

## Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Denetim Faaliyeti Bağlamında Türkiye'ye İlişkin Raporlarının Değerlendirilmesi

### Evaluation of the International Labor Organization's Reports on Turkey in Terms of ILO's Audit Activity

İzzettin As<sup>1</sup> , Abdullah Önal<sup>2</sup> 

#### Öz

Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ), çalışma hayatı üzerinde belirli standartların oluşturulması ile uluslararası rekabetin konu olduğu ekonomik işleyişe etki edebilme ve bu işleyişin ortaya çıkardığı olumsuzlukların giderilmesine çalışma amacı ile sosyal politikada önemli bir rol üstlenmektedir. UÇÖ'nün bir sosyal denge tesisi amacı da taşıyan bu işlevini yerine getirirken başvurduğu denetim fonksiyonu ise önemli bir araç olarak öne çıkmaktadır. Zira oluşturulan normların bu kuruluşa üye olan devletlerce uygulanıp uygulanmadığının denetimi, UÇÖ'nün faaliyetlerini sürdürebilmesine, sözleşmelere ilişkin sürecin takip edilebilmesine ve ortaya konan sosyal hükümlerin uygulanabilmesine olanak sağlamaktadır. UÇÖ'nün kural koyma faaliyetinin önemli bir boyutunu teşkil eden denetim, düzenli ve şikayete bağlı olmak üzere iki şekilde yerine getirilmektedir. Türkiye de UÇÖ üyeliğinin başladığı 1932 yılından beri bu denetim faaliyetinin muhatabı bir ülke konumundadır. Özellikle de düzenli denetim kapsamında gerçekleştirilen oturumlarda sık sık gündeme getirilen bir ülke olan Türkiye, benzer şekilde şikayete dayalı denetim kapsamında da gündem olmaktadır. Türkiye'nin ele alındığı toplantılarda ve Türkiye'ye ilişkin hazırlanan raporlarda ağırlıklı olarak ulusal mevzuatın UÇÖ normları ile uyumu değerlendirilmiş ve karşılaşılan sorunlara yer verilmiştir. Nihai olarak gerek düzenli ve gerekse şikayete dayalı denetim faaliyetlerinin önemli bir sonucunun ise ülkedeki çalışma hayatına yönelik mevzuat düzenlemelerinin yapılmaya çalışılması olduğu görülmektedir. Bu bağlamda çalışmanın iki temel amacının olduğunu söyleyebiliriz. Öncelikle Türkiye'nin bu denetim faaliyetleri kapsamında nasıl ele alındığına değinerek ülkenin UÇÖ normları bağlamındaki görünümünü ortaya konulmaya çalışılacaktır. İkinci olarak da denetim faaliyetlerinin dolaylı veya doğrudan etkisi neticesinde ortaya çıkan değişimlere veya düzenlemelere kısaca değinilmeye çalışılacaktır. Bu amaçlar çerçevesinde UÇÖ denetim raporlarının incelenmesi suretiyle ele alınan bu çalışma, özellikle çalışma

**1 Sorumlu Yazar:** İzzettin As (Arş. Gör. Dr.), Kırklareli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, Kırklareli, Türkiye. E-posta: izzettin.as@klu.edu.tr ORCID: 0000-0002-6560-8194

**2 Abdullah Önal (Arş. Gör.),** Kırklareli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, Kırklareli, Türkiye. E-posta: abduallah.onal@klu.edu.tr ORCID: 0000-0002-6659-9285

**Atf:** As, I. ve Onal, A. (2021). Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Denetim Faaliyeti Bağlamında Türkiye'ye İlişkin Raporlarının Değerlendirilmesi. *Journal of Social Policy Conferences*, 81, 285-323. <https://doi.org/10.26650/jspc.2021.81.996496>

hayatının önemli bir uluslararası aktörü olan UÇÖ'nün Türkiye ile ilişkisine ve ayrıca Türkiye çalışma mevzuatı üzerindeki etkilerine farklı bir perspektifle bakma imkanı sağlayacaktır.

### **Anahtar Kelimeler**

Uluslararası Çalışma Örgütü, UÇÖ, Denetim, Raporlar, Şikayetler

### **Abstract**

One major objective of the International Labor Organization (ILO) is to establish social balance through the establishment of improved working conditions, to influence the economic process which is the subject of international competition, and to eliminate the drawbacks of this process. In fulfilling this objective, the ILO uses its audit function as an important tool. The audit function enables the ILO to consider whether its established norms are implemented by its member states. It also allows the ILO to monitor the implementation of the social provisions contained in the ILO Conventions. Audit, which constitutes an important dimension of the ILO's rulemaking activity, is carried out in two ways: regular auditing and complaint-based auditing. Since 1932, when Turkey became a member of the ILO, Turkey has been an addressee of this audit activity. Turkey has been frequently placed on the ILO's agenda in the sessions held within the scope of regular auditing as well as complaint-based auditing. In the meetings where Turkey has been discussed and in the reports prepared on Turkey, the harmonization of national legislation and ILO norms and the problems affecting implementation have been the main issues for evaluation. The regular and complaint-based audit conducted by the ILO have been very effective in Turkey as they have helped in improving the country's effort to make legislative arrangements to improve working conditions for their residents. Against this background, this study will consider Turkey's implementation of ILO norms and analyze how Turkey is handled within the scope of the ILO's audit activities. A brief discussion on the changes that have occurred in Turkey as a result of the indirect or direct effects of the ILO's audit activities will also be presented. Within this framework, the relationship between the ILO and Turkey and the effects of this relationship on Turkish labor legislation will be considered.

### **Keywords**

ILO, Audit Reports, Complaints

### ***Extended Summary***

The International Labour (ILO) has always been one of the most important actors in standardizing global working conditions in the context of international social policy. In particular, it aims to improve the business relationship between employees and employers by establishing standardized norms and ensuring their implementation.

Turkey has ratified many ILO Conventions since July 18, 1932, when it was accepted as a member of the ILO by joining the League of Nations (today the “United Nations”). Turkey, which has accepted conventions with a rate of over 30%, has accepted 190 conventions and 206 recommendations of the ILO and ratified 59 conventions. However, as two of the 59 ratified conventions were opposed and four was repealed, a total of 53 ILO Conventions are currently in force in Turkey. Turkey has also ratified all eight ILO fundamental conventions, three of the four governance conventions, which are considered as priority, and has also incorporated 48 of a total of 178 technical conventions that stipulate regulations on working life.

The ILO, which has been active since 1919, has been carrying out auditing processes in accordance with its own structure and Turkey has taken part in the process since 1932, when it became a member of the ILO. There are basically two types of audits carried out by the ILO as part of its functions. The first is the regular audit based on the reports that countries are obliged to send concerning their implementation of conventions they have ratified, their labor practices and other ongoing issues. The second one is the audit based on general and specific complaints from the representatives of the member states, workers, or employers.

Turkey has prepared periodic reports, which have been considered as part of the audit functions of the ILO. Based on the complaints in these reports, Turkey has been subject to ILO inspection. Since 1932, Turkey has been following a regular inspection mechanism in terms of the treaties it has ratified or treaties that are in the process of ratification, and a complaint-based inspection mechanism regarding the implementation of these treaties.

The main purpose of this study is to explain how Turkey is included in the audit reports and examine the relevant issues contained in the complaints. The study also briefly touches upon the direct and indirect effects of the criticisms

and reports prepared within the scope of the ILO's audit activities on the country's labor legislation. For example, "What is the level of the ILO effect in the Law on Trade Unions and Collective-Bargaining Agreement No. 6356, which is one of Turkey's laws on union life?" In responding to this question, first, an analysis of how trade union rights and freedoms were handled in the meetings held within the scope of normal audit would be made, then the study will consider the kind of complaints the law enforcement was subject to and examine the effects of the adoption of regulations, specifically the labor legislation following the ILO audit process.

In considering regular audits, this study will focus on the Application Committee Reports in the last 20 years in order to narrow down the volume. For audits arising from complaints, the Reports of the Freedom of Association Committee on the ongoing complaints on Turkey will be analyzed.

In examining these reports, emphasis will be placed on the causes/subjects of the complaints and their intensity, and an evaluation will be made in the context of the expansion of trade union rights in general.

## Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Denetim Faaliyeti Bağlamında Türkiye'ye İlişkin Raporlarının Değerlendirilmesi

Çalışma yaşamının uluslararası sosyal politika bağlamında geçmişten beri en önemli aktörlerinden biri olan UÇÖ'nün sorumluluğu; çalışanlar ile işverenler arasında gerçekleşen iş ilişkisini iki yönlü olacak şekilde iyileştirmek ve bu iyileşmenin temini adına belli bir standardın altına düşmeyen normlar üreterek bu normların uygulanabilmesini sağlamak şeklindedir. 1919 yılından beri aktif olan UÇÖ, Türkiye'nin de üye olduğu 1932 yılından itibaren bu hedefin Türkiye için gerçekleştirilmesi için de kendi yapısına uygun bir süreç yürütmektedir.

UÇÖ bünyesinde kendi işleyişinin bir parçası olarak en temelde iki tür denetimden söz edilmektedir. Bunlardan ilki ülkelerin onaylanan sözleşmeler ve uygulamaları devam eden konularda göndermekle yükümlü olduğu raporlar ve bu raporların incelenmesine dayanan düzenli denetimi oluştururken ikincisi ise genel ve özel olmak üzere iki boyutlu incelenen ve üye ülke, işçi veya işveren temsilcilerinin şikayetine bağlı bir sürecin işlemeye başlamasını ifade eden şikayete bağlı denetimdir.

UÇÖ'nün denetim fonksiyonunun bir yansıması olarak belli periyotlarla hazırlanan raporlarda ve yine şikayetlerde Türkiye'nin konu edilmesi de bu sürecin bir parçasıdır. Türkiye 1932 yılından bu yana UÇÖ üyeliği ile onaylanan veya onaylanma aşamasında olan sözleşmeler yönünden düzenli denetim ve yine bu sözleşmelerin uygulanmasıyla ilgili olarak da şikayete bağlı denetim mekanizmasının takibindedir.

Türkiye'nin denetim raporlarında yer alma şekli ve şikayete bahis olan ilgili mevzuların ne olduğunun açıklanması bu çalışmanın temel amacını oluşturmaktadır. Bu bağlamda çalışmada Türkiye'nin düzenli denetime konu olduğu raporlar ve bu raporlarda Türkiye'nin yer alma şekli ve sebepleri ele alınacaktır. Bunu yaparken de gerek çalışmanın hacmi gerekse de sadece bir raporlama metni olmaktan sıyrılması adına düzenli denetim ve buna bağlı olarak *Aplikasyon Komitesi Raporları* yaklaşık son yirmi yıl ile sınırlandırılmaktadır. Yine şikayete dayalı olarak gerçekleşen denetime konu olması anlamında Sendika Özgürlüğü Komitesi Raporları da Türkiye açısından devam eden şikayetler kapsamında ele alınacaktır. Şikayete dayalı denetim kapsamında taşıdıkları özel öneme binaen bazı geçmiş dönemli şikayet davalarına da yer verilecektir.

Bu raporlar incelenirken Türkiye’deki şikayete konu olan sorunun süreci içerisinde nasıl bir seyir izlediği ve hangi aşamaya vardığına da ayrıca vurgu yapılacaktır ve genel olarak sendikal hakların genişlemesi bağlamında değerlendirme yapılacaktır.

### Genel Hatlarıyla UÇÖ

UÇÖ, sosyal barışın çalışma yaşamından başlayarak dünya barışına bütüncül olarak etki edebilecek şekilde ele alınıp, hayata geçirilmesi amacıyla ve işveren-işçi örgütlerini bir araya getirip birlikte hareket etme imkanı sağlama adına 1919’da Versay Antlaşması’na eklenen “çalışma” başlığına sahip bölüm kapsamında kurulmuştur (Sayın, 2013, s. 13).

UÇÖ, dünya barışına giden yolun sosyal adalet temelli gerçekleşeceği iddiasıyla özellikle de norm koyma yönüyle öne çıkan bir kuruluş olarak normların ortaya konulmasından, uygulanıp uygulanmaması veya uygulanması durumunda uygulanma sürecindeki aksaklıklara denetim mekanizmasıyla cevap verilmesi fonksiyonlarını içerecek şekilde çalışmaktadır. Bu bağlamda UÇÖ’nün kuruluş sürecini norm belirleme etkinliği yönüyle de değerlendirmek gerekmektedir. UÇÖ, ilk kuruluş yılları (1914-1944) olarak kabul edilen dönemde norm belirleme etkinliği boyutu itibariyle çalışma hayatının temel sorunlarını ele almışken ikinci dönemi olarak kabul edilen (1944-1990) ve Filedelfiya Bildirgesi’yle başlayan süreçte ise norm belirleme etkinliği üzerinde insan hakları söyleminin ve sosyal devlet anlayışının etkili olduğu bir süreci yaşadığı görülmektedir.

UÇÖ’nün üçüncü dönemi olarak kabul edilen ve Neo-Liberal Politikaların etkinlik kazandığı, esnekliğin küresel ölçekte meşruiyet zemini bulduğu dönemde ise; 1998’de Temel Haklar Bildirgesi’nin kabulüyle bir kırılmanın yaşandığı ve norm belirleme etkinliğinin “yumuşak hukuk” olarak ifade edilen bir yöntem yoluyla ‘insan hakları merkezli’ uygulandığı görülmektedir (Kaya, 2014, s. 39-40). Bu dönem içerisinde kabul edilen “Adil Bir Küreselleşme İçin Sosyal Adalet Bildirgesi” de buna örnek gösterilebilir. Zira bildirmede merkeze alınan “decent work (Saygın/iyi iş)” kavramı üzerinden insanların istihdam, temel ve asgari yaşam geliri, sosyal güvenlik vs. haklarının değişen koşullar çerçevesinde muhafazasına ve geliştirilmesine vurgu yapıldığı görülmektedir (ILO, 2008, s. 5-16).

