

ILO TEMEL HAKLAR VE İLKELER BİLDİRGESİ

Yrd. Doç. Dr. Burhan ÖZDEMİR
Hacettepe Üniv. İ.İ.B. Fakültesi

I-GİRİŞ

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), 1998 yılında Cenevre'de toplanan 86. Genel Konferansında "Çalışmaya İlişkin Temel Haklar ve İlkeler ILO Bildirgesi ve İzlenmesi" adıyla bir Bildirge kabul etmiştir.(bkz. ILO, 1998 b:1 vd.)

Birleşmiş Milletler uygulamasında bildirge "sadece kalıcı önemdeki ilkeleri ilan etmek için ve nadir olarak kullanılan resmi nitelikli bir belge" şeklinde tanımlanmaktadır. (ILO, 1998 a: 16-17.)

ILO tarihindeki ilk Bildirge 1944 yılı Konferansında kabul edilen Filedefiya Bildirgesi'dir.Bu Bildirge içerdiği konuların önemi bakımından 1946 yılında ILO Anayasasının eki haline gelmiştir.

1964 yılında ise Güney Afrika Cumhuriyeti Irkçılık Politikasına ilişkin bir Bildirge daha kabul edilmiştir.

Ancak, 1988 yılında önce güncelleştirilen bu Bildirge, 1995 yılında tamamen yürürlükten kaldırılmıştır.(ILO, 1998 a: 17)

O itibarla bu son kabul edilen 1998 yılı Temel Haklar ve İlkeler Bildirgesi, ILO 'nun bu şekildeki üçüncü belgesi olmaktadır.

Her ne kadar aşağıda 1998 yılı Temel Haklar Bildirgesinin ne gibi hükümler içerdiğini inceleyeceksek de şimdi Bildirge öncesindeki gelişmelere kısaca değinmekte yarar görüyoruz. Bunun Bildirgenin anlaşılması ve değerlendirilmesi açısından da mutlaka gerekli olduğuna inanıyoruz.

II- BİLDİRGE ÖNCESİNDE MEYDANA GELEN GELİŞMELER

Bilindiği gibi 1919'da Birinci Dünya Savaşı sonrasında Versay Anlaşması ile kurulan ve dünyada kalıcı barışın ancak sosyal adaletle sağlanabileceğine inanan ILO, diğer faaliyetlerinin yanında ana faaliyet olarak, uluslararası çalışma standartlarını düzenlemiş ve bunu genellikle kabul ettiği sözleşme ve tavsiyelerle yapmıştır. (bkz.Kutal:24).

Bugün çalışma hayatının değişik yönlerine ilişkin ILO sözleşmelerinin sayısı 184'ü, tavsiye sayısı ise 192'yi bulmuştur.

ILO'nun sözleşme ve tavsiyelerine yansıttığı uluslararası çalışma standartları ve ilkeleri, sadece üyesi olan ülkelerin çalışma yaşamlarının düzenlenmesinde yol gösterici olmamış, bunun yanında üye olmayan ülkeler ve bazı uluslararası kuruluşlar üzerinde de etkili olmuştur.Örneğin, OECD ve AB gibi kuruluşlar kendi faaliyetlerinde veya çalışma standardı oluşturma çabalarında ILO standart ve ilkelerinin rehberliğinden yararlandıkları gibi ayrıca BM, GATT, WTO, ICFTU gibi kuruluşlarca düzenlenen geniş katılımlı değişik platformlarda yine ILO ilkelerine doğrudan atıfta bulunulmuştur.

Diğer yönden bazı ülkelerin çalışma hayatının düzenlenmesine ilişkin temel sözleşmelerin uluslararası ticaret hayatı ve ilişkileri için de esas alınması gerektiği yolundaki çabaları uzunca bir süreden beri devam etmektedir.Bu çabalar özellikle son yıllarda ortaya çıkan küreselleşme olgusunun yarattığı şiddetli rekabet ortamı

içinde daha da yoğunluk kazanmış bulunmaktadır.⁽¹⁾

Genellikle gelişmiş ülkelerce ileri sürülen bir görüşe göre ; bazı ülkeler uluslararası çalışma standartlarına uymaksızın, bir başka ifade ile düşük standartlarda işçi çalıştırmakta ve sonuçta ürettikleri mallarla bir "sosyal damping " yapmaktadırlar⁽²⁾. Bu ise önlenmesi gerekli bir durumdur.O halde uluslararası ticarete de uluslararası çalışma kuralları esas alınmalı, bu konuda bir sosyal şart kabul edilmelidir.Bunun en uygun yolu ise, Uluslararası Çalışma Örgütü temel sözleşmelerinin uluslararası ticaret için de esas alınmasıdır. Ancak, uyulmadığında genellikle özel bir yaptırımı bulunmayan uluslararası çalışma standart ve ilkeleri, uluslararası ticaret alanına taşınırken yaptırıma kavuşturulmalıdır(bkz.Güenalp:43-44; Dener:68).

