

AVRUPA BİRLİĞİ VE İŞÇİ HAKLARI

Yol-İş Dergisi, Aralık 2004

Yıldırım Koç

Türkiye'nin Avrupa Birliği ile ilişkilerinde yeterince ele alınmayan veya yanlış değerlendirilen önemli bir konu, işçi hakları ve sendikal hak ve özgürlüklerdir. Avrupa Birliği'nin yapısını yeterince bilmeyenler, Avrupa Birliği ülkelerindeki gelişkin işçi haklarının daha adaletli bir paylaşımından kaynaklandığını ve Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım sürecinde bu hakların Türkiye'de de sağlanacağı kanısındadır. Halbuki, Avrupa Birliği ülkelerindeki gelişkin işçi haklarının en önemli kaynağı, Avrupa Birliği'nin tekelci şirketlerinin dünyanın diğer bölgelerinde gerçekleştirdiği sömürdür. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım sürecinde bu hakların Türkiye'ye aktarılması da söz konusu değildir.

Avrupa Birliği'nde geçerli üretim biçimi, kapitalizmdir. AB kapitalizmi, yüzyılların sömürgecilik geleneğinin getirdiği alışkanlıklar ve yeteneklerle, kendi işçi sınıfına da önemli kazanımlar sağlamıştır ve sağlamaktadır. Avrupa Birliği ülkelerinin büyük tekelci şirketleri, bu ortak güçten yararlanarak, az gelişmiş ülkeleri etkili bir biçimde sömürmektedir.

Dünyanın en büyük ulusötesi tekellerinden olan DaimlerChrysler, Royal Dutch/Shell Group, AXA, BP Amoco, Volkswagen, Siemens, Allianz, ING Group, Deutsche Bank, Assicurazioni Generali, E.On, Fiat, Metro, Total Fina Alf, Vivendi, Unilever, Fortis, Prudential, CGNU, Peugeot, Renault, BNP Paribas, Carrefour, HSBC, ABN Amro, Munich Re Group, RWE Group, Deutsche Telekom, BMW, Koninklijke Ahold, ENI, Suez Lyonnaise des Eaux, Royal Philips Electronics, Credit Agricole, Thyssen Krupp, Danone, BASF gibi şirketler, Avrupa Birliği ülkelerinden kaynaklanan sermayedir.

Avrupa Birliği ülkeleri, bu sömürü çarkının işleyişini sürdürebilmek amacıyla, büyük söz haklarının bulunduğu Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü gibi örgütleri de etkili birer araç olarak kullanmaktadır.

Avrupa Birliği Ülkelerinde Sendikal Hak ve Özgürlükler, Sendikalaşma Oranları, Grevler

Avrupa Birliği'nin çekirdeğini oluşturan 15 ülke, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün sendikal hak ve özgürlüklere ilişkin temel Sözleşmelerini onaylamıştır ve önemli bir sorun olmaksızın uygulamaktadır. Bu ülkelerden Uluslararası Çalışma Örgütü'ne iletilen sendikal hak ihlallerinin sayısı sınırlıdır¹. Ayrıca, kaçak işçilik de çok az ve büyük ölçüde denetim altında olduğundan, sendikasız işçiler de işçiyi koruyucu mevzuattan yararlanabilmektedir. Avrupa Birliği ülkelerinde yürürlükte bulunan ulusal mevzuat, sendikalaşma, toplu pazarlık ve grev haklarını en geniş biçimde tanımaktadır².

Avrupa Birliği ülkelerinde sendikacılık hareketi birbirinden çok farklı bir gelişim göstermiştir. Örneğin, Avusturya, Almanya, İrlanda ve İngiltere'de önemli tek sendikal merkez vardır. Buna karşılık, Belçika, Fransa, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Portekiz ve İspanya'da birden fazla sendikal merkez bulunmaktadır. Bu örgütlerin bazıları arasında işbirliği gelişirken, bazılarının birbirine karşı olumsuz tavrı sürmektedir.

¹ Bu konuda bkz. ICFTU, **Annual Survey of Violations of Trade Union Rights**, Brüksel, 2004.

² Bu konuda temel bir kaynak, Avrupa Komisyonu'nun yayınıdır: European Commission, Dept. of Employment and Social Affairs, Industrial Relations and Industrial Change, **The Regulation of Working Conditions in the Member States of the European Union, Volume 1: Comparative Labour Law of the Member States**; Belçika, 1998, 125 s.; **The Regulation of Working Conditions in the Member States of the European Union, Volume 2: The Legal Systems of the Member States; A Comparative Perspective, National Reports**, Belçika, 1998, 246 s.