UÇÖ, sosyal adalet ilkesini merkeze alarak çalışma hayatına ilişkin güncel sorunları sosyo-ekonomik boyutları da dikkate alacak şekilde ve en temelde norm belirleme yoluyla; sözleşme, tavsiyeler etrafında gerçekleşen bir düzenleme etkinliğine sahiptir (Sayın, 2013, s. 14).

UÇÖ normlarının merkezde tuttuğu evrensellik, esneklik, kabul edilebilirlik, sosyal adaleti sağlama, insan haklarına saygı gibi ilkelerin olduğunu da ayrıca vurgulamak gerekir (Kaya, 2014, s. 43-45). Dolayısıyla norm belirleme etkinliği bağlamında işlevselliğinden söz ettiğimiz UÇÖ, bir takım değer ölçülerini merkeze alarak bu etkinliği gerçekleştirmektedir.

### **UÇÖ Denetim Faaliyetinin Önemi ve Denetim Türleri**

UÇÖ, sosyal adalet temelli kalıcı dünya barışının tesis edilmesi, çalışmaya ilişkin olumsuz koşulların giderilmesi amacıyla çalışmalar yürüten ve BM'ye bağlı bir uzman kuruluş olarak ekonomik işleyişin sosyal taraflarını ve rekabete dayalı koşullarını yakınlaştırmak şeklinde faaliyet sürdürmektedir (Sayın, 2013, s. 12). Bu yönüyle UÇÖ, uluslararası rekabetin konu olduğu ekonomik işleyişin ortaya çıkardığı bir takım olumsuz koşulların giderilmesi gibi bir işlevle bir sosyal denge gözetmektedir denilebilir. Bu işlevini yerine getirirken UÇÖ'nün denetim fonksiyonu ise UÇÖ'nün faaliyetlerini sürdürebilmesi, sözleşmelere ilişkin sürecin takibini yapabilmesi ve ortaya konan sosyal hükümlerin uygulanabilmesi imkanlarını sunan önemli bir boyutu olarak değerlendirilmektedir.

UÇÖ, anayasasında açıkça belirtilen ve belli türlere sahip bir denetim mekanizmasına sahiptir. UÇÖ, denetim fonksiyonu ile benimsenen ve ortaya konulan temel ilkelerin tüm dünyada geçerliliğini sağlamayı, üye ülkelerde çalışma yaşamına ilişkin gerçekleşecek düzenlemelerde bu ilkelerin etkililiğini arttırmayı ve bu yolla ülkeler arasında ortaya çıkabilecek haksız rekabetin önüne geçmeyi amaçlamaktadır (Sayın, 2013, s. 20).

UÇÖ'nün denetim fonksiyonu, herhangi bir ülkeyi uluslararası kamuoyu önünde küçük düşürmekten ziyade ilgili denetime konu olmuş ülkenin eksiklerini gidermeyi ve söz konusu ülkenin alması gereken tedbirleri diplomatik işleyişe uygun şekilde yapmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Diğer taraftan ülkenin karşılaşılabileceği en büyük yaptırımlardan biri olan Komite tarafından (özel) paragrafa alınma gibi denetimin parçası olan bir uygulamayı (Sayın,

2013, s. 22) da ülkelerin diplomatik kaygılarını gözeterek şekilde sürdürmekte ve büyük ölçüde etkin, caydırıcı bir koz olarak tutmaktadır.

UÇÖ'nün denetim fonksiyonu, kural koyma etkinliğinin bir boyutu olarak ülkelerin uluslararası hukukun evrensel ilkelerine uymasını ve insan hakları temelli düzenlemelerin küreselleşmesi kaygısının uygulamaya yansımış olmasını ifade etmektedir. Ayrıca, Sözleşme ve tavsiyelerin işlerliğinin ve sürekliliğinin bir anlamıyla teminatı niteliğine de haizdir. Zira herhangi bir ülkenin kabul ettiği bir sözleşmenin o ülke için uluslararası anlaşma halini alması beraberinde uluslararası hukukun işletilmesi yükümlülüğünü getirmektedir. Denetim fonksiyonu, bir yandan bu yükümlülük bağlamında değerlendirilirken bir yandan da sözleşmelerin ilgili ülkelerin ulusal yasaları üzerinde esneklik meydana getirilmesine aracılık etmektedir. Bu durumun ise klasik anlamda merkezi devletlerin gücünü sınavan ve değişime zorlayan bir boyutunun olduğunu ifade etmek gerekir (Kaya, 2014, s. 46).

UÇÖ'nün denetim mekanizmasını; benimsediği temel ilkelerin tüm dünya için söz konusu olacak şekilde yaygınlaştırılması, ülkelerde gerçekleşecek yasal mevzuatların buna göre şekillenmesinin sağlanması ve uluslararası sosyal politikanın geliştirilmesi parametreleri dikkate alınmak suretiyle ülkeler arasında haksız rekabetin önüne geçilmesine aracılık eden faaliyet şeklinde özetlemek mümkündür (Kutal, 2009, s. 45-46).

UÇÖ, norm belirleme faaliyetini; sözleşmeler ve tavsiyeler bağlamında yerine getirerek norm olması düşünülen düzenlemenin Konferans gündemine Yönetim Kurulu kararıyla getirilmesi ve Uzmanlar Komitesi (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations - CEACR) ile Konferans (Aplikasyon) Komitesi (Conference Committee on the Application of Standards (CAS)'nin düzenli denetimiyle (Sayın, 2013, s. 14) bu sözleşme-tavsiyelere ilişkin sürecin izlenmesi gibi bir standart işleyiş şeklinde ortaya koymaktadır.

Tüm üyelerin üzerinde uzlaşa sağlayabileceği etkili yöntemler geliştirmek isteyen UÇÖ, temel olarak tamamlayıcı niteliğe sahip iki düzenli denetim öngörmektedir:

Bu denetimlerden ilki; üye devletlerin kabul ettikleri ilkeleri uygulamadan ve ilgili birimlere sunmadan önceki önlemler, ilgili devletlerdeki mevzuatların



durumu ve kabul edilen ilkelerin uygulanması için gerekli önlemler konusunda UÇB (Uluslararası Çalışma Bürosu)'ye verilmesi gereken düzenli raporları kapsarken, ikincisi; UÇK (Uluslararası Çalışma Konferansı)'nın üçlü yapıdaki özel bir komitesi Konferans (Aplikasyon) Komitesi ve Uzmanlar Komisyonu'nun her yıl sözleşme ve tavsiyelerin uygulanması hakkındaki raporunu kapsayan denetim türüdür (Erdut, 2001, s. 83).

Özetle; UÇÖ, en temelde kendi iç işleyişine uygun olarak ve bir rutine sahip olmak üzere işlettiği düzenli denetim ve “üye devletler, işçi, işveren temsilcilerinin sözleşmelerinin uygulanmadığı veya çalışma yaşamına ilişkin bir sorunun var olması üzerine yaptıkları değerlendirmeye” dayalı olarak gerçekleştirdikleri şikayetlerle başlayan süreç olan şikayete bağlı denetim başlığı altında iki tür denetime sahip bir uluslararası çalışma üst kuruluşudur.

### **Düzenli Denetim**

Üye devletlerin hükümetleri tarafından sunulan raporların değerlendirilmesine dayanan bu denetim türü, genel olarak hükümet raporlarının (insan hakları gibi temel alanlarda iki yılda bir diğer konularda dört yılda bir olmak üzere) UÇB'ye sunulması gerekliliği ile başlayan ve hazırlanan raporların Yönetim Konseyi'nin formlarına göre hazırlanması gerekliliğini öngören süreci ve buna ek olarak üçlü yapının bir istisnası olarak kurulan Uzmanlar Komisyonu'nun raporları üzerindeki incelemesi ile Aplikasyon Komitesi'nin incelemesini kapsayan bir süreci ifade etmektedir (Erdut, 2001, s. 84-88).

Uzmanlar Komitesi, birçok şikayeti, ülkelerin gönderdikleri raporları, Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin raporlarını inceleyerek geniş bir rapor halinde Çalışma Konferansı'nda, özel olarak da Aplikasyon Komitesi'nde ele alınması için sunar (DİSK-AR, 2016, s. 4). Bu anlamda; Aplikasyon Komitesi raporların nihai olarak görüşüldüğü ve denetimin tamamlandığı, olgunlaştırılarak bir karara dönüştüğü aşama olarak tanımlanabilir. Bu denetim en temelde üye devletlerin hükümetlerince sunulan ve büyük ölçüde onaylanmış sözleşmelerin kabul, uygulanma, uygulanmada karşılaşılan güçlükler, aykırılıklar, hataları kapsayan ve iki komisyonun sorumluluğunda (Gülmez, 1988, s. 378) (Uzmanlar Komitesi'nin süreci idaresi ile Aplikasyon Komitesi'nin denetimin nihayete erdirilmesi anlamında Uzmanlar Komitesi tarafından sunulan rapora dayalı olarak ilgili görüşmelerin sağlanması ile) sürdürülen bir denetim türüdür.

## Şikayete Bağlı Denetim

UÇÖ'nün üye devletlerdeki hükümet raporlarının incelenmesi bağlamında ele alınan genel denetim gibi üye devletlerin veya işçi ve işveren örgütlerinin üye devletin kabul edilen sözleşme ve tavsiyelere uymadığına yönelik olarak UÇB'ye yaptığı şikayet gibi genel ve yine Sendika Özgürlüğü Komitesi gibi bir özel komiteye yapılan ve üçlü yapıya uygun olarak kurulan bu komitenin hazırladığı raporu Yönetim Konseyi'ne sunmasına bağlı olarak özel olarak başlayan bir denetim sürecini kapsamaktadır (Erdut, 2001, s. 88-91).

UÇÖ anayasasına göre üye ülkelerin işçi ve işveren örgütleri veya üye ülkelerden herhangi biri tarafından şikayet söz konusu olabilmekte ve bu şikayete bağlı olarak denetim de yapılabilir (Sayın, 2013, s. 22). Yapılan bu şikayetler, üye ülkelerin komite raporlarına uymayı kabul edip etmedikleri veya varsa bu durumu Uluslararası Adalet Divanı'na götürmeyi isteyip istemediklerini UÇB'ye üç ay içerisinde bildirme haklarını da kapsayacak şekilde Sendika Özgürlüğü Komitesi'ne gönderilmektedir.

Şikayete bağlı denetimin en önemli ayağı olarak Sendika Özgürlüğü Komitesi karşımıza çıkmaktadır. Sendika Özgürlüğü Komitesi, şikayetlerin esas alındığı özel denetimin bir organı olarak 1951'de kurulmuş ve en temelde 87 ile 98 sayılı sözleşmelerin kapsamında çalışmaktadır (DİSK-AR, 2016, s. 4).

Genel olarak şikayete bağlı denetim iki başlık altında incelenmektedir. Bunlardan ilki şikayetlere dayalı genel denetimdir ki; bunun bir boyutunu bu zamana kadar çok seyrek kullanılan bir yöntem olmak üzere sendika örgütlerince yapılan denetim, diğer boyutunu ise üye devletlerce; Uluslararası Adalet Divanı'na götürülme yolu açık olmak üzere UÇB'ye sözleşmeyi onaylayan başka bir devletin ilgili sözleşmenin hükümlerini yerine getirip getirmediğine dair denetimini kapsayan şikayetler oluşturmaktadır (Gülmez, 1988, s. 384).

İki temel denetim türünden bir tanesi; genel denetimin anayasal olarak düzenli yapıldığı ve sadece sözleşmeleri onaylayan devletleri kapsadığı iddiasıyla sözleşmeleri onaylamayan devletlerin de sürece dahil olduğu ve bu anlamda düzenli denetimin boşluk bıraktığı alanları da doldurarak 87 ve 98 sayılı sözleşmelerin daha çok onaylanmasını sağlamak olarak ifade edilmişken diğeri ise; sendika özgürlüğü ile diğer özgürlüklerin bağlantılı olduğu varsayımıyla BM üyesi olup UÇÖ üyesi olmayan devletlerin

denetlenmesini gündemine alan ve bu anlamda BM ile bir eşgüdüm yakalamayı amaçlayan bir şikayete dayalı denetim formu olarak değerlendirilmektedir (Gülmez, 1988, s. 387).

Dolayısıyla; şikayetlere dayanan diğer denetim türünü ağırlıklı olarak Sendika Özgürlüğü Komitesi tarafından sürdürülen ve en kaba haliyle iki temel nedene dayandırılan bir denetimi kapsayan şikayet türü olarak özetlemek mümkündür (Gülmez, 1988, s. 386).

## UÇÖ Raporlarında Türkiye

Türkiye, 1932 yılında Milletler Cemiyeti'ne (bugünkü adı ile “Birleşmiş Milletler”) katılması ile UÇÖ üyesi olarak kabul edildiği 18.07.1932 tarihinden beri UÇÖ'nün bu zamana dek birçok sözleşmesini onaylamıştır. Yaklaşık olarak %30'un üzerinde bir oranla sözleşme kabul eden Türkiye şimdikiye kadar 190 sözleşme ve 206 tavsiyeyi kabul etmiş bunlardan 59 sözleşmeyi de onaylamıştır. Öte yandan onaylanan bu 59 sözleşmeden 4 tanesi bazı gerekçelerle yürürlükten kaldırılmış ve 2'sine de karşı çıkmıştır<sup>1</sup>. Nihai olarak Türkiye'de hali hazırda toplamda 53 UÇÖ sözleşmesinin yürürlüğü devam etmektedir. Şimdikiye kadar onaylanarak yürürlüğe sokulan sözleşmelere bakıldığında UÇÖ'nün temel sözleşmeleri olarak kabul edilen 8 sözleşmenin (29, 87, 98, 100, 105, 111, 138, 182) tümü; öncelikli olarak değerlendirilen toplam 4 yönetim sözleşmesinin 3'ü ve son olarak da çalışma hayatına ilişkin düzenlemeler öngören teknik nitelikli toplam 178 sözleşmenin 48'i şeklindedir<sup>2</sup>.