Buna mukabil genellikle kalkınmakta olan ülkelerce ileri sürülen bir karşı görüş, " sosyal damping" görüşünü ileri süren ülkelerin aslında "gizli korumacılık" yaptıklarını ve ucuz emek gücünden kaynaklanan karşılaştırmalı maliyet avantajına sahip ülkelerin bu avantajlarının onların ellerinden alınmak istendiğini belirtmektedir. Bu görüşe göre, çözüm, ucuz emek gücünü kullanan ülkelerin ürettikleri mal ve hizmetlerin boykot edilmesi, bu ülkelerle ticaretin zorlaştırılması veya yasaklanması değil, tam tersine, ticaretin serbestleştirilmesi ilkesine uygun olarak şartların müsaidliği oranında daha fazla ticaret yapılması, daha fazla mal alınmasıdır. Bu ülkelerle yapılan ticaretin kesilmesi halinde, muhtemelen durum daha da kötüleşecektir. Çünkü çalışma standartlarının seviyesini yükseltecek esas unsur, o ülkenin ekonomik gelişmesidir ki bu durumda olumsuz etkileneceği açıktır(bkz.Güenalp:44; Dener:57-58).

Yapılan araştırmaların sonuçları, düşük sosyal standartlar ile yapılan ihracaat veya

doğrudan yabancı yatırım arasında doğru orantılı bir bağlantı bulunduğu yönündeki iddiaları desteklememiştir (Dener:84-112;OECD:105,144).

O nedenle son yıllarda değişik platformlarda konunun insani yönüne, yani işçiyi koruyucu yönüne, ticari yönünden daha fazla önem verilir ve bu yön ön plana çıkarılır, olmuştur.

Bu yolda ileri sürülen görüşlere göre, ekonomik ve ticari anlaşmalarda sosyal şart, çalışanı korumaya yönelik hükümleri ifade eder. Ekonominin küreselleştiği ortamda sosyal şart şeklinde ek yöntemlere başvurulması gereklidir. Ancak katı ve ayrımsız bir uygulamanın yaratacağı sakıncalar dikkate alınarak, ilgili ülke ve alanların koşullarına uygun uygulamalarla sosyal hakların korunması sağlanmalıdır (Sur:601,609-610).

Buna karşılık ticaret ve çalışma standartları arasında kurulan "bağ"a şiddetle karşı çıkılarak, bu bağın mutlaka kırılması gerektiği ifade edilmektedir. Bu görüşe göre, bu bağın varlığını savunmanın gerisinde kısaca şu iki temel yanlış yatmaktadır: Birincisi, eğer böyle bir bağ kurulmazsa zengin ülkelerdeki işçilerin reel ücretleri ve çalışma standartları çökecektir. İkincisi ise, diğer ülkelerdeki işçiler için asgari bir koruma düzeyi sağlanabilmesi için böyle bir bağ kurulması zorunludur. Bu görüşe göre, her iki argüman da belirli "vehim" ve korkulara dayandığı, bir başka ifadeyle gerçeklerle ilgisi olmadığı için reddedilmelidir(Bhagwati:10).

Çeşitli uluslararası platformlar bu görüşlerin çatışmasına sahne olurken, son dönemlerde düzenlenen uluslararası belgeler ve yapılan araştırmalardan özellikle Üçünün Temel Haklar ve İlkeler ILO Bildirgesinin ortaya çıkarılmasında önemli etki ve katkısı olmuştur(bkz.ILO,1998a:12).

Bunlardan birincisi 6-12 Mart 1995 tarihleri arasında Kopenhag'da toplanan

Birleşmiş Milletler Dünya Sosyal Kalkınma Zirvesi sonucu oluşturulan Bildirge ve Eylem Planı'dır. Zirveye katılan devlet ve hükümet başkanları, nitelikli iş sağlama, işçilerin temel hak ve menfaatlarını koruma altına alma amacını hedefleyerek, bu sonuca ulaşmak için, zorunlu çalışma ve çocuk istihdamının yasaklanması, sendika hürriyeti ve toplu pazarlık hakkı ve ayırım yapılmaması ilkesinin de dahil olduğu ilgili ILO sözleşmelerine saygıyı teşvik edeceklerini belirtmiş ve taahhüt etmişlerdir (Commitment, 3-i; UN: 16-17).

Bundan başka, katılımcılar, zirvede kabul edilen Eylem Planınının 54.parağrafına göre "zorunlu çalışma ve çocuk istihdamının yasaklanması, sendika hürriyeti, örgütlenme ve toplu pazarlık hakkı, aynı değerdeki iş için erkek ve kadın ücretlerindeki eşitlik, istihdamda ayırım yapılmamasını da içerecek şekilde işçi temel haklarına saygıyı teşvik ve garanti ederek ILO sözleşmelerine tam anlamıyla uyulmasını, hem bu sözleşmeleri onaylamış hem de onaylamamış ülkelerde sürdürülebilir bir ekonomik büyüme ve kalkınma gerçekleştirebilmek için bu sözleşmelere hakim olan prensiplerin dikkate alınmasını teşvik ve temin etmek taahhüdünde bulunmuşlardır (bkz.UN:87).

