

99. Uluslararası Çalışma Konferansı Kararları Bağlamında Türkiye'deki Gelişmelerin Değerlendirmesi



Prof. Dr. Tankut CENTEL
Koç Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı

I. Giriş

99. Uluslararası Çalışma Konferansı, 2-18 Haziran 2010 tarihleri arasında, İsviçre'nin Cenevre kentinde toplandı. Konferans gündemini ağırlıklı olarak; çocuk işçiliğinin ortadan kaldırılması, ev hizmetlerinde çalışanlar için insana yaraşır iş, çalışma yaşamında HIV/AIDS, istihdamın stratejik hedefi ve sözleşme ile tavsiye kararlarının uygulanması konuları oluşturmuştur.

Bunların içinde Türkiye'yi, geçmiş yıllarda olduğu üzere, Standartların Uygulanması Konferans Komitesi'nin, yani Türkiye'deki tanınan adıyla "Aplikasyon Komitesi"nin çalışmaları yakından ilgilendirmektedir. Çünkü, Türkiye; uzunca bir süreden beri, Komite tarafından "özel paragrafa alınma"¹ endişesini duymaktadır. Söz konusu endişe, bir bakıma, Türkiye'nin uzun yıllardır Komite gündeminde olmasından kaynaklanmaktadır.

Bu bakımdan, aşağıda yapılacak incelemede,

esas olarak, Aplikasyon Komitesi'nin Türkiye'ye olan yaklaşımı üzerinde durulacak ve ortaya çıkan gelişmeler irdelenecektir. Ancak, söz konusu gelişmeleri, bunların öncesindeki olaylardan soyutlama olanağı bulunmamaktadır. Buna göre, kronolojik olarak, geçen konferanstan bu yana ortaya çıkmış gelişmelere de, konuyu ilgilendirdiği ölçüde değinilecektir.

II. Son Dönemin Üst Düzey Ziyaretleri

Son dönemde Türk Hükümeti, 96 ncı Uluslararası Çalışma Konferansı (2007) Aplikasyon Komitesi kararında önerildiği üzere, üst düzey bir ILO heyetini ülkemize davet etmiş ve üst düzey ILO heyetinin bu konudaki ziyareti 28-30 Nisan 2008 tarihlerinde gerçekleşmiştir. Bu bağlamda, ILO heyet üyeleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile özel ve kamu çalışanları sendikaları konfederasyonları ile Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nun üst düzey temsilcileriyle değişik görüşmeler yapmıştır.

Yine, 97 nci Uluslararası Çalışma Konferansı (2008) Aplikasyon Komitesi'nin kararıyla, Türkiye'ye yeniden bir üst düzey heyetin ziyarette bulunması kabul edilmiştir. Buna ilişkin ziyaret, 3-5 Mart 2010 tarihlerinde gerçekleşmiştir. Ziyaretin ardından Aplikasyon Komitesi dünya işçi ve işveren sözcüleri tarafından ortaklaşa verilen demeçte, 87 ve 98 sayılı Sözleşmelere tamamen uyumlu bir yasa metninin TBMM'ye sunulmasıyla sonuçlanacak bir eylem planını gerçekleştirmesi konusunda Türk Hükümeti'ne duyulan güven dile getirilmiştir.

Anılan ILO üst düzey heyetinin, sözgelimi 2005 yılında Kolombiya'yı ve 2009 yılında da Guatemala'yı ziyaret etmiş bulunduğu anımsanacak olduğunda; bu tür ziyaretlerin, ülkemizle sınırlı kalmadığı görülmektedir. Ancak, gerek Ko-

lombiya ve gerekse Guatemala olsun, her ülkenin yıllardır Aplikasyon Komitesi'nin gündemine girmiş ülkeler içinde yer aldığı gözden kaçırılmamalıdır. Türkiye'nin de 87 ve 98 sayılı Sözleşmeler bakımından uzunca bir süredir Komite tarafından gözlemlendiğine ve görüşüldüğüne dikkat edilecek olduğunda, bu tür üst düzey ziyaretlerin yadigarlanmaması gerekecektir.

