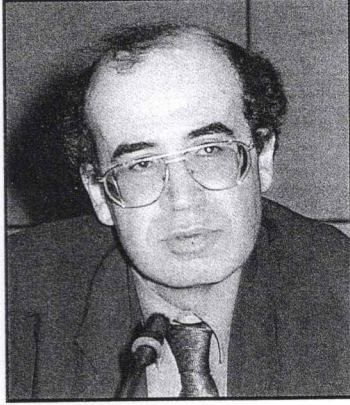


Çalışma Standartlarının Uygulanması ve Türkiye



Prof. Dr. Tankut CENTEL
İstanbul Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

I. Giriş

2000'i aşkın delege ve teknik danışmanın katıldığı 89. Uluslararası Çalışma Konferansı, 5-21 Haziran 2001 tarihleri arasında, Cenevre'de toplandı. Her yıl olduğu gibi bu yıl da, kabul edilecek sözleşme ve tavsiye kararı metinlerinden çok, çalışma standartlarının uygulanması bakımından hangi ülkelerin görüşüleceği noktası, gündemin temel noktasını oluşturdu. Bu bağlamda, tarımda işçi sağlığı ve iş güvenliğine ilişkin olarak kabul edilen birer sözleşme ve tavsiye kararı metni, Konferansta fazlaca bir ilgi uyandırmamış oluyor. Buna göre de, Konferans çalışmalarının en can alıcı noktası, yine, Standartların Uygulanması (Aplikasyon) Komitesi'nin faaliyetleri üzerinde toplandı.

Çalışma standartlarının uygulanması hakkındaki komite çalışmaları, bu yıl Türkiye'nin ülkesel gündemine son derece uygun düşmüştür. Gerçekten, durup dururken, Türkiye'nin 158 sayılı Sözleşme bakımından

Aplikasyon Komitesi'nin gündemine alınması, Bakan Okuyan'ın ülkede ısrarla ve inatla benimsetmeye çalıştığı iş güvencesi hazırlık çalışmalarına denk gelmiştir. Bu bakımdan, aşağıda önce, 89. Uluslararası Çalışma Konferansı çerçevesinde Aplikasyon Komitesi'nin çalışmaları üzerinde durulacak ve sonra da bunların, çalışma standartlarının uygulanması açısından, Türkiye üzerindeki yansımaları irdelenecektir.

II. Aplikasyon Komitesi'nin Denetleyici İşlevi

1. Rapor gönderme yükümü

Uluslararası Çalışma Örgütü'ne üye devletler; Örgüt Statüsü'nün 19. ve 22. maddeleri uyarınca, hükümetleri aracılığıyla her yıl onaylamış buldukları sözleşmeler ile onaylamamış olmakla birlikte UÇÖ-Yönetim Kurulu'nca rapor verilmesi istenilen sözleşme ve tavsiye kararlarının ülkelerindeki uygulamaları hakkında, Genel Müdüre rapor sunma yükümü altındadır.

Hükümetlerce yollanan bu raporlar, üyeleri hukukçulardan oluşan UÇÖ-Uzmanlar Komitesi tarafından incelenmekte ve varılan sonuçlar, yine bir rapor halinde Aplikasyon Komitesi'ne ulaştırılmaktadır. Aplikasyon Komitesi, gerekli gördüğü takdirde, ilgili hükümet temsilcisinin açıklamalarını dinlemekte ve varacağı sonuç ve önerileri, Uluslararası Çalışma Konferansı'na onaylanmak üzere sunmaktadır¹.

Böylelikle, Aplikasyon Komitesi, uluslararası çalışma sözleşmelerinin uygulanmasına ilişkin örgüt denetim mekanizmasının önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Nitekim, saygınlığına düşkün olan üye devletler, Aplikasyon Komitesi önünde açıklama yapmak zorunda bırakılmaktan çekinir. Bunun gibi gönderilecek raporda, ülke mevzuatına ilişkin uyumlaştırma önlemlerinden söz edilirken; Aplikasyon Komitesi önüne gelindiğinde, artık sorun kuramsal olmaktan çıkmakta ve ülke uygulaması (fiiliyat) sorgulanmaktadır.

