilmiştir. Ana bölüm olan üçüncü bölümde ise Türkiye’de Covid-19 döneminde kısa çalışma uygulaması incelemiştir. Bu bağlamda aşağıda yer alan sorunlar ortaya çıkarılmış ve öneriler getirilmiştir:

1-Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelikte, kısa çalışmaya ilişkin başvurunun usul ve esasları belirlenmiştir. Özellikle “*Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerle işyerinde kısa çalışma yapılmasını*” talep eden makamın sadece işveren olarak belirlenmesi ve bu bağlamda işçilerin görüşlerinin alınmayıp karar alıcı mekanizmada bulunmaması bir sorun alanıdır. Kriz ve zorlayıcı nedenlerin varlığına ilişkin Kuruma yapılacak iddialarda sadece işçi ve işveren sendikalara yetki tanınması ve işyerinde sendika üyesi olmayan işçilerinden bu yönde yapılacak başvuruların önüne geçilmiş olması isabetli değildir. Bu durum kısa çalışma amacına uygun olmayıp meşruiyetinin sorgulanmasına neden olmaktadır. Bunun önüne geçebilmek amacıyla özellikle Covid-19 sürecinde kısa çalışma uygulamasına gitmek isteyen işverenin böyle bir talepte bulunması durumunda bu talebin en azından her ilde bulunan İŞKUR il müdürlüklerince veya İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulunca onay verilmesine ilişkin zorunluluk getirilerek sosyal diyalogu geliştirici bir düzenlemenin yapılması kısa çalışmanın amacına uygun olacaktır.

2-Kısa çalışmaya ilişkin başvurulardan İŞKUR’un vereceği karara ilişkin hem 4447 sayılı Kanunda hem de Kısa Çalışma Yönetmeliğinde işverenin, işveren sendikasının, işçinin ve işçi sendikasının dava açma hakkı ve usulüne ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Öğretide ise dava açılabilmesi konusunda bir görüş birliği varken bu davanın idari yargıda mı yoksa iş mahkemesinde mi açılması konusuna görüş

farklılıkları vardır. Bu belirsiz durumun ortadan kaldırılması amacıyla Kurumun verdiği karara ilişkin itirazın usul ve esaslarını içeren düzenlemelerin ayrıca yapılması gerekmektedir.

3-İşverence İŞKUR'a yapılan başvurunun ardından iş müfettişlerince o işyerinde uygunluk tespitinin yapılması şarttır. Fakat Covid-19 pandemisi sebebiyle getirilen ek düzenlemeyle birlikte pandemiye gerekçe göstererek yapılan kısa çalışma başvurusunda uygunluk tespiti sonraya bırakılmış ve denetim yapılmaksızın işyerinde kısa çalışmaya geçilmesi kolaylaştırılmıştır. İlk başta kriz dönemlerinde bu şekilde bir düzenlemenin yapılması isabetli görülse de zaman içerisinde kötü niyetli işverenler tarafından kullanılması uygulamanın amacına gölge düşürmüştür. Özellikle hem Kanunda hem de Yönetmelikte usulüne göre uygulamaya konulmayan kısa çalışma için idari bir para cezası öngörülmemiştir. Kısa çalışma uygulamasına ilişkin işverence kötü niyetli başvuruların önüne geçilmesi amacı ile caydırıcı idari para cezalarına kanuni boyut kazandırılması şarttır.

4-Kısa çalışma uygulamasında bahsedilmesi gereken diğer bir sorun alanı ise kısa çalışma ödeneğinden yararlanma koşullarının işçiler için ağır olmasıdır. Ödenekten yararlanmak için 4447 sayılı Kanunda yer alan işsizlik ödeneğinden yararlanma koşullarını yerine getirme şartı sunulmuştur. Koronavirüs öncesi son 120 gün kesintisiz hizmet akdi süresi ve son üç yıl içinde 600 gün işsizlik sigortası priminin ödenmesi zorunlu tutulurken; koronavirüs pandemisi sürecinde kesintisiz hizmet akdi süresi 60 güne ve prim ödeme koşulu son üç yıl içinde 450 güne indirilmiştir. Her ne kadar hizmet akdi süresinde bir indirime gidilmiş olsa da prim ödeme gün sayısında yeterli kolaylığın sağlanmaması istihdama yeni giren ve bir yılını dolduran işçilerin bile pandemi döneminde kısa çalışma ödeneğinden faydalanmasının önüne geçilmiştir. Bunun yerine koronavirüs pandemisine özel olarak asgari koşulların aranmaması ya da kıdem yılına göre ayrı ayrı kısa çalışma ödeneğinden yararlanma koşulları belirlenerek düzenlemeye gidilmesi daha isabetli olacaktır.

