

## Çeviriler

---

## AVRUPA SOSYAL ŞARTI VE İLO NORMLARI: BAZI DÜŞÜNCELER (\*)

JEAN - MICHEL SERVAIS (\*\*)  
Çeviren : Yard. Doç. Dr. Samim Ünan

Bundan birkaç ay önce, sayın Profesör Oğuzman Avrupa Sosyal Şartını ve İLO normlarını huzurunuzda ele almamı bana teklif ettiğinde, bu nazik ve zevk veren daveti, belirtmem gerekir ki büyük bir hoşnutlukla kabul ettim. Bu saygın topluluk huzurunda konuşmak ve bu konuşmayı, geçmişle şimdiki zamanın başka yerlerden daha fazla ve büyük bir zerafetle birbirine karıştığı bir şehirde yapmak fırsatını, şahsıma bahşedilmiş bir ayrıcalık saymaktayım.

Fransız Devrimi'nin ikiyüzüncü yıldönümünün kutlandığı bu yıl, insan hakları çok işlenen bir konu oldu. Avrupa Sosyal Şartının ve Uluslararası Çalışma Örgütü'nün buna tekabül eden normlarının bu geniş kapsam içindeki yerini belirlemeye çalışacağım. Daha sonra, kısaca Şartın nasıl oluşturulduğuna, içeriğine ve uygulanışını denetlemek için öngörülen prosedürlere değineceğim. Bildiğiniz gibi Avrupa Konseyi kısa bir zaman önce Şarta ek bir Protokolü kabul etti. Bir yandan - üçüncü ve dördüncü bölümlerde - revizyon prosedürünü ve öte yandan getirilen yeni hükümleri, İLO'nun bunlara tekabül eden normlarıyla imkân ölçüsünde kıyaslayarak belirteceğim. Nihayet sizleri Avrupa Konseyi'nin ve Avrupa Sosyal Şartı'nın çalışma sahasındaki yeri üzerinde düşünmeye davet edeceğim - ki, bu da ekspozemin sonuç kısmını teşkil edecektir.

### I. Medeni Haklar ve Siyasi Haklar, Sosyal Haklar

18. yüzyılda ortaya çıktığı ve meselâ 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Beyanname'sinde ifade edildiği şekliyle insan hakları anlayışı, esas itibariyle, bugün medenî haklar ve siyasî haklar olarak adlandırdığımız hususları kapsamaktadır. Ancak, insan hakları kav-

(\*) 20 Ekim 1989'da İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi tarafından düzenlenen toplantıda verilen konferans metni.

(\*\*) İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Milletlerarası Demeği Genel Sekreteri ve OIT Genel Direktörü Kabine Üyesi.

ramı bir evrim izlemiştir. 19. yüzyıl "sosyal mesele" olarak tanımlanan gelişmeye tanık olmuştur. Ve o zaman anlaşılmıştır ki, temel nitelik taşıdıkları şüphesiz olmakla beraber, devlete bilhassa bir kaçınma ödevi yükleyen (toplama, ifade, düşünce, öğretim, kişi güvenliği, konut dokunulmazlığı gibi) bazı özgürlüklerle, demokrasinin gerektirdiği bazı siyasî hakların tanınması yeterli değildir. Bunlardan başka, insanı, faaliyetini sürdürdüğü ve içinde yaşadığı tüm sosyo - ekonomik koşullar gözönünde tutularak, kişiliğinin bütün yönleriyle korumak gerekmiştir. Sanayi devrimi yeni durumlara yol açmıştır; bunların hesaba katılması ve yeni haklarla yeni özgürlüklerin verilmesi icap ediyordu. Düşünürler ve siyaset adamları, ekonomik haklar ve sosyal haklar kavramlarını tedricen şekillendirmişler, daha sonra yapılan Anayasalar da bunları tanımışlardır. Gelişme, 1966 yılında Birleşmiş Milletler tarafından, siyasî haklar ve medenî haklara dair paktın yanısıra, ekonomik, sosyal ve kültürel haklara ilişkin ikinci bir paktın benimsenmesine dek süregelmiştir. Kısaca, Roosevelt ve Churchill'in, 1941'de Atlantik üzerinde bir yerde imzaladıkları bir beyannamedeki ifadeleriyle "amaç, insanı sadece korkudan değil, fakat ihtiyaçlardan da kurtarmaktır" (1)

Belirtelim ki (2), sosyal haklar, millî boyutta ortaya en son çıkan haklar olmakla birlikte, milletlerarası boyutta ilk olarak gerçekten yerleşen haklardır : Versailles Andlaşması ve İLO Anayasası ve bunlardan birkaç sene evvel akdedilen milletlerarası çalışma sözleşmeleri bu noktaya delâlet eden hükümler içermekte idiler.

Bunun sebepleri sorulabilir. Sebeplerden biri, hiç şüphesiz, millî boyutta kazanılan sosyal hakların en ateşli savunucularına dahi sağlam görünmemeleridir (meselâ Fransız sendikacı Léon Jouhaux'ya). O itibarla bunlar, söz konusu hakların milletlerarası boyutta yerleşerek sağlamlaşmasına çalışmışlardır. Çabaları İLO'nun kurulmasına ve gelişmesine katkı sağlamıştır.

Avrupa düzeyinde ise durum farklı biçimde tezahür etmiştir. Avrupa Konseyi'ne üye devletler, 4 Kasım 1950'de Roma'da, İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin korunmasına dair Avrupa Sözleşmesi'ni imzalamışlardır. Bu devletler tarafından Avrupa Sosyal Şartı'nın kabul edilmesi ise bundan tam 11 sene sonra, 18 Ekim 1961'de Torino'da mümkün olabilmiştir. Şartın hazırlanması konusuna değinirken altını çizeceğimiz bazı güçlükler, gecikmeyi bir ölçüde açıklamaktadır.

Ekonomik haklar kavramı esas itibariyle mülkiyete, sanayie ve ticarete ilişkin hakları ifade etmektedir. Sosyal haklar ise özellikle (bazılarının ayrı bir kategori saydığı) kültür ve eğitim hakkından başka, işçi ve işveren örgütleri bünyesinde birleşme hakkını, sosyal güvenlik hakkını, adil ve elverişli çalışma koşullarına sahip olmak hakkını, istihdamda fırsat ve muamele eşitliğini, ezcümle çalışma hakkını (veya bunun yerini tutan işsizlik tazminatını) kapsar.

(1) Bu konuda bak. W. Arnold - Forster Charters of the Peace. A. Commentary on the Atlantic Charter and the Declarations of Moscow, Cairo and Teheran, London, Victor Gollancz, 1944, s. 9 - 10 ve 136. A. F. Franqlis yönetiminde hazırlanan Dictionnaire Diplomatique (Paris, Academie diplomatique internationale, IV, s. d., s. 118)'e de bak.

(2) C. W. Jenks, Human Rights, Social Justice and Peace. The broader Significance of the İLO Experience - Norwegian Nobel Institute. Symposium of the international Protection of Human Rights (25 - 27 September 1967) s. 2 ve 3.

Sık sık vurgulandığı gibi bu haklar sadece devletin müdahale etmemesini değil, fakat bunları güvence altına almaya, özellikle çalışma ilişkilerinde zayıf tarafı teşkil eden ücretlileri ve kaderleri bazen trajik olabien zedelenmeye elverişli işçi gruplarını korumaya matuf önlemleri uygulamasını da zorunlu kılmaktadır.