Aplikasyon Komitesi'nin bu tür üst düzey temaslara önem verdiği ve bunları almış bulunduğu kararların bir tür yaptırımını olarak uyguladığı, tüm açıklığıyla görülmektedir. Türkiye'nin ise, bu tür temaslara yeterince önem verdiği görülmemektedir. Nitekim, son ziyaret sonrasında yapılan açıklamada, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı ile kamu kesimi toplu iş sözleşmelerinden sorumlu Devlet Bakanı'yla ve diğer üst düzey devlet temsilcileriyle görüşülemediği olmanın dolayı duyulan üzüntü, büyük bir açıklıkla dile getirilmiştir. Türk hükümet tarafına ait bu tutumun, Türkiye'nin, ILO'yla ve özellikle de, son dönemde Aplikasyon Komitesi'yle geliştirilmeye çalışılan ilişkilerine yarar sağlamayacağı, son derece açıktır. Kaldı ki; bu tür temaslara, üst düzey ILO temsilcilerine Türk çalışma yaşamının gerçek durumunu anlatabilme bakımından, önemli bir olanak olarak değerlendirilmelidir. Bu anlamda, son dönemde Türkiye'nin, eline geçen önemli bir fırsatı yeterince değerlendirememiş olduğu, söylenmek gerekir.

III. 87 Sayılı Sözleşme Karşısında Türkiye'nin Konumu

99. Uluslararası Çalışma Konferansı sırasında Türkiye'nin, Aplikasyon Komitesi'nde 87 sayılı Sözleşme bakımından görüşülmesi kabul edilmiştir. Bu yüzden, Uzmanlar Komitesi'nin Türkiye hakkında diğer sözleşmelerin uygulanmasına ilişkin açıklamalarının da bulunmasına karşın, konumuz açısından

dan söz konusu görüşlerin 87 sayılı Sözleşme'yle sınırlı olarak ele alınması gerekmektedir.

1. ILO Uzmanlar Komitesi'nin gözlemleri

ILO Uzmanlar Komitesi'nin, 87 sayılı Sözleşme'nin Türkiye uygulamasına ilişkin gözlemlerini, esas olarak iki ana bölümde toplamak mümkündür.

a.) Serbestiler

Uzmanlar Komitesi; orantısız ve aşırı güç kullanan güvenlik güçlerine karşı gerekli disiplin ve ceza önlemlerinin uygulanması konusunda Aplikasyon Komitesi'nin, bireysel özgürlüklerin sağlanmasının sendika özgürlüğünün korunmasının ön koşulu olduğunu kabul ettiğini ve Türk Hükümeti'ni işçiler ile işverenlerin 87 sayılı Sözleşme'deki haklarını tam ve özgür bir biçimde kullanabilmeleri için şiddet, baskı ya da herhangi bir tehdit duymayacakları bir ortamı yaratacak gerekli tüm önlemleri almaya özendirilmekte olduğunu belirtmekte ve Türk Hükümeti'nden, polis veya diğer güvenlik güçlerinin müdahaleleri sırasında şiddet kullandıkları iddialarına ilişkin tüm olaylarla ilgili, gerekli tüm soruşturmayı yapmasını istemektedir².

Gelinen durum itibarıyla Türkiye'nin, sendikal özgürlüklerin ön koşulu olma durumundaki temel hak ve özgürlüklerin korunması konusunda, gelişme gösterdiğini söylemek olanaklıdır. Gerçekten, 2911 sayılı Yasa'yla 1 Mayıs gününün resmi tatil olarak kabul edilmesinin ardından, İstanbul Valiliği'nin bu yılki (2010 yılındaki) kutlamaların İstanbul'daki Taksim Alanı'nda yapılmasına izin vermesi ve de söz konusu kutlamaların olumsuz (güvenlik güçlerinin müdahalesine gerek kalmaksızın) geçmiş bulunması, Türkiye'de ilerleme yaşandığını gösterir niteliktedir.

