

EMEK PİYASALARINI DÜZENLEYEN ULUSLARARASI NORMLAR

Ali Kemal SAYIN*

ÖZET

Emek piyasalarını düzenleyen uluslararası normlar, iş imkanlarının daha yaygın kitlelere ulaşmasını sağlamayı ve niteliklere uygun arz ve talebi biraraya getirmeyi amaçlamaktadır. Uluslararası normlar bunu yaparken, işletmelerin gereksinimleri ile işçilerin korunması arasında bir denge sağlamaya çalışmaktadır. Bir tarafta faaliyetlerini kar gayesi güderek yapan özel istihdam bürolarına kuşkuyla bakılırken, diğer tarafta ise, küresel anlamda rekabetin artması sonucu resmi istihdam kurumlarının, işletmelerin ihtiyaç duydukları alanda en uygun ve vasıflı işçileri bulma ve seçme işlevini yalnız başlarına sürdürmelerinin imkansızlaştığı görülmektedir. Bununla birlikte, istihdam hizmetlerinin sunumu ile ilgili tarihi ve sosyal koşullar, farklı yaklaşımların benimsenmesine neden olmuştur. Bu denge arayışı ve istihdam alanında olumsuzlukları giderme çabası, ILO normlarındaki tarihi süreçte net bir biçimiyle karşımıza çıkmaktadır.

ABSTRACT

International norms governing the labor markets ensure job opportunities to job seekers and try to match suitable labor supply with demand. Meanwhile they seek to sustain the balance between undertaking needs and employee protection. In one hand there has been a considerable suspicion around private employment agencies operated for profit making purposes, on the other hand, it has been realized that

public employment offices alone are unable to meet employers' recruiting needs with employees satisfy best fitted to employers' needs as a result of global competition. As a result, ILO norms reflect approaches aimed to deal with supplying employment services which reflect the trends in historical and social factors.

GİRİŞ

İstihdamın artırılması ve dolayısıyla işsizliğin önlenmesi amacıyla emek piyasalarının düzenlenmesi Birinci Dünya Savaşı sonrası başlamıştır. Özellikle Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün kurulması ve örgütün kuruluş yılında 2 sayılı İşsizlik Hakkında Sözleşmeyi kabul etmesi, tam istihdama ulaşmada istihdam bürolarına olan gereksinimi ortaya çıkarmıştır. Nitekim bu tarihten itibaren istihdam büroları, gerek ulusal gerekse uluslararası düzenlemelere konu olmuş ve önemli işlevler kazanmıştır.

Emek piyasasının düzenlenmesinde istihdam büroları ile ilgili normlar, evrensel bir nitelik taşımaktadır. Evrensel nitelikteki bu normlar, genellikle dünyayı etkileyen önemli olayların ve krizlerin sonrasında gündeme gelmiş ve kabul edilmiştir (Tuncay, 1995, s. 7-8; Tuncay, 1991, s. 328-329). Gerçekte bu normların kabul edildiği dönemlere bakılacak olursa, bunların dünyadaki sosyal, siyasal ve ekonomik koşulları yansıttığı rahatlıkla görülmektedir. İkinci olarak bu normlar, emek piyasasının daha iyi işleyerek, iş imkanlarının daha yaygın kitlelere ulaşmasını sağlamak ve niteliklere uygun arz ve talebi biraraya getirmektedir. Son olarak, işletmelerin gereksinimleri ile işçilerin korunması arasında bir denge arayışını yansıttığı görülmektedir (Erdut, 1998, s. 156).

Dünyadaki bu önemli değişikliklerin, teknolojik gelişmelere paralel olarak istihdam bürolarına ilişkin bakış açısını da zaman içerisinde etkilediği görülmektedir. Bu etkinin ulusal ve uluslararası normlara yansımaları da doğaldır. Nitekim bir çok ülkenin yasal düzenlemeleri bu alanda katı bir devlet tekeli politikası izlerken, zaman içerisinde ekonomik ve teknolojik gelişmeler yanında, istihdam bürolarının faaliyetlerindeki çeşitlenmeye paralel olarak liberal politikalar takip etmelerini kaçınılmaz kılmıştır. Aynı etkenler, uluslararası düzenlemelere de yansımış bulunmaktadır (Alpagut, 1998,

* Dr., İ.Ü. İktisat Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü.

s. 9). Bu yansımanın boyutlarının, son yıllardaki gelişmelere ve düzenlemelere bakıldığında daha da yoğunlaştığı görülmektedir.

Emek piyasalarını düzenleyen uluslararası normları, ILO'nun tarihi süreç içerisinde kabul ettiği Sözleşmeler ve Tavsiye Kararları teşkil etmektedir. Bunları kabul edilmiş tarihleri itibariyle ele alacağız. Buna göre inceleyeceğimiz normlar şunlardır:

- 29 Ekim 1919 tarihli 2 Sayılı “İşsizlik Hakkında Sözleşme”,
- 8 Haziran 1933 tarihli 34 Sayılı “Ücretli İstihdam Büroları Hakkında Sözleşme”,
- 9 Temmuz 1948 tarihli 88 Sayılı “İstihdam Kurumu Kurulması Hakkında Sözleşme”,
- 9 Temmuz 1948 tarihli 83 Sayılı “İstihdam Hizmetleri Hakkında Tavsiye Kararı”
- 8 Haziran 1949 tarihli 96 Sayılı “Ücretli İstihdam Büroları Hakkında Sözleşme”,
- 9 Temmuz 1964 tarihli 122 Sayılı “İstihdam Politikası Hakkında Sözleşme”,
- 23 Haziran 1975 tarihli 142 Sayılı “İnsan Kaynaklarının Değerlendirilmesinde Mesleki Eğitim ve Yönlendirmenin Yeri Hakkında Sözleşme”,
- 19 Haziran 1997 tarihli 181 Sayılı “Özel İstihdam Büroları Hakkında Sözleşme”,
- 19 Haziran 1997 tarihli 188 Sayılı “Özel İstihdam Büroları Hakkında Tavsiye Kararı”.

Sosyal adaleti ve daha iyi yaşama koşullarını sağlamak amacıyla hükümet, işveren ve işçi örgütlerini biraraya getirerek ortak hareket etmelerini gerçekleştirmeye çalışan ILO, belirlediği bu standartlarla üyelerinin bu alandaki mevzuatlarına önemli ölçüde etkide bulunmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti'nin örgüte üyeliği çeşitli nedenlerle gecikme gösterse de, ILO normlarının iç hukukumuzu kuruluşundan itibaren etkilediği görülmektedir. Bu etki, istihdam alanındaki sözleşmeler için de geçerlidir.

I. İŞSİZLİK HAKKINDA 2 SAYILI SÖZLEŞME

Birinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan işsizlik sorununu önleme ve işsizliğin ortaya çıkardığı sonuçlara bir çözüm bulmak amacıyla hazırlanan bu sözleşme¹, örgüte üye ülkelerin işsizlikle mücadele etmesini ve bununla ilgili yapılması gerekenleri içermektedir. Gerçekten de Birinci Dünya Savaşı sonrasında savaşın getirdiği ekonomik çöküş, işsizlik sorununu ortaya çıkarmış ve çalışmak isteyenlere iş alanları yaratma ihtiyacı nedeniyle aracılık hizmetleri verilmesi kaçınılmaz olmuştur. Bu nedenle sözleşmeyi onaylayan ülkeler, işsizliğe karşı savaşa çağrılmış ve merkezi bir makamın kontrolünde resmi parasız iş bulma büro sistemi kurmaya davet edilmiştir (Tuncay, 1995, s. 7-8).

Sözleşmeye göre, sözleşmeyi onaylayan her üye ülke, işsizliğe karşı yürütülen savaşta, alınmış ve alınacak tedbirlere ilişkin bilgi ve istatistikleri en geç üç aylık dönemlerde Uluslararası Çalışma Bürosu'na göndermeli ve bütün bu bilgiler burada toplanmalıdır (m. 1).

İşsizlik Hakkında 2 sayılı Sözleşme, onaylayan ülkelere, merkezi bir makamın kontrolünde resmi bir parasız iş bulma büro sistemi kurma yükümlülüğü getirmektedir². Kurulacak bu ücretsiz iş bulma bürolarının işleyişi ve diğer hususlarla ilgili görüşleri alınmak üzere, merkezi bir makamın yanında işçi ve işveren temsilcilerinden oluşacak komiteler kurulması da hükme bağlanmıştır (m.2/1).

Sözleşmede, istihdam bürosu kurulması hususunda öncelikle devlete yükümlülük getiren bu düzenleme yanında, özel kişi ya da kuruluşlarca verilecek bu tür hizmetler için de olanak sağlanmıştır. Diğer bir ifade ile, tekeli bir anlayıştan hareket edilmemiş, aksine liberal bir anlayış benimsenmiştir. Buna göre, parasız resmi ve özel iş bulma büroları aynı zamanda mevcut olduğu takdirde, bu büroların işlerinin ulusal bir plan içerisinde koordine edilmesi için gerekli

1 İşsizlik Hakkında 2 sayılı Sözleşme, 29 Ekim 1919 tarihinde Uluslararası Çalışma Örgütü Genel Konferansı'nın Washington'da yapılan ilk toplantısında kabul edilmiştir. Sözleşme metni için bkz.: Tankut Centel, **Türkiye'nin Onayladığı ILO Sözleşmeleri**, MESS, İstanbul, 1999, s. 19-23.

2 Aynı yıl kabul edilen 1 sayılı İşsizlik Hakkında Tavsiye Kararı'nda da, kâr amaçlı çalışan veya bir ücret talep eden istihdam bürolarının kurulmasını yasaklayan önlemlerin alınması gerektiği belirtilmektedir.

tedbirlerin alınacağı (m.2/II) ifade edilmiştir. Dolayısıyla resmi bir parasız iş bulma bürosunun kurulması gerekliliği yanında, ulusal bir plan çerçevesinde öngörülecek bir eşgüdüm sağlama mekanizması ile kamu ve özel sektörün birlikte varolması için gerekli önlemlerin alınması da istenmektedir (Erdut, 1998, s. 156).

O halde Sözleşme, istihdam hizmetini öncelikli olarak para karşılığı olmadan yapılan bir kamu hizmeti olarak kabul etmektedir. Ancak istihdam hizmetinde katı bir devlet tekeli getirilmemiş, parasız resmi iş bulma bürolarının yanında, özel iş bulma bürolarının var olması halinde, bunların eşgüdüm içerisinde çalışmalarının sağlanması istenmiştir (Işık, 1967, s. 128).

Sözleşmenin devamında, işsizlik halinde sözleşmeyi onaylayan üye ülkelerin sigorta sistemlerinin devreye girmesi düzenlenmektedir. Buna göre, sözleşmeyi onaylayan üye ülkelerin, üye ülke vatandaşı işçilerden kendi toprağında çalışanlara, kendi vatandaşı işçilerin aldıkları miktara eşit sigorta ödeneği alma olanağını verecek önlemleri sağlamaları gerekmektedir (m. 3).

Sonuç olarak, ILO'nun kuruluş yılında kabul edilen 2 sayılı Sözleşmede;

- Üçlü danışma komiteleri ve merkezi bir otoritenin denetimi altında kamusal istihdam hizmetleri sisteminin oluşturulmasının gerekliliği,
- Ücretsiz kamusal ve özel büroların faaliyetlerinin eşgüdümü,
- İşsizlik halinde sigorta sistemlerinin devreye girmesinin sağlanması (Cordouan, s. 183), hükümleri yer almaktadır.

II. ÜCRETLİ İŞ BULMA BÜROLARI HAKKINDA 34 SAYILI SÖZLEŞME

1933 tarihli 34 sayılı “Ücretli İstihdam Büroları Hakkında Sözleşme”³, 1929 yılında başlayan ekonomik bunalımın hemen ertesine rastlamıştır. Bu sözleşme ile, giderek yaygınlaşan işsizliğe karşı iş arayanların özel istihdam büroları tarafından sömürülmesi engellenmek

istenmiştir. Bunun için de özel kesimin işe aracılık etmesi önlenerek, işe aracılıkta kamu tekelinin getirilmesi amaçlanmıştır.

34 sayılı Sözleşme, ücretli iş bulma bürolarını, kazanç gayesi güden iş bulma büroları ve kazanç gayesi gütmeyen iş bulma büroları olarak iki başlık altında düzenlemiştir (m. 1/a ve b). Bu düzenlemeye göre;

- Kazanç gayesi güden iş bulma büroları, “doğrudan doğruya veya dolayısıyla taraflardan herhangi birinden maddi bir menfaat temini hedefiyle, bir işçiye iş veyahut bir işverene işçi bulmak hususunda aracılık eden her şahıs, şirket, müessese, acente veyahut diğer bir teşekkül” (m. 1/a) olarak tanımlanmaktadır. Ancak münhasıran veya esas itibarıyla faaliyet konusu işverenlerle işçiler arasında aracılıktan ibaret olanlar hariç, gazete ve diğer yayın vasıtaları, ücretli iş bulma bürosu tanımının dışında tutulmuştur (m.1/a-son).

- Kazanç gayesi gütmeyen iş bulma büroları ise, “maddi bir menfaat gütmemekle beraber, işverenden veya işçiden, servisleri için duhuliye, aidat veya başka herhangi bir nam altında para alan şirket, müessese, acente veya diğer teşekküllerin iş bulma servislerini” (m. 1/b) ifade eder.

34 sayılı Sözleşme, bazı istisnalar dışında kazanç gayesi ile hareket eden ücretli iş bulma kurumlarının bir geçiş dönemi öngörülerek kapatılmasını kabul etmiştir. Buna karşılık, kazanç gayesi gütmeyen iş bulma büroları için de yetkili makamdan izin alma ve onun denetimi altında faaliyette bulunma koşulu getirmiştir. Buna göre;

- “Kazanç gayesiyle çalışan ücretli iş bulma büroları, bu Sözleşmenin her üye devlet için yürürlüğe girmesinden itibaren üç yıl içinde kapatılacaklardır” (m.2/1). Bu üç yıllık geçiş dönemi içerisinde “yeniden kazanç gayesiyle çalışan Ücretli İş Bulma Bürosu açılmayacaktır” (m.2/2-a). Ayrıca, “kazanç gayesiyle çalışan Ücretli İş Bulma Büroları, yetkili makamın kontrolü altına konulacak ve bu makamca onanmış bir tarifede yazılı ücret ve masraflardan başka para alamayacaklardır” (m.2/2-b). Yine Sözleşmede, kazanç gayesiyle çalışan iş bulma bürolarının üç yıl içinde kapatılmasından kaçınmaya, ancak ilgili işveren ve işçi temsilcilerinin görüşü alındıktan sonra ve yetkili makamın izni ile istisna getirilebileceği belirtilmiştir (m.3/1). Bu istisna, iş bulma durumunun özel şartlar içinde ve kazanç gayesi taşıyan

³ Ücretli İş Bulma Büroları Hakkındaki 34 sayılı Sözleşme, 8 Haziran 1933 tarihinde Uluslararası Çalışma Örgütü Genel Konferansı'nın Cenevre'de yapılan 17. toplantısında kabul edilmiştir. Sözleşme metni için bkz.: Centel, a.g.e., s. 66-72.

büroların kapatılması yasağından ayrılmayı haklı gösterecek şekilde gerçekleştiği sanat ve mesleklere ait işçi sınıflarına iş bulmakla görevli bürolar açısından uygulanacaktır (m.3/2). Sözleşmenin bu istisna hükmüne dayanarak üye ülkelerin birçoğunda sanatsal meslekler bakımından kazanç gayesi taşıyan ücretli iş bulma bürolarının faaliyet göstermelerine izin verildiği görülmüştür (Alpagut, 1998, s. 10-11).

