

98 SAYILI SÖZLEŞME UYGULAMASI VE TÜRKİYE (2): 1980 - 1990 *

Mesut GÜLMEZ **

12 EYLÜL'Ü İZLEYEN DÖNEM

Kuşkusuz 12 Eylül'ü izleyen on yıllık dönem, yalnızca 98 kurallarına uyulması açısından değil, uygulamada ILO Anayasası Önsöz'ünde ve bu Anayasa'nın Eki'ni oluşturan Philadelphia Bildirgesi'nde tanınan sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkı ilkelerini zedeleyen sayısız yasak ve kısıtlamalara başvurulması yönünden de en sorunlu bir dönemdir.

Uluslararası işçi örgütlerinin Türk hükümetine yönelttikleri 997 ve 999 sayılı yakınma olayları ile açılan bu dönemde, ülkemiz hem «üye devlet» olarak bağlı olduğu 87 sayılı Sözleşme'nin¹ güvenceye aldığı sendika özgürlüğüne yönelik saldırı yakınmalarını inceleyen SÖK ve Yönetim Konseyi gündeminde, hem de onayladığı 98 ve 111 sayılı Sözleşme kurallarına uymaması ve yaptığı aykırı düzenlemeleri sürdürmekte direnmesi nedeniyle Uzmanlar Komisyonu ile Uygulama Komisyonu gündeminde sürekli olarak yer almıştır.

Türkiye'nin bu dönemde 98 açısından eleştirilip sorgulandığı temel konu, 4. maddede güvenceye bağlanan özgür ve gönüllü toplu pazarlık ilkesinin geliştirilmesidir. Bu nokta, Sözleşme'nin anti sendikal ayrımcı eylemler ile karışma eylemlerine karşı eksiksiz bir koruma sağlayan 1 ve 2. maddelerinden sorgulandığı 1961 Anayasası öncesi döneme oranla temel bir ayrılık oluşturur.

Vurgulamak istediğim bir başka nokta, 98'e ilişkin yıllık raporların incelenmesine dayalı düzenli denetim organlarının (Uzmanlar Komisyonu ile Konferans Komisyonu'nun), anayasal sendika özgürlüğü ilkesinin çiğnendiği yakınmasını incelemekle görevli SÖK'ün ulaştığı sonuçları yakından izlemesi ve aldığı kararlara verdiği önemi sık sık belirtmesidir. Böylece her iki denetim mekanizması, sorunun özellikle anayasal ve yasal boyutunu birlikte ve bir bütün olarak incelemeye özen göstermiştir. SÖK, Anayasa ve yasalar da sendika özgürlüğü ilkelerine aykırı bulduğu kuralları Uzmanlar Komis-

* Bu incelemenin 12 Eylül 1980 öncesini konu alan ilk bölümü *Anme İdaresi Dergisi*'nin Eylül 1990 sayısında yayımlanmıştır.

** Prof. Dr., TODAİE Öğretim Üyesi.

1 Mesut Gülmez, «87, Üye Devlet Olarak Türkiye'yi Bağlar», *Mülkiyetler Birliği Dergisi*, Sayı 105, Mart 1989, s. 11-15.

yonu'na bildirmiş, Uzmanlar Komisyonu da SÖK kararlarında yinelenen ve temelde 87 sayılı Sözleşme'de yer alan ilkelere verdiği önemi raporlarında açıkça vurgulamıştır.

Dönemin 1961 öncesiyle de benzerlik taşıyan bir başka özelliği, hükümetlerin çeşitli gerekçelerle zaman kazanma ve oyalama politikası izlemiş, ILO kurallarıyla uygunluk sağlayacağı vaadlerinde bulunarak sorgulanmaktan ve tartışma konusu olmaktan kurtulmak istemiş ve ülke saygınlığının zedelenmesi uğruna da bunu kendi adına başarmış olmasıdır.²

67. Genel Konferans Dönemi (1981)

Uzmanlar Komisyonu Raporu

Hükümet, ILO denetim organları önünde en sorunlu dönemin başladığı ve halen de sürdüğü 12 Eylül sonrasının bu ilk raporunda, Komisyon'un geçen yıl (1980) kimi kamu kesimi üst düzey görevlilerinin haklarına ilişkin yorumlarını yanıtlayarak, kamu iktisadi teşebbüslerindeki müdürlerin, müdür yardımcılarının ve saymanların işveren işlevleri yerine getirdiğini ve Anayasa'nın 119. maddesi uyarınca toplu pazarlık hakkından yararlanmadığını ve bu personelin sayıca sınırlı olduğunu bildirmiştir.

Komisyon, Hükümetçe iletilen bu bilgiler dışında, Türkiye'ye yönelik 997 ve 999 sayılı iki yakınma olayı konusunda SÖK'ün Şubat 1981 toplantısında dile getirdiği ve Yönetim Konseyi'nin onayladığı karar konusunda da bilgi edinmiştir. Böylece (Milli Güvenlik Konseyi'nin ve) hükümetin sendikaların çalışmalarını ve toplu pazarlığı askıya alarak çeşitli önlemlere başvurduğunu saptayan Komisyon, gerçek toplu pazarlıkların, işçilerin temsilcileri olarak, etkinliklerini olağan biçimde yerine getirme yeteneği bulunan sendikaların katılımı olmaksızın yapılamayacağını anımsatmıştır. Bundan başka, Yüksek Hakem Kurulu (YHK) oluşturan bir yasa çıkarıldığını da belirten Komisyon, sorunun gelişimi ve özellikle 98'in 4. maddesine uygun olarak gönüllü toplu pazarlığı özendirmek ereğiyle alınacak tüm önlemler konusunda hükümetten bilgi sağlaması ricasında bulunmuştur.³

Görüldüğü gibi Komisyon, 12 Eylül'ün hemen ardından başvuru alan sendikaların etkinliklerini durdurma, grev (ve lokavt) yetkilerini erteleme yada askıya alma önlemlerinin ve 24 Aralık 1980 tarihli ve 2364 sayılı yasayla da, bu gibi «sosyal zorunluluk» bulunan durumlarda süresi sona eren toplu iş sözleşmelerini yeniden yürürlüğe koymak yetkisiyle donatılan YHK uygulamasının 98'in güvenceye aldığı gönüllü ve özgür toplu pazarlığın geliştirilmesi ilkesiyle bağdaşmadığını saptamıştır. Ancak Komisyon, bu düzenlemenin Sözleşme'ye uygun olarak değiştirilmesini istememiş, salt bu ilke doğrultusunda alınacak önlemler konusunda bilgi verilmesini dilemekle yetinmiştir.

2 Bu konuda bkz: Mesut Gülmez, «12 Eylül'den Günümüze ILO Denetim Organları Önünde Türkiye (Yasal Boyut)», Cahit Talas'a Armağan, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayını, No: 9, Ankara, 1990, s. 247 vd.

3 BIT, *Rapport de la Commission d'experts...*, CIT, 67e session 1981, s. 156.

69. Genel Konferans Dönemi (1983)

Uzmanlar Komisyonu Raporu

98 kuralları açısından ne Uzmanlar Komisyonu'nun ne de Koferans Komisyonu'nun 1982 yılı raporlarında yer almayan ülkemiz, 1983 yılında yeni Anayasa ve sendikal yasalar nedeniyle her iki Komisyon'ca eleştirilmiştir.

Uzmanlar Komisyonu 1983 yılı raporunda, hükümetçe sunulan bilgiler ile Komisyon toplantısı sırasında Dünya İş Konfederasyonu'nca sendikalar yasa tasarısı konusunda iletilen yorumunu dikkate aldığı ve bu yorumları da, gözlemlerini bildirmesi için hükümete ilettiğini belirtmiştir. Komisyon ayrıca, SÖK'ün 997, 999 ve 1029 sayılı yakınma olayları konusunda Kasım 1982 toplantısında ulaştığı sonuçlardan bilgilendiğini de eklemiştir.

Öte yandan Komisyon, kimi maddeleri sendikalar kurulmasına, sendikaların etkinliklerine ve toplu pazarlık hakkına ilişkin olan yeni bir Anayasa'nın 7 Kasım 1982'de kabul edildiğini ve 177. maddesinde de bu kuralların ne zaman yürürlüğe gireceğinin düzenlendiğini ortaya koymuştur.

Bu genel saptamalardan sonra, anayasal düzenlemeleri Sözleşme kuralları açısından değerlendiren Komisyon, önceki raporunda değindiği hükümetin aldığı önlemlere ilişkin görüşünü yeniden anımsatmış ve gerçek toplu pazarlığın sendikaların katılımı olmaksızın yapılamayacağını bir kez daha vurgulamıştır.

Komisyon önceki raporunda değindiği YHK oluşturulmasıyla ilgili olarak da, süresi sona eren toplu iş sözleşmelerinin Kurul'ca yeniden incelenerek süresinin uzatıldığı bir sistemin toplu pazarlığın yerini aldığı saptamıştır. Anayasa'nın 53. (54.) maddesinde de grevin yasaklandığı veya ertelendiği durumlarda (ertelemenin sonunda), uyuşmazlığı sona erdiren, kararları kesin ve toplu iş sözleşmesi niteliğinde olan bir YHK öngördüğünü belirten Komisyon, bu anayasal düzenlemelerle ilgili olarak ilk kez 98'in 4. maddesinden söz etmiştir. Gerçekten, Sözleşme'nin gönüllü toplu pazarlık hakkının özendirilmesini ve geliştirilmesini düzenleyen 4. maddesini anımsatan Komisyon, kabul edilecek çalışma mevzuatının 98 kurallarına uygun olacağı ve özellikle toplu pazarlık yanlarının özerklik ve bağımsızlığını koruyacağı umudu taşıdığını belirtmiştir. Özellikle yapılacak yasal düzenlemeler konusundaki gelişmelerden bilgilendirilmesini isteyen Komisyon, UÇK'nin 69. toplantısına tam veriler sağlamasını ve 30 Haziran 1983'te sona eren bu toplantı dönemi için ayrıntılı bir rapor iletmesini rica etmiştir.⁴

Uygulama Komisyonu Raporu

Hükümet Konferans Komisyonu'na sunduğu bilgilerde, Anayasa'ya göre kabul edilen 2821 ve 2822 sayılı yasaların öngördüğü düzenlemenin 98'e «**tamamen uygun**» olduğunu öne sürmüştür. Ayrıca hükümet, Sözleşme'nin 1 ve 2. maddelerinde sendika özgürlüğünü zedeleyen ayrımcı eylemler ile karışma eylemleri için öngördüğü «eksiksiz koruma»nın 2821 sayılı yasanın 31 ve 38. maddeleriyle sağlandığını; gönüllü toplu pazarlık yöntemlerinin en

4 BIT, *Rapport de la Commission d'experts...*, CIT, 69^e session 1983, s. 193-194.

geniş biçimde kullanılması amacıyla da, 2822 sayılı yasayla ulusal koşullara uygun önlemler alındığını savunmuştur. Bundan başka hükümetçe daha önce yazılı olarak iletilen bilgileri de anımsatan temsilci, Uzmanlar Komisyonu'nun bu gelişmeleri «memnuniyetle» dikkate alacağı umudunu dile getirmiştir.

Buna karşılık Uygulama Komisyonu'nun işçi kanadı başkanı, bu yeni kurallara karşı birçok noktanın 98'e uygun olmadığını bildirmiş; Mayıs 1983'te bu yeni yasaları inceleyen SÖK'ün, yürürlükteki mevzuat kullarından kimilerinin değiştirilmemiş ve Sözleşme'nin gözönünde bulundurulmamış olmasından üzüntü duyduğunu belirtmiştir.

İşveren kanadı başkanı ise, hükümet görüşü doğrultusunda, yeni yasaların Sözleşme'ye uygun olup olmadığının Uzmanlar Komisyonu'nca incelenmesini istemiştir.

Hollanda işçi kanadı üyesi, 98'in 4. maddesini anarak, Uzmanlar Komisyonu'nca gönüllü toplu pazarlık mekanizmalarının Türk hükümetince ortadan kaldırıldığının açıklandığını ve SÖK'ün de yeni Anayasa'nın birçok kuralının 87'ye ve 98'e aykırı düştüğü görüşünde olduğunu belirterek, bu gözlemlerin Uygulama Komisyonu raporunun «**özel bir paragrafı**»nda yer alması gerektiğini savunmuştur.

Çekoslovak işçi üye bu savı desteklerken, Fransız işçi üye '**doğrudan ilişki**' yönteminin yararlı olacağını belirtmiş ve tutuklu sendikacıların en kısa sürede yargılanmasını istemiştir. Yunanlı işçi üye ise, Türk hükümetinin 1967-1974 döneminde Yunan hükümetince dile getirilen aynı kanıtları öne sürdüğünü açıklamıştır. Hükümetten «doğrudan ilişki» yöntemini kabul etmesinin istenmesi gerektiğini belirten ve SÖK'ün saptamalarını anımsatan Avusturyalı işçi üye ile Anayasa'nın işçi sendikası yöneticiliği için en az on yıl bilfiil işçilik yapma koşulu öngören ve her siyasal etkinliği yasaklayan kurallarının 98'e aykırı olduğunu savunan Norveçli işçi üyenin konuşmasının ardından, hükümet temsilcisi Uygulama Komisyonu'ndaki tartışmalardan önce yeni yasaların Uzmanlar Komisyonu'nca incelenmesi gerektiğini ve sorunun, bu Komisyon'un dile getireceği gözlemlere göre gelecek yıl ele alınacağını savunmuş, «doğrudan ilişki» yönteminin de Sözleşme ile ilgili olarak hiçbir yardım sağlamayacağını öne sürmüştür.

SÖK'ün yaptığı yorumlara özel bir dikkat gösterilmesi gerektiği sonucuna varan Uygulama Komisyonu, bu tartışmalar ardından, hükümetin 98'in ortaya çıkardığı sorunlar konusunda, ileride bir «**doğrudan ilişki misyonu**»nu kabul edeceği konusundaki umudunu dile getirmiştir.⁵

70. Genel Konferans Dönemi (1984)

Uzmanlar Komisyonu Raporu

Uzmanlar Komisyonu 1984 yılı raporunda, Anayasa ile 2821 ve 2822 sayılı yasalarda yer alan kimi kuralları 98 çerçevesinde daha ayrıntılı olarak değerlendirmiştir.⁶

5 BIT, *Compte rendu des travaux*, CIT, 69^e session 1983, Genève, s. 31/48-49.

Hükümetçe iletilen rapor ile Haziran 1983'te UÇK'de yapılan tartışma ve Mayıs 1983'te kabul edilen 2821 ve 2822 sayılı yasalar konusunda bilgi edilen Komisyon, bunlardan ikincisine ilişkin olarak kimi yorumlar yapmış ve değiştirilmesini istemiştir.

2822 sayılı yasanın 12. maddesinin toplu iş sözleşmesi bağtlayabilmek için sendikalara kurulu bulunduğu işkolunda yüzde on, sözleşme kapsamına girecek işyerinde ise yarıdan fazla çoğunluk koşulları dayattığını; 13 ve 14. maddelerinin de, ne zaman toplu sözleşme yapmak istese sendikayı yönetsel yetkililerden yazılı olarak izin almakla yükümlü tuttuğunu belirten Komisyon, UÇK'nin 69. toplantısına sunduğu **Toplu İnceleme**'deki⁷ görüşlerine yollamada bulunmuştur.

