ULUSLARARASI ÇALIŞMA TEŞKİLÂTININ YASAMA FAALİYETİ VE TÜRKİYE CUMHURİYETİNİN DURUMU (1919 - 1969)

Doç. Dr. Metin KUTAL
İ. Ü. İktisat Fakültesi

"Le social devra vaincre l'économique"
Albert Thomas

GİRİŞ

4-25 Haziran 1969 tarihleri arasında 116 ülkenin katılması ile Cenevre'de toplanan 53. Uluslararası Çalışma Konferansı bütün dünyada olağanüstü bir ilgi ile karşılanmıştır. İşçi-işveren ve hükümet delegelerinin katılması ile toplanan bu seneki konferansta bir çok devlet başkanı, ünlü politikacı veya sendikacı söz almışlar, sosyal barış alanında elde edilen gelişmelerden bahsetmişlerdir[1].

Uluslararası Çalışma Teşkilâtının 1969 yılındaki konferansına karşı gösterilen bu özel ilginin sebebi, geçtiğimiz aylarda adı geçen teşkilâtın 50. yılım doldurmuş olmasıdır. Nitekim bu vesile ile sadece Cenevre'de değil, dünyanın her tarafında kutlama törenleri yapılmış, sergi ve seminerler düzenlenmiş, yoğun bir yayın faaliyetine girişilmiştir.

Bilindiği gibi Versailles sulh andlaşması ile 1919 yılında kurulan U.Ç.T. geride bıraktığımız yarım asır içinde totaliter rejimlerin saldırılarına karşı koymasını bilmiş ve günümüzde 120 devletin üye olduğu cihanşümul bir nitelik kazanmıştır.

---

1) BIT, Revue internationale du Travail, La cinquante-troisième session de la Conférence internationale du Travail, Juin 1969, Vol. 100, No. 4, Octobre 1969, p. 323.

Bütün dünyaya şâmil ve devamlı bir barışın ancak sosyal adalet esası üzerine kurulabileceğini statüsünün başlangıç kısmında kabul ve ilân eden U.Ç.T., İkinci Dünya Harbinden sonra yeni hedeflere yönelmek suretiyle faaliyet alanım genişletmiş ve özellikle gelişme halindeki ülkelerin sosyal sorunlarıyla ilgilenmeye başlamıştır.

Teşkilât belli başlı üç çeşit faaliyet göstermek suretiyle sosyal barışın bütün dünyada hâkim olmasına çalışmaktadır :

Bunlardan birincisi teknik işbirliğidir. Özellikle gelişme halindeki ülkelerin iktisadî ve sosyal sorunlarının çözümlenmesi için araştırmalar yapmak, eğitim merkezleri açmak, burslar tahsis etmek şeklinde çeşitli faaliyetlere girişmekte ve bu hususta Birleşmiş Milletlerle sıkı işbirliği halinde çalışmaktadır. Örneğin Teşkilât, 1960 dan 1968'e kadar 11 büyük projenin uygulamasına başlamış, sadece 1968 yılında 1200 den fazla uzmana dünyanın bir çok yerinde incelemeler yaptırmış veya meslekî eğitim merkezlerinde görevler vermiştir[2].

Teşkilâtın ikinci önemli faaliyeti araştırma ve yayın alanında ortaya çıkmaktadır Bir yandan Teşkilâtın bürosu önemli bir dökümantasyon merkezî olarak araştırıcıların istifadesine açık tutulmakta, öte yandan da geniş bir yayın faaliyeti üç dilden bütün dünyaya hitap etmektedir. Uzmanların hazırladığı raporlar bazan sadece üye devletin hükümetine duyurulmakta, bazan da bütün ilgililerin faydalanabilmesi için yayınlanmaktadır. Genellikle yayınlar ingilizce, fransızca ve ispanyolca ile yapılmakta ve bunlar çalışma sorunları ile ilgili önemli birer kaynak teşkil etmektedir. Nitekim teşkilâtın Cenevre'deki bürosu (BIT), ilmî makalelerin yer aldığı aylık bir dergiden başka, yıllık istatistikler, üye devletlerin sosyal mevzuatının tercümeleri, çeşitli raporlar, broşürler ve bültenler yayınlamaktadır.

U.Ç.T. nın üçüncü çeşit faaliyeti ise üyelerinin sosyal mevzuatına tesir eden bir takım kaideler koymak, yasama faaliyetinde bulunmaktır. Biz teşkilâtın faaliyetleri arasında sadece bu konu üzerinde duracağız ve Türkiye Cumhuriyetinin durumunu belirtmeye çalışacağız.

---

2) BIT, 50 années au service du progrès social (1919-1969), Genève, 1969, p. 20-22.

I — ULUSLARARASI ÇALIŞMA TEŞKİLÂTININ YASAMA FAALİYETİ

Bir çok devleti bağlayan sözleşmeler yapmak suretiyle bir yandan işçilerin haklı isteklerine cevap vermek, öte yandan da uluslararası rekabeti eşit şartlarla gerçekleştirebilmek Teşkilâtın kuruluşundan çok önce ortaya atılmış ve bu hususta önemli teşebbüslerde bulunulmuştur. Gerçekten uluslararası seviyede işçilerin korunması fikri ilk defa 1863 senesinde Londra sergisi münasebetiyle biraraya gelen Avrupalı işçiler tarafından talep edilmiştir. Daha önce buna benzer fikirlerin Daniel Legrand (1783-1859) ve Robert Owen (1771-1858) tarafından da savunulduğu bilinmektedir[3].

19. asrın sonlarında ve 20. asrın başlarında Almanya ve İsviçre'nin teşebbüsleri ile bu konuda bazı kongrelerin toplanması sağlanmıştır. Örneğin 1890 yılında Berlin'de toplanan konferansa 14 ülke katılmış ve neticede kadınların ve çocukların çalışma sürelerinin sınırlanması, maden ocaklarında çalışma ve hafta tatili gibi konularda bazı temennilerde bulunulmuştur. Keza 1897 de Brüksel'de toplanan bir konferansta işçileri koruma amacını güden uluslararası bir derneğin kurulmasına karar verilmiş ve bu dernek 1901 yılında İsviçre'nin Basel şehrinde devamlı bir büroyu faaliyete geçirmişti. Bu büronun teşebbüsü ile 1906 yılında yirmi ülkenin katılmasiyle toplanan konferansta ilk sözleşmeler kabul edilmiş ve böylece beyaz fosforun sanayide kullanılması yasaklanmış, kadınların gece saatlerinde çalıştırılmaları bazı kayıt ve şartlara tâbi tutulmuştu. 1913 senesinde uzmanlar toplantısında kadın ve çocuk işçilerin istihdamı ile ilgili projeler ertesi sene toplanması kararlaştırılan konferansta görüşülmek üzere hazırlanmış, fakat ertesi sene Birinci Dünya Harbinin patlaması sebebiyle buna imkân kalmamıştır.

1914-1918 harbi yeni konferansların toplanmasına ve sözleşmelerin kabulüne imkân vermemiş ise de, devamlı bir teşkilâtın kurulması fikrini kuvvetlendirmiştir. Nitekim 1919 da Paris'te sulh görüşmeleri başlar başlamaz, daha ilk oturumda, işçilerin uluslararası plânda korunması için gerekli olan hazırlıkları yapmak üzere 14 kişilik özel bir komisyonun kurulmasına karar verilmiştir. Tanınmış sendikacı, hukukçu, ve devlet adamlarından meydana gelen bir komisyon tarafından hazırlanan tasarı

3) Guy de Lusignan, L'Organisation internationale du Travail (1919-1959), Paris, 1959, p. 9-11.

sulh konferansı tarafından kabul edilmiş, böylece Versailles Andlaşmasının 13. faslı Uluslararası Çalışma Teşkilâtının ilk statüsü olmuştur.

Şu halde denilebilir ki yasama faaliyeti Teşkilâtın resmen kurulmasından önce ortaya çıkmış ve Teşkilâtın kurulmasında belli başli faktörlerden birisi olmuştur.

A — Yasama Faaliyetinin Önemi :

Tavsiye ve sözleşmeler şeklinde uluslararası Çalışma Konferansı tarafından kabul edilen metinler günümizde de önemlerini aynen muhafaza etmektedirler. Nitekim Teşkilâtın 50. yılma rastlayan ve yukarıda sözünü ettiğimiz 53. U.Ç. Konferansında söz alan bir çok hatip bu hususta görüş birliğine varmışlardır[4].

Uluslararası bir takım normları tesbit ve üye devletlerin tasdikine sunmak şeklinde tanımlıyabileceğimiz yasama faaliyetinin günümüzdeki önemi hangi sebeplerle açıklanabilir? Şüphe yok ki 1919 dan önceki şartlar günümüzde geniş ölçüde değişmiştir. Hattâ teşkilâtın ilk kurulduğu yıllarda izlenen sosyal siyaset ile günümüzün sosyal ihtiyaçları arasında büyük farklar mevcuttur. Buna rağmen yasama faaliyetinin önemi devam etmekte, üye devletler sözleşmelerin tasdikine gittikçe daha fazla ilgi göstermektedirler. Bunun başlıca sebeplerini aşağıdaki noktalarda toplamak mümkündür :

a) Teşkilâtin kurulmasına yol açan amaçları gerçekleştirmek :

Bilindiği gibi Teşkilâtın kurulmasına yol açan belli başlı üç sebep mevcuttur : Gayri insanî çalışma ve yaşama şartlarını işçiler lehine düzeltmek, uluslararası rekabet dengesini sosyal tedbirleri alan ülkeler aleyhine bozmamak ve nihayet devamlı bir barışı sosyal adalet gibi sağlam bir temele oturtmak. Bu hedeflere ulaşabilmek için millî mevzuatlara tesir edebilecek ve ışık tutabilecek uluslararası sözleşmelerden geniş ölçüde faydalanılacağı düşünülmüştür. Nitekim teşkilâtın ilk konferansı 29 Ekim 1919 da Washington'da toplanır toplanmaz bir çok sözleşme tasarısı teklif edilmiş ve bunlardan altı tanesi kabul olunmuştur.