- Kazanç gayesi taşımayan iş bulma büroları bakımından sözleşmede yasaklama getirilmemekle beraber, bu bürolara uygulanacak bir takım esaslar belirtilmektedir. Buna göre, öncelikle bu tür bürolar yetkili makamın kontrolüne tabi olacaklar (m.4/a) ve yetkili makamdan her yıl yenilenecek izin alma zorunluluğu bulunacaktır (m.4/b). Yine bu büroların yaptıkları masraflar dikkate alınmak suretiyle yetkili makamca belirlenecek bir tarifede yazılı ücret ve masrafları alabilecek (m.4/c), tarifeden daha yüksek bir ücret talep edemeyeceklerdir. Son olarak, yetkili makamca izin verilmiş olmak ve ilgili ülkeler arasında mevcut bir anlaşmayı uygulamak koşulu ile yabancı ülkelere veya ülkelerden işçi sağlayabileceklerdir (m.4/d).

Görülüyor ki 34 sayılı Sözleşme, bazı istisnalar tanımakla birlikte, kâr gayesi taşıyan taşımaya, hizmet karşılığı belli bir ücret talep eden istihdam kuruluşlarının kaldırılması konusunda oldukça kesin ifadelerle yer vermektedir. Nitekim Sözleşme, esas olarak kazanç amacı ile işe aracılık faaliyetlerini sürdüren büroların her üye ülke tarafından üç yıl içerisinde kapatılmasını öngörmekte, buna karşılık kazanç amacı taşımayan iş bulma bürolarına ise, yetkili makamdan izin alma ve onun denetimi altında faaliyette bulunma koşulu ile serbesti getirmektedir⁴.

4 Aynı yıl kabul edilen 42 sayılı İstihdam Büroları Tavsiye Kararında, özel bürolar ortadan kaldırıldığı takdirde, ücretsiz kamu istihdam bürolarının onların yerini tamamen alması mümkün olmayan ülkelere, belirli bazı meslekler için özel büroların yasaklanmasının belirli zorluklara yol açacağı kabul edilmektedir. Bundan dolayı Tavsiye Kararı, başlangıçta bu büroların yasaklanması için 30 yıllık bir süre tanımlanmıştır. Bu süre içerisinde yeni büroların kurulmasına da izin verilmeyecektir. Ancak, işe yerleştirmenin belirli özel sorunlara yol açacak özel meslek grupları için, istisnai hükümler konmasına da izin verilmektedir.

III. İSTİHDAM KURUMU KURULMASI HAKKINDA 88 SAYILI SÖZLEŞME

İkinci Dünya Savaşı sonraki koşullardaki ekonomik ve sosyal gelişmeler sonucu kabul edilen 88 sayılı Sözleşme⁵, üye ülkelere işe aracılığı bir kamu görevi olarak ücretsiz olarak sunma yükümlülüğü getirmektedir. Bu amaçla üye ülkeler, tam istihdamın sağlanması ve korunması, üretken kaynakların geliştirilmesi ve kullanımına yönelik olarak istihdam pazarının en iyi biçimde örgütlenmesini sağlamakla görevli ücretsiz bir kamu istihdam servisi kurup faaliyette bulunacaklardır. Sözleşme, işe aracılığı bir kamu görevi olarak görmekle birlikte, katı bir devlet tekeli öngörmemektedir. Nitekim Sözleşmede, ücretsiz istihdam bürolarının kurulmasını yasaklayıcı bir hükme yer verilmemektedir. 88 sayılı Sözleşme ile, ücretsiz olarak istihdam hizmeti sunacak bir iş ve işçi bulma kurumunun kurulmasının sağlanması, bu kurumun görevleri, örgütlenmesi, işleyişi ve personelinin statüsü ve istihdam koşulları ile ilgili düzenlemelere yer verilerek, etkin bir şekilde faaliyette bulunabilmesi için gerekli kurallar tespit edilmiştir.

Sözleşme ile, üye ülkelerin bir ücretsiz kamu istihdam kurumu kurmakla yükümlü olduğu (m.1/1) hükmü getirilmektedir. Üye ülkenin sağlamakla yükümlü tutulduğu bu kamu istihdam kurumunun görevleri de sözleşmede açıkça sayılmaktadır. Buna göre, istihdam kurumunun esas görevi, gerektiği takdirde ilgili diğer kamu ve özel kuruluşlarla işbirliği yapmak suretiyle tam çalışmanın sağlanması ve sürdürülmesi, üretim kaynaklarının geliştirilmesi ve bunlardan faydalanılmasıyla ilgili ulusal programın ayrılmaz bir parçası olarak, emek piyasasını olabildiğince en iyi şekilde örgütlenmeyi gerçekleştirmek olmalıdır (m.1/2).

Sözleşmeye göre istihdam kurumlarının, bir kamu kurumunun denetimi altında toplanarak (m.2), ülkenin her yanında ve yeterli sayıda örgütlenip (m.3) hizmet sunmaları sağlanmalıdır. İşçilerin etkili bir şekilde bulunmasını ve işe yerleştirilmesini sağlayacak şekilde örgütlenmeleri gereken istihdam kurumları (m.6), uygun iş bulabilmek için işçilere, uygun işçi bulabilmek için de işverenlere yardım etmeleri

5 İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Hakkında 88 sayılı Sözleşme, Uluslararası Çalışma Örgütü Genel Konferansı'nın 17 Haziran 1948 tarihinde San Fransisko'da yapılan 31. toplantısında kabul edilmiştir. Sözleşme metni için bkz.: Centel, a.g.e., s. 146-158.

(m.6/a), bu amaçla şu hususların sağlanarak uygun önlemlerin alınması gerekmektedir:

- İş talebinde bulunanların mesleki vasıf, tecrübe ve isteklerini belirleyerek, fiziki ve mesleki yeteneklerine göre imkan dahilinde mesleki yöneltme, mesleki yetiştirme veya mesleki uyum hususlarında onlara yardımda bulunmak (m.6/a-i),
- İşverenlerden, servise bildirdikleri boş işleri ve bu işler için işçilerde aradıkları özelliklerle ilgili sarıh bilgi elde etmek (m.6/a-ii),
- İstenilen fiziki ve mesleki kabiliyete sahip talipleri boş işlere sevk etmek (m.6/a-iii),
- Büro, talipleri uygun şekilde yerleştirmek, yahut boş yerleri uygun şekilde doldurabilecek durumda değilse, arz ve taleplerini bir bürodan başka bir büroya havale etmek suretiyle işleri düzenlemek (m.6/a-iv),
- İş arzını çeşitli mesleklerdeki iş imkanlarına göre ayarlamak amacıyla, meslekler arasında seyyaliyeti kolaylaştırmak (m.6/b-i),
- İşçilerin uygun iş imkanları bulunan bölgelere nakillerine yardım amacıyla, coğrafi seyyaliyeti kolaylaştırmak (m.6/b-ii),
- İşçi arz ve talebindeki dengesizliği gidermek için, işçilerin bir bölgeden diğerine geçici şekilde nakillerini kolaylaştırmak (m.6/b-iii),
- İşçilerin, bir ülkeden diğerine, ilgili hükümetlerce uygun bulunacak hareketlerini kolaylaştırmak (m.6/b-iv),
- Gerekliğinde, iş piyasası durumu hakkında mevcut bütün bilgileri toplayıp tahlil etmek ve bu bilgileri ilgili kamu makamlarıyla, işveren ve işçi örgütlerine ve herkese hazır bulundurmak (m.6/c),
- İşsizlik sigortası yardımlarında ve işsizlere yardımı hedefleyen diğer tedbirlerin uygulanmasında işbirliği yapmak (m.6/d),
- Gerekli hallerde uygun bir çalıştırma durumunun sağlanmasıyla ilgili sosyal ve ekonomik planların

hazırlanmasında diğer kamu ve özel kuruluşlara yardım etmek (m.6/e).

Ayrıca, sakat kişiler gibi belirli işçi kategorilerinin ihtiyaçlarına cevap vererek (m.7/b), iş ve işçi bulma ve mesleki yöneltme servislerinin çerçevesi içinde gençler için özel önlemler alınması ve geliştirilmesi (m.8) düzenlenmektedir.

Sözleşme, istihdam kurumunun kurulmasında, işleminde ve politikasının genişlemesinde işbirliğinin sağlanması amacıyla, işveren ve işçi örgütlerinin görüşü alındıktan sonra, eşit sayıda atanan ulusal veya gerektiğinde bölgesel ve mahalli danışma komisyonları kurulmasını (m.4/1,2,3 ve m.5) hükme bağlamaktadır.

Sözleşmede, istihdam kurumu personelinin, hükümet değişikliklerine ve dış etkilere bağlı olmayan, memuriyette istikrarını sağlayacak bir statü ve hizmet şartlarından yararlanan kamu personelinden oluşturulması, göreceği görevi yerine getirmek için aranılan ehliyete bakılarak yetkili makamca atanmaları ve görevlerini yerine getirebilecek şekilde yetiştirilmeleri gerektiği ifade edilmektedir (m.9/1,2,3,4).

Yukarıda ifade edildiği gibi, üye ülkelere istihdam hizmeti sağlamak amacıyla istihdam kurumu kurma yükümlülüğü getiren 88 sayılı Sözleşmede, bu alanda özel büroların faaliyet göstermesini yasaklayıcı veya sınırlayıcı hükümlere yer verilmemiş, aksine kamu istihdam bürolarıyla, kazanç amacı gütmeyen özel istihdam büroları arasında işbirliğinin sağlanması gerektiği (m.11) hükmü yer almıştır. Yetkili makama böyle bir işbirliği görevi yükleyen sözleşme hükmünden, kazanç gayesi gütmeyen özel istihdam bürolarının kurulabilecekleri, kurulmuş özel büroların da faaliyetlerine devam edebilecekleri anlaşılmaktadır.

Görüldüğü gibi, kamu istihdam hizmetlerinin çalışanlar ve işletmeler karşısında, aktif bir emek piyasası politikası ve bu piyasaya ilişkin bilgilerin geliştirilmesi ile belirlenmiş olan rolüne genişçe yer ayıran Sözleşme, ayrıca kamu istihdam hizmetlerinin iyi işleminin koşullarını ve bu işleyişe sosyal tarafların danışma komisyonlarıyla katılımının gerekliliği ile ilgili düzenlemelere genişçe yer vermektedir (Cordouan, 1998, s. 184). Ayrıca, Sözleşme işe aracılığı bir kamu görevi

olarak görmekle birlikte, ücretsiz özel istihdam bürolarının kurulmasını yasaklayıcı bir hükme yer vermemektedir.

Bu Sözleşmedeki öğeler, yaklaşık bir yıl sonra kabul edilen ve aşağıdaki başlıkta ele alınacak 96 sayılı Sözleşmeye oranla zamana karşı daha iyi direnmiştir. Özellikle üçlü işbirliği, görevlilerin eğitimi ve bağımsızlığı, geniş coğrafi kapsamı olan bir şube ağı kurulması ve kendilerine hizmet sunulan işçi ve işverenlerin sisteme katılması ile ilgili olarak Sözleşmenin çok önemli ilkelerinin bugün bile geçerli olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, Sözleşmeyi günümüz koşullarında yorumladığımızda çok çarpıcı yetersizlikler gösterdiği görülmektedir. Özellikle, kamu hizmetlerinin ücretsiz olacağı koşulu, mutlak ve zorunlu olmamalıdır. Günümüzde marjinal kalmakla birlikte, uygulamada bir takım önemli hizmetlerin para karşılığı sağlandığı kabul edilmektedir. Yine bu Sözleşmenin öğelerinde, kamu istihdam kurumlarının iç organizasyonunun genişliğiyle ilgilenilmemekte, kamu hizmetinin istihdamın şekillenmesi ve geliştirilmesi yönetiminden, istihdam sübvansiyonundan ve iş yaratma programlarındaki rolünden bahsedilmemektedir.

Sözleşme ile getirilen ilkelerin en belirgin noksanlığı, bu hizmetin geliştirilmesinin umulduğu herhangi bir kurumsal bağlama atıfta bulunmayıdır. Aktif iş piyasası politikasının uygulanması, bir dizi kurumun (işsizlik sigortası fonu, eğitim merkezleri, istatistik kurumları) ve bu politikaların başarısı, ancak kurumların faaliyetlerinin uyumlaştırılmasıyla beklenebilir. Kolaylaştırma ve koordinasyon çok karmaşık ve çok yönlü bir kurumsal çevrede kamu istihdam hizmetlerinin anahtar fonksiyonlarıdır. 88 sayılı Sözleşmenin, kamu istihdam hizmetleriyle diğer kamu ve özel organlar arasında arzulan işbirliğine ilişkin (m.1/2) düzenleme ve aşağıda incelenecek olan 83 sayılı Tavsiye Kararının, işkollarını dağılımı, kamu işleri, teknolojik ilerleme, göç, konut gibi sorunlarla ilgili danışma ihtiyacına ilişkin 20. maddesi hükümleri, emek piyasası politikasının uygulanmasında yer alan tüm organları birbirine bağlayan yakın tamamlayıcılığa yeteri kadar vurguda bulunmamaktadır. Bir başka noksanlık ise, özel şirketlerle kamu hizmeti arasındaki ilişkilerle ilgilidir. Tavsiye Kararında, tek endişe kamu istihdam hizmetleri olup, onun otoritesinin tanınması ve uygun şekilde finanse edilmesi düşünülmektedir. Ücretli istihdam bürolarıyla ilgili tutumda ise, ya içten olmayan tolerans ya da güvensizlik gözlenmektedir

(ILO, 1994, s. 69-70). Bu tutumu daha iyi anlayabilmek amacıyla 83 sayılı Tavsiye Kararını incelememiz gerekecektir.

IV. İSTİHDAM HİZMETLERİ HAKKINDA 83 SAYILI TAVSİYE KARARI

Tavsiye Kararı⁶, Sözleşme hükümlerinin tamamlayıcısı olarak üye ülkelere, kamu istihdam kurumu kurulması ile ilgili daha geniş ve ayrıntılı yol göstermektedir. Tavsiyede, ücretsiz kamu istihdam hizmetlerinin, bir genel merkez, mahalli bürolar ve gerektiği yerlerde de bölgesel bürolardan oluşması gerektiğini (m.1) belirttikten sonra, istihdam hizmetinin gelişimini sağlamak ve birleşik ve eşgüdümlü bir ulusal idareyi gerçekleştirmek için (m.2);

- Ulusal genel merkezin idari talimatları,
- İstihdam bürolarının fiziki düzenlemeleri ve personeli ile ilgili ulusal asgari standartların belirlenmesi,
- Hükümetin bu hizmet için uygun finansman sağlaması,
- Hiyerarşik olarak periyodik raporların düzenlenmesi,
- Mahalli ve bölgesel büroların ülke çapında teftişi ve
- Merkezi, bölgesel ve mahalli görevlilerin teftiş elemanları dahil periyodik konferanslarla bilgilendirilmesi ile ilgili hükümler konması gerektiği ifade edilmektedir (m.2/a,b,c,d,e,f).