Komisyon'a göre belli bir toplu pazarlık birimindeki kişilerin yüzde ellisini temsil eden bir sayıyı biraraya getiren sendikaya toplu pazarlık yapmak için yetki tanımayı sınırlandıran bir yasal düzenleme, çoğunluğu taşısa da bu sayıyı biraraya getiremeyen bir sendikanın toplu pazarlık için gerekli olan izni elde edememesine yol açar. Bununla birlikte, eğer hiçbir sendika işçilerin yüzde ellisinden çoğunu toplayamıyorsa, toplu pazarlık hakkının, hiç olmazsa salt kendi üyeleri için bu birimdeki sendikalara tanınması gerekir.

Komisyon, 13 ve 14. maddelerle ilgili olarak da, her yeni toplu pazarlık için sendikanın bir yönetsel izin elde etme zorunda bırakılmasının, sendikal etkinliğinin özgürce yerine getirilmesini engelleyici nitelik taşıdığını ve Sözleşme'nin 4. maddesinde açıklanan toplu pazarlığa gönüllü başvuru ilkesine ters düştüğünü vurgulamıştır.

Öte yandan Komisyon, 2364 sayılı yasaya ve Anayasa'nın YHK ile ilgili düzenlemesine değindikten sonra, 2822 sayılı yasanın 33. maddesinin Bakanlar Kurulu'na tanıdığı yasal grevi erteleme yetkisi ile ilgili olarak şu görüşü benimsemiştir : «Kimi durumlarda zorunlu hakem sürecine ve işçilerce pazarlığı yapılmamış toplu iş sözleşmelerine yer veren bu düzenleme, Sözleşme'nin 4. maddesinde öngörülen gönüllü toplu pazarlık hakkını kısıtlamaktadır.»

Komisyon, gerek 13 ve 14. maddelerin gerekse 33. maddenin bu yorumlar ışığında değiştirilmesi için hükümetten uygun önlemler alması ricasında bulunmuştur.

Bu arada, SÖK'ün Yönetim Konseyi'nce (Kasım 1983) onaylanan 997, 999 ve 1029 sayılı yakınmalara ilişkin kararını da öğrenen Komisyon, sendikalara işçilerin temsilcisi olarak etkinliklerini özgürce ve olağan biçimde düzenleme ve toplu sözleşme pazarlığı hakkından tam olarak yararlanmak için eylem programları oluşturma olanağı tanınması gerektiği konusundaki temel ilkelere verdiği önemi anımsatmıştır. Böylece Uzmanlar Komisyonu,

6 BIT, *Rapport de la Commission d'experts...*, CIT, 70e session 1984, s. 196-197.

7 BIT, *Liberté syndicale et négociation collective* (Etude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations), CIT, 69e session 1983, Rapport III (Partie 4 B), Genève, 1983, s. 98-99.

onaylanmayan 87 ilkeleri açısından da Türk hükümetine yönelik yakınma olayları ile ilgili görüşünü açıklamıştır.

Komisyon sendikaların etkinliklerini ve toplu pazarlığı askıya alma önlemleri açısından hükümetin kendisini bilgilendirmesini rica etmiştir.

Uygulama Komisyonu Raporu

Hükümet temsilcisi, Komisyon'da yaptığı sözlü açıklamada, son (geçen yılki) toplantı döneminden beri Türkiye'de öze ilişkin olumlu gelişmeler olduğunu, 1983 genel seçimleriyle demokrasiye dönüldüğünü ve sıkıyönetimin kimi illerde kaldırıldığını belirttikten sonra, Uzmanlar Komisyonu'nun 98'e aykırılıklarla ilgili saptamalarına yanıt vermiştir.⁸

Çalışma Bakanı'nun ILO Genel Müdürü'nün çalışma ilişkileri alanının kimi sorunları konusundaki yeni bir «doğrudan ilişki misyonu» ile ilgili «telkin»ini kabul ettiğini ve hükümetin ILO ile işbirliği yapmaya hazır olduğunu açıklayan hükümet temsilcisi, geçen yıl öne sürdüğü savı yineleyerek «mevzuatın 98 sayılı Sözleşme ile tam bir uygunluk içinde olduğunu» gerekçesini de belirterek savunmuştur. 2822 sayılı yasanın işkolu ve işyeri düzeyleri için öngördüğü çoğunluk koşullarını düzenleyen 12. maddesinin, kimi işyeri sendikalarının işçilerin haklarına zarar vermesini önleme amacı taşıdığını, 2822'nin Türkiye'de sendikacılığı güçlendirme istencini dile getirdiğini anlatan temsilci, bu kuralın 98 ile de **tam bir uygunluk içinde bulunduğunu** ileri sürmüştür.

2822 sayılı yasanın 13 ve 14. maddelerinin de, Uzmanlar Komisyonu'nun yaptığı (düşündüğü) gibi yönetsel izin zorunluğu öngördüğü biçiminde yorumlanamayacağını belirten temsilci, anılan maddelerin Sözleşme'nin 4. maddesine aykırı olmadığını savunmuştur.

Anayasa'nın 54. maddesinin grev hakkını tüm işçiler için genel bir biçimde tanıdığını ve bu hakka konulan sınırlamaları tüm ülkelerde olduğu gibi yasalarla düzenlediğini öne süren hükümet temsilcisi, bunun da ulusal koşulları gözönünde bulunduran 98'in 4. maddesine uygun olduğunu savunmuştur. Grev hakkına getirilen bu yasal kısıtlamaların, hiçbir biçimde tarafların toplu pazarlık yoluyla bir toplu iş sözleşmesi bağlatılmasına engel olmadığını, **sistemin özünün eksiksiz (mutlak) bir toplu pazarlık özgürlüğü temelinde dayandığını** söyleyebilecek kadar ileri giden temsilci, hükümetin yeni mevzuatı uygulamaya koyma konusunda kararlı olduğunu belirtmiş, ancak **gerekliliği ortaya çıkarsa değişiklikler yapmaya hazır olduğunu** da eklemiştir.

Hükümet temsilcisi, kimi yasa dışı eylemlere karıştıkları için yöneticileri kovuşturulanlar dışında Türkiye'de hiçbir sendikanın etkinliğinin askıya alınmadığını ve söz konusu sendika yöneticilerinin durumunun da bağımsız mahkemelerce karara bağlanacağını sözlerine eklemiştir.

8 BIT, *Compte rendu des travaux*, CIT, 70e session 1984, Genève, s. 35/47-48.

Komisyon'un işçi kanadı başkanı, 98 ve 111 sayılı Sözleşmelerin uygulanması hakkında tartışma konusu olan sorunların 1978, 1979, 1980 ve 1983 yıllarında «özel paragraf»a konu olduğunu anımsattıktan sonra Uzmanlar Komisyonu, SÖK, Uluslararası Af Örgütü raporlarının ve başka kaynaklardan edinilen bilgilerin (birçok yıldan beri yargı kararı beklentisi içinde kalan sendikacıların tutuklanması, hapis ve sıkıyönetim yasasının elli kadar il'de yürürlükte olması gibi) bir dizi ciddi sorunun sürüp gittiğini ortaya koyduğunu belirtmiştir. Tüm bunların hiçbir örgütlenme ve toplu pazarlık özgürlüğü bulunmadığını gösterdiğine değinen işçi grubu sözcüsü, 98'in uygulanması sorunları ile ilgili kaygılarının sürdüğünü vurgulamış ve hükümet temsilcisinden şu soruya yanıt vermesini istemiştir: Hükümet, ilk olarak, SÖK'ün karar ve önerilerini kısa dönemde ve eksiksiz biçimde kabul etmeye ve yerine getirmeye hazır mıdır?»⁹

ILO Anayasası'nın 24. maddesi uyarınca Norveç İşçi Sendikaları Konfederasyonu'nun Türk hükümetine yönelttiği yakınmayı anımsatan Norveçli işçi üye, Türkiye'nin 98 ve 111 sayılı Sözleşmeler ve denetim organlarının son gözlemleri ile çelişkili durumunun sürdüğünü üzülenek belirtmiş ve tutuklanan DİSK'li sendikacıların durumuna değindikten ve hükümetten özgürleştirilmelerini istedikten sonra, Birleşmiş Milletler ile ILO arasında yapılan anlaşmaya uygun olarak bir «**soruşturma komisyonu**» oluşturulmasını istemiştir.

Yasalardaki Sözleşmelere aykırılıkların sayısının bilindiği bir durumda ilerlemelerden söz edilebilmesine karşı başkaldıran Birleşik Krallık işçi üyesi, diyalogun sürdürülmesi gerektiğini ancak bunun bir «sağırlar diyalogu» olmamasını ve hükümetin Sözleşmelere uygunluğu sağlayacak öze ilgili değişiklikler yapmayı üstlenmesinin zorunlu olduğunu vurgulamıştır.

Kuveytli işçi üye ise, Türkiye'de yalnızca örgütlenme özgürlüğünün değil **insan haklarının da çığnendiğini** belirterek, hükümetin örgütlenme özgürlüğünü yeniden sağlamak ve uygun bir yaşam amacıyla savaşımlar veren binlerce kişiye umut vermek için gerekli olan önlemlere başvuracağı umudu taşıdığını dile getirmiştir.

Komisyon'un **işveren kanadı sözcüsü** ise, birçok yönden durumu değerlendirmeye olanağı bulunmadığını, Uzmanlar Komisyonu'nun yapılan değişikliklerin niteliğini değerlendirmesi için zorunlu olan tüm bilgileri elinde bulundurması gerektiğini ve **Uzmanlar Komisyonu ile SÖK raporlarında belirtilen öneri ve öğütler doğrultusunda tamamlayıcı önlemler alınmasının zorunlu olduğunu** belirtmiş ve gelecekte kimi ilerlemeleri not edebileceği umudu taşıdığını dile getirmiştir.

Hükümet temsilcisi Komisyon üyelerinin çeşitli sorularını yanıtladığı ikinci konuşmasında, şu noktalara değinmiştir: «**İşkence olayları olmuştur,**

9 İşçi üye bundan başka şu soruyu da hükümet temsilcisinin yanıtlamasını istemiştir: «Hükümet istihdamda ayrımcılıkla ilgili tüm bireysel durumları Uzmanlar Komitesi'nce incelemeye hazır mıdır? İşçi üye ayrıca, hükümetin sendikal nedenlerle tutuklu olan tüm sendikacıları özgürleştirerek ve temsil yeteneği bulunan sendikal örgütlerden birini (DİSK'i) etkileyen yasağa son vererek bir iyiniyet davranışında bulunmasını da istemiştir.

ancak bunlar sorumluları cezalandıran ve bir soruşturma yapan yetkililerin dikkatine sunulmuştur. Birçok işçinin üçbuçuk yılı aşan bir süreden beri yargılanmaksızın tutuklu olduğunu söylemek doğru değildir. DİSK üyeleri yargılanmaktadır. **Sıkıyönetim Yasası'nın amacı sendikal özgürlüklerin sınırlandırılması değildir**, ulusal güvenlik ve terörizme karşı savaşım için dayatılmıştır (uygulanmaktadır). **Türkiye'de sendika ve toplu pazarlık özgürlüğü vardır**; toplu pazarlık süreci işlemektedir, hakeme başvuru serbesttir ve grev hakkı yasanın sınırları çerçevesinde güvenceye alınmıştır. Hapisteki sendikacıların yazgısı mahkemece kararlaştırılmıştır ve sendikaların hiçbir üyesi sendikacılık etkinlikleri nedeniyle kovuşturulmamıştır. SÖK'ün öğütleriyle ilgili olarak da, eğer bu öneriler hükümetin yada yönetimin yetkisi içinde ise, hükümet ILO ile diyaloga hazırdır; ancak mahkemelerin yetkisine giren öğütler konusunda hiçbir vaatte bulunulamaz. Sendikacıların özgülleştirilmesi ve sendikaların yeniden çalışmalarına başlaması bağımsız mahkemelerin yetkisi içindedir. Bu sendikalardan biri (MİSK) çalışmalarına yeniden başlamıştır. **Eğer yasaların uygulanması bu konuda bir gereksinme olduğunu gösterirse, bunlarda değişiklikler yapılabilir.** Türkiye'deki dava süresi, bir başka ülke ile karşılaştırıldığında olağanüstü (uzun) değildir ve uluslararası bir skandal oluşturmaz. Hükümet diyaloga açıktır.»

Komisyon'un işçi kanadı başkanının «doğrudan ilişki» misyonu konusundaki duruma ilişkin bir sorusunu yanıtlayan Genel Sekreter (Genel Müdür) temsilcisi ise, bir hafta önce SÖK Başkanı ile Türkiye Çalışma Bakanı arasında yapılan görüşmede, hükümetin çalışma ilişkileriyle ilgili genel sorunlar konusunda bir **doğrudan ilişki misyonunu kabul ettiğini** açıklamıştır. İşçi üye de, bu yöntemin SÖK'ün tüm önerilerini ilgilendirmesini ve dile getirilen somut kaygılara yanıtlar araştırma fırsatı olmasını istemiş, doğrudan ilişkinin bir «kurtuluş yolu» değil sorunların çözümüne katkı için bir fırsat olması umudunu dile getirmiştir. Eğer 98 ve 111 sayılı Sözleşmeler için **doğrudan ilişki yöntemi öngörülmemiş olsaydı, «özel paragraf» önereceklerini** de eklemişlerdir.

Hükümet temsilcisi de, hükümetin diyaloga olumlu bir nitelik verme niyeti konusunda güvence vermiş ve önceki gibi yeni doğrudan ilişki misyonunun da çok yapıcı olacağı umudu taşıdığını belirtmiştir.

Zaman olmadığı için söz alamayan Fransız, Yunan ve İtalyan işçi üyelerin işçi grubu sözcüsünün dile getirdiği görüşlere katıldıklarını açıklamalarından sonra, Uygulama Komisyonu hükümet temsilcisinin verdiği bilgileri dikkate aldığı, **doğrudan ilişki yönteminin hükümetçe kabul edilmesine çok sevindiğini** ve Uzmanlar Komisyonu'na belirtilen sorunların ayrıntılı olarak tartışılmasına olanak vereceği umudu taşıdığını belirtmiş ve şu sonuca varmıştır :

«Bununla birlikte Konferans Komisyonu, **SÖK ve Uzmanlar Komisyonu'na saptanan sorunları kaygı ile not etmiş** ve doğrudan ilişkinin, 98 sayılı Sözleşme'nin uygulanması alanında varolan güçlüklerin üstesinden gelmek amacıyla ilerlemeler sağlanmasına olanak vereceği ve **Uzmanlar Komisyonu'nun, gelecek yıl bu tartışma sırasında yapı-**

lan gözlemleri gözönünde bulundurmak için **zorunlu değişikliklerin gerçekleştirilmiş olduğunu not edecek durumunda olacağı umudu taşıdığını** dile getirir. Komisyon aynı zamanda, SÖK'ün önerilerinin de hızlı biçimde ve eksiksiz olarak seferber edileceğine (uygulamaya konulacağına) inanmak ister.»

