

Prof. Dr. Tankut CENTEL

İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi

## 2005 Yılı Türkiye İlerleme Raporu'nun Sosyal Yönü Bağlamında Eleştirel Yaklaşım

### 1. Giriş

Türkiye, 3 Ekim 2005 tarihinde yapılan Katılım Konferansı'yla, Avrupa Birliği'ne katılım görüşmelerine başlamıştır. 9 Kasım 2005 tarihinde de, Avrupa Birliği Komisyonu, 2005 yılına ait Türkiye'nin İlerleme Raporu'nu açıklamıştır. Söz konusu İlerleme Raporu, Komisyon'un 1998 yılından beri Türkiye'yle ilgili düzenli olarak yayınladığı sekizinci rapor olup, Katılım Konferansı sonrasında ise açıklanmış ilk rapordur.

Resmi dilde "Düzenli Rapor" olarak adlandırılan bu raporlar, Avrupa Birliği'ne aday bir ülkenin üyeliğe doğru ilerleyen süreçte gerçekleştirdiği ilerlemeleri konu almaktadır. Bu anlamda, İlerleme Raporları, Avrupa Birliği'ne katılım süreci içinde her yıl için verilen bir tür "ara karne" niteliğindedir. İlerleme Raporlarının, hukuki anlamda bir bağlayıcılığından söz edilememekle birlikte bunlar ilgili aday ülke hakkındaki Avrupa Birliği'nin tutumunu yansıttığı için, anılan raporların hiçbir hukuki etkisinin bulunmadığını ileri sürmek yanıltıcı olur. Çünkü İlerleme Raporlarının temel amacı, aday ülkelerin kendi eksikliklerini raporda belirtilecek şekilde düzeltmelerini sağlamaktır. Nitekim Avrupa Birliği'ne üye olmak isteyen aday ülke, nihai olarak, bu raporlarda belirtilen eksikliklerini gidermeye çalışacaktır.

Kamuoyuna açıklandıklarında İlerleme Raporla-

rına yöneltilen en büyük eleştiri, bu raporların objektif olmadıkları yönündedir. Bu anlamda, Türkiye'yle ilgili İlerleme Raporları, zaman zaman ya birtakım konuları geçiştirdiği ya da çok acımasız yaklaştığı eleştirileriyle karşılaşmaktadır. Bununla birlikte, soruna genel olarak bakıldığında söz konusu raporların, önemli gerçeklere ışık tutma bakımından büyük ölçüde objektif oldukları yadsınmaz.

2005 yılı Türkiye İlerleme Raporu'nun 19. bölümü, "Sosyal Politika ve İstihdam"a ayrılmıştır. Ayrıca, bu bölümde, "İnsan Hakları ve Azınlıkların Korunması" başlıklı bölüme de atıfta bulunulmaktadır. Bu bağlamda, aşağıdaki açıklamalarda, 2005 yılı Türkiye İlerleme Raporu'nun sadece sosyal yönü<sup>1</sup>, yani ekonomik ve sosyal haklar ile sosyal politika ve istihdam sorunlarına bakışı ele alınacaktır. Bu yapılırken, yine bunların ne ölçüde gerçekçi oldukları irdelenecektir. İlerleme Raporlarında, Komisyon her defasında baştan beri yapılması gerekenleri belirttiği için, bir anlamda Türkiye'nin halen içinde bulunduğu durum da, bu sayede ortaya çıkmaktadır.

### II. Sosyal Politika ve İstihdam Alanları

1) 2005 yılı İlerleme Raporu, ilkin, Türkiye'nin sosyal politika ve istihdam alanında "bir miktar"

ilerleme kaydettiğini belirtmekte ve iş hukuku alanındaki ilerlemelerin “sınırlı” olduğuna değinmektedir. Rapora göre; işverenin ödeme gücüne düşmesi durumunda çalışanların korunmasına yönelik müktesebatın iç hukuka aktarılması amacıyla, Ekim 2004 tarihinde Ücret Garanti Fonu'nun kurulmasına ilişkin yönetmelik yürürlüğe girmiştir. Ücret Garanti Fonu, Türkiye İş Kurumu'nun (İşkur) yönetiminde olacaktır<sup>2</sup>.

Burada kastedilen İş Kanunu'nun 33. maddesine dayanılarak çıkarılmış bulunan “Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği”dir<sup>3</sup>. Bu bağlamda, anılan rapor, sözkonusu yönetmeliğin çıkarılmasını, “işverenin ödeme gücüne düşmesi durumunda çalışanların korunmasına yönelik müktesebatın iç hukuka aktarılması amacı”na dayandırmaktadır. Oysa, bu amaç, esasen daha önce, sözkonusu yönetmeliğin hukuki dayana-

Türkiye ise, 2003 yılında kabul ettiği İş Kanunu'nda, toplu işçi çıkarma, işyerinin devri ve bireysel çalışma koşulları hakkında bilgilendirmeye ilişkin olarak çalışanlara yeterli güvence hükümlerini getirmiştir. Bu anlamda, İş K. m. 6, 8/III, 29 hükümleri kabul edilmiş ve Avrupa Birliği müktesebatına uyumlu ilgili olarak da, anılan hükümlerin gerekçelerinde de gerekli açıklamalara yer verilmiştir. Nitekim ilkin, İş K. m. 6 hükmüne ilişkin madde gerekçesinde aynen, “.. Avrupa Birliği müktesebatına uyum sağlamak açısından iki konuya daha madde hükümleri arasında yer verilmiştir. Bunlardan biri, işyeri veya bir bölümünün devri halinde, devirden önce doğmuş ve devir tarihinde ödenmesi gereken haklardan dolayı önceki ve sonraki işverenin sorumluluğudur. Diğeri ise, devirde iş sözleşmelerinin fesih yönünden ne yolda

## İş K. m. 6'daki düzenlemenin, Avrupa Birliği'nin 77/187 ve 2001/23 sayılı yönergelerini hiç dikkate almadığı veya bunlarla gerekli uyumu sağlamadığını söylemek güçtür.