Tavsiye Kararında, istihdam hizmetlerinin belirli işkolları veya işkolu grupları yahut işletmelerdeki özel istihdam sorunları üzerinde, gerektiğinde işçi-işveren temsilcileri ve hükümet organlarıyla işbirliği içinde çalışacak organizasyonu kurması için uygun düzenlemelerin yapılması (m.3), istihdam hizmetlerinin genel çerçevesi içerisinde, işçilerin ve işverenlerin belirli işkollarında ve mesleklerde (ulaştırma, denizcilik, inşaat, mimarlık, tarım, ormancılık ve ev işleri gibi), işkolunun veya mesleğin ayrı büroların oluşturulmasının gerekli olduğu durumlarda ayrı uzman istihdam bürolarının kurulması, gençlerin, sakatların, teknisyen ve ücretli çalışanların, yönetici personelin işe

6 İstihdam Hizmetleri Hakkındaki 83 sayılı Tavsiye Kararı, Uluslararası Çalışma Örgütü Genel Konferansı'nın 17 Haziran 1948 tarihinde San Fransisko'da yapılan 31. toplantısında kabul edilmiştir. Sözleşme metni için bkz.: <http://ilolex.ilo.ch:1567/scripts/convde.pl?R83>.

yerleştirilmesi için özel düzenlemeler yapılması, kadınların mesleki vasıf ve fiziki kapasitelerine uygun işlere yerleştirilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması hususlarında uygun önlemlerin alınması gerektiği belirtilmektedir (m.4/a-b-c).

Tavsiye kararında ayrıca, istihdam hizmetinin, emek piyasası ile ilgili, mevcut ve muhtemel işgücü ihtiyaçları (bölge, meslek ve işkolu esasına göre sınıflandırılmış, ihtiyaç duyulan işçi türleri ve sayıları dahil) ve mevcut ve muhtemel işgücü arzı (istihdam içinde başvuranların özellikleri, buldukları yerler, sayıları, işkolları ve meslekleri, becerileri, cinsiyetleri, yaşları ile ilgili ayrıntılı rakamlar dahil) ile ilgili bilgileri toplama yükümlülüğü getirilmektedir (m.5/a-b). Bunun yanında istihdam kurumu, teknolojik işsizlik dahil işsizliğin nedenleri ve sonuçları (m.4/a), gençler ve çocuklar gibi başvuran belirli grupların işe yerleştirilmesi (m.4/b), istihdam düzeyini ve özelliklerini etkileyen faktörleri (m.4/c), istihdamın düzenli hale getirilmesi, işe yerleştirme ile ilgili mesleki rehberlik (m.4/d), iş ve meslek analizi (m.4/f), emek piyasası organizasyonunun diğer özellikleri (m.4/g) ile ilgili sürekli yahut özel çalışmalarda bulunmalıdır. Bu bilgiler, uygun mesleki eğitim almış ve yeterli sayıda eleman aracılığıyla ve gerektiğinde işçi ve işveren kuruluşlarıyla ve diğer kurumlarla işbirliğine giderek sağlanmalıdır (m.7). Bilgi toplanması ve analizi ile ilgili yöntemler uygulanabilir ve uygun düştüğü sürece; söz konusu alanlarda özel bilgisi olan kamu kuruluşları, işçi ve işveren örgütleri, kamu ve özel sektör işletmeleri ve ortak komitelerden doğrudan bilgi alınması (m.8/a) ile iş teftişi, işsizlik sigortası ve yardım hizmetleriyle işbirliği (m.8/b), istihdam piyasasının özel önem taşıyan sorunları ile ilgili periyodik raporlar (m.8/c) ve belirli konuların soruşturulması, araştırma projeleri ve istihdam kurumu tarafından yapılan analizleri (m.8/d) de içermelidir.

Bununla birlikte, emek piyasasının mümkün olan en iyi biçimde organizasyonunu kolaylaştırmak için, genel ekonomik araştırmanın bir parçası olarak, ulusal düzeyde tam istihdamın sağlanması ve sürdürülmesini, verimli kaynakların kullanılması amacıyla yıllık personel bütçesinin hazırlanmasını (m.9), bu bütçenin istihdam kurumları tarafından uygun diğer kamu kurumlarıyla işbirliği içerisinde hazırlanmasını (m.10), yine bu bütçenin emek arz ve talebinin büyüklüğü ve dağılımıyla ilgili ayrıntılı tahminleri de içermesi gerektiği

(m.11) belirtilmektedir. Yine, istihdam kurumunun, istihdam olanağı olan bir işletmede, bu istihdamı etkileyen bir iş uyuşmazlığı olduğunda kesinlikle tarafsızlığını koruması gerektiği (m.12/a), yasalarla veya yaygın uygulamalarla belirlenen standartların altında kalan ücret ve çalışma koşulları içeren iş olanaklarını işçilere teklif etmemeleri gerektiği (m.12/b), kurumun, iş için başvuranlar arasında ırk, renk, cinsiyet yahut inanca dayalı olarak ayırım yapmaması gerektiği (m.12/c) ve iş için başvuran işçilere sunulan istihdam hizmetinin, belirtilen bu hususlarla ilgili tüm bilgileri sağlamakla yükümlü tutulmaması gerektiği (m.13) ifade edilmektedir. Diğer bir ifadeyle kurum, işverenin ayrımcılık yapabileceği bilgileri kendisine sunmamalıdır.

Tavsiye Kararında, en üst düzeyde üretimin ve istihdamın sağlanması ve sürdürülmesi için gerekli olan emek mobilitesini kolaylaştırmak amacıyla istihdam kurumunca aşağıda belirtilen önlemlerin alınması gerektiği belirtilmektedir (m.14).

- Diğer mesleklerde ve bölgelerdeki istihdam olanakları, çalışma ve yaşam koşulları (uygun konut bulunması dahil) hakkındaki tüm bilgiler en güvenilir biçimde toplanmalı ve dağıtılmalıdır (m.15).
- İşçilere, mesleklerini yahut ikametgahlarını değiştirmelerinin gerekliliğine ilişkin uygun ve güvenilir bilgiler verilmeli ve tavsiyelerde bulunulmalı (m.16), onların bu itirazları ortadan kaldırılmalıdır.
- İstihdam kurumu, gerekli durumlarda mali yardım sağlamak suretiyle coğrafi transferlerin önündeki engelleri ortadan kaldırmalıdır (m.17/1). Ancak kurumun uygun gördüğü yardım sağlama hizmeti, özellikle böyle bir transferin getirdiği fazladan harcamaların, işçiler dışında birileri tarafından ödenmesi için başkaca bir düzenlemenin olmadığı durumlarda söz konusu olmalı (m.17/2) ve yardımın miktarı, ülkenin ve kişinin durumuna göre belirlenmelidir (m.17/3).
- Kurum, işsiz kişilerin mesleği dışında bir iş olanağı bulunup bulunmadığı, yahut uygun iş için ikametgahını değiştirmesi gerekip gerekmediği ile ilgili hususların yorumlanmasında ve tanımlanmasında, işsizlik sigortasına ve ilgili kamu kuruluşlarına yardımcı olmalıdır (m.19).

- İstihdam kurumu, uzman kuruluşlara eğitim ve yeniden eğitim kurs programlarının oluşturulmasında ve geliştirilmesinde (çıraklık, ilave eğitim ve vasıf yükseltme kursları dahil), bu kurslara uygun kişilerin seçiminde ve kursları tamamlayan kişilerin işe yerleştirilmesinde yardımcı olmalıdır (m.19).

Tavsiye Kararı, çeşitli hükümler başlığı altında, istihdam kurumlarıyla diğer kamu ve özel kuruluşların istihdam sorunlarıyla ilgili politikaların oluşturulmasında işbirliği yapmalarını (m.20/1-2); bu amaçla, sanayinin dağılımı, kamu işleri ve kamu yatırımları, üretimin teknik gelişimi ve istihdam, göç, konut, sağlık yardımları, okullar ve çevre düzenlemeleri gibi sosyal tesislerin sağlanması, istihdam olanaklarını etkileyen genel toplumsal organizasyon ve planlama ile ilgili istihdam kurumunun görüşünün alınması gerektiğini hükme bağlamaktadır (m.20/2-a,b,c,d,e,f,g). Bunun yanında, istihdam kurumlarının başvuruları artırmak ve kurumun görevlerini etkin bir biçimde yapabilmesini sağlamak amacıyla aşağıda belirtilen önlemleri de alması gerektiği belirtilmektedir (m.21).

- İş arayanların ve işçilerin, kurumun sağladığı olanaklardan ve bilgilerden tamamen gönüllü bir biçimde yararlanmalarını teşvik edecek sürekli bir çaba gösterilmelidir (m.22/1). Bu amaçla, film, radyo ve diğer toplu iletişim araçları ile, kurumun sağladığı hizmet ve kurum aracılığıyla işe eleman almanın daha iyi anlatılarak, özellikle işverenler ve işçiler ile onların örgütleriyle ilişkiler kurulmalıdır (m.22/2).
- İşsizlik yardımlarından ve ödeneklerinden yararlanmak için, başvuran işçilere ve kamu tarafından desteklenmiş mesleki eğitim programlarına katılan, bu programları tamamlayan kişilerin kamu istihdam kurumuna kaydolmaları zorunlu hale getirilmelidir (m.23).
- Gençlerin ve olanaklar çerçevesinde herkesin ilk defa işe girmelerinde, kamu istihdam kurumlarına kaydolmaları ve bir mülakata katılmalarını teşvik etmek için özel bir çaba gösterilmelidir (m.24).
- Yarı kamu kuruluşlarının yöneticileri dahil işverenler, boş işleri kuruma bildirmek için teşvik edilmelidir (m.25).

Bu önlemler dışında, kamu istihdam kurumlarının, özel istihdam bürolarına ihtiyaç kalmayacak bir biçimde etkinliğinin artırılması gerektiği ifade edilmektedir. Buna göre, uzman bir otoritenin özel istihdam bürolarının varlığını zorunlu veya istenebilir olduğunu düşündüğü özel durumlar dışında, özel bürolara ihtiyaç duymayı önleyecek şekilde tüm mesleklerde istihdam kurumunun etkinliğini arttıracak sistematik bir çaba gösterilmelidir (m.26).

Tavsiye Kararı son olarak, istihdam kurumları arasında uluslararası işbirliğine vurgu yapmaktadır. Bu bağlamda, istihdam kurumları arasında, istenildiğinde ILO'nun da yardımıyla uluslararası uygun ve uygulanabilir işbirliğinin; ikili, bölgesel ve çok taraflı olarak istihdam kurumu politikaları ve yöntemleriyle ilgili bilgi ve tecrübe değişimini ve istihdam hizmeti ile ilgili konferanslar düzenlemeyi kapsamaması gerektiği belirtilmektedir (m.27/1-a,b). Yine, 88 sayılı Sözleşmenin 6/b-iv maddesine uygunluğu onaylanan işçilerin dolaşımını kolaylaştırmak için, bu konuda yetkili ulusal kurumun isteği üzerine ve istenildiğinde ILO'nun işbirliğiyle; uygunsa diğer kurum ve kuruluşlarla da işbirliği yaparak, iş için başvurular ve ulusal düzeyde doldurulamayacak boş işlerle ilgili bilgilerin toplanması suretiyle uluslararası göçün, işe eleman ve elemana iş sağlayacak biçimde kullanılması ve ikili, bölgesel yahut çok taraflı göç anlaşmaları yapılmasında ulusal veya yabancı uzman kuruluşlarla işbirliği yapılması gerektiği (m.27/2-a,b) ifade edilmektedir.

V. ÜCRETLİ İSTİHDAM BÜROLARI HAKKINDA 96 SAYILI SÖZLEŞME (1949 TADİLİ)

1949 tarihli Ücretli İstihdam Büroları Hakkında 96 sayılı Sözleşme de, İkinci Dünya Savaşı sonrası yaşanan ekonomik ve sosyal değişikliklerin getirdiği ihtiyaçlar ışığında kabul edilmiştir⁷. İstihdam hizmetlerinin örgütlenmesine ilişkin 88 sayılı Sözleşmeden bir yıl sonra ILO, 1933 tarihli 34 sayılı Ücretli İş Bulma Bürolarına ilişkin sözleşmenin hükümlerini biraz daha esnekleştirmek amacıyla yeni bir sözleşme ile gözden geçirmiş ve yeniden düzenlemiştir.

⁷ Ücretli İstihdam Büroları Hakkında 96 sayılı Sözleşme, Uluslararası Çalışma Örgütü Genel Konferansı'nın 8 Haziran 1949 tarihinde Cenevre'de yapılan 32. toplantısında kabul edilmiştir. Sözleşme metni için bkz.: Centel, a.g.e., s. 185-196.

Sözleşme, 34 sayılı Sözleşmede olduğu gibi “ücretli iş bulma bürolarını”, kazanç gayesi güden ve kazanç gayesi gütmeyen istihdam büroları olarak iki kısma ayırmış ve tanımlamıştır (m.1/a-b).

34 sayılı Sözleşmeyi tadil eden 96 sayılı “Ücretli İstihdam Büroları Hakkında Sözleşme”, ILO sözleşmeleri arasında kendine özgü bir yere sahip olan değişik bir sözleşme türüdür. Bu sözleşme ile daha önce yapılan sözleşme, ekonomik ve sosyal değişiklikler nedeniyle tadil edilmektedir. Burada, 34 sayılı Sözleşmede kabul edilen ücretli istihdam bürolarının kapatılması (yasaklanması) esası terk edilerek, üye ülkelere bu konuda bir seçim hakkı tanınmaktadır. Diğer bir ifadeyle üye ülkeler bir bütün olarak değerlendirilmeyip, sözleşmenin içeriğinde öngörülen serbesti çerçevesinde uygun buldukları bölümü onaylama olanağı bulmaktadırlar. Bu serbesti veya seçim olanağı, üye ülkelere istihdam büroları konusunda sistemin esaslarını belirleyebilmek açısından önem taşıyan kamu tekeli sürdürme ya da kısmen vazgeçme hakkı vermektedir. Buna göre, bu sözleşmeyi kabul eden her üye ülke, onaylama belgesinde sözleşmenin, ücretli iş bulma bürolarının tedricen kaldırılmasını ve diğer istihdam bürolarının düzenlenmesini öngören II. bölüm hükümlerini veya kazanç gayesi taşıyanlar da dahil olmak üzere ücretli istihdam bürolarını düzenleyen III. bölüm hükümlerini seçtiğini belirtecektir (m.2/1). II. bölümün onaylanması durumunda, üye ülkenin katı bir tekel uygulamasını benimsemesi söz konusu olmaktadır. Üye ülkenin III. bölümü onaylaması durumunda ise, istihdam bürolarının kamu kurumu yanında, kazanç gayesi taşımak amacıyla özel istihdam bürolarının da faaliyet göstermesine izin verilmesi mümkün olmaktadır. III. bölümün onaylanması, emek piyasasının düzenlenmesinde üye ülkelere daha esnek bir uygulama olanağı tanıdığı görülmektedir. Sözleşmenin daha esnek olan III. bölümünü onaylayan ülkelere, sonradan bundan vazgeçerek, daha katı hükümler taşıyan II. bölüm hükümlerini kabul etme olanağı da tanınmaktadır. Bu durumda, sözleşmenin III. bölüm hükümleri, söz konusu ülke hakkında yürürlükten kaldırılarak II. bölüm hükümleri kendisine uygulanacaktır (m.2/2).