Böylece, 70. Genel Konferans dönemi de, önceki yıl olduğu gibi yeni bir «doğrudan ilişki misyonu»nun hükümetçe kabul edilmesiyle sonuçlanmış; uluslararası kurallara aykırılıkların giderilmesi, Eylül - Ekim 1984'de gerçekleştirilecek olan bu misyonun sonuna ertelenmiştir.

71. Genel Konferans Dönemi (1985)

Uzmanlar Komisyonu Raporu

Sözleşme'nin uygulanmasına ilişkin hükümet raporu, hükümetin 1984'de UÇK'ye ilettiği bilgiler ve SÖK'ün Yönetim Konseyi'nce Kasım 1984'de onaylanan raporu konularında bilgi edinen Komisyon, 2822'ye ilişkin olarak 1984 raporunda yaptığı gözlemleri yinelemiştir.¹⁰

Komisyon, iki aşamaalı çoğunluk koşulunu düzenleyen 12. maddenin, Sözleşme'nin 4. maddesinde açıklanan toplu pazarlığa gönüllü başvuru ilkeleriyle tam uygunluk içinde olmadığını daha önceki raporunda da vurguladığını anımsatmıştır.

Geçen yıl Konferans Komisyonu'nda açıklanan gerekçelerin yineleniği hükümet raporuna göre ise bu kural, işyeri sendikalarınca işçilerin haklarının kötüye kullanılmasını önlemeye yöneliktir ve bunun uygulanması, daha güçlü sendikalar kurulmasına ve sendikalar arasında daha az rekabete yol açmıştır.

Komisyon hükümetin bu savlarına karşı, hem 1983 Toplu İncelemesi'nde, hem de daha önceki raporlarında dile getirdiği yerleşik görüşleri bir kez daha vurgulamıştır. Herşeyden önce Komisyon en çok temsil yeteneği olan sendikaların (temsil yeteneğinin nesnel ve önceden saptanan ölçütlere dayanması koşuluyla) toplu pazarlık ayrıcalıklarından tekelci biçimde yararlanmalarını kabul edilebilir bulmuştur. Ancak Komisyon, yasanın bir toplu pazarlık birimi işçilerinin yüzde elliden çoğunu temsil eden yada onların desteğini alan sendikaların toplu pazarlık yapma yetkisini sınırlandırmasının da, çoğunluğu taşısa bile bu sayıyı (oranı) gerçekleştiremeyen bir sendikaların toplu pazarlık için gerekli izni elde edememesi sonucu doğuracağını vurgulamıştır. Bu konudaki yerleşik görüşünü 2822'nin 12. maddesi için bir kez daha yineleyen Komisyon'a göre, eğer hiçbir sendika işçilerin yüzde elliden çoğunu toplayamamışsa, toplu pazarlık hakkının hiç olmazsa kendi üyeleri adına, bir toplu pazarlık birimi sendikalarına tanınması gerekir.

Bundan başka Komisyon, SÖK raporuna göre, sendikaların toplu pazarlık için sayısal gücünün belirlenmesinde pratik güçlükler bulunduğunu ve

10 BIT, *Rapport de la Commission d'experts...*, CIT, 71e session 1985, s. 253-254.

yetki belgesinin verilmesi için tanınan altı işgünlük süreye (m.16) her zaman uyulmadığını da kaydetmiştir.

Toplu pazarlık sürecinin 1984 başından beri ülkede yeniden yerleştiğini not eden Komisyon, 2822'nin uygulanmasının deneyimi ışığında, **hükümetin yukarıda anılan yorumları gözönünde bulundurarak mevzuatı değiştirecek durumda olacağını** ve bu arada, çeşitli toplu pazarlık ajanlarının belirlenmesinden doğan pratik güçlüklerin üstesinden gelmeye önem vereceği umudu taşıdığını da eklemiştir.

Komisyon, YHK'nin 2822'nin 52-58. maddelerinin uygulanması çerçevesinde toplu pazarlık alanına karışmaya ve karar vermeye çağrıldığı durumlar konusunda ise hükümetten bilgi istemiştir.

Uygulama Komisyonu Raporu

2822'nin 12. maddesinin Sözleşme ilkeleri ile bağdaşırılığı konusunda taşıdığı kuşkuvarın sürdüğünü anımsatan hükümet temsilcisi, Uzmanlar Komisyonu'nun yukarıda değinilen görüşlerini yanıtlamaya çalışmıştır.¹¹

12. maddenin güçlü sendikaların kurulmasını özendirme amacı taşıdığını savunan temsilci, Uzmanlar Komisyonu'nun hiçbir sendikanın işyeri düzeyinde aranan çoğunluğu sağlayamaması durumunda, hiç değilse kendi üyeleri adına toplu sözleşme yapabilmeleri gerektiğine ilişkin görüşünü de, teşmil ile ilgili düzenlemeyi anımsatarak yanıtlamıştır. Öte yandan temsilci, Komisyon'un yasal değişiklikler konusundaki önerisine uygulamada edinilen deneyimler ışığında yürürlükteki çalışma mevzuatının gözden geçirilmesine ilişkin incelemelere başlandığını ve bunların Çalışma Meclisi'nde derinlemesine tartışılacağını bildirerek yanıt vermiştir.

2822 sayılı yasanın 16. maddesinin yetki belgesi verilmesi için öngördüğü altı işgünlük süreye her zaman uyulamadığını kabul eden temsilci, bu gecikmeyi sistemin henüz bir geçiş aşamasında bulunduğunu savunarak açıklamış ve kaçınılmaz olduğunu öne sürdüğü bu gibi sürelerden doğan güçlüklerin hükümetçe üstesinden gelineceğini bildirmiştir.

Uygulama Komisyonu'nun işçi kanadı sözcüsü, sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık (ilkeleri) ile bağdaşmayan durumlar söz konusu olduğundan, geçmişte kendilerini kaygılandıran sorunları aydınlatmak yönünden yararlı buldukları bu bilgileri sunan hükümet temsilcisine teşekkür etmiştir. Sözcü, temsilcinin verdiği bilgilerden ve Uzmanlar Komisyonu gözlemlerinden, daha sağlıklı bir durum yönünden gelişme sağladığı, ancak bunun tümüyle doyurucu olmadığı sonucunun doğduğunu eklemiştir.

Ancak işçi grubu sözcüsü, Uzmanlar Komisyonu'nun «kimi kısıtlamalar bulunsa da toplu pazarlık sürecinin ülkede yeniden kurulduğu» yolundaki görüşü konusunda duydukları şaşkınlığı da dile getirmiş ve sıkıyönetimin kimi illerde hâlâ yürürlükte olduğunu ve tek bir sendikal örgütün kayırıl-

¹¹ BIT, *Compte rendu des travaux*, CIT, 71e session 1985, Genève, s. 30/66-67.

ması yada sendika çokluğuna olanak tanınmaması durumunda çalışanların sendika hakkını korumanın gerçekleştirilemeyeceğini vurgulamıştır. DİSK'in henüz özgürce çalışmamasından duydukları büyük kaygıyı da belirten sözcü, 12. maddeyi eleştirerek, yarıdan çok üye toplama koşulunun güçlü sendikalar kurulmasını kolaylaştırdığı öne sürülerek haklı gösterilemeyeceğini söylemiş ve ayrıca hükümet temsilcisinin 111 sayılı Sözleşme'ye ilişkin konuşmasında sözünü ettiği genel af yasa tasarısının sendikacılara da uygulanacağı umudunu dile getirmiştir.

Uygulama Komisyonu'nun geçen yıl ulaştığı sonuçları anımsatan ve bu noktaların (doğrudan ilişki misyonu, Komisyon gözlemlerini gözönünde bulundurarak yasalarda değişiklikler yapma konularının) bu yıl tartışılmadığını, hükümet temsilcisinin de bunlardan söz etmemesinin üzüntü verici olduğunu belirten Hollandalı işçi üye, sendikal hakların Türkiye'de henüz «yerinde saydığını» sendikacılık hareketininse «boğazlanmış» olduğunu ve DİSK'in durumunun bunu gösterdiğini savunmuştur.

Bunun üzerine hükümet temsilcisi, tartışmaların Uzmanlar Komisyonu raporunun içerdiği gözlemlerle sınırlı tutulması ve başka sorunlara yollamada bulunulmaması gerektiğini söylemiştir. Ancak işçi kanadı sözcüsü, Uzmanlar Komisyonu raporunda SÖK raporlarına değinildiğini anımsatmıştır.

Uygulama Komisyonu'nun işveren kanadı sözcüsü ise, Uzmanlar Komisyonu raporunda toplu pazarlık konusunda «aşırı kısıtlamalar» bulunduğunun anlaşıldığını, (ancak) bu kısıtlamaların, sendikal örgütleri güçlendirme ve koruma amacı güttüğü söylenerek haklı gösterilemeyeceğini, çünkü korunmaya gereksinimleri olup olmadığına karar vermenin sendikaların yetkisine girdiğini vurgulamış ve toplu pazarlığın, çok üyesi olmayan (yani öngörülen çoğunluk koşullarını gerçekleştirilmeyen) sendikalar için de olanaklı bulunması gerektiğini savunmuşlardır.

Hükümetin sendikaları güçlendirme kaygısı taşıdığını bir kez daha belirten hükümet temsilcisi, **eğer gereksinme duyulursa 2822 sayılı yasanın her zaman gözden geçirilebileceğini**, bu konuda işçi, işveren ve hükümet yanısıra üniversitelerin de katılımı ile Temmuz'da bir toplantı düzenleneceğini yinelemiş ve sözlerini şöyle bağlamıştır :

«Çeşitli sorunlara getirilen çözümlerin ülkeden ülkeye değişmesi olgusu, uluslararası kurallara saygı gösterilmemesi anlamına gelmez. Tüm ülkelere uygulanabilir tek bir reçeteye sahip olmak olanaksızdır. Hükümet, ülkenin kendine özgü sorunlarını gözönünde bulundurarak onlara saygı göstermeye niyetlidir.»

Kanımca bu sözleri, temsilcinin hükümetin yasal değişikliklere açık olduğu izlenimi vermeye çaba göstermesine karşın, «ulusal koşullar»ın altını çizmiş olması nedeniyle Sözleşme kuralları doğrultusunda ve aykırılıkları kaldırmayı amaçlayan değişiklikler gerçekleştirilmeyeceğini önceden haber veren ipucu olarak değerlendirmek yanlış olmaz.

Hükümet temsilcisinin sunduğu bilgileri ve yapılan tartışmayı dikkate alan Komisyon, yürürlükteki mevzuat ile Sözleşme arasındaki Uzmanlar Ko-

misyonu'nun ve SÖK'ün saptadığı ayrılıkların (aykırılıkların) halen incelenmekte olan değişikliklerin kabul edilmesi yoluyla ortadan kaldırılacağı umudunu dile getirmiş ve hükümetten de, bu değişikliklerin, mevzuatın Sözleşme ile uygunluğunu sağlayacak biçimde, ILO'nun yardımını elde etmeye çalışmasını üstelerek rica etmiştir.

Böylece 71. Genel Konferans dönemi de, daha önce üç kez (Temmuz 1982, Eylül 1983 ve Eylül - Ekim 1984'te) gerçekleştirilen «doğrudan ilişki» misyonuna karşın, yakınma olayının yasal boyutuyla ilgili olarak hiçbir somut sonuç elde edilmeksizin ve değişikliklerin bir yıl daha ertelenmesiyle sonuçlanmış; üstelik bir işçi üyenin vurguladığı gibi, «doğrudan ilişki» yöntemi gündeme bile gelmemiştir. Böylece, sorunların daha eksiksiz biçimde incelenmesine ve ilgili (yakınlan) hükümetlerle daha verimli bir diyalog kurulmasına olanak veren tamamlayıcı bir yöntem olarak başvuru olan «doğrudan ilişki misyonu» başarısız kalmıştır.

72. Genel Konferans Dönemi (1986)

Uzmanlar Komisyonu Raporu

Uzmanlar Komisyonu'nun 72. Genel Konferans'a sunduğu raporunda belirttiği kısa gözlemlerinden anlaşıldığına göre, hükümet ilettiği yıllık raporda 2822 için yapılan değişiklik önerilerini incelemeye niyet ettiğini bildirmiş ve Temmuz 1985'de yapılan üçlü görüşmelere Türk-İş'in katılmamış olmasına karşın, Başbakanlığa sunulan yeni yasa tasarısında bu Konfederasyon önerilerinin gözönünde bulundurulduğunu açıklamıştır.

Ancak Komisyon, hükümetin yasa tasarısındaki değişikliklerin niteliğini açıklamadığını ve yıllık raporuna bu tasarıdan bir örnek eklemediğini saptamıştır. Ayrıca Komisyon, hükümetin böylece değiştirilen bu yasa tasarısını nasıl yerine getireceği (uygulayacağı) ve gerektiğinde bunu (değişiklikleri) ne zaman yapmaya niyet ettiği konusunda hiçbir bilgi vermediğini de gözlemlerine eklemiştir.

Komisyon, hükümetin bu konuya ilişkin bilgileri yakında kendisine iletceği, alınan tüm önlemlerde 1984 ve 1985 yıllarında dile getirdiği gözlemlerin **tam olarak** gözönünde bulundurulacağı ve bu önlemlerin mevzuatın Sözleşme kurallarına uygunluğunu sağlama amacı taşıdığına inanmak istediğini belirtmiştir.¹²

Uygulama Komisyonu Raporu

Hükümetin bir dizi «vaad» içeren kimi bilgileri yazılı olarak ilettiği Konferans Komisyonu, ülkemizin durumunu bu nedenle tartışmamıştır.

Bu bilgilere göre, hükümetin isteğiyle 22-25 Nisan 1986'da gerçekleştirilen ILO misyonu ilişkilerini tamamlamıştır. Misyon, 2822'yi ve Anayasa çerçevesinde bu yasaya önerilen değişiklikleri incelemek amacıyla hükümet ve

¹² BIT, *Rapport de la Commission d'experts...*, CIT, 72e session 1986, Genève, s. 231.

sosyal taraflar ile görüşmelerde bulunmuştur. Hükümet çabalarının amacının, içinde sağlıklı çalışma ilişkilerinin sürdürülebileceği koşulların yerleştirilmesi ve aynı zamanda 98 sayılı Sözleşme ile uygunluğun sağlanması olduğu ortak görüşüne varılmıştır.¹³

ILO misyonu ile varolan durumu tartışan hükümet aşağıdaki beş noktada karar vermiştir :

— 2822 sayılı yasaya Türk-İş'in önerdiği ve hükümetin kabul ettiği, Başbakanlığa sunulmuş olan değişiklikleri resmen ILO'ya iletmek;

— Uzmanlar Komisyonu'nun yorumları ve ILO misyonunun gözlemleri ışığında 2822 kurallarını yeniden incelemek;

— Üçlü temele dayalı olarak çalışma ilişkileri mevzuatının incelenmesini sürdürmek, (hükümet bunu yaparken ülkenin ekonomik ve toplumsal gelişmesini ve temsil yeteneği olan işçi ve işveren örgütlerinin tüm önerilerini gözönünde bulunduracaktır);

— 2822 sayılı yasanın incelenmesine ilişkin sonuçlar konusunda alabildiğince hızlı biçimde ILO'ya rapor sunmak;

— Türkiye'nin 98 sayılı Sözleşme'nin onaylanmasından ileri gelen yükümlülükler ve ILO Anayasası'nda ve bu soruna (sendika özgürlüğüne) ilişkin kurallarında yazılı olan sendika özgürlüğü ilkeleri ile **tam bir uygunluk** sağlamak için, ülkede egemen olan siyasal, ekonomik ve toplumsal ortam ve koşulların ışığında zorunlu olabilecek zaman sınırları içinde, gerekli olan her karar yada önlemi almak.

