

TÜRK ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNDE ÜÇLÜ YAPI ARAYIŞLARI

Prof. Dr. Kâmil TURAN
G.Ü.İ.İ.B.F. Öğretim Üyesi

I — GİRİŞ

Sanayileşme süreci içinde üretim faaliyetlerine farklı şekillerde katkıda bulunan işçi ve işveren kesimlerinin çıkar mücadelesi, çalışma ilişkilerinde ideolojik kutuplaşmalara sebebiyet vermiştir. Batı toplumlarının en önemli özelliklerinden birisi olan “Sınıf Ayrılığı” kavramı ön plana çıkarak, çalışma ilişkilerinin mihranı haline gelmiş, yaratılan iktisadi zenginliklerin paylaşımında “sınıf mücadelesi”, “çıkarmücadelesi” gibi ilkeler hakim olmuştur. Aynı üretim veya hizmet biriminde iktisadi zenginlik yaratmak amacı ile bir arada organize olan işçi ve işverenler, ortak hedefler doğrultusunda uzlaşmayı bir ideolojik günah telakki ederek, çalışma ilişkilerinin problemlerini mensubu buldukları sınıfın mali gücü veya kitlesel baskısı ile diğer tarafa kabul ettirmeye başlamışlardır. Kitlesel işçi çıkartmaları, işyeri kapatmaları, kanun dışı grev hareketleri, makinaların ve tesislerin tahribi ve kanlı çatışmalarla devam ettirilen işçi-işveren ilişkileri, zamanla iktisadi ve sosyal amaçlarının dışına çıkartılarak ideolojik ve siyasi mücadelelere dönüşmüş, sermaye ve işçi kitlesi bu istikamette birer araç gibi kullanılmıştır.

Çalışma ilişkilerinde, sanayileşme seviyesine göre, 1960’lı yıllara kadar farklı tezahürle kendini belli eden ve çıkar düşmanlığını esas alan bu anlayışın sonucunda sınıflararası nefret yaygınlaşmış, uzlaşma yolları rafa kaldırılmış, işçi ve işverenler düşman kutuplar haline gelmiş, Dünya zıt kutuplarda mevzilenen işçi ve işveren kesimlerinin çıkar savaşının alanı haline gelmiştir. İhtilalci ve anarşist sendikal görüşlerin tuzağına düşen ülkelerde, işçi kitlelerinin iktisadi refah ve sosyal adalet beklentileri hemen hemen her zaman hüsrarla sonuçlanmış, dev kaba kuvvet gösterilerinin gürültüsü içinde unutulup gitmiştir.

II — ÜÇLÜ YAPI KAVRAMININ MİLLETLERARASI HUKUKTA GELİŞMESİ

Çalışma ilişkilerinde bütün XIX üncü yüzyıl ve XX inci yüz yılın ilk yarısında hakim olan “sınıf düşmanlığı” ve “çıkar kavgası” ilkelere, bu uzun dönem boyunca iktisadi kalkınmanın yavaşlamasına, refahın adaletli olarak yaygınlaştırılmamasına sebebiyet verirken, Dünya’da siyasi ve ideolojik kutuplaşmanın oluşmasına ve soğuk savaşın günlük hayatımıza girmesine ortam hazırlamıştır. Fakat yarım yüzyıl içinde iki büyük Dünya Savaşı felaketi yaşayan insanlık, iktisadi, sosyal ve siyasi barışın sağlanabilmesi için yeni çareler bulmak, yeni ilişkiler kurmak ve bu amaçla milletlerarası nitelikte yeni kuruluşlar meydana getirmek çabalarının sürdürmeye asla ara vermemiştir.

Sınıf işçi kesiminin çıkarlarını savunmak için milletlerarası planda kurulan Birinci Enternasyonal (1864) ve İkinci Enternasyonal (1889) gibi sınıfçı amaçlara sahip kuruluşların başarısızlıklarından sonra, işçi ve işveren kesimlerinin karşılıklı ve ortak çıkarlarını hükümetlerle beraber aynı kuruluş içinde tanzim etmenin yolları aranmıştır. İngiliz düşünürü Robert Owen’in 1818 yılında Mukaddes İttifak Devletleri’ne üçlü yapı oluşturulması için sunmuş olduğu ve daha sonra reddedilen memorandumdan ve diğer başka düşünürlerin görüşlerinden ilham alınarak, 1919 yılında Milletlerarası Çalışma Teşkilatı (MÇT) kurulmuştur. Bu kuruluşun en önemli özelliklerinden birisi milletlerarası planda çalışma ilişkilerini düzenleyen kuralların İşçi-İşveren-Hükümet üçlüsünden meydana gelen bir yapı içinde inşa etmesidir. Milletlerarası Çalışma Teşkilatı (MÇT)nin 75 yıldan beri başarılı bir şekilde yürüttüğü hizmetler, çalışma ilişkileri alanında oluşturduğu kuralların Dünya çapında yaygınlaşarak uygulanmasının sırrı, hiç şüphe yokki İşçi-İşveren-Hükümet kesimleri arasında sosyal diyalog ve mütabakat sağlayarak çalışma ilişkilerinin ilgili taraflarını, kuralların oluşturulması ve uygulanmasında ortak yetki ve sorumluluk içinde bir araya getirmeyi başarmasıdır.