1. Sözleşmenin II. ve III. Bölümündeki Temel Düzenlemeler

II. bölüm, kazanç gayesi taşıyan ücretli istihdam bürolarının tedricen kaldırılması ve diğer istihdam bürolarının düzenlenmesi başlığı altında;

- Kazanç gayesi taşıyan ücretli istihdam bürolarının, süresi yetkili makam tarafından belirlenecek sınırlı bir devrede kapatılacağını (m.3/1) öngörmektedir. Burada 34 sayılı Sözleşmeden farklı olarak bu tür büroların kapatılmasına ilişkin azami bir süre belirlenmemiş, bu süreyi yetkili makama bırakmıştır. Yetkili makam farklı kategorilerdeki şahıslara iş bulan büroların kapatılması ile ilgili farklı süreler koyabilecek (m.3/3), ancak resmi bir kamu istihdam bürosu kurulmadıkça bu tür bürolar kapatılamayacaktır (m.3/2). Bu bürolar, kapatılmalarına kadar geçecek süre içerisinde, yetkili makamın kontrolüne tabi olacaklar (m.4/1-a), ancak yetkili makam tarafından onaylanmış veya belirlenmiş harçları ve masrafları alabileceklerdir (m.4/1-b). Yetkili makamın kontrolü, bu büroların işlemleriyle ilgili suistimalleri önlemek amacıyla ilgili işçi ve işveren örgütlerinin görüşleri alınmak suretiyle yapılacaktır (m.4/2-3). Sözleşmenin 5. maddesinde, kazanç gayesi taşıyan istihdam bürolarının belirli meslek ve sanatlar bakımından yetkili makamın izni ile faaliyet gösterebileceğine ilişkin 34 sayılı Sözleşmede bulunan istisnaya yer verilmiştir.

- Kazanç gayesi taşımayan istihdam büroları ile ilgili düzenlemeler de esas itibarıyla 34 sayılı Sözleşmede yer alanlarla aynıdır. Buna göre, bu bürolara sözleşmede bir yasaklama getirilmemekle birlikte, bu büroların yetkili makamın iznine ve kontrolüne tabi bulunacaklarını (m.6/a), yaptıkları masraflar dikkate alınarak anılan makamın belirlediği bir tarifeye göre ücret alabilecekleri (m.6/b), yine yetkili makamdaki izin alarak yabancı ülkelere işçi gönderip, getirebilecekleri (m.6/c), işlemlerini parasız yaptıklarına ilişkin kanaate varmak için gerekli tedbirleri alacakları (m.7) ve sözleşme ve mevzuata aykırılık halinde iznin iptali dahil gerekli cezaların uygulanacağı (m.8) belirtilmektedir.

Sözleşmeyi onaylayan ülkelere tanınan ikinci seçenek, ücretli istihdam bürolarının düzenlenmesi başlığını taşıyan III. bölümün onaylanmasıdır. Bu seçeneğe göre;

- Kazanç gayesi taşıyan ücretli istihdam büroları, yetkili makamın kontrolüne tabi olacaklar (m.10/a), yetkili makam tarafından uygun devrelerde yenilenecek birer yıllık ruhsatnameye haiz bulunacak (m.10/b), yetkili makamca onanan veya tespit olunan tarifeye göre harç ve masraf alacaklardır (m.10/c). Bu büroların yabancı ülkelere veya

yabancı ülkelerden işçi sağlamaları, yetkili makamca izin verildiği takdirde ve yürürlükteki mevzuatta tespit edilmiş şartlara göre mümkün olacaktır (m.10/d).

- Kazanç gayesi taşımayan ücretli istihdam büroları ise yetkili makamın iznini alacaklar ve onun kontrolüne tabi olacaklar (m.11/a), yetkili makam tarafından onaylanacak veya anılan makamca yapılan masraflar dikkate alınarak belirlenecek tarifeden yüksek bir ücret alamayacak (m.11/b) ve yetkili makam tarafından izin verildiği takdirde, yürürlükteki mevzuatla belirlenmiş şartlar içinde yabancı ülkelere veya ülkelerden işçi sağlayabileceklerdir (m. 11/c). Yetkili makam, ücretsiz istihdam bürolarının işlemlerini parasız yaptıklarına kanaat getirmek için gerekli tedbirleri alacaktır (m. 12).

Bazı açılardan mevcut gerçekleri yansıtmaya bakımından, Sözleşmenin III. bölümü de yetersiz kalmaktadır. III. bölümdeki düzenlemelerde, kapsam dar tutulmuş ve sadece komisyonculuk türü hizmetler ele alınmıştır. Ayrıca, denetimde bir esneklik sağlanmayıp, sadece izin sistemi öngörülmektedir. Bunun yanında, izinlerin her yıl yenilenmesi ve başvurulardan alınan ücretlerin denetim yetkililerine bildirilmesi zorunluluğu gibi, çağdaş emek piyasalarının bugünkü işleyişi bakımından sınırlandırıcı ve eskimiş hükümler içermektedir (Dereli, 1994, s. 75).

Sözleşmenin her iki bölümünde de ücrete ilişkin ortak esaslar belirtilmektedir. Buna göre 96 sayılı Sözleşme, özel istihdam bürolarının yaptıkları hizmetler karşılığında alacakları ücretlerin miktarının yetkili makamca tespitini şart koşarak, bu yönde sıkı bir denetimi öngörmektedir. Ancak ILO Komite raporunda, ücret miktarının hükümetçe belirlenmesinin günümüz koşullarına uymadığı ifade edilerek, özel şirketlerin faaliyetleri karşılığında alacakları ücretlerin düzeyinin piyasa şartlarında belirlenmesi gerektiği belirtilmektedir. Bununla beraber 96 sayılı Sözleşmeye uygunluk arz eden durum, özel istihdam bürolarının harcama ve ücretlerini işverenlerden talep etmeleridir. Buna karşılık, özel istihdam büroları ile rekabet halinde kendi kendini finanse etme ilkesi getirilen kamu istihdam bürolarının, özellikle yüksek vasıflı işgücüne dönük istihdam hizmetleri için ücret talep etmeleri mümkün olabilecektir (Dereli, 1997, s. 80).

34 sayılı Sözleşmeyi biraz daha esnekleştirmek amacıyla gözden geçirilen 96 sayılı Sözleşme, ülkeleri bu büroları tedrici bir şekilde ortadan kaldırmaya ve bu süre içerisinde işleyişlerini düzenlemeye davet etmektedir. 34 sayılı Sözleşmeden farklı olarak büroları ortadan kaldırma süresi, aynı hizmetlerin kamu sektörü tarafından sunulabileceği ana kadar uzatılmış, ayrıca yeni özel bürolara izin vermeyi yasaklayan düzenleme de kaldırılmıştır. Dolayısıyla 96 sayılı Sözleşme, özel ve kamu istihdam bürolarının aynı emek piyasasında birlikte var olmasını, ancak katı bir denetim altında bulunmasını öngörmektedir. Diğer bir ifadeyle, “denetime tabi birlikte çalışma modeli” anlayışı çerçevesinde kurulabilecek özel istihdam bürolarının görevleri, kamu otoritesinin denetimi altında, iş arayan işgücü ile işçi arayan işverenler arasında aracılık ederek onları buluşturacaktır.

96 sayılı Sözleşme 41 ülke tarafından onaylanmış, ancak daha sonra emek piyasasına özel büroları daha fazla açma kararı veren bazı ülkeler sözleşmenin feshine karar vermişlerdir. 90'lı yıllarda sözleşmeden ayrılarak istihdam bürolarının salt iş aracılığı işlevi ile yetinmeyen bu ülkeler, bu bürolara değişik boyut getiren düzenlemeleri kabul ederek (Cordouan, 1998, s. 184; ILO, 1997, s. 91) aşağıda incelenecek olan “Özel İstihdam Büroları Sözleşmesinin” kabulüne zemin hazırlamışlardır.

2. 96 Sayılı Sözleşmenin Rolünün Değerlendirilmesi

ILO'nun 1949'da kabul ettiği ve 1951'de yürürlüğe giren bu norm, sadece imza eden 41 ülkede değil, bunun yanında pek çok ülkede de hatırı sayılır bir etkisi olmuştur. Kamu otoriteleri ile özel şirketler arasındaki ilişkileri düzenlerken, tekel ilkesini getiren ve onun muhtemel istisnalarını sayan bu Sözleşme, işe yerleşme kavramına somut bir dayanak getirmektedir. Sözleşme, ücretli büroların kâr amacıyla hareket edip etmediğine göre farklı muamele yapılması düşüncesine sahiptir. Yine bu Sözleşme, lisanslı çalışma izni olanlara uygulanabilecek özel denetim biçimlerini göstermektedir. Son olarak Sözleşme, üye ülkelerin büyük çoğunluğunun mevzuatında bulunan ve dünya çapında bir uygulamaya sahip olan, işçilere ücretsiz olarak sağlanacak hizmetlerle ilgili prensip koymuştur.

ILO'nun bu normu, yaklaşık 1973'ten bu yana büyük ölçüde hayatiyetini kaybetmiş görünmektedir. 1973-1993 yılları arasında ILO'ya

20 yeni üye kaydolmasına karşılık, aynı dönemde bu sözleşmeyi ilk kez imzalayıp kabul eden ülkelerin sayısı sadece 9'dur. Bu 9 ülkeden 5'i, Sözleşmenin II. bölümündeki tekel prensibini kabul etmiştir. Öte yandan, 1992'de 5 ülke, Sözleşmedeki standartla bağlı kalmayacağını belli bir ihbar süresi tanıyarak bildirmek suretiyle terk etmiştir. Böylece, bu Sözleşme ile bağlı kalmayacağını ihbar eden ülkelerin, onaylanan ülkeler açısından ILO Sözleşmeleri arasında en yüksek sayısal orana ulaştığı görülmüştür.

Sözleşme, geçmiş yıllar boyunca bir dizi eksiklikler ortaya çıkarmıştır. Öncelikle, sözleşme kabul edildiği tarihte, özel istihdam bürolarının tip olarak büyük çoğunluğu henüz mevcut olmadığından öngörülen doğal süreç işletilemedi. İkinci eksiklik ise, birincisinden kaynaklanan sözleşmenin uygulama alanının darlığıdır. Müşteri ile büro arasındaki üç tür hukuki ilişkilerden sadece aracılığa atıfta bulunulmuştur. Bu standart, bürolarla devlet arasında da yalnızca bir tür ilişki biçiminin varlığını kabul etmektedir ki bu da izin verilmiş olan çalışma iznine sahip bürodur. Oysa, esnek ve idari bakımdan daha sınırlandırıcı ilişki türleri ortaya çıkıp taraflarca tesis edilebilmektedir.

Sözleşmenin uygulama alanının darlığı ve tekel ilkesinin güvenilirliğinden kaynaklanan bir muğlaklık, geçici iş bürolarının sözleşme kapsamına girip girmediği hususunda muhalefetin ortaya çıkmasına neden olmuştur. ILO Genel Direktörünün 1966'da dile getirdiği ve Uzmanlar Komitesinin de teyit ettiği görüşe göre, her zaman bu tür büroların Sözleşme metninde yer alan tanımın kapsamına girdiğine ve 5. maddedeki istisna hükümleri çerçevesinde mevcudiyetlerine izin verildiği ifade edilmiştir. Buna rağmen, II. bölümü onaylayan ülkelerin büyük çoğunluğunun görüşü, bu tür büroların faaliyetlerinin bu Sözleşmenin uygulama alanı dışında kaldığı yönünde olmuştur. Bu yüzden bu muğlaklık, 1966'dan bu yana devam ederek, ILO (Uzmanlar Komitesi dahil) ile Sözleşmenin uygulanmasını rapor eden ülkeler arasında, geçici iş bürolarının statüleri hususunda farklı hukuki yorumlar ortaya çıkmış ve kilitlenme giderilememiştir.

Geçici iş büroları örneğini izleyerek diğer tür bürolar da, kendilerinin de Sözleşmede getirilen tanıma uymadıklarını, bu yüzden kapsam içine girmeyecekleri görüşünü dile getirmektedirler. Bu şekilde kendilerini hizmet sözleşmesi olarak sunmak suretiyle, işe yerleştirme tekeline tabi piyasalar dahil, her tarafta hızla yayıldılar ve Sözleşmeye

dayanan mevzuatı hileli olarak bertaraf ettiler. Böylece, bu standartla ücretli istihdam bürolarının, kamu istihdam kurumlarının üstünlüğü sağlanarak kademeli olarak ortadan kaldırılması teşvik edilirken, yirmi yıl boyunca aksi istikamette bir gelişme gözlenmiştir. Özel istihdam bürolarının hakimiyet kazanması ve kamu istihdam kurumlarının nispi olarak zayıflaması, standarda konan amacın gerçeklere uymaması, çok sayıda ülkenin Sözleşmeden çekilmesine yol açmıştır. Kimi üye ülkeler ise, Sözleşmeden imzasını çekmemesine karşılık, periyodik raporlarını kaleme alırken uygulamanın çok az bir kısmını belirtmeyi veya iş piyasasında özel büroların yükselişinden hiç bahsetmemeyi tercih etmişlerdir.

Sözleşmenin II. bölümü belirli bazı tarihler koymasına karşılık, III. bölümde böyle bir sınırlama bulunmamaktadır. Bu bölüm, devletin, büroları, alınacak aidat ve masraflarla ilgili tarifeler sunma yükümlülüğü ve lisansların yenilenmesi açısından her yıl başvurma açısından denetleme yapılmasını şart koşmaktadır. Bu tür bir kontrol çoğu kimse tarafından, diğer kontrol şekillerine oranla yetersiz görülmüştür. Fiyat kontrolü, geleneksel olarak devlet tarafından kendi otoritesini kabul ettirmenin bir aracı olarak kullanıldığında, ücret tarifelerinin verilmesi, çeşitli tür kötüye kullanma biçiminin önlenmesi açısından belki yararlı bir tedbir olarak kabul edilse bile, piyasa mekanizmasının fiyatları normal olarak müşteri tarafından kabul ettiği bir düzeyde tuttuğunda buna gerek görülmemiştir. Üstelik her yıl lisansın yenilenmesi, büroları sürekli olarak tedirginliğe sokacak ve yapmaları gereken yatırımlarda cesaretlerini kıracaktır. Bu suretle her yıl yenileme prensibi, Sözleşmenin geliştirmeye çalıştığı profesyonellik ve güvenilirlik amaçlarıyla da çatışmaktadır.

Bununla birlikte, günümüzde daha önemli olduğu ortaya çıkan diğer gözetim türlerinden Sözleşmede hiç bahsedilmemiştir. Örneğin, bürolar tarafından toplanan bilgilerin gizliliğinin sağlanması, bir kısmı çarpıcı bir şekilde kötüye kullanmaya elverişli ve geleneksel çizginin dışında olan seçme ve test teknikleri, basında çıkan iş ilanlarının doğruluğu ve bürolar tarafından işe alınan işçilerin kazanılmış haklarının ihlal edilmesi durumunda bunların tanınmasının denetlenmesi, bugünün gerçeklerini yansıtan bir standartta yer alması gereken tedbirlerin bir bölümü olarak görülmektedir. Yapılacak yeni bir standartta, büroların faaliyet alanlarını düzenlemek ve her bir büro tipi için geçerli meslek

ahlakî kurallarına uymasını sağlama çabalarına da yer verilmesi gerektiği ifade edilmiştir (ILO, 1994, s. 45-47).

