

"İŞ, GÜÇ" ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ VE İNSAN KAYNAKLARI DERGİSİ

"IS, GUC" INDUSTRIAL RELATIONS AND HUMAN RESOURCES JOURNAL

2017 Cilt/Vol: 19/Num:2 Sayfa/Page: 111-139

Editörler Kurulu / Executive Editorial Group

Aşkın Keser (Uludağ University)
K. Ahmet Sevimli (Uludağ University)
Şenol Baştürk (Uludağ University)

Editör / Editor in Chief

Şenol Baştürk (Uludağ University)

Yayın Kurulu / Editorial Board

Doç. Dr. Erdem Cam (ÇAŞGEM)
Yrd. Doç. Dr. Zerrin Fırat (Uludağ University)
Prof. Dr. Aşkın Keser (Uludağ University)
Prof. Dr. Ahmet Selamoğlu (Kocaeli University)
Yrd. Doç. Dr. Ahmet Sevimli (Uludağ University)
Prof. Dr. Abdulkadir Şenkal (Kocaeli University)
Doç. Dr. Gözde Yılmaz (Marmara University)
Yrd. Doç. Dr. Memet Zencirkıran (Uludağ University)

Uluslararası Danışma Kurulu / International Advisory Board

Prof. Dr. Ronald Burke (York University-Kanada)
Assoc. Prof. Dr. Glenn Dawes (James Cook University-Avustralya)
Prof. Dr. Jan Dul (Erasmus University-Hollanda)
Prof. Dr. Alev Efendioğlu (University of San Francisco-ABD)
Prof. Dr. Adrian Furnham (University College London-İngiltere)
Prof. Dr. Alan Geare (University of Otago- Yeni Zelanda)
Prof. Dr. Ricky Griffin (TAMU-Texas A&M University-ABD)
Assoc. Prof. Dr. Diana Lipinskiene (Kaunos University-Litvanya)
Prof. Dr. George Manning (Northern Kentucky University-ABD)
Prof. Dr. William (L.) Murray (University of San Francisco-ABD)
Prof. Dr. Mustafa Özbilgin (Brunel University-UK)
Assoc. Prof. Owen Stanley (James Cook University-Avustralya)
Prof. Dr. Işık Urla Zeytinoğlu (McMaster University-Kanada)

Ulusal Danışma Kurulu / National Advisory Board

Prof. Dr. Yusuf Alper (Uludağ University)
Prof. Dr. Veysel Bozkurt (İstanbul University)
Prof. Dr. Toker Dereli (Işık University)
Prof. Dr. Nihat Erdoğan (İstanbul Şehir University)
Prof. Dr. Ahmet Makal (Ankara University)
Prof. Dr. Ahmet Selamoğlu (Kocaeli University)
Prof. Dr. Nadir Suğur (Anadolu University)
Prof. Dr. Nursel Telman (Maltepe University)
Prof. Dr. Cavide Uyargil (İstanbul University)
Prof. Dr. Engin Yıldırım (Anayasa Mahkemesi)
Prof. Dr. Arzu Wasti (Sabancı University)

İş, Güç, Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, yılda dört kez yayınlanan hakemli, bilimsel elektronik dergidir. Çalışma hayatına ilişkin makalelere yer verilen derginin temel amacı, belirlenen alanda akademik gelişime ve paylaşım katkısında bulunmaktadır. "İş, Güç," Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, 'Türkçe' ve 'İngilizce' olarak iki dilde makale yayınlanmaktadır.

"Is, Güc" The Journal of Industrial Relations and Human Resources is peer-reviewed, quarterly and electronic open sources journal. "Is, Güc" covers all aspects of working life and aims sharing new developments in industrial relations and human resources also adding values on related disciplines. "Is, Güc" The Journal of Industrial Relations and Human Resources is published Turkish or English language.

TARANDIĞIMIZ INDEXLER



Dergide yayınlanan yazılardaki görüşler ve bu konudaki sorumluluk yazarlarına aittir.
Yayınlanan eserlerde yer alan tüm içerik kaynak gösterilmeden kullanılamaz.

All the opinions written in articles are under responsibilities of the authors.
The published contents in the articles cannot be used without being cited

“İş, Güç” Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi - © 2000- 2017

“Is, Güc” The Journal of Industrial Relations and Human Resources - © 2000- 2017

İÇİNDEKİLER

YIL: 2017 / CİLT: 19 SAYI: 2

SIRA	MAKALE BAŞLIĞI	SAYFA NUMARALARI
1	Öğr. Gör. Dr. Semih EKER, Doç. Dr. Melek EKER, Higher Education and Democratic – Libertarian Attitude: An Evidence from Turkey DOI: 10.4026/isguc.371021	5
2	Yrd. Doç.Dr. Duygu ACAR ERDUR, Farklılıkların Yönetimi Yaklaşımına İlişkin Eleştirel Bir Literatür İncelemesi DOI: 10.4026/isguc.371028	35
3	Prof. Dr. Aşkın KESER, Dr. Burcu ÖNGEN BİLİR, Prof. Dr. Serpil AYTAÇ, Niceliksel İş Yükü Envanterinin Geçerlilik ve Güvenilirlik Çalışması DOI: 10.4026/isguc.371035	55
4	Yrd. Doç. Dr. Özlem KAYA, Gizem AKALP, İş Sağlığı ve Güvenliği Açısından Elle Taşıma İşlerinin Değerlendirilmesi: Tekstil ve Otomotiv Sektörü Örneği DOI: 10.4026/isguc.371037	79
5	Yrd. Doç. Dr. Mehmet BİÇKES, Okt. Celal YILMAZ, Örgütsel Özdeşleşmenin Tükenmişlik Üzerine Etkisi DOI: 10.4026/isguc.371043	95
6	Yrd. Doç. Dr. Kerem GÖKTEN, Yrd. Doç. Dr. Çağatay Edgücan ŞAHİN, Çin Mucizesinde İnsanı Aramak: ILO Standartlarıyla Çin Çalışma İlişkilerinin Değerlendirilmesi DOI: 10.4026/isguc.371045	115

“ÇİN MUCİZESİ”NDE İNSANI ARAMAK: ILO STANDARTLARIYLA ÇİN ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

SEARCHING FOR THE HUMAN IN “CHINESE MIRACLE”: AN APPRAISAL OF CHINESE LABOR RELATIONS WITH ILO STANDARDS

*Yrd. Doç. Dr. Kerem GÖKTEN (Ömer Halisdemir Üniversitesi, İİBF)
Yrd. Doç. Dr. Çağatay Edgücan ŞAHİN (Ordu Üniversitesi Ünye İİBF)*

ÖZET

Bu çalışmada Çin Halk Cumhuriyeti'nin (Çin) 1978 sonrasında küresel kapitalizme eklenmesinin Çin işgücü piyasasında yarattığı sonuçlar, temel Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmelerine uyum konusunda kuruluşun Çin hükümetinden talepleri ve hükümetin ILO taleplerine yanıtları üzerinden tartışmaya açılmaktadır. Dolayısıyla çalışmada yeniden canlanan Çin-ILO ilişkileri, ülkenin küresel kapitalizme eklenme süreci çerçevesinde anlamlandırılmaya çalışılmaktadır. Gerek temel ILO sözleşmelerinin gerekse sendikal hakların kullanımını güvence altına almayı hedefleyen ILO sözleşmelerinin farklı ülkelere farklı zamanlarda onaylandığı bilinmektedir. Bu farklılıkların ya da Çin örneğinde olduğu gibi sözleşmelerin belirli zaman dilimlerinde hiç onaylanmamasının nedenleri ile ülkelerin benimsedikleri sermaye birikim rejimi ve uluslararası ekonomik-siyasi gelişmeler arasında ilişki vardır. Buradan hareketle bu çalışmada, gerek temel ILO sözleşmeleri gerekse sendikal hakların kullanımına dair sözleşmeler açısından 21. yüzyılın en hızlı gelişen ve en büyük işgücü rezervine sahip ülkesi olan Çin'in mevcut durumu üzerine genel bir resim çizilmeye çalışılmaktadır. Çalışmada ILO normlarının en asgari düzenlemeler olduğu hatırlanarak, Çin'deki çalışma yaşamına ILO sözleşmelerinin mütevazı perspektifinden bakıldığında çalışan sınıflar açısından ortaya nasıl bir manzara çıktığı üzerine yoğunlaşmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Çin ekonomisi, Çin işgücü piyasası, Çin'de çalışma ilişkileri, Çin-ILO ilişkileri, ILO standartları.

ABSTRACT

In this paper there is an ongoing debate about China's current labor market situation. This debate consists two stages; first one is the general labor market results created with China's adaptation to the global capitalism after 1978 and second, International Labor Organization's (ILO) demands from China's government about harmony to the core ILO conventions and responses of China's government to ILO. Hence, China-ILO relations will be analyzed China's adaptation process to the global capitalism. It's well known that both ILO's core conventions and conventions which try to cover union rights sign by different countries in different time periods. There is a relation with these time differences or causes of the unapproved conventions in case of China and capital accumulation regime and also international economical and political developments. Thus, in this paper we will have a special focus on China with perspective of core ILO conventions and also conventions on union rights, which is the one of the rapidly developing countries and has biggest labor force reserve. Keeping in mind that the ILO standards refer to minimum level regulations, our paper try to show up the scene that China's work life from the modest perspective of ILO conventions.

Keywords: Chinese economy, Chinese labor market, China's labor relations, China-ILO relations, ILO standards.

GİRİŞ

Çin Halk Cumhuriyeti (Çin), özellikle sahip olduğu ucuz işgücü avantajı sebebiyle -diğer Doğu Asya ülkeleriyle birlikte- küresel kapitalizmin önemli üretim üslerinden biridir. Çin hükümetinin izlediği politikalar ve benimsediği stratejiler yalnızca küresel para ve sermaye piyasalarını değil, küresel işgücü piyasalarını da etkilemektedir. Ülkede geçerli olan emek siyaseti bunun çalışma ve yaşam (yeniden üretim) koşulları üzerindeki etkileri gerek bağımsız araştırmacıların gerekse uluslararası kuruluşların gündemini işgal etmektedir. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) asgari çalışma koşullarını sağlamaya odaklanan, işgücü açısından ülkeler arası farklılıkları gidermeye ve çalışma koşullarını olumlu yönde benzeştirmeye çalışan bir örgüt olarak bu alandaki en önemli uluslararası kuruluştur. Bu çalışmada, 1990'ların başından itibaren küresel üretimin yükselen üslerinden biri olan Çin'in ILO ile ilişkilerine odaklanılmakta ve ülke ILO standartlarına uyumu açısından değerlendirilmektedir. Çin, küresel kapitalizmin en büyük üretim atölyelerinden biri olma hüviyetinden ötürü, izlediği sermaye birikim ve değerlendirme stratejileri ile küresel kapitalizmin gidişatı üzerinde etkili olmaktadır. Çin'in izlediği emek siyaseti, ulusal politik bir tercih olmanın ötesinde bir anlam kazanmakta ve sistemin güncel işleyişine dair fikirler vermektedir. Bunun yanı sıra dünyanın en büyük işgücü piyasasına sahip olan Çin'de geçerli kılınan çalışma ilişkileri ve bu alanda yaşanan olumlu-olumsuz gelişmeler, başta Doğu Asya bölgesi olmak üzere tüm dünya çalışanlarının yaşam ve çalışma koşulları üzerinde etkili olmaktadır. Çin'in küresel kapitalist sistem açısından arz ettiği öneme ve artan politik-iktisadi gücüne karşın, ülkede geçerli olan emek süreçlerinin ILO standartları açısından verdiği görünüm üzerine oldukça sınırlı bir uluslararası literatür bulunmakta, ulusal literatüre ise rastlanılmamaktadır. Çalışma bu alandaki boşluğu giderme konusunda ilk adım olarak görülmektedir.

Çalışmada öncelikle ILO'nun kuruluşu, işlevi ve işleyişine dair tarihsel ve oldukça öz bir tartışma verilmektedir. Bunun ardından Çin'in 1978 sonrasında küresel kapitalizme eklemlenmesinin Çin işgücü piyasasında yarattığı sonuçlar, temel ILO sözleşmeleri ve direktiflere uyum konusunda ILO'nun Çin hükümetinden talepleri ve Çin hükümetinin ILO taleplerine yanıtları üzerinden tartışmaya açılmaktadır. Dolayısıyla çalışmamızda Çin-ILO ilişkileri, ülkenin küresel kapitalizme eklemlenme süreci çerçevesinde anlamlandırılmaya çalışılmaktadır. Zira gerek çalışma yaşamında temel hakların kullanımına ilişkin ILO sözleşmelerinin gerekse sendikal hakların kullanımını güvence altına almayı hedefleyen ILO sözleşmelerinin farklı ülkelerce farklı zamanlarda onaylandığı bilinmektedir.

Bu farklılığın ya da Çin örneğinde olduğu gibi sözleşmelerin bazen hiç onaylanmamasının nedenleri ile benimsenen sermaye birikim rejimi ve uluslararası ekonomik ve siyasi gelişmeler arasında ilişki vardır. Buradan hareketle karşı karşıya olduğu çeşitli handikaplarla (aşırı kapasite, yoğun sömürü, kurumsal-hukuksal eksiklikler, yetersiz iç talep vb.) birlikte 21. yüzyılın en hızlı gelişen ve en büyük işgücü rezervine sahip ülkeleri arasında başı çeken Çin'in gerek ILO'nun temel sözleşmeleri gerekse sendikal hakların kullanımına dair sözleşmeler açısından durumu üzerine genel bir resim çizilmeye çalışılacaktır. Çalışmada ILO normlarının en asgari standartlara karşılık geldiği hatırd tutularak, Çin'deki çalışma yaşamına ILO sözleşmeleri perspektifinden bakıldığında çalışan sınıflar açısından ortaya nasıl bir manzara çıktığı üzerine yoğunlaşılacaktır.

