

# ILO VE TÜRKİYE

Tes-İş Dergisi, Temmuz-Ağustos 1998  
ve  
Tes-İş Dergisi'nden aktaran Ajans TÜBA İİÇB, 5.10.1998

Yıldırım Koç  
TÜRK-İŞ Genel Başkan Danışmanı

## ILO Nedir? Ne Yapar?

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), Birleşmiş Milletler'in bir yan kuruluşudur. ILO'nun tarihi, Birleşmiş Milletler'in tarihinden eskidir. ILO, 1919 yılında Cemiyet-i Akvam'ın (Milletler Cemiyeti'nin) bir yan kuruluşu olarak kurulmuş; bu kuruluşun dağılması sonrasında oluşturulan Birleşmiş Milletler'e bağlı bir yan örgüt olarak varlığını sürdürmüştür.

ILO'yu benzer uluslararası kuruluşlardan ayıran önemli bir özellik ise, devletlerin üye bulunduğu ILO'da tüm organlarda, hükümetlerin yanı sıra, işçi ve işverenlerin de temsil edilmesidir. ILO'nun "üçlü yapısı" ile kastedilen, işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinin tüm organlarda bulunmasıdır. ILO'ya günümüzde 174 devlet üye bulunmaktadır.

ILO uluslararası düzeyde geçerli bazı düzenlemeler yapar, kurallar koyar. Daha sonra da bunların uygulanmasını denetler. ILO ayrıca çeşitli alanlarda teknik yardım sağlar. Ancak bizleri en fazla ilgilendiren, işçi hakları ve sendikal hak ve özgürlükler konularında getirilen uluslararası düzenlemelerdir. Diğer bir deyişle, ILO'nun uluslararası kanunlar çıkaran bir yasama organı, bir de denetim sistemi vardır.

ILO'nun kabul ettiği ve bir tür uluslararası kanun olan belgelere "Sözleşme" denir. Sözleşmeleri kabul eden organ ise, Uluslararası Çalışma Konferansı'dır. Uluslararası Çalışma Konferansı her yıl Haziran ayında toplanır. Uluslararası Çalışma Konferansı'nda, büyüklüğüne veya küçüklüğüne bakılmaksızın, bütün ülkeler dört delegeyle temsil edilir. Bu dört delegenin ikisi hükümet delegesi, biri işçi delegesi, biri de işveren delegesidir. Türkiye işçi delegesi son altı yıldır TÜRK-İŞ Genel Başkanı Bayram Meral'dir.

Delegeler yanlarında teknik danışman götürebilirler. Ayrıca, diğer kişiler de gözlemci olarak toplantılara katılabilir.

Uluslararası Çalışma Konferansı'nın birinci görevi, yasamadır. Sözleşme taslakları, uzun bir ön hazırlıktan sonra, Konferansa sunulur. Konferans'ta işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinden oluşan komiteler kurulur ve taslaklar bu komitelerde ayrıntılı olarak incelenir ve biçimlendirilir. Sonra da Konferans Genel Kurulunda onaylanır. Bir taslağın Sözleşme halini alabilmesi için, Konferansta üstüste iki yıl görüşülmesi gerekir. Bu arada, bağlayıcılığı olmayan Tavsiye Kararları da kabul edilir. ILO'nun 181 Sözleşmesi ve 189 Tavsiye Kararı bulunmaktadır.

ILO Uluslararası Çalışma Konferansı Genel Kurulunda bir belge Sözleşme olarak kabul edilince, henüz ülkeler açısından yükümlülük doğurmaz. Uluslararası Çalışma Konferansında Sözleşmenin kabulü için oy kullanan ülkeler bile bir yükümlülük üstlenmiş olmazlar. Bir ülkenin bir Sözleşmeye uymayı taahhüt etmesi, kendi Parlamentosunda onu ayrıca onaylamasına bağlıdır. Herhangi bir ülke ancak sözkonusu Sözleşmeyi kendi yasama sürecinde onayladıktan ve bu durumu Uluslararası Çalışma Örgütü Genel Müdürlüğüne bildirdikten sonra yükümlülük üstlenir. Bu onay işleminden sonra, ülkeye, mevzuatında ve uygulamalarında gerekli değişiklikleri yapması için 1 yıl bir süre tanınır. Denetim ancak ondan sonra başlar.

