

Christopher SYDER

ILO Çalışma Standartlarının Aplikasyonu Komitesi İşveren Grubu Sözcüsü

101. Uluslararası Çalışma Konferansı'na ve Konferans Bünyesinde Kurulan Aplikasyon Komitesi Çalışmalarına İlişkin Bir Değerlendirme

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO); İşveren Grubu'nun bir çizgi çekmeye ve ILO Uzmanlar Komitesi'nin Örgütlenme Özgürlüğüne ilişkin 87 sayılı Sözleşme'nin uygulanması hakkındaki Genel Değerlendirme Raporu'na karşı çıkmaya karar vermesi ile büyük bir krizin merkezinde yer almıştır.

30 Mayıs-14 Haziran 2012 tarihlerinde yapılan 101. Uluslararası Çalışma Konferansı'nda Çalışma Standartlarının Aplikasyonu Komitesi'nde yaptığı açıklamada Aplikasyon Komitesi İşveren Grubu Sözcüsü Christopher Syder; İşveren Grubu'nun tam desteğini de alarak; ILO Uzmanlar Komitesi'nin örgütlenme özgürlüğünü düzenleyen 87 sayılı Sözleşme'nin içeriğinde "grev hakkı"na yönelik düzenleme bulunduğu dair yorum yapma yetkisinin olmadığına ilişkin işveren grubu görüşünü tekrar etmiştir. Bu açıklama, ILO Aplikasyon Komitesi'nin herhangi bir ülkenin onaylamış olduğu çalışma standartlarının uygulanmasını denetleme konusundaki başarısızlığından doğmuştur. Bu tarihi başarısızlık da İşveren Grubu'nun ve İşçi

Grubu'nun Uzmanlar Komitesi'nin yetki ve görevlerinin çerçevesinin açıklığa kavuşturulması ve bunun sonucunda da Aplikasyon Komitesi gündemine alınacak ülkelerin durumlarının tartışılması konularında anlaşmazlığa düşmelerine sebebiyet vermiştir.

Bahsi geçen bu başarısızlığa ne yol açmıştır?

İşveren Grubu'nun bakış açısına göre, bu yıl yapılan Çalışma Konferansı'nda durum, önceki yıllara nazaran daha da kötüye gitmiştir. Zira bu yıl Uzmanlar Komitesi ILO'nun 8 temel sözleşmesine ilişkin bir Genel Değerlendirme Raporu yayımlamıştır. Söz konusu Raporda Uzmanlar Komitesi, zaten son derece ihtilafli bir konu olan "grev hakkı"na yönelik görüşlerini daha da genişletmiştir. Genel Değerlendirme Raporu'nda ayrıca, İşveren Grubu'nun konuya ilişkin uzun zamandır ileri sürdüğü endişelerine de hiç yer verilmemiştir. İşverenler Grubu, Genel Değerlendirme Raporu'nun Uzmanlar Komitesi'nin "grev hakkı"nın 87 sayılı

Sözleşme’de zımnî olarak düzenlendiğine dair hatırı sayılır uzunlukta yorumlarına yer verilen “Küreselleşmeye İnsani Bir Yüz Vermek (Temel Sözleşmelere İlişkin Genel Değerlendirme)” bölümüne itiraz etmişlerdir.

İşveren Grubu’nun konuyla ilgili görüşleri nedir?

İşveren Grubu’nun konuyla ilgili görüşleri son derece basittir. İşveren Grubu adına konuşan Christopher Syder; Genel Değerlendirme Raporu’nun yalnızca Çalışma Konferansı kapsamında faaliyet gösteren Çalışma Standartlarının Aplikasyonu Komitesi gündemine alınan ülkelerin durumlarının tartışılmasında ve bu ülkelerce onaylanan çalışma standartlarının uygulanması konusundaki denetleme görevinde Komite’ye yardımcı olan bir kılavuz olduğunu ifade etmiştir. Genel Değerlendirme Raporu, tıpkı Uzmanlar Komitesi’nin Sözleşme ve Tavsiye Kararlarının Uygulanmasına İlişkin Raporu gibi, ILO’nun üçlü yapısını oluşturan bileşenlerin, yani Hükümet, İşveren ve İşçilerin, üzerinde uzlaştıkları ve geçerliliği olan bağlayıcı bir belge değildir.