İkinci belge, Dünya Ticaret Örgütü (WTO)Bakanlar Konseyinin 1996'da Singapur'daki toplantısında hazırlanan Sonuç Bildirgesidir.Bu bildirgenin 4. parağrafında ILO tarafından oluşturulan uluslararası çalışma standartlarına doğrudan atıfta bulunularak,uluslararası kabul gören temel sözleşme hükümlerinin yerine getirilmesi gereğinin bir kez daha teyit edildiği bildirilerek, ILO'nun bu standartları oluşturmaya yetkili kuruluş olduğu kabul edilmiştir.Bunun yanında ILO'nun bu standartları geliştirmeye yönelik çabalarını destekledikleri tekrar edilerek,ticaretteki serbestleşmenin bu standartların yükselmesine katkıda bulunacağına inanıldığı belirtilmiştir.

Ayrıca çalışma standartlarının korumacı amaçlarla kullanılması reddedilmiş, ülkelerin ve özellikle de düşük ücretli gelişmekte olan ülkelerin karşılaştırmalı avantajlarının hiçbir şekilde sorgulanamayacağı ifade edilmiştir (WTO:2).

Son olarak da OECD tarafından 1996 yılında yapılan araştırma sonuçlarının yayımlandığı eserde ILO normlarına atıfta bulunularak, bu çalışma için dört alan, temel haklar alanı olarak belirlenmiştir (bkz.OECD:26). Bununla beraber, hangi hakların temel hakları oluşturduğu konusunda dünyada tam bir mutabakat bulunmadığı ifade edilerek (OECD:25), örneğin ILO veya Uluslararası Standartlar Örgütü gibi uluslararası bir kuruluşun bu konuyu bir standarta kavuşturabileceği belirtilmiştir (OECD:214).

OECD çalışmasında belirtilen bu dört alan, daha sonra Temel Haklar ve İlkeler ILO Bildirgesinde de aynen temel haklar alanı olarak belirlenmiştir.

Bu arada dünyadaki küreselleşme rüzgarının etkisinden ILO da uzak kalamamıştır. ILO, 1994 yılında toplanan 81. Genel Konferansa sunulan Genel Müdür Raporunda küreselleşme sonucu değişen dünya koşulları ve günümüz değerleri karşısında kendi işlevini sorgulamış ve bu arada "sosyal damping" konusuna değinerek "ILO, bu tartışmada taraf olmaması ve ne ticaret kısıtlamaları ne de toplumsal maliyetlerin zorunlu biçimde eşitlenmesini desteklememesi gerektiğinin bilincinde olmalıdır.Tersi durumda, sosyal damping konusundaki tartışmalar gözönünde bulundurulduğunda, bu tutum uygulamaya dönük olmamakla kalmayacak ILO'nun temel ilkeleri de birbiriyle çelişecektir." değerlendirmesini yapmıştır (ILO,1994:54).

İşte bir taraftan uluslararası ticaretle ilgili kuruluşların doğrudan faaliyet alanlarında

olmaması nedeniyle düzenleme yapmaktan kaçındıkları, uluslararası çalışma standartları konusundaki uzman kuruluşun ILO olması sebebiyle ILO'dan böyle bir düzenleme yapma beklenti ve baskılarının arttığı, diğer yünden ILO'nun kendini işlevleri açısından sorguladığı (ILO,1994:1,2,38) ve ILO'nun işlevlerinin ne olması gerektiğinin tartışıldığı(Centel,1998:9 vd.;Arıcı:2 vd.) bir dönemde Temel Haklar Bildirgesi kabul edilmiştir.

ILO Genel Müdürü, Kopenhag Dünya Sosyal Kalkınma Zirvesinin hemen sonrasında, 25 Mayıs 1995'de bu zirvenin ILO ve ILO'nun temel haklarla ilgili sözleşmelerine atıfta bulunan sonuçlarına da değinerek yedi temel sözleşmeyi henüz onaylamamış ülkeleri, bu sözleşmeleri onaylamaya davet ederek bir onaylama kampanyası başlatmıştır (ILO,2000:2). Davet yazısında ayrıca üye ülkelerden sözkonusu sözleşmeleri onaylamayı planlayıp planlamadıkları,eğer böyle bir planları varsa bunun programı,onay planı yoksa hangi temel ve teknik zorlukların bunu engellediği sorulmuştur (ILO,2000:2).

Kampanya sonrası gelişmelerin çok olumlu olması üzerine 1995 yılı Kasım ayında Yönetim Kurulu,İstihdam ve Meslekte Ayrımcılık Hakkında 111 sayılı Sözleşme için oluşturulmuş dört yılda bir rapor gönderme sistemini,dört grupta toplanan temel haklara ilişkin diğer altı sözleşmeyi de kapsayacak şekilde genişletmiştir.Buna göre her yıl bir alan seçilerek bu alandaki sözleşmelerle ilgili sözkonusu sözleşmeyi veya sözleşmeleri onaylamamış ülkelerden onaylamaya engel olan unsurlar hakkında rapor istenecektir.