Türkiye, bugüne kadar 38 ILO Sözleşmesi'ni onaylamıştır.

Ancak ülkelerin Sözleşmeleri onaylaması yetmez. Bu Sözleşmelerin uygulanması da gerekir. Bu denetleme görevi de ILO içinde yapılır. ILO'nun bizim açımızdan en önemli ve etkili denetim mekanizmaları şöyle özetlenebilir:

İşçi, işveren ve hükümet temsilcilerinden oluşan ILO Yönetim Kurulu, dünyaca ünlü hukukçular arasından 20 kişi seçer. Bu uzmanların oluşturduğu kurulun adı, "Sözleşmelerin ve Tavsiye Kararlarının Uygulanması Konusunda Uzmanlar Komitesi"dir. Bu Uzmanlar Komitesi, her yıl işçi ve işveren kuruluşlarının ve hükümetlerin gönderdikleri raporları esas alarak, ülkelerin onayladıkları Sözleşmeleri uygulamalarına ilişkin gözlemlerini bir rapor haline getirir. Örneğin, Türkiye 1998 yılında 10 Sözleşmeyi ihlal ettiği iddiasıyla bu Rapor'da yer alıyordu.

Her yıl Haziran ayında Uluslararası Çalışma Konferansı toplandığında, işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinden bir komite oluşturulur. Bu komitenin adı, "Standartların Uygulanması Komitesi"dir. Bu Komite, Uzmanlar Komitesi'nin gözlemlerinin yer aldığı Rapor'u inceler, hükümetlerin yanıtlarını dinler, eleştirileri değerlendirir ve bazı önerilerde bulunur. Ancak, hükümetlerin hak ihlalleri çok fazla ve Rapor genellikle çok kalın ve Standartların Uygulanması Komitesi'nin çalışma süresi de çok sınırlı olduğu için, az sayıda ülke ve Sözleşme ihlali incelemeye alınır. Örneğin, 1998 yılında Uzmanlar Komitesi'nin hazırladığı Rapor'da toplam 174 üye devletten 134'ü toplam 470 Sözleşmeyi ihlal ettikleri için eleştiriliyordu. Standartların Uygulanması Komitesi, 27 ülkeden 27 Sözleşmeyi incelemeye aldı. Türkiye de, bu 27 ülkeden biri oldu. Türkiye Hükümeti'nin uygulamaları ve yürürlükteki mevzuat, Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkına ilişkin 98 sayılı Sözleşmeyi ihlal ettiği iddiasıyla Komite'de incelendi.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün onaylanmış Sözleşmelerin uygulanmasını denetlediği işleyişlerden biri, Uzmanlar Komitesi'nin hazırladığı Rapor temelinde Uluslararası Çalışma Konferansı Standartların Uygulanması Komitesi'ndeki değerlendirmelerdir.

Ayrıca, işçi veya işveren kuruluşları, sendikal hakların ihlali durumunda, ILO Yönetim Kurulu tarafından oluşturulan Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi'ne doğrudan başvurabilirler. Bu şikayet başvurusu işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinden oluşan Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi tarafından incelenir ve ayrıntılı raporlar hazırlanarak, gerekli görülmesi durumunda ilgili hükümete bazı tavsiyelerde bulunulur. Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi'nin raporu ILO Yönetim Kurulu'nda görüşülür ve onaylanarak resmîyet kazanır.

Diğer bir başvuru biçimi, biraz daha ciddidir. İşçi veya işveren kuruluşları, ILO Anayasasının 24. Maddesi uyarınca bir başvuruda bulunurlar. Bu durumda, ILO Yönetim Kurulu, başvuruyu ciddi bulursa, konuyu incelemek üzere işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinden oluşan bir komite kurar ve bu komite raporunu hazırlayarak, önerilerle birlikte, Yönetim Kurulu'na sunar. TÜRK-İŞ son yıllarda 87, 94 ve 158 sayılı Sözleşmelerin ihlali konusunda bu yoldan şikayet başvurularında bulunmuştur.

ILO Yönetim Kurulu, durumun ciddiyetine bağlı olarak, hakkında şikayette bulunulan ülkeye, durumu yerinde araştırmak ve rapor hazırlamak üzere bir heyet de gönderebilir.