1. ILO'NUN KURULUŞUNA GİDEN SÜREÇTE BAZI KRİTİK GELİŞMELER

ILO, Birinci Dünya Savaşı'nın hemen ardından 1919 yılında kurulmuştur. 19. yüzyılın ikinci yarısından ILO'nun kuruluşuna giden süreçte gerek erken sanayileşen ülkelerin işçi sınıflarının mücadelelerini gerekse uluslararası düzeydeki işçi örgütlenmelerini görmekteyiz. Bunlar arasında 1856-7'de iki kez toplanan "Yardımseverlik Uluslararası Kongresi" ve 1864'de Londra'da kurulan Uluslararası Emekçiler Birliği (I. Enternasyonal) kritik önemdedir (Gülmez, 2008: 28-31). Zira 19. yüzyılın ikinci yarısında uluslararası çalışma koşullarını düzenlemeye yönelik toplanan ve işçi örgütlerinin aktif olarak katıldıkları ilk örgüt I. Enternasyonal'dir. I. Enternasyonal kurulduğunda Fransa, Belçika, İsviçre, İspanya ve birçok diğer Avrupa ülkesinde sert sendikal yasalar hâkimdir ve oldukça az sayıda yerel sendika vardır. Bu ülkelerde varlığına sınırlı da olsa izin verilen işçi örgütlenme tipleri yardımlaşma dernekleri ve kooperatiflerdir (Foster, 2011: 35-36). Buna rağmen Enternasyonal ile birlikte işçi sendikalarının amaçlarından biri

-açıkça deklare etmeseler de- çalışma yaşamında uluslararası standartların oluşturulmasıdır (Gülmez, 2008: 30; Erdoğan, 2006: 164); zira emeğin özgürleşmesi ulusal sınırları aşmaktadır ve bu ancak uluslararası işbirliği ve dayanışma ile çözülebilecek bir sorundur (Berg ve Kucera, 2008: 16). Bu hedef oldukça nesnel bir temele sahiptir, zira sanayi devrimiyle birlikte uluslararası ticaret de farklı bir boyut kazanmıştır. Yardımseverlik Uluslararası Kongresi'nde de ülkelerin çalışma mevzuatlarında farklılıklar olmakla birlikte sanayide çalışmayı düzenlemeye ilişkin ortak uluslararası önlemlerin alınması gerektiği vurgulanmıştır (Gülmez, 2008: 28-29).

Sermaye birikiminin hız kazanmaya başlaması, erken sanayileşen ülkelerin işçi sınıfları üzerindeki yükü arttırmıştır. Gerçekten de 18. yüzyılın sonları ve 19. yüzyılın başlarıyla birlikte başta İngiltere ve Fransa olmak üzere erken sanayileşen toplumların hızla dönüşen sosyal ve ekonomik yapısı, büyüyen bir işçi sınıfına ve bu sınıfın büyüyen ekonomik ve sosyal problemlerine sahne olmaktadır. Sanayi devrimiyle birlikte günlük çalışma süresinin zaman zaman on yedi saate kadar ulaşması, asgari geçimlik ücret seviyesi anlayışı, nam-ı diğer "sefalet ücretleriyle" birlikte yoksullaşma ve mülksüzleşmenin yaygınlaşması, özellikle madencilik ve tekstil gibi zorlu çalışma koşullarında kadın ve çocuk işgücünün yaygın kullanımı, işçi örgütlenmelerinin ve sendikalaşmanın yasaklanması, iş güvenliği tedbirlerinin yetersizliği erken sanayileşen ülkelerde çeşitli düzeylerde tepkileri beraberinde getirmiştir. Bu süreçte İngiliz işçi sınıfının, örgütlenme taleplerine set çekmeye yönelik "Birleşme Yasalarına" (1799) Ludizm¹ ile tepki verdiği görülmektedir. Fransa'da da 1799'da "Tartışma Kulüpleri" yasaklanmış ve hemen ardından 1800'de sendika kurma hakkını ortadan kaldıran "Uzlaş-tırma Yasaları" çıkarılmıştır (Abendroth, 1992: 13). Öte yandan 19. yüzyılın başlarında işçilerin

1 Bu konuda Bkz. Abendroth, 1992: 11-12; Hobsbawm, 1964: 5-17.

örgütlenme taleplerinin önüne set çekilmesi, işçileri örgütlenmeye yönelten maddi koşulları ortadan kaldırmamıştır. Dolayısıyla gerek erken sanayileşen ülkelerin işçi sınıfları gerekse bu ülkelerdeki bazı vizyon sahibi sermayedarlar, çalışma standartlarının oluşturulması ihtiyacına binaen çeşitli girişimlerde bulunmuşlardır. 19. yüzyılda sanayi devrimini gerçekleştiren iki öncü ülke olan İngiltere ve Fransa'dan sırasıyla Robert Owen ve Daniel Le Grand gibi sanayicilerin tekil deneyimlerini², tüm kazanımlarıyla Çartist Hareketi (1838-1850), I. Enternasyonal'i (1864) ve Paris Komünü'nü (1871) bu çerçevede değerlendirmek mümkündür (Talas, 1998: 421). Hükümetlerin işçi örgütlenmelerine karşı olumsuz yaklaşımlarının temelinde "işçi örgütlenmelerinin işgücü piyasasının serbest işleyişini bozacağı" iddiası ile liberal iktisat paradigmasının sermaye birikimi anlayışı vardır (Bkz. Selik, 1980: 204-207). Örneğin Adam Smith, uluslararası ticaret ve rekabetin verili koşullarında "ulusal zenginlik" ya da gelir ve mal mevcudu artmaksızın ücretlerin yükselmesinin mümkün olmadığını (2006: 75-76), David Ricardo ise ücretlerin işgücü arz ve talebine göre belirlenmesi gerektiğini ve yasamanın bu sürece herhangi bir müdahalede bulunmaması gerektiğini (2007: 91-95) savunmaktadır. Bu düşüncelerden hareketle klasik liberal paradigmanda herhangi bir sebeple -işçilerin örgütlü mücadeleleri de dâhil olmak üzere- ücretlerin geçimlik/doğal düzeyin üzerine yükselmesinin kârları baskılayacağı ve bunun da sermaye birikimi, dolayısıyla da "toplumsal" zenginlik yaratma sürecini olumsuz etkileyeceği anlaşılmaktadır (Hunt, 2005: 166). Ancak işçi sınıfının sayısal anlamdaki üstünlüğü, hızla mülksüzleşen kitlelerin varlığı ve özellikle örgütlenmeye yönelik yasakçı yaklaşımlara duyulan tepki ile birlikte erken sanayileşen ülkelerde hükümetler zamanla yasakçı yaklaşımlarından taviz vermeye başlamışlar³ ve işgücü piyasalarını düzenleme yönünde adımlar atmaya zorlanmışlardır. ILO'nun oluşumuna giden süreci bu gelişmeler ışığında değerlendirmek gerekir.

Berlin'de 14 Avrupa ülkesinin katılımıyla 1890 yılında gerçekleşen uluslararası toplumsal politika kongresi, ILO'nun teşkilatlanması sürecinde önemli bir dönemeci oluşturmaktadır. O dönemdeki hâkim uluslararası hukuk anlayışının çalışma konusunda düzenleme yapma yetkisini "ulusal yasa koyuculara bırakma" şeklinde olduğunun⁴ ve Berlin Kongresi'nin amacının uluslararası bir anlaşma imzalamaktan çok, yaşanan sorunları teknik açıdan incelemek olduğunun altı çizilmelidir (Gülmez, 2008: 39-40). Kongre, çocukların çalışma yaşı konusunda alt sınırın belirlenmesi, genç işçilerin ve kadınların çalışmasının düzenlenmesi, çalışma sürelerinin sınırlandırılması (buna haftada bir günün dinlenmeye ayrılması da dahildir), sosyal güvenlik, işçi sağlığı ve iş güvenliği konularından

2 Burjuvazinin tekil deneyimleri arasında "ILO'nun öncüleri" de sayılan Owen ve Le Grand (Sengenberger, 2014, s. 13) ile birlikte İngiliz sanayici Charles Hindley'i anmak gerekir. Yine, çalışma standartlarının oluşturulması düşüncesine öncülük edenler arasında sanayici olmamakla birlikte Jerome-Adolphe Blanqui, Louis-Rene Villermé, Edouard Ducpéciaux ve Daniel Mareska'yı da saymak gerekir. Bu konuda Bkz. Gülmez, 2008: 20-27. Owen ve Le Grand, emekçileri korumaya yönelik uluslararası düzenlemelerin hayata geçirilmesi gerektiğine vurgu yapsalar da dönemin 'ortak aklı', "söz konusu düzenlemeleri yürürlüğe koyan ülkelerin, diğer ülkelere göre rekabet avantajlarını kaybedecekleri" şeklinde olduğu için ilerleme kaydedememişlerdir. Bu yaklaşım günümüzde de mevcuttur ve ILO Anayasası'nın başlangıcında "bir ulusun kendi ülkesindeki emekçiler için insani koşulları benimsemesindeki başarısızlığı, diğer ulusların da kendi ülkelerindeki emekçilerin koşullarını iyileştirmelerine engel oluşturacaktır" ibaresinin varlık sebebidir. Yine altı çizilmesi gereken noktalardan biri, vahşi kapitalizm dönemi olan 19. yüzyılda çocukların çalışmaya başlama yaşı ya da kadınların geceleri fabrikalarda çalışmasının yasaklanması gibi aslında ILO'nun sözleşmelerine temel olan konular karşısında hükümetler, uluslararası rekabeti olumsuz etkileyebileceği için herhangi bir önlem almaktan mümkün olduğunca kaçınmışlardır. Söz konusu dönemde emekçilere yönelik yegâne düzenleme memurların çalışma sürelerinin azaltılmasıdır ki, bunu olanaklı kılan şey, uluslararası rekabeti etkilemesinin mümkün olmamasıdır, Bronstein, 2009: 86-87.

3 Örneğin İngiltere'de "Birleşme Yasaları", Ludist hareketin de etkisiyle, yürürlüğe girdikten 25 yıl sonra 1824'de ortadan kaldırılmıştır.

4 Dönemin ruhu 1889'da kurulan II. Enternasyonal üzerinde de etkili olmuştur. Örneğin 1896 Londra Kongresi'nde alınan kararlar sonraki kongrelere kapitalizmi sosyalizme dönüştürmek için çalışan, yasaların ve parlamentonun önemini kavrayan örgüt temsilcilerinin çağırılması kararlaştırılmıştır. Bkz. Abendroth, 1992: 61.

oluşmaktaydı (Sengenberger, 2014: 13-14; Berg ve Kucera, 2008: 16; Gülmez, 2008: 41-43). İşçi temsilcilerinden oluşan kongrelerde⁵ çalışma yaşamını düzenlemeye ilişkin çeşitli kararlar alınmıştır. 1900'de Paris'te toplanan "Çalışma Mevzuatı Uluslararası Kongresi"nde alınan kararlarla kurulan "Uluslararası İşçileri Yasal Koruma Derneği" ile birlikte uluslararası örgütlenme hedefine bir adım daha yaklaşmıştır. Derneğin özellikle 1906 ve 1913'te Bern'de gerçekleştirilen iki toplantısı oldukça önemlidir. 1905-6'dan I. Dünya Savaşı'na kadar geçen sürede "sanayide istihdam edilen kadınlar için gece çalışmasını" ve "kibrit üretiminde beyaz fosfor kullanımını yasaklayan" sözleşmeler kabul edilmiş (Berg ve Kucera, 2008: 16; Gülmez, 2008: 44-53) ve uluslararası çalışma standartlarının oluşturulması düşüncesi deyim yerindeyse "ete kemiğe bürünmeye" başlamıştır.

Birinci Dünya Savaşı'nın ardından, 1919'da toplanan Versay Konferansı'nda bir araya gelen elçiler, hem Milletler Cemiyeti'nin kurulması hem de dünya çapında bir çalışma mevzuatı hazırlanması için bir çalışma komisyonu kurulması görevlerini üstlenmişlerdir. Konferansta, uluslararası çalışma standartları oluşturulması isteğinin ardında birden fazla faktörün etkili olduğu söylenebilir. Bu faktörler arasında; hümanist sebepler, 1917'den itibaren Sovyetler Birliği gibi sosyalist bir alternatifin varlığından hareketle kapitalist ülkelerde çıkabilecek olası ayaklanmaları önleme, haksız rekabeti önleme ve adil rekabeti sağlama, dünya ticaretinin geliştirilmesi, barışta ve savaşta işçi sınıfının öneminin bilincine varılması, savaş sonrasında işçi sınıfının kendi durum ve kaderinin iyileştiğini görme isteği ve nihayet işçilerin örgütlenerek emeğin sömürülmesine karşı çıkmaları öne çıkarılabilir (Berg ve Kucera, 2008: 16; Gülmez, 2008: 55; Talas, 1998: 423). Zira uluslararası rekabetin verili koşullarında işçilerin bir ülkede tabi oldukları yaşam ve çalışma koşullarını düzeltme konusundaki yetersizlik, diğer ülkelerin kendi koşullarını geliştirmelerinin önünde engel oluşturacaktır⁶ (Bronstein, 2009: 86-87). Bu durum ise "dibe doğru yarış"⁷ iddialarını güçlendirecektir (Sengenberger, 2014: 15).

Sosyalist alternatifin I. Enternasyonal v.b. işçi örgütlenmelerin ötesine geçerek, Sovyetler Birliği örneğinde olduğu gibi devlet düzeyinde vücut bulmasının, kapitalist dünyada çalışma yaşamına bazı standartlar getirilmesi düşüncesinin gelişmesinde ve tabiatıyla ILO'nun kurulmasına giden süreçte oldukça etkili olduğu yönünde görüşler mevcuttur. Hatta ILO'nun 75. kuruluş yıldönümünde genel konferansa sunulan bir raporda, ILO tarihi kısmen de olsa dünya komünizminin etkisine yapılan göndermeyle açıklanmış ve bu görüş kabul edilmiştir.⁸ Çalışma koşullarını uluslararası ölçekte düzenleme amacıyla I. Enternasyonal ile başlayan gelişmeler, yaklaşık yarım yüzyıl sonra kapitalist sistemi "sosyal adaleti" vurgulayan bir alternatif üretmeye mecbur bırakmıştır. Enternasyonal, kapitalist sistemde emeğin meta olduğundan hareketle sınıf mücadelesini esas alırken, Milletler Cemiyeti ve ILO emeğin bir meta gibi görülüp değerlendirilemeyeceğini (Ruotsila, 2004: 472), sınıf çıkarlarının uzlaştırılmasını ve kapitalizmin kalıcılığını esas almaktadır (Foster, 2011: 302).

Kapitalizme alternatif olma iddiasındaki bir iktisadi-sosyal sistemin ortadan kalkmasıyla birlikte, dizginlenemeyen bir neoliberal kapitalizm ile ya da Çin ve Rusya örneklerinde görüldüğü üzere çalışma koşulları ve sosyal koşulların düzenlenmesi için bağımsız sendikalara yer verilmeyen bir tür

5 1897'de Zürih'te (İşçilerin Korunması Uluslararası Kongresi), 1897'de Brüksel'de (Çalışma Mevzuatı Uluslararası Kongresi).

