

Prof. Dr. Tankut CENTEL

İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi

## 2006 Yılı Türkiye İlerleme Raporu'nun Sosyal Yönden Değerlendirilmesi

### I. Giriş

Avrupa Komisyonu, bilindiği üzere, Aralık 1997 tarihli AB Konseyi kararlarını izleyen dönemde, gerek Konsey'e ve gerekse Parlamento'ya düzenli olarak rapor sunmaktadır. Bu bağlamda, Komisyon, Türkiye hakkındaki son (2006) İlerleme Raporu'nu 8 Kasım 2006 tarihinde açıklamış bulunmaktadır. Söz konusu rapor, daha önceki raporlardaki yapıya bağlı kalarak, Türkiye'nin tam üyeliğe hazırlanma bakımından gösterdiği gelişmeleri ele almakta ve Birlik ile Türkiye arasındaki ilişkiler ile siyasi ve ekonomik kriterler açısından Türkiye'nin durumunu inceleyip, Türkiye'nin AB müktesebatını üstlenme gücünü gözden geçirmektedir.

Türkiye'nin katılım görüşmeleri, anımsanacağı üzere, Ekim 2005 tarihinde başlatılmış ve katılım sürecinin ilk aşamasını oluşturan tarama (müktesebatın analitik incelemesi), Ekim 2006 tarihinde tamamlanmıştır. Bu bağlamda, 2006 İlerleme Raporu, Türk kamuoyunda daha çok siyasi yönden değerlendirilmiş ve Raporun sosyal boyutu, gereken ilgiyi bulamamıştır. Aşağıda ise, anılan raporun, sadece Türk çalışma yaşamını değerlendirishi yönünden açıklamalarda bulunulacaktır. Böylece, söz konusu rapor, salt siyasi değil, aynı zamanda sosyal yönüyle de incelenmiş olacaktır. Bu bağlamda, Rapor metninin, Türk Dışişleri Bakanlı-

ğınca yapılmış resmi olmayan çevirisi<sup>1</sup> esas alınacaktır.

### II. Sosyal Haklar

2006 İlerleme Raporu, Türkiye'nin Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nı onayladığını; önceki Avrupa Sosyal Şartı'nın onaylanması sırasında ileri sürülen (çocukların ve gençlerin korunma hakkı ve özürhükümlülerin hakları gibi) bazı çekinceleri Türkiye'nin kaldırdığını, ama örgütlenme hakkı (m. 5) ile toplu sözleşme hakkı (m. 6) ve yıllık asgari izin (m. 2/3), ücret ve yeterli yaşam düzeyi (m. 4.1) hakkındaki çekincelerin sürdüğünü kaydetmektedir<sup>2</sup>. Bu anlamda, Rapor, tespitine bulunmaya çalışmakta; ancak, olumlu gelişmelerin yanı sıra bazı gelişmeler de, dolaylı bir biçimde, olumsuzmuş gibi gösterilmek istenmektedir. Gerçekten, Türkiye'nin, çekince ileri sürmeksizin, Avrupa Sosyal Şartı'nın tümünü onaylaması gibi bir yükümlülüğü söz konusu değildir. Bu konuda, geçmişte Türkiye, Avrupa Sosyal Şartı'nı onaylamış sayılmaya yetecek sayıda hükümü kabul etmiş ve iç hukukuna aktarmıştır. Bundan sonra atılması gereken adım; olsa olsa, çekince koyularak kabul edilmiş bulunan Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın uygulama kararnamesinin çıkartılması olabilir, ki Raporda buna hiç dikkat edilmemiştir.

