

**YASAMA FAALİYETLERİ YÖNÜNDEN
ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ-TÜRKİYE
İLİŞKİLERİ**

-YÜKSEK LİSANS TEZİ-

Naci GÜNDOĞAN

Eskişehir - 1993

ÖZET

Barış, savaşı yok etmenin ötesinde anlamlar da taşır. Gerçek ve sürekli bir barış, ülkeler güçlü ekonomilere, elverişli çalışma koşullarına, yeterli istihdam olanaklarına sahiplerse hüküm sürecektir. Bütün bu faktörlerin bir sonucu olarak, eğer ülkeler belli bir refah düzeyine erişebilmişlerse dünyada barış çok daha uzun süre varolacaktır.

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), yetmiş yılı aşkın bir süredir, bu amaçları gerçekleştirmeye çalışmakta ve sosyal adaleti dünyanın her yerinde elverişli düzeylere getirmek için çaba harcamaktadır.

Bu çalışmanın amacı, böyle önemli bir misyonu olan ILO ile Türkiye arasındaki ilişkileri, başlangıcından günümüze kadar olan sürede, incelemek ve Türkiye'nin ILO ile ilişkilerinde izlediği politikaları, eleştirel bir yaklaşımla, ortaya koymaktır.



T. C. ANADOLU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YASAMA FAALİYETLERİ YÖNÜNDEN
ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ-TÜRKİYE
İLİŞKİLERİ

-YÜKSEK LİSANS TEZİ-

Naci GÜNDOĞAN

ESKİŞEHİR
1993

ABSTRACT

Peace has meanings other than putting an end to a war. A real and lasting peace will prevail if countries have sound economics, convenient working conditions, sufficient employment opportunities. As a result of all of these factors, if the countries could have reached to an adequate level of social welfare, the peace will prevail much more longer than ever on the earth.

International Labor Organisation (ILO) has been trying to realize these goals and has been putting effort to level social justice up among the countries for more seventy years.

The purpose of this study is to scrutinize the relationship between ILO, which has such an important mission, and Turkey from the beginning to today and to exhibit the policies followed by Turkey in the relations with ILO with a critical approach.

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	X
GİRİŞ.....	1

Birinci Bölüm

ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜNE TOPLU BİR BAKIŞ

Birinci Kısım

ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜNÜN KURULUŞU, ORGANLARI, GÖREV VE FAALİYETLERİ

§.1. ÖRGÜTÜN KURULUŞ NEDENLERİ.....	3
§.2. ÖRGÜTÜN KURULUŞU	5
§.3. ÖRGÜTÜN ULUSLARARASINDAKİ YERİ.....	7
§.4. ÖRGÜTÜN YAPISI VE ORGANLARI.....	8
I-ÖRGÜTÜN YAPISI	8
II-ÖRGÜTÜN ORGANLARI	10
1. Uluslararası Çalışma Konferansı.....	10
2. Yönetim Kurulu.....	11
3. Uluslararası Çalışma Bürosu.....	12

§.5. ÖRGÜTE ÜYELİK MESELESİ	13
I-ÜYELİĞİN KAZANILMASI	13
II-ÜYELİKTEN ÇEKİLME.....	14
III-ÜYELİKTEN ÇIKARILMA.....	14
§.6. ÖRGÜTÜN GÖREV VE FAALİYETLERİ	15
I-ÖRGÜTÜN GÖREVLERİ.....	15
II-ÖRGÜTÜN FAALİYETLERİ.....	16
1. Yasama Faaliyetleri.....	16
2. Teknik Yardım Faaliyetleri	17
3. Araştırma ve Yayın Faaliyetleri.....	19

İkinci Kısım

ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜNÜN YASAMA FAALİYETLERİ

§.1. YASAMA FAALİYETLERİNİN ÖNEMİ	20
§.2. YASAMA FAALİYETİ ŞEKİLLERİ	21
§.3. YASAMA FAALİYETLERİNİN TEMELİNİ TEŞKİL EDEN SÖZLEŞME VE TAVSİYELERİN HAZIRLANMASI VE KABULÜ	23
I-HAZIRLANMASI	23
II-KABULÜ	24
§.4. SÖZLEŞME VE TAVSİYELERİN ÜYE ÜLKELERCE ONAYLANMASI VE MİLLİ MEVZUAT HALİNE GETİRİLMESİ	25

VIII

Üçüncü Kısım

ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ İLKELERİNE UYMA
MESELESİ VE UYMAMANIN SONUÇLARI

§.1. ÖRGÜT İLKELERİNE UYMA MESELESİ.....	28
§.2. ÖRGÜT İLKELERİNE UYUP UYMAMANIN DENETİMİ	29
I-GENEL DENETİM	29
1. Uzmanlar Komitesi	30
2. Konferans Komitesi	30
II-ÖZEL DENETİM	31
§.3. ÖRGÜT İLKELERİNE UYMAMANIN SONUÇLARI	32

İkinci Bölüm

İLO-TÜRKİYE İLİŞKİLERİNİN TARİHSEL
GELİŞİMİ VE BU GELİŞİM
İÇERSİNDE İLO YASAMA FAALİYETLERİ
KARŞISINDA TÜRKİYE'NİN DURUMU

Birinci Kısım

TARİHSEL GELİŞİM

§.1. 1932-1946 DÖNEMİ.....	35
§.2. 1946-1980 DÖNEMİ	36
§.3. 1980 SONRASI DÖNEM.....	39

İkinci Kısım

ILO'NUN YASAMA FAALİYETLERİ KARŞISINDA
TÜRKİYE'NİN DURUMU

Ş.1. TÜRKİYE TARAFINDAN ONAYLANAN SÖZLEŞMELER	42
I-ONAY DURUMUNUN DÖNEMLER İTİBARIYLA GELİŞİMİ	42
II-ONAYLANAN SÖZLEŞMELERİN KONULARINA GÖRE DAĞILIMI	45
Ş.2. TÜRKİYE'NİN SÖZLEŞMELERİ ONAY FAALİYETİNİ	
DEĞERLENDİRİLMESİ	49
I- TÜRKİYE'NİN ORTALAMA ONAY SAYISINA GÖRE DURUMU	49
II-ONAY YETERSİZLİĞİNİN BAŞLICA SEBEPLERİ	52
III-TÜRKİYE'NİN ILO'DA İZLEDİĞİ ONAY POLİTİKASI.....	54
Ş.3. ILO YASAMA FAALİYETLERİNİN ETKİLERİ VE TÜRK MEVZUATI...	56
I- ILO YASAMA FAALİYETLERİNİN ETKİLERİ	56
1. Sözleşmelerin Üye Ülkelerce Onayından Önceki Etkisi	57
2. Sözleşmelerin Onaylanmasıyla Ortaya Çıkan Etkisi	57
3. Onaylanmamış Sözleşmelerin ve Tavsiyelerin Etkisi	58
4. Sözleşme ve Tavsiyelerin Milli Mevzuatlar Dışındaki	
Etkileri	59
II- ILO YASAMA FAALİYETLERİNİN TÜRK MEVZUATINA ETKİSİ	59
SONUÇ	61
FAYDALANILAN KAYNAKLAR	i - v

KISALTMALAR

A.Ü.H.F.	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
A.Ü. S.B.F.	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
ICFTU	: Uluslararası Hür İşçi Sendikaları Konfederasyonu
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
İ.İ.B.F.	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İşveren	: İşveren Dergisi
Mad.	: Madde
No.	: Numara
R.G.	: Resmi Gazete
S.	: Sayı
WCL-DİK	: Dünya İş Konfederasyonu
WFTU-DSF	: Dünya Sendikalar Federasyonu
Ya.	: Yayın

GİRİŞ

Yetmiş yılı aşan tarihi içinde ILO, sosyal adalet ve daha mutlu bir dünya arayan tüm insanlığın, bundan böyle kendinden vazgeçemeyeceği uluslararası kuruluşlar arasında başta gelen bir yer almıştır. "Her nerede olursa olsun yoksulluğun, insanların refahı için bir tehlike oluşturduğu" ilkesinden hareket eden ILO, özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki yoksulluk ve adaletsizliği gidermek ve toplumsal ilerlemeyi tehlikeye sokmaksızın, bu ülkelerin, dünyanın ekonomik düzeni ile uyum sağlamaları için çabalamaktadır.

Bu çabaları sırasında çalışmalarının en önemli kısmını yasama faaliyetleri oluşturmaktadır. Zira, ancak bu alandaki faaliyetlerinin başarılı olması halinde uluslararası ortak bir çalışma mevzuatının oluşacağı açıktır.

Biz bu çalışmada esas itibariyle 1919-1992 dönemine ilişkin ILO'nun bu alandaki faaliyetleri üzerine eğildik ve özellikle bu faaliyetlerin Türk Çalışma Mevzuatı ve Sosyal Politikası üzerindeki etkileri üzerinde durmaya çalıştık.

Bunun için de konuyu iki bölümde inceledik:

Birinci Bölümde, "Uluslararası Çalışma Örgütüne Toplu Bir Bakış" başlığı altında, örgüt çeşitli açılardan tanıtılmaya çalışılmış ve özellikle örgütün yasama faaliyetleri üzerinde durulmuştur.

İkinci Bölümde ise, ILO-Türkiye ilişkilerinin gelişimi, tarihsel dönemler itibariyle incelenmiş ve ILO'nun yasama faaliyetleri karşısında Türkiye'nin durumu saptanmaya çalışılmıştır. Ayrıca bu bölümde, örgütün yasama faaliyetlerinin üye ülke mevzuatlarına etkisi üzerinde de durulmuştur.

Sonuç kısmında da ilk iki bölümde değinilen ve varılan sonuçlar ortaya konmuştur.

Birinci Bölüm

ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜNE TOPLU BİR BAKIŞ

Birinci Kısım

ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜNÜN KURULUŞU, ORGANLARI, GÖREV VE FAALİYETLERİ

Ş.1. ÖRGÜTÜN KURULUŞ NEDENLERİ

Sosyal politikanın uluslararası nitelik kazanması (1) ve bu alanda bir takım uluslararası kurumlar oluşturma çabalarının temelinde genel olarak üç neden yatmaktadır. Bu nedenlerin başında da uluslararası pazarlarda rekabet eşitliğinin sağlanması zorunluluğu gelmektedir. Zira bilindiği üzere işveren için bir maliyet unsuru olan işçiyi korumaya yönelik önlemler uluslararası piyasalarda rekabet eşitsizliğine yol açmaktadır. İkinci neden, ahlaki ve insani düşüncelerdir. Çalışanların olumsuz çalışma koşulları ve yoksulluk içinde bulunmaları insani açıdan ele alınmış, düşünürler, bazı işverenler, devlet ve din adamlarının bu olumsuz çalışma koşullarına karşı çıkmalarına neden olmuştur. İnsani nedenlere dayanan bu karşı çalışmalar

(1) Bkz.: Cahit TALAS, **Toplumsal Politikaya Giriş**, Ankara, 1981, s.97.

başlangıçta ülke bazında sosyal politika önlemlerinin alınmasında ve giderek bu önlemlerin uluslararası boyut kazanmasında etkili olmuştur. Üçüncü bir neden de, işçi sınıfının kendi içinde sınıf olma bilincinden kaynaklanan karşılıklı dayanışma ve örgütlenme mücadelesidir. Bu bilincin yarattığı dayanışma önce ulusal sendikacılık hareketlerinin doğmasına yol açmış, sonraları ise işçiler ulusal sınırların dışında da biraraya gelmeye yönelmişler, kurdukları uluslararası üst kuruluşlar aracılığı ile hükümetleri her yerde uluslararası ortak sosyal politika normlarını uygulamak için çaba göstermeye zorlamışlardır.

Bütün bu nedenler ve bu nedenlere dayalı yönelinen hedefler Uluslararası Çalışma Örgütü Statüsünün başlangıç bölümünde de şu şekilde yer almış bulunmaktadır:

"Dünyaya şamil ve devamlı bir barış, ancak sosyal adalet esası üzerine kurulabileceği cihetle:

Birçok şahıslar için adaletsizliği, sefaleti ve mahrumiyetleri mucip olacak çalışma şartları mevcut bulunduğu ve bunun ise dünya barışını ve ahengini tehlikeye sokacak şekilde bir memnunsuzluk husule getirdiği ve bu şartların, mesela, çalışma saatlerinin tanzimi, günlük ve haftalık bir azami çalışma müddetinin tespiti, işçilerin işe alınması, işsizliğe karşı savaş, uygun yaşama normları sağlayacak bir ücretin garanti edilmesi, işçilerin umumi yahut mesleki hastalıklara ve iş kazalarına karşı korunması, çocukların, gençlerin ve kadınların himaye edilmesi, ihtiyarlık ve işgöremezlik maaşları bağlanması, yabancı memleketlerde çalışan işçilerin menfaatlerinin korunması, "eşit işe eşit ücret" prensibinin teyidi, mesleki ve teknik öğretimin teşkilatlandırılması ve bunlara benzer daha başka tedbirler bakımlarından ıslahı keyfiyeti ivedilik arzettiği cihetle;

Gerçekten insani olan bir çalışma usulünün herhangi bir millet tarafından kabul edilmemesi, kendi memleketlerinde çalışanların durumunu iyileştirmeyi arzu eden başka memleketlerin gayretlerine engel teşkil ettiği cihetle;

Adalet ve insaniyet hisleri, aynı zamanda bir dünya barışı sağlamak arzusu ve bu mukaddemede belirtilen hedeflere ulaşmak gayesi ile Yüksek Akit Taraflar, Milletlerarası Çalışma Teşkilatının bu statüsünü tasvip ederler" (2).

Ş.2. ÖRGÜTÜN KURULUŞU

Yaklaşık yüzyıllık yoğun ve sabırlı çalışmaların ürünü olarak ancak 1919 yılında kurulması mümkün olan ILO, doğrudan doğruya Birinci Dünya Savaşı sonunda kafalara yerleşen evrensel ve kalıcı bir barışı sağlamak düşüncesinin ürünüdür. Bu amaca yönelik çalışmalarda bulunmak üzere, savaş sonrasında başlatılan Barış Konferansının 28 Nisan 1919 tarihli oturumunda Milletler Cemiyeti (Çemiyet-i Akvam) adlı uluslararası bir örgüt kurulması kararlaştırılmış ve bu örgüt 19 Ocak 1920 tarihinde Versay (Versailles) andlaşması ile birlikte yürürlüğe girmiştir (3). Barış Konferansının aynı amaca yönelik bir başka çalışması da bir Uluslararası Çalışma Mevzuatı Komisyonu kurmak (4) suretiyle ekonomik ve siyasi koşullar altında, işçiler arasında yoğunluk kazanan uluslararası bir çalışma örgütü kurmaya yönelik düşünce ve eylemlere sahip çıkmak olmuştur. Kurulan bu komisyonun başarılı çalışması sonucu ortaya çıkan metin Versay Andlaşmasının ILO'yu kuran XIII.Bölümünün esaslarını oluşturmuştur. Bu çerçevede ILO 1919 yılında Milletler Cemiyeti ile birlikte, ondan bağımsız olarak kuruldu. Bu sırada Milletler Cemiyeti'ne üye bulunan 45 ülke otomatik olarak ILO'nun üyesi sayıldı. Sonraları Örgüte statüsünde gösterilen şekle uyularak Milletler Cemiyeti'nin yeni üyeleri yanında, Milletler Cemiyeti dışından da üyeler kabul edildi (5).

(2) Rüşhan IŞIK, *Türk İş Hukukunun Milletlerarası Kaynakları*, A.Ü. H.F.Ya.No:218, Ankara, 1967, s.3.

(3) Seha L.MERAY, *Devletler Hukukuna Giriş*, A.Ü. S.B.F. Ya.No:206, Ankara, 1975, s.171.

(4) Bkz.:Faruk PEKİN, *Demokrasi, Sendika Özgürlüğü ve Sosyal Haklar*, İstanbul, 1985, s.133.

(5) Bkz.:TALAS, s.114.

Uluslararası Çalışma Örgütüne ilişkin ilk toplantı Eylül 1919'da Washington'da yapıldı. Fransız Albert THOMAS Örgütün bir organı olan Uluslararası Çalışma Bürosu Genel Müdürlüğüne seçildi.

ILO, İkinci Dünya Savaşı öncesinde ve sırasında büyük güçlüklerle karşılaştı. Philadelphia'da 1944 yılında yapılan Uluslararası Çalışma Örgütü Toplantısında (Uluslararası Çalışma Konferansı) ILO'nun savaştan sonra kendisini bekleyen sorunlara el atılmış ve çıkarılan "Philadelphia Deklarasyonu" (6) olarak adlandırılan bir metinle hedef ve amaçlarının daha kesin olarak belirlenmesi sağlanmıştır. Bu Deklarasyonla bütün insanların ırkları, inançları ve cinsleri ne olursa olsun, maddi ve manevi ilerlemelerini özgürlük ve saygınlık, ekonomik güvenlik ve fırsat eşitliği içinde sağlama hakkı ilan ediliyordu. Ayrıca, "fakirliğin nerede olursa olsun, herkesin refahı için bir tehlike oluşturduğu" gerçeği vurgulanıyordu. Bu Deklarasyon daha sonra ILO Statüsünün bir parçası olarak kabul edilmiştir.

ILO, 1946 tarihinde Birleşmiş Milletler'in ilk uzmanlık kuruluşu haline gelmiş, sosyal meseleler ve emek sorunları üzerine yetkili kılınmıştır. Aynı zamanda örgüt, İkinci Dünya Savaşından bu yana uluslararası teknik işbirliğinin ilerlemesinde de etkin bir rol oynamaktadır (7).

1948 yılında 4,5 milyon ABD Doları olan örgüt bütçesi bugün 350 milyon dolara, 1919'da kurulduğunda 45 ve İkinci Dünya Savaşından sonra da 58 olan üye sayısı da bugün 160'a ulaşmıştır.

(6) Bkz.:Ali ÇUBUK, **Sosyal Politika**, Ankara, 1979, s.165; İhsan ERKUL, **Sosyal Politika Dersleri**, Eskişehir, 1987, s.114-115; TALAS, s.110.

(7) ILO, **International Labour Standarts**, Geneva, 1990, s.9.

