

Yeni Binyıl'da Türkiye - ILO İlişkileri



Prof. Dr. Tankut CENTEL
İstanbul Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Giriş

Yeni binyıl'da sosyal refahın artırılarak güçlü bir ekonominin oluşturulması, dünya ülkelerinin öncelikli hedefi durumuna gelmiştir. Bunun için de, tek tek ülkelerin, rekabete dayalı stratejileri saptamaları ve barındırdıkları her toplumsal kesimi, ortak hedefe doğru yönlendirmeleri gerekmektedir. Böyle bir vizyon içinde Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), çalışma yaşamına ilişkin ülkesel sorunları koordine etmekte ve bunların, asgari düzeyde sürdürülüp, zaman içinde ortadan kaldırılmasına katkıda bulunmaktadır.

Türkiye'nin uluslararası yol haritasının belirlenmesi, yeni binyılda ILO'yla olan ilişkilerin hangi düzeyde sürdürülmek istendiğine bağlıdır. Gerçekten, öncelikle, getirilen uluslararası çalışma normlarını Türkiye'nin benimsemeyi isteyip istemediği, karşılıklı ilişkilerin geleceğini belirleyecektir. Bunun gibi, yeni uluslararası çalışma normlarının kabulü de, ülkesel sosyo-e-

konomik kalkınmanın belirleyicisi durumundadır. Bu bağlamda, aşağıda ilkin, global dünyada ILO'nun üstlendiği misyonun araştırılmasına çalışılacak ve sonra da, Türkiye'nin bu misyon içindeki yerinin yenisibin yılda ne olabileceği irdedecektir.

I. ILO'nun Global Misyonu

1. Uluslararası ticaret ve küreselleşme

Küreselleşme, uluslararası ticaretin önemini büyük ölçüde artırmıştır. Bu nedendir ki; küreselleşme, uluslararası ticaretin önüne dikilmiş engelleri ortadan kaldırma işlevini üstlenmiştir. Gerçekten, küreselleşme, mevcut küresel pazar potansiyelini geliştirmeye çalışmaktadır. Bu bağlamda, küresel pazarın önünü tıka-yacak ticari yasak ve kısıtlamalar, küreselleşmeye ters düşmektedir. Çünkü, küreselleşmenin global dünyadaki en büyük etkisi, esnekliği beraberinde getirmiş bulunmasıdır. Buna göre de, her türlü esneklik anlayışından

yoksun bulunacak uluslararası ticaret kuralları (ki, bunlar, genellikle ticari yasak veya kısıtlama olarak ortaya çıkar), küreselleşmenin önünü tıkayacaktır.

Ancak, global dünyada uluslararası ticaretin, bütünüyle serbest bir ortamda geliştiğini söylemek mümkün değildir. Nitekim, bir yandan global dünyada serbest piyasa ekonomileri geliştirilirken; diğer yandan da, küresel ekonomiye ve çalışma yaşamına insani bir vizyon kazandırılmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu anlamda, küreselleşmeyi her türlü kural tanımazlık olarak algılayan çevreler, büyük bir yanılğı içindedir. Bunun da temelinde, küreselleşmeyle ortaya çıkan esnekleştirme hareketinin, kural-sızlaştırmama anlamını taşımayışı yatmaktadır.

2. Küreselleşme ve uluslararası çalışma standartları

Küreselleşme süreci, 90'lı yıllardan itibaren hızlanmış ve uluslararası pazarlara açılacak ekonomiler için, rekabet sorununu ortaya çıkarmıştır. Buna göre, uluslararası rekabette başarılı olabilmek, artık tüketici isteklerine uygun, kaliteli ve ucuz mal ve hizmet üretmeye bağlıdır. Bunun da yolu, esneklikten geçmektedir. Çünkü, esneklik sayesinde ülke ekonomileri; istihdamda daralma yaratmaksızın üretim maliyetlerini düşürebilmekte, çağdaş üretim ve yönetim tekniklerine yervermek suretiyle verimlilik artışını sağlayabilmektedir. Bu bakımdan, uluslararası çalışma standartlarının, globalleşme ve esneklik çerçevesinde ele alınmasında yarar vardır.