Yönetim Kurulu ayrıca bu sistemin ilk 1997'de 29 ve 105 sayılı Sözleşmelerle ilgili olarak başlamasını,1998'de 87 ve 98, 1999'da 100 ve 111 ve 2000'de ise 138 sayılı Sözleşmelerle devam etmesini kararlaştırmıştır(ILO,1995:17,p.53).

Yönetim Kurulunun 1997 yılı Mart ayında yaptığı 268. toplantısında, BM Kopenhag Zirvesi ve WTO Singapur Bakanlar Konferansında temel haklarla ilgili olarak ILO'ya daha güçlü bir rol verilmesi yolunda alınan kararları daha öncesinden zaten olumlu karşılamış olan Hukuk İşleri ve Uluslararası Çalışma Standartları Komitesi, bu defa yol gösterici mekanizmanın güçlendirilmesi ve ana prensiplerin teşvikinin Örgütün kredibilitesi için büyük bir öneme sahip olduğunu vurgulayarak işveren temsilcilerince önerilen, hükümet ve işçi temsilcilerinin de destekledikleri bir teklifi kabul etti (ILO,1998a:7). Buna göre ILO'nun yol göstericiliği,"Bildirge"formunu alacak ve konferans tarafından kabul edilecek bir belge vasıtasıyla daha açık hale gelecekti. Bu belge Anayasayı değiştirmeyecek,sadece temel ilkelerle ilgili anlam açıklaması yapacaktı.

Daha sonra bu teklif, ILO Genel Müdürünün, 1997 yılında yapılan 85. Genel Konferansa sunduğu raporunda yer aldı(ILO, 1997b:16-19,69) ve doğal olarak Konferansta tartışıldı.Bu tartışmalar sırasında bir çok temsilci,böyle bir bildirgenin 1998 yılında toplanacak 86.Genel Konferansta ele alınması ve kabul edilmesi gereğini belirtti.Bununla beraber,bazı yanlış anlamaların da ortaya çıkması üzerine Genel Müdür bunlara cevaben, bu Bildirge vasıtasıyla hiçbir şekilde üyelere onların istekleri aksine yeni bir yüküm getirilmeyeceğini, Bildirgenin üye ülkelerin zaten ILO'ya katılmakla serbestçe kabullendikleri değer ve taahhütlerin teyidi anlamına geldiğini açıklamış ve Örgütün, üye taahhütlerinin daha açık bir şekle kavuşturulmak suretiyle,bunların üyelerce daha bir ciddiyetle ele alınmalarını sağlayıcı bir girişimi nedeniyle suçlanamayacağını belirtmiştir (ILO,1998a:7-8).

Kasım 1997'deki 270.toplantısında Yönetim Kurulu, 86.Genel Konferans gündemine bir ilave madde olarak bildirge konusunun alınmasını kabul etmiştir (bkz.ILO,1997b:8-9 p.35-36).

Bunun üzerine, ILO'nun kendi iç danışma mekanizmaları da işletilmek suretiyle Yönetim Kurulu-Genel Müdür arasındaki görevlendirme ve ilişkiler uyarınca hazırlanan ilk taslağın müzakereleri sonucunda ortaya çıkarılan nihai taslak, 86.Konferans müzakerelerinde belirlenen şekliyle Bildirge olarak kabul edilmiştir.

Bildirge kendi düzenlenme nedenini veya bir başka ifadeyle, neden bu sayılan hak ve ilkelerin "temel" olarak böyle bir belge içerisinde düzenlendiğinin gerekçesini yine kendisi yaptığı bir tespitle, " Toplumsal ilerleme ve ekonomik büyüme arasındaki bağ korunmaya çalışılırken; ilgili kişilerin yaratılmasına katkıda buldukları zenginlikten hak ettikleri payı, fırsat eşitliği temelinde özgürce isteyebilmelerini ve insan olarak taşıdıkları potansiyele tam olarak ulaşabilmelerini olanaklı kılabilmek için, çalışma yaşamındaki temel hak ve ilkelerin güvence altına alınmasının özel bir önem taşıması " olarak açıklamaktadır (bkz .ILO,1998 b: 5-6; Kellorson:225).

III- BİLDİRGE HÜKÜMLERİ

Bildirgede ön plana çıkan üç özelliği dikkate alarak Bildirge hükümlerini üç başlık altında inceleyeceğiz: 1-Tespit ve Teyit, 2- Teşvik ve Yardım, 3- İzleme

1 – Tespit ve Teyit

Bildirge içeriğinde öncelikle bazı ilkelerin tespiti yapılmakta ve daha önce ILO tarafından dile getirilmiş bulunan bazı konular teyit edilmektedir.

Bildirge öncelikle temel haklara ilişkin olarak şu dört alanı belirlemektedir.