Sanayileşmiş ülkelerde son elli yıl zarfında alınan çeşitli sosyal siyaset tedbirleri sayesinde işçilerin çalışma ve yaşama şartlarının geniş ölçüde dilzeltildiğine şüphe yoktur. Böylece Teşkilâtın statüsünde bahsi

4) BIT, Compte rendu provisoire, Genève 1969, No. 41, p. 528.

geçen "sefalet, adaletsizlik ve yoksulluk" la savaş gelişmiş ülkelerde hemen hemen amacına ulaşmıştır. Buna karşılık dünyanın büyük bir kısmını teşkil eden ve gelişme halinde bulunan ülkelerde ulusal ve uluslararası teşekküllerin müdahale ve yardımlarını gerektiren şartlar ve sorunlar gün geçtikçe şiddetini artırmaktadır. Şu halde Teşkilât üyelerinin büyük bir kısmını meydana getiren ve henüz özgürlüklerine kavuşan bir çok ülkenin sosyal adalet içinde iktisadî kalkınma arzularına cevap vermek gerekmektedir. Bunun da en etkili aracı uluslararası normları bu ülkelerin istifadesine sunmak olduğu aşikârdır.

b) Sosyal siyaset tedbirleri arasında uluslararası plânda benzerlik ve âhenk sağlamak :

Sosyal siyaset alanında girişilen teşebbüslerin benzer prensiplere dayanması, millî mevzuatlar arasında âhengin sağlanması büyük önem taşımaktadır. Tabiatiyle bütün ülkelerde aynı kanunların geçerli olmasına imkân yoktur. Önemli olan, sosyal siyasete yön veren temel ilkelerde üye devletlere yardımcı olmaktır. Örneğin sendika hürriyeti kavramının hangi esaslara dayandığını belirten bir sözleşme üye devletlerin bu konudaki yasama faaliyetlerine geniş ölçüde ışık tutmaktadır. Keza iş kazalarına karşı ne gibi tedbirlerin alınacağını gösteren ve teknik yönü ağır basan sözleşmelerin de emek sahiplerini, nerede olursa olsun, benzer esaslara göre koruması bakımından derin bir anlam taşıdığına şüphe yoktur.

İşçilerin uluslararası sözleşmelerle korunmalarının yukarıda değinilen iktisadî amaçlarla da ilgili olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Gerçi iktisatçılar haklı olarak uluslararası pazarlarda bir malın fiatını tâyin eden yegâne faktörün sosyal mevzuat olmadığına dikkati çekmektedirler[5]. Bununla beraber uluslararası rekabette, bir çok faktör arasında, işçileri koruyan mevzuatın da yer aldığı inkâr edilmemekte ve benzer tedbirlerin bütün ülkelerde kabul edilmesi tasvip olunmaktadır.

c) Ulusal mevzuata kaynak teşkil etmek ve muhtemel geri dönüşlere engel olmak :

Uluslararası mevzuatın günümüzdeki öneminin bir başka sebebi de sosyal kanunların önemli bir kaynağım teşkil etmesi ve muhtemel geri

---

5) Nicolas Valticos, Cinquante années d'activité normative de l'Organisation internationale du Travail, Revue int. du Travail, Vol. 100, No. 3, Semtembre 1969, p. 225.

dönüşlere engel olmasıdır. Gerçekten genç ülkelerde işçileri koruyan mevzuatın hazırlanmasında uluslararası normlardan yararlanıldığı gibi, gelişmiş ülkelerin kanunlarında yapılan tadilât sırasında da U.Ç.T. nin tavsiye ve sözleşmeleri geniş ölçüde etkili olmaktadır[6].

Öte yandan uluslararası tavsiyelerin ve özellikle sözleşmelerin ulusal mevzuatın işçiler aleyhine tâdil edilmesine engel olucu bir fonksiyonu mevcuttur. Uluslararası normlara uyan kanunların geriye gidişini engelleyen sözleşmelerin bir çeşit "uluslararası emniyet kilidi"[7] teşkil ettiği söylenmektedir. Nitekim 1929 iktisadî krizi sebebiyle sosyal alandaki bir çok gerilemelere rağmen günlük sekiz saatlik çalışma süresine uluslararası sözleşmelerin etkisiyle, genellikle uyulduğu görülmüştür. Nihayet millî mevzuata yön veren işçi sendikalarının taleplerinde de sözleşmelerin tesiri olduğuna şüphe yoktur. Şu halde uluslararası yasama faaliyeti bir yandan millî kanun koyucuların devamlı ilham kaynağı olmakta, işçilerin taleplerine ciddi mesnet ve gerekçe teşkil etmekte ve nihayet sosyal mevzuatın siyasî veya iktisadî sebeplerle gerilemesine engel olmaktadır.

d) Teknik konularda üye devletlere yol göstermek :

Üye devletlerin kendi mevzuatlarını hazırlarken muhtaç oldukları teknik bilgiler günümüzde bir çok sözleşmenin konusunu teşkil etmiş bulunmaktadır. İş kollarının özelliklerine göre değişen iş emniyeti, işçi sağlığı tedbirleri ve sosyal sigortaların uygulanması gibi konularda uluslararası tecrübelerden üye devletler kolayca faydalanma imkânına kavuşmaktadırlar. Keza son yılların en önemli sosyal sorunlarından birini teşkil eden yabancı işçilerin çalışma hayatı ile ilgili mevzuatın hazırlanmasında, ikili anlaşmalar yanında, uluslararası sözleşmeler de çok faydalı olmaktadır.

Uluslararası mevzuatın yukarıda açıklanan çeşitli etkileri sonucunda günümüzde uluslar arasında müşterek bir sosyal hukukun ortaya çıktığı görülmekte ve çalışma sözleşmeleri iş hukukunun en önemli kaynaklarından birini teşkil etmektedir.

---

6) Nicolas Valticos, a.g.m. p. 222.

7) L. Troclet - E. Vogel - Polsky, L'inluence des conventions internationales du travail sur la législation sociale de Belgique, Revue internationale du Travail, Vol. 98, No. 5, Nov. 1968, p. 443.

B — Uluslararası Yasama Faaliyetinin Teknik Sorunları :

a) Yasama faaliyetinin şekli :

U.Ç.T. kaide koyma yetkisini, tavsiye (recommandations) ve sözleşmeleri (conventions) kabul etmek suretiyle kullanmaktadır. Bunlardan her ikisi de U.Ç. Konferansı tarafından kabul edilmesine rağmen, aralarında nitelik bakımından önemli farklar bulunmaktadır.

Tavsiyeler isminden de anlaşılacağı gibi, üye devletleri bağlayıcı gücü olmayan, sadece yol gösterici metinlerdir[8]. Sözleşmeler ise, zorunlu şekilde üye devletlerin tasdikine sunulan, millî yasama organları tarafından kabul edildikleri takdirde tıpkı bir kanun gibi bu devletleri bağlayan hukukî vesikalardır. Teşkilâtın tavsiyelerle sözleşmeler arasında bir tercih yapması daha çok pratik bazı mülâhazalarla ilgilidir. Gerçekten U.Ç.T. nm üyeleri arasında iktisadî gelişme dereceleri, işçi işveren sendikalarına tanınan haklar, sosyal ve kültürel şartlar bakımından geniş farklar mevcuttur. Bu sebeple bütün üyeleri tatmin edecek şekilde yasama faliyetinde bulunmak hemen hemen imkânsızdır. Zira kabul edilen bu sözleşme ileri ülkeler için basit ve hattâ anlamsız kaldığı halde, özgürlüğüne yeni kavuşmuş, iktisaden zayıf bir ülke için aynı sözleşme kabulü imkânsız ağır bir yük teşkil edebilecektir. Buna mukabil hazırlanan tasarı sosyal mevzuatı bakımından geri ülkeleri dikkate alacak olursa arzu edilen gelişme sağlanamamış olacaktır. Birbirine zıt istek ve ihtiyaçları telif etmek, ciddi araştırmaları gerektiren oldukça zor bir iştir. Nitekim Uluslararası Çalışma Bürosu bir sözleşme tasarısını oylanmak üzere Konferansa sunmadan önce en az iki defa üye devletlerin nabzım yoklamakta, böylece bunun kabul edilme şansı hakkında bir fikir sahibi olmaktadır.

Kabul edilen sözleşmelerde mümkün mertebe esnek hükümlere yer verilmek suretiyle üye devletlerin çok sayıda tasdiki sağlanmaktadır. Bu maksatla genellikle prensipler üzerinde durulmakta, teferruata girilmemektedir. Daha ziyade az gelişmiş ülkeler lehine hazırlanan bu imkânlar gelişmiş ülkeler için bahis konusu olmamaktadır. Diğer taraftan Teşkilâtın statüsüne göre herhangi bir sözleşmenin tasdiki, işçilerin daha fazla lehinde olan millî bir kanunun tatbikine engel olmamaktadır.

---

8) Versailles Sulh Konferansı sırasında hazırlanan İngiliz projesi sadece sözleşmelere yer vermişti. Ancak federal devletlerin durumu gözönüne alınarak Teşkilât statüsüne tavsiyeler de ilâve edilmiştir.

Üye devletlerin tasdik etmiyecekleri açıkça anlaşılan sözleşmeleri kabul etmektense bunları tavsiyeler şeklinde hazırlamanın daha faydalı olacağı sonucuna varılmıştır. Bu suretle sözleşmelerin tasdik şansı artırılmış olmaktadır. Bu açıklamalarımızla tavsiyelerin hiç bir işe yaramadığını söylemek istemiyoruz. Bilâkis tavsiyeler başlangıçta sanıldığı gibi sadece federal devletlerin ihtiyaçlarım karşılamakla kalmamakta başlıca üç önemli sonuç doğurmaktadır :

Bunlardan birincisi henüz yeteri derecede olgunlaşmamış bir konuda efkârı umumiye yaratmaktır. Böylece sözleşmelerin daha sonraki tasdikleri kolaylaştırılmış olmaktadır. İkincisi, tavsiyeler, sözleşmelerin uygulama şekil ve yollarını göstermektedir. Nitekim mevcut sözleşmelerin büyük bir kısmı tavsiyelerle tamamlanmıştır. Nihayet tavsiyeler yoluyla teknik konularda üye devletlere ayrıntılı bilgiler vermek mümkün olmaktadır.

b) Tavsiye ve sözleşmelerin hazırlanması ve kabulü :

U.Ç.T. nm yasama faaliyetini teşkil eden tavsiye ve sözleşmelerin oylanarak kabul edilmesi konferansın yetkisine girmekle beraber, bunların hazırlanması oldukça uzun bir zaman almakta ve çeşitli incelemelere tâbi tutulmaktadır.

Tavsiye veya sözleşmenin hangi konuya ait olacağını ilk önce İdare Konseyi inceleyerek bir karara bağlar. İdare Konseyine gelen teklifler doğrudan doğruya Uluslararası Çalışma Bürosu tarafından yapılabileceği gibi, üye devletlerden veya çeşitli uluslararası kuruluşlardan da gelebilir. Önemli olan husus, bu teklifler içinden hangilerinin Konferansın gündemine konulacağına İdare Konseyinin karar vermesidir[9]. İdare Konseyi buna karar vermeden önce U.Ç.B. na bu konuda inceleme ve araştırma yaptırma, uzmanların mütalâalarını alma, işçi-işveren ve hükümet temsilcilerinden meydana gelen kurulların görüşlerinden faydalanma cihetine gidebilir. Bu araştırmalar sonunda İdare Konseyi Konferansın gündemine bu konuyu almaya karar verirse U.Ç.B. üye devletlere durumu hemen bildirerek kendilerinden bazı sorulara cevap vermelerini ister.