Gerek Genel Değerlendirme Raporu, gerekse Uzmanlar Komitesi’nin Sözleşme ve Tavsiye Kararlarının Uygulanmasına İlişkin Raporu; Uluslararası Çalışma Ofisi’nin yani ILO Sekreteryası’nın yardımları ile oluşturulmuştur. Bu belgelerin ortaya çıkmasında veya yayımlanmasında ne Hükümetlerin, ne İşverenlerin, ne de İşçilerin bir dahli veya katkısı olmamıştır. Hükümetler, İşverenler ve İşçiler bu belgeleri ilk kez 101. Uluslararası Çalışma Konferansı sırasında görmüşler ve değerlendirme fırsatı elde etmişlerdir.

ILO dışında bu önemli ayırım ya yanlış anlaşılakta veya unutulmakta ve Genel Değerlendirme Raporları, ILO’nun üçlü yapısını oluşturan bileşenlerin, yani Hükümet, İşveren ve İşçilerin, üzerinde uzlaştıkları ortak bir görüş belgesi olarak görülmektedir ki, bu doğru değildir.

Bunun arkasında daha büyük bir tablo var mıdır?

Evet. Bu durum, Çalışma Konferansı kapsa-

mında faaliyet gösteren Çalışma Standartlarının Aplikasyonu Komitesi’nin onayı alınmadan Genel Değerlendirme Raporu’nun basılması ve tüm dünyaya dağıtılması ile iyice alevlenmiştir. Temel ILO Sözleşmeleri hali hazırda BM Küresel İlkeler Sözleşmesi’ne, OECD Kılavuzlarına, BM İnsan Hakları Konseyi’nin “Ruggie” Çerçeve Sözleşmesi’ne¹, ISO 26000’e ve özellikle de Çok Uluslu Şirketler ve Sosyal Politika İlkeleri Hakkındaki Üçlü Deklarasyon’a² işlenmiş durumdadır. İşverenler, Temel Sözleşmelerde yer alan insan haklarına saygı konusunda yol gösterilmesini talep etmektedir. Bu konuların yorumlanmasında ve uygulanmasında ciddi sorunlar ortaya çıkmaktadır, zira bu Sözleşmeler öncelikle Hükümetlerce uygulanması için politik olarak müzakere edilmektedir. ILO’nun denetleme mekanizması yalnızca ILO’ya üye ülkeleri ilgilendirmektedir, şirketleri veya iş dünyasını bağlamamaktadır, bu nedenle Temel Sözleşmelerin başka uluslararası kurumlarca kullanılması durumunda, bu kullanımın doğru olması, hayati önem taşımaktadır. Temel Sözleşmelerin doğru yorumlanması ve anlaşılması; iş dünyası açısından bir zorunluluktur, zira bu Sözleşmelere Uluslararası Çerçeve Sözleşmelerde, Ulusötesi Şirket Sözleşmelerinde ve Avrupa Çerçeve Sözleşmelerinde atıf yapılmakta ve konuya ilişkin başkaca bir açıklama da yapılmamaktadır.

Bu durum, 87 sayılı Sözleşme’nin içeriğinde grev hakkına yönelik bir düzenleme bulunmaması noktasında karmaşık bir hale gelmektedir. Zira söz konusu Sözleşme’nin müzakereleri esnasında, Sözleşme içeriğinde grev hakkına yer verilmesine yönelik bir uzlaşma sağlanamamıştır. Bu nedenle İşverenlerin bakış açısına göre grev hakkı, Uzmanlar Komitesi’nin görüş belirtebileceği bir konu değildir, zira söz konusu Sözleşme’nin müzakereleri esnasında, grev hakkının 87 sayılı Sözleşme içeriğinde yer almasına yönelik bir anlaşma bulunmaktadır.

Uzmanlar Komitesi’nin görev ve yetkileri nelerdir?

Uzmanlar Komitesi’nin görev ve yetkisi, 87 sayılı Sözleşme’nin “uygulanması” konusunda yorum yapmaktır, “grev hakkı”nın Sözleşme’de

zımnî olarak yer aldığına dair bir yorum getirmek değildir. Uzmanlar Komitesi oluşturulduğunda görev ve yetkilerinin sınırı, 1926 tarihli 8. Uluslararası Çalışma Konferansı'nda;

“Uzmanlar Komitesi'nin yargısal bir yetkisi olmayacak, bir Sözleşme'nin hükümleri hakkında yorum yapma yetkisi bulunmayacak ve bir yoruma herhangi bir diğer yoruma nazaran öncelik tanıyarak, tercih ettiği yorum lehine karar vermeyecektir.”

şeklinde çizilmiştir. Uzmanlar Komitesi'nin görev ve yetkilerinin sınırı bugün de değişmemiştir.