§.3. ÖRGÜTÜN ULUSLARARASINDAKİ YERİ

ILO uluslararası bir örgüttür. Bu örgütü yapısı itibariyle (8) diğer uluslararası örgütlerden farklı kılan en önemli özelliği, iktisaden zayıf bir sınıfa oluşturan işçilerin de, devlet ve işveren temsilcilerinin yanında aynı statü altında örgüt organlarında yer alması ve uluslararası çalışma normlarının oluşumunda seslerini duyurabilmeleridir. Uluslararası normların ilk temelleri, örgütün devlet, işçi ve işveren temsilcilerinden oluşan Uluslararası Çalışma Konferansı denilen organında (9) oluşur. Ancak hemen belirtelim ki Konferansta kabul edilen bir norm üye devletlerin milli mevzuatı içerisinde yer almadıkça uygulanma imkanı bulunmaz. Bir normun üye devletlerin milli mevzuatları içinde yer alması demek, o normun üye devletlerin kanun koyucu mercilerince de kabulü demek olduğu açıktır. Yani Konferansta kabul edilen bir norm, üye ülkelerce onaylanmadıkça o ülkede bağlayıcı bir etki yaratmaz (10). Bu durum şunu göstermektedir ki, ILO uluslararası bir örgüt olmakla beraber uluslararası bir konuma sahip değildir.

ILO'nun uluslararası ortak çalışma normlarının gerçekleşmesi, esas itibariyle çok sayıda ülkenin bu normları onaylamasına bağlı kalmaktadır. Bu durum ise uluslararası ortak çalışma normlarının oluşumunu yavaşlatmaktadır. Bu monoton, yavaş giden, zaman kaybettiren oluşumu hızlandırmak için artık zamanımızda yeni bir takım düşüncelerin yer almaya başladığı görülür. Bu yeni düşünce biçiminin temelinde bu yoldaki çabaların uluslararası esaslara bağlanması yatar. Yani ulusal sosyal politikalarda olduğu gibi çıkarılacak bütün uluslararası normların ülkelerin milli mevzuatlarına doğrudan doğruya etkisi sözkonusudur. Bunun için de ülkelerin kanun yapıcı organları üzerine gerçekten doğrudan doğruya etki yapabilecek bir icra organının yaratılması gerekir. Böyle bir organın yaratılması ise ancak ülkelerin bu konudaki mevcut onay haklarını kurulacak bu organa devretmek hususunda mutabık

(8) Bkz.: Bu Araştırma, Birinci Bölüm, Birinci Kısım, §.4-1.

(9) Bkz.: Bu Araştırma, Birinci Bölüm, Birinci Kısım, §.4-1-1.

(10) Bkz.: Bu Araştırma, Birinci Bölüm, İkinci Kısım, §.4.

kalmalarına bağlıdır. Yani uluslararası bir mutabakat sonucu oluşturulacak yetkili bir icra organı tarafından alınan bu yöndeki bütün kararlar üye devletlerin onayına gerek kalmaksızın iç hukuk kuralı haline gelecektir. Bunun ise devletlerin egemenlik haklarının bir kısmını kullanmaktan vazgeçmeleri demek olduğu açıktır. Devletlerin egemenlik hakkını kullanma sınırlaması fikri, günümüzde devletin egemenlik hakkını mukaddes bir varlık gibi koruma fikri yanında geniş kitlelerce benimsenen bir düşünce olmadığı için, bu görüşün uygulamaya konması henüz uzaktır. Görünen odur ki, ancak devletlerin bu alandaki hedeflerine yeknesak bir organ vasıtasıyla ulaşmanın daha kolay ve etkili olacağını anlamasıyla bu fikrin yavaş yavaş gerçekleşeceği. Bu bakımdan bugün için uluslararası çalışma normlarının gelişmesinde çabalarımızı ILO çalışmalarına odaklamak gerekmektedir (11). Zira unutmamak gerekir ki, çalışma hayatı ile şu veya bu ölçüde ilgili evrensel veya bölgesel nitelikli başka devletlerarası örgütler de vardır. Ancak bunların hiçbirisi işçi sorunlarıyla ILO kadar doğrudan ilgili olmadığı gibi bünyelerinde işçi temsilcilerine de doğrudan temsil olanağı tanımamaktadırlar.

Bütün dünyayı kapsayan sürekli bir barış fikrinin ürünü olarak ortaya çıkan ILO, uluslararası barışın sağlanmasında da önemli rol oynamaktadır. Bu uluslararası misyonu üstlenmiş olan örgüt 1969 yılında Nobel Barış Ödülü ile ödüllendirilmiştir.

Ş.4. ÖRGÜTÜN YAPISI VE ORGANLARI

I- ÖRGÜTÜN YAPISI

ILO, yukarıda da değinildiği üzere, başlangıçta Versay Barış Andlaşmasınının 387. maddesi gereği Milletler Cemiyeti bünyesinde kurulmuştur. Yine andlaşmanının 23. maddesi üye devletlere, erkekler, kadınlar ve çocuklar için insancıl çalışma koşulları saptamayı ve bu amaçla gerekli uluslararası kurumları kurup yaşatmayı

(11) Bkz.: Peter HEYDE, *Internationale Sozialpolitik*, Heidelberg, 1960, s.15-16.

yüklemektedir. Milletler Cemiyeti ile olan bu sıkı ilişkisinin sonucudur ki ancak Milletler Cemiyeti'ne üye olan bir ülke ILO'ya da üye olabiliyordu.

"Geçen zaman içinde ILO'nun Milletler Cemiyeti'ne bağlanmasının hataları farkedildi. Zira tamamiyle sosyal amaçlar güden bir teşkilat, siyasal amaçları ağırlıkta olan bir başka teşkilata bağlanmıştı" (12). Bu, ILO'nun evrensellik amacıyla çatışan bir durumdu. Çünkü, siyasal nedenlerle Milletler Cemiyeti dışında kalan birçok devlet vardı. Bunlar arasında Almanya, Avusturya gibi belli başlı sanayi ülkeleri de bulunmaktaydı. "Şu halde, siyasal nedenlerle ILO dışında kalmış bulunan bir bölüm devletin ILO'ya katılmalarını kolaylaştırmak gerekiyordu. Bu durum 1919 yılında Washington'daki toplantıda (Uluslararası Çalışma Konferansında) çözüldü ve ilk olarak Almanya, Finlandiya ve Avusturya'nın örgüte katılmaları kabul edildi. Bu toplantıda aynı zamanda (bir ILO organı olan) Uluslararası Çalışma Konferansının, yeni devletlerin kabulünde yetki sahibi olduğuna karar verildi" (13). Böylece, ILO'nun kısmen de olsa Milletler Cemiyetinden ayrılması sağlandı.

İkinci Dünya Savaşı'nın patlak vermesi sonucu Milletler Cemiyeti'nin ortadan kalkmasına rağmen ILO sınırlı da olsa varlığını sürdürmüştür. 10 Mayıs 1944 tarihinde yapılan 26'ncı toplantısında ilan edilen Philadelphia Deklerasyonu ile yeni hedefler belirleyen örgüt, 30 Mayıs 1946'da, yıkılan Milletler Cemiyeti'nin yerine kurulan Birleşmiş Milletler ile imzaladığı bir anlaşma gereği Birleşmiş Milletler'in uzman ve özerk bir kuruluşu haline gelmiştir. Buna göre, "ILO, organları ve bütçesi itibariyle özerk, özel bir statüye sahip olup, kendine özgü işlevler görür" (14).

Örgütün yapısıyla ilgili söylenebilecek en önemli özelliklerden biri de, ayrıca ileride değinileceği üzere, üçlü bir yapıya sahip olması keyfiyetidir. Bu üçlü yapı içerisinde işçi, işveren ve devlet temsilcileri bütün tartışma ve kararlara eşit biçimde

(12) Ferit H.SAYMEN, *Türk İş Hukuku*, İstanbul, 1954, s.89.

(13) TALAS, s.114.

(14) Ö.Zühtü ALTAN, *Sosyal politika (Ders Notları)*, Eskişehir, 1983, s.50.

katılırlar. Bu durum ILO'ya Birleşmiş Milletler ve Uzman Kuruluşlar yanında ayrı bir özellik verir. Ayrıca bu üçlü yapı oluşturulan standartlara etkinlik kazandırmaktadır.

II- ÖRGÜTÜN ORGANLARI

ILO'nun statüsü gereği, i) Uluslararası Çalışma Konferansı, ii) Yönetim Kurulu ve iii) Uluslararası Çalışma Bürosu adını taşıyan belli başlı üç organı mevcuttur. Bu organlardan birincisi (Uluslararası Çalışma Konferansı) yasa koyucu, diğer iki organ ise (Yönetim Kurulu ve Uluslararası Çalışma Bürosu) yürütme organı görevini yüklenmiş bulunmaktadır.

1. Uluslararası Çalışma Konferansı

Örgütün en yüksek organı olan Konferans, üye devletlerin katıldığı, örgütün genel kurulu niteliğindeki bir organdır. Konferansa her üye devlet, delege olarak, iki hükümet temsilcisi, bir işçi ve bir işveren temsilcisi ile katılır. Hükümetler kendi temsilcilerini seçmede tamamen serbesttirler. İşçi ve işveren temsilcileri ise statünün 3. maddesinin 5. bendine göre, en çok üyeye sahip işçi ve işveren kuruluşlarına danışılarak tayin edilir. Bu doğrultuda yapılmayan atamaları ILO Konferansının kabul etmeme yetkisi vardır.

"Konferans delegeleri toplantıya teknik danışman kadrolarıyla birlikte katılabilirler. Konferansa ayrıca Birleşmiş Milletler'in çeşitli kuruluşlarının temsilcileri gözlemci olarak katılırken, dünyanın üç uluslararası işçi konfederasyonundan ve uluslararası sendika federasyonlarından (ICFTU, WFTU-DSF, WCL-DİK) kırk dolayında temsilci katılır" (15).

(15) PEKİN, s.137.

Bu yolla oluşan Uluslararası Çalışma Konferansı genellikle bir kez Haziran ayında üç hafta süre ile toplanır. Uluslararası sosyal politika ölçütlerini içeren sözleşme ve tavsiyeler kabul eder. Yönetim Kurulu ve Uluslararası Çalışma Bürosunu denetler. Uluslararası Çalışma Bürosunun yıllık çalışmalarını tartışır ve örgütün izlemesi gereken politikayı belirler. Her yıl kendisine sunulan bütçeyi inceleme ve onaylama yetkisine sahiptir. Ayrıca, Uluslararası Çalışma Bürosu Genel Müdürünün sunduğu raporları tartışır. Bu raporlar her yıl önemli bir güncel konuyu ele alır, inceler ve sonuçlar çıkarır (16).

2. Yönetim Kurulu

Yönetim Kurulu, yukarıda değindiğimiz üzere, ILO'nun bir yürütme organıdır ve örgütün bütün faaliyetlerini eşgüdümlemekle sorumludur. Üyeleri her üç yılda bir Konferans toplantısı sırasında Konferansça seçilirler ve yılda normal olarak üç defa toplanırlar.

Yönetim Kurulu, Konferans gibi üçlü yapıya sahiptir. Kurul, 1919'da 24 üyeden oluşmakta idi. Bu sayı 1934 yılında 32'ye, 1953'de 40'a ve 1968 yılında da 48'e çıkarıldı. Bugün ise 1986 yılında yapılan bir değişiklikle, Yönetim Kurulu üye sayısı 112'ye çıkarıldı. Bunun 56'sı hükümet, 28'i işveren, 28'i de işçi temsilcilerinden oluşmaktadır. hükümet temsilcilerinden 10'u sanayi bakımından en fazla öneme sahip ülke temsilcilerinden (17), diğer 46 hükümet temsilcisi de Konferanstaki diğer hükümet temsilcileri arasından seçilir. Ülkelerini değil, ülkelerinin işçi ve işveren kesimini temsil eden Yönetim Kurulu'nun işçi ve işveren üyeleri, Çalışma Konferansındaki işçi ve işveren üyeler tarafından seçilmektedir.

"1932 yılından itibaren hükümet temsilcileri arasından seçilmeye başlanan Yönetim Kurulu Başkanının her yıl değiştirilmesi ILO'nun bir geleneği haline

(16) Bkz.: ÇUBUK, s.167-168; ERKUL, s.117; TALAS, s.117.

(17) Bu ülkeler: Almanya, Japonya, Kanada, Çin, Amerika Birleşik Devletleri, Hindistan, İtalya, İngiltere, Fransa ve Rusya'dır.

gelmiştir. Yönetim Kurulu Başkanının biri işçi kesiminden, diğeri de işveren kesiminden olmak üzere iki yardımcısı bulunmaktadır. Bu yardımcıları mensubu buldukları gruplar tarafından seçilmektedir" (18).

Yönetim Kurulunun başlıca görevleri de şunlardır: Kurul herşeyden önce, Konferansın almış olduğu kararları yürütmeye çalışır. Bundan başka örgütün bütçesini hazırlamak; Konferansa sunmak; Konferans tarafından kabul edildikten sonra uygulanmasını sağlamak, Konferans gündemini düzenlemek, Uluslararası Çalışma Bürosu Genel Müdürünü seçmek gibi görevlerle de yükümlüdür (19).

3. Uluslararası Çalışma Bürosu

Uluslararası Çalışma Bürosu, ILO'ya bağlı bürokratların oluşturduğu sekreteryanın adıdır. Yapısı itibariyle gerek Konferanstan ve gerekse Yönetim Kurulundan farklılık gösterir. Yani devlet, işveren ve işçi temsilcileri gibi üçlü oluşum burada yoktur. Büro, Yönetim Kurulunca tayin olunan Genel Müdürün yönetim ve sorumluluğunda çalışır (20).

Örgüt Statüsününün 10. maddesinde Uluslararası Çalışma Bürosunun görevleri şu şekilde sıralanmıştır:

Yönetim Kurulunun kendisine verebileceği görevler saklı kalmak koşulu ile;

- i) Konferans toplantılarının gündemindeki maddeler hakkında belgeler hazırlar;
- ii) Hükümetlere, istek üzerine, Konferans kararları esasında mevzuat hazırlamak hususunda ve idari tatbikatın ve denetim usullerinin iyileştirilmesi için uygun ve elinde bulunan olanaklar ölçüsünde yardımlarda bulunur;

(18) Kamil TURAN, *Milletlerarası Sendikal Hareketler*, Ankara, 1979, s.142.

(19) Bkz.: ÇUBUK, s.171-172; ERKUL, s.119-120; TALAS, s.122-124.

(20) Bkz.: ÇUBUK, s.173; ERKUL, s.121; TALAS, s.127.

iii) Statü hükümlerine uygun olarak, Sözleşmelere gerçekten uyulmasına ilişkin kendi üzerine düşen ödevleri yerine getirir;

iv) Yönetim Kurulunun uygun göreceği dillerde, sanayi ve çalışma konuları ile ilgili olup uluslararası önem taşıyan sorunlar üzerine yayınlar yapar;

v) Genel olarak Konferans ve Yönetim Kurulunun kendisine vermeyi uygun göreceği işleri de yerine getirir (21).

Ş.5. ÖRGÜTE ÜYELİK MESELESİ

I- ÜYELİĞİN KAZANILMASI

ILO'ya devletler üye olmaktadır. Örgüte üye olma, örgüt Anayasasının 1. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre üyelik şu şekilde kazanılır:

- i) 1 Kasım 1945'de Örgüte üye bulunmakla,
- ii) Birleşmiş Milletler üyesi olup, Örgüt Anayasasından doğan yükümlülükleri kabul ettiğini Uluslararası Çalışma Bürosu Genel Müdürüne bildirmekle,
- iii) Uluslararası Çalışma Konferansı'nın üçte iki oy çoğunluğu ile üyeliğe kabul edilmekle.

Bu son hüküm Birleşmiş Milletlere üye olmadığı halde, örgüte üye olma hakkını doğuran bir hükümdür. Böyle bir devletin örgüte üye olma isteğini ve Örgüt Anayasasından doğan vecibeleri kesin şekilde kabul ettiğini Milletlerarası Çalışma Bürosu Genel Müdürüne bildirmesi gerekir. Talep Konferansa getirilir. Konferans kararıyla talep sahibi ülkenin örgüte üye olabilmesi ancak, hazır ve oy veren hükümet temsilcilerinin üçte ikisi dahil, toplantıda mevcut temsilcilerin üçte iki çoğunluğunun olumlu yönde oy vermesiyle mümkündür (22).

(21) IŞIK, s.10.

(22) Bkz.: ERKUL, s.123; IŞIK, s.5; TALAS, s.113-114.

II- ÜYELİK TEN ÇEKİLME

Üyelikten çekilme, Örgüt Anayasasının 1. maddesinin 5. bendinde düzenlenmiştir. ILO'nun hiçbir üyesi Milletlerarası Çalışma Bürosu Genel Müdürüne bu husustaki niyetini peşinen ihbar etmedikçe, örgütten çekilemez. Bu ihbar Genel Müdür tarafından alındığı tarihten itibaren iki yıl sonra ve bu tarihte üyenin üyelik sıfatından doğan bütün mali vecibeleri yerine getirmiş bulunması kayıt ve şartı ile geçerli olacaktır. Ayrıca bir üye, bir uluslararası çalışma sözleşmesini onamış bulunuyor ise, bu çekiliş sözleşmeden doğan veya onunla ilgili olan vecibelerin Sözleşmede yazılı süre zarfında muteber kalmasına gölge düşüremez (23).

III- ÜYELİK TEN ÇIKARILMA

Üyelikten çıkarılma ILO Anayasasının 1. maddesine 1964 yılında bir fıkra eklenmesi suretiyle düzenlenmiştir. Eklenen 6. fıkraya göre; Uluslararası Çalışma Konferansı, meselenin gündemine ithal edilmiş bulunduğu her toplantısında mevcut bulunup oyunu kullanan hükümet temsilcilerinin üçte ikisi dahil olmak üzere, toplantıda hazır bulunan temsilcilerin üçte iki çoğunluğu ile, Birleşmiş Milletler Örgütünden çıkarılmış her üyeyi ILO'dan çıkarabilir. Ya da Birleşmiş Milletler üyeliği ile ilgili hak ve imtiyazlarını kullanmaktan mahrum edilen her üyenin ILO üyeliği sıfatından doğan hak ve imtiyazları kullanmasını durdurabilir. Bu durdurma, üyenin Anayasadan ve taraf bulunduğu sözleşmelerden doğan vecibelerinin geçerliliği üzerinde etkili olmayacaktır (24).