Yapılan bu incelemenin amacı üye devletlerin bu mesele karşısındaki görüş ve davranışlarını öğrenmek ve gelecekteki tutumları hakkm-

9) Marc Montceau, L'Organisation Internationale du Travail, Paris 1959, p. 37.

da tahminlerde bulunmaktır. Üye devletlerden gelen cevaplara göre U.Ç. Bürosu tasarıyı hazırlamaktadır.

İdare Konseyi tarafından daha önce Konferansın gündemine alınan bir tasarı konferans genel kurulunca hemen oylanarak kabul edilmemektedir. Yapılması gereken iş konferansa katılan işçi-işveren ve hükümet delegelerinden kurulu bir komisyon teşkil etmek ve hazırlanan tasarının ilk görüşmesini yapmaktan ibarettir. Komisyonda tasarı hakkında ileri sürülen fikirler, ortaya çıkan sonuçlar genellikle yeniden üye devletlere duyurulmakta ve son durum hakkında üyelerin bir kere daha fikirleri sorulmaktadır. Ertesi yıl toplanan Konferansta aynı tasarı yeniden teşkil edilen bir komisyonda müzakere edildikten, üye devletlerin verdikleri cevaplar yeniden değerlendirildikten sonra Konferans genel kuruluna sevkedilmektedir. Konferans, hazırlanan tasarının sözleşme mi, yoksa tavsiye şeklinde mi olacağına karar verir. Fakat ister tavsiye, ister sözleşme olsun kabul edilebilmeleri için Konferansa katılan üyelerin en az 2/3 ünün tasvibini kazanması gerekmektedir. Yukarıda da belirtildiği gibi Konferansın bir tasarıyı tavsiye veya sözleşme şeklinde kabul etmesi, üye devletlerin bu konuya karşı gösterdikleri anlayışla ilgili bulunmaktadır. Genellikle üye devletlerin mevzuatını fazla zorlamayan, dolayısiyle tasdik hususunda büyük şüphe ve tereddütleri dâvet etmeyen tasarıların sözleşme şeklinde oya sunulduğu ve kabul edildiği görülmektedir.

Kabul edilen tavsiye ve sözleşmeler iki nüsha halinde Konferans başkanı tarafından imza edilmekte, bunlardan biri U.Ç.B. arşivinde saklanmakta, diğeri ise Birleşmiş Milletler Genel Sekreterine gönderilmektedir. Bunların kopyaları ise üye devletlere sunulmaktadır.

c) Sözleşmelerin üye devletlerce tasdiki ve uygulanması :

Konferansta 2/3 çoğunluk tarafından kabul edilen bir sözleşme kendiliğinden üye devletleri bağlamamaktadır. U.Ç.T. nın kurulmasına takaddüm eden görüşmelerde Fransız ve Belçika delegelerinin sözleşmelerin bağlayıcı güce sahip olması hakkındaki teklifleri kabul edilmemiştir. Gerçekten sulh görüşmeleri sırasında İngilizler bu görüşe karşı çıkarak Uluslararası Çalışma Konferansının millî parlamentoların üstünde bir organ olamıyacağım ileri sürmüşlerdir. Neticede bu husus kabul edilmiş ve statüye geçirilmiştir. Şu halde sözleşmelerin üye devletleri bağlıyabilmesi için önce yürürlüğe girmesi, sonra da üye devletlerin millî yasama organları tarafından tasdik edilmesi gerekmektedir.

Normal olarak bir sözleşmenin yürürlüğe girmesi en az iki üye devletin tasdiki ile mümkün olmaktadır. Bununla beraber bazı sözleşmelerde, yürürlük şartı olarak, daha çok sayıda devletin tasdiki öngörülmüş olabilir. Tıpkı bir kanun gibi sözleşmelerin de belirli sayıdaki tasdiklerden sonraki bir tarihte yürürlüğe gireceği de belirtilebilir.

Kabul edüen tavsiye ve sözleşmeler U.Ç.B. tarafından tescil edildikten sonra üye devletlere gönderilirler. Bu andan itibaren sözleşmelerin henüz bağlayıcı bir gücü mevcut olmamakla beraber, üye devletlere bazı sorumluluklar yüklenmektedir. Zira statünün 19 uncu maddesine göre üye devletler en geç bir yıl içinde (istisnaî durumlarda 18 ay) bu tavsiye ve sözleşmeleri kendi yetkili mercilerüne arzetmek zorundadırlar. Sözleşmelerin tasdik edilmesi halinde üye devlet için uygulama zorunluğu doğmaktadır. Buna mukabil uluslararası plânda bir devleti zorlayabilmenin belirli bir ölçüyü geçemediği de bir gerçektir. Bu iki zorunluğu telif etmek için 1919 dan günümüze kadar çeşitli teşebbüsler yapılmıştır :

Teşkilâtın kuruluşunu sağlayan statüde bu hususla ilgili hükümlere yer verilmiştir. Nitekim statünün 22. maddesinde üye devletlerin tasdik ettikleri sözleşmelerin uygulanması hakkında bilgi veren yıllık raporlar hazırlamaları öngörülmüştür. Ayrıca aynı statünün 26-34. maddelerinde tasdik etmesine rağmen sözleşmeleri tatbik etmeyen üye devlet aleyhine diğer devletlerin şikâyet hakları bulunduğu ve bu şikâyet üzerine teşkil edilen soruşturma komisyonlarının kararma karşı Uluslararası Adalet Divanına başvurulabileceği kabul edilmiştir.

Diğer taraftan U.Ç.T. nın 1927 den itibaren iki özel organdan yararlanmak suretiyle bu kontrolü yaptığı görülmüştür. Bunlardan birincisi bağımsız uzmanlardan meydana gelen bir komisyondur. Genel Müdürün tavsiyesi üzerine U.Ç.B. yönetim kurulu tarafından teşkil edilen bu komisyona ilmî otoriteleri ve bağımsızlıkları ile temayüz etmiş ünlü kişiler çağırılmaktadır. İkincisi her sene toplanan konferans sırasında işçi-işveren ve hükümet delegelerinden meydana gelen bir komisyondur. Yukarıda bahsi geçen uzmanlar komisyonun hazırladığı rapor üzerinde görüşmeler yapmakta ve toplantılara ilgili devletin temsilcileri de katılmaktadır.

Bu kontrol sisteminin tamamiyle yeterli olduğu söylenemez. Buna rağmen etkisiz kaldığı da iddia edilemez. Nitekim sadece son altı sene zarfında 450 den fazla şikâyet bu iki organın müdahalesi sayesinde çözümlenmiş ve neticede sözleşmelerin uygulanması geniş ölçüde sağlanmıştır.

Tasdik edilen sözleşmelerin uygulanması hususunda elde edilen hu başarı haldı olarak yeterli görülmemiştir. Zira önemli olan üye devletleri daha çok sayıda sözleşme tasdikine teşvik etmektir. Bu husus Teşkilât statüsünde 1946 yılında yapılan bir değişiklikle ele alınmıştır. Buna göre üye devletler U.Ç.B. yönetim kurulunun talebi üzerine tasdik etmedikleri sözleşmeler hakkında da rapor hazırlamaya mecbur tutulmaktadırlar. Ayrıca üye devletler tasdik edilmeyen sözleşmelerle ilgili millî mevzuatın durumuna ve bunların uygulanmasına da bu raporda yer verecek, tasdiki geciktiren sebepleri açıklıyacaklardır. Bu amaçla yönetim kurulu her sene önemli gördüğü bir kısım sözleşmeyi bahis konusu etmek suretiyle bunları henüz tasdik etmemiş üyelerden rapor isteme yoluna gitmektedir. 1948 den beri yüze yakın sözleşme hakkında üye devletlerden raporlar istenmiştir. Önemli bazı sözleşmeler hakkmda iki üç defa bu raporların istendiği görülmüştür. Böylece teşkilâtın önem verdiği konular ortaya çıkmakta ve üyelerin tasdik faaliyeti hızlanmaktadır. Nitekün 50. yıl münasebeti ile bazı üyelerin henüz tasdik etmedikleri 17 sözleşme hakkında rapor vermeleri istenmiştir[10].

1946 yılında Teşkilât statüsünda yapılan değişiklikte öngörülen bir başka kontrol mekanizması da sözleşmelerin uygulanması ile ilgili olarak hükümetlerce hazırlanan raporların o ülkede en fazla temsil yetkisine sahip olan işçi ve işveren teşekküllerine gönderilmesi zorunluğudır. Böylece üye devletlerin işçi ve işveren kuruluşları da şikâyet imkânına kavuşmaktadırlar. Bununla beraber bu usule şimdiye kadar pek az başvurulduğu ifade edilmektedir.

1950 yılında bu hususta yeni bir tedbir daha alınmıştır. Gerçi bunun amacı sadece sendika hürriyeti konusunda üyeleri daha faal olmaya sevketmekti. Birleşmiş Milletlerle mutabık kalmak suretiyle alınan bu tedbir gereğince üye devletler birbiri aleyhine veya işçi-işveren sendikaları üye bir devlet aleyhine şikâyette bulunabileceklerdir. İdare Konseyi tarafından tâyin edilen ve dokuz üyeden meydana gelen Sendika Hürriyeti Komitesinin görevi, yapılan şikâyetlerin ilk incelemelerini yapmaktır. Şimdiye kadar 600 e yakın şikâyeti inceleyen bu komitenin verdiği kararlar genellikle üye devletler üzerinde etkili olmuş ve olumlu sonuçlar doğurmuştur.

---

10) Conférence internationale du Travail, Rapport de la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III, Genève 1969, p. 258-259.

Sözleşmeleri tasdik eden üye devletlerden her yıl istenilen raporlar 1955 ten itibaren iki yılda bir talep edilmeye başlanmıştır. Bununla beraber teşkilâtın kontrol organları lüzumlu görürlerse yıllık raporlar isteyebilmektedirler.

Son yıllarda Teşkilâtın başvurduğu bir başka usul de şikâyet üzerine doğrudan doğruya araştırma yapmak üzere komisyonlar kurmasıdır. Nitekim ilk defa 1961 yılında bir üye devletin başka bir üye devlet aleyhine yaptığı şikâyet üzerine tarafsız üç kişiden kurulu bir heyete şikâyet konusu olan cebrî çalıştırmanın mevcut olup olmadığı incelettirilmiştir. Keza buna benzer bir tahkik komisyonu da 1969 Mart ayında kurulmuştur. Araştıracağı konu Yunanistan'da ne dereceye kadar sendika hürriyeti ile ilgili 87 sayılı sözleşmenin ihlâl edildiği hususudur. Nihayet U.Ç.T. temsilcileri ile üye devletlerin yetkili elemanları arasında yapılan temasların da sözleşmelerin tasdik ve tatbikinde çok faydalı sonuçlar verdiği görülmektedir.