VI. İSTİHDAM POLİTİKASI HAKKINDA 122 SAYILI SÖZLEŞME

İstihdam hizmetleri ile ilgili 122 sayılı Sözleşmenin⁸ girişinde; Fladelfiya Bildirgesindeki⁹ tam istihdamı ve hayat seviyesini yükseltmeyi gerçekleştirme yükümlülüğü ile ILO statüsü girişinin işsizlikle savaş yapılmasını ve uygun geçim koşulları sağlayan bir ücret güvencesi öngördüğünü, İnsan Hakları Beyannamesindeki her şahsın, çalışma ve işini serbestçe seçme, eşit ve elverişli çalışma koşulları ve işsizliğe karşı koruma hakkına sahip olmaları ilkesine atıfta bulunmaktadır. İstihdam politikasıyla ilgili uluslararası sözleşme ve tavsiyeler çerçevesinde¹⁰ tam ve verimli istihdama ve serbestçe seçilmiş

8 İstihdam Politikası Hakkında 122 sayılı Sözleşme, Uluslararası Çalışma Örgütü Genel Konferansı'nın 17 Haziran 1964 tarihinde Cenevre'de yapılan 48. toplantısında kabul edilmiştir. Sözleşme metni için bkz.: Centel, a.g.e., s. 327-332.

9 Uluslararası Çalışma Örgütü Konferansı'nın Philadelphia'da 10 Mayıs 1944 tarihinde yapılan 26. toplantısında, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün hedef ve amaçlarına ilişkin bildirge ve üyelerinin politikalarına yön verecek olan ilkeler benimsenmiştir. Bildirge metni için bkz.: Savaş Taşkent, **İnsan Haklarının Uluslararası Dayanakları**, BASISEN, İstanbul, 1995, s. 249-252.

10 İstihdam Politikası Sözleşmesine ilişkin 1964 tarihli 122 sayılı ve 1984 tarihli 169 sayılı Tavsiye Kararları kabul edilmiştir.

a) 1964 tarihli 122 sayılı İstihdam Politikası Tavsiye Kararı, istihdam politikasının amaçlarını tanımladıktan sonra, bu politikanın genel ilkelerini sıralamakta ve bu çerçevede alınacak genel ve özel önlemleri açıklamaktadır. Tavsiyede daha sonra, ekonomik az gelişmişlikle ilgili istihdam sorunları ele alınmaktadır. Bu bağlamda, yatırım ve gelir politikaları, sanai ve kırsal istihdamın geliştirilmesi ve nüfus artışı konuları üzerinde durulmaktadır. Nihayet, istihdam politikasının uygulanması ve bu kapsamda alınacak önlemler konusunda öneriler getirilmektedir.

b) 1984 tarihli 169 sayılı İstihdam Politikası (Ek Hükümler) Tavsiye Kararı, tam, üretken ve özgürce seçilen istihdamın gerçekleştirilmesinin çalışma hakkının uygulamaya geçirilmesi için bir araç olarak görülmesi ve devletlerin ekonomik ve sosyal politikalarının ve nüfusun temel ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik planlarının öncelikli bir hedefim ve ayrılmaz bir parçasını oluşturması gerektiği belirtilmektedir. Tavsiyede, nüfus politikası, gençlerin ve dezavantajlı grupların istihdamı, teknoloji politikaları, küçük işletmeler, bölgesel kalkınma politikaları, kamu yatırım ve özel kamu hizmet programları yanında, dünya ekonomisinde giderek artan karşılıklı bağımlılık nedeniyle uluslararası ekonomik işbirliği ve göç konularına ilişkin olarak alınacak önlemlerle ilgili öneriler getirilmektedir. Bkz.: **Çalışma Yaşamının**

işe dayalı bir ekonomik gelişmeyi hedefleyen daha geniş bir uluslararası düzenleme yapmak amacıyla emek piyasasında nasıl başarılı olunacağı, tam istihdamın nasıl sağlanacağı ve işsizlikle mücadelenin nasıl yapılacağına ilişkin düzenlemeler getirmektedir.

Sözleşme, temel bir hedef olarak, ekonomik büyüme ve kalkınmanın teşvik edilmesi, yaşam düzeyinin yükseltilmesi, işgücü ihtiyaçlarının karşılanması ve işsizlik ve eksik istihdam sorununun çözümlenmesi (m.1/1) amacıyla üye ülkelerin tam ve verimli istihdamı ve işin serbestçe seçilmesini gerçekleştirmek üzere aktif bir politikanın esas bir amaç olarak belirlenmesi ve uygulanmasını (m.1/1-son) öngörmektedir. Sözleşme, uygulanacak bu politikaları çalışabilir durumda olan herkese iş sağlanmasını (m.1/2-a), bu işin mümkün olduğu kadar üretken olmasını (m.1/2-b), işin serbestçe seçilmesi, her işçinin kendisine elverişli bir işte çalışması için gerekli nitelikleri kazanması, çalışanlar arasında ırk, renk, cinsiyet, din, politik düşünce, ulusal veya sosyal köken ayrımı yapmaksızın o işin gerektirdiği nitelik ve yeteneklerinin kullanılmasını (m.1/2-c) sağlama amacına yönelmiş olmalıdır.

Ayrıca, istihdam politikası, ekonomik kalkınma düzeyi ile istihdam hedefleri ve diğer ekonomik ve sosyal hedefler arasındaki karşılıklı ilişkiler gözönünde bulundurularak, ulusal koşul ve uygulamalara uygun yöntemlerle yürütülecektir (m.1/3). Belirlenen hedeflere ulaşmak amacıyla her üye ülke, belirlenen bu önlemleri koordine edilmiş bir ekonomik ve sosyal politika çerçevesinde kararlaştıracak ve izleyecektir (m.2).

Son olarak Sözleşme, alınacak önlemlerden etkilenecek kişilerin temsilcilerine ve özellikle işçi ve işveren temsilcilerine danışılmasını öngörmektedir (m.3).

VII. İNSAN KAYNAKLARININ DEĞERLENDİRİLMESİNDE MESLEKİ EĞİTİM VE YÖNLENDİRMEİNİN YERİ HAKKINDA 142 SAYILI SÖZLEŞME

İnsan kaynaklarının geliştirilmesi, mesleki rehberlik ve mesleki eğitime ilişkin bazı önerileri kabul eden Sözleşmeye göre¹¹, her üye ülke, özellikle kamu istihdam hizmetleri aracılığı ile, istihdam ile yakından ilişkili olarak kapsamlı ve koordineli olarak mesleki rehberlik ve mesleki eğitim politika ve programları kabul edip, geliştirecektir (m.1/1). Bu politika ve programlar, bölgesel ve ulusal düzeyde istihdam ihtiyacı, fırsatları ve sorunları (m. 1/2-a), ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmenin safha ve düzeyi (m. 1/2-b), insan kaynaklarının geliştirilmesi ile, diğer ekonomik, sosyal ve kültürel hedefler arasındaki karşılıklı ilişkileri (m.1/2-c) dikkate alacaktır. Yine, bu politika ve programlar, ulusal şartlara uygun yöntemlerle takip edilecek (m.1/3), kişinin çalışma ortamı ve sosyal çevreyi anlama ve bunları bireysel veya toplu olarak etkileme kabiliyetini geliştirecek şekilde hazırlanacaktır (m. 1/4). Ayrıca, politika ve programlar toplumun ihtiyaçları da dikkate alınmak suretiyle, kişilerin kendi çıkarlarına ve beklentilerine uygun olarak çalışma kabiliyetlerini geliştirip kullanmalarını, eşitlik esasına dayalı ve herhangi bir ayırım gözetmeksizin teşvik edecek ve mümkün kılacaktır (m.1/5).

Sözleşmeye göre her üye ülke, belirtilen bu hedefleri dikkate alarak, resmi eğitim sistemi içinde veya bunun dışında yer alacak şekilde genel, teknik ve mesleki eğitime, eğitim ve mesleki rehberliğe ve mesleki eğitime ilişkin açık, esnek ve tamamlayıcı sistemleri oluşturup geliştirecektir (m. 2). Bununla birlikte üye ülkeler, sakat ve özürlüler için hazırlanacak özel programlar, çocuklara, gençlere ve yetişkinlere istihdama ilişkin sürekli bilgi sağlama dahil, mesleki rehberlik sistemlerini yaygınlaştıracaklar (m. 3/1), bu bilgi ve rehberlik, meslek seçimi, mesleki eğitim ve buna ilişkin öğrenim fırsatları, istihdam durumu ve istihdam beklentileri, meslekte yükselme olanakları, çalışma şartları, işte güvenlik ve hijyen, ekonomik, sosyal ve kültürel

11 İnsan Kaynaklarının Değerlendirilmesinde Mesleki Eğitim ve Yönlendirmenin Yeri Hakkında 142 sayılı Sözleşme, Uluslararası Çalışma Örgütü Genel Konferansı'nın 4 Haziran 1975 tarihinde Cenevre'de yapılan 65. toplantısında kabul edilmiştir. Sözleşme metni için bkz.: Centel, a.g.e., s. 365-370.

faaliyetlerin çeşitli sektörlerin çalışma hayatının diğer yönlerini ve tüm sorumluluk düzeylerini kapsayacaktır (m.3/2).

VIII. 181 SAYILI ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI SÖZLEŞMESİ

181 sayılı Sözleşmenin temel amacı, Özel İstihdam Büroları'nın (ÖİB) kurulmalarına ve faaliyet göstermelerine izin vermektir. Bu Sözleşme 1949 tarihli 96 sayılı Ücretli İstihdam Büroları Hakkında Sözleşmeyi revize etmiştir¹². Ancak Sözleşme, basit bir revizyon düşüncesinden hareket etmeyerek, artık ihtiyaçlara cevap veremez hale gelen 96 sayılı Sözleşmenin yerine, emek piyasasının dinamizmini sağlamada kamu istihdam büroları yanında ÖİB'nin faaliyetlerine izin verilerek istihdam hizmetlerinin kalitesinin arttırılması hedeflenmektedir. Sözleşmenin başlangıç bölümünde istihdam konusunda aşağıdaki temel ilkeler belirtilmektedir.

- Emek piyasasının işleyişinde esnekliğin öneminin bilincine varılması,
- Çalışanların kötü niyetli uygulamalara karşı koruma gereksiniminden hareket edilmesi,
- Çalışma ilişkilerinin vazgeçilmez unsurları olan sendika özgürlüklerinin korunması, toplu pazarlık hakkı sağlanması ve sosyal diyalogun gerekliliği.

Ayrıca, ücretli iş bulma bürolarına ilişkin 96 sayılı Sözleşmenin kabulü esnasındaki koşullardan çok farklı bir ortamda faaliyette bulunan ÖİB'nin durumu değerlendirilerek, ILO'nun 1994 yılındaki 81. Genel Konferansında bu sözleşmenin değiştirilmesi gerektiği arzusu hatırlatılmaktadır. Bu nedenle sözleşme hükümlerim incelemeyen önce ILO'yu yeni bir sözleşmenin kabulüne yönelten etkenleri irdelemek yararlı olacaktır.

12 Özel İstihdam Büroları Hakkında 181 sayılı Sözleşme, Uluslararası Çalışma Örgütü Genel Konferansının 3 Haziran 1997 tarihinde Cenevre'de yapılan 85. toplantısında kabul edilmiştir. Sözleşme metni için bkz.: <http://iloex.ilo.ch:1567/scripts/convde.pl?C181>.

1. ILO'yu Yeni Bir Sözleşmenin Kabulüne Yönelten Etkenler

ILO, kamu sektörüyle özel bürolar arasındaki aktif birlikte yaşama prensibini hakim kılmak amacıyla tamamen yeni yaklaşıma sahip bir standart getirmiştir. Bu yeni standart, kamu-özel ikilemini ortadan kaldırarak, emek piyasasında halen var olan kurumların faaliyetleri üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu amaçla, 88 ve 96 sayılı Sözleşmelerin revizyona tabi tutularak, piyasanın işleyişine katkıda bulunan her kesimin misyonlarına odaklanmış yeni tek bir standart kabul edilmiştir. Bu birleşik standartla, bir tarafta kamu kesiminde iyi organizasyonlar diğer tarafta şüphe altındaki ÖİB biçimindeki bir değer yargısını ortadan kaldıracak, bunun yerine, bu kurumların faydalı ve değerli bir rol oynadıkları kabul edilecektir. Bu durum, istihdam politikalarıyla ilgili mevcut standartları da tamamlayacaktır. Sözleşme, her bir kurumun haklarını ve görevlerini belirterek, bu organlar arasındaki bağları ve tamamlayıcılığı sağlamayı amaçlamaktadır. Bu suretle, özel bürolarla devlet arasında ilişki tesis edilerek iş piyasasının ortak yönetimi kavramını pekiştirilecek ve tekel kavramına son verilecektir. Ayrıca bu Sözleşme, sosyal tarafların rollerini yeniden düşünmek için de yeni bir fırsat yaratabilir. Emek piyasası bağlamında, bunlar kendilerini artık sadece geleneksel pazarlık masasında yasaların ve tüzüklerin veya kamu istihdam kurumu programlarının kendilerine tanıdığı çıkarları savunan taraflar olarak değil, bu piyasaların işleyişine doğrudan müdahale edecek organların kurulmasında baş rolde oynayan gruplar olarak görecektirler. Dolayısıyla bu kuruluşlar, karar almaya tam yetkili kimseler olarak, kendi savundukları değerleri daha iyi hayata geçirebileceklerdir (ILO, 1994, s. 70). Bu çerçevede, 181 sayılı Sözleşmenin kabulünü iki temel etkene bağlamak mümkündür.

1.1. 96 Sayılı Sözleşmenin Günün İhtiyaçlarına Cevap Verememesi

181 sayılı Sözleşmenin kabulü ile ilgili ilk girişim, Uluslararası Çalışma Bürosunun dünyada özel ve kamusal istihdam hizmetleri gerçeğin! daha iyi değerlendirebilmek amacıyla yaptığı incelemeler ve ILO'nun 1994 yılında bu konularda aldığı genel görüşme kararı ile başlamıştır. Bu genel görüşmede, emek piyasasının adaptasyonu ve esnekliğini kolaylaştıran yeni hizmetlere duyulan ihtiyaç yanında, bu piyasanın şeffaflık, çabukluk ve akıcılığının sağlanması ve gittikçe karmaşıklaşan emek piyasasında işçilerin korunması gerekliliği ortaya konulmuştur. Genel görüşme sonucunda ise, 96 sayılı Sözleşmenin, ÖİB

alanındaki yeni gerçekleri dikkate alarak, işçilerin eksiksiz korunması yönünde geliştirilmesi ve emek piyasasının işleyişini geliştirmede kurumsal bir çatı oluşturulması Uluslararası Çalışma Bürosundan talep edilmiştir (Cordouan, 1998, s. 185; ILO, 1997, s. 2).