### III. Çocuk İşçiliği

Raporda "çocuk yoksulluğu ve çocuk işçiliği önemini korumaktadır"<sup>1</sup> denilmek suretiyle, çocuk işçiliğinin Türk çalışma yaşamı için bir sorun oluşturduğu vurgulanmak istenmektedir. Oysa, Türkiye, Raporda da tespit edildiği üzere, 15 yaşından küçüklerin çalıştırılmasını yasaklamış bulunmaktadır. Hatta, Türkiye'nin bunu, 23 yıl gibi uzunca bir süre önce, yani 1983 yılından beri asgari çalışma yaşı olarak 15 yaş temel alan düzenlemeleri iç hukukunda kabul ettiği, övünülerek söylenmek gerekir. Ancak, Rapor, düzenlemeler üzerinde durmayıp, bunların "uygulanmasında eksiklikler mevcuttur" demektedir. Uygulama eksikliklerinin neler olduğu ise, tek tek gösterilmeyip; soyut bir dille, eksikliklerin varlığından söz edilmesiyle yetinilmektedir, ki bunun doğru ve yerinde bir tutum olmadığı açıktır.

Bunun gibi, "2005 yılı Temmuz ayında kabul edilen Çocukun Korunması Kanunu(nun)" ilgili Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmelerine uyumlu olarak daha etkin bir şekilde uygulanması gerekmektedir"<sup>2</sup> denilerek, ILO sözleşmeleriyle hangi konularda uyumsuzluk yaşandığı da belirtilmemekte, soyut anlatımlarla uygulama eksikliğinden söz edilmektedir.

### IV. Sendikal Yaşam

Rapordaki "Sendikal haklar bağlamında herhangi bir ilerleme kaydedilmemiştir .. Türkiye, özellikle 87 (kuruluşların özgürlüğü ve örgütlenme hakkının korunması) ve 98 (örgütlenme ve toplu pazarlık hakkı) No'lu Sözleşmeler bağlamında ILO standartlarının hâlâ gerisindedir"<sup>3</sup> anlatımı, Türkiye'ye yöneltilen en ciddi eleştiriler arasında yer almaktadır. Söz konusu anlatımlar, aslında, 2005 Yılı Türkiye İlerleme Raporu'nda kaynağını bulmaktadır. Bu bağlamda, toplu iş sözleşmesi yapma yetkisinin tespiti sırasında aranan çifte baraj

**Çifte baraj ile noter şartı konuları, son 25 yıl içinde yapılan Uluslararası Çalışma Konferansları'nda Türkiye'nin kıyasıya eleştirildiği noktalardandır.**

**Geçmişte Türkiye, Avrupa Sosyal Şartı'nı onaylamış sayılmaya yetecek sayıda hükmü kabul etmiş ve iç hukukuna aktarmıştır.**

(TİSGLK. m. 12/D) ile sendika üyeliğinin kazanılması için gerekli noter şartı (Sendikalar K. m. 22/III) ve giderek, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'ndaki sınırlamalar, Rapor metninde açıklanmamış olmakla birlikte, söz konusu anlatımların temel gerekçelerini oluşturmaktadır.

Rapor, Hükümetin halen yürürlükte olan iki yasayı (Sendikalar Kanunu ile Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu'nu) değiştirmeye yönelik iki mevzuat önerisini sosyal ortaklara sunduğunu; ancak, bu konuda başka ilerleme kaydedilmediğini ve Hükümet tarafından resmi bir yasama girişiminde bulunulmadığını, isabetle kaydetmektedir. Gerçekten, çifte baraj ile noter şartı konuları, son 25 yıl içinde yapılan Uluslararası Çalışma Konferanslarında Türkiye'nin kıyasıya eleştirildiği noktalardandır. Bunlardan çifte baraj konusunda, bırakın sosyal tarafları, sosyal taraflardan işçi tarafı kendi içinde dahi, uzlaşmadan yana olmamış ve içtenlikten uzak bir biçimde, çifte barajın kalkmasından yana görünmeye çalışmıştır.

Ancak, sosyal taraflara rağmen düzenleme getirebilecek bir siyasi irade de, bu süre zarfında varolamamıştır. Bunun gibi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2006 yılındaki Uluslararası Çalışma Konferansı'nda sözleşme ihlalleri bakımından Türkiye'nin gündeme alınması önerilen ülkeler içinde dahi yer almayışının yarattığı rahatlıkla, noter şartını aramayan Sendikalar Kanunu Taslağı'nı Bakanlar Kurulu'na dahi, halen sunabilmiş değildir. Bu anlamda, Türkiye'deki siyasi irade eksikliğini vurgulayan Rapordaki anlatımlar, doğru ve yerinde görünmektedir.