C — Yarım Asırlık Yasama Faaliyetine Genel Bir Bakış :

U.Ç.T. nın yarım asır içinde önemli bir yasama faaliyetinde bulunduğuna yukarıda işaret etmiştik. Bu sonuca ulaşmak kolay olmamıştır. Kuruluşu takip eden yıllarda Teşkilâtın sadece çalışma şartlarını düzeltme amacını taşıdığı, dolayısıyla bütün insanlara değil, sadece işçilere hitap ettiği ileri sürülmüştür. Keza tarım işçilerinin durumları ile Teşkilâtın ilgilenip ilgilenmiyeceği de tartışma konusu yapılmıştır. Bu tereddütlerin asıl sebebi, Birinci Dünya Harbinden sonra başlıyan iktisadî kriz ve bunun sonucu olarak meydana gelen duraklamalardır. U.Ç.T. nın yetki alanı hususundaki bu tereddüt ve tartışmalar Uluslararası Adalet Divanının 1922 yılında verdiği bir kararla sona ermiştir. Buna göre U.Ç.T. tarım işçüeri de dahil olmak üzere çalışma hayatının bütün sorunları ile ilgilenebilecektü. 1944 yılında kabul edilen Filedelfiya Bildirisi bu hususu teyid etmiş ve U.Ç.T. nın yasama faaliyeti de bu yönde gelişmiştir.

Elli yıllık yasama dönemini önce kabul edilen tavsiye ve sözleşmeler bakımından, daha sonra da sözleşmelerin üye devletlerin tasdiki açısından incelemeye çalışacağız.

a) Kabul edilen tavsiye ve sözleşmeler :

U.Ç.T. nın yasama faaliyeti genellikle iki döneme ayrılarak incelenmektedir. Bunlardan birincisi 1919-1939 dönemini kapsamakta, ikincisi

ise 1944 ten 1969 a kadar uzanmaktadır. Arada kalan 1940-1943 yıllarında ise Teşkilât İkinci Dünya Harbi yüzünden faaliyetine ara vermek zorunda kalmıştır. Hemen hemen birbirine eşit sayıda tavsiye ve sözleşmelerin kabul edildiği bu iki dönemi, yasama faaliyeti açısından şöylece özetlemek mümkündür :

aa) 1919-1939 dönemindeki yasama faaliyetinin genel çizgileri :

Teşkilâtın kuruluşunu takip eden yıllarda hızlı bir yasama faaliyeti dikkati çekmektedir. Gerçekten 1919 da Washington'da toplanan ilk Konferansta işçilerin öteden beri talep ettikleri ve çalışma şartları ile ilgili bir takım tavsiye ve sözleşmeler kabul edilmiştir. Nitekim bu Konferansta 8 saatlik çalışma süresi yanında, işsizlik, kadınların ve çocukların gece çalışması, çocukların sınaî işlerde istihdamı, kadınların doğumdan önce ve sonra istirahat süreleri gibi sorunlar ön plâna alınarak tavsiye ve sözleşmeler yoluyla düzenlenmiştir. Aradan altı ay geçmeden 1920 Haziranında Cenova'da toplanan İkinci Konferansta da gemi adamları ile ilgili üç sözleşme ve bir çok tavsiye kabul edilmiştir. 1921 Ekiminde Cenevre'de toplanan üçüncü Konferans da çok verimli olmuş ve yedi sözleşme ile sekiz tavsiye sanayide haftalık tâtili, tarım işlerinin çeşitli yönlerini, genç işçilerin denizcilik işlerinde çalıştırılmalarını ele alarak dünzenlemiştir.

Böylece iki sene içinde toplam olarak onaltı sözleşme ve onsekiz tavsiye kabul edilmiştir. İlk iki yıldaki bu hızlı faaliyetin devam etmesi mümkün olamamıştır. Bunun başlıca iki sebebi vardır : Bir yandan senelerden beri fikrî hazırlığı yapılmış olan sözleşmeler kabul edilmiş, öte yandan da harp sonu iktisadî güçlükleri yavaş yavaş kendini hissettirmeye başlamıştır. Tavsiye ve sözleşmelerin kabulünde fazla acele edilmemesi; bunların en az iki defa görüşülmesinin faydalı olacağı görüşü Teşkilâta hâkim olmuştur.

Bu sebeplerle 1922-1924 döneminde yasama faaliyetinde bir yavaşlama kendini göstermiştir. Nitekim bu yıllarda toplanan konferanslarda ancak birer tavsiye kabul edilebilmiştir. Yedinci Konferanstan itibaren (1925) tavsiye ve sözleşmelerin kabulünde yeniden bir canlanma olduğu göze çarpmaktadır. Şöyle ki 1925 ten 1931 e kadar uzanan dönemde 15 sözleşme ve 18 tavsiye kabul edilmiştir. Bunlar arasında sosyal sigortalarla ilgili ilk sözleşmeler, asgarî ücretlerin tesbit metodları, sanayide iş güvenliğini düzenleyen çeşitli sözleşmeler yer almıştır. 1930 yılında cebrî çalıştırmayı yasaklayan sözleşmenin kabulü o devir için büyük bir

önem taşımıştır. Buna karşılık sendika hürriyeti konusunda aynı yıllarda yapılan hazırlıklar ve teşebbüsler ciddi görüş ayrılıkları nedeniyle bir sonuca ulaşamamıştır.

1930 dan sonra, büyük iktisadî krize rağmen, Teşkilâtın önemli tavsiye ve sözleşmeleri kabul ettiği göze çarpmaktadır. Örneğin 1933 yılında ücretli iş ve işçi bulma büroları ve sosyal sigortalarla ilgili yedi sözleşme birden kabul edilmiştir. Keza 1936 da yıllık ücretli izin konusu ele alınmış, bu hususta kabul edilen sözleşme o devir için büyük bir hamle sayılmıştır.

Böylece 25. Çalışma Konferansı 1939 senesinde Cenevre'de çalışmalarım bitirdiği zaman Teşkilât toplam olarak 67 sözleşme ve 66 tavsiye kabul etmiş bulunuyordu.

bb) 1944-1969 dönemindeki yasama faaliyetinin genel çizgileri :

İkinci Dünya Harbi henüz sona ermeden 1943 yılında, Filedelfiya'da toplanan Uluslararası Çalışma Konferansı önemli bir bildiriyi kabul ve ilân etmek suretiyle Teşkilâta yeni bir hız kazandırmıştır. Özellikle iki yıl sonra toplanan Konferanstan itibaren yasama faaliyetinde ciddî gelişmeler kaydedilmiştir.

Bu dönemde Teşkilâtın yasama faaliyetinin alanı genişlemiş, korunan şahıslar çoğalmış, ele alman konuların çerçevesi daha geniş tutulmuştur. Bu olumlu gelişmeler bazan daha önce kabul edilen sözleşmelerin gözden geçirilmesi ve değiştirilmesi yönünde olmuş, bazan da yeni konularda ilk defa sözleşme veya tavsiyeler kabul edilmiştir. Örneğin harpten önce iş süreleri, ücretli yıllık izin, hafta tâtili ve ücretler gibi konulardaki sözleşmeler bu dönemdeki yeni sözleşmelerle geliştirilmiştir. Buna mukabil sosyal güvenlik ve iş güvenliği hususunda yeni sözleşmeler kabul edilmiştir. Keza geçen dönemde başarı sağlanamıyan sendika hürriyeti konusu da 87 ve 98 sayılı sözleşmelerle ilk defa düzenlenmiştir.

Korunması zorunlu görülen şahıslardaki artış özellikle gelişme halindeki ülkelerde rastlanan plântasyon işlerinde çalışanlarda, balıkçılarda veya tarımdaki ortakçı veya yarıcılarda göze çarpmaktadır.

Ele aldığımız bu dönemde Teşkilât faaliyetinin gerek düzenlediği konular, gerek şahıslar bakımından daha ziyade tarımsal niteliğe sahip gelişme halindeki ülkelere yöneldiğine şüphe yoktur. Nitekim 1969 Konferansında birinci görüşülmesi ikmal edilen ve asgarî ücretlerin tesbit

mekanizmasını gösteren sözleşme daha ziyade gelişme halindeki ülkeleri ilgilendirmektedir[11]. Keza aynı konferansta otuz çekimsere karşı 312 oyla kabul edilen ve tarımda iş teftişini düzenleyen sözleşme az gelişmiş ülkeler bakımından gelecekte büyük bir anlam taşıyacaktır.

Diğer taraftan meslekî eğitim, işsizlik, iş ve işçi bulma hizmetlerinin, işgücü akımının gelişme halindeki bu ülkeleri yakından ilgilendirdiğine şüphe yoktur. Böylece U.Ç.T. nm diğer faaliyetlerinde görüldüğü gibi, yasama faaliyetinde de artık sadece sanayileşmiş toplumların çalışma sorunları ile ilgilenmediği, gittikçe artan bir ölçüde az gelişmiş ülkelere yöneldiği açıkça görülmektedir.

1944-1969 döneminde altmış üç sözleşme ve altmış sekiz tavsiye kabul edilmiştir. Böylece elli yıllık zaman içinde toplanan 53 Konferansta kabul edilen sözleşmelerin sayısı 130 a, tavsiyelerin sayısı 134 e ulaşmıştır.

b) Tasdik edilen sözleşmeler :

Yukarıda da belirtildiği gibi, U.Ç.T. nm yasama faaliyetinin gerçek başarısı kabul edilen tavsiye ve sözleşmelerin sayısı ile değil, üye devletlerin bunlara karşı gösterdiği ilgiyle ölçülmektedir. Zira hatırlanacağı gibi prensip itibariyle sözleşmelerin tasdikinden sonra üye devletler için ciddi bir sorumluluk başlamaktadır. Şu halde U.Ç.T. nm yasama faabyetinin ne dereceye kadar amacına ulaştığını anlıyabilmek için sözleşmelerin tasdikinden bahsetmek gerekmektedir.

Bütün sözleşmelerin üye devletlerin hepsi tarafından tasdikine tabiatiyle imkân yoktur. Zira bazı sözleşmeler üyelerden bir kısmım hiç ilgilendirmemektedir. Örneğin denizlerle bağlantısı olmayan ve dolayısı ile gemileri bulunmayan bir ülkenin gemi adamlarına dair sözleşmelere karşı ilgi duymamasını tabiî karşılamak lâzımdır.

Diğer taraftan daha önemli bir başka sebep, üye devletlerin bazılarının iktisadî ve sosyal durumlarının henüz bazı sözleşmeleri tasdike elverişli olmamasıdır.

Nihayet federatif siteme sahip ülkelerin sözleşmeleri tasdiki, federe devletlerin değişik mevzuata sahip olmaları nedeniyle, daha güç olmaktadır.

---

11) BIT, La Cinquante-troisième session de la Conférence internationale du Travail, Juin 1969, Revue internationale du Travail, Vol. 100, No. 4, Octobre 1969, p. 336.