ğını oluşturan İş K. m. 33 hükmünde yer almıştır. Nitekim, belirtilen amaç daha önce İş K. m. 33 hükmünün gerekçesinde aynen, “.. Bu güvence, “Avrupa Birliğinin 36 numaralı İşverenin Ödeme Gücüne Düşmesi Hallerinde Bir Fon Veya Benzeri Bir Kurum Oluşturulmasını Öngören 1980 tarihli Yönergesi” doğrultusunda, İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında oluşturulacak ayrı bir ücret fonu ile sağlanacaktır ..”<sup>4</sup> sözleriyle anlatılmıştı.

Ancak Rapor, Türkiye'nin mevzuatında koruyucu hükümlere yer vermesini yeterli bulmamakta, bu konuda, bizzat Avrupa Birliği yönergelerinin, Türkçeye çevrilip iç hukuka aktarılmasını istemektedir. Gerçekten, Raporda aynen, Türkiye'nin halen bazı yönergeleri kendi hukukuna aktarmak konusundaki eksikliklerini gidermesi gereğinden söz edilmekte ve bu eksiklikler arasında toplu işten çıkarmalar, işletmelerin devri ve bireysel çalışma koşulları hakkında bilgilendirmenin de bulunduğu kaydedilmektedir. Ayrıca, Türkiye'nin, işyerinin yönetimine katılma ve bilgilendirme ile danışma konusunda ilgili tüzük ve yönergeleri de iç hukuka aktarması için gerekli hazırlıkları yapması gereği belirtilmektedir<sup>5</sup>.

etkileneyeceğidir. Bu hususta Avrupa Birliği Müktesebatına uyum sağlayan ve ülkemiz yargı kararları ile doktrinindeki görüşlere uygun hükümler getirilmiştir ..”<sup>6</sup> denilmiştir. Bu anlamda, İş K. m. 6'daki düzenlemenin, Avrupa Birliği'nin 77/187 ve 2001/23 sayılı yönergelerini hiç dikkate almadığı veya bunlarla gerekli uyumu sağlamadığını söylemek güçtür. Bunun gibi, İş K. m. 8 hükmüne ilişkin madde gerekçesinde de aynen, “.. Sözleşmenin yazılı yapılmadığı halde işverenin işçiye genel ve özel çalışma koşullarını gösteren yazılı bir belgeyi işçiye vermesinde yine 1475 sayılı Kanununun hükmü esas alınmış, ancak belgenin içeriği ve verilmesi süresi yönünden Avrupa Birliği'nin 91/533 sayılı Yönergesi göz önünde tutulmuştur ..”<sup>7</sup> anlatımına yer verilmiştir.

Buna karşılık, işyerinin yönetimine katılma ve bilgilendirme ile danışma konularında Türkiye'de yapılanların, iş sağlığı ve güvenliği alanında son dönemde çıkarılan yönetmelik hükümleriyle sınırlı kaldığı, bunun dışında, AB müktesebatına uyum konusunda yetersiz kalan önceki yönetime katılma esaslarının ise korunduğu görülmektedir. Önümüzdeki dönem için Türkiye'nin, bunlarla ilgili ge-

rekli hazırlık çalışmalarını biran önce başlatması zorunlu görünmektedir.

2) Rapor, İş Kanunu'nun mevcut uygulama alanını "çok sınırlı" bulmaktadır<sup>8</sup>. İş Kanunu'nun uygulama alanının dışına ilişkin istisna hükümlerini (İş K. m. 4) her çalışanın bir İş Yasası'nın bulunması açısından haklı görmek mümkün bulunmamasıyla birlikte, Raporun belirtilen anlatımının abartısız olduğunu söylemek de mümkün görünmektedir. Çünkü Rapordaki sözkonusu anlatımla, sanki ülkemizde çok küçük bir azınlığın İş Kanunu'ndan yararlandığı gibi, gerçek olmayan bir izlenim yaratılmış olmaktadır. Bunun yerine, örnek olarak belirttiği 50'den az işçi çalıştıran tarım işyerlerindeki çalışanlar için yeterli bir sosyal korumanın sağlanması gereğinden söz edecek olsaydı, ancak bu takdirde Raporun gerçeğe dayalı olduğundan söz etmek mümkün olabilirdi.

li olmaktadır<sup>10</sup>. Bu anlamda, gemi adamlarıyla yapılacak yazılı sözleşmeler, Deniz İş K. m. 6/bent 12 hükmü uyarınca, 15 sayılı Sözleşme'nin özetini içermek zorundadır. Buna göre, deniz taşımacılığında çalışan çocuklar ile gençler, Raporda belirtildiğinin aksine, koruyucu hükümlere çok fazla gereksinir durumda değildir. İş Yasaları'nın uygulama alanına girmeyenler bakımından ise, bunlar için koruyucu hükümlere, sadece çocuklar değil, herkes gereksinim duymaktadır.

4) İş sağlığı ve güvenliği alanında Türkiye'nin ilerleme kaydettiği, Raporda belirtilmekte; ancak, asbest ve gürültü konusundaki yönetmeliklerin, müktesebatın halihazır durumuna uygun hale getirilmesi gereğinden söz edilmektedir<sup>11</sup>. Bu bağlamda, Gürültü Yönetmeliği, 23.12.2003 ve Asbestle Çalışmalarda Sağlık ve Güvenlik Önlemleri Hakkında Yönetmelik de 26.12.2003 tarihlerinde kabul

## Çocuk işçiliğine ilişkin Türk iş mevzuatı hakkında Raporda yer alan anlatımların bazılarının da, gerçek olmadığı görülmektedir.