Avrupa Birliği üyesi devletlerde sendikaların üye sayıları son dönemde sürekli olarak azalmaktadır. İsveç gibi bazı ülkelerde sendikaların üye sayısındaki azalma yeni başlamıştır. Buna karşılık Avusturya ve Almanya gibi ülkelerde üye kaybında son yıllarda bir yavaşlama görülmektedir.

Avrupa Birliği üyesi ülkelerde sendikalaşma oranlarına (sendika üyesinin toplam istihdam içindeki payı) bakıldığında, Danimarka, yüzde 87,5 ile başı çekmektedir. Ardından yüzde 79 gibi bir oranla Finlandiya ve İsveç gelmektedir. Diğer taraftan, Fransa'da sendikalaşma oranı yüzde 9,1 düzeyindedir.

İlginç olan bir nokta, Avrupa Birliği ülkelerinde sendikalaşma oranlarındaki azalmaya karşın, gerçek ücretlerdeki artışın sürmesi ve sendikal hak ve özgürlüklerde önemli kayıpların yaşanmamasıdır. İlginç olan diğer nokta ise, Avrupa Birliği ülkeleri arasında sendikalaşma oranları büyük farklılık gösterirken, işçi hakları ve sendikal hak ve özgürlükler açılarından önemli farkların olmamasıdır. Bu durum, Avrupa Birliği ülkelerinde işçi haklarının sağlanmasında ve korunmasında sendikaların rolünün tartışılmasını gerekli kılmaktadır.

2002 yılında Avrupa Birliği ülkelerinde sendikalaşma oranları aşağıdaki çizelgede sunulmaktadır ³:

Avrupa Birliği Ülkelerinde Sendikalaşma Oranları (2002)

Ülke	Sendikal aşma Oranı (%)
Danimarka	87,5
Finlandiya	79,0
İsveç	79,0
Belçika	69,2
Lüksemburg	50,0
İrlanda	44,5
Avusturya	39,8
İtalya	35,4
Yunanistan	32,5
Portekiz	30,0
Almanya	29,7
İngiltere	29,0
Hollanda	27,0
İspanya	15,0
Fransa	9,1

Avrupa Birliği ülkelerinde son yıllarda grev sayısında da azalma gözlenmektedir. İşçiler ve işverenler, ilişkilerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde, "sosyal diyalogu" giderek daha fazla tercih eder olmuşlardır ⁴.

Avrupa Birliği Müktesebatında İşçi Hakları Konusundaki Düzenlemeler

Avrupa Birliği'nde işçi hakları konusunda iki düzeyde düzenleme bulunmaktadır.

Birincisi, ülkeler düzeyindedir. Her ülke, kendi geçmişine, geleneklerine, sınıflar arasındaki dengelere ve ekonomik-toplumsal-siyasal yapısına bağlı olarak, işçi hakları ve sendikal hak ve özgürlükler konusunda çeşitli düzenlemeler getirmiştir.

³ Carley, M., **Industrial Relations in the EU Member States and Candidate Countries**, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions EIRO, İrlanda, 2002.

⁴ Bu konuda son yıllardaki gelişmelere ilişkin veriler için bkz. EIRO, **Developments in Industrial Action – 1998-2002**, www.eiro.eurofound.eu.int/2003/03/update/tn0303104u.html.

İkincisi, Avrupa Birliği düzeyindedir. Avrupa Birliği'nin yasama organı olan Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Birliği'nin tüm ülkelerini bağlayan düzenlemeler yapmıştır. Bu düzenlemelerin bütünlüğüne, "Avrupa Birliği müktesebatı" denmektedir.

Türkiye, Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde, yalnızca bu ikinci grup mevzuata, Avrupa Birliği müktesebatına uymakla yükümlüdür.

Avrupa Birliği ülkelerinde imrenilen işçi haklarının çok büyük bölümü ve sendikal hak ve özgürlüklerin hiçbirisi Avrupa Birliği müktesebatına dahil değildir. Avrupa Birliği ülkelerinin işçilerinin yararlandığı ücretler, iş güvencesi, sosyal güvenlik, sendikal hak ve özgürlükler ve diğer hakların hiçbirisi Avrupa Birliği'nin bağlayıcı düzenlemelerinde yoktur. Bunların hemen hemen hepsi, ilgili ülkenin ulusal mevzuatı ve uygulaması sonucunda ortaya çıkmıştır.