Hükümet Komisyon'a sunduğu yazılı açıklamada, içinde **ILO'nun algıladığı (anladığı) gibi sendikal haklara tam olarak saygı gösterildiği bir duruma (ortama) erişmenin öneminin tümüyle bilincinde olduğunu** ve aynı zamanda, sosyal tarafların kendisi ile birlikte bu amaç üzerinde bir uzlaşmaya varılmasına etkin biçimde katılacağı inancı taşıdığını da belirtmiştir.

Uygulama Komisyonu, işçi kanadı üyelerinin işveren üyelerce desteklenen bir önerisi üzerine ve hükümetce sağlanan bilgileri gözönünde bulundurarak, Türkiye'nin durumunu bu kez tartışmamaya karar vermiştir. Bununla birlikte Komisyon, **hükümet raporunda açıkça belirtilen vaadlerin en elverişli (kısa) süreler içinde gerçekleşmiş olmasını beklediğini** ve gelecek toplantı döneminde gelişmeler kaydedebileceği umudu taşıdığını belirtmiştir.

Böylece geçen üç yıldan beri Uygulama Komisyonu'nda tartışılan ülkemiz, 1986 yılında yapılan bu vaadler sayesinde Komisyon'da tartışılmaktan kurtulmuştur. Ancak bundan sonra Çalışma Bakanı **Mustafa Kalemlî'nin** bu vaadleri yadsıyan açıklaması,¹⁴ hem ülkemizin saygınlığını zedelemiş, hem de ilişkilerin daha gerinleşmesine yol açmıştır.

13 BIT, *Compte rendu des travaux*, CIT, 72e session 1986, Genève, s. 31/43.

14 Mesut Gülmez, «12 Eylül'den Günümüze...», s. 265.

73. Genel Konferans Dönemi (1987)

Uzmanlar Komisyonu Raporu

Uzmanlar Komisyonu, hükümetçe iletilen ayrıntılı raporları, 1986'da UÇK Komisyonu'na verilen bilgileri ve SÖK'ün, 98'in uygulanmasını ilgilendirdiği ölçüde Mart 1987 tarihli 249. raporunda ulaştığı sonuçları not ettikten sonra, daha önceki raporlarında yer alan 2822'inin çeşitli maddelerine ilişkin yorumlarını anımsatmıştır.

2822 sayılı yasanın 12. maddesinin işkolu ve işyeri düzeylerinde aynı zamanda gerçekleştirilmesini istediği çoğunluk koşulları ile ilgili düzenlemesine değinen Komisyon, bu konuda daha önce yaptığı şu yorumu yinelemiştir: ¹⁵ En çok temsil yeteneği olan sendikaların (temsil yeteneklerinin nesnel ve önceden konulan ölçütlere dayalı olması koşuluyla) toplu pazarlık ayrıcalıklarından, hatta tekelci biçimde, yararlanmasının kabul edilebilir olmasına karşın, 2822 Sözleşme'nin 4. maddesinde açıklanan toplu pazarlığa gönüllü başvuru ilkesiyle tam bir uygunluk içinde değildir. Çünkü özellikle, işletmede (işyerinde) çoğunluğu taşıyan ancak işçilerin yüzde ellisinden fazlasını biraraya getirmeyen bir sendika, toplu pazarlık için gerekli olan izni (yetkiyi) elde edemez. Öte yandan, bu koşulu yerine getiren bir sendika da, işkolu düzeyinde işçilerin yüzde onunu temsil etmiyorsa toplu pazarlık yapamaz.

2822'nin yasal grevin Bakanlar Kurulu'nca ertelenmesini düzenleyen 33. maddesi konusunda da önceki yorumlarına yollamada bulunan Komisyon'a göre, zorunlu hakem sürecine yer veren bu kural, Sözleşme'nin 4. maddesinde düzenlenen gönüllü toplu pazarlık hakkını kısıtlamaktadır.

Komisyon 1987 yılı raporunda 3 Haziran 1986 tarihli ve 3299 sayılı yasayla yapılan ve Türk-İş önerilerinden kimilerini gözönünde bulunduran değişiklikleri de değerlendirmiş, ancak bunların özünde saptadığı aykırılıklarla hiçbir ilgisi bulunmadığını vurgulamıştır.

Hükümet raporunda, bu değişikliklerin üçlü yapıda bir organda tartışıldığını ve sosyal taraflarca dile getirilen görüşlerin bütünüyle ele alındığını belirtmiştir. Ayrıca hükümet, işçi ve işveren örgütlerince yürürlükteki yasalara ilişkin olarak sunulan yorumları incelemek için yakınlarda Çalışma Bakanlığı'nda bir komisyon oluşturulduğunu açıklamış ve değişiklik tasarılarının kaleme alınacağını ve TBMM'ye sunulmadan önce de görüşlerini almak için bu örgütlere sunulacağını eklemiştir. Hükümet, bu aşamaya ulaşmadan önce, Bakanlığın yasalardaki değişiklik önerileri konusunda danışmalarda bulunmak üzere bir ILO teknik misyonu çağırarak niyetinde olduğunu belirtmiştir.

Meydana gelen bu evrimi ilgiyle kaydeden Komisyon, 3299 sayılı yasada yer alan değişikliklerin temelde toplu pazarlık sırasında ortaya çıkan usul güçlüklerinin üstesinden gelmeye yönelik olduğunu belirtmiştir. Komisyon

15 BIT, *Rapport de la Commission d'experts...*, CIT, 73e session 1987, Genève, s. 314-316.

özellikle, **kabul edilen değişikliklerin daha önce ortaya attığı temel sorunla**, yani sendikalardan toplu sözleşme bağlatmak için gerçekleştirmeleri istenen sayısal ölçüte ilişkin sorunla **ilgili olmadığını** ve bu sorunun da, hükümetin isteği üzerine Nisan 1986'da gerçekleştirilen ILO teknik misyonu sırasında hükümet ve sosyal taraflar ile derinliğine tartışıldığını vurgulamıştır.

Komisyon daha sonra hükümetin, başkaları yanısıra, kendi yorumları ile teknik misyon sırasında belirtilen gözlemler ışığında, 2822 kurallarını yeniden inceleme ve Sözleşme'yi onaylayarak Türkiye'nin kabul ettiği yükümlülüklerle ve **özellikle Sözleşme'nin 4. maddesine tam olarak uymak** ereğiyle, ülkenin siyasal, ekonomik ve toplumsal durumunu gözönünde bulundurarak zorunlu olan süre içinde **gerekebilecek tüm önlemleri yada kararları alma niyeti taşıdığını resmen bildirdiğini** de not etmiştir.

Komisyon, yasalarda yeni değişiklik önerilerinin hazırlandığı ve hükümetin, bu önerilerin TBMM'ye sunulmasından önce incelemek için bir **ILO misyonunu Türkiye'ye çağırdığını** ilgiyle kaydettikten sonra, değişiklik tasarılarının yakında gözden geçirileceği ve 2822 sayılı yasanın 12. maddesine ilişkin güçlüklerin yakında eleneceği (kaldırılacağı) umudu taşıdığını belirtmiştir.

Öte yandan Komisyon, genel bir biçimde, sendikaların işçilerin temsilcisi olarak, etkinliklerini özgürce ve olağan biçimde düzenleme ve toplu sözleşmeler pazarlığı hakkında tam olarak yararlanmak ereğiyle de eylem programları oluşturma olanağı bulunması gerektiği yolundaki temel ilkelere verdiği önemi de anımsatmıştır.

Kanımcı Uzmanlar Komisyonu'nun Türkiye'nin onaylamadığı 87 kurallarına yollamada bulunmuş olması yadırganmamalı, tersine 98'in 87'yi tamamlayan bir belge niteliği taşıması ve Türkiye'nin 87 ile «Üye devlet» olarak bağlı olması nedeniyle yerinde karşılanmalıdır.

Uygulama Komisyonu Raporu

Hükümet Komisyon'a sunduğu yazılı bilgilerde, sendikal yasalarda ILO kurallarına «tam uygunluk» sağlayacak değişiklikler yapma zorunluluğunu onaylayan, ancak sonuçta yerine getirilmeyen yeni bir vaad niteliği taşıyan şu açıklamaları yapmıştır :¹⁶

«Hükümet, önceki Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı'nca (M. Kalemli) ILO Genel Müdürü'ne gönderilen 30 Nisan 1986 tarihli mektupla anılan amaçlara uygun olarak, Türkiye'de çalışma ilişkilerine ilişkin sorunları derinlemesine incelemiştir.

Hükümet, önce sosyal taraflar, sonra da ILO temsilcisi ile yaptığı görüşmeler ardından ve ILO kadar işçi ve işverenlerce de dile getirilen dilekler ışığında, ulusal koşullarda baş gösteren değişimlere uygun olarak, **2821 ve 2822 sayılı yasaları değiştirmek amacıyla sorunu daha eksiksiz bir biçimde yeniden gözden geçirmenin zorunlu olduğu**

16 BIT, *Compte rendu des travaux*, CIT, 73e session 1987, Genève, s. 24/59-61.

kanısına varmıştır. Bu amaçla, doğal olarak Anayasa'nın kimi kural- larını gözönünde bulundurmak gerekecektir.

Hükümet, ILO ilkelerine ve normlarına tam olarak uyan bir çalışma mevzuatı hazırlamak için zorunlu tüm önlemlerin alınması gerektiği görüşündedir. Bu amaçla, hükümet yeniden gerçek üçlü görüşme- melere girişecektir. Bu konuda ILO'nun sağlayabileceği teknik görüş- lerden yararlanabilme umudundadır. Hükümet bunu hemen başlatma niyetindedir ve tüm tarafların tamamen ve yapıcı bir biçimde buna katılması koşuluyla, olabildiğince hızlı biçimde sonuçlandırma umudu taşımaktadır.»

Hükümetçe sunulan bu yazılı bilgilere yollamada bulunan temsilci, Ko- misyon'da bu bilgiler doğrultusunda ve onları yinelemekten öteye geçme- yen bir konuşma yapmıştır. Buna göre, Uzmanlar Komisyonu'nun 98 ile il- gili gözlemleri, mevzuatın ILO'nun bu konudaki normları ile daha iyi biçim- de uygunluğunu sağlamak amacıyla üçlü temele dayalı olarak derinlemesi- ne bir inceleme konusudur. Temsilci, 3299 sayılı yasayla yapılan değişiklik ile son iki yılda gerçekleştirilen teknik misyonlara değinerek, hükümetin ulaştığı sonucu şöyle özetlemiştir: «1983 yasalarının sıkıyönetimin etki- siyle kabul edilmesi olgusuna bağlı olan bir dizi yasal sorun vardır. O gün- den beri siyasal ve toplumsal durum ulusal ve uluslararası planda büyük ölçüde düzelmiş olduğundan, **hükümet çalışma mevzuatı kurallarının ILO il- keleri ve normları ile uygunluğunu sağlamak ve böylece anılan ilke ve kural- larla bağdaşmayan her öğeyi (aykırılığı) ayıklamak için zorunlu tüm yasal önlemlerin alınabileceği ve alınması gerektiği kanısındadır.**»

Temsilci hükümetin sorunun daha tam bir yeni incelemesine girişmek ve olabildiğince çabuk sonuçlandırmak niyeti taşıdığını yinelemiş ve ayrıca 111 sayılı Sözleşme'ye ilişkin açıklamalarda da bulunmuştur.

Komisyon'un işçi kanadından ilk konuşmayı yapan İsveçli üye, Türki- ye'nin durumunun birçok yıldan beri tartışma konusu olduğunu anımsat- mış ve hükümetin her seferinde durumu düzeltmek için önlemler almayı üstlendiğini, ancak gerçekte çok az şeyin yapıldığını vurgulamıştır. Sendi- kaların temsil yeteneğine ve grev hakkına ilişkin kısıtlamalar nedeniyle toplu pazarlık hakkını kullanmanın uygulamada olanaksız kılındığını belir- ten İsveçli üye, bu hakkın en temel sendikal hakkın, yani sendika özgürlü- ğünün bir genişlemesinden (uzantısından) başka bir şey olmadığını ve İsveç sendikalarının, ILO normlarının eksiksiz biçimde uygulanmasını sağlamak üzere gerekli yasal değişikliklerin hızlı biçimde kabul edilmesi umudu taşı- dığını anlatmıştır.

İsveçli üyenin bu görüşlerine katıldığını açıklayan ve hükümet temsil- cisinden sendikalara ilişkin dava konusunda bilgi istenilmesi gerektiğini be- lirten Yunanlı işçi üyeden sonra, Uygulama Komisyonu'nda ilk kez konuşan **Türk işçi üye** özetle şu konulara değinmiştir:

Hükümet 1986'da verdiği sözü tutmamıştır. Bu yıl hiçbir ilerleme gerçekleştirilmemiş olması üzücüdür. Nisan 1987 ILO teknik değeren-

dirme misyonu genel sendikal durumu çok açık (eksiksiz) bir biçimde betimlemektedir. 2821 ve 2822 sayılı yasalar, 98 sayılı Sözleşme'nin tanıdığı temel hakları çiğnemektedir ve (sendikal) örgütlerin yönetim ve etkinliklerini düzenleme ve tam bir özgürlük içinde eylem programları oluşturma hakkı ilkesi ile uygunluk içinde değildir. Böylece **memurlara**, özel okul öğretmenlerine, dinsel kurumlarda çalışan işçilere ve çalışan öğrencilere **sendika kurma ve onlara üye olma yasaktır.**¹⁷

Bunlardan başka, sendika yöneticileri için öngörülen 2822'nin belli maddelerine göre hüküm giymemiş ve en az on yıl çalışmış olma koşulları, siyasal etkinlik yasağı, sendika yöneticilerinin kamu kurum yada kuruluşlarının yönetim yada denetim kurullarında görev alması durumunda sendikadaki görevinin sona ermesi, işkolu ve işyeri düzeylerinde aranan çoğunluk koşulları, grev hakkının «temel hizmetler» olarak düşünülmeyecek birçok kesimde yasaklanması, hükümete grevi erteleme yetkisi tanınması gibi konulara da değinen Türk işçi üye, hükümetin yalnızca 1986'da verdiği sözü yerine getirmek için hiçbir önlem almamakla kalmadığını, 233 sayılı KHK'ye bağlı işçilerin sendikaya üye olamadığını ve toplu sözleşmelerden yararlanmadığını belirtmiş ve 1986'da memurlarca yönetilen «sözümona» kamu işveren sendikaları kurdurulduğunu anlatmıştır.