Gerçekten, vahşi kapitalizm ortamları kural tanımazken; küreselleşmeyle ortaya çıkan esneklik, kuralları ortadan kaldırmak yerine, onların katı niteliğini esnek hale getirmeye dayanmaktadır. Bu yüzden, çalışma yaşamında esneklik, çalışanları koruyucu nitelikteki hükümlerin yok edilmesi anlamını taşımaz. Nitekim, kuralsızlık, kural tanımama ya da kuralları ortadan kaldırmayı amaçlarken; esnekliğin içerdiği kurallaştırmama bakımından, kuralların çok sayıda oluşu değil, bunların katı nitelikte olmayışı önem taşır. Çünkü, esnek nitelikte olmaları kaydiyle, çok sayıda kuralla da çalışma yaşamında esnekliği gerçekleştirmek mümkündür.

İşte, ILO; uluslararası çalışma standartlarını oluşturmak suretiyle, uluslararası ticarete kural tanımazlığın ya da kuralsızlaştırmanın önüne geçmektedir. Gerçekten, uluslararası çalışma standartları; biryandan, çalışanların haklarının korunmasına ve diğer yandan ise, global sermaye piyasası içinde, kıyasıya rekabetin ortaya çıkarabileceği haksız rekabet koşullarını ortadan kaldırmaya yaramaktadır. Buna göre de, ILO'nun global dünyadaki misyonu, temelde uluslararası kirli rekabeti yokedecek çalışma standartlarını ortaya çıkarma konusunda yoğunlaşmaktadır¹.

Ancak, hemen belirtmek gerekir ki; ILO-normları, nitelik itibariyle, asgari düzeyde normlardır. Bu bakımdan, ILO-normlarının kabulüyle birlikte ülkesel sorunların tümünden çözülebileceğini düşünmek, yanılğıya yolaçar. Buna göre de, sözleşme hükümlerini onama suretiyle ulusal düzeyi uluslararası çalışma normlarına çek-

mek yerine, sosyo-ekonomik gelişme içinde gelişen ulusal kalkınmanın uluslararası düzeyde tutturulması, daha doğru görünmektedir.

Küreselleşme, uluslararası ticaretin önüne dikilmiş engelleri ortadan kaldırma işlevini üstlenmiştir.

3. Uluslararası çalışma normları ve temel haklar

Günümüzde temel haklar, küreselleşmeyle birlikte özel bir anlam kazanmıştır. Nitekim, uluslararası ticarete liberalleşme döneminin, toplumsal gelişmeyle ele gitmesi gerektiği, artık yeterince anlaşılmiş durumdadır. Buna göre de, küreselleşecek ekonominin nimetlerinden yararlanacak olan ülkeler, uluslararası çalışma standartları konusunda daha önceden belirlenmiş kurallara uymak zorundadır. Giderek, bu konuda ülkelere, daha önceden saptanmış kurallar üzerinde anlaşmış bulunmaları yetismeyecek ve buna ilişkin ILO-normlarını toplumsal alanda uygulamak suretiyle, liberalleşmedeki gelişmelere etkin biçimde katılmaları gerekecektir. Bu açıdan, küreselleşmenin yarattığı olumlu gelişmelerden pay alma, ancak belli bazı temel haklara uyulduğu takdirde sözkonusu olabilecektir².