1 Burada “karşı çıkılma” ve “yürürlükten kaldırılma” işlemleri esasında onaylanmış olan bazı UÇÖ sözleşmelerinin yeni bir sözleşmenin kabul edilmesi ile mülga halini almış olması veya doğrudan UÇÖ kararı ile kaldırılması durumları ile ilişkilidir. Daha açık ifade etmek gerekirse UÇÖ'nün 34 No'lu Ücretli İş Bulma Büroları Sözleşmesi, 96 No'lu Ücretli İş Bulma Büroları Sözleşmesi ile revize edilmesi üzerine ilga edilmiştir. Yine benzer şekilde 58 No'lu Asgari Yaş (Deniz) Sözleşmesi ile 59 No'lu Asgari Yaş (Sanayi) Sözleşmesi, daha sonra çıkarılan 138 sayılı Asgari Yaş Sözleşmesi'nde mezc edilerek revize edilmeleri ile mülga sözleşmeler halini almışlardır. Öte yandan 15 No'lu Asgari Yaş (Trinciler ve Ateşçiler) Sözleşmesi UÇÖ Konferansı'nın 106. oturumunda; 53 sayılı Ticaret Gemilerinde Çalışan Kaptanlar ve Gemi Zabıtlarının Meslekî Yeterliliklerinin Asgari İcaplarına İlişkin Sözleşmesi ile 73 sayılı Gemiadamlarının Sağlık Muayenesine İlişkin Sözleşmesi UÇÖ Konferansı'nın 109. oturumunda feshedilmiştir. Dolayısıyla bu sözleşmeler de Türkiye'de yürürlükten kaldırılmıştır.

2 UÇÖ'nün tüm sözleşmeleri için bakınız: ILO, Normlex, Conventions, <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:12000:0::NO:::>, e.t. 30.07.2021. Ayrıca Türkiye'nin onaylamış olduğu UÇÖ sözleşmeleri için bakınız: ILO, Ratifications for Turkey, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:102893](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102893), e.t.: 30.07.2021.

Onayladığı sözleşmeler bağlamında Türkiye'nin birçok defa raporlara konu edildiği görülmektedir. Fakat, raporlara konu olmanın, kısa listeye<sup>3\*</sup> alınmanın yanında ağır bir UÇÖ yaptırımı olarak Türkiye, UÇÖ'nün üye ülkelerine yönelik en etkili yaptırımlarından sayılan "özel paragrafa alınma"<sup>4\*</sup> uygulamasına sadece bir defa o da 1983 yılında 98 sayılı sözleşme bağlamında muhatap olmuştur (Sayın, 2013, s. 24). Ağır bir yaptırım olan özel paragrafa alınmanın Türkiye için uzun bir dönemdir söz konusu olmamış olması, anlamlı bir gelişme olarak değerlendirilmelidir. Buna ilaveten Türkiye sosyal güvenlik açısından da 1971 yılından bu yana Aplikasyon Komitesi gündemine alınmamıştır (Selvi, 2014, s. 138). Ancak, Türkiye'nin özellikle 98 ve 87 sayılı sözleşmeler kapsamında; sendika özgürlükleri ve toplu pazarlık konularında sürekli olarak gündeme alındığını da ayrıca ifade etmek gerekir (Sayın, 2013, s. 24).

UÇÖ'nün özellikle sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık konularında ayrıca hassas davrandığını da genel olarak uygulamalarında görmek mümkündür. UÇÖ, çalışma koşullarında belli ölçüde esnek davranabilmekte ise de sendika özgürlüklerinin kısıtlanması gibi konularda hem sözleşmelerde hem de denetim fonksiyonuyla ödün vermediğini ve bunları ülkelerin temel hukuksal koşulların tesis edilmesi için merkeze aldığını söylemek mümkündür (Sayın, 2013, s. 24).

Genel olarak 87 ve 98 sayılı sözleşmeler kapsamında sürekli gündeme gelen bir ülke olan Türkiye'nin UÇÖ denetim fonksiyonunun bir sonucu olarak sendika özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü, toplu iş sözleşmeleri alanında epey mesafe katetmiş olmasına rağmen özellikle grevin belli türlerine izin verilmesi ve belli şartlar çerçevesinde herkese grev imkanının sağlanamıyor olmasından kaynaklı olarak gelişmeye açık durmaktadır (Sur, 2013, s. 354). Hâlâ devam eden bir örnek olarak ve UÇÖ'nün denetim fonksiyonunun etkinliğini açıklaması açısından Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin tüm kamu çalışanlarını kapsayan grev yasağını 87 sayılı Sözleşmeyi ihlal olarak kabul etmektedir (Soykut Sarıca, 2013, s. 7).

3 \* Kısa liste uygulaması, Aplikasyon Komitesi'nin Uzmanlar Komitesi'nin değerlendirmelerini dikkate alarak UÇÖ sözleşmeleri üzerinde ağır ihlallerde ve aykırı hareketlerde bulunan ülkeleri listelediği bir uygulamadır.

4 \* UÇÖ yaptırımlarından birisi olan ve kara listeye alınmak olarak da anılan "özel paragrafa alınma" uygulaması, bir ülkenin onaylamış olduğu UÇÖ sözleşmesini ısrarla ihlal etmesi halinde, işçi ve işveren gruplarının ittifakı ile Standartların Uygulanması Komitesi'nin özel paragrafında yer alması ile özel olarak ayıplanması şeklinde gerçekleşmektedir. Yıldırım Koç (2003), Türkiye - ILO İlişkileri, Türk-İş Eğitim Yay. No.44, Ankara, s. 3.

Türkiye UÇÖ'ye üyeliğinin kabul edildiği tarihten itibaren 2020 yılına kadar geçen süre boyunca Aplikasyon Komitesi toplantılarında UÇÖ'nün 26, 87, 94, 95, 98, 111, 119, 122, 135, 155 ve 156 sayılı sözleşmeleri<sup>5</sup> bağlamında toplam 44 defa gündeme alınmıştır. Bunun içinde 98 sayılı sözleşme kapsamında 14 defa ve 2016 yılında geçici uzun liste olmak üzere yaklaşık 17 defa da 87 sayılı sözleşme kapsamında gündeme alınmıştır (<https://www.csgb.gov.tr/media/6779/ilo.pdf>, e.t. 20.04.2018; Record of Proceedings of the ILO Conference, <https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/> , e.t.: 30.07.2021; ILO, Normlex Country Profile, Turkey; Gülmez (2019), s. 553-557).

### **Düzenli Denetim ve Raporlar**

UÇÖ'nün düzenli denetim ayağını oluşturan gerek Uzmanlar Komitesi gerekse Konferans (Aplikasyon) Komitesi toplantılarında ve bu komitelerin çalışmaları neticesinde ortaya çıkarılan raporlarında Türkiye'nin neredeyse her yıl gündeme geldiğini ifade etmek mümkündür.

#### *2000-2006 yılı oturumları*

2000'li yılların başlarındaki düzenli denetime ilişkin raporlar ele alındığında Türkiye'nin 98 ve 87 sayılı sözleşmelerden dolayı Aplikasyon Komitesi oturumlarında sıkça gündeme alındığı, ayrıca 2001 yılında 158 sayılı sözleşme ve 2002 yılında da 122 sayılı sözleşme kapsamında da gündeme alındığı görülmektedir. Bu yıllara ait oturumlarda Aplikasyon Komitesi, Uzmanlar Komitesi'nin değerlendirmelerini de dikkate alarak 98 ve 87 sayılı sözleşme kapsamında ülke mevzuatında gerçekleştirilen değişiklikleri memnuniyet verici olarak nitelendirmiş olmakla birlikte hala yeter düzeyde bir gelişmenin temin edilmemiş olmasını da ciddi şekilde eleştirmiştir.

Raporlarda Türkiye'ye yöneltilen eleştirilerden bazıları, toplu pazarlık konusunda uygulanmakta olan ikili baraj, konfederasyonların toplu pazarlık yapma yasağı, kamu görevlilerinin sendikal hakları, toplu pazarlık ve grev süreçlerinde belirlenen süreler, grev yasakları, zorunlu tahkim uygulaması,

5 Bu sözleşmelerin sayı numarası ve isimleri: 26 No'lu Asgari Ücret Belirleme Yöntemi Sözleşmesi; 87 No'lu Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi; 94 No'lu Çalışma Şartları (Kamu) Sözleşmesi; 95 No'lu Ücretlerin Korunması Sözleşmesi; 98 No'lu Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi; 111 No'lu Ayrımcılık (İş ve Meslek) Sözleşmesi; 119 No'lu Makinaların Korunma Tertibatı ile Techizi Sözleşmesi; 122 No'lu İstihdam Politikası Sözleşmesi; 135 No'lu İşçi Temsilcileri Sözleşmesi; 155 No'lu İş Sağlığı ve Güvenliği ve Çalışma Ortamına İlişkin Sözleşme; 156 No'lu Aile Sorumlulukları Olan Çalışanlar Sözleşmesi.

kıdem tazminatında esas alınan süre gibi konular üzerine olmuştur. Değerlendirmeye alınan konularda bazı girişimlerin varlığı komiteler tarafından ve işçi temsilcileri tarafından umut verici olarak değerlendirilmiş olmakla birlikte özellikle sendikal haklar konusunda hala çok yol kat edilmesi gerektiği ancak buna rağmen hızlı hareket edilmediği ifade edilmiştir. Öte yandan raporlarda özellikle söz konusu sorunların kaynaklarından biri olarak görülen ve bir darbe ürünü olarak nitelendirilen sendikal hakları düzenleyen ulusal mevzuatın değiştirilmesi gerekliliğine de yer verildiği görülmektedir (ILO, CAS, 2000, s. 23-26; ILO, CAS, 2001, s. 84-87; ILO, CAS, 2002, s. 62-63; CAS, 2005, s. 43-46).

### *2007-2008 yılı oturumları*

2007 ve 2008 oturumlarında her yıl olduğu gibi Türkiye, UÇÖ'nün 87 ve 98 sayılı toplu örgütlenme haklarına yönelik sözleşmeleri üzerinde değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Özellikle ulusal mevzuatımızda söz konusu bu iki sözleşme ile ilişkili olarak 2821, 2822, 4688 sayılı kanunların yanı sıra örgütlenme ve grev önündeki engeller hususları ele alınmıştır. 2007 yılı oturumunda gelecek toplantıda görüşülmek üzere Türkiye'nin bu yasalara ilişkin çalışmalarını ve örgütlenme haklarının ihlal edildiğine yönelik iddiaları cevaplayacak mahiyette kapsamlı düzeyde bilgiyi Uzmanlar Komitesi'ne sunması istenmiştir. 2008 yılı oturumunda 98 ve 87 sayılı sözleşmeler kapsamında yapılan değerlendirmede Türkiye'ye toplantı öncesi gönderilen heyetin olumlu raporuna ve Türkiye'nin bu konuda attığı olumlu adımlara işaret edilerek Türkiye'nin 2008 yılı itibarıyla gündeme alınmaması ve Türk-İş'in talebiyle yayınlanacak rapora da Türkiye'nin izlenmesine ilişkin bir ifadenin eklenmesi kararı çıkmıştır (Türk İş Dergisi, 2008, s. 7; ILO, CAS, 2007, s. 42-46; ILO, CEACR, 2007, s. 167-172; ILO, CEACR 2008, s. 179-183).

### *2009 yılı Oturumu*

2009 yılına kadar 98 sayılı sözleşme konusunda 12 defa (1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1991, 1993, 1994, 1995, 1996, 1998, 2000) ve 87 sayılı sözleşme için de 5 defa (1997, 2005, 2007, 2009) ihlal nedeniyle Aplikasyon Komitesi gündemine giren Türkiye, 2009 yılında da yine 98 ve 87 sayılı sözleşmeler konusunda eleştirilere konu olmuştur (Türk İş Dergisi, 2009, s. 25; ILO, CAS, 2009, s. 68-74; ILO, CEACR, 2009, s. 178-185).

2821 Sendikalar ve 2822 Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu konusunda vaadedilenleri yapmayan, 87 sayılı sözleşmeyi ihlal gerekçesiyle gündeme alınan Türkiye adına hükümet heyeti; bakanın değişimi, yerel seçimlerin yapılması ve kamu ve greve yönelik anayasa değişikliği gerektirdiği için sunulan teklifte bunlara dönük düzenlemelerin yer alamayacağını, işveren temsilcisi de TBMM'ye sunulan teklifin tüm tarafların katılımıyla hazırlandığını fakat sonradan Türk-İş'in bu teklife itiraz ettiğini ve mevcut teklifin bir an evvel yasalaşması gerektiğini ifade etmiştir (Türk İş Dergisi, 2009, s. 26).

Bunların yanında işçi kesimini temsilen katılan Türk-İş, ilgili teklifin 87 sayılı sözleşmeye aykırı olduğunu, kamu kesimini temsilen katılan Türkiye Kamu-Sen, anayasa değişikliğinin gerekli olduğunu ifade etmişlerdir. Yine Disk'in ve Kesk'in 1 Mayıs eylemlerinde saldırıya uğradıklarını ve sendika üyelerinin tutuklandığını ifade etmeleri üzerine hükümet, ilgili sendika üyelerinin polise taş ve sopalarla saldırdığını buna karşın sendikaların yasalara uygun hareket etmelerini istediklerini belirterek savunma yapmıştır (Türk İş Dergisi, 2009, s. 27).

Tüm bunların sonucunda Aplikasyon Komitesi, Türkiye'den kamu ve özel ayırımı yapılmadan herkese örgütlenme hakkının tanınması, kendi temsilcilerini seçme, kendi tüzüklerini hazırlama gibi konularda kamu müdahalesi olmadan gerçekleştirmeleri gerektiğini ifade ederek bu alandaki düzenlemelerin 87 sayılı sözleşmeler uygun hale getirilmesi gerektiğini bunun yanında 2821, 2822 sayılı kanunlarda yapılacak değişikliklerin Uzmanlar Komitesi raporuna uygun şekilde yapılması gerekliliğini ve sözleşmelerin uygulanabilmesi için ilgili anayasa değişikliklerinin yapılması ihtiyacını da ifade etmiştir (Türk İş Dergisi, 2009, s. 27).