Türk işçi üyenin yasalardaki ve uygulamadaki sendika özgürlüğünün uluslararası ilkeleriyle bağdaşmayan kural ve davranışları sergileyen bu konuşmasından sonra Komisyon'un öteki işçi üyeleri de söz almıştır.

Örneğin, Türk-İş genel merkezinin, parlamentoya siyasal ve toplumsal sorunlar konusunda bir dilekçe vermek amacıyla 700 sendikacının toplandığı sırada polisce kuşatıldığını, DİSK genel başkanının UÇK'ye katılmak için vizesini gecikmeyle aldığını, bunların çoğulculuğu ve sendika özgürlüğünü zedelediğini belirten **Fransız işçi üye**, AET'ye tam üyelik başvurusu ile sendika özgürlüğünün uluslararası ilkeleri arasındaki bağlantıyı da şöyle vurgulamıştır : «**AET yalnızca ekonomik bir yapı değildir, aynı zamanda demokrasinin geleneksel öğelerinin üye devletlerde uygulanmasını gerektiren siyasal nitelikli bir bütündür.** Bu nedenle, eğer hükümet AET'ye tam üyelik isteğinde Avrupa sendikacılık akımının desteğini elde etmek istiyorsa, üstlendiği uluslararası yükümlülükleri doğru dürüst uygulamak ve özellikle ILO'nun temel Sözleşmelerine saygı göstermek (uymak) zorundadır.»

Türk işçi üyenin sunduğu bilgilerin hükümetin davranışının ağırlığını aydınlığa kavuşturduğunu belirten ABD'li işçi üyeden sonra, Norveç Sendikalar Federasyonu'nun 1982'de Türkiye'ye yönelik yakınmada bulunduğunu anımsatan Norveçli işçi üye, **Türk mevzuatının beş yıl sonra da 98 ve 111 sayılı Sözleşmelere ağır biçimde aykırı olduğunu anlatmıştır. Verdiği söze karşın Türk hükümetinin 2822'nin 12. maddesini değiştirmek için hiçbir önlem almadığını vurgulayan bu üye**, daha çok 111 sayılı Sözleşme'nin uygulanma-

17 Memurlara sendika yasağı bulunduğu yolundaki bu görüş yanlıştır. Bkz: Mesut Gülmez, «Uluslararası Sözleşmeler ve Memurların Sendika Hakkı», s. 24 vd.; Mesut Gülmez, **Memurlar ve Sendikal Haklar** (Türkiye'de ve Dünya'da), İmge Kitabevi Yayını, 1990, Ankara.

ıyla ilgili eleştirileri sonunda, Komisyon'un yasal planda 98'e işlerlik kazandırılmasını (uygulamaya aktarılmasını) sağlamak için girişilen çabaların yavaşlığını üzüntüyle saptaması gerektiğini önermiştir.

Toplu pazarlık hakkının ILO Anayasası'nın temel bir ilkesi olan sendika özgürlüğüne sıkı sıkıya bağlı olduğunu anımsatan **işçi grubu sözcüsü**, bu alanda «aşıkâr ihlaller» görüldüğünü, **toplu pazarlık hakkını ve örgütlenme özgürlüğünü alaya alacak (hiç sayacak) biçimde bir örgütün (DİSK'in) kapatıldığını ve sendika yöneticilerinin mahkûm edildiğini, toplu pazarlık hakkından bir tür sendika teklifine ulaşılacak istendiğini, oysa hükümetin bu gibi önlemler dayatmaya yetkili olmadığını ve kararın sorumlu sendikalara bırakılması gerektiğini** anlatmış ve verdiği sözü tutmadığını vurgulamıştır :

«Komisyon 1986'da, zaman yokluğu nedeniyle, hükümetin yazılı olarak sağladığı bilgileri ve verdiği sözü (güvenceyi) gözönünde bulundurarak, Türkiye'nin durumunu tartışmaktan vazgeçti. Bununla birlikte Komisyon, hükümetçe yapılan vaadlerin, gelecek toplantı döneminde (1987'de) gelişmeler saptayabilecek biçimde, en kısa sürede gerçekleştirilmesini beklediğini de vurgulamıştı. Oysa, bu vaadlerin yerine getirilmediğini saptamak gerekir. **Daha ağır olanı ise, hükümetin 1986 tartışmasının hemen ardından Türkiye'deki sendikal durumun uluslararası düzeyde eleştirilere konu olmadığını ve askıdaki sorunların dış karışma olmaksızın çözüme bağlanacağını ileri sürmek için bir basın toplantısı düzenlemiş olmasıdır.** Bu gibi yöntemler diyalogu kolaylaştırılmaz ve ilerlemeler gerçekleştirilmesine olanak vermez.»

Bundan başka işçi grubu sözcüsü, hükümetin sunduğu yazılı bilgilerde yer alan 98 konusundaki açıklamanın birkaç anlama çekilebilirliği üzerinde de durmuştur. Hükümetin «sorunu en uygun biçimde yeniden inceleme niyeti taşıdığı, ancak Anayasa'nın kimi kurallarının gözönünde bulundurulmasını zorunlu gördüğü» yolundaki açıklamasının içerdiği anlam belirsizliğini «can sıkıcı» bulan sözcü, şu soruyu sormuştur : «Bu, Türk Anayasası'nın Sözleşme'ye aykırı kurallar içerdiği anlamına mı, Sözleşme'nin bütün (eksiksiz) olarak uygulanamayacağı anlamına mı gelir?»

111 sayılı Sözleşme'ye ilişkin olarak sunulan bilgileri de açıklıktan yoksun bulan ve Uzmanlar Komisyonu'nun gözlemlerine hiçbir geçerli yanıt getirmedeğini belirten sözcü, konuşmasını şöyle bağlamıştır : «**Hiçbir somut ilerleme yoktur; yalnızca vaadler ve açıklamalar yapılmıştır. Bu koşullarda hükümetin işçi üyelerin ortaya koyduğu (belirttiği) kaygıyı ciddiye alması gerekir.**»

Pek çok kısıtlamanın toplu pazarlık hakkını sınırlandırdığını ve şu andaki durumun 98'e uygun olmadığını belirten işveren grubu sözcüsü ise, hükümet temsilcisinden hükümetin Uzmanlar Komisyonu'nca ortaya konulan tüm noktaların (aykırılıkların) 98 ile uygunluğunu sağlamak için zorunlu olan önlemleri alma niyeti taşıyıp taşımadığını açıklamasını istemiştir.

Bunun üzerine söz alan temsilci, 1986'da 98'in daha iyi uygulanmasını sağlamak ereğiyle bir dizi değişiklik yapıldığını anımsatmıştır. Kimi nokta-

ların askıda kalmış olması nedeniyle hükümetin sorunu daha derinlemesine incelemeye karar verdiğini belirten temsilci bunun parlamenter bir sistemde zaman alacağını, salt hükümete bağlı olmayıp sosyal yarlarda uzlaşılmasını gerektirdiğini ve ayrıca ILO ile yapıcı bir diyalogun geliştirilmesinin de zorunlu olduğunu ekledikten sonra, Komisyon'a sunulan yazılı açıklamada yer alan vadeleri sözlü olarak yinelemiştir :

«Son yıllarda siyasal, ekonomik ve toplumsal yaşam olumlu bir biçimde gelişmiştir. Bu, çalışma ilişkileri üzerinde uygun bir etkiye bulunacaktır. **Hükümet, uluslararası yükümlülüklerini yerine getirmeye ve uluslararası çalışma normlarıyla bağdaşmayan tüm öğeleri ortadan kaldıracak biçimde toplumsal mevzuatını değiştirmek için zorunlu olan önlemleri almaya hazırdır.** Bu, siyasal, ekonomik ve toplumsal evrimle bağdaşır bir sürede yerine getirilecektir. (...) **Hükümet, AET'ye üye olabilmek için, bu Örgüt'te egemen olan normlara uyması gerektiği olgusunun bilincindedir.**»

Uygulama Komisyonu bu tartışmalar sonunda ulusal mevzuat ve uygulama ile 98 ve 111 sayılı Sözleşmeler arasında her zaman varolan ciddi ayrılıklar (aykırılıklar) konusundaki kaygısını dile getirmiş ve **hükümetçe yapılan vadelerin çok yakın bir gelecekte tam olarak gerçekleştirileceği** ve gelecek toplantı döneminde ilerlemeler kaydedebileceği umudunu belirtmiş ve raporunu şöyle noktalamıştır :

«**Eğer durum böyle olmazsa, Komisyon Sözleşmeler ile uygunluğu sağlamak ereğiyle başka araçlara başvurmak zorunda kalacaktır.**»

75. Genel Konferans Dönemi (1988)

Uzmanlar Komisyonu Raporu

Komisyon, hükümet raporunu, UÇK Komisyonu'na verilen bilgileri ve SÖK'ün 27 Mayıs 1987 tarihli 252. raporunu dikkate aldığını belirttiikten sonra, önceki yorumlarında Sözleşme'nin 4. maddesinde tanınan gönüllü toplu pazarlık hakkına (2822 sayılı yasanın 12. ve 33. maddeleriyle) getirilen kısıtlamalar sorununu ortaya koyduğunu ve 3299 sayılı yasayla yapılan değişikliklerin temelde toplu pazarlık sürecinde karşılaşılan usul güçlüklerini giderme amacı taşıdığını yinelemiş ve hükümetin bu yıl sunduğu raporda yer alan bilgileri değerlendirmiştir.¹⁸

Komisyon, hükümetçe verilen bu bilgilere göre, hükümetin 1987'nin birinci yarıyılında gerçekleştirilenler gibi, mevzuatı eksiksiz biçimde gözden geçirmek ereğiyle, başka üçlü danışmanlara girişmeye kararlı olduğunu açıkladığını not etmiştir. Yine Komisyon, hükümetin çeşitli seçimler sonucu siyasal nitelikli yasakların kaldırdığını ve bunun yasa tasarılarının hazırlanmasını geciktirdiğini, ancak bu konuda sürdürülen incelemelerin olanak bulunur bulunmaz yeniden ele alınacağını belirttiğini de not etmiştir.

¹⁸ BIT, *Rapport de la Commission d'experts;...*, CIT, 75e session 1988, Genève, s. 226-227.

Tüm bu düşünceleri dikkate olan Uzmanlar Komisyonu, Sözleşme'nin 4. maddesi gereğince, «... toplu iş sözleşmelerinin gönüllü pazarlığı usullerinin en geniş biçimde gelişmesini ve kullanılmasını gerçekleştirme (uygulama) ve özendirmenin» hükümete düştüğünü ve yukarıda anılan yasal kısıtlamaların bu süreci kolaylaştırmaya elverişli olmadığını anımsatmıştır. Komisyon ayrıca, işçilerin ücret ve çalışma koşullarının özgürce toplu pazarlığını yapma hakkının oluşturduğu sendika özgürlüğünün temel yönüne verdiği önemi de anımsatmıştır. Sonuç olarak ve (özellikle sıkıyönetimin tümüyle kaldırılması ve seçimlerin yapılması ile) ülkenin genel durumunun da buna olanak vermesi nedeniyle, Komisyon **çok yakın bir gelecekte toplu pazarlığı gerçekleştirmek için zorunlu olan yasal değişikliklerin kabul edilceğine inanmak istediğini** bildirmiş ve hükümetten durumun bu yönde gelişimi konusunda kendisine bilgi vermesini rica etmiştir.

Uygulama Komisyonu Raporu

Hükümet Komisyon'a sunduğu yazılı bilgilerde, 2821 ve 2822 sayılı yasalarda yapılan değişiklikleri, izlediği amaç ve yaklaşım ile birlikte ayrıntılı olarak sıralamıştır.¹⁹ Çalışma ilişkileri konusundaki mevzuatın Türkiye'nin uluslararası yükümlülüklerine uyarlanması amacı izlediğini belirten hükümet, olanakların elverdiği ölçüde ve Anayasa'nın izin verdiği sınırlar içinde, tüm tarafların görüşlerini ve ILO misyonunca dile getirilen önerileri değişikliklere katmak (yansıtmak) için büyük çabalar harcadığını ve değişiklik gerekçeleri arasında yer alan «Türkiye'nin onayladığı ILO Sözleşmelerinin içerdiği ilkelerle uygunluk sağlanmasının» da gözönünde bulundurulduğunu açıklamıştır.

Uzmanlar Komisyonu raporunda 2822'nin 12 ve 33. maddelerinden söz edildiğini anımsatan hükümet temsilcisi, bu sorunların Komisyon'ca 1984'ten beri incelendiğini belirttiikten sonra, Eylül 1987 referandumuna ve ardından yapılan genel seçimlere değinmiş, **3449 ve 3451 sayılı yasalarla yapılan değişikliklerin dikkatli bir biçimde incelenmesi işinin Uzmanlar Komisyonu'na düştüğünü** ileri sürmüştür. Hükümetin, yeni değişikliklerin ve 1986 iyileştirmelerinin birçok yönden Uygulama Komisyonu'nun Türk çalışma mevzuatı konusunda daha önceki isteklerini karşıladığı ve aynı zamanda Komisyon'ca istenmeyen düzeltmeler de getirdiği kanısında olduğunu açıklayan temsilci, ILO'nun görüşünün dikkatle gözönüne alındığını belirtmiştir.

12. maddeye ilişkin sorunun hükümetçe ciddi olarak gözönünde bulundurulduğunu ve bu konuda işçi ve işveren örgütleri nezdinde çok geniş danışmalarda bulunulduğunu belirttiikten sonra, işkolu ve işyeri düzeylerinde aranan çoğunluk koşullarına ilişkin olarak şu ilginç açıklamayı yapmıştır: «İşçi ve işveren örgütlerinin sayısal ölçütlere ilişkin kuralları değiştirmeyi amaçlayan yazılı başvurularının olmaması ve anılan örgütlerin bu kuralların sürdürülmesi konusundaki ısrarlı sözlü açıklamalarının gözönünde bulundurulmuş olması nedeniyle, hükümetin bu alanda yasal bir reform düşünmeye şu anda hiç hakkı yoktur.»

¹⁹ BIT, *Compte rendu des travaux*, CIT, 75e session 1988, Genève, s. 28/52-56.