5-Kısa çalışma uygulamasının temel amacı kriz dönemlerinde işçilere asgari bir gelir güvencesi (kısa çalışma ödeneği) sunularak işsizlik riskini ortadan kaldırmak ve bu bağlamda zor dönemi en az zarar ile atlatılmasını sağlamaktır. Türkiye'de kısa çalışma ödeneğine belirlenmesinde iki önemli sorun alanı vardır. İlki, işçilerin alacakları ödenek miktarı son on iki aylık prime esas kazançları dikkate alınarak ortalama brüt kazancın %

60'ı olarak belirlenmesidir. İş Kanunu uyarınca Türk çalışma yaşamında asgari ücretin altında işçi çalıştırılması yasaktır. 01.07.2022 – 31.12.2022 tarihleri arasında arasında Asgari Ücret Tespit Komisyonu tarafından brüt asgari ücret 6.471,00 TL, net asgari ücret ise 5.500,35 TL olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda işgücü piyasasında asgari ücret düzeyinde çalışan bir işçi kısa çalışma döneminde 3.882,60 TL kısa çalışma ödeneği alacaktır. Bu durumda işçinin gelirinde % 27'lik bir hak kaybı yaşanacaktır. Zaten ülkede belirlenen asgari ücretin Türkiye İstatistik Kurumu tarafından belirlenen açlık ve yoksulluk sınırının altında iken kısa çalışma döneminde işçinin ücretinde ekstra bir hak kaybının yaşanması işçinin korunması ilkesine aykırı bir durum teşkil etmektedir. Bu yönde bir hesaplama yönteminin işçinin kendisi ve ailesinin asgari geçimini sağlayarak insan onuruna yaraşır bir hayat sürmesini mümkün kılmamaktadır. İkinci sorun alanı ise kısa çalışma ödeneği için üst sınırın belirlenmiş olmasıdır. Bu oranın brüt asgari ücretin %150'sidir. Şu an yürürlükte olan asgari ücret dikkate alındığında kısa çalışma ödeneğinden alınacak maksimum tutar 9.706,50 TL'dir. Dolayısıyla işçi her ne surette olursa olsun çalışma yaşamında bu tutarın üstünde bir ücret alsa dahi yönetmelikte belirlenen üst sınırdan kısa çalışma ödeneği almaya mahkûm bırakılmıştır. Bu bağlamda ödeneğin hesaplanmasındaki bu anlayış Anayasa'da yer alan sosyal devlet anlayışına, risklerin eşitliği ilkesine ve iş hukukunda temel ilke olarak öğretilen işçinin korunması ilkesine açıkça aykırıdır. Nasıl ki normal çalışma döneminde olduğu gibi kısa çalışma döneminde de 1/1'lik oran dikkate alınarak, işçilerin hak kaybını önüne geçecek ödenek miktarının hesaplanmasına ilişkin düzenlemelerin yapılması elzemdir. Bu bağlamda aradaki farkın işverence ödenmesine ilişkin vergisel teşvik ve desteğin sağlanması bir seçenek olarak değerlendirilebilir.

6-Koronavirüs sürecinde 7244 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemede kısa çalışma ödeneğinden yararlanamayan işçilere ücretsiz izne çıkarıldığı dönemde izin süresince İşsizlik Sigortası Fonu'ndan günlük 39,24 TL ödenmesine ilişkin düzenleme yapılmıştır. Bu yapılan destek aylık olarak hesaplandığında 1.177,20 TL olacaktır. Bu da net asgari ücretin %27'sine denk gelecektir. İşçi zaten ücretsiz izin döneminde ücrete hak kazanamazken pandeminin yarattığı bu zor süreçte Fondan yapılan destek miktarı çok düşük miktarda kalmıştır. İşçinin kendisinin ve ailesinin bu zor süreçte geçiminin insan onuruna yaraşır bir biçimde sürdürebilmesi imkânsızdır. Dolayısıyla ücret izin döneminde sağlanan destek miktarı yetersiz kalmış ve bu uygulama tam anlamıyla başarıya ulaşmadığını söylemek kuşku uyandırmayacaktır.