Bazı kişiler, Avrupa Birliği ülkelerindeki gelişkin işçi haklarını ve sendikal hak ve özgürlükleri Avrupa Birliği müktesebatının gereği olarak düşünmekte ve Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde sendikal hak ve özgürlüklerde önemli bir ilerleme sağlanacağına inanmaktadır.

Bu düşünce temelden yanlıştır.

Avrupa Birliği müktesebatında, sendikal hak ve özgürlüklere ilişkin düzenleme yoktur.

Avrupa Birliği Kurucu Antlaşması'nın 137. maddesi 1. fıkrası şöyledir:

"...Topluluk, aşaşıdaki alanlarda Üye Devletler'in faaliyetlerini destekleyecek ve tamamlayacaktır:

- (a) İşçilerin sağlık ve güvenliğini korumak için özellikle çalışma ortamının iyileştirilmesi;
- (b) Çalışma koşulları;
- (c) İşçilerin sosyal güvenliği ve sosyal korunması;
- (d) Hizmet akitleri sona erdirildiğinde işçilerin korunması;
- (e) İşçilerin bilgilendirilmesi ve işçilere danışılması;
- (f) Yönetime katılma da dahil olmak üzere, işçilerin ve işverenlerin temsili ve çıkarlarının kolektif bir biçimde korunması (5. paragraf hükümleri dahilinde);
- (g) Topluluk topraklarında yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının istihdam koşulları;
- (h) 150. madde hükmü saklı kalmak kaydıyla, işgücü pazarından dışlanan kişilerin entegrasyonu;
- (i) İşgücü pazarındaki olanaklar ve işyerlerinde muamele açısından kadınlar ve erkekler arasında eşitlik;
- (j) Sosyal dışlanmayla mücadele edilmesi;
- (k) "c" fıkrası saklı kalmak kaydıyla, sosyal koruma sistemlerinin modernleştirilmesi."

Diğer bir deyişle, Avrupa Birliği ancak bu konularda düzenleme yapabilir. Ayrıca, bu düzenlemelerde küçük ve orta işletmelere zarar verilmesine yol açılmaz. Aynı maddenin 2. fıkrası şöyledir:

"Bu amaçla Konsey, yönergeler aracılığıyla, her Üye Devlet'ten elde edilen koşulları ve teknik kuralları göz önüne alarak kademeli olarak yürürlüğe koyulması için asgari koşulları belirleyebilir. Bu yönergelerde, küçük ve orta ölçekli işletmelerin kurulmasını ve gelişmesini engelleyecek şekilde idari, mali ve hukuki sınırlamalara yer vermekten kaçınılır."

137. maddenin 5. fıkrası ise Avrupa Birliği'nin ücretler ve sendikal haklar konusunda düzenleme yapamayacağını belirtmektedir:

“Bu madde hükümleri ücretlere, dernek kurma (örgütlenme), grev yapma ve lokavt uygulama haklarına uygulanmaz.”

Avrupa Birliği, bu nedenle, bugüne kadar, sendikal hak ve özgürlükler konusunda bağlayıcı düzenlemeler yapmamıştır.

Avrupa Birliği müktesebatında, işçi sağlığı ve iş güvenliği, kadın-erkek eşitliği, ayrımcılığın önlenmesi ile işçilerin bilgilendirilmesi ve kendilerine danışılması (sosyal diyalog) konularında önemli düzenlemeler bulunmaktadır. Ancak, mümkün olmasına karşın, iş güvencesi konusunda önemli yönerge yoktur.

Avrupa Topluluğu'nun 1989 yılında kabul ettiği **İşçilerin Temel Sosyal Hakları Bildirgesi**, tavsiye niteliğinde ve bağlayıcılığı olmayan bir karardır. Bu Bildirge'nin 11. maddesi sendikalaşma, 12. maddesi toplu pazarlık ve 13. maddesi de grev haklarını düzenlemektedir. Ancak, grev hakkı, yalnızca çıkar uyuşmazlıklarında tanınmakta, hak grevi hakkı kabul edilmemektedir.