Diğer yandan, Raporda aynen, "... Nisan 2006'da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, bazı seçilmiş temsilcilerinin Sendikalar Kanununun gerektirdiği 10 yıllık tecrübeye sahip olmadıkları gerekçeyle Gıda-İş Sendikası'na dava açmıştır. İş Mahkemesi sendikayı kapatma kararı vermiş, ancak Temmuz Mahkemesi usule ait nedenlerden dolayı bu kararı bozmuştur"<sup>4</sup> denilmek suretiyle, söz konusu

## Türkiye'deki siyasi irade eksikliğini vurgulayan Rapordaki anlatımlar, doğru ve yerinde görünmektedir.

gelişme dolaylı olarak sanki Türkiye'nin aleyhineymiş gibi gösterilmek istenmiştir. Oysa, bu konuda önemli olan nokta, sonuç itibarıyla ilgili sendikaların kapatılmış olup olmadığıdır. Nitekim, alt mercide yapılan yanlışlık, bir üst merci olan Yargıtay tarafından düzeltilmiştir. Bunun, hukuk devletinin işlerliği bakımından Türkiye için olumlu bir gelişme olarak düşünülmesi gerekirken, aleyhe bir durum biçiminde gösterilmeye kalkışılmasını onaylamak mümkün değildir.

### V. İşçilerin Serbest Dolaşımı

Türkiye'nin üyeliği hakkında Avrupa Birliği ülkelerini düşündüren temel konulardan biri de, Türk işçilerine serbest dolaşım hakkının tanınmasıdır. Nitekim, serbest dolaşım hakkını tanınamamak üzere, Türkiye'ye tam üyelik yerine, ayrıcalıklı ortaklık önerilmektedir. Rapor ise, serbest dolaşımı Türkiye'deki AB ülkelerinin vatandaşı olan işçiler bakımından ele almakta ve Raporda aynen, "Biraz çok kanun ve mesleki kuruluşların rolü yabancı işçilerin serbest dolaşımına sınırlama içermektedir". Belirli meslekler yabancı ülke vatandaşlarına kapalıdır. Bu alanda, müktesebat ile genel uyum sınırlıdır" denilmektedir. Oysa, yakın geçmişte kabul edilen 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'la Türkiye'de ileri bir adım atılmış ve Türk vatandaşlarına belirli meslekler için tekel hakkı tanıyan 2007 sayılı Yasa, yürürlükten kaldırılmıştır. Rapor ise, somut durumlara ineksizin, genel olarak serbest dolaşım sınırlamalarından söz etmektedir.

### VI. İstihdam ve Sosyal Politika

#### 1. İş hukuku

Rapor, iş hukuku alanında ilerleme kaydedilmediğini belirtmekte ve bazı direktiflerin Türk mevzuatına aktarımında eksikliklerin varlığından söz edip, bunlara İş Kanunu'nun uygulama alanının sınırlı oluşunu da katmaktadır<sup>10</sup>. Bu saptama, geçen yılki değerlendirmelerin sürüp gittiğini göstermektedir.

Gerçekten, direktif adı verilmemesine karşın;

burada kastedilenin, "toplu işten çıkarmalar, işletmelerin devri ve bireysel çalışma koşulları, işyerinin yönetimine katılma ve bilgilendirme ile danışma" konularını içerdiği, geçen yılki değerlendirmeden ortaya çıkmaktadır. Oysa, Türkiye, 2003 yılında kabul ettiği yeni (4857 sayılı) İş Kanunu'yla işyerinin devri, toplu işçi çıkarma ve bireysel çalışma koşullarına ilişkin önemli güvence hükümlerini kabul etmiştir.