7-Çalışma hayatında kriz veya zorlayıcı nedenlerin ortaya çıktığında geçici bir süreliğine işçi ve işverenin korunması amacıyla önemli bir uygulama olan kısa çalışma, aslında daha da etkin kullanılan bir istihdam politikası hayata geçirilmelidir. Bu bağlamda sadece kısa çalışma uygulamasının kapsamında bir genişlemeye gitmek yeterli olmamakta buna ek olarak yararlanma koşullarında da hafifletilmeye gidilmelidir. Var olan koşulların yerine getiremeyen işçiler için pandemi döneminde bir nebze olsun düzenleme getirilmiş olsa bile normal koşullar altında koşulları yerine getiremeyen işçiler için herhangi bir destek öngörülmemekte ve bir gelir güvencesinden mahrum kalmaktadır. Kriz ve zorlayıcı sebepler nedeniyle çalışılmayan dönemde ücrete hak edemeyen işçi ayrıca kısa çalışma ödeneğinden de faydalanamadığı durum da göz önüne alındığında işçinin korunması ilkesi dikkate alınarak kısa çalışma ekonomik olarak destek sağlayan hükümlere yer verilmelidir.

8-Kısa çalışma ödeneğinin verilmeye başlandığı dönemde işçilerin genel sağlık sigortası primleri ödenmekte fakat işçilere ücret ödenmediği için uzun vadeli sigortaları olan malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası ilişkin primler yatırılmamaktadır. Böylelikle işçiler sosyal sigorta hakkından mahrum kalacaktır. Sıkıntılı süreçte riskin taraflar arasında dağıtırken menfaat dengesinin de sağlanması gerekmektedir. Zaten kısa çalışma döneminde işverenler ücret ödememekte, kısa çalışma ödeneği İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanmaktadır. Bu bağlamda işçilerin uzun vadeli sigorta primlerinin kısa çalışma döneminde de yatırılması ve buna ilişkin sübvansiyonların verilmesine ilişkin hukuki düzenlemelerin yapılması isabetli olacaktır.

9-Türkiye’de kısa çalışma uygulamasında yaşanan problemlerden bir diğeri ise kısa çalışma ödeneği alındığı dönemde geçen sürenin işçinin kıdem ve ihbar tazminatının hesaplanmasında dikkate alınıp alınmayacağıdır. Bu durum hem Kanunda hem de ilgili Yönetmelikte belirlenmemiştir. Fakat hem öğreti hem Yargıtay’ın verdiği kararlar hem de bizim taraf olduğumuz tutum bu sürenin kıdem ve ihbar tazminatına esas süreden sayılmasıdır. Dolayısıyla kısa çalışma süresince işin ne ölçüde durup durmadığına bakılmaksızın bu sürenin işçinin kıdem ve ihbar tazminatının hesaplanmasına katılması gerekmekte ve bununla ilgili mevzuatsal düzenlemenin yapılarak bu tereddüde neden olan durumun giderilmesi gerekmektedir.

10-Koronavirüs pandemisi döneminde çıkarılan 7226 sayılı “*Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*” ile 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa Geçici

23.madde eklenmiştir. Bu madde ile “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” düzenlenmiştir. Bu bağlamda bu özel dönemde kısa çalışma ödeneğinde devamlılığın sağlanması için işveren tarafından işçinin iş sözleşmesinin sağlık, gözetim veya tutuklanma gerekçeli olarak devamsızlık ve zorlayıcı sebeplere dayalı olarak fesih imkânını sınırlamıştır. Bu düzenlemede süre ilk olarak 31.12.2020 olarak belirlenmiş fakat 7256 sayılı Kanunun 9.maddesi ile Cumhurbaşkanı tarafından 30.06.2021 tarihine kadar uzatılmıştır. Dolayısıyla şu an bir fesih yasağından söz edilemediğinden kısa çalışma ile olağan koşullar dikkate alındığında kısa çalışma döneminde işçi ve işverenin haklı nedenle fesih hakkının olup olmadığına ilişkin kanuni olarak düzenlenmiş bir hüküm bulunmamaktadır. Bu konuda hem öğretide hem de yargı kararlarında farklı görüşler mevcuttur. Bizce zorlayıcı sebepler gerekçe gösterilerek kısa çalışmanın yapılması durumunda işçi 4857 sayılı İş Kanununun md.24/3 uyarınca zorlayıcı nedeni gerekçe göstererek haklı nedenle derhal fesih hakkı ile iş sözleşmesini feshedebilecektir. 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun ek 2.maddesinde ise belirtilen şartların gerçekleşmesi durumunda ise işverenin kısa çalıştırma yaptırabilmesi mümkün kılınmıştır. Dolayısıyla iki farklı kanunda işçi ve işverene farklı hak verilmiştir. Bu durumda işverenin kısa çalıştırma yapma hakkı ile işçinin fesih hakkı karşı karşıya değerlendirildiğine işçi lehine yorum ilkesi dikkate alınarak işçinin bu dönemde haklı nedenle fesih hakkı bulunduğunu ileri sürmekteyiz. Fakat her ne kadar biz tarafımızı belli etmiş olsak da hem öğretide hem de uygulamada bir belirsizlik durumu hâkimdir ve dolayısıyla bu tereddüdün giderilmesine ilişkin düzenlenmenin yapılması esastır.