Üyelikten çıkarılma, Anayasada bu şekilde düzenlendiği halde bu zamana kadar uygulamada örneği hiç görülmemiştir.

(23) Bkz.: IŞIK, s.5-6.

(24) Bkz.: IŞIK, s.30-g.

Ayrıca, "Örgüt giderlerinden kendine düşen aidatı ödemekte geciken bir üye, şayet birikmiş borcu, geçmiş iki tam yıla ait aidata eşit veya bundan daha fazla ise, Konferansta, Yönetim Kurulunda, herhangi bir komisyonda, yahut Yönetim Kurulu üyeliği seçiminde oya katılamaz. Bununla beraber, eğer Konferans, bu gecikmenin üyenin kendi elinde olmayan sebeplerden ileri geldiğini görürse, mevcut üyelerin üçte iki çoğunluğu ile, bu üyeyi oya katılmaya mezun kılabilir" (25).

Ş.6. ÖRGÜTÜN GÖREV VE FAALİYETLERİ

I- ÖRGÜTÜN GÖREVLERİ

"ILO, insanlık dışı çalışma ve yaşama koşullarını işçiler lehine düzeltme, uluslararası rekabeti sosyal harcamalara daha fazla fon ayıran ülkeler aleyhine bozmama, çalışma hayatına ilişkin sosyal mevzuatın uluslararası ortak normlar çerçevesinde oluşmasını sağlama ve sosyal adalet temeline dayalı evrensel ve sürekli bir barışı sağlamaya yönelik çabaların bir ürünüdür" (26). Bu açıdan ILO'nun temel görevi sosyal barışın önündeki bütün engelleri kaldırmak ve sosyal adalet idealini gerçekleştirmektir.

Örgütün görevleri ve yöneldiği hedefler, ILO statüsünün mukaddemesinde (27) genel hatlarıyla ifade edilmiştir. "Buna göre, örgütün görevi, sosyal politikanın bütün sahasını kapsamaktadır. Bu bakımdan işçi, müstahdem, memur ayırımı yapılmaksızın ILO çalışmaları her grup çalışanı kapsar. Bu husus zaten Barış Konferansının Sosyal Politika Komisyonunda ve daha sonra Uluslararası Adalet Divanında da tespit ve dile getirilmiş bulunmaktadır" (28).

(25) IŞIK, s.12.

(26) PEKİN, s.123.

(27) Bkz.: Bu Araştırma, Birinci Bölüm, Birinci Kısım, Ş.1.

(28) ERKUL, s.123.

Sürekli bir barışı hakim kılmanın ancak sosyal adaleti sağlamakla mümkün olabileceğine inanan ILO, insanlar için adaletsizliği ve yoksulluğu içeren çalışma şartlarının evrensel barışı tehlikeye sokabilecek bir şekilde hoşnutsuzluk yarattığı gerçeğini vurgulamaktadır. Bu noktadan hareketle ILO'nun çabaları esas olarak temel insan haklarının korunmasını, hayat ve çalışma şartlarının düzeltilmesini ve tam istihdamın sağlanmasını amaçlamaktadır (29).

II- ÖRGÜTÜN FAALİYETLERİ

ILO'nun faaliyetlerini genel olarak üç ana başlık altında toplamak mümkündür. Bunlar; Yasama Faaliyetleri, Teknik Yardım Faaliyetleri ve Araştırma ve Yayın Faaliyetleridir.

1. Yasama Faaliyetleri

Konumuz açısından aşağıda (30) ayrıca etraflıca durulacağı üzere ILO'nun yasama faaliyeti, Uluslararası Çalışma Bürosu'nca hazırlanıp, Konferans tarafından incelenerek kabul edilen sözleşme ve tavsiyelerden oluşur (31). Konferans tarafından kabul edilen sözleşme ve tavsiyeler, esas itibarıyla "Uluslararası Çalışma Kodu"na temel teşkil ederler. Bu bakımdan bunlara, "dar anlamda Uluslararası Çalışma Kodu" denebilir. Unutmamak gerekir ki, Uluslararası Çalışma Kodu içerisinde bunlardan başka, sözleşme ve tavsiyelerle aynı karakterde olmayan, ya Konferans tarafından ya da, endüstri komisyonu toplantıları veya uzmanlar toplantıları gibi teknik toplantılarda kabul edilmiş kararlar ve sonuçlar da yer alır. Bunların hepsi birlikte birbirini tamamlayan geniş bir uluslararası sosyal politika kurallarının bütünüdür

(29) Bkz.: ÇUBUK, s.164; ERKUL, s.109-110; ILO, s.9; TALAS, s.108-109; TURAN, s.145.

(30) Bkz.: Bu Bölüm, İkinci Kısım.

(31) Bkz.: ILO, s.27-40.

meydana getirirler de ⁽³²⁾ yukarıda da belirttiğimiz üzere yine de Sözleşme ve Tavsiyeler örgütün yasama faaliyetinin temelini oluştururlar.

ILO'nun yasama faaliyetlerini teşkil eden Sözleşme ve Tavsiyeler genel olarak şu konuları kapsamaktadır:

- i) Temel İnsan Hakları,
- ii) İstihdam,
- iii) Sosyal Politika,
- iv) Çalışma Yönetimi,
- v) Endüstri İlişkileri,
- vi) Çalışma Koşulları,
- vii) Sosyal Güvenlik,
- viii) Özel İşçi Kategorileri.

Bu gibi konular etrafında 1919-Haziran 1992 tarihleri arasında Çalışma Konferansı tarafından 173 Sözleşme ve 200 dolayında Tavsiye kabul edilmiştir.

2. Teknik Yardım Faaliyetleri

Teknik Yardım, başta Birleşmiş Milletler olmak üzere bütün uzmanlık kuruluşlarınca geri kalmış bölgeleri ekonomik ve toplumsal bakımdan kalkındırmayı amaçlayan bir programın uygulama alanına konulmasıdır. Başka bir deyişle, çalışma ve yaşam koşullarını iyileştirmek, üretim ve verimliliği arttırmak ILO'nun belirlediği çalışma ilkelerini uygulamak ve ekonomik gelişme aşamasında ortaya çıkacak, kimi bozuklukları önlemek için hükümetlere yapılan doğrudan yardımları kapsamaktadır ⁽³³⁾. Kısaca teknik yardımın amacı, az gelişmiş ülkelerin çalışma ve yaşama koşullarının iyileştirilmesidir.

(32) ILO, s.42.

(33) TALAS, s.130.

Genellikle ILO üç çeşit yardım temin eder: Bunların ilki, birkaç hafta ile birkaç yıl arasında değişen müddetler için uzmanlar gönderilmesidir. Uzmanlar kendi özel sahalarını ilgilendiren şartları inceler, faaliyete geçme hususunda tavsiyelerde bulunur, bunları gerçekleştirmek için hükümetlere yardım ederler. Ayrıca, yerli personel yetiştirerek hizmet devreleri sonunda işi onlara devrederler. İkinci çeşit bir yardım ise, az gelişmiş ülkelerde önemli mevkilerdeki şahısların yabancı ülkelerde pratik tahsil ve eğitim görmelerini temin için, burslar vermesidir. ILO bursları nadiren akademik mahiyettedir. Talebeler için değil, dönüşlerinde kendi memleketlerinde aynı hususları geliştirebilecek ve esasen sorumluluk mevkileri işgal etmekte olan şahıslara verilir. Üçüncü yardım çeşidi teçhizat teminidir. Bu ise, iç piyasada bulunmayan ve uzman yardımlarıyla icra edilen projelerle doğrudan doğruya ilgili esas maddelere münhasırdır (34).

Faaliyet sahaları bakımından, ILO'nun teknik yardım programı mesleki eğitim, iş ve işçi bulma hizmeti teşkilatı, produktivite, sevk ve idareyi geliştirme, sosyal güvenlik, kooperatifler, el sanatları gibi konularla, iş mevzuatı, teftişi ve sağlığı dahil olmak üzere genel işçi idaresi sahalarını kapsamaktadır (35).

ILO teknik işbirliği projelerinin en güçlü fon kaynağı, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programıdır.

Teknik yardımın Birleşmiş Milletler tarafından kabul edilmiş bulunan genel ilkeleri şunlardır:

i) Yapılan teknik yardım dışarının, yardım alan ülkelerin içişlerine, ekonomik ya da politik bir karışımın bahanesini oluşturmamalı ve politik nitelikte hiçbir düşünce söz konusu olmamalıdır.

(34) S.K.JAIN (Çev. Toker DERELİ), "Yakın ve Ortadoğudaki Teknik Yardım Faaliyetleri Açısından Milletlerarası Çalışma Teşkilatı ve Az gelişmiş Memleketler", SOSYAL SİYASET KONFERANSLARI, ONİKİNCİ KİTAP, s.101.

(35) JAIN (Çev. DERELİ), s.17.

ii) Teknik yardım olabildiğince yardımı isteyen ülkenin isteğine uygun olarak yapılmalıdır.

iii) Teknik yardım, yardımı isteyen ülkenin siyasal düzeninden, halkının ırkından ya da dininden ötürü farklı biçimde olmamalıdır.

iv) Teknik yardım, hükümetlerden gelen istek üzerine ilgili hükümetle anlaşarak yapılmalıdır.

v) Her ülkeye yapılan yardımın niteliği ilgili hükümet tarafından belirlenmelidir.

vi) Teknik yardım almak isteyen ülkeler konunun niteliğini ve genişliğini ortaya koymak için gereken bütün çalışmayı önceden yapmalıdır ⁽³⁶⁾.

3. Araştırma ve Yayın Faaliyetleri

ILO aynı zamanda bir araştırma merkezidir. Uluslararası Çalışma Bürosu aracılığı ile gerçekleştirilen bu faaliyetlerin amacı, Çalışma Konferansları için gerekli malzemeyi hazırlamak, örgüte yansıyan bilgi taleplerini karşılamak, bilimsel nitelikteki yayınları yaygınlaştırmaktır. Büro, dünyanın her bölgesinde özellikle çalışanları ilgilendiren konularda ekonomik, sosyal, teknik ve istatistiki bilgileri toplamak ve üye ülkelerin kullanımına sunmaktadır ⁽³⁷⁾.

(36) TALAS, s.131.

(37) Bkz.: TURAN, s.150.

İkinci Kısım

ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜNÜN YASAMA
FAALİYETLERİ

Ş.1. YASAMA FAALİYETLERİNİN ÖNEMİ

Kısaca, çalışma hayatına ilişkin uluslararası bir takım normları sözleşme ve tavsiyeler halinde tespit ve üye devletlere sunmak şeklinde tanımlayabileceğimiz yasama faaliyetinin önemi. örgütün kuruluşundan günümüze dek geçen zaman içinde her geçen gün biraz daha artmakta, üye devletler hazırlanan sözleşme ve tavsiyelere gün geçtikçe daha fazla ilgi göstermektedirler. Bunun da başlıca sebeplerini aşağıdaki noktalarda toplamak mümkündür:

i) Örgütün kuruluşuna yol açan amaçları gerçekleştirmek:

ILO'nun yasama faaliyetleri, Örgüt Statüsünün Başlangıç bölümünde ⁽³⁸⁾ açık bir şekilde ifade edilen amaçları gerçekleştirebilmenin önemli bir aracıdır.

ii) Sosyal politika tedbirleri arasında uluslararası planda benzerlik sağlamak:

Sosyal politika alanında milli mevzuatlar arasında ahengin sağlanması büyük önem taşımaktadır. Tabiatıyla bütün ülkelerde aynı kanunların geçerli olmasına olanak yoktur. Önemli olan, sosyal politikalara yön veren temel ilkelere bir mutabakatın sağlanmasıdır.

iii) Milli mevzuatlara kaynak teşkil etmek ve muhtemel geri dönüşlere engel olmak:

Yasama faaliyetinin öneminin bir başka sebebi de ülkelerin sosyal mevzuatlarının önemli bir kaynağını teşkil etmesi ve muhtemel geri dönüşlere engel olmasıdır. Özellikle sosyal mevzuatını oluşturma aşamasında bulunan ülkeler bu

(38) Bkz.: Birinci Bölüm, Birinci Kısım, Ş.1.

faaliyetlerden geniş ölçüde yararlandığı gibi, gelişmiş ülkeler de kanunlarında yapılacak tadilatlar sırasında ILO'nun sözleşme ve tavsiyelerinden yararlanabilmektedirler.

Diğer taraftan özellikle sözleşmelerin ulusal mevzuatın işçiler aleyhine değiştirilmesine engel olucu bir fonksiyonu vardır. Uluslararası normlara uyan kanunların geriye gidişini engelleyen sözleşmelerin bir çeşit "uluslararası emniyet kilidi" görevi gördüğü söylenmektedir. Böylece, uluslararası yasama faaliyeti bir yandan milli kanun koyucuların devamlı ilham kaynağı olmakta, diğer taraftan da sosyal mevzuatın siyasi ve iktisadi sebeplerle gerilemesine engel olmaktadır.

ILO'nun yasama faaliyetlerinin yukarıda açıklanan çeşitli etkileri sonucunda uluslararası ortak bir sosyal hukukun ortaya çıktığı görülür. Bu amaçla çıkarılan sözleşme ve tavsiyeler aynı zamanda iş hukukunun önemli bir kaynağını teşkil ederler.

Ş.2. YASAMA FAALİYETİ ŞEKİLLERİ

Yukarıdan beri değinildiği üzere ILO'nun yasama faaliyetinin temelinde uluslararası çalışma şartlarında birlik ve beraberlik yaratmak amacıyla Uluslararası Çalışma Konferansınca kabul edilen çalışma sözleşmeleri ve tavsiyeler yatar⁽³⁹⁾. Yani, ILO yasama yetkisini sözleşme ve tavsiyeler kabul etmek suretiyle kullanmaktadır. Sözleşme ve tavsiyeler aynı organ tarafından, aynı usullere uyularak kabul edilmelerine rağmen aralarında, aşağıda değinileceği üzere, nitelik bakımından önemli farklar bulunur.

Çalışma hayatında bir konu hakkında uluslararası düzenlemeye ihtiyaç duyulduğu zaman, usulüne uygun bir şekilde⁽⁴⁰⁾ ILO meseleyi ele alır, araştırır ve bu konuda nasıl bir düzenleme yapılması gerekeceği yolundaki teklifini ILO Yönetim Kurulu,

(39) Bkz.: Örgütün Anayasası, Mad.19.

(40) Bkz.: Bir alttaki paragraf.

Konferans gündemine getirir. Teklif Konferans gündeminde tartışılır. Bu tartışmalarda da yeterli oy sağlanırsa, iklimin durumu, sanayiın yeterli düzeyde gelişmiş olup olmaması yahut ülkelerin özel şartları, sanayileşme dereceleri gözönünde tutularak gerekli değişiklikler yapılır. Neticede yeterli oy sağlanırsa getirilen teklif sözleşme veya tavsiye şeklinde Konferansça kabul edilir.

Sözleşmeler daha sonra üye ülkelerin onayı ile uluslararası uygulanacak hükümler taşıyan belgeleri oluştururlar. Yani bunlar, onaylanması halinde onaylayan ülkelerin milli mevzuatında yer alacak ortak hükümleri oluşturdukları cihetle, bağlayıcı gücü olan uluslararası çalışma normlarının oluşmasında önemli rol oynayan temel hukuki belgelerdir. ILO üyeleri arasında iktisadi, sosyal, kültürel gelişmişlik ve sanayileşme açısından bulunan farklılıklar bir meselenin her zaman sözleşme çıkarma yoluyla uluslararası düzenlenmesini mümkün kılmaz. Bu gerçekler gözönünde tutulmadan kabul edilen bir sözleşme gelişmiş ülkeler için basit ve hatta anlamsız kaldığı halde, azgelişmiş ülkeler için sözleşmenin onaylanmak suretiyle kabulü ağır bir yük teşkil edebilir. Getirilen teklif sadece azgelişmiş ülkeleri dikkate alarak sözleşme haline getirilirse bu sefer de arzu edilen gelişmenin sağlanamamasına neden olabilir. Bu nedenle sözleşmelerde her ülke için geçerli olabilecek ayrıntılara girmeyen ortak hükümlere yer verilmesine itina gösterilir. Bu suretle de çok sayıda ülkenin çıkarılan sözleşmeleri onaylamalarına olanak sağlanmış olunur. Bu şartları içeren bir sözleşmenin yani, başka bir deyimle, üye devletlerce onaylanabilme güçlüğü açıkça anlaşılırsa, bu takdirde Konferans götürülen teklifi tavsiye şeklinde kabul eder. Görüldüğü gibi ILO'nun sözleşmelerle tavsiyeler arasında bir tercih yapması esas itibarıyla uygulamaya yönelik bazı düşüncelere bağlı kalmaktadır. Tavsiyelerin sözleşmelerden en büyük farkı işte burada toplanmaktadır. Yani henüz ülkelerin çoğunluğunca kabulü mümkün görülmeleyen düzenleme biçimleri tavsiyeler şeklinde kabul edilir. Ülkeler tavsiye metinlerini aynen onaylamak zorunda değildirler. Yani kısmen de onaylanabilirler. Bu bakımdan tavsiyeler bağlayıcı gücü olmayan yol gösterici metinlerdir. Bununla beraber tavsiyelerin kısmi bile olsa onaylanmasıyla

uluslararası bir normun oluşmasının ilk adımlarının atılmış olacağı açıktır. Zira geçen zaman içinde tavsiyelerin onaylanma oranı arttıkça, bunların Konferans kararıyla sözleşme haline getirilmesi mümkün olacaktır. Bu açıdan tavsiyelerin uluslararası mevzuatın ortaya çıkmasında ilk adımın atılması demek olduğu unutulmamalıdır.