Görülüyor ki, ILO'yu yeni bir sözleşme kabulüne sevk eden en büyük etken, 96 sayılı Sözleşmenin günün ihtiyaçlarına cevap verememesidir. Küreselleşme süreci, teknolojik gelişmeler, rekabette görülen artış, emek piyasalarında ciddi değişimlere yol açmakta ve bu piyasaların oldukça dinamik bir yapıya bürünmesine neden olmaktadır. Ancak emek piyasasının işleyişi bu gelişimin gerisinde kalmıştır (ILO, 1997, s. 71). 1950 öncesi ihtiyaçlara göre düzenlenen 96 sayılı Sözleşmede, yeni aktörlerin ortaya çıktığı emek piyasalarının gelişimi ile birlikte bir çok ülkede o güne kadar bilinmeyen tipte ÖİB'nin gelişimi öngörülememişti. Özellikle istihdam büroları kurulmasında devlet tekeli öngören sözleşmenin ikinci kısmının emek piyasasındaki ihtiyaçları karşılamadığı açıktır. Yine 96 sayılı Sözleşme, işçilerin ve iş arayanların korunmasını yeterli görmekteyken, günümüzde işçilerin korunması kadar işverenlerin de korunması ve emek piyasasının etkin işleyişinin sağlanması da önem taşımaktadır. Bunun yanında 96 sayılı Sözleşme, ÖİB'nin emek piyasasında oldukça sınırlı bir paya sahip olduğu, iş bulma hizmetlerinin tamamına yakın bir bölümünün kamu istihdam kurumları tarafından yerine getirildiği bir dönemde düzenlenmişti. Oysa günümüzde kamu kurumları aracılığıyla sunulan istihdam hizmeti, dinamik bir yapı kazanan emek piyasasının gereksinim duyduğu katkıyı tek başına sağlayamamaktadır (İşveren Dergisi, 2000, s. 7; İşveren Gazetesi, 1997, s. 7). Ayrıca 96 sayılı Sözleşmede istihdam bürolarının faaliyetleri dar tutulmuş ve esnek olmayan bir denetim sistemi öngörülmüştür. Öte yandan ekonomik alanda olduğu gibi, devletin rolünün belirlenmesinde devletçi politikadan liberal politikaya geçiş süreci de ÖİB'nin faaliyetine izin verilmesi yönünde bir eğilimi ortaya çıkarmıştır (ILO, 1997, s. 65). Dolayısıyla gelişen süreç içerisinde günün gerisinde kalan 96 sayılı Sözleşme, aktif emek piyasasının gereksinim duyduğu ihtiyaçlara cevap verememiştir.

1.2. Üye Ülkelerde Yaşanan Fiili Durum

96 sayılı Sözleşmenin emek piyasasının gereksinim duyduğu ihtiyaçlara zaman içerisinde cevap verememesi, ILO üyesi ülkelerde

yasal düzenlemelerin aksine, başka adlar altında benzer faaliyetler yürüten istihdam büroları kurulmasına neden olmuştur.

1960'lı yılların başından itibaren emek piyasalarının gelişmesiyle birlikte, o güne kadar bilinmeyen tipte ÖİB'nin ortaya çıkması ve faaliyette bulunmaları, bu gelişimi öngöremeyen 96 sayılı Sözleşme bakımından bazı sorunları beraberinde getirmiştir. Özellikle geçici iş bürosu adı altında faaliyet gösteren ve kendi işçilerini bir üçüncü gerçek veya tüzel kişilerin hizmetine vermek amacıyla, meslek edinilmiş şekilde ödünç işçi sağlama fonksiyonu gören büroların sayısında büyük artış görülmüştür. İstihdam bürolarının, yanında çalıştırdığı veya işe yerleştirdiği işçilerin korunmasının, işçi istihdam eden bu büroların işleyişi çerçevesinde tanımlanmamış olması yanında (Cordouan, 1998, s. 184), bir çok ülkede birbirinden çok farklı faaliyet alanları ve çalışma esasları belirlemeleri, ayrıca bu büroların bir çok üye ülkede işçilerin yasal işverenleri olduğunu ve 96 sayılı Sözleşme anlamında aracı sayılamayacakları şeklindeki düzenlemelerle ücretli büroların kurulmasına izin vermişlerdir (Alpagut, 1998, s. 9). Nitekim İsveç hükümeti, 1966 yılında Uluslararası Çalışma Bürosuna, 96 sayılı Sözleşmedeki ücretli istihdam büroları tanımının geçici iş bürolarını kapsayıp kapsamadığına ilişkin bir soru yöneltmiştir. Uzmanlar Komisyonu, bu büroların 96 sayılı Sözleşmenin uygulanma alanına girdiği ve sözleşmeyi onaylayan ülkelerin buna uygun şekilde davranmaları gerektiği yönünde görüş bildirmiştir (Cordouan, 1998, s. 184). Fakat bu görüş, yukarıda bahsedilen sorunları ortadan kaldırmamıştır.

Ortaya çıkan yeni tip ÖİB yanında, devletçi politikaların terk edilerek, liberal politikaların uygulanması yönünde görülen eğilim karşısında yetersiz kalan 96 sayılı Sözleşmenin revize edilerek, her türlü denetimden yoksun ve işçilerin istismarına açık olan bu büroların temel bir çatı altında düzenlenmesi ile yaşanan fiili durumun yasallaştırılması gerekmektedir. Nitekim oluşan bu fiili durum karşısında 1994 yılındaki ILO toplantısında ÖİB'nin, kamu istihdam bürolarının yanında faaliyet göstermesi gerekliliği benimsenmesinden itibaren bir çok ülkede yasal düzenlemeler yapılmak suretiyle ÖİB'nin faaliyetlerine izin verildiği görülmektedir.

2. 181 Sayılı Sözleşmenin Esasları

Ekonomik ve teknolojik gelişmelere ve istihdam bürolarının faaliyetlerindeki çeşitlenmeye paralel olarak, emek piyasalarının düzenlenmesi ile ilgili bir çok ülkenin devletçi politikaları terk ederek daha liberal politikalar izlemeye başladığı görülmüştür. Bu durum, özel istihdam bürolarıyla ilgili ILO'nun yeni esaslar belirlemesine neden olmuştur. Burada kısaca bu esaslar üzerinde durulacaktır.

2.1. Özel İstihdam Bürolarının Tanımı ve Faaliyet Alanı

181 sayılı Sözleşmenin temel hedefi, üye ülkelerde "özel istihdam bürolarının kurulmasını ve bu hizmetten yararlanan işçilerin sözleşme hükümleri çerçevesinde korunmasını sağlamak" (m.2/3) olduğu belirtilmektedir. Sözleşmenin hazırlanması aşamasında bu bürolarla ilgili ILO üyesi ülkelerde yaşanan fiili durum nedeniyle, ÖİB kavramını 96 sayılı Sözleşmeden farklı olarak yeniden tanımlama ihtiyacı doğmuştur. Bu tanımlama yapılırken, Uluslararası Çalışma Bürosunca, Sözleşmenin hazırlık çalışmaları sırasında üye ülkelerde mevcut bulunan ÖİB'nin faaliyetleri temel alınmıştır. Komite, yeni ihtiyaçlara ve yeni taleplere uygun bir biçimde sayıları artmakta olan ÖİB'ni, özelliklerini de dikkate alarak üç kategoriye ayırmıştır. Bu büroların verecekleri hizmetin türü bakımından yapılan bu üçlü ayırımında 15 ayrı ÖİB türünden söz edilmiştir (ILO, 1997, s. 28-32).

Sözleşme, sunulacak hizmetleri esas alarak ÖİB'ni, "kamu makamlarından bağımsız olarak sözleşmede sayılan emek piyasasına yönelik hizmetlerden bir veya daha fazlasını sağlayan gerçek veya tüzel kişiler" (m. 1) olarak tanımlamaktadır. Tanımda sözü edilen "emek piyasasına yönelik hizmetler" de şu şekilde belirtilmektedir.

- Çalışma ilişkilerinde taraf olmaksızın, istihdamda arz ve talep dengesini sağlamaya yönelik hizmetler (m. 1/a)
- İşçileri, görevlerini belirleyecek ve icrasını denetleyecek olan bir üçüncü gerçek veya tüzel kişinin (işçiyi fiilen çalıştıran işletmenin) hizmetine sunmak amacıyla istihdam etmekten ibaret olan hizmetler (m. 1/b)
- Yetkili makam tarafından en fazla temsil yetkisine sahip işçi ve işveren örgütlerinin görüşü alınarak belirlenen, özel bir iş arz

ve talebi dengesi sağlamaya yönelik olmayan, bilgi sağlama hizmetleri gibi iş arama ile ilgili diğer hizmetler (m. 1/c)

Sözleşme, uygulama alanını da 96 sayılı Sözleşmeye göre büyük oranda genişletmektedir. Nitekim 96 sayılı Sözleşme, sadece kâr amaçlı olan ve olmayan ücretli yerleştirme bürolarıyla, yani salt iş aracılığı ile sınırlı iken, 181 sayılı Sözleşmede geçici çalışma büroları, danışmanlık ve eğitim hizmetleri veren büroları ve diğer hizmet veren büroları da kapsamaktadır.

181 sayılı Sözleşme, hükümlerinin bütün özel istihdam bürolarına (m.2/1), her düzeyde çalışan işçi kategorilerine ve ekonomik faaliyet dallarının tamamına uygulanacağını belirttiikten sonra, gemi adamlarının işe alınmaları ve yerleştirilmelerinde uygulanamayacağını (m.2/2) ifade etmektedir. Bunun yanında Sözleşme, ulusal uyarlamalara olanak sağlamak amacıyla bazı istisnalar getirmektedir. Buna göre üye ülke, ilgili en fazla üyeye sahip işveren ve işçi kuruluşlarının görüşü alındıktan sonra (m.4);

- Özel şartlar altında ÖİB'nin belirli işçi kategorileri veya ekonomik faaliyetlerin belirli dalları bakımından 1. maddede sayılan emek piyasasına yönelik hizmetlerin bir veya birkaçında faaliyet göstermesini (m.2/4-a) ve yine,
- Özel şartlar altında bazı ekonomik faaliyet dallarında veya bunların bölümlerinde çalışan işçileri, başka uygun bir koruma sağlamak şartıyla sözleşmenin veya bazı hükümlerinin kapsamı dışında tutulabileceklerdir (m.2/4-b).

Ancak Sözleşmeyi onaylayan her üye ülke, ILO Anayasasının 22. maddesi gereğince vereceği raporlarında bu yasaklama ve dışta tutma serhleri ve gerekçelerini belirtmek durumundadır (m.2/5).

Belirtmek gerekir ki, Sözleşmenin en önemli amaçlarından biri de, temel ilkeleri tartışma konusu yapmaksızın, her ülkede uygulanabilirliğinin sağlanmasıdır. Bu nedenle Sözleşme, gerekçelerini belirtmek şartıyla bazı ekonomik branşlar ve bazı işçi kategorileri gibi özel şartlar çerçevesinde ulusal uyarlamalara izin vermektedir.

2.2. Özel İstihdam Bürolarının Yasal Statüsü

ÖİB'nin yasal statüsü, faaliyet gösterdikleri ülkedeki yasal düzenlemeler çerçevesinde değişiklik göstermektedir. Uluslararası

Çalışma Bürosu tarafından ILO üyesi ülkelerde faaliyette bulunan ÖİB dikkate alınarak hazırlanan raporda, bu büroların beş ayrı türde yasal statüye sahip olabilecekleri belirtilmektedir (ILO, 1997, s. 45). ILO, bu raporu dikkate alarak üye ülkelere ulusal uyarlamalar yapılabilecek şekilde esnek düzenlemeler getirmiştir.

Sözleşmeye göre, ÖİB'nin yasal statüsünün en fazla temsil yetkisine sahip işçi ve işveren örgütlerine danışıldıktan sonra, ulusal mevzuat ve uygulamalara uygun şekilde belirleneceği kabul edilmiştir (m.3/1). Üye ülkelere, varolan uygulamalara uygun şekilde geniş bir serbesti tanıyan Sözleşme, herhangi bir düzenleme yapmayan ülkelere de iki seçenek sunmaktadır. Buna göre, ÖİB'nin çalışma şartlarını, ulusal mevzuat ve uygulama ile başka şekilde düzenlenmemiş bulunan ülkeler, bu büroların çalışma koşullarını lisans veya ruhsat sistemine göre düzenleyebileceklerdir (m.3/2). Bu düzenleme ile, ulusal mevzuatı ÖİB'ni yasaklayan, ancak buna rağmen faaliyete geçip yasa dışı hizmet veren bu bürolara hukuki bir nitelik kazandırılmak istenmiştir.

2.3. İşçilerin Korunması Amacıyla Getirilen Yükümlülükler

181 sayılı Sözleşme, bir yandan ILO üyesi ülkelerde istihdam hizmetlerini çeşitli adlar altında yürüten ÖİB'nin faaliyetlerini sürdürürken işçilerin ve iş arayanların bu fiili durumdan zarar görmelerini önlemek amacıyla üye ülkelere somut yükümlülükler getirirken, diğer taraftan sözleşmenin temel ilkelerine ters düşmeyecek önlemlerle günümüz koşullarına da uyum sağlamayı amaçlamaktadır. Nitekim, ÖİB'nin faaliyetlerine izin verme amacı taşıyan Sözleşme, bu büroların faaliyetlerinden yararlanan işçilerin ve iş arayanların korunması amacı taşıyan hükümleri de özenle seçerek bir denge oluşturmuştur. Bu nedenle Sözleşme, emek piyasasının düzenlenmesinde kendine özgü yenilikleri de beraberinde getirmiştir.

Sözleşme, işçilerin ve iş arayanların ÖİB'nin istihdam hizmetlerinden yararlanmasında korumayı sağlayan düzenlemeleri yanında, işe alınmaları durumunda çalışma yaşamına ilişkin hakları bakımından da koruma sağlamakta ve bunlarla ilgili üye ülkelere yükümlülükler getirmektedir. Bu yükümlülükleri aşağıdaki şekilde sınıflandırmamız mümkündür.

2.3.1. Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı

Sözleşme ile, 1. maddede belirtilen hizmetleri üstlenmiş ÖİB tarafından istihdam edilen işçilerin, örgütlenme ve toplu pazarlık haklarından yoksun olmamalarını sağlamak amacıyla üye ülkelerin gerekli tedbirleri almaları zorunluluğu getirilmiştir (m.4).

2.3.2. İstihdamda Ayırmıcılığın ve Özel Yaşamın Gizliliğinin Korunması

Sözleşme, istihdamda ayırmıcılığı her ne sebeple olursa olsun reddederek, eşit davranma yükümlülüğü getirmektedir¹³. Buna göre her üye ülke, işe ve belirli mesleğe girme fırsat eşitliğini sağlamak için, ÖİB'nın işçilere ırk, renk, cinsiyet, din, siyasi düşünce, etnik köken, ulusal soy veya yaş ve sakatlık gibi ulusal kanun ve uygulama ile korunan diğer bir tür ayırmıcılık yapmaksızın eşit davranmakla yükümlüdür (m.5/1). Ancak bu hüküm, iş bulma şansı en düşük olan işçilerin iş taleplerinin karşılanabilmesi için, ÖİB'nın sunduğu özel hizmetler veya özel programlar sağlamalarını önleyecek şekilde yorumlanamaz (m.5/2). Ayrıca ÖİB tarafından istihdam edilen işçilerin özel yaşamının gizliliğine de müdahale edilemeyecektir (m.6/a). Bürolar tarafından istihdam edilen kişilere ilişkin bilgilerin toplanması, işlenmesi ve iletilmesi sadece mesleki nitelik ve yetenekleriyle doğrudan ilgili ve mesleki yaşama ilişkin bilgilerle sınırlı olmalıdır (m.6/b). Dolayısıyla, iş görüşmelerinde veya soru formlarında toplanan kişiye özel bilgilerin kötü niyetle kullanılması yasaklanmaktadır.