Bunun gibi, İş Kanunu'nun uygulama alanına yöneltilen eleştiri de, geçen yıldan kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda, sanki küçük bir azınlığın İş Kanunu'ndan yararlandığı gibi, gerçek dışı bir izlenimin yaratılması, doğru ve yerinde olmamıştır.

#### 2. İş sağlığı ve güvenliği

İş sağlığı ve güvenliği konusunda Türkiye'nin, müktesebatla sağladığı uyum olumlu bulunmakla birlikte, önemli eksikliklerin sürdüğü belirtilmektedir. Bu alanda Rapor, en önemli eksiklik olarak, Çerçeve Direktif'in iç hukuka aktarılmamış olmasını kabul etmektedir<sup>11</sup>. Burada söz konusu olan Çerçeve Direktif ile kastedilen, Avrupa Birliği tarafından kabul edilmiş, iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin "temel ilkeler"dir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türk mevzuatı bakımından bu ilkelerin bir "yönetmelik"le iç hukuka aktarılabileceği yanıtına düşmüş ve 9.12.2003 tarihli "İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği", Danıştay tarafından iptal edilmiştir<sup>12</sup>. Bunun gibi, Bakanlığın hazırlamış bulunduğu "İş Sağlığı ve Güvenliği Tüzüğü" taslağı da, yine Danıştay tarafından Başbakanlığa iade edilmiştir<sup>13</sup>. Halen yargı kararlarıyla kuşatılmış bulunan Bakanlık iş sağlığı ve güvenliği alanında Danıştay kararlarıyla ortaya çıkan ölçütlere uygun bir tüzük oluşturamadığı sürece ise, ilerleme raporlarıyla yapılan eleştirilerden kurtulmak mümkün bulunmayacak ve bu durum da, Türkiye aleyhinde kullanılmaya devam edecektir.

**Sanki küçük bir azınlığın İş Kanunu'ndan yararlandığı gibi, gerçek dışı bir izlenimin yaratılması, doğru ve yerinde olmamıştır.**

### 3. Sosyal diyalog

Ülkemizdeki sosyal diyalog düzeyini güçsüz bulan Rapor, toplu iş hukukuna ilişkin yasa değişikliği taslakları üzerinde ilerleme sağlanmadığını belirtmekte ve Ekonomik ve Sosyal Konsey'in performansının iyileştirilmesini önermektedir<sup>13</sup>. Sosyal diyalog konusundaki Rapor'daki tespitler, doğru ve yerindedir. Gerçekten, sosyal diyalog konusunda, ne Ekonomik ve Sosyal Konsey'den ve ne de Üçlü Danışma Kurulu'ndan yeterince yararlanılmaktadır. Ancak, söz konusu kurullar içinde Ekonomik ve Sosyal Konsey'in bugünkü hükümet (devlet) ağırlıklı yapılanması sürdürüldüğü sürece, anılan kurulun performansını iyileştirilebilmesinden söz etme olanağı zayıflayacaktır.

Diğer yandan, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, toplu iş hukukuna ilişkin değişiklik taslaklarının Bakanlar Kurulu'na sevkini, toplu iş sözleşmesi yetkisinin tespiti sırasında aranan çifte baraj konusuna odaklanmış görünmektedir. Oysa, belirtilen konunun dışındaki değişiklikler için, sosyal taraflar arasında bir uzlaşmanın sağlanabileceği görülmektedir. Bu durumda, Bakanlığın, en azından üzerinde sosyal tarafların uzlaştıkları konuları yasalara çalışmaya çalışması, yerinde olacaktır. Kaldı ki, Türk çalışma mevzuatının AB normlarına ve ILO standartlarına uygunluğu, salt çifte baraj sorununun çözümüyle sağlanacak da değildir.