Gerçekten, 18 Haziran 1998 tarihinde Uluslararası Çalışma Konferansı; 1995 yılında Kopenhag'da toplanan Dünya Sosyal Gelişme Zirvesi ile 1996 yılında Sin-

Uluslararası rekabette başarılı olabilmek, artık tüketici isteklerine uygun, kaliteli ve ucuz mal ve hizmet üretmeye bağlıdır.

gapur'da bakanlar düzeyinde yapılan Dünya Ticaret Örgütü toplantısında alınan kararlar ışığında, "Temel İlke ve Çalışma Sırasındaki Haklara Dair Bildirge"yi kabul etmiştir. Temel Haklar Bildirisi olarak adlandırılan sözleşme metni; yedi temel sözleşmeye ait ilkelerin geliştirilmesi çerçevesinde çocuk emeğinin ve zorla çalıştırmanın yasaklanması, sendika özgürlüğünün geliştirilip toplu pazarlık hakkının etkin bir biçimde sağlanması ve başta cinsiyet ayrımı olmak üzere tüm işçiler arasındaki ayrımcılığın ortadan kaldırılıp fırsat eşitliğinin yaratılması gibi konulara yer vermiştir. Bu metnin uluslararası çalışma sözleşmelerinden farkı; ILO-üyeleri tüm devletleri, ayrıca onay gerekmeksizin, belirtilen esaslara uymak zorunda bırakmasında görülmektedir. Bu anlamda, Temel Haklar Bildirisi; Filadelfiya Bildirgesi'nden sonra, temel ILO-standartları konusundaki en önemli girişimdir.

4. Yeni uluslararası denetim teknikleri

Uluslararası çalışma standartlarının denetimi konusunda, ILO'nun klasik denetim mekanizmalarını yeterli bulmadığı ve birtakım yeni arayışlar içine girdiği izlenmektedir. Gerçekten, yeni bin yılın eşliğinde uluslararası ticaret, artık çalışma yaşamı açısından çalışanların haklarının yaşama geçirilmesini sağlamaya çalışmaktadır. Bu bağlamda, uluslararası çalışma standartlarının uygulanmasına ilişkin klasik denetim mekanizmasını yeterli görmeyen ILO, "etiket" uygulamalarını tartışır duruma gelmiştir. Buna göre, uluslararası çalışma standartlarına uygun ortamlarda üretildiğini belgeleyemeyecek ürünler, uluslararası ticaret alanında yer bulamayacaktır.

ILO, son yıllarda çocuk işçiliği sorununa verdiği önemle, bu alandaki projelere verdiği desteği artırmış durumdadır. Özellikle, çocuk işçiliğine yönelik IPEC projeleri, bunun somut göstergesi durumundadır. Türkiye'nin bu projelerin yürütülmesinde kazandığı başarı-

lar da, sevinilmesi gereken bir diğer yöndür. Ancak, yeni denetim mekanizmalarının geliştirilmesi konusunda "etiket" uygulaması, Türkiye gibi sanayii ve ekonomisi gelişmekte olan ülkeler bakımından, bu tür çözümlerin korumacı ya da siyasi amaçlara hizmet edebileceği endişesini ortaya çıkarmaktadır³.

II. Türkiye'nin ILO Üyeliği

1. Türkiye'nin yükümlülükleri

a) Mali yükümlülük

Türkiye, ILO üyeliğinden doğan mali yükümlülüklerini, zaman içinde tam olarak yerine getirmiştir. Bu açıdan, mali yükümlülüklerini yerine getirmemiş üye devletlere uygulanan oy vermeden yoksun kılma yaptırımını, üyeliği boyunca Türkiye için söz konusu olmamıştır.

b) Sözleşmelere uyma yükümü

aa) Onaylanmış sözleşme sayısı

Türkiye Cumhuriyeti, 1932 yılından beri Uluslararası Çalışma Örgütü'nün üyesi durumundadır. 70 yıla yaklaşan üyelik süresi içinde Türkiye, 39 uluslararası çalışma sözleşmesini onaylamış ve iç hukukuna aktarmıştır⁴.