11- Son olarak değindiğimiz sorun ise kısa çalışma döneminde yapılması elzem olan fakat hayata geçirilmeyen bir uygulama olan işçilerin mesleki eğitimidir. İşyerinde faaliyetin tamamen durduğu ve işçilerin işyerinden uzaklaştığı dönemde, bireyler kısa çalışma ödeneğini almakta fakat mesleki eğitimlerine yönelik faaliyetler uygulamaya konulmamaktadır. İşsizlik Sigortası Fonu’ndan sağlanan kısa çalışma ödeneğine ek olarak işçilere bu geçici dönemde hem istihdam edilebilirliklerini hem de verimliliklerini arttıran eğitimlerin faaliyetlerinin yapılması son derece önemli olacaktır.

Sonuç olarak kısa çalışma; genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerin ortaya çıkması durumunda hem işçinin istihdamda kalmasını sağlayarak onlara geçici bir gelir seviyesi sunan hem de işverenin ekonomik faaliyetlerinin bu zor süreçte devam ettirebilmesini sağlayan önemli bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. Uzun süreden sonra deneyimlenen pandemi döneminde de bu denli politikalara ne kadar ihtiyaç duyulduğu tekrardan hatırlanmıştır. Türkiye’de kısa çalışma uygulaması, batılı iş hukuku sistemlerinden çok sonraları yürürlüğe girmiş olup hâlen yukarıda bahsedilen hem hukuki anlamda hem de uygulama anlamında eksiklikleri bulunmaktadır. Dolayısıyla bu bağlamda hukuki eksiklikleri giderilerek aktif ve pasif istihdam politikalarıyla dengenin sağlandığı, uzun vadeyi dikkate alan, işçinin korunması ilkesi dikkate alınarak yoksulluk ile mücadelede hem ücret boyutuyla hem de sosyal koruma boyutuyla geliştirilmesi gereken, endüstri ilişkileri sisteminde sosyal diyalogun daha da kapsamlı bir biçimde uygulandığı çağdaş bir şekilde kısa çalışma uygulamasının düzenlenmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Akın, L. (2020). Covid-19'un iş ilişkilerine olası etkileri. *Çimento İşveren Dergisi*, 34 (3), 16-71.
- Aktay, A.N., Arıcı, K. ve Kaplan, S.E.T. (2007). *İş hukuku* (2. Baskı). Ankara: Gazi Kitapevi.
- Akyiğit, E. (2004). Kısa çalışma. *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, Ağustos-Kasım, 1-35.
- Akyiğit, E. (2016). *İş hukuku* (11. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Alpagut, G. (2006). *İş süreleri ve ücret, iş hukuku uygulama sorunları ve Türk sosyal güvenlik sisteminde yeniden yapılanma, ücret ve işin düzenlenmesi*. İstanbul: İstanbul Barosu Yayınları.
- Alpagut, G. (2020). Pandeminin iş sözleşmesine etkisi ücretsiz izin fesih yasağı, zorlayıcı neden. G. Alpagut (Editör), *Pandemi sürecinde iş hukuku* içinde (s. 61-98). İstanbul: On İki Levha Yayınları.
- Alpoga, H. ve Alpoga, D.O. (2020). Koronavirüs salgınının sosyoekonomik sonuçları. *IBAD Sosyal Bilimler Dergisi*, 8, 99-114. DOI: 10.21733/ibad.716444.
- Astarlı, M. (2008). *İş hukukunda kısa çalışma süreleri*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- Ateş, Z.G. (2020). Covid-19'un işverenin iş sağlığı ve güvenliği konusunda alması gereken önlemlere etkisi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19 (2), 161-179.
- Aydın, U. (2009). Kısa çalışma uygulaması ve güncel gelişmeler. *Sicil İş Hukuku Dergisi*, (13), 2-40.
- Başterzi, S. (2005). Türkiye'de feshe karşı koruma hukuku reformunun sosyal ve istihdam üzerindeki etkisi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 54 (3), s. 53-94.
- Başıyğit, Ö. (2021). Koronavirüs (Covid-19) salgın hastalığının Türk çalışma yaşamına etkileri bağlamında kısa çalışma kavramı. *İstanbul Medeniyet Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 6(10), 125-160.