2. Gündemdeki üye devletler

Bu yıl Aplikasyon Komitesi'ne bilgi vermek üzere çağrılan hükümet delegelerinin, yani Komite gündemine alınan üye devletlerin sayısı, 26'dır. Bunlardan sadece Panama, işveren grubu-

nun isteği üzerine; diğerleri ise, tamamen işçi grubunun önerisiyle görüşmeye alınmıştır. Sözkonusu üye devletler ile gündeme alındıkları sözleşmeler, alfabetik olarak, aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır²:

- Afganistan 111,
- Beyaz Rusya 87,
- Birleşik Arap Emirlikleri 138,
- Burma 87,
- Çibuti 87,
- Etyopya 87,
- Guatemala 87,
- Hindistan 29,
- İran 111,
- İspanya 97,

- Japonya 87,
- Katar 111,
- Kenya 138,
- Kolombiya 87,
- Kosta Rika 98,
- Pakistan 87,
- Panama 87,
- Peru 98,
- Portekiz 122,
- Sudan 29,
- Svaziland 87,
- Şili 35,
- Türkiye 158,
- Uganda 81,
- Ukrayna 95,
- Venezüella 87.

Üye devletlerin incelemeye alındıkları sözleşmelere bakıldığında; bunların içinde çoğunluğu, sendika özgürlüğünün korunmasına ilişkin 87 sayılı Sözleş-

Çok sayıda onay gören 87 ve 98 sayılı sözleşmeler aynı zamanda en çok ihlâl iddiasıyla karşılaşılan sözleşmeler konumundadır.

me'nin oluşturduğu görülmektedir. 98 sayılı Sözleşme de aynı kapsamda ele alındığı takdirde, üye devlet sayısı 13'e ulaşmaktadır ki; bu sayı, incelemeye alınan toplam üye devlet sayı-

sının yarısını göstermektedir. Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin bu yıl 50. kuruluş yılını kutlaması ve Örgüt açısından sendika özgürlüğünün bir temel hak olarak görülmesi bakımından, sözkonusu durum anlamlıdır. Konunun bir başka önemli yanı da, 87 sayılı Sözleşme'nin toplam 134 ve 98 sayılı Sözleşme'nin de toplam 148 onay sayısına³ ulaşmış bulunmasıdır. Buna göre, biryandan, çok sayıda onay gören bir sözleşme aynı zamanda en çok ihlâl iddiasıyla karşılaşılan sözleşme konumuna düşmekte; diğer yandan ise, incelemeye alınan devletler açısından, Aplikasyon Komitesi'nin en çok titizlikle izlediği bir sözleşme olma özelliğini taşımaktadır.

Önceki yıllarda çok büyük eleştiriyle karşılanmış bu-

lunan İran'ın, hem son anda gündeme alınması ve hem de daha sonra özel paragrafa alınmaması, şaşırtıcı olmuştur. Bunda, son yapılan seçimlerde Hatemi'nin kazandığı başarının ve kendisinden beklenen demokratik açılımların payı büyüktür. Bu da, Aplikasyon Komitesi gündeminin, tamamen siyasi gelişmelerden soyutlanmadığını göstermektedir.

Yine, bunun gibi, Japonya'nın 29 sayılı Sözleşme bakımından incelenmeye alınmasından son anda vazgeçilip; 87 sayılı Sözleşme'ye dönülmesi de, ilgiyi çekmiştir. Gerçekten, 50 yılı aşkın bir süre öncesinde işlenen cürüm nedeniyle bugün artık Japonya'nın suçlanamayacağını ileri süren görüşler, Japonya'nın cebrî çalıştırma nedeniyle incelemeye alınmasını engelleyebilmiştir. Oysa, insanlığa karşı işlenen suçlarda zamanaşımı sözkonusu değildir. Ancak, tazminatın miktarına yönelen durumlar hariç olmak üzere, geçmişteki uygulamalar için bugünkü devlet uygulamalarını sözleşme ihlâli şeklinde nitelendirmek de, yerinde olmasa gerektir.

3. Özel paragrafa alınan üye devletler

Aplikasyon Komitesi'nin çalışma standartlarının uygulanması bakımından özel paragrafa (halk arasındaki deyimle, kara listeye) aldığı üye devlet sayısı, altı olup; bu sayı, önceki yıllara oranla nispeten yüksektir. Özel paragrafa alınan üye devletler ile bunların özel paragrafa alındıkları ilgili sözleşmeler, alfabetik olarak, aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır⁴:

- Beyaz Rusya 87,
- Burma 87,
- Etyopya 87,
- Kolombiya 87,
- Sudan 29,
- Venezüella 87.

Bunlar içinde beş ülkenin 87 sayılı Sözleşme nedeniyle özel paragrafa alınmış bulunmaları, dikkate değer olup; Aplikasyon Komitesi'nin, sendika özgürlüğünün korunmasına tanıdığı değeri yansıtmaktadır⁵.