Üçlü yapısının eseri olan mütabakat sayesinde iki Dünya Savaşı arasında meydana çıkan siyasi, iktisadi ve sosyal kargaşa ortamında ayakta kalmayı başaran, İkinci Dünya Savaşı ve Soğuk Savaşın bütün yıkımlarına rağmen, çalışma hayatının taraflarının “çıkar mücadelesi”ne “Aynı çıkarlar için tarafların ortak amaçlarda uzlaşması” ilkesini ikame eden Milletlerarası Çalışma Teşkilatı (MÇT), 1960 yıllarından sonra üçlü yapı mekanizmasını milli planlarda da geliştirme ve yaygınlaştırma çabaları içine girmiştir. Bu çabalar sonucu olarak üçlü ya-

pı mekanizmaları milletlerarası hukuk alanına paralel olarak çeşitli şekiller altında milletlerin iş hukuku alanında da süratle gelişmeye başlamıştır.

III — ÜÇLÜ YAPININ SOSYO-POLİTİK VE HUKUKİ MAHİYETİ

1960 yıllarından sonra çalışma hayatının tarafları olan işçi ve işveren kuruluşlarının üzerinde bir buçuk yüzyıldan beri bulunan siyasi ve ideolojik baskıların azalması, toplu iş sözleşmesi sistemlerinde çalışma şartlarını tanzim etmek amacı ile, disiplin kurulu, uzlaşma kurulu, verimliliği artırma komisyonu, izin komitesi gibi isimler altında tarafların temsil edildikleri mekanizmaların kurularak yaygınlaştırılması, sınıf mücadelesinin tansiyonunun düşürülmesi amacı ile çalışma ilişkilerine devlet müdahalesinin artması, hepsinden en önemlisi Dünya ülkelerinin iç ve dış iktisadi ilişkilerinde “Sosyal Piyasa Ekonomisi”nin egemen olmaya başlaması, iş ilişkilerinde, hızlı değişiklikler arz eden iktisadi ve sosyal konjoktürlere uygun esnek ilişkiler sisteminin kurulmasını zaruret haline getirmiştir. Ayrıca sağlıklı bir iktisadi ve sosyal ortamın oluşması için gerekli olan çalışma barış ve istikrarının üçlü yapı mekanizmaları ile sağlanabileceği inancı bütün çevrelerce kabul edilmeye başlanmıştır. Böylelikle kalkınmayı gerçekleştirmek, üretim ve verimliliği arttırmak, dış pazarlarda işletmelerin rekabet gücünü arttırmak, üretilen mal ve hizmetlerin kalitesini geliştirmek, teknolojik gelişmeleri takip etmek, üretim-verimlilik ilişkilerini tanzim etmek, ücret sistemlerini düzenlemek, fiyat istikrarını temin etmek, taraflar arasında gelir dağılımı dengesini muhafaza ederek refahı yaygınlaştırmak ve nihayet iktisadi ve sosyal gelişmeler üzerinde etkili olacak bütün kararların alınmasında işçi-işveren ve hükümetlerin sorumluluk yüklenerek, yaratacakları ortak mütabakat ortamında kendi kurallarını yaratmalarına imkân sağlamak üzere, yeni bir sosyal politika olarak üçlü yapı mekanizmaları birçok Dünya ülkelerinde geliştirilmektedir.