Bunlar ve daha az önemli diğer yollarla, ülkelerin onaylamış buldukları ILO Sözleşmelerini uygulayıp uygulamadıkları denetlenir; hak ihlalleri yargılanır; belirli öneriler getirilir.

Ancak ILO'nun somut bir yaptırım gücü yoktur; ama ILO tarafından eleştirilmek bir ülkenin uluslararası ilişkilerinde ciddi sorunlar yaratabilir. Bu durum, insanın arkadaşları tarafından "ayıp ettin" denilecek bir hata yapmasına benzer. Kendisine "ayıp ettin" veya "çok ayıp ettin"

denilen kişi nasıl hapse atılmaz ama belki hapse atılmaktan daha kötü duruma düşerse, ILO tarafından eleştirilmek de benzer niteliktedir. Bu nedenle, hükümetler ILO tarafından eleştirilmemek için bazı çabalar gösterirler.

Bir ülkede çalışma mevzuatının demokratikleştirilmesinde ve işçiler lehine belirli adımların atılmasında belirleyici olan, o ülkede işçi sınıfı ve sendikacılık hareketinin kendi gücüdür. ILO tarafından getirilen eleştiriler, ancak ülkede güçlü bir hareket varsa etkili ve sonuç alıcı olmaktadır.

## **Türkiye ve ILO İlişkileri**

Türkiye, onayladığı 38 Sözleşmenin uygulanması konusunda ILO denetim organlarında ciddi eleştirilerle karşı karşıyadır. TÜRK-İŞ bu konuda mevzuatımızda ve uygulamadaki eksiklik ve hataları, ILO'nun çeşitli denetim organlarında dile getirmiştir.

Türkiye, 1971-1998 döneminde yalnızca 1973 ve 1992 yıllarında Standartların Uygulanması Komitesi'nde eleştirilmedi. Türkiye'nin eleştirildiği uygulamalar,

- 42 sayılı Mesleki Hastalıkların Tazmini,
- 81 sayılı Sanayi ve Ticarete İş Teftişi,
- 87 sayılı Örgütlenme Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması,
- 94 sayılı Bir Amme Makamı Tarafından Yapılan Mukavelelere Konulacak Çalışma Şartları,
- 95 sayılı Ücretin Korunması,
- 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık İlkelerinin Uygulanması,
- 105 sayılı Zorla Çalıştırmanın Sona Erdirilmesi,
- 111 sayılı İş ve Meslek Bakımından Ayırım ve
- 119 sayılı Makinaların Gerekli Korunma Tertibatı hakkındaki Sözleşmeleri

ihlal ediyordu.

Türkiye, Standartların Uygulanması Komitesi'nin raporunda özel paragrafa ("kara listeye") de alındı. 1978 yılında 94, 95 ve 119 sayılı Sözleşmeleri, 1980 yılında 94 ve 95 sayılı Sözleşmeleri, 1983 yılında 98 ve 111 sayılı Sözleşmeleri ve son olarak da 1989 yılında 111 sayılı Sözleşmeyi ihlal nedeniyle, Türkiye, özel paragrafta yer aldı.

Hükümetlerin ILO'daki eleştiriler konusundaki duyarlılıkları, ülkemizde bazı mevzuatın demokratikleştirilmesinde katkıda bulundu. Ancak, bir dönem ülke içinde bilinçli çabalar olmaksızın onaylanmış bazı ILO Sözleşmelerinin uygulanması da sağlanamadı.

Kamu çalışanları sendikacılık hareketinin gelişmesinde ise önce 98 ve ardından da 87 sayılı ILO Sözleşmeleri etkili birer araç olarak kullanıldı.

Bugün başta 1982 Anayasası, 2821 sayılı Sendikalar Yasası, 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasası olmak üzere, birçok yasa, kanun hükmünde kararname ve diğer mevzuat ve çeşitli uygulamalar, onaylanmış bulunan Sözleşmeleri ihlal etmektedir.

Özellikle grev hakkı konusunda getirilen yasak ve kısıtlamalar bu kapsamdadır. Enerji işçilerine uygulanan grev yasağı da Türkiye tarafından onaylanmış ILO Sözleşmelerini ihlal etmektedir. Ayrıca, memurların ve sözleşmeli personelin grevli toplu pazarlık hakkını kullanmasının önündeki engeller de önemli hak ihlalleridir. Yürürlükteki mevzuatın etkin bir denetimle uygulanmaması ve böylece kaçak işçiliğin artması da çeşitli Sözleşmelerin ihlali anlamına gelmektedir. Diğer önemli bir konu ise, iş güvencesinin yokluğudur.