b.) Yasama çalışmaları

Uzmanlar Komitesi; 2821 ve 2822 sayılı yasalarda değişiklik yapılmasına ilişkin yasama çalışmalarını ele almakta ve bunların, 87 sayılı Sözleşme'nin ikinci ve üçüncü maddeleri bakımından, değerlendirmesini yapmaktadır. Buna göre, Uzmanlar Komitesi'nin söz konusu yasama çalışmalarına ilişkin eleştirileri, esas olarak aşağıdaki noktalar toplanmaktadır:

- Sendikaların, işyeri ve meslek esasına göre kurulmasına olanak tanınmamaktadır.

- Bağımsız çalışanlar ile çıraklara ve ev hizmetlerinde çalışanlara, örgütlenme hakkı tanınmamaktadır.

- Sendikaların iç işleyişleri ile faaliyetleri, devletin müdahalesine olanak tanıyacak biçimde, yasayla ayrıntılı olarak düzenlenmektedir.

- İşyerinin girdiği işkolunun Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından belirlenmesi, işçinin istediği örgütlenmeyi kurma ve buna katılma hakkını kısıtlamaktadır.

- Genel ve yerel seçimlerde aday olacak sendika yöneticilerinin görevleri, askıya alınmakta ve seçilmeleri durumunda da, bunların görevlerine son verilmektedir.

- Arabuluculuk ve grev oylamasındaki süreler bakımından, grevin uygulamaya konulması için gerekli bekleme süreleri, aşırı niteliktedir.

- Genel grev, siyasi grev ve dayanışma grevi yasaklanmaktadır.

- Grev yasağı olan işler ile işyerleri, yaşamsal hizmetlerle sınırlandırılmayıp, oldukça geniş tutulmaktadır.

- Yasal bir grev, Bakanlar Kurulu tarafından 60 gün süreyle ertelenebilmekte ve toplu iş uyuşmazlığı, erteleme kararı süresinin sonunda, zorunlu tahkim yoluyla çözümlenmektedir.

- Grev ve lokavta katılamayacak işçiler, işçi ve

işveren temsilcilerinden oluşacak bir kurul yerine, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından belirlenmektedir.

- Grev ve lokavt gözcüleri hakkında, kısıtlayıcı hükümler bulunmaktadır.

- Yasa dışı grevler, hapis ve ağır para cezalarıyla cezalandırılmaktadır³.

Gerek anayasal çerçeveden ve gerekse toplu iş yasalarından kaynaklanan uyumsuzluklar karşısında, söz konusu eleştirilerin önemli bir bölümünü gözönünde bulundurmakta zorunluk vardır. Nitekim, Anayasa'nın 51, 53 ve 54 üncü maddelerinde yapılmış olup 12 Eylül 2010 tarihinde halk oylamasına sunulacak olan değişiklikler⁴, bu yoldaki eleştirilerin bir bölümüne hak verir niteliktedir. Ancak, modası geçmiş meslek sendikacılığı ile sendika enflasyonu yaratacağı belli olan işyeri sendikacılığı noktaları üzerinde hâlâ ısrarla durulmasını anlamak, güç görünmektedir.

2. Aplikasyon Komitesi'ndeki açıklamalar

Türk hükümet temsilcisi, Aplikasyon Komitesi önündeki açıklamalarında, esas olarak, Anayasa'da yapılmak istenen çalışma yaşamına ilişkin değişiklikleri temel almış ve açıklamalarının önemli bir bölümünü, yapılmak istenen anayasal değişikliklerin tanıtımına ayırmıştır. Bu bağlamda, Aplikasyon Komitesi raporunun değindiği genel grev yasağının, yapılmak istenen anayasal değişikliklerle kaldırılmak istendiği vurgulanmıştır.