Üçlü yapının çalışma ilişkilerinde meydana getireceği bir diğer önemli etki iş hukuku alanında kendisini göstermektedir. İşçi ve işveren taraflarının sınıf mücadelesi ve çıkar kavgası kaçınılmaz olarak devletin çalışma ilişkilerinin bütün alanlarına yoğun bir şekilde müdahale etmesini gerektirmiştir. Giderek artan bu müdahale bir taraftan işçi ve işveren taraflarının irade muhtariyeti ve sözleşme hürriyetine ilişkin haklarını kısıtlamaya başlamış, taraflar liberal hukukun kendilerine sunduğu “kendi kanunlarını kendileri yapmaları” (Lex Contractus) ilkesinden uzaklaşarak, statücü bir hukuk görüşünün dar ve katı anlayışı

İNİNDE, ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNİ DÜZENLEME MECBURİYETİNDE KALMIŞLARDIR. Özellikle başta Türkiye olmak üzere Dünya'nın bir çok ülkesinde işçi ve işveren tarafları çalışma hayatının istikrar ve düzeni için ihtiyaç duyulan sosyal politikaları oluşturma fırsatlarını araştırma imkanını bulmadan, statücü hukuk anlayışının ürünü olan, bir çoğu siyasi amaçlarla oluşturulan hukuk kurallarının çerçevesi arasına sıkışmışlardır. İşçi ve işverenlerin gerçek Dünya'sı dışında oluşturulan bu kurallar, tarafların irade muhtariyetini zayıflatmış, gerçek ihtiyaçlara dayanmayan teorik ve statükocu bir çalışma ilişkisi ortamı yaratmıştır. Bu durumun sonucu olarak, büyüyen Devlet otoritesi, çalışma istikrar ve barışını tepeden inme yöntemlerle sağlamaya yöneltmiş barışçı ve istikrarlı bir çalışma düzeninin kurulması yalnız Devlet'ten beklenir hale gelmiştir.

IV — ÜÇLÜ YAPI MEKANİZMALARI

Milletlerarası ve milli planlarda üçlü yapı mekanizmalarının öncülüğünü yapan Milletlerarası Çalışma Teşkilatı, üçlü yapı mekanizmalarını bir taraftan milletlerarası planda kendi amaçlarının gerçekleştirilmesi doğrultusunda tahakkuk ettirirken, diğer taraftan kuruluşa üye ülkelerde bu mekanizmalara dayalı uygulamaların yaygınlaşmasına çaba göstermektedir. Gerek milletlerarası ve gerekse milli planlarda oluşturulan bu mekanizmaların esas amacı, milletlerarası ve milli düzeylerdeki çalışma ilişkilerinin İşçi-İşveren-Hükümet üçlü yapısı içinde oluşturulacak mutabakat esası üzerinde inşa etmektir. Fakat milletlerarası amaçla oluşturulan üçlü yapılarda alınan kararların muhatabı Milletlerarası Çalışma Teşkilatı olduğu halde, milli planda oluşturulan üçlü yapılarda alınan kararların muhatabı Milletlerarası Çalışma Teşkilatı olduğu halde, milli planda oluşturulan üçlü yapıların muhatabı, o ülkede üçlü yapıyı meydana getiren taraflar, yani en çok üyeye sahip işçi ve işveren kuruluşları ile o ülkede iktidarda bulunan hükümettir. Bu bakımdan milletlerarası ve milli planlarda oluşturulan üçlü yapı mekanizmalarını birbirlerinden ayırmak gerekmektedir.

1. Milletlerarası Çalışma Teşkilatı (MÇT) Komisyonları

Tipik örneklerini Finlandiya, Norveç, İsveç, Danimarka ve Hindistan'da gördüğümüz bu tip mekanizmaların asıl amacı, Milletlerarası Çalışma Teşkilatı'nın (MÇT) normlarını (kurallarını) geliştirirken üye ülkelerin üçlü yapısından güç almaktır. Milletlerarası normların geliştirilmesi safhasında üye ülke hükümetlerinden MÇT tarafından sorulan görüşlerin temininde, anket cevaplarının istenmesinde o ülkede işçi-İşveren ve hükümet temsilcilerinden oluşturulan bir üçlü yapı meka-

nizmasının ortaklaşa olarak oluşturuldukları bir mekanizmanın aracılığı ile oluşturulması ve MÇT'na ulaştırılması ana ilke olarak benimsenmektedir. MÇT'nın sahip olduğu üçlü yapı gereği her ülkeden gelecek görüşlerin o ülkenin yalnız hükümetlerinin değil en çok üyeye sahip işçi ve işveren kuruluşlarının da ortak görüşü olması hususuna önem verilmektedir.

Bu yapıyı uzun yıllardan beri Anayasasındaki ilkeler doğrultusunda oluşturmaya çalışan MÇT bu konuda bir çok karar, sözleşme ve Tavsiye Kararı almıştır. ().