III. Aplikasyon Komitesi Karşısında Türkiye

1. Komite gündemindeki Türkiye

Aplikasyon Komitesi, Türkiye'yi bu yıl, 158 sayılı Söz-

leşme'nin uygulanması bakımından gündemine almıştır. Yıllardır 87 ve 98 sayılı Sözleşmeler açısından gündeme alınmaya alışılmışken, Türkiye'nin bu yıl ilk kez 158 sayılı Sözleşme bakımından gündeme alınması, sürpriz yaratmıştır. Gerçekten, Türkiye; son 20 yılda⁶, 1992 ve 1999 yılları hariç, çoğunlukla 98 sayılı Sözleşme bakımından (14 kez) olmak üzere, Komite gündeminden uzak kalamamıştır. Bu yıl yeni bir cephe daha açılmak istenerek, 158 sayılı Sözleşme'nin uygulaması gündeme getirilmiştir. Uluslararası alanda hak arama mekanizmalarına başvurulması son derece doğal bulunmakla birlikte, ortaya çıkan bu gelişmelerde Türk-İş'in katkısının ne denli önemli olduğu yadsınamaz. Nitekim, UÇÖ-Uzmanlar Komitesi; UÇÖ-Yönetim Kurulu'nun Kasım 2000 tarihli toplantısında Türk-İş tarafından ileri sürülen 158 sayılı Sözleşme'nin ihlâl edildiği iddialarını⁷ dikkate alarak⁸; İş K. m. 13, 17 ve 24 hükümlerinin 158 sayılı Sözleşme'yle uyumlu kılınması hakkında, Türk Hükümeti'nin alacağı önlemlere ilişkin ayrıntılı bilgi vermesini istemiştir. Gerçekten, bugünkü noktaya, Türk-İş'in daha önce, 2 Ocak 1996 tarihli yazışmasıyla başlattığı şikâyet sürecinin⁹ sonunda gelinmiştir. Bu bağlamda, 158 sayılı Sözleşme'nin, Türkiye bakımından 4 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe girdiğine dikkat edilecek olunursa; Türk-İş'in, 2 Ocak 1996 tarihli yazışmasıyla, daha 158 sayılı Sözleşme'nin yürürlüğe girmesini bekleyemeden şikâyet sürecini başlatması, son derece ilginçtir.

2. Sözleşmeye aykırılık gözlemleri

Uzmanlar Komitesi; 158 sayılı Sözleşme'ye ilişkin aykırılık gözlemlerini, anılan sözleşmenin 4, 6, 7, 11, 12,

İşsizlik sigortasının bulunmadığı ve yeterli iş güvencesi mekanizmalarının olmadığı bir ortamda serpilip büyüyen kıdem tazminatı yükü altında, işveren kesimini, yoğun iş güvencesi tartışmaları içinde sıcak günler beklemektedir.

Aplikasyon Komitesi'nin bu yılki çalışmaları, Türkiye için 158 sayılı Sözleşme gibi yeni bir cephenin açılması anlamını taşımıştır.

13 ve 14. maddeleri açısından yapmaktadır. Ancak, Komite gözlemleri, salt yürürlükteki Türk iş mevzuatıyla sınırlı kalmamakta ve Bakanlık tarafından hazırlanmış bulunan "İş Güvencesi Yasa Taslağı"na da gönderme yapılmaktadır. Komite'nin yollama yaptığı taslak ise, Bakan Okuyan'ın kamuoyuna sunduğu ilk taslak metnidir. Bu arada, Bakan Okuyan, adlarını sosyal taraflar ile Bakanlığın önerdiği dokuz öğretim üyesinden oluşan bir komisyona yeni bir iş güvencesi yasa taslağı hazırlatmıştır.

Doğal olarak yeni taslaktan habersiz biçimde, Uzmanlar Komitesi:

□ 1475 sayılı İş Kanunu ile Deniz İş K. m. 14 ve Basın İş K. m. 6 hükümlerinin, işverene iş sözleşmesinin feshi sırasında "geçerli" bir neden gösterme yükümünü içermediğini;

□ İş K. m. 17/bent I f. a hükmünün anlatımının geniş olduğunu ve bunun işverence kötüye kullanılacağını;

□ İşine son vermeden önce işçiye savunma fırsatının mevzuatta tanınmadığını;

□ İş K. m. 17/bent II'deki "ahlâk ve iyiniyet kurallarına uymayan haller ve benzerleri" anlatımının geniş kullanıldığını;

□ İş K. m. 24 hükmünün, işçilere danışma zorunluluğunu içermediğini;

belirterek, sözkonusu hususları 158 sayılı Sözleşme'yle uyumlu kılacak önlemler hakkında, Türk Hükümeti'nin bilgi vermesini istemiştir¹⁰.