6 Bu görüş günümüzde, Çin'deki çalışma ve yaşam koşullarına atfen Çin ile rekabet etme hususunda sıklıkla öne çıkarılmaktadır.

7 Bu konuda kısa ve öz bir tartışma için Bkz. Silver, 2009: 14-20; 228-242.

8 Bu konuda Bkz. Gülmez, 2008: 70-71; ayrıca ILO'nun "Bolşevizm zehrine" karşı bir alternatif olduğu düşüncesi için Bkz. Gareau, 2002: 18-22. ILO'nun dünya proleteryanının yegâne adresi olan III. Enternasyonal (Komintern) karşısında yeni bir toplanma noktası oluşturduğu ve proleteryanın "gözünü boyama" işlevi gördüğü görüşü için Bkz. Resis, 1963: 248. Komintern'in Uluslararası burjuvazinin buluşma noktası olarak gördüğü Uluslararası Sendikalar Konfederasyonu (IFTU) ile ILO karşısındaki hasmane tutumunun tek taraflı olmadığı hususunda Bkz. Maupain, 2013: 8.

otoriter devlet kapitalizmi ile karşı karşıya kalınmıştır. Gerçekten de 20. yüzyılın sonundan itibaren dünya siyasal ve ekonomik sisteminde ILO’yu etkileyen büyük güç değişiklikleri belirginleşmeye başlamıştır. Bu durum hem ekonomisi büyüyen ve kalkınmakta olan ülkelerin ekonomik ve politik yükselişini hem de bir kısım endüstrileşmiş eski Avrupa ülkesinin ekonomik ve politik olarak önemli ölçüde zayıflamasını kapsamaktadır. Birçok uluslararası çalışma standardının kökeni Avrupa sosyal tarihine dayanmaktadır. Ancak bu durum son yıllarda önemli ölçüde değişmiştir, günümüzde Avrupa sosyal modelinin uluslararası önemini bir ölçüde yitirdiği söylenebilir. Özellikle sosyal yardımlar ve eğitim gibi alanlardaki kamu harcamalarında yapılan kesintiler, üretim artış oranının altında kalan bir ücret tırmanışına yol açan ücret kısıtlamalarıyla birleşmiş ve AB kendisini uzayan ve derinleşen bir kriz ortamında bulmuştur. Uygulanan politikalar milyonlarca Avrupa vatandaşı açısından daha fazla işsizliğe, daha büyük gelir adaletsizliklerine, daha fazla yoksulluğa ve başka toplumsal sorunlara yol açmıştır. Bunun da ötesinde söz konusu politikalar, Birlik’in parçalanma riskini⁹ de beraberinde getirmiştir. Dünya ekonomi politik coğrafyasında gerçekleşen bu gelişmeler sonucunda Kuzey zayıfladıkça Güney öne çıkmıştır. Brezilya, Çin, Hindistan, Endonezya, Güney Afrika ve Türkiye’nin de aralarında bulunduğu belli başlı gelişmekte olan ülkeler ve aynı zamanda bir grup daha küçük Güney ülkesi, artan politik etkilerle birlikte görece daha dinamik ekonomiler haline gelmiştir (Sendenberger, 2014: 61-62).

ILO, her ülke için işçi-işveren ve devletten oluşan üçlü yapıyı (tripartite) öngörmektedir. Bu üçlü yapıdan hareketle Sovyetler Birliği v.d. sosyalist devletlerin yanı sıra Mussolini İtalya’sı ve Nazi Almanya’sı gibi faşist devletlerde devletin üstlenmiş olduğu işveren rolü, işçilerin örgütlenebilecekleri devlet/hükümet güdümünde olmayan sendikaların bulunmaması sebebiyle üçlü yapının işlerliği üzerine derin şüphelere neden olmuştur (Talas, 1998: 424; Osakwe, 1972: 54-63). Öte yandan durumu Sovyetler Birliği örneği üzerinden değerlendiren Foster (2011: 259-261), sosyalist bir ülkedeki sendikaların işlevi ile kapitalist bir ülkedeki sendikaların işlevi arasında fark olmasının normal olduğunu belirtmekte ve işçilerin iktidarında mücadele edilecek bir kapitalist sömürücü bulunmamasından hareketle sendikaların temel bir parçası oldukları yeni işçi toplumuna denk düşen işlevler kazandıklarını ileri sürmektedir. Benzer eleştiriler günümüzde tek sendikanın ve yine tek parti iktidarının bulunduğu, hükümetten bağımsız sendikaların mevcut olmadığı Çin için de söz konusudur (Freeman, 1996: 107). Parti-devlet, tek (resmi) sendika ve sendikal hedeflerin üretim kalitesine odaklanmış olması eleştirilerinden hareketle Çin’de devlet-işçi sendikası-işveren ilişkilerine ileriki başlıklarda değinilecektir.

20. yüzyıl boyunca pek çok düşünür, sosyalist devletlerde parti-sendika ilişkisine çeşitli eleştiriler getirmiştir. Buna karşılık kapitalist devletlerin sosyal taraflardan ayrı bir organ olarak kabul edilip edilmeyeceği sorunsalı üzerine de çok sayıda düşünürün katkısıyla ciddi bir literatür oluşmuş durumdadır.¹⁰ Konunun kısıtları sebebiyle burada ayrıca devlet tartışmasına girilmeyecektir. Öte yandan kapitalist ülkelerdeki “sadakate dayalı” sendikacılıkla birlikte ILO’nun üçlü yapının işlerliğine dair getirdiği eleştirilerinin, ILO’nun kendisi için de geçerli olabileceğinin altını çizmek gerekir. Örneğin ILO’nun 75. yıl dönümündeki konferansta, gelişmekte olan devlet temsilcileri ile işverenlerinin “sosyal şart” kabul edilmesi önerisine karşı birlikte tavır aldıkları görülmüştür (Bronstein, 2009: 97-98). Sosyal şart kabul edilmesi durumunda bunun, gelişmekte olan ülke sermayedarları üzerinde yaratması beklenen maliyet etkilerini ILO normlarıyla yakından ilişkili olan Avrupa Sosyal Şartı (ASŞ) örneği üzerinden tahmin edebiliriz. ASŞ ile tanımlanan ve güvence altına alınan temel

9 “Brexit” ile belirginleşen Britanya’nın AB’den ayrılması tartışmaları buna en güncel örneği oluşturmaktadır.

10 Bu tartışmaların öne çıkan tarafları için bkz. Poulantzas, N. (1979) ve Miliband R. (1969).

haklar; barınma hakkı, sağlık hakkı, eğitim hakkı, işçi hakları, tam istihdam, eşit işe eşit ücret, doğum izni, sosyal güvenlik, yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı koruma, seyahat özgürlüğü ve herhangi bir ayrımcılığa tabi tutulmama haklarıdır. ILO'nun gelişmekte olan ülkelerdeki çalışma yaşamını doğrudan ilgilendirecek olan sosyal şart önerisi çerçevesinde ASŞ kapsamındaki hakların hâlihazırda birçok sözleşmeyle güvence altına alındığı (örneğin tam istihdam 122 nolu sözleşme, eşit işe eşit ücret 100 nolu sözleşme, doğum izni 183 nolu sözleşme, sosyal güvenlik 102 ve 118 nolu sözleşmeler ve ayrımcılığın önlenmesi 111 nolu sözleşme) bilinmektedir. Dolayısıyla 1994 yılında gerçekleştirilen konferansta teklif edilmiş olan sosyal şartın asgari hükümleri söz konusu sözleşmelerle çizilmiş sınırlarda olacak ve hatta daha ileri hükümler içerecektir. Sosyal şartın kabul edilmesi durumunda, gelişmekte olan ülkelerdeki işgücü maliyetlerinin yükselmesi öngörülebilir bir sonuç olacaktır. Bu çerçevede gelişmekte olan devlet temsilcileri ile işverenlerinin ILO'nun "sosyal şart" kabul edilmesi önerisine karşı birlikte tavır alıp, sosyal şart önerisini geri çevirmiş olmaları, ILO'nun üçlü yapısı içerisinde yer alan devlet temsilcilerinin sosyal taraflarla kurdukları eşitsiz ilişkileri net olarak ortaya koyan bir örnektir.

2. ILO'NUN İŞLEYİŞİ VE ILO NORMLARININ İŞLEVİ ÜZERİNE KISA BİR DEĞERLENDİRME

İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesi ILO için bir dönüm noktası olmuştur. Bunda hem sermaye ile işçi sınıfı uzlaşmasını olumlayan Keynesyen paradigmanın öne çıkması hem de ILO'nun 1946'da Birleşmiş Milletler (BM) ile imzaladığı anlaşma sonucunda BM'nin bir uzmanlık kuruluşu statüsünü kazanması etkilidir. ILO'ya devletlerin üye olmasına rağmen, kuruluşun organlarında (üye temsilcilerinden oluşan Genel Kurul, Yönetim Kurulu, yönetim kurulunun güdümünde ve gözetiminde çalışan Çalışma Bürosu) işçiler ve işverenler eşit haklarla (iki hükümet, birer işçi ve işveren temsilcisi) temsil edilmektedir. Dolayısıyla ILO'nun temsil yapısı, *yukarıdaki "tarafsızlık" tartışmasının da konusu olan* ve sosyal tarafların yanı sıra hükümetlerin de katıldığı üçlü bir oluşum ve katılım ilkesine göre şekillenmiştir (Gareau, 2002: 18; Talas, 1998: 423-424). Amerika Birleşik Devletleri (ABD), İngiltere, Rusya Federasyonu, Japonya, Fransa, Almanya, İtalya, Brezilya, Çin ve Hindistan ILO Yönetim Kurulu'nun daimi üyeleridir (ILO, 2015a). 2016 itibarıyla 192 ülkeden 187'si ILO'ya üyedir, 189 Sözleşme ve 204 tavsiye kararı kabul edilmiştir (ILO, 2015b).

ILO standartları, işgücü piyasası açısından farklı mevzuatlara sahip ve farklı gelişmişlik seviyelerindeki üye devletlere uygulanabilecek kadar esnek olduğundan üye ülkeler için referans niteliğindedir. Örneğin ILO'nun 1970 tarihli "131 Sayılı Asgari Ücret Belirleme Sözleşmesi" üye devletlerden asgari ücreti belirlemelerini isterken, devletleri belirli bir asgari ücret benimseme yükümlülüğü ile karşı karşıya bırakmamaktadır. Kuruluş bunun yerine asgari ücretin verimliliğin yanı sıra, hem işçilerin hem de ailelerinin ihtiyaçlarının karşılanması gibi konularda toplumsal tarafların görüşlerine başvurularak belirlenmesi gerektiğine vurgu yapmaktadır (Berg ve Kucera, 2008: 18-19). 1970 tarihli 131 sayılı sözleşme Keynesyen paradigmanın ciddi eleştirilerle karşılaşmaya başladığı bir döneme ait olmasına rağmen, sözleşmede klasik liberal anlayışın izleri hâkimdir. Sözleşmede Ricardo'nun, *işçinin ailesiyle birlikte ve gelenek göreneklerini yaşatarak geçinebileceği bir ücret düzeyine* (2007: 85-90) işaret edilmektedir. Dolayısıyla 131 sayılı sözleşme özelinde ILO normlarına dair altı çizilmesi gereken hususlardan biri de sözleşmelerin ülkelerin sermaye birikim süreçleri ile yakından ilişkili olmasının yanı sıra üye devletlere çok geniş bir hareket alanı tanıdığıdır.

ILO standartlarının oldukça esnek olması, sözleşmeleri imzalayan ülkelerin söz konusu standartlara uygun davranmalarını garanti etmemektedir. Bu durum bir sonraki bölümde tartışmaya açılacak olan Çin-ILO ilişkilerinde de kendisini göstermektedir. ILO, oluşturduğu standartların denetlenmesine yönelik kapsamlı bir sistem yaratmıştır. Sistem, onaylanan sözleşmelere uyulup uyulmadığı hususunda, üye ülkelerden ulusal ölçekteki işçi ve işveren örgütlerinin bildirimlerine dayanan raporlar temin edilmesi yükümlülüğünü kapsamaktadır. Bu raporlar bağımsız uzmanlardan oluşan bir komite tarafından incelenmekte ve bu komite değerlendirmelerini Uluslararası Çalışma Konferansı'na sunmaktadır. Sendikal hakların ihlal edilip edilmediğine ilişkin incelemeler ise 1950 yılından beri özel bir komite tarafından gerçekleştirilmektedir. Ayrıca ILO Anayasası'nın 24. ve 25. maddeleri uyarınca sözleşmelere yönelik ihlallerde işçi ve işveren örgütleri, Yönetim Organına da başvuruda bulunabilmektedir. Bu başvuru hakkı, bir üye ülkenin onaylamış olduğu sözleşmeye uygun davranmadığına inanan tüm üye ülkelere de tanınmaktadır. Ancak denetim organları tarafından tanımlanan standartların ihlaline yönelik cezalar için kuruluş yeterli yasal ve finansal kaynağa sahip değildir. ILO'nun ne bir maddi yaptırım gücü, ne küresel bir çalışma bakanlığı ne de uluslararası bir iş mahkemesi bulunmaktadır. Çoğu ülke hükümeti, standartların onaylanmasını veya tam anlamıyla uygulanmasını ulusal egemenlik, kültürel gelenekler ya da özel durumlar v.b. gerekçelerle reddedebilmektedir. Özetle ILO'nun, uluslararası iş hukuku ihlalleri karşısında manevi yaptırım uygulamanın ve kamuoyunun önünde o ülkenin itibarının düşürülmesinin ötesinde bir yaptırım gücüne sahip olduğu söylenemez.¹¹ Yine de "itibarsızlaştırma" zaman zaman etkili bir araç olabilmektedir. ILO'nun finansal kaynakları da diğer uluslararası örgütlerle kıyaslandığında oldukça sınırlıdır. Yıllık yaklaşık 430 milyon dolarlık bir bütçesi ve yaklaşık 1700 çalışanı olan ILO, 11 milyar dolar bütçeli ve 11.000 çalışanlı Dünya Bankası'nın oldukça gerisindedir. Son yıllarda nominal büyüme gösteren ILO'nun bütçesi, kısmen ulusal hükümetler tarafından verilen özel hibelerden veya belirli programlar için öngörülen özel fonlardan karşılanmaktadır. Ancak bu bütçenin, denetlenmesi gereken üye ülkelerin çokluğu ve gittikçe artan sayıdaki sözleşme göz önüne alındığında yetersiz kalacağı aşikârdır (Sendenberger, 2014: 49-50).