İlave edelim ki, bu sosyal haklara işlerlik kazandırılması, sadece hukukî önlemlerin yani koruyucu nitelikteki kanunların yapılmasını, adlî ve sair yollara başvurma usullerinin ve bazı yaptırımların öngörülmesini gerektirmekle kalmaz, ayrıca etkili ekonomik programların ve politikaların benimsenmesini de gerektirir. Meselâ, çocukların çalıştırılmasını bir kanunla yasaklamak yeterli değildir; buna ek olarak, zor durumdaki ailelere, ihtiyaçlarını çocuklarını çalıştırmak zorunda kalmaksızın karşılama imkânının verilmesi lâzımdır. Aynı şekilde, çalışma hakkını resmen ilân etmiş olmak yetmez; bu hakka serbest ve üretici tam istihdamı sağlamaya elverişli politikalarla işlerlik kazandırmak icap eder.

İnsan Haklarına ve özellikle sosyal haklara somut şekilde işlerlik kazandırmanın hukukî ve ekonomik cepheleri arasındaki bu içişlik, Avrupa Konseyi ve İLO gibi kuruluşları - İLO'yu, bu örgütün evrenselliği dolayısıyla daha fazla olmak üzere - sürekli meşgul etmektedir. Birleşmiş Milletler paktlarında benimsenmiş olan ilkeleri geliştiren milletlerarası çalışma normlarının hazırlanması, kabul edilmesi ve uygulanma biçimlerinin denetlenmesi, bu iki örgütün başta gelen faaliyetini oluşturmaktadır. Söz konusu örgütlerden herbirinin, mezkûr hakların hayata geçirilmesi alanında hangi rolü üstlendikleri, üzerinde düşünmemiz gereken bir husustur.

İLO normlarının birçoğu, tıpkı Avrupa Sosyal Şartı normları gibi, insan haklarını, bu kelimelerin modern anlamıyla, başka bir deyişle siyasî haklar ve medenî hakların yanısıra sosyal hakları da kapsayacak şekilde ele almışlardır. Bu hakların birbirlerine bağımlı olduklarını ısrarla vurgulamak isterim. Doğu ülkelerindeki son olaylar da bu hususu teyid etmektedir. Siyasî haklarla medenî haklar, hep söylendiği gibi, kişiler aynı zamanda sosyal haklardan yararlanmadığı takdirde, etkili biçimde kullanılamazlar. Hatırlatalım ki, sosyal haklara işlerlik kazandırılması çoğu kere kamusal özgürlüklere saygı gösterilmesini icap ettirir. Meselâ sendikal özgürlük, toplanma, ifade, yayın, konut ve haberleşme dokunulmazlığı gibi hakların etkin biçimde tanınmasını gerektirir. Çalışma normlarının bazıları ise doğrudan doğruya bu özgürlüklerle ilişkilidir: zorunlu çalışma yasağı, istihdamda fırsat ve muamele eşitliği, örgütlenme özgürlüğünün bir biçimi olan sendikal özgürlük.

Buna ek olarak, bu özgürlüklerden bazılarının uygulamaya geçirilmesi, İLO'nun veya Avrupa Konseyi'nin doğrudan doğruya yetki alanına giren sorunlara yol açabilir. Kadınların çalışmasını ele alalım. Geleneksel olarak, kadınlar (sosyal, tıbbî, ailevî v.b.) çeşitli sebeplerle çalışma sahasında erkeklere oranla daha elverişsiz sayılmışlardır. Bunu gözönünde tutan çoğu iş kanunu veya muadili düzenleme de kadınlar için özel bir koruma öngörmüştür. Bugün bazıları, bu özel koruma hükümlerinin kadın - erkek eşitliği ilkesini zedelediği ve kadınların istihdam edilme şansını azalttığı kanısındadır. Koruma yahut eşitlik? İşte çalışan kadınlar sorununun temel ikilemelerinden biri budur <sup>(3)</sup>.

(3) BIT, "Women workers - protection or equality", Conditions of Work digest, Geneve, vol. 6,2/1987 ; BIT, Document technique de base, Réunion d'experts sur les mesures spéciales de protection pour les femmes et l'égalité de chances et traitement (10 - 17 Octobre 1989), Genève, 1989.

Avrupa Konseyi, bu gibi temel sosyal problemlere ilişkin bazı normları kabul etmiştir. Bunların hazırlanması sırasında güçlükler eksik olmamıştır. Bugünü ve geleceği aydınlatabilmeleri bakımından kısaca bunların üzerinde duracağım. Aynı şekilde, Şartın içeriğini de kısaca ele alacağım. Bir hukukî düzenlemeye uyulmadığı takdirde, o düzenlemenin faydası ve düzenlemeyi yapan kuruluşun saygınlığı tartışma konusu olur. Bu bakımdan, gerek Avrupa Konseyi gerek İLO, normların hazırlanışı prosedürünün yanısıra, bu normlara uyulup uyulmadığını denetlemeye yönelik hassasiyetle oluşturulmuş prosedürleri de benimsemişlerdir. Bu prosedürlerin farklarını belirtmemiz yararlı olacaktır.

## II. Avrupa Sosyal Şartı'nın Hazırlanışı: İÇERİĞİ: Bazı Hatırlatmalar <sup>(4)</sup>

### A - Avrupa Sosyal Şartı'nın Hazırlanışı

Avrupa Sosyal Şartı'nın hazırlanışı sırasında, esas itibariyle birbirini izleyen dört aşamadan geçilmiştir : birincisi parlamento, ikincisi hükümet, üçüncüsü İLO'nun da katıldığı üç taraflı ve dördüncüsü de son bir istişareyi müteakip Bakanlar Komitesi'nin kararı aşamasıdır.

1951 yılı Aralık ayında, Avrupa Konseyi Danışma Meclisi, sosyal sahada izlenecek politikanın etüd edilmesini tavsiye etmiş, bundan bir yıl sonra ise Genel Sekreterlik, takdim ettiği bir memorandumda, Konsey'in sosyal sahadaki birinci görevinin ortak ilkeleri tanımlamak ve geliştirmek olduğunu vurgulamıştı. Ortak ilkelerin önemi, gerçek anlamda bir şartın kaleme alınmasını gerektiriyordu. Burada hedef, bir hukukî metin çerçevesinde, hakları ve politikaları birbirleriyle uyumlu kılmaktı. Memorandum, Danışma Meclisi'nin herkes tarafından kabul edilebilir bir hukukî metin hazırlamak konusundaki çalışmalarına temel teşkil etmiştir. Bununla birlikte, tartışmalar sırasında gözlenen çekimserlikler ve çekinceler yüzünden Meclis, üç sene boyunca tartıştıktan sonra, Bakanlar Konseyi'ne, hazırlanmış olduğu, ancak resmen ne kabul ne de reddettiği tasarıyı da nazara alarak bir sözleşme metni oluşturmasını tavsiye etmekle yetindi.

İkinci aşamada, mesele üye devletlerin herbirinin üst düzey memurlarının katıldığı Sosyal Komite'de ve Bakanlar Komitesi'nde ele alındı. Bu aşamada da birçok tartışma cereyan etmiştir.