### 4. İstihdam politikası

İstihdam politikasının gelişimi, Rapor tarafından olumlu bulunmamakta; özellikle, kadınların düşük işgücü katılımı ve istihdam oranları ile genç işsizlik oranının yüksekliği ve kayıt dışı ekonominin büyüklüğü, mevcut engeller arasında kabul edilmektedir<sup>14</sup>. Belirtilen engellerin gerçekliği kabul edilmekle birlikte, geleneksel istihdam yapısı içinde bunların kısa sürede ortadan kalkabileceğinden

**Ekonomik ve Sosyal Konsey'in bugünkü hükümet (devlet) ağırlıklı yapılanması sürdürüldüğü sürece, anılan kurulun performansını iyileştirilebilmesinden söz etme olanağı zayıflayacaktır.**

### 5510 sayılı Yasa'nın yürürlüğe girmesinin bir yıl ertelenmesi beklentileri içinde yaşanılmaktadır.

söz etmek gerçekçi olmayacaktır. Bu konuda, kısa dönemde Devletin, olsa olsa, gerçekçi özendirme politikalarını harekete geçirmesi düşünülebilir. Ancak, geleneksel istihdam yapısının çözülmesi, kısa vadede güç görünmektedir.

Gerçekten, ülkemizde kayıt dışı ekonominin yaygınlığı, aynı zamanda kayıt altındaki işveren aleyhine haksız rekabete neden olmaktadır. Bu konuda, kayıt dışı istihdam oranını azaltmak amacıyla çıkarılmış bulunan 5073, 5084 ve 5350 sayılı Yasalardaki özendirici önlemlerin, yeniden gözden geçirilmesi ve giderek, kayıt altındaki işverenin ek özendirmelerle güçlendirilmesi, yararlı olacaktır. Bunun gibi, istihdam vergilerinin yarattığı yükün azaltılması da, istihdamdaki kapasiteyi artırabilecektir.

### 5. Sosyal güvenlik

Sosyal güvenceler konusunda Rapor, olumlu yaklaşmakta ve yakın dönemde kabul edilip, 1/1/2007 tarihinde yürürlüğe girmesi beklenen 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile sosyal güvenlik kuruluşlarının birleştirilmesini öngören 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nun ortaya çıkardığı sosyal güvenlik reformu hareketleri üzerinde durmaktadır. Bununla birlikte, Rapor, sosyal güvenlik sisteminin denetim kapasitesinin güçlendirilmesi gerektiğini belirtmektedir<sup>15</sup>. Bu anlamda, sosyal güvenlik denetim elemanı sayısının artırılması ve denetim ağı'nın etkinliğinin sağlanması, isteniyor olsa gerektir.

Ancak, alt yapısının uygulamada tamamlanmamış olması nedeniyle, 5510 sayılı Yasa'nın yürürlüğe girmesinin bir yıl ertelenmesi beklentileri içinde yaşanılmaktadır. Bununla birlikte, söz konusu ertelenmenin, sorunları çözmeye yaramayacağı da açıktır.

### VII. Değerlendirme ve Sonuç

2006 İlerleme Raporu, esas olarak, iki temel noktada dikkat çekmektedir. Bunlardan ilki, bu yılki raporun, önemli ölçüde geçen yılki ilerleme raporunda belirtilen nokta ve eleştirileri tekrar edi-

Toplu iş hukukuna ilişkin temel iki yasanın değişiklik çalışmalarında sağlanan uzlaşma noktalarının bir an önce yasalaştırılması girişimleri, sendikal haklara ilişkin eleştirileri önemli ölçüde hafifletecektir.

yor olmasıdır. Gerçekten, özellikle sendikal haklar ile istihdamın ülkemizdeki yapısı konusundaki eleştiriler, geçmiş yıllardan gelmektedir. Ancak, dikkat çekici olan husus, bu yılki raporun eksiklikler üzerinde ayrıntılı bilgiler içermeyip, genel anlamlarla yetinmesidir. Bunun da temel nedeni, eksiklikleri gerekçelendirmek suretiyle somut anlamlara vermenin yarattığı güçlük olsa gerektir.

Raporun, sosyal güvenlik reformu girişimlerini olumlu yönde değerlendirmiş olması, son derece ilginçtir. Gerçekten, 5502 ve 5510 sayılı Yasalar, Türk kamuoyunda kıyasıya eleştirilmişken; Rapor, bu yasaları işleri basitleştirir, kırtasiyeciliği azaltır ve herkes için hak ve sorumlulukları eşit kılar nitelikte bulunmaktadır. Bu da, Türkiye'nin içeriden ve dışarıdan ne ölçüde farklı görüldüğü ve algılandığı gerçeğini kanıtlamaya yetmektedir.