3) Çocuk işçiliğine ilişkin Türk iş mevzuatı hakkında Raporda yer alan anlatımların bazılarının da, gerçek olmadığı görülmektedir. Gerçekten, bu konuda Raporda, çocuk işçiliğiyle ilgili mevzuatın, müktesebatla tam olarak uyumlu hale getirilmesi ve deniz, hava taşımacılığı veya 50'den az işçi çalıştıran tarım işletmeleri gibi İş Kanunu tarafından halen kapsanmayan sektörlerde çalışan çocukların korunmasına ilişkin hükümleri de içermesi gereğinden söz edilmektedir<sup>9</sup>.

Oysa, asgari çalışma yaşı olarak kural olarak 15 yaşı ve hafif işler için de 14 yaşı esas olan ulusal düzenleme (İş K. m. 71), AB müktesebatıyla olduğu kadar uluslararası çalışma normlarıyla (ILO standartlarıyla) da uyumludur. Sonra, deniz taşımacılığı alanında Türkiye, Deniz İşlerinde Çalıştırılacak Çocukların Asgari Yaş Haddinin Tespitine Dair 58 Sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi'ni onaylamış bulunmakla, 15 yaş esasını deniz işleri için de kabul etmiş bulunmaktadır. Bunun gibi, ateşçi olarak çalıştırılacaklarda da, Trimci ve Ateşçi Sifatıyla Gemilerde İşe Alınacakların Asgari Yaşının Tespitine Dair 15 Sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi'ni Türkiye'nin onaylamış bulunması nedeniyle asgari 18 yaş esas geç-

edilmiş olup, bunlardan ilkinin, yayımlandıktan üç yıl sonra (23.12.2006 tarihinde) ve ikincisinin ise, 15.4.2006 tarihinde yürürlüğe girmesi öngörülmüştür. Sözkonusu yönetmelikler, AB standartları dikkate alınarak hazırlanmıştır. Nitekim, Gürültü Yönetmeliği'nin "6.2.2003 tarihli ve 2003/10/EC sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Direktifi" ve Asbest Yönetmeliği'nin de, "19.9.1983 tarihli ve 83/477/EEC sayılı ve 25.6.1991 tarihli ve 91/382/EEC sayılı Avrupa Konseyi Direktifleri ile 27.3.2003 tarihli ve 2003/18/EC sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Direktifi" dikkate alınarak hazırlandığı, bizzat kendi metinlerinde belirtilmektedir (m. 13 ve m. 22).

İlerleme Raporu, Türkiye'nin sözkonusu yönetmelikleri uygulamakta güçlük çektiğini ve bunların yürürlüğe girişlerini de gerekli hazırlıkları tamamlamak için ertelediğini görmezlikten gelmektedir. Bunun gibi, sözkonusu metinlerin, AB standartlarının halihazır durumu dikkate alınarak hazırlandıkları da gözden kaçırılmaktadır. Türkiye'ye yöneltilen bu konudaki eleştirilerin ise, yeniden erteleme sözkonusu olmadığı takdirde, en geç 2006 yılı sonunda ortadan kalkacağı söylenmelidir.

5) Sosyal diyalog konusunda Türkiye'nin son zamanda fazla bir ilerleme kaydetmediği, İlerleme Raporunda yer almakta ve kaydedilen ilerlemenin "çok az" olduğu belirtilmektedir. Buna göre, "Üçlü Danışma Kurulu"nun Mayıs 2005 tarihinde ancak ikinci kez toplanabilmesi, ancak 12 yıl aradan sonra Eylül 2004 tarihinde Çalışma Meclisi'nin yeniden toplantıya çağırılması ve Ekonomik ve Sosyal Konsey'in hükümet ağırlıklı yapısı, Rapor tarafından eleştirilmektedir<sup>12</sup>. Yapılan bu eleştirilerde, belli haklılık payının olmadığı söylenemez. Gerçekten, büyük umutlarla 2003 yılında İş Kanunu'na konulan "Üçlü Danışma Kurulu"na ilişkin düzenleme (İş K. m. 114), kendisini yaşama geçirecek ilgili yönetmeliğin<sup>13</sup> 2004 yılında çıkarılmış bulunmasına karşılık, fazla bir uygulama alanı bulamamıştır. Bu anlamda, Üçlü Danışma Kurulu'ndan, sosyal diyalog yönünde yeterince yararlanılabilmiş değildir. Oysa,

gerçekler konusunda, özellikle kadınların düşük işgücüne katılım oranını, yüksek düzeydeki genç işsizliğini, kayıt dışı ekonominin genişliğini ve kıır/kent işgücü piyasaları arasındaki farklılıkları temel almaktadır. Bu anlamda, tam üyelik sürecinde Türk emek piyasasının, olumsuz yöndeki belirtilen özellikleri taşıdığı bir gerçektir. Nitekim, Türkiye'nin 2004 yılı itibarıyla % 43.6'lık (Rapora göre % 43.7) bir istihdam oranına sahip olması bunun içinde özellikle kadın istihdam oranının (%22.6), AB'nin en düşük ortalamasına sahip Malta'nın (% 36.8) kadın istihdam oranından bile daha düşük düzeyde bulunması, Avrupa Birliği açısından büyük sorun yaratmaktadır<sup>17</sup>. Bunun gibi, yaş grupları bakımından işsizliğin en fazla (% 33.9) oranla 25-34 yaş grubunda olması<sup>18</sup> da, Türkiye'deki genç işsizliğinin olumsuz etken olmayı sürdürdüğünü göstermektedir.

## Sosyal diyalog konusunda Türkiye'nin son zamanda fazla bir ilerleme kaydetmediği, İlerleme Raporunda yer almakta ve kaydedilen ilerlemenin "çok az" olduğu belirtilmektedir.

iki büyük Türk işçi konfederasyonunun başkanı, sosyal diyalogun temel AB kurumlarından biri olduğunu kabul edip<sup>14</sup>, uzlaşma kültürü için sosyal diyalogun işletilmesi<sup>15</sup> gereğinden söz ederek, sosyal diyaloga olan yakınlıklarını açıklıkla ifade etmekte ve yine aynı yönde, Türk işveren konfederasyonunun başkanı da, Avrupa Birliği'nin felsefesinde uzlaşma kültürünün yerinin büyük olduğunu belirtmektedir<sup>16</sup>.