Sosyal Komite tarafından hazırlanan Şart Tasarısı, müteakip aşamada (Aralık 1958'de) Avrupa Konseyi'nin talebi üzerine İLO tarafından toplantıya çağrılan üç taraflı konferansa takdim edildi. Belirtelim ki, bu konferans, İLO geleneklerine uygun olarak, Avrupa Konseyi'ne üye her devletin iki hükümet, bir işveren ve bir de işçi temsilcisinden oluşmaktaydı. Avrupa Konseyi Milletlerarası Çalışma Bürosu (BIT) ve OECD konferansta gözlemciler tarafından temsil edilmekteydiler. Bu konferansta birçok değişiklik önerisi tartışıldı ve benimsendi.

En sonunda tasarı hem Danışma Meclisi hem de Sosyal Komite tarafından yeni ince-

(4) Daha fazla ayrıntı için özellikle bak. "la Charte sociale européenne. Sa structure. Son contenu. Le controle de son application in Droit social, septembre - octobre 1963, s. 466 ilâ 482 ; Pierre Laroux, La Charte sociale européenne in Droit social, no. 3 mars 1979, s. 100 ilâ 119.

lemelere tabi tutuldu. Sosyal Komite'nin benimsediği uzlaştırıcı metin, 18 Ekim 1961'de Torino'da imzalandı.

Bu noktaya gelindiğinde, tasarının filizlenmesinden beri çok zaman geçmişti; ancak, Avrupa Konseyi'ne üye devletlerin belirledikleri farklı sosyal hedeflerin sentezini tek bir belgede gerçekleştirmek kolay değildi. Ayrıca, çok farklı hukuk sistemleri ve daha da önemlisi, bazan birbiriyle çelişen yaklaşımlar için ortak bir ifade tarzı saptamak da zor bir uğraştı.

İş ve sosyal güvenlik hukukunun esas itibarıyla yasama kaynaklı olduğu millî sistemlerle, toplu sözleşmelerin ve common law ilkelerinin - ki bunun yol açtığı zorluklar her zaman vurgulanmamıştır - hakim bulunduğu millî sistemler için ortak bir mecra bulmak lâzımdı.

İşin temelinde, ekonomik ve sosyal gelişmeleri çok farklı olan devletleri uzlaştırmak zorunluluğu vardı. Sosyal faktörü, üye devletler arasındaki ekonomik rekabetin unsuru olmaktan çıkarmak endişesi de tartışmalarda üzerinde durulan bir nokta olmuştu.

Öte yandan Şartın, bu devletler arasında, sosyal sahada en küçük ortak bölen olmakla mı yetineceği; yoksa, daha ileri bir amaç izlenerek bunun bir sosyal gelişme belgesi niteliğine mi büründürüleceği hususunda karara varmak gerekiyordu. Danışma Meclisi'nin ilk, Sosyal Komite'nin ise ikinci yaklaşıma eğilimli olduğu söylenebilir.

Avrupa Sosyal Şartı, üye devletlerden 16'sı tarafından tasdik edilmiştir <sup>(5)</sup>. Bu devletler, hükümlerin hepsi ile bağlı olmak zorunda bırakılmamışlardır. 20. madde, devletlere, bazı özellik taşıyan hükümler müstesna yükümlülüklerini sadece belli sayıda madde veya fıkraya hasretmek imkânını tanımıştır. Bununla beraber 7 üye devlet henüz tasdik prosedürünü tamamlamamış bulunmaktadır <sup>(6)</sup>.

## B - Şart'ın Temel Hükümleri

Şart, zikrettiği bazı hak ve ilkelerin etkili biçimde uygulanmasını sağlamaya elverişli koşulların gerçekleştirilmesini politikalarının hedefi olarak benimsemelerini Âkit Taraflardan talep ederek başlamaktadır. Daha sonraki hükümler bu çeşitli hakların içeriğini belirginleştirmektedir; üye devletler kendilerini bu hükümlerde öngörülen yükümlülüklerle bağlı addetmek vecibesini üstlenmişlerdir.

Hatırlatalım ki, mezkûr hükümler çalışma hakkını, iş güvenliği ve sağlığı ve adil bir ücret almak da dahil olmak üzere hakkaniyete uygun çalışma koşullarına sahip olma hakkını, sendika hakkını, toplu pazarlık hakkını, bazı çalışanların (kadınlar, çocuklar ve gençler) özel korunma hakkını, (aklî ve bedenî özürülere de şamil olmak üzere) meslekî formasyon ve yönlendirme hakkını <sup>(7)</sup>, sağlığın korunması, sosyal güvenlik, sosyal ve tıbbî yardım ve sosyal hizmetlerden yararlanma haklarını, ailenin hukukî, sosyal ve ekonomik korunma hakkını, ana ve çocuğun sosyal ve ekonomik korunma hakkını, başka Âkit Devletlerin ülke-

(5) 15 Ekim 1989 itibarıyla: Federal Almanya, Avusturya, Kıbrıs, Danimarka, İspanya, Fransa, Yunanistan, İrlanda, İzlanda, İtalya, Malta, Norveç, Hollanda, İngiltere, İsveç, Türkiye. Şart 26 Şubat 1965'te yürürlüğe girmiştir.

(6) 15 Ekim 1989 itibarıyla : Belçika, Finlandiya, Lihtenştayn, Lüksemburg, Portekiz, İsviçre, Sen Maren.

(7) Ruhî ve bedenî özürülüler için sosyal ve meslekî readaptasyon da öngörülmüştür.

sinde kazanç getirici faaliyette bulunma hakkını ve göçmen işçilerle ailelerinin korunma ve yardım haklarını öngörmektedirler.

Şart düzenlemesinden harp veya kamusal tehlike durumunda ayrılmak caizdir. Aynı şekilde, millî kanun "demokratik bir toplumda başkalarının hak ve özgürlüklerine saygı gösterilmesini sağlamak, kamu düzenini, ulusal güvenliği, kamu sağlığını veya genel ahlâkı korumak için gerekli olduğu takdirde" bazı kısıtlamalar getirebilir. Bu kısıtlamalar, öngöröldükleri amaçlar dışında uygulanamazlar.

Şart'ın Ek'inde, yabancıların, ancak bir Âkit Devletin vatandaşı olmaları ve ilgili Âkit Devlette legal biçimde bulunmaları veya düzenli biçimde çalışmaları kaydıyla ve bazı sınırlamalar mahfuz olmak üzere Şart'ın kapsamında olacakları belirtilmiştir.

Şarttaki hükümlerin İLO normlarını çok yakından izlediği geçmişte de vurgulanmıştır<sup>(8)</sup>. Bununla birlikte, Şart, hiçbir milletlerarası çalışma sözleşmesinde veya tavsiye kararında yer almamış olan bazı hususları da kapsamaktadır: Meselâ, genel olarak kazanç getirici faaliyette bulunma veya ailenin sosyal, hukukî ve ekonomik korunma hakları. Ancak, genel bir değerlendirmede, Şartın İLO belgelerindeki normları tekrar ettiğini ve bunu, - tek bir belge olması itibariyle- İLO normlarına kıyasla kaçınılmaz olarak daha az ayrıntılı ve kesinlikten daha uzak bir şekilde yaptığını görüyoruz. Korumanın derecesi açısından, Şartın birçok halde, İLO normlarından daha az gelişme sağlayıcı nitelikte olduğu gözlenmektedir. Buna mukabil, başka bazı hallerde, Şart, İLO normlarından daha ileridedir.

