

# Uluslararası Çalışma Örgütü ve Türkiye

Av. Süleyman AVKAN

**G**iriş  
Uluslararası Çalışma Örgütü (İLO) Türkiye'nin; 80'li yılların başından beri Uluslararası Çalışma Örgütü'nün gündeminden eksik olmadı. Önümüzdeki yıllarda durumun pek değişmeyeceği anlaşılmaktadır. Gerek örgüt, gerekse sözleşmeleri çarpık bir şekilde değerlendirilmekte, kamuoyu yanlış bilgilendirilmektedir.

Son sözleşmeleri Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce onaylanması sırasında yapılan değerlendirmeler ve sözleşmelerin onaylanması için çaba sarfeden Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakan'na yapılan suçlamalar bu durumu açıkça ortaya koymaktadır.

Öyleyse Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) nedir?

UÇÖ 1919 yılında Milletler Meclisi Cemiyeti (Cemiyet-i Akvam)'ne bağlı olarak kuruldu. Kuruluşundaki temel düşünce; dünyanın her hangi bir yerindeki yoksulluk ve sosyal adaletsizliğin sürekli ve kalıcı bir barışın kurulmasına engel olacağına, bu nedenle ORTAK ASGARİ ÇALIŞMA KOŞULLARI'nın belirlenip bunla-

rın tüm ülkelerde uygulanmasına sağlanmasına dayanır. Elbette kuruluşunda 1.nci Dünya Savaşı'nın yıkımları, işçi örgütlerinin göreceli üstünlükleri Sovyetler Birliği'nin ortaya çıkışı gibi tarihsel, politik ve sosyal etkenlerin de büyük payı vardır.

UÇÖ Milletler Cemiyeti'nin dağılmasından sonra da varlığını ve çalışmasını sürdürmüştür. Birleşmiş Milletler Kurulunca onun ilk

*Örgütün üçlü bir yapı üzerine kurulmuş olması demokratikmiş gibi görünmektedir. Uygulamada ise, hükümet ile işveren temsilcileri işbirliği yapmakta ve birçok sözleşmenin oluşumunu ya da gereksinimleri karşılayacak biçimde oluşumunu engellemektedirler.*

uzmanlık kuruluşu olmuştur. 1946 yılından bu yana BM'nin bir uzmanlık kuruluşu olarak çalışmalarını sürdürmektedir.

## Organları:

UÇÖ'nün organları Uluslararası Çalışma Konferansı (UÇK), Yönetim Kurulu (YK) ve Çalışma Bürosu (ÇB)'dur.

UÇK, örgütünün en üst organi-

dır. Yasama organı niteliğindedir. Örgütün genel politikasını saptar Sözleşme ve öneri (= tavsiye) kararlarını kabul eder. Üye devletlerle ilgili yakınlara ilişkin son kararı verir, yönetim kurulunu seçer.

UÇK, üye devletlerin temsilcilerinden oluşur. Üye devletler konferansa iki hükümet, bir işçi, bir işveren temsilcisiyle katılırlar. İşçi ve işveren temsilcileri hükümet tarafından en çok üyeye sahip kuruluşların görüşleri alınarak seçilir. Kuramsal olarak hükümetler danışmadan da bu temsilcileri seçebilirler. Ancak, Konferansın bu tür temsilcileri tanımama yetkisi olduğundan hükümetlerce bu tür seçime cesaret edilmemektedir.

UÇÖ yönetim kurulu, UÇK tarafından seçilen 56 kişiden oluşur. Bunun yarısı hükümet temsilcilerinden, diğer yarısı ise eşit olarak işçi ve işveren temsilcilerinden oluşur. Her grup kendi temsilcilerini seçer, görev süresi 3 yıldır. En önemli görevi genel müdürü seçmektir, Çalışma Bürosu'nun çalışmalarını yönlendirip denetlemektir. Konferans gündemlerini belirlemektir.

Çalışma Bürosu, büro ve teknik hizmetlerin yürütüldüğü bir sekreteryadır. Genel Müdür'ün başkanlığında teknik ve uzman kişilerden oluşur. Çalışma Bürosu oluşturulurken üçlü yapı aranmaz. Ancak, çalışmaların yönlendirilmesi ve denetimi, üçlü yapıya göre oluşturulmuş olan YK'na aittir. Çalışmalarının sürekliliği, uzmanlardan oluşması gibi nedenlerle örgütün en canlı ve uygulamada en etkin organı olmaktadır.