Türkiye tarafından onaylanmış bulunan uluslararası çalışma sözleşmelerinin sayısı, bazı çevrelerce az bulunmaktadır. Bu söyleneni, mutlak anlamda doğru bulma olanağı yoktur. Çünkü, onaylanan sözleşme sayısının az olduğuna ilişkin eleştiri, esas olarak, uluslararası çalışma standartlarına olan yaklaşıma yöneliktir. Bir ülkenin onayladığı sözleşme sayısının çok oluşu ise; o ülke çalışma mevzuatının, uluslararası standartlara olan yakınlığını saptama konusunda tek belirleyici etken değildir. Diğer bir söyleyişle, uluslararası normlara olan yakınlık, daha çok, onaylanmış bulunan sözleşmelerin niteliğine bağlıdır. Bu konudaki niteliğin ölçütü de, ILO-normları açısından, Temel Haklar Bildirisi'ndeki çekirdek sözleşmelerin onaylanmış olup olmadığı noktasıdır. Türkiye'nin, söz konusu çekirdek sözleşmelerin tümünü onaylamış olduğu

ILO; uluslararası çalışma standartlarını oluşturmak suretiyle, uluslararası ticarete kural tanımazlığın ya da kuralsızlaştırmanın önüne geçmektedir.

gözönünde bulundurulduğunda ise; nicelik, yani onaylanmış sözleşme sayısının az veya çok oluşu, mutlak anlamda bir önem taşımamaktadır. Kaldı ki, sözleşmelerin onaylanmış olmasının yanı sıra, bunların ülke uygulamasında yaşama geçirilip geçirilmedikleri de önemlidir. Bu açıdan, Türk çalışma mevzuatının uluslararası çalışma standartlarına uygunluğunda, onaylanmış sözleşme sayısının tek başına ele alınması yanıltıcıdır.

bb) Onaylanacak sözleşmeler

Türkiye'nin çekirdek sözleşmelerin tümünü onaylama ve iç hukuk sistemine aktarmış bulunması, kendisini önümüzdeki dönemde önemli ölçüde rahatlatacaktır. Bu açıdan, Türkiye'nin acilen onaylaması gereken sözleşmelerden söz etme olanağı yoktur. Bununla birlikte, doğal olarak Türkiye'nin, yeni binyılın başında onaylabileceği sözleşmeler vardır.

Ancak, onaylanacak sözleşmeler konusunda, Türkiye Cumhuriyeti'nin gereksiz yere

uluslararası taahhüt altına sokulmamasına dikkat edilmelidir. Gerçekten, Türkiye'nin, uygulamada yaşama geçiremeyeceği uluslararası çalışma sözleşmelerini onaylaması, ilerisi için sıkıntı yaratmaktadır. Nitekim, yakın tarihte onaylanmış bulunan 158 sayılı Sözleşme, bunun en tipik ve somut örneğidir.

cc) Yıllık raporların gönderilmesi

Türkiye, onaylamış bulunduğu uluslararası çalışma sözleşmeleriyle ilgili raporları, genel olarak, zamanında yollamakta ve bu konuda herhangi bir sorunu bulunmamaktadır. Ancak, zaman zaman gönderilen raporlarda, bazı noktaların eksik bırakılmış olması dikkati çekmektedir. Nitekim, sözleşmelerin uygulanması konusunda ILO-Uzmanlar Komitesi'nin; her yıl yayınladığı ilgili raporunda, eksik bırakılmış noktalara ilişkin gerekli bilgileri, Türk Hükümeti'nden istediği görülmektedir. İstenen bilgilerin gelecek yılın raporuna kadarki dönemde gönderilmesi konusunda gerekli duyarlılığın gösterilmesinde, karşılıklı ilişkilerin geliştirilmesi bakımından yarar ve de, Türkiye'nin o yıl gündeme alındığı sözleşmeye ilişkin olanların iletilmesinde pratik zo-

runluk vardır. Bu açıdan, Türk Hükümeti'nin her yıl gönderdiği raporlarda, gereken bilgi ve ayrıntılara yer verilmesi, ILO-Türkiye ilişkilerinin sağlıklı bir zemin üzerinde gelişmesini sağlayabilecektir.