Ş.3. YASAMA FAALİYETLERİNİN TEMELİNİ TEŞKİL EDEN SÖZLEŞME VE TAVSİYELERİN HAZIRLANMASI VE KABULÜ

I- HAZIRLANMASI

Konferansın kabulüyle uluslararası bir kanun niteliğini alacak olan bir teklifin Konferansa getirilebilmesi için uzun zaman alan bir hazırlık çalışmasına ve çeşitli incelemelere ihtiyaç duyulacağı açıktır. Bu hazırlık çalışmalarını yapacak organ ise Yönetim Kurulu'nun idaresi altında çalışan, örgütün daimi faaliyet halinde bulunan "Uluslararası Çalışma Bürosu" adlı organıdır (41). Zira, Örgüt Anayasası madde 10; "Milletlerarası Çalışma Bürosunun Görevleri, işçilerin tabi olacakları şartlarını ve çalışma rejiminin milletlerarası alanda tanzimine ve bilhassa Milletlerarası Sözleşmeler akdi için Konferans tartışmalarına sunulacak meselelerin tetkikine ve aynı zamanda, Konferansça veya Yönetim Kurulunca istenilecek özel anketlerin yapılmasına ait her türlü malumatın toplanıp dağıtılmasını ihtiva eder" demek suretiyle bu görevi ona bırakmıştır.

Örgüt herhangi bir konuda uluslararası bir düzenlemenin yapılması ihtiyacını, gerek Büroya doğrudan doğruya yapılan başvuruyla, gerekse mesele basın yoluyla veya Büronun yapacağı anketler sonunda öğrenilince ve Yönetim Kurulu da meselenin gündeme alınmasına karar verirse, Büro çalıştırdığı uzman kadrosuyla derhal faaliyete geçer. Durumdan üye ülkeler ilgili işçi ve işveren kuruluşları haberdar edilir ve her ülkenin milli mevzuatının söz edilen konuda neleri içerdiğinin

(41) Bkz.: Birinci Bölüm, Birinci Kısım, Ş.4-I,3.

bildirilmesi istenir. Gelen cevaplar üzerine Büro, ortak hususlar varsa tespit eder ve bir anket listesi hazırlayarak yeniden üye devletlere gönderir. Üye ülkeler bunlara cevap vermek zorunda oldukları için anket soruları cevaplandırılmak suretiyle ülkelerin bu konudaki görüş ve davranışları belirlenmiş ve gelecekteki tutumları hakkında tahminde bulunma imkanı doğmuş olur. Toplanan bilgiler incelemeye tabi tutulur ve bu konuda uzmanlar görüşlerini açıklarlar. Mesele bu şekilde oluşturulduktan sonra Büro, alınan görüşler çerçevesinde bir rapor hazırlar ve tavsiye taslağını da ekleyerek (42) çalışmalarının sonucunu Yönetim Kuruluna ulaştırır.

Yönetim Kurulu kendisine teknik hazırlıkları tamamlanarak ulaştırılan (Anayasa, mad.14-2) rapor ve rapora ekli tutanağı inceler. Gündeme alınmasını uygun görürse bunların birer suretini üye ülkelere ve bu ülkelerdeki işçi ve işveren teşekküllerine, tayin edilmiş olmaları halinde hükümet üyesi bulunmayan işçi ve işveren temsilcilerine, taslağın iyice incelenmesine olanak verecek şekilde önceden gönderilmesi gerekir. Bu gönderme süresinin toplantıdan asgari 4 ay evvel olması Örgüt Anayasasında öngörülmüş bulunmaktadır (Mad.15-1). Bu suretle Konferansa katılacak üyelere konu hakkında hazırlanmak ve hareket taraflarını tayin etmek fırsatı tanınmış olmaktadır. Bu nedenle Konferans oturumların üst seviyeli geçmesi olanağı da sağlanmış olmaktadır.

II- KABULÜ

Yukarıda açıklandığı şekilde hazırlanarak Konferans gündemine alınan tasarı, Konferansta görüşmeye açılır. Her üye hazırlıklı gelmiş olmasına rağmen yine de tasarı hakkındaki görüşmeler birer yıl ara ile iki defa yapılır (Anayasa, Mad.19). Görüşmelerin açılabilmesi için önce işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinden kurulan bir komisyon seçilir. Gündemde bulunan tasarının ilk görüşmesine bu komisyonda başlanır. Komisyonda ileri sürülen fikirler ve ortaya çıkan sonuçlar bir

(42) Zira, Konferans toplantılarının gündemlerinin muhtelif maddeleri hakkında dökümanlar hazırlama görevi Büroya verilmiştir.

raporla Konferansa getirilir. İleri sürülen fikirler ve ortaya çıkan sonuçlar genellikle üye ülkelere yeniden duyurulur. Böylece üyelerin bir kez daha fikirleri alınır. Ertesi yıl toplanan Konferansta aynı tasarı, yeniden alınmış görüşlerle birlikte, yeniden oluşturulan bir komisyonda değerlendirilir. Komisyonun görüşü Konferans genel kuruluna ulaştırılarak son görüşmeler yapılır. Neticede, Konferans getirilen ve iki defa gündem çerçevesinde tartışılan tasarının sözleşme mi yoksa tavsiye mi olacağına, üye devletlerin bu konuya karşı gösterdikleri tavıra göre, karar verir. İster sözleşme, isterse tavsiye kararı halinde olsun bir sözleşme yahut tavsiyenin, son oy verilmesinde, kabul edilebilmesi için, mevcut üyelerin oylarının üçte iki çoğunluğu şarttır (Anayasa, mad.19-2).

Görüldüğü üzere bir sözleşme veya tavsiye kararının kabulü doğrudan doğruya, uzun görüşmelerden sonra ancak Konferans genel kurulunun kararıyla mümkün olmaktadır.

§.4. SÖZLEŞME VE TAVSİYELERİN ÜYE ÜLKELERCE ONAYLANMASI VE MİLLİ MEVZUAT HALİNE GETİRİLMESİ

Uluslararası Çalışma Konferansınca kabul edilen sözleşmelerin, belki ideali üye ülkeleri doğrudan doğruya bağlaması ise de ⁽⁴³⁾, bugün için kendiliğinden üye ülkeleri bağladığı söylenemez. Ülkeleri bağlayabilmesi için kabul edilen sözleşme ve tavsiyelerin ülkelere gönderilmesi ve ülkelerin bunlar üzerinde bazı işlemler yapması gerekir.

Sözleşmeler, "onanmak" üzere ülkelerin hepsine gönderilir (Anayasa, mad.19-5/a). Üye ülkeler örgüte üye olmakla, onanmak üzere gönderilen sözleşmeleri bir yıl zarfında ⁽⁴⁴⁾ kanun haline getirmek yahut başka türlü bir tedbir almak üzere, bu hususta yetkili makama veya makamlara arz etmek taahhüdünü altına girdikleri cihetle (Anayasa, Mad.19-5/b) bu gereği yerine getirmek zorundadırlar. Ancak hatırlatalım ki yetkili makam veya makamlar kendilerine onaylanmak üzere getirilen sözleşmeleri

(43) Bkz.: Birinci Bölüm, Birinci Kısım, §.3.

(44) Bkz.: Örgüt Anayasası, Mad.19-5/b.

onaylayıp onaylamama hususunda tamamen serbesttirler. Hatta sözleşmeyi yetkili makam veya makamlara getiren organ olarak hükümetler de sözleşmenin onaylanmamasını da isteyebilir. Taahhüt edilen husus sözleşmenin bir yıl zarfında yetkili makam ya da makamlara getirilmesidir.

Yetkili makam veya makamların onayını sağlayan üyenin, sözleşmeyi kat'i şekilde onayladığını Genel Müdüre bildirmesi ve sözleşmenin hükümlerinin yerine getirilmesi için gerekli tedbirleri alması gerekir.

Genel bir kural olarak söylemek gerekirse, bir sözleşmenin uluslararası bir sözleşme olarak yürürlüğe girebilmesi için, sözleşme içinde başkaca bir hüküm yoksa, en az iki üye ülke tarafından onaylanmış olması gerekir. Uluslararası Çalışma Bürosu tarafından tescil de olunan bu sözleşmelere, sözleşmeyi onaylayan diğer ülkeler de katılmış sayılırlar. Ülkelerin anayasalarına göre, sözleşmelerin bazen ya onaylandığı anda ulusal kanun niteliğini kazanması ve milli mevzuata hemen girmesi, bazen de milli mevzuatta ruhuna uygun olarak yansıtılması, sözleşmenin hükümlerinin yerine getirilmesi için gerekli tedbirleri alma olarak nitelendirilir. Bu çalışmalarını yapmak üzere sözleşmeyi onaylayan ülkeye milli mevzuatını onayladığı sözleşmenin düzeyine çıkarabilmesi için bir yıl zaman tanınır, bu bir yıllık zaman zarfında bu sözleşme ile ilgili denetim mekanizması işletilmez.

Sözleşmeler yetkili makam veya makamlarca onaylanmadığı takdirde, üye ülkeye herhangi başka bir zorunluluk düşmemekle birlikte, üye ülke, Yönetim Kurulunun kararlaştırdığı şekilde uygun görülecek devrelerde sözleşmeye konu teşkil eden mevzuatı ve tatbikatı hakkında Milletlerarası Çalışma Bürosu Genel Müdürüne rapor göndermek mecburiyetinde olacak ve bunlarda teşrii, idari yollarla, umumi mukavelelerle veya diğer herhangi bir suretle sözleşmenin herhangi bir hükmünün ne dereceye kadar yerine getirildiğini veya yerine getirilmesinin tasarlandığını

açıklamak ve böylece bu sözleşmenin onaylanmasını hangi güçlüklerin imkansız ve geri bıraktığını izah edecektir (45).

Tavsiyeler ise onaylanmak üzere değil, milli bir kanun şeklinde veyahut başka bir suretle yürürlüğe konulmak maksadıyla tetkik edilmek üzere bütün üyelere gönderilir. Bu bakımdan tavsiyelerin ülke gereklerine uyacak kısmının kabulü mümkündür.

Üye ülkenin taahhüt ettiği husus, Konferans toplantısının kapanmasından itibaren bir yıl zarfında (istisnai durumlarda, Konferans toplantısının kapanmasını takip eden 18 ay zarfında) tavsiyeyi kanun haline getirmek veya başka türlü bir tedbir almak üzere, bunu bu hususta yetkili makam veya makamlara arz etmeyi taahhüt etmek şeklindedir (46).

Tavsiyelerin herhangi bir hükmünün ne dereceye kadar yerine getirildiğini veya yerine getirilmesinin tasarlandığını açıklamak ve tavsiyenin kendilerince kabulüne ya da uygulanmasına imkan vermek için tavsiye hükümlerinde ne gibi değişikliklerin yapılması gerekli görüldüğü veya görülebileceğini izah edeceklerdir (47).

(45) Bkz.: Örgüt Anayasası, Mad.19-5/e.

(46) Bkz.: Örgüt Anayasası, Mad.19-6/b.

(47) Bkz.: Örgüt Anayasası, Mad. 19-6/d.

Üçüncü Kısım

ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ İLKELERİNE UYMA MESELESİ VE UYMAMANIN SONUÇLARI

Ş.1. ÖRGÜT İLKELERİNE UYMA MESELESİ

ILO'nun oluşturduğu uluslararası ilkeler ve standartlar, üye devletlerin uymaları gerekli asgari çerçevedir. ILO'ya üye olan ve dolayısıyla ILO Anayasasına imza koyan her devlet bu asgari çerçeveye uymayı baştan kabul etmiştir. Kural olarak, bir sözleşmenin üye bir devleti bağlayıcı niteliğinin olabilmesi için o sözleşmenin üye devletin yetkili organlarınca onaylanma zorunluluğu vardır. Onaylamadan sonra ortaya çıkan hukuki durum üye devleti yükümlülük altına sokar. Ancak olaya ILO çerçevesinde baktığımız zaman onaylamayan üye ülkeler için de bazı yükümlülüklerin olduğunu görürüz. Bu yükümlülüğün kaynağı Statüdür. Statüyü benimseyerek örgüte giren ülke onaylamadığı sözleşmelerle ve benimsemediği tavsiyelerle ilgili olarak örgüte rapor vermek zorundadır.

ILO İlkeleri karşısında üye devletlerin yükümlülükleri şu şekilde sıralanabilir:

i) Sözleşme ve tavsiyeler Konferans tarafından kabul edildikten sonra devletler bunları toplantının kapanmasından itibaren bir yıl zarfında (olağanüstü durumlarda 18 ay) onaylamaya yetkili makama sunmak zorundadırlar. Yetkili makama sunulan standart onaylanmazsa ne olacaktır? Statünün 19/5 hükmü şu şekildedir: "Bir sözleşme, meselede yetkili bulunan makamın veyahut makamların tasvibiyle karşılanmadığı takdirde, üyeye herhangi başka bir vecibe terettüp etmeyecek ise de, kendisi Yönetim Kurulunun kararlaştırdığı şekilde uygun görülecek devletlerde, sözleşmeye mevzu teşkil eden meseleye ait kanuni mevzuatı ve tatbikatı hakkında, Milletlerarası Çalışma Bürosu Genel Müdürüne raporlar göndermek mecburiyetinde olacak ve bunlarda teşrii. idari yollarla, umumi mukavelelerle veyahut diğer herhangi

bir suretle Sözleşmenin herhangi bir hükmünün ne dereceye kadar yerine getirildiğini veyahut yerine getirilmesinin tasarlandığını tasrih ve böylece bir sözleşmenin onanmasını hangi güçlüklerin imkansız veya geri bıraktığını izah edecektir" (48) (aynı maddenin 6. bendinde tavsiyeler için de aynı hükmün geçerli olduğu görülmektedir).

ii) Statüde ve Philadelphia Bildirisinde yer alan temel prensiplere uyma yükümlülüğü,

iii) Sözleşmelerin onaylanmasından doğan yükümlülük; Bir ILO sözleşmesinin onaylanması ile, onaylayan ülke uluslararası alanda kendini bağlamakta ve yükümlülük altına sokmaktadır.

Ş.2. ÖRGÜT İLKELERİNE UYUP UYMAMANIN DENETİMİ

Devletler ILO'ya üye olmakla örgütün kuruluş ilke ve amaçlarını kabul etmiş olurlar ve aynı zamanda örgüt tarafından oluşturulan standartları onaylamak suretiyle de kendilerini bir yükümlülük altına sokarlar. Bir üyenin gerek ILO'nun temel ilke ve prensiplerine uymadığının tespiti ve gerekse onaylanan sözleşmelerin gereğini yerine getirmediğinin tespiti önemli bir husustur. Bu amaçla Örgüt bir denetim mekanizması geliştirmiştir. Ancak hemen ekleyelim ki, ILO uluslararası bir örgüt olmakla birlikte ülkeler üzerinde bir denetim yapması ve yaptırım uygulaması sözkonusu olamaz. ILO'nun denetim mekanizmasını bu olgu çerçevesinde değerlendirmek gerekir.

ILO, ilke ve sözleşmelerinin onaylanmasını iki yolla denetleyebilmektedir: I- Genel Denetim, II- Özel Denetim.

I- GENEL DENETİM

Genel Denetimin anahtar ögesi hükümet raporlarının sunulması ve bunların ILO yetkili kurullarınca incelenmesidir. ILO Anayasasının 19., 22. ve 23. maddeleri

(48) IŞIK, s.15-16.

gereğince üye devletler: i) Yeni kabul edilen ilkeleri ülkelerinin yetkili organlarına sunmak için alınan önlemler hakkında; ii) Tavsiyeler ve onaylanmamış sözleşmeler konusunda mevzuatlarının durumu ve uygulamalar hakkında; iii) Onaylanan sözleşmeleri yürütmek için alınan önlemler hakkında, ILO'ya rapor vermekle yükümlüdürler (49).

Bu raporlar bağımsız kişilerden oluşan Sözleşme ve Tavsiyelerin Uygulanmasına İlişkin Uzmanlar Komitesi ile Uluslararası Çalışma Konferansı tarafından üçlü yapıya göre oluşturulan Konferans Komitesi tarafından incelenir.

1. Uzmanlar Komitesi

Hükümet raporları ilk olarak, bu komite tarafından incelenir. Halen bu Komite hukuki ve sosyal sahada yüksek niteliklere sahip ve bağımsız olarak çalışan 20 kişiden oluşmaktadır. Dünyanın her yanından gelen Komite üyeleri Yönetim Kurulu tarafından kişisel niteliklerine göre seçilirler. Seçim her üç yılda bir yenilenir. Komite her yıl Mart ayında Cenevre'de toplanır (50).

Eğer Komite bir hükümetin onayladığı bir sözleşme uyarınca üzerine düşen yükümlülükler veya sözleşme ve tavsiyeler konusunda Statüden doğan yükümlülüklerini yerine getirmedeği sonucuna varırsa, saptanan bu eksiklikler hususunda ilgili hükümetin dikkatini çeker ve önlem almaya davet eder. Komitenin uyarısı ya bir raporda yayınlanır ya da doğrudan hükümete bildirilir.

2. Konferans Komitesi

Uluslararası Çalışma Konferansının yıllık toplantılarında, üçlü yapı ilkesine uyularak, Konferans tarafından seçilir. Bu Komite Konferans çalışırken görev yapar.

(49) PEKİN, s.154.

(50) ILO, s.84-85.

Çalışmalarında Uzmanlar Komitesi tarafından hazırlanmış raporları temel alır. Uzmanlar Komitesi belli bir konuya ilişkin bütün ülkelerdeki durumu incelerken, Konferans Komitesi belli bazı ülkeleri ele alır. Bu ülkelerin Konferans delegelerine konuya ilişkin sorular sorar, konuya ilişkin bilgi ve görüşlerini alır. Bütün bu çalışma ve tartışmalar sonucu bir rapor hazırlar ve Konferansa sunar.

II- ÖZEL DENETİM

ILO Anayasasının 24-34. maddeleri gereğince yapılan şikayetler üzerine gerçekleşen özel denetim iki şekilde ortaya çıkabilir:

Birincisinde, ILO Anayasasının 24. maddesi gereğince üyelerden herhangi birinin onaylamış olduğu bir sözleşmenin yeterli ölçüde uygulanmasını sağlamadığını öne sürerek bir işçi veya işveren örgütü tarafından Uluslararası Çalışma Bürosu'na itirazda bulunulabilir. Yönetim Kurulu bu itirazı yerinde görürse ilgili hükümete bildirir ve açıklama yapmaya davet eder. Eğer ilgili hükümetten bir açıklama olmaz ya da aldığı açıklamayı tatmin edici bulmazsa, bunları dünya kamuoyu önünde teşhir etme hak ve yetkisine sahiptir.