Türkiye'de 657 sayılı Devlet Memurları Yasası'na bağlı olarak çalışan kamu çalışanlarının iş güvencesi vardır. 1475 sayılı İş Yasası'na, Basın İş Yasası'na ve Deniz İş Yasası'na bağlı

olarak çalışan işçiler ve 399 sayılı Kanun Hükmündeki Kararname'ye bağlı olarak çalışan sözleşmeli personelin ise iş güvencesi yoktur.

1475 sayılı İş Yasası'nın 13. Maddesine göre, işveren, istediği sayıda işçiyi hiçbir gerekçe göstermeden işten çıkarabilir. Bunun için, işçiye belirli bir süre önceden haber vermesi ve işçinin işyerinde bir yıl ve daha uzun süreli çalışmış olması durumunda, kıdem tazminatı ödemesi gerekli ve yeterlidir. Yasanın 17. Maddesinin ikinci bendine göre, işçinin aşağıdaki hatalardan herhangi birini yapması durumunda da, işçi derhal ve tazminatsız olarak işten çıkarılabilir:

- İşçinin işe girerken işverene kendisi hakkında yanlış bilgi vermesi,
- İşçinin işverene veya ailesine, onun şeref ve namusuna dokunacak sözler söylemesi,
- İşçinin hırsızlık yapması, işverenin meslek sırlarını başkalarına duyurması,
- İşçinin, işyerinde, yedi günden fazla hapisle cezalandırılan bir suç işlemesi;
- İşçinin, işverenden izin almaksızın ve haklı bir nedene dayanmaksızın, ardı ardına iki gün veya bir ay içinde iki defa herhangi bir tatil gününden sonraki işgünü veya bir ayda üç işgünü işine devam etmemesi,
- İşçinin, yapmakla görevli olduğu işleri, kendisine hatırlatılmasına rağmen, yapmaması;
- İşçinin, kendi hatası veya kastı nedeniyle, 10 günlük ücreti ile ödeyemeyeceği bir hasar ve zarara neden olması.

Türkiye tarafından onaylanan ve uygulanması gereken 158 sayılı ILO Sözleşmesine göre, işverenin işçiyi tazminat ödeyerek dahi çıkarmak istemesi durumunda, geçerli bir neden gerekmektedir.

Bu geçerli neden, işçinin veya işyerinin karşı karşıya bulunduğu sorunlarla ilgili olabilir. Bir işçi, işveren tarafından geçerli olduğu ileri sürülen bir nedene dayanılarak işten çıkarılırsa, yargıya başvuruda bulunma hakkı vardır. Mahkeme, işçinin işe iadesine karar verebilir. İşveren işçiyi işe geri almazsa, işçinin kıdem tazminatına ek olarak mahkemece belirlenecek ek bir tazminatı ödemek zorundadır.

Ayrıca, İş Yasası'nın 17/II bendine göre tazminatsız işten çıkarma nedeni olarak gösterilen gerekçelerin önemli bir bölümü, 158 sayılı Sözleşmeye göre yeterli ve geçerli bir neden kabul edilmemektedir.

İş güvencesi, özellikle işsizliğin hızla arttığı koşullarda, sendikal örgütlenmenin ve işçilerin yasalarda ve toplu iş sözleşmelerinde yazılı olan hak ve özgürlüklerini hayata geçirebilmelerinin önkoşuludur.

## **Sonuç**

Uluslararası Çalışma Örgütü son derece önemli bir kuruluştur; ancak bu kuruluşu önemli kılan, ülkedeki işçi sınıfı ve sendikacılık hareketinin gücüdür. Sendikacılık hareketinin güçlü olmaması durumunda, ILO Sözleşmelerinin onaylanmasının sağlanması, yürürlükteki mevzuatın ve uygulamaların da onaylanmış Sözleşmeler ile uyumlu hale getirilmesi mümkün değildir. ILO önemlidir; ancak onu önemli kılan asıl güç, kendi örgütlülüğümüz, birlikteliğimiz, mücadele kararlılığımızdır.