Türk işçi temsilcilerinin konuşmaları, ağırlıklı olarak, 2821-2822 sayılı Yasa'lardaki sınırlamalar ile 4688 sayılı Yasa konusunda yaşanan güçlüklerin aktarılmasına dayanmıştır.

Türk işveren temsilcisi ise; yapılmak istenen anayasal değişiklikleri aktardıktan sonra, aynı anda birden çok sendika üyeliği ile toplu iş sözleşmesi olanaklarını tanımanın ve giderek genel

Türkiye; bu yıl Aplikasyon Komitesi önünde, çalışma yaşamına ilişkin Anayasa değişikliğini, önemli bir gelişme olarak göstermiştir.

grev ile politik içerikli grev yasaklarını Anayasa metninden çıkarmanın, Türk işletmelerinin rekabet gücünü azaltacağını ve çalışma barışını olumsuz biçimde etkileyeceğini⁵ belirtmiştir⁶.

Bu anlamda, işveren grubu toplantısında da, anılan sakıncalar söylendikten sonra; ancak, bunun, Türkiye'nin bir iç sorunu olduğu ve sosyal diyalog yoluyla getirilecek yeni düzenlemeler tartışılırken, işçi ve hükümet temsilcileriyle birlikte, söz konusu sorunun çözülebileceği vurgulanmıştır.

3. Aplikasyon Komitesi'nin kararı

Aplikasyon Komitesi; 87 sayılı Sözleşme'nin Türkiye'deki uygulamasıyla ilgili olarak yapılan açıklamaların ardından verdiği kararda, belli bir takvim dahilinde, sosyal taraflara danışılarak, anayasal reformun ışığında, 2821, 2822 ve 4688 sayılı yasalarda zorunlu değişikliklerin gerçekleştirilmesi için gerekli bilgilerin Hükümet tarafından Uzmanlar Komitesi'nin bu yılki toplantısına ulaştırılması esasını benimsenmiştir. Nitekim, söz konusu kararın sonunda aynen:

“.. Komite, Hükümet tarafından Sendikalar Kanunu'na ilişkin yeni bir taslağın hazırlandığı ve anayasal reform ışığında sosyal taraflarla yürütülen danışma sürecine belirli bir takvime bağlı biçimde devam edileceği yönündeki Hükümet açıklamasını kaydetmektedir. Bu bağlamda, Komite; Hükümeti, geçen yılki gibi, Uzmanlar Komitesi'nin izlemesine sunmak üzere açık

ve net zamanlamalar içeren ayrıntılı bir eylem planı hazırlamaya ve 2821, 2822 ve 4688 sayılı yasalarda yapılması gereken değişiklikleri bızlı bir biçimde uygulamayı sağlaması için ILO'dan sürekli yardım almaya teşvik etmektedir. Komite; bu yılki Uzmanlar Komitesi'ne göndereceği raporunda, belirtilen konulardaki tüm gelişmeler ile anayasal reformun sonucu hakkında ayrıntılı ve tam bilgi vermesini ve ilgili tüm yasa metinlerini iletmesini, Hükümetten talep etmektedir..”⁷

anlatımına yer verilerek, bu yoldaki istek dile getirilmiştir. Bu durumda, Türkiye'nin, öncelikle bir eylem planı hazırlaması ve anılan planı belli bir takvime bağlaması zorunluğu ortaya çıkmaktadır. Değişik bir söyleyişle, Türkiye'deki gelişmeler olumlu biçimde değerlendirilmekle birlikte, uygulamada artık somut adımların atılması, Türkiye'den beklenmektedir.