3. Yapılan açıklamalar

Uzmanlar Komitesi'nce yapılan gözlemlerin içinde, Türkiye'nin başını ağrıtabilecek en önemli noktaların; Türk iş mevzuatının, 158 sayılı Sözleşme anlamındaki "geçerli" nedenler ile işçiye savunma fırsatının verilmesi ve ekonomik-teknolojik nedenlerle toplu işçi çıkar-

malarda işçi (sendika) temsilcilerine danışılması zorunluğu türünden düzenlemelere uzak kalışı olduğu söylenebilir. Nitekim, Hükümet temsilcisi; yaptığı açıklamalarda, Türk iş mevzuatına girmek yerine, kendisinin de dahil olduğu dokuz kişilik komisyonun hazırlanmış bulunduğu taslağı tanıtma yolunu seçmiştir¹¹.

Bu bağlamda, Türk işçi temsilcisi de, Hükümet temsilcisine oldukça destek veren bir konuşma yaparak, son taslağın 158 sayılı Sözleşme'ye uygun olduğunu belirtmiştir¹². Esasen, Türk işçi kesiminin Hükümeti destekleyici bu tavrı; daha önce, Genel Kurul'daki Bakan Okuyan'ın iş güvencesi yasa taslağını bir gelişme olarak nitelendiren sözlerinin¹³, yine Genel Kurul'da Türk-İş Genel Başkanı Meral'in kendisine teşekkür eden sözleriyle¹⁴ somutlaşmıştır.

Türk işveren kesiminin temsilcileri ise; mevcut iş güvencesi yasa taslağının bir sosyal mutabakat sonucunda ortaya çıkmadığını, esas olarak 158 sayılı Sözleşme'nin iş güvencesi mekanizmalarını içeren hükümleriyle uyumlu olmakla birlikte kıdem tazminatına dokunmaması nedeniyle eksik olduğunu, iş güvencesi ile işsizlik sigortası ve kıdem tazminatı kurumlarının bir bütünü oluşturması yüzünden işverenin kıdem tazminatı yükü azaltılmayıp uygun ve adil bir düzeye çekilmediği süreçte salt iş güvencesi mekanizmalarını içeren bir metnin 158 sayılı Sözleşme'nin 12 nci maddesiyle bağdaşmayacağını belirterek, bu taslakla mutabık kalmadıklarını açıklamışlardır¹⁵.

IV. Sonsöz

Aplikasyon Komitesi'nin bu yılki çalışmaları, çalışma standartlarının uygulanması açısından, Türkiye için 158 sayılı Sözleşme gibi yeni bir cephenin açılması an-

Türkiye'nin, ulusal mevzuatında değişikliğe gitmeden 158 sayılı Sözleşme'yi onaylamış bulunmasının ne denli yanlış olduğu, Konferans çalışmalarısıyla belli olmuştur.

lamını taşımıştır. Nitekim, Türk işçi delegesi, 158 sayılı Sözleşme'yle ilgili konuşmasını yaparken, 87 ve 98 sayılı Sözleşmelerle de Türk iş mevzuatının uyumlu kılınması isteğini dile getirmiş¹⁶ ve bu görüş, Almanya¹⁷ ile Yeni Zelanda¹⁸ işçi temsilcilerince desteklenmiştir. Ancak, işveren grubu sözcüsü, bu denli yayılmaya karşı çıkarak, bunu uygun bulmadığını belirtmiştir¹⁹.

Tüm bu gelişmeye karşın, bu yılki görüşmelerin, Türkiye için oldukça yumuşak ve sakin geçtiği söylenebilir. Bunda en büyük katkının, Türkiye'nin yeni hazırlanan iş güvencesi yasa taslağı metnini ön plana çıkarılma başarısında yattığını hemen belirtmek gerekir. Ancak, bu başarı, ülke içindeki yasal iş güvencesi tartışmalarının dışarıya taşınmasına ve giderek, tekrardan dışarıdaki gelişmelerin iç politika malzemesi olarak kullanılmasını engellemeyecektir. Nitekim, Bakan Okuyan, şimdiye kadarki argümanlarının içine artık bir de ILO-kozunu katabilecektir.