Genel Değerlendirme Raporu, yalnızca Çalışma Konferansı kapsamında faaliyet gösteren Çalışma Standartlarının Aplikasyonu Komitesi'nin kullanımını ve görevini yerine getirirken işini kolaylaştırmak için hazırlanmıştır. Burada Sözleşmelere uyulup uyulmadığı konusundaki karar verme yetkisi, uzlaşma çerçevesinde, ILO'nun üçlü yapısını oluşturan bileşenlerde, yani Hükümet, İşveren ve İşçilerdedir.

Bütün bunlara ek olarak İşveren Grubu; Uzmanlar Komitesi'nin “grev hakkı” ile ilgili yorumlarını hukuki bir içtihat olarak kabul eden her türlü fikre de itiraz etmiştir, zira Uzmanlar Komitesi'nin ILO içerisinde yargısal bir yetkisi bulunmamaktadır. ILO Anayasası uyarınca da Uzmanlar Komitesi'nin ILO denetleme mekanizması içerisinde belirleyici bir rolü bulunmamaktadır. Uzmanlar Komitesi'nin çalışma standartlarını, ILO'nun üçlü yapısını oluşturan bileşenler gibi denetleme hakkı bulunmamaktadır.

Grev hakkı var mıdır?

İşverenler Grubu, “grev hakkı”nın varlığını tanımaktadır, zira bu hak, ulusal düzeyde pek çok hukuk sisteminde yer almaktadır. Ancak İşverenler Grubu, Uzmanlar Komitesi tarafından geliştirilen “grev hakkı” kavramını tanımamaktadır. Zira ILO tarafından tanınacak olan grev hakkı kurallarının belirleyici organı, Uluslararası Çalışma Konferansı'dır. Uzmanlar Komitesi'nin 87 sayılı Sözleşme'yi yorumlama ve bu yorumlar çerçevesinde 87 sayılı Sözleşme dâhilinde “grev hakkı” uygulamasının kurallarını belirleme yetkisi bulunmamaktadır.

ILO tarafından belirlenecek “grev hakkı”na ilişkin bir standardın, Uluslararası Çalışma Konferansı'nda, üçlü yapıda ve politik olarak sağlanacak bir uzlaşmaya ihtiyacı bulunmaktadır.

Bu neden çok önemlidir?

“Grev hakkı”nın doğru kullanımını önemlidir çünkü, İşveren Grubu endüstriyel ilişkilerde ulusal aksaklıkların ne şekilde çözüleceğini mülahaza ederken “grev hakkı”na ilişkin kendi kural/uygulamalarını getirmenin Ulusal Hükümetlere düştüğünü ileri sürmektedir. Uluslararası insan hakları tartışmaları kapsamında da önem arz ettiği için 87 sayılı Sözleşme doğru uygulanmıştır çünkü, “grev hakkı”nın yanlış bir şekilde kapsama alınması, Uzmanlar Komitesi'nin yorumu ile bulunan “grev hakkı”nın gittikçe uluslararası anlamda tanınan bir insan hakkı olarak kabul görmesine ve Ulusal Hükümetlerin kendi “grev hakkı” tanımlamalarını getirme kabiliyetlerinin sınırlandırılmasına sebep olacaktır. Bu, Hükümetlerin rolünü, örneğin, kanuni grevin ilanı ve esaslı hizmetlerin tanımı gibi durumlarda kısıtlayacaktır. Söz konusu durum İşverenler Grubu açısından kabul edilemez. Türkiye'de dahil olmak üzere, 87 sayılı Sözleşmeyi onaylamış Hükümetler için Uzmanlar Komitesi'nin “grev hakkı” yorumunu uygulamak gibi yasal bir gereklilik bulunmamaktadır. İşverenler Grubu, Uzmanlar Komitesi'nin “grev hakkı” yorumuna da suiistimal edilmesi riski sebebiyle katılamamaktadır.

Örneğin, “grev hakkı”na ilişkin aşağıdaki hususlar, Uzmanlar Komitesi'nin şekillendirmesine bırakılmaktansa üçlü yapı temelinde görüşülmeli ve karara bağlanmalıdır:

- Dayanışma grevleri ve siyasi grevler de dâhil olmak üzere kanuni grevlerin tanımı;
- Esaslı hizmetlerin tanımı, özellikle dar anlamda ise;
- Grev esnasında işyeri işgallerinin hukuksizliği;
- Grev gözcülüğünün tanımı;
- Kanunsuz grevler için “caydırıcı yaptırımlar” içeren hükümler.