ILO sözleşmeleri onaylayan devletler için hukuki yükümlülükler doğurmaya yönelik belgeler iken, *tavsiye kararları* hukuki yükümlülük doğurmaktan ziyade, üye devletlerin iş hukuku ve sosyal politika alanlarında yapacakları düzenlemeleri ve alınması gereken önlemleri biçimlendirmek amacıyla kabul edilen belgelerdir. ILO'nun kuruluşundan günümüze kabul edilen sözleşme ve tavsiye kararları sendika özgürlüğünün genişletilmesi, zorunlu çalışmanın yasaklanması ve ayrımcılığın önlenmesi gibi temel insan haklarını ilgilendiren konuların yanında; istihdam, çalışma koşulları, sosyal politika, sosyal güvenlik, çalışma ilişkileri, çocuk ve kadınların çalışması, özel çalışan kesimler ve çalışma yönetimi konularını düzenleyen uluslararası kuralları içermektedir (Gülmez, 1998a: 427-428).

Yakınmalara dayalı genel denetimde ise onaylanmış bir sözleşmenin uygulanmaması durumunda izlenecek yollar yakınmanın kaynağına göre (sendikal örgütler, aynı sözleşmeyi onaylayan diğer üye ülkeler) farklılaşmaktadır. Raporlara ve onaylanmış sözleşmelere uyulmamasından hareketle yapılan

11 Bir BM Uzman Kuruluşu olan ILO'nun yaptırım gücünün, BM'ye bağlı olmayan Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) gibi uluslararası kuruluşların sahip olduğu yaptırım gücüyle kıyaslanmayacak düzeyde az olması uluslararası adaletin tesisinde dengesizlik yaratmaktadır. Örneğin ILO'nun öncelikli hedefleri ücretler, çalışma saatleri, iş güvenliği, iş güvencesi ve çevre iken; DTÖ'nün öncelikli amacı karlar ve hissedarların memnuniyetidir. ILO ücretleri mümkün olduğunca yükseltmeye çalışırken, DTÖ bunun tam tersini amaçlamaktadır. Dolayısıyla birinin kazancı diğerinin kaybı anlamına gelmektedir. ILO'nun hedefleri diğer BM kuruluşlarıyla ilişkili iken, DTÖ ve örneğin "Kuzey Amerika Serbest Ticaret Antlaşması"nın (NAFTA) amaçları, insan hakları ile çevre konularını pek önemsemeyen Dünya Bankası (DB) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) ile uyumludur. Dolayısıyla bir yandan çalışan hakları ve çevrenin korunmasını hedefleyen BM ile diğer yandan işletmelerin ve hissedarların çıkarlarını koruyup geliştirmeyi hedefleyen iş dünyası arasında süregelen bir çatışma söz konusudur (Wells, 2005: 135).

genel denetimlere ek olarak, sendika özgürlüğünü korumak için özel bir denetim mekanizması daha kurulmuştur. Bunun nedeni, genel denetimin onay koşuluna bağlı olarak ve yalnızca ILO üyesi devletlerce onaylanmış sözleşmeler için işletilebilmesi, öte yandan BM üyesi olup ILO üyesi olmayan devletleri ise kapsamamasıdır (Gülmez, 1998b: 425). Güncelliğini yitiren sözleşmeler, Uluslararası Çalışma Konferansı (ILC) tarafından onaya kapatılmakta ve o ana değin sözleşmeyi onaylayan ülkeler uygulama raporu verme zorunluluğundan kurtulmaktadır. Bu sözleşmelerin önemli bir kısmı 1930'lu yıllara kadar geri gitmektedir (Berg ve Kucera, 2008: 19-20).

ILO normları yalnızca örgüte üye ülkeler açısından sonuçlar doğurmakla birlikte, bu normlar ulusal ve bölgesel düzeylerdeki pek çok çalışma kuralının oluşturulmasında da veri alınmaktadır. Ortaya çıkış sebepleri ILO'nun hedefleriyle çatışsa da serbest ticaret anlaşmalarının çalışma standartları oluşturulması konusunda ILO standartlarıyla belirli ölçüde etkileşime girdiklerini söylemek mümkündür. Örneğin 2004 tarihli Orta Amerika Serbest Ticaret Anlaşması'nın (CAFTA-DR) ilgili hükümleri özellikle ILO temel sözleşmelerine atıf yapmakta, iç hukukun ILO normlarına uygun hale getirilmesi gerektiğinin altını çizmektedir (Hornbeck, 2012). Yine bazı ülkeler *-her ne kadar ILO sözleşmelerine açık şekilde referans vermeseler de-* bölgesel/yerel düzeylerde oluşturdukları ticaret anlaşmaları aracılığıyla çalışma standartları oluşturma yönünde adımlar atmaktadırlar. Örneğin 1993 yılında ABD, Meksika ve Kanada tarafından imzalanan Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması'nın (NAFTA) eki olarak oluşturulan Çalışma İşbirliğine Dair Kuzey Amerika Anlaşması (NAALC) ILO'ya açık referans vermezken (Bronstein, 2009, 103-104; Freeman, 1996: 105), ABD "anlaşmanın tarafı olan ülkelerin kendi iş yasalarını tatbik etmeleri" yönünde ısrarcı olmuştur (Freeman, 1996: 88). Burada ABD'nin ortakları olan Kanada ve Meksika'ya kıyasla ILO temel sözleşmelerinde daha geride olduğunu da teslim etmek gerekir. Güney Amerika ülkelerinin oluşturduğu Güney Amerika Ortak Pazarı (MERCOSUR) çerçevesinde 1998'de imzalanan "Toplum ve Çalışma Deklarasyonu" ile Karayipler Topluluğu'nun (CARICOM) 1995'de kabul ettiği "Çalışma ve Endüstri İlişkileri Prensipleri" görece daha az etkiye sahip olsalar da benzer bir siyasi yönelime sahip olmaları açısından önemlidir (Bronstein, 2009: 108-109).

3. İŞGÜCÜ BOYUTU AÇISINDAN ÇİN'İN KÜRESEL KAPİTALİZME EKLEMLENMESİ

Çin Komünist Partisi'nin (ÇKP) başlangıcı 1978 yılına götürülebilecek ancak, 1990'lı yıllarda belirginleşen küresel kapitalizme eklemleme kararı, resmi ifadesiyle "sosyalist" piyasa ekonomisi olma yolunda attığı adımlar, ülkenin en önemli zenginliği olan işgücünün içinde bulunduğu koşullarda ve endüstri ilişkilerinde dramatik değişikliklere yol açmıştır. Reform ya da daha açık bir ifade ile kapitalist restorasyon öncesi kentsel endüstri ilişkilerinin (demir pirinç kasesi) karakteristik özellikleri olan düzenli ücret, ömür boyu istihdam, garantili emeklilik, statüye bağlı refah ödenekleri, ücretsiz eğitim ve sağlık hizmetleri, sübvans edilmiş barınma "reform ve dışa açıklık" izlencesinin gerekleri doğrultusunda ortadan kaldırılmıştır. Çin'in iktisadi-sosyal örgütlenmesinin en önemli temellerinden birini oluşturan hanehalkı kayıt sistemi (*hukou*) yoluyla kırsal nüfusu kentlerden yalıtın, kendine yeterliliği esas alan komün örgütlenmesi 1980'lerin ortasında lağvedilmiştir. Yine bu çerçevede 1997 yılından günümüze nüfus hareketliliğinin önündeki engeller kademeli olarak kaldırılmakta, küçük kentlere yerleşimin ve çiftçilerin kentsel yerleşik (işçi) olmalarının önü açılmaktadır (Brooks; Tao, 2003: 20; Taylor vd., 2003: 85; China Daily, 16/11/2013).

1990'ların ikinci yarısında hızlanan ve bu hızını günümüze kadar yitirmeyen kentleşme ve kentsel dönüşüm, rejimin küresel kapitalizme emeği stratejik bir rezerv olarak kullanarak eklemleme stratejisinin başat bir unsuru olarak gündemdedir. Aşırı birikmiş sermayenin değerlendirilmesi açısından da kritik bir önem arz ettiği ileri sürülen bu spekülasyon süreci, ileriki sayfalarda ILO metinleri üzerinden örnekleri verilecek olan eğitim, sağlık, çalışma güvencesi, iş güvenliği, çocuk işçiliği, sendikal örgütlenme, altyapı-çevre gibi geniş sorunlar yelpazesinin çıkış noktası olarak görülebilir (Harvey, 2012: 11-12).

Çin'de 1986 yılında başlayan ve kapitalist emek süreçlerinin egemen kılınmasında önemli bir uğrak olan bireysel sözleşme uygulaması, 1990'larda yaygınlaştırılmış, buna bağlı olarak toplu iş sözleşmelerini¹² geri plana iten uygulamalara imza atılmıştır. Hükümet düzenlemelerinin etki ve kapsamının daralmasına koşut olarak ücretler, faktör piyasasında arz ve talep koşullarınca belirlenmeye başlamıştır (Gökten, 2012a: 102). 1995 yılında yürürlüğe giren İş Kanunu ile işgücü piyasasının oluşturulması ve çalışma ilişkilerine yönelik yasal çerçevenin tamamlanması amaçlanmıştır. İş Kanunu'nda; örgütlenme hakkı, toplu pazarlık, personel ve işçi temsilci kurullarının kurulması gibi kolektif haklara yer verilmekle birlikte, Kanun, önemli eksiklikler ve hukuki boşluklar içermektedir. Kanun, örgütlenme özgürlüğünün olmadığı bir ortamda toplu pazarlığın içi boşaltılmış bir uygulamaya dönüştüğü ve işçi haklarının çiğnenmesi durumunda hak ihlalinde bulunanların karşı karşıya kalacağı yaptırımlara ilişkin açık hükümlere sahip olmadığı konularında sıklıkla eleştirilmektedir (Gökten, 2012a: 103-104).

Buraya kadar sözü edilen hususlara dair daha ayrıntılı bir resim çizmek mümkün olmakla birlikte, bunu yapmak çalışmanın kapsamını çok genişletecektir. Aşağıdaki vaka ve olgular, çalışan sınıfların içinde bulunduğu koşullar hakkında bir fikir vermek için yeterli olsa gerektir. Haftada yedi günü, günde on altı saati bulan çalışma süreleri, tekstil ve oyuncak fabrikalarında üzerlerine kapı kilitlenen işçiler, aynı yatağı üç kişi ile paylaşan çocuk ve kadın işçiler, kırsal kökenli göçmen işçilerden işten ayrılmalarını önlemek için alınan depozitolar, bölgelere yatırım çekme yarışında serpiyen Çin burjuvazisinin ve yabancı sermayenin yanında saf tutan yerel hükümetler, emekleme aşamasındaki bir sosyal güvenlik sistemi vs. (Gökten, 2012a: 111-112; Chan, 2011: 37). Çin'de işgücünün içinde bulunduğu olumsuz koşullara ilişkin çizilen bu genel resmin ardından, ülkenin küresel kapitalizme eklemleme sürecinin önemli kurumsal ayaklarından biri olması ve çalışma hakkına ilişkin asgari uluslararası standartları temsil etmesi açısından ILO ile ilişkilere odaklanılabilir.

4. ÇİN-ILO İLİŞKİLERİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

ILO'ya kuruluşundan bu yana üye olan Çin'in örgütlenme ilişkilerine göz attığımızda, ülkenin 189 sözleşmeden yalnızca 25'ine imza koyduğu, günümüzde yürürlükte olan 79 sözleşmeden 22'sinde imzasının olduğu görülmektedir. Çin hükümetinin kabul ettiği son sözleşme 2007 yılındaki 155 nolu "İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Sözleşmesi"dir (ILO, 2014a). Onaylanan sözleşmelerden dördü temel, ikisi öncelikli, on dokuzu ise teknik sözleşmelerdir (ILO, 2014b). Çin'in ILO ile ilişkilerine *temel sözleşmeler* açısından bakıldığında sekiz temel sözleşmeden dördünün onaylandığı görülmektedir. Onaylanan dört temel sözleşme 100 nolu Eşit Ücret Sözleşmesi (1951/1990), 111 nolu Ayrımcılık

12 Toplu sözleşmelerin hayata geçirildikleri durumlarda ise sözleşme metinlerinin, birbirlerinin adeta kopyası halini aldığı yönünde değerlendirmeler bulunmaktadır. Parti-devlet tarafından "önerilen" matbu sözleşmelerin işletmelerce üzerinde hemen hiçbir değişiklik yapılmaksızın benimsendiği, çoğu toplu sözleşmenin bireysel iş akitlerinin taşıması gereken asgari koşulların tekrarından öteye geçmediği ifade edilmektedir (Gökten, 2012a: 104-105).

Sözleşmesi (istihdam ve meslek (1958/2006), 138 nolu Asgari Yaş Sözleşmesi (1973/1999) ve 182 nolu Çocuk İşçiliğinin En Kötü Biçimleri sözleşmeleridir (1999/2002)'dir (ILO, 2014b).¹³ 29 nolu Zorla Çalıştırma Sözleşmesi (1930), 87 nolu Örgütlenme Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesi (1948), 98 nolu Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi (1949) ve 105 nolu Zorla Çalıştırmanın Kaldırılması Sözleşmesi (1957) ise onaylanmayan temel sözleşmelerdir (ILO, 2014c). Tablo 1, Çin'in yanı sıra mevcut gelişmişlik düzeyleri ve gösterdikleri iktisadi dinamizm nedeniyle adları bu ülke ile birlikte anılan Brezilya, Rusya, Hindistan ve Güney Afrika (BRICS), BM daimi üyeleri ve İkinci Dünya Savaşı'nda karşılaştıkları yıkımın ardından hızla kalkınan Almanya, İtalya ve Japonya gibi kapitalist ülkelerin temel sözleşmeler karşısındaki tutumlarının kıyaslanabilmesi adına oluşturulmuştur.