### Etkinlikleri

UÇÖ'nün temel işlevi, varlık nedeni evrensel çalışma koşullarını belirlemektir. Örgüt bu işlevini ÖNERİ (=Tavsiye) KARARLARI ve SÖZLEŞMELERLE yerine getirmektedir.

Öneri kararlarının onaylanması gerekli değildir. Üye devletler için bir yükümlülük getirmez. Üye ülkelerdeki sorunların çözümü için yol gösteren yardımcı olmayı amaçlayan kararlar-  
dır.

Sözleşmeler ise üye devletlerce onaylandıktan sonra yükümlülükler getiren metinlerdir. Uyulmaması durumunda belli yaptırımların yaptırılmasını gerektirirler.

Üye devletler, bunların hükümetleri, işçi ve işveren kuruluşları ile uluslararası kuruluşlar belli bir konuda sözleşme düzenlenmesi önerisinde bulunabilirler. Öneri, Çalışma Bürosu ve Yönetim Kurulu tarafından incelenir. Yönetim Kurulu, konunun UÇK'nın gündemine alınmasına karar verirse, durum üye devletlerin hükümetlerine bildirilip görüşleri alınmaktadır. Bun-

dan sonra Çalışma Bürosu tarafından sözleşme taslağı hazırlanmaktadır. Bu taslak UÇK'nca oluşturulmuş olan yine üçlü yapıya sahip bir komisyonda incelenmekte, komisyonun oluşturduğu tasarı yine üye devletlerin hükümetlerine gönderilmekte ve bir yıl sonraki UÇK'nın gündemine alınmaktadır. Konferans'ta görüşülen tasarı 2/3 çoğunlukla kabul edilirse sözleşme niteliğini kazanmaktadır. Bu şekilde oluşturulan sözleşme, en az iki üye devlet tarafından onaylandıktan ve belgeler Genel Müdürü'ce kaydedildikten 12 ay sonra yürürlüğe girmektedir.

Örgütün üçlü bir yapı üzerine kurulmuş olması demokratikmiş gibi görünmektedir. Uygulamada ise, hükümet ile işveren temsilcileri işbirliği yapmakta ve birçok sözleşmenin oluşumunu ya da gerek-

*Türkiye bugüne değin UÇÖ tarafından düzenlenen 172 sözleşmeden 34'ünü kabul etmiştir. Onayladığı bu sözleşme sayısına göre Türkiye, Avrupa Topluluğu'na dahil ülkeler içinde son sıradadır.*

sinimleri karşılayacak biçimde oluşumunu engellemektedirler.

Özellikle çokuluslu şirketlerle ve göçmen işçilerle ilgili konularda etkili sözleşmelerin hazırlanamayıp rahatsızlıklara yol açmaktadır. Bu tür yakınmaların ortadan kaldırılabilmesi için örgütün oluşum biçiminin değiştirilmesi çabaları vardır.

### Denetim Yolları

UÇÖ'ne üye olabilmenin temel koşulu Örgüt Anayasası'nı kabul etmektir. Bu nedenle üye olan her

devlet üye olduğu andan başlayarak Örgüt Anayasası'nda öngörülen yükümlülükleri yerine getirmeyi, getirmediğinde de uygulanacak yaptırımları kabul etmiş olmaktadır.

UÇÖ'nün üye devletler üzerinde iki tür denetim yetkisi vardır. Bunlar: 1) Genel Denetim, 2) Özel Denetim'dir.