IV. Türkiye'deki Gelişmelerin Gelecekteki Yansıması

Türkiye; bu yıl Aplikasyon Komitesi önünde, çalışma yaşamına ilişkin Anayasa değişikliğini, önemli bir gelişme olarak göstermiştir. Gerçekten, Anayasa hükümleri, birer çerçeve hüküm niteliğinde olup; söz konusu çerçeve genişletilmediği sürece, alt kural niteliğindeki yasa hükümlerinden çok fazla birşey beklemek, doğru olmaz. Buna göre, 1982 Anayasası hükümleri içinde yer alan bazı yasaklayıcı düzenlemeler, toplu iş hukukuna ilişkin yasaların ilerletilme çizgisine engel oluşturabilmiştir. Bu anlamda, 2821 ve 2822 sayılı yasaların eleştirilmesi, Anayasa'daki sınırlayıcı hükümler karşısında, hukuken fazla bir önem taşımamıştır.

Ancak, belli bir konuda Anayasa'da yasaklayıcı bir hükmün yer almayışı, o konunun yasa yoluyla yasaklanamayacağı anlamına gelmemektedir. Bu-

nunla birlikte, anayasa koyucunun yasak olmaksızın çıkardığı bir konunun tekrardan yasak olarak yasayla düzenlenmesi, durumu değiştirebilir.

Nitekim, bu durumda ikili bir yorum sonucuna gidilmesi gerekir. Buna göre, ya yasaklayıcı yasa normunun, anayasa koyucunun değişiklik iradesine ters düştüğünden söz edilerek, Anayasa'ya aykırı olduğu saptanacak; ya da anayasal değişikliğin, sadece konuyu anayasa güvencesi altında olmaktan çıkardığı belirtilip, anayasa düzeyinde yasak olmaktan çıkan konunun yasayla yasak olarak getirilmesinin Anayasa'ya uygun olduğu kabul edilmek gerekecektir. Nitekim, daha şimdiden, Ay. m. 54/I hükmünde grev hakkının toplu iş sözleşmesinin yapılmasına bağlı olarak tanınması nedeniyle, siyasi amaçlı grevleri değişikliğe rağmen Anayasa'ya uygun bulma olanağının olmadığı görüşü⁸, öğretilde belirtilmektedir.

Bütün bu hususlar ise, Anayasa Mahkemesi'nin önümüzdeki dönemde vereceği kararlarla açıklığa kavuşacaktır. Bu bakımdan, sosyal tarafların, halk oylamasına sunulan Anayasa değişikliklerini şimdiden kendilerinin lehinde veya aleyhinde hükümler olarak değerlendirmeleri, hukuken çok

Aplikasyon Komitesi, uyum süreci hakkında bir takvimin saptanıp bildirilmesini öngörmüştür. Bu yüzden, uyum süreci içinde Türkiye'nin, acilen bir eylem programı hazırlaması ve bunu bir takvime bağlayıp, adım adım gerçekleştirmeye çalışması zorunlu görülmektedir.

fazla bir anlam taşımamaktadır.

Diğer yandan, 2821 ve 2822 sayılı yasalar, Anayasa'da kısıtlayıcı veya sınırlayıcı yöndeki bir hükme dayandırılmayacak olan hükümler taşımaktadır. Söz konusu yasal düzenlemelerin, bunları yürürlükten kaldırmak veya değiştirmek suretiyle 87 sayılı Sözleşme'yle uyumlu kılmak için ise, herhangi bir Anayasa değişikliğine gerek bulunmamaktadır.

İşte, Aplikasyon Komitesi; önümüzdeki dönemde Türkiye'nin gerçekte samimi olup olmadığını, ancak Anayasa değişikliğinden sonra, toplu iş yasalarında değişikliğe gidip gitmemesi üzerine görebilecektir.

V. Sonsöz

Uzunca bir süredir “özel paragrafa alınma” endişesi taşıyan Türk hükümet tarafı, görece yumuşak bir Aplikasyon Komitesi kararıyla karşılaşmıştır. Buna karşın, Türk hükümet kanadı, rehavete kapılmamalıdır.