7 Aralık 2000 tarihinde Nis Zirvesi'nde kabul edilen **Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi** bugün yalnızca tavsiye niteliğindedir. Bu bildirge, Avrupa Kurultayı tarafından hazırlanarak 18 Temmuz 2003 tarihinde Avrupa Birliği Konseyi'ne sunulan Avrupa Birliği Anayasası'na ikinci bölüm olarak konmuştur. Ancak 2004 yılı Ekim ayı sonunda ülke yetkililerince imzalanan Anayasa, ülke yasama organlarının onaylaması tamamlanmadığından henüz yürürlüğe girmemiştir. Girse bile, bu Anayasa'da öngörülen haklar son derece sınırlıdır. Madde II-12, “herkes, çıkarlarını korumak için sendikalar kurabilir ve sendikalara üye olabilir” demektedir. Madde II-28, işçilerin ve işverenlerin, “ulusal yasalara ve uygulamalara uygun olarak” uygun düzeyde “toplular iş sözleşmesi görüşmesi yapma ve imzalama, grev eylemi de dahil olmak üzere, çıkarlarını korumak amacıyla, çıkar uyuşmazlıkları durumlarında, toplu eylem yapabilme hakkı”nı tanımaktadır. Tanınan haklar bu kadardır. Dikkat edileceği gibi, ILO Sözleşmelerine hiç atıfta bulunulmamaktadır. Ayrıca, grev hakkında yalnızca “çıkara uyuşmazlıklarında grev” olanaklıdır. Hak grevi, diğer bir deyişle, imzalanmış toplu iş sözleşmesinin işverenlerce uygulanmaması durumunda yapılan grev, bir hak olarak tanınmamıştır. AB Anayasası kabul edildikten sonra Türkiye'nin uymak zorunda olduğu, yalnızca yukarıda belirtilen sınırlı haklardır. Bunlar da zaten mevzuatımızda mevcuttur.

Türkiye'deki Çalışma Mevzuatının Avrupa Birliği Müktesebatına Uyumlu Hale Getirilmesi

Avrupa Komisyonu'nun Türkiye'ye ilişkin ilerleme raporlarında sendikal hak ve özgürlüklere ilişkin bazı talepler yer almaktadır. Ancak ilerleme raporlarında sendikal haklar konusundaki eleştiri ve önerilerin hiçbir bağlayıcı değeri ve zorlayıcı niteliği yoktur; çünkü bunlar yalnızca tavsiye niteliğindedir. Avrupa Komisyonu'nun ilerleme raporları, AB müktesebatına dahil değildir. Nitekim, Türkiye Hükümetleri bu konuyu öğrendiklerinden, bu alandaki talepleri de ciddiye almamaktadır. İlerleme raporlarına yanıt olarak hazırlanan ve Türkiye'nin yükümlülüklerini ayrıntılı olarak belgeleyen Türkiye Ulusal Programlarında bu tavır açıkça görülmektedir.

2001 yılında yayımlanan birinci “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı”nda iş güvencesinden, hak grevi dahil grev hakkından, 87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmelerinden söz edilmektedir (Madde, 2.1.2).

Birinci Türkiye Ulusal Programı'nda "2.1.2. Dernek Kurma Özgürlüğü, Barışçı Toplantı Hakkı ve Sivil Toplum" başlığı altında şu değerlendirme yer almaktadır:

"Türk Hükümeti, sivil toplumun gelişmesine önem vermektedir. Sivil toplumun güçlenmesi, Türk demokrasisinin gelişmesine katkı sağlayacaktır. Dernek kurma özgürlüğü ve barışçı toplantı hakkının daha da geliştirilmesi ve sivil toplumun güçlendirilmesiyle, bireylerin toplumsal sorunların çözümüne aktif katkıda bulunmaları mümkün olacaktır.