İkincisinde ise, ILO Anayasasının 26. maddesi gereğince, onayladığı bir sözleşmeye ait yükümlülüklerini yerine getirmediği gerekçesiyle bir üye devlet, diğer bir üye devlet hakkında şikayette bulunabilir. Ancak şikayette bulunan üye devletin sözü edilen sözleşmeyi onaylamış olması gerekir. Şikayet üzerine Yönetim Kurulu ilgili hükümetle ilişkiye geçebilir. Tatmin edici bir cevap alamazsa, konuyu incelemek ve rapor sunmak üzere bir soruşturma komisyonuna gönderebilir. ILO Anayasasının 29. maddesinin 2. fıkrası gereğince konu gerektiğinde Uluslararası Adalet Divanı'na götürülebilir.

§.3. ÖRGÜT İLKELERİNE UYMAMANIN SONUÇLARI

Çoğu kez denildiği üzere ILO'nun aldığı kararları üye ülkelere empoze etmesini mümkün kılacak bir jandarma gücü yoktur. Bununla birlikte, üye ülkeler çağdaş toplumların işleyişiyle ilgili sağlıklı bir değerlendirme yapabilecek düzeyde yönetimlere sahipse, ILO'nun kararlarını görmemezlikten gelmenin veya küçümsemenin doğru olmayacağını bilirler. ILO bünyesinde alınan kararlar, üye ülkelerin işçi temsilcilerinin doğrudan katılımıyla alındıkları için, rafta kalmayacak, izlenecek ve bu kararlara uymayan ülkeler uluslararası ilişkilerde kendileri açısından oldukça pahalıya mal olan güçlük ve engellerle karşılaşacaklardır (51).

ILO genel olarak, Anayasasından doğan yetkilerle, yükümlülüklerini yerine getirmeyen üyeleri bütün dünya kamuoyu önünde sergileyerek onları etkilemek yolunu seçmektedir. Gerçekte üye devletlerin çoğu ILO ilkelerini çiğneyen devlet olma görüntüsü içinde olmaktan kaçınmaktadırlar (52). "Teşhir", ILO'nun ilkelerini çiğneyen üyelerine karşı kullandığı en güçlü yaptırımdır. Çünkü bu sebeple gündeme gelen devlet uluslararası platformda prestij kaybına uğramakta, bu da üyeleri bu konuda daha duyarlı davranmaya sevk etmektedir.

(51) Alpaslan IŞIKLI, "ILO ve Çalışma Yasalarında Yapılan Değişiklikler", MÜLKİYELİLER BİRLİĞİ DERGİSİ, S.97(Temmuz 1987), s.7.

(52) PEKİN, s.126.

İkinci Bölüm

ILO-TÜRKİYE İLİŞKİLERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE BU GELİŞİM İÇERSİNDE ILO YASAMA FAALİYETLERİ KARŞISINDA TÜRKİYE'NİN DURUMU

Birinci Kısım

TARİHSEL GELİŞİM

Sosyal politikanın ülkemizde doğuşu ve gelişmeye başlaması oldukça yeni bir olaydır. Bu doğuş ülkemizin sanayii alanda ilerleme çabalarına hemen hemen koşuttur. Bilindiği gibi sosyal politikalarla ilgili mevzuatın ortaya çıkışı her ülkenin sanayiinin gelişmesine yakından bağlıdır. Sanayi yaşamın gelişmesine koşul olarak sosyal politika ihtiyaçları da doğmaktadır. Çalışma sürelerinin düzenlenmesi, kadın ve çocukların çalışmalarının özel bir korumaya konu olmaları, ücret politikası, sosyal güvenliğin sağlanması gibi meseleler sanayi yaşamın doğurduğu sorunlardır (1).

(1) Cahit TALAS, "Milletlerarası Çalışma Teşkilatı ve Türkiye", ÇALIŞMA VEKALETİ DERGİSİ, C.1, S.3(Kasım-Aralık 1959), s.18.

XVIII. asrın ikinci yarısında Avrupa'da başlayan fabrika yaşamı ülkemizde ancak 1930'lu yıllarda ve devlet sermayesi ile doğmaya başlamıştır. 1929 ekonomik bunalımı, milli sermaye yanında, tarihsel, ekonomik ve siyasal nedenlerden dolayı yabancı sermayenin ve nitelikli işgücünün azlığı ve II. Dünya Savaşı ülkemizde başlamış olan sanayileşmenin belli başlı engellerini oluşturmuşlardır. Bu durumlar, dolayısıyla ILO olan ilişkilerimizin gecikmesine neden olmuştur.

Türkiye'nin 1932 yılına kadar ILO'nun dışında kalmasını yukarıda değinilen hususları da içeren başlıca iki nedene bağlamak mümkündür. Nedenlerden birisi ekonomiktir. Bir tarım ülkesi olan ve sanayi yaşamın yarattığı sosyal sorunlarla henüz tam bir şekilde karşılaşmayan ülkemiz ILO'ya üye olmakta acele etmemiştir. Bir diğer neden ise siyasaldır. Türkiye 1932 yılına kadar Milletler Cemiyeti'nin dışında kalmıştır. Birinci bölümde değinildiği üzere, ILO'nun üyeleri, kuruluşunda Milletler Cemiyeti'nin ilk üyeleri ile sonradan milletler cemiyetine katılanlardan ve Örgüt Konferansı tarafından üyeliğe kabul edilen devletlerden oluşmaktaydı ⁽²⁾. Başlangıçta Milletler Cemiyetine üye bulunmayan Türkiye, içinde bulunduğu ekonomik yapı nedeniyle de ayrıca ILO'ya üye olmak için istekte bulunma gereğini duymamıştır. Bununla beraber sanayileşme çabaları içersinde bulunan bir ülke olarak Türkiye, ILO çalışmalarına büyük bir ilgi duymuş, Konferans toplantılarını 1927 tarihinden itibaren gözlemci olarak, hükümet temsilcileri göndermek suretiyle, izlemeye çalışmıştır. 1932 yılında da Milletler Cemiyeti'ne üye olunca Versailles Barış Andlaşmasınının 387. maddesi gereğince ILO'nun da doğal olarak üyesi olmuştur.

Bu şekilde Konferansa gözlemci göndermek suretiyle geçen ve fazla bir önem arzetmeyen bu dönem bir tarafa bırakılacak olursa Türkiye'nin ILO ile gerçek ilişkilerinin 1932 yılında üye olmakla ve bunun sonunda örgüt Anayasasından doğan yükümlülükleri kabul etmekle başladığını ve bugüne değin devam ettiğini söyleyebiliriz. Bu gerçek ilişkilerin bulunduğu dönemi de kanımızca üç aşamada

(2) Bkz.: Birinci Bölüm, Birinci Kısım, §.5-1.

incelemek gerekir. Bunlardan birincisi 1932'den 1946 yılına kadar uzanır. İkincisi 1946'dan 1980 yılına kadar olan dönemdir. Üçüncü aşama da 1980'den günümüze kadar olan dönemi kapsar.

Ş.1. 1932-1946 DÖNEMİ

Bu dönemi, sembolik katılma dönemi olarak nitelemek gerekir⁽³⁾. Bu dönemde Türkiye, ILO'nun çalışmalarına faal olarak katılamamıştır. Bunun çeşitli sebepleri vardır. Sebeplerden biri, Türkiye'de henüz bu dönemde sendikaların doğmamış olmasıdır. Örgütün Anayasası gereği işçi ve işverenleri temsil eden delegelerin bunların sendikaları tarafından belirlenmesi gerekir. Sendikacılığın henüz hukuki bir çerçeveye kavuşamaması nedeniyle ILO'da, Türkiye açısından, üçlü temsil gerçekleşmemiştir. Dolayısıyla Türkiye bu dönemde Çalışma Konferanslarına tam delegasyonla katılamamıştır. İkinci bir sebep, Türkiye'nin 1936 yılına kadar işçileri korumaya yönelik bir sosyal mevzuata sahip olmamasıdır. Zira, "Milli mevzuatla işçilere asgari de olsa bir himaye sağlamadan uluslararası sosyal politikanın tespit ettiği normların kabulü kolaylıkla mümkün olamazdı" (4). Üçüncü bir sebep de, savaş yıllarının bütün dünyada yarattığı karışıklık ve ILO'nun faaliyetlerini asgariye indirerek varlığını devam ettirmekle uğraşmak zorunda kalmasıdır.

Bununla birlikte, 1932 yılından başlayarak ILO ile ilişki kurulması ülkemizin gelecekteki sosyal politikası için yararlı olmuş ve sosyal mevzuatımızın gelişmesini sağlamıştır. "Aynı dönemde yeni yeni biçimlenmeye başlayan Türk İş Hukuku Mevzuatı üzerinde ILO'nun önemli etkilerinin olduğu söylenebilir. Özellikle 1936 yılında, uzun bir hazırlık döneminden sonra kabul edilen 3008 sayılı İş Kanununda ILO'nun daha önce kabul ettiği sözleşme ve tavsiyelerin önemli etkileri olmuştur" (5).

(3) Bkz.: Memduh YELEKÇİ, "Milletlerarası Çalışma Teşkilatı ve Türkiye", ÇALIŞMA HAYATIMIZ. S.3(Mart 1969), s.6. Ayrıca bkz.: SAYMEN, s.115; TALAS, **Toplumsal...** s.143.

(4) TALAS, "Milletlerarası...", s.19.

(5) Metin KUTAL, "Uluslararası Çalışma Normları Karşısında Türkiye'de Sendikacılık ve Toplu Pazarlık Hukuku", İKTİSAT VE MALİYE, C.XXXIV, S.4(Temmuz 1989), s.146.

Bu dönem içersinde ülkemiz yalnızca 1937 yılında K.ATATÜRK imzasını taşıyan, Maden Ocaklarında ve Yeraltı İşlerinde Kadınların Çalıştırılmaması Hakkında 45 Sayılı Sözleşmeyi onaylamıştır. Zaten 1936 tarihli İş Kanunu kadınların madenlerde yeraltı işlerinde çalışmalarını yasaklıyordu. Aslında ülkemizde kadınların madenlerde çalıştırılmaları toplum geleneklerine de aykırıdır. Dolayısıyla bu sözleşmenin onaylanmasından dolayı milli mevzuatta yeni bir düzenleme yapma gereği olmamıştır (6).

Ş.2. 1946-1980 DÖNEMİ

İkinci Dünya Savaşından sonra Türkiye Cumhuriyeti'nin siyasal hayatında meydana gelen gelişmeler ILO ile ilişkilere derhal yansımıştır. ILO Anayasasının yüklediği görevleri kabul etmekle Türkiye, uluslararası sosyal politikanın ana ilkelerini izlemeyi de yüklenmekteydi. Ancak bunun için öncelikle ulusal düzeyde örgütlenmesi gerekiyordu. Bu örgütlenmenin ilk basamağını 1945 yılında Çalışma Bakanlığının kurulması oluşturuyordu (7). Diğer önemli bir örgütlenme de 20 Şubat 1947'de 5018 sayılı "İşçi ve İşveren Sendikası ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun" adı ile çıkarılan ilk Sendikalar Kanunu idi. Bu arada II. Dünya Savaşı da sona ermişti. Savaş içinde ve savaşın hemen sonunda sosyal adalet ilkelerini egemen kılmak isteğinin, bütün ülkelerde açık bir biçimde ortaya konması, Atlantik Şartının, Beveridge Planının, Philedelphia Deklerasyonunun bütün dünyaya yaygın etkileri, bu dönemde ülkemiz ile ILO arasında verimli bir işbirliğinin kurulmasına elverişli ortamı hazırlamıştır (8).

Bu dönem içinde ILO-Türkiye ilişkilerini iki yönden incelemek mümkündür.

i) Yasama Faaliyetleri Yönünden:

1946 yılından sonra Türkiye ILO'nun yasama faaliyetlerine geniş ölçüde katılma

(6) Bkz.: TALAS, **Toplumsal...**, s.145.

(7) Bkz.: R.G., T.30.01.1946, S.6219, s.23.

(8) Bkz.: TALAS, **Toplumsal...**, s.145.

olanağı bulmuştur. Milli mevzuatın bu dönem içinde gösterdiği gelişme (9) Türkiye'nin tam delegasyonla Konferansa katılmasını mümkün kılmıştır. Ancak 1952 yılında Türk-İş'in kurulmasına kadar Türkiye'de sendikacılık hareketini bütünüyle temsil edebilecek bir örgütün bulunmayışı dolayısıyla gönderilen işçi temsilcilerinin tam bir temsil niteliğine sahip olduğu söylenemez. Kaldı ki, 1952-1960 döneminde de hükümetlerin daha çok kendilerine yakın saydıkları sendikacıları temsilci olarak seçtikleri ileri sürülmüştür (10).

Yeterli olmamakla birlikte, bu dönemde sözleşmelerin onaylanması bakımından daha doyurucu bir çaba harcanmıştır. 1946-1980 döneminde toplam 26 sözleşme onaylanmıştır. Tabi ki bu dönemi de çeşitli alt devrelere ayırdığımızda belli yıllar arasında hiç sözleşme onaylanmadığı halde yine belli dönemlerde onay bakımından bir yoğunluk göze çarpmaktadır (11).

ii) Teknik Yardım Faaliyetleri Yönünden:

Türkiye, teknik yardım konusunda ILO ile teknik yardımların başlangıç tarihi olan 1947 yılından bu yana etkin bir şekilde işbirliği yapan ülkelerden biri olmuştur (12). İlk önemli teknik yardım 1949 yılında başlamıştır. Milletlerarası Çalışma Bürosu tarafından görevlendirilen beş eksper, Türkiye'nin çalışma meselelerini bir bütün olarak ele almış ve bir ay süren bir araştırma sonunda hazırladıkları raporu Türk hükümetine sunmuşlardır. "İş kazaları, meslek hastalıkları, analık, hastalık, maluliyet, ihtiyarlık ve ölüm sigortalarının ihdasında Türkiye ILO'nun teknik yardımlarından ve işbirliğinden faydalanmıştır. İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun daha etkin bir şekilde teşkilatlandırılmasında aynı mahiyetteki yardımlar rol oynamıştır" (13).

(9) Bkz.: KUTAL, "Uluslararası Çalışma Teşkilatı...", s.187.

(10) Bkz.: TALAS, *Toplumsal...*, s.146.

(11) Bkz.: İkinci Bölüm, Birinci Kısım.

(12) TALAS, "Milletlerarası...", s.21.

(13) TALAS, "Milletlerarası...", s.22.

Uluslararası Çalışma Bürosu ile Türkiye arasında İstanbul'da Yakın ve Ortadoğu İşgücü Faaliyet merkezi için 21 Mart 1952 tarihinde Cenevre'de 13 Sayılı bir anlaşma imzalanmış ve bu anlaşma 6 Haziran 1953 gün ve 5947 Sayılı yasa ile onanmıştır (14). 1955 yılında buna bağlı olarak Yakın ve Ortadoğu Çalışma Merkezi açıldı ve bu kuruluş 1960 yılında Çalışma Bakanlığı'na devredildi. Yakın ve Ortadoğu ülkeleri için genel olarak işgücü ile ilgili konuları izlemek üzere kurulan Yakın ve Ortadoğu İşgücü Faaliyet Merkezi'nin faaliyet alanına giren konular şunlardır:

i) İşgücünün örgütlenmesi ve düzenlenmesi ile ilgili sorunların incelenmesi,

ii) Genel ve belirli ekonomik gelişme planlarıyla ilgili olmak üzere, insangücü durumu ile emek arz ve talebinin karşılaştırılmasında kullanılan yöntemler ve İş ve İşçi Bulma Kurumu bakımından gereksinimlerin incelenmesi,

iii) İhtiyaç ve ihtiyaçlarla orantılı olmak üzere İş ve İşçi Bulma araçlarının iyileştirilmesi ve geliştirilmesi için teknik yardım,

iv) İş piyasasının düzenlenmesi, yönetimi ve işletilmesi konuları üzerinde incelemeler yapılması ve uzmanların önerilerinin sağlanması,

v) İşgücünün yetiştirilmesine ve mesleki becerilerin geliştirilmesine yönelik çalışmalarda bulunulması,

vi) Bölgedeki ülkelerin hükümetleri tarafından kaynakları ve ekonomik kalkınma, plan ve tasarıları ile ilgili olarak mesleki gereksinimlerinin saptanması ve karşılanması amacıyla gereksinim duyulan uygulamada uzmanlık hizmetlerinin sağlanması,

(14) Bkz.: PEKİN, s.264; SAYMEN, s.118; TALAS, **Toplumsal...**, s.148.

- vii) ILO'nun bölge için uygun göreceği yerlerde;
- . Mesleki eğitim enstitüleri açılması ve seminerler düzenlenmesi,
 - . Örnek niteliğinde uygulama hizmetleri oluşturulması,
 - . İşgücü konumu ile ilgili memurlara özgü örnek ya da deney niteliğinde personel yetiştirme merkezleri kurulması ⁽¹⁵⁾.

Bu dönemde Türkiye'nin ILO'nun yasama faaliyetlerine daha etkin bir şekilde katılması ve dolayısıyla onayladığı sözleşme sayısındaki artışın temelinde bu yakın işbirliği yatmaktadır.

Türkiye, 1952 yılında başlayan bu gelişmeye elverişli işbirliğini sonraki yıllarda devam ettirememiştir. Zaman içinde ilgi azalmış ve çalışmalar aksamıştır. Süren bu durum faaliyet merkezinin yavaş yavaş Lübnan'a kaymasına yol açmıştır ⁽¹⁶⁾.

Türkiye, Örgütün Yönetim Kuruluna 1948-1951 ve 1954-1957 dönemi için üye seçilmiştir. ILO ile işbirliğine ülkemizin verdiği önem, 1953 yılında Cenevre'de toplanan Konferansta delegasyonumuz tarafından şu şekilde açıklanmıştır: "Yoksulluğu yok etmek ve sosyal adaletin ilerlemesini sağlamak için Türk hükümeti, ILO'nun çalışmalarını desteklemeye ve onunla içtenlikli bir işbirliği yapmaya karar vermiştir" ⁽¹⁷⁾.