Şartta bazı önemli boşluklar olduğu da saptanmıştır: Pierre Laroque bunlara örnek olarak eğitim ve lojman haklarını, yaşlı kimselerin durumunu, ücretlilerin işletme yönetimine ve verimliliğin artmasından kaynaklanan kâra katılmasını ve çevrenin sosyal görünümlelerini saymaktadır<sup>(9)</sup>. Bu hususların Ek Protokolde ne ölçüde ele alındığını aşağıda göreceğiz.

### C - Şart'ın Uygulanmasının Denetlenmesi Prosedürü

Denetleme prosedürü birbirini izleyen birçok etaptan oluşmaktadır. Âkit taraflar, Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne, iki senede bir, Şartın II. bölümündeki hükümlerden (ki bunlar yukarıda saymış olduğumuz özel nitelikteki hakları düzenlemektedir) kabul ettiklerinin uygulanmasına dair rapor vermekle yükümlüdürler. Bundan başka, Şart'ın bazı hükümlerini kabul eden devletler - İLO kurallarından farklı olarak, sadece bu devletler - uygun fasılalarla, kabul etmedikleri hükümler hakkında rapor sunmak zorundadırlar.

Bu devletler raporlarının bir nüshasını Hükümetler Sosyal Komitesi'nin alt komitesi toplantılarında kendilerini temsil ettirmeye davet edilen uluslararası mesleki federasyonlara üye milli işveren ve işçi örgütlerine sunmak mecburiyetindedirler. Bu kuruluşların gözlemleri, talep ettikleri takdirde, Genel Sekretere intikal ettirilmek zorundadır.

Raporların incelenmesi işi, en başta, milletlerarası sosyal meselelerde yetkin ve son derece adil olması gereken bağımsız eksperlerden kurulu bir komiteye tevdi edilmiştir. İLO, bu komiteye, müzakerelere istişarî olarak katılan bir temsilci tayin eder.

(8) N. Valticos, a. g. m., s. 477

(9) P. Laroque, a. g. m., s. 105 - 106

Sonraki aşamada, Avrupa Konseyi Hükümetler Sosyal Komitesi'nin bir alt komitesi, milli raporları ve Ekspertler Komitesi'nin vardığı sonuçları ele alır. Bu organ, Taraf devletlerden birer temsilcinin katılmasıyla oluşur ve en çok iki uluslararası işveren örgütü ile iki işçi örgütünü toplantılarına gözlemci yollamaya çağırır. Alt komite, vardığı sonuçları, Ekspertler Komitesi'nce hazırlanan raporu da ekleyerek, Bakanlar Komitesi'ne takdim eder.

Diğer yandan Danışma Meclisi de, Ekspertler Komitesi'nin vardığı sonuçları ele alır ve bunlar hakkındaki görüşlerini Bakanlar Komitesi'ne bildirir.

Son aşamada Bakanlar Komitesi, (bu organa katılma hakkını haiz üyelerin üçte iki çoğunluğu ile) alt komite raporu temelinde olmak üzere ve Danışma Meclisi ile istişare ettikten sonra, Taraf Devletlerden herbirine gerekli tavsiyelerde bulunur.

Bu uzun ve karmaşık kontrol mekanizması (dönemsel raporların yollanması, bu raporların işveren ve işçi örgütlerine intikal ettirilmesi, raporların bağımsız eksperlerden oluşan bir komitede incelenmesi gibi hususlar açısından) İLO'nun gözetim prosedüründen mülhem ise de, birçok noktada ondan ayrılmaktadır. Özellikle burada, dosyaların gerçekten üç taraflı organlar tarafından incelenmesi ve şikayet prosedürü mevcut değildir.

### III. Şart'ın Revizyonu

27 Nisan 1978'de, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, insan hakları konusunda, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin<sup>(10)</sup> önemini teyid eden bir beyannameyi kabul etmiş ve ferdî haklar listesini, özellikle sosyal ekonomik ve kültürel hakları genişletme imkânları üzerinde durmayı kararlaştırmıştır. Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi de, aynı sene içinde, Avrupa Sosyal Şartı'nın revizyonuna dair bir tavsiye kararı almıştır; bu karar, normların güncelleştirilmesi, bazı yeni hakların metne eklenmesi ve Şart'ın öngördüğü denetimin kuvvetlendirilmesi hususlarında bazı özel öneriler içermekteydi.

Bu sorunlar, Sosyal İşler Yönetim Komitesi tarafından incelendi. BIT de bu konu ile yakından ilgili idi. BIT, 1980'de, Avrupa Sosyal Şartı'nın kaleme alınmasından sonra İLO normları sahasında katedilen gelişmelere dair bir not sunmuştu. Çok sayıda öneri gözden geçirildi ve Bakanlar Komitesi'ne takdim edilmek üzere bir Protokol Ön Tasarısı hazırlandı. Bu metin, neticede benimsenmiş olan şu dört hak üzerinde durmakta idi:

- 1) Meslek ve istihdam konularında cinsiyete dayalı ayırım yapılmaksızın fırsat ve muamele eşitliği,
- 2) İşletme bünyesinde bilgi verme istişarede bulunma,
- 3) Çalışma ortamı koşullarının belirlenmesine ve iyileştirilmesine katılma imkânı,
- 4) Herkesin sosyal korunma hakkına sahip olması.

(10) 3 Eylül 1953'te yürürlüğe giren bu sözleşme Avrupa Konseyi üyesi bütün ülkeler tarafından tasdik edilmiştir.



BIT temsilcisi, bu aşamada, protokol tasarısının iki yönüne ilişkin itirazlarda bulunmuştur : fırsat ve muamele eşitliği hakkındaki hükümlerin sınırlı kapsamı ve yabancı işçiler hakkındaki sınırlamalar. Bunlara aşağıda ayrıca değineceğiz.

Daha sonra (Şubat 1985'te), Avrupa Konseyi ile bir taraftan Avrupa Sendikalar Konfederasyonu, diğer taraftan da Avrupa Topluluğu Endüstri Birliği arasında istişareler yapıldı. Belirtelim ki, bu defa, Şart'ın hazırlanması sırasında organize edilen üç taraflı konferansla kıyaslanması mümkün herhangi bir toplantı çağırısında bulunulmadı. Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi görüşlerini bildirmeye davet edildi ; sonra da Bakanlar Komitesi 1987 Kasımında Strasbourg'da Ek Protokol Tasarısını kabul etti. Üye devletlerin imzasına 5 Mayıs 1988'de açılan Protokol, 15 Ekim 1989 günü itibariyle İsveç tarafından tasdik edilmiş bulunmaktadır<sup>(11)</sup>. Protokol üçüncü tasdik belgesinin verilisinden 30 gün sonra yürürlüğe girecektir.