- Baysal, M. (2020). *Covid-19 özel bölümüyle kısa çalışma rehberi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Belgin, E. (2005). *Roma borçlar hukuku dersleri*. İstanbul: Der Yayınları.
- Bilgili, F. ve Demirkapı, E. (2013). *Borçlar hukuku genel hükümler* (2. Bası). Bursa: Dora Yayınları.
- Caniklioğlu, N. (2005). *4857 sayılı iş kanununa göre kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği*. İstanbul: Legal Yayıncılık.
- Caniklioğlu, N. (2012). 6331 sayılı iş sağlığı ve güvenliği kanununda öngörülen işveren yükümlülükleri. *Türkiye Toprak, Seramik, Çimento ve Cam Sanayii İşverenleri Sendikası Çalışma Mevzuatı Seminer Notları*, Antalya.
- Caniklioğlu, N. (2020). Yeni koronavirüs (Covid-19) pandemi sürecine özgü bir düzenleme: iş sözleşmelerini fesih yasağı ve kapsamı. *Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi* (Hakemsiz Dergi).
- Cascella, M., Rajnik, M., Aleem, A., Dulebohn, S., and Di Napoli, R. (2021). Features, evaluation, and treatment of coronavirus (Covid-19). *StatPearls Publishing*, 1-17.
- Centel, T. (2006). Kısmi süreli çalışma ve hafta tatili. *Sicil İş Hukuku Dergisi*, (2), 19-22.
- Centel, T. (2020). Covid-19 salgını ve Türk çalışma yaşamı. *Sicil İş Hukuku Dergisi*, (43), 11-30.
- Cui, J., Li, F. and Shi, Z. (2019). Origin and evolution of pathogenic coronaviruses. *Nature Reviews Microbiology*, 17 (3), 181-192.
- Çelik, N., Caniklioğlu, N. ve Canbolat, T. (2019). *İş hukuku dersleri* (32. Bası). İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Çelik, N., Caniklioğlu, N., Canbolat, T. ve Özkaraca, E. (2021). *İş hukuku dersleri* (34. Bası). İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Çetinkaya, A. T. K. (2014). Kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği. *Ankara Barosu Dergisi*, 4, 415-474.
- Çil, Ş. (2020). *Koronavirüs salgınının iş hukukuna etkileri*. Ankara: Yetkin Yayıncılık.

- Demir, M. (2021). . Pandemi döneminde kısa çalışma ve sonuçları. *İlke Politika Notu 19*, (86), https://ikam.org.tr/images/dosyalar/ilke_pn_19_3.pdf/ (Erişim Tarihi: 24.04.2022).
- Dinçay, İ.H. (2021). Farklı ülke uygulamaları ışığında Türkiye’de kısa çalışma ödeneğinin uygulama etkinliği üzerine bir inceleme. *Çalışma ve Toplum*, 3, 1871-1900.
- Ekmekçi, Ö. (2021). Covid-19 döneminde fesih yasağı, kapsamı ve yasağa aykırılığın sonuçları. M. Özkes(Editör), *Covid-19 salgınının hukuki boyutu* içinde (s. 695-712). İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Engin, M. (2003). *İş sözleşmesinin işletme gerekleri ile feshi*. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Eren, F. (2014). *Borçlar hukuku genel hükümler* (17. Baskı). Ankara: Yetkin Yayınevi.
- Ergin, H. (2020). İş sözleşmesinin bulaşıcı hastalık nedeniyle işçi tarafından haklı feshi. *Sicil İş Hukuku Dergisi*, (44). 46-56.
- Erkul, İ. (2010). *İşverenin 4857 sayılı iş kanunundan doğan hakları, yükümlülükleri ve sorumlulukları*. Eskişehir: Ayrıntı Basımevi.
- Eyrenci, Ö. (2004). 4857 sayılı iş kanunu ile getirilen yeni düzenlemeler, genel bir değerlendirme. *İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi*, Ocak-Mart, 15-56.
- Eyrenci, Ö., Taşkent, S. ve Ulucan D. (2006). *Bireysel iş hukuku* (3. Baskı). İstanbul: Legal Yayıncılık.
- Geulen, F. and Vogt, V. (2020). Kurzarbeit in der corona krise. *ArbRAktuell*, 8, 181-185.
- Güzel, A., Okur, A.R. ve Caniklioğlu, N. (2021). *Sosyal güvenlik hukuku* (19. Baskı). İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Honsell, H. (2010). Römischeres recht. *Römischeres Recht*, 7. Auflage, 1-18.
- İnciroğlu, L. (2018). *500 soruda iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı*, (2. Baskı), İstanbul: Seçkin Yayıncılık.

