

**İNSANCA İŞ KAVRAMINA YAPISAL ve SİSTEMATİK
BİR ANALİZ: ILO’NUN ETKİNLİK SORUNU ve
TÜRKİYE**

Emre Turkut*

1. Giriş: Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ve İnsanca İş Kavramının Tarihi ve Felsefi Arka Planı

Bu makalede ILO'nun modern varoluş nedeni sayılan insanca iş (decent work)¹ kavramı ve bu kavramın iş sağlığı ve güvenliği bağlamında yansımaları incelenerek ILO'nun etkinliği konusu açıklanmaya çalışılacaktır. ILO'nun etkinliği konusu ise ILO'nun yapısal-anayasal problemleri ve mevcut global düzenin ortaya koyduğu sistem problemleri üzerinden tartışılacaktır. Örnek olay olarak, Türkiye'de insanca işin görünümü konu edilecek ve bu kavramın Türkiye'deki madencilik sektöründe iş sağlığı ve güvenliği hususu üzerine etkileri ortaya konulacaktır.

1.1 Kısa bir ILO Kuruluş Vizyonu

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), I. Dünya Savaşı'nı bitiren Versailles Antlaşması sonrası “kalıcı ve evrensel bir barışın ancak sosyal adalete dayanması gerektiği”² ilkesi esas alınarak 1919 yılında kuruldu. Bu temel ilke, adalet, eşitlik, insan haklarına saygı gibi evrensel nitelikte değerleri kapsamakla birlikte, ILO Anayasası'nın başlangıç kısmında ifade edildiği üzere çalışma koşullarının iyileştirilmesi, işsizliğin önlenmesi, işçinin korunması, örgütlenme özgürlüğünün tanınması ve işçilerin mesleki-teknik eğitimlerinin sağlanması gibi iş ve sosyal güvenlik hukukunu ilgilendiren yasal standartları da kapsamaktadır.

Hiç şüphesiz, I. Dünya Savaşı'nın geride bıraktığı kaotik dünya düzeni ve zamanın endüstrileşen toplumlarında işçilere yönelik ortaya çıkan sınıfsal sömürü evrensel barışı sağlamada sosyal adaletin önemini kabullenme zorunluluğu doğurmuştur.³ Bununla beraber Sanayi Devrimi'nden bu yana artan ekonomi bilgisi, gelişmiş ülkelerin yeni pazarlar bulurken aynı zamanda iş ve çalışma şartlarını standardize etme zarureti ve bu zaruretin ortaya koyduğu hukuki, politik ve ekonomik yansımalar ILO'nun kuruluşunda rol oynayan en önemli itici güçler olmuştur.⁴ Bu manada,

¹ Decent work için ILO-Türkiye tarafından benimsenen çeviri “insana yakışır iş”tir. Ancak bu makalede kelimenin aslına bağlı kalarak decent work kavramı için “insanca iş” çevirisi kullanılacaktır.

² ILO Anayasası, Başlangıç Kısmı, parag.1: “...universal and lasting peace can be established only if it is based upon social justice.”

³ Antony Evelyn Alcock, **History of the International Labor Organization**, Octagon Press, Limited, 1971, s. 20.

⁴ Virginia A Leary, “Lessons from the Experience of the International Labour Organisation” in Philip Alston (ed.) **The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal**, Oxford Clarendon Press, 1992, s. 602-603.

kuruluşundan itibaren ILO yukarıda özetlediğimiz vizyon gereğince sosyal adalet ve barışı tesis edebilecek ve zaruretlerin ortaya koyduğu hukuki, politik ve ekonomik yansımalara cevap olabilecek yasama faaliyetlerinde bulunmuştur. 1919'un Ekim ayında Washington'da toplanan ilk Uluslararası İş Konferansı'nın endüstride çalışma saatleri, işsizlik, analık koruması, kadınlar için gece mesai saatleri, asgari yaş ve endüstride çalışan genç işçiler için gece mesai saatleri gibi konuları düzenleyen altı uluslararası iş konvansiyonu yayınlamasını sürpriz ya da tesadüf olarak görmemek gerekmektedir.⁵

Yine bu vizyonun 10 Mayıs 1944'te Philadelphia'da kabul edilen ILO Anayasası Başlangıç Kısımının fikri altyapısını oluşturduğu görülür:

“Gerçekten insancıl koşullara sahip bir çalışma düzeninin herhangi bir ulus tarafından kabul edilmemesi kendi ülkelerinde çalışanların durumlarını iyileştirmeyi arzu eden diğer ulusların çabalarına engel oluşturması nedeniyle;

Adalet ve insaniyet duygularından hareketle, aynı zamanda sürekli bir dünya barışını sağlamak arzusu ve bu belirtilen hedeflere ulaşmak amacıyla hareket eden Yüksek Akit Taraflar, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün işbu Anayasasını onaylar.”⁶

ILO'nun bu vizyonunun modern tekrarı ise 1999 yılında ortaya konan İnsanca İş Ajandası (Decent Work Agenda)⁷ ile vücut bulmuştur. Örgütün çağdaş amentüsü (credo) diyebileceğimiz ve ILO'nun dünya üzerinde tanınırlığını sağlayan bu ajanda ile insan onuruna yakışan bir işin sahip olması gereken özellikler ortaya konulmuştur. Kavram, her ne kadar bugün bile tartışma konusu olsa da ILO'nun kuruluşundan beri sahip çıktığı vizyonu ispatlaması açısından önemli bir örnektir. İnsanca iş kavramı makalenin ilerleyen bölümlerinde detaylı bir şekilde tartışılacak; ne var ki şu aşamada yetinmek etmek gerekir ki, kavram, küresel ölçekte insan onuruna yakışır işin teminat altına alınması adına önemli görevlerin sorumluluğunu üstlenmiştir.

⁵ Werner Sengenberger, **The International Labour Organization: goals, functions and political impact**, Friedrich-Ebert-Stiftung, Global Policy and Development, 2013, s.70.

⁶ ILO Anayasası Başlangıç Kısım, para. 3-4.

⁷ Bkz. İnsanca İş Ajandası <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/langen/index.htm>

ILO, yaklaşık 100 yıldır iş dünyasında sosyal adaletin savunucusu olmuştur. Örgüt, bugüne kadar çalışma koşullarının düzenlenmesi adına uluslararası nitelikte, yasal olarak bağlayıcı 189 tane konvansiyon⁸ ve 202 tane tavsiye kararı meydana getirdi. Bu yasal kaynaklarla ortaya konulan standartların dünyanın her yerinde eşit şekilde uygulandığı tartışmalı bir konu olsa da, ILO'nun kuruluşundan beri ortaya koyduğu barış amaçlı sosyal adalet vizyonunu halen sürdürdüğünü söylemek mümkündür. Bununla beraber, örgüt üç ayaklı (tri-partite) yapısı ile iş dünyasındaki tüm aktörlerin eşit şekilde temsilini de bu vizyonun şekli bir zorunluluğu olarak görmüştür: İş ve sosyal güvenlik hukuku adına yasal standartlar oluşturan hükümet temsilcilerini, sermayeyi savunan işveren derneklerini ve uluslararası standartların yardımıyla global dünyada çalışma koşullarının sürekli iyileşmesi adına mücadele eden işçi sendikalarını bir masa etrafına toplamaktadır.⁹ Bu diyalog kültürü ve sosyal tarafların birbirlerini anlama refleksi kazanmış olmaları şüphesiz bu vizyonun iş dünyasına en önemli katkılarıdır.¹⁰

Kısaca özetlemek gerekirse, Birleşmiş Milletlerin en eski uzmanlık kuruluşu olan ILO'nun sahip olduğu bu vizyon neticesinde iş hukuku alanında bir çok tarihi başarı sağlanmıştır. Bu bağlamda 8 saatlik mesai, sendikalaşma hakkı ve grev hakkı gibi örnekler ILO'nun önemli başarıları olarak sıralanabilir.¹¹

1.2. ILO'nun Düzenlediği Alanlar Üzerine Genel bir Değerlendirme

Öncelikle ifade edilmelidir ki, ILO Anayasası'nın kurucu metni Philadelphia Deklarasyonu'na göre, emek bir emtia değildir ve emek devletlerin korumaları gereken bir takım insan hakkı ve ekonomik haklar doğurur.¹² Yine 1944 yılında ortaya koyulan bu vizyondan hareketle, ILO Anayasası'nın Başlangıç bölümünde listelenen faaliyet alanları, daha doğru ifadeyle iyileştirme alanları bugün hala geçerliliğini korumaktadır:

1. Günlük ve haftalık maksimum çalışma saatlerinin düzenlenmesi,

⁸ Genel olarak kabul edilmiş sözleşme tercümesi yerine konvansiyon ifadesinin kullanılması kelimenin aslına (convention) sadık kalınmaya çalışılmasından ve Türkçe dilinde henüz oturmamış olsa da bir karşılığının olmasından dolayıdır. Makalenin geri kalanında da convention kelimesinin karşılığı olarak sözleşme kelimesi değil, konvansiyon kelimesi kullanılacaktır.