1961'de Avrupa Sosyal Şartı'nın kabubünden bu yana, İLO, 49 sözleşme ve 61 tavsiye kararı benimsemiştir. Bunların içerdiği çok çeşitli alanlara ilişkin normlar yeni sorunları ele almakta veya eski normların revizyonu mahiyetini taşımaktadır. Şartın güncelleştirilmesinin ise sadece dört konuya inhisar etmesi, bunlar ne kadar önemli olurlarsa olsunlar, üzüntü vericidir. Bununla birlikte, yakın zaman önce yapılan bir kollokyumda, o sırada Avrupa Konseyi Genel Sekreteri olan Marcelino Oreja, Avrupa Sosyal Şartı'na ek çeşitli protokollerin benimsenmesini ve yeni hakların böylece Şart'a idhal edilmesini önermiştir<sup>(12)</sup>. Kendisine katılıyor ve bu gibi belgelerin hazırlanması uzun bir süreyi gerektirse de, başka haklara ilişkin başka protokollerin gelecekte kabul edilmesi yolunu açık tutmak gereğini vurguluyoruz.

#### IV. Protokolle Getirilen Yeni Normlar ve Bunların Tekabül Ettiği İLO Normları

Protokolün genel yapısı Şartınkinin aynıdır. Protokolde, kısa bir başlangıçtan sonra, Âkit Tarafların politikalarına idhal etmeyi üstlendikleri hedefleri tanımlayan birinci bölüm yer almaktadır. Mezkûr hedefler, herbiri ayrı bir hakka ilişkin olan dört maddenin oluşturduğu ikinci bölümde ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Âkit Taraflar bunlardan sadece birine tabi olmamak imkânını haizdirler.

Protokolün Eki ise, Protokolün kişiler bakımından kapsamını belirtmektedir. Şartta olduğu gibi burada da yabancılar, sadece ve sadece başka bir Âkit Devletin vatandaşı oldukları ve ilgili devletin ülkesinde legal biçimde buldukları veya çalıştıkları takdirde korunmaktadırlar.

(11) 15 Ekim 1989 itibariyle Protokol, Federal Almanya, Kıbrıs, İspanya, Fransa, Yunanistan, İzlanda, İtalya, Lüksemburg, İsveç ve Türkiye tarafından imzalanmış bulunmaktadır.

(12) Conseil de l'Europe, Charte sociale européenne, Colloque tenu à l'Université de Grenade à l'occasion du 25ème anniversaire de la signature de la Charte sociale européenne (26 - 27 octobre 1987), Strasbourg, 1989, s. 34

Göçmen işçilerin korunması konusu Protokolün hazırlanması sırasında BIT'in itiraz ettiği iki noktadan birini teşkil etmiştir. Sosyal Şart ise, daha evvel sınırlayıcı bir yakaşımı benimsemiş ve bu işçilerle ailelerinin haklarına dair 18 ve 19. maddelerinin münhasıran bir Âkit devletin vatandaşı diğer bir Âkit Tarafın ülkesine çalışmaya gittiği zaman uygulanacağını öngörmüş idi. Daha genel olarak, Şart'ın Ekine göre, Şart, başka bir Âkit Tarafın vatandaşlarına ancak bazı koşulların (ülkede legal biçimde bulunma ve çalışma) gerçekleşmesi halinde bütünüyle uygulanmaktadır. Buna karşılık, göçmen işçilere dair İLO sözleşmeleri, bu işçilerin vatandaşı oldukları Devlet söz konusu sözleşmeleri tasdik etmiş olmasa dahi onlar hakkında uygulanırlar. Kaldı ki, İLO normları, genellikle, kapsamlarına dahil kişilere, vatandaşlık durumlarına bakılmaksızın tatbik edilirler.

Bu itibarla BIT, Sosyal Şart'ın ve EK Protokolün uygulanmasını Âkit Taraf vatandaşlarına hasretmek yerine, bunlardaki hükümlerin tasdik eden devletin ülkesinde legal biçimde bulunan herkese - o devletin en azından geçici olarak öngöreceği bazı sınırlamalar mahfuz kalmak kadıyla - tatbik edilmesi görüşünü savunmuştur. BIT temsilcisinin açıklamasına göre, meselâ Avrupa Konseyi üyesi olmayan devletlerin vatandaşlarını koruyabilmek bakımından, bu sınırlamaların mutlaka Şart'ın tasdikindeki karşılıklılık esasına dayanması da gerekli değildir. Ancak, BIT'in bu görüşü taraftar bulmamıştır.

Şimdi de, Protokol'de öngörülen dört hakkı ve bunların tekabül ettiği İLO normlarını inceleyelim.

#### A - Meslek ve İstihdamda Cinsiyet Ayırımı Yapılmaksızın Fırsat Ve Muamele Eşitliği Hakkı

Taraflar, bu hakkı tanımak ve aşağıdaki dört büyük alanda bunun uygulanmasını temin etmeye veya uygulanmasına işlerlik kazandırmaya elverişli önlemleri almak vecibesini yüklenmişlerdir:

- a) İstihdam edilme ; işten çıkarmaya ve meslekî reensersiyona karşı korunma.
- b) Mesleki formasyon ve yönlendirme, meslek içi eğitim ve mesleki readaptasyon.
- c) Ücret de dahil olmak üzere çalışma ve istihdam koşulları. Burada hatırlatalım ki, Şart'ın 4. maddesi, devletlerin "eşit değerdeki işler için aynı ücretin verilmesi" ilkesini benimseyeceklerini öngörmüştür.
- d) Meslekte yükselme, terfi.

Şart'ın Eki'nde sosyal güvenliğe ilişkin hususların hariç bırakılabileceği hükme bağlanmıştır.

Birinci madde ayrıca, şu üç noktaya açıklık getirmiştir:

- a) Kadının özellikle, hamilelik, doğum hallerinde ve doğum sonrası dönemde korunmasına ilişkin hükümler ayırım gözetme teşkil etmez. Böylece, yukarıda değindiğimiz "çalışan kadınlar için öngörülen özel korumanın cinsiyetler arasındaki eşitliği ihlal edip et-

mediği" sorusu da cevaplanmış olmaktadır. Protokol, özel hükümlerin muhafazasına cevaz vermiştir. Zaten Şartın 8. maddesi de kadınların bu korunma hakkına sahip bulduklarını belirtmektedir.

b) Fiilî eşitsizliklere çare teşkil edecek özel tedbirlerin alınması hiçbir şekilde yasak değildir. Bu hüküm Amerikalıların "positive actions" olarak adlandırdıkları, eşit duruma getirme sürecini çabuklaştırmaya yönelik ve kadınları geçici olarak kayıran düzenlemeleri çağrıştırmaktadır.

c) Nihayet, bir diğer hükümlerle, nitelikleri icabı veya icra ediliş koşulları itibariyle sadece belli bir cinsiyetteki kişiler tarafından yürütülmesi gereken meslekî faaliyetler hariç bırakılmıştır. Bu klâsik bir istisnadır. Fakat, klâsik olmayan bir misal vermek için, yolcuların üzerini aramakla görevlendirilen gümrük memurunu (veya memuresini) zikredebiliriz.