Tablo 1: ILO Temel Sözleşmeleri Onay Durumu: BRICS, BM Daimi Üyeleri, Japonya, Almanya ve İtalya

Ülkeler/Sözleşmeler	29	87	98	100	105	111	138	182
Brezilya	+	-	+	+	+	+	+	+
Rusya Federasyonu	+	+	+	+	+	+	+	+
Hindistan	+	-	-	+	+	+	-	-
Çin Halk Cumhuriyeti	-	-	-	+	-	+	+	+
Güney Afrika Cumhuriyeti	+	+	+	+	+	+	+	+
Japonya	+	+	+	+	-	-	+	+
Almanya	+	+	+	+	+	+	+	+
Fransa	+	+	+	+	+	+	+	+
İtalya	+	+	+	+	+	+	+	+
Amerika Birleşik Devletleri	-	-	-	-	+	-	-	+
İngiltere	+	+	+	+	+	+	+	+

ÇKP hükümetinin Tablo 2'de yer alan *öncelikli sözleşmeler* arasında yer alan dört yönetim sözleşmesinden yalnızca ikisini imzaladığı görülmektedir. Bunlar 122 nolu İstihdam Politikası Sözleşmesi (1964/1997) ile 144 nolu Üçlü Danışma (Uluslararası Çalışma Standartları) Sözleşmesidir (1976/1990) (ILO, 2014b). 81 nolu İş Teftişi Sözleşmesi (1947) ve 129 nolu Tarımda İş Teftişi Sözleşmesi (1969) ülkenin uygulama yükümlüğü altına girmediği öncelikli sözleşmelerdir (ILO, 2014c).

13 Parantez içindeki sayıların ilki sözleşmenin kuruluş tarafından yürürlüğe sokulduğu yılı, ikinci sayı ise sözleşmenin Çin Halk Cumhuriyeti tarafından kabul edildiği yılı göstermektedir.

Tablo 2: Yönetişim Sözleşmeleri Onay Durumu: BRICS, BM Daimi Üyeleri, Japonya, Almanya ve İtalya

Ülkeler/Sözleşmeler	81	122	129	144
Brezilya	-	+	-	+
Rusya Federasyonu	+	+	-	+
Hindistan	-	+	-	+
Çin Halk Cumhuriyeti	-	+	-	+
Güney Afrika Cumhuriyeti	-	-	-	+
Japonya	-	+	-	+
Almanya	-	+	+	+
Fransa	-	+	+	+
İtalya	-	+	+	+
Amerika Birleşik Devletleri	-	-	-	+
İngiltere	-	+	-	+

Çin’in onayladığı sözleşmelerin Kuomintang ve “reformist” ÇKP dönemlerine rastlayışları dikkat çekici bir noktadır. Çin’in onayladığı sözleşmeleri topluca veren Tablo 3’den hareketle, kabaca Maocu ya da reform öncesi olarak nitelenebilecek dönemde hiçbir ILO sözleşmesinin onaylanmadığı görülmektedir. Bunda ÇKP rejiminin kapitalist dünya ekonomisine kurumsal ve ideolojik düzlemlerde mesafeli oluşu ve 1970’lere kadar BM nezdinde ülkenin meşru temsilcisi sayılmaması etkili olmuştur. Ülke 1970’lerin başında ise kendini aktif olmayan üye olarak tanımlamıştır. Yukarıda sıralanan temel sözleşmelerin onaylanması için, reform ve dışı açıklık politikasının en istekli ve kararlı biçimde uygulandığı dönemin miladı olarak görebileceğimiz 1990 yılına kadar beklenmiştir. Bu bağlamda küresel kapitalizme eklenmenin bir ayağı olan hükümetler arası kuruluşlara üyelik sürecinde ILO ile ilişkilerin yoğunlaştığı dikkat çekmektedir. Çin hükümeti artık ILO’yu iç işlerine müdahale eden bir organizasyon olarak değil, küresel kapitalizme eklenme sürecinde yeniden tanımlanan ulusal çıkarları gerçekleştirme yolunda önemli bir forum ve teknik yardım platformu olarak görmektedir (HRIC, 2001:4-6)¹⁴.

14 Çin’in ILO ile olan ilişkilerine hakim olan ulusal çıkar kaygısı o kadar belirleyicidir ki, gerekli hallerde işbirliği yerini kolaylıkla karşı duruşa bırakabilmektedir. Çin, ILO’nun 1998 yılında başlattığı denetim ve yaptırım gücünü arttırmaya yönelik inisiyatifte en kararlı karşı çıkan ülkeler arasında yer almıştır. Yola bir işçi-köylü devleti olarak çıkan Çin Halk Cumhuriyeti bugün sürekli olarak standartların belirlenmesinde gelişmekte olan üye ülkelere karşı anlayışlı olunması gerektiğini, 1998 Bildirgesinde yer alan ilkelerin hızlı biçimde uygulanmasının imkansız olduğunu ileri süren bir pozisyondadır. Kuruluşun “diyalog ve ikna”ya dayalı yapısal zayıflığının sürmesinden yanadır (HRIC,2001: 6-11).

Tablo 3: Çin'in İmzaladığı ve 2016 İtibarıyla Yürürlükte Olan Sözleşmeler

SN	ST	İT	SN	ST	İT	SN	ST	İT	SN	ST	İT	SN	ST	İT
7*	1920	1936	19	1925	1934	32	1932	1935	111	1958	2006	155	1981	2007
11	1921	1934	22	1926	1936	45	1935	1936	122	1964	1997	159	1983	1988
14	1921	1934	23	1926	1936	59*	1937	1940	138	1973	1999	167	1988	2002
15*	1921	1936	26	1928	1930	80	1946	1947	144	1976	1990	170	1990	1995
16	1921	1936	27	1929	1931	100	1951	1990	150	1978	2002	182	1999	2002

SN: Sözleşme numarası / ST: Sözleşme tarihi / İT: Çin'in sözleşmeyi imzaladığı tarih

* 138 numaralı sözleşmeyle birlikte otomatik olarak yürürlükten kaldırılan sözleşmeler.

Sıra onaylanmayan temel sözleşmelere geldiğinde, ülkenin neredeyse her alanına egemen olan kapitalist üretim ve çalışma ilişkilerinin varlığına karşın, sosyalist ülke sendikacılığını sürdürme ısrarı görülmektedir. Günümüz Çin'inde sendikal haklar, ancak Tüm Çin Sendikalar Federasyonu (ACFTU) eliyle kullanılabilir (Trade Union Law of PRC, 1992). Sendika tekeli, rekabet kurumunun stratejik sektörler dışında iktisadi yaşamın hücrelerine nüfuz ettiği bir dönemde, varlığından rahatsızlık duyulmayan bir tekel olarak yerli yerinde durmaktadır.

Çin'de ILO'nun örgütlenme özgürlüğü ve sendikal hakların kullanıma ilişkin 87 ve 98 nolu sözleşmeleriyle ilgili orta vadede bir gelişme beklemek gerçekçi değildir. Zira Çin, örgütlenme özgürlüğünün ihlali ile ilgili şikâyetlerin değerlendirildiği özel bir prosedür olan *örgütlenme özgürlüğü komitesi raporlarında* on yılı aşkın bir süredir yer almamaktadır. Bu durumu "şikâyet yok, sorun yok" şeklinde ifade edebiliriz. En son şikâyet 2002 yılında Uluslararası Özgür Sendikalar Konfederasyonu'ndan (ICFTU) ve Uluslararası Metal İşçileri Federasyonu'ndan (IMF) gelmiş, bazı eyaletlerde seçilmiş temsilcilere, bağımsız işçi örgütlenmelerine ve işçi liderlerine karşı kötü muamele yapıldığı ve şiddet uygulandığı iddia edilmiştir. Yao Fuxin ve Xiao Yunliang gibi işçi liderlerinin tutuklanmasıyla başlayan ve hapisane ve sağlık koşullarının ön plana çıktığı inceleme süreci 2005 Haziranına kadar sürmüştür. Çin hükümetinin ILO'ya verdiği yanıtlarda işçi eylemlerinin şiddetle bastırılmasına sabotaj, ulaşımı aksatma ve güvenlik görevlilerine saldırılması vb. eylemlerin yol açtığı ifade edilmiştir. Hükümetin pek de alttan almayan bu tutumu, ismi geçen işçi liderlerinin mahkeme kararlarının tüm taleplere karşın ILO'ya gönderilmeyişi ile iyiden iyiye somutlaşmıştır (ILO, 2005). Nitekim ÇKP hükümeti geçen zaman zarfında örgütlenme özgürlüğü ve sendikal hakların geliştirilmesine yönelik sözleşmeleri onaylamaya yönelik herhangi bir adım atmamıştır. Buna ek olarak standartları uygulama komitesinin (CAS) ülke hakkında bildirim ve değerlendirmede bulunmadığını da belirtmek gerekmektedir.

Öte yandan onaylanmayan diğer iki temel sözleşmeyle ilgili daha iyimser beklentiler içine girmek mümkündür. 2013 yılı sonunda gerçekleştirilen 18. ÇKP Merkez Komitesi Üçüncü Oturumu'nda ilan edilen altmış maddelik reform paketinde çalışma kamplarının kapatılacağına ilişkin hükümler bulunmaktadır. Başkan Xi'nin parti içi tartışmalarda kendisini zorlayan bu konuyla ilgili direnci kırmasının ardından zorla çalıştırmayı önlemeye yönelik iki sözleşmenin onaylanmasının gündeme gelmesi olasılık dâhilindedir (China Daily, 16/11/2013; Yao; Blanchard, 2013).

ÇKP hükümetinin onaylamadığı temel sözleşmeler çerçevesinde özgürlüklere karşı tutumunu kısaca ortaya koyduktan sonra, ILO'nun standart denetim sisteminin önemli parçalarından biri olan *Sözleşmelerin ve Tavsiyelerin Uygulanması Uzmanlar Komitesi'nin* (CEACR) Çin'e yönelik "genel doğ-

rudan istekler"ine son yirmi beş yıllık zaman dilimi çerçevesinde bakıldığında; doğrudan isteklere yanıt verilmediğine, bazı raporların gelmediğine, gelen raporlarda ise iş kazası, meslek hastalıkları, işyeri denetimleri, onaylanan sözleşmelerde yer alan ilkelerin hayata geçirilmesine yönelik atılan hukuki ve idari adımlara ilişkin bilgi ve içerik eksikliğine vurgu yapıldığı görülmektedir. Ayrıca her yıl toplanan ILO konferanslarında alınan kararların Çin Halk Cumhuriyeti Anayasası'nda adı geçen tüm yetkili organlara sunulmasını talep edilmektedir. Diğer bir deyişle, ILO sözleşmelerinin Devlet Konseyi'nin (Bakanlar Kurulu) yanı sıra asıl iktidar organı olan Daimi Komite'ye (Politbüro) sunulması istenmektedir.¹⁵

Çalışma standartlarına yönelik olarak hayata geçirilen uygulamaların sosyalizmin genel öncelik ve vaatleriyle bağdaşmadığı açıktır. Zaten bu çalışmanın amacı da ÇKP'nin kendisini işçi sınıfının partisi olarak tanımlamaktan vazgeçtiği bir süreçte Çin sosyalizmi üzerine bir tartışma yürütmek değildir. Bunun yerine, ülkede geçerli kılınan emek süreçlerinin eklenilmeye çalışılan kapitalist dünya için ortalamayı temsil eden ILO normlarına ne kadar uygun olduğuna bakmak daha anlamlı ve pratik gözükmemektedir.¹⁶ Dolayısıyla çalışmanın bundan sonraki kısmında ILO sözleşmelerini onaylama konusunda eskisi kadar çekingen davranmayan Çin hükümetinin sözleşmelerle gelen yükümlülüklerini ne ölçüde yerine getirdiği, nesnel temeller üzerinden ele alan raporlarda hangi hususların öne çıktığı üzerinde duracağız. Bu çerçevede ILO'nun her yıl yayımladığı CEACR raporlarında 2000 yılı sonrasında eleştiri, ihlal ve taleplerin yoğunlaştığı alanlar olarak öne çıkan mesleki güvenlik ve iş güvenliğinin yanı sıra Çin hükümetinin onayladığı dört temel sözleşme alanında yaşanan ihlaller ve uyum çabaları üzerine yoğunlaşılacaktır.

5. ÇKP'NİN SÖZLEŞMELER İLE İMTİHANI

5.1. 100 NOLU EŞİT ÜCRET SÖZLEŞMESİ (1951/1990):

CEACR, ülkenin ILO'nun teknik yardımı da alınarak hazırlanan, İş Kanunu (1994) ve İş Sözleşmesi Kanunu'nda (2007) geçen "eşit işe eşit ücret" ilkesinin 100 nolu sözleşmede geçen "eşit değerde iş" ilkesine kıyasla dar kapsamlı olduğuna işaret etmektedir. "Eşit değerde iş" ilkesi ile dışarıdan bakıldığında farklı gözükebilen işlere gönderme yapılmaktadır. Ancak bu işlerde çalışmanın gerektirdiği yetenek, bilgi, çaba, sorumluluk ve çalışma koşullarındaki benzerliklere vurgu yapılırken, eşit değerde iş kavramı işgücü piyasasındaki mesleki cinsiyet ayrımcılığı ile mücadele açısından kilit bir öneme sahiptir ve "eşit işe eşit ücret" çerçevesinin ötesine geçen, daha geniş bir kıyaslama ölçüğü sunmaktadır. Dolayısıyla, objektif ve ayrımcı olmayan kriterlerden yola çıkan, farklı işlerin göreceli değerlerinin kıyaslanmasına imkân tanıyan hesaplama yöntemlerine gereksinim duyulmaktadır. CEACR'nin talebi eşit işe eşit ücretin yanı sıra, farklı gözükse de aynı değerde olan işleri kapsayan "eşit değerde iş" ilkesinin benimsenmesidir (ILO, 2013a: 441).