- İşkur, (2020). *İşsizlik sigortası fonu bülteni*.
https://media.iskur.gov.tr/43151/12_aralik-2020-bulten.pdf/ (Erişim tarihi:
01.09.2022).
- İşkur, (2021). *İşsizlik sigortası fonu bülteni*.
https://media.iskur.gov.tr/52161/12_aralik-2021-bulten.pdf/ (Erişim tarihi:
01.09.2022).
- İşkur, (2022). *İşsizlik sigortası fonu bülteni*.
https://media.iskur.gov.tr/55631/04_nisan-2022-bulten.pdf/ (Erişim tarihi:
01.09.2022).
- İşkur, (2022). *İşsizlik sigortası fonu bülteni*.
https://media.iskur.gov.tr/55631/04_mayis-2022-bulten.pdf/ (Erişim tarihi:
01.09.2022).
- İşkur, (2022). *İşsizlik sigortası fonu bülteni*.
https://media.iskur.gov.tr/55631/04_haziran-2022-bulten.pdf/ (Erişim tarihi:
01.09.2022).
- İşkur, (2022). *İşsizlik sigortası fonu bülteni*.
https://media.iskur.gov.tr/55631/04_temmuz-2022-bulten.pdf/ (Erişim tarihi:
01.09.2022).
- İşkur, (2022). *İşsizlik sigortası fonu bülteni*.
https://media.iskur.gov.tr/55631/04_agustos-2022-bulten.pdf/ (Erişim tarihi:
01.09.2022).
- Kabakçı, M. (2013). 6331 sayılı kanunun iş sağlığı ve güvenliği anlayışı ve risklerden korunma ilkelerinin (m.5) işlevi. *Sicil İş Hukuku Dergisi*, 29, 61-76.
- Kakodkar P, Kaka N and Baig MN: *A comprehensive literature review on the clinical presentation, and management of the pandemic coronavirus disease 2019 (COVID-19)*.
- Karaca, A. (2009). Kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği uygulaması. *Sicil İş Hukuku Dergisi*, 14, 116-122.

- Kelly, H. (2011). The classical definition of a pandemic is not elusive. *Bull World Health Organ*, 89(7), 540–541.
- Kılıçoğlu, M. (2002). *İş kanunu şerhi*, (2. Baskı). Ankara: Legal Yayıncılık.
- Kılıçoğlu, M. (2005). *4857 sayılı iş kanunu yorumu ve Yargıtay uygulaması*. İstanbul: Ayhan yayıncılık.
- Kibritçioğlu, A. (2001). Türkiye'de ekonomik krizler ve hükümetler, 1969-2001. *Yeni Türkiye Dergisi, Ekonomik Kriz Özel Sayısı*, 1 (41), 174-182.
- Manav Özdemir, E. (2020). Covid-19 salgınının çalışma şekilleri ve işçinin izin ve ücret hakları açısından iş sözleşmesine etkisi. *Sicil İş Hukuku Dergisi*, 43, 126-157.
- Mollamahmutoğlu, H. (2004). 4857 sayılı yeni iş kanununun getirdiği önemli bazı yenilikler. *Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, 7 (4), 2169 – 2192.
- Mollamahmutoğlu, H. (2005). *İş hukuku* (2. Bası). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Mollamahmutoğlu, H. (2008). *İş hukuku* (3. Bası). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Mollamahmutoğlu, H., Astarlı H., Baysal U. (2014). *İş hukuku* (6. Baskı). Ankara: Lykeion Yayınları.
- Müller, T. ve Schulten, T. (2020). Ensuring fair short time work a European overview. *ETUI Policy Brief*, 2020/7, 1-12.
- Ocak, S. (2008). *Türk iş hukukunda kısa çalışma*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul: Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Özkaraca E. ve Adınır, C. (2020). Yeni koronavirüs salgını kapsamında kısa çalışma, ücretsiz izin ve fesih yasağının işçinin hizmet süresine etkisi. *Çimento İşveren Dergisi*, 34(1), 20-37.
- Öztürk, O. (2021). Ana hatlarıyla pandemi ve pandemiler. Ahmet Şen (Ed.), *Sorularla corona* içinde (s. 1-12). Ankara: Akademisyen Kitabevi.
- Pakpour, A. H. and Griffiths, M. D. (2020). The fear of COVID-19 and its role in preventive behaviors. *Journal of Concurrent Disorders*, 2 (1), 58-63.