BIT, Protokolün hazırlanışı sırasında, sadece cinsiyet ayrımının değil, fakat ırk, siyasî düşünce, dinî inanç, milliyet veya sosyal menşe kaynaklı ayrımların da yasaklanmasını önermiş, ancak başarılı olamamıştır. Bilindiği gibi, meslek ve istihdamda fırsat ve muamele eşitliğine dair İLO belgeleri - özellikle Türkiye tarafından da tasdik edilmiş olan ayırım gözetmemeye dair 1958 tarihli 111 sayılı sözleşme ile istihdam politikasına dair 1964 tarihli 122 sayılı sözleşme - yalnızca cinsler arasındaki eşitlikle yetinmemişler ; ırk, renk, cinsiyet, din, siyasi fikir, bir sendikaya mensubiyet, milliyet ve sosyal menşe gibi çeşitli bakımlardan ayırım gözetilmesini ortadan kaldırma esasını benimsemişlerdir. Ekonomik, sosyal ve kültürel haklara ilişkin milletlerarası pakt<sup>(13)</sup> ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde de durum aynıdır. Ayrıca belirtelim ki, siyasi ve medeni haklara ilişkin Avrupa Konseyi normları da "bu gibi ayrımlar yapılmaksızın eşit muamele" esasını öngörmektedirler. Ancak, sosyal alanda bu ilkeye yalnızca Avrupa Sosyal Şartı'nın başlangıç bölümünde yer verilmiştir.

### B - Bilgi Alma Ve İstişare Hakkı

Protokolün 2. maddesi, devletlerin, muntazaman (veya uygun zamanlarda) ve anlaşılır bir tarzda, çalışanlara veya temsilcilerine, bunların ilgili buldukları işletmenin ekonomik ve mali durumu hakkında bilgi verilmesi ve çalışanların çıkarlarını (özellikle istihdam açısından) esaslı surette etkileyebilecek kararların alınmasından önce gereken zamanda onlarla istişare edilmesi için gerekli düzenlemeyi yapmalarını öngörmektedir.

İşletme Yönetimi, işletmeye zarar verebilecek bilgilerin artarılmasını reddedebilir veya bunların gizli tutulmasını şart koşabilir.

Efektifleri, kanunla veya milli uygulamayla tayin edilen belirli bir eşiğe ulaşmayan işletmeler için istisna getirilebilir. Bu sınırlama İLO normlarında yer almamaktadır.

Şunu da kaydedelim ki, istişare hakkından yararlananlar sadece çalışanların temsilcileri değildir ; bizzat çalışanlarla da istişare edilebilir. Ek'e göre, çalışanların temsilcileri, millî kanun veya uygulamanın bu niteliğe sahip saydığı kişilerdir. Çalışanların temsilcileri

(13) Bu pakt Türkiye tarafından tasdik edilmemiştir

ne ilişkin 1971 tarihli 135 sayılı İLO sözleşmesi <sup>(14)</sup> ise, daha kesin bir ifade ile, hem (sendikalar veya sendika üyeleri tarafından seçilen veya tayin edilen) sendika temsilcilerini, hem de işletmede çalışanlar tarafından serbestçe seçilen (ve ilgili devletçe münhasıran sendikalara bırakılmış faaliyetler dışında işleve sahip) temsilcileri zikretmektedir.

İLO sözleşmesi, temsilcilerin işletme dahilinde bazı kolaylıklardan yararlanmasını öngörmüştür. Bu kolaylıklar, sözleşmeyi tamamlayan tavsiye kararında, temsilcilerin bütün iş mahallerine ve işletme yönetimi mahallerine giriş - çıkışı ve işlevlerini yerine getirmek için gerekli bilgileri almak imkânına sahip kılınması şeklinde belirtilmiştir. Tavsiye kararında, işletmede istihdam edilmeyen, fakat sendika tarafından o işletme personeli arasındaki üyelerinden sayılan sendika temsilcilerinin de işletmeye girip çıkabileceği hükme bağlanmıştır.

Öte yandan İLO, 1952'de "toplu pazarlık çerçevesine dahil olmayan veya istihdam şartlarının belirlenmesine ilişkin başka prosedürlere tabi olmayan ortak menfaat konularında", çalışanlarla işverenlerin işletme bazında işbirliği ve istişarede bulunmalarına dair 94 sayılı tavsiye kararını almıştır. Bu işbirliği ve istişareyi sağlamaya yönelik yöntemlerden biri, taraflar arasında varılacak rızâî mutabakatları teşvik etmek ; bir diğeri de, bu amacı temin edecek organların teşkilini ve bunların kapsam, yetki, yapı ve işlerlik usullerini - işletmeye özgü koşullar da gözönünde tutularak - kanun yoluyla gerçekleştirmektir. Bu yöntemlerin birlikte uygulamasına da engel yoktur.

### C - Çalışma ve İş Mahalli Koşullarının Belirlenmesi ve İyileştirilmesine Katılma Hakkı

Çalışanların veya temsilcilerinin, işletmede, çalışma, çalışma organizasyonu ve çalışma mahallerine özgü koşulların belirlenmesine ve iyileştirilmesine, işletme dahilinde sağlık ve güvenliğin korunmasına, işletmedeki kolaylıkların ve sosyal ve sosyo - kültürel hizmetlerin düzenlenmesine ve bu konulara ilişkin kurallara uyulup uyulmadığının denetlenmesine katılmaları, uygun tedbirler vasıtasıyla sağlanmalıdır.

Burada da, efektifleri belirli bir eşiğe ulaşmayan işletmeler istisna edilebilir. Öte yandan hüküm, sadece çalışanların temsilcilerini değil fakat bizzat çalışanları da kapsamına almıştır.

Şart, toplu pazarlık hakkına ilişkin bir madde içermekte idi. "Katılırlar" ibaresi şimdi Protokolde, çalışanların veya temsilcilerinin çalışma koşullarının belirlenmesine ve bu husustaki yasal düzenlemeye uyulup uyulmadığının denetlenmesine iştirak ettikleri halleri daha geniş biçimde kapsamaktadır.

Bilindiği gibi İLO, toplu pazarlığa dair birçok belgeyi, özellikle örgütlenme ve toplu pazarlık hakkına ilişkin 1949 tarihli 98 sayılı sözleşmeyi ve toplu pazarlığa işlerlik kazandırılması hakkındaki 1981 tarihli iki belgeyi, 154 sayılı sözleşme ile 163 sayılı tavsiye kararını oylamıştır <sup>(15)</sup>. Bunun dışında, mevcut belgelerin tasnifini ve yeni normlara tabi tutulabilecek konuları gözden geçirmek üzere 1984'te BIT Yönetim Kurulu tarafından oluşturulan bir çalışma grubu, çalışanların işletme düzeyinde alınacak kararlara katılmasını öneri-

(14) Sözleşme Türkiye tarafından tasdik edilmemiştir.

leri arasına idhal etmiştir. Yönetim Kurulu, bu önerileri not etmiş olmakla birlikte, yeni normların çabuk bir şekilde hazırlanacağına delâlet eden herhangi bir husus henüz sözkonusu değildir<sup>(16)</sup>.

Daha spesifik olan yürürlükteki yasal düzenlemenin denetlenmesi hususunda, çalışmanın teftişine dair 1947 tarihli 81 sayılı İLO sözleşmesinin 5. maddesi, yetkili makamı, çalışma müfettişleri ile işveren ve çalışanlar veya bunların örgütleri arasındaki işbirliğini teşvik etmekle yükümlü tutmuştur. Aynı konuya ilişkin olarak yine 1947'de alınmış olan 81 sayılı tavsiye kararı ise, bu sahada ittihaz edilebilecek tedbirleri saymaktadır<sup>(17)</sup>. Tarımsal çalışmanın teftişine dair 1969 tarihli 129 sayılı sözleşmede de, mezkûr 5. maddeye benzer bir hüküm mevcuttur. Bu son sözleşme, ayrıca, tarımsal çalışmanın teftişi hakkındaki usullere, müfettişlerin faaliyetini tamamlamak üzere meslekî örgüt temsilcilerinin veya ajanlarının da idhal edilmesini öngörmektedir<sup>(18)</sup>.