"Bu çerçevede kısa vadede,

- **Ekonomik ve Sosyal Konsey'in Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun Tasarısının yasalaşması,**
- **Sivil toplum örgütleri ile ekonomik ve sosyal demokrasinin uzantısı niteliğindeki kurumsal yapılanmanın anayasal güvenceye kavuşturulması,**
- **İş Güvencesi Yasa Tasarısının yasalaşması öngörülmektedir.**

"Orta Vadede ise,

- **Sendikal haklarla ilgili mevcut sınırlamaların gözden geçirilmesi, hak grevi yapılmasına olanak tanınması için Anayasa'nın ilgili maddelerinin yeniden düzenlenmesi⁵,**
- **Sendikal hakların 87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmeleri uyarınca ve Avrupa Sosyal Şartı doğrultusunda yeniden düzenlenmesi,**
- **Dernek kurma özgürlüğü ile toplantı ve gösteri yürüyüşleriyle ilgili mevzuatın gözden geçirilmesi öngörülmektedir.**

"Başbakanlık tarafından Ağustos 1999'da yayımlanan bir genelgeyle, 'Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Tasarısı' yasalaşınca değin kamu görevlilerinin sendika ve konfederasyonlar şeklinde örgütlenmesine engel olunmaması ve bu kuruluşların faaliyetlerine imkan tanınması istenmiştir."

Halbuki 24 Temmuz 2003 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan ikinci "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı"nda sendikal hak ve özgürlükler konusunda hiçbir yükümlülük yer almamaktadır (Bkz. Siyasi Kriterler Bölümü, Madde 2). Türkiye'deki Avrupa Birliği Genel Sekreterliği geçen iki yıllık süre içinde bu alanda AB müktesebatında bir düzenleme bulunmadığını ve Türkiye'nin bu alanda bir yükümlülüğünün olmadığını öğrenmiştir.

Türkiye'de İşçi Haklarının Geliştirilmesinde Yeni Olanak

Türkiye İşçi Sınıfı ve Sendikacılık Hareketi, çalışma mevzuatımızın demokratikleştirilmesi ve geliştirilmesi konusunda umudunu Avrupa Birliği'ne değil, ILO'ya ve Türk yargısına bağlamalıdır.

Türkiye, örgütlenme özgürlüğü, toplu pazarlık hakkı, grev hakkı, taşeronlukla mücadele, iş güvencesi gibi konularla ilgili ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü) Sözleşmelerini onaylamıştır. ILO Sözleşmelerinin ihlali durumunda ILO'da gündeme gelen yaptırımlar önemli değildir. Ancak, 1982 Anayasasında 2004 yılı Mayıs ayında yapılan bir değişiklikle, ILO Sözleşmeleri, gerektiğinde Türk yargısının kararıyla, kendiliğinden yürürlüğe girecektir.

⁵ Başbakanlık'a bağlı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği bu dönemde konu hakkında bilgi sahibi değildir. Bunun bir göstergesi, "hak grevi"nin ne olduğunu bilmemesidir. Bu bölüm AB Genel Sekreterliği tarafından yayımlanan İngilizce metinde şu şekilde yer almaktadır: "Review of any restrictions there may be on rights of labour unions and employers' associations, and the relevant articles of the Constitution regarding the right to go on strike on justifiable grounds." (AB Genel Sekreterliği, **Turkey National Programme for the Adoption of the Acquis**, Ankara, 2001, s.22). AB Genel Sekreterliği "hak grevi" kavramını bilmediğinden, bu kavram metnin İngilizcesinde, "haklı-geçerli nedenlere dayalı grev" olarak yer almıştır.

7.5.2004 gün ve 5170 sayılı Kanunla, Anayasanın 90. maddesine çok önemli bir hüküm eklenmiştir. Yeni düzenlemeyle, Anayasanın 90. maddesinin son fıkrası şöyle olmuştur:

“Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. (Ek cümle: 7.5.2004 – 5170/7 md.) Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.”

Bu hüküm ile, Türkiye tarafından usulüne uygun olarak yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmaların (a) bu konuda bir iç düzenleme yapma gereği bile olmadan uygulanma zorunluluğu getirilmekte ve ayrıca (b) bu milletlerarası andlaşmalarla çelişen kanun hükümlerimiz zımnen mülga (dolayısıyla kaldırılmış) kabul edilmektedir.

Buna göre, 2821 sayılı Sendikalar Yasasının, 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasasının, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasasının ve çalışma mevzuatına ilişkin diğer hukuki metinlerin, onaylanmış ILO Sözleşmeleri ile çelişen tüm hükümleri kendiliğinden geçersizdir. Bu konuda çıkacak bir uyuşmazlıkta, mahkemeler, ilgili kanundaki yasaklamayı “yok” sayıp, ILO Sözleşmelerini uygulamak zorundadır. Bu nedenle, sendikal hak ve özgürlükler konusunda gerçekdışı bir biçimde Avrupa Birliği’ne umut bağlamak yerine, mevcut hakları kullanmak doğrudur.