- Phan L., Nguyen T., Luong Q., Nguyen T., Nguyen H. and Le H. (2020). Importation and human-to-human transmission of a novel coronavirus in Vietnam. *New England Journal of Medicine*, 382 (9), 872-874.
- Rado, T. (2001). *Roma hukuku dersleri (borçlar hukuku)*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Sağlık Bakanlığı (2020). *Genel bilgiler, epidemiyoloji ve tanı.covid-19 (sars- cov-2 enfeksiyonu) rehberi*.
<https://covid19.saglik.gov.tr/Eklenti/39551/0/covid19rehberigenelbilgilerepidemiyolojivetanipdf.pdf/> (Erişim tarihi: 08.08.2021).
- Schulten T. and Müller T. (2020). kurzarbeitergeld in der corona-krise : aktuelle regelungen in deutschland und europa. düsseldorf : WSI. *Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut*, ISSN 2366-9527, ZDB-ID 2864191-7. - Vol. Nr. 38.
- Sevim M. ve Ağaçfidan A. (2020). Coronavirus: genel özellikler ve güncel yaklaşım. *Sağlık Bilimlerinde İleri Araştırmalar Dergisi*, 3 (1), 14-23.
- Shereen, M. A., Khan, S., Kazmi, A., Bashir, N. and Siddique, R. (2020). Covid-19 infection: Origin, transmission, and characteristics of human coronaviruses. *Journal of advanced research*, 24, 91-98.
- Sümer, H.H. (2020). *İş hukuku* (21. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Süzek S. (2007). İş akdinin askıya alınması ve ücretsiz izinler. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9, 115-133.
- Süzek, S. (2009). *İş hukuku* (5. Baskı). İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Süzek, S. (2011). *İş hukuku* (7. Baskı). İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Süzek, S. (2013) *İş hukuku* (9. Baskı). İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Şaşmaz, C. (2021). *Kronik hastalığa sahip bireylerin covid-19 salgını sürecinde yaşadıkları sorunlarla başa çıkma tutumlarının incelenmesi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul: Üsküdar Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Enstitüsü.
- Tulukçu, B. (2012). *Türk iş hukukunda dinlenme hakkı*. Ankara: Adalet Yayınevi.

- Tulukçu, B. (2014). İşverenin risk değerlendirmesi yükümlülüğünün hukuki boyutu. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Prof. Dr. Ali Rıza Okur'a Armağan, 20 (1), 711-747.
- Tuncay, A.C. ve Ekmekçi, Ö. (2019). *Sosyal güvenlik hukuku dersleri* (20. Bası). İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Tunçomağ, K. ve Centel, T. (2015). *İş hukukunun esasları* (7. Baskı). İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Ulucan, D. (1998). Çalışma hayatında esneklik. *Prof. Dr. Metin Kutal'a Armağan*. Ankara: Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, 525-541.
- Ulucan, D. (2003). 4857 sayılı Kanuna göre iş sözleşmesi türleri. Türkiye Toprak Seramik Çimento Ve Cam Sanayi İşverenleri Sendikasıca düzenlenen *Yeni İş Yasası Konulu Seminer Yayını*, İstanbul.
- WHO, 2009. *Pandemic influenza preparedness and response*. Geneva: A WHO Guidance Document.
- WHO, 2020. *Coronavirus disease (Covid-19)*.
<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-adetail/coronavirus-disease-COVID-19/> (Erişim tarihi: 30.12.2020).
- Yangın, D.D. (2016). *Türk iş hukukunda evde çalışma*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- Yargıtay 7. HD., 11.06.2013, E. 2013/3824, K. 2013/10929.
<https://www.kazanci.com.tr/> (Erişim tarihi: 25.04.2022).
- Yargıtay 9. HD., 23.12.1996, E.2016/9116, K.2019/16141.
<https://www.lexpera.com.tr/> (Erişim tarihi: 25.04.2022).
- Yargıtay 9. HD., 17.01.2002, E.2001/15931, K. 2002/348.
<https://www.kazanci.com.tr/> (Erişim tarihi: 25.04.2022).
- Yargıtay 9. HD., 22.12.2003, E.2003/10497, K.2003/23425.
<https://www.kazanci.com.tr/> (Erişim tarihi: 25.04.2022).