#### D - Yaşlı Kimselerin Sosyal Korunma Hakkı

Protokol, devletlerin bu alanda doğrudan doğruya veya kamusal yahut özel kuruluşlarla işbirliği yaparak almaları gereken tedbirleri tüketici olmayan bir liste halinde saymıştır. Bu tedbirler aşağıdaki noktalara ilişkin olabilirler:

a) Yaşlılara, haklarında ayırım gözetilmeksizin, toplumun tam anlamıyla birer üyesi olmak imkanının verilmesi. Bunun için, yaşlılara, varlıklarını huzur içinde sürdürmelerine ve sosyal, kültürel ve kamusal hayata etkin biçimde katılmalarına yeterli düzeyde parasal kaynak temin edilmelidir. Ayrıca, yaşlılar yararına olan hizmetlerin ve kolaylıkların ve bunlardan faydalanma vasıtalarının onlara duyurulması lâzımdır.

b) Yaşama tarzlarını serbestçe seçme ve diledikleri ve mümkün olduğu sürece alıştıkları çevrede bağımsız mevcudiyetlerini devam ettirme imkânının tanınması. Bunun için gereksinmelerini karşılamaya ve sağlık durumlarına elverişli konutların onlara tahsis edilmesi ve bu konutların tedvirine yeterli yardımların yapılması icap eder. Ayrıca, yaşlıların gerekli sağlık hizmetlerinden ve diğer konulardaki hizmetlerden yararlandırılmaları da şarttır.

c) Kurum ve kuruluşlarda hayatlarını sürdüren yaşlıların, buralardaki yaşama koşullarının belirlenmesine katılmaları ve buralardaki özel hayatlarına saygı gösterilmesi hususlarında lüzumlu yardımın yapılması temin edilmelidir.

Gençlerin oranının arttığı günümüzün gelişme halindeki dünyasında, sanayileşmiş ülkelerin birçoğu gittikçe azalan nüfuslarında daha yaşlı bir kesime sahip bulunmaktadır. Bu itibarla yaşlı kimselerle, bilimsel açıdan olduğu kadar, bunlar bir pazar, bir toplum kesiti, bir seçmen kitlesi addedildiklerinden ötürü de gittikçe daha fazla ilgilenilmesi şaşırtıcı değildir. Bu koşullarda yaşlıların köşelerine çekilmek durumunda olmaları çelişkili fakat gerçek bir

(15) Bu sözleşmelerden birincisi Türkiye tarafından tasdik edilmiş, ikincisi ise edilmemiştir

(16) Bak. Rapport du groupe de travail sur les normes internationales du travail, Bulletin officiel (BIT), numero spécial, vol. LXX, 1987, serie A.

(17) (Tarımsal) Çalışmanın teftişi hakkındaki 133 sayılı tavsiye kararının 10. paragrafına da bkz.

(18) 81 sayılı sözleşme Türkiye tarafından tasdik edilmiş, 129 sayılı sözleşme ise edilmemiştir.

olgudur. Bir toplumun yaşlılarıyla ilişkileri, onun kültürünü yansıttığı gibi, hakiki yüzünü de ortaya çıkarır.

Avrupa nüfusu yaşlanmaktadır. Dördüncü yaş grubu ise daha çok kadınlardan oluşmaktadır. Avrupa Topluluğu gibi Avrupa Konseyi de bu durumdan endişe duymuştur. Avrupa Parlamentosu Sosyal İşler Komisyonu yakın bir zaman önce (1986 Nisanında) sorunu incelemiştir ; Avrupa Parlamentosu, yaşlılar için, bu çalışmalar temelinde bir Şart hazırlanmasını tavsiye eden bir kararı kabul etmiştir.

Protokol, yaşlıların korunmasını, onların toplumdaki hayatları açısından ele almıştır. Yaşlı çalışanlar hakkındaki 1980 tarihli 162 sayılı İLO Tavsiye kararı, isminden de anlaşılacağı gibi, farklı bir yaklaşım benimsemiş ve bu kimselerin mesleğe yeniden katılmaları konusu üzerinde durmuştur. Bu belge, yaşlarının ilerlemiş olması sebebiyle meslek ve istihdam alanında güçlüklerle karşılaşan bütün çalışanları kapsamakta ve bunların sorunlarının global ve iyi dengelenmiş bir tam istihdam stratejisi çerçevesinde (işletme düzeyinde de yine dengeli ve global bir sosyal politika çerçevesinde) ele alınmasını öngörmektedir. Tavsiye kararı, fırsat ve muamele eşitliği, yaşlı çalışanların korunması, emekliliğe hazırlanma ve emekliliğe geçiş konularına dair çok sayıda hüküm içermektedir.

### V. Son Düşünceler

Avrupa Konseyi'nin çalışma sahasındaki rolü nedir ? Avrupa Sosyal Şartı'nın Avrupa Topluluğu mevzuatı ve bu topluluğun sosyal projesi ile İLO normları ve İLO'nun evrensel yaklaşımı arasındaki yeri hangisidir?

Avrupa Sosyal Şartı tasarısını hazırlayanlar, bunu bir sosyal gelişme belgesi ve bu hususta bir ilham kaynağı olarak görmekteydiler. Şart, aynı zamanda, liberal ekonomi düzeyine sahip Avrupa devletlerindeki sosyal mevzuatı tümüyle birleştirmenin <sup>(19)</sup> olmasa bile, hem ahenk kılmanın araçlarından biri addediliyordu. Daha da önemlisi, bu devletler için, ortak bir medeniyet tasarısı etrafında buluşma ve böylece aralarında daha sıkı bağlar kurma aracıydı.

Daha sona, birbirini izleyen genişlemeleri, birleştirici dinamizmi ile Avrupa Topluluğu ve onun sosyal sahadaki bugünkü projeleri ortaya çıktı. Bu gelişme karşısında, Avrupa Konseyi'nin hüviyeti acaba hangisidir. Bu sorunun cevabı basittir ve Konseyin teşkil tarzından çıkarılabilir: 23 üye devletten aldığı kuvvetle Konsey, öyle görünüyor ki, diğer Avrupa'ya (Doğu Bloku) açılmaya da hazırdır.

Avrupa Konseyi ve onun Şartı'nın İLO ve normlarına nazaran rolü nedir? Burada evrensel bir örgütle bölgesel bir kuruluş arasındaki ilişkilerden kaynaklanan sorunlar su yüzüne çıkmaktadır.

(19) Meselâ bkz. F. Ruggieri, *La carta sociale europea*, Rome, Quaderni di Orientamenti Sociali (Edizioni I. C. A. S., 1966) s. 74 - 77; G. Tessari, *Considerazioni sulla carta sociale europea, l'integrazioni sociale europea e il Consiglio d'Europa* in *Rivista di diritto europeo*, yıl XIV, no. 3, juillet - septembre 1974, s. 249 ve dev.; P. Laroque, a. g. m., s. 119.