İşçi Grubu'nun tepkisi ne oldu?

Talihsiz bir biçimde, küresel işçi sendikaları hareketi, hiddetli bir tepki vererek, İşverenler Grubunu ILO'daki tartışmaları bloke etmekle suçladı. ITUC (Uluslararası İşçi Sendikaları Konfederasyonu) Genel Sekreteri Sharan Burrow; "ILO'da işverenler istismarların en kötü biçimini saklamakta ve hayatları kurtarmaya yarayacak ve çalışan insanların haklarına yapılan en dehşet verici saldırılardan bazıları ile mücadele edecek olan uluslararası gözetimden kaçınmaktadır." demiş ve "İşverenler sayısız kanunla, ulusal anayasalarla ve uluslararası sözleşmelerle garanti altına alınmış olan "grev hakkı"nın kurumsal doymazlığa bir tehdit oluşturduğu ideolojik yanılığısı sebebiyle süreci gasp etmiştir." diye eklemiştir.

Ancak, sendikalar Uzmanlar Komitesi'nin başlangıçtaki görevinden peyderpey saparak ILO'nun üçlü yapısına zarar verdiğiğine yönelik İşveren Grubu savlarının özü ile ilgilenmemiştir.

İşveren Grubu uluslararası çalışma standartlarında ne görmek istiyor?

ILO standartları söz konusu olduğu zaman İşverenler Grubu'nun politikası kaliteli işlerin yaratılması ve işçileri koruyabilmeleri için standartların işverenlere yardım etmesi gerektiği yönündedir. Bu ikisi tabiatları gereği birbirine bağlıdır. İş dünyası katılım gösteren ve motivasyon sahibi bir işgücü ile gelişir. İşgücü korunmalıdır. Haklar korunmalıdır ancak iş dünyası ne yapıyor olması gerektiğini de bilmelidir. Böylece iş dünyası kendi yapabilme kabiliyetini de belirleyebilecektir. İş dünyasının faaliyet ortamı göz önüne alındığında, bu şu an ve her zaman için dengeleyici bir uygulama olacaktır. Buna uygun olarak, küreselleşmiş bir dünyada, herkese uyacak tek bir ölçü yaklaşımı mümkün değildir.

Peki sırada ne var?

ILO şu anda "grev hakkı"nın 87 sayılı Sözleşme ile bağlantılı olarak yorumlanmasıyla ilgili çok yönlü bir krizle karşı karşıyadır. Her-

hangi bir ILO metninin gerçek statüsüne ilişkin bilgi içermediği için veya sırf logosunu taşıyor diye kafa karışıklığına sebep olunması ya da yanıtılmak hiç kimse için kabul edilemez. Bu şu anda Genel Değerlendirme Raporu'yla ilgili bir husustan daha fazlasıdır çünkü 87 sayılı Sözleşme vakalarının Konferans Komitesi'nde denetlenmesine etki etmektedir. 87 sayılı Sözleşmede açıkça belirtilmiş bir "grev hakkı"nın yokluğu, Uzmanlar Komitesi'nin etkili bir şekilde politika oluşturduğu anlamına gelmektedir ve bu görev alanlarının dışındadır. Politika yapmak münhasıran Hükümetlerin, İşverenlerin ve İşçilerin tasarrufundadır. Uzmanlar Komitesi uygulamaya yönelik tavsiyede bulunabilir ancak ILO adına uygulamayı belirleyemez ve kesinlikle 87 sayılı Sözleşme içerisinde bir "grev hakkı"na ilişkin yeni haklar ve borçlar belirleyemez.

ILO Yönetim Kurulu, bu krize bir çözüm bulabilmek için üçlü yapı ekseninde resmi olmayan tartışmalara başlamıştır.

Bunun İşveren Grubu içerisinde alınan yeni bir görüş olmadığı unutulmaması gerekmektedir. Bu bir değişiklik değildir. Tüm Hükümetlerin, İşverenlerin ve İşçilerin, Uzmanlar Komitesi'nin bu yılki Genel Değerlendirme Raporu'nda yer alan "grev hakkı" yorumunun hukuki statüsünün farkında olması, önemlilik arz etmektedir.

DİPNOTLAR

- 1 Profesör John Ruggie tarafından geliştirilen Birleşmiş Milletler İş ve İnsan Hakları için Koruma, Saygı Duyma ve Telafi Etme Çerçeve Sözleşmesi (The UN Protect, Respect and Remedy Framework for Business and Human Rights Framework).
- 2 The MNE Declaration.