Öte yandan, Çalışma Meclisi'nden de, fazlaca bir sonuç alınabilmiş değildir. Oysa, son Çalışma Meclisi, yasal zorunluluğa rağmen 1975 yılından beri bir türlü kurulamayan "kıdem tazminatı fonu" sorununa çözüm getirebilmek düşüncesiyle toplanmıştı. Çalışma Meclisi'nde uzlaşma sağlanamaması üzerine ise, kıdem tazminatının işletmelere olan yükünü hafifletme umutları şimdilik ortadan kalkmış görünmektedir. Yine, Ekonomik ve Sosyal Konsey, hükümet ağırlıklı yapısından kurtarılamadığı gibi, gerekli uzman komisyonlardan yararlanılmadığı için de işlevsel olmaktan uzaklaşmaya başlamıştır.

6) Rapor, Türkiye'nin istihdam yapısıyla ilgili

7) Rapor, sosyal güvenlik reformu alanında, sosyal sigortalar hastanelerinin Sağlık Bakanlığı'na devri gibi gerçekleşmiş faaliyetler ile sosyal güvenlik kuruluşlarının tek çatı altında toplanması gibi halen sürmekte olan reform çalışmalarına olumlu yaklaşmakta, ancak, mali istikrarın bulunmaması, kayıt dışı sektörün genişliği ve yönetim sorunları gibi eksiklikler nedeniyle, sağlık hizmetlerinin sunumu konusunda fazla da iyimser görünmemektedir. Ayrıca, "sağlık hizmetlerinin kapsadığı kişi sayısının artırılması ve bu hizmetlere adaletli erişimin geliştirilmesi" ve "bakım hizmetlerinin sunulmasında coğrafi bölgeler arasındaki eşitsizliklerin giderilmesi"nden Raporda söz edilmekle<sup>19</sup> birlikte, bununla genel sağlık sigortasının hedef edinilip edilmediği noktası açıklıkla belirtilmiş değildir.

8) İlerleme Raporu, istihdamda cinsiyet ayrımcılığı konusunda, istihdamda ayrımcılığı yasaklayan AB yönergelerinin Türk mevzuatına aktarılması hakkında hiçbir ilerlemenin kaydedilemediğini belirtmekte ve özellikle ebeveyn izni, eşit ücret, işe giriş ve kanıt yükü gibi konularda daha çok uyumlaştırmanın gereği ile AB müktesebatının zorunlu

## Raporda Türkiye'nin eksiği olarak belirtilen eşit ücret esasına İş K. m. 5/IV hükmünde açık bir biçimde yer verilmiştir.

kıldığı Eşitlik Kurulu'nun kurulmasından söz etmektedir<sup>20</sup>. Bu konuda, açıkça görüldüğü üzere, salt AB müktesebatıyla uyumlu düzenlemelerin varlığıyla yetinilmemekte, bizzat, cinsiyet ayrımcılığıyla ilgili AB yönergelerinin Türkçeye çevrilip iç hukuka aktarılması, yani yürürlükteki ulusal hukuk hükmü olarak kabul edilmesi istenilmektedir. Bunun isabet derecesi ise tartışmaya açıktır.

Türkiye ise, yakın geçmişte yeni bir İş Kanunu'nu kabul ederken, daha önceki dönemden farklı olarak, eşitlik ilkesine ayrı bir madde hükmü (İş K. m. 5) içinde yer vermiş ve bu hükmün ihlali durumu için de yaptırım öngörmüştür. Ancak sözkonusu düzenleme, işe girme sürecindeki iş sözleşmesinin kurulmasından önceki evreyi, yani iş görüşmelerini kapsamadığı için, Avrupa çevrelerinden gelen haklı eleştiriler devam edebilmektedir. Üstelik bu eleştiriler, belirtilen halde *culpa in contrahendo* temelinden kalkarak sorumluluk türeten görüşlerin<sup>21</sup> varlığına rağmen sürmektedir.

Kanıt yükü konusunda da İş Kanunu, esas olarak işçinin aykırılığı kanıtlamasını öngörmekle birlikte, işçi bir ihlalin varlığı olasılığını güçlü bir biçimde gösteren bir durumu ortaya koyduğu takdirde, işverenin böyle bir ihlalin bulunmadığını kanıtlamasını öngörmüştür (İş K. m. 5/VII). Belirtilen esas ise, sözkonusu hükmün gerekçesinde belirtildiği üzere, doğrudan 97/80 sayılı AB Yönergesi'ne uyum sağlamaktadır<sup>22</sup>. Bu anlamda, anılan yasa hükmü, AB müktesebatına uygun olarak, işçiye ispat kolaylığı sağlamaktadır. Buna göre de, Raporun bu konudaki anlatımlarının gerçeğe uygun düştüğünü söylemek güçleşmektedir.

Bunun gibi, Raporda Türkiye'nin eksiği olarak belirtilen eşit ücret esasına da, İş K. m. 5/IV hükmünde açık bir biçimde yer verilmiştir. Nitekim, sözkonusu hüküm uyarınca, "aynı veya eşit değerde bir iş için cinsiyet nedeniyle daha düşük ücret kararlaştırılmaz".

Buna karşılık, ebeveyn izni ve Eşitlik Kurulu'nun oluşturulması gibi Raporda yer alan eksikliklerin halen sürdüğü görülmektedir.

9) Rapor, özürlü istihdamına ve özürülülerin sosyal yönden korunmasına ilişkin gelişmeleri önemle kaydetmekte ve bunlarla ilgili olarak Temmuz 2005 tarihinde çıkarılan bir yasaya değinmektedir. Sözkonusu Yasa, anımsanacağı üzere, 1/7/2005 tarih ve 5378 sayılı "Özürülüler ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"dur<sup>23</sup>. Anılan Yasa, özürülülerle ilgili değiştirilmesi gereken mevzuat hükümlerini topluca taramış ve bu arada, işyerlerinde gerekli fiziki düzeltmeleri yapma zorunluluğu getirmiştir.