Hükümet temsilcisinin bu açıklaması, işçi örgütlerinin, yani Türk-İş'in işkolu düzeyinde aranan % 10 çoğunluk koşulunun kaldırılması yolundaki istek ve önerisi²⁰ ile çelişmektedir. Bu resmi açıklama, Türk-İş'in bu konuda kamuoyuna yansıyan görüşü ile resmi yetkililere ilettiği belgelerde yer alan yada hükümetle yapılan ikili görüşmelerde sözlü olarak açıklanan görüşü arasında çelişki bulunduğunu, kısacası Türk-İş'in gerçekte bu kuralın korunmasından yana olduğunu ortaya koymaktadır. Nitekim **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı** da, 3449 ve 3451 sayılı yasalarla yapılan değişikliklerden sonra yaptığı bir açıklamada, «**ILO tarafından istenen bir husus daha vardı : % 10 baraj. Fakat barajı güçlü sendikacılık açısından, işçi sendikalarımız da istediğinden, o maddeyi değiştirmedik**» diyerek aynı görüşü dile getirmiştir.²¹

Kuşkusuz işkolu barajına ilişkin olarak çifte standartlı bir politika izlendiği izlenimi veren bu konuda kamuoyunun aydınlatılması Türk-İş'e düşen ivedi bir görevdir. Ancak eklemekte yarar var ki, Türk-İş'in anılan kuralın değiştirilmesini istememesi, ne Uzmanlar Komisyonu'nun bu konudaki görüşünden vazgeçmesini gerektirir, ne de Sözleşme'ye aykırılığı ortadan kaldırır.

Hükümet temsilcisi, Uzmanlar Komisyonu'nun 33. maddeye ilişkin yorumu konusundaysa, bu maddenin uygulama alanının çok sınırlı olduğunu, yalnızca genel sağlığın yada ulusal güvenliğin söz konusu olduğu olağanüstü durumlarda uygulandığını belirtmiş, YHK'nin yapısına değinerek dengeli kararların güvenceye alındığını öne sürmüştü ve hükümetin 33. maddedeki yetkiyi yalnızca bir kez kullandığını eklemiştir. Bundan başka, 2822'de yapılan değişiklikle (kömür işlerindeki grev yasağının kaldırılmasıyla) 165.000 işçinin grev hakkı elde ettiğini anlatan ve hükümetin daha büyük ilerlemeler gerçekleştirme çabalarını sürdürme niyet ve kararlılığını yineleyen temsilci, sözlerini şöyle bağlamıştır : «**Hükümet, amaçlarını gerçekleştirmek için ILO ile verimli bir işbirliğini koruma niyetinde ve ILO'nun yapıcı eleştirilerinden ve desteklerinden yararlanma umudundadır.**»

Komisyon işçi grubu başkanı, Türkiye'nin 98'e sıkı biçimde bağlı olan 87'yi yakın bir gelecekte onaylayacağı umudunu belirttikten sonra, «**vaadlerin yakın bir gelecekte gerçekleştirilmemesi durumunda Komisyon'un başka araçlara başvurmak zorunda kalacağı**» yolundaki Komisyon'un geçen yıl aldığı kararı anımsatmıştır. Türk hükümetine yönelik yakınmaların sürdüğünü, iyileştirmeler getirmiş görünse de, hükümetin yazılı açıklamasında anılan **Yeni yasaların gerçekte «işler acısı» olan durumu koruduğunu** belirterek, Türk üyeyi görüşünü açıklamak üzere konuşmaya çağırmıştır.

20 Türk-İş, **Çalışma Raporu, Sağlıklı Bir Demokrasi İçin Ondördüncü Genel Kurul**, 22/28 Aralık 1986, Belgeler, s. 256; «Türk-İş'in Anayasa ve Yasalarla İlgili Değişiklik Önerileri», **Türk-İş**, Sayı 196, Ocak 1986, s. 17; «Türk-İş'in Sendikal Konularda Kaldırılmasını İsteddiği Yasak ve Kısıtlamalar», **Türk-İş**, Sayı 216, Eylül 1987, s. 5. Ayrıca bkz: Mesut Gülmez, «Sendikal Yasalardaki Değişiklikler ve Uluslararası Kurallar», **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 22, Sayı 1, Mart 1989, s. 92/19.

21 «TBMM'ye Sunulan Şekliyle Çalışma Yasalarındaki Değişiklik Önerisi», **Türk-İş**, Sayı 223, Mayıs 1988, s. 12.

Hükümet temsilcisince yapılan açıklamanın kesinlikle Türkiye'deki gerçek durumu yansıtmadığını belirten **Türk işçi üye**, Komisyon'da ikinci kez yaptığı konuşmada şu noktalara değinmiştir :

«Değişikliklerin hiçbiri, mevzuatın ILO ilkelerine uygun olmayan temel noktalarına göndermede bulunan denetim organlarının yorumlarını karşılamamaktadır. Hükümet bir kez daha Sözleşme'yi ve sendika özgürlüğü ilkelerini uygulamak için gerekli olan önlemleri almayı üstlendiği 1986 ve 1987'de verdiği sözleri tutmamıştır. Bu değişikliklerin kabul edilmesi ereğiyle işçi ve işveren örgütlerinin gözlemlerinin gözönünde bulundurulduğu söylendi, ancak genel bir biçimde, bu gözlemler gözönüne alınmadı; **Türk-İş'in gözlemleri ise tümüyle unutuldu**. Bu değişiklikler şu temel sorunlara çözüm getirmemiştir : **Örgütlenme hakkının çeşitli çalışan kesimlere (devlet memurları, öğretmenler vb. yasaklanması;**²² yönetimin sendikaların etkinliklerine karışması; yöneticileri özgürce seçme hakkı; grev hakkına getirilen aşırı kısıtlamalar ve toplu pazarlığa ilişkin sorunlar. Örneğin, sendikaların siyasal etkinlikleri yada -hükümetin iyileştirme olarak düşündüğü- olağanüstü hal süresince grev hakkının askıya alınmasına olanak veren kuralın kaldırılması savı ile ilgili olarak, durum hiçbir biçimde askeri hükümet dönemindekinden farklı değildir. Bundan başka, durumu ağırlaştıran bir dizi yasa ve KHK çıkarılmıştır. Örneğin KİT'lerle ilgili 308 sayılı KHK, bu işlemlerin işçilerine toplu pazarlığı yasaklamıştır. Aynı biçimde, bir hükümet kararnamesi kamu kesimi için (kamu kurumu, devlet işletmeleri vb.) üç işveren sendikası kurulmasını ve Devlet Bakanlığı'na bağlı olan ve bir yüksek memurca yönetilen bu örgütlere zorunlu üyeliği öngörmüştür. 1988 hükümet programından anlaşıldığı gibi bu üç örgütün amacı, daha önce kamu kesiminde toplu sözleşmelerin koordinasyonu kuruluna verilen işlevleri yerine getirmek ve hükümetin ücret politikasını dayatmaktır. Bunun gibi, grev hakkı için de ciddi kısıtlamalar vardır. Hükümet temsilcisi grev erteleme hakkının yalnızca bir kez kullanıldığını belirtir. Bu, grevlerden hiçbirinin ulusal güvenliği yada genel sağlığı tehlikeye sokmadığının kanıtıdır. Ayrıca, herşey pratik olarak «temel hizmet» sayılmıştır ki, bu da grev hakkının 500.000'den çok işçiye yasaklanması sonucu doğurmuştur. Dayanışma grevi, işi yavaşlatma ve genel grev yasaktır. Bu yasaklar 1980'den önce yoktu.»

Hiçbir düzeltme yapılmadığını, yalnızca vaadlerde bulunulduğunu belirten Türk işçi üye, hükümet temsilcisine hükümetin kendini ILO Anayasası'nda yazılı sendika özgürlüğü ilkeleriyle bağlı sayıp saymadığını sorarak konuşmasını bitirmiştir.

Bu bilgilerden sonra Komisyon'un işçi grubu sözcüsü, yeni yasaların kabul edilmemiş olmasının daha iyi olacağını düşündüğünü ve şimdiki sorunun da, mevzuatta derinlemesine değişiklikler yapma niyeti bulunup bulunmadığının bilinmesi olduğunu belirtmiştir.

²² Devlet memurları ve öğretmenler için ulusal hukukumuzda sendika hakkını yasaklayıcı hiçbir kural bulunmadığını bir kez daha yineliyorum.

İşçi kanadı sözcüsü, yeni yasaların toplu pazarlığı ve sendikal eylemi ağır biçimde kısıtladığını belirten sendikalardan gelen bir dizi yeni bilgilerden de söz etmiş ve kısa bir süre önce Avrupa Sendikalar Konfederasyonu'nun, Türkiye'de sendikaların anatüzük ve yönetmeliklerini özgürce hazırlayamadıklarını, yöneticilerini özgürce seçemediklerini, programlarını özgürce uygulayamadıklarını ve yönetsel yoldan kapatılma yada askıya alınma konusu olduklarını vurgulayan bir bildiri kabul ettiğini anımsatmıştır. DİSK'in fiilen yasaklandığını ve sendikacılık etkinlikleri nedeniyle davaları süren yada mahkûm edilen yöneticilerinin bu etkinliklerine yeniden başlamadığını belirten sözcü, şu noktaları vurgulamıştır :

«Bu koşullarda, sözümona düzeltmeler, gerçekte ILO teknik yardım misyonu sırasında belirtilen tavsiyelerin çok küçük bir orana ilişkindir. Yeni yasalar, başka birçok nokta konusunda durumu çok karmaşık (içinden çıkılmaz) bir hale sokmuştur. Hükümetin somut vaadine karşın gerçek bir üçlü danışma olmamıştır. Toplu pazarlık ve sendikal etkinlik, (kamusal) yetkililerin karışmasıyla frenlenmektedir. İşçi örgütleri yeniden yapılanma olanaksızlığı içindedir. Sonuç olarak bu durum, yeni yasaların hükümet vaatlerini yerine getirmemiş olmasından ötürü, Konferans Komisyonu'nun yeniden sıfırdan başlamak zorunda olduğunu içerir.»

Uzmanlar Komisyonu'nun 98'in uygulanması konusundaki gözlemlerinde değindiği sorunları, özetleyen işveren grubu başkanı, bu yıl kabul edilen yasaların anılan Komisyon'ca incelenemediğini, durum başlangıçtan bu yana gözönüne alındığında kimi ilerlemeler olduğu sonucuna varılması gerektiğini, özgür toplu pazarlığın ancak yavaş yavaş gerçekleştirilebileceğini, hükümet temsilcisi ile Türk işçi üyenin, Sözleşme'nin uygulanmasına ilişkin hükümet vaatlerinin yerine getirilmesi konusunda birbirinden tümüyle farklı açıklamalar yaptığını belirterek, şu öneride bulunmuştur : İki yeni yasayla yapılan değişikliklerin incelenmesi, Uygulama Komisyonu'na değil, Uzmanlar Komisyonu'na düşen bir iştir. Eklemek gerekir ki işveren grubu başkanı, 98'in uygulanması konusunda hâlâ varolan kısıtlamaların ayıklanması ve bu önlemlerin üçlü temele dayalı olarak alınması gerektiğini de vurgulamıştır.

Danimarka, Norveç ve İsveç işçi üyeleri adına da konuşan Finlandiyalı işçi üye, Uzmanlar Komisyonu'nca saptanan mevzuat ile 98 arasındaki ciddi çelişkileri ve Uygulama Komisyonu'nun (geçen yıl) «bir ilerleme olmaması durumunda başka önlemlere başvurulması» yolundaki kararını anımsatmıştır. Değişikliklerin çok küçük iyileştirme noktaları oluşturduğunu ve hiçbir biçimde sendikal haklara ve sendika özgürlüğüne ilişkin olarak 98'de ve ILO Anayasası'nda yer alan ilkeleri karşılamadığını (yerine getirmediğini) savunan Norveçli üye, 1982 Anayasası'nın birçok kuralının da 98'e ve ILO Anayasası'nın tanıdığı sendika özgürlüğü ilkesine aykırı düştüğünü belirtmiş ve hükümet temsilcisinin, hükümetin bu kuralları yürürlükten kaldırma niyeti taşıyıp taşımadığına ilişkin bir açıklama yapmadığını Komisyon'a anımsatmıştır.

Değişiklikler listesini ilk kez gördüğünde sorunun sonunda çözüme bağlandığı umudu taşıdığını, ancak hükümet bildirisinin ortaya koyduğunun ilginç, gizlediğininse çok önemli (yaşamsal) olduğunu vurgulayan Birleşik Krallık işçi üyesi, bu konuda yanıtlarını da verdiği kimi sorular sormuştur : **“Türkiye memurlara özgürce örgütlenme hakkı tanımış mıdır? Türkiye işçi temsilcisi bunun olanaksız olduğu konusunda Komisyon’u bilgilendirdiğine göre, sorunun yanıtı olumsuzdur. Grevler tüm kamu hizmetlerinde yasaktır. Türkiye işçilere kendi sendika yöneticilerini seçme hakkı tanımış mıdır? Bu olabilir, ancak temel bir nokta vardır. Altı aydan çok hüküm giyen bir sendikacı, ne kurucu ne de yönetici olabilir. Oysa en yürekli, en yiğit ve en özverili sendika yöneticilerinin bazıları, inançları için yaptıkları savaşım nedeniyle altı aydan daha uzun süre hapiste yatmışlardır. Üçüncü olarak da, Türkiye sendikalara kendi anayasa, yasa (anatuüzük) ve yönetmeliklerini hazırlama hakkı tanımış mıdır? Yasa sendikalar için ayrıntılı yasa ve yönetmelikler modeli öngördüğüne göre, bu soruya verilecek yanıt da olumsuzdur.»**

Uzmanlar Komisyonu’nun kuşkusuz yeni yasaları inceleyebileceğini, ancak Konferans Komisyonu’nun daha şimdiden bu yasaların Uzmanlar Komisyonu’nun isteklerini tam olarak karşılamadığını açıklayabileceğini savunan Birleşik Krallık işçi üyesi, hükümetin önünde gerçek ilerlemelere ulaşmak için uzun bir yol bulunduğunu ve bu yöndeki çekingen bir girişimin doyurucu olmadığını vurgulayarak konuşmasını noktalamıştır.

Yunanlı işçi üye de, T.C. Başbakanı’nın ülkesine yapmakta olduğu resmi gezinin kendisinin Türk işçi üyeyi desteklemesine engel olmadığını belirttiğinden sonra, Türk-İş ve DİSK’in «Türkiye’de sendikal örgütlerin normal olarak etkinlik göstermelerinin engellendiğini ve DİSK’in yeniden çalışmalarına başlamasını» açıkladıkları 10 Haziran 1988 tarihli ortak bildiriye değinmiş ve hükümetler, DİSK’in yeniden ne zaman çalışmaya başlayacağını ve mallarının kendisine ne zaman geri verileceğini belirtip belirtemeyeceğini sormuştur.

Hükümetin aldığı önlemlere sevindiğini belirtmekle birlikte, bunların çoğu kez «gizlenmiş tehlikeler» içerdiğini ve örneğin bu bağlamda hükümete grev erteleme yetkisi veren kural karşısında kendisini rahat hissetmediğini belirten ABD işçi kanadı üyesi, Anayasa’nın 54. maddesindeki kuralın grev için bir fren oluşturduğunu ve böylesi kuralların kaldırılması gerektiğini söylemiştir.