13 ILO, istihdam ve iş konularında fırsat ve muamele eşitliğinin sağlanması amacıyla, "İş ve Meslek Bakımından Ayırım Hakkında" Sözleşmeyi kabul etmiştir. Bu Sözleşme üye ülkelere, istihdam ve iş ile ilgili her türlü ayırmıcılığı ortadan kaldırmaya yönelik bir ulusal politika oluşturmak ve uygulamak suretiyle fırsat ve muamele eşitliğini sağlamayı bir temel görev olarak yüklemektedir (m.2). Sözleşmede ayırmıcılık, ırk, renk, cinsiyet, siyasal görüş, ulusal ya da sosyal kökene dayalı olan ve istihdam ve işte fırsat ya da muamele eşitliğini ortadan kaldıran ya da zedeleyen her türlü fark gözetme, istisna ya da tercih olarak tanımlanmaktadır (m.1/a). Sözleşme ayrıca, mesleki eğitimden yararlanma, istihdam edilebilme ve belirli işlere giriş ile istihdam koşullarını da kapsamaktadır (m.3 vd.). 25 Haziran 1958 tarihli 111 sayılı Ayırım (İş ve Meslek) Sözleşmesi metni için bkz.: Centel, a.g.e., s. 281-287.

2.3.3. Özel İstihdam Bürosu Faaliyetlerinin İşçiler Bakımından Ücretsiz Olması

İstihdam hizmetlerinin işçiler bakımından ücretsiz olması ilkesi 1994 yılında yapılan 81. Uluslararası Çalışma Konferansında kabul edilmiştir. 96 sayılı Sözleşmede istihdam hizmetlerinin ücretsiz olması ilkesi yanında özellikle sanatsal faaliyetler bakımından ücretli istihdam hizmetlerini de kabul etmiştir. Uluslararası Çalışma Bürosunun raporunda da doğrudan işverenlere aracılık eden bürolarla, sadece işçilere aracılık eden büroların aralarında ücret talep edebilme bakımından eşitsizliğin ortaya çıkacağı, dolayısıyla istihdam bürolarının giderlerini karşılamada ve faaliyetlerini yürütmede ücret gereksinimlerinin bulunduğu belirtilmektedir. Ayrıca teknik gelişmelerin de ücretsiz istihdam hizmeti ilkesini zayıflattığı vurgulanmaktadır (ILO, 1997, s. 66). Ancak 181 sayılı Sözleşme, işçilerin ve iş arayanların istismarına karşı korunması gereğinden hareketle ÖİB'nın hizmetleri karşılığında işçilerden doğrudan ya da dolaylı, kısmen veya tamamen herhangi bir ücret istenmesi ve masraf çıkartılmasının mümkün olmadığını belirtmektedir (m.7/1). Bununla beraber, ilgili işçilerin yararına olmak koşulu ile yetkili makamca en fazla temsile sahip işçi ve işveren örgütlerinin görüşü alındıktan sonra belirli işçi kategorileri ve ÖİB'nca sağlanan belirli hizmetler için bu kurala istisna getirilebileceği (m.7/2) belirtilmiştir.

2.3.4. Göçmen İşçilerin Korunması

Emek piyasasının karşılıklı bağımlılığının bilinci içinde kötüye kullanımlara maruz kalan göçmen işçilerle ilgili düzenleme getirilmiştir¹⁴. Bu hükme göre, her üye ülke ÖİB tarafından kendi ülkesinde işe alınan ya da işe yerleştirilen göçmen işçileri eşit bir korumadan yararlandırmaya ve sömürülmelerini engellemeye çalışmak için, en çok temsile yetkili işçi ve işveren örgütlerine danıştıktan sonra, gerektiğinde diğer üye ülkelerle işbirliği yaparak gerekli ve uygun her türlü önlemi almalıdır (m.8/1). Eğer işçiler bir başka devlette çalışmak

14 Göçmen işçilerle ilgili kabul edilen ILO normları şunlardır, 1- 1949 tarihli 97 sayılı İstihdam Amacıyla Göç Sözleşmesi, 2- 1975 tarihli 143 sayılı Göçmen İşçiler (Ek Hükümler) Sözleşmesi, 3- 1949 tarihli 86 sayılı İstihdam Amaçlı Göç Tavsiye Kararı, 4- 1955 tarihli 100 sayılı Göçmen İşçilerin Korunması (Azgelişmiş Ülkeler) Tavsiye Kararı, 5- 1975 tarihli 151 sayılı Göçmen İşçilere İlişkin Tavsiye Kararı. Bkz.: **Çalışma Yaşamının Uluslararası Kaynakları (Bir Özet)**, s. 99-102.

için işe alınmışlarsa, taraf ülkeler işe alma, işe yerleştirme ve istihdam konusunda kötüye kullanmaları ve hileli uygulamaları önlemek için iki taraflı anlaşmalar yapmalıdırlar (m.8/2).

2.3.5. Çocukların Korunması

Sözleşme, çocuk emeğinin ÖİB tarafından kullanılamayacağını ve başkalarına da sağlanamayacağını belirterek, bu konuda üye ülkelerin gerekli tedbirleri alması zorunluluğunu getiriyor (m.9)¹⁵. Ayrıca yetkili makamın, ÖİB'nin faaliyetleri ile ilgili olarak kötüye kullanmalara ve hileli uygulamalara ilişkin şikayetleri tespit ve araştırmak için en fazla temsil yetkisine sahip işçi ve işveren örgütleri ile işbirliği yaparak uygun bir sistem ve prosedürü sağlaması gerektiği belirtilmektedir (m. 10).

2.3.6. Geçici İş Bürosu Tarafından İstihdam Edilen İşçilerin Korunması

Sözleşmede, geçici iş büroları tarafından istihdam edilen işçilerin korunmasına yönelik olarak üye ülkelere yükümlülük getiren hükümler bulunmaktadır. Buna göre, her üye ülke ulusal mevzuat ve uygulama ile uyumlu olarak geçici iş büroları tarafından istihdam edilen işçilere yeterli koruma sağlamak için gerekli tedbirleri alacaktır. Bu amaçla her üye ülkeye; sendika özgürlüğü, toplu pazarlık, asgari ücret, iş süreleri ve diğer çalışma koşulları, yasal sosyal güvenlik ödenekleri, mesleki eğitim, işçi sağlığı ve iş güvenliği, iş kazası ve meslek hastalığı halinde tazminat, işverenin ödeme gücüyle yaşadığı durumlarda işçi alacaklarının korunması, analık halinde koruma ve yardım, ailenin korunması ve ödenekleri konularında yükümlülükler getirilmektedir (m.11). Ayrıca üye ülke, ulusal mevzuat ve uygulama ile uyumlu olarak 11. maddede

¹⁵ ILO, çocuk işçi kullanımını ortadan kaldırmak amacıyla 1973 tarihli 138 sayılı Asgari Yaş Sözleşmesini kabul etmiştir. İstihdama kabulde asgari yaş hakkındaki bu sözleşme, üye ülkelere, çocuk işçiliğini etkin bir şekilde ortadan kaldırmayı ve istihdama ya da çalışmaya kabul için asgari yaşın giderek gençlerin fiziksel ve zihinsel yönden tam olarak gelişmesine olanak tanıyacak bir düzeye yükseltilmesini sağlamayı temel bir görev olarak yüklemektedir (m.1). Buna göre her üye ülke, istihdama veya çalışmaya kabul için asgari yaş sınırını, zorunlu öğrenim yaşının bittiği yaşın altında ve her halükarda 15 yaşın altında belirleyemeyecektir (m.2/1,3). Ancak belirli koşullar altında ve sınırlı bir süre için ekonomisi ve eğitim olanakları yeterince gelişmemiş olan üye ülkeler, varsa ilgili işçi ve işveren örgütlerinin görüşünü de alarak asgari yaşı başlangıçta 14 olarak belirleyebilir (m.2/4,5). Sözleşme metni için bkz.: Centel, a.g.e., s. 352-364.

sayılan konularda geçici iş bürolarının ve işçiyi fiilen çalıştıran işletmelerin karşılıklı sorumluluklarını paylaştırmaya olanak veren kuralların belirlenmesi ile de yükümlü tutulmuştur (m. 12).

2.4. Kamu ve Özel Bürolar Arasında İşbirliği Sağlanması

Sözleşme, işçilerin korunmasını uzunca bir şekilde inceledikten sonra, emek piyasasının işleyişi sorununu ele alıyor ve bu konuda kamu ve özel sektörün bir arada bulunması gerektiğini belirtiyor. Kamu istihdam hizmetleri ile ÖİB'nin birbirlerinin tamamlayıcısı olarak ancak rekabet içerisinde faaliyette bulunmaları emek piyasasının işleyişine yeni bir dinamizm getirecektir. Nitekim Sözleşme ile her üye ülkenin, en çok temsil yetkisine sahip işçi ve işveren örgütlerine danıştıktan sonra, ulusal mevzuat ve uygulamalara uygun olarak, kamu istihdam büroları ile ÖİB arasında işbirliğini geliştirmenin kendine özgü koşullarını belirlemesinde, emek piyasası politikaları, bu politikaların işleme konulabilmesi için ayrılan kamu fonlarının kullanımı ve kontrolü konularındaki son karar kamu makamına ait olacaktır (m. 13/2, 2-a, 2-b). Bunun yanında ÖİB, meslek gizliliği ilkesine uygun olarak, yetkili makama, belirlenecek periyotlarda, bu büroların yapısı ve faaliyetlerini tanıyabilme ve istatistiksel amaçlı bilgileri vermek durumundadırlar (m. 13/3, 3-a, 3-b). Yetkili makam topladığı bu bilgileri kamu makamına sunmalıdır (m. 13/4).

2.5. Özel İstihdam Bürolarının Denetimi

Sözleşmenin hükümlerinin uygulanması aşamasında ÖİB'nin denetlenmesi de açıklığa kavuşturulmaktadır. Sözleşmeye göre üye ülkeler denetimi, "iş teftiş kurumu veya diğer yetkili makamlarca" yapacaklardır (m. 14/2). Sözleşme hükümlerinin ihlali halinde cezai yaptırımlar dahil gerekli önlemler alınacağı belirtilmektedir (m. 14/3).

3. Genel Değerlendirme

ILO, 85. Uluslararası Çalışma Konferansında 96 sayılı Sözleşmenin yerini almak üzere ÖİB hakkında 181 sayılı yeni bir sözleşmeyi kabul etmiştir. 96 sayılı sözleşme ile uluslararası hukuki bir düzenlemeye kavuşan ÖİB'nin, emek piyasasında oldukça sınırlı bir paya sahip olduğu ve iş bulma hizmetlerinin tamamına yakın bir bölümünün kamu istihdam büroları tarafından yerine getirildiği görülmüştür. Oysa emek piyasalarının oldukça dinamik bir yapı kazandığı günümüzde, kamu

kurumları aracılığı ile sunulan istihdam sağlama hizmeti bu alanda gereksinim duyulan katkıyı tek başına sağlayamamaktadır.

Sözleşme, ÖİB'ni değişen bu koşullar çerçevesinde yeni bir standarda bağlamakta, kamu istihdam bürolarının yanında özel büroların faaliyetlerine de izin vermektedir. Yine Sözleşme, istihdam hizmetlerinin kalitesini artırmak için kamu istihdam büroları ile ÖİB arasında işbirliğini öngörmekte, işçilerin ve iş arayanların istismarına karşı bireysel ve kollektif haklarının korunması gereğinden hareketle, özel büroların hizmetleri karşılığında her ne suretle olursa olsun işçilerden ücret alamayacaklarını belirtmektedir.

Bunun yanında Sözleşmeyle ÖİB ile kamu istihdam bürolarının tanımına yönelik yeni kıstaslar belirlenerek, ÖİB'nun niteliksiz ve işçi aleyhine faaliyette bulunmalarını önleyici düzenlemeler getirilmektedir. Ayrıca, gerek ÖİB ile kamu istihdam büroları, gerekse bu bürolar ile müşteriler arasındaki ilişkilerin niteliğine yönelik genel sınırlar çizilmekte ve değişim sürecindeki emek piyasasının gereksinimlerine cevap vermek amaçlanmaktadır.

Son olarak belirtmek gerekir ki, özetlemeye çalıştığımız bu hedeflere nasıl ulaşılacağı konusunda üye ülkelere geniş bir karar serbestisi tanınmaktadır (İşveren Gazetesi, 2000, s. 7).

4. Avrupa ve Amerika Kıtasındaki Gelişmeler Karşısında 181 Sayılı Sözleşme

Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması (NAFTA) ve AB anlaşmalarının onaylanmasından sonra ÖİB ile ilgili olarak, Uluslararası Çalışma Konferansının 1997 yılında kabul ettiği yeni bir Sözleşme onaylanmıştır. 181 sayılı bu Sözleşme, ILO'nun, hem örgütün standart dışı çalışma biçimlerini ve geçici işçi büroları gibi özel sektör istihdam bürolarını giderek kabul ettiğini, hem de ulusal ve uluslararası düzenlemeleri başlatmak yerine onları izlemekle yetindiğini gösteren bir değişimin ifadesidir.

181 sayılı Sözleşme, geçici ve sürekli işe alma ve yerleştirme faaliyetleri yürüten bir dizi ÖİB'ni kapsamaktadır. Sözleşme, açık olarak ÖİB'ni tarif ettiği maddede "işçileri üçüncü kişilerin hizmetine hazır hale getirmek amacıyla eleman istihdamı hizmetleri"nden söz etmektedir. Bununla beraber, 34 ve 96 sayılı Sözleşmelerden ayrılarak, ILO'nun geleneksel olarak kabul ettiği ÖİB'ni ya yavaş yavaş yasaklama, ya da

çok sıkı düzenlemelere tabi tutma yaklaşımını terk etmektedir. Böylece Sözleşme, bir yandan üye ülkelerde işçilerden doğrudan bedel almasını sınırlamakta ve göçmen işçileri koruyucu açık hükümler getirmekte iken, diğer yandan ILO'nun işe almada ve yerleştirmede kamu tekeline destekleme politikasının sona erdiğini de göstermektedir.

Geçici istihdam ilişkisini ve özellikle geçici işçi sağlayan büroları meşrulaştıran hatta teşvik eden 181 sayılı Sözleşmenin yönü, NAFTA ve AB sözleşmesinde ortaya çıkan uluslararası düzenlemelere paraleldir. Bununla beraber, 181 sayılı Sözleşme, AB Komisyonunun mekanizmalarını uygulama konusunda, amaçlarını çok belirgin biçimde yansıtan AB direktifleri hususunda olduğu kadar ileri gitmemiştir. Örneğin, yeni Sözleşme ülkeleri, çok geniş bir yelpazedeki işçileri koruyacak uygun tedbirler alınmasına çağırarak ve sorumlulukları hizmet sağlayıcılar ile kullanıcı işletmeler arasında dağıtmaktadır. Bu durum, ILO'nun her yönüyle düzenlenmiş üçlü istihdam ilişkisinden yana olduğunu göstermektedir. Yine de Sözleşmenin ifadeleri, özellikle yeni Avrupa modeli düzenleme ile karşılaştırıldığında zayıf kalmaktadır. 181 sayılı Sözleşme, onaylayan ülkeleri rehberlik ve prosedürler koymaya zorlamaktan çok, sadece geçici istihdamın yayılması ile ortaya çıkacak sorunlara farklı biçimde tepki vermeyi kolaylaştıracak temel bir düzenleyici çerçeve getirmektedir (Vosko, 1998, s. 18-19).