Rapor, 5378 sayılı Yasa'yla ilgili gelişmelere olumlu bir yaklaşım içinde olmasına karşın, özürülülere yönelik merkezi ve merkezi olmayan yapıların ve olanakların, yani toplumsal temele dayanan hizmet ve kurumların geliştirilmesi ve özürülü çocukların eğitime erişiminin iyileştirilmesine daha büyük bir önem verilmesi gereğinden de söz etmektedir<sup>24</sup>. Ancak, bu konuda merkezi yönetime getirilecek yükümlülüklerin, Devletin sınırlı mali olanaklarıyla ölçülmesi (Ay. m. 65) gerektiği gözden uzak tutulmamalıdır.

### III. İnsan Hakları ve Azınlıkların Korunması Alanları

1) Raporda ekonomik ve sosyal haklarla ilgili olarak, öncelikle, kadın hakları konusuna değinilmektedir. Bu bölümde konumuzu doğrudan ilgilendiren nokta, kadın işgücüne ilişkin bilgi ve açıklamalardır. Bunlar içinde, kadınların işgücüne katılım oranları bakımından, Türkiye'nin % 25.4'lük oranla OECD ülkeleri içinde halen en düşük orana sahip ülke olduğunun belirtilmesi dikkatleri çekmektedir. Buna karşılık, Rapor, kadınların avukatlık, doktorluk ve öğretim üyeliği gibi belirli mesleklere katılımının yüksek olduğunu da belirtmekten geri kalmamaktadır<sup>25</sup>.

Diğer yandan, kadın işgücüsüyle ilgili açıklamalar yapılırken aynı yerde, "Türkiye Avrupa Sosyal Şartı'nın çalışan kadınların analık hakkına ilişkin 8. maddesini onaylamamıştır" anlatımına yer verilip, dolaylı olarak Türkiye'nin bir eksiğinin olduğu izlenimi yaratılmak istenmektedir. Oysa, Avrupa Sosyal Şartı'nın sekizinci maddesini henüz onaylamamış olması, Türkiye için bir eksiklik değildir. Çünkü Türkiye, 2003 yılında İş Kanunu'nun analığın korunmasına ait düzenlemesiyle (İş K. m. 74

hükmüyle), oldukça ileri bir adım atarak, uluslararası standartları yakalamış ve hatta geçmiş durumdadır. Nitekim, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün analığın korunmasını içeren son sözleşmesi durumunda olan 183 sayılı Sözleşme (2000), toplam asgari 14 haftalık bir analık izninin verilmesini öngörürken (m. 4 bent 1), ulusal düzenlememiz (İş K. m. 74/I) toplam 16 haftalık bir analık izninin verilmesini içermektedir. Bunun gibi, ideal örnek olarak gösterilen Avrupa Sosyal Şartı'nın 8. maddesi de, toplam asgari 12 haftalık bir analık izninin verilmesini öngörmektedir (bent 1).

Aynı şekilde, Türk iş mevzuatı, sözkonusu düzenlemedeki diğer hükümlerle de uyum içindedir. Nitekim, Avrupa Sosyal Şartı m. 8, analık izninin sağlanması dışında "çalıştırmanın, bir kadına doğum izni sırasında işten çıkarma bildiriminde bulunmasını veya doğum nedeniyle izinli olduğu sırada süresi sona erecek bir bildirimde bulunmasını yasa-

kadınların çalıştırılmasını yasaklamaktadır. Bunun gibi, Ağır ve Tehlikeli İşler Yönetmeliği'ne ekli çizelgede de, kadınların çalıştırılmayacağı tehlikeli, sağlığa aykırı veya ağır niteliğiyle uygun düşmeyen işler tek tek gösterilmiş ve bunlarda çalıştırılmaları yasaklanmıştır (Ağır TİY. m. 4/II).

Türk iş mevzuatının anılan hükümleri Avrupa Sosyal Şartı'nın 8. maddesiyle karşılaştırılacak olduğunda, halen Türkiye'nin sözkonusu hükmü onaylayabilecek durumda olduğu görülmektedir. Ancak Avrupa Sosyal Şartı'nın anılan hükmünü onaylaması, görüldüğü üzere, Türkiye'ye ilerleme yönünde ve analığın korunması bakımından fazla birşey kazandırmayacak, olsa olsa, Türkiye'nin onayladığı hüküm sayısını artırmış olacaktır. Türkiye ise, Avrupa Sosyal Şartı'nı onaylarken, kendisini bağlı sayması için gerekli türde asgari düzenleme sayısını (Avrupa Sosyal Şartı m. 20/bent 1), esasen geçmişte yeterli bir biçimde taahhüt etmiş

## İdeal örnek olarak gösterilen Avrupa Sosyal Şartı'nın 8. maddesi toplam asgari 12 haftalık bir analık izninin verilmesini öngörmektedir.

dışı saymayı" (bent 2), "emzirme döneminde analara, bu amaçla yeterli bir süre işe ara verme hakkı sağlamayı" (bent 3), "endüstride çalışan kadınların gece işlerinde çalışmalarını düzenlemeyi" ve "çalışan kadınların yer altı madenlerinde ve gereğinde tehlikeli, sağlığa aykırı veya ağır niteliği nedeniyle uygun düşmeyen tüm öteki işlerde çalışmalarını yasaklamayı" (bent 4) düzenlemektedir.