2. Milli Üçlü Yapı Mekanizmaları

Milli planda oluşturulan üçlü yapı mekanizmaları, Milletlerarası Çalışma Teşkilatı (MÇT) üyesi olan altmıştan fazla ülkede Milletlerarası Çalışma Teşkilatı (MÇT) nin 113. sayılı ve 1960 tarihli "işkolü veya milli düzeyde kamu Otoriteleri ile İşveren ve İşçi kuruluşları arasında Danışma ve işbirliği" adını taşıyan tavsiye kararı çerçevesinde farklı şekillerde oluşturulmuştur.

Yapıları ve fonksiyonları açısından milli planda oluşturulan bu mekanizmaları üç grupta tasnif etmek mümkündür.

A) Ekonomik ve Sosyal Konsey Mekanizmaları

Bu yapılaşa sahip olan konseyler, halen yirmiye aşkın ülkede faaliyet göstermektedirler. Bu kuruluşlarda genellikle bağımsız uzmanlar ile işçi ve işveren kuruluşlarının temsilcilerine yer verilmektedir. Ayrıca bu kuruluşların temsilcileri dışında ziraat odaları, ticaret odaları, esnaf ve küçük zanaatkâr kuruluşları temsilcilerine de bu tip konseylerde yer verilmektedir.

Bu tip mekanizmalarda genellikle hükümet temsilcilerine yer verilmediği halde, gündem maddelerine göre bu tip konseylerde ilgili bakanlıkların temsilcilerine de yer verilmesi olağandır. Arjantin, Avusturya, Belçika, Kanada, Kongo, Fransa, İtalya, Japonya, Meksika, Hollanda, Tunus ve Zaire gibi ülkelerde Ekonomik ve Sosyal Konsey yapısı altında üçlü yapı kuruluşları faaliyet göstermektedir.

B) İş Danışma Konseyleri Mekanizması

İş Danışma Konseyleri genellikle eşit sayıda işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinin belirledikleri üyelere meydana getirilmektedir. Bazı hallerde bu konseylerde diğer menfaat gruplarının da yer aldığı görülmektedir. Bazı ülkelerde parlamento üyeleri (Mali, Senegal), Ekonomik ve Sosyal Konsey Üyeleri (Kamerun, Kongo), Yargıtay Üyeleri

(Madagaskar, Çad), Çalışma hayatında uzmanlıkları olan kişilere de İş Danışma Konseylerinde yer verildiği görülmektedir. Gündem maddelerinin yapısına göre bu Konseylerin toplantılarında ilgili Bakanlıkların uzmanlarının da toplantılara katıldıkları görülmektedir. Konsey'in başkanlığını Çalışma Bakanları veya temsilcileri (Kongo, Gabon), veya bağımsız bir başkan yapmaktadır. (Belçika), İşçi ve İşveren Konfederasyonları kendi konsey üyelerini seçmektedirler. Birçok ülkede bu tip konseyler çalışmalarını özel gündem maddeleri için oluşturulan komisyonlar aracılığı ile yürütmektedirler (Avustralya, Kolombiya).

C) İstişari Uzmanlık Kuruluşları

İstişari Uzmanlık Kuruluşları meydana getiren ülkeler, çalışma ilişkilerinin her konusunu o amaçla kurulan kurul ve komisyonlara göndererek bu kuruluşların görüşlerini almayı amaçlayan ülkelerdir. Her zaman üçlü yapı ilkelerine göre kurulan bu komisyonlarda işçi, işveren ve hükümet temsilcileri yer almaktadır. Hindistan'da faaliyet gösteren Deniz Nakliyat Komisyonu, Meksika'da çalışmalar yapan "Meksika Sosyal Sigortalar Enstitüsü" veya diğer ülkelerde faaliyet gösteren "Ücret Komisyonu", "İşçi ve İşgücü Komisyonu", "Mesleki İlişkiler Komisyonu", "Kadın ve Genç İşçiler Komisyonu" gibi özel amaçlı komisyonları örnek göstermek mümkündür.