- a- Örgütlenme özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkının etkin biçimde tanınması,
- b- Zorla ya da zorunlu çalışmanın tüm biçimlerinin ortadan kaldırılması,

c- Çocuk işçiliğine etkin biçimde son verilmesi,

d- İstihdamda ve meslekte ayrımcılığın ortadan kaldırılması,

Bugün bu dört alan içerisinde sırasıyla; a- 87 ve 98, b- 29 ve 105, c- 138 ve 182, d- 100 ve 111 sayılı Sözleşmeler yer almaktadır (ILO, 2000:2; ayrıca bkz. ve krş. Sur:600 dn.7).

Üye ülkeler, hem örgüt içinde hem de dışında temel kabul edilen bu alanlardaki sözleşmelerin düzenlediği ilkelere, söz konusu sözleşmeleri onaylamamış olsalar bile saygılı olacaklar, bunları teşvik edecek ve hayata geçireceklerdir.

Ancak üye ülkelerin bu bağlılıkları daha ziyade siyasi ve ahlaki anlamdadır. Yoksa onaylamadıkları sözleşmelerle hukuken bağlı olacakları anlamında değildir(bkz.ve krş. Centel, 1999:22). Çünkü, üye devlet, bir sözleşmenin hükümlerine, uygulama veya mevzuat yoluyla geçerlilik kazandırma yükümü altına kesin olarak ancak bu sözleşmeyi imzalarsa girmektedir (ILO,1978:49).

Bununla beraber, Bildirgede neden sadece yukarıda belirtilen dört alanın temel hak olarak belirlendiğinin gerekçesi yoktur. Her ne kadar ILO'nun çeşitli platformlarında veya konuyla ilgilenen yazarların eserlerinde veya değişik araştırmalarda bunların büyük bir bölümünün, hatta tamamının temel haklar içerisinde mütalaa edilmesine rağmen, yine de bu konuda dünyada tam bir görüş birliği olduğu söylenemez. Örneğin bu listede bulunmamasına rağmen " işçi sağlığı ve iş güvenliğinin "de temel haklar listesine ilavesi önerilen konulardan biridir (bkz.OECD: 26;Sur: 606-607).

Temel haklar listesine dahil olan alanların tespiti, konunun en önemli, hatta can alıcı noktasıdır. O nedenle ilerde Bildirgeye ilişkin değerlendirmemizi yaparken bu konuya tekrar döneceğiz.

2- Teşvik ve Yardım

Bildirgenin önemli bir özelliği de teşvik ve yardım edici olmasıdır (Kellerson: 225).

Bunu yansıtan Bildirge hükümlerinin başlıcaları şunlardır.

- Bildirgede belirtilen temel hak ve ilkelerle ilgili sözleşmelerin onaylanması ve uygulanması teşvik edilecektir(3(a)).
- Bu temel sözleşmeleri onaylamaya henüz hazır olmayan ülkelerin bu hak ve ilkelere saygı gösterme, ilkeleri teşvik etme ve gerçekleştirme yolundaki çabalarına yardımcı olunacaktır(3(b)).
- Üyelerin ekonomik ve sosyal kalkınma için ortam yaratma çabalarına yardımcı olunacaktır(3(c)).
- Ayrıca Bildirgeyi tam anlamıyla hayata geçirebilmek için düzenlenen izleme mekanizması da teşvik edici niteliklidir(bkz. Ek, I/1).

Bildirgede sayılan amaçlara ulaşabilmek yolunda bütün bu sayılan teşvik ve yardımları yerine getirebilmek ve üye ülkelerin belirlenen ihtiyaçlarına cevap verebilmek için dış kaynak ve destekler harekete geçirilecek, ILO Anayasasının 12.maddesi uyarınca ILO'nun ilişkide bulunduğu diğer uluslararası örgütler teşvik edilecek, anayasal ve işlemsel kaynaklar ve bütçe imkanları tam olarak kullanılmak suretiyle üyelere yardımcı olunacaktır.

3-İzleme

Bildirge, belirlenen amaçların tam olarak yerine getirilebilmesi için bir de izleme mekanizması öngörmüştür.

Bu mekanizma ile ilgili olarak öncelikle şu iki önemli noktayı hemen belirtelim: Her ne kadar izleme mekanizması, Bildirgeye "Ek" bir metin olarak düzenlenmiş ise de Bildirgeye dahildir ve ana metinden farklı bir hukuki konumu yoktur. İkinci bir nokta aşağıda detayını göreceğimiz izleme

mekanizmasıyla aslında üye ülkeler için tabi olacakları yeni yükümlülükler getirilmemektedir. İzleme mevcut usullere dayanmaktadır.

Bildirgeyle bir izleme mekanizması getirilmesindeki temel amaç, ILO Anayasasında ve Filedelfiya Bildirgesinde yer alan ve 1998 Bildirgesiyle teyit edilen temel hak ve ilkeleri geliştirmek için Örgüt üyelerinin gösterecekleri çabaları teşvik etmek, olarak belirtilmiştir.

İzleme mekanizması, Yıllık Rapor ve Küresel Rapor olmak üzere iki temel esas üzerine kurulmuştur.

a-Onaylanmamış temel sözleşmelerin yıllık olarak izlenmesi (yıllık rapor)

Böyle bir yıllık rapor usulüyle izleme yapılmasındaki amaç, temel sözleşmelerden birini veya birkaçını onaylamamış üyelerin Bildirge uyarınca gösterecekleri çabaların her yıl izlenmesine olanak sağlamaktır.