Türk iş mevzuatına bakıldığında; "74. maddede öngörülen ve kadın işçilerin çalıştırılmasının yasak olduğu sürelerde işe gelmemek", İş K. m. 18/III bent e hükmü uyarınca, iş sözleşmesinin feshi için geçerli bir neden oluşturmamaktadır. Sonra, İş K. m. 74/VI, kadın işçilere bir yaşından küçük çocuklarını emzirmeleri için günde toplam birbuçuk saat süt izni verilmesini ve bu sürenin, günlük çalışma süresinden sayılmasını öngörmektedir. Giderrek, 18 yaşını doldurmuş kadın işçilerin, gece postalarında çalıştırılmasına ilişkin usul ve esaslar, İş K. m. 73/II hükmü uyarınca, "Kadın İşçilerin Gece Postalarında Çalıştırılma Koşulları Hakkında Yönetmelik"<sup>26</sup> tarafından düzenlenmiştir. Nihayet, İş K. m. 72, yer altı maden ocaklarında her yaştaki

durumdadır. Buna göre, Avrupa Sosyal Şartı'nın 8. maddesini henüz onaylamamış olması, sözkonusu hükmünü onaylayabilecek durumda olan Türkiye için bir eksiklik olarak gösterilmemelidir.

2) İlerleme Raporu, çocuklar ile gençler bakımından, Avrupa Sosyal Şartı'nın 7 ile 17. maddelerini onaylamadığını ileri sürerek, bunu Türkiye'nin bir eksiği olarak göstermek istemektedir<sup>27</sup>. Oysa, geçmişte Türkiye, Avrupa Sosyal Şartı'nın 17. maddesini onayladığı (3581 sayılı Yasa m. 1/bent b) gibi, 7. maddesinin de tümünü değil, sadece birinci, ikinci, yedinci ve onuncu fıkralarını onaylamamıştır (3581 sayılı Yasa m. 1/bent d). Raporu hazırlayan uzmanların, böylesine basit bir hatayı nasıl yaptıklarını anlayabilmek güçtür. Günümüzde ise Türkiye, sahip bulunduğu İş K. m. 53/V, 56/V ve 71'deki düzenlemeleri sayesinde, sözkonusu fıkraları onaylayabilecek durumdadır. Bu bakımdan, Raporun, Türkiye'nin onaylamış bulunduğu hükümlerden habersiz görünmesinin yanı sıra, onaylayabilecek durumları Türkiye için bir eksiklik olarak göstermek istemesi de uygun görünmemektedir.

3) Sendikal haklar konusunda Rapor, Türki-

## Son dönemde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan yeni Sendikalar Kanunu Taslağı, üyeliğın kazanılması için gerekli noter şartının kaldırılmasını içermektedir.

ye'de örgütlenme hakkı ile grev hakkı da dahil olmak üzere toplu pazarlık hakkı konusunda önemli kısıtlamaların bulunduğunu belirtmekte ve Türkiye'nin uluslararası çalışma standartlarının gerisinde bulunduğunu kaydetmektedir.

a) Raporun sendikal hakların kısıtlandığı iddiasına ilişkin gerekçeleri, toplu iş sözleşmesi yapma yetkisi sırasında aranan çifte baraj (TİSGLK. m. 12/I) ile sendika üyeliğının kazanılması için gerekli noter şartına (Sendikalar K. m. 22/III) ve giderek, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'ndaki sınırlamalara dayanmaktadır<sup>28</sup>.

Çifte baraj ile üyelikte noter şartına yönelik eleştiriler, son yirmi yıl içindeki Uluslararası Çalışma Konferanslarında Türkiye'nin en sık karşılaştığı konulardandır. Geçen yirmi yıl içinde sosyal taraflar arasında bu konuda bir uzlaşma bulunmadığı gibi, sosyal taraflara rağmen düzenleme getirebilecek bir siyasi irade de varolmamıştır. Bunda, üç büyük işçi konfederasyonunun arasında görüş birliğinin bulunmayışının yanısıra, bunların davranışlarının yurt içi ile dışında farklılık göstermesi de, önemli etken olmuştur.

Son dönemde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan yeni Sendikalar Kanunu Taslağı, üyeliğın kazanılması için gerekli noter şartının kaldırılmasını içermektedir<sup>29</sup>. Bakanlığın, TİSGLK.'na ilişkin değişiklik taslağı ise henüz kamuoyuna açıklanmadığından, çifte baraj konusundaki Hükümetin tavrını kestirmek, şu an için olanaksız görünmektedir. Daha önce, sosyal tarafların önerdiği üç öğretim üyesinden oluşan bir kurula Bakanlığın hazırlattığı taslakta ise, işkollarının sayısının azaltıldığı ortamda çifte barajlardaki % 10 oranı % 5'e indirilmekte, ancak, yarıdan bir fazla çoğunluk şartı korunmaktadır. Bu konuda, düşündürücü olan nokta, yetki belgelerindeki sahtecilik-

ler nedeniyle, barajların kaldırılmasıyla birlikte, 1980 öncesi ülkemizde yaşanan sendika enflasyonuna tekrar dönüleceği endişesidir. Ancak ülkemizde duyulan bu endişelere, uluslararası platformlarda hak verilmemektedir.

b) Raporda, sendikal faaliyetlerin yasaya aykırı olarak engellenmesi konusunda ceza öngörülmesine olumlu biçimde yaklaşılmasına karşılık, sendikal faaliyetler yüzünden işten çıkarılan işçilerin veya sendikal nedenle görevleri değiştirilen kamu görevlilerinin bulunduğu ilişkin raporların varlığından söz edilmektedir. Bu bağlamda, İlerleme Raporu'ndaki mantığı anlamak, hukuken oldukça güçtür. Çünkü ceza hükümlerinin bulunması, hiçbir hukuk sisteminde bunların ihlal edilmeyecekleri anlamını taşımaz. Nitekim önemli olan nokta, ilgili hukuk sisteminin hak ihlallerine karşı cezai yaptırım öngörmüş olup olmadığıdır. Buna göre, ihlal raporlarının bulunması, ancak bunları cezalandıracak düzenlemelere sahip bulunmayan ülkeler için bir eksiklik olarak kabul edilmelidir. Türkiye ise, Raporda isabetle belirtildiği üzere, yeni Türk Ceza Kanunu m. 118 hükmüyle, sendikal hakların kullanılmasının engellenmesi eylemlerini suç kabul etmekte ve hapis cezasıyla ceza tehdidi altına almıştır<sup>30</sup>.