Bu güçlüklere rağmen sözleşmelerin tasdiki hususunda üye ülkelerin gerekli ilgiyi gösterdikleri söylenebilir. Gerçekten Teşkilâtın kuruluşundan İkinci Dünya Harbinin patladığı Eylül 1939 a kadar kabul edilen 67 sözleşmenin tasdik sayısı 800 ü geçmekte idi. Harp içinde tasdik sayısında meydana gelen duraklama Harpten sonra tamamiyle değişmiştir. Filhakika bir yandan sözleşme sayısındaki artış, öte yandan da yeni üyelerin Teşkilâta kabulü kısa süre içinde tasdik sayısında önemli artışlara yol açmıştır. Nitekim 1949 da toplam tasdikler 1000 e, 1960 ta 2000 e, 1965 te 3000 e ve nihayet 1 Eylül 1969 da 3497 ye ulaşmıştır.

Aynı tarihte Teşkilâtın üye sayısı 120 ve kabul edilen sözleşme sayısı 130 olduğuna göre, ortalama olarak her üye devlete 29 sözleşme tasdiki düşmektedir. Keza her bir sözleşme için ortalama olarak 27 tasdik söz konusu olmaktadır. 10 dan az sözleşme tasdik eden ülkelerin sayısı 15 ten ibarettir. Buna mukabil 25 ülke en az, 40, 16 ülke en az 50, ve nihayet 8 ülke 60 tan fazla sözleşme tasdik etmiş bulunmaktadır. Sön duruma göre Fransa tasdik ettiği 79 sözleşme ile başta gelmektedir.

Gelişme seviyesi bakımından dünyada farklı bölgelerin tasdik sayısı arasında da geniş farklar vardır. Örneğin Batı Avrupa ülkeleri için ortalama tasdik sayısı 45 i bulduğu halde, Doğu Avrupa için bu ortalama 39 dan ibaret kalmakta, Amerika ülkelerinde 31 e, Afrikada 23 e, Orta Doğuda 19 a, Asyada ise 16 ya düşmektedir.

Tasdik sayısı bakımından sözleşmeler arasında da önemli farklar tesbit etmek mümkündür. Özellikle cebri çalıştırmayı yasaklayan, ırk, cinsiyet ve din ayrılıklarını istihdam bakımından önleyen, sendika hürriyetini garanti altına alan 6 sözleşme, insan haklarım doğrudan doğruya ilgilendirmeleri sebebiyle, en fazla tasdike mazhar olmuşlardır. Daha sonra toprak altında kadınların ve çocukların çalıştırılmamaları, hafta tâtili, asgarî ücretlerin tesbit usulleri, ücretin himayesi gibi konuları kapsıyan sözleşmeler en fazla tasdik toplamış bulunmaktadır.

Sözleşmelerin tasdiki hususunda üye devletler arasındaki değişik tutumlara da işaret etmek gerekmektedir. Bazı ülkeler, özellikle Teşkilâtın ilk kuruluş yıllarında, çok sayıda sözleşmeyi tasdik etmek cihetine gitmişlerdir. Uluslararası plânda bir nevi prestij sağlama amacı ile yapılan bu teşebbüsler millî mevzuatta gerekli tâdilâta yol açmadıkça ve uygulama alanına intikal etmedikçe propagandadan başka bir anlam taşımadığı âşikârdır. Buna mukabil, bazı ülkeler millî mevzuatlarında sosyal hükümlere oldukça geniş şekilde yer verdikleri halde, çeşitli nedenlerle sözleşmelerin tasdiki hususunda çekimser hareekt etmektedir-

ler. Her iki tutumun da tasvip edilmesine imkân olmadığından, yukarıda adı açıklandığı gibi, U.Ç.T. bir yandan tasdik edilen sözleşmelerin uygulanıp uygulanmadığını kontrol etmekte, öte yandan da üye ülkelerin daha çok sayıda sözleşme tasdik etmeleri için teşvik edici tedbirlere başvurmaktadır

50 yıldan beri çeşitli konularda kabul edilen tavsiye ve sözleşmelerin çalışanları bir çok yönlerden koruduğuna şüphe yoktur. Mevcut tavsiye ve sözleşmeler konuları itibariyle tasnif edilmek suretiyle Uluslararası İş Kodu meydana getirilmiştir. İki cilt halinde ve üç dilden yayınlanmış olan bu eserde U.Ç.T. nın yasama faaliyetinin bir kısmını tasnifli bir şekilde bulmak mümkündür[12].

II — ULUSLARARASI ÇALIŞMA TEŞKİLÂTININ YASAMA FAALİYETİ KARŞISINDA TÜRKİYE CUMHURİYETİNİN DURUMU

U.Ç.T. nın yasama faaliyetinin T.C. üzerinde doğrudan doğruya veya dolaylı etkiler yapmak suretiyle Türk mevzuatında gelişmelere yol açtığına şüphe yoktur. İncelememizin bu kısmında T.C. nin tasdik ettiği sözleşmeleri, bunlarm Türk mevzuatı üzerindeki bazı etkilerini açıklamaya ve bu hususta görüşlerimizi belirtmeye çalışacağız.

A — Türkiye Cumhuriyetinin Tasdik Ettiği Sözleşmeler :

Bilindiği gibi T.C. adı geçen Teşkilâtın kurucu üyelerinden olamamıştır. Zira Teşkilât kurulduğu yıllarda T.C. henüz İstiklâl Savaşı içinde bulunuyordu. 9/Temmuz/1932 tarihinde T.B.M.M. genel kurulunca verilen bir karar gereğince T.C., Milletler Cemiyetine üye olmuş ve o zamanki statüye göre kendiliğinden Teşkilâtın üyesi sıfatını kazanmıştır.

Şu halde İkinci Dünya Harbinden sonra özgürlüklerine kavuşan bir çok ülkeye nazaran T.C., Teşkilâtın oldukça eski bir üyesidir. Buna rağmen daha şimdiden belirtmeliyiz ki, T.C. Teşkilâtın yasama faaliyetine karşı gerekli ilgiyi göstermemiştir. Bazı dönemlerde tasdik faaliyeti daha da azalmış, bazan nisbî bir canlılık kazanmıştır. Bunları üç döneme ayırmak suretiyle inceleyeceğiz.

---

12) BIT, Le Code International du Travail, Vol. I, II, Genève 1954.

a) 1932-1945 dönemi :

Yukarıda açıklandığı gibi 1939 a kadar Teşkilât oldukça hızlı bir yasama faaliyetinde bulunmuş ve toplam olarak 67 sözleşme ve 66 tavsiye kabul etmiştir. Gerçi T.C. nin üyeliğini takip eden yıllarda U.Ç.T. totaliter rejimlerin türlü saldırılarına maruz kalmış ve bu yüzden ciddî krizlerle karşılaşmıştır. Buna rağmen yasama faaliyetine devam etmiştir.

Bu dönemde 67 sözleşmeden sadece bir tanesini T.C. nin tasdik etmesi[13] Teşkilâta karşı ilgisizliğin mevcut olduğunu göstermektedir. Bu durumun iç ve dış etkenlerle ilgili olduğu tahmin edilebilir. Gerçekten Teşkilâta karşı faşist ülkelerden gelen tenkitler T.C. ni de etkilemiştir. Nitekim İkinci Dünya Harbinin patlaması ile Milletler Cemiyetinin artık bir işe yaramadığı anlaşılmış, U.Ç.T. mn da aynı âkibetten kurtulamıyacağı sanılmıştır.

Öte yandan daha önemlisi iç sebeplerdir. İkinci Dünya Harbinden önce sanayileşmiş ülkelerin sosyal sorunlarına ağırlık veren U.Ç.T. henüz millî sanayileşme çabalarına girişen bir ülkenin ilgisini gereği şekilde çekememiştir. O sıralarda, kısmen dış etkilerle ilgili olarak, tek partili düzen de sendikacılığa imkân bırakmamıştır. Halbuki Teşkilât statüsünde üye devletlerden Konferansa katılacak 4 kişilik heyet içinde yer alan işçi ve işveren delegelerin seçimi en fazla temsil gücüne sahip meslekî teşekküllere bırakılmıştı. Memleketimizde o tarihlerde hür sendikacılık mevcut olmadığından U.Ç. Konferanslarına ilgi gösterilememiş ve Teşkilâtla gerekli işbirliği kurulamamış, dolayısiyle sözleşmelerin tasdiki yetersiz kalmıştır.

Buna mukabil 1945 ten itibaren mevcut şartlarda önemli değişiklikler olmuştur. Bir yandan U.Ç.T., faaliyetini daha çok az gelişmiş ülkelere doğru yöneltmeğe başlamış, öte yandan da memleketimizde sendikaların serbestçe kurulmasına izin verilmiş, Çalışma Bakanlığı kurulmuş, işçilerle ilgili bir çok kanun kabul edilmiştir. Bu müsait ortam içinde T.C. ile U.Ç.T. arasında daha sıkı ilişiklerin kurulması kaçınılmaz bir hal almıştır.

b) 1946-1958 dönemi :

Sadece 1946 yılında üç sözleşmenin birden tasdik edilmesi yukarıdaki görüşü kuvvetlendirmektedü[14]. Aynı ilgi 1951 senesine kadar devam

---

13) 23 Haziran 1937 tarih ve 3229 sayılı kanunla tasdik edilen ilk sözleşme maden ocaklarında ve yeraltı işlerinde kadınların çalıştırılmaması ile ilgili 45 sayılı sözleşmedir. Bk. Rüçhan Işık, Türk İş Hukukunun Milletlerarası Kaynakları, Ankara 1967, sh. 78.

etmiştir. Yeni Sözleşmelerin tasdiki yanında, Çalışma Bakanlığı Kuruluş Kanununda U.Ç.T. ile ilişkileri düzenleyecek bir organa açıkça yer verilmiştir. Böylece 1951 sonuna kadar 6 yıllık dönem içinde tasdik edilen sözleşmelerin sayısı 9 ıı bulmuştur[15].

Buna karşılık 1952-1958 yılları arasında tek bir sözleşmenin dahi T.C. tarafından tasdik edilmeyişi dikkati çekmektedir. Halbuki bu yıllarda memleketimizde asgarî ücret uygulaması başlamış, basın mesleğinde çalışanlar ve gemi adamları ile ilgili özel kanunlar kabul edilmiş, sosyal sigortalar nisbeten genişletilmiştir. Bu olumlu gelişmelerin birçok sözleşmenin konusunu teşkil ettiği halde yeni tasdiklere yol açmaması ilmî sebeplerle izah edilemez[16]. Aynı yıllarda T.C. aleyhine Sendika Hürriyeti Komitesine yapılan şikâyetlerin bu hususta az çok etkili olduğu tahmin edilebilir. Sebep ne olursa olsun uluslararası plânda 1952-1958 yıllarında hiç bir tasdikin yapılmaması Türk iş hukukunu, en önemli kaynaklarından bir olan sözleşmelerden, yoksun bırakmıştır.

c) 1959-1969 dönemi :

Uluslararası çalışma sözleşmelerinin tasdiki bakımından son on yılın nisbeten farklı olduğu göze çarpmaktadır. Gerçekten 1959 yılında

---

14) Bu sözleşmeler şunlardır :
— Meslek hastalıklarının tanzimi hakkında 42 sayılı sözleşme,
— Sınaî müesseselerde hafta tâtili yapılması hakkında 14 sayılı sözleşme
— Ücretli iş bulma bürolarının kapatılması hakkında 34 sayılı sözleşme.
Bk. Rüçhan Işık, age, sh 72, 58. 67.