### 1) Genel Denetim:

#### a) Olağan Genel Denetim:

Üye devletlerin hükümetleri belli aralıklarla onayladıkları ya da onaylamadıkları sözleşmelerle ilgili olarak biçim ve kapsamı Çalışma Bürosu tarafından belirlenmiş raporlar vermek zorundadırlar. Bu raporlar önce Çalışma Bürosu'nun oluşturduğu bir uzmanlar kurulunda daha sonra da yine üçlü yapıya göre oluşturulmuş olan "Sözleşme ve Tavsiyelerin Uygulanmasına İlişkin Uzmanlar Komisyonu"na incelenir. Komisyon, onayladığı sözleşmeyi uygulamaya koymayan üye devlet temsilcileriyle görüşüp, uygulamaya konulmama nedenlerini inceler. İnceleme

sonuçlarına bağlı olarak bu üyenin hakkında özel bir rapor düzenleyerek UÇK'na sunar. Bu üyenin "Özel Liste"ye alınmasını önerir. Bunun yanı sıra komisyon, genel raporunda "Özel Paragraf"ta üye ülkenin sözleşmeyi uygulamaya koymasındaki güçlükleri belirterek durumu UÇK'nun dikkatine sunar.

Komisyonun önerisi üzerine bir üye devletin "Özel Liste"ye alınması bir yaptırım değildir. Ancak böylesi bir uygulama üye devlet ve hükümeti için olumsuz izlenim yaratan bir durumdur. Bu yüzden



hiçbir üye devlet hükümeti "Özel Liste"ye alınmayı istemez.

b) Yakınmalar Üzerine Genel Denetim:

Bir sözleşmeyi onaylamış olan üyelere her biri sözleşmeyi onaylamış başka bir üyenin sözleşmeyi inandırıcı bir biçimde uygulamadığı, hiç uygulamadığı, eksik uyguladığı savlarıyla Çalışma Bürosu'na yakınmada bulunabilir. Bu savlar, yukarıda açıklanan yöntemle göre incelenir. Yakınılan ülkenin yakınma konularına yanıtlar vermemesi durumunda Yönetim Kurulu'nca bir soruşturma komisyonu oluşturulur. Soruşturma komisyonu tarafından yapılan incelemeler ve varılan sonuçlara göre, yakınma konusu "Uluslararası Adalet Divanı"na götürülebilir. Divanın kararları kesindir. Yakınılan ve yakınılan ülkeyi bağlar.

2) Özel Denetim:

Özel Denetim, yakınmalar üzerine yapılan bir denetimdir. Üye devletlerin işçi, işveren kuruluşlarından her biri bir üyenin onayladığı sözleşmeyi uygulamadığı konusunda yakınmada bulunabilir. Yakınma konusunda yapılan incelemeler sonucunda yakınılan üye haksız bulunduğu durumda durum dünya kamuoyu önünde sergilenir.

UÇÖ Denetim sonuçlarına göre genel olarak üye devletleri, özellikle onların hükümetlerini yükümlülükleri yerine getirmeye ikna etme yolunu seçmektedir. Sorunların çözümünde yardımcı olmaya çalışmaktadır., Bu çalışmaların başarılı olmadığında ise bu üye devletleri dünya kamuoyuna bildirmekte, onların eylem ve işlemlerini sergilemektedir.

## UÇÖ ve Türkiye

Türkiye 1932 yılından bu yana UÇÖ'nün üyesidir. Bugüne değin UÇÖ tarafından düzenlenen 172 sözleşmeden 34'ünü kabul etmiş-

*UÇÖ Sözleşmelerinin kabulünün bile büyük tartışmalara yol açtığı bir ülkenin ne demokratik olması, ne de Adriyatik'ten Çin Seddine değin olan ülkelere öncü model olması olanaklı değildir.*

tir. Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen bir sözleşme Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir. Onayladığı bu sözleşme sayısına göre Türkiye, Avrupa Topluluğu'na dahil ülkeler içinde son sıradadır.

Onaylanan sözleşme sayısı ülkedeki çalışma koşullarının düzeyini gösterir bir ölçüt sayılamaz. UÇÖ tarafından belirlenen çalışma koşulları, en alt düzeydeki çalışma koşullarıdır. Sözleşmeden önce bu koşulların üzerine çıkmış olan ülkeler, bunları onaylama gereğini duymamaktadırlar. Kimi zaman da ülkelerin idari ve siyasi yapıları sözleşmelerin onaylanması konusunda güçlük doğurmaktadır. Federal bir devletin sözleşmeyi onaylaması ile üniter bir devletin sözleşmeyi onaylaması arasındaki uygulama güçlükleri açıktır.