2. Gelecekteki başlıca sorunlar

Son yirmi yıllık zaman kesiti içinde ele alındığında; Türkiye'nin, sözleşmelerin uygulanması konusunda, önemli güçlükler yaşadığı görülür. Nitekim, Türkiye, özellikle 87 ve 98 sayılı sözleşmelerin uygulanması konusunda dünya işçi kanadının ısrarlı tutumu yüzünden, uzunca bir süredir ILO-Standartların Uygulanması Komitesi'nin gündeminden düşmemektedir. Türkiye'nin; son dönemde özel paragrafa alınmasa dahi, yıldan yıla gündeme alınması, kendisinin uluslararası saygınlığı açısından sını-

kıntı yaratmaktadır. Gerçekten, genel olarak Türkiye, hiçbir sendikal hak ve özgürlük tanımayan ülkelere aynı ortamda gündeme girmeyi hak etmemektedir. Bu bakımdan, Türkiye'yi

ILO'nun global dünyadaki misyonu, temelde uluslararası kirli rekabeti yokedecek çalışma standartlarını ortaya çıkarmada yoğunlaşmaktadır.

ILO-gündeminden düşürecek bazı gelişmelerin yaşanması, zorunlu görülmektedir.

Standartların uygulanması bakımından, Türkiye'yi zor da bırakan en büyük sıkıntı, toplu iş sözleşmesi yetkisi konusundaki çifte baraj noktasında yaşanmaktadır. Bu konuda, Türk Hükümeti'nin, ILO-standartlarına uygun bir çözümü, sosyal tarafların mutabakatıyla acilen sağlaması zorunludur.

Son yılların bir diğer konusu, kamu kesimi çalışanları içinde memurlara sendika hakkının yasa düzeyinde tanınmasıdır. 1995 yılındaki Anayasa değişikliğine rağmen, Türkiye'nin bir türlü memur sendikalarına ilişkin yasal düzenlemeleri gerçekleştiremeyişi, büyük sıkıntı yaratmaktadır. Bu bakımdan, memur sendikalarına ilişkin yasa tasarısının, bir an önce parlamentodan geçirilerek yasalaştırılması, zorunlu hale gelmiştir.

III. Değerlendirme ve Sonuç

Uluslararası Çalışma Örgütü, yeni binyılın başında, içinde bulunduğu global rüzgârların da etkisiyle değişik

bir misyonu üstlenmiş durumdadır. Yeni misyonu için de ILO, çalışanlara koruma sağlayıcı birtakım uluslararası normları oluşturmaktan çok, uluslararası ticaretin bu kurallara uygun biçimde yapılmasını sağlamaya çalışmaktadır. Bu bağlamda, uluslararası ticaretin, siyasi boyut kazandığından sözedilebilmektedir. Buna göre, ILO'nun denetleyici yönü, ağırlık kazanmaktadır. Bunun da temelinde, küreselleşmenin ve giderek esnekleşmenin, uluslararası ticareti kural dışılık ve kural tanımazlık tehlikelerine karşı koruması gerektiği endişesi yatmaktadır.

ILO'ya tanınan yeni misyon karşısında Türkiye, yeni binyılın eşiğinde önemli bir engel oluşturmamaktadır. Aksine, ILO'yla olan ilişkilerini en üst düzeye çıkarmak isteyen bir Türkiye, karşımızda durmaktadır. Bunu Türkiye, proje temelinde kanıtlamış durumdadır. Nitekim, gerek IPEC projelerinin yürütümü ve gerekse Türk sosyal güvenlik reformu çalışmalarının ilerletilmesi sırasında, tarafların karşılıklı ilişkilerini önemli ölçüde geliştirdikleri görülmektedir. Buna karşılık, ILO'nun Türkiye Cumhuriyetleri'le olan ilişkilerini Türkiye üzerinden ilerletme çabaları, gösterilen tüm iyiniyete rağmen, gelişme gösterememiştir. Bu da, ILO'nun, sözkonusu cumhuriyetlerle olan ilişkilerini, bağımsız devlet temelinde geliştirmesi gerektiğini gündeme getirmiştir.