§.3. 1980 SONRASI DÖNEM

ILO özellikle. 1980 sonrasında Türkiye'de adından çok söz edilen bir kuruluş oldu. Bunda en büyük etken, Türkiye'nin 1980 sonrası ILO denetim organlarının sürekli biçimde gündeminde yer almış olması olmuştur.

(15) Bkz.: Hüseyin TANRIVERDİ, **Çalışma Hayatının Uluslararası Standartları ve Türkiye Gerçeği**, Ankara, 1992, s.63-64.

(16) TALAS, **Toplumsal...**, s.149.

(17) TALAS, **Toplumsal...**, s.149.

Türkiye bu dönemde önce uluslararası sendikal kuruluşların ortak şikayeti üzerine ILO Statüsünün 24. maddesi gereğince onayladığı 11 ve 98 sayılı sözleşmelere uymadığı gerekçesiyle ILO gündemine geldi. "ILO Yönetim Kurulunun şikayet konularını yerinde incelemek üzere ILO Genel Müdür temsilcisinin Türkiye'ye gönderilmesi kararının Türk hükümetince kabul edilmesi üzerine 12-22 Haziran 1982 tarihleri arasında bir ILO "doğrudan ilişki heyeti" Türkiye'ye gelerek çeşitli kişilerle görüşmeler yaptı" (18). Yine Haziran 1983'de toplanan Uluslararası Çalışma Konferansının 69. oturumu sırasında, Sözleşme ve Tavsiyelerin Uygulanmasına İlişkin Komisyon Türkiye'nin durumunu imzaladığı 98 sayılı sözleşme açısından ele almış ve Türk Hükümetinden ILO ilkelerine aykırı hususları değiştirmesini istemiştir (19). Kasım 1983 ve Mayıs 1984'te de 2821 ve 2822 sayılı yasaların ILO ilkeleriyle bağdaşmayan maddeleri ile ilgili olarak hükümetin dikkati çekilmiştir. 1984 ve 1985 yıllarında yine doğrudan görüşme yolu seçilmiş, hakkında hazırlanan raporlar olumsuz çıktığı için Türkiye tekrar ILO gündemine girmiştir.

1986 ve 1987 yıllarında, sendikal hakları çiğnediğini, onaylamış olduğu ve uymakla yükümlü bulunduğu sözleşmelerle yasal mevzuatı arasında çelişki olduğunu kabul edip bunları düzeltereğine söz vermesi üzerine Türkiye'nin durumu bu yıllarda tartışılmadı. 1988 yılında ise iki yıl üst üste verilen "taahhüt mektupları"na karşın aykırılıkları giderici gerekli yasa değişikliklerinin yapılmamış olması karşısında, daha fazla ILO ile karşı karşıya kalmamak için hükümet sendikal yasalarda kimi değişiklikler yapmak lüzumunu hissetmişti. 3449 ve 3451 kanunlar bunun üzerine çıkmıştır. Oysa 3449 ve 3451 sayılı kanunlarla yapılan değişikliklerin ILO denetim

(18) PEKİN, s.267. Ayrıca Bkz.: Mesut GÜLMEZ, "12 Eylül'den Günümüze ILO Denetim Organları Önünde Türkiye", CAHİT TALAS'A ARMAĞAN, Mülkiyeliler Birliği Ya.No:9, Ankara, 1990, s.247-283.

(19) Bkz.: Mesut GÜLMEZ, "98 Sayılı Sözleşme Uygulaması ve Türkiye 1980-1990", AMME İDARESİ DERGİSİ, C.XXIV, S.4(Aralık 1980), s.5.

organlarının saptadığı aykırılıkları kaldırmadığı bu organlarca da belirlenmiştir (20). 1989 tarihinde Cenevre'de yapılan ILO Konferansında ise Türkiye'de sendikal hak ve özgürlükler alanında yaşanan kısıtlamalar tartışılmış; Türkiye, "İş ve Meslekte Ayırımı" yasaklayan 111 Sayılı ILO Sözleşmesini çiğnediği için "kara liste" de denilen "özel paragrafa" girerken, 1983'den bu yana ILO denetim organları tarafından yapılan uyarıları yerine getirmekte direndiği ve gerek kabul edilen çalışma sözleşmelerinin yetkili makamlara sunulması, gerekse onaylanan ve onaylanmayan sözleşmelere ilişkin raporların gönderilmesi gibi yükümlülükleri ILO'nun istediği biçimde yerine getirmediği için kınanmıştır (21). 1990 ve 1991 yıllarında da taahhüt mektupları vermek suretiyle gündemden çıkma politikasını devam ettirmiştir. 3-23 Haziran 1992 tarihleri arasında yapılan ILO Konferansında da, koalisyon hükümetinin programında yer alan vaatler dikkate alınarak Türkiye gündeme alınmamıştır. Aralık 1992'de onaylanan 6 ILO sözleşmesi dolayısıyla da 1993 yılında da çok büyük ihtimalle gündem dışında kalacaktır.

(20) Bkz.: Mesut GÜLMEZ, "Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye", TODAİE Ya.No:223. Ankara, 1988, s.435.

(21) TÜRK-İŞ, S.236(Haziran 1989), s.1.

İkinci Kısım

ILO'NUN YASAMA FAALİYETLERİ KARŞISINDA TÜRKİYE'NİN DURUMU

Ş.1. TÜRKİYE TARAFINDAN ONAYLANAN SÖZLEŞMELER

Türkiye, ILO'nun oldukça eski bir üyesidir. 61 yılı bulan üyeliğine rağmen Türkiye, bazı sebeplerden dolayı örgütün yasama faaliyetine karşı gerekli ilgiyi gösterememiştir. Bazı dönemlerde onay faaliyeti azalmış, bazen de nispi bir canlılık kazanmıştır.

I- ONAY DURUMUNUN DÖNEMLER İTİBARIYLA GELİŞİMİ

Türkiye tarafından onaylanan ILO sözleşmelerinin belli zaman dilimlerine göre dağılımı, neredeyse Türkiye'nin toplumsal tarihine ışık tutabilecek kadar açık bir durum ortaya koymaktadır. Bir takım istisnalar dışında genel olarak sözleşmelerin onay tarihleri ile Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve siyasal gelişim düzeyi arasındaki paralellik hemen göze çarpmaktadır.

<u>YILLAR</u>		<u>ONAYLANAN SÖZLEŞMELER</u>
1932-1946	1 tane	45
1946-1952	9 tane	42,14,34,80,88,2,81,98,96
1952-1959	-	

<u>YILLAR</u>		<u>ONAYLANAN SÖZLEŞMELER</u>
1959-1961	6 tane	15,58,11,95,94,105
1961-1966	-	
1966-1976	11 tane	100,111,116,119,115,99,102,118,127,26,122
1976-1992	2 tane	77,123
1992	6 tane	59,87,135,142,144,151

1932-1946 Dönemi: ILO kuruluşundan 1939 yılına kadar oldukça hızlı bir yasama faaliyetinde bulunmuş ve toplam 67 sözleşme ve tavsiye kabul etmiştir. Türkiye bu dönemde 67 sözleşmeden sadece bir tanesini onaylamıştır. Bunun çeşitli nedenleri vardır. Ülkemizin içinde bulunduğu tek partili siyasal düzen sendikacılığa olanak tanımamış ve Türkiye ILO ile gerekli işbirliğini kuramamıştır. Dolayısıyla onay sayısı çok yetersiz kalmıştır. Diğer taraftan İkinci Dünya Savaşından önce sanayileşmiş ülkelerin sorunlarına ağırlık veren ILO henüz milli sanayiini kurma çabalarına girişen bir ülkenin ilgisini gereği şekilde çekememiştir.

1946-1952 Dönemi: Bu altı yıllık dönemde onaylanan sözleşme sayısı 9'u bulmuştur. Bu durumu sadece ILO'nun İkinci Dünya Savaşı sonrası sanayileşme çabalarına girişen ülkelere dönük faaliyetlerde bulunmaya başlaması ile açıklamak yetersiz kalır. Kanımca, bu durumda ülkemizin bu dönemde içinde bulunduğu siyasal ortam daha etkin olmuştur. "Çok partili rejime geçilmesi ile birlikte siyasi partiler bir oy deposu olarak gördükleri işçilere yönelik yoğun bir propagandaya giriştiler" (22). Ayrıca II. Dünya Savaşının sona ermesiyle birlikte Türkiye, "demokratik dünya"nın bir üyesi olarak bir takım zorunlulukları yerine getirme gereğini de hissetmeye başladı. Nitekim 1945'de Çalışma Bakanlığının kurulması ve kuruluş kanununda ILO ile ilişkiler düzenleyecek bir organa açıkça yer vermesinin ardından 1946 yılında üç ILO sözleşmesi birden onaylanmıştır. Yine bu dönemde, 20 Şubat

(22) PEKİN, s.251.

1947'de 5018 Sayılı "İşçi ve İşveren Sendikası ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun" adı altında çıkan Sendikalar Kanunu ile de onay durumunda önemli bir gelişme olmuştur.

1952-1959 Dönemi: Bu yıllar arasında tek bir sözleşmenin dahi onaylanmayışı dikkati çekmektedir. "1951-1959 döneminde İş Hukukumuzun temelini teşkil eden mevzuatta çok büyük bir gelişme kaydedilmiş, bir çok noktalarda uluslararası normlara varılmış hatta bazen bunlar aşılmıştır bile" (23). Bu dönemde ülkemizde asgari ücret uygulaması başlamış basın ve deniz işçileri ile ilgili özel kanunlar kabul edilmiş, sosyal sigortalar da nisbeten geliştirilmiştir. Bu olumlu gelişmelerin bir çok sözleşmenin konusunu teşkil ettiği halde yeni onaylara yol açmaması dikkat çekicidir (24).

1959-1961 Dönemi: Bu iki yıllık dönem onaylanan sözleşmeler açısından doyurucu bir dönem olmuştur. 1959 yılında gemi adamları ile ilgili olarak onaylanan iki sözleşmeden sonra ihtilal hükümetleri zamanında da, hem adet hem de konuları itibariyle oldukça önemli sözleşmeler onaylanmıştır. Bunlar arasında tarımda örgütlenme hakkına dair 11 sayılı sözleşme ile zorla çalıştırmanın yasaklanmasına dair 105 sayılı sözleşme bugün en fazla onay alan sözleşmeler arasındadırlar. Yine ücretin korunması hakkında 95 sayılı sözleşme de ele aldığı konu itibariyle çok önemli bir yer tutar.

1961-1966 Dönemi: 1961 yılından itibaren onay faaliyeti bakımından yeniden kısır bir döneme girildiği görülmektedir. Oysa bu yıllarda Türk İş Hukuku hiç bir dönemde rastlanmayan önemli kaynaklarla beslenmiş, başta T.C. Anayasası olmak üzere 274 ve 275 sayılı kanunlar gibi çalışma hayatını ilgilendiren bir çok kanun

(23) Ferit H.SAYMEN, "Milletlerarası Çalışma Teşkilatının Teşrii Faaliyetleri ve Türkiye", SOSYAL SİYASET KONFERANSLARI, ONİKİNCİ KİTAP, s.129.

(24) Bkz.:Metin KUTAL, "Uluslararası Çalışma Teşkilatının Yasama Faaliyeti", SOSYAL SİYASET KONFERANSLARI, YİRMİBİRİNCİ KİTAP, s.187. Ayrıca Bkz.: PEKİN, s.252; SAYMEN, "Milletlerarası...", s.129.

kabul edilmiştir. Yeni kanun tasarılarının hazırlanmasında geniş ölçüde uluslararası çalışma sözleşmelerinden yararlanılmasına rağmen 1966 yılına kadar geçen beş yıl içinde hiçbir sözleşmenin ülkemiz tarafından onaylanmayışı dikkat çekicidir (25).

1966-1976 Dönemi: Bu dönem onay faaliyeti açısından oldukça verimli geçmiştir. Türkiye'nin yaklaşık 61 yıllık üyeliği boyunca onaylamış olduğu sözleşmelerin hemen hemen üçte biri, bu on yıllık dönem içerisinde onaylanmıştır. Aslında bu dönemde onayların nispi olarak yoğunlaşmasını 1961 yılından itibaren oluşan birikime bağlamak sanırım daha doğru olur. Başta 1961 Anayasası ve 274 ve 275 sayılı kanunlarla çalışma hayatı ile ilgili getirilen düzenlemeler bu onaylarda etkili olmuştur.

1976-1992 Dönemi: Bu 16 yıllık dönemde yalnızca 1983 ve 1991 yıllarında olmak üzere iki tane sözleşmenin onaylanması ülkemiz çalışma mevzuatı açısından önemli bir kayıptır. Bunda en önemli etken şüphesiz 1980 öncesi hakim olan terör ortamı ile 1980 sonrası izlenen politikalar olmuştur.

1992-1993 Dönemi: Bu 1 yıllık dönem onay bakımından oldukça zengin geçmiştir. Türkiye tarihinde ilk defa aynı yıl içerisinde 6 sözleşme birden onaylanmıştır. Aynı zamanda onaylanan sözleşmelerden üçünün (87, 135,151) ILO'nun temel sözleşmelerinden olması Türkiye'ye ILO nazarında artı puan kazandırmıştır.

II- ONAYLANAN SÖZLEŞMELERİN KONULARINA GÖRE DAĞILIMI

Türkiye tarafından onaylanan ILO sözleşmelerini konuları itibariyle sınıflandırdığımızda karşımıza şu tablo çıkmaktadır (26):

(25) Bkz.: KUTAL, "Uluslararası Çalışma Teşkilatı...", s.188.

(26) Buradaki konu sınıflaması ve ILO'nun resmi kısaltılmış sözleşme adları, ILO'nun resmi yayını "International Labour Conventions and Recommendations 1919-1981", Geneva, 1982'den alınmıştır.

i) Temel İnsan Hakları

	Sözleşme <u>Tarihi</u>	Onay <u>Tarihi</u>	Toplam <u>Onay Sayısı</u>
11 Sayılı Tarımda Örgütlenme Hakkı Sözleşmesi	1921	1960	107
87 Sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesi	1948	1992	98
98 Sayılı Sendika ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi	1949	1951	114
135 Sayılı İşçi Temsilcileri Sözleşmesi	1971	1992	45
151 Sayılı Kamu Kesiminde Çalışma İlişkileri Sözleşmesi	1978	1992	23
105 Sayılı Zorla Çalıştırmanın Yasaklanması Sözleşmesi	1957	1960	109
100 Sayılı Eşit Ücret Sözleşmesi	1951	1966	111
111 Sayılı Ayırmacılık Sözleşmesi	1958	1966	110

ii) İstihdam

	Sözleşme <u>Tarihi</u>	Onay <u>Tarihi</u>	Toplam <u>Onay Sayısı</u>
2 Sayılı İşsizlik Sözleşmesi	1919	1950	50
122 Sayılı İstihdam Politikası Sözleşmesi	1964	1976	73
34 Sayılı Ücretli İş Bulma Büroları Sözleşmesi	1933	1946	10
88 Sayılı İstihdam Hizmeti Sözleşmesi	1948	1949	71
96 Sayılı Ücretli İş Bulma Büroları Sözleşmesi (Gözden Geçirilmiş)	1949	1951	39
142 Sayılı İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Sözleşmesi	1975	1992	45

iii) İşgücü Yönetimi

	Sözleşme Tarihi	Onay Tarihi	Toplam Onay Sayısı
81 Sayılı İş Denetimi Sözleşmesi	1947	1950	107
144 Sayılı Üçlü Danışma Sözleşmesi	1976	1992	50

iv) Çalışma Koşulları

	Sözleşme Tarihi	Onay Tarihi	Toplam Onay Sayısı
26 Sayılı Asgari Ücret Tespit Sistemi Sözleşmesi	1928	1973	98
99 sayılı Tarımda Asgari Ücret Tespit Sistemi Sözleşmesi	1951	1970	49
95 Sayılı Ücretlerin Korunması Sözleşmesi	1949	1960	87
94 Sayılı Çalışma Koşulları Sözleşmesi (Kamu Sözleşmeleri)	1949	1960	56
14 sayılı Sanayide Haftalık Dinlenme Sözleşmesi	1921	1946	104
	Sözleşme Tarihi	Onay Tarihi	Toplam Onay Sayısı
119 Sayılı Makinaların Korunma Tertibatı Sözleşmesi	1963	1967	39
127 Sayılı Azami Ağırlık Sözleşmesi	1967	1972	22
115 Sayılı Radyasyondan Korunma Sözleşmesi	1960	1968	39

v) Sosyal Güvenlik

	Sözleşme Tarihi	Onay Tarihi	Toplam Onay Sayısı
102 Sayılı Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi	1952	1971	33
118 Sayılı Eşit İşlem (Sosyal Güvenlikte) Sözleşmesi	1962	1971	37
42 Sayılı İşçi Tazminatı (Meslek Hastalıkları) Sözleşmesi	1934	1946	51

vi) Kadınların İstihdamı

	Sözleşme Tarihi	Onay Tarihi	Toplam Onay Sayısı
45 Sayılı Yeraltı Çalışması (Kadınlar) Sözleşmesi	1935	1937	88

vii) Çocuk ve Gençlerin İstihdamı

	Sözleşme Tarihi	Onay Tarihi	Toplam Onay Sayısı
59 Sayılı Asgari Yaş Sözleşmesi (Sanayi)	1937	1992	36
77 Sayılı Gençlerin Tıbbi Muayenesi (Sanayi) Sözleşmesi	1946	1983	38
123 Sayılı Asgari Yaş Sözleşmesi (Yeraltı)	1965	1991	41

viii) Özel İş Kolları

	Sözleşme Tarihi	Onay Tarihi	Toplam Onay Sayısı
58 Sayılı Asgari Yaş (Deniz) Sözleşmesi	1936	1959	49
15 Sayılı Asgari Yaş (Trimciler ve Ateşçiler) Sözleşmesi	1921	1959	67

Onaylanan sözleşmelerin konu dağılımına baktığımızda Türkiye'nin temel insan hakları ile ilgili sözleşmelerin % 73'ünü, istihdamla ilgili sözleşmelerin % 75'ini, çalışma koşulları ile ilgili sözleşmelerin % 22'sini, sosyal güvenlikle ilgili sözleşmelerin % 14'ünü, işgücü ile ilgili sözleşmelerin % 50'sini, kadınların istihdamı ile ilgili sözleşmelerin % 20'sini, çocuk ve gençlerin istihdamı ile ilgili sözleşmelerin % 23'ünü ve özel iş kolları ile ilgili sözleşmelerin de % 6'sını onayladığını görürüz.