İzleme, her yıl Bildirgede belirtilen dört alandaki temel hak ve ilkeleri kapsayacaktır.Yıllık izleme, onaylanmamış sözleşmelerle ilgili olarak Anayasanın 19.maddesi,5(e) parağrafı uyarınca Yönetim Kurulu tarafından üyelere istenecek raporlara dayanacaktır.

Rapor formları temel sözleşmelerden birini veya birkaçını onaylamamış üyelere yasalarında ya da uygulamalarında yapılacak değişiklikler hakkında bilgi alınmasını sağlayacak biçimde ve Anayasanın 23.maddesi hükmü ve yerleşik uygulama dikkate alınarak düzenlenecektir.

Yukarıda belirtilen amaçlarla gönderilen raporlardaki bilgilerin Uluslararası Çalışma Bürosu tarafından biraraya getirilmesi suretiyle oluşturulacak raporlar. Yönetim Kurulu tarafından incelenecektir.

b-Küresel rapor

Bildirgede, bu raporla izleme usülünün iki amacı şu şekilde belirtilmiştir:

Birincisi, önceki dört yıllık dönemde temel hak ve ilkelerin her birinin durumunu dinamik bir görüntü içinde ortaya koymaktır. Gerçekten de bir sözleşmenin sadece onaylanması veya onaylanmaması onun içerdiği hak ve ilkelerin uygulanıp uygulanmadığı konusunda tam bir fikir vermeyebilir. Çünkü bir sözleşmenin onaylanması onun içeriğinin zorunlu olarak uygulandığı anlamına gelmediği gibi, bir sözleşmenin bir üye tarafından henüz onaylanmamış olması, onun içerdiği hak ve ilkelere saygılı davranmasına da engel değildir (Kellerson:226). O nedenle böyle bir raporla durumun tam bir açıklıkla ve dinamik bir şekilde izlenmesi uygun görülmüştür.

İkincisi ise, ILO'nun sağladığı yardımların etkinliğinin değerlendirilmesine ve teknik işbirliği eylem planlarındaki önceliklerin belirlenmesine hizmet edecek bir temel sunmaktır.

Bu rapor, her yıl sırayla bir temel hak ve ilkeler grubunu kapsayacaktır.

Rapor, temel sözleşmeleri onaylamamış devletler için yukarıda bahsedilen yıllık izleme bulgularına dayanacaktır.

Bildirgede ayrıca bu raporun üçlü görüşme için Genel Müdür Raporu olarak Konferansa sunulacağı belirtilmektedir. Konferans, raporu İç Tüzüğü'nün 12.maddesi kapsamındaki raporlardan ayrı olarak ele alabilecek ve tümüyle bu rapora ayrılan bir oturumda görüşebileceği gibi bu konuda başka uygun bir yol da izleyebilecektir.

Daha sonra Yönetim Kurulu, gelecek dört yıllık dönem içerisinde uygulanacak önceliklere ve teknik işbirliği eylem planlarına ilişkin bu görüşmelerden çıkan sonuçları belirleyecektir.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

ILO'nun uluslararası çalışma standartlarını sadece düzenlemesi onun

amaçları açısından yeterli değildir (ILO,1994:43). Standart ve ilkelerin hazırlanması usulünün nihai amacı, muhakkakki benimsenen kuralların mümkün olduğu kadar geniş bir şekilde kabul görmesi, sonra da yürürlüğe konulmasıdır (ILO,1978:45). ILO Anayasası da uluslararası standartların üye ülkelere benimsenip uygulanmasını sağlayacak bir takım tamamlayıcı usulü öngörmektedir.

Bunların başında Genel Konferans tarafından kabul edilen sözleşme ve tavsiyelerin yetkili ulusal makama sunulması gelir (Any.m.19). Bu şekilde sunulan bir sözleşme ise; beklenen, sözleşmenin onaylanması ve sözleşme ilkelerinin mevzuat haline getirilmesidir (bkz.Any.m.19/5-(a), (b)).

Yetkili ulusal makama bir tavsiye sunulmakta ise, artık bunun onaylanması sözkonusu değildir. Bu defa beklenen, tavsiyenin ulusal mevzuat ya da başka şekillerde yürürlüğe konulmasıdır (bkz.(Any.m.19-6(a)).

Uluslararası çalışma ilke ve standartlarının sadece kağıt üzerinde kalması halinde bu düzenlemelerin yapılmasının hiçbir anlamı olmayacaktır.

Bu nedenle normal prosedür içerisinde sözleşmeleri onaylayan ülkelerin sayısındaki yetersizlik üzerine ILO'nun sözleşmelerin daha çok sayıda onaylanmasını sağlayıcı özel arayışlar içine girmesi doğaldır. Nitekim, daha önce de ifade ettiğimiz gibi, ILO Genel Müdürü, 1995 yılında üye ülkelere yedi temel sözleşmenin imzalanması yolunda bir çağrıda bulunmuş ve onları bu sözleşmeleri onaylamaya davet etmiştir (ILO, 2000:2).