### *2010 yılı Oturumu*

Türkiye'de 2821, 2822 ve 4688 sayılı kanunlarda henüz bir değişiklik yapılmaması ve bunlara ilişkin bir yol haritasının hazırlanıp bir takvime bağlanmaması üzerine Türkiye'yi 98 ve 87 sayılı sözleşmeler bağlamında yeniden gündemine almıştır.

İlgili gündeme alınma ile ilgili hükümet sözcüsü durumu hayretle karşıladıklarını zira Türkiye'nin tüm bu konularda bir değişikliğe gidebilmeyi mümkün kılacak bir anayasa değişikliği paketi hazırladığını ve buna ilişkin



referandumu bu yılın Eylül ayı içerisinde gerçekleştirmeyi planladıklarını ifade ederek bu anayasa değişikliği ile birlikte; siyasi grev, dayanışma grevi, genel grevi yavaşlatma ve aynı anda iki sendikaya üye olma, bir dönemde birden fazla toplu sözleşme yapma gibi yasakların kaldırılacağını, kamu çalışanlarının toplu sözleşme yapmalarına olanak sağlayan hükmün doğrudan uygulanacağını, noter onayının kalkacağını, işyeri sendikası kurulabileceğini ve bunlara ek olarak sendikaların TV ve radyo kurmalarına ilişkin engelin kaldırıldığını, sendikalara ilişkin mali konuların bağımsız denetçilere bırakıldığını bunun yanında 1 Mayıs'ı tatil ettikten sonra Taksim'in de sendika eylemlerine açıldığını ve Komite'nin alacağı kararda bunları dikkate alması gerektiğini ifade etmiştir (Türk İş Dergisi, 2010, s. 5; ILO, CAS, 2010, s. 132-135, 220-226; ILO, CEACR, 2010, s. 204-208).

İşçi sendikaların temsilcilerinin de söz aldığı görüşmede temsilciler, bir takım taleplerinin anayasa değişikliği paketinde yer aldığını ancak (%50+1 barajının kalkmadan %10 barajının kalkmasının işverene yarayacağı ve 4C statüsünün 87 sayılı Sözleşmeye uymadığı gibi) hâlâ birçok eksikliğin olduğunu bunun yanında referandum süreci ve sonrasında da bir belirsizliğin var olduğunu belirtmişlerdir. Buna ek olarak Komite'nin süreci takip etmesi ve buna ilişkin sürekli UÇÖ'ye raporların gönderilmesi gerektiğine ilişkin taleplerini iletmışlerdir (Türk İş Dergisi, 2010, s. 6-7).

### *2011 yılı Oturumu*

Anayasa referandumunun yapılmasına rağmen genel olarak 87 sayılı sözleşme kapsamında Türkiye yeniden gündeme alınmıştır. Temel olarak 2821, 2822, 4688 sayılı kanunlar konusunda yapılması gereken değişikliklerin hâlâ yapılmadığı, bu değişikliklerin uygulanması için bir takvimin ve planlamanın olmadığı, hak grevi ve işçi temsilcilerinin talepleri doğrultusunda memur ve işçi ayrımının anayasada değişikliği öngörülen 5982 sayılı yasaya yansımadağı ama buna rağmen 1 Mayıs eylemlerinin barışçıl bir ortamda yapılmış olması ile en genelde anayasaya çalışma hayatına ilişkin düzenlemelerin yansımış olmasının önemli gelişmeler olduğu genel olarak ifade edilmiştir (Türk İş Dergisi, 2011, s. 5; ILO, CAS, 2011, s. 120-122, 202-206; ILO, CEACR, 2011, s. 180-184).



### *2012 yılı Oturumu*

Bu yıldaki oturumda UÇÖ'nün denetim mekanizmasının anlaşılması açısından önemli bir gelişmenin yaşandığını ifade etmek gerekir. Zira bu yılda Aplikasyon Komitesi hiçbir ülkeyi gündeme alamadı ve görüşmeler gerçekleşmedi. Çünkü işveren temsilcileri o yıl Uzmanlar Komitesi'nin grev hakları ile ilgili hazırlanan raporda belirtilenlerin üçlü yapıya uygun olarak sosyal tarafların hepsinin ortak görüşü olmadığını, dolayısıyla 87 sayılı sözleşme kapsamında Komite'nin böyle bir yetkiye sahip olmadığını, bu tür kurallara karar vermenin Çalışma Konferansı'nın yetkisinde olduğunu ve Uzmanlar Komitesi'nin genel raporunun grev hakkı için yorumlamasına karşı çıkarak bu sene ülkelerin görüşülemeyeceğini ifade etmiştir (Türk İş Dergisi, 2011, s. 5; ILO, CAS, 2012, ILO, CEACR, 2012, s. 228-232).

Toplantının yapıldığı gün Türkiye'de Havacılık Sektöründe grev yasağının getirilmiş olmasına rağmen (işçi temsilcisinin) bu durumun konuşulmamasının Havacılık Sektöründe çalışanlara izah edilemeyeceği itirazına rağmen ülkelerin görüşülmeyeceği kararı alınmak durumunda kalınmıştır (Türk İş Dergisi, 2011, s. 8).

### *2013 yılı Oturumu*

2013 yılında gerçekleştirilen oturumda Türkiye 98 sayılı UÇÖ sözleşmesi kapsamında gündeme alınmıştır. Komite, özellikle bir önceki yıl yürürlüğe konulan 6356 sayılı "Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu" üzerinde durmuş ve bu kanunun incelenmesi adına hem değerlendirmelerin hem de kanun taslağının tarafına ulaştırılması talebinde bulunmuştur. Ayrıca ülkedeki kamu görevlilerinin toplu pazarlık yapma ve akabinde de sözleşme akdedebilme hakkını düzenleyen yasa değişikliklerinin uygulamasına ilişkin sürecin takip edileceği belirtilmiştir (ILO, CAS, 2013, s. 120-121, 230-234; ILO, CEACR, 2013, s. 190-192).

Oturumda komitenin özellikle kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin gelişmeleri memnuniyetle karşıladığı belirtilmekle birlikte hem kamu hem de özel kesimde sendikal ayrımcılıklara ilişkin durumların tespiti ve önlenmesi adına adımlar atılması ve bunun için de UÇÖ ile koordineli bir çalışma yürütmesi tavsiyesinde bulunulmuştur.

*2014 yılı Oturumu*

Türkiye bu yıl da Aplikasyon Komitesinin gündeminde yer almış ama Türk sendikacılarının tavrının etkili olduğu ve uzun listeye alındığının vurgulanmasına rağmen Dünya Ticaret Forumu'nun Türkiye'de yapılacak olmasının işverenler tarafından neden olarak sunulduğu ve işverenlerin taraf olarak görüşmeyeceklerini belirtmeleri üzerine kısa listeye alınmadığı ifade edilmiştir (Türk İş Dergisi, 2014, s. 44; ILO, CAS, 2014, s. 273; ILO, CEACR, 2014, s. 122-125).

İşçi temsilcilerinin söz aldıkları ve ülkede yapılan bir takım reformların olmasının önemli ama yetersiz olduğunu vurguladıkları görülmüş ve UÇÖ tarafının da hem AB uyum sürecinin sürdürülmesi hem de teknik işbirliği içerisinde Türkiye'nin adımlar atması gerektiği ifade edilmiştir (Türk İş Dergisi, 2014, s. 44).

*2015 yılı Oturumu*

Türkiye'nin bu yıl 155 Sayılı İş Sağlığı, Güvenliği ve Çalışma Ortamına İlişkin Sözleşme kapsamında gündeme alındığı görülmektedir.

Bu yıl yapılan tartışmalarda Türkiye'nin kısa listeye alınmış olmasının bir olumsuzluk üzerine olmadığı, hükümetin çalışmalarını ifade etmesi açısından bir fırsat olarak değerlendirilmesi gerektiği, Türkiye'nin onayladığı bu alana ilişkin sözleşmelerin ve içeride buna uygun hazırladığı yasa ve düzenlemelerin (2012 yılında yürürlüğe giren 6331 sayılı İSG kanununun) varlığının olumlu gelişmeler olarak kabul edilmesi gerektiği ifadeleri kullanılmıştır (Türk İş Dergisi, 2015, s. 12; ILO, CAS, 2015, s. 102-104, 239-244; ILO, CEACR, 2015, s. 130-131, 440-445).

Buna karşın ilgili düzenlemelerin kamu çalışanlarına dönük 2016'da uygulanacak olması, kanunda "önlenemez tehlike" ibaresinin varlığı, teftiş yapacak nitelikte kişi eksikliği ve yaptırım yetersizliği yönlendirinden de eleştiriler olduğu görülmüştür (Türk İş Dergisi, 2015, s. 12).

*2016 yılı Oturumu*

Görüşmeler başlamadan önce 87 sayılı sözleşme kapsamında gündeme alınması öngörülen uzun listede yer alan 40 ülkeden biri olan Türkiye, kısa listede yer almayarak dolayısıyla bu yıl Aplikasyon Komitesinin gündeminde yer almayarak hakkında bir görüşme söz konusu olmamıştır (Türk İş Dergisi, 2016, s. 29; ILO, CAS, 2016; ILO, CEACR, 2011, s. 147-150).

### *2017 yılı Oturumu*

Aplikasyon Komitesi bu yılda yapılan oturumda Türkiye'yi 135 sayılı İşçi Temsilcileri Sözleşmesi bağlamında gündemine almış ve hükümet, işveren ve işçi temsilcilerini dinledikten sonra; işçi temsilcilerinin tutuklandığına ilişkin iddiaların endişe uyandırdığı, hükümetin Uzmanlar Komitesi'ne gönderdiği son raporda sendikaların iddialarını cevaplamakta yetersiz kaldığı, özellikle *ohal* şartlarında işçi temsilcilerine yönelik tutuklama ve işten çıkarma gibi haksız fiillere maruz bırakılmamaları, ohalin ardından işçi temsilcilerine yönelik söz konusu olan haksız fiiller konusunda cevap verilmesi gerektiği ifade edilmiştir (Türk İş Dergisi, 2017, s. 35; ILO, CAS, 2017, s. 107, 239-244; ILO, CEACR, 2017, s. 177).

Her yıl yapılan görüşmelere ek olarak Türkiye'nin denetim fonksiyonu kapsamında ele alınması ve bu doğrultuda hazırlanan raporlara konu olmasının belli başlıklar şeklinde özetlemesi anlamlı görünmektedir.

### *2018 yılı Oturumu*

Bu yıl yapılan oturumda Türkiye'nin yaşamış olduğu darbe girişimi dolayısıyla henüz uygun ortamın tesis edilememiş olduğu gerekçesi öne sürülerek komite gündemine alınmamıştır (ILO, CAS, 2018; ILO, CEACR, 2018, s. 161-167).

### *2019 yılı Oturumu*

Bu yıl yapılan oturumda Türkiye Konferans Komitesi tarafından 87 sayılı UÇÖ sözleşmesi kapsamında gündeme alınmıştır. Öte yandan Uzmanlar Komitesi'nde de 87 sayılı sözleşmenin yanında 98 sayılı sözleşmenin de özel olarak ele alındığı görülmektedir (ILO, CAS, 2019, s. 79-80, 387-400; ILO, CEACR, 2019, s. 164-171).

Konferans Komitesi'nin bu yılki oturumunda Türkiye'ye 87 sayılı sözleşme temelinde bazı tavsiyelerde bulunularak bir yol haritası çizilmeye çalışılmıştır. Bu tavsiyeler arasında özellikle sendikal hakların özgürce ve kısıtlama veya ayrımcılığa yol açmayacak şekilde kullanılmasının temin edilmesi için gerekli adımların atılması ifadesi ön plana çıkmaktadır. Öte yandan sendika kapatma davalarında savunmalarını serbest şekilde yapabilecekleri bağımsız yargı güvencesinin temin edilmesi tavsiyesi de söz konusudur.

*2021 yılı Oturumu*

Esasında 2020 yılı Haziran ayında gerçekleştirilmesi gereken 109. UÇÖ oturumu, dünyayı etkisi altında alan Covid19 salgını dolayısıyla gerçekleştirilememiş ve takip eden yıl olan 2021 yılına sarkmıştır (ILO, CAS, 2021, ILO, CEACR, 2020, s. 185-194). Salgın koşullarının etkilediği şartlar dolayısıyla Konferans Komitesi Türkiye’yi gündeme alamamıştır. Konferans Komitesi gündeminin belirlenmesinde önemli bir aşama olan Uzmanlar Komisyonu ise hem çalışmalarını daha öncesinden gerçekleştirmiş olması hem de nispeten daha fazla hareket serbestisine sahip olmasının da sağladığı kolaylıkla Türkiye’yi özellikle 87 ve 98 sayılı sözleşmelerin yanı sıra 110 sayılı Eşit Ücret ve 101 sayılı Ayrımcılık sözleşmeleri kapsamında gündemine alabilmiştir.

UÇÖ’nün hem Aplikasyon hem de Uzmanlar Komitesi oturumları ele alındığında Türkiye’nin çoğunlukla örgütlenme özgürlüğü ve örgütlenme haklarının kullanımı konularında gündeme geldiği görülmektedir. UÇÖ’nün 8 temel sözleşmesinden olan 87 ve 98 sayılı sözleşmeleri bağlamında yöneltilen eleştirilerin ülke mevzuatı açısından muhatabı da bu konuları düzenleyen 2821 ve 2822 sayılı kanunlar olmuştur. 1983-2012 yılları arasında yürürlükte kalan bu iki kanun, hem UÇÖ standartları ile uyumun tesisi hem de bu hak ve özgürlüklerin kullanımı noktasındaki olumsuzlukların giderilebilmesi (TBMM, 2012, s. 5) gerekçeleri öne sürülerek 2012 yılında 6356 sayılı “Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu” içinde yeniden düzenlemeye tabi tutularak mezc edilmiş ve en nihayetinde de ilga edilmişlerdir.