⁹ Sengenberger (n.5) s.6

¹⁰ Ali Kemal Sayın, **ILO Normlarının ve Örgütün Denetim Mekanizmasının Türk İş Hukukuna Etkisi**, Çalışma Dünyası Dergisi, 2013, s. 32

¹¹ Sengenberger (n.5) s.6

¹² Philadelphia Deklarasyonu, 1944 1.madde:
http://blue.lim.ilo.org/cariblex/pdfs/ILO_dec_philadelphia.pdf

2. İşçilerin işe alınması, işsizliğe karşı mücadele, yeterli yaşam koşullarını sağlayacak bir ücretin güvence altına alınması,
3. İşçilerin genel ve mesleki hastalıklara ve iş sırasında meydana gelen kazalara karşı korunması,
4. Çocukların, gençlerin ve kadınların korunması, yaşlılık ve maluliyet aylıklarının bağlanması, eşit işe eşit ücret ilkesinin tanınması,
5. Sendikal özgürlük ilkesinin sağlanması, teknik ve mesleki eğitimin düzenlenmesi.¹³

Genel bir değerlendirme yapılacak olursa, ILO'nun kuruluşundan itibaren en orijinal ve en önemli amacı uluslararası iş standartlarının gelişimi, tanıtımı ve izlenmesi olmuştur.¹⁴ Sengenberger'e göre, uluslararası iş standartların ana alanları, iş güvenliğini sağlayan ve ILO'nun iş standartlarının esas omurgasını oluşturan 8 temel hakkı içermektedir: örgütlenme ve organize olma hakkı, toplu pazarlık hakkı, zorla çalıştırmanın kaldırılması, istihdam için minimum yaş ve çocuk işçiliğinin etkili olarak kaldırılması, işyeri ayrımcılığının engellenmesi ve eşit değerde iş için kadınlar ve erkekler için eşit ücret ve eşit görev hakkı.¹⁵

ILO tarafından çıkarılan konvansiyonların en temel 8 tanesi¹⁶ yukarıdaki hakları düzenlemeye yöneliktir. Detaylı bir şekilde not etmek gerekirse, bunlar Zorla Çalıştırma üzerine Konvansiyon (1930), Örgütlenme Özgürlüğü ve Organize olma Hakkı üzerine Konvansiyon (1948), Organize olma Hakkı ve Toplu Pazarlık üzerine Konvansiyon (1949), Eşit Ücret üzerine Konvansiyon (1951), Zorla Çalıştırmanın Kaldırılması üzerine Konvansiyon (1957), Ayrımcılık (İstihdam ve Meslek) üzerine Konvansiyon (1958), Minimum Yaş üzerine Konvansiyon (1973) ve Çocuk İşçiliğinin En Kötü Formları üzerine Konvansiyon (1999)'dur.¹⁷

¹³ ILO Anayasası Başlangıç Kısmı, para. 2.

¹⁴ Sengenberger (n.5) s. 9

¹⁵ *ibid*, 10

¹⁶ Bu 8 temel konvansiyon, "Fundamental Conventions" olarak bilinir.

¹⁷ 1) C029 - Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)

P029 - Protocol of 1946 to the Forced Labour Convention, 1930

2) C087 - Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87)

3) C098 - Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98)

4) C100 - Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100)

5) C105 - Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105)

6) C111 - Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111)

7) C138 - Minimum Age Convention, 1973 (No. 138)

8) C182 - Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182)

Geriye kalan konvansiyonlar ise iki ana kategoriye ayrılır. İlk kısmı farklı iş alanlarının idaresine (governance) yönelik konvansiyonlardır. Bunlar, İş Denetimi Konvansiyonu (1947), İstihdam Politikaları Konvansiyonu (1964), Tarımda İş Denetimi Konvansiyonu (1969) ve Üçlü Yapı (Uluslararası İş Standartları) Konvansiyonu (1976)'dur.¹⁸ İkinci kısımda ise ILO jargonuyla istihdam, meslek içi eğitim, ücret hesaplanması, çalışma saatleri, işyeri güvenliği, hastalık, gece mesaisi, yaşlılık sigortası, tatiller gibi iş konularını deniz, tarım, kamu hizmeti, inşaat gibi teknik standartları düzenleyen 177 tane konvansiyon yer alır.¹⁹

İş sağlığı ve güvenliği adına ILO'nun ortaya koyduğu konvansiyonların istatistiklerini de yeri gelmişken not etmekte fayda var. ILO ilki 1921 yılında olmak üzere iş sağlığı ve güvenliği alanında sayılabilecek “Mesleki Güvenlik ve Sağlık” üzerine 20 farklı Konvansiyon düzenlerken,²⁰ “Sosyal Güvenlik” üzerine ise ilki 1921 tarihli Tarımda Çalışan İşçilerin Tazminat Hakkı Konvansiyonu ve sonuncusu 1981 tarihli İşsizliğe Karşı Koruma ve İstihdam Teşviki Konvansiyonu olmak üzere 22 farklı Konvansiyon düzenlemiştir.²¹ Bu göstermekte ki, ILO adına en önemli iyileştirme alanlarından biri, 1944 tarihli ILO Anayasası Başlangıç Bölümü'nde dahi ifade edildiği üzere iş sağlığı ve güvenliğini ilgilendiren alanlardır.

2. İnsanca İş (Decent Work) Nedir, Ne işe Yarar?

İnsanca iş kavramı eski ILO Genel Direktörü Juan Somavia tarafından 1999 yılında yapılan Uluslararası Çalışma Konferansı'nda ortaya atılan ve o tarihten bu yana evrensel olarak kabul edilmiş bir amaç ve hedef halini almış bir kavramdır.²² Somavia, güncel ekonomik krizlerin ve değişen dünya düzeninin etkisiyle ILO'nun ana amacını

¹⁸ 1) C081 - Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81)

P081 - Protocol of 1995 to the Labour Inspection Convention, 1947

2) C122 - Employment Policy Convention, 1964 (No. 122)

3) C129 - Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129)

4) C144 - Tripartite Consultation (International Labour Standards) Convention, 1976 (No. 144)

¹⁹ Daha fazla bilgi için bkz.

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12000:3457773399405993:::P12000_INSTRUMENT_SORT:1

²⁰ Application of International Labour Standards 2015 (I), 104. Uluslararası Çalışma Konferansı, 2015, viii

²¹ *ibid*

²² ILO'nun 2012 tarihli “**Convergences: Decent Work and Social Justice in Religious Traditions: A Handbook**” adlı raporuna (s.21) göre iş şartlarının saygı ve insan onuruna uygun bir şekilde yeniden dizayn edilmesi fikrini 1981 tarihli *Laborem Exercens* adlı metninde (encyclical) ilk olarak Papa II. Jean Paul ortaya atmıştır. Ayrıca bkz. <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>

“özgürlük, eşitlik, güvenlik ve insanlık onur ilkelerine uygun iş kavramının güçlendirilmesi” olarak yeniden tanımlamıştır.²³

İnsanca iş kavramı, insan onuruna yakışır çalışma şartlarında, işçi sağlığı ve güvenliği standartlarına uygun, işçilerin çalışma hayatında sendikalar veya diğer koruma araçları yoluyla temsil edilebilmesini sağlayan ve ILO’nun temel vizyonu üç taraflı uzlaşmaya dayalı sosyal diyalogu esas alan kavramsal bir çerçevedir.²⁴ ILO’nun insanca iş kavramının gerçekleşmesi 4 ana amacın gerçekleştirilmesine bağlıdır:

2.1. İşsizliği Önleme ya da İstihdamı Artırma: Kuruluşundan bu yana herkes için uygun şartlarda istihdamı vizyon olarak belirlemiş ILO, 1964 yılında çıkardığı 122 No.lu Konvansiyon’da bu vizyonu gerçekleştirilmesi gereken bir amaç haline getirip yasal zemine kavuşturmuştur.²⁵ Türkiye’nin de 1977 yılında onayladığı bu konvansiyona göre, ILO’nun istihdam kavramının temel özellikleri “açıkta ve iş arayan herkese iş sağlanmasını; bu işin, imkan nispetinde verimli olmasını; işin serbestçe seçilmesini ve her işçinin kendisine elverişli bir işte çalışması için gerekli nitelikleri kazanmasını, bu işte, ırk, renk, cinsiyet, din, politik düşünce, milli veya sosyal menşeye ne olursa olsun niteliklerini ve istidatlarını kullanmasını sağlamak amacını” ifade etmektedir.²⁶