Ş.2. TÜRKİYE'NİN SÖZLEŞMELERİ ONAY FAALİYETİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

I- TÜRKİYE'NİN ORTALAMA ONAY SAYISINA GÖRE DURUMU

Türkiye'nin Aralık 1992 tarihi itibarıyla onayladığı ILO sözleşmelerinin toplam sayısı 35'tir ⁽²⁷⁾. Bu sözleşmelerin ilki 1937'de, son 6 sözleşme de Aralık 1992'de onaylanmıştır. ILO'nun kurulduğu 1919'dan 1993 yılına değin kabul ettiği sözleşmelerin toplam sayısının 173 olduğu gözönüne alınırsa, ülkemizin ortalama % 20'lik bir onay oranına sahip olduğu ortaya çıkar. Yani, Türkiye ILO'nun kabul etmiş olduğu her 5 sözleşmeden sadece 1'ini onaylamıştır.

(27) Bkz.: İkinci Bölüm, İkinci Kısım, Ş.1-II.

Görüldüğü gibi Türkiye'nin uluslararası çalışma sözleşmelerini onay faaliyeti açısından vardığı düzey, sayısal yönüyle yetersizdir. Gerçi onaylanan sözleşme sayısının azlığı ya da çokluğu, ulusal düzenlemelerin uluslararası ilkelerin ve ölçülerin gerisinde ya da ilerisinde olduğunu gösteren bir ölçüt sayılamaz. Nitekim, gelişmiş ülkeler kategorisinde yer alan Amerika Birleşik Devletleri 10, Kanada 27 ve Japonya 39 sözleşme onayladıkları halde Küba'nın 86, Cibuti'nin 62 ve Ekvador'un 56 sözleşme onaylamış olması bu sonucu destekler niteliktedir. Ancak onay sayısı, yine de ulusal düzenlemeleri asgari nitelikli uluslararası kurallara uyarlama ve onlar düzeyine çıkarma konusundaki duyarlılığın ve uluslararası kuruluşlara üyelikten doğan sorumluluk ve yükümlülüklerin yerine getirilmesinin ölçütlerinden biri sayılabilir (28).

Aslında sözleşme onay sayısı yönünden yaptığımız bu karşılaştırmayı Avrupa Konseyi üyeleri ile yıllardır kapısında üyelik için beklediğimiz Avrupa Topluluğu üyeleri çerçevesinde yapmak daha anlamlı olacaktır.

Aşağıdaki tabloda da görüldüğü gibi, onayladığı sözleşme bakımından ILO kaynaklarında bilgi verilmeyen Lihteytayn bir yana bırakıldığında, Avrupa Konseyine üye 23 ülke arasında 17 sözleşme onaylayan San Marino ve 18 sözleşme onaylayan İzlanda'dan sonra, Türkiye sondan üçüncü sıradadır. Ülkemizden sonra en az sözleşme onaylayan Kıbrıs Rum Kesimi'nin toplam onay sayısı ise 42'dir. Avrupa Topluluğu'na üye devletler arasında ise en az sözleşme onaylayan İrlanda'nın toplam onay sayısı 59'dur.

(28) Mesut GÜLMEZ, "ILO Sözleşmelerinin Neresindeyiz?", MÜLKİYELİLER BİRLİĞİ DERGİSİ, S.132(Haziran 1991), s.17.

Avrupa Konseyi ve Avrupa Topluluğu Ülkelerinde ILO Sözleşmelerinin Onay Durumu

<u>Ülkeler (Koyular AT Üyesi)</u>	<u>Toplam Onay Sayısı</u>
İspanya	123
Fransa	114
İtalya	102
Norveç	97
Hollanda	92
Belçika	83
Finlandiya	83
İsveç	83
Birleşik Krallık	80
Almanya	70
Portekiz	65
Yunanistan	65
Danimarka	61
İrlanda	59
Malta	56
Lüksemburg	66
Macaristan	52
Avusturya	47
İsviçre	47
Kıbrıs	42
Türkiye	35
İzlanda	18
San Marino	17
Lihtenştayn	ILO kaynaklarında bilgi verilmiyor

II- ONAY YETERSİZLİĞİNİN BAŞLICA SEBEPLERİ

Türkiye'nin onayladığı sözleşmelerin sayı olarak yetersizliği herkes tarafından bilinen bir gerçektir. Bu durum karşısında teorik olarak iki ihtimal üzerinde durulabilir. Birincisi, Türk Çalışma Mevzuatının daha fazla sözleşmenin onaylanmasına olanak vermemesidir. İkinci ihtimal ise, Mevzuatımızın daha çok sayıda sözleşmenin onaylanmasına elverişli olduğu halde bazı sebeplerden dolayı bunun gerçekleşemediğidir.

Genellikle, Türkiye açısından ikinci sebebin geçerli olduğu kabul edilmektedir. Türk Çalışma Mevzuatının fevkalade gelişmiş olduğu tabiatıyla iddia edilemez. Bununla birlikte 59 tane sözleşme onaylanmış Nikaragua ya da 46 sözleşme onaylayan Kenya'dan daha az gelişmiş bir mevzuatımızın olduğunu söylemek de, sanırım haksızlık olur.

Onay yetersizliğine yol açan sebepleri şöylece sıralayabiliriz:

i) Sözleşme onaylama konusunda belli bir yaklaşımın bulunmayışı: Gerçekten, Türkiye 60 yılı aşan üyeliği sırasında onay hususunda belli bir yaklaşım izlememiş ve bu konuda tutarsız davranmıştır. Bunun sonucu olarak da onay durumu sayısal olarak düşük bir düzeyde kalmıştır. Aslında bundan sonra sıralayacağımız sebeplerle bu sebep arasında çift yönlü bir sebep-sonuç ilişkisinden de bahsedilebilir.

ii) Bilgi verme konusundaki istatistiklerin yetersizliği: Onaylanan sözleşmeler konusunda ILO'ya sürekli bilgi verme zorunluluğu vardır. Halbuki çalışma hayatını ilgilendiren istatistik bilgiler ülkemizde istenilen nitelikte değildir. Örneğin, ücretlilerin, işsizlerin, ortalama ücretlerin durumunu gösteren düzenli ve güvenilir istatistikler bugün dahi mevcut değildir (29).

(29) Bkz.: ALTAN, s.61; KUTAL, "Uluslararası Çalışma Teşkilatı...", s.196.

iii) Resmi denetim ve kontrol yetersizliği: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının sınırlı olanakları, yaygın ve etkin bir denetim sisteminin kurulup işlemesinde yetersiz kalmaktadır. Sözleşmelerin kabulünden sonra, uygulamalar konusunda bilgi vermek gerektiğinden, mevcut iş denetiminin bunu karşılayabilecek düzeyde olmadığı düşünülebilir.

iv) Yürütme organının bu konudaki yetersiz faaliyeti: 1946 tarihli alışma Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un altıncı maddesinde "Araştırma Kurulu" adlı bir organ öngörülmüştür. 1972 yılında bu kanunda yapılan bir değişiklikle ⁽³⁰⁾. Araştırma Kurulu'nun görevleri arasında (6. maddenin D fıkrasında) "ILO ve benzeri milletlerarası kuruluşlarla yazışmaları ve bu kuruluşlara ye olmaktan doğan işleri yürütmek" de sayılmıştır. Çalışma Konferanslarında kabul edilen yeni sözleşmeleri T.B.M.M.'ne sunmakla yürütme organının sorumluluğu uluslararası planda sona ermektedir. Ancak bunların yasama organında bir an önce kabul edilmesi için alışma Bakanına gerekli açıklamalarda bulunmak Araştırma Kurulunun en tabii görevlerindedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın beyni durumundaki bu Kurulun her nedense hiçbir devirde gerekli ilgiyi görmediğini üzüntüyle belirtmek gerekir ⁽³¹⁾.

v) Yasama organının onay konusundaki yetersiz faaliyeti: Bu konuda yasama oranının da bir sorumluluk payının bulunduğunu ifade etmeliyiz. Ülkemizin uluslararası seviyedeki itibarıyla ilgili bu faaliyete biraz daha öncelik tanınmalı ve en son onaylanan ILO sözleşmelerinde olduğu gibi aylarca komisyonlarda sıra bekletilmemelidir.

(30) R.G., T.13.04.1972, S.14158, s.1.

(31) Bkz.: ALTAN, s.62; KUTAL, "Uluslararası alışma Teşkilatı...", s.197; SAYMEN, "Milletlerarası...", s.117.

III- TÜRKİYE'NİN ILO'DA İZLEDİĞİ ONAY POLİTİKASI

Türkiye'nin 60 yılı aşan üyeliği boyunca ILO'da izlediği geleneksel politikanın özellikleri onay sayısının düşük oluşundan çıkarılabilir. Başka bir deyişle, onaylanan sözleşme sayısının azlığı, temelde izlenen onay politikasının bir sonucu olarak düşünülebilir.

"Ülkemizin ILO sözleşmelerinin onaylanmasında izlediği politikanın iki temel özelliği vardır. Bunlardan birincisi gecikmeli onay, diğeri de onaylamış olmak için yapılan onaydır" (32).

Türkiye tarafından onaylanan 35 ILO Sözleşmesinin Uluslararası Çalışma Konferansınca kabul edildiği tarihler ile onayın gerçekleştirildiği tarihler arasında geçen süre ortalama 15 yıldır. Başka bir deyişle Türkiye, ILO Sözleşmelerini kabul edildikleri tarihten itibaren ortalama 15 yıl geçtikten sonra onaylamıştır.

Onay politikasının ikinci temel özelliği, ancak milli mevzuata uygun sözleşmelerin onaylanmasıdır. Yani sözleşmeler ancak iç hukuka uygun olduğu, mevzuatın değiştirilmesini ve özellikle daha ileriye götürülmesini gerektirmediği zaman onaylanmaktadır. Böylece de, onayın milli mevzuatı uluslararası ölçüler düzeyine ulaştırma işlevi yerine getirilmemekte, bir sözleşmenin onaylanmış olması ne mevzuatta yeni düzenlemeler yapılmasına ve yeni haklar tanınmasına, ne de varolan düzenlemelerin daha ileri düzeye götürülmesine yol açmaktadır (33).

Sözleşmelerin onaylanmasına ilişkin yasa tasarılarının resmi gerekçeleri değişen iktidarlara karşın yıllardır değişmeyen bir onay politikasının titizlikle izlendiğini ortaya koymaktadır. Gerçekten, hükümet ve ilgili komisyonların

(32) GÜLMEZ, "ILO...", s.19.

(33) Bkz.: Rüçhan IŞIK, "Milletlerarası Çalışma Sözleşmelerinin Türk Mevzuatına Tesiri", SOSYAL SİYASET KONFERANSLARI, ONDOKUZUNCU KİTAP, s.173.

raporlarında yer alan yıllardır değişmeyen resmi gerekçeler iki ana başlık altında toplanabilir: Sözleşmelerin ulusal düzenlemelerle ahenktar ve mutabakat içinde olması, uluslararası işbirliğine değer verilmesi ⁽³⁴⁾.

Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkına Dair 98 Sayılı Sözleşmenin onay gerekçesinde, sözleşmenin içerdiği kimi kuralların milli mevzuatta da yer aldığı belirtildikten sonra, şöyle açıklanmıştır: "Netice: Sözleşmenin koymuş olduğu hükümler mevzuatımıza uygundur. Tarafımızdan tasdik edilmesi için kanuni bir mani bulunmadığından (...) tasdiki faydalıdır. Çalışma Komisyonu'nun saptaması da, "Sözleşmenin koymuş olduğu hükümlerin mevzuatımıza tamamen uygun olduğu yolundadır. Yine, 11 sayılı Tarım İşçilerinin Dernek Kurma ve Birleşme Haklarına İlişkin ILO Sözleşmesinin gerekçesinde de, "mevzuatımızla ahenktar olması bakımından" onaylanmasının uygun bulunduğu açıkça belirtilmiştir ⁽³⁵⁾. Yeraltı İşleri (Kadınlar) Sözleşmesinin onaylanmasına ilişkin hükümet gerekçesinde, bu sözleşmeye katılmanın "beynelmilel hareketlere iştirak noktai nazarında faideli mütalaa edildiği" belirtilerek, onayın ILO üyeliğini bir gereği olduğu da ortaya konmuştur ⁽³⁶⁾.

Kısacası Türkiye geleneksel olarak, asgari nitelikli uluslararası ilke ve ölçüleri iç hukukuna yansıtma ve böylece ortak bir çalışma düzenine ve sosyal politika ilkelerine ulaşma amacına aykırı bir onay politikası izleyegelmiştir. Sözleşmelerin çok gecikmeli olarak onaylanmış olması da bunu açıklamakta ve ortaya koymaktadır. Böyle bir politikayı, "onaylamış olmak için onaylama"ya da "gösteriş için onaylama" biçiminde nitelemek yanlış olmaz ⁽³⁷⁾.

Türkiye'nin 1937 yılında ilk imzaladığı sözleşmeden Aralık 1992'de imzaladığı altı sözleşmeye kadar arada geçen 55 yıl boyunca hep aynı onay politikası

(34) Bkz.: GÜLMEZ. "Türkiye...", s.110.

(35) GÜLMEZ, "ILO...", s.19.

(36) GÜLMEZ. "Türkiye...", s.121.

(37) GÜLMEZ. "ILO...", s.19.

izlenegelmıştır. Fakat 1992'ye gelindiğinde onay politikasının temel karakterindeki değişiklik hemen gözümüze çarpmaktadır. O da, hakkında milli mevzuatta herhangi bir düzenleme bulunmadığı halde bir sözleşmenin onaylanmasıdır. 151 sayılı Kamu Hizmetlerinde Çalışma İlişkileri Hakkındaki Sözleşmede olduğu gibi. Bu konuda milli mevzuat henüz oluşturulmuş değil, fakat en geç 1 yıl içerisinde milli mevzuat sözleşmede onaylanan hususlara denk bir duruma getirilmek zorunda ⁽³⁸⁾. Görüldüğü gibi ilk defa onaylanan bir sözleşmenin milli mevzuatımız üzerindeki etkisi bu denli fazla olacak. Böylece, Türkiye 61 yıla varan üyeliği süresince ruhuna uygun olarak ilk sözleşmesini 1992 yılında onaylamış ve onay politikasında yeni bir dönemi başlatmıştır.

Ş.3. ILO YASAMA FAALİYETLERİNİN ETKİLERİ VE TÜRK MEVZUATI

I- ILO YASAMA FAALİYETLERİNİN ETKİLERİ

Sözleşme ve tavsiyeler şeklinde kendini gösteren ILO yasama faaliyetinin bir ülke mevzuatı üzerindeki etkisini ölçmek muhakkak ki zordur. Çünkü, hangisi olursa olsun sosyal bir önlemin kabulü sırasında genelde çok sayıda faktör rol oynar.

ILO yasama faaliyetinin milli mevzuatlar üzerinde yaptığı etki herkes tarafından bilinen bir olgudur. Örneğin, "birkaç yıl önce, Malezya'nın Çalışma ve Sosyal İşler Bakanı, Uluslararası Çalışma Konferansı önünde, çalışma yasaları kabul etme veya mevcut yasaları değiştirme sözkonusu olduğunda her seferde ILO sözleşmelerine dayanarak işe başladıklarını bildirmişti. Kanada Hükümeti sözcüsü, son iki yıl boyunca Federal Hükümet ve eyalet hükümetleri tarafından ILO sözleşmelerinin ortak bir incelemesinden sonra federal yasalarda ve eyalet yasalarında, bunları sözkonusu sözleşmelerle uyumlu kılabilmek için en az otuz değişiklik yapıldığını açıklamıştır"⁽³⁹⁾.

(38) Bkz.: IŞIK, Türk..., s. 15.

(39) ILO (Çev.Civan TURMANGİL), **Uluslararası Çalışma İlkeleri**, İşçi Eğitimi El Kitabı, Ankara, 1984, s. 71.

ILO yasama faaliyetinin üye ülke mevzuatlarını çeşitli şekillerde etkilediği kabul edilmektedir. Şimdi kısaca bunlara değinelim.

1. Sözleşmelerin Üye Ülkelerce Onayından Önceki Etkisi

Aslında bu etki sözleşme ve tavsiye haline gelecek olan tasarının Konferans gündemine alınmasıyla başlar. Zira, bilindiği gibi bir konu Konferans gündemine alındıktan sonra kabul edilinceye kadar en az iki defa üye ülkelerden bilgi alınmakta, milli mevzuatlarda bu hususa aykırı bir yön bulunup bulunmadığı araştırılmaktadır. Şu halde tavsiye ve sözleşmeler henüz tasarı halindeyken bile mevzuatları etkilemektedir.

Onaylanmak üzere gönderilen "yeni bir sözleşme veya tavsiyenin içindeki hükümlerin incelenmesi ve bu fırsatla da bu ilkelerle milli mevzuat arasında yapılan karşılaştırma, çoğu zaman hükümetleri yeni sosyal önlemler almaya götürür. Bu önlemlerin amacı, milli mevzuatın uluslararası alanda kabul edilen ilkeler ile uyumlaştırılmasından başka bir şey olamaz. Fakat bu önlemler aynı zamanda belgelerin onayı veya resmi kabulüne giden yol üzerindeki ilk adımı oluşturabilirler"⁽⁴⁰⁾.

2. Sözleşmelerin Onaylanmasıyla Ortaya Çıkan Etkisi

ILO yasama faaliyetinin milli mevzuatlar üzerindeki bir diğer etkisi sözleşmelerin onaylanmasından sonra ortaya çıkmaktadır. Bilindiği gibi onaydan sonra üye devletler için bunları uygulama zorunluluğu doğmaktadır. Şayet milli mevzuatta onaylanan sözleşmeye aykırı bir taraf varsa, bunun düzeltilmesi gerekir. Örneğin, İtalya 59 ve 60 sayılı sözleşmeleri onayladığı zaman, işe girmede asgari yaş haddini İtalyan Kanunları 14 olarak belirlemişti. Halbuki bu sözleşmelerde bu yaş haddi 15 olarak kabul edilmişti. İtalyan Parlementosu çıkardığı bir kanunla işe girme yaşını

(40) ILO, *International...*, s.117.