IX. 188 SAYILI ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARINA İLİŞKİN TAVSİYE KARARI

188 sayılı Tavsiye Kararı¹⁶, 181 sayılı Sözleşme hükümlerinin tamamlayıcısı olarak üye ülkelere, uygulamada daha geniş ve ayrıntılı yol göstermektedir (m. 1). Tavsiye, istihdam hizmetlerine ilişkin olarak getirilen düzenlemeleri iki başlık altında toplamaktadır. Bunlardan ilki, işçilerin korunması başlığını taşımakta, ikincisi ise, kamu istihdam kurumu ile ÖİB arasındaki ilişkileri düzenlemektedir.

¹⁶ Özel İstihdam Büroları Hakkındaki 188 sayılı Tavsiye Kararı, Uluslararası Çalışma Örgütü Genel Konferansının 3 Haziran 1997 tarihinde Cenevre'de yapılan 85. toplantısında kabul edilmiştir. Sözleşme metni için bkz.: (Çevrimiçi) <http://iloex.ilo.ch:1567/scripts/convde.pl?R188>, 11.10.2001.

1. İşçilerin Korunması

Tavsiye kararındaki işçilerin korunmasına ilişkin düzenlemeleri aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür.

- Üye ülkeler, ÖİB'nin meslek ahlakına aykırı uygulamalarını önlemek ve ortadan kaldırmak için gerekli ve uygun önlemleri almalıdırlar (m.4).
- Geçici iş büroları tarafından istihdam edilen işçilerle, gerektiğinde istihdam koşullarını belirten yazılı bir hizmet sözleşmesi yapılmalı, en azından bu işçilere işe fiilen başlamadan önce istihdam koşulları hakkında bilgi verilmelidir (m.5).
- Grev uygulanmakta olan bir işyerinde çalışan işçilerin yerini almak amacıyla ÖİB işçileri ile hizmet sunamazlar (m.6).
- Yetkili makam, asılsız ve varolmayan işler sunan ilanlar konusunda kötü niyetli uygulamaları cezalandırmalıdır (m.7).
- ÖİB'nin işçileri, riskler taşıyan, sömürü ve ayrımcı uygulamalar gösterebilecek işlerde istihdam etmemeli, göçmen işçileri istihdam koşulları ile ilgili kendi dilleri veya anlayabilecekleri bir dille haberdar etmelidirler (m.8/a-b).
- ÖİB istihdamda ayrımcılığa neden olabilecek iş olanakları veya boş görevlerin ilanlarını yazmayı veya yayınlamayı reddederek engellememeli (m.9), pozitif aksiyon programları yoluyla istihdam eşitliği gerçekleştirmeye teşvik edilmelidirler (m. 10).
- ÖİB'na, adaylarla ilgili değerlendirmelerde gereksiz kişisel bilgilerin kaydedilmemesi (m.11), bu kişisel bilgilerin toplanma amacı veya işçinin arzu ettiği süreden fazla sağlanmaması (m. 12/1), işçilerin kendileri hakkında toplanan bilgilere ulaşmalarının sağlanması, varsa eksik veya yanlış bilgilerin ortadan kaldırılması veya düzeltilmesi (m. 12/2), mesleğin gereği ve ilgili işçinin izni olmadıkça ÖİB bir işçinin sağlık durumuna ilişkin bilgileri talep ve muhafaza etmemeli, kullanmamalı, bu bilgilerle işe uygunluğa karar verilmemelidir (m. 12/3).

- ÖİB, ehliyetli ve eğitimli personele sahip olmalı (m. 14), yetkili makamla birlikte doğru, eşitliğe uyan ve etkili seçim yöntemlerine başvurulmasını gerçekleştirmek için önlem almalıdırlar (m. 13).
- Geçici iş büroları, hizmet sözleşmesinin sona ermesi konusunda ulusal mevzuatta öngörülen hak ve yükümlülükler yanında (m. 15), işyerinin hizmetine sunulmuş olan işçinin işe alınmasına engel olmamalı (m.15/a), işçinin mesleki mobilitesini sınırlamamalı (m.15/b) ve başka bir işyeri için çalışmayı kabul eden işçiye ceza vermemelidir (m.15/c),

2. Kamu İstihdam Kurumu İle Özel İstihdam Büroları Arasındaki İlişkiler

Emek piyasasının düzenlenmesiyle ilgili ulusal bir istihdam politikasını uygulamaya koymak için kamu istihdam kurumu ile ÖİB arasındaki işbirliği özendirilerek, bu amaçla en fazla temsil yetkisi bulunan işçi ve işveren örgütleriyle, kamu istihdam kurumu ve ÖİB'nin temsilcilerinden oluşan organlar kurulmalıdır (m. 16). Bunun yanında Tavsiye Kararında, kamu istihdam kurumu ve ÖİB arasındaki işbirliği sağlamaya yönelik önlemler de belirtilmektedir (m. 17). Buna göre bu işbirliği, emek piyasasının işleyişinde şeffaflığı sağlamak için bilgilerin ortak kullanımı ve ortak bir terminolojiden yararlanma (m.17/a), açık işlerle ilgili bilgi değişimini (m.17/b), mesleki eğitim gibi ortak projenin uygulanmasını (m.17/c), kamu istihdam kurumu ile ÖİB arasında uzun süreli işsizlerin emek piyasasına uyumlarının sağlanması gibi bazı faaliyetlerin gerçekleşmesine ilişkin sözleşmeler yapılmasını (m.17/d), kendi personellerinin mesleki eğitimi (m.17/e) ve mesleki uygulamaları iyileştirmeye yönelik düzenli çalışmalarını kapsmalıdır (m.17/f).

Görülüyor ki, sözleşme ile uzunca bir şekilde düzenlenen işçilerin korunmaları ile ulusal gerçeklere bağlı olarak her iki sektör arasında mümkün olan en iyi işbirliğinin gerçekleştirilmesi ile ilgili tavsiye kararı, bu korumanın ve işbirliğinin yolları üzerinde daha ayrıntılı bilgiler vermekte ve yol göstermektedir.

SONUÇ

Birinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan işsizlik sorununu önleme ve işsizliğin ortaya çıkardığı sonuçlara bir çözüm bulmak amacıyla hazırlanan 2 sayılı Sözleşme, örgüte üye ülkelerin işsizlikle mücadele etmesini ve bununla ilgili yapılması gerekenleri içermektedir. Çünkü, savaşın getirdiği ekonomik çöküş, işsizlik sorununu ortaya çıkarmış ve çalışmak isteyenlere iş alanları yaratma ihtiyacı nedeniyle aracılık hizmetleri verilmesi kaçınılmaz olmuştur. Dolayısıyla, sözleşmeyi onaylayan ülkeler, merkezi bir makamın kontrolünde resmi parasız iş bulma büro sistemi kurmaya davet edilmiştir. Sözleşme, istihdam hizmetlerinde katı bir devlet tekeli öngörmemekle birlikte, istihdam hizmetini bir kamu hizmeti olarak kabul etmiştir. Yine, 1929 yılında başlayan ekonomik bunalımın hemen ertesinde onaylanan 34 sayılı Sözleşme ile, giderek yaygınlaşan işsizliğe karşı iş arayanların özel istihdam büroları tarafından sömürülmesini engellenmek amacıyla, özel kesimin işe aracılık etmesi önlenerek, işe aracılıkta kamu tekeli getirilmiştir.

İkinci Dünya Savaşı sonrası onaylanan 88 sayılı Sözleşme ise, üye ülkelere işe aracılığı bir kamu görevi olarak ücretsiz olarak sunma yükümlülüğü getirmiş, bu amaçla ücretsiz bir kamu istihdam servisi kurulmasını öngörmüştür. Sözleşme, işe aracılığı bir kamu görevi olarak görmekle birlikte, kazanç gayesi gütmeyen özel istihdam bürolarına bir yasak getirmemiştir. Bir yıl sonra onaylanan 96 sayılı Sözleşme ise, 34 sayılı Sözleşmedeki kamu tekelinin biraz daha esnekleştirilmesi amacıyla üye ülkelere bir tercih yapma olanağı tanımıştır. Bu serbesti veya seçim olanağı, üye ülkelere kamu tekelini sürdürme ya da kısmen vazgeçme hakkı vermekte idi. Buna göre, bu sözleşmeyi kabul eden her üye ülke, onaylama belgesinde sözleşmenin, ücretli iş bulma bürolarının tedricen kaldırılmasını ve diğer istihdam bürolarının düzenlenmesini öngören II. bölüm hükümlerini veya kazanç gayesi takip edenler de dahil olmak üzere ücretli istihdam bürolarını düzenleyen III. bölüm hükümlerini seçtiğini belirtecektir. II. bölümün onaylanması durumunda, üye ülkenin katı bir tekel uygulamasını benimsemesi söz konusu olmaktaydı. Üye ülkenin III. bölümü onaylaması durumunda ise, istihdam bürolarının kamu kurumu yanında, kazanç gayesi taşımak amacıyla özel istihdam bürolarının da faaliyet göstermesine izin verilmişti. Ancak, özel ve kamu istihdam bürolarının aynı emek

piyahasında birlikte var olması, katı bir denetimi de beraberinde getirmektedir.

Nihayet, 3 Haziran 1997 tarihinde gerçekleştirilen ILO Genel Konferansının 4. gündem maddesi ile 181 sayılı Sözleşme ve onu tamamlayan 188 sayılı Tavsiye Kararı, 19 Haziran 1997 tarihinde kabul edilmiştir. Bu sözleşme ile, emek piyasasının dinamizmini sağlamada kamu istihdam büroları yanında ÖİB'nin faaliyetlerine izin verilerek istihdam hizmetlerinin kalitesinin artırılması hedeflenmiştir. Sözleşme, ÖİB'na değişen koşullar çerçevesinde yeni bir standart getirerek, kamu istihdam bürolarının yanında faaliyetlerine izin vermektedir. Bu kapsamda, istihdam hizmetlerinin kalitesini artırmak için kamu istihdam büroları ile ÖİB arasında işbirliği öngörülmekte, işçilerin ve iş arayanların istismarına karşı bireysel ve kolektif haklarının korunması gereğinden hareketle, ÖİB'nin hizmetleri karşılığında her ne suretle olursa olsun işçilerden ücret alamayacakları belirtilmektedir. Bunun yanında, ÖİB ile kamu istihdam bürolarının tanımına yönelik yeni kıstaslar belirlenmekte ve ÖİB'nin niteliksiz ve işçi aleyhine faaliyette bulunmalarını önleyici düzenlemeler getirilmektedir. Kısaca bu Sözleşme ile değişim sürecindeki emek piyasasının gereksinimlerine cevap verilmek amaçlanmaktadır.

KAYNAKÇA

Alpagut, Gülsevil: (1998), "İstihdam Büroları Konusunda Uluslararası Alandaki Gelişmeler", **İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C. 14, S. 6, Mayıs 1998, s. 9-25.

Centel, Tankut: (1999), **Türkiye'nin Onayladığı ILO Sözleşmeleri**, MESS, İstanbul.

Cordouan, Jean: (1998), "Emek Piyasası ve Uluslararası Normlar", (Çev. Şebnem Gökçeoğlu Balcı), Cumhuriyetin 75. Yılında Endüstri İlişkilerinde ve Emek Piyasalarının Düzenlenmesinde Devletin Rolü ve İşlevleri, Türk Endüstri İlişkileri Derneği, **III. Uluslararası Endüstri İlişkileri Kongresi**, Ekim 1998, s. 183-188.

Dereli, Toker: (1994), "Türkiye'de Çalışma Yaşamında Özel İstihdam Hizmetlerinin Yeri ve İşlevi Ne Olmalıdır?", **Çalışma Yaşamında Özel İstihdam Bürolarının Kuruluşu ve İşleyişi Semineri**, İstanbul The Marmara Otel, 3-4 Kasım 1994, İş ve İşçi Bulma Kurumu, Yayın No: 286, s. 60-82.

Dereli, Toker: (1997), "The Public Employment Service and the Need to Liberalize Employment Services in Turkey", **Kemal Oğuzman'a Armağan**, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi, Ankara, 1997, pp. 69-81.

Erdut, Zeki: (1998), "İstihdam Politikaları Açısından İşkur: İstihdam Hizmetlerinin Yeniden Örgütlenmesi", Cumhuriyetin 75. Yılında Endüstri İlişkilerinde ve Emek Piyasalarının Düzenlenmesinde Devletin Rolü ve İşlevleri, Türk Endüstri İlişkileri Derneği, **III. Uluslararası Endüstri İlişkileri Kongresi**, Ekim 1998, s. 149-171.

ILO: (1994), **The Role of Private Employment Agencies in the Functioning of Labour Market**, International Labour Conference 81st Session, Report VI, International Labour Office, Geneva.

ILO: (1997), **Revision of the Fee-Charging Employment Agencies Convention (Revised), 1949 (No. 96)**, International Labour Conference 85th Session, Report IV (I), International Labour Office, Geneva.

ILO: **181 Sayılı Özel İstihdam Büroları Sözleşmesi**, <http://iloex.ilo.ch:1567/scripts/convde.pl?C181>.

ILO: **188 Sayılı Özel İstihdam Bürolarına İlişkin Tavsiye Kararı**, <http://iloex.ilo.ch:1567/scripts/convde.pl?R188>.

ILO: **83 Sayılı İstihdam Hizmetlerine İlişkin Tavsiye Kararı**, <http://ilolex.ilo.ch:1567/scripts/convde.pl?R83>.

Işık, Rüçhan: (1967), **Türk İş Hukukunun Uluslararası Kaynakları**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 218, Ankara.

İşveren Dergisi: (2000), "Türkiye'de İş ve İşçi Bulma Hizmetlerinin Çağdaş Bir Yapıya Kavuşturulması ve Özel İstihdam Büroları", MESS, C. XXXVIII, S. 7, Nisan 2000, s. 5-8.

İşveren Gazetesi: (1997), "ILO'da Özel İstihdam Bürolarını Düzenleyen Yeni Bir Sözleşme Kabul Edildi", MESS, Yıl 34, S. 692, Temmuz 1997, s. 7.

Taşkent, Savaş: (1995), **İnsan Haklarının Uluslararası Dayanakları**, Basisen Eğitim ve Kültür Yayınları, No: 27, 3. bs., İstanbul.

Tuncay, A. Can: (1991), "Özel Faaliyet Olarak İş ve İşçi Bulma Hakkında Düşünceler", **İş Hukuku Dergisi**, C. I, S. 3, İstanbul, 1991, s. 325-334.

Tuncay, A. Can: (1995), "Bir Seminerin Ardından: Özel İstihdam Büroları", **Çimento İşveren Dergisi**, C. 9, S. 1, Ocak 1995, s. 3-12.

Türk-İş: (1989), **Çalışma Yaşamının Uluslararası Kaynakları (Bir Özet)**, Ankara.

Vosko, Leah F.: (1998), "Regulating Precariousness?, The Temporary Employment Relationship Under the NAFTA and the EC Treaty", **Relation Industrielle**, Canada, C. 53, S. 1, pp. 1-30.