V — TÜRKİYE İÇİN BİR MODEL'İN GENEL İLKELERİ

Milletlerarası Çalışma Teşkilatı'nın 113 numaralı "Kamu Otoriteleri ile İşveren ve İşçi Kuruluşlarının İşkolu ve milli planda karşılıklı Danışma ve İşbirliğine Dair Tavsiye Kararı"nda ülkelerin gelenek ve milli uygulamaları çerçevesi içinde üçlü yapı kuruluşlarını hangi ilkeler doğrultusunda gerçekleştirebileceklerine dair bir takım genel kurallara yer verilmektedir. Nitekim Mayıs 1994 sonlarında hükümetin ilan ettiği demokratikleşme paketi içinde yer verilen "İktisadi ve Sosyal Konsey" in kurulmasında hem toplumumuzun milli özelliklerinin, hemde MÇT'nin 113 Numaralı tavsiye kararının belirlediği ilkelerin gözönüne alınması gerekmektedir. Bu iki hususun gözönünde tutulması şartı ile Türkiye'de adı ne olursa olsun, üçlü yapı mekanizmasının aşağıdaki genel ilkeler istikametinde inşa edilmesinde yarar bulunmaktadır.

(i) Uzun bir süreden beri kullanıldığı için ve kamuoyuna mal olduğundan dolayı Türk üçlü yapı mekanizmasının adı "EKONOMİK VE SOSYAL KONSEY" olmalıdır;

(ii) Faaliyet alanı içinde ülkenin iktisadi ve sosyal hayatının bütün meseleleri tartışılmalıdır; Ayrıca tarafların çıkarları ile ilgili mevzuatın hazırlanması, istihdam, mesleki formasyon, işe yeniden adaptasyon, işçilerin korunması, işçi sağlığı ve iş güvenliği, verimlilik, sosyal güvenlik ve sosyal refaha ilişkin bütün konular Konsey de tartışılarak karara bağlanmalıdır.

(iii) Alınan kararlar istişari nitelikte olup çeşitli yollara başvuru olarak kamuoyunun bilgisine sunulmalıdır.

(iv) Konsey 2 işçi, 2 işveren ve 2 hükümet temsilcisi olmak üzere 6 kişiden oluşturulmalıdır. Konseyin başkanı hükümeti temsil eden iki üye arasından seçilmelidir.

(v) Konsey kamu otoriteleri ile işçi ve işveren kuruluşları karşısında mali, idari ve hukuki bakımlardan özerk olmalıdır.

(vi) Konsey uzmanlarına yaptırdığı çalışmalarla hükümet ve parlamentoya yetki alanındaki konularda ışık tutmalıdır.

(vii) Konsey toplantıları her iki ayda muntazaman yapılmalı, ayrıca lüzum görüldüğü her zaman olağanüstü toplantılar yapılabilir.

(viii) Özel bir idari sekreterliğine sahip bulunması gerekli olan Konsey, farklı alanlarda çok sayıda uzman çalıştırma imkanına sahip bulunmalıdır.

(ix) Ücret-Verimlilik ilişkisi, özelleştirme, Türkiye'nin Gümrük Birliğine katılması gibi konularda veyahut Ziraat Odaları, Sanayii Odaları, Esnaf ve Küçük Sanaatkârlar gibi kuruluşların alanına ilişkin konularda özel uzmanlık komisyonları oluşturularak ilgili kuruluşların üyelerine bu komisyonlarda yer verilmelidir.

(x) Konsey üyelerinin görev süreleri 3 yıl olmalı ve her kesim asıl üye sayısından yedek üye belirlemelidir.

(xi) Ekonomik ve Sosyal Konsey'in başından itibaren oluşturulma kararı üçlü yapının yetkili kurul ve otoritelerinde oluşturulacak kararlara istinad ettirilmeli ve üçlü mutabakatın kapsamı içinde vücuda getirilmelidir.

VI — SONUÇ

İçinde yaşadığımız dönemin sosyo-ekonomik ve sosyo politik şartları Türk çalışma hayatı ilişkilerinin statik yapısının temelden değiştirilmesi ihtiyacını ortaya koymaktadır. Oysa ağır işleyen mevzuat değişiklikleri üsulleri ile dinamik bir çalışma ilişkileri düzenini kur-

mak ve uygulamak mümkün değildir. Ayrıca çalışma mevzuatı ile ekonomik ve sosyal kararların bunlardan geniş çapta etkilenecek kesimlerin görüşleri alınmadan uygulama alanına konulmasından uzun yıllardan beri rahatsızlık duyan sosyal kesimlerin içinde buldukları rahatsızlıkların izalesi, üçlü yapının istişari de olsa bu konularda sorumluluk yüklenen mevcudiyetinden dolayı sosyal barış ve istikrarın bozulmasına günümüzde olduğu kadar imkan sağlanmamış olacaktır.