Uzmanlar Komisyonu’nun yeni yasaları incelediği zaman, hükümetin SÖK önerilerinin ancak bir bölümünü yerine getirmiş olduğunu göreceğine değinen Avusturyalı işçi üyeden sonra söz alan Türk işveren üye, yasalara ilişkin olarak Uzmanlar Komisyonu’nca gelecek yıl yapılacak olan değerlendirmeyi beklemenin daha iyi olduğunu savunmuştur.

Konferans Komisyonu’nun Hollandalı işçi üyesi ise, hükümetçe sunulan yazıdaki değişiklikler listesinin sendika özgürlüğüne getirilen sorunların kaldırılmasını simgelemediğini, yalnızca bu özgürlükten eksiksiz biçimde yararlanılmasını önleyen engellerde bir indirim yaptığını vurguladıktan sonra,

kanımca UÇÖ denetim sisteminin etkisizliği yanısıra nesnellüğünün de özelleştirisi niteliği taşıyan şu konuşmayı yapmıştır :

«Uygulama Komisyonu'nun son yıllardaki deneyimi gözönüne alınırsa, kimi hükümetler özel paragrafa girdiler, oysa tutum ve davranışı daha iyi olmayan kimi hükümetler uzun yanıtlar vererek, daha yumuşak ve sevimli (hoşa gidici) bir sesle diyaloga katılarak, küçük vaadlerde bulunarak yada belirsiz umutlar dile getirerek özel paragraftan kurtulmayı başardılar. (Oysa) hükümetlerin davranışının, sunuşlarına değil olgular temeline dayalı olarak değerlendirilmesi gerekir.»

Komisyon'un işçi kanadı üyelerinin eleştirilerinden sonra yeniden söz alan hükümet temsilcisi, Çalışma Bakanı ile Başbakanın işçi ve işveren örgütleriyle görüşmeler yaptıklarını, ancak bu görüşmelerin Uzmanlar Komisyonu raporunda anılan iki nokta üzerinde hiçbir etkisi olmadığını belirtmiş ve bunun nedenini şöyle açıklamıştır : «Çünkü işçi ve işveren örgütleri, hükümetin toplu pazarlık yetkisi için gereken ölçütleri korumasında ısrar etmişlerdir. Yüksek Hakem Kurulu ile ilgili kural ise Anayasa'da öngörülmüştür.»

Hükümet temsilcisi çoğunluk koşullarının işçi ve işveren örgütlerince (yani Türk-İş ve TİSK'ce) değiştirilmesinin istenmediğini bir kez daha yineleyen bu ilginç açıklamadan başka, 98 dışında dile getirilen gözlemler konusunda Komisyon'a gerçek dışı bir görünüm (imaj) sunulduğunu öne sürmüştür. Mevzuata ilişkin önemli gelişmeler gerçekleştirildiğini, Konferans Komisyonu'nun, Uzmanlar Komisyonu'nca yeni değişikliklerin gerçekten incelenmesinden önce bunların değeri konusunda bir yargıya varmasının henüz erken olacağını savunan temsilci, kimi rakamlar vererek işçi görüşünün ne ölçüde değişikliklere yansıtıldığını şöyle açıklamıştır :

«2821 sayılı yasa için işçi örgütlerince yapılan toplam onsekiz öneriden onbiri tümüyle yada bir bölümüyle yeni değişikliklere yansıtılmıştır. Bundan başka hükümet, işçi örgütlerince önerilmeyen dört değişikliği de eklemiştir. 2822 sayılı yasa içinse, önerilen onyedilerden yedisi gözönüne alınmıştır. Burada da hükümet işçi örgütlerince önerilmeyen dört düzeltme yapmıştır. O halde yeni değişiklikler, işçilerin önerilerinin % 52'sini kapsamaktadır.»

Komisyon'daki içten ve açık diyalogdan duyduğu sevinci belirten işçi grubu, işveren üyeler ile Türk işveren üyenin konuşmaları ışığında, şu sonuca önmüştür :

«Komisyon üyeleri, geçen Mayıs'da çıkarılan ve birçok yıldan beri dile getirilen kaygıların çoğuna bir çözüm getirebilen iki yasa üzerinde görüşlerini açıklamışlardır. Komisyon'da yapılan tartışma, olumlu öğeler bulunduğunu ancak aynı zamanda doyurucu bir yanıt verilmemiş olan önemli sayıda noktanın varlığını göstermektedir. Bu yasaların yürürlüğe yeni grimiş olması nedeniyle, Uzmanlar Komisyonu'ndan anılan yasaları dikkatle ve özellikle de daha önce yapılan vaadler ile

SÖK'ün ve bu alanda teknik yardım sağlayan ILO'nun dile getirdiği öneriler açısından incelenmesi rica edilir. Gerçek bir üçlü görüşmenin yeniden başlaması ve hükümetten, **yürürlükteki yasaların 98 sayılı Sözleşme ve sendika özgürlüğü ilkesi ile tam bir uygunluğunu sağlamak** için onları değiştirmeye hazır olması istenir.»

İşçi üyeler bu sonuçların (kararın), «özel bir paragraf»ta yer almasını önermiş ve birçok yıldan beri tartışma konusu olan bu olayın önemi, özel paragrafın bir yargı (kanı), bir suçlama içermemesi ve olumsuz yönler kadar olumlu yönleri de yansıtması nedeniyle bu isteğin haklı olduğunu savunmuştur. Bu sonuçların ve özel bir paragrafa konulmasının amacı, Uzmanlar Komisyonu'na bir misyon vermek ve yeni üçlü diyalogun anlamını hükümete açıkça göstermektir.

İşveren grubu, Uzmanlar Komisyonu'nca henüz incelenmemiş olan yeni yasalar hakkında bir değerlendirme içermesi gerekçesiyle, bu sonuçlara ve özellikle özel paragrafta yer almasına katılmamıştır. Buna çok üzüldüğünü açıklayan işçi grubu oylama yapılmasını istememiş, ancak ülkelerinde bölgesel ve uluslararası sendikal örgütler düzeyinde duruma ilişkin tutumları ve Komisyon'daki inceleme konusunda bir bilgilendirme kampanyası yürütmeklerini açıkça belirtmiştir.

Hükümet temsilcisi, önerinin değerine ilişkin önceki konuşmalara tam olarak katılmadığını belirtmiş; bir yandan Komisyon'un bu öneride ortaya atılan sorunlar konusunda hiçbir sonuca varmadığını, öbür yandan da söz konusu önerinin nasıl olursa olsun yapılacak olan üçlü görüşmeler çabasına hiçbir katkıda bulunmayacağını öne sürmüştür.

Hükümetçe yazılı ve sözlü olarak sunulan bilgileri, ayrıntılı tartışmaları gözönünde bulunduran Komisyon, Parlamentonun Komisyon'da daha önce yapılan tartışmalar, ILO misyonunun önerileri, hükümetçe yapılan vaadler ve SÖK'ün sonuçları (kararları) temeline dayalı olarak Uzmanlar Komisyonu'nca incelenecek olan sendikal mevzuatta yapılan yeni değişiklikler kabul ettiğini özellikle not etmiştir. Bu değişikliklerin geçen yıl Konferans Komisyonu'nda dile getirilen kaygıları yatıştıracağı umudu taşıdığını belirten Komisyon, ayrıca şu «ateşli, coşkulu umudunu»da açıklayarak tartışmaları bağlamıştır :

«Birçok yıldan beri çok önemli (ağır) ayrılıklar (aykırılıklar) sürüp gittiğinden, **hükümet**, gerçek üçlü görüşmeler sonunda, **Uzmanlar Komisyonu gözlemlerini tam olarak yerine getirmek ve Sözleşme'ye, yasada ve uygulamada eksiksiz olarak saygı gösterilmesi** konusunda bir düzeltmeye (iyileştirmeye) katkıda bulunmak için zorunlu olan tüm önlemleri yakın bir gelecekte alacaktır.»

76. Genel Konferans Dönemi (1989)

Uzmanlar Komisyonu Raporu

Uzmanlar Komisyonu 1989 raporunda, hükümet raporunu, 1988'de Konferans Komisyonu'na verilen bilgileri ve yapılan tartışmaları, SÖK'ün Şu-

bat 1988 tarihli 260. raporundaki sonuç-kararları ve TÜRK-İŞ ile TİSK'in 98'in uygulanmasına ilişkin gözlemlerini not ettikten sonra, önceki yorumlarını anımsatmıştır.²³ Toplu iş sözleşmesi bağitlayabilmek için sendikalarından yerine getirmeleri istenen sayısal ölçütler (2822, m.12) ile kimi durumlarla yapılan değişiklikleri ilgiyle incelediğini, ancak bu iki sorunlu ilgili daki kaygısını dile getirdiğini belirten Komisyon, 3449 ve 3451 sayılı yasalarla yapılan değişiklikleri ilgiyle incelediğini, ancak bu iki sorunla ilgili kuralların değişmediğini gözlemlemiştir.

Komisyon raporundan anlaşıldığına göre hükümet, aşağıdaki üç gerekçeye dayanarak, çifte çoğunluk koşullarının değiştirilmesini gerektiren hiçbir hukuksal yada pratik neden bulunmadığını savunmuştur :

- Bu gereklilik «ulusal koşullar»ı yansıtır;
- Çifte çoğunluk koşulları öteki sosyal taraflarca eleştirilmemiştir;
- Bunlar, üyelerini iyi temsil etmek için yeterli insan ve maddi (parasal) kaynakları olan güçlü sendikaların kurulmasına olanak vermiştir.

Kimi durumlarda öngörülen zorunlu hakem mekanizmasının (grev ertelenmesinin) 1983'ten beri yalnızca bir kez dayatıldığı ileri süren hükümet, bunu da şu gerekçelerle savunmuştur :

- Bu mekanizma yalnızca olağanüstü (genel sağlığın yada ulusal güvenliğin bozulduğu) durumlarda ve yalnızca bu olağanüstü durum ve koşulların sürmesi halinde uygulanır;
- Yasa yönetsel yargıya başvuru olanağı tanımıştır;
- Askı döneminde anlaşma her zaman olanaklıdır;
- Yüksek Hakem Kurulu'nun üçlü yapısı, kararlarının dengeli niteliğini güvenceye almaktadır.

Uzmanlar Komisyonu hükümetin öne sürdüğü bu gerekçeleri benimsemiş, kaygı duyduğunu vurguladığı bu iki sorun konusunda hükümetçe benimsenen tutumu üzüntü ile not etmiş ve hükümetten bu kuralları 98'in 4. maddesi doğrultusunda değiştirmesini bir kez daha istemiştir. Ayrıca Komisyon, bir yandan çoğunluk koşullarını gerçekleştiremeyen sendikalara hiç olmazsa kendi üyeleri adına toplu pazarlık hakkı sağlanması; öte yandan da zorunlu hakem mekanizmasının uygulanmasını, grev nedeniyle işin durmasının halkın tümünün yada bir bölümünün yaşamını, sağlığını yada güvenliğini tehlikeye sokabilecek durum yada koşullar yani «temel hizmetler» ile sınırlandırmak için almayı tasarladığı önlemleri gelecek raporunda bildirmesini hükümetten istemiştir.

Uzmanlar Komisyonu'nun 1989 raporunun 98'in uygulanması açısından vurgulanması gereken en önemli yanı, Sözleşme'nin kamu görevlilerini de kapsadığı yolundaki yerleşik görüşünü Türk kamu görevlilerinin sendikalaşma ve toplu pazarlık hakları için aşağıdaki anlatımla yinelemiş olmasıdır :

23 BIT, *Rapport de la Commission d'experts...*, CIT, 76^e session 1989, Genève, s. 317-318.

«Bu konudaki belirsizliğin sürüp gitmesi nedeniyle, Komisyon, Sözleşme bağlamında, Sözleşme'nin kapsadığı kamu görevlilerinin, yani **devlet yönetiminin görevlileri olmayan kamu görevlilerinin** sendikalaşma ve çalışma koşullarını özgürce görüşme (toplu pazarlık) hakkından yararlanıp yararlanmadıklarını belirtmesini ve gelecek raporda buna ilişkin yasa ve yönetmelik metinlerini göndermesini hükümetten ister.»²⁴

Uygulama Komisyonu Raporu

1989 Uygulama Komisyonu tartışmalarında,²⁵ hükümet temsilcisi 1986 ve 1988 yıllarında sendikal yasalarda önemli değişiklikler yapıldığını öne sürdükten ve 1986'da ILO Anayasası'nda yapılan değişikliklerin parlamentoya sunulduğunu belirttiikten sonra, Uzmanlar Komisyonu raporunda değinilen üç sorun konusunda bilinen görüşleri yinelemiştir. Çoğunluk koşullarıyla ilgili olarak işçi ve işveren tarafların önceki tutumunun sürdüğünü ve buna ilişkin kuralların değiştirilmesini isteyen bir başvuruda bulunmadıklarını anlatan temsilci, uyuşmazlıkların çözümünde Yüksek Hakem Kurulu'nun devreye girmesi konusunda da, gerçeğe aykırı bilgiler sunmuştur. Temsilciye göre hükümet, ancak yasanın öngördüğü sınırlar içinde bu yola başvurma konusunda son derece titiz davranmıştır ve 2822'nin yürürlüğe girdiği 1983 yılından beri yalnızca bir kez 22 Mart 1989 tarihinde demir-çelik işçilerinin grevini ertelemiştir. Oysa hükümet, Koruma Tarım İlaçları Anonim Şirketi'nin bir işyerinde uygulanmak üzere Petrol-İş'ce alınan bir grev kararını 18 Şubat 1985 tarihinde ertelemiştir.²⁶

Uzmanlar Komisyonu raporunda değinilen üçüncü sorun, kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkindir.²⁷ Türkiye'nin 151 sayılı Sözleşme'yi onaylamadığını anımsatan hükümet temsilcisi, 98'in 6. maddesine dayanarak memurların uygulama alanı dışında kaldığını öne sürmüştür. 98'in uygulama alanına girmeyen devlet memurlarının 657 sayılı yasaca tanımlandığını ve bu nedenle de Uzmanlar Komisyonu raporunun gerçekte KİT'lerdeki sözleşmeli personele yollamada bulunduğunu savunan temsilci, 233/308 sayılı KHK'nin Anayasa Mahkemesi'nce iptal edildiğini belirttikten sonra, sözleşmelilerin çok yakında toplu pazarlık hakkından yeniden yararlanacağını anlatmıştır. Oysa, bilindiği gibi, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararının yayımlanmasından altı ay sonra kabul edilen 399 sayılı KHK ile,²⁸ «memurlar(ın)

24 Uzmanlar Komisyonu'nun Türk kamu görevlilerinin sendikal haklarının 98 güvencesinde olduğunu vurgulayan bu gözleminin yorumu konusunda bkz: Mesut Gülmez, «ILO Uzmanlar Komisyonu Raporu ve Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları, **Anka Çalışma**, 29 Mayıs 1989, Sayı: 23; Mesut Gülmez, «ILO Gündeminde Türkiye ve Memurların Sendikal Hakları», **abece**, Sayı: 40, Temmuz 1989, s.20-22.

25 Conférence internationale du Travail, 76e session, Genève, juin 1989, **Commission de l'application des normes**, C. App. / PV. 21, 21 juin 1989, s. XXI/3-15.