15) 1951 e kadar tasdik edilen diğer sözleşmeler şunlardır :
— U. Ç. T. statüsü ve değişikliklerinin onanmasına dair 80 sayılı sözleşme, (25/5/1949)
— Iş ve işçi bulma servisi kurulması hakkında 88 sayılı sözleşme, (30/11/1949)
— İşsizlik hakkında 2 sayılı sözleşme (18/2/1950).
— Sanayide ve ticarette iş teftişi hakkında 81 sayılı sözleşme, (13/12/1950),
— Teşkilâtlanma ve kollektif müzakere hakkı prensiplerinin uygulanması hakkında 98 sayılı sözleşme (8/8/1951),
— Ücretli iş bulma büroları hakkında 96 sayılı sözleşme (8/8/1951).
Bk. Rüçhan Işık, age, s. 86, 105, 51, 91, 145, 135.

16) F. H. Saymen, Milletlerarası Çalışma Teşkilâtının Teşrîî Faaliyeti ve Türkiye, Sosyal Siyaset Konferansları, Cilt 12, İstanbul 1961, sh. 129.

gemi adamları ile ilgili olarak tasdik edilen iki sözleşmeden sonra[17] ihtilâl hükümetleri zamanında kısa sürede 4 sözleşme tasdik edilmiştir[18]. Bunlardan özellikle cebrî çalıştırmayı yasaklayan sözleşmenin insan haklarını ilgilendirmesi bakımından büyük bir önem taşıdığına şüphe yoktur. Nitekim bu sözleşme üye devletler tarafından en fazla tasdik edilmiş sözleşmelerden biridir. Keza ücretin korunmasına dair 95 sayılı sözleşme de gerek üye devletlerin gösterdiği ilgi, gerek ele aldığı konu itibariyle büyük bir önem taşımaktadır. Nihayet âmme makamları tarafından yapılan mukavelelere konulacak şartlarla ilgili sözleşmenin de bir çok işçiyi yakından ilgilendirdiğine şüphe yoktur. Bu sözleşmelerin Türk mevzuatı üzerindeki tesirlerini aşağıda ayrıca incelemeğe çalışacağız. Şu halde 1960 yılında kabul edilen sözleşmelerin hem sayı itibariyle, hem de konuları bakımından tatminkâr oldukları söylenebilir.

Buna karşılık 1961 yılından itibaren tasdik faaliyetinin yeniden kısır bir döneme girdiği görülmektedir. Halbuki bu yılarda Türk iş hukuku hiç bir dönemde rastlanmıyan önemli kaynaklarla beslenmiş, başta T.C. Anayasası olmak üzere çalışma hayatını ilgilendiren bir çok kanun kabul edilmiştir. Özellikle meslekî münasebetler alanında ciddî adımlar atılmak suretiyle grev ve lokavt yasaklarının kaldırılması, hür sendikacılığın, toplu sözleşme hakkının işçi ve işverenlere tanınması, birçok yetersiz yönlerine rağmen memurlara ilk defa teşkilâtlanma hakkının verilmesi, işçi sigortalarından sosyal sigortalara geçiş bu yıllarda gerçekleştirilmiştir. Yeni kanun tasarılarının hazırlanmasında geniş ölçüde uluslararası çalışma sözleşmelerinden yararlanılmasına rağmen 1966 senesine kadar geçen beş yıl içinde hiç bir sözleşmenin tasdik edilmeyişini hayretle müşahede etmekteyiz. 1966 senesinden sonra tasdik edilen 4 söz-

---

17) 1959 yılmda tasdik edilen sözleşmeler şunlardır :
— Trimci ve ateşçi sıfatiyle gemilerde işe alınacakların asgarî yaşının tesbitine dair 15 sayılı sözleşme (25/5/1959),
— Deniz işlerinde çalıştırılacak çocukların asgarî yaş haddinin tesbiti hakkında 58 sayılı sözleşme (25/5/1959, Bk. Rüçhan Işık, age. sh. 63, 82.

18) 1960 sonuna kadar tasdik edilen dört sözleşme şunlardır :
— Tarım işçilerinin dernek kurma ve birleşme hakkına dair 11 sayılı sözleşme (24/10/1960),
— Ücretin korunması hakkında 95 sayılı sözleşme (24/10/1960),
— Bir âmme makamı tarafından yapılacak mukavelelere konulacak çalışma şartlarına dair 94 sayılı sözleşme (14/12/1960),
— Cebrî çalıştırmanın ilgasına dair 105 sayılı sözleşme (14/12/1960). Bk. Rüçhan Işık, age. sh. 55,123, 114, 151

leşme ile T.C. nin şimdiye kadar tasdik ettiği sözleşme sayısı 20 yi bulmaktadır[19].

B — Türk Mevzuatında Uluslararası Normların Etkisi :

Tavsiye ve sözleşmeler şeklinde kendini gösteren yasama faaliyetinin bir ülke mevzuatı üzerindeki etkisini tayin etmek oldukça güç bir iştir. Bununla beraber, birçok ülke, sözleşmeleri tasdik etmeden veya tasdik ettikten sonra mevzuatında gerekli ayarlamaları yapmakta, bunlardan geniş ölçüde yararlanmaktadır. Nitekim bazı ülkelerde yapılan araştırmalar bu hususu açıkça göstermektedir[20].

U.Ç.T. nın yasama faaliyetlerinin üye ülkelerin millî mevzuatını üç şekilde etkilediği kabul edilmektedir[21]. Gerçekten tavsiye ve sözleşme haline gelecek olan bir tasarı Konferans gündemine alınır alınmaz üye devletler üzerinde bazı etkiler husule getirmektedir. İlerde kabul edilecek olan bu tavsiye veya sözleşmeye göre üye devletlerin gerekli hazırlıkları yaptıkları görülmektedir. Zira bilidiği gibi bir konu Konferans gündemine alındıktan sonra kabul edilinceye kadar en az iki defa üye devletlerden bilgi alınmakta, millî mevzuatlarda bu hususa aykırı bir yön bulunup bulunmadığı araştırılmaktadır. Şu halde tavsiye veya sözleşmeler henüz kabul edilmeden önce millî mevzuat üzerinde etkili olabilmektedirler.

Yasama faaliyetinin millî mevzuatlar üzerindeki ikinci etkisi, sözleşmelerin tasdikinden sonra ortaya çıkmaktadır. Hatırlanacağı gibi tas-

---

19) Bu sözleşmeler şunlardır :
— Eşit değerde iş için erkek ve kadın işçiler arasında ücret eşitliği hakkında 100 sayılı sözleşme (22/12/1966),
— Iş ve mesek bakımından ayırım hakkında 111 sayılı sözleşme (22/12/1966),
— İşçilerin iyonizan radyasyonlara karşı korunması hakkında 115 sayılı sözleşme (23/3/1968),
— Tarımda asgarî ücret tesbiti usulleri hakkında 99 sayılı sözleşme, (30/4/1969).

Bk. R.G. 22/Arahk/1966-12484, 23/Mart/1968-12856, 9/Mayıs/1969 - 13194.

20) A. Berenstein, l'influence des conventions internationales du travail sur la législation suisse, Revue Internatione du Travail, Vol. 77, No. 6, Juin 1958, p. 553, 578.

L. Riva-Sanseverino, l'influence des conventions internationaes du travail sur la législation italienne, Revue Int. du Travail Vol. 83, No. 6, Juin 1961, p. 624-651.

21) BIT, Les normes internationales du travail, Genève, 1968, p. 30-35.

dikten sonra üye devletler için bunları uygulama zorunluğu doğmaktadır. Şayet milli mevzuatta tasdik edilen sözleşmeye aykırı bir cihet varsa bunun tashihi gerekmektedir. Nitekim bu hususta bir çok ülke mevzuatında düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin İtalya 59 ve 60 numaralı sözleşmeleri tasdik ettiği zaman işe girmede asgarî yaş haddini İtalyan kanunları 14 olarak tesbit etmiş bulunuyordu. Halbuki bahsi geçen sözleşmelerde bu yaş haddi 15 olarak kabul edümişti. İtalyan parlamentosu 1961 senesinde çıkardığı bir kanunla işe giriş yaşını 15 e yükseltmiş ve aradaki tezadı ortadan kaldırmıştır.

Yasama faaliyetinin millî mevzuat üzerinde etkili olabilmesi için sözleşmelerin mutlak surette tasdik edilmelerine de ihtiyaç yoktur. Bilâkis çeşitli sebeplerden dolayı tasdik edilmeyen birçok sözleşmenin üye ülkelerin sosyal mevzuatının hazırlanmasında geniş ölçüde etkili olduğu görülmektedir. Örneğin U.Ç.B. nun 1958 tarihli bir raporunda açıklandığına göre asgarî ücretlerle ilgili sözleşmeleri tasdik etmemiş olan 50 ülkenin bir çoğunda asgarî ücretlerle ilgili çeşitli hükümler mevcut olduğu gibi, bunların hazırlanmasında da uluslararası sözleşmelerden yararlanılmıştır. Keza iş kazalarıyla ilgili sözleşmeleri tasdik etmeyen bir çok ülke mevzuatında bu konudaki tavsiye ve sözleşmelerin etkileri açıkça müşahede edilmektedir.

Şu halde uluslararası yasama faaliyetinin etkisi tavsiye ve sözleşmelerin hazırlığı yapıldığı sırada başlamakta, sözleşmelerin tasdiki ile hukukî bir zorunluk halini almaktadır. Buna rağmen tasdik edilmeyen sözleşmelerin ve bilumum tavsiyelerin de millî mevzuat üzerinde etkili olduklarına şüphe bulunmamaktadır.