c) Yakın geçmişte tüzüğündeki ana dilde eğitimle ilgili madde nedeniyle hakkında kapatma davası açılmış bulunan Eğitim-Sen'le ilgili olarak ortaya atılan ihlal iddiaları, Rapor'un uğraştığı bir diğer konuyu oluşturmaktadır. Rapor'da, "sendikaların kapatılması gerektiğine dair Yargıtay kararı"ndan söz edilerek, adeta Eğitim-Sen'in mahkeme kararıyla kapatıldığı izlenimi yaratılmaktadır<sup>31</sup>. Oysa, Eğitim-Sen yöneticileri, yakın geçmişte olağanüstü genel kurulu toplayıp tüzüklerinde değişikliğe gitmek suretiyle, bu yolda bir kararın kesinleşmesini ve giderek, sendikaların kapatılmasını önlemişlerdir. Bu nedenle, ihlalin varlığından söz etmek, hukuken güç görünmektedir.

d) İlerleme Raporu, Türkiye'nin Avrupa Sosyal Şartı'nın "örgütlenme hakkı"na ilişkin beşinci maddesi ile "toplu pazarlık hakkı"na ait altıncı maddelerini ve tadil edilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nı da imzalamasına rağmen onaylamadığını bir eksiklik olarak kabul etmektedir<sup>32</sup>.

Örgütlenme hakkı ile toplu pazarlık hakkına ilişkin kısıtlamaların, önümüzdeki dönemde 2821

ve 2822 sayılı Yasalarda yapılacak değişikliklerle, ortadan kalkması beklenmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, bu konudaki yasama hazırlık çalışmalarını her iki Yasa bakımından da tamamlamak üzeredir. Ancak bunlara sosyal tarafların yaklaşımlarının ne yönde olacağı henüz belirsizdir. Ayrıca, 1982 Anayasası'nın sendikal özgürlükler ile toplu pazarlık hakkı konusundaki çerçevesinin, bu yolda AB'nin düşündüğü değişikliklere ne ölçüde olanak tanıdığı da, ayrı bir tartışma konusudur.

Diğer yandan, Rapor'un Avrupa Sosyal Şartı hakkında Türkiye'ye yönelttiği eleştirilerin yerindeliği tartışmaya açıktır. Gerçekten, 1961 tarihli Avrupa Sosyal Şartı'nın beşinci ve altıncı maddeleri, bizzat bir AB üyesi olan Yunanistan tarafından halen onaylanmamış durumdadır. Bunun gibi, Rapor tarafından Türkiye'nin onaylaması istenilen 1996 tarihli tadil edilmiş Avrupa Sosyal Şartı da,

maktadır<sup>34</sup>. Bu bakımdan, Rapordaki söz konusu anlatımları, Türkiye'deki gerçeklerle bağdaştırmak güç görünmektedir.

#### IV. Değerlendirme ve Sonuç

Avrupa Komisyonu, 9 Kasım 2005 tarihinde nihai şeklini verip yayımladığı Türkiye 2005 Yılı İlerleme Raporu'nda, Avrupa Birliği'ne tam üyelik görüşmelerinin sürdürülmesi için, önümüzdeki dönemde yapılması gereken hususları saptamış bulunuyor. Bunlar içinde Komisyon, Türk çalışma yaşamında olumlu ve olumsuz yönde ortaya çıkan gelişmelere de yer vermektedir. Raporda belirtilen hususların, bir bölümüne katılmamak mümkün bulunmadığı gibi, bir bölümüne de katılmak mümkün görünmemektedir.

İlerleme Raporundaki Türkiye'ye sosyal yönden yöneltilen eleştiriler, önemli ölçüde, Uluslararası Çalışma Örgütü içinde ülkemize karşı son yirmi

### Türkiye, her şeye rağmen, gelecek ilerleme Raporuna kadar, sosyal alanda eksiklerini giderme yönünde çalışmalarını ilerletmek zorundadır.

AB'nin en ileri derecede sanayileşmiş ülkesi olan Almanya tarafından halen onaylanmış değildir. Tüm bu durumlar, her iki ülkenin durumunun uluslararası çalışma standartlarının gerisinde olduğunu göstermeyeceği gibi, Türkiye'nin de standartlarının düşük olduğunu göstermeye yetmeyecektir. Değişik bir deyişle, Avrupa Sosyal Şartı'nın bazı maddelerini veya tadil edilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nı onaylamamış olma, uluslararası çalışma standartlarının gerisinde kalındığının tek göstergesi değildir.

e) Rapor, yasal kısıtlamaların sonucunda işyerlerinde çok sınırlı sayıda toplu iş sözleşmesinin imzalandığı ve bunun da, işgücünün büyük bir bölümünün toplu iş sözleşmesi koruması dışında kalmasına neden olduğu<sup>35</sup> yolunda anlatımlara yer vererek, adeta Türkiye'de toplu iş sözleşmesi yapılmadığı ve giderek, işçilerin çoğunluğunun toplu iş sözleşmesi hakkından yararlanmadıkları izlenimini yaratmaya çalışmaktadır. Oysa, 4 Mayıs 2005 tarihi itibarıyla Türkiye'deki toplam toplu iş sözleşmesi sayısı, 5.589 olup, yapılmış toplu iş sözleşmeleri, toplam 23.853 işyerini ve 1.236.815 işçiyi kapsa-

yılda ileri sürülen ihlal iddialarıyla örtüşmektedir. Ancak, bunların gerekçelendirilmesi sırasında, fazlaca titiz çalışılmadığı görülmektedir. Bu bakımdan, İlerleme Raporlarının, Türkiye hakkında gerçekten uzman olan Avrupalı bilim insanlarına hazırlanması veya en azından hazırlanacak metinlerin bunlar tarafından gözden geçirilmesi ortamlarının yaratılması, raporları sağlıklı kılacaktır. Aksi takdirde, ortaya çıkacak metinlere güven azalacak ve bu da, giderek İlerleme Raporlarının saygınlığını sarsacaktır.