CEACR, yukarıdaki gözleminin yanı sıra ülkeden doğrudan isteklerde de bulunmuştur. Cinsiyete dayalı katmanlaşmaya dair verilerin toplanmasının önemi vurgulanırken, çeşitli meslek ve sektörlerde kadınlar ile erkeklerin sorumlulukları ve karşılıklı ücret düzeylerine ilişkin bir an önce bilgi sağlanması gerektiği ifade edilmektedir. Yine kadınların düşük ücretli işlerde yoğunlaşması ve

15 CEACR'nin burada vurgulanan talep ve eleştirilerine 1990 yılından başlamak üzere şuradan ulaşılabilir: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2081026

16 Çin'de işçi sınıfının durumu ve ÇKP'nin uygulamalarının sosyalizm ile bağdaşıp bağdaşmadığına yönelik geniş literatürden birkaç örnek vermekle yetinelim: Wu (2005), Hart-Landsberg; Burkett (2007), Li (2008).

yüksek ücretli sektörlerde düşük kadın temsiline Hükümeti de rahatsız etmesi sonucunda geliştirilen "Kadınların Gelişimi İçin Ulusal Program 2011-2020" kapsamında hangi somut adımların atıldığı sorusu sorulmaktadır (ILO, 2013b). CEACR, sözleşme ilkesi gereği eşit ücretin yalnızca temel ücrette değil, prim, dolaylı veya doğrudan yardım vb. ek ödemeler için de geçerli olması gerektiğini vurgulamakta ve bu ödemelerin yapılmasındaki cinsiyet temelli ayrımcılığa işaret edilmektedir (ILO, 2013b).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı iş güvenliği yönetim birimlerinin farklı meslekler için yaptığı ücret analizleri ve farklılıkların makul hale getirilmesi yolundaki çalışmalar, kadın ve erkek için eşit değerde iş ilkesini göz önüne almamaktadır. CEACR, hükümetten işçi ve işveren taraflarıyla yürüttüğü ulusal ücret ayarlama çalışmalarını eşit değerde iş ilkesine göre yürütmesini ve alınan mesafeyi rapor etmesini istemektedir (ILO, 2013b). Sosyal güvenlik denetim elemanlarının denetimlerini kadın ve erkekler için eşit ücret ilkesine göre sürdürmesi ve sözleşmenin ihlal edildiğinin saptandığı durumlarda ne tür önlemler alındığının ILO ile paylaşılması CEACR'nin bir diğer talebi olarak dikkat çekmektedir (ILO, 2013b).

5.2. 155 NOLU MESLEKİ GÜVENLİK VE SAĞLIK SÖZLEŞMESİ (1981/2007)

Çin'in içinde bulunduğu hızlı sermaye birikimi süreci bu alanda önemli hak ihlallerinin ve toplumsal maliyetlerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Hızlı sermaye birikim süreci beraberinde yatırımların geri dönüşünü çabuklaştırma eğilimini getirince ortaya kapitalizmin erken dönemini anımsatan uygulamalar çıkmaktadır. CEACR, Uluslararası Sendikalar Konfederasyonu (ITUC) raporlarından hareketle Hükümet'i ulusal, eyalet ve yerel düzeyde kaza soruşturmaları ve denetimlerle ilgili aylık, üç aylık ve yıllık istatistikleri kamuoyu ile paylaşmaya çağırmaktadır. ITUC raporlarında özellikle göçmen¹⁷ işçilerin tanısı konulamayan, tanı konulmadığı için de raporlanmayan çok sayıda meslek hastalığından muzdarip olduklarına dikkat çekilmekte ve memleketlerine geri dönen işçilerin akıbetlerine yönelik şeffaflık talep edilmektedir. Raporlarda ayrıca, mesleki hastalıklar sonucunda oluşan zararların denetimi ile mesleki sağlık incelemelerinden sorumlu otoriteler arasındaki eşgüdüm eksikliğine işaret edilmektedir (ILO, 2013a: 721). CEACR, yüksek riskli işyerlerinde (madencilik, tehlikeli kimyasallar, demir yolu taşımacılığı, havai fişek yapımı vb.) meydana gelen çok sayıda mesleki kazanın azaltılması için 2005 yılından itibaren yoğunlaşan üretim güvenliği tedbirleri sonucunda azalan kaza sayısını ve bu konuda artan duyarlılığı olumlu bulmakla birlikte "Üretim Güvenliği Yasası"nın Hükümet birimlerinde çalışanları, kendi hesabına çalışanları ve kamu tüzel kişiliklerinde çalışanları kapsamadığına işaret etmektedir. Komite ayrıca sözleşmenin on ikinci maddesinde yer alan makine ve ekipmanların doğru kurulumu ve kullanımında uyulması gerekli tedbirlerin ne ölçüde hayata geçirildiğine ilişkin bilgilendirme talep etmektedir. Komitenin doğrudan istekleri arasında dikkati çeken bir saptama ise yaşam ve sağlık tehlikesinin varlığını sürdürdüğü durumlarda işverenlerin işçileri işe dönmeye zorladığına ilişkin gözlemler karşısında hükümet raporlarının büründüğü sessizliktir (ILO, 2011a: 681; 2013a: 721-722; 2013c).

CEACR 2011 raporunda ITUC'un gündeme taşıdığı bazı eylemler, ÇKP rejiminin bırakın işgücü sömürüsüne açıkça karşı duran, sınıf mücadelesini yükseltmeye çalışan kesimleri; yürürlükteki mevzuatın uygulanması talebiyle ortaya çıkan işçiler ve işçi temsilcilerine karşı bile oldukça taham-

17 Çin dilinde *mingong* olarak adlandırılan göçmen işçiler kır kökenli yarı proleterler olarak tanımlanabilir. *Mingonglar* düşük ücretli ve düşük güvenlik standartlarına sahip inşaat, tekstil, oyuncak vb. sektörlerde yoğunlaşmaktadırlar. "Çin karakteristikleriyle ırk ayrımı"na maruz kalan bu kitle ile ilgili bilgi için bkz. (Han, 2010).

mülsüz olduğunu bir kez daha ortaya koymaktadır. Mesleki güvenliğe yönelik ihlaller karşısında mevcut yasaların uygulanmasını talep eden işçilerin bir çok örnekte taciz edildiği, hapsedildiği rapor edilmektedir. Hükümet, işçi ve işçi temsilcilerinin bu tür disiplin süreçlerini yaşamaması adına ne tür tedbirler alındığına ilişkin komiteye henüz bir bilgi sunmamıştır (ILO, 2011a: 682). Bunlara ek olarak, Hükümet'ten özellikle işyeri kazası-mesleki kaza ilişkisinin açıklığa kavuşturulması, sunulan bilgilerin mümkün olduğunca sektörel, cinsiyet ve yaş ayrıntılarını içermesi istenmektedir (ILO, 2013a: 722).

5.3. 167 NOLU İNŞAAT İŞLERİNDE GÜVENLİK VE SAĞLIK SÖZLEŞMESİ (1988/2002)

Daha önce belirtildiği üzere Çin, 1990'ların sonuyla birlikte yoğun bir kentleşme atılımı içine girmiştir. Son yirmi yıl içinde nüfusu bir milyonu aşan yerleşim birimi sayısı yüzü geçmiş, kentlerin peyzajında önemli değişiklikler gerçekleşmiştir. İnşaat sektörünün gelişimini tetikleyen bu gelişme yalnızca konut yapımı ile sınırlı kalmamış, kamu sektörü öncülüğünde baraj, otoyol vb. dev altyapı yatırımları da hız kazanmıştır. Kentleşme dalgası, borçla finanse edilen mega alt yapı projeleri, finansal sistem ile geliştirilen entegrasyon biçimlerinin de etkisiyle Çin küresel kentleşme hareketinin merkez üssü haline gelmiştir. Hatta Çin'in kentleşmesinin küresel kapitalizmin istikrarını sağlayan önemli bir unsur olduğu yolunda değerlendirmeler dahi bulunmaktadır (Harvey, 2008: 29-30).

Niteliksiz emeğe/göçmen emeğine dayalı bu birikim tarzı, sömürü ve hak ihlallerini en yakıcı biçimde gündeme getirmektedir. Çin inşaat sektöründeki güçlü taşeronlaşma nedeniyle işgücü piyasasında sömürünün dozu sürekli artmakta, sağlık ve güvenlik önlemleri maliyetleri düşürme kaygısıyla geri plana itilmektedir. İşlerin hızlı bitirilmesi yolundaki baskılar nedeniyle çabukluk kazanmak isteyen işçilerin güvenlik kemeri takmadan çalıştıkları rapor edilmektedir. Niteliği gereği kirli iş olarak adlandırılabilir inşaat işlerinde kadın ve erkek işçiler için ayrı banyo ve tuvalet imkanlarının olmadığına, şantiyelerde beslenme ve su imkânlarının kötü olduğuna işaret edilmektedir (ILO, 2013a: 722).

Çin yasalarının inşaat işinde çalışanların iş güvenliği ve korunma tedbirlerini içeren güvenlik eğitimi almalarını öngörmesine karşın, özellikle göçmen işçilerin büyük kısmının bu eğitimden geçmediği ITUC raporlarında yer almaktadır. Hükümetin ön ayak olduğu eğitim programlarında ise iş güvenliğinden ziyade finansal kriz sonrasında yeniden iş bulmayı kolaylaştırma amacının öne çıktığı gözlemlenmektedir (ILO, 2013a: 723). Yine Konut ve Kırsal-Kentsel Gelişme Bakanlığı'nın yasal işçi sendikaları konfederasyonu ACFTU ile birlikte yürüttüğü inşaat işçilerini yasal hakları hakkında bilgilendirme programının, işveren temsilcisi ayağının eksik olduğuna dikkat çekilmesine karşın hükümetin ILO'ya gönderdiği raporlarda bu konudan bahsedilmediğine işaret edilmektedir. Bu çerçevede en büyük işveren temsilcisi kuruluşun sürece dâhil edilmesinin sözleşmenin öngördüğü güvenlik standartlarının etkin biçimde hayata geçmesi için hayati önem taşıdığı ifade edilmektedir (ILO, 2013d). Yukarıda varlığı rapor edilen ağır ihlallere karşın birçok şantiyede profesyonel denetim elemanlarına rastlanmamakta, yerel hükümet birimleri iş güvenliği mevzuatını uygulama ve yaptırımlarda bulunma konusunda isteksiz davranmaktadır (ILO, 2013a: 723). CEACR, gerek gözlemlerinde gerekse de doğrudan isteklerinde Çin Hükümeti'nden sözleşmenin pratiğe geçirilişine ilişkin bilgi talep etmeyi sürdürmektedir. Hangi konularda, ne kadar ihlalin rapor edildiği sorulmakta ve hükümetten mesleki kazaların, hastalıkların sayısı ve nedenleri hakkında sektör bazında bilgi istenmektedir (ILO, 2013a: 722-723).

5.4. 182 NOLU ÇOCUK İŞÇİLİĞİNİN EN KÖTÜ BİÇİMLERİ SÖZLEŞMESİ (1999/2002).

CEACR, Çin ceza sisteminde yarım yüzyılı aşkın süredir yer alan çalışma kampları uygulamasının on sekiz yaşından küçük mahkûmları da kapsadığına ve bu kişilerin ağır işlerde çalıştırıldıklarına yönelik raporlara istinaden çocuk mahkûmların ıslah ve yeniden eğitim kamplarına sistematik olarak gönderilip gönderilmediğini sormaktadır (ILO, 2006a). Komitenin 2011 raporunda, on sekiz yaşından küçük mahkûmların "çalışma programları yoluyla yeniden eğitimi" uygulamasını sözleşme ilkeleri açısından kabul edilemez olduğu vurgulanmaktadır (ILO, 2011c: 297-298). 2013 Reform Paketi'nin ilanının hemen ardından ortadan kaldırıldığı açıklanan "yeniden eğitim" kamplarının uyuşturucu tedavi merkezleri adıyla varlıklarını sürdürdüğü ileri sürülmektedir (DW, 2014). Yakınmalar ne olursa olsun, atılan son adımla birlikte, zorla veya zorunlu çalış(tır)manın önlenmesinin, ILO'nun 1998 tarihli "Çalışma Yaşamında Temel İlkeler ve Haklar Bildirgesi"nde yer verdiği diğer temel çalışma haklarına¹⁸ yönelik tutum ile kıyaslandığında ülkenin uluslararası standartlara en çok yaklaştığı alan olduğu ileri sürülebilir.

1994 tarihli İş Kanunu'nda ve bakanlık genelgelerinde on sekiz yaşından küçüklerin tehlikeli mesleklerde çalıştırılmaları yasaklanmıştır. Öte yandan bu yasak, ancak bireysel sözleşme ilişkisinin varlığı halinde uygulanabilmektedir. Dolayısıyla kendi hesabına çalışan on sekiz yaş altındaki kişiler uygulamanın kapsamı dışında kalmakta, İş Kanunu'nun tehlikeli meslekler kategorisindeki güven-celerinden yararlanamamaktadırlar (ILO, 2006a).

Öte yandan CEACR, on sekiz yaş altındakilerin on yedi iş türünde çalıştıramayacağını hükme bağlayan Bakanlık düzenlemesini yeterli bulmamaktadır. İşveren ve işçi örgütleri ile birlikte tehlikeli işlerin sözleşme hükümleri ve tehlikeli sayılan işlerle ilgili olarak gözden geçirilmesi istenmektedir. Bu süreçte ILO'nun 190 nolu tavsiye kararının (özellikle gece çalışmayla ilgili olarak) göz önünde bulundurulması talep edilmektedir (ILO, 2006a)¹⁹. CEACR, Çin hükümetinden çocuk emeğine yönelik ihlalleri önlemekle görevli çalışma müfettişlerinin faaliyetleri, denetledikleri işyeri sayısı, saptadıkları ihlaller ve ihlallerin mahiyetlerine ilişkin bilgi talebinde bulunmuştur. Ülkedeki denetim mekanizmasının işleyişine göz atmak bu alandaki denetimlerin "etkinliği" konusunda fikir verebilir. Yasaya göre müfettişler genç işçilerin kanuna aykırı çalıştığını tespit ettiklerinde işverene uygun bir dille ikazda bulunacak, ihlalin sona erdirilmesini isteyecek, ancak bunların ardından iş lisansını iptal edebilecektir (ILO, 2006a). "Nazik ve anlayışlı müfettiş"ler üzerine kurulu bu denetim sürecinin, Çin gibi "kişisel ağların" (guanxi) yaşamın her alanına nüfuz ettiği bir ülkede çocuk emeğinin sömürüsünü önlemede kayda değer bir etkisinin olmadığı kolaylıkla ileri sürülebilir. CEACR 2011 yılı raporunda üç kademeli bir denetim sistemine geçilmesinin (eyalet, il ve ilçe düzeyinde) denetim etkinliği açısından elzem olduğuna işaret etmiştir (ILO, 2011c: 299).

CEACR zorla çalıştırma vakaları için öngörülen cezaların sürekli olarak alt sınırdan verildiğini de tespit etmiştir. En üst ceza sınırı olan üç yıllık cezanın uygulanmadığı, ihlallerin ise para cezası ile geçirildiğine dikkat çekilmektedir. Tehlikeli işlerde çalıştırılan çocuk işçiler için öngörülen cezaların yetersiz olduğuna ve hapis cezalarının uygulanmadığına işaret eden Komite; patlayıcı, radyo-

18 Toplu pazarlık, sendikalaşma özgürlüğü, istihdamda ve meslekte ayrımcılığın ortadan kaldırılması, çocuk işçiliğine son verilmesi (ILO, 2011d).