26 **Resmî Gazete**, 20 Şubat 1985, Sayı: 18672, s. 19.

27 Bu konuda daha geniş bilgi için bkz: Mesut Gülmez, **Memurlar ve Sendikal Haklar** (Türkiye'de ve Dünya'da), İmge Kitabevi Yayını, Ankara, 1990, s. 275-278.

28 **Resmî Gazete**, 29 Ocak 1985, Sayı: 20417.

ve sözleşmeli personel(in) toplu iş sözleşmeleri kapsamına alınma(yacağı) ve bunlara toplu iş sözleşmeleriyle veya toplu iş sözleşmeleri emsal alınarak hiçbir aynî ve nakdî menfaat sağlanama(yacağı)» öngörülmüştür (m.3/b). Böylece hükümet, Uygulama Komisyonu önünde yapılan vaade aykırı davranmıştır.

Uygulama Komisyonu'nun Türkiye işçi kanadı üyesi ise, hükümetin ILO denetim organlarının sistematik biçimde reddettiği kanıtları yinelemekle yetindiğini vurgulamış ve 1983'ten beri sürdürülen diyaloga ve ILO'nun sayısız teknik yardımlarına karşın Komisyon'un bu yıl da durumda bir ilerleme ve gelişme saptayamayacağını belirtmiştir. Sendikal yasalardaki değişikliklerin ILO ilkelerinin uygulanmasında gözlemlenen boşluklara, özellikle kamu görevlilerinin örgütlenme hakkına, devletin sendikaların yönetim ve etkinliklerine karışmasına, grev hakkının aşırı biçimde kısıtlanmasına ve toplu pazarlığa ilişkin öteki sorunlara çözüm getirme amacı taşımadığını, kamu ve özel kesim öğretmenlerinin, iki milyon dolayındaki kamu hizmeti görevlileri gibi sendika hakkından yoksun olduğunu anlatan işçi üye, hükümetin tutmadığı sözler verdiğini, üçlü görüşmeler yapılmadığını ve aykırılıkların sürdüğünü vurgulamış ve «böyle bir tutumun artık kabul edilemez olduğunu saptama zamanının geldiğini» haklı olarak Komisyon'a anımsatmıştır.

Uygulama Komisyonu'nun F.Almanya'yı, Büyük Britanya'yı, Hollanda'yı, ABD'yi ve Yunanistan'ı temsil eden işçi kanadı üyelerinin ülkemizdeki uygulama ve yasalardan kaynaklanan aykırılıklara yönelik eleştirilerinden sonra, işçi grubu durumun ağırlığını ve ciddiliğini gösteren üç noktanın altını çizmiştir. Birincisi, hükümetin sendika özgürlüğünü ve toplu pazarlığı onarıp yeniden canlandırma konusunda 1986'da verdiği sözün sonuçsuz kalması, temel sorunların (aykırılıkların) sürmesi, değişikliklerince küçük (ikincil) sorunlara ilişkin olmasıdır. Denetim organlarının bu noktaya ilişkin olarak ulaştığı sonuç şöyledir : «Yasalar ve uygulama kabul edilemez ve değiştirilmesi gerekir.» Vurgulanan ikinci nokta, sendikal işlere ve toplu pazarlığa karışmadır ve bu hoşgörülemez. Üçüncü nokta da, teknik yardım ve misyonlara karşın Uzmanlar Komisyonu'nca belirtilen üç sorunun çözümlenmemiş olmasıdır.

Uygulama Komisyonu'nun işveren kanadıysa, Uzmanlar Komisyonu'na kimi eleştiriler yöneltilmiş ve 98'in uygulanmasının doğurduğu sorunların hâlâ çözüme bağlanmadığını, dolayısıyla da durumun Uzmanlar Komisyonu raporunda anılan sorunlar karşısında evrimini sürdürmesi ve bu zorunluluğun Uygulama Komisyonu sonuçlarına yansımaları gerektiğini belirtmiştir. Ancak işveren kanadı, işçi grubunun bu sonuçların Komisyon raporunun «özel bir paragraf»ına konulması yolundaki önerisini benimsememiş, dolayısıyla da Türkiye 98'in uygulanması açısından 1989 yılında da bu yaptırımdan kurtulmuştur.

Komisyon, tartışmalar sonunda ulaştığı sonuç-kararda, sendikal yasalardaki değişikliklerin, Uzmanlar Komisyonu'nun belirttiği sorunlar konusunda hiçbir değişiklik getirmediğini vurgulamıştır. Komisyon, hükümetçe be-

nimsenen bu tutumu üzüntüyle not etmiş ve aykırılıkların yıllardır varlığını sürdürdüğünü gözönüne alarak şu sarsılmaz umudunu bir kez daha dile getirmiştir : «Hükümet, çok yakın bir gelecekte, gerçek üçlü görüşmeler ardından, **uzmanlar Komisyonu'nun gözlemlerini (isteklerini) tam olarak yerine getirmek ve Sözleşme'ye hem hukuksal olarak hem de uygulama yönünden eksiksiz uyum** konusunda açık bir iyileştirmeye katkıda bulunmak için gerekli olan tüm önlemleri alacaktır.» Komisyon, bu denli uzun zamandır beklenen ilerlemelerin, hükümetin gelecek raporundan itibaren not edilebileceği umudunu da raporuna eklemiştir.

77. Genel Konferans Dönemi (1990)

98 sayılı Sözleşme'nin uygulanmasıyla ilgili sorunlar Uzmanlar Komisyonu'nun 1990 Genel Konferans dönemi için hazırladığı raporda yer almaması ve dolayısıyla da durum Uygulama Komisyonu'nda tartışılmamıştır. Sorunun 78. Genel Konferans döneminde (1991) ele alınması kaçınılmazdır. Hükümetin yukarıda özetlediğim sonuç-karar doğrultusunda, Uzmanlar Komisyonu raporunda belirtilen üç temel sorun konusunda, 98'e tam uygunluk sağlayıcı önlemleri alması zorunludur. Bir başka deyişle, Haziran 1991, 98 sayılı Sözleşme - Türkiye ilişkileri açısından belirleyici bir dönem olacaktır.

SONUÇ

Türkiye'nin 1951 yılında onayladığı 98'e uyma yükümlülüğü açısından sonuç olarak iki temel nokta üzerinde durulabilir. Birincisi, denetimin içeriğiyle, ikincisi de Türkiye'nin izlediği anlayış ve yöntemlerle ilgilidir.

98'in yürürlüğe girmesini izleyen ilk yıllarda, denetim organları örgütlenme hakkının anti-sendikal ayrımcı eylemler ile karışma eylemlerine karşı eksiksiz biçimde korunması sorununa öncelik tanımış, buna karşılık gönüllü ve özgür toplu pazarlığı geliştirme ilkesi üzerinde durmamıştır. Kanımca bunu bir ölçüde olağan karşılamak gerekir. Çünkü bu dönemde, hatta 1970'li yılların başına değin denetim organları, özellikle de Uzmanlar Komisyonu Sözleşme kurallarının anlamı, kapsamı ve içeriği konularında henüz yerleşik bir görüşe ulaşabilmiş değildir. Öte yandan Türk-İş de, hem yasalardaki ve uygulamadaki aykırılıkları denetim organlarına yansıtacak bilgi ve uzmanlıktan, hem de bu alanda 1960 yılına değin deneyiminden yararlanabileceği uluslararası sendikal örgütlerle dayanışmadan yoksundur. Ancak Türk-İş'in bu dayanışma içine girdiği dönemde ve hatta 12 Eylül sonrasında da bu konuda üzerine düşeni yaptığı söylenemez. Gerçekten de, 98'in uygulanması açısından denetimin gönüllü toplu pazarlığı geliştirme ilkesi üzerinde odaklaştığı 12 Eylül sonrasında, Türk-İş ancak 1987 yılında Konferans Komisyonu'nda aykırılıkları dile getirmek üzere ilk kez sahnede görmüştür.²⁹

29 Mesut Gülmez, «12 Eylül'den Günümüze...», s. 270.

Ayrıca Türk-İş, kamu görevlilerinin sendikalaşma ve toplu pazarlık hakları alanında da denetim organlarını ve uluslararası sendikal örgütleri düzenli ve sürekli olarak bilgilendirici bir çalışma içinde değildir. Nitekim Türk-İş, bu işlevi 1990 Genel Konferans döneminde yeterli biçimde yerine getirmemiş olması nedeniyle uluslararası sendikal örgütlerce de eleştirilmektedir. Örneğin Uluslararası Özgür İşçi Sendikaları Konfederasyonu Genel Sekreter Yardımcısı, uluslararası denetim mekanizmasının işletilmesi ve olumlu somut sonuçlar elde edilmesi konularında bilgilendirme işlevinin taşıdığı önemi şöyle vurgulamıştır :

«ILO platformu da dahil, her alanda bizim Türkiye'ye olan ilgimiz hiç eksilmedi. Ancak gerek uluslararası sendikal platformlarda, gerekse ILO platformunda ciddi etkinliklerin yapılabilmesi, bizden çok üyemiz Türk-İş'in göstereceği performansa bağlıdır. Onların sorunlar ve gelişmeler hakkında bizi ve diğer platformları sürekli bilgilendirmeleri ve uyarmaları gerekir.»³⁰

Türkiye sorununu çok iyi bilen ve yakından izleyen W.R. Simpson da, Türk-İş, özel bir çaba gösterip gerekçelerle görüşme zorunluluğu üzerinde ısrarlı olsaydı, (Türkiye'nin 1990 Haziran'ında) listeye ve gündeme girebileceğini» belirtmiş ve «Türk-İş'in ve sendikaların üzerine düşeni yapmaları koşulu ile» Türkiye'nin 1991 yılında 98'den gündeme alınabileceğini eklemiştir.³¹

Üzerinde durmak istediğim ikinci nokta, Türkiye'nin 98'in uygulanması yönünden Uzmanlar Komisyonu raporunda ilk kez yer aldığı 1955 tarihinden beri değişmeyen anlayışa, özellikle 12 Eylül sonrasındaki tüm hükümetlerce benimsenip izlenen yöntemlere ilişkindir. Sorunların ciddilik derecesine ve denetim sürecinin evrelerine göre ardısıra başvuru olan bu yöntemlerden kimileri şunlardır :

— Yürürlükteki ulusal kuralların 98'e uygun olduğunu ve Sözleşme'nin öngördüğü güvenceleri sağladığını savunmak;

— 98'e uygunluk sağlamayı amaçlayan yasa tasarıları hazırlandığını bildirmek;

— Seçimler yada olağanüstü koşullar nedeniyle yıllık raporların gönderilemediğini ve parlamentoya sunulan yasa tasarılarının çıkarılmadığını anlatmak;

— Hem ILO hem de sosyal taraflar ile diyaloga önem verildiğini ve ILO'nun temel taşlarından birini oluşturan üçlülük ilkesine bağlı olduğunu sürekli biçimde yinelemek;

— Önce yadsınan ancak bıçak kemiğe dayandığında yada ILO ile diyaloga önem verildiğini kanıtlamak üzere denetim sisteminin kimi araçlarına yeşil ışık yakarak bu mekanizmayı işletir görünmek;

30 Şükran Ketenci, «ILO'nun Gözü Türk-İş'te», *Cumhuriyet*, 17 Haziran 1990, s.1.

31 Şükran Ketenci, «ILO Sızavında Geriye Sayış», *Cumhuriyet*, 18 Haziran 1990, s.1-17.

— Denetim organlarının en ağır yaptırıma başvurusu olasılığının belirlenmesi durumunda toplumsal mevzuatın uluslararası normlarla bağdaşmayan tüm öğelerini ortadan kaldırmak için zorunlu olan önlemleri almaya hazır olduğunu bildirmek, kısacası taahhüt mektuplarıyla hiçbir zaman yerine getirilmeyen «tam uygunluk sağlama sözü» vermek;

— Aykırılıkların özüyle ve giderilmesiyle ilgili olmayan ve «makyaj» niteliği taşıyan yasal değişiklikler yapmak;

— Yasal değişikliklerin zamanlamasını çok iyi ayarlayarak, bu konuda yetkili denetim organının incelemesine fırsat vermeyecek bir zamanda «onikiye beş kala» gerçekleştirmek ve böylece de sorunun bir sonraki yıla ertelenmesini sağlamak;

— Uluslararası sözleşmelerin onaylanmasını araç olarak kullanmak.

Sıraladığım tüm bu savlar, özürler ve sözde savunmalar, özellikle 12 Eylül sonrasında kararlı ve sistematik biçimde izlenen «**oyalama ve zaman kazanma politikası**»nın durum ve koşullara göre ustaca uygulamaya konulan halkalarını oluşturmuştur. Kuşkusuz bu politikayı hükümet ve işveren açısından «başarılı» saymak gerekir. Ancak bu başarı (!), Uygulama Komisyonu'nda ülkemize yöneltilen eleştiriler anımsanacak olursa, Türkiye'nin uluslararası saygınlığının zedelenmesi pahasına sağlanmıştır.

Oyalama politikası ILO denetim sistemi açısından değerlendirilecek olursa, diyalogu baskıya ve zorlamaya yeğleyen ve «diplomatik» yanı ağır basan bu sistemin dinamikliğine, anında işletilebilmesine ve sorunun sürekli biçimde gündemde tutulmasına karşın uluslararası kurallara uygun somut sonuçlara varılmasını sağlama yönünden yeterince etkili olamadığı, bu yönüyle gözden geçirilmesi gerektiği söylenebilecektir. Ancak böyle bir değerlendirme yaparken, bu denetim mekanizmasını, ülkenin uluslararası saygınlığını gözardı eden ve hukuksal yükümlülük altında bulunduğu uluslararası kurallara uymamak için yukarıda sıralanan yöntemlere başvuran bir anlayışın başarısız ve etkisiz kıldığını unutmamak, dolayısıyla tüm sorumluluğu denetim sisteminin sırtına yıkmamak gerekir Çünkü uluslararası denetim, kuşkusuz değeri küçümselemeyecek, varlığı yokumsanamayacak bir güvencedir, yani «bir şey»dir ama «herşey» değildir. Özellikle on yıldan beri gündemde olan sorunların çözümü, herşeyden önce işçilerin ve örgütlerinin özgücündedir. Sendikaları emeğin fiyatının belirlenmesinde etkisiz örgütler konumuna sokan 1982 Anayasası ile 1983 yasalarının oluşturduğu hukuksal çerçeveyi hâlâ kimi zaman randevu almakta bile güçlük çektiği siyasal doruklarda değiştirebileceğini sanan ve uluslararası denetim olanaklarını çok geç ve çok yetersiz biçimde kullanan, denetim organlarını ve uluslararası sendikal örgütleri ILO normlarına aykırı uygulama ve düzenlemeler konusunda ayrıntılı ve inandırıcı bilgi ve verilerle düzenli biçimde donatmaksızın soyut destek bekleyen Türk-İş, ne yazık ki bu alanda iyi bir sınav verememiş ve ANAP hükümetlerinin oyalama ve zaman kazanma politikasının aracı olmuştur.