Türk hukuku bakımından bu etkiyi ayrıntılı şekilde incelememize konferansımızın çerçevesi ve bizim imkânlarımız yetmiyecektir. Biz sadece tasdik edilen sözleşmelerin Türk mevzuatma genel prensipler bakımından ne dereceye kadar etkili olduğunu açıklamaya ve bu vesile ile tasdik edilen sözleşmeleri, konuları itibariyle, tasnif etmeye çalışacağız.

a) İşgücü ve istihdam sorunları ile ilgili sözleşmelerin etkisi :

T.C. nin tasdik ettiği 20 sözleşmeden beş tanesi işgücü ve istihdam sorunlarını ilgilendirmektedir[22]. Bunların 1936 dan beri Türk mevzuatını çeşitli yönlerden etkilediklerini tesbit etmek mümkündür. Örneğin 1936 tarihli İş Kanununda, dördüncü fasıl altında, düzenlenmiş bulunan kazanç sağlama amacını güden hususî idarehanelerin hangi esaslara göre tasfiye olunacakları 1933 tarihli sözleşmeden (No. 34) geniş ölçüde

mülhem olarak Türk mevzuatına geçirilmiştir. Buna rağmen adı geçen sözleşmenin 1949 da tâdil edilen yeni şekli de 1951 de tasdik edilmek suretiyle Türk mevzuatı uluslararası sözleşmelerle âhenkli duruma getirilmiştir. Hakikatte ise bu sorun, Avrupa ülkelerinde olduğu kadar hiç bir zaman memleketimizde önem taşımamış, zira sanayide ücretli büroların işçileri istismarı yaygın hale gelmemiştir.

Yeni İş Kanunumuzdaki iş ve işçi bulma hizmeti ile ilgili maddelerde de tasdik ettiğimiz sözleşmelerin etkisini açıkça görmek mümkündür. Örneğin İş ve İşçi Bulma Kurumunun görevini belirten 84. maddenin, 88 sayılı sözleşmenin 6. ve 8. maddeleri ile yakın benzerlik arzettiği göze çarpmaktadır. Keza ücret karşılığı olmadan yapılan iş ve işçi bulma hizmetinin kontrol edilmesi hususunda 96 sayılı sözleşmenin 5. ve 6. maddeleri, İş Kanunumuzun 85. maddesine benzer hükümler ihtiva etmektedir.

b) Ücretlerle ilgili sözleşmelerin etkisi :

T.C. ücretlerle ilgili olarak 4 sözleşme tasdik edilmiş bulunmaktadır[23]. Bunlardan ikisi doğrudan doğruya ücretleri, biri tarımda asgarî ücretleri ve nihayet biri de dolaylı şekilde ücretleri ilgilendirmektedir.

Özellikle 1960 senesinde T.C. nin tasdik ettiği ücretin korunması hakkındaki 95 sayılı sözleşmenin yeni İş Kanununun 26. maddesinin tedvininde geniş ölçüde rol oynadığına şüphe yoktur. Gerçekten genel anlamda yapılan ücret tarifinin adı geçen sözleşmenin 1. maddesindeki tarife benzediği, ücretin kesin şekilde nakden ödeneceğine dair hükmün aynı sözleşmenin 3. maddesinde açıkça ifade edildiği, işyerinde açılacak kantinlerin kazanç gayesi güdememesi, ücretin kısmen başkasına devredilememesi veya haczedilememesi ile ilgili hükümlerin İş Kanunumuzdaki hükümlere tamamiyle uyduğu görülmektedir.

Diğer taraftan kamu tüzel kişilerinin müteahhitlere yaptırdıkları işlerde işçilerin ücret alacaklarının bulunup bulunmadığını kontrol ve gerekirse müteahhidin istihkakından kesinti yaparak işçilere ödeme imkânı 94

---

22) Bu sözleşmeler şunlardır : İşsizlik (No. 2), ücretli iş bulma büroları (No. 34), iş ve işçi bulma hizmeti (No. 88), ücretli iş bulmanın yasaklanması (No. 96), cebrî çalıştırmanın ilgası (No. 105).

23) Bu sözleşmeler şunlardır : Bir âmme makamı tarafından yapılan mukavelelere konulacak çalışma şartları (No. 94), ücretin korunması (No. 95), tarımda asgarî ücret tesbiti usulleri (No. 99), eşit değerde iş için erkek ve kadın işçiler arasında ücret eşitliği (No. 100).

sayılı sözleşme ile daha 1960 senesinde Türk hukukuna girmiş bulunuyordu. Yeni İş Kanunumuz bu hususu etraflıca düzenlemek suretiyle işçi ücretlerine yeni bir kanunî garanti sağlamıştır.

Eşit değerde iş için erkek ve kadın işçiler arasında ücret eşitliği sağlanacağı hakkındaki 100 sayılı sözleşme de önce tasdik edilmiş (13/12/1966) daha sonra İş Kanunumuzun 26. maddesinin son fıkrasında açık ifadesini bulmuştur. Daha önce bu hususta bir hüküm sadece asgarî ücret yönetmeliğinde yer almış bulunuyordu (1951).

c) *İşin düzenlenmesi ile ilgili sözleşmelerin etkisi :*

İşin düzenlenmesi ile ilgili bir çok sözleşmeden sadece iki tanesi T.C. tarafından tasdik edilmiştir[24]. Bunlardan maden ocaklarında kadınların çalıştırılmaması ile ilgili sözleşme T.C. nin tasdik ettiği ilk sözleşmedü (1937). 1936 İş Kanununa aynı husus geçirildiğinden (Mad. 49) 45 sayıb sözleşmenin tasdikinde bir sakınca görülmemiştir. İş Kanunu hazırlıklarının yapıldığı sırada U.Ç. Konferansı tarafından kabul edilen bu sözleşmenin (1935) Türk mevzuatı üzerinde etkili olduğu kabul edilebilir.

1946 senesinde tasdik edilen hafta tatili ile ilgili sözleşmeye gelince, bu husus İş Kanunundan çok önce Türk mevzuatına girmiş bulunuyordu. Bilindiği gibi 394 sayılı Hafta Tâtili Hakkında Kanun 1924 tarihinde kabul edilmişti. Bu kanun üzerinde adı geçen sözleşmenin ne dereceye kadar etkili olduğunu tayin etmek oldukça güçtür. Zira sözleşmenin kabulü 1921 senesinde rastlamakta, Hafta Tâtili Kanunu kabul edildiği sırada ise T.C. Teşkilâta henüz üye bulunmamakta idi.

d) *Teşkilâtlanma ile ilgili sözleşmelerin etkisi :*

T.C. nin bu konuda tasdik ettiği sözleşmelerin sayısı ikiden ibarettir[25]. Bunlardan özellikle 98 sayılı sözleşmenin en fazla tasdik toplayan temel sözleşmelerden biri olduğuna şüphe yoktur. Ancak 98 sayılı sözleşme sendika hürriyeti ile ilgili 87 sayılı sözleşmenin bir tamamlayıcısı olduğuna göre, yalnız başına tasdik edilmesi büyük bir mâna ifade etmemektedir[26]. Bununla beraber 98 sayılı sözleşmenin eski ve yeni sen-

---

24) Bu sözleşmeler şunlardır : Sınaî müesseeslerde hafta tatili yapılması (No. 14), ve her nevi maden ocaklarında, yeraltı işlerinde kadınların çalıştırılmaması (No. 45) hakkında sözleşmeler.

25) Tarım işçilerinin dernek kurma ve birleşme hakları (No. 11), Teşkilâtlanma ve kollektif müzakere hakkı (No. 98) ile ilgili sözleşmeler.

26) F. H. Saymen, agm. sh. 131.

dikalar kanunlarına paralel hükümler taşıdığı söylenebilir. Özellikle 274 sayılı Sendikalar Kanununun 17. ve 19. maddelerinde bu sözleşmenin açık etkilerini görmekteyiz.

Tarım işçilerinin teşkilâtlanmaları ile ilgili 1921 tarihli sözleşmeye gelince, sendikalaşma bakımından tarım işçilerini engelleyen herhangi bir hükme Türk mevzuatında yer verilmemiştir. Dolayısı ile 1960 senesinde bahsi geçen sözleşmenin tasdiki mevzuatımız bakımından bir sakınca yaratmamıştır. Ancak tarım sendikalarının gelişmesi hukuki faktörlerden ziyade iktisadî, sosyal, kültürel ve bünyevî sebeplere bağlı kaldığından bir tarım ülkesi olan memleketimizde yüzbinlerce tarım işçisinin teşkilâtlanması ciddi bir sorun olarak ortada durmaktadır.

e) İş teftişi ve meslek hastalıkları ile ilgili sözleşmelerin etkisi :

Bu konularda da T.C. nin tasdik ettiği sözleşmelerin sayısı üçten ibarettir[27].

Meslek hastalıklarının tanzimi hakkındaki 1934 tarihli sözleşmenin 1946 yılında tasdik edilmesi Türk mevzuatı bakımından özel bir anlam taşımaktadır. Zira bilindiği gibi 27/6/1945 tarihinde kabul edilen 4772 sayılı kanun iş kazalarına ve meslek hastalıklarına karşı işçilere sosyal garantiler sağlamıştı. Daha önce İş Kanununa göre çıkartılmış bulunan İşçilerin Sağlığını Koruma ve İş Emniyeti Nizamnamesi (5.2.1941) nin meslek hastalıkları ile ilgili 34. maddesi 42 sayılı sözleşmenin 2. maddesine son derece benzemektedir. Şu halde 1941 tarihli nizamnâme hazırlanırken bu sözleşmeden faydalanılmış, 1946 senesinde de adı geçen sözleşme hemen tasdik edilmiştir.

1950 yılında tasdik edilen iş teftişi ile ilgili sözleşmenin de İş Kanununda ayrı bir bölüm içinde düzenlenen resmî iş teftişi hükümlerine yakından benzediği görülmektedir. Örneğin bahsi geçen sözleşmede iş müfettişlerinin yetkileriyle ilgili 12. madde veya sorumluluklarını gösteren 15. madde İş Kanunumuzdaki esaslarla uygunluk halinde bulunmaktadır.

---

27) İş teftişi (No 81), meslekî hastalıkların tanzimi (No. 42) ve işçilerin iyonizan radyasyonlara karşı korunmasiyle ilgili sözleşmeler (No. 115).

28) Trimci ve ateşçi sıfatiyle gemilerde işe alınacakların asgarî yaşının tesbiti (No. 15) ve deniz işlerinde çalıştırılacak çocukların asgarî yaş haddi (No. 58) ile ilgili sözleşmeler.

f) Gemi adamları ile ilgili sözleşmelerin etkisi :

Gemi adamlarının çalışma şartlarını düzenleyen bir çok sözleşmeden sadece iki tanesi T.C. tarafından tasdik olunmuştur[28]. 1921 ve 1936 senelerinde kabul edilen bu sözleşmeler T.C. tarafından aynı zamanda tasdik edilmiştir (1959). 18 yaşından küçüklerin trimci ve ateşçi sıfatiyle gemilerde çalıştırılamıyacağı ve genellikle gemilerde 15 yaşından küçüklerin istihdam edilemiyeceği bu sözleşmelerle kabul edilmektedir. Bu hususlara dair eski ve yeni Deniz İş Kanunlarında bir hükmün bulunmaması dikkati çekmektedir.