19 190 nolu tavsiye kararının 3. maddesinde çocukların çalıştırılmaması gereken işler şöyle gruplanmıştır: 1-çocukların fiziksel, psikolojik ve cinsel anlamda istismarına yol açacak işler, 2-yer altında, su üzerinde, tehlikeli yüksekliklerde, çevrelenmiş alanlarda yapılan işler, 3-tehlikeli makine ve ekipmanların kullanıldığı ya da ağır yük taşınan işler, 4- sağlıksız iş ve çevre ortamında (gürültü, ısı, sarsıntı vb.) yapılan işler ve 5- uzun çalışma saatlerinin olduğu ya da gece yapılan işler (ILO, 1999).

aktif ve zehirli maddelerin üretiminde on sekiz yaşından küçük çocukların çalıştırılması durumunda öngörülen maksimum üç yıllık hapis cezası yerine her bir çocuk için 3000 Yuan'lık para cezasının uygulandığını vurgulamaktadır. Zorla çalıştırma ve tehlikeli işlerde çalıştırmaya yönelik cezaların artması ve etkin olarak uygulanması gerektiğinin altını çizen ILO, kötü koşullardan kurtarılan çocukların eğitimi, rehabilitasyonu, sosyal entegrasyonunu sağlamak amacıyla yürütülen bir çalışma olmamasından da yakınmakta ve bu alanda sözleşme kriterlerinin yerine getirilmesini istemektedir (ILO, 2006a).

Çin'de 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren hız kazanan neoliberal politikalar sonucunda artan eğitim maliyetleri ve çalışma zorunluluğu sebebiyle okuma yazma öğrenemeyen seksen beş milyonluk bir kitle ortaya çıkmıştır. Eğitimin metalaşması daha çok kadınları ve göçmen işçi çocuklarını olumsuz etkilemektedir (Gökten, 2012b: 77-78). Kadınlar ilkokuldan sonra eğitimden belirgin biçimde dışlanmakta, üniversite öğrencileri arasında kadınların payı %40'ın altına düşmektedir. Göçmen işçi çocukları ise ya eğitim hizmetine erişememekte ya da 20.000 Yuan'ı bulan "geçici eğitim ücreti" karşılığı eğitim almaktadır. Bu tutarın, enformel sektörde ve ortalamanın çok altında ücretlere çalışan kır kökenli göçmenlerin karşılamakta zorlanacağı bir düzeyde olduğu açıktır. Raporlarda ilköğretimde okullaşma oranlarının gerilemesi ile artan eğitim masraflarına dikkat çekilirken, parasız eğitimin çocuk emeğinin en kötü biçimlerinin ortaya çıkmasını azaltma misyonunun önemine ayrıca işaret edilmektedir. BM İnsan Hakları Komisyonu'nun tespitlerine göre resmi istatistikler ile gerçekleşme rakamlarını içeren raporlar arasında da çelişkiler bulunmaktadır (ILO, 2006a).

Çin'in içinde bulunduğu kapitalist restorasyon sürecinin yol açtığı trajedilerden biri tam da eğitim masraflarını karşılama mücadelesi esnasında meydana gelmiştir. Okullarda manuel çalışmanın serbest olduğu ülkede, 2001 yılında, okul masraflarını karşılamak için maytap üreten kırk iki çocuk ve öğretmenleri yaşanan patlama sonucu hayatlarını kaybetmişlerdir. Çin'de çocukların "okul ile ilişkili işler" kapsamında okul saatlerinde boncuk-takı işlerinde, devlete ait pamuk ve sebze tarlalarında çalıştırıldıkları görülmektedir. Bununla yetinilmeyip eğitim hizmetlerinin parasız ve yetkin olması beklenen "sosyalist bir ülkede" yoksul bölgelerdeki okul yönetimlerinin okulun maddi ihtiyaçlarını karşılamak için özel sektör ile uzun süreli sözleşmeler imzalayarak öğrencilerinin işgücünü kiraladıkları rapor edilmektedir. Komite, Çin hükümetinden okul çağındaki çocukları tehlikeli işlerde çalışmaktan alıkoyacak etkin önlemler üzerine çalışmasını ve bu konuda bilgi paylaşmasını istemektedir (ILO, 2006a; 2011c: 298).

Çin, güney komşuları Vietnam ve Myanmar ile birlikte insan kaçakçılığı ve seks köleliğinin oldukça yaygın olduğu bir coğrafyada bulunmaktadır. Ülke uluslararası insan kaçakçılığı için kaynak ve hedef ülke konumundadır. Çin hükümeti başta kadın ve çocuk kaçakçılığı olmak üzere insan kaçakçılığı ile savaşmakta, uluslararası işbirliğine girmektedir. Bu çerçevede 2008-2012 dönemini kapsayan "Kadın ve Çocuk Kaçakçılığına Karşı Ulusal Planı" yürürlüğe sokulmuştur. Yine de CEACR raporlarında cinsel sömürüye maruz kalan, pornografik performans ve seks köleliğine zorlanan, ancak ülkeler arası kaçakçılığa konu olmayan on sekiz yaşından küçük genç kadınların plan kapsamına alınmadığına dikkat çekilmekte ve hükümetten bu konuda alınan önlemlere ilişkin yeterince bilgi alınamadığı ifade edilmektedir (2011b; 2011c: 297).

Ev işlerinde çalışan çocuklar, Çin'de son yıllarda çocuk emeği istismarının ön plana çıktığı bir diğer alan olarak dikkat çekilmektedir. Ülkede ev işlerinde çalışan yaklaşık yirmi milyon çocuğun bulunduğuna işaret eden 2009 tarihli ILO özel raporu, ortalama gelirin artması ve nüfusun yaşlanmasına bağlı olarak ev işi ve evde bakım vb. hizmetlere yönelik talebin artacağına işaret etmektedir (ILO, 2009: 1). Ev hizmetinde çalışan işçilerin çoğu on sekiz yaşından büyük olmakla beraber, on

altı yaşından itibaren bu alanda çalışmaya başlayanlar olduğu bilinmektedir. Uzun çalışma saatleri ve çocuklar için uygun olmayan görev ve sorumluluklar çocukların gelişimini olumsuz etkileme potansiyeline sahiptir. Bunlara ek olarak, ev işlerinde çalışma standartlarının belirlenmemiş olması, ev içi çalışmadaki ihlallerin saptanmasında ve denetlenmesindeki özel güçlükler, bu alanda çalışmayı çocuklar açısından daha da riskli kılmaktadır (ILO, 2009: 6). Komite Hükümet'ten 2010 yılında on sekiz yaşından küçük olup ev işlerinde çalışanların sayısını ve yukarıda işaret edilen risklere yönelik ne tür önlemler alındığına dair rapor istemiştir (ILO, 2011b). ILO'nun raporlarını referans aldığı ITUC'a göre Çin; çocuk işçiliğinin en kötü biçimleri alanında kaçakçılıktan zorla çalıştırmaya, seks köleliğinden ayakkabı fabrikaları ve cam atölyelerinde çalışmaya kadar bir çok alanda dünyanın en kötü sicillerinden birine sahiptir. ITUC, çocuk işçiliği, kaçakçılığı ve seks işçiliği konusunda ulusal istatistiklerin olmamasına vurgu yapmaktadır. ITUC, hükümetten bu alandaki ihlallerin türü ve sayısını, ayrıca kaç çocuğun koruma altına alındığının bilgisini yaş ve cinsiyet bazında istemektedir (ILO, 2011b). Buraya kadar ortaya konulanlar ışığında, önemli sorun ve ihlallerin varlığını sürdürdüğü; Çin'in uluslararası standartları yakalama konusunda alması gereken önemli bir mesafenin bulunduğu kolaylıkla ileri sürülebilir.

5.5. 111 NOLU AYRIMCILIK (İSTİHDAM VE MESLEK) SÖZLEŞMESİ (1958/2006)

Eski bir sözleşme olmasına karşın Çin'in, kısa bir süre önce onayladığı bu temel sözleşmenin uygulama sonuçlarına bakıldığında ilk olarak ulusal mevzuatta (özellikle İş Kanunu ile İstihdamı Özendirme Kanunu'nda) iş arayanların etnisite, ırk, cinsiyet ve dinsel inanca göre ayrıma tutulmamacasına ilişkin hükümler dikkat çekmektedir. Bu hükümlere karşın Hükümet, Komite'nin işçilerin ayrımcılıktan nasıl korunduğuna ilişkin önceki bilgi taleplerine ayrıntılı yanıt vermemekte, yalnızca ayrımcılığa karşı yasal mevzuata göndermede bulunmaktadır. Yine Komite, halihazırdaki mevzuatın sözleşmeye uyumlulaştırılması aşamasında ayrımcılığın sözleşmenin ilk maddesinde belirtilen tüm alanlara doğrudan referans verilmesi gerektiğini vurgulamıştır. Her meslekte ve istihdam süreçlerinde ayrımcılıkla mücadelenin nasıl yapıldığına ve işçilerin nasıl korunduğuna yönelik açık ve ayrıntılı bilgi talebinde bulunmuştur (ILO, 2013e). CEACR, ilgili yasa ve düzenlemelerde ayrımcılığın tarifinin yapılmadığını, Hükümet'in doğrudan ve dolaylı ayrımcılık arasında bir ayrım gözetmediği saptamasında bulunmaktadır. Oysa Çin'in imza koyduğu 111 nolu sözleşme ayrımcılığa hem dolaylı hem de doğrudan ayrımcılık bağlamında yaklaşmaktadır. Dolaylı ayrımcılık görünürde tarafsız, aynı muameleye dayalı ancak, kişi ve gruplar arasındaki mevcut eşitsizlikler ve farklılıklar nedeniyle olumsuz sonuçlar yaratan bir ayrımcılık şeklidir. Komite ayrımcılığın ulusal hukuk metinlerinde sözleşmedeki tanımıyla yer alması gerektiğini Hükümet'e iletmiş ve Hükümet'ten dolaylı ayrımcılık örnekleriyle karşılaşıldığında işçilerin nasıl korunduğuna ilişkin bilgi istemiştir (ILO, 2013e).

Komite'nin dikkatini çeken bir diğer sorunlu alan kadın memurların emeklilik yaşında uğradıkları ayrımcı muameledir. Çin'de emeklilik yaşı kadın çalışanlar için 50, erkek çalışanlar için ise 60 yaş olarak uygulanmaktadır; ancak Komite, emeklilik yaşının teke indirilmesini önermektedir. Alınacak emeklilik maaşının çalışılan süreye göre belirlendiği durumlarda erken emekli olan kadınların mağdur olduğu ve yine kadınların kariyer basamaklarını tırmanma konusunda daha kısıtlı zamana sahip oldukları ifade edilmektedir. Bununla birlikte Çin'de tek emeklilik yaşının benimsenmesinin önünde ciddi toplumsal-kültürel engeller bulunmaktadır (ILO, 2013e). Komite, başta "Kadın Haklarının ve Çıkarlarının Korunması Yasası" olmak üzere mevzuatın risk yönetimi, risk değerlemesi,

gerekli önleyici ve koruyucu önlemlerin alınması şartıyla cinsiyet ayrımının önemini yitirdiği bazı mesleklerde kadın istihdamını kısıtlayıcı hükümler içerdiğini belirtmektedir. Buna göre kadınlar kendilerine uygun olmayan, yoğun fiziksel güç istediği belirlenen işlerde çalıştırılmayacaklardır. Günümüzde madencilik alanında bile kadınların çalışmasını mümkün kılan standartlara erişilmişken, kadınların çalışmasına uygun olmayan meslekler listesinin güncellenmesi ve kısıtlamaların hamile kadınların korunması ile sınırlı tutulması gerektiği ifade edilmektedir. Dolayısıyla Çin'de sözde kadınları korumak adına getirilen kısıtlamaların fırsat eşitliği ve eşit davranış ilkelerini zedeler hale geldiği vurgulanmaktadır (ILO, 2013e; 2006b). Komite, kadınların gerek kamu gerekse özel sektörde istihdam edilmelerinin önündeki eşitsizlikleri kaldırmak için hükümetin ne tür politikalar izlediği, cinsiyete dayalı dikey ve yatay mesleki ayrımların sona erdirilmesi ile kadınları daha yüksek ücretli işlerle buluşturma konusunda hangi önlemlerin alındığı konularında bilgi istemektedir (ILO, 2010).

Ayrımcılık konusunda söz edilmesi gereken bir diğer uygulama, coğrafi kökene göre ayrımcılığın ileri bir örneği olan *hukou* uygulamasıdır. Kökeni 1950'lere dayanan hukou hanehalkı kayıt sistemi, özünde kır ile kenti birbirinden yalıtıma yönelik bir toplumsal kontrol aracı olarak ortaya çıkmış, zamanla sanayileşme programının üzerindeki göç baskısını önlemeye yönelik köklü bir çözüm özelliği ile öne çıkmıştır (Satya, 1998; Chan ve Zhang, 1999: 819-821). Hukou, Çin'in reform ve dışa açıklık politikası derinleşip işgücü yoğun bir birikim rotasına oturdukça gevşetilmiştir, reformun nüfus hareketliliğini arttırmaya yönelik demografik ayağı bugün de devam etmektedir. Kır kökenli olarak kayda geçen bir çok kişi uzun yıllar boyunca kente göç edememiş ya da kaçak işçi statüsünde çalışmıştır. Yasa dışı çalışan işçiler, bu dezavantajlı konumlarından ötürü Çin işçi sınıfının maruz kaldığı yoğun sömürüyü ve kötü yaşam koşullarını daha derinden yaşamışlar, kente uyum ve sınıf bilinci edinme konusunda büyük güçlüklerle karşılaşmışlardır. ILO, hanehalkı kayıt sisteminin liberalleştirildiğini görmekle birlikte, 122 nolu istihdam politikası sözleşmesi ile eşgüdümlü olarak tüm sınırlamaların kalkması, göçmen işçilerin çalışma güvenliği, sosyal sigorta ve yardım programlarından kapsamlı olarak yararlanmaları yönünde telkinlerde bulunmayı sürdürmektedir (ILO, 2013e; 2010). Ancak rejimin sosyal devlet anlayışının, neoliberalizmin bölüşüm ilişkilerinde yarattığı tahribata esaslı bir müdahaleden çok toplumsal tansiyonu düşürme odaklı olduğu göz önüne alındığında söz konusu alanda anlamlı bir iyileşme beklemek güç olacaktır.