Genel olarak yapılan değerlendirmelerde; Türkiye'nin uluslararası kuruluşlara o kuruluşların özisterleri dışındaki nedenlerle üye olduğu, üyeliğinin de aynı nedenlerle kabul edildiği kabul edilmektedir.

Bana göre, bugün de doğru olan ve 1968 yılında yapılan UÇÖ ile Türkiye ilişkilerinin değerlendirilmesi şöyledir :

"Sözleşmelerin tastik tarihleri ile, sözleşmelerde yer alan konulara ilişkin milli mevzuatın tarihleri arasında dikkati çekici bir özellik mevcuttur. Milletlerarası Sözleşme, o konudaki milli mevzuatın mevcudiyeti halinde tastik edilmektedir. Oysa, Milletlerarası Çalışma Sözleşmelerinin temel gayesi, üye devletleri adeta zorlayarak asgari bir takım ortak çalışma şartlarında birleştirmektir. Milletlerarası sözleşmeler, bu yönden ele alınırsa, milli mevzuat üzerinde olumlu sonuçlar doğurabilecektir. Yoksa, dışı karşı, bazı sözleşmeleri tastik etmiş görünmek maksadıyla, 126 sözleşme arasından seçe seçe iç hukukta zaten düzenlenmiş olan konulara mütallik 18 sözleşmeyi tastik etmiş olmak, en azından çalışma düzenine birşey kazandırmamıştır. Unutulmamalıdır ki mesele milli mevzuatı, milletlerarası normlara uydurmaktır. Milletlerarası normlar, milli mevzuata uygun ise onları kabul etmek, bilineni ilanın ötesinde bir anlam taşımamaktadır." (1)

25 Kasım 1992 tarihinde TBMM'ce onaylanan sözleşmelerden özellikle "Dernek Kurma ve Örgütlenme Hakkının korunmasına ilişkin 87 Sayılı Sözleşme "İşletmelerde İşçi Temsilcilerinin Korunması ve Onlara Sağlanacak Kolaylıklara ilişkin 135 Sayılı Sözleşme", "Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 Sayılı Sözleşme" daha önce iç hu-

kukta düzenlenmemiş konulara ilişkindir. Bu sözleşme çalışma yaşamımızda önemli değişikliklere yol açacak; çalışma yaşamımızın demokratikleştirilmesine katkıda bulunacak niteliktedirler. Bu sözleşmelerin onaylanmış olması, "Onay politikasında köklü bir değişiklik" olduğunu göstermez. (2) Söz konusu sözleşmeler, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının gerek kendi partisi gerekse hükümet içerisindeki özel çabaları sonucu onaylanmışlardır. Bu sözleşmelerle birlikte onaylanan "Hizmet İlişisine İşve-

ren Tarafından Son Verilmesine ilişkin 158 Sayılı Sözleşme"nin Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş olması ve o tarihten bu yana hala TBMM'de görüşülmemiş olması bu durumun bir göstergesidir.

#### Sonuç

UÇÖ Sözleşmeleri en alt düzeyde çalışma koşullarını belirleyen sözleşmelerdir. Bu sözleşmelerle söylenildiği gibi sanayiye güç durumlara düşürecek işçi hakları getirilmemektedir.

Ülkemizde gerçekten tüm kurum ve kurallarıyla demokrasiyi kurmak istiyorsak, öncelikle çalışma yaşamımızı demokratikleştirmek zorundayız. Yıllarca önce de yazdığım gibi, iç barışın sağlanması, toplumun çağdaştırılması buna bağlı değildir. (3) UÇÖ Sözleşmelerinin kabulünün bile büyük tartışmalara yol açtığı bir ülkenin ne demokratik olması, ne de Adriyatik'ten Çin Seddine değin olan ülkelere öncü model olması olanaklı değildir.

- (1) IŞIK, Rüçhan, Milletlerarası Çalışma Sözleşmelerinin Türk Mevzuatına Tesiri, Sosyal Siyaset Konferansları XIX Kitap, İst. 1968, Say. 175
- (2) GÜLMEZ, Mesut, Sözleşmeler Onaylandı Ama ..., DİSK Dergisi, Aralık 1992 Sayısı
- (3) AVKAN, Süleyman, İş Güvencesi Üzerine, İm-Dergisi, Ocak-Şubat 1979 Sayısı