Uluslararası çalışma sözleşmelerinin onaylanması ve uygulanması konusunda, ILO-Türkiye ilişkilerinin yeni binyılın başında bazı güçlüklerle karşılaşacağı yadsınmaz. Ancak, özellikle çifte baraj ve memur sendikaları konusunda yaşanacak bu güçlükler, aşılabilir nitelikte değildir; yeter ki, Hükümet, bu konularda sosyal tarafları dikkate alsın.

Diğer yandan, yeni binyılda Türkiye'nin, Avrupa Birliği'ne aday üyeliği sözkonusudur. Adaylık süreci içinde Türkiye, birlik hukukuyla uyum çalışmalarını en üst düzeyde sürdürmek ve bir sonuca ulaştırmak duru-

Türkiye'nin ILO'yla olan ilişkilerini etkileyebilecek esas olumsuz faktör, ülkede kayıt dışı sektörün büyümesi tehlikesidir.

ILO'yla ilişkilerini olumlu yönde geliştirmek isteyen bir Türkiye'nin, enformel sektörü geriletmesi gerekir.

mundadır. Türkiye'nin uyum çalışmaları, Avrupa normları çoğu kez ILO-normlarını dikkate aldığı için, ILO'yla olan ilişkilerine, yani uluslararası çalışma normlarının geliştirilmesine olumlu yönde yansımaya sahiptir.

Türkiye'nin ILO'yla olan ilişkilerini olumsuz yönde etkileyebilecek esas olumsuz faktör ise, ülkede kayıt dışı sektörün büyümesi tehlikesidir. Gerçekten, çalışma yaşamı konusunda hiçbir kural tanımazlık iş yasalarından uzak bir ortamda sigortasız-sendikasızsız-asgari ücretsiz-sağlıksız biçimde işçi çalıştıran kayıt dışı sektör, uluslararası ticarete çalışma normlarına uyulmasını gözetilen ILO'ya ve onun getirdiği normlara ters düşmektedir. Bu bakımdan, ILO'yla ilişkilerini olumlu yönde geliştirmek isteyen bir Türkiye'nin, enformel sektörü geriletmesi gerekir.

İşçi haklarının korunması konusunda ILO ve özellikle yıldan yıla toplanan uluslararası çalışma konferansları, önemli bir uluslararası platformu oluşturmuştur. Bu platform sayesinde, ülkeler bazındaki bazı sendikal hak ihlallerinin önüne geçilebilmiştir. Ancak, ne ülkesel işletmeler küresel ortaklıkların acımasız rekabetine ve ne de ülkelerin çalışanları küreselleşmenin olumsuz sonuçlarına karşı, tekbaşlarına bırakılamaz. Çünkü, bunların mücadelesi, giderek tek tek ülke ekonomilerinin geleceğini belirlemektedir. Buna göre de, ülkesel işçi kesimlerinin (sözelimi, Türk işçi kadınının) ILO'yu uluslararası platform olarak kullanırken, onun global dünyada değişen misyonunu dikkate almasında büyük yarar vardır.

Dipnotlar

- 1 Bak. T. Centel, Uluslararası Çalışma Standartları Globalleşme ve Esneklik Çerçevesinde Ele Alınmalıdır", İşveren XXXVI, 12 (Eylül 1998), 10.
- 2 Bak. IAO (yay.), Die normsetzende Tätigkeit der IAO im Zeichen der Globalisierung, Cenevre 1997, 13 ve 23-24.
- 3 Bak. T. Centel, Uluslararası Ticaret ve ILO, İşveren XXXVII, 10 (Temmuz 1999), 22.
- 4 Bunların listesi için bak. Y. Koç, Türkiye-ILO İlişkileri, Ankara 2000, 22-26.