İşsizlik sigortasını elde etmiş ve kıdem tazminatına dokundurtmamış bir işçi kesimi, ister istemez, iş güvencesi hazırlık çalışmalarına arka çıkacaktır ve de çıkması gerekir. Bu açıdan, Türk işçi kesiminin, Konferansta Hükümet ile ortak stratejik bir davranış birliğinde olmasını doğal karşılamak gerekir. İşsizlik sigortasının bulunmadığı ve yeterli iş güvencesi mekanizmalarının olmadığı bir ortamda serpilip büyüyen kıdem tazminatı yükü altında, işveren kesimini ise, yoğun iş güvencesi tartışmaları içinde sıcak günler beklemektedir.

Nihayet, Türkiye'nin, ulusal mevzuatında değişikliğe gitmeden 158 sayılı Sözleşme'yi onaylamış bulunmasının ne denli yanlış olduğu, bu yılki Konferans çalışmalarıyla belli olmuştur. Gerçekten, Türkiye, henüz daha hazır değilken yakın geçmişte 158 sayılı Sözleşme'yi onaylamak suretiyle, kendisini uluslararası baskı altına sokmuştur. Oysa, Türkiye, bu denli az sayıda onay görmüş bir sözleşmeyi onaylama lüksüne sahip değildir. Nitekim, en katı yasal iş güvencesi mekanizmalarına sahip Almanya dahi, 158 sayılı Sözleşme'yi onaylama cesaretini gösterememiştir. Türkiye ise; geçmişte yapılan tüm karşı çıkmalara rağmen çekirdek sekiz sözleş-

En katı yasal iş güvencesi mekanizmalarına sahip Almanya dahi, 158 sayılı Sözleşme'yi onaylama cesaretini gösterememiştir.

me içinde dahi yeralmayan 158 sayılı Sözleşme'yi onaylayarak, çalışma standartlarını uygulamada bugünkü elverişsiz ortama sürüklemiştir. Bu andan sonra artık, her ne pahasına olursa olsun sosyal tarafların mutabakatının sağlanması kaydıyla, çalışma standartlarımızın 158 sayılı Sözleşme'yle uyumlu kılınması gerekmektedir.

DİPNOTLAR

- 1 Bak. Tunçomağ/Centel, İş Hukukunun Esasları, İstanbul 1999, 24-26.
- 2 ILC, 89th Session, C. App./D.5/Addendum, 3-4.
- 3 Bak. ILO (yay.) Ratifications by Convention and by Country (as of 31 December 2000), Cenevre 2001, 100 ve 113.
- 4 Bak. ILC, 89th Session, Provisional Record 19 Part One, 63-66.
- 5 Ayrıca bak. yukarıda II 2.
- 6 Yıllara göre Türkiye'nin gündeme alındığı sözleşmelerin dağılımı, aşağıdaki şekildedir: 1981 94, 95, 119; 1982 95, 119; 1983 95, 98, 111, 119; 1984 98, 111; 1985 95, 98, 111; 1986 98; 1987 98, 111; 1988 98; 1989 98, 111; 1990 111; 1991 98, 111; 1993 98; 1994 98; 1995 26, 98; 1996 98; 1997 87; 1998 98 ve 2000 98.
- 7 Bak. GB. 277/18/5; GB. 279/18/3.
- 8 Bak. Report of the Committee of Experts, ILC 2001, 89 III (1 A), Cenevre 2001, 602.
- 9 Bak. GB. 265/13/4; GB. 268/14/5.
- 10 Bak. Report of the Committee of Experts, 602-604.
- 11 Bak. ILC, 89th Session, C. App./PV. 14, XIV/11 vd.
- 12 Bak. ILC, 89th Session, C. App./PV 14, XIV/18-19.
- 13 Bak. ILC, 89th Session, Provisional Record 8, 8/29.
- 14 Bak. ILC, 89th Session, Provisional Record 9, 9/2.
- 15 Bak. ILC, 89th Session, C. App./PV. 14, XIV/19-20 ve 22.
- 16 Bak. ILC, 89th Session, C. App./PV. 14, XIV/19.
- 17 Bak. ILC, 89th Session, C. App./PV. 14, XIV/20.
- 18 Bak. ILC, 89th Session, C. App./PV. 14, XIV/22.
- 19 Bak. ILC, 89th Session, C. App./PV. 14, XIV/23.