Türkiye, her şeye rağmen, gelecek İlerleme Raporuna kadar, sosyal alanda eksiklerini giderme yönünde çalışmalarını ilerletmek zorundadır. Bu konuda, özellikle sendikal özgürlüklerin ve toplu pazarlık hakkının özgürce kullanımına yönelik değişikliklerin biran önce gerçekleştirilmesi, Türkiye'nin yararına görünmektedir. Bireysel İş Hukuku alanında Türkiye'nin gerçekleştirdiği ileri adımlar ise küçümsenemez. Nitekim Türkiye, 2003 yılında kabul ettiği yeni İş Kanunu'ndaki AB müktesebatına uygun düzenlemelerin yararını, İlerleme Raporları bunları önemsemese veya sınırlı gelişmeler



olarak nitelendirse bile, katılım ortaklığı süreci içinde fazlasıyla görecektir.

Diğer yandan, Türkiye, “sosyal politika ve istihdam” alanında, tarama sürecine girmiş ve ilk toplantı, 8-10 Şubat 2006 tarihlerinde geçirilmiştir. Buna, 20-22 Mart 2006 tarihlerinde gerçekleşecek toplantılar izleyecektir. 2005 İlerleme Raporu’nun yukarıda belirtilen, Türkiye aleyhindeki acımasız ve gerçeklere uygun bulunmayan yanları, tarafların çabalarıyla bu toplantılarda sağlıklı bir biçimde ortaya çıkacaktır. Buna göre de, tarama sürecinden olumlu sonuçlar alındığı ve Türkiye de muhtemel değişiklikleri gerçekleştirebildiği takdirde, gelecek ilerleme raporunun şimdikinden iyi olacağını söylemek, kehanet olmasa gerekir.

## DİPNOTLAR

- 1 Raporun sosyal politika ve istihdam bölümünün, Dışişleri Bakanlığı tarafından internette yayınlanan gayri resmi çevirisi için bak. AB İlerleme Raporu: “Sosyal ve Sendikal Sorunlar Büyük”, Sendikal Notlar, 28 (Kasım 2005), sh. 44-51.
- 2 European Commission, Turkey 2005 Progress Report, Brussels, 9 November 2005 SEC (2005), 1426, sh. 94.
- 3 RG. 18.10.2004, No. 25617.
- 4 Uçum-Çakmakçı (derl.), Gerekçeli Atıflı - Karşılaştırma Tablolu Eski ve Yeni Kanun Metinleri İle Birlikte İş Kanunu ve İlgili Temel Mevzuat, İstanbul 2003, sh. 75.
- 5 Turkey 2005 Progress Report, sh. 94-95.
- 6 Uçum-Çakmakçı, age., sh. 36.
- 7 Uçum-Çakmakçı, age., sh. 39.
- 8 Turkey 2005 Progress Report, sh. 94.
- 9 Bak. Turkey 2005 Progress Report, sh. 95.
- 10 15 ve 58 sayılı ILO-Sözleşmeleri için bak. Centel, Türkiye’nin Onayladığı ILO Sözleşmeleri, İstanbul 2004, sh. 41 vd. ve 110 vd.
- 11 Turkey 2005 Progress Report, sh. 95.
- 12 Bak. Turkey 2005 Progress Report, sh. 95.
- 13 Çalışma Hayatına İlişkin Üçlü Danışma Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (RG. 4.4.2004, No. 25423).
- 14 Kılıç (Salih), “AB’nin Temel Kurumlarından Birisi Sosyal Diyalogdur”, Ekonomik Forum XII, (Aralık 2005), sh. 48.
- 15 Uslu, “Uzlaşma Kültürü İçin Sosyal Diyalog İşletilmelidir”, Ekonomik Forum XII, (Aralık 2005), sh. 50.
- 16 Kudatgobilik, “AB Felsefesinde Uzlaşma Kültürü Büyük Yer Tutuyor”, Ekonomik Forum XII, (Aralık 2005), sh. 47.
- 17 Bak. Kılıç (Cem), “Tam Üyelik Sürecinde Türkiye Emek Piyasasının Görünümü”, Türk Harb-İş, 217 (Aralık 2005), sh. 34.
- 18 Uyanık, “Üyelik Sürecinde Türkiye’de İstihdam ve Avrupa İstihdam Stratejisi”, Türk Harb-İş, 212 (Şubat 2005), sh. 38.
- 19 Bak. Turkey 2005 Progress Report, sh. 96.
- 20 Turkey 2005 Progress Report, sh. 96-97.
- 21 Bak. Eyrenci, “4857 Sayılı İş Kanunu İle Getirilen Yeni Düzenlemeler - Genel Bir Değerlendirme”, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, 1 (Ocak-Mart 2004), sh. 23.
- 22 Uçum-Çakmakçı, age., sh. 35.
- 23 RG. 7.7.2005, No. 25868.
- 24 Turkey 2005 Progress Report, sh. 97.
- 25 Bak. Turkey 2005 Progress Report, sh. 33.
- 26 RG. 9.8.2004, No. 25548.
- 27 Bak. Turkey 2005 Progress Report, sh. 34.
- 28 Ibid.
- 29 Bak. Centel, “Yeni Sendikalar Kanunu Taslağı”, Mercek XI, 41 (Ocak 2006), sh. 21.
- 30 Ayrıntılı bilgi için bak. Centel, “Yeni Türk Ceza Kanunu’nda Çalışma Yaşamına İlişkin Düzenlemeler”, Çimento İşveren XIX, 5 (Eylül 2005), sh. 11-12.
- 31 Bak. Turkey 2005 Progress Report, sh. 35.
- 32 Ibid.
- 33 Ibid.
- 34 T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (yay.), Çalışma Hayatı İstatistikleri 2004, Ankara 2005, sh. 43.