Daha sonra Temel Haklar ve İlkeler Bildirgesi 1998 yılı Genel Konferansında kabul edilmiştir. Hem Genel Müdürün çağrısı hem de Bildirge sonrası meydana gelen gelişmeler, bu konudaki sözleşmeler açısından olumludur. Bildirgenin kapsadığı dört temel hak ve ilke alanındaki

sözleşmelerin onaylanması giderek hızlanmış ve yoğunlaşmıştır.

Genel Müdürün sözkonusu çağırısı yaptığı 1995 yılından önce bu yedi sözleşmeyi sadece 21 ülke onaylamışken, bu sayı, 26.9.2000 tarihi itibarıyla 52'ye yükselmiştir (ILO, 2000: 2). Temel haklar alanındaki sözleşme sayısı, 1999 yılı Genel Konferansında kabul edilen Çocuk İşçiliğinin En Kötü Şekillerinin Önlenmesi İçin Yasaklama ve Acil Eylem Hakkındaki 182 sayılı Sözleşmenin de ilavesiyle sekize çıkmıştır. Bu durum, sekiz sözleşme dikkate alınarak yapılan hesaplamada, temel sözleşmelerin tamamını onaylamış ülke sayısını ilk anda nispeten düşürmüştür. Örneğin yine 26.9.2000 tarihi itibarıyla bu sayı 22 olmuştur (ILO, 2000:2). Ancak, 182 sayılı Sözleşme ile ilgili son gelişmeler bu olumsuz etkinin de ortadan kalktığı yolundadır⁽³⁾.

Yukarıda belirtilen bu olumlu gelişmeler yanında, Bildirge hakkında genel bir değerlendirme yaparken aşağıdaki konulara da işaret etmekte yarar bulunduğu inancındayız.

- Sözleşmelerin bir bölümünün temel haklara ilişkin olarak ayrılması, diğerlerinin "temel" olmamaları nedeniyle belki de aynı ilgiyi görmemelerine yol açacaktır.

Her ne kadar ILO Genel Müdürü, "temel" in "uygulamada önceliği olan" anlamına geldiğini açıklamışsa da (ILO, 1997a:20) bu konuda üye ülkelerin olumsuz olarak etkilenmeleri ve sadece şu anda sayısı sekiz olan temel haklarla ilgili sözleşmelerin onaylanmasını ILO normlarına uyma açısından yeterli görmeleri mümkündür (bkz. ve krş. Centel, 2001:38).

ILO Genel Müdürü, temel hakların bu niteliklerini Bildirgede bu şekilde ifade edildikleri için kazanmadıklarını, tam tersine bu hakların zaten temel nitelikli oldukları için Bildirgede bu şekilde yer aldıklarını

belirtmiş olmasına rağmen yine de söylemek gerekir ki bu hakların kapsamı ve tanımı üzerinde tam bir görüş birliği yoktur (OECD:214). Özellikle " İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği" nin de bu tür haklara ilave edilmesi öngörülmektedir (bkz. Sur:606-607; OECD:26).

Gerçekten de İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği, en az Bildirgede sayılan diğer dört konu ve alan kadar önemlidir ve temeldir. Önem sırası açısından belki de bunların en başında gelmesi gerekir. Zira, işyerinde işçi sağlığı ve iş güvenliği sağlanmadığında diğer temel hakların ne anlamı olacaktır? Örneğin, işyerinde işçi sağlığı ve iş güvenliği tedbirlerinin hiç veya yeterli derecede bulunmaması nedeniyle işçi sağlığını kaybediyorsa ona sözcüğümleri ayrımcılık yapılmaması yolunda hak tanınması ne ifade edecektir?

Kaldı ki işçilerin sağlıklarının korunması ILO nezdinde daima öncelikli bir konu olmuş (bkz. Allı:7; Aslantepe :19) ve bu alanda değişik sözleşme ve tavsiyeler kabul edilmiştir⁽⁴⁾.

Yılda 250 milyon iş kazasının meydana geldiği, 160 milyon insanın iş kazası ve meslek hastalığı nedeniyle işini göremediği ve şimdiye kadar dünyada toplam 1.2 milyon insanın yine bu nedenle öldüğünün hesaplandığı bir yerde (Allı:7) bu konunun "temel" olarak nitelendirilmemesi bizce hata olmuştur⁽⁵⁾

Umarız, bu hata ILO nezdinde kısa sürede düzeltilir ve Bildirgede belirlenen temel haklar ve ilkeler içersine mutlaka İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği de dahil edilir.

- Yukarıda da açıklandığı gibi Bildirgenin 5. maddesinde her ne kadar çalışma standartlarının hiçbir şekilde korumacılık amaçlarıyla kullanılmayacağı ve kullanılmasının istenemeyeceği belirtilmekte ve ayrıca herhangi bir ülkenin karşılaştırmalı avantajının bu Bildirge ve izleme

mekanizması çerçevesinde sorgulanamayacağı ifade edilmekte ise de bu konuda duyulan endişeler(bkz.Pirler:10) umarız yersiz çıkar ve Bildirgenin bu maddesi hükmüne aykırı davranışlar uygulamada yer almaz.