ILO, 1995 yılındaki Kopenhag Deklarasyonu bu durumu yeniden onaylamış ve genişletmiştir. Örgüt bu deklarasyonla ekonomileri, istihdamı incelemek, girişimciliği desteklemek, yatırımı artırmak gibi hususlarda destekleyecek amaçlar ortaya koymuştur.²⁷ Dahası, ekonomik ilerlemenin de tüm insanlara insan onuruna yakışır çalışma koşulları sağlayarak mümkün olması gerektiğini de ifade etmiştir.²⁸

2.2. Temel Hak ve Özgürlüklerin Çalışma Hayatında Sağlanması: Bu amaç işçi haklarının işverenler tarafından tanınması ve bunun neticesinde gerekli düzenlemelerin yapılmasını ifade eder. 1998 yılında ILO, Çalışmaya İlişkin Temel Haklar ve İlkeler Bildirgesi ile bu amacın hukuki ve pratik altyapısını oluşturmuştur.

²³ ILO Genel Direktörü Raporu, 87. Uluslararası Çalışma Konferansı, 1999.

²⁴ Serap Palaz, **Düzenli İş (Decent Work) Kavramı ve Ölçümü: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Bir Karşılaştırması**. Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, 2005, s. 53.

²⁵ 122 No’lu İstihdam Politikası Konvansiyonu, 1964.

²⁶ *ibid*, Madde 1.

²⁷ Fabrizio Onida, **Labour Standards and ILO’s Effectiveness in the Governance of Globalization**, CESPRI, Working Paper n. 218, s. 7.

²⁸ Werner Sengenberger, **Decent Work: The International Labour Organization Agenda**, Friedrich-Ebert-Stiftung Department for Development Policy - Dialogue on Globalization, 2001, s. 40.

Bildirge “a) sendikalaşma özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkının etkin biçimde tanınması; b) zorla ya da zorunlu çalıştırmanın tüm biçimlerinin ortadan kaldırılması; c) çocuk işçiliğine etkin biçimde son verilmesi; ve d) istihdamda ve meslekte ayrımcılığın ortadan kaldırılması”²⁹ gibi hak ve ilkeleri ortaya koyarak iş ve çalışma dünyasının sosyal kurallarını belirlemede önemli bir metin halini almıştır.³⁰

2.3. Sosyal Korumayı Etkin Hale Getirme: Sosyal koruma, işçilerin iş kazalarından, mesleki hastalıklardan korunması, baskıcı iş koşullarının rahatlatılması, çalışma saatlerinin düzenlenmesi, hastalık, hamilelik, yaşlılık gibi durumlarda sosyal güvenlik tedbirlerinin alınması, tatillerin düzenlenmesi, ailevi ve sosyal değerlerin çalışma standartlarında belirlenmesi, kadın ve erkeğin eşit şartlarda çalışması gibi konuların tümünü kapsayan genel bir çerçevedir.³¹ Sosyal koruma ve güvenlik ILO’ya göre bir lüks değil, aksine çalışma hayatında riskleri azaltmaya ve ekonomik gelişim süreçleri desteklemeye yarayan bir zaruret ve küreselleşmenin varlığını devam ettirmesi adına sosyo-ekonomik bir önkoşuldur.³²

2.4. Sosyal Diyalogu Geliştirme: Sosyal diyalog en geniş anlamıyla ILO’nun dayandığı üçlü mekanizmanın –hükümet, işçi ve işveren- farklı çıkarlarının aynı anda barış içinde temsil edilmesi ve iş çatışmalarının çözülmesinin karşılıklı bilgi alışverişi, danışma ve müzakere etme yöntemlerine dayanmasını ifade eder. Bu süreç, ILO’nun İnsanca İş Ajandası’nda açıklandığı üzere, iş hayatında verimliliği artıracak, çatışmaları azaltacak ve uyum içinde işleyen toplumların inşasına katkı sağlayacaktır.

ILO’nun ortaya attığı insanca iş kavramı durağan bir kavram değildir. İnsanca iş sürekli gelişime açık bir stratejidir ve bu manada daha çok tartışılmaya ve geliştirilmeye ihtiyaç duymaktadır.³³ Zira İnsanca İş Ajanda’sının yukarıda sayılan 4 sütunu, Birleşmiş Milletler 2030 yılı Sürdürülebilirlik Kalkınma Ajandasının da temel elementleridir.³⁴

²⁹ Çalışmaya İlişkin Temel Haklar ve İlkeler Bildirgesi ve İzlenmesi Bildirgesi, ILO, 1998, parag.2

³⁰ Recep Kapar, **Çalışmaya İlişkin Temel Haklar ve İlkeler Bildirgesi**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:6, S.1, 2004, s. 182.

³¹ ILO İnsanca İş Ajandası no.6

³² Sengenberger (n. 28) s. 40

³³ Gerry Rodgers, **Decent Work, Social Inclusion, and Development**, Indian Journal of Human Development, Vol. 1, No. 1, 2007, s. 25.

³⁴ “Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development – Dünyamızı Dönüştürürken: Sürdürülebilir Kalkınma 2030 Ajandası” Birleşmiş Milletler, bkz. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

3. İnsanca İş Paradigmasına Eleştirel bir Analiz

3.1. Yapısal ve Sistematik bir Eleştiri: ILO Anayasası ve Küreselleşme

Türkiye'nin özellikle insanca iş kavramının en önemli stratejileri olarak kategorize edilen istihdam ve sosyal koruma alanlarında ILO'nun yasal standartları yardımıyla kaydettiği ilerleme değerlendirilmeye çalışılacak ama öncelikle yapısal ve sistematik iki eksiklikten bahsedilmelidir. Bunlardan ilki aşağıda detaylarını sıralayacağım özellikle ILO Anayasasının suskun kaldığı ya da yapısal olarak eksik kaldığı (lacuna) bir alan olan konvansiyon ve tavsiye kararlarının uygulanması ve bu manada ILO'nun sahip olduğu denetim mekanizmaları ve icrai yetkiler konusudur. İkinci nokta ise mevcut global düzenin sistematik bir özelliği olan kapitalist bir sistemde İnsanca İş Ajandası'nın mümkün olup olmadığıdır.

İlk olarak, ILO İnsanca İş Ajandası çerçevesinde geliştirdiği ilke ve standartları uygulama konusunda gösterdiği yetersiz kalmaktadır.³⁵ Şüphesiz burada bakılması gereken ilk yasal metin olarak karşımıza ILO Anayasası çıkmaktadır. Kimberly Ann Elliott'ın veciz bir şekilde ifade ettiği üzere, ILO kararlarını icra ettirme mekanizması olarak üç araca sahiptir: güneşiği, havuç ve sopa. (sunshine, carrot and stick). Ann Elliott, güneşiği kategorisine ILO konvansiyonları üzerine verilen raporları; havuç kategorisine konvansiyonların uygulanması adına devletlerin ILO'dan istedikleri teknik destekleri; sopa kategorisine ise özellikle ILO Anayasası 33. Madde bağlamında konvansiyon ve tavsiye kararlarına uymayan devletlere alınacak tedbirleri koymaktadır.³⁶

Güneşiği referansından başlarsak, ILO'nun özellikle konvansiyonların uygulanması hususunda rutin rapor-ve-değerlendirme süreçleri ve şikayetleri görüşme adına *ad hoc* prosedürleri de kapsayan detaylı ama yumuşak yetkileri-mekanizmaları bulunmaktadır. ILO Anayasası 22. Maddeye göre, “Üye ülkelerden her biri katılmış olduğu sözleşmeleri yürürlüğe koymak için aldığı önlemler hakkında Uluslararası Çalışma Bürosuna yıllık bir rapor sunmayı taahhüt eder. Bu raporlar, Yönetim Kurulu tarafından belirtilen şekilde yazılacak ve onun istediği açık bilgileri içerecektir.” Yine 24.maddeye

³⁵ Peter Waterman , **Beyond Labourism, Development and Decent Work**, ‘The Future, and Praxis of Decent Work Conference’, Kassel University, 14-15 Şubat, 2013, s. 2.