T.C. tarafından tasdik edilen sözleşmelerin yürürlükteki mevzuatımızla ne dereceye kadar paralellik arzettiğini yukarıda açıklamaya çalıştık. Genellikle Türk Kanun koyucusu önce kendi mevzuatında gerekli yenilikleri gerçekleştirmekte ve bundan sonra sözleşmeleri tasdik cihetine gitmektedir[29]. Mamafih 13/12/1966 da tasdik edilen eşit iş için eşit ücret sözleşmesindeki prensiplerin bir süre sonra yeni İş Kanunumuza girdiği görülmüştür.

Diğer taraftan Türk mevzuatı üzerinde de uluslararası sözleşmelerin dolaylı şekilde etkide bulunduğu şüphesizdir. Bunları tek tek saymaya imkân olmadığından sadece bir örnek vermekle yetineceğiz. 274 sayılı kanun hazırlanırken geniş ölçüde yararlanılan 87 sayılı sözleşme, bugün dahi T.C. tarafından tasdik edilmemiştir. Halbuki 1962 senesinde toplanan III. Çalışma Meclisinde 274 sayılı kanunun esasları hazırlanırken 87 sayılı sözleşmeye açıkça atıfta bulunulmuştur. Nitekim bahsi geçen kanunun 5., 6., 10. ve 19. maddelerinde sendika hürriyetinin çeşitli yönleriyle ilgili hükümler, 87 sayılı sözleşmeye uygun şekilde ifade edilmiştir[30].

C — T. C. nin Sözleşmeleri Tasdik Faaliyetinin Değerlendirilmesi :

T.C. nin tasdik ettiği sözleşmeleri ve bunların Türk mevzuatı üzerindeki etkilerini kısaca inceledikten sonra, 50 yıllık dönem içinde T.C. nin uluslararası yasama faaliyetine hangi ölçüde katıldığını belirtmek ve bir değer yargısına ulaşmak faydalı olacaktır.

---

29) Rüçhan Işık, Milletlerarası Çalışma Sözleşmelerinin Türk Mevzuatına Tesiri, Sosyal Siyaset Konferansları, Cilt 19, İstanbul 1968, sh. 173.

30) Metin Kutal, Sendika Hürriyeti, Sosyal Siyaset Konferansları, Cilt 13, İstanbul 1962, sh. 99-116.

Yukarıda da belirtildiği üzere 1/Eylül/1969 tarihinde 120 üye devletin toplam tasdik sayısı 3497 ye ulaşmakta, üye devlet başına ortalama olarak 29 tasdik düşmektedir.

a) T.C. nin ortalama tasdik sayısına göre durumu :

30/Nisan/1969 tarihinde 1168 sayılı kanımla tasdik edilen 99 sayılı sözleşme ile birlikte T.C. nin şimdiye kadar tasdik ettiği sözleşme sayısı 20 den ibaret bulunmaktadır.

Dünyanın çeşitli bölgelerindeki ortalamalarla karşılaştırıldığında memleketimizin Batı Avrupa ülkelerinin ortalama tasdiklerinin yarısına dahi ulaşamadığı, Afrika ülkelerinin dahi gerisinde kaldığı görülmektedir. Orta Doğu ülkelerindeki ortalama 19 tasdik ise, aşağı yukarı T.C. nin durumuna uymaktadır.

Şüphe yok ki tasdik edilen sözleşme sayısı bir ülkenin işçi-işveren ilişkilerini düzenleyen mevzuatının durumu hakkında kesin bir ölçü değildir. Bununla beraber çok sayıda tasdik ileri bir sosyal mevzuata hiç olmazsa karine teşkil etmektedir.

1932 den beri Teşkilâta bağlı olan T.C. mevcut 120 üye arasında oldukça eski üyelerden sayılabilir. Nitekim 1/Haziran/1969 da Teşkilâta üye olan 120 devletten %48 i, yani hemen hemen yarısı, ilk defa İkinci Dünya Harbinden sonra üye olmuşlardır. Çeşitli nedenlerle Teşkilâttan bir süre uzak kalan 17 devlet de hesaba katılacak olursa, T.C. nin aralıksız olarak 37 seneden beri üyelik durumunu devam ettirdiği anlaşılmaktadır. Bu durumda ortalama tasdiklerin yanında T.C. nin tasdik ettiği sözleşme sayısı açıkça yetersiz kalmaktadır.

b) Tasdiklerin yetersizliğinin başlıca sebepleri :

T.C. Anayasaları tasdik hususunda engelleyici hükümler koymadığı gibi[31], federatif sistemin kaçınılmaz güçlükleri de memleketimiz bakımından söz konusu değildir. Bu durum karşısında teorik olarak iki ihtimal üzerinde durulabilir.

Birincisi T.C. nin millî mevzuatının daha fazla sözleşmenin tasdikine imkân vermemesidir. İkincisi ise, Türk mevzuatı daha çok sayıda

31) 1961 tarihli T. C. Anayasasının 65. maddesi uluslararası kurullarla yapılacak andlaşmaların T.B.M.M. tarafından bir kanunla onaylanacağını kabul etmiş ve "usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir" demiştir.

sözleşmenin tasdikine elverişlidir. Ancak yürütme organı gerek yeni sözleşmelerin tasdiki hususunda, gerekse Uluslararası Çalışma Teşkilâtı ile işbirliği konusunda yeterli faaliyet ve teşebbüslerde bulunmamaktadır.

Genellikle bu son sebebin hâkim olduğu kabul edilmektedir. Türk sosyal mevzuatının fevkalâde gelişmiş olduğu tabiatiyle iddia edilemez. Bununla beraber sosyal niteliğe sahip ileri bir Anayasanın ışığı altında hazırlanan bir çok kanunun, esnek hükümlere sahip, bir çok sözleşmeyi T.C. nin tasdikine elverişli duruma getirdiği söylenebilir. Buna rağmen sadece 20 sözleşmenin tasdiki ile yetinilmesinin belli başlı sebepleri kanaatimizce şunlardır :

aa) Bilgi verme hususunda gerekli istatistiklerin mevcut olmayışı :

Tasdik edilen sözleşmeler hakkında U.Ç.T. na devamlı bilgi verme zorunluğuna yukarıda değinmiştik. Halbuki çalışma hayatını ilgilendiren istatistikler memleketimizde arzu edilen niteliğe bir türlü kavuşturulamamıştır. Ücret karşılığı çalışanların, işsizlerin, ortalama ücretlerin durumunu gösteren muntazam istatistikler bugün dahi mevcut değildir. Sözleşmelerin Türk mevzuatına uygunluğunu belirtmek ekseriya kâfi gelmemekte, tatbikat hakkında bilgi vermek gerekmektedir.

bb) Resmî teftiş ve kontrol mekanizmasının yetersizliği :

Çalışma Bakanlığının pek sınırlı imkânları maalesef ciddî ve etkili bir teftiş mekanizmasını kurmaya kâfi gelmemiştir. Bu yüzden kabul edilen birçok kanun, tüzük veya yönetmelik beklenen olumlu sonuçları verememiştir. Sözleşmelerin tasdikinden sonra, bunların ciddî şekilde uygulandığını da bildirmek gerektiğinden, mevcut iş teftişinin buna elvermediği düşünülebilir.

cc) Yürütme organının tasdik hususundaki yetersiz faaliyeti :

Yukarıdaki güçlükler yanında Çalışma Bakanlığının da sözleşmelerin tasdiki hususunda gerekli ilgiyi gösterdiğini iddia etmeye maalesef imkân yoktur. Bilindiği gibi 1946 tarihli Çalışma Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun (No. 4841, R.G. 30/1/1946, 6219) un altıncı maddesinde Araştırma Kurulu isminde bir organ öngörülmüş ve bunun görevleri arasında U.Ç.T. na üye olmaktan doğan işlerin yerine getirilmesi açıkça zikredilmiştir. Çalışma Konferanslarında kabul edilen yeni sözleşmeleri T.B.M.M. ne sunmakla yürütme organının sorumluluğu uluslararası plânda sona ermektedir. Ancak bunların yasama organında

bir an önce kabul edilmesi için Çalışma Bakanına gerekli açıklamalarda bulunmak, ilmî çalışmalar yapmak Araştırma Kurulunun en tabiî görevlerindendir. Kanaatimizce Araştırma Kurulu bu konuda ciddi bir araştırmaya girişseydi 120 sözleşmeden en az 40-45 tanesinin T.C. tarafından tasdik edilebileceği sonucuna varacaktı. Çalışma Bakanlığının beyni durumunda bulunan bu Kurulun her nedense hiç bir devirde gerekli ilgiyi görmediğini esefle kaydetmek lâzımdır.

dd) Yasama organının tasdik hususundaki yetersiz faaliyeti :

Nihayet tasdik sayılarının yetersizliği hususunda yasama organının da bir sorumluluk payı bulunduğunu sanmaktayız. Komisyonlarda sıra bekleyen bir çok tasarı arasında bu sözleşmelerin gündeme alınması hususunda gerekli ilgi gösterilmemektedir. Halbuki uluslararası plânda Türk demokrasininin seviyesi, biraz da bu sözleşmelerin tasdiki ile ölçülmektedir. Yukarıda sözünü ettiğimiz 87 sayılı sözleşmenin T.C. tarafından tasdik edilmediğini senede en az iki defa öğrenen dünya halk efkârı, muhtemelen memleketimizde sendika hürriyeti olmadığı gibi yanlış bir kanaate varacaktır. Gerçek anlamda demokrasi ancak demokratik kuruluşlarla mümkün bulunduğuna göre, sendika hürriyetinin mevcut olmadığı veya göstermelik şekilde tanındığı bir ülke hür dünya tarafından haklı olarak şüphe ile karşılanmaktadır.

SONUÇ

Ellinci yılını doldurmuş bulunan U.Ç.T. zamanla ortaya çıkan yeni şartlara intibak hususunda büyük bir başarı göstermiş ve kendini bütün dünyaya kabul ettirmiştir. Nitekim bir çoğu yeni özgürlüklerine kavuşmuş genç devletlerden meydana gelen 120 üye, Teşkilâtın 50. yılı münasebetiyle Konferansa bizat katılan ünlü kişilerin beyanatı, 1969 Nobel Barış Ödülünün Teşkilâta verilmesi bu hususu açıkça göstermektedir. Teşkilâtın bundan sonra da aynı önemi taşıyacağına, hattâ sosyal barış uğrunda daha faal bir döneme gireceğine muhakkak nazariyle bakılmaktadır.

Buna karşılık memleketimizin Teşkilâtın faaliyetine gerekli ilgiyi gösterdiğini, özellikle sözleşmelerin tasdiki hususunda ciddi bir gayret sarfettiğini söylemeye maalesef imkân yoktur. T.C. nin Teşkilât bünyesinde kendisine lâyık olan yeri daha iyi alabilmesi için sosyal barışın temelini teşkil eden işçi-işveren ve hükümet ölçüsünün sıkı işbirliğine ve yasama organının yakın ilgisine ihtiyaç vardır.