AÇIKLAMALAR

1. Bu yoldaki ilk çabaları 1927'de Milletler Cemiyeti tarafından toplanan Dünya Ekonomik Konferansında görmek mümkündür. Bkz.Charnovitz:566.
2. Sosyal damping görüşü ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz.Dener,29 vd.
3. 182 sayılı Sözleşmeyi onaylayan ülke sayısı 19.10.2001 tarihi itibarıyla 114'e yükselmiş bulunmaktadır. Bkz.ILO,2001.
4. Kabaca yapılan bir hesapla denebilirki, şimdiye kadar ILO tarafından kabul edilen sözleşme ve tavsiyelerin yarısı doğrudan veya dolaylı olarak İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği ile ilgilidir(Allı:4).Konu itibarıyla tamamen İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği alanındaki başlıca düzenlemeler ise; 31,97,164,171,181 sayılı Tavsiyeler ve 155,161,174 sayılı Sözleşmeler olarak sayılabilir.
5. ILO Genel Müdürü de raporunda, Bildirge Taslağında belirlenenlerin dışında dahi bazı "temel" hakların bulunabileceğini belirterek örnek olarak İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği konusundaki standartları göstermektedir(bkz.ILO,1997a:20).

KAYNAKLAR

- ALLI, Benjamin D.(2001),Fundamental Principles of Occupational Health and Safety, Geneva.
- ASLANTEPE, Gülay(1999), 21.Yüzyıl ve ILO, İşveren, C.XXXVII, S.10, Temmuz, s.19-20.
- ARICI, Kadir(1998),"Globalleşme Yeni Bir Dünya Savaşını Başlatmıştır", İşveren, C. XXXVI, S.12, Eylül, s.2-4.
- BHAGWATI, Jagdish(2001), Break the Link Between Trade and Labour, Financial Times, August 29.
- CENTEL, Tankut(1998),"Uluslararası Çalışma Standartları Globalleşme ve Esneklik Çerçevesinde Ele Alınmalıdır", İşveren, C.XXXVI, S.12, Eylül, s.9-12.
- CENTEL, Tankut(1999), Uluslararası Ticaret ve ILO, İşveren, C.XXXVII, S.10, Temmuz, s.21-23.
- CENTEL, Tankut(2001), Yeni Binyıl'da Türkiye-ILO İlişkileri, Mercek, Ocak, s.36-40.
- CHARNOVITZ, Steve(1987), The Influence of International Labour Standarts on the World Trading Regime, A Historical Overview, International Labour Review, V.126, No.5, September-October, s.565-584.
- DENER, B. Evrim(2000), Çalışma Standartları İle Uluslararası Ticaret ve Yatırım İlişkisi, Hacettepe Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- GÜNALP, Burak(1998), Uluslararası Çalışma Standartları ve Sosyal Damping Sorunu, Asomedy, Eylül, s.34-48.

- ILO (1978), International Labour Standarts, Geneva.
- ILO (1994), Defending Values, Promoting Change, Geneva.
- ILO (1995), Governing Body, 264/9/2 264th Session, Geneva.
- ILO (1997a), The ILO, Standart Setting and Globalization, Report of the Director –General, Geneva.
- ILO(1997b), Governing Body, 270/3/1 270th Session, Geneva.
- ILO (1998a), Report VII, Consideration of a possible Declaration of principles of the International Labour Organization concerning fundamental rights and its appropriate follow-up mechanizm, Geneva.
- ILO (1998b), ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and Its Follow-Up, Geneva.
- ILO (1998c), Record of Proceedings, Geneva.
- ILO (2000), Press Release : ILO "core"conventions ratifications surge past 1000 mark, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inf/pr/2000/36.htm>.
- ILO (2001), Ilolex database, <http://ilo.ch:1567/public/english/docs/con.disp.htm>.
- KELLERSON, Hillary(1998),The ILO Declaration of 1998 on Fundemental Principles and Rights: A Challenge for the Future, International Labour Review, V.137, No.2, s.223-227.
- KUTAL, Metin (1999), Küreselleşme Karşısında Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), İşveren, C. XXXVII, S.10, Temmuz, s.24-25.
- OECD (1996), Trade, Employment and Labour Standarts, OECD, Paris.
- PİRLER, Bülent (1999), ILO Konferansının Düşündürdükleri, İşveren, C.XXXVII, S: 9, Haziran.
- WTO (2001), Singapore Ministerial Declaration, <http://www.sice.oas.org/trade/gatt/singop-e.asp>
- SUR, Melda (2000),Globalleşme Bağlamında Sosyal Haklar,Türkiye'de İnsan Hakları, TODAİ Yayını (yay.haz. Oya Çitçi),Ankara.
- UN (1995),The Copenhagen Declaration and Programme of Action, World Summit for Social Development 6-12 March 1995, United Nations, New York