Nitekim, Türkiye, toplu iş yasalarını 1993 yılında onaylamış bulunduğu 87 sayılı Sözleşme'yle uyumlu kılma konusunda, önemli güçlüklerle karşı karşıyadır. Bu yılki Aplikasyon Komitesi önündeki açıklamalar, büyük ölçüde, yapılacak Anayasa değişikliklerine dayandırılmıştır. Ancak, Türkiye'nin toplu iş hukuku alanındaki güçlükleri, yapılacak Anayasa değişikliğiyle çözülecek gibi görünmemektedir. Çünkü, 87 sayılı Sözleşme'yle ulusal mevzuatın uyumlu kılınması yönünde, Anayasa değişikliğine gitmeksizin de yapılabilecek çok şey vardır.

Bu konuda önemli olan husus, Türkiye'nin ulusal mevzuatını 87 sayılı Sözleşme'yle uyumlu kılmaya niyetinin olup olmadığıdır. Bunun içindir ki, Aplikasyon Komitesi, uyum süreci hakkında bir takvimin saptanıp bildirilmesini öngörmüştür. Bu yüzden, uyum süreci içinde Türkiye'nin, acilen bir

eylem programı hazırlaması ve bunu bir takvime bağlayıp, adım adım gerçekleştirmeye çalışması zorunlu görülmektedir.

DİPNOTLAR

- 1 “Özel paragrafa alınma”, Türk kamuoyu tarafından, “kara listeye alınma” olarak adlandırılmaktadır. Ancak, Türkiye’de bazı sendika çevreleri; yerinde olmayan bir değerlendirmeye, Aplikasyon Komitesi’nin görüşme gündemine alınmış olmayı da, “kara listeye alınma” biçiminde algılamaktadır. Oysa, Komite’nin açıklama yapmaya davet edebileceği hükümet sayısı genel olarak 25 sayısıyla sınırlı bulunduğu için; görüşme gündemine alınma, cezalandırmayı çağrıştıran “kara liste” yerine, özel olarak “görüşülmeye değer bulunma” anlamında, yani olumlu bir gelişme niteliğinde değerlendirilmek gerekmektedir. Bununla birlikte, Komite önünde açıklama yapmak zorunda kalmak, hiçbir kesimce arzu edilmiş bir olgu biçiminde algılanmamaktadır. Bu bağlamda, Aplikasyon Komitesi’nin herhangi bir resmi “kara listeye alma” süreci veya adlandırması olmadığı ve bunun yerine Komite karar ve raporlarında “özel paragraf” sözcüklerini teknik anlamda kullanıldığı için, “kara liste” yerine, “özel paragraph” sözcüklerinin kullanılması, hukuk tekniği açısından daha yerinde ve doğru olacaktır.
- 2 Bkz. Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, General Report, Report III (Part 1 A), ILC, 99th Session, 2010, 205.
- 3 Bkz. Report of the Committee of Experts, 206-207.
- 4 Bkz. 7.5.2010 tarih ve 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (RG. 13.5.2010, No. 27580) m. 5-7.
- 5 Bu konuda bkz. Murat Yalçıntaş, “Toplu İş Hukukuna İlişkin Yapılan Değişikliklerin Çalışma Barışını Zedeleyici Etkileri Olabileceği İhtimal Dahilindedir”, İşveren XLVIII, 8-9 (Mayıs-Haziran 2010), 45-46. Karş. Ömer Dinçer, “Hak ve Özgürlüklerin Genişlemesinin, İşçileri Daha Sorumlu Davranmaya İteceği Kanaatindeyim”, aynı yer, 38.
- 6 Yapılan açıklamalar için bkz. ILC99-PV12-C App-2010-06-0304-1-En.doc, XII/16 vd.
- 7 Komite kararının tam metni için bkz. ILC99-PV13-C App-2010-06-0314-1-En.doc, XIII/11-12.
- 8 Bkz. Nurşen Caniklioğlu, “Siyasi Grev ve Benzeri Eylemlerin Yasaklanmasına İlişkin Anayasal Düzenlemenin Kaldırılması ve Sonuçları”, İşveren XLVIII, 8-9 (Mayıs-Haziran 2010), 56-57.