15'e yükseltmiş ve aradaki farklılığı gidermiştir ⁽⁴¹⁾. Yine, "1973'te Irak İş Kanunu'nun ücretli tatil hakkındaki hükümlerini değiştiren bir metnin gerekçesi olarak hükümetin ücretli tatil hakkındaki 132 sayılı sözleşmeyi onaylama ve çalışma yasasında gerekli düzeltmeleri yapma kararı gösterilmiştir " ⁽⁴²⁾.

Bazen onay, milli mevzuat üzerinde hemen etkide bulunabilir. Şöyle ki, bazı ülkelerin anayasal sistemlerine göre veya onay yasalarının kesin hükümlerine göre, onaylanmış sözleşmeler otomatik olarak iç hukukun bütünleyici parçası haline gelebilirler ve doğrudan mahkemelerce uygulanabilirler. Örneğin, Madagaskar'da 1969 yılında Yüksek Mahkeme, 87 sayılı sözleşmenin onaylanması ile milli mevzuata eklendiğine karar vermiştir ⁽⁴³⁾.

3. Onaylanmamış Sözleşmelerin ve Tavsiyelerin Etkisi

Yasama faaliyetinin milli mevzuat üzerinde etkili olabilmesi için sözleşmelerin mutlak surette onaylanmalarına da gerek yoktur. Çeşitli sebeplerden dolayı onaylanmayan bir çok sözleşmenin üye ülkelerin mevzuatlarının hazırlanmasında etkili olduğu söylenebilir. "Çoğu zaman bu metinlerin milli mevzuatın hazırlanması sırasında temel belge olarak kullanıldıkları görülür" ⁽⁴⁴⁾.

Tavsiyeler de milli mevzuatlar üzerinde hissedilir etkiler yapabilirler. Örneğin, 1963 tarihinde kabul edilmesinden itibaren, Çalışma İlişkinin Sona Erdirilmesine İlişkin 119 Sayılı Tavsiye, Fransa, İngiltere, İsveç gibi gelişmiş ülkelerin mevzuatında ve bunun yanında Kolombiya, Moritanya, Panama gibi az gelişmiş ülkelerin mevzuatında da kendini göstermiştir ⁽⁴⁵⁾.

(41) Bkz.: KUTAL, "Uluslararası Çalışma Teşkilatı...", s.191.

(42) ILO, *International...*, s.118.

(43) ILO, *International...*, s.119.

(44) ILO, *International...*, s.121.

(45) Bkz.: ILO, *International...*, s.122.

ILO Statüsünün 19. maddesine göre, hükümetler, bazı tavsiyeler ve bazı onaylamadıkları sözleşmeler hakkında, uygulamak için karşılaştıkları güçlükleri de belirterek, her yıl ILO'ya rapor vermek zorundadırlar. Hükümet bu raporun hazırlanması sırasında, sorun hakkındaki milli mevzuatının hükümlerini incelerken, onaylamadığı sözleşme ile ilgili düşüncelerini değiştirebilir. Ya da bu konudaki raporları inceleyen Uzmanlar Komisyonu hükümetlere ilkelerin onaylanması ve uygulanmasını geciktiren engeller varsa, bunların aşılması için yol gösterebilir.

4. Sözleşme ve Tavsiyelerin Milli Mevzuatlar Dışındaki Etkileri

Buraya kadar sözleşme ve tavsiyeler şeklinde ortaya çıkan ILO yasama faaliyetlerinin milli mevzuatlar üzerindeki etkilerinden bahsettik. Bununla beraber, birçok ülkede, bu ilkeler toplu pazarlıklarda da geniş biçimde ileri sürülmektedir. Çünkü, sendikalar, eğer isteklerini Uluslararası Çalışma Konferansı tarafından kabul edilmiş sözleşme ve tavsiyelere dayandırabilirlerse daha güçlü bir durumda olacaklarına inanırlar. Memurlar ve Teknisyenler Uluslararası Federasyonu Genel Sekreteri, ILO ilkelerinin üye devletlerin mevzuatına girmese bile, işçiler ve işletmeler arasındaki pazarlıklarda, her yerde atıf yapılarak kullanıldığını açıklamıştır. Birçok ülkeden somut örnekler verilebilir. F.Almanya'da işletmelerde tıbbi hizmetler konusundaki bir toplu sözleşmede büyük ölçüde 1959 tarihli İş Hekimliği Hizmetleri Hakkındaki 112 Sayılı ILO Tavsiyesinden esinlenilmiştir (46).

II- ILO YASAMA FAALİYETLERİNİN TÜRK MEVZUATINA ETKİSİ

Türkiye, şu ana kadar 173 ILO sözleşmesinden sadece 35 tanesini onaylamıştır. Onaylanan sözleşme sayısının azlığına bakarak ILO yasama faaliyetinin mevzuatımız üzerinde etkisinin az olduğu yolunda bir sonuca varmak, sanırım bizi yanıltacaktır. Aslında birazdan açıklanacağı üzere Türkiye'nin izlediği onay politikası gereği, onaylanan sözleşmelerin mevzuatımız üzerinde pek etkili olduğu da söylenemez.

(46) Bkz.: ILO (Çev.TURMANGİL), *Uluslararası...*, s.75.

Öncelikle ILO metinlerinin milli mevzuatımızın oluşturulması sırasında temel belge olarak kullanıldığını söylemek suretiyle bu etkinin asgari çerçevesini ifade edelim. Şöyle ki, 1936'da kabul edilip, 1937'de yürürlüğe giren ilk İş Kanunumuzun hazırlanmasında ILO ilkeleri ve yayınlarından geniş ölçüde yararlanılmıştır (47).

Türkiye tarafından onaylanan sözleşmelerle, sözleşmelerde yer alan konulara ilişkin mevzuatın tarihleri arasında dikkat çekici bir özellik vardır. Şöyle ki, Uluslararası Sözleşme, o konudaki milli mevzuatın varlığı halinde onaylanmaktadır (11-12 Aralık 1992 tarihinde onaylanan sözleşmeleri bu değerlendirmenin kapsamı dışında tutuyoruz). Örneğin, 14 Sayılı Hafta Tatili Hakkındaki Sözleşme ILO tarafından 1921 tarihinde hazırlanmış, Türk Yasama Organınca 1946'da onaylanmıştır. Bu konudaki milli mevzuatın tarihi ise 2 Ocak 1924'tür. Ayrıca milli mevzuatta yer alan Hafta Tatili Kanunu, 14 Sayılı Sözleşmenin kapsamından daha geniştir. Bunun gibi örnekleri çoğaltmak mümkündür. Halbuki ILO sözleşmelerinin temel gayesi, üye devletleri adeta zorlayarak asgari bir takım ortak çalışma şartlarında birleştirmektir. Sözleşmeler ancak bu açıdan ele alındığı takdirde milli mevzuat üzerinde olumlu sonuçlar doğurabilecektir. Yoksa zaten mevzuatta düzenlenmiş konulara ilişkin sözleşmeleri onaylamak, onaylanan sözleşme sayısını arttırmaktan başka yarar sağlamayacaktır. Bu yönden bakıldığında onaylanan sözleşmelerin Türk Mevzuatı üzerindeki etkisinin oldukça zayıf olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü onaylanan sözleşmeler mevzuatımızı geliştirci değil, pekiştirici bir mahiyettedir.

Diğer taraftan, mevzuatımızın oluşturulmasında tavsiyelerin, onaylanmış sözleşmelerden çok daha etkili olduğunu söyleyebiliriz. Ayrıca onaylanmadığı halde bazı sözleşmeler dolaylı bir şekilde mevzuatımızı etkilemiştir. Örneğin, henüz 11/11/1992 tarihinde Türkiye tarafından onaylanan 87 sayılı sözleşmeden 274 Sayılı Kanun hazırlanırken geniş ölçüde yararlanılmıştır. 1962 yılında toplanan III. Çalışma Meclisinde 274 Sayılı Kanunun esasları hazırlanırken 87 sayılı sözleşmeye açıkça atıfta bulunulmuştur (48).

(47) Bkz.: KUTAL, "Uluslararası Çalışma Normları...", s.146; TANRIVERDİ, s.63.

(48) Bkz.: KUTAL, "Uluslararası Çalışma Teşkilatı...", s.194.

SONUÇ

Herşeyden evvel şunu ifade etmek gerekir ki, ILO günümüzde olduğu gibi, önümüzdeki dönemlerde de geçerliliğini koruyacak olan ve yüzyılların birikimiyle oluşan bir sosyal felsefenin sahibidir. Bu felsefeye göre, sosyal alandaki ilerleme önde gelen bir amaç olarak benimsenmezse, dünya şiddet hareketlerinden ve savaşlardan önümüzdeki yıllarda da kurtulamayacaktır. Bu noktadan hareketle örgüt, bir yandan sosyal ilerlemeyi, sosyal adaleti belirleyecek uluslararası standartlar oluştururken, yani normatif çalışmalar yaparken, bir yandan da bu normların ülkelerce kabulünü ve uygulamaların izlenmesini sağlayacak yeni politikalar geliştirmek durumundadır. Zira, ILO çalışmaları, bütün ülkelerce benimsenmiş bulunmakta ve hatta ILO ya da onun yerini alacak yeni bir kuruluşla bu alanda uluslararası çalışmaların yapılması hususu ulusların gündemine girmiş bulunmaktadır (49).

ILO-Türkiye ilişkilerine yasama faaliyetleri yönünden bakıldığında, Türkiye'nin 1919-Haziran 1992 dönemi içerisinde ILO tarafından çıkarılan 173 sözleşmenin 35'ini onayladığı görülür. Aralık 1992'de onaylanan sözleşmeler bir tarafa bırakılacak olursa, şimdiye kadar onaylanan sözleşmelerin hemen hepsinin daha önce mevzuatımızda yer almış hükümleri taşıyan, yani esas itibarıyla milli mevzuata uygun düşen, onaydan sonra mevzuatta fazla değişiklik gerektirmeyen sözleşmeler olduğu görülür. Bu açıdan ülkemiz tarafından onaylanan sözleşmelerin mevzuatımızı geliştirici değil, uygulamaları pekiştirici yönde etkisi olduğu söylenebilir. Benimsenen bu yöndeki ilkeye uyularak daha bazı sözleşmelerin mevzuatta hiçbir değişiklik yapmadan onaylanması mümkünken, yani sözleşme onaylamak için yapılması

(49) Bkz.: Birinci Bölüm, Birinci Kısım, §.4.

gerekli düzenlemelerin ve mevzuat değişikliklerinin büyük boyutlarda olmamasına rağmen, mevzuata uygun sözleşmelerin onanmasında titizlik gösterilmemesi, bu konuda Türkiye'nin belli bir yaklaşımının olmadığını ve özellikle onay için sözleşme seçiminin gelişigüzel yapıldığını göstermektedir.

Ayrıca, onaylanan az sayıda sözleşmenin içeriğine uygun bir şekilde uygulanıp uygulanmadığı meselesi de çok kere ILO ile anlaşmazlık konusu olarak ortaya çıkmaktadır.

Bütün bu belirtilen yaklaşımlar gözönüne alınacak olursa, altmış yılı aşan üyeliği boyunca Türkiye'nin ILO'nun yasama faaliyetlerinden yeterince istifade ettiğini söylemek pek mümkün olmasa gerek. Ayrıca görülmüştür ki, Türkiye ILO'ya karşı diğer yükümlülüklerini de tam olarak yerine getirmemektedir. Gerek kabul edilen çalışma standartlarının yetkili makamlara sunulması, gerekse onaylanan ve onaylanmayan sözleşmelere ilişkin raporların gönderilmesi gibi yükümlülükler ILO'nun istediği biçimde yerine getirilmemektedir.

Ancak, ILO-Türkiye ilişkilerinin tarihsel seyrine baktığımızda karşımıza çıkan bütün bu olumsuzluklara rağmen, yine de bu konuda ümitsizliğe kapılmamak gerekir. Aralık 1992'de aralarında ILO'nun üç temel sözleşmesinin (87, 135, 151) de bulunduğu altı sözleşmenin birden onaylanması, özellikle de onaylanan sözleşmelerin içeriklerinin de gözönüne alınması durumunda, Türkiye'nin ILO'ya yaklaşımındaki önemli bir değişimin habercisi sayılabilir. Temennimiz ve beklentimiz; onaylanan bu sözleşmelerin, Türkiye ile ILO arasında önümüzdeki dönemlerde kurulacak samimi ve verimli ilişkilerin temelini oluşturmasıdır.

FAYDALANILAN KAYNAKLAR

- ALTAN Ö. Zühtü : Sosyal Politika (Ders Notları), Eskişehir, 1983.
- ÇUBUK Ali : Sosyal Politika, Ankara, 1979.
- ERKUL İhsan : Sosyal Politika Dersleri, Eskişehir, 1987.
- GÜLMEZ Mesut : Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye, TODAİE Ya.No:223, Ankara, 1988.
- GÜLMEZ Mesut : "98 Sayılı Sözleşme Uygulaması ve Türkiye: 1955-1980", AMME İDARESİ DERGİSİ, C.XXIII, S.3 (Eylül 1990).
- GÜLMEZ Mesut : "98 Sayılı Sözleşme Uygulaması ve Türkiye: 1980-1990", AMME İDARESİ DERGİSİ, C.XXIV, S.4 (Aralık 1990).
- GÜLMEZ Mesut : "Türkiye'nin İnsan Hakları Belgelerini Onay Politikası", İNSAN HAKLARI YILLIĞI, C.XIII, 1991'den ayrı bası.

- GÜLMEZ Mesut : "12 Eylül'den Günümüze ILO Denetim Organları Önünde Türkiye (Yasal Boyut)". CAHİT TALAS'A ARMAĞAN, Mülkiyeliler Birliği Ya.No:9, Ankara, 1990.
- HEYDE Peter : Internationale Sozialpolitik, Heidelberg, 1960.
- ILO : International Labour Conventions and Recommendations (1919-1981), Geneva, 1982.
- ILO : Trade Unions and the ILO, Geneva, 1988.
- ILO : World Labour Report 1992, Geneva, 1992.
- ILO : International Labour Standards, Geneva, 1990.
- ILO (Çev.Civan TURMANGİL) : Uluslararası Çalışma İlkeleri, Ankara, 1983.
- İŞİK Rüçhan : Türk İş Hukukunun Milletlerarası Kaynakları, A.Ü. H.F. Ya.No:218, Ankara, 1967.
- İŞİK Rüçhan : "Milletlerarası Çalışma Sözleşmelerinin Türk Mevzuatına Tesiri", SOSYAL SİYASET KONFERANSLARI, ONDOKUZUNCU KİTAP.

- IŞIKLI Alpaslan : "Uluslararası Çalışma Örgütü ve Çalışma Yasalarında Yapılan Değişiklikler", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, S.97 (Temmuz 1988).
- KIRAL Şemsettin : Çalışma Hayatı ile İlgili Uluslararası Sözleşmeler, İstanbul, 1987.
- KOÇ Yıldırım : Teslimiyetten Mücadeleye Doğru TÜRK-İŞ, İstanbul, 1989.
- KUTAL Metin : "ILO'nun Yasama Faaliyeti ve T.C.'nin Durumu (1919-1969)", SOSYAL SİYASET KONFERANSLARI, YIRMİBİRİNCİ KİTAP.
- KUTAL Metin : "ILO'nun Yasama Faaliyeti ve Sendika Özgürlüğü", İKTİSAT VE MALİYE DERGİSİ, C.XXXIV, S.3 (Haziran 1987).
- KUTAL Metin : "ILO Normları Karşısında Türkiye'de Sendikacılık ve Toplu Pazarlık Hukuku", İKTİSAT VE MALİYE DERGİSİ, C.XXXIV, S.4 (Temmuz 1987).
- MERAY Seha L. : Devletler Hukukuna Giriş, Ankara, 1975.
- PEKİN Faruk : Demokrasi, Sendika Özgürlüğü ve Sosyal Haklar, İstanbul, 1985.

- SAYMEN F.Hakkı : Türk İş Hukuku, İstanbul, 1954.
- SAYMEN F.Hakkı : "ILO Teşrii Faaliyeti ve Türkiye", SOSYAL SİYASET KONFERANSLARI, ONİKİNCİ KİTAP..
- SUR Fadıl H. : "Milletlerarası Çalışma Normları ve Türkiye", ÇALIŞMA VEKALETİ DERGİSİ, C.I, S.3 (Kasım-Aralık 1959).
- TALAS Cahit : Toplumsal Politikaya Giriş, Ankara, 1981.
- TALAS Cahit : "Milletlerarası Çalışma Teşkilatı ve Türkiye", ÇALIŞMA VEKALETİ DERGİSİ, C.I, S.3 (Kasım-Aralık 1959).
- TANRIVERDİ Hüseyin : Çalışma Hayatının Uluslararası Standartları ve Türkiye Gerçeği, Hizmet-İş Ya.No:23, Ankara, 1992.
- TOLGA M. Vassaf : Türk İş Hukuku, İstanbul, 1952.
- TUNÇOMAĞ Kemal : Türk İş Hukuku, C.I, İstanbul, 1975.
- TÜRK-İŞ : Çalışma Yaşamının Uluslararası Kaynakları, Ankara, 1989.

- ULAŞ Bahri : Uluslararası Kurumlar, Ankara, 1966.
- YELEKÇİ Memduh : "Milletlerarası Çalışma Teşkilatı ve Türkiye",
ÇALIŞMA HAYATIMIZ, S.3 (Mart 1969).
- : "List of Ratifications by Country, June 1992",
International Labour Office, Geneva, 1992.
- : "Türkiye ILO'da Ağır Bir Dille Kınandı", TÜRK-İŞ
DERGİSİ, S.236 (Haziran 1986).
- : "ILO Konferansı", TEZ-KOOP-İŞ DERGİSİ, S.13
(Haziran-Temmuz 1992).
- : "79. Uluslararası Çalışma Konferansı", İŞVEREN
DERGİSİ, C.XXX, S.10 (Temmuz 1992).
- : Cumhuriyet Gazetesi, 16.6.1992 Tarihli Sayısı.