Türkiye’nin UÇÖ denetleme kurullarında 2821, 2822 sayılı yasalarla ilgili sürekli eleştirildiği başlıklar: “Meslek ve İşyeri Esasına Dayalı Sendika Kurulamaması”, “Federasyon Kurma Yasağı”, “İşçinin Aynı Zamanda Birden Çok Sendikaya Üye Olamaması”, “Bazı Çalışan Kategorilerine Sendika Kurma ya da Sendikaya Üye Olma Haklarının Tanınmaması”, Sendika ve Konfederasyonların Zorunlu Organlarına Seçilecek Kişilerde Aranılan On Yıl Bilfil Çalışmış Olma Koşulu”, “İşçilerin İşten Çıkarmalar Dahil Sendika Karşıtı Eylemlere Karşı Korunmalarının Yetersiz Oluşu”, “Sendika Üyelik Aidatları Üzerindeki Sınır”, “Yerel ve Genel Seçimlerde Aday Olan Sendika Yöneticilerinin Sendikadaki Yönetim Görevlilerinin Adaylık Süresince Askıda Kalması”, “Seçildikleri Takdirde Sona Ermesi”, “Sendikaların Televizyon ve Radyo İstasyonları Kurma Yasağı”, “Sendikaların Yabancı Kişileri Türkiye’ye

Davet Edebilmesinin ve Yabancı”, “Kuruluşların Daveti Üzerine Bir Sendika Temsilcisinin Yurtdışına Gönderilmesinin İçişleri Bakanlığı'nın iznine Bağlı Olması”, “Yönetim Kurulu'na İşten El Çektirmede Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Mahkemeye Başvurması”, “Sendika Tüzüklerinde Bulunması Gereken Maddelerin Yasayla Belirlenmesi”, “Hizmet Esasına Dayalı Sendika Kurulması”, “Kamu Görevlilerinin Grev Yasası”, “Toplu Sözleşmelerin Değiştirilmesi ya da Reddedilmesi Yetkisinin Kamu Makamlarına Verilmesi” şeklindedir (Dereli, 2004, s. 167-190; Altekin, 2013, s. 68-89).

### Şikayete Bağlı Denetim ve Raporlar

Türkiye denetim fonksiyonu kapsamında birçok defa normal denetim ve şikayete bağlı denetim mekanizması ile muhatap olmuştur. Uzmanlar Komisyonu ile Aplikasyon Komitesi aracılığıyla gerçekleştirilen normal denetimlerde neredeyse her yıl gündeme gelen Türkiye, şikayete dayalı denetimlerde de birçok defa karşılaşmıştır. Bunların birkaç tanesinden söz etmek, hem dönem koşullarını daha iyi anlamak hem de söz konusu denetim faaliyetlerinin Türkiye çalışma ilişkilerine etkisini anlamak açısından yararlı olacaktır.

Türkiye, UÇÖ'nun şikayete dayalı denetimine ilk defa 1 Aralık 1951 tarihinde muhatap olmuştur. Bu tarihte Dünya Sendikalar Federasyonu, Türkiye'nin sendikal hakları ihlâl ettiği yönündeki şikayetini Birleşmiş Milletler, Ekonomik ve Sosyal Konseyi'ne sunmuştur (Gülmez, 2019, s. 526). 1951 yılından 2021 yılına kadar toplam 39 defa genel olarak şikayete bağlı denetime konu olan ve Sendika Özgürlüğü Komitesi gündemine alınan Türkiye hakkındaki bu davalardan 34'ü kapanmış, 3'ü devam etmekte ve 1 tanesi de Temmuz 2021 itibari ile yapılmış bir şikayete bağlı aktif bir dava olarak hali hazırda değerlendirilmektedir. 2011 tarihinde başlayan ancak bir süre akim kalan 1 şikayet ise istenen bilgilerin temin edilmemesi gerekçesi ile kapatılmıştır (ILO, Normlex, Country Profile, Turkey). Çalışmanın bu bölümünde Türkiye'nin şikayete dayalı denetime konu olan ve devam eden 4 davası ele alınacaktır. Bununla birlikte davası kapanmış olan şikayetlerden bazılarına değinmek de özellikle şikayete dayalı denetim aracının etkinliğini gözlemleyebilmek ve ülkenin çalışma hayatı üzerindeki etki ve sonuçlarının neler olabildiğini görmek adına yararlı olacaktır.

Türkiye'ye ilişkin yapılan şikayetler ele alındığında gerek devam eden gerekse kapanmış olan şikayet davalarının tümü sendikal hak ve özgürlüklerin

kullanımı veya bu haklara erişme noktasında yaşanan kısıtlama ve yasaklarla ilgilidir. Söz konusu şikayet davalarında şikayette bulunan kurum ve kuruluşların bu şikayetlerini bir yandan ulusal mevzuat uygulamaları ile ilişkilendirirken bir yandan da UÇÖ'nün özellikle 98 ve 87 sayılı sözleşmeleriyle ilişkilendirdikleri görülmektedir.

Türkiye'nin karşılaştığı 1 Aralık 1951 tarihli ilk şikayet davası (ILO, Freedom of Association Cases, 1951) da bu bağlamdadır. Söz konusu şikayet Dünya İşçi Sendikaları Federasyonu (WFTU) tarafından “grev hakkının bulunmadığı, sendika görevlilerinin greve teşvikte bulunmaları halinde hem bireysel cezalarla, hem de sendikanın askıya alınması veya feshedilmesi gibi kurumsal cezalarla karşılaştığı” iddialarıyla açılmıştır. Şikayet, her ne kadar 1947 yılında 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Kanunu kabul edilmiş olsa da Türkiye’de sendikal hak ve özgürlükler anlamında henüz tam anlamda bir gelişmenin sağlanmadığı bir döneme tekabül etmektedir. Ayrıca şikayetin yapıldığı süreçte UÇÖ'nün sendikal haklara ilişkin temel sözleşmeleri olan 87 sayılı sözleşme henüz kabul edilmemiş, 98 sayılı sözleşme ise şikayetten çık kısa bir süre öncesinde kabul edilmiş (08.08.1951) olması dolayısıyla mevzuatta önemli eksiklikler söz konusudur.

Şikayet davaları açısından 1960’lı yıllar da önemli bir dönemi ifade etmektedir. Zira sendikal hakların anayasal güvence altına alınmasını sağlayan yeni bir anayasanın kabulü ve akabinde bu hakları düzenleyen 274 ve 275 sayılı iki önemli yasanın kabulü söz konusudur. Bu gelişmelerin şikayet mekanizmasına etkisi nispeten müspet olmuştur. 1960’larda sadece 1967 yılında açılan ve iddialarını delillendirememeleri dolayısıyla kapanan 543 numaralı şikayet davası bulunmaktadır. Bir diğer dava olarak 1970 yılında açılan 631 numaralı dava ise 274 sayılı kanunda değişiklik öngören 1317 sayılı yasaya (RG, 1970) yönelik bir şikayete dayanmaktadır. Şikayette “değişikliklerin örgütlenme özgürlüğüne aykırı olduğu ve sendikaların varlığına tehdit oluşturduğu” iddiaları öne sürülmüştür.

Öte yandan her ne kadar sendikal gerekçelerle yapılmış olsa da bazı şikayetlerin arka planında siyasal gerekçelerin de olduğu görülmektedir. UÇÖ şikayet davaları arasında birbiri ile ilişkili olarak görülen 1974 tarihli Kıbrıs hükümetine yönelik açılan 798 numaralı şikayet davası ile yine aynı tarihli Türkiye hükümetine yönelik açılan 799 numaralı şikayet davası ve ayrıca 1980’lerin başlarında Türkiye hükümetine yönelik açılan bazı şikayet davaları

bu bağlamda değerlendirilebilir. İlkinde etkili olan husus 1974 Kıbrıs Barış Harekatı iken diğerinde ise 1982 Askeri Darbesi'dir. Şikayetler her ne kadar sendikal hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasına ilişkin gerekçeler sunulmuş olsa da bu şikayetlere yol açan hususların siyasal boyutlarının da olduğu gözlenmektedir.

Türkiye'nin sendikacılık tarihi açısından hararetili bir döneme tekabül eden 1980'li yıllarda oldukça ağır iddialara dayandırılan şikayetlerin yapıldığı görülmektedir. Sadece sendikacılık tarihi için değil ülkenin siyasal tarihi için de önemli neticeler doğurmuş olan bu dönemin yaşanmasındaki temel etken 1980 Askeri Darbesi'dir. Bu darbenin gerekçeleri arasında sendikaların ve sendikal faaliyetlerin gösterilmesi de bir başka önemli boyutu oluşturmaktadır (Koç, 2010, s. 43-74). Bu gerekçeye dayanılarak sendikalar kapatılmış, sendika yöneticileri gözaltına alınmış veya tutuklanmış, sendikal faaliyetler askıya alınmıştır. Yaşanan bu gelişmelerin UÇÖ şikayet davalarına da yansıdığı görülmektedir. Bu dönemle ilişkili olarak gerek darbenin öncesinde gerekse darbe yapıldıktan sonra UÇÖ'ye yapılan toplam 6 şikayetin (863, 930, 962, 985, 997, 999 ve 1029 numaralı davalar) varlığı söz konusudur.

Bu döneme ilişkin UÇÖ şikayet davalarının sendikal ve siyasal gerekçeler olmak üzere iki boyutunun olduğunu söylemek mümkündür. Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin de ülkedeki siyasi şartları öne sürerek sendikal hareketin sağlıklı yürütülemeyeceği şeklindeki değerlendirmesi (Koç, 2000, s.21) de bunu destekler niteliktedir. Benzer şekilde 1974 Kıbrıs Barış Hareketi zamanında yapılan şikayetlerde de esasında sendikal faaliyetlerin yürütülemediği yönünde iddialar üzerinden hareket edilmiş olsa da bu şikayetlerin siyasi boyutlarına da işaret edilmiştir. Zira yine Sendika Özgürlüğü Komitesi bu şikayet davasını da siyasi bir konu olduğu ve BM nezdinde görüşülüyor olması gerekçeleri ile gündeme almak istememiştir (ILO, Freedom of Association Cases, 1974).

UÇÖ şikayet sistemi çerçevesinde şikayete konu olan meselelerden birisinin de kamu görevlisi olarak tanımlanan memurların sendikal hak ve özgürlükler konusunda farklı uygulamalara tabi tutulduğudur. Bu konu çerçevesinde özellikle 1990 yılından itibaren yapılan şikayetlerin (özellikle 1521, 1810, 1981 numaralı şikayet davaları) 2001 tarih ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun teşkilinde hem de bu kanunun uygulanmasında rolü yadsınamaz boyuttadır.

Yukarıda örnek olarak ele alınmış olan şikayet davaları görüşülerek karara bağlanmış ve dava dosyaları kapatılmıştır. Bunların dışında hali hazırda devam etmekte olan 3 şikayet davası ve ayrıca yakın tarihte yapılmış olup değerlendirme aşamasında olan bir şikayet davası bulunmaktadır. Bunlara da aşağıda yer verilmiştir.

### *2011 yılı Şikayeti*

Şikayet süreci, Yargı Sen'in kapatılmasıyla 2011 yılında başlatılmış, hükümetin ilgili konu hakkında 2012 yılındaki cevabıyla sürdürülmüş ve son olarak hükümetten durumla ilgili 2016 yılı itibariyle bir cevap talebinde bulunulmasıyla devam etmektedir. Ancak, Komitenin bu davayı incelemesinden bu yana geçen 18 ay içinde ne şikayeti gerçekleştiren Yargı-Sen'den ne de hükümetten bilgi gelmemesi üzerine söz konusu şikayetin değerlendirildiği dava 2020 yılı itibari ile kapatılmıştır (ILO, Freedom of Association Cases, 2011).

Şikayet Konusu: Şikayet, “hakim ve savcılarının sendika kuramayacakları” gerekçesiyle Yargı Sen'in kapatılması üzerine (<http://www.trthaber.com/haber/turkiye/yargi-sen-kapatildi-3874.html>, e.t.: 30.07.2021) 2011 yılı itibariyle başlatılmış olup, yürürlükteki mevzuatın hakim ve savcılarının örgütlenme haklarını ortadan kaldırdığı ve örgütlerinin de tasfiyesine sebep olduğu gerekçelerini içermektedir (ILO, Freedom of Association Cases, 2011).

### *2012 yılı Şikayeti*

Dünyada 140 ülkede imalat, enerji ve madencilik sektörlerinde 50 milyondan fazla çalışanı temsil eden Türkiye'de 19 sendikanın (Tes-İş, Belediye-İş, Petrol-İş, Türkiye Maden-İş, Birlesik Metal-İş, Lastik-İş, Seluloz-İş, Kristal-İş, Genel Maden-İş, Cimse-İş, Tumka-İş, Teksif, Öz İplik-İş, Çelik-İş, Tekstil-Deri-İş, Dokay-İş, Türk Enerji-sen, Türk Tarım-Sen) üye olduğu IndustriALL Global Union'un 2012'de başlattığı şikayet, 2013'te konu hakkındaki gözlem sunmasıyla devam ederek, geline nokta 2016'dan itibaren hükümete konu hakkında yapılan çağrılara cevap vermesi talepleri ile devam ediyor durumundadır (ILO, Freedom of Association Cases, 2012).

### Şikayetin Konusu:

Şikayette bulunan örgüt, 2012 yılı başından bu yana, sendikaların bir yetki belgesi alamadığını iddia etmiştir. Bu durum, ülkede toplu pazarlık haklarının



fiilen askıya alınmasıyla sonuçlanmış ve sendikaların temsilcilerini atayamayacağı, kontrol tesislerinden yararlanamayacağı ve üyelerini ayrımcılık ve sindirme eylemlerinden korumayı imkan dahilinden çıkaracağı iddiasını da içermektedir (ILO, Freedom of Association Cases, 2012).

Şikayette bulunan kuruluşların iddialarına karşılık hükümet yetkilileri, söz konusu duruma yol açan yeni gelişmenin 6356 sayılı Kanun'un yürürlüğünden öncesine de atıfta bulunduğunu, kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren toplu iş sözleşmesi yapmaya ilişkin yeterliliklerinin tespiti için tüm başvuruların inceleneceği cevabı vermişlerdir. Aplikasyon Komitesi, 2016 yılındaki toplantıda sendikal istatistiklerin yeniden yayınlanması ve yetki belgelerinin verilmeye başlanması ile askıda kalmış olan toplu pazarlık süreçlerinin yeniden başlamasına ilişkin memnuniyetini dile getirmiştir (ILO, 2018, s. 25).