Diğer yandan, Rapor tarafından sürekli, Türkiye'nin sosyal alanda, sosyal güvenlik reformu çalışmaları dışında, ilerleme sağlamamış olması vurgulanmak istenmektedir. Gerçekten, gerek sendikal haklar ve gerekse sosyal politika önlemleri bakımından, Türkiye'nin standartları tam olarak gerçekleştiremediği Raporda anlatılmak istenmektedir. Bu bağlamda, yapılan eleştirilerin ve değinilen eksikliklerin, son 25 yıl içinde uluslararası platformlarda (AB ve ILO içinde) Türkiye'ye yöneltilen iddialarla önemli ölçüde örtüştüğü, önemli bir gerçektir. Buna göre de, Türkiye'nin, yine gelecek İlerleme Raporu açıklanana kadar, sosyal alandaki eksikliklerini gidermek için gerekli çalışmaları ilerletme girişimlerini başlatmasında yarar görülmektedir. Nitekim, özellikle sosyal diyalog kurulması konusundaki girişimler, Türkiye'yi sosyal alanda ileriye götürecektir. Bunun gibi, toplu iş hukukuna ilişkin temel iki yasanın değişiklik çalışmalarında sağlanan uzlaşma noktalarının bir an önce yasalaş-

tırılması girişimleri de, sendikal haklara ilişkin eleştirileri önemli ölçüde hafifletecektir. Bu bağlamda, sosyal tarafların, Hükümet çalışmalarının odaklandığı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının cesaretlendirmesi ve işbirliğine gitmesi zorunlu görünmektedir. Bunun gibi, Bakanlığın da sosyal taraflar olmaksızın gerçekleşecek girişimlerin buz üzerine çizilmiş çizgiden öteye gitmeyeceğinin bilincinde olması, İlerleme Raporlarında yapılan eleştirilerin ortadan kalkmasına büyük ölçüde yardımcı olabilecektir.

## DİPNOTLAR

1. Bak. [http://www.mfa.gov.tr/NR/rdonlyres/9033EEB0-E80C-46D0-AB4D-A5767882853A/O/ilerleme\\_Raporu\\_8Kasim2006\\_Tamaminin\\_Cevirisi1.pdf](http://www.mfa.gov.tr/NR/rdonlyres/9033EEB0-E80C-46D0-AB4D-A5767882853A/O/ilerleme_Raporu_8Kasim2006_Tamaminin_Cevirisi1.pdf)
2. Bak. Türkiye 2006 İlerleme Raporu, 9-10.
3. Türkiye 2006 İlerleme Raporu, 17.
4. Burada kastedilen, 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu olsa gerektir.
5. Türkiye 2006 İlerleme Raporu, 17.
6. Türkiye 2006 İlerleme Raporu, 18.
7. Bak. T. Centel, "2005 Yılı Türkiye İlerleme Raporu'nun Sosyal Yöni Bağlamında Eleştirel Yaklaşım", Sicil I. 1 (Mart 2006), 200-201.
8. Türkiye 2006 İlerleme Raporu, 18.
9. Türkiye 2006 İlerleme Raporu, 52.
10. Bak. Türkiye 2006 İlerleme Raporu, 51.
11. Bak. Türkiye 2006 İlerleme Raporu, 51.
12. Bak. Danıştay 10. Daire'nin 16/5.2006 t. ve E.2004/1942 K.2006/3007 sayılı kararı.
13. Bak. Danıştay 1. Daire'nin 10.2.2006 t. ve E.2005/1187 K.2006/174 sayılı kararı.
14. Bak. Türkiye 2006 İlerleme Raporu, 51.
15. Bak. aynı yer.
16. Bak. Türkiye 2006 İlerleme Raporu, 52.