- Yargıtay 9. HD., 20.06.2006, E.2006/15954, K. 2006/17843.
<https://karararama.yargitay.gov.tr/> (Erişim tarihi: 25.04.2022).
- Yargıtay 9. HD., 08.12.2009, E.2009/44744 K. 2009/33940.
<https://www.kazanci.com.tr/> (Erişim tarihi: 25.04.2022).
- Yargıtay 9. HD., 05.04.2010, E.2009/20421, K.2010/9324.
<https://www.kazanci.com.tr/> (Erişim tarihi: 25.04.2022).
- Yargıtay 9. HD., 17.05.2010, E.2010/16041, K.2010/13716.
<https://www.kazanci.com.tr/> (Erişim tarihi: 25.04.2022).
- Yargıtay 9. HD., 15.01.2013, E. 2010/35184 K. 2013/596.
<https://www.kazanci.com.tr/> (Erişim tarihi: 25.04.2022).
- Yargıtay 9. HD., 11.06.2013, E.2011/13656, K.2013/17831.
<https://www.kazanci.com.tr/> (Erişim tarihi: 25.04.2022).
- Yargıtay 9. HD., 01.06.2016, E.2016/18115, K.2016/12923.
<https://karararama.yargitay.gov.tr/> (Erişim tarihi: 25.04.2022).
- Yargıtay 9. HD., 12.12.2018, E.2018/9973, K.2018/22978.
<https://www.kazanci.com.tr/> (Erişim tarihi: 25.04.2022).
- Yargıtay 9. HD., 12.12.2018, E.2018/9973, K.2018/27305.
<https://www.kazanci.com.tr/> (Erişim tarihi: 25.04.2022).
- Yargıtay 9. HD., 15.05.2019, E.2016-1444, K.2019-11176,
<https://karararama.yargitay.gov.tr/> (Erişim tarihi: 25.04.2022).
- Yargıtay 10. HD., 11.04.2019, E. 2018/5484, K.2019/3395,
<https://karararama.yargitay.gov.tr/> (Erişim tarihi: 25.04.2022).
- Yargıtay 21. HD., 15.04.2019, E.2018/5018, K.2019/2931,
<https://karararama.yargitay.gov.tr/> ((Erişim tarihi: 25.04.2022).
- Yürekli, S. (2020). Çalışma hayatında koronavirüs (Covid-19) salgınının etkileri. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 38, 34-61.
- Yorulmaz, Ç. (2020). *İşverenin ödeme gücüne düşmesi halinde işçilik alacaklarının korunması*. Ankara: Yetkin Yayıncılık.

Zieglmeier, C. (2020). Corona-schutzschirm: kurzarbeitergeld. *Deutsches Steuerrecht*, 14, 729-735.

http-1: <https://covid19.saglik.gov.tr/TR-66393/covid-19-salgin-yonetimi-ve-calisma-rehberi.html/> (Erişim tarihi: 09.03.2022).

http-2: <https://www.icisleri.gov.tr/bazi-faaliyetler-icin-pcr-testi-zorunlulugu-genelgesi-gonderildi/> (Erişim tarihi: 11.05.2022).

http-3: <http://www.isgip.gov.tr/meslek-hastaliklari-ve-is-ile-ilgili-hastaliklar-tani-rehberi> (Erişim tarihi: 10.11.2021).

http-4: <http://www.iskur.gov.tr/duyurular/kisa-çalışma-odeneği-hakkında/> (Erişim tarihi: 14.04.2022).

http-5: <https://www.mercer.com.tr/rapor-makale-arastirma/nisan-covid19-anketi.html/> (Erişim tarihi: 18.12.2021).

http-6: <https://tr.wikipedia.org/wiki/Pandemi> (Erişim tarihi: 10.11.2021).

http-7: <https://www.worldometers.info/coronavirus/worldwide-graphs/#total-cases> (Erişim tarihi: 11.05.2022).

http-8: <https://www.worldometers.info/coronavirus/worldwide-graphs/#total-deaths> (Erişim tarihi: 11.05.2022).

http-8: <https://www.dol.gov.tr/coronavirus/unemployment-insurance/> (Erişim Tarihi: 14.04.2022).

ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı : Mehmet Emin BEKİK

Yabancı Dil : İngilizce

Eğitim ve Mesleki Geçmişi:

- 2014-2019, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü
- Araştırma Görevlisi. İnönü Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, İş Hukuku Anabilim Dalı.

Yayımları ve/veya Bilimsel/Sanatsal Faaliyetleri:

- Bekik, M.E. ve Şişman, Y. (2022). Türkiye'de aktif işgücü piyasası politikaları kapsamında İşkur'un mesleki eğitim kursları. D. Kağncıoğlu ve Y. Şişman (Editörler), *Prof. Dr. İhsan Erkul'a armağan sosyal politika ve endüstri ilişkileri yazıları* içinde (s. 300-328). Eskişehir: Nisan Yayınevi.