### *2013 yılı Şikayeti*

Türk Sivil Havacılık Birliği (Hava-İş) ve Uluslararası Taşımacılık İşçileri Federasyonu (ITF) tarafından 2013 yılı itibariyle başlayan şikayet süreci, 2014'te hükümetin gözlemlerinin elde edilmesiyle devam etmiş ve nihai noktada 2016 yılı itibariyle istenen gözlemlere ilişkin raporun beklenmesiyle devam etmektedir (ILO, Freedom of Association Cases, 2013-A).

Şikayet Konusu: Şikayet eden örgüt, Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmeleri Yasası'nın (6356 sayılı Kanun), özellikle toplu pazarlık için gerekli asgari şartların temini konusunda, UÇÖ'nün 98 sayılı Sözleşmesine uygun olmadığını iddia etmiştir.

### *2014 yılı Şikayeti*

Bu yıl içerisinde yapılan şikayet, Türkiye Motor İşçileri Sendikası (TÜMTİS), Uluslararası Taşımacılık İşçileri Federasyonu (ITF) ve Uluslararası Sendikalar Konfederasyonu (ITUC) tarafından gerçekleştirilmiştir.

Şikayetin Konusu: Şikayet sürecini başlatan kuruluşların iddiası, Ceza Kanunu hükümlerinin yasadışı tutuklamalar ve kovuşturmalara dayanak gösterilerek bazı sendika liderlerinin sendikal faaliyetlere katılmalarını engellemek ve bağımsız sendikal hareketi bastırmak için kötüye kullanıldığı şeklindedir (ILO, Freedom of Association Cases, 2014).

Mahkemesi görülen şikayet davasında sendika liderlerinin tutukluluk sürelerinin iddia edildiği gibi uzun olmadığına, öte yandan AIHS'nin 5/4 ve 5/5. maddelerinin ihlali açısından Devletin başvuranlara tazminat ödemesi gerektiğine ilişkin kararlar çıkmıştır. Burada Aplikasyon Komitesi, ayrıca mevcut bilgiler her ne kadar örgütlenme haklarının ihlal edildiğine dair yeterli düzeyde olmasa da verilen hapis cezalarının şiddet veya mala zarar verme eylemleri ile bağlantılı olmaktan ziyade iş ve istihdam özgürlüklerinin ihlaline yönelik olduğu şeklinde kaygısını iletmiştir. Devam eden bu şikayet davası sürecinde hükümet tarafından söz konusu kişilerin 2015 yılı itibari ile beraat ettiğine dair bilgi sunulmuştur (ILO, 2018, s. 13).

### *2021 yılı Şikayeti*

2021 yılı Temmuz ayı içerisinde Uluslararası Tarım, Otel, Restoran, Yemek, Tütün ve Müttefik İşçi Dernekleri Birliği (IUF) tarafından başlatılan süreç ilgili bilgiler kamuoyu ile henüz paylaşılmamıştır. Ancak, IUF'nin bu şikayeti, hükümetin işçilerin örgütlenme özgürlüğünü korumadığı ve UÇÖ'nün 87, 98 sayılı sözleşmelerini ihlal ettiği gerekçelerine dayandırarak gerçekleştirdiği görülmektedir (IUF, <https://www.iuf.org/news/iuf-files-ilo-complaint-against-the-government-of-turkey-over-failures-to-protect-workers-freedom-of-association/>, e.t. 30.07.2021).

### **Raporların Türkiye Çalışma Hayatına Yansımaları**

Uluslararası Çalışma Örgütü sözleşmeleri, üye devletler tarafından kabul edilmiş olsa dahi ülkenin bu sözleşmeleri onayladığı anlamı taşımamaktadır. Kabul ve onay bağlamında farklı prosedüre tabi tutulan bu iki işlem, Türkiye açısından da geçerlidir. Zira Türkiye her ne kadar toplamda 190 UÇÖ sözleşmesini kabul etmiş olsa da mevcutta 53 sözleşmeyi onaylamıştır. Bu sözleşmelerin onaylanması sürecinde doğrudan etkili olan hususlardan birisi de UÇÖ'nün denetim mekanizmasıdır. Zira üye devletler sözleşmeyi kabul ettikleri taktirde akabinde bu sözleşmelere ilişkin gerekli çalışmaları gerçekleştirmek yükümlülüğü altına girmektedirler. Bu yükümlülüğün yerine getirilip getirilmediğinin veya ne düzeyde bir gelişme sağlandığının takibini sağlayan mekanizma ise UÇÖ'nün gerek normal gerekse şikayete dayalı denetim işlevidir.

Önceki bölümlerde ele almış olduğumuz UÇÖ'nün denetim yöntemlerinin ve bu yöntemlerin birer neticesi olarak ortaya çıkarılan raporlarının Türkiye çalışma mevzuatı ve çalışma ilişkileri üzerindeki etkileri büyük önem arz etmektedir. Zira UÇÖ'ye 1932 gibi çok erken sayılabilecek bir tarihte üye olan Türkiye, uluslararası düzeyde uygulanabilecek standart normların kendi çalışma mevzuatında da mümkün kılınabilmesi için bu uluslararası kuruluşun rapor ve yönlendirmelerine önemle yaklaşmıştır. Bir başka ifade ile Türkiye çalışma hayatında “UÇÖ normları ile uyum” meselesi her zaman önemli bir gündem maddesi olmuş ve bu uyumun sağlanması noktasında denetim raporlarının etkisi de yadsınamaz bir düzeyde olmuştur.

Uyum beklentisi ve sözleşmelerin takibini sağlayan denetim raporları, kimi zaman yeni bir kanunun doğuşunda kimi zaman da mevcut bir kanunun yeniden düzenlenmesi için değişiklik öngören kanunların kabulüne gerekçe teşkil etmiştir. Örneğin 2003 yılında yeni bir kanun olarak yürürlüğe sokulan 4857 sayılı İş Kanunu'nun gerekçesinde (TBMM, 2003, s. 5) “*uygulamada karşılaşılan sorunlar, esnekleşme gereksinimi, Avrupa Birliği ve Uluslararası Çalışma Örgütü normlarına uyum sağlama zorunluluğu*” ibaresine yer verilmiştir. UÇÖ Aplikasyon Komitesi'nin 90. oturumunda hükümet tarafı yeni bir iş yasası taslağı üzerinde çalıştığını ve bu taslağın da Komisyon görüşleri çerçevesinde değerlendirilmekte olduğunu belirtmiştir. Öte yandan 1957 yılındaki 169 numaralı şikayet davasında dile getirilen “işçi” tanımına ilişkin hususların 4857 sayılı iş kanununun şekillenmesinde dikkate alındığı görülmektedir.

Türkiye'deki sendikal hayata ilişkin kanunlardan biri olan 2012 yılında yürürlüğe sokulan 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nda da yine UÇÖ etkisi görülmektedir. Kanunun gerekçesinde (TBMM, 2012, s. 5) öncelikle 2821 ve 2822 sayılı kanunların mevcut sorunların çözümünde yetersiz kaldığına akabinde de sendikal hak ve özgürlükler konusunda ülkenin UÇÖ nezdindeki görünümünün iyileştirilmesi ve özellikle UÇÖ'nün 87 ve 98 sayılı sözleşmeleri ile uyumun sağlanması adına yeni ve uzun soluklu bir kanunun kabulünün zorunlu olduğuna yer verilmiştir. Öte yandan bu kanunun kabulüne kadarki süreçte yürürlükte kalan önce 274 ve 275 sayılı kanunlar ve daha sonrasında da 2821 ve 2822 sayılı kanunlar UÇÖ denetim raporlarında ve şikayet davalarında özellikle de UÇÖ'nün 87, 98 ve 151 sayılı temel sözleşmeleri kapsamında sıkça eleştirilmiştir. 6356 sayılı kanunun ortaya

çıkarılmasında bu eleştiriler ve tavsiyelerin önemli düzeyde etkileri olmuştur. Özellikle Türkiye'nin en çok gündeme gelmesine yol açan kanunlarından olan 2821 sayılı kanununda<sup>6</sup> söz konusu durumun izleri net bir şekilde görülmektedir.

Bir örnek vermek gerekirse 2821 sayılı kanunun 14. maddesinde sendika ve konfederasyonların zorunlu organlarına seçilebilmenin şartları arasında zikredilen sendikanın kurulduğu işkolunda 10 yıl bilfiil çalışmış olma şartı, daha erken tarihli sendikalar kanunu da dahil eleştiri ve raporlara (ILO, Freedom of Association Cases, 1970) konu olmuştur. Bu eleştiriler çerçevesinde söz konusu şartın esnetildiği<sup>7</sup> ve nihai olarak 6356 sayılı kanunun 9. maddesinde işkolu veya süre dikkate alınmadan “fiilen çalışan” şeklinde düzenlendiği görülmektedir. Bu bağlamda 2822 sayılı kanunda bir işçi sendikasının toplu sözleşme yapabilmesi için kurulu bulunduğu işkolundaki işçilerin %10'unu üyesi bulundurması şartı da bir başka örnek olarak gösterilebilir. Bu şekildeki bir baraj şartına yönelik gerek UÇÖ normal denetimi kapsamında ve gerekse şikayete dayalı denetim kapsamında eleştiriler<sup>8</sup> yöneltilmiştir. Zira işkolu veya ülke düzeyindeki bir sayısal temsil şartı, UÇÖ içtihatları çerçevesinde çalışanların sendikal özgürlüklerine aykırılık anlamı taşımaktadır (Dereli, 2019, s. 47). Bu eleştirilerin de etkisi ile 6356 sayılı kanunun kabul edilen metni 41. maddesinde barajın %3 seviyesine çekildiği görülmektedir. Son olarak bu oran, 6356 sayılı kanunun bu maddesinde de değişiklik öngören 10.09.2014 tarih ve 6552 sayılı kanun aracılığıyla %1 şeklinde değiştirilmiştir (RG, 2014).

UÇÖ denetim fonksiyonunun etkilerini ele alırken kamu görevlileri kesimi ile ilişkisine de kısaca değinmekte yarar vardır. Bu açıdan kamu görevlilerinin sendikal haklarını düzenleyen 2001 tarihinde kabul edilip daha sonra 2012 yılında birkaç düzenleme ile birlikte ismi de Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu şekline dönüştürülen 4688 sayılı kanununun temel odak noktası olduğunu belirtmek gerekir. Kanunun gerekçesinde (TBMM, 1999, s. 3-5) öncelikle ülkenin işçi memur ayrımı gözetmeden sendikal hakları tanınması

6 Kabul tarihinden ilga tarihine kadar 2821 sayılı “Sendikalar Kanunu”nda toplam 11 defa değişiklik yapılmış olup, bu değişiklikler için sunulan gerekçelerin büyük çoğunluğunu “UÇÖ normları ile uyum” oluşturmuştur. Bu bağlamda değişikliklerdeki UÇÖ etkisi, yeni kanunun ortaya çıkmasında oldukça önemli bir yere sahiptir. Bkz: Ufuk Aydın, Özlem Keskin, “2821 Sayılı Kanundan 6356 Sayılı Kanuna: Türkiye’de Sendikalar Hukukunun Dönüşümü”, Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:1, Sayı:2, 2015, s. 9.

7 Bu şartın değiştirilmesinin gerekçesinde Anayasa'nın 51. maddesini değiştiren 03.10.2001 tarih ve 4709 sayılı kanuna ve ayrıca UÇÖ'nün 87 sayılı sözleşmesine uyum gerekliliğine atıf yapılmıştır (TBMM (2006), “Sendikalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Raporu”, TMMB 22. Dönem, Esas No: 1/1230, Tarihi: 07.07.2006)

8 Örnek için bakınız: ILO, Freedom of Association Cases (2013-B); ILO, CEACR, 2010, s. 224.

gerektiğine binaen ülkenin hem bazı gerekli yasal düzenlemeleri gerçekleştirdiğine hem de bu doğrultudaki birçok uluslararası sözleşmeyi kabul ettiğine atıf yapılmıştır. Daha sonrasında da 4688 sayılı kanun kabul edilerek, sendikal haklara ilişkin ulusal mevzuatın UÇÖ'nün 87, 98 ve 151 sayılı sözleşmeleri ile uyumunun sağlandığına yer verilmiştir. Bu kanunun kabulüne gidilen yolda da ciddi anlamda UÇÖ denetim fonksiyonunun etkilerini görmek mümkündür. Zira 98 sayılı sözleşme kapsamında özellikle sendika karşıtı ayrımcılığa karşı korunma ve toplu pazarlık hakkı bağlamında sürekli gündeme gelen kamu görevlilerinin işçilerle aynı sendikal hak ve özgürlüklere sahip olması gerektiği hususu, ciddi eleştirilere konu olmaktadır. Bu durum gerek uzmanlar komitesi oturumlarında (örn: 97, 98, 102. oturumlar) gerekse şikayet davalarında (1521, 1810, 1981 numaralı davalar) birçok defa Türkiye'nin karşısına gelmiştir.