Komite, Çin Hükümeti'nin iş ve sosyal güvenlik alanındaki denetim birimlerinin sayısını arttırdığını not etmekle birlikte, raporlarında denetim ve uygulama alanında veri eksikliği bulunduğu işaret etmektedir. Komite ayrıca, hükümetten hem kamu hem özel sektördeki ayrımcılık vakalarının sayısı, mahiyeti ile şikâyetlerin nerede ve nasıl sonuçlandırıldığına ilişkin bilgi istemeyi sürdürmektedir (ILO, 2013e).

5.6. 138 NOLU ASGARİ YAŞ SÖZLEŞMESİ (1973/1999)

Çin'de minimum çalışma yaşı genel olarak on altı yaş kabul edilmekle beraber belirli sektörlerde ve belirli koşullarda çıraklık yaşını on altının altına düşürmeye açık kapı bırakan hükümet kararları bulunmaktadır. Eyalet çalışma bürolarından onay alınması gereken bu tür durumlarda minimum yaşın kaç kademeye düşebileceğine ilişkin bir hüküm mevcut değildir. Komite hükümetten, on dört yaşından küçük çocukların istisnasız şekilde çıraklık dışında tutulmasına yönelik önlemlerin alınmasını istemektedir (ILO, 2011e). Komitenin bir diğer önemli saptaması ise çıraklık kurumunun çocuk istihdamında kılıf olarak kullanılmasıdır. Çocuk işçilerin düşük ücretlerle ve günde on dört saati bulan sürelerle çalıştırıldıkları, kötü çalışma ve barınma koşulları içinde buldukları rapor

edilmektedir. Çıraklığın sınırlarının işçi-işveren kesimlerinin yardımıyla yetkili makamlarca çizilmesinin gerekli olduğu belirtilmektedir (ILO, 2011e).

SONUÇ

Çin, ILO'ya 1919'dan itibaren üye olmasına rağmen, özellikle 1990'lardan itibaren hızlanan dışa açılma süreciyle birlikte ILO sözleşmelerini imzalamaya başlamıştır. Soğuk Şavaşın bitmesiyle birlikte -tüm eksikliklerine rağmen- reel sosyalizm tehdidinin ortadan kalkması sonucunda ILO politikalarının ve önerilerinin, yalnızca bir tür otoriter kapitalizm uygulayan Çin'de değil, AB gibi çalışma standartlarının oluşturulmasında tarihi öncülüğü olan bölgelerde dahi etkisinin azaldığını söylemek mümkündür. ILO'nun yaptırım gücünün DTÖ, IMF v.b. uluslararası örgütlere kıyasla zayıf oluşu, Çin'in uluslararası yatırımları cezbeden ucuz işgücünden kaynaklanan ekonomik gücü ile birleştiğinde, rejim süreci ağırdan almaktadır. Ülkenin ILO ile olan ilişkisine ulusal çıkar ve uluslararası saygınlık tarafından biçimlendirilen bir pragmatizm egemendir. Ülke, ILO ile ilişkilerini geliştirmeyi kurumsal eksikliklerini gidermekte olduğu yönündeki imajını güçlendirmede kullanırken, kuruluşun anayasasını sistematik olarak ihlal etmeyi sürdürmektedir.

Çalışmada belirtildiği gibi ILO, çalışma yaşamında uluslararası asgari standartlara işaret etmektedir. Aslına bakılırsa CEACR raporlarında ortaya koyulan eleştiriler, meseleye Çin işçi sınıfının mücadele geleneği açısından yaklaşanlar için son derece bilindik ve yüzeyseldir. İşgücü sömürsü ve hak ihlalleri karşısında ILO'nun dilinin son derece yumuşak ve zamanın ruhuna uygun olduğu görülmektedir. Örgütün istihdam politikası birimi tarafından hazırlanan 2011 raporuna göre Çin işgücü piyasasının mevcut koşulları (aşırı çalışma, esnek çalışma, sendikasılaştırma, çalışma güvenliğinin ihmali vs.) hızlı büyüme ve modernizasyon yolunda yaşanması gereken ve neredeyse "doğal bir süreç" olarak tanımlanmakta, reformun toplumsal maliyetleri utangaç ifadelerle geçirilmektedir²⁰. Rapora iktisadi yeniden yapılanma ve yüksek teknolojiye açılma, etkinliğin ve rekabetçiliğin artırılması gibi aslında IMF, DTÖ raporlarında görmeye alıştığımız bir terminoloji egemendir. Küresel kapitalizme büyük bir kararlılıkla eklenen ve bu süreçte ağırlıklı olarak ucuz işgücü kartına başvuran Çin'de, çalışan sınıfların içinde bulunduğu yoğun sömürü ve baskı koşullarını ortaya koymak; Çin karakteristikleri ile "sosyalizmin" neoliberal mahiyetini anlamak açısından ILO'nun bu ılımlı eleştirileri bile başlı başına yeterli gözükmektedir.

20 Bkz. ILO (2011f)

KAYNAKÇA

- Abendroth, W. (1992) Avrupa İşçi Hareketleri Tarihi. Ali Çakıroğlu (çev.). İstanbul: Belge.
- Berg, J. ve Kucera, D. (2008) "Labour Institutions in the Developing World: Historical and Theoretical Perspectives", In Defence of Labour Market Institutions Cultivating Justice in the Developing World içinde (s. 9-31). Berg, J. ve Kucera, D. (Edt.). New York: Palgrave MacMillan.
- Bronstein, A. (2009) International and Comparative Labour Law Current Challenges, New York: Palgrave Macmillan.
- Brooks, R. ve Tao, R. (2003) China's Labour Market Performance and Challenges, IMF Working Paper.
- Chan K. W. ve Zhang L. (1999) "The Hukou System and Rural-Urban Migration in China: Processes and Changes", *The China Quarterly*, 160, 818-855. doi: <http://dx.doi.org/10.1017/S0305741000001351>
- Chan, A. (2011) "Strikes In China's Export Industries In Comparative Perspective", *The China Journal*, 65, 27-51. (Erişim) <http://search.informit.com.au/documentSummary;dn=705053981053050;res=IELHSS>
- China Daily (2013) "Party sets course for next decade", 16/11/2013, http://usa.chinadaily.com.cn/china/2013-11/16/content_17110079_2.htm (Erişim 30.01.2014).
- Erdoğan, S. (2006) Küreselleşme Sürecinde Uluslararası Sendikacılık. Ankara: İmge.
- Foster, W. Z. (2011) Üç Enternasyonalin Tarihi: 1848'den 1955'e Dünya Sosyalist ve Komünist Hareketleri. İstanbul: Yazılama.
- Freeman, R. B. (1996) "International Labor Standarts and World Trade: Friends or Foes?", *The World Trading System: The Challenges Ahead* içinde (s. 87-112). Jeffrey J. Scott (edt.), USA: Peterson Institute.
- Gabriel, S.J. (1998) "The Structure of a Post-Revolutionary Economic Transformation: The Chinese Economy from the 1949 Revolution to the Great Leap Forward", *China Essay Series, No.3*, <http://www.mtholyoke.edu/courses/sgabriel/economics/china-essays/3.html>, (Erişim 5.5.2015).
- Gareau, F. (2002). *The United Nations and Other International Institutions: A Critical Analysis*. Chicago: Burnham Inc.
- Gökten, K. (2012a) "Kapitalizm için Çalışmak: Çin'de İşgücü Piyasasının İnşası", *Çalışma ve Toplum*, 35, 99-120.
- Gökten, K. (2012b) "From State Welfare to Harmonious Society: Constructing New Welfare Regime in China", *Annual Conference on International Political Economy*, 23-25 May 2012, İzmir, 69-81.
- Gülmez, M. (1998a) "UÇÖ Sözleşme, Tavsiye ve Kararları", *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi Cilt 3* içinde, İstanbul: Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, 427-432.
- Gülmez, M. (1998b) "UÇÖ Denetim Mekanizmaları", *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi Cilt 3* içinde, İstanbul: Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, 424-427.
- Gülmez, M. (2008) *Uluslararası Sosyal Politika*. Ankara: Hatiboğlu.

- Han, D. (2010) "Policing and racialization of rural migrant workers in Chinese cities", *Ethnic and Racial Studies*, 33,4, 593-610. doi:10.1080/01419870903325651
- Hart-Landsberg, M.; Burkett, P. (2007) "China, Capitalist Accumulation, and Labor", *Monthly Review*, May, 17-39.
- Harvey, D. (2008) "The Right to the City", *New Left Review*, 53, 23-40.
- Harvey, D. (2012) *Rebel Cities*, London&NewYork: Verso.
- Hobsbawm, E. J. (1964) *Labouring Man*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Hornbeck, J. F. "The Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement (CAFTA-DR: Developments in Trade and Investment", CRS Report for Congress, 2012, <http://www.fas.org/spp/crs/row/R42468.pdf>, [Erişim Tarihi 22.04.2013].
- HRIC (2001) "Formalistic cooperation masks rejection of key labor rights", *HRIC*, January 20, <http://www.hrichina.org/en/print/content/4804> (Erişim 29.09.2016).
- Hunt, E. K. (2005). *İktisadi Düşünce Tarihi*. Ankara: Dost.
- ILO (1990-2013) Direct Request on submission to competent authorities (CEACR), http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2081026
- ILO (1999) Worst Forms of Child Labour Recommendation (No.190), http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312528:NO (Erişim 01.08.2014)
- ILO (2005) "Report in which the committee requests to be kept informed of development", Report No.337, June, http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2906999 (Erişim 17.07.2014).
- ILO (2006a). Direct Request 2005 (CEACR), http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2256369:NO (Erişim 20.07.2014).
- ILO (2006b). Direct Request 2005 (CEACR), http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2256349:NO (Erişim 25.07.2014).
- ILO (2009) "Situational Analysis of Domestic Work in China", ILO Situational Analysis, Geneva: ILO.
- ILO (2010). Direct Request 2009 (CEACR), http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2311113 (Erişim 01.08.2014).
- ILO (2011a) Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Geneva: ILO.
- ILO (2011b) Direct Request 2010 (CEACR), http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2335071:NO (Erişim 05.06.2013)
- ILO (2011c) Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Geneva: ILO.
- ILO (2011d) ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Geneva: ILO.
- ILO (2011e) Direct Request 2010 (CEACR), http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2335006:NO (Erişim 18.07.2014).
- ILO (2011f) China: From an active employment policy to Employment Promotion Law, Employment Policy Department, Geneva: ILO.
- ILO (2013a) Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Geneva: ILO.
- ILO (2013b) Direct Request 2012 (CEACR), http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3081180:NO (Erişim 18.07.2014).
- ILO (2013c) Direct Request 2012 (CEACR), http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3084748:NO (Erişim 18.07.2014).
- ILO (2013d) Direct Request 2012 (CEACR), http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3085595:NO (Erişim 20.07.2014).
- ILO (2013e) Direct Request 2012 (CEACR), http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3081204:NO (Erişim 24.07.2014).
- ILO (2014a) Country Profiles, http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11110:0::NO:11110:P11110_COUNTRY_ID:103404 (Erişim 15.07.2014).

- ILO (2014b) Ratifications for China, http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:103404 (Erişim 16.07.2014)
- ILO (2014c) Up-to-date Conventions not ratified by China, http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/fp=1000:11210:0::NO:11210:P11210_COUNTRY_ID:103404 (Erişim 16.07.2014).
- ILO (2015a) "Governing Body", <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/governing-body/lang--en/index.htm> (Erişim Tarihi 12.04.2015).
- ILO (2015b) "Conventions", <http://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm>, (Erişim Tarihi 12.04.2015).
- Li, M. (2008) *The Rise of China and the Demise of the Capitalist World-Economy*, London: Pluto.
- Maupain, F. (2013) *The Future of the International Labour Organization in the Global Economy*. USA: Hart
- Miliband R. (1969) *The State in Capitalist Society*, New York, Basic Books Inc.
- Osakwe, C. (1972) *The Participation of the Soviet Union in Universal International Organizations: A Political and Legal Analysis of Soviet Strategies and Aspirations Inside ILO, UNESCO and WHO*, Netherlands: A. W. Sijthoff International Publishing Company.
- Poulantzas, N. (1979) *Fascism and Dictatorship: The Third International and the problem of Fascism*, London: Verso.
- Resis, A. (1963) "Comintern Policy Toward The World Trade-Union Movement: The First Year", *Essays in Russian and Soviet History: In Honor of Geroid Tanquary Robinson* içinde (s. 237-252). John Shelton Curtiss (Edt.), New York: Columbia University.
- Ricardo, D. *Ekonomi Politğin ve Vergilendirmenin İlkeleri*. Tayfun Ertan (çev.). İstanbul: Belge.
- Ruotsila, M. "International Labor Organization", *St. James Encyclopedia of Labor History Worldwide* içinde (s. 470- 475). Vol. 1, USA: Thompson and Gale, 2004.
- Selik, M. *100 Soruda İktisadi Doktriner Tarihi*. İstanbul: Gerçek.
- Sengenberger, W. (2014) *Uluslararası Çalışma Örgütü: Amaçları, İşlevleri ve Politik Etkileri*. Freidrich-Ebert Stiftung ve DGB.
- Silver, B. (2009) *Emeğin Gücü 1870'ten Günümüze İşçi Hareketleri ve Küreselleşme*. Aslı Önal (çev.). İstanbul: Yordam.
- Smith, A. (2006) *Milletlerin Zenginliği*. Haldun Derin (çev.) İstanbul: İş Bankası Kültür.
- Talas, C. (1998) "Uluslararası Çalışma Örgütü", *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi*, Cilt 3, 421.
- Taylor, B. vd. (2003) *Industrial Relations in China*, Chelentam&Northampton: Edward Elgar.
- Trade Union Law of the People's Republic of China, <http://www.china.org.cn/english/DAT/214784.htm> (Erişim 10.07.2014).
- Von Hein, M. (2014) "No end to China's notorious re-education camps", *DW*, 15/01/2014, <http://www.dw.com/en/no-end-to-chinas-notorious-re-education-camps/a-17362570>, (Erişim 14.10.2016).
- Wells, D. A. (2005) *The United Nations: States vs International Laws*. New York: Algora.
- Wu, Y. (2005) "Rethinking 'Capitalist Restoration' in China", *Monthly Review*, November, 1-14.
- Yao, K.; Blanchard B., "China unveils boldest reforms in decades, shows Xi in command", *Reuters*, 15/11/2013, <http://www.reuters.com/article/2013/11/15/us-china-reform-idUSBRE9A-E0BL20131115> (Erişim 20.12.2013).