İLO oluşturulurken, milletlerarası toplum sınırlı ve daha homojen bir ülkeler grubundan ibaretti. Bölgesel kuruluşlar teşkil etmek ihtiyacı da, dünyadaki bütün halkların Milletler Topluluğuna iştiraki sayesinde gerçeten evrensel bir topluma doğru hızla yol almakta olduğumuz bugüne nazaran daha az hissediliyordu. Bazıları, bölgesel gerçeklerin daha iyi gözetilebilmesi için, bölgesel normların oluşturulması görüşünü ortaya attılar. Burada hedef, evrensel normları tamamlamak veya belli bir bölgeye özgü sorunları ele almaktı. Bölgesel normlar bilhassa sanayileşmiş ülkelerde sosyal gelişme yolunda mesafe alınmasına katkıda bulunabilir ve normal koşullarda daha iyi bir denetlemeye olanak sağlayabilirdi <sup>(20)</sup>.

Avrupa Sosyal Şartı bu arzuları tam manasıyla teyid etmemiştir. Yukarıda da belirttiğim gibi, Şart, Avrupa Devletleri'ni ortak ve ahenkli bir sosyal proje etrafında biraraya getirmeye yöneliktir. Şart, bir haklar ve özgürlükler bütününe tek bir belgede toplamaktadır. Daha sonra ise, çok çeşitli konularda onu tamamlayan bir Protokol yapılmıştır. Bu durumda, Şarttaki ve Protokoldeki hükümlerin, İLO sözleşmelerine ve tavsiyelerine kıyasla daha genel ve daha az spesifik olmasına hayret etmemek lazımdır. Keza, Şart ve Protokoldeki bazı normların İLO Normlarından daha geride olması da şaşırıcı değildir. Tek bir metnin benimsenmesine ve tasdikine yeterli uzlaşmanın sağlanması, hiç kuşkusuz, farklı metinler üzerinde uzlaşmaya varılmasından daha zordur. Kadı ki, Şartta veya Protokolde yer alan bir kısım hükümler, bunlara tekabül eden İLO normlarından daha da ileridedirler <sup>(21)</sup>. Meselâ yaşlı kimseler bakımından durumun böyle olduğuna az önce değinmiştik.

Kabul edilen normların gözetimine gelince, bilgi akışının normal koşullarda serbest olduğu nisbeten homojen yapıdaki sınırlı sayıda ülkeyi kapsadıklarından, Şart ve Protokole işlerlik kazandırılmasına ilişkin denetim daha kolaydır. Özellikle, pratik uygulama daha kolay denetlenebilir. Buna karşılık, hükümet memurlarının denetleme mekanizmasına iştiraki, işçi ve işveren temsilcilerinin iştirakiyle dengelenmediği takdirde, sistemin işleyişini daha karışık bir hale getirebilir.

Kaldı ki, İLO'da olduğu gibi Avrupa Konseyi'nde de, milli kanun ve uygulamaların denetlenmesi işi, objektifliğin ve bu alanda gerekli olan nitelikli incelemenin lâayıkıyla gerçekleştirilmesi için yüksek vasıflı ve vukufları sabit eksperlerden müteşekkil bir gruba tevdi edilmektedir.

Bunun da ötesinde, İLO, evrensel boyutundan kaynaklanan en büyük güçlüğünü yani milletlerarası çalışma sözleşmelerinin somut durumlarda nasıl uygulandığını izleyebilme endişesini, orijinal bazı mekanizmalar aracılığıyla bertaraf etmeye gayret sarfetmiştir. Denetleme mekanizması, bağımsız eksperlerden başka, üç taraflı bir yapıya sahip olan ve normların ne ölçüde uygulandığı hakkındaki değerlendirme ve tavsiyelerin hayata geçirilmesi ve izlenmesinde temel bir rol oynayan temsilci organlarını da içermektedir. Özellikle işveren ve işçi örgütleri, denetleme organlarının yorumlarına ilgili devletlerde işlerlik kazandırma bakımından önemli köşe taşları niteliğindedir.

(20) Bak. Ch. Philip, Normes Internationales du travail : Universalisme ou regionalisme, Bruxelles, Bruylant, 1978 ve oradaki N. Valticos'un önsözü.

(21) Şartın hükümleriyle İLO normlarının daha kesin bir kıyaslaması için bkz. La Charte sociale européenne et les normes internationales du travail in Revue internationale du travail, no.6, decembre 1961, s. 520 - 522

İLO bütün bölgesel ve mahallî büro şebekesinden de yararlanmaktadır. Ayrıca bazı memurlarını, belli bir ülkenin mevzuat ve uygulamasıyla örgütün normları arasındaki farklılığın önlenmesi yahut giderilmesi için o ülkeye göndermektedir. Bu memurları iyi mesai (bons offices) görevinin başarılmaması için de kullanmaktadır. Daha şekilci bir anlatıyla, "doğrudan temas" olarak adlandırılan prosedür, Genel Direktöre, hükümet görevlileri ve işveren ve işçi örgütleri temsilcileriyle, bazı normlara ilişkin zorlukları yerinde tartışmak ve onlarla birlikte en uygun çözümü aramak için, memur sıfatını haiz veya bağımsız bir kişiyi temsilci tayin etmek imkânını tanımıştır.

Nihayet, İLO, gittikçe artan bir şekilde, (kabul ettiği metinlere işlerlik kazandırılması ve bunların denetlenmesi de dahil olmak üzere) normatif faaliyetlerini, teknik işbirliği programlarıyla eşgüdümlü olarak yürütmektedir. Bu tesbit, özellikle gelişmekte olan ülkeler için geçerlidir. İLO'nun, karşılaştıkları güçlüklerin çözümü için ülkelere yardımcı olmak üzere elinde tuttuğu kozlardan biri de budur. Belirtelim ki, burada sözlerimizin başında değindiğimiz hukukî ve ekonomik içiçeliği tekrar karşımızda bulmaktayız.

İLO ve Avrupa Konseyi'nin çalışma normlarını ve denetim mekanizmalarını kıyaslamak yararlı bir uğraştır. Böylece, analizlerin daha hassas şekilde yapılması ve bu kuruluşlarca benimsenen normların kapsamı üzerinde daha fazla düşünülmesi mümkün olmaktadır. Bununla birlikte hangi kuruluşun sosyal gelişme bakımından daha öncelikli olduğunu saptamaya çalışmak gereksizdir. Bu kuruluşların her ikisi de, kaçınılmaz olarak - yapıları icabı - kuvvetli ve zayıf yönleri sahip bulunmaktadır. Asıl önemli olan, aralarındaki işbirliği ve bunun örnek teşkil edecek düzeyde olmasıdır. Mezkûr işbirliği, hem normların hazırlanması hem de bunların denetlenmesi alanında gözlenmektedir. Karşılıklı yardımlaşmanın yüksek niteliği tesadüf eseri de değildir : işbirliği başından itibaren arzulanmış ve ekonomik gelişme ile sosyal adaletin her iki kuruluşta temsil edilen milletlerin evriminde paralel (atbaşı) gitmesi gerektiği yolundaki ortak kanı sayesinde güçlenmiştir.