Türkiye'nin kamu görevlileri ile ilgili karşılaştığı eleştiriler sendikalaşma özgürlüğünün ihlali ve toplu sözleşme ve grev haklarını kullanamamak yönündedir (Kutal, 2019, s. 6). 1961 Anayasası'nın sendika kurmaya ilişkin maddelerinde yer vermiş olduğu "çalışanlar" ifadesine dayanılarak 1965 yılında çıkarılan 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ile ilk defa kamu görevlileri sendikalarına ilişkin bir yasal düzenleme getirilmiştir. Ancak 1971'de "çalışanlar" ifadesinin yerine "işçiler" ifadesini getiren Anayasa değişikliği (Makal, 2003, s.11), bu girişimin kısa ömürlü olmasına yol açmıştır. Takip eden süreçte 1993 yılında 87 ve 151 sayılı UÇÖ sözleşmelerinin imzalanması bu kesim adına önemli bir başlangıç tarihine işaret etmekteydi. Bu gelişmeyi desteklemek adına 1995 ve 2001 yıllarında yapılan Anayasa değişiklikleri ile kamu görevlilerinin yeniden sendikalaşmasının önü açılmaya başlanmış, 2001 yılında kabul edilen 4688 sayılı kanun ise bu kesimin sendikal hak ve özgürlüklerini düzenleyen kanun olmuştur. Ancak, kanun toplu sözleşme yapma ve grev hakkı tanımayıp sadece kamu işvereni ile toplu görüşmeler yapabilmeye olanak vermektedir. Bu da etkin bir sendikal faaliyet yapılamaması anlamını taşımakta ve bu yönde eleştiriler alınmaktaydı. 12 Eylül 2010 tarihli Anayasa değişikliği tarihinden itibaren kamu görevlileri artık toplu görüşmeler yaparak toplu sözleşme imzalama imkanına kavuşmuş, 2012 yılında da 4688 sayılı kanunda buna yönelik gerekli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu süreçlerin yaşanmasını sağlayan etkenleri UÇÖ sözleşmelerinin Türkiye tarafından onaylanması, ulusal mevzuatın bu sözleşmeler çerçevesinde düzenlenmesi çabaları ve UÇÖ denetim fonksiyonu bağlamında yöneltilen şikayet ve eleştiriler olarak saymak mümkündür.

UÇÖ sözleşmelerine ilişkin süreçler ve elbette denetimlerin ulusal mevzuat üzerindeki etkilerine ilişkin örnekleri arttırmak mümkündür. Bunlardan birkaçını zikretmek gerekirse; 1988 yılında 3449 sayılı, 1989 yılında 3587 sayılı, 1995 yılında 4101 sayılı kanunların yanı sıra 2821 sayılı kanunlarda yapılan değişikliklerin 87-98 sayılı sözleşmeler bağlamında yapıldığı, 1995 yılında kabul edilen ve Anayasa'nın 52-53. maddelerinde değişiklik öngören 4121 sayılı kanun ile 2001 yılında kabul edilen ve Anayasa'nın 51. maddesinde değişiklik öngören 4709 sayılı kanunun UÇÖ'nün 87, 98 ve 151 sayılı temel sözleşmeleri etkisiyle gerçekleştiğini söylemek mümkündür (Kaya, 2001, s.19).

Türkiye'nin şikayete dayalı denetim bağlamında gündeme alındığı zamanların ülkenin çalışma hayatı üzerinde etkileri de oldukça önemli bir boyutu teşkil etmektedir. Türkiye ilk defa 1950 yılında Dünya Sendikalar Federasyonu tarafından; işçilerin sendikalarda örgütlenmesi önündeki kısıtlar, federasyon kurmadaki engeller ve uluslararası sendikalara üyelikte söz konusu bakanlar kurulu şartı, grev yasağı gibi gerekçelerle şikayet edilmiş ve Türkiye'nin 1952'deki cevabına binaen Türkiye'ye karşı esnek bir yaklaşım sergilenmiştir. Takip eden süreçte 98 sayılı sözleşme, kabul edildikten çok kısa sayılabilecek bir süre sonrasında Türkiye'nin onayladığı UÇÖ sözleşmelerinden biri haline gelmiştir. 98 sayılı Sözleşmenin onaylanması ve bir takım uluslararası üyeliğe ilişkin görüşmelerin gerçekleştirilmiş olmasının Türkiye adına önemli gelişmeler olduğu vurgulanmıştır (Koç, 2000, s.19).

1957 yılında Uluslararası Hür İşçi Sendikaları Konfederasyonu, sendikaların hükümet tarafından denetimine, grev yasağına, Türk İş'in ICFTU'ya üyeliğine izin verilmemesine yaptığı atıfla gerçekleştirdiği şikayete Türkiye'nin 87 sayılı Sözleşmenin onaylanmamış olduğunu belirtmesi üzerine Türkiye'ye ilgili yasakların kaldırılması ve 87 sayılı Sözleşme'nin onaylanması tavsiyesinde bulunmuştur (Koç, 200, s.19).

Türkiye'nin 1951'de onayladığı 98 sayılı sözleşme doğrultusunda 1959 yılında 7286 ve 5018 sayılı yasalarda değişiklikler yapılmış, ek kanunla 87 sayılı sözleşmede öngörülen sendika özgürlüğü ve saflık ilkesi güvence altına alınması konularında somut adımlar atılmıştır. Ayrıca 274 Sendikalar ve 275 Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunları ele alındığında bu kanunların oluşumunda 98 sayılı sözleşme'nin etkilerinin olduğu da görülmektedir (Kaya, 2001, s.19).

Bu yaşananlardan sonra kronolojik olarak Türkiye'de yaşanan bir takım değişimlerden bahsetmekte fayda vardır. Zira ilk şikayetin cevaplandığı yıl Türk-İş'in kuruluşuna şahit olunmaktadır. Bunun yanında ikinci şikayetten çok da uzun olmayan bir süre içerisinde; 1960-61 yıllarında 27 Mayıs hükümetlerinde Çalışma Bakanlığı olarak görev yapan ve daha öncesinde de 98 sayılı sözleşmenin "ulusal mevzuata uygun olduğu ve işçi-işveren sendikal ilişkilerine katkı sağlayacağı" şeklindeki ifadeleri ile hızlı bir şekilde onaylanmasına aracılık yapan (Gülmez, 2019, s. 332) Cahit Talas döneminde, sendikal örgütlerin uluslararası örgütlere üye olmaları önündeki engeller kaldırılarak, kapatılmış olan sendika ve örgütlerin açılması sağlanarak, Avrupa Sosyal Şartı'nın Türkiye adına imzalanıp, 1961 Anayasası'ndaki sosyal hükümlerin konulmasında ve 1963'te yürürlüğe giren "Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu"nun hazırlanmasında etkide bulunmuş, Türkiye'de sosyal politikanın gelişimi anlamında önemli katkılar sağlamıştır (Işıklı, 2007, s. 20).

Bunların yanında Sendika Özgürlüğü Komitesi, 1967 ve 1971 yıllarında sırasıyla Sosyal İş'in greve giden işçilere yönelik baskılarını iletmediği şikayeti sendika karşıtı eylemler olarak kabul etmeyip, Disk'in ve 174 sayılı Sendikalar Yasası'nda yapılan değişikliğe ilişkin yaptığı şikayeti de Anayasa Mahkemesi'nin kararlarına uyulması yönünde tavsiyede bulunarak raporlaştırmadı (Koç, 2000, s. 20).

1974 yılında Kıbrıs Barış Harekatı kapsamında gerçekleşen ve UÇÖ'ye de yansıyan bir takım olaylar gerçekleşmesine ve bu kapsamda Türk İş ve Türk Sen'in UÇÖ'ye üç sendikacının Limasol ve Larnaka'da Rumların elinde bulunduğunu bildirmesine rağmen Sendika Özgürlüğü Komitesi, bu başvuruyu konunun siyasi olması ve BM'ye intikal etmesinden dolayı gündemine alıp değerlendirmeyi reddetti (Koç, 2000, s. 20).

12 Eylül öncesinde Dünya Emek Federasyonu tarafından ve Metal İşkolu İşçileri Sendikaları tarafından yapılan ve çoğunlukla siyasi baskı ve bir takım sendikacıların öldürülmesini konu alan şikayetleri Sendika Özgürlüğü Komitesi, genel olarak ülkedeki siyasi şartların sendika ve örgütlenme mücadelesi yürütülmesi açısından uygun olmadığı anlayışıyla değerlendirdi (Koç, 2000, s. 21).

12 Eylül'ün ardından Türkiye'nin Sendika Özgürlüğü Komitesi üzerinden inşa ettiği ilişki biçimi ise yaklaşık bir kaç yıllık bir süreci kapsamaktadır. Zira askeri darbenin gerçekleşmesinden sonraki gerçekleşenler silsilesi; birçok



uluslararası sendika kuruluşunun yaptığı başvuruyla Türkiye aleyhine birden fazla dava açılmasını, UÇÖ heyetinin 2-3 yıllık Türkiye’de yaptığı ziyaretleri ve denetimleri, Sendika Özgürlüğü Komitesi tarafından hazırlanan raporların yönetim kuruluna sunulmaları gibi geniş bir dönemi kapsayan bir süreci ifade etmektedir (Koç, 2000, s. 21).

Bunlarında yanında; 1991 yılındaki Eğitim Sen’in sendika dergi ve genel merkezinin kapatılması, Uluslararası Ticaret ve Büro Personel Federasyonu’nun kamu bankalarında çalışanların örgütlenme ve özel bankalarda çalışanların da grev hakkının bulunmadığı, Eğitim İş’in sendika üyelerine yönelik baskıların olduğu, 1993’teki Uluslararası Madenciler Federasyonu’nun, Türkiye Kömür İşletmeleri ve Türkiye Maden İş Sendikası toplu görüşme sürecinde yaşanan sorunların olduğu, 1993’te yine Eğitim İş’in örgütlenme üzerine baskıların olduğu, 1993’te Uluslararası Havayolları Pilotları Birlikleri Federasyonu’nun THY’deki grev oylaması sonrası bir kaç pilotun işine son verildiği, Türk İş’in 1994’te 87 sayılı Sözleşmenin ihlali ve 1995’te Disk’in ve 1998’de Memur Sen’in Elazığ’da ve Suluova’da sosyal denge antlaşmasının hükümlerinin İçişleri Bakanlığı’nın emriyle uygulanmamasına dönük şikayetleri Komite gündemine alıp genel olarak mevzuatların ilgili sendika ve örgütlenme özgürlüklerine göre düzenlemesi talep ve önerileriyle ve nihai noktada Türkiye’nin sorunlara sunduğu çözümlerle dava dosyalarının kapanmasından söz edilebilir (Koç, 2000, s. 21).

### Sonuç

UÇÖ’nün norm belirleme etkinliğinin çok önemli bir boyutunu ifade eden denetim, sözleşmelerin kabulü, uygulanması, uygulamada karşılaşılan sorunlar, sorunların giderilmesi gibi birçok boyutu içermektedir. UÇÖ üyesi bir ülke olarak Türkiye de bu sürecin doğrudan muhataplarındandır.

Türkiye’nin bu zamana kadar yayınlanan gerek *Aplikasyon Komitesi* gerekse de *Uzmanlar Komisyonu* raporlarına çoğu yıl konu edildiği görülmüştür. Bunun yanında şikayete bağlı olarak devreye giren raporlarda da aynı sıklıkla yer aldığı görülmüştür. Türkiye’nin neredeyse raporların tamamında sendikal gerekçelerle yer aldığı anlaşılmaktadır.

Hemen her yıl Aplikasyon Komitesi’nin raporlarında yer alan Türkiye’nin, özellikle ülke içinde kargaşanın hakim olduğu yıllarda veya UÇÖ genel



işleyişine dayalı olarak bazı yıllarda gündemde yer almadığı da olmuştur. Bu yıllardan bir tanesi de Aplikasyon Komitesi'nin tarihinde ilk defa ülkeleri görüşmek için toplanamadığı 2012 yılına denk gelmiştir. Yine şikayetlere bağlı denetim kapsamında Türkiye, üyeliğinden bu yana toplamda 39 defa gündeme gelmiştir. Bu gündeme gelişlerin 34 tanesi bir karara bağlanarak çözülmüştür. Bu şikayetlerden 3 tanesi ise hâlâ devam etmektedir. Bunların yanında Türkiye'nin Aplikasyon Komitesi'nde uzun listeye alınıp kısa listeye alınmadığı yıllar da olmuştur. Bu, Türkiye'nin işçi veya diğer temsilciler tarafından belli konularda gündeme alınmak istediği ama gündem yoğunluğu veya ilgili konunun önem derecesinin düşüklüğüne bağlı olarak aslında gündeme alınmadığı anlamına gelmektedir. Yine en ağır yaptırımlardan olan özel paragrafa alınmanın yaklaşık 30 yıldır hiç gerçekleşmediği, yine sosyal güvenlik alanında sadece 1971'de gündeme geldiğini ek olarak belirtmek gerekir.

Gündeme alınma kriterlerinin nesnel oluşu iddia edilse de UÇÖ'nün dönem dönem bu nesnellığe uymadığı Türkiye adına sürece katılan temsilciler tarafından dile getirilmektedir. Bu bağlamda birçok sendikayı kapsayacak şekilde hak ihlallerine rağmen Kolombiya'nın komite gündemine alınmamasına karşın Türkiye'nin sürekli yer alması akıllara komitenin kararlarının konjonktürel olarak politik tutuma dönüştüğü ihtimalini getirmektedir. Yine Kıbrıs Barış Harekatı dönemindeki sendikacıların Rum tarafında esir alınmış olmalarını hiçbir şekilde gündemine almaması ve konuyu siyasi yönden değerlendirilemez bulması da bu bağlamda örnek vaka olarak gösterilmektedir.

Buna rağmen sendika özgürlüğü ve genel olarak örgütlenme hakları bağlamında hemen her ülkenin bir şekilde gündeme gelebileceğine dair tavır da UÇÖ'nün siyasal olarak etkilenmediğine gerekçe olarak sunulmaktadır.

Türkiye'nin UÇÖ'nün denetim fonksiyonu bağlamında çalışma yaşamında ciddi mesafeler aldığını ifade etmek gerekmektedir. Zira, üyeliğin ilk dönemlerinden bu yana konu edildiği şikayetler doğrultusunda veya düzenli denetimin bir uzantısı olarak ele alındığı konular bağlamında Türkiye, birçok düzenleme yapma yoluna gitmiştir. Ve genel anlamda Türkiye'de sendika hakları ve örgütlenme özgürlüğü konusunda çok önemli gelişmelerin yaşandığı da bir gerçektir.

Uluslararası sosyal politikanın temel değerlerinin tüm dünya ülkelerinde belli bir seviyenin altında sosyal haklardan, sosyal dengeden ve sosyal barıştan

masum olmayacak şekilde uygulanması ve buna ilişkin birçok düzenlemenin yapılması UÇÖ'nün en temel amacı olarak özetlenebilir. Bu kapsamda Türkiye'nin bir UÇÖ üyesi olarak böyle bir sürecin muhatabı olduğu ifade edilmelidir. Dolayısıyla bu muhatap oluşun bir karşılığı olarak uluslararası sosyal politikanın evrensel değerlerinin hem uygulama anlamında hem de düşünce anlamında anlayış dünyasına yerleşmesi boyutuyla önemli bir karşılığı vardır.