³⁶ Kimberly Ann Elliott, **The ILO and Enforcement of Core Labor Standards**, International Economics Policy Briefs , No. PB00-6., 2000, s. 3.

göre, “Üye ülkelerden herhangi birinin, katılmış olduğu bir sözleşmenin memnuniyet verici bir şekilde uygulanmasını sağlamadığına dair mesleki bir işçi veya işveren örgütü tarafından Uluslararası Çalışma Bürosu’na yapılan her şikayet, Yönetim Kurulu tarafından, söz konusu hükümete iletebilecek ve bu hükümet konu hakkında, Yönetim Kurulunun uygun göreceği bir açıklama yapmaya davet edilebilecektir.” Bu iki maddenin uygulamasını görmek adına ILO Uzmanlar Komitesi’nin 98 No’lu Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Konvansiyonu’nun uygulanması bakımından Türkiye’ye tespit ve tavsiyelerin yapıldığı 2014 yılı Raporuna bakmak yeterli olacaktır. Rapor, 2012 yılında 6356 sayılı yasayla getirilen işkolu barajının, toplu pazarlık hakkını ihlal ederek 98 No’lu Konvansiyonla çatıştığını belirtmektedir.³⁷ Türkiye gibi onlarca ülke yıllardır Uzmanlar Komitesi Raporlarının özel paragraflık bölümlerinde yer etmektedir. Ne var ki, ILO’nun en ağır yaptırımının özel paragrafa almak olması ve bu manada ILO Anayasasının icrai mekanizmalar konusunda bir anlamda suskun kalışı on yıllardır ILO’yu göz ardı edilen bir kurum konumuna hapsetmiştir.³⁸

Rutin raporlama ve değerlendirme mekanizmalarına ek olarak, ILO 1998 yılında ortaya koyduğu Çalışmaya İlişkin Temel Haklar ve İlkeler Bildirgesi ile bazı boşlukları doldurmaya çalışmıştır. “Örgütlenme ve toplu pazarlık, zorla çalıştırma, çocuk işçiliği ve istihdamda ayrımcılık” gibi artık evrensel manada kabul edilmiş konulara dikkat çekmiş ve bu hak ve ilkeleri ilgilendiren 8 temel konvansiyondan bir ya da bir kaçını onaylamamış tüm üye devletleri yıllık rapor yazmaya davet etmiştir. Dolayısıyla Ann Elliott’ın sopa kategorisine koyduğu ek bir mekanizma ortaya çıkmıştır. Her ne kadar, 1919 yılında Samuel Gampers’in başkanlık ettiği Uluslararası İş Mevzuatı Komisyonu, ILO Anayasası 26. Maddenin, “bir üye devletin konvansiyonun öngördüğü yükümlülükleri aşık ve ısrarlı bir şekilde yerine getirmeyi reddetmesi durumunda istisnai de olsa cezai yetkileri tanımlayan”³⁹ bir madde olarak tasarlandığını ifade etse de, 26. Madde bağlamında 1919-1960 yılları arasında yalnızca bir ve 1960-2000 arasında toplam yirmi şikayetin gelmesi⁴⁰ bu ek mekanizmanın ortaya çıkışının ne kadar zaruri olduğunu anlamak için yeterlidir. 2000 yılının Mart ayında ILO tarihinde

³⁷ Application of International Labour Standards 2014 (I), 103. Uluslararası Çalışma Konferansı, 2014, 122.

³⁸ Ann Elliott (n. 36) s. 2

³⁹ Constitutional Questions Report (Anayasal Sorular Raporu 1-2) 29. Uluslararası Çalışma Konferansı, 1946, s.4

⁴⁰ Ann Elliott (n. 3) s. 5.

ilk defa 33.madde⁴¹ Myanmar (Burma)’a karşı işletilmiş ve 29 No’lu Zorla Çalıştırma Konvansiyonu’na uymadığı gerekçesiyle yaptırım talep edilmiştir.⁴² Ancak örgüt, uluslararası çalışma standartlarının gelişiminde ve ulusal düzeylere aktarılmasında önemli hizmetler görmüş, insan hakları ve demokrasinin işlerlik kazanması adına etkili olmuş olsa da rapor ve şikayete dayalı denetimlerden ibaret olan mevcut anayasal denetim mekanizmaların küresel ihtiyaçlara cevap verememesi sebebiyle hep eleştiri konusu olmaya devam etmiştir.⁴³

Daha kritik bir konu olan ikinci noktaya gelirsek, ILO’nun İnsanca İş Ajandasıyla ulaşmak istediği amaçları “daha adil bir küreselleşme gerçekleştirmek, yoksulluğu azaltmak ve eşitliğe dayalı, dışlamayan, sürdürülebilir bir kalkınma sağlamak”⁴⁴ olarak sıralansa da, Peter Waterman’a göre, bu ajandanın istek ve motivasyonları asla etkili tedbirlere dönüştürülemedi ve 2008-2009 yılında yaşanan Büyük Durgunluk (Great Recession) zamanı örgütün tüm kredisi yerle bir olmuştur.⁴⁵ Zira idealizmden uzaklaşp realist tezlerle konuyu sorgulamak gerekirse, ilk olarak küreselleşmeye “insani bir çehre”⁴⁶ nasıl kazandırabilir sorusunu sorulmalıdır. Her şeyden önce, Waterman gibi İnsanca İş Ajandası’nın neo-liberal küreselleşme sürecine sosyo-liberal bir ayar ve cevap olduğunu kabul etmek gerekir.⁴⁷ Mevcut küresel ekonomik düzenin temel ideolojisi olan neo-liberalizmin hemen hemen tüm temel kaidelerinin tartışılması ve bunların yakın gelecekte ikamelerinin ne olacağının kestirilememesi de İnsanca İş Ajandası’nı da belirsiz bir geleceğin beklediği anlamını taşımaktadır. Çünkü günün ekonomik ve siyasi koşullarında, insanca iş kavramının küreselleşmenin sert etkilerine karşılık verebildiğini ya verebileceğini tespit etmek bilimsel olarak imkansızdır. Munck’un haklı bir şekilde sorduğu üzere kapitali elinde tutanları işçilerin emeğinin üretim adına hayati olduğuna ikna etmenin imkanı var mıdır?⁴⁸ Bu soruya cevap

⁴¹ ILO Anayasası 33. Madde:

“Soruşturma Komisyonu veya Uluslararası Adalet Divanı Tavsiyelerinin Uygulanmaması
Şayet herhangi bir üye gerek Soruşturma Komisyonu raporunda gerekse Uluslararası Adalet Divanı kararında yer alan olası tavsiyelere, öngörülen süre içerisinde uymaz ise Yönetim Kurulu duruma göre bu tavsiyelerin yerine getirilmesini sağlamak için uygun göreceği kimi önlemleri Genel kurula tavsiye edebilir.”

⁴² Bkz. http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/media-centre/press-releases/WCMS_007899/lang--en/index.htm

⁴³ Sayın (n.10) s. 21.

⁴⁴ ILO, “İnsanca İş Ajandası”, 2012.

⁴⁵ Ronaldo Munck, **The Precariat: a View from the South**, Third World Quarterly 34.5, 2013, s. 758

⁴⁶ *ibid*, 747.

⁴⁷ Leah F. Vosko, **Decent Work: The Shifting Role of The ILO and The Struggle for Global Social Justice**, Global Social Policy, Vol. 2, No. 1, 2002, s. 19; Waterman (n.35) s. 3.

⁴⁸ Munck (n.45) s. 759.

vermek adına Şen'e göre, ILO'nun insanca iş bileşenlerinin gerçekleştirilmesi için dikkat çektiği ekonomik büyüme ve istihdam ilişkisine bakmak gerekir.⁴⁹ Munck'un insanca iş kavramının çöküşü olarak referans aldığı 2008 yılı Büyük Durgunluk öncesinde duruma bakacak olursak, 2007 yılı uluslararası ekonomik verilerine göre, 2006-2008 arasında dünya ekonomisi %5,2 oranında büyüdü ancak işsiz sayısı 2006'da yaklaşık 184 milyon iken 2008 başında bu rakam 190 milyonu geçmiştir.⁵⁰ Bugün de uluslararası verilerin kaydettiği rakamlar ekonomik büyüme ile istihdam arasındaki ilişkinin ILO'nun ifade ettiğinin aksine ters bir korelasyon gösterdiğini kanıtlamaktadır. IMF'in 2015 yılı Küresel Ekonomik Görünüm raporuna göre küresel büyüme %3-4 dolaylarında seyrederken⁵¹, dünyada işsizlik geçen seneye göre artarak %6 dolaylarına ulaşmıştır.⁵² Dolayısıyla bu net verilere göre, ILO'nun insanca iş kavramıyla ulaşmaya çalıştığı amaçların gerçekten gerçekleştirilebilir olup olmadığı yeniden tartışılmalıdır.

3.2. İstihdam ve Sosyal Koruma Bağlamında Türkiye

1999 yılında zamanın ILO Genel Direktörü Juan Somavia tarafından açıklanan İnsanca İş Ajandası'yla Türkiye'nin tanışması 2003 yılında Uluslararası İşverenler Teşkilatı'nın "İnsanca İş Hakkındaki Görüşü" ekinin İşveren Dergisi'nce 2003 yılında yayınlamasıyla mümkün olmuştur.⁵³ İleriki kısımlarda özellikle istihdam ve sosyal koruma bağlamında Türkiye'nin insanca iş durumu konu edilecek, ancak konunun Türk akademisi ve uygulayıcıları adına halen yeni bir konu olmaya devam ettiğini de şu aşamada not etmek gerekmektedir. Zira, insanca iş kavramını konu edinen ampirik ve teorik bilimsel çalışma azlığı dolayısıyla, özellikle Türkiye adına insanca iş göstergelerini tanımlamak çok zordur. Çünkü ILO'ya göre insanca iş evrensel bir amaçtır ve tüm toplumlarda uygulanmaya çalışılmalıdır; ancak Şen'in de kaydettiği üzere "...evrensellik tek biçim ya da tek model olmayı gerektirmemektedir. Bu hedeflere ulaşılabilmesi için gerekli olan kurumsal ve politik çerçeve; her ülkenin ve bölgenin tarihine, geleneklerine, kaynakların dağılım düzeyine, ekonomik ve sosyal yapısına, kalkınma düzeyine, gelir düzeyine ve bir çok diğer özgün koşullara zorunlu

⁴⁹ Sabahattin Şen, **İnsanca İş ve İş Denetimi Boyutuyla Ölçülebilirliği**, Uluslararası Sosyal Haklar Sempozyumu, 2009, s. 418.

⁵⁰ Mustafa Sönmez, **100 Soruda Küresel Kriz ve Türkiye**, Alan Yayıncılık, İstanbul, 2009, s. 124-125.

⁵¹ Dünya Ekonomik Görünümü (World Economic Outlook-Uneven Growth: Short- and Long-Term Factors) IMF, 2015.

⁵² Dünya Bankası, Toplam İşsizlik (World Bank Data, Unemployment Total)

<http://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS>

⁵³ Palaz (n.24) s. 2. Yayımlanan ek "Düzenli İş Hakkındaki Görüş" başlığını taşıyordu.

olarak bağlıdır.”⁵⁴ İnsanca iş hedef ve göstergelerinin her ülkenin ekonomik ve sosyal koşulları göz önüne alınarak yeniden formüle edilmeliyken⁵⁵ ne yazık ki Türkiye’de konu üzerine bilimsel araştırma azlığı, konuyu Türkiye adına da Ghai’nin ortaya koyduğu ve temelde istihdam, işçi hakları, sosyal koruma ve sosyal diyaloga dayanan basit yöntemle okumak zorunluluğunu doğurmaktadır.⁵⁶

İfade edilmelidir ki, ILO kuruluşundan beri çalışma hayatına evrensel manada yasal standartlar getirmekte, işçilere haklar tanımakta; ancak bu standartlara ne kadar uyulduğu ya da bu hakların ne kadar gözetildiği önemli bir tartışma konusu olmaya devam etmektedir. Özellikle insanca iş kavramının önemli koşullarından biri olan istihdam konusunda Türkiye’nin mevcut verileri incelenmeli, işçi hakları, sosyal koruma ve sosyal diyalog konularında da ulusal standartlar incelenerek ILO’nun evrensel standartlarıyla karşılaştırılmalı ve bu standartların uygulandığı sektörlerde denetim verileri de değerlendirilmelidir. Bu manada öncelikle Türkiye’de istihdam verileri konu edilecek, sonrasında ise Türkiye’de madencilik sektörü özelinde ILO’nun insanca iş kavramının önemli hedeflerinden biri olan sosyal koruma konusu tartışılacaktır.

3.2.1. Türkiye’de İstihdam üzerine bir Veri Analizi

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 49.maddeye göre “çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır.”

İnsanca iş paradigmasının ilk temel göstergesi olan istihdam, Ghai’ye göre, istihdam oranları, kazançlı istihdam ve iş koşulları olmak üzere üçe ayrılır.⁵⁷ Eurostat’ın 2010-2014 yılları arasındaki istihdam oranlarını ölçtüğü Tablo 1’e bakıldığında Türkiye’de istihdam oranlarının çok düşük olduğu görülür.

⁵⁴ Şen (n.49) 418.

⁵⁵ Gerry Rodgers, **The Goal of Decent Work**, IDS Institute of Development Studies Bulletin, Vol. 39, Num. 2. 2008 s. 66,67.

⁵⁶ Dharam Ghai, **Decent Work: Universality and Diversity**, in Decent Work: Objectives and Strategies, 2006.

⁵⁷ Dharam Ghai, **Decent Work: Concepts, Models and Indicators**, International Institute for Labour Studies, Discussion Paper DP/139, 2002, s.16.

İSTİHDAM ORANLARI (%)	2010	2011	2012	2013	2014
Avrupa Birliği	64.1	64.2	64.1	64.1	64.9
ABD	66.7	66.7	67.1	67.4	68.1
Almanya	71.1	72.7	73.0	73.5	73.8
Fransa	63.9	63.9	63.9	64.1	64.3
İspanya	58.8	58.0	55.8	54.8	56.0
Danimarka	73.3	73.1	72.6	72.5	72.8
İngiltere	69.4	69.3	69.9	70.5	71.9
Türkiye	46.3	48.4	48.9	49.5	49.5
Makedonya	43.5	43.9	44.0	46.0	46.9

Tablo 1⁵⁸

Çalışma hakkına sahip her bireyin istihdam edilmesi ise hiç şüphesiz yaşadığı ülkenin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyine bağlıdır. Bu noktadan hareketle devam edersek, istihdamın önemli göstergelerinden biri de işgücüne katılım oranıdır. İşgücüne katılım oranlarında Avrupa'nın önemli ekonomileri ve Amerika Birleşik Devletleri ile kıyaslanamayacak derecede Türkiye adına adaletsiz bir durum vardır. OECD'nin kadınların iş gücüne katılım oranlarını ölçtüğü istatistiklere bakılacak olursa,⁵⁹ 2014 yılı itibariyle Türkiye'de kadınların iş gücüne katılım oranı %29 dolaylarında olduğu görülür. Erkeklerin iş gücüne katılım oranı ise %69 dolaylarındadır. Aynı zaman diliminde, AB'de kadınlar % 60, erkekler %70; ABD'de ise kadınlar %63 ve erkekler %73 dolaylarında iş gücüne katılmaktadır.

⁵⁸ EUROSTAT, 2010-2014 15-64 yaş aralığında İstihdam Oranları, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Employment_rate_age_group_15-64_2004-14_\(%25\)_YB16.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Employment_rate_age_group_15-64_2004-14_(%25)_YB16.png)

⁵⁹ OECD, 15-64 yaş aralığında Kadın ve Erkeklerin İşgücüne Katılım Oranları, <http://stats.oecd.org>

İŞSİZLİK ORANLARI (%)	2010	2011	2012	2013	2014
ABD	9.7	9.0	8.2	7.4	6.1
Almanya	7.1	5.9	5.4	5.3	5.0
İsveç	8.7	7.8	8.1	8.1	8.0
Danimarka	7.5	7.6	7.5	7.0	6.6
İngiltere	7.9	7.8	8.0	7.5	6.1
Türkiye	11.9	9.8	9.2	10.0	9.9

Tablo 2⁶⁰

Yine işgücü piyasasındaki istihdamın önemli parametrelerinden biri de işsizlik oranlarıdır. Tablo 2’ye bakıldığında Türkiye’deki işsizlik oranının ekonomik olarak yarışmak istediği ülkelerden fazla olduğu görülür. Tabi ki işsizlik probleminin artık evrensel bir realite olduğunu da not etmekte fayda vardır. İnsanca işin ilk temel unsuru olan istihdam üzerine ortaya konulan veriler, yukarıda yapısal ve sistematik problemler olarak bahsedilen küreselleşme ve kapitalizm bağlamında yeniden okunmayı gerektirmektedir.

Kazançlı istihdam hususunda da Türkiye ekonomik olarak içinde bulunduğu kategorinin en alt sıralamalarında yer almaya devam etmektedir. OECD’nin Gelir Eşitsizliği üzerine 2014 raporunda, ülkelerin gelir eşitsizliğini ölçen Gini Katsayıları sıralanmış ve Türkiye 0,41 katsayı ile Meksika’dan sonra gelir eşitsizliğinin en bariz olduğu ikinci ülke olmuştur.⁶¹ Bu oran İngiltere (0,30), ABD (0,33) ve İtalya (0,28) gibi ülkelerle karşılaştırıldığında hayli yüksektir. Tüm veriler analiz edildiğinde görülecektir ki, insanca işin en temel hususu olarak sunulan istihdam konusu insanca işin Türkiye’de gerçekleştirilebilmesi önünde büyük bir engel teşkil etmektedir.

⁶⁰ Grafik Dünya Bankası’nın 2008-2013 dünyada işsizlik raporu ve OECD’nin 2014 yılı işsizlik raporu beraberce esas alınarak ulaşılmıştır. Dünya Bankası raporu için: <http://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS> & OECD raporu için: <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm>

⁶¹ OECD, Gelir Dağılımı Veritabanı (Income Distribution Database 2014) <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=66670>

3.2.2. Sosyal Koruma ve Türkiye’de İş Sağlığı-Güvenliği: Maden Sektörü Örneği

ILO’nun insanca iş kavramının sağlanması için gerekli gördüğü sosyal koruma konsepti içine dahil olan koruma alanları, ILO tarafından 1952 yılında kabul edilen ve Türkiye’nin de 1974 yılında onaylayıp iç hukuka aktardığı 102 No’lu Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Konvansiyonu’nda detaylı bir şekilde sıralanmaktadır. Bu koruma alanları, işçilerin iş kazalarından, mesleki hastalıklardan korunması, baskıcı iş koşullarının rahatlatılması, çalışma saatlerinin düzenlenmesi, analık, malûllük, yaşlılık, ölüm, hastalık, hamilelik gibi durumlarda sosyal güvenlik tedbirlerinin alınması, tatillerin düzenlenmesi, ailevi ve sosyal değerlerin çalışma standartlarında belirlenmesi, kadın ve erkeğin eşit şartlarda çalışması gibi konuların tümünü kapsamaktadır.

Sosyal güvenlik bağlamında ölçüm, ülkelerin harcamaları esas alınarak yapılır.⁶² OECD’nin 2014 tarihli Sosyal Kamu Harcamaları Raporu’na göre Türkiye’nin kamu sosyal harcamalarının GSMH’ye oranı %15 dolaylarındadır.⁶³ Bu haliyle Türkiye incelenen 35 ülke içerisinde sondan üçüncü sırada yer almaktadır. Gelişmiş ülkelerde bu oranın %25-30 arasında seyrettiği düşünülürse, Türkiye’nin ILO’nun sosyal koruma konseptini sağlama konusunda hayli başarısız olduğunu ifade etmek gerekir.

Ancak burada, kimi yazarların istihdam konusuna dahil ettiği, ILO’nun ise sosyal koruma⁶⁴ başlığı altında değerlendirdiği daha önemli bir hususa dikkat çekmek gerek: iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması adına alınan önlemler ve daha spesifik olmak gerekirse, bu önlemlerin yetersiz kalması sonucu ortaya çıkan iş kazaları.⁶⁵

SGK’nın istatistiklerine göre 2012 yılında 74.871 iş kazası meydana gelmiştir. Bu rakam şaşırtıcı şekilde artarak 2013 yılında 191.389’e yükselmiştir.⁶⁶ Her ne kadar iş

⁶² Gökhan Ofluoğlu, **Çalışma İlişkilerinde Düzgün İş Kavramı ve Türkiye Açısından Görünümü**, Araştırma Dosyası, s. 3. Bknz. <http://www.turkmetal.org.tr/?page=arastirmalar&id=10606&pn=5>

⁶³ OECD, Sosyal Harcama Raporu, 2014. <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2014-Social-Expenditure-Update-Nov2014-8pages.pdf>

⁶⁴ Sengenberger (n. 28) s. 39-41.

⁶⁵ Tam bu noktada Gökhan Ofluoğlu’na (n.62, s.3) kulak vermek gerekirse, “Aralarında Türkiye’nin de bulunduğu 31 ülke için, 29860 işçi üzerinde 2005’te gerçekleştirilen ve her beş yılda bir Avrupa Fonu tarafından uygulanan Avrupa Çalışma Koşulları Anketi’nin dördüncüsü [...] önemli veriler sunmaktadır. Ankette çalışma koşulları; işin fiziksel ve duygusal zorlukları, kariyer olanakları, gelişim ve yetkinlik olanakları, yaratıcılık, gelir, iletişim ve şeffaflık, yönetimin kalitesi, iş arkadaşlarıyla ilişkiler, işin anlamlılığı, zaman düzenlemesi, iş stresi, iş güvencesi, endüstriyel kültür ve otonomi şeklinde 15 öğeden oluşmaktadır. Bu bağlamda çalışma koşulları neredeyse düzgün işe eşitlenmiştir.”

⁶⁶ Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), 2013 yılı İş Kazası ve Meslek Hastalıkları İstatistikleri, Tablo 3.2.

kazalarının işçinin kendisini ilgilendiren kişisel nedenleri ve işyerini ilgilendiren fiziki nedenleri olduğu düşünülse de ILO'nun insanca iş kavramıyla ulaşmaya çalıştığı strateji ve amaçlar tüm bu teknik detayları düzenleme zorunluluğunu beraberinde getirmektedir. Ne var ki, ILO'nun en çok eleştiri aldığı noktalardan biri olan etkinlik sorunu yetersiz teknik veriler bağlamında değerlendirildiğinde önemli bir sorun olmaya devam etmektedir.

Türkiye'de meydana gelen iş kazaları iş türlerine göre sıralandığında, 2013 yılı adına 14.304 iş kazasıyla madencilik sektörü başı çekmektedir.⁶⁷ Zira henüz 2014 yılında Türkiye, 301 madencinin öldüğü Soma'da tarihinin en büyük maden kazasını yaşamıştır. Her ne kadar bu olay sonrası Türkiye'de temel tartışmalardan biri Türkiye'nin henüz ILO'nun 176 No'lu Maden İşyerlerinde Güvenlik ve Sağlık Konvansiyonu'nu onaylamamış olması olsa da, ILO'nun ne kadar etkin olduğu ve yasal standartlarını uygulamaya ne ölçüde dökülebildiğinden hareketle yaptığımız yapısal ve sistematik analizle Türkiye o tarihte mezkur sözleşmeyi onaylamış olsaydı bile nelerin değişebileceğini tahmin etmek güç görünmektedir. 2014 Soma faciası öncesi yasal mevzuat durumunu kısaca değerlendirmek gerekirse, Türkiye ILO'nun 155 No'lu İş Sağlığı ve Güvenliği ve Çalışma Ortamına İlişkin Konvansiyonu'nu 2005 yılında ve 187 No'lu İş Sağlığı ve Güvenliğini Geliştirme Çerçeve Konvansiyonu'nu ise 2014 yılında kabul etmişti.⁶⁸ Ne var ki, bilhassa maden sektörüne ilişkin durumları düzenleyen ve ILO'nun 1995 yılında kabul ettiği 176 No'lu Madenlerde İş Sağlığı ve Güvenliği Hakkında Konvansiyonu'nu ise onaylamamıştı. Madencilik sektöründe ILO'nun yasal standartlarını iç hukuk haline getirmemiş olsa bile Türkiye çeşitli kanun ve yönetmeliklerle iş sağlığı ve güvenliği konusunu düzenlemekteydi.⁶⁹ Ancak bu

⁶⁷ SGK 2013 raporu, Tablo 3.1

⁶⁸ Türkiye'nin Onayladığı ILO Sözleşmeleri, ILO Türkiye, <http://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/lang--tr/index.htm>

⁶⁹ Detaylı değerlendirme için bkz. İsmen Günelçin, **Türkiye'de Madenlerde İşçi Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatı ve 176 sayılı Madenlerde Sağlık ve Güvenlik Hakkında ILO Sözleşmesi Karşılaştırma**, s. 3. **“Genel nitelikli mevzuat:** 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu, 29 Aralık 2012 tarihli ve 28512 sayılı Resmi Gazete 'de yayınlanan İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetleri Yönetmeliği, 18 Ocak 2013 tarihli ve 28532 sayılı Resmi Gazete 'de yayınlanan İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulları Hakkında Yönetmelik, 31 Ekim 2012 tarihli ve 28453 sayılı Resmi Gazete 'de yayınlanan Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği, 20 Temmuz 2013 tarihli ve 28713 sayılı Resmi Gazete 'de yayınlanan İşyeri Hekimi ve Diğer Sağlık Personelinin Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik, 29 Aralık 2012 tarihli ve 28512 sayılı Resmi Gazete 'de yayınlanan İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk Ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik, 29 Ağustos 2013 tarihli ve 28750 sayılı Resmi Gazete 'mde yayınlanan İş Sağlığı Ve Güvenliği ile İlgili Çalışan Temsilcisinin Nitelikleri Ve Seçilme Usul Ve Esaslarına İlişkin Tebliğ, 15 Mayıs 2013 tarihli ve 28648 sayılı Resmi Gazete 'de yayınlanan Çalışanların İş Sağlığı ve Güvenliği Eğitimlerinin Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. **Özel nitelikli mevzuat:** 19 Eylül 2013 tarihli ve 28770 sayılı Resmi Gazete 'de yayınlanan Maden İşyerlerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği, 30 Nisan 2013 tarihli ve 28633

mevzuat içerisinde Maden İşyerlerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği ve Çalışanların Patlayıcı Ortamların Tehlikelerinden Korunması Hakkında Yönetmelik olmak üzere yalnızca iki tanesi özellikle maden sektöründeki tehlikeleri ve iş kazalarını düzenlemeye yönelik yasal metinlerdi. Yine de, Türkiye’deki maden sektöründeki iş sağlığı ve güvenliğini sağlamaya yönelik genel ve özel mevzuat değerlendirildiğinde görülür ki, 176 No’lu ILO Konvansiyonu’nun öngördüğü koruma ve güvenlik önlemleri genel anlamda iç mevzuatımızda düzenlemiş, hatta yer yer ILO standartlarının üzerinde ve ilerisinde korumalara yer verilmiştir.⁷⁰ Soma faciası sonrası 23 Mart 2015 tarihinde ise Türkiye, 176 No’lu Madenlerde İş Sağlığı ve Güvenliği Hakkında Konvansiyonu onaylamıştır.⁷¹

Her ne kadar bu konvansiyonun onaylanmasının ILO standartlarının iç hukuka aktararak koruma önlemlerinin hayata geçirilmesi adına katkı sağlayacağı düşünülse de zaten halihazırda iç mevzuat Gülaçın’a göre, “...kamu kurum ve kuruluşlarına, işverenlere ve işçilere çeşitli hak ve yükümlülükler getiren, iş kazası ve meslek hastalıklarından korunulmasını sağlamak amaçlı dikkate değer anlamda detaylı ve etkili bir düzenlemeler bütünü içermektedir.”⁷² Ancak mevcut koruma önlemlerinin hayata geçirilmesi dahi bir önceki bölümde detaylı bir şekilde analiz ettiğimiz ILO’nun denetim mekanizmaları-etkili yaptırım eksikliği ve küreselleşen dünyada acımasız bir hal alan kapitalizmin eşitsiz büyüme anlayışı konularıyla yüzleşmeyi gerektirmektedir. Özeldir 176 No’lu Konvansiyondan bağımsız olarak ILO Konvansiyonlarının öngördüğü standartlara onaylayan ülkelerce ne kadar riayet edildiği konusunda ILO Uzmanlar Komitesi bir rapor hazırlar. Onayladıkları sözleşmelerin öngördüğü yükümlülüklere uymayan ülkeler de ILO Anayasası 19., 22. ve 23. Maddeleri bağlamında karşı rapor hazırlarlar. İsrarla bu yükümlülüklere uymayan devletler adına uygulanabilecek en ağır yaptırım özel paragrafta alınmaktadır. Türkiye’ye yıllardır ILO Raporlarında özel paragraf açıldığını belirtmek ve ILO’nun bu özel paragraflarda yalnızca üyelerin eksikliklerini tespit etmekle yetinip cezai işlem uygulamaması

sayılı Resmi Gazete’ de yayınlanan Çalışanların Patlayıcı Ortamların Tehlikelerinden Korunması Hakkında Yönetmelik.”

⁷⁰ Gülaçın (n.69) s. 4.

⁷¹ Konvansiyon 23 Mart 2016 yılında yürürlüğe girecektir.

⁷² Gülaçın (n.68) s. 4. Ayrıca Mehmet Bulut da Türkiye’nin 2014 yılında onayladığı 167 No’lu İnşaat İşlerinde Güvenlik ve Sağlık Konvansiyonu’nun Türkiye’de mevcut iş standartlarına ne katkı yapacağı konusunda aynı şekilde düşünmektedir. Bulut’a göre, Türkiye’nin bu konvansiyonu onaylamasıyla “...aslında cezaların caydırıcılığı ve denetimin etkinliği dışında hemen hemen bizim iç mevzuatımızda yer almakta olan hükümlerin altına imza attık ve kabul ettik.” ILO’nun etkinliği sorununun tartışıldığı önemli yazı için bkz. Mehmet Bulut, **İmzaladık ama ILO Sözleşmesi ne anlama geliyor?**, Radikal, 01.12.2014.

konunun anlaşılması adına yeterli olacaktır. Bununla beraber, Türkiye’de madencilik sektörünün de nasibini aldığı kapitalizmin dayattığı koşullar sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel gelişmişlik farklarına sebep olmaktadır. Zaten temelde ILO’nun insanca işin gerçekleştirilmesi için ülkelerin sosyo-ekonomik yapıları, kaynakların dağılım düzeyi, kalkınma ve gelir düzeyi gibi özgün koşullara bağlı olduğu yaklaşımı, ülkeler arasındaki gelişmişlik farklarını yalnızca bir veri olarak kabul ettiğini göstermektedir. Dolayısıyla genel olarak Türkiye’de kapitalizmin iş sağlığı ve güvenli üzerinde oynadığı rol yeterince analiz edilmeden, özelde de madencilik sektöründeki reel problemler çözüme kavuşturulmaya çalışılmadan, iç hukuka aktarılan bir ILO Konvansiyonu ile her şeyin çözülebileceğini beklemek makul bir tez olmayacaktır.

4. Sonuç

ILO 1919 yılında kalıcı bir barış sosyal adaleti sağlama amacıyla kurulmuştur. I. Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan ekonomik ve sosyal kaos Sanayi Devrim’i sonrası endüstrileşmenin artışıyla işçi sınıfının sömürülmesi evrensel barışı sağlama adına sosyal adaletin önemini ispatlamıştır. ILO da hep bu vizyon ve amaç ışığında faaliyetlerde bulunmuştur.

ILO’nun bu vizyonu 1999 yılında İnsanca İş Ajandasını ortaya koymasıyla perçinlenmiştir. İnsanca iş kavramı, uygun olan herkese insan onuruna yakışır çalışma şartlarında istihdam sağlama amacı taşıyan, çalışma hayatında iş sağlığı ve güvenliği standartlarına uygun, işçilerin sendikalar yoluyla temsil edilebilmesini sağlamaya çalışan ve ILO’nun üç taraflı uzlaşmaya dayalı sosyal diyalogu temel alan kavramsal bir çerçevedir.

ILO’ya göre insanca iş kavramının gerçekleşmesi istihdamı sağlama, çalışma hayatında temel hak ve özgürlüklerin sağlanması, sosyal korumayı etkin hale getirme ve sosyal diyalogu geliştirme gibi 4 ana amacın gerçekleştirilmesine bağlıdır. Her ne kadar ILO İnsanca İş Ajandasıyla belli bir vizyon ortaya koymuş ve amaçlar sıralamış olsa da yapısal ve sistematik olmak üzere iki önemli problemden dolayı ILO’nun bu vizyon ve amaçları yalnızca özlem niteliği almaktadır. Bu yapısal problem, ILO’nun sahip olduğu denetim mekanizmalarının azlığı ve ILO Anayasası’nın icrai yetkiler ve etkili denetim mekanizmaları konusunda genel itibariyle suskun kalışıdır. ILO’nun bir konvansiyonu onaylasa da yükümlülüklerini aksatan ülkeler adına en ağır yaptırımının özel paragrafa almak olduğu düşünüldüğünde bu yapısal problemin ILO’nun etkinliği

hususunu üzerine ilk düşünülmesi gereken problem olduğu ortaya çıkar. İkinci olarak sistematik problem ise, mevcut global düzenin sistematik bir özelliği olan kapitalist bir sistemde İnsanca İş Ajandası'nın mümkün olup olmadığıdır.

ILO'nun İnsanca İş Ajandasıyla ulaşmak istediği amaçları “daha adil bir küreselleşme gerçekleştirmek, fakirliği indirmek ve eşitliğe dayalı, dışlamayan, sürdürülebilir bir kalkınma sağlamak” olarak sıralanmış olsa da bu amaçlar çalışma hayatında kapitalizmin ortaya koyduğu sistematik problemlere cevap olabilecek etkili tedbirlere asla dönüştürülememiştir. Munck'un haklı bir şekilde sorduğu üzere, kapitalizme insanca bir çehre kazandırılabilir mi? Yani, kapitali elinde tutanları işçilerin emeğinin üretim adına hayati olduğuna ikna etmenin imkanı var mıdır? Bu soruya cevap vermek adına, ILO ekonomik büyümenin, istihdamı yalnızca insan onuruna yakışır standartlarla artırması gerektiğini ifade etmektedir. IMF 2015 yılı Raporu, 2015 yılı küresel büyüme oranını %3-4 dolaylarında verirken, dünyada işsizliğin ise geçen seneye göre artarak %6 dolaylarına ulaştığını söylemektedir. Dolayısıyla bu iki yapısal ve sistematik sorun üzerine düşünülmedikçe ILO'nun insanca iş kavramıyla ulaşmaya çalıştığı amaçlar yalnızca bir özlem niteliği taşımaya devam edecektir.

Türkiye'nin insanca iş kavramıyla tanışması 2003 yılında mümkün olmuştur. Türkiye'yi insanca iş paradigması bağlamında değerlendirdiğimizde, ilk olarak istihdamın OECD ülkelerine ve Amerika'ya göre düşük olduğu görülür. Genellikle gelişmiş ülkelerde erkek ve kadınların iş gücüne katılım oranları birbirlerine yakinken, Türkiye'de ise bu oranlar arasında uçurum vardır. İstihdamın bir verisi olarak işsizlik oranlarının tüm dünyada yüksek olduğunu kabul etsek de Türkiye'deki işsizlik oranlarının yarışmak istediği ülkelere göre fazla olduğunu not etmekte fayda vardır. Son olarak istihdamın önemli unsurlarından biri olan kazançlı istihdam konusunda ise Türkiye, 0,41 Gini katsayısı ile gelir eşitliğinin en kötü olduğu ülkelere göre biri olmaya devam etmektedir.

Sosyal koruma konusunda ise iş sağlığı ve güvenliği konusunda alınan önlemlerin yetersiz kalışı sonucu ortaya çıkan iş kazaları değerlendirilmelidir. SGK verilerine göre Türkiye'de 2013 yılında 191.389 iş kazası meydana geldi. Bu rakam içerisinde en büyük oranı 14.304 iş kazası ile maden sektörü almaktadır. Örnek olay olarak incelediğimiz maden sektörüyle ilgili yasal mevzuatın 2014 Soma Faciası'ndan önce, her ne kadar 176 No'lu Konvansiyon onaylanmamış olsa bile, ILO standartlarını genel

olarak taşımakta, hatta yer yer daha ileri düzenlemeler öngörmekteydi. Ne var ki, 2014 Soma Faciası sonrası kamuoyundaki temel tartışma Türkiye'nin 176 No'lu Konvansiyonu onaylamaması üzerineydi. 23 Mart 2015 tarihi itibarıyla 176 No'lu konvansiyon Türkiye tarafından onaylandı. Konvansiyonun Türkiye'de madencilik sektörüne katkı sağlayabileceğine dair bir inanç ve ümit olsa da, Türkiye'de kapitalizmin iş sağlığı ve güvenli üzerindeki rolünü sorgulamadan ve madencilik sektörü özelindeki reel problemleri çözüme kavuşturmaya çalışmadan, iç hukuka aktarılan bir ILO Konvansiyonu ile her şeyin çözülebileceğini beklemek mantıklı bir yaklaşım olmayacaktır. Sonuç olarak, ILO'nun yapısal-anayasal problemleri ve kapitalizmin ortaya koyduğu mevcut global sistem problemleri dolayısıyla ILO'nun etkinliği önemli bir sorun olmaya devam etmektedir. Bu problemlere karşı temel yaklaşımlar geliştirilmediği takdirde, insanca iş kavramında olduğu gibi ILO'nun yasal standartları yalnızca bir özlem niteliği taşımaya devam edecektir.

KAYNAKÇA

Yasal Metinler ve Raporlar

ILO Anayasası

ILO - Application of International Labour Standards 2015 (I), 104. Uluslararası Çalışma Konferansı, 2015, viii

ILO - Application of International Labour Standards 2014 (I), 103. Uluslararası Çalışma Konferansı, 2014, 122.

ILO - Genel Direktörü Raporu, 87. Uluslararası Çalışma Konferansı, 1999.

ILO - Çalışmaya İlişkin Temel Haklar ve İlkeler Bildirgesi ve İzlenmesi Deklarasyonu, 1998,

ILO - Constitutional Questions Report (1) ve (2), 29. Uluslararası Çalışma Konferansı.

IMF - Dünya Ekonomik Görünümü (World Economic Outlook-Uneven Growth: Short- and Long-Term Factors) 2015.

Philadelphia Deklarasyonu

BM - Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development – Dünyamızı Dönüştürürken: Sürdürülebilir Kalkınma 2030 Ajandası”

OECD, Sosyal Harcama Raporu, 2014.

Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), 2013 yılı İş Kazası ve Meslek Hastalıkları İstatistikleri

Araştırma Kitapları ve Makaleleri

Alcock E.A., History of the International Labor Organization (Octagon Press, Limited, 1971)

Elliott A.K., “The ILO and enforcement of core labor standards” (2000) International Economics Policy Briefs , No. PB00-6.

Ghai D., “Decent Work: Universality and Diversity” (2006) Decent Work: Objectives and Strategies.

-----“Decent Work: Concepts, Models and Indicators” (2002) International Institute for Labour Studies, Discussion Paper DP/139/2002, 10-16.

Günalçın İ., “Türkiye’de Madenlerde İşçi Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatı ve 176 sayılı Madenlerde Sağlık ve Güvenlik Hakkında ILO Sözleşmesi Karşılaştırma”

Kapar R., "Çalışmaya İlişkin Temel Haklar ve İlkeler Bildirgesi" (2004) Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:6, S.1.

Leary V., "Lessons from the Experience of the International Labour Organisation." in Philip Alston (ed.) The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal (Oxford Clarendon Press, 1992)

Munck R., "The Precariat: a view from the South." (2013) Third World Quarterly 34.5.

Ofluoğlu G., "Çalışma İlişkilerinde Düzgün İş Kavramı ve Türkiye Açısından Görünümü", Araştırma Dosyası.

Onida F., "Labour standards and ILO's effectiveness in the governance of globalization", CESPRI, Working Paper n. 218

Palaz S., "Düzgün İş (Decent Work) Kavramı ve Ölçümü: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Bir Karşılaştırması." (2005) Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi.

Rodgers G., "Decent Work, Social Inclusion, and Development" (2007) Indian Journal of Human Development, Vol. 1, No. 1.

----- "The Goal of Decent Work" (2008) IDS Institute of Development Studies Bulletin, Vol. 39, Num. 2.

Sayın A.K., "ILO Normlarının ve Örgütün Denetim Mekanizmasının Türk İş Hukukuna Etkisi" (2013), Çalışma Dünyası Dergisi

Sengenberger W., "Decent Work: The International Labour Organization Agenda" (2001) Friedrich-Ebert-Stiftung Department for Development Policy - Dialogue on Globalization.

-----"The International Labour Organization: goals, functions and political impact" (2013) Friedrich-Ebert-Stiftung, Global Policy and Development,

Sönmez M., "100 Soruda Küresel Kriz ve Türkiye" (Alan Yayıncılık, İstanbul, 2009)

Şen S., "İnsanca İş ve İş Denetimi Boyutuyla Ölçülebilirliği." (2009) Uluslararası Sosyal Haklar Sempozyumu.

Vosko L., "Decent Work: The Shifting Role of The ILO and The Struggle for Global Social Justice" (2002) Global Social Policy, Vol. 2, No. 1.

Waterman P., "Beyond Labourism, Development and Decent Work", 'The Future, and Praxis of Decent Work Conference', Kassel University, 14-15 Şubat.