**Hakem Değerlendirmesi:** Dış bağımsız.

**Çıkar Çatışması:** Yazarlar çıkar çatışması bildirmemiştir.

**Finansal Destek:** Yazarlar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

**Yazar Katkısı:** Çalışma Konsepti/Tasarımı: A.O., İ.A.; Veri Toplama: A.O., İ.A.; Veri Analizi /Yorumlama: A.O., İ.A.; Yazı Taslağı: A.O., İ.A.; İçeriğin Eleştirel İncelemesi: A.O., İ.A.; Son Onay ve Sorumluluk: A.O., İ.A.

**Peer-review:** Externally peer-reviewed.

**Conflict of Interest:** The authors have no conflict of interest to declare.

**Grant Support:** The authors declared that this study has received no financial support.

**Author Contributions:** Conception/Design of study: A.O., İ.A.; Data Acquisition: A.O., İ.A.; Data Analysis/Interpretation: A.O., İ.A.; Drafting Manuscript: A.O., İ.A.; Critical Revision of Manuscript: A.O., İ.A.; Final Approval and Accountability: A.O., İ.A.

## Kaynakça/References

- Altekin, N. (2013). Uluslararası Çalışma Örgütü ve Türkiye'ye İlişkin Kararları, (Uzmanlık Tezi), ÇSGB, İstanbul, s. 68-89.
- Aydın, U., Keskin, Ö. (2015). 2821 Sayılı Kanundan 6356 Sayılı Kanuna: Türkiye'de Sendikalar Hukukunun Dönüşümü. *Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1(2), 1-41.
- Bilen, E. P. (2018). <https://www.csgeb.gov.tr/media/6779/ilo.pdf>, e.t. 20.04.2018
- Dereli, T. (2004). "Uluslararası Çalışma Normları, Sendika Özgürlükleri ve Türkiye: ILO Eleştirileri Açısından Yeni Yasa Taslağı'nın Değerlendirilmesi", AB-Türkiye ve Endüstri İlişkileri, (Ed.: Alpay Hekimler) İstanbul, BETA, s. 167-190.
- Dereli, T. (2019). Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO'nun) Türkiye'de Endüstri İlişkilerinin Gelişmesine Etkileri (Uluslararası Sendika Özgürlüğü Normları Açısından Eleştirel Bir Yaklaşım). *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 77, 21-58.
- DİSK-AR (2016). "Türkiye'nin Uluslararası Çalışma Örgütü Karnesi, İstanbul.
- Erdut, Z. (2001). Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir.
- Gülmez, M. (1988). Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye, Cilt: 1, TODAİE Yayınları, No: 223, Ankara
- Gülmez, M. (2019), 1919-2019 ILO-Türkiye İlişkilerinin Yüzyılı, ILO Yayınları, Ankara. <http://www.trthaber.com/haber/turkiye/yargi-sen-kapatildi-3874.html>, e.t.: 30.07.2021
- ILO (2008). Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 97th Session, International Labour Conference, Geneva, 10 June 2008

- ILO (2018). Türkiye'nin Sosyal Diyalog Alanındaki ILO Sözleşmelerine Uyumuna İlişkin ILO Denetim Organlarının Yorum ve Kararlarının Analizi, Çalışma Hayatında Sosyal Diyaloğun Geliştirilmesi Projesi, Ankara.
- ILO, CAS (2000). Conference Committee on The Application of Standards, International Labour Conference, 88th Session, 2000
- ILO, CAS (2001). Conference Committee on The Application of Standards, International Labour Conference, 89th Session, 2001
- ILO, CAS (2002). Conference Committee on The Application of Standards, International Labour Conference, 90th Session, 2002
- ILO, CAS (2005). Conference Committee on The Application of Standards, International Labour Conference, 93rd Session, 2005
- ILO, CAS (2007). Conference Committee on The Application of Standards, International Labour Conference, 96th Session, 2007
- ILO, CAS (2009). Conference Committee on The Application of Standards, International Labour Conference, 98th Session, 2009
- ILO, CAS (2010). Conference Committee on The Application of Standards, International Labour Conference, 99th Session, 2010
- ILO, CAS (2011). Conference Committee on The Application of Standards, International Labour Conference, 100th Session, 2011
- ILO, CAS (2012). Conference Committee on The Application of Standards, International Labour Conference, 101st Session, 2012
- ILO, CAS (2013). Conference Committee on The Application of Standards, International Labour Conference, 102nd Session, 2013
- ILO, CAS (2014). Conference Committee on The Application of Standards, International Labour Conference, 103rd Session, 2014
- ILO, CAS (2015). Conference Committee on The Application of Standards, International Labour Conference, 104th Session, 2015
- ILO, CAS (2016). Conference Committee on The Application of Standards, International Labour Conference, 105th Session, 2016
- ILO, CAS (2017). Conference Committee on The Application of Standards, International Labour Conference, 106th Session, 2017
- ILO, CAS (2018). Conference Committee on The Application of Standards, International Labour Conference, 107th Session, 2018
- ILO, CAS (2019). Conference Committee on The Application of Standards, International Labour Conference, 108th Session, 2019
- ILO, CAS (2021). Conference Committee on The Application of Standards, International Labour Conference, 109th Session, 2021

- ILO, Freedom of Association Cases (1951), Case No 50 (Turkey) - Complaint date: 01.12.1951, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002\\_COMPLAINT\\_TEXT\\_ID:2898093](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2898093), e.t., 30.07.2021
- ILO, Freedom of Association Cases (1970), Case No 631 (Turkey) - Complaint date: 07.07.1970, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002\\_COMPLAINT\\_TEXT\\_ID:2899340](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2899340), e.t. 30.07.2021
- ILO, Freedom of Association Cases (1974), Case No 798 & 799 (Turkey) - Complaint date: 21.08.1974, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002\\_COMPLAINT\\_TEXT\\_ID:2899762](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2899762), e.t.: 30.07.2021
- ILO, Freedom of Association Cases (2011), Case No 2892 (Turkey), Complaint date: 04.08.2011, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:20060:0:FIND:NO:20060:P20060\\_COUNTRY\\_ID,P20060\\_COMPLAINT\\_STATU\\_ID:102893,4110396](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:20060:0:FIND:NO:20060:P20060_COUNTRY_ID,P20060_COMPLAINT_STATU_ID:102893,4110396), e.t.: 30.07.2021
- ILO, Freedom of Association Cases (2012), Case No 2976 (Turkey), Complaint date: 15.08.2012, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50001:0::NO:50001:P50001\\_COMPLAINT\\_FILE\\_ID:3074663](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50001:0::NO:50001:P50001_COMPLAINT_FILE_ID:3074663) e.t.:30.07.2021
- ILO, Freedom of Association Cases (2013-A), Case No 3011 (Turkey) - Complaint date: 04.03.2013 [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50001:0::NO:50001:P50001\\_COMPLAINT\\_FILE\\_ID:3111904](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50001:0::NO:50001:P50001_COMPLAINT_FILE_ID:3111904) , e.t.: 30.07.2021
- ILO, Freedom of Association Cases (2013-B), Case No 3021 (Turkey) - Complaint date: 09.04.2013, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002\\_COMPLAINT\\_TEXT\\_ID:3057196#A](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3057196#A), e.t.: 30.07.2021
- ILO, Freedom of Association Cases (2014), Case No 3098 (Turkey) - Complaint date: 07.08.2014, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50001:0::NO:50001:P50001\\_COMPLAINT\\_FILE\\_ID:3183580](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50001:0::NO:50001:P50001_COMPLAINT_FILE_ID:3183580) , e.t.: 30.07.2021
- ILO, Normlex, Country Profile, Turkey, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11110:0::NO:11110:P11110\\_COUNTRY\\_ID:102893](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11110:0::NO:11110:P11110_COUNTRY_ID:102893), e.t.: 30.07.2021
- ILO, Normlex, Conventions, <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12000:0::NO::>, e.t. 30.07.2021.
- ILO, Ratifications for Turkey, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:102893](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102893), e.t.: 30.07.2021.
- ILO, Record of Proceedings of the ILO Conference, <https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/>, e.t. 30.07.2021.
- ILO, CEACR (2007), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Report III (Part 1A)), International Labour Conference, 96th Session, 2007
- ILO, CEACR (2008), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Report III (Part 1A)), International Labour Conference, 97th Session, 2008, <https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/>
- ILO, CEACR (2009), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Report III (Part 1A)), International Labour

- Conference, 98th Session, 2009
- ILO, CEACR (2010), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Report III (Part 1A)), International Labour Conference, 99th Session, 2010
- ILO, CEACR (2011), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, (Report III (Part 1A)), International Labour Conference, 100th Session, 2011.
- ILO, CEACR (2012), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, (Report III (Part 1A)), International Labour Conference, 101st Session, 2012
- ILO, CEACR (2013), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Report III (Part 1A)), International Labour Conference, 102nd Session, 2013
- ILO, CEACR (2014), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Report III (Part 1A)), International Labour Conference, 103rd Session, 2014
- ILO, CEACR (2015), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Report III (Part 1A)), International Labour Conference, 104th Session, 2015
- ILO, CEACR (2016), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Report III (Part 1A)), International Labour Conference, 105th Session, 2016
- ILO, CEACR (2017), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Report III (Part 1A)), International Labour Conference, 106th Session, 2017
- ILO, CEACR (2018), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Report III (Part 1A)), International Labour Conference, 107th Session, 2018
- ILO, CEACR (2019), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Report III (Part 1A)), International Labour Conference, 108th Session, 2019
- ILO, CEACR (2020), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Report III (Part 1A)), International Labour Conference, 109th Session, 2020
- Işıkli, Alpaslan (2007), "Sosyal Devlet ve Prof. Dr. Cahit Talas," Çalışma ve Toplum, Sayı 12, 2007, s. 19-21.
- IUF, IUF Files ILO Complaint Against the Government of Turkey over Failures to Protect Workers' Freedom of Association, <https://www.iuf.org/news/iuf-files-ilo-complaint-against-the-government-of-turkey-over-failures-to-protect-workers-freedom-of-association/> , e.t.: 30.07.2021.

- Kaya, P. A. (2014). Uluslararası Sosyal Politika, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2014
- Kaya, P. A. (2001), 2000’li Yıllarda Türkiye’nin İLO Serüvenine Bir Bakış, *ÇMİS (Çimento İşveren Dergisi)*, 15(4), 14-21.
- Koç, Y. (2010). 30. Yıldönümünde 12 Eylül Darbesi ve İşçi Sınıfı. *Mülkiye Dergisi*, 34(268), 43-74.
- Kutal, M. (2009). ILO’nun Denetim Araçlarından Biri: Aplikasyon Komitesi. *TİSK İşveren Dergisi*, 47(9), Haziran 2009.
- Kutal, M. (2019). ILO Sendika Özgürlüğü Komitesi’nin Grev Hakkına İlişkin Önemli Bazı Kararları. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 77, 1-19.
- Makal, A. (2003). “Cumhuriyetin 80. Yılında Türkiye’de Çalışma İlişkileri”, Ankara Üniversitesi, SBE Tartışma Metinleri, No: 62, Eylül 2003, s. 123-172
- Resmi Gazete (RG) (1970). “274 Sayılı Sendikalar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve 31inci Maddesine Bir Bend ile Bu Kanuna 3 Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun”, Tarih: 29.07.1970, Sayı: 1317.
- Resmi Gazete (RG) (2014). “İş Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun”, Tarih: 10.09.2014, Sayı: 6552.
- Sayın, Ali Kemal (2013). “ILO Normlarının ve Örgütün Denetim Mekanizmasının Türk İş Hukukuna Etkisi”, *ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1, Temmuz-Eylül 2013, s. 11-34.
- Selvi, Mehmet (2014). Uluslararası Kuruluşların Türkiye’deki Sosyal Güvenlik Mevzuatının Oluşmasındaki Etkileri (Uzmanlık Tezi), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara.
- Soykut Sarıca, Pınar (2013). “Uluslararası Çalışma Örgütü ve 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu: Genel Değerlendirme”, *İşgüç Dergisi*, Temmuz 2013, Cilt: 15, Sayı: 3, s.1-19.
- Sur, Melda (2013). “6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun Uluslararası Normlar Açısından Değerlendirilmesi”, *Çalışma ve Toplum*, 2013/4, ss.314-356
- TBMM (1999). “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Tasarısı ve Gerekçeleri”, TBMM 21. Dönem, Esas No: 1/418, Tarihi: 24.06.1999
- TBMM (2003). “İş Kanunu Tasarısı ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Raporu”, Esas No: 1/534, TBMM, 22 Dönem, 1. Yasama Yılı, S. Sayısı:73, Tarih: 07.03.2003.
- TBMM (2006). “Sendikalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Raporu”, TMBB 22. Dönem, Esas No: 1/1230, Tarihi: 07.07.2006
- TBMM (2012). “Toplu İlişkiler Kanunu Tasarısı ve Gerekçeleri”, TBMM 24. Dönem, Esas No: 1 / 567, Tarihi: 31.01.2012.

- Türk İş Dergisi (2008). Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayın Organı, Mayıs - Ağustos 2008, Sayı: 380.
- Türk İş Dergisi (2009). Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayın Organı, Mayıs - Haziran 2009, Sayı: 386.
- Türk İş Dergisi (2010). Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayın Organı, Mayıs - Haziran 2010, Sayı: 389.
- Türk İş Dergisi (2011). Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayın Organı, Mayıs - Haziran 2011, Sayı: 394.
- Türk İş Dergisi (2014). Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayın Organı, Mart - Ekim 2014, Sayı: 401
- Türk İş Dergisi (2015). Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayın Organı, Temmuz 2015, Sayı: 403.
- Türk İş Dergisi (2016). Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayın Organı, Mart - Haziran 2016, Sayı: 406.
- Türk İş Dergisi (2017). Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayın Organı, Haziran